



LATVIJAS VALSTS PREZIDENTS

PAZIŅOJUMS

Rīgā

2022. gada 9. jūnijā

Nr. 19

Par Elektronisko sakaru likuma nodošanu otrreizējai caurlūkošanai

Daru zināmu, ka, pamatojoties uz Latvijas Republikas Satversmes 71. pantu, 2022. gada 9. jūnijā esmu prasījis 2022. gada 2. jūnijā pieņemtā Elektronisko sakaru likuma (13. Saeimas likumprojekts Nr. 1216/Lp13) otrreizēju caurlūkošanu, nosūtot šādu motivētu rakstu Saeimas priekšsēdētājam Inārai Mūrniecei:

Saeima 2022. gada 2. jūnijā pieņēma Elektronisko sakaru likumu (turpmāk – Likums) (13. Saeimas likumprojekts Nr. 1216/Lp13), kura spēkā stāšanās paredzēta nākamajā dienā pēc Likuma izsludināšanas.

Atbilstoši likumprojekta sākotnējās ietekmes novērtējuma ziņojumā (anotācijā) norādītajam, likumprojekts izstrādāts, lai pārņemtu Eiropas Parlamenta un Padomes 2018. gada 11. decembra direktīvā Nr.2018/1972/ES par Eiropas Elektronisko sakaru kodeksa izveidi noteiktos pasākumus (*sk. likumprojekta Nr. 1216/Lp13 "Elektronisko sakaru likums" sākotnējās ietekmes novērtējuma ziņojuma (anotācijas) I sadaļas 1. un 2. punktu*).

Direktīvas 124. pants paredz, ka dalībvalstīm šajā direktīvā paredzētais regulējums ieviešams līdz 2020. gada 21. decembrim (*sk. turpat, V sadaļas 1. punkts*).

Jau likumprojekta izstrādes gaitā pirms tā iesniegšanas izskatīšanai Saeimā konstatēta atsevišķa regulējuma daļa, kas pieņemtajā Likumā ietverta tā 99.-101. pantā, neatbilstība Eiropas Parlamenta un Padomes 2002. gada 12. jūlija Direktīvai 2002/58/EK par personas datu apstrādi un privātās dzīves aizsardzību elektronisko komunikāciju nozarē (direktīva par privāto dzīvi un

elektronisko komunikāciju), uz ko uzmanību vērta Tieslietu ministrija un Datu valsts inspekcija (*sk. turpat, I sadaļas 2. punktu*). Līdzīgi šo jautājumu pirms trešā lasījuma aktualizēja Saeimas Juridiskais birojs (*sk. Saeimas Juridiskā biroja 2022. gada 14. aprīļa atzinuma Nr. 111.13/1-72-13/22 7. punktu*).

Ja likumdošanas procesā gan Tieslietu ministrija, gan Datu valsts inspekcija, gan Saeimas Juridiskais birojs ir norādījis uz potenciālu jaunā regulējuma nesaderību ar Eiropas Savienības tiesībām, tad šīs norādes ir vēra ņemamas un nopietni izvērtējamas pēc būtības.

I

Atbilstoši Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 68. pantam un Latvijas Pilsoņu kopuma paustajai gribai 2003. gada 20. septembra tautas nobalsošanā par dalību Eiropas Savienībā Latvija ir Eiropas Savienības dalībvalsts.

Ar to Latvijas tiesību sistēma ir atvērta Eiropas Savienības tiesību sistēmai un likumdevēja un tiesību piemērotāja pienākums ir nodrošināt pienācīgu Eiropas Savienības tiesību īstenošanu tiesiskajā un sociālajā realitātē (*plašāk sk.: Reževska D., Ziemeļe I. 15. pants. Grām.: Administratīvā procesa likuma komentāri. A un B daļa. Sagatavojis autoru kolektīvs Dr.iur. J. Briedes zinātniskajā redakcijā. Rīga: Tiesu Namu Aģentūra, 2013, 236.-239.lpp.*).

Dalība Eiropas Savienībā prasa nodrošināt pienācīgu uzņemto saistību izpildi un efektīvu Eiropas Savienības tiesību īstenošanu (*sk. Satversmes tiesas 2004. gada 7. jūnija sprieduma lietā Nr. 2004-01-06 secinājumu daļas 7. punktu*).

Visupirms tas ir paša likumdevēja pienākums, nodrošināt Latvijas tiesību sistēmas harmonizāciju ar Eiropas Savienības tiesībām savlaicīgi un kvalitatīvi nacionālajā tiesību sistēmā pārņemot ieviešamās Eiropas Savienības tiesības (*sk. Satversmes tiesas 2019. gada 6. marta sprieduma lietā Nr. 2018-11-01 18.4.1. punktu un 2019. gada 7. jūnija sprieduma lietā Nr. 2018-15-01 13.2. punktu*).

Atbilstoši labas likumdošanas principam likumdevējam jānodrošina topošā nacionālā regulējuma atbilstības izvērtējums Eiropas Savienības tiesībām, kā arī jāsekmē demokrātiju stiprinoša un ilgtspējīga tiesiskā regulējuma pieņemšana. Lai sekmētu Eiropas Savienības mērķu sasniegšanu, likumdevējam ir pienākums ņemt vērā pat vēl formāli spēkā nestājušos Eiropas Savienības tiesisko regulējumu (*sk. Satversmes tiesas 2019. gada 6. marta sprieduma lietā Nr. 2018-11-01 18.4.2. punktu*). Likumdevējam ir pienākums pastāvīgi sekot līdzi izmaiņām Eiropas Savienības tiesībās un nepieciešamības gadījumā saskaņot arī spēkā esošo regulējumu ar jauniem Eiropas Savienības tiesību aktiem vai Eiropas Savienības Tiesas judikatūru (*sk. Satversmes tiesas 2019. gada 7. jūnija sprieduma lietā Nr. 2018-15-01 13.2. punktu*).

Pienākuma ievērot Eiropas Savienības tiesības būtisks pārkāpums var būt par pamatu Satversmes tiesai atzīt pieņemto tiesību normu par labas likumdošanas principam neatbilstošu un spēkā neesošu (*sk. turpat*).

II

Šā Likuma izstrādes gaitā likumdevējs izvēlējās izstrādāt jaunu likumu, vienlaikus tajā bez būtiskām izmaiņām un atbilstoša izvērtējuma pārņemot vairākas tiesību normas no šobrīd spēkā esošā likuma, kas regulē attiecīgos jautājumus (*sk. spēkā esošā Elektronisko sakaru likuma 19. panta pirmās daļas 11. punktu un 71.¹ pantu*).

Nepastarpināti uzklusot Satiksmes ministrijas, Datu valsts inspekcijas un Saeimas Juridiskā biroja viedokli, esmu pārliecinājies, ka nevienam nav šaubu, ka jau šobrīd attiecīgais spēkā esošais regulējums nav saderīgs ar Eiropas Savienības tiesībām un Eiropas Savienības Tiesas judikatūru.

Labas likumdošanas princips pieprasa likumprojekta sagatavotājam un pašam likumdevējam likumdošanas procesā pienācīgi izvērtēt arī tādu tiesību normu, kas likumprojektā tiek pārņemtas no jau spēkā esoša likuma, atbilstību Eiropas Savienības tiesībām. Tāpat likumprojekta iesniedzējam un likumdevējam pašam jāizvērtē, vai spēkā esošais regulējums un tā iecerētās izmaiņas ir atbilstošas aktuālajai nacionālajai un pārnacionālajai tiesību realitātei un neprasa pilnveidošanu.

Demokrātiskā tiesiskā valstī nebūtu pieļaujama situācija, kad likumdevēja rīcībā ir informācija par pastāvošā tiesiskā regulējuma nepilnībām, bet tas tik un tā tiek mehāniski pārņemts un iekļauts jaunajā likumā, nenovēršot apzinātās problēmas.

Īpaši kritiski vērtējams, ka jaunajā likumā netiek iekļautas kādas norādes (piemēram, attiecīgi pārejas noteikumi) par to, kā likumdevējs plāno atrisināt apzinātās regulējuma nepilnības, un uzdevumi tiesību piemērotājiem par to, kā piemērot šādu regulējumu, zinot par tā nesaderību ar Eiropas Savienības tiesībām.

III

No Likuma izstrādes materiāliem konstatējams, ka likumdevēja rīcībā bija informācija par atsevišķu likumā iekļauto tiesību normu neatbilstību Eiropas Savienības tiesību regulējumam un Eiropas Savienības Tiesas judikatūrai. Tāpat no minētajiem dokumentiem konstatējams, ka atbildīgās institūcijas, kas iesaistītas Likuma izstrādē, savstarpēji nav spējušas vienoties par pienācīgu problēmas risinājumu, lai nodrošinātu Likumā ietvertā tiesiskā regulējuma atbilstību Eiropas Savienības tiesībām (*sk. atbildīgās Saeimas Tautsaimniecības, agrārās, vides un reģionālās politikas komisijas dokumentus likumprojekta Nr. 1216/Lp13 "Elektronisko sakaru likumu" 2. un 3. lasījumam*).

Saeimas Tautsaimniecības, agrārās, vides un reģionālās politikas komisijai bija zināms Saeimas Juridiskā biroja aicinājums izvērtēt to, vai likumprojekta 99., 100. un 101. pantā ietvertais regulējums ir tāds, kurš taisnīgi salāgo personas datu aizsardzības interesi ar tām interesēm, kuru dēļ personas dati ir glabājami

un nododami valsts institūcijām (sk. Saeimas Juridiskā biroja 2022. gada 14. aprīļa atzinumu Nr. 111.13/1-72-13/22).

Tāpat Saeimas Tautsaimniecības, agrārās, vides un reģionālās politikas komisijai bija pieejama padziļināta attiecīgo problēmjautājumu analīze, kuru veicis personas datu tiesību lietpratējs Māris Ruķers (sk. Māra Ruķera 2022. gada 8. aprīļa iesniegumu par likumprojekta "Elektronisko sakaru likums" (Nr. 1216/Lp13) 99.-101. panta paredzētā regulējuma neatbilstību Latvijas Republikas Satversmes 96. pantam, Eiropas Savienības tiesībām un Eiropas Padomes Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas 8. pantam), kura izteiktajiem argumentiem pēc būtības ir piekritis gan Latvijas Republikas tiesībsargs savā atzinumā par likumprojektu (sk. Latvijas Republikas tiesībsarga vēstuli par likumprojektu "Elektronisko sakaru likums" (Nr. 1216/Lp13) pirms trešā lasījuma), gan Datu valsts inspekcija (sk. Datu valsts inspekcijas 2022. gada 6. maija vēstuli Nr. 7.-4.2/79-N) un Tieslietu ministrija (sk. Tieslietu ministrijas 2022. gada 6. maija vēstuli Nr. 1-24/1467).

IV

Likuma 99. – 101. pantā iekļautais regulējums principā ir pārņemts no pašreiz spēkā esošā Elektronisko sakaru likuma ar redakcionālām izmaiņām. Šis regulējums pēc būtības nosaka saglabājamo datu glabāšanu 18 mēnešus par visām personām un visiem elektroniskās saziņas līdzekļiem, kā arī datplūsmas datiem bez jebkādas nošķiršanas, ierobežojumiem vai izņēmumiem.

Lai gan Likuma izstrādes gaitā Latvijas Republikas tiesībsargs, Saeimas Juridiskais birojs, Tieslietu ministrija, Datu valsts inspekcija un attiecīgās jomas lietpratēji ir pievērsuši likumdevēja uzmanību pastāvošai piedāvātā regulējuma nesaderībai ar Eiropas Savienības tiesībām, ar Likumu tomēr nav atrisinātas vismaz divas jau ilgstoši pastāvošas un labi apzinātas problēmas.

Pirmkārt, Likums joprojām paredz iespēju nodrošināt kompetentajām institūcijām piekļuvi saglabājamiem datiem tādiem mērķiem, kas neatbilst Eiropas Savienības tiesībās noteiktajam.

Otrkārt, Likumā noteiktais saglabājamo datu par visām personām un visiem elektroniskās saziņas līdzekļiem glabāšanas termiņš ir problemātisks.

V

Jau likumprojekta anotācijā atrodama norāde, ka Tieslietu ministrijas un Datu valsts inspekcijas ieskatā piedāvātajā likumprojekta redakcijā ir saskatāma problemātika par saglabājamo datu piekļuves nodrošināšanu kompetentajām institūcijām tādiem mērķiem, kas neatbilst Direktīvas 2002/58 15. panta 1. punktā noteiktiem mērķiem, kā arī attiecībā uz saglabājamo datu glabāšanas termiņa atbilstību Direktīvai 2002/58 un Eiropas Savienības Tiesas judikatūrai (sk. likumprojekta Nr. 1216/Lp13 "Elektronisko sakaru likums" sākotnējās ietekmes novērtējuma ziņojuma (anotācijas) I sadaļas 2. punktu).

Tāpat likumprojekta apspriešanas gaitā uz šo problēmu uzmanību ir vēršuši Latvijas Republikas tiesībsargs, Saeimas Juridiskais birojs un jomas lietpratēji, taču likumdevējs uz šiem izvērstajiem un argumentētajiem iebildumiem nav pienācīgi reaģējis, korigējot Likuma redakciju (*sk. šā raksta III un IV sadaļu*).

Vēlos vērst uzmanību, ka Saeimas Juridiskajam birojam ir pienākums nodrošināt likumdevēju ar profesionāli sagatavotu informāciju par apspriestā regulējuma atbilstību Satversmei un Eiropas Savienības tiesībām (*sk. Satversmes tiesas 2011. gada 19. oktobra sprieduma lietā Nr.2010-71-01 18.2. punktu*). Savukārt tiesībsargam ir pienākums sniegt Saeimai rekomendācijas par regulējuma pilnveidošanu cilvēktiesību jomā un norādīt uz nepilnībām, kuras likumdevējam būtu jānovērš (*sk. Satversmes tiesas 2010. gada 20. decembra sprieduma lietā Nr.2010-44-01 14.1. punktu*).

Līdzīgi saskaņā ar Fizisko personu datu apstrādes likuma 3. panta otro daļu un 4. panta pirmās daļas 5. punktu Datu valsts inspekcijai ir pienākums aizsargāt cilvēka pamattiesības un pamatbrīvības datu aizsardzības jomā un sniegt Saeimai un Ministru kabinetam ieteikumus par nepieciešamo tiesību aktu izdošanu vai grozīšanu šajā jomā.

Šo iepriekš minēto institūciju, kā arī Tieslietu ministrijas profesionālās līdzdalības likumdošanas procesā mērķis ir sniegt likumdevējam atbalstu jautājumos, kas saistīti ar apspriestā regulējuma atbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normām, tostarp nodrošinot regulējuma saderību ar Eiropas Savienības tiesībām. Labas likumdošanas princips prasa, lai likumdevējs rūpīgi ieklausītos šajos juridiskajos atzinumos un ņemtu tos vērā pēc būtības, savlaicīgi nodrošinot ar Eiropas Savienības tiesībām saderīga regulējuma pieņemšanu (*sk. arī Satversmes tiesas 2019. gada 6. marta sprieduma lietā Nr. 2018-11-01 18.3.-18.5. punktu*).

Pastāvot konkrētiem un argumentētiem Latvijas Republikas tiesībsarga, Saeimas Juridiskā biroja, Tieslietu ministrijas un Datu valsts inspekcijas iebildumiem par Likuma nesaderību ar Eiropas Savienības tiesībām, kuri nav tikuši novērsti, es nevaru pieņemt Likumu izsludināt.

VI

Šobrīd likumdevējs ir pielāvis, ka, ar lielu varbūtību, arī pēc tikko pieņemtā Likuma spēkā stāšanās atsevišķos identificējamos gadījumos turpināsies potenciāla un pietiekami reāla iespēja pārkāpt iedzīvotāju Satversmes 96. pantā garantētās tiesības uz privātās dzīves neaizskaramību, nevajadzīgi veicot datu saglabāšanu vienlaikus par visiem elektronisko sakaru lietotājiem, visiem elektronisko sakaru pakalpojumiem un vienādā termiņā.

Likumdevējam likumdošanas procesā minētie problēmjautājumi bija zināmi, tāpat kā norādes, kādas darbības būtu veicamas un kādi apsvērumi ņemami vērā, lai izstrādātais regulējums nepārkāptu Eiropas Savienības tiesisko regulējumu personas datu aizsardzības jomā.

Būtiski ņemt vērā, ka tiesību aktos, kuros paredzēta personas datu saglabāšana, vienmēr ir jābūt noteiktiem objektīviem kritērijiem, kas veido saikni starp saglabājamajiem datiem un sasniedzamo mērķi. Likumdevējam ir jāmazina riski, ka saglabājamo datu apstrāde varētu radīt nesamērīgu aizskārumu personas pamattiesībām uz privātās dzīves neaizskārumību un datu aizsardzību.

Jāņem vērā, ka demokrātiskā tiesiskā valstī iedzīvotāju un to savstarpējās komunikācijas totāla uzraudzība, kas faktiski pastāv, uzglabājot visu iedzīvotāju savstarpējās komunikācijas metadatus, nav pieļaujama.

VII

Apzinoties, ka nav pieļaujams tiesiskais vakuums saglabājamo datu glabāšanas regulējumā, likumdevējam iespējami ātri ir jārod risinājums, lai taisnīgi salāgotu personas datu aizsardzības interesi ar tām interesēm, kuru dēļ personas dati ir glabājami. Šim risinājumam ir jāņem vērā, ka vispārīga un nediferencēta datu vākšana, ko pēc būtības lielā mērā kontrolē paši datu apstrādātāji, nav atbilstoša Eiropas Savienības regulējumam un Eiropas Savienības Tiesas judikatūrai.

Latvijā kā demokrātiskā un tiesiskā valstī katrs tās iedzīvotājs jau pirmšķietami nedrīkst tikt turēts aizdomās un “preventīvi uzraudzīts” tikai tādēļ, ka atbildīgās institūcijas nespēj izstrādāt tādu saglabājamo datu glabāšanas regulējumu, kas respektē gan valsts un sabiedrības kopumā leģitīmās intereses, gan katras personas tiesības uz savu datu aizsardzību.

Argumenti par valsts drošības apdraudējuma novēršanu nav absolūti, un tas bez citiem samērīgiem ierobežojumiem un atbilstošiem kontroles institūtiem nevar attaisnot vispārēju un nediferencētu informācijas par datu plūsmu un atrašanās vietas datu saglabāšanu bez nekādas nošķiršanas, ierobežojumiem vai izņēmumiem.

Likumdevējam ir jāizvēlas saprātīgi kritēriji, no kura personu loka, kādi metadati un cik ilgi tie ir glabājami, lai samērīgi līdzsvarotu iedzīvotāju intereses un no Satversmes 96. panta izrietošās tiesības netikt pastāvīgi uzraudzītam, un tiesībsargājošo iestāžu vajadzības tos uzglabāt un konkrētā gadījumā tiem piekļūt kriminālizmeklēšanas nolūkos.

Turklāt jāņem vērā tas, ka demokrātiskā tiesiskā valstī cilvēku nedrīkst turēt vispārīgās “aizdomās”, kas nav saprātīgi pamatotas un tuvāk specificētas.

Tādēļ šādas vispārīgas, nespecificētas “aizdomas” nedrīkst vispārīgi pamatot datu nediferencētu glabāšanu pret visām personām uz visiem vienādu laika periodu.

Šāda samērīga līdzsvara atrašana ir aktuāls izaicinājums likumdevējam, kuram jāspēj nosargāt indivīda autonomija (*sk.: Levits E. Latvijas tiesību attīstība kopš 1990. gada – no padomju sistēmas uz modernu Eiropas Savienības dalībvalsts tiesību sistēmu. Augstākās tiesas biļetens, 2018, Nr.17, 59.lpp.*).

Šo divu pretējo interešu salāgošana ir politiski būtisks un jūtīgs jautājums. Tas prasa no likumdevēja rūpīgu apsvēršanu, kam jāatspoguļojas arī likumdošanas materiālos.

Tāpat jāņem vērā, ka likumdošanas process Saeimā nav tiesas process, kurā darbotos sacīkstes princips un kurā deputāti tikai kā vienkārši arbitri izlemtu par labu vienam vai otram priekšlikumam, ko tiem piedāvā likumprojekta iesniedzējs vai citas likumdošanas procesā iesaistītās personas. Likumdevējam pašam ir jāspēj aktīvi iesaistīties un atrast risinājumus, ja konstatēta kāda tiesiska problēma, kas iesniegtajā likumprojektā nav atrisināta pēc būtības.

Tieši šeit likumdevējam ir iespēja un pienākums rīkoties, lai pienācīgi ieviestu Eiropas Savienības tiesību normas, ievērojot leģitīmas sabiedrības drošības intereses un pastāvošos nacionālos drošības riskus.

VIII

Ņemot vērā iepriekš minēto un pamatojoties uz Satversmes 71. pantu, prasu Elektronisko sakaru likuma (13. Saeimas likumprojekts Nr. 1216/Lp13) otrreizēju caurlūkošanu.

Lūdzu Saeimu pilnveidot Elektronisko sakaru likuma 99., 100. un 101. pantā ietvertu saglabājamo datu regulējumu, lai taisnīgi salāgotu personas datu aizsardzības interesi ar tām interesēm, kuru dēļ personas dati ir glabājami un nododami valsts institūcijām, kā arī nodrošinātu to, lai šis regulējums atbilstu Eiropas Savienības tiesībām un aktuālajai judikatūrai.

Šajā procesā aicinu ļoti rūpīgi ieklausīties Latvijas Republikas tiesībsarga, Saeimas Juridiskā biroja, Tieslietu ministrijas, Datu valsts inspekcijas un jomas lietpratēju argumentos un tos ņemt vērā pēc būtības, sagatavojot ar Eiropas Savienības tiesībām saderīgu regulējumu.

Kā minimums šajā ziņā būtu precīzs uzdevums pārejas noteikumos ar konkrētu termiņu sagatavot likumprojektu, kurš atrisinātu šo Likuma problēmu un kuru šī Saeima varētu vēl pieņemt savā atlikušajā pilnvaru termiņā. Tāpat šajā pārejas noteikumā būtu ietverama norāde tiesību piemērotājam, ka, kamēr nav veikti Likuma grozījumi, Likuma 99., 100. un 101. pants šajā ziņā piemērojams, ievērojot relevanto Eiropas Savienības Tiesas judikatūru un katrā gadījumā pārliedzinoties par personas pamattiesību aizskāruma nepieciešamību un attaisnojamību.

Tā kā Likuma pārejas noteikumos ir ietverta virkne uzdevumu Ministru kabinetam un citām institūcijām ar konkrētiem termiņiem, kas paveicami Likuma ieviešanai, un ievērojot to, ka Likuma otrreizēja caurlūkošana var prasīt zināmu laiku, likumdevējs var izvērtēt iespēju pārejas noteikumos saprātīgi koriģēt tajos paredzētos termiņus, ievērojot iespējamo nobīdi ar prognozēto Likuma spēkā stāšanās brīdi.

Valsts prezidents



Egils Levits