NORAKSTS

Lieta Nr.A420648511
SKA-309/2012

SPRIEDUMS

Rīgā 2012.gada 30.oktobrī

Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments kopsēdē šādā sastāvā:

kopsēdes priekšsēdētāja senatore V.Krūmiņa
senatore J.Briede
senators A.Guļāns
senatore V.Kakste
senatore D.Mita
senators J.Neimanis
senatore I.Skultāne
senatore R.Vīduša

piedaloties pieteicējas biedrības „*/Nosaukums/*" pārstāvim *A.T.*,

atbildētājas Rīgas pilsētas pašvaldības pusē pieaicinātās iestādes Rīgas domes pārstāvim *A.L.*,

atklātā tiesas sēdē izskatīja administratīvo lietu, kas ierosināta, pamatojoties uz biedrības „*/Nosaukums/*" pieteikumu par Rīgas pilsētas izpilddirektora 2011.gada 9.novembra lēmuma Nr.4-21.1/RD-11-3573-nd atcelšanu, sakarā ar Rīgas pilsētas izpilddirektora kasācijas sūdzību par Administratīvās rajona tiesas 2011.gada 16.novembra spriedumu.

Aprakstošā daļa

[1] Pieteicēja biedrība „*/Nosaukums/*" 2011.gada 8.novembrī iesniedza Rīgas pilsētas pašvaldībā pieteikumu par gājiena rīkošanu 2011.gada 18.novembrī.

Rīgas pilsētas izpilddirektors ar 2011.gada 9.novembra lēmumu Nr.4-21.1/RD-11-3573-nd (turpmāk – izpilddirektora lēmums) atstāja gājiena pieteikumu bez izskatīšanas, jo tas iesniegts mazāk kā 10 darba dienas pirms plānotā pasākuma.

[2] Pieteicēja iesniedza Administratīvajā rajona tiesā pieteikumu par izpilddirektora lēmuma atcelšanu.

[3] Administratīvā rajona tiesa ar 2011.gada 16.novembra spriedumu apmierināja pieteikumu. Spriedums pamatots ar tālāk minētajiem argumentiem.

[3.1] Lai gan izpilddirektora lēmums formulēts kā atteikums izskatīt gājiena pieteikumu, tā mērķis ir aizliegt rīkot gājienu. Tāpēc tas vērtējams kā aizliegums rīkot gājienu.

[3.2] Saskaņā ar likuma „Par sapulcēm, gājieniem un piketiem" 13.panta otro daļu pieteikumu par pasākuma rīkošanu iesniedz pašvaldībā ne ātrāk kā četrus mēnešus un ne vēlāk kā 10 darba dienas pirms attiecīgā pasākuma norises. Pieteicēja ir nokavējusi minēto materiāli tiesisko termiņu.

[3.3] Materiāltiesiski termiņi parasti ir prekluzīvi. Tomēr ir iespējami izņēmumi, īpaši gadījumos, kuros materiāltiesiskais termiņš attiecas uz būtisku cilvēktiesību īstenošanu. Šādos gadījumos termiņa prekluzīvajam raksturam ir jābūt pietiekami skaidri izsecināmam no attiecīgajām tiesību normām, turklāt termiņa prekluzivitātei jābūt konstitucionāli pieļaujamai. Tas nozīmē, ka ir jāpastāv publiskai sabiedrības interesei, kuras dēļ pat gadījumā, ja termiņš ir nokavēts objektīvu iemeslu dēļ, to nav pieļaujams atjaunot. Līdz ar to jautājums par to, vai termiņš ir prekluzīvs, ir interpretācijas jautājums. Uz to jāatbild, ņemot vērā attiecīgā regulējuma mērķi, kuram ir jābūt ar tādu „svaru", ka tas var attaisnot termiņa prekluzīvo iedarbību.

Konkrētajā gadījumā materiāltiesiskais termiņš skar fundamentālu cilvēka pamatbrīvību (pulcēšanās un uzskatu paušanas brīvību) īstenošanu. Šādā gadījumā termiņa prekluzivitātei būtu skaidri jāizriet no tiesību normām. Taču likums „Par sapulcēm gājieniem un piketiem", kā arī Administratīvā procesa likums neparedz pašvaldībai tiesības materiāli tiesiska termiņa nokavējuma gadījumā atstāt pieteikumu par gājiena, sapulces vai piketa rīkošanu bez izskatīšanas. Tāpat likums neparedz

pašvaldībai tiesības aizliegt pasākuma norisi tikai tāpēc, ka nokavēts likumā noteiktais termiņš pieteikuma iesniegšanai.

Līdz ar to pašvaldība, atstājot pieteikumu bez izskatīšanas, nav ievērojusi likuma „Par sapulcēm, gājieniem un piketiem" 3.panta otrajā daļā noteikto, ka gājienu tiesību izmantošanu nevar pakļaut ierobežojumiem, kas nav noteikti ar likumu.

[3.4] Gājiens ir aizliegts tikai tāpēc, ka pašvaldībai gājiena pieteikuma izskatīšanai ir atlicis mazāk par 10 darba dienām.

Likuma „Par sapulcēm, gājieniem un piketiem" 13.panta otrās daļas pirmajā teikumā noteiktā termiņa mērķis nav aizsargāt iestādes tiesības uz lietu izskatīšanu 10 darba dienu laikā, bet ļaut valsts pārvaldei pēc iespējas labāk sagatavoties tam, lai nodrošinātu personu pulcēšanās brīvību īstenošanu. Turklāt, kā liecina minētā likuma 13.panta otrās daļas otrajā teikumā noteiktais, ka pieteikumu var iesniegt arī ne vēlāk kā 24 stundas pirms plānotā pasākuma norises, kā arī likuma 16.pantā noteiktais par aizlieguma pieņemšanas termiņiem, iestādei ir jābūt gatavai un spējīgai izvērtēt apdraudējumus un pieņemt lēmumu līdz pat pasākuma norises brīdim. Līdz ar to personām piemītošo pamattiesību ievērošana ņem virsroku pār tiesību normā iestādei noteiktā termiņa ievērošanu.

Ņemot vērā iepriekš minēto, aizliegums rīkot gājienu nav samērīgs pulcēšanās brīvības ierobežojums. Tādējādi izpilddirektora lēmums ir prettiesisks un atceļams.

[4] Rīgas pilsētas izpilddirektors iesniedza kasācijas sūdzību par Administratīvās rajona tiesas spriedumu. Kasācijas sūdzība pamatota ar tālāk minētajiem argumentiem.

[4.1] Tiesa nepamatoti uzskatījusi, ka izpilddirektora rīkojuma mērķis ir bijis aizliegt rīkot gājienu. Tas neizriet no izpilddirektora lēmuma satura. Lēmumā ir runa vienīgi par pieteikuma iesniegšanas termiņa nokavējumu, bet ne gājiena aizliegšanu.

[4.2] Gājiena pieteikums atstāts bez izskatīšanas, pamatojoties uz Administratīvā procesa likuma 41., 42. un 44.pantu.

[4.3] Satversmes tiesas 2006.gada 23.novembra spriedumā lietā Nr.2006-03-0106 norādīts, ka pulcēšanās brīvību iespējams īstenot, attiecīgo pasākumu iepriekš piesakot likumā noteiktajā termiņā. Prasība pasākumu iepriekš pieteikt pašvaldībā noteikta, lai pašvaldība varētu veikt darbības pasākuma netraucētas norises nodrošināšanai un personu drošības aizsargāšanai.

Atstājot gājiena pieteikumu bez izskatīšanas, pašvaldība pēc būtības nav aizliegusi gājiena norisi, bet pieņēmusi lēmumu neuzņemties atbildību par nokavētā termiņā pieteiktā gājiena nodrošināšanu.

Iesniedzot pasākuma pieteikumu pēc likuma „Par sapulcēm, gājieniem un piketiem" 13.panta otrajā daļā noteiktā 10 darba dienu termiņa, tiek būtiski samazināts likumdevēja noteiktais termiņš pieteikuma izskatīšanai un netraucētas pasākuma norises nodrošināšanai. Šādā gadījumā pašvaldība nevar uzņemties veikt tai ar likumu uzliktos pienākumus.

[4.4] Likuma „Par sapulcēm, gājieniem un piketiem" 13.panta otrajā daļā noteiktais termiņš ir prekluzīvs. Prekluzīvā termiņa ievērošana nav pretnostatāma cilvēktiesību ievērošanai, jo cilvēktiesības īstenojamas noteiktā procesuālā kārtībā. Pieteicējai nebija šķēršļu iesniegt gājiena pieteikumu likumā noteiktajā termiņā. Neiesniedzot gājiena pieteikumu likumā noteiktajā termiņā, pieteicējai ir beigušas pastāvēt subjektīvās tiesības rīkot gājienu.

[4.5] Likuma „Par sapulcēm, gājieniem un piketiem" 4.pants un 15.panta otrā daļa nosaka virkni apstākļu, kas pašvaldībai ir jāpārbauda pēc pasākuma pieteikuma saņemšanas. Lai pašvaldība varētu veikt šo pienākumu, likumā ir paredzēts 10 darba dienu termiņš pieteikuma iesniegšanai pašvaldībā, ja vien nepastāv apstākļi, par kuriem nevarēja zināt minētajā termiņā. Iesniedzot pasākuma pieteikumu pēc minētā 10 darba dienu termiņa, pašvaldībai tiek kavēta ar likumu uzliktā izvērtēšanas pienākuma izpilde.

[5] Tiesas sēdē Rīgas domes pārstāvis uzturēja kasācijas sūdzību. Pieteicējas pārstāvis kasācijas sūdzību neatzina.

Motīvu daļa

[6] Strīds ir par to, vai tiesa ir pareizi interpretējusi un piemērojusi likuma „Par sapulcēm, gājieniem un piketiem" 13.panta otro daļu, kas noteic, ka pieteikumu par pasākuma rīkošanu iesniedz pašvaldībai ne agrāk kā četrus mēnešus un ne vēlāk kā 10 darba dienas pirms attiecīgā pasākuma norises.

[7] Rajona tiesa pareizi konstatējusi, ka lietā risināmie jautājumi attiecas uz nozīmīgu cilvēka pamatbrīvību – pulcēšanās un uzskatu paušanas brīvību – īstenošanu un to ierobežojumu pieļaujamību.

[8] Jebkuram pamatbrīvības, tostarp pulcēšanās un uzskatu paušanas brīvības, ierobežojumam jābūt noteiktam ar likumu, tam ir jābūt nepieciešamam demokrātiskā sabiedrībā un tam jābūt samērīgam (*Latvijas Republikas Satversmes 103.pants saistībā*

ar 1. un 116.pantu, Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas 11.pants, Starptautiskā pakta par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām 21.pants, arī Administratīvā procesa likuma 11., 12. un 13.pants). Jebkura likuma norma un jo īpaši norma, kas regulē pamatbrīvību ierobežošanu, jāinterpretē tā, lai tā atbilstu augstāka juridiskā spēka tiesību normai un, to piemērojot, tiktu sasniegts lietderīgs un taisnīgs mērķis.

[9] Latvijas Republikas Satversmes 103.pants noteic: „Valsts aizsargā iepriekš pieteiktu miermīlīgu sapulču un gājienu, kā arī piketu brīvību." Satversmes tiesa ir norādījusi, ka šis pants paredz, ka pulcēšanās brīvība īstenojama, to iepriekš pieteicot, t.i., paredz paziņošanas sistēmu, nevis atļauju sistēmu (*Satversmes tiesas 2006.gada 23.novembra sprieduma lietā Nr.2006-03-0106 22.punkts*).

Eiropas Padomes Venēcijas komisijas (*pilnais nosaukums angļu val. – European Commission for Democracy Through Law – Venice Commission*) 2010.gada 4.jūnijā apstiprinātajā dokumentā „Miermīlīgas pulcēšanās brīvības vadlīnijas" 4 (a*ngļu val. – Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2nd edition, pieejamas interneta vietnē www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)020-e.pdf*).1.punktā norādīts, ka iepriekšēju paziņošanu par pulcēšanos valsts var prasīt tikai tad, ja paziņošanas mērķis ir dot iespēju valstij veikt nepieciešamos pasākumus, lai nodrošinātu pulcēšanās veiksmīgu norisi un sabiedrisko kārtību, drošību un citu personu tiesības un brīvības. Šādas paziņošanas mērķis ir tikai informēt par nodomu, nevis saņemt atļauju. Paziņošanas process nedrīkst būt pārāk apgrūtinošs vai birokrātisks. Paziņošanas termiņam jābūt tādam, lai būtu pietiekams laiks valstij sagatavoties un lai būtu arī laiks pārsūdzēt ierobežojumus un tiesai par tiem izlemt. Ja valsts iestāde neiebilst, pasākuma organizatoram jābūt tiesībām turpināt savas aktivitātes atbilstoši paziņojumā norādītajam un bez jebkādiem ierobežojumiem.

Eiropas Cilvēktiesību tiesa ir vērsusi uzmanību uz to, ka pulcēšanās brīvības ierobežojumus jānosaka pamatoti, piesardzīgi un labā ticībā. Tas, ka par pasākumu iepriekš ir jāpaziņo valsts iestādēm, pats par sevi netiek uzskatīts par būtisku pulcēšanās brīvības aizskārumu, ja vien tas nepieciešams, lai nodrošinātu pasākuma mierīgu norisi (*sk., piemēram, 2008.gada 23.oktobra sprieduma lietā „Sergejs Kuzņecovs pret Krieviju", iesniegums Nr. 10877/04, 40. un 42.punktu).*

No iepriekš minētā secināms, ka likuma „Par sapulcēm, gājieniem un piketiem" 13.panta otrā daļa, lai tā atbilstu augstāka juridiskā spēka tiesību normām, interpretējama tādējādi, ka pieteikumu par pasākumu iesniedz nevis, lai saņemtu atļauju,

bet lai informētu iestādi par to, ka šāds pasākums ir ieplānots, lai iestāde varētu veikt drošības pasākumus vai, nepieciešamības gadījumā, varētu pret pasākumu iebilst.

[10] Konkrētajā gadījumā Rīgas domes izpilddirektors atstāja gājiena pieteikumu bez izskatīšanas. Likums „Par sapulcēm, gājieniem un piketiem" nenoteic, kādas ir šāda lēmuma sekas.

Senāta ieskatā, tas, ka pieteikums nav izskatīts, nozīmē, ka iestāde gājienu nav reģistrējusi kā iepriekš pieteiktu un negrasās veikt pasākumus, lai nodrošinātu gājiena norisi vai nepieciešamības gadījumā to aizliegtu.

Likuma 24.pantā noteikts, ka policija nepieļauj tādus gājienus, kas organizēti, neievērojot šā likuma prasības. Savukārt Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodeksa 174.^{3}pantā paredzēta atbildība par sapulču, gājienu un piketu organizēšanas un norises kārtības pārkāpšanu.

No minētajām tiesību normām kopumā secināms, ka gadījumā, kad gājiena pieteikums atstāts bez izskatīšanas, likumdevēja nodoms ir bijis tāds, ka pasākumu tomēr rīkot nedrīkst, turklāt par tā rīkošanu draud sankcijas.

Līdz ar to, pat ja izpilddirektora rīkojuma mērķis nebija aizliegt rīkot gājienu, faktiskās sekas šim rīkojumam bija tieši šādas. Tāpēc apgabaltiesa pamatoti vērtēja pārsūdzēto lēmumu kā aizliegumu rīkot gājienu.

[11] Prekluzīvs termiņš ir tāds termiņš, pēc kura beigām kādas tiesības īstenošana principā vairs nav iespējama, prekluzīva termiņa izbeigšanās attiecīgās tiesības īstenošanu izslēdz.

Senāta ieskatā, likuma „Par sapulcēm, gājieniem un piketiem" 13.panta otrajā daļā noteiktais 10 darba dienu termiņš nav tāds, kuru neievērojot, gājiena rīkošana un arī iestādes sagatavošanās gājiena nodrošināšanai būtu izslēgta un vairs nebūtu iespējama.

Kā jau norādīts iepriekš, gājiena pieteikšanas termiņš, kas noteikts likuma „Par sapulcēm, gājieniem un piketiem" 13.panta otrajā daļā, uzskatāms par termiņu, kas būtu jāievēro, lai valsts iestādes varētu pienācīgi sagatavoties gājiena veiksmīgas norises nodrošināšanai vai arī pamatot, kāpēc attiecīgais gājiens nevar notikt, un gājiena organizētājiem būtu pietiekams laiks pārsūdzēt aizliegumu. Uz to tiesas sēdē norādīja arī Rīgas domes pārstāvis. Senāta ieskatā, Latvijā nav tāda politiskā situācija, lai gājienam, kas notiek katru gadu un kuru organizē studentu korporācija, nebūtu iespējams sagatavoties ātrāk kā 10 darba dienu laikā. Ne no kasācijas sūdzības, ne Rīgas

domes pārstāvja paskaidrojumiem tiesas sēdē neizrietēja nekādi īpaši apstākļi, kurus bija jānoskaidro, lai varētu lemt, vai gājiens vispār ir pieļaujams.

Turklāt Senāts ņem vērā, ka vairākās citās valstīs paziņošanas termiņš ir īsāks. Piemēram, Igaunijā tas ir septiņas dienas, Apvienotajā Karalistē – sešas dienas, Azerbaidžānā – piecas dienas, Polijā – trīs dienas, Vācijā 48 stundas (divas dienas), Somijā – sešas stundas pirms plānotā pasākuma (*informācija par šeit minētajām un citām valstīm pieejama http://legislationline.org/topics/country/43/topic/15*). Rīgas pilsētas izpilddirektors nav norādījis, ka situācija Rīgā attiecīgajā brīdī būtu bijusi tik īpaša, ka nebija iespējams sagatavoties pieteiktajam gājienam īsākā termiņā kā 10 darba dienās.

[12] To, ka paziņošanas termiņš nav uzskatāms par prekluzīvu, bet gan indikatīvu, norādījusi arī Venēcijas komisija iepriekš minēto vadlīniju 116.punktā, kurā teikts, ka paziņošanas process nedrīkst būt apgrūtinošs vai birokrātisks un, ja paziņošanas termiņš ir noteikts ar likumu, tam ir jābūt indikatīvam (ar ieteikuma raksturu).

Savukārt Eiropas Cilvēktiesību tiesa vairākkārt ir norādījusi, ka pulcēšanās brīvība ir būtiska demokrātiskas sabiedrības tiesība, tās ierobežojumam nepieciešams nopietns attaisnojums. Valstīm ne tikai jāsargā šī brīvība, bet arī jāizvairās likt šīs brīvības izmantošanai arī netiešus šķēršļus (*sk., piemēram, minētā sprieduma lietā „Sergejs Kuzņecovs pret Krieviju" 39.punktu*). Arī Satversmes tiesa norādījusi, ka valsts varas institūcijām vajadzētu pēc iespējas izvairīties no nevajadzīgiem pulcēšanās brīvību apgrūtinošiem ierobežojumiem (*sk. minētā sprieduma lietā Nr.2006-03-0106 9.punktu).*

Tādējādi nepamatots ir kasācijas sūdzības arguments, ka likuma „Par sapulcēm, gājieniem un piketiem" 13.panta otrajā daļā noteiktais termiņš ir prekluzīvs. Termiņa neievērošana neatņem tiesības doties gājienā, bet sekas var būt tādas, ka gājiena dalībnieki nevar prasīt no iestādes, lai tā pilnībā nodrošinātu drošību un sabiedrisko kārtību gājiena laikā.

Rezolutīvā daļa

Pamatojoties uz Administratīvā procesa likuma 348.panta 1.punktu un 351.pantu, Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments

n o s p r i e d a

Atstāt negrozītu Administratīvās rajona tiesas 2011.gada 16.novembra spriedumu, bet Rīgas domes kasācijas sūdzību noraidīt.

Spriedums nav pārsūdzams.

Kopsēdes priekšsēdētāja senatore	*(paraksts)*	V.Krūmiņa
Senatore	*(paraksts)*	J.Briede
Senators	*(paraksts)*	A.Guļāns
Senatore	*(paraksts)*	V.Kakste
Senatore	*(paraksts)*	D.Mita
Senators	*(paraksts)*	J.Neimanis
Senatore	*(paraksts)*	I.Skultāne
Senatore	*(paraksts)*	R.Vīduša

NORAKSTS PAREIZS
Latvijas Republikas Augstākās tiesas
Senāta Administratīvo lietu departamenta
senatore J.Briede
Rīgā 2012.gada 30.oktobrī