



Dr. iur. **Ringolds Balodis**
 Latvijas Universitātes
 Juridiskās fakultātes profesors

Ir nepieciešama adekvāta pēcnācējnorma svītrotā Satversmes 81. panta vietā

Atgriežoties pie “Jurista Vārda” aptaujas par Satversmes pilnveidošanas nepieciešamību ārkārtas situācijā

Ievada vietā

Raksta nosaukuma pamatā esmu izmantojis Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisijas (turpmāk – Komisija) viedokli “Par iespējamo ministra noteikumu satversmību” (2011) sniegto situācijas novērtējumu par 9. Saeimas 2007. gada 3. maija Satversmes grozījumiem, kas izslēdza Satversmes 81. pantu. Lai arī Komisija šo vērtējumu neiekļāva starp trim citiem IV sadaļas secinājumiem,¹ tas izlasāms dokumenta desmitajā atsaucē: “[..] tas, ka šī norma [Satversmes 81. pants] tika pilnībā svītrotā, neatstājot Satversmē adekvātu pēcnācējnormu, kas būtu piemērojama nopietnām krīzes situācijām, nav uzskatāms par pārdomātas konstitucionālās politikas paraugu.”² Manuprāt, uzrakstīts eleganti un nepārprotami. Atgādināšu, ka izslēgtā Satversmes norma noteica, ka laikā starp Saeimas sesijām Ministru kabinetam ir tiesības, ja neatliekama vajadzība to prasa, izdot noteikumus, kuriem ir likuma spēks.

Ja neņem vērā šo deviņus gadus seno Komisijas repliku, pēdējos desmit gados normas iztrūkumam neviens īsti nepievērsa uzmanību. Veidojot Satversmes komentārus V nodaļai, man nācās lauzīt galvu, ko īsti ar vienīgo Satversmes “tukšo normu” darīt. Proti, komentēt to īsti nevar, jo panta taču vairs nav, bet nelikties ne zinīs par normu, kuras izslēgšana rada tikpat daudz problēmu kā tās atrašanās Satversmē,³ arī nebūtu labi. Pēc ilgām konsultācijām

ar kolēģiem V nodaļa tika papildināta ar pielikumu – piezīmēm par likumdošanas procesu, kur līdzās rakstiem par problēmjautājumiem (lobisma neesamību, iespējamiem uzlabojumiem un labas likumdošanas formuļējumiem) tika iekļauts arī raksts par 81. pantu. Raksta autore ir Anda Smiltēna, kas tobrīd bija tikko aizstāvējusi savu promocijas darbu par deleģētās likumdošanas pirmsākumiem.

Ārkārtējā situācijā parlamentam “jāpakāpjas malā”, lai dotu iespēju rīkoties valdībai, kas ir daudzkārt efektīvāks instruments šādu situāciju noregulēšanai.

A. Smiltēna par debatēm, kas Saeimā 2007. gadā raisījās par priekšlikumu svītrot Satversmes 81. pantu, raksta, ka konstitucionālā likumdevēja diskusijas bija garas, emocionālas un neauglīgas. Deputāti labi apjauta, ka var būt situācijas, kad likumdevēja griba uz laiku ir paralizēta, taču nespēja vienoties par visiem pieņemamu panta redakciju. Respektīvi, saprazdami, ka regulējumam šiem gadījumiem vajadzētu būt, taču, par spīti tam, 81. pantu no Satversmes pilnībā izslēdza.⁴

Diskusijas par panta atjaunošanu atsākās jau pēc pusotra gada, bet konstitucionālā kvoruma trūkuma dēļ

1 Par iespējamo ministra noteikumu satversmību. Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisija, Viedokļi: 2008–2011. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2011, 193. lpp.

2 Turpat, 194. lpp.

3 Ilma Čepāne 2007. gadā par Satversmes 81. pantu teica, ka tas ir pretrunā ar Latvijā pastāvošo konstitucionālo iekārtu Skat. Latvijas Republikas 9. Saeimas ziemas sesijas 2007. gada 4. aprīļa sēdes (14. sēde) stenogrammu. Pieejama: <http://www.saeima.lv/steno/Saeima9/070404/st070404.htm>

4 Smiltēna A. 10. Satversmes 81. panta vēsturiskā nozīme Latvijas tiesību sistēmā. Latvijas Republikas Satversmes komentāri. V nodaļa. Likumdošana. Autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2019, 395. lpp.

apsīka.⁵ Aptauja, ko “Jurista Vārds” organizēja šī gada pavasarī,⁶ atsāka diskusijas par Satversmes 81. pantu. Vairāki eksperti (Dita Plepa, Edgars Pastars un Jānis Bordāns) norādīja, ka minētais pants nebija “lieks” Satversmes struktūrā, un atzina, ka panta izslēgšana no Satversmes bija nepārdomāta un balstījās emocijās un izteikti politiskā motivācijā. Ekspertu ieskatā, esošā konstitucionālā prakse liecina, ka šis solis ir jāpārskata, jo Latvijā nav mehānisma, kas ļautu ātri ieviest pagaidu regulējumu. Šai sakarā arī jāuzteic Valsts prezidents par centieniem atjaunot šo diskusiju un formulēt valsts darbības pamatprincipus ārkārtējās situācijas pārvarēšanai.⁷

Kopsavelkot “Jurista Vārda” aptaujā paustos priekšlikumus par Satversmes 81. panta atjaunošanu

Pārlasot minēto aptauju, biju iepriecināts, ka nebiju vienīgais, kas iestājas par jaunu 81. panta redakciju – absolūtais žurnāla aptaujāto ekspertu pārsvars (deviņi no desmit!) atbalsta Valsts prezidenta Egila Levita aicinājumu izslēgtā Satversmes 81. panta vietā izstrādāt jaunu regulējumu. No uzrunātajiem ekspertiem citās domās bija vienīgi Laila Medina, kuras negatīvā nostāja, visticamāk, balstās amata pienākumos un iespaidīgajā darba pieredzē (Tieslietu ministrijā vadošā amata jau kopš 2006. gada!), kas apzinās to lielo darba un atbildības apjomu, kas līdz ar jauno regulējumu nāks pār ministriju.

Vispār ekspertu priekšlikumi aptaujā izskanēja daudz un tādi, kurus es šoreiz nepiesaukšu (piemēram, E. Pastars aicina atgriezties pie diskusijas par ministra noteikumiem, Ringolds Balodis aicina pie reizes mūsdienīgi sakārtot Saeimas Prezidija struktūru, kas saistīta ar Valsts prezidenta aizvietošanu, Arvids Dravnieks piedāvā atjaunot karjeras civildienestu un uzlabot Satversmes grozīšanas procedūru u.c.), jo, padarot risināmo jautājumu loku plašāku, riskējam arī likumdevēju ieraut plašākās diskusijās par visu tiesību sistēmu, līdz ar to samazinot cerības uz sekmīgu rezultātu.

Eksperti aptaujā norāda uz vairākiem aspektiem, kurus būtu vēlams pārdomāt, izstrādājot jauno Satversmes normu. Atļāvos izdalīt piecus aspektus, kas, manuprāt, ir gana būtiski.

Pirmkārt, jaunajam Satversmes 81. pantam būtu jādarbojas vien kara, izņēmuma stāvokļa vai ārkārtējās situācijas laikā (E. Pastars, R. Balodis).

Otrkārt, Ministru kabineta tiesībām izdot noteikumus ar likuma spēku vajadzētu iestāties automātiski, iestājoties kādam notikumam; tāpat Saeimai ar lēmumu šīs tiesības būtu nepārprotami jādeleģē un tikpat nepārprotami jāatsauc (J. Bordāns); ārkārtējai situācijai pēc savas būtības un izpildvaras ārkārtējo pilnvaru dēļ nevajadzētu būt ilglaicīgam stāvoklim.

Treškārt, ir jābūt pilnīgai skaidrībai, kad Saeima faktiski ir darboties nespējīga, vienlaikus ārkārtējās situācijas vai izņēmuma stāvokļa gadījumā samazinot Satversmes 23. pantā noteikto Saeimas sēdes kvorumu līdz trešdaļai deputātu (A. Smiltēna). Mērķis būtu panākt, lai ārkārtējās situācijas apstākļos rīcībaspējīga ir gan valdība, gan parlaments (Iveta Kažoka).

Ceturtkārt, papildus parlamentārajai kontrolei ir jābūt Valsts prezidenta kontrolei pār valdības aktiem, kas praktiski izpaustos ar Valsts prezidenta pienākumu šādus aktus izsludināt (A. Dravnieks, Edvards Kušners, E. Pastars, R. Balodis), šādi novēršot bažas par negodprātīgu izmantošanu (I. Kažoka, L. Medina); Saeimai būtu tiesības valdības aktus pārskatīt pēc tam, kad izņēmuma stāvoklis ir beidzies (R. Balodis).

Piektkārt, jāpatur prātā, ka ir nepieciešams noregulēt jautājumu par pamattiesību ierobežošanas aspektu ārkārtas stāvokļa laikā (L. Medina).

Uzskatu, ka atlikt jautājumu par Satversmes 81. panta jauno redakciju nozīmētu to aizmirst. Tāpēc jautājums ir jārisina tagad, un tas ir nepieciešams mūsu valsts nacionālajai drošībai ārkārtas situācijās.

Zīmīgi, ka neviens no ekspertiem nav par agrākās formulas “starp Saeimas sesijām, ja neatliekama vajadzība to prasa” atjaunošanu, kas nozīmē, ka panta vēsturiskās redakcijas atjaunošanai nav atbalsta.

Tāpat izkristalizējies ir vienots viedoklis par to, ka modificētajā panta versijā būtu jāsašaurina Saeimas deleģējums, atstājot valdībai tiesības uz “steidzīgu likumu došanu” ārkārtas stāvokļa laikā. Ir skaidrs, ka ir jārada izpildvarai “rezerves iespēja”, un acimredzot būtu pareizi noteikt zemāku sliekšni Saeimas deputātu kvorumam; pavisam noteikti ir jābūt paredzētai iespējai Saeimai dot “starta šāvienu” deleģējumam, tāpat kā Saeimas tiesībām atsaukt vai pagarināt šādu deleģējumu.

Uzskatu, ka iepriekš uzskaitītie ekspertu viedokļi ir pelnījuši, lai likumdevējs tajos ieklausītos, jauno Satversmes 81. panta redakciju slipējot. Protams, ja tam būs pieņemams atbalsts Saeimā, jo ir jāpārvar 76. pantā noteiktie kvorumi.

5 Barisa L. Atjauno diskusiju par no Satversmes izslēgtā 81. panta nepieciešamību. Neatkarīgā, 16.10.2008.

6 Aptauja par Satversmes pilnveidošanas nepieciešamību ārkārtas situācijā. Jurista Vārds, 05.05.2020., Nr. 18. Skat.: https://juristavards.lv/zurnals.php?laidiens_id=12255

7 Valsts prezidenta Egila Levita 2020. gada 23. marta paziņojums Nr. 8 “Valsts konstitucionālo orgānu darbības pamatprincipi ārkārtējā situācijā”. Pieejams: <https://likumi.lv/ta/id/313400-valsts-konstitucionala-organu-darbibas-pamatprincipi-arkarteja-situacija>

Kāpēc tieši tagad būtu jāizstrādā un jāpieņem Satversmes 81. pants?

Iepriekš minētajā aptaujā tieslietu ministrs J. Bordāns, kurš vienlaikus ir arī Ministru prezidenta biedrs, secina, ka pašreizējie apstākļi ir pierādījuši, ka ārkārtējā situācijā īsti nepastāv citas saprātīgas alternatīvas, kā vien uzticēt lielākas pilnvaras valdībai. Līdzīgu nostāju šai aptaujā esmu paudis arī pats, jo uzskatu, ka ārkārtējā situācijā parlamentam “jāpakāpjas malā”, lai dotu iespēju rīkoties valdībai, kas ir daudzkārt efektīvāks instruments šādu situāciju noregulēšanai. Nedomāju, ka Satversmes grozījumi būtu nepieciešami, lai pārvarētu Covid-19 pandēmiju, taču tas ir nepieciešams, lai Latvijas valsts spētu pārvarēt nākotnes izaicinājumus. Kā teikts senā japāņu sakāmvārdā: “Pat ja zobens nebūs jāizmanto, labāk lai tas tomēr atrodas pie sāniem.” Šobrīd attālinātā režīmā darbu apguvusi gan Saeima, gan Ministru kabinets.

Tikai Satversmes grozījumi nostiprinātu ārkārtas situācijā demokrātiskās leģitimitātes ķēdi un nodrošinātu valdību ar konstitucionālu deleģējumu.

Atsevišķi eksperti (L. Medina, Sandis Bērtaitis) iesaka distancēties no Covid-19 pandēmijas notikumu iespaida, lai pēc kāda laika pārdomātu par Satversmes 81. pantu, turpretim es drīzāk sliecos piekrist tiem kolēģiem (E. Pastars), kas saka, ka jāķeras pie darba nekavējoties, kamēr nav aizmirsti šī gada agrā pavasara notikumi. Šāds viedoklis balstīts parlamentārā pieredzē, jo gan mūsu valsts Satversmes grozījumu, gan citu valstu konstitūciju tapšanas un grozījumu pieredze liecina, ka konstitucionālie jautājumi tiek risināti, kad tie ir aktuāli. Man grūti iztēloties situāciju, kad pēc kādiem desmit gadiem kāds no lielo frakciju vadītājiem varētu koalīcijas padomē ierosināt grozīt Satversmi, balstoties uz apaļu gadadienu kopš Covid dižsērgas. Visticamāk, šāds no konkrētās realitātes pausts rosinājums tiks uztverts ar lielām aizdomām par Satversmes grozījumu rosinātāja patieso nolūku.

Tā sacīt, konstitucionālā loģika jau to prasa, bet kāpēc šāds priekšlikums perfekcionizēt regulējumu? Uzskatu, ka atlikt jautājumu par Satversmes 81. panta jauno redakciju nozīmētu to aizmirst. Tāpēc jautājums ir jārisina tagad, un tas ir nepieciešams mūsu valsts nacionālajai drošībai ārkārtas situācijās. Aicinātu Saeimu izšķirties par Satversmes grozījumiem, jo tos būtiski būtu pieņemt tieši šai, 13. Saeimai, kas piedzīvojusi pašizolāciju un attālināto darbu. Savukārt konkrētas redakcijas, manuprāt, ir pakārtota lieta. Piemēram, dažas redakcijas esmu ieskicējis savā viedoklī jau minētajā “Jurista Vārda” aptaujā,⁸

8 Balodis R. Ārkārtas situācijās Saeimai pilnvaras uz laiku ir jānodod valdībai. Jurista Vārds, 05.05.2020., Nr 18 (1128), 15.–18. lpp.

tāpat vairākas redakcijas šobrīd jau atrodas uz Saeimas Juridiskās komisijas apspriežu galda. Piekritu, ka diskusija par Satversmes 81. panta atjaunošanu būs auglīga tikai tad, kad parādīsies praktiska iespēja diskutēt par panta redakciju, modelējot piemērošanas situācijas (D. Plepa). Domāju, ka šādi 13. Saeima lieliski parādītu pārdomātas konstitucionālās politikas paraugu, iepretim savai priekštecei 9. Saeimai, kas aiz sevis nav atstājusi pat juridisku pamatojumu, lai šobrīd to varētu nopietni apspriest.⁹

Noslēdzot šo īso pārskatu

Gadījums ar Satversmes 81. pantu ir gana neparasts. Normas izstrādes laikā Satversmes sapulcē par tās pieņemšanu tika laužti šķēpi starp sociāldemokrātiem, kas bija konsekventi Saeimas ekskluzivitātes aizstāvji, jo noraidīja jebkādu iespēju dalīties ar varu ārpus Saeimas nama, neatkarīgi, vai tas ir Valsts prezidents vai valdība. Normas faktiskā izmantošana Ulmaņa autoritārā režīma valdības laikā sniedz mums pamatojumu Satversmes pastāvēšanai *de iure* gan 1934.–1940. gadā, gan vēlāk padomju okupācijas laikā. Neapšaubāmi, ka Satversmes 81. panta dotās iespējas bija vērtīgs instruments, lai pagājušā gadsimta divdesmitajos¹⁰ un deviņdesmitajos gados tiesību sistēmu veidotu no jauna. Domāju, ka šobrīd mums ir jāatvadās no sākotnējā panta tvēruma, kas nodrošināja valdības iesaisti likumdošanā Saeimas starpsesiju laikā, un jāspēj radīt norma, kas paredzētu “steidzīgu likumu došanu” (Anša Petrēvica formulējums) tikai ārkārtas situācijās, jo tā ir nepieciešama tad, kad jānovērš apdraudējums situācijā, kad Saeimas darbs ir paralizēts. Tikai Satversmes grozījumi nostiprinātu ārkārtas situācijā demokrātiskās leģitimitātes ķēdi un nodrošinātu valdību ar konstitucionālu deleģējumu. ■

9 Likumprojekta anotācija ir uzkrītoši lakoniska. Anotācijā nav norādīts, ka apspriešanā būtu piedalījušies tiesību eksperti, vien rakstīts, ka apspriešanā piedalījušies ir Tieslietu ministrijas un Pašvaldību savienības pārstāvji. Anotācijā lakoniski norādīts, ka “Šā panta pielietošana ne vienmēr ir bijusi veiksmīga un līdz ar to arī diskutabla” un valdība savas tiesības “ir izmantojusi ļoti plaši”. Uz tādiem jautājumiem anotācijā, kā, piemēram – Kāda var būt likuma ietekme uz sabiedrības un tautsaimniecības attīstību? Kāda var būt likuma ietekme uz valsts budžetu? – rakstīts, ka likumprojekts šo jomu neskar. Tā, protams, nav patiesība, ja mēs runājam par ārkārtas apdraudējuma riskiem. Skat. Likumprojekta “Grozījums Latvijas Republikas Satversmē” (Nr. 272/Lp9) anotāciju, 29.03.2007. Pieejama: <http://titania.saeima.lv/LIVS/SaeimaLIVS.nsf/0/EB36445232FC2EE9C22572AE002CC014?OpenDocument> [skatīta 19.10.2020.].

10 Satversmes sapulcē Arveds Bergs, apspriežot Satversmes 81. panta lietderību, norādīja, ka vajadzība pēc šīm valdības likumdošanas tiesībām būs, kamēr vien nebūs izveidota nacionālo likumu sistēma. Cits sēdes dalībnieks – Ansis Petrēvics norādīja, ka tik ātri, kā Latvijai tas būtu nepieciešams, likumdošanas iestāde – Saeima strādāt nevar, kamdēļ valdība ir labs palīgs Saeimai. Viņš arī pamatoja, kāpēc A. Petrēvics, diskutējot par 81. panta lietderību, ir norādījis, ka valdības darbs ir operatīvāks, jo valdību veidojošās partijas ir saliedētākas – tās par daudz ko jau vienojušās, valdību veidojot, kamdēļ tās arī raitāk spēs vienoties par normatīvu aktu redakciju nekā Saeimas komisijas. Skat.: Satversmes I daļas trešais lasījums. V sesijas 14. sēdes 1922. gada 15. februāra stenogramma. Latvijas Satversmes sapulces stenogrammu izvilks, 1920–1922. Latvijas Republikas Satversmes projekta apspriešana un apstiprināšana [elektr. izd.]. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2006, 473., 477.–478., 776.–477. lpp.