



Tieslietu ministrija

Brīvības bulvāris 36, Rīga, LV-1536; tālr.: 67036801, 67036716, 67036721; fakss: 67210823, 67285575;
e-pasts: pasts@tm.gov.lv; www.tm.gov.lv

Rīgā

03.03.2022. Nr. 1-17/713

Uz 04.02.2022. Nr. 02-01.7/15e

Centrālajai vēlēšanu komisijai

Par likumprojektu "Likums par vakcinācijas pret Covid-19 brīvprātīgumu"

Tieslietu ministrija 2022. gada 4. februārī ir saņēmusi Centrālās vēlēšanu komisijas vēstuli ar lūgumu sniegt viedokli par to, vai Centrālajā vēlēšanu komisijā iesniegtais likumprojekts "Likums par vakcinācijas pret Covid-19 brīvprātīgumu" (turpmāk – Likumprojekts) pēc formas un satura ir uzskatāms par pilnīgi izstrādātu Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 78. panta izpratnē.

Tieslietu ministrija ir izvērtējusi lūgumu un savas kompetences ietvaros sniedz šādu viedokli par Likumprojektu.

Satversmes 78. pantā paredzēto tiesību īstenošanai likumā "Par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu" (turpmāk – Tautas nobalsošanas likums) ir izstrādāta noteikta kārtība, un Tautas nobalsošanas likuma 22. panta pirmā daļa noteic, ka ne mazāk kā vienai desmitajai daļai vēlētāju ir tiesības iesniegt Centrālajai vēlēšanu komisijai pilnīgi izstrādātu likumprojektu. Likumprojektu var iesniegt 12 mēnešu laikā no dienas, kad likumprojekts reģistrēts Centrālajā vēlēšanu komisijā.

Likumprojekts, uzsākot tautas likumdošanas iniciatīvas īstenošanu, tiek virzīts noteiktā kārtībā līdz tā pieņemšanai Saeimā vai izlemšanai tautas nobalsošanā. Tādējādi likumprojekta saturam un kvalitātei jau sākotnēji jābūt tādai, ka tas ir tiesiski derīgs, lai par to balsotu Saeima vai tauta (*skat. Latvijas Republikas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2020. gada 2. marta sprieduma lietā Nr. SA-1/2020 8. punktu*).

Satversmes tiesa ir norādījusi, ka vēlētāji, īstenojot likumdošanas iniciatīvas tiesības, piedalās likumdošanas procesā un ne vien bauda likumdevējam Satversmē noteiktās tiesības, bet arī uzņemas likumdevējam noteiktos pienākumus. Tātad, īstenojot likumdošanas iniciatīvas tiesības, ir jāievēro tās pašas rīcības brīvības robežas, kuras likumdevējam nosaka Satversmes normas un principi (*skat. Satversmes tiesas 2012. gada 19. decembra lēmuma lietā Nr. 2012-03-01 18.3. punktu*).

Tādējādi vajadzība jau sākotnēji ievērot likumprojektam nepieciešamās formas un satura prasības ir pamatota ar to, ka pēc likumdošanas iniciatīvas nodošanas Centrālajai vēlēšanu komisijai, tā negrozītā veidā tiek nodota parakstu vākšanai turpmākajai likumprojekta virzībai. Pilsoņu kopuma iniciēts likuma vai Satversmes grozījumu projekts ir likuma projekts un tam jāatbilst tiem pašiem kritērijiem, kuriem jāatbilst jebkurai normatīvajam aktam, lai tas būtu piemērojams.

Pirmais kritērijs: likumprojektam jābūt pilnīgi izstrādātam pēc formas.

Saskaņā ar Saeimas Kārtības ruļļa 79. panta pirmās daļas 5. punkta otro teikumu arī vēlētāju iesniegtajiem likumprojektiem jābūt noformētiem likumprojekta veidā. Tādējādi likumprojektam ir jābūt noformētam atbilstoši likumprojekta noformēšanai izvirzītajām prasībām. Vienlaikus jāņem vērā, ka formālajām prasībām ir jābūt tikai tik augstām, lai izslēgtu tādus projektus, kuru piemērojamība formālu trūkumu dēļ nav iespējama (piemēram, projekts nav noformēts kā likumprojekts, projekta teksts saturiski ir nesaprotams, tekstā ir loģikas kļūdas u.tml.) (*skat. Latvijas Republikas Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta 2014. gada 28. marta sprieduma lietā Nr. SA-3/2014 9. punktu*).

Tieslietu ministrijas vērtējumā Likumprojekta noformējumā un redakcijā nav saskatāmas tik būtiskas nepilnības, kas ietekmētu Likumprojekta saturu, un kuru dēļ to nevarētu uzskatīt par pilnīgi izstrādātu pēc formas.

Otrais kritērijs: likumprojektam jābūt pilnīgi izstrādātam pēc satura. Izvērtējot Likumprojektā ietvertās tiesību normas pēc satura, vēršam uzmanību uz šādiem aspektiem:

Likumprojekta 3.pants paredz aizliegt “noteikt jebkādas ierobežojumus cilvēka tiesībām un brīvībām, balstoties uz Covid-19 un tā paveidu vakcīnas vai saistītu medikamentu saņemšanas vai nesaņemšanas fakta”. Savukārt Likumprojekta 4.pants paredz, ka ar “ši likuma spēkā stāšanos spēku zaudē normas, kas paredz ierobežojumu noteikšanu, balstoties uz Covid-19 un tā paveidu vakcīnas vai saistītu medikamentu saņemšanas vai nesaņemšanas fakta”.

Likumprojekta anotācijā norādīts, ka šis likums precizēs Satversmes 111.panta interpretācijas attiecībā uz nosakāmajiem ierobežojumiem, kas ieviesti Covid-19 vīrusa ierobežošanai valstī.

Sākotnēji norādāms, ka Satversmes normu interpretācija ir Satversmes tiesas kompetence. Saskaņā ar Satversmes tiesas likuma 32.panta otro daļu Satversmes tiesas spriedums un tajā sniegtā attiecīgās tiesību normas interpretācija ir obligāta visām valsts un pašvaldību institūcijām (arī tiesām) un amatpersonām, kā arī fiziskajām un juridiskajām personām. Tieslietu ministrijas skatījumā likumdevējam normatīvajā aktā, kas neparedz grozījumus Satversmē, nav pilnvaru interpretēt Satversmē iekļautu pamattiesību normu, sašaurinot tās iespējamo tvērumu.

Tieslietu ministrija pauž viedokli, ka Likumprojekta 3.un 4.pants neatbilst Satversmei turpmāk norādīto iemeslu dēļ.

Satversmes 93.pants noteic, ka ikviena tiesības uz dzīvību aizsargā likums. Tiesības uz dzīvību uzliek valstij pienākumu veikt nopietnus pasākumus dzīvības saglabāšanai (piemēram, likvidēt epidēmijas). ANO Cilvēktiesību komitejas izstrādātā 36.Vispārējā komentāra par ANO Starptautiskā pakta par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām 6.pantu (tiesības uz dzīvību) 26.punktā sniegts padziļināts skaidrojums par to, ka pozitīvais valsts pienākums aizsargāt dzīvību nozīmē arī atbilstošu pasākumu veikšanu, lai risinātu tādus vispārējos stāvokļus sabiedrībā, kas var radīt tiešus draudus dzīvībai vai liegt indivīdiem cienīgi izmantot savas tiesības. Šie vispārējie pasākumi var ietvert arī dzīvībai bīstamu slimību izplatības ierobežošanu. Vakcinācija ir viens no pasākumiem, kas ierobežo slimību izplatību.

Satversmes 111. pants paredz valsts pienākumu aizsargāt cilvēku veselību. Satversmes tiesa ir atzinusi, ka indivīda un sabiedrības veselība ir vērtība, kurai ir neapšaubāma loma sabiedrības labklājības nodrošināšanā (*Satversmes tiesas 2020. gada 11. decembra sprieduma lietā Nr. 2020-26-0106 17. punkts*). Tādējādi sabiedrības veselība ir viena no Satversmē ietvertajām konstitucionālajām vērtībām, kuras aizsardzībai valsts var ierobežot atsevišķu personu pamattiesības. No Satversmes 111.pantā nostiprinātajām tiesībām uz veselību izriet arī valsts pozitīvs pienākums veikt pasākumus, kas nepieciešami cilvēku veselības aizsargāšanai. Tieslietu ministrija jau iepriekš Centrālajai vēlēšanu komisijai viedoklī par likumprojektu “Grozījumi Covid-19 infekcijas izplatības pārvaldības likumā” ir norādījusi, ka konkrētu epidemioloģiskās drošības prasību aizliegums varētu pārkāpt personu un sabiedrības tiesības uz veselības aizsardzību.

Lielākā daļa Satversmē noteikto pamattiesību nav absolūtas, tās nenozīmē visatļautību un, pastāvot noteiktiem nosacījumiem, valsts leģitīma mērķa sasniegšanai var tās ierobežot (*sk. Satversmes tiesas 2005.gada 7.marta sprieduma lietā Nr. 2004-15-0106 21. punktu; 2003.gada 29. oktobra sprieduma lietā Nr. 2003-05-01 22. punktu, Satversmes tiesas 2017. gada 10. februāra sprieduma lietā Nr. 2016-06-01 20.1. un 21.apakšpunktu*). Satversmes 116. pants tiešā tekstā noteic, ka cilvēka pamattiesības var ierobežot: “Personas tiesības, kas noteiktas Satversmes deviņdesmit sestajā, deviņdesmit septītajā, deviņdesmit astotajā, simtajā, simt otrajā, simt trešajā, simt sestajā un simt astotajā pantā, var ierobežot likumā paredzētajos gadījumos, lai aizsargātu citu cilvēku tiesības, demokrātisko valsts iekārtu, sabiedrības drošību, labklājību un tikumību. Uz šajā pantā minēto nosacījumu pamata var ierobežot arī reliģiskās pārliecības paušanu.”

Valsts pienākums ir rūpēties par sabiedrības veselības aizsardzību un nepieciešamības gadījumā noteikt ierobežojumus, lai aizsargātu visas sabiedrības un katras personas veselību, dzīvību un drošību. Ievērojot minēto, Tieslietu ministrijai ieskatā, vadoties no objektīviem pierādījumiem par konkrēto epidēmiju, var būt pamats paredzēt personām pienākumus un tiesību ierobežojumus, kas motivē veikt vakcināciju pret Covid – 19 infekciju, lai sasniegtu Satversmes 116.pantā paredzētos mērķus.

Sobrīd epidemioloģiskās drošības pasākumu noteikšana ir Ministru kabineta kompetencē. Epidemioloģiskās drošības likuma 3.panta otrā daļa paredz, ka Ministru kabinets nosaka epidemioloģiskās drošības pasākumus atsevišķu infekcijas slimību izplatības ierobežošanai. Tā paša likuma 30. panta pirmā daļa paredz, ka infekcijas slimības, pret kurām personas vakcinējamas obligāti, kā arī šīs vakcinācijas kārtību un vakcinājamo personu loku nosaka Ministru kabinets. Savukārt Covid-19 infekcijas izplatības pārvaldības likuma 4. panta pirmās daļas 7. punkts paredz, ka Ministru kabinets var noteikt īpašus epidemioloģiskās drošības pasākumus, kurus personām nepieciešams veikt. Covid-19 infekcijas izplatības pārvaldības likuma 4. panta pirmā daļa paredz vēl virkni prasību un ierobežojumu, kurus Ministru kabinets ir tiesīgs noteikt Covid-19 infekcijas izplatīšanās vai izplatīšanās draudu gadījumā.

Saskaņā ar Covid-19 infekcijas izplatības pārvaldības likuma 6.⁹ panta pirmo daļu, lai varētu atļaut izmantot izņēmumus no epidemioloģiskās drošības pasākumiem personām, kuras ir vakcinētas pret Covid-19 infekciju, to pārslimojušas vai kurām veikti Covid-19 testi ir negatīvi, šādām personām tiek izsniegti sadarbspējīgi sertifikāti, kas apliecina vakcinācijas vai pārslimošanas faktu vai informāciju par veiktā testa rezultātu.

Pamatojoties uz minēto regulējumu, Ministru kabinets ir noteicis epidemioloģiskās drošības prasības, atbilstoši kurām pieejamo pakalpojumu klāsts un personām veicamie epidemioloģiskās drošības pasākumi lielā mērā ir atkarīgi no vakcinācijas vai pārslimošanas sadarbspējīga sertifikāta esamības.

2022.gada rudenī, kad saslimstība ar Covid-19 infekciju, hospitalizācija un nāves gadījumu skaits valstī strauji palielinājās, tika noteikts pienākums darba vai amata pienākumu veikšanai valsts pārvaldē vai klātienē uzrādīt sadarbspējīgu vakcinācijas vai pārslimošanas sertifikātu. Pienākums vakcinēties tika noteikts saskaņā ar likumu un tam ir leģitīms mērķis - neatliekama sociāla vajadzība aizsargāt citu cilvēku tiesības - sabiedrības epidemioloģiskās drošības aizsardzība, kas saistās ar infekcijas izplatības ierobežošanu, vienlaikus sabiedrības interesēs nodrošinot svarīgu valsts funkciju un pakalpojumu nepārtrauktību. Tādā veidā valsts īstenoja pienākumu, kas cita starpā izriet arī no Satversmes 93.un 111.panta un citām Satversmes normām.

Šā gada 15. februārī valdība ir atbalstījusi pakāpenisku drošības pasākumu mazināšanu. Būtiskākās izmaiņas tiek plānotas no šā gada 1. marta. Ministru kabineta 2022. gada 15.februāra noteikumi Nr. 127 “Grozījumi Ministru kabineta 2021. gada 28. septembra noteikumos Nr. 662 “Epidemioloģiskās drošības pasākumi Covid-19 infekcijas izplatības ierobežošanai”” no 2022. gada 1. marta vairs neparedz derīguma termiņa noteikšanu primārās vakcinācijas sertifikātiem pakalpojumu saņemšanai un pasākumu apmeklēšanai, kā arī paredzēta citu ierobežojumu, kas saistīti ar vakcinācijas vai pārslimošanas sadarbspējīga sertifikāta esamību vai neesamību,

atcelšana.

Stājoties spēkā Likumprojektam, valstī tiktu ierobežotas iespējas spert tādus soļus, kas līdz šim ir bijuši nepieciešami sabiedrības epidemioloģiskās drošības aizsardzībai, tostarp paredzot pienākumu nodarbinātajiem veikt vakcināciju pret Covid-19 infekciju. Tieslietu ministrija saskata risku, ka būtībā Likumprojektā paredzētais regulējums varētu nonākt pretrunā tiem likumdevēja pienākumiem un tiesībām, kas izriet no Satversmes VIII nodaļā ietvertajām cilvēka pamattiesībām, tostarp šāds ierobežojums būtu pretrunā arī Satversmes 116.pantā paredzētajam likumdevēja pilnvarojumam ierobežot cilvēka pamattiesības, lai aizsargātu citu cilvēku tiesības, demokrātisko valsts iekārtu, sabiedrības drošību, labklājību un tikumību.

Likumprojekta anotācijā norādīts: “Vakcinācija neierobežo vīrusa izplatību, jo to vienlīdz plaši izplata kā vakcinēts tā nevakcinēts cilvēks. Neskatoties uz argumentiem par Covid-19 vakcīnu lomu hospitalizācijas un nāves gadījumu skaita samazināšanā, kopējā statistikas datu tendence un jauno paveidu radītie draudi parāda, ka šīs vakcīnas nodrošinātais rezultāts ir nepietiekams un nepārliciecināms, lai pieņemtie, apjomīgie cilvēktiesību ierobežojumi, vadoties pēc vakcinācijas fakta, varētu tikt uzskatīti kā viennozīmīgi un samērīgi.”

Minētajai informācijai nevar piekrist. Veselības ministrijas sagatavotajā 2022.gada 22.februāra informatīvajā ziņojumā “Informācija par aktuālo epidemioloģiskās drošības situāciju un Covid-19 testēšanu, kā arī veselības aprūpes sistēmas kapacitāti” (*skatīts Ministru kabineta 2022.gada 22.februāra sēdē, 5.1.punkts, 22-TA-609, pieejams: file:///C:/Users/Liene/AppData/Local/Temp/VM_epid_220222_1_.pdf*) ietvertie dati liecina, ka:

- saslimstība laika posmā no 2022.gada 3.janvāra līdz 13.februārim ar Covid-19 infekciju uz 100 000 balstvakcinētām personām, uz 100 000 vakcinētām personām un uz 100 000 nevakcinētām un vakcinācijas kursu nepabeigušām personām visaugstāko līmeni sasniedza tieši pēdējā iedzīvotāju grupā un vismazāko pirmajā iedzīvotāju grupā;
- laika posmā no 2022.gada 7.februāra līdz 13.februārim stacionēto pacientu skaits uz 100 000 iedzīvotāju ar Covid-19 infekciju kā pamatdiagnozi bija: nevakcinētie 43,9 uz 100 000; primāro vakcināciju veikušie 18,4 uz 100 000; primāro un balstvakcināciju veikušie 8,8 uz 100 000;
- laika posmā no 2022.gada 14.februāra līdz 20.februārim mirušie bija: nevakcinētie 9,2 uz 100 000; primāro vakcināciju veikušie 3,1 uz 100 000; primāro un balstvakcināciju veikušie 1,7 uz 100 000.

Norādītā informācija ļauj secināt, ka pastāv skaidra saikne starp vakcinācijas tvērumu un hospitalizācijas un mirstības rādītājiem – jo vairāk cilvēku ir vakcinējušies, jo mazāks ir risks ar šo slimību nonākt slimnīcā vai nomirt no tās.

Ievērojot vakcinācijas pret Covid-19 infekciju lomu epidemioloģiskās drošības aizsardzībā, tai var būt būtiska nozīme svarīgu valsts funkciju un pakalpojumu nepārtrauktības nodrošināšanā un cilvēka pamattiesību aizsardzībā un nodrošināšanā.

Ar Likumprojekta 4.panta spēkā stāšanos spēku zaudētu normas, kas paredz epidemioloģiskās drošības prasības, kas saistītas ar vakcinācijas sadarbspējīga sertifikāta esamību vai neesamību. Tā kā Likumprojekta anotācijā norādītā informācija nav epidemioloģiski pamatota, tas varētu radīt ievērojamus riskus sabiedrības veselības aizsardzībai.

Papildus uzsverams, ka ārkārtas situācijās, kā arī, lai novērstu Covid-19 infekcijas strauju izplatīšanos, bieži vien ir nepieciešams reaģēt ātri un nevilcinoties, tāpēc Ministru kabinets šādus lēmumus var pieņemt ātrāk. Kā ir norādījusi Satversmes tiesa, izpildvarai dotais pilnvarojums pieņemt ārkārtējās situācijas pārvaldei nepieciešamās tiesību normas ir pamatots galvenokārt uz tās iespējām rīkoties ātri un pieņemt administratīvus aktus ar prognozes raksturu, kā arī uz izpildvaras saikni ar jomas speciālistiem, kuri spēj novērtēt ar ārkārtējo situāciju saistītos riskus no attiecīgā zinātniskā – konkrētajā gadījumā epidemioloģiskā un infektoloģiskā – skatupunkta. Ministru kabinets kā skaitliski mazāks un idejiskajā ziņā vairāk vienots valsts

varas institūts situācijā, kuras steidzamība neļauj gaidīt, kamēr Saeima attiecīgos lēmumus pieņems likumdošanas procesa ietvaros, tiek pilnvarots spert atsevišķus soļus, kas normālos apstākļos ir Saeimas kompetencē. Šāda kārtība atbilst varas dalīšanas principam (*skat. Satversmes tiesas 2020. gada 11. decembra sprieduma lietā Nr. 2020-26—106 14. punktu*). Pēc Likumprojekta pieņemšanas būtu neskaidra Ministru kabineta kompetence ārkārtējās situācijas laikā, ja to būtu nepieciešams izsludināt, lemt par personu tiesību ierobežojumiem vai personu pienākumiem saistībā ar vakcināciju pret Covid-19 infekciju. Tas varētu novest pie Ministru kabineta nespējas pilnvērtīgi vadīt ārkārtējo situāciju un īstenot valsts epidemioloģiskā apdraudējuma novēršanu un pārvarēšanu, kas savukārt kavētu sasniegt Satversmes 116.pantā paredzētos mērķus.

Tāpat norādāms, ka iecelšanu un izceļšanu no valsts regulējošās tiesību normas saistībā ar vakcinācijas sertifikāta esamību izriet no ES normatīvajiem aktiem, līdz ar to likumprojekts, kas paredz atcelt **visus** ierobežojumus, nonāktu pretrunā ES vienotajai brīvas personu kustības politikai pandēmijas situācijā.

Tāpat nav skaidrs likumprojekta 2.panta tvērums, kas paredz, ka “Valsts nodrošina vakcīnu pret Covid-19 un tā paveidiem pieejamību bez maksas **visiem, kuri to vēlas.**” Šajā sakarā norādāms, ka medicīniskie pakalpojumi bez maksas valstī tiek nodrošināti konkrētām, definētām personu grupām, proti, tām, kurām ir saistība ar Latvijas valsti. Latvija nevar nodrošināt vakcīnas “visiem, kas to vēlas” (proti, nebūtu atbalstāms t.s. “vakcinācijas tūrisms” uz Latvijas valsts budžeta rēķina).

Tā kā iniciatīvas grupas iesniegtā likumprojekta tekstu turpmākajā procesā vairs nevar grozīt, ir jānodrošina tas, lai tautas nobalsošanai netiktu virzīts tāds projekts, kas ir pretrunā ar demokrātiskas un tiesiskas valsts pamatvērtībām (*skat. Satversmes tiesas 2013. gada 18. decembra sprieduma lietā Nr. 2013-06-01 13.2. punktu*).

Ievērojot minēto, Tieslietu ministrijas ieskatā Centrālajā vēlēšanu komisijā iesniegtais likumprojekts “Likums par vakcinācijas pret Covid-19 brīvprātīgumu” nonāk pretrunā Satversmes VIII nodaļai un nav uzskatāms par iesniegtu atbilstoši Satversmes 78. pantam, jo nav pilnīgi izstrādāts pēc satura.

Valsts sekretāra vietniece
tiesību politikas jautājumos

A.Smiltēna