

Jānis Pleps
Biznesa augstskola „Turība”, Latvija

VALSTS PREZIDENTA KONSTITUCIONĀLO TIESĪBU KOMISIJA

Abstract

In the Article the Author analyze practice of the President's Commission on Constitutional Law. The main aim of this institution is scientific, objective and neutral analyses of the Constitutional Law of the Republic of Latvia. This analysis should be used by the President for acting like a Guardian of the Constitution. These Presidential functions are very important for stabilization of the Latvian political and legal system.

The recommendations of the Commission on Constitutional Law aren't legally binding but have very strong influence on the Constitutional Law theory and practice. The Constitutional Court is giving reference to these recommendations. By other hand the recommendations of the Commission on Constitutional Law in some cases are based on the re-interpretation of the rulings of the Constitutional Court.

Taking account these practices the Author analyze relations between the Constitutional Court and the Commission and the political consequences of such position of the Commission.

Atslēgas vārdi: Satversme, varas dalīšana, Valsts prezidents, Satversmes tiesa, Konstitucionālo tiesību komisija

I. Ievads

Valsts prezidents Valdis Zatlers 2007. gada 7. decembrī paziņoja par Konstitucionālo tiesību komisijas (turpmāk – Komisija) izveidošanu. Atbilstoši Valsts prezidenta paziņojumam, Komisijai paredzētas vairākas funkcijas: 1) sniegt atbalstu Satversmē noteiktās Valsts prezidenta likumdošanas funkcijas realizēšanai; 2) sniegt viedokļus par Satversmes normu interpretāciju un pilnveidošanu; 3) veicināt zinātniskus pētījumus un kvalificētu diskusiju par aktuāliem tiesību jautājumiem (*Valsts prezidenta 2007. gada 7. decembra paziņojums Nr. 13 „Par Konstitucionālo tiesību komisijas izveidošanu”*).

Komisijas izveidošana noslēdza vairākus gadus ilgušo diskusiju par iespējamām konsultāciju procedūrām, ja pirms nozīmīgu lēmumu pieņemšanas rodas šaubas par to iespējamo atbilstību Satversmei. Jau pirms Krievijas un Latvijas robežlīguma parakstīšanas izskanēja ierosinājums šādos gadījumos paredzēt īpašu konsultēšanās procedūru ar Satversmes tiesu. Tā kā Satversmes tiesa noraidīja šādu iniciatīvu, valststiesību eksperti saskatīja nepieciešamību diskutēt par īpašas institūcijas izveidošanu, kas funkciju ziņā būtu līdzīga Francijā un dažās citās valstīs funkcionējošajai Valsts padomei. Šajās diskusijās tālaika Satversmes tiesas priekšsēdētājs Aivars Endziņš izteica ierosinājumu veidot nevis atsevišķu valsts institūciju, bet Saeimas vai Ministru kabineta konsultatīvo padomi (*Pleps 2005*).

Šādas konsultatīvās padomes izveidošanā iniciatīvu uzņēmās Valsts prezidents, atsaucoties uz savām Satversmes sargātāja funkcijām: „No Satversme noteikto Valsts prezidenta funkciju kopuma, jo īpaši no likumdošanas funkcijas, un valsts varas dalīšanas principa izriet Valsts prezidenta loma izlīdzinoši un stabilizējoši ietekmēt valsts politisko un tiesisko sistēmu, novērst krīzes, palīdzēt rast risinājumu problēmām. [...] Lai Valsts prezidents šo lomu varētu optimāli pildīt, nepieciešama attiecīgo konstitucionālo tiesību jautājumu zinātniska, objektīva un neitrāla analīze” (*Lībiņa-Egnere 2007*).

Komisijas sastāvs veidots atbilstoši *ad personam* principam, proti, Valsts prezidents savā paziņojumā noteicis Komisijas sastāvu, kā arī izraudzījis tās priekšsēdētāju. Komisijas sastāvā aicināti juridiskajā sabiedrībā atzīti tiesībzinātnieki un praktiķi, kuru paustajam viedoklim valststiesību jautājumos neapšaubāma autoritāte. Piemēram, Mārtiņš Paparinskis uzsvēris, ka „ārkārtīgi cienot Komisijas locekļu individuālo un kolektīvo zinātību konstitucionālajās, Eiropas Savienības un starptautiskajās tiesībās un apbrīnojot [Komisijas] juridiskās analīzes meistarību” (*Paparinskis 2010: 16*).

II. Komisija un Satversmes tiesa

Ņemot vērā Komisijai piešķirtās funkcijas un Komisijas locekļu personisko autoritāti, pēc Komisijas darbības uzsākšanas viens no interesantākajiem jautājumiem neapšaubāmi bijis par Komisijas un Satversmes tiesas savstarpējām attiecībām.

Nenoliedzami, Satversmes tiesai kā īpaši izveidotai valsts varas konstitucionālajai institūcijai piešķirtas tiesības juridiski saistoši iztulkot Satversmi. Satversmes tiesas lēmumi ir formāli saistoši citām valsts varas institūcijām un privātpersonām (*Satversmes tiesas likuma 32. pants*). Mūsdienu demokrātiskā tiesiskā valstī vispārēji atzīts, ka konstitūcijas saturu noteic konstitucionālā tiesa (*Forlenders 2001: 299*).

Tajā pašā laikā nevar noliegt, ka Komisijas locekļu personiskā autoritāte un zinātniskā legitimitāte konstitucionālo tiesību jautājumos ir augstāka nekā šā brīža Satversmes tiesas tiesnešiem. To apliecina Komisijas locekļu veiktie zinātniskie pētījumi, praktiskā pieredze konstitucionālo tiesību jomā un ietekme uz publisko tiesību attīstību Latvijā.

Pēc Komisijas izveidošanas tiesību praksē varēja gaidīt Satversmes interpretācijas konfliktus starp šīm institūcijām, jo sevišķi ņemot vērā apstākli, ka atsevišķi Komisijas locekļi zinātniski neatzīst vairāku Satversmes tiesas izdarīto secinājumu pareizību (*Saulītis 2008*).

Satversmes tiesa pret Komisiju sākotnēji izturējusies piesardzīgi, īpaši neakcentējot tās izdarīto secinājumu nozīmīgumu. Salīdzinoši nesen Satversmes tiesa spriedumā lietā Nr. 2010-

40-03 atsaukusies uz Komisijas viedoklī sniegto parlamenta virsvadības principa analīzi. Ņemot vērā attiecīgās atsauces kontekstu, šo atsauci varētu vērtēt kā Komisijas sniegto viedokļu kā nozīmīga konstitucionālo tiesību zinātnes avota autoritātes atzīšanu. Tāpat Satversmes tiesa atsevišķos gadījumos lūgusi Komisijas locekļus sniegt viedokli Satversmes interpretācijas jautājumos, taču, piemēram, lietā Nr. 2008-40-01 lēmusi pretēji Komisijas priekšsēdētāja Egila Levita sniegtajam viedoklim, noraidot viņa pausto argumentāciju.

Savukārt Komisija līdz šim vairākas reizes bijusi iesaistīta Satversmes tiesas spriedumu interpretācijā. Rodoties jautājumam par Satversmes tiesas spriedumā ietverto secinājumu tvērumu, Komisija ir paudusi savu viedokli par tiem. Šajos gadījumos Komisijas viedokļos parasti Satversmes tiesas spriedumi noteiktā apmērā pārinterpretēti.

Komisijas un Satversmes tiesas viedokļi atšķīrās jautājumā par Saeimas piekrišanas formu liela apjoma starptautisko aizņēmumu saņemšanai. Ekonomiskās lejupslīdes apstākļos, lai stabilizētu valsts budžetu, Ministru kabinets veica apjomīgus aizņēmumus no Starptautiskā Valūtas Fonda, Eiropas Komisijas un citiem starptautiskajiem aizdevējiem. Satversmes tiesa, izskatot lietu Nr. 2009-43-01, norādīja, ka šādiem aizņēmumiem nepieciešama Saeimas piekrišana. Īpaši nepieciešams uzsvērt, ka Satversmes tiesa atzina: Saeimai šī piekrišana jāpauž kā likumdevējam likumdošanas ceļā, proti, pieņemot attiecīgu likumu.

Šāds Satversmes tiesas secinājums radīja politisku nestabilitāti, jo tika apšaubīta Latvijas veikto starptautisko aizņēmumu un ar tiem saistīto aizdevēju prasību leģitimitāte. Pēc Ministru prezidenta lūguma Komisija sniedza Satversmes tiesas sprieduma analīzi. Visumā piekrītot Satversmes tiesas interpretācijai, Komisija mīkstināja Saeimas iespējas paust savu piekrišanu starptautiskajiem aizņēmumiem.

Komisija savā viedoklī kā pieļaujamas Saeimas piekrišanas formas analizēja likumu, lēmumu un konkludentas darbības. Lai arī Satversmes tiesas spriedums nepārprotami liecināja par likuma nepieciešamību, Komisija pieļāva arī Saeimas lēmuma pieņemšanu. Šāda interpretācija ļāva Saeimai sankcionēt Ministru kabineta veiktos aizņēmumus, 2010. gada 20. janvāra sēdē pieņemot lēmumu „Par uzdevumu Ministru kabinetam aizņemt finansu līdzekļus starptautiskā aizņēmuma programmas ietvaros”.

Savukārt otrs gadījums saistāms ar Satversmes tiesas lemtā pārvērtēšanas iespējām. Proti, Satversmes tiesa spriedumā lietā Nr. 2003-02-0106 atzina par Satversmes 100. pantam neatbilstošu tiesību normu, kas paredzēja, ka raidorganizācijas veidotajās programmās raidlaika apjoms svešvalodās nedrīkst pārsniegt 25 procentus no raidlaika kopapjoma diennakts laikā.

Komisija pēc savas iniciatīvas iesaistījās Elektronisko plašsaziņas līdzekļu likuma sagatavošanā, sniedzot viedokli par sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu tiesisko regulējumu. Viedoklī Komisija plašu uzmanību veltīja nacionālas valsts principa prasībām un latviešu valodas kā valsts valodas nostiprināšanai elektroniskajos plašsaziņas līdzekļos. Komisija aicināja Saeimu likumā iestrādāt konkrētus un efektīvus mehānismus valsts valodas nodrošināšanai.

Pamatojoties uz Komisijas viedokli, Saeima izšķīrās noteikt, ka 65% raidījumu nacionālajos elektroniskajos plašsaziņas līdzekļos jābūt valsts valodā. Attiecīgā priekšlikuma apspriešanas gaitā izskanēja arguments, ka tas neatbilst Satversmes tiesas spriedumam lietā Nr. 2003-02-0106.

Valsts prezidenta padomniece juridiskajos jautājumos Inese Lībiņa-Egnere argumentēja, ka priekšlikums nav pretrunā ar Satversmes tiesas lemto, norādot uz atšķirīgiem faktiskajiem apstākļiem. I. Lībiņa-Egnere norādīja, ka normas ir atšķirīgas, jo jaunais priekšlikums attiecas tikai uz nacionālajiem plašsaziņas līdzekļiem, nevis visiem plašsaziņas līdzekļiem, tostarp reģionālajiem. Tāpat Komisijas priekšlikums paredz noteikt 65% kvotu, savukārt Satversmes tiesa par Satversmei neatbilstošu atzina 70% kvotu. Papildus tam Valsts prezidenta padomniece uzsvēra, ka Satversmes tiesa spriedumā vairāk uzmanību pievērta mazākumtautību tiesībām, neanalizējot latviešu valodas kā valsts valodas konstitucionālā ranga prasības (*DELFI 2010*).

Pirmšķietami jāatzīst, ka starp Komisijas priekšlikumu un Satversmes tiesas atcelto tiesību normu īpaši daudz būtisku atšķirību nav. Vērā ņemams varētu būt arguments par valsts valodas konstitucionālo rangu, taču šajā kontekstā izšķiroša būtu Satversmes tiesas pozīcija, ja attiecīgais jautājums tai būtu atkārtoti jāskata.

III. Satversmes grozījumu analīze

Apjomīgākais Komisijas veikums saistāms ar Satversmes grozījumu projektu analīzi un Valsts prezidenta rosināto Satversmes grozījumu teorētiskā pamatojuma sagatavošanu. Tieši Satversmes pilnveidošanas jautājumi kopš Komisijas izveidošanas bijis tās galvenais uzdevums, un tieši par Satversmes pilnveidošanas iespējām tapuši divi nozīmīgākie Komisijas viedokļi. Šeit gan nepieciešams atzīmēt, ka attiecīgie viedokļi tapuši pēc Valsts prezidenta iniciatīvas, lai meklētu iespējas, kādā veidā uzlabot Latvijas valsts iekārtas funkcionēšanas iespējas, pārskatot Valsts prezidenta vietu Satversmes sistēmā un tā pilnvaru apjomu.

Komisijas izveidošana ietekmējusi Valsts prezidenta pieeju Satversmes grozījumu ierosināšanai. Sācis funkcionēt mehānisms, kas nodrošina to, ka Satversmes grozījumu projekta

pmatā ir nopietns un profesionāls analītisks darbs. Valsts prezidenta Satversmes grozījumu iniciatīvas tiek balstītas uz Konstitucionālo tiesību komisijas sagatavotajiem viedokļiem par attiecīgo jautājumu risinājumu iespējām. Līdz ar to Satversmes grozījumu priekšlikumi ir balstīti nopietnā zinātniskā pētījumā, kurš ir publiski pieejams un tiek plaši apspriests gan zinātnieku un politiķu vidū, gan arī sabiedrībā. Komisijas viedokļi parasti identificē gan risināmo problēmu iemeslus, gan arī to novēršanas iespējas. Komisijas analīze tiek papildināta arī ar Satversmes robežu norādīšanu un plašu salīdzinošo perspektīvu, kā arī Satversmes piemērošanas prakses izpēti (*Pleps 2011*).

Šajā kontekstā būtu lietderīgi, ja arī citus Satversmes grozījumus to apspriešanas laikā vērtētu Komisija, sniedzot par to pieļaujamību savu viedokli. Tas neapšaubāmi sekmētu zinātniski pamatotu un ilgtermiņa Satversmes pilnveidošanu, izvairoties no apšaubāmas kvalitātes vai politiskiem grozījumiem. Šāda prakse Latvijas konstitucionālajā tradīcijā jau sākusi veidoties. Komisija savā pirmajā viedoklī rūpīgi analizēja Latvijas Brīvo arodbiedrību savienības sagatavotos Satversmes grozījumus, kurus iesniedza 1/10 daļa vēlētajū un kas paredzēja Saeimas atļaušanas tiesību piešķiršanu pilsoņu kopumam. Komisija konstatēja būtiskas nepilnības sagatavotajā grozījumu projektā, nododot savus apsvērumus publiskai apspriešanai. Komisijas apsvērumi lielā mērā sniedza papildus argumentus attiecīgo grozījumu oponentiem par to, ka Latvijas Brīvo arodbiedrību savienības sagatavotie grozījumi ir juridiski nekvalitatīvi (*Čepāne 2008*).

IV. Secinājumi

Komisijas paveiktais četrus gadus laikā ir devis būtisku ieguldījumu Latvijas konstitucionālo tiesību attīstībā. Četri Komisijas sagatavotie viedokļi sniedz Latvijas valsts iekārtas pamatjautājumu izvērstu un teorētiski pamatotu analīzi, īpašu uzmanību veltot valsts varas dalīšanas principa īstenošanai Satversmes sistēmā. Lai arī Valsts prezidenta rosinātie Satversmes grozījumi ne vienmēr ir tikuši akceptēti, šo priekšlikumu pamatojums neapšaubāmi ietekmēs konstitucionālo tiesību zinātni un domu.

Komisija arī uzņēmusies veikt Satversmes tiesas nolēmumu monitoringu, kritiski pārvērtējot un analizējot Satversmes tiesas sniegto interpretāciju. Tāpat Komisija sekmīgi pildījusi konsultanta funkcijas, sniedzot priekšlikumus lēmumu pieņēmējiem, kādā veidā atbilstoši Satversmei pareizāk būtu izlemjami noteikti politiskie jautājumi. Šīs funkcijas īstenošanā Komisija balstās ne tikai uz formāli juridiskajiem, bet arī politiskās loģikas argumentiem.

Tajā pašā laikā šobrīd nav iespējams precīzi prognozēt Komisijas darbības perspektīvu. Komisijas izveidošana un tās darbības virzienu noteikšana lielā mērā bijusi Valsts prezidenta Valda Zatlera personiskā iniciatīva. Šobrīd nav skaidrs, vai Valsts prezidentu maiņas gadījumā Komisija turpinās darbu, kāds būs tās sastāvs un darbības prioritātes.

Bibliogrāfija

1. Čepāne, I. (2008) Satversmes grozījumi – dažas atbildes skeptiķiem. www.delfi.lv/news/national/politics/article.php?id=21490025, 29. jūlijs.
2. DELFI (2010) Zatlera padomniece: jaunās „valodas kvotas” nav pretrunā ST spriedumam. www.delfi.lv/news/national/politics/zatlera-padomniece-jaunas-valodas-kvotas-nav-pretruna-st-spriedumam.d?did=32315655, 4. jūnijs
3. Forlenders, H. (2001) Iztulkotājs kā suverēns ar neierobežotu varu. *Likums un Tiesības*, 3. sējums, Nr. 10(26), 299. – 302. lpp.
4. Lībiņa-Egnere, I. (2007) Vai tiks gatavota jauna Satversme. *Jurista Vārds*, Nr. 51/52(504/505), 18. decembris, 2. lpp.
5. Paparinskis, M. (2010) Satversmes tiesas attīstītās „būtiskuma teorijas” analīze. *Jurista Vārds*, Nr. 5(600), 2. februāris, 12. – 16. lpp.
6. Pleps, J. (2005) Vai veidosim Valsts padomi. *Jurista Vārds*, Nr. 40(395), 25. oktobris, 19.lpp.
7. Pleps, J. (2011) Satversmes tektoniskās svārstības. http://www.politika.lv/temas/tiesiska_valsts_un_korupcija/satversmes_tektoniskas_svarstibas/, 17. marts.
8. Saulītis, A. Levits: prezidentam ir arī „rezerves funkcija”. <http://www.knl.lv/raksti/344>.