

## Egils Levits

### Par Latvijas valsts un baznīcu līgumiem, kas apstiprināmi ar likumu

Šeit tiek īsi ieskicēta varbūtēju Latvijas valsts un  
(tradicionālo) baznīcu līgumu,  
kurus ar likumu pieņemtu un apstiprinātu Saeima,  
**juridiskā problemātika.**

Tas ir **konstitucionālo tiesību** jautājums.

Līguma **saturs** pats par sevi nekāda īpašas problēmas nerada.  
Jautājumi, kas noregulēti līgumā,  
ja Saeima to uzskata par nepieciešamu,  
var tikt noregulēti likumdošanas ceļā.

Tur ietvertais noregulējums atbilst daudzu citu Eiropas valstu praksei.

Tomēr rodas jautājums, vai šāda likuma un līguma kombinācija  
kā **normatīva akta forma**

Latvijas tiesību sistēmā **vispār ir pieļaujama** (1§.-9§.),  
kā arī,

vai šāds noregulējums ir pieļaujams  
no valsts un baznīcas **šķirtības principa** viedokļa (10§.-11§.)  
un

**tiesiskās vienlīdzības principa** viedokļa (12§.- 14§.).

## I. Ar likumu apstiprinātu valsts un baznīcas līgumu pieļaujamība

1§. Latvijas valststiesību praksē līdz šim šādi Latvijas Republikas (valsts) līgumi ar citiem tiesību subjektiem (šeit: tradicionālās baznīcas), kurus ar likumu pieņem un apstiprina Saeima, **nepastāv**. Līdz ar to tiesību teorijā nav izveidota nostāja pret šādiem līgumiem, tie nav paredzēti un integrēti Latvijas tiesību sistēmā.

Salīdzinājums ar Latvijas Republikas līgumu ar Svēto krēslu (konkordātu) nav piemērots, jo Svētais krēsls ir valstij pielīdzināts starptautisko tiesību subjekts. Tādēļ tas ir starpvalstu līgums 1994.gada 13.janvāra likuma par Starptautiskajiem līgumiem 7.panta Nr.2 izpratnē.

2§. Citās Eiropas valstīs prakse ir dažāda. Nosacīti var izdalīt trīs valstu grupas:

Pirmkārt, valstis, kurās pastāv **valsts baznīca** (piemēram, Lielbritānija, Grieķija). Latvijā valsts baznīca nepastāv un kādu baznīcu atzīt par valsts baznīcu aizliedz Satversmes 99.panta 2.daļa: „*Baznīca ir atdalīta no valsts.*”

Otrkārt, valstis, kur baznīcas tiesības ir noregulētas **parastajā** likumdošanas kārtībā (piemēram, Francija, Beļģija). Pie šo valstu tipa pieder arī Latvija.

Treškārt, valstis, kur blakus vispārējai likumdošanai, kas regulē baznīcu tiesības, pastāv arī īpaši **līgumi (ar likuma spēku)** starp valsti un baznīcu (piemēram, Vācija, Spānija, Itālija).

3§. Līgums starp valsti no vienas puses un citu iekšēju tiesību subjektu, ja tas regulē attiecības publisko tiesību jomā, ir **publisko tiesību līgums**.

**Valsts pārvaldes** sistēmā tā ir plaši izplatīta valsts pārvaldes rīcības forma. Tās priekšrocība salīdzinot ar vienpusēju valsts pārvaldes rīcības formu (administratīvo aktu) ir iespēja panākt koordinētu, saskaņotu sadarbību starp valsts pārvaldi no vienas puses un attiecīgo tiesību subjektu no otras puses. Piemērs: Līgums valsti un kādu sociālo vai labdarības organizāciju par to, ka tā noteiktā veidā un apjomā veiks sociālās aprūpes funkcijas (valsts pārvaldes uzdevumu deleģēšanas līgums). Tomēr šādiem publisko tiesību līgumiem valsts pārvaldes jomā **nav likuma spēks**.

4§. Ja publisko tiesību līgumam ar likumu tiek piešķirts **likuma spēks**, tad šeit rodas pilnīgi cita konstelācija, kuras pieļaujamību un izkārtojumu nosaka ne vairs valsts pārvaldes iekārtas tiesības, bet gan valsts **konstitucionālās tiesības**.

Galvenā problēma, kas rodas sakarā ar šādiem konstitucionāliem līgumiem ir, par cik valsts „**brīvā griba**” drīkst tikt saistīta ar kādu citu tiesību subjektu, t.i. pakļauta tā piekrišanai. Citiem vārdiem: vai parlaments, kurš saskaņā ar konstitūciju – protams, konstitūcijā noteiktajos ietvaros – ir brīvs paust savu gribu likumos, var sevi sasaistīt ar

līgumu, kuru tas vairs nevar vienpusīgi grozīt? Vai konstitūcija pieļauj, ka parlaments savu vēlāko gribu par līgumā noregulēto jautājumu drīkst paust tikai ar līgumpartnera piekrišanu? Vai tā nav konstitūcijā paredzētās parlamenta kompetences un pilnvaru ierobežojums?

Līdz ar to jautājums ir jāapskata valsts konstitucionālo tiesību ietvaros, t.i., kopsakarā ar jautājumu par valsts konstitūcijā noteikto **parlamenta kompetenci un pilnvarām**.

**5§.** Valstīs, kur pastāv prakse slēgt līgumus starp valsti un baznīcu un ar parlamenta likumu piešķirt tiem likuma spēku, šādi konstitucionāla rakstura līgumi tieši (tekstā) un netieši (judikatūrā un teorijā) ir atspoguļoti un **ietverti konstitucionālajā tiesībā**s.

Piemēram, **Vācijas** Pamatlikuma 140.pantā saistībā ar Veimāras konstitūcijas 138.panta 1.daļu, kurš tiek pārņemts Pamatlikumā) ir pieminēti līgumi starp valsti un baznīcu. **Itālijas** konstitūcija 7.panta 2.daļa nosaka, ka valsts un katoļu baznīcas attiecības tiek regulētas līgumos ar Vatikānu, bet 8.panta 2.daļa paredz, ka valsts un citu reliģisko kopienu attiecības tiek regulētas ar „*likumu, kas balstās uz vienošanos ar attiecīgo reliģisko kopienu*” (praksē tas ir likums, kurš apstiprina līgumu starp valsti un attiecīgo reliģisko kopienu). **Spānijas** konstitūcijas 16.panta 3.daļas 2.teikums nosaka, ka „*valsts uztur adekvātas attiecības ar baznīcām*”, kas praksē tiek iztulkots arī kā iespēja slēgt ar tām līgumus un apstiprināt šos līgumus ar likumu. **Polijas** konstitūcijas 25.panta 4.daļā noteikts, ka attiecības starp valsti un katoļu baznīcu regulē līgums ar Svēto krēslu un likums, bet 5.daļā noteikts, ka attiecības ar citām baznīcām – „*likums, kas pieņemts saskaņā ar līgumu, ko noslēdz valdība un attiecīgās konfesijas pārstāvji*”.

Tomēr būtiskākais ir tas, ka nevienā valstī ar likumu apstiprinātajiem baznīcas un valsts līgumiem **nav prioritāte** pār citiem likumiem. Tie nesaista parlamentu. Parlaments vēlāk var pieņemt citu likumu, kas ir pretrunā ar likumu, kas apstiprina baznīcas līgumu. Tātad šie likumi ir „parasti” likumi, kuru, kā jebkuru likumu, **parlaments**, atbilstoši principam *lex posterior derogat legi priori*, **vēlāk var grozīt**.

Vienīgā iespēja, kā panākt šādu likumu prioritāti pār citiem (arī vēlākiem) likumiem, ir piešķirt tiem augstāku rangu tiesību normu juridiskā spēka hierarhijā (piemēram, rangs starp parasto likumu un konstitūciju, vai tādu pašu rangs kā konstitūcijai). Šādam „virslíkuma” rangam ir jābūt paredzētam vai attaisnotam konstitūcijā. Minēto valstu konstitucionālās tiesības šiem likumiem šādu augstāku rangs tomēr neparedz.

**6§.** Atšķirībā no minētajām valstīm, Latvijas **Satversmē** ar likumu apstiprināti līgumi vispārīgi vai arī tikai attiecībā uz baznīcām **nav paredzēti** un līdzšinējā prakse un teorija tādus Latvijas konstitucionālajās tiesībās **nav ietvērusi**.

Tomēr tas vēl nenozīmē, ka tādi *per se* nebūtu pieļaujami. Ievērojot likumdevēja politiskās gribas plašo rīcības brīvību, ir jāatbild uz jautājumu, vai Satversme tieši vai netieši šādus likumus **neizliedz**.

Pret likumu, ar kuru tiek apstiprināts valsts un baznīcas līgums, varētu tikt celti vairāki juridiski iebildumi.

7§. Pirmkārt, varētu tikt izteikts iebildums, ka Satversme neparedz iespēju, ka Saeima, pieņemot likumu, sevi nākotnē saista ar līgumu, kura grozīšana vai atcelšana ir atkarīga no cita tiesību subjekta - līgumpartnera - piekrišanas. Satversme – atšķirībā no dažu citu valstu konstitūcijām – nenosauc jomas, kurās Saeima drīkst izdot likumus. Tieši otrādi, Satversmes koncepcija paredz, ka **Saeima var brīvi lemt jebkuru jautājumu**, arī tādu, ko tā jau reiz ar likumu ir izlēmusi. Saeimas rīcības brīvību **ierobežo vienīgi Satversmes normas**, ieskaitot tajā ietvertos nerakstītos vispārējos tiesību principus.

Viens no šādiem principiem ir *pacta sunt servanda* (līgumi ir jāpilda). Ja šim principam piedotu absolūtu raksturu, tas nozīmētu, ka Saeima vairs nevarētu brīvi, bez cita tiesību subjekta (līgumpartnera) piekrišanas izmantot savu politisko rīcības brīvību, un likumdošanas ceļā Satversmes noteiktajos ietvaros izlemt visus tos jautājumus, kurus tā uzskata par nepieciešamiem.

Tas faktiski nozīmētu **Saeimas kompetences ierobežošanu**, kas Satversmē nav paredzēta. Savukārt kā Satversmi grozošs likums tas nav pieņemts attiecīgā, Satversmes 76. noteiktajā procedūrā. Šāds likums līdz ar to būtu antikonstitucionāls.

Šis ir ļoti nopietns pretarguments likumam par līguma starp valsti un baznīcu apstiprināšanu.

Tomēr pret šādu uzskatu iespējams argumentēt, ka atbilstoši konstitucionālās interpretācijas principiem, visas tiesību normas, ja iespējams, jāinterpretē tādā veidā, ka tās nav pretrunā ar Satversmi (tiesībkonformās interpretācijas palīgmetode).

Tas nozīmē, ka, izmantojot šo palīgmetodi, likums par valsts un baznīcas līguma apstiprināšanu ir interpretējams tādā veidā, ka tas ir „parasts” likums, kurš atšķiras no citiem Saeimas pieņemtajiem likumiem vienīgi ar savu juridisko tehniku, nevis pēc būtības. Tas nozīmētu, ka viss **līguma saturs kļūtu par likuma sastāvdaļu**, taču tai **nebūtu īpašs statuss, kas kavētu Saeimu**, tāpat kā jebkura likuma gadījumā, vēlāk **to grozīt vai atcelt**. Tas nozīmē, ka princips *pacta sunt servanda* šajā gadījumā atkāpjas tiesiskuma principa priekšā, kas, cita starpā, nosaka, ka tiesību normas var tikt grozītas tikai iepriekš noteiktā procedūrā.

Šī argumentācija, kas noņemtu spriedzi galvenajam iebildumam par šāda likuma antikonstitucionalitāti, ir iespējama, taču tā nav absolūta. Tādēļ, lai nodrošinātu likumu pret iespējamu citādu tā interpretāciju, būtu vēlams, šo **argumentāciju nostiprināt pašā likumā** (preambulā, pirmajā vai pēdējā pantā), vai vismaz oficiālajā likuma pamatojumā (anotācijā), kas kā *travaux preparatoire* varētu vēlāk tikt izmantota likuma interpretācijā.

8§. Otrs galvenais iebildums pret šādu likumu ir tas, ka likumprojekta 2.pants faktiski paredz piešķirt „līgumam” **prioritāti pār citiem normatīvajiem aktiem**, tātad arī likumiem.

Kā jau minēts (7§), likums ir saprotams tā, ka **līgums juridiski kļūst par likuma sastāvdaļu**. Visiem likumiem Satversmes sistēmā ir vienāds spēks, un pretrunas to starpā atrisina, piemērojot atzītās tiesību normu kolīzijas metodes, it sevišķi principus *lex posterior derogat legi priori* un *lex specialis derogat legi generali* (sal. Administratīvā procesa likuma 15.panta 6.-10.daļa). Tādēļ ne **līgums** pats par sevi, nedz arī tad, ja tas tiek uzskatīts par likuma sastāvdaļu, **nevar būt pārāks** par citiem, arī vēlāk pieņemtiem **likumiem**, tajā skaitā arī tādiem, kas groza vai atceļ šo likumu.

Attiecībā uz **citiem** normatīviem aktiem (piemēram, Ministru kabineta noteikumiem) īpašam noteikumam, ka šis likums (līgums) ir prioritārs, nav jēgas, jo tas jau izriet no likuma ranga tiesību normu juridiskā spēka hierarhijā.

Tā kā šāds noteikums attiecībā uz likumu būtu pretrunā ar Satversmi, bet attiecībā uz citiem, ranga ziņā zemākiem normatīviem aktiem, ir lieks, tad tas būtu **svītrojams**.

9§. Trešais galvenais iebildums varētu būt, ka šāda tipa publisko tiesību līgums **Valsts pārvaldes iekārtas likumā** nav paredzēts.

Publisko tiesību līgums kā tāds Latvijas tiesību sistēmā ir pastāvējis un atzīts. Tagad publisko tiesību līguma slēgšanas pieļaujamība un speciālie nosacījumi ir noteikti 2002.gada 6.jūnija Valsts pārvaldes iekārtas likuma 12., 40.-53., 61., 79.-86.pantā. Publisko tiesību līgums starp baznīcu un valsti, kuru Saeima pieņem un apstiprina ar likumu, neietilpst nevienā no Valsts pārvaldes iekārtas likuma 12.pantā minētajām publisko tiesību līguma kategorijām.

Šeit varētu argumentēt, ka, pirmkārt, Valsts pārvaldes iekārtas likumā paredzētie publisko tiesību līguma tipi attiecas tikai uz **valsts pārvaldes** slēgtajiem publisko tiesību līgumiem. Tomēr šis jautājums beigās nav pārāk būtisks, jo, kā jau iepriekš konstatēts, ar apstiprināšanu Saeimā tas kļūst par „parastu” likumu, un vispārējie noteikumi par publisko tiesību līgumu un tā slēgšanas nosacījumiem zaudē savu nozīmi.

Interesants un tuvāk analizējams tomēr būtu jautājums, par cik šāds līgums, pēc tam, kad tas ir iekļauts likumā – vēl saglabā savu **juridiski patstāvīgo raksturu**. Kā jau noskaidrots, tas nevar saistīt Saeimas gribu, to vēlāk var grozīt vai atcelt ar citu likumu. Tomēr citos aspektos, tas, iespējams, varētu paturēt savu patstāvīgo juridisko nozīmi. Taču tas ir īpaša pētījuma jautājums.

## II. Valsts un baznīcas līguma (resp. likuma) pieļaujamība no Satversmes 99.panta 2.teikuma viedokļa (valsts un baznīcas šķirtības princips)

**10§.** Varētu rasties jautājums, vai īpašu līgumu noslēgšana un to apstiprināšana ar likumu starp valsti un dažām baznīcām ir savienojama ar **valsts un baznīcas šķirtības noteikumu** (Satversmes 99.panta 2.teikums).

Latvijas konstitucionālajās tiesībās šis noteikums ir jauns (ietverts Satversmē kopā ar cilvēka pamattiesību sadaļu 1998.gadā), un līdz šim nav interpretēts.

**11§.** Valsts un baznīcas šķirtības noteikumi pastāv arī **citū valstu konstitūcijās** (piemēram, Itālijas konstitūcijas 7.panta 1.daļā, Spānijas konstitūcijas 16.panta 3.daļas 1.teikums, Polijas konstitūcijas 25.panta 3.daļa). Šis noteikums interpretējams vēsturiski. Pēc demokrātijas idejas ietveršanas priekšstatos par valsti daudzos gadījumos vēsturiski mantotā „simbioze” starp valsti un baznīcu tika likvidēta, dodot „brīvību” gan valstij, gan – jo sevišķi – baznīcai.

Saturiski šis noteikums nozīmē, ka baznīca respektē valsti un tās likumus, bet valsts respektē individuālo un kolektīvo reliģijas brīvību, kā arī baznīcas iekšējo struktūru.

Valsts un baznīcas šķirtības princips tomēr nenozīmē to, ka abām pusēm viena otru būtu jāignorē. Tajās valstīs, kur šis princips ir ietverts konstitūcijā jau ilgāku laiku, tas tiek saprasts tādējādi, ka tas pats par sevi neizliedz zināmu **kooperāciju**<sup>1</sup> starp tām, respektējot to, ka gan valsts, gan baznīcas darbība ir neatkarīgas viena no otras.<sup>2</sup>

Tādēļ arī sekulāra valsts (kā Latvija) – ar baznīcas piekrišanu – var deleģēt baznīcai veikt zināmus valsts pārvaldes uzdevumus (piemēram, laulības slēgšanu,<sup>3</sup> veikt sociālu darbību u.tml.). Valsts savā darbības sfērā var arī ieviest zināmus noregulējumus, kas atvieglo baznīcas darbību (piemēram, atbrīvojot priesterus no karaklausības, respektēt grēksūdzes noslēpumu u.tml.) vai pat veikt zināmas darbības baznīcas interesēs (piemēram, iekasēt brīvprātīgi maksātus baznīcas nodokļus). Saprātīga sadarbība starp tām, ievērojot reliģijas brīvību un valsts principiālo neitralitāti ticības jautājumos, ir pieļaujama, un sabiedrības sociālās stabilizācijas nolūkos arī vēlama. Tā nav pretrunā ar valsts un baznīcas šķirtības principu, kura galvenā jēga ir novērst situācijas, kad valsts kļūst par baznīcas instrumentu vai baznīca kļūst par valsts instrumentu, abos gadījumos apdraudot gan demokrātijas principu, gan reliģijas brīvību.

Jautājums, vai likums resp. līgums ir pretrunā ar Satversmes 99.panta 2.teikuma noteikumu par valsts un baznīcas šķirtību, tādēļ ir atbildams, analizējot likuma resp. līguma **saturu**. Tomēr autora pirmā, visai aptuvenā analīze neliecina, ka tie saturētu kaut ko tādu, kas varētu būt pretrunā ar valsts un baznīcas šķirtības noteikumu.

<sup>1</sup> Šal. piemēram, Vācijas Federālās konstitucionālās tiesas spriedumu BVerfGE 42, 312 (340).

<sup>2</sup> Šī ideja precīzi ir izteikta Polijas konstitūcijas 25.panta 3.daļā: "The relationship between the State and churches and other religious organizations shall be based on the principle of respect for their autonomy and the mutual independence of each in its own sphere, as well as on the principle of cooperation for the individual and the common good."

<sup>3</sup> Kā to jau patlaban paredz Civillikums.

### III. Valsts un baznīcas līguma (resp. likuma) pieļaujamība no Satversmes 91.panta viedokļa (tiesiskās vienlīdzības princips)

**12§.** Tā kā šādi līgumi ir noslēgti un attiecīgus likums paredzēts pieņemt tikai attiecībā uz dažām (tradicionālajām) konfesijām, varētu rasties jautājums, vai šāda valsts rīcība, privileģējot tikai atsevišķas konfesijas, ir savienojama ar **tiesiskās vienlīdzības principu** (Satversmes 91.pants).

**13§.** Satversmes 91.pants nosaka: „*Visi cilvēki Latvijā ir vienlīdzīgi likuma un tiesas priekšā. Cilvēka tiesības tiek īstenotas bez jebkādas diskriminācijas.*”

Lai gan šajā normā runa ir par „cilvēka” tiesībām, tā aizsargā arī reliģiskas organizācijas (baznīcu), jo caur to tiek (var tikt) īstenotas cilvēka tiesības uz reliģijas brīvību. Tātad arī reliģiskas organizācijas (baznīcas) var atsaukties uz Satversmes 91.pantu.

Šajā gadījumā reliģiskās organizācijas (baznīcas), ar kurām valsts nav noslēgusi attiecīgu līgumu, kas būtu apstiprināms ar likumu, varētu argumentēt, ka ar to tiek aizskartas to tiesības uz vienlīdzību likuma priekšā resp. tās tiek diskriminētas salīdzinājumā ar tā baznīcām, ar kurām šādi līgumi tiek noslēgti.

Tiesību uz vienlīdzību un diskriminācijas aizlieguma pārkāpums varētu tikt konstatēts tikai tad, ja valsts atšķirīgajai attieksmei pret dažādajām reliģiskajām organizācijām (baznīcām) nebūtu „saprātīga pamatojuma”.

**14§.** Šajā gadījumā var konstatēt, ka valsts šādus līgumus ir slēgusi ar t.s. „tradicionālajām” konfesijām, kas reprezentē lielo vairumu ticīgo. Tradicionālās konfesijas atrodas **atšķirīgā situācijā** no tām konfesijām, kuras Latvijā nevar uzskatīt par tradicionālām. To **vēsturiskā, sociālā, kulturālā nozīme** Latvijas sabiedrībā ir **cita**, daudz lielāka, kā pārējo konfesiju nozīme. Tās kopā pārstāv arī ievērojami lielāku ticīgo skaitu kā pārējās konfesijas. Valstij, izvēloties savu līgumpartneri, tāpat arī noregulējot (vai nenoregulējot) kādu jautājumu ar likumu, no Satversmes 91.panta viedokļa raugoties, principā ir liela politiskā rīcības brīvība. Satversmes 91.pants to ierobežo vienīgi tiktāl, ka šī izvēle nedrīkst būt patvaļīga, tai ir jābūt **racionāli attaisnojama**.

Nemot vērā minēto objektīvi atšķirīgo situāciju, kas raksturo Latvijas tradicionālās konfesijas atšķirībā no citām konfesijām, valdības lēmums, slēgt līgumus **tikai** ar šo konfesiju struktūrām, nevar uzskatīts par patvaļīgu. Līdz ar to tas nav pretrunā ar Satversmes 91.pantā noteikto tiesiskās vienlīdzības principu un diskriminācijas aizliegumu.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Sal. arī Eiropas Cilvēktiesību tiesas 14.6.2001 lēmumu lietā Nr. 53072/99 ALUJER FERNANDEZ and CABALLERO GARCIA v. Spain, kā arī 27.6.2000 spriedumu lietā CHA'ARE SHALOM VE TSEDEK v. France, §87.