**Tiesu varas pašpārvalde – neatkarības pamats.**

*Prof., Ph.D. Ineta Ziemele*

*Eiropas Savienības Tiesas tiesnese,*

*bij. Satversmes tiesas tiesnese un priekšsēdētāja,   
bij. Eiropas Cilvēktiesību tiesas tiesnese un palātas priekšsēdētāja*

Godātā tiesu vara, dāmas un kungi!

Šodien es gribētu Jums sniegt savu skatījumu par tiesas pašpārvaldes būtību, nozīmi pašiem tiesnešiem un Latvijas tautai, kā arī ielikt tiesas pašpārvaldes konceptu labas tiesas pārvaldības principa ietvarā un līdz ar to demokrātiskas tiesiskas valsts principa tvērumā. Es to darīšu trijos soļos. Proti, visupirms man šķiet vērtīgi atgādināt to, cik sena ir cīņa par tiesnešu neatkarības ideju. Tad es ieskicēšu šā brīža Eiropas izpratni par tiesneša neatkarības un pašpārvaldes institūta ciešo saikni. Nobeigumā būs mans komentārs par to, kas mums Latvijā ir obligāti darāms. Citiem vārdiem, es izcelšu vēsturi, cilvēku un modernas institūcijas.

I.

Tātad ideju cīņa par neatkarīgas tiesu varas konceptu un doktrīnu ir ārkārtīgi sena. Tā faktiski aizsākas ar pirmām nopietnākām sabiedrības pārvaldības formām. Ir pierādīts, ka, lai arī tipiski mēs piedēvējam ideju par varas dalīšanu un neatkarīgu tiesu Adamsam un Monteskjē vai arī aizejam pie pirmavota, proti, grieķu-romiešu filozofiem, taču tās izcelsme ir senā Jeruzaleme,[[1]](#footnote-1) jo plašākā Romas impērijā varas dalīšanu tomēr primāri attiecināja uz likumdevēja un izpildu varas nošķiršanu.

Kā norāda konstitucionālisma ideju vēstures pētnieku diskusija, “[..] tomēr vienā impēriskās pasaules provincē bija vismaz iedomāts, ja ne īstenots, citāds tiesu pārvaldes modelis. Neraugoties uz Romas imperatora valdonīgo klātbūtni, rabīni mūsu ēras pirmajā un otrajā gadsimtā paziņoja par savu juridisko modeli, kas nošķīra tiesu varu no karaļa. [Rabīna] Mišnas vārdos: "Karalis nedrīkst tiesāt un tikt tiesāts." Taisnīgums nav paredzēts karaļiem (pat ne ebreju), bet gan sinedrijam,[[2]](#footnote-2) idilliskajai augstākajai tiesai, kas atrodas vienatnē Jeruzalemes Tempļa kalna galā. [..] Rezumējot, divi ebreju tradīciju veidojošie momenti — viens bībeliskais (5. Mozus grāmata), otrs rabīns (Mišna) — uzstāj uz neatkarīgas tiesu sistēmas izveidi, kas darbotos ārpus ķēniņa sasniedzamības.”[[3]](#footnote-3) Tomēr šīs divas tradīcijas atšķiras attiecībā uz to, vai neatkarīgas tiesu varas jēdziens nozīmē tiesu varas kontroli pār citām varām.

Šis nelielais ekskurss atgādina, ka vienmēr tur, kur ir pastāvējusi organizēta sabiedrība ar savu pārvaldības struktūru, tai ir bijusi nepieciešamība pēc ārpus politisko un pārvaldības lēmumu pieņemšanas procesa stāvoša arbitra, proti, no politisko kompromisu un apsvērumiem neatkarīga arbitra. Taču nākamais jautājums vienmēr ir bijis, kādu varu šādam arbitram dot. Par to vēl šodien strīdi turpinās.

Taču jāpasvītro, ka pasaules vēsture apliecina to, ka valsts attīstība un tautas ilgtspēja nevar tikt nodrošināta, ja netiek pilnībā īstenots varas dalīšanas princips. Es domāju, ka līdzās tādām idejām kā valsts un tiesību virsvara, *varas dalīšanas ideja ir cilvēces patiess sasniegums*. Tas var skanēt triviāli, taču ir maldīgi domāt, ka visas pasaules valstis tik vienkārši spēj šīs idejas praksē īstenot. Arī Latvijai, kā pieredze rāda, ir lieli izaicinājumi šajā ziņā. Valsts ilgtermiņā var pastāvēt tad, ja tajā darbojas varas dalīšanā balstīta konstitucionālā kārtība. Tas, kas var notikt, ja tā nav, to mēs varam redzēt katru dienu. Es teiktu, ka Krievijas Prezidenta patvaļa ir sekas tam, ka Krievijā jau sen nedarbojās varas dalīšana un tiesību virsvara.

II.

Varas dalīšana nevar darboties bez neatkarīgas tiesu varas. Savukārt neatkarīga tiesu vara jau pats par sevi ir komplicēts jēdziens, kas piedzīvo nepārtrauktu attīstību, jo, kā nelielais vēstures ekskurss parādīja, sabiedrība nav statiska un ideju saturs mainās līdz ar sabiedrības attīstību. Līdz ar to, *kas ir neatkarīga tiesu vara 21.gadsimtā ir atklājams jēdziens*, to ieliekot gan mūsu sabiedrības dzīves kontekstā, gan plašākajā Eiropas procesu kontekstā.

Taču nedrīkst aizmirst, ka mēs, kas dzīvojam šodienā, esam savas pagātnes rezultāts. Proti, lai arī 21.gadsimta realitāte kopumā ir cita kā iepriekšējā gadsimta, taču mūsu skatījumu uz šodienas lietām veido tas, no kurienes mēs nākam. Mūsu kā šodienas Latvijas juristu pamati ir veidoti pagājušā gadsimta LU Juridiskajā fakultātē un tajā darba un dzīves pieredzē, kas veidojusies vismaz pēdējo 30 gadu laikā tādā Latvijā, kāda tā ir bijusi gan politikā, gan ikdienā. Tieši šī iemesla dēļ esmu vienmēr uzsvērusi, cik *svarīgi ir izbraukt no Latvijas uz kādu laiku, lai studētu vai stažētos, un cik svarīgi ir lasīt doktrīnu citās valodās*.

Tālākizglītība nav vien profesionāla prasība. Tas ir veids, kā apzināties pagātnes nastu kura traucē un no kuras ir jāatbrīvojas. Latvijas vēsturiskajā kontekstā tā ir absolūta nepieciešamība. Atceroties, ka mēs esam pagātnes rezultāts, ir jāizmanto tās iespējas, kuras piedāvā ciešākā Savienība, proti, kopējā Eiropas tiesiskā telpa, lai rastu jaunus līdzekļus kā veidot 21.gadsimta tiesu varu tādu, kāda Latvijai ir nepieciešama šajā laikmetā. Līdz ar to es aicinu Jūs izrādīt interesi par prakses iespējām Eiropas Savienības tiesās. Es aicinātu kvalifikācijas kolēģiju īpaši pievērst uzmanību tam, vai tiesnesis ir kvalifikācijas celšanā bijis ārpus tiesu sistēmas, vismaz Satversmes tiesā. Šāda kolēģijas prakse stimulēt tiesnešu gribu iziet ārpus ierastā. Turklāt tāda pieeja būtu daļa no tā, kā veidojas tiesnešu pašpārvalde, jo to jau veido aktīvi un zinoši tiesneši.

III.

Savukārt konceptuāli neatkarīgas tiesu varas viens no pamatiem, proti, tās imperatīvs elements, ir tiesnešu pašpārvalde, kas darbojas atbilstoši labas tiesas pārvaldības principam. **Kas tas ir un ko tas nozīmē?**

Eiropas Savienības Ties virknē nolēmumu, kas taisīti lietās saistībā ar tiesu varas organizāciju Polijā, Rumānijā, arī Maltā ir norādījusi sekojošo: “Šajā ziņā ir jāatgādina, ka, lai gan tieslietu organizācija dalībvalstīs ietilpst šo dalībvalstu kompetencē, tomēr, īstenojot šo kompetenci, dalībvalstīm ir jāievēro pienākumi, kas tām izriet no Savienības tiesībām. [..]”[[4]](#footnote-4) Valstij ir pienākums “nodrošināt, lai tiesas, [..] kas var lemt par Savienības tiesību piemērošanu vai interpretāciju, atbilstu efektīvas tiesību aizsardzības tiesā prasībām *(spriedums, 2021. gada 2. marts, A. B. u.c. (Augstākās**tiesas tiesnešu iecelšana – Pārsūdzība), C‑824/18, EU:C:2021:153, 109. un 112. punkts, kā arī tajos minētā judikatūra)*.” Proti, valstī jānodrošina, ka “pastāv tādi noteikumi – it īpaši attiecībā uz tiesas sastāvu, iecelšanu, pilnvaru ilgumu, kā arī tās locekļu atstatīšanās, noraidīšanas un atsaukšanas iemesliem –, kuri ļauj kliedēt jebkādas tiesību subjektu pamatotas šaubas par šīs tiesas uzņēmību pret ārēju elementu iedarbību, konkrēti likumdošanas varas un izpildvaras tiešu vai netiešu ietekmi, un par tās neitralitāti attiecībā uz interesēm, ar kurām tā saskaras *(spriedumi, 2006. gada 19. septembris, Wilson, C‑506/04, EU:C:2006:587, 53. punkts; 2018. gada 25. jūlijs, Minister for Justice and Equality (Tiesu sistēmas nepilnības), C‑216/18 PPU, EU:C:2018:586, 66. punkts, kā arī 2021. gada 2. marts, A. B. u.c. (Augstākās**tiesas tiesnešu iecelšana – Pārsūdzība), C‑824/18, EU:C:2021:153, 117. punkts un tajā minētā judikatūra).* [..]  Atbilstoši tiesiskas valsts darbībai raksturīgajam varas dalīšanas principam ir jānodrošina tostarp tiesu neatkarība attiecībā pret likumdošanas varu un izpildvaru *(spriedumi, 2019. gada 19. novembris, A. K. u.c. (Augstākās**tiesas Disciplinārlietu palātas**neatkarība), C‑585/18, C‑624/18 un C‑625/18, EU:C:2019:982, 124. punkts, kā arī 2021. gada 2. marts, A. B. u.c. (Augstākās**tiesas tiesnešu iecelšana – Pārsūdzība), C‑824/18, EU:C:2021:153, 118. punkts).* [..] Šajā ziņā tiesnešiem ir jābūt pasargātiem no ārējas ietekmes vai spiediena, kas var apdraudēt viņu neatkarību.” Iepriekš “minētajiem noteikumiem konkrēti ir jāļauj izslēgt ne tikai jebkādu tiešu ietekmi, kas izpaužas norādījumu veidā, bet arī netiešākas ietekmes formas, kuras varētu virzīt attiecīgo tiesnešu lēmumus *(spriedumi, 2019. gada 24. jūnijs, Komisija/Polija (Augstākās**tiesas**neatkarība), C‑619/18, EU:C:2019:531, 112. punkts, kā arī 2021. gada 2. marts, A. B. u.c. (Augstākās**tiesas tiesnešu iecelšana – Pārsūdzība), C‑824/18, EU:C:2021:153, 119. punkts).*”[[5]](#footnote-5)

Līdz ar to tiesu varas organizācijai un darbībai ir jābūt tādai, kas atbilst Satversmē ietvertajām vērtībām un vispārējiem tiesību principiem, Eiropas Savienības tiesību normām un principiem, kā arī Latvijas starptautiskām saistībām. Proti, **tiesu varai ir jābūt tā veidotai un pārvaldītai, kas izslēdz tiešu vai netiešu likumdošanas un izpildu varas ietekmi, jo tikai tā tiesību subjektiem var mazināt šaubas par tiesu un veidot uzticēšanos tiesas spriešanai**. Šāds skats uz tiesu varu ir daļa no tiesiskuma kā vērtības satura, un tas ir demokrātiskas tiesiskas valsts principa ietvarā.

Savukārt mums ir svarīgi izvērtēt to, kāda ir Latvijas tiesu varas uzbūves un darbības neatkarība no likumdevēja un izpildu varas. Gan tiesneša iecelšanas, gan darbības ceļā ir jānodrošina minētā neatkarība. Būtu šādā gaismā jānovērtē Tieslietu padomes sastāvs un loma tiesnešu atlasē un iecelšanā. Manā analīzē padomes statusa nostiprināšanā ir jāveic vairāki nopietni pasākumi, tostarp, tās statusa nostiprināšana, kas nodrošinātu tās lomu attiecībās ar likumdevēju un izpildvaru, būtu jāpadomā par padomes kā konstitucionāla orgāna, proti, tiesu sistēmas pārvaldības izpildu institūcijas iekļaušanu Satversmē. Satversmes 82.pantā būtu nepieciešams iekļaut vienu papildu teikumu, proti, tiesu sistēmas pašpārvaldes izpildu orgāns ir Tieslietu padome, kuras darbība noteikta likumā.

Tik tiešām Tieslietu padome ir daļa no tiesu varas pašpārvaldes institūciju sistēmas. Tiesnešu konference ir augstākā tiesu varas pašpārvaldes institūcija, bet bez Tieslietu padomes un tai nodrošināta atbilstoša administratīvā resursa tiesu vara savu pārvaldību nevar īstenot tā, lai tā ievērotu EST spriedumos sniegto neatkarīgas tiesas interpretāciju. Tiesu varas pārvaldību šobrīd veido, gan katras tiesas pārvaldības mehānisms, proti, tiesas priekšsēdētājs, vietnieks, gan tiesnešu ētikas, kvalifikācijas kolēģija un disciplinārā komisija. Citiem vārdiem, tiesneši sev lēmuši šādas manis nosauktās pašpārvaldes institūcijas, lai sev nodrošinātu tādus darba apstākļus un tādu lietu izspriešanu, kas atbilst tiesiskuma principam, proti, kad tiesību subjektiem nerodas šaubas par tiesas neatkarību.

Es ieteiktu nākamajā sabiedrības viedokļa noskaidrošanas aptaujā uzdot jautājumu, vai tas, ka pirmā un otrā līmeņa tiesu finanšu pārvaldību organizē izpildvara ietekmē respondentu uzskatus par tiesu varas neatkarību Latvijā. Vēl viens ļoti svarīgs jautājums, kas būtu uzdodams mūsu cilvēkiem, ir par to, vai viņi zina, ko dara Tieslietu padome un kāda ir tās loma tiesu neatkarības kontekstā. Ja atbildes ir tādas, ka nav ne mazāko ideju, tad mums ir nopietna problēma, jo šāda atbilde tomēr rāda uz to, ka sabiedrība vēl nezin, kā veidojas neatkarība, un ja nezina, kā tad varētu ticība tiesu varai nostiprināties. Es domāju šobrīd vairs nevienam nav šaubu, ka tiesai ir jāiet pie sabiedrības un pašai jāstāsta par demokrātiju, tiesiskumu, varas dalīšanu un neatkarīgu tiesu un to, ko tad tiesneši konkrēti paši dara, lai tā tas arī būtu. Minētajām tiesu sistēmas pašpārvaldes institūcijām ir jābūt pieejamām Latvijas iedzīvotājam, jārada pārliecība, ka viņas zina, ko dara un kur virzās. Nedz padomes, nedz komisijas nepastāv pastāvēšanas pēc un tāpēc, ka tas mums kādreiz ir prasīts. Ir nepieciešams ieiet proaktīvā stadijā. Proti, tām ir jāpārliecina, ka viņas pastāv Latvijas cilvēkiem, jo ir tās, kas sekmē tiesu neatkarību. Tādēļ šodien, kad Jūs dzirdēsiet arī kolēģu ziņojumus, būtu vērtīgi, tos klausoties, uzdot jautājumu, ko cilvēks jebkurā Latvijas vietā no tā ziņojuma sev var paņemt.

Nobeigumā es domāju, ka Jūs man piekritīsiet, ka neviens tiesu neatkarību nedz uz paplātes atnesīs, nedz arī nodrošinās no ārpuses. Un šī ir tā esence pašpārvaldei. **Tiesu neatkarību nodrošina tikai pašas tiesu varas spēcīga pašpārvalde, kas atbilst labas pārvaldības principam, proti, ir caurskatāma, kompetenta, aktīva un atbildīga.**

Tiesu varai ir jāatrod iekšējie resursi, iekšējā motivācija un iekšējais spēks sakārtot pašai savu pārvaldību. Kamēr tiesā pašā nebūs iniciatīva un pieprasījums uz sevis pārvaldīšanu, vieta tukša nepaliks. To aizpildīs izpildvara, kā tas arī vēl arvien notiek, un tas, ka mēs tik mierīgi sadzīvojam ar šādiem neatkarības kompromisiem, ir apbrīnojami.

Man var iebilst, sakot, ka ES ir arī ciešas politiskās varas un tiesu varas darbības modeļi. Tā tas ir, un arī EST un citas Eiropas institūcijas to atzīst, ka tiesu varas neatkarības modeļi, tostarp tās pašpārvaldes formas un kompetence, ir dažādi. Taču mēs ilgāku laiku esam dzīvojuši mūsu modelī, kad tā pa īstam tikai Augstākā tiesa un Satversmes tiesa pašas sevi pārvalda, kad ir Tieslietu padome vairāk kā konsultatīvs orgāns. Ir īstais brīdis uzdot jautājumu pašiem sev, vai šis modelis ir labs un vai tas ir radījis iekšējo un ārējo neatkarības pārliecību. Vai tas ir pietiekams, lai atlasītu labākos jaunos tiesnešus, lai spēcīgākie tiesneši nonāktu līdz abām augstākajām tiesām, un vai sabiedrībā ir pārliecība, ka šaubu nav – tiesu vara ir neatkarīga. Ja atbildes uz šiem jautājumiem nav viennozīmīgas, tad ir imperatīvi svarīgi atrast iemeslus. Manā skatījumā atbilde daļēji ir tajā, ka tiesnešiem ir pašiem jāuztver sevi kā trešo valsts varu un pašiem sevi jāpārvalda, lai tā būtu. Tā ir milzīga atbildība, jo tiesnešiem nevar būt nekādas atlaides attiecībā uz viņu lēmumu kvalitāti.

1. David C. Flatto, The Historical Origins of Judicial Independence and Their Modern Resonances, 117 Yale L.J. Pocket Part 8 (2007), http://yalelawjournal.org/forum/the-historical-origins-of-judicial-independence-and-their-modern-resonances. [↑](#footnote-ref-1)
2. Senās Jūdejas vecāko padome septiņdesmit cilvēku sastāvā, kam bija arī tiesas un administratīvās funkcijas [↑](#footnote-ref-2)
3. Flatto, ibid. [↑](#footnote-ref-3)
4. Kopsavilkums rodams EST lietā C-896/19 Repubblika, EU:C:2020:311 48.punkts. [↑](#footnote-ref-4)
5. Ibid., 50 – 53.punkts. [↑](#footnote-ref-5)