

**Valsts prezidenta
Konstitucionālo tiesību komisija
Viedokļi: 2008–2011**

LATVIJAS
VĒSTNESIS



2011

Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisija. Viedokļi: 2008–2011. —
Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2011 — 200 lpp.

© Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisija, 2011 (viedokļi)

© Latvijas Vēstnesis, 2011 (grāmatas salikums)

Projekta vadītāja Dina Gailīte

Redaktores Gita Kronberga, Māra Keiša

Māksliniece Anta Pence

Maketētājs Kornēlijs Briedis

LATVIJAS
VĒSTNESIS



Izdevējs: VSIA “Latvijas Vēstnesis”

Bruņinieku ielā 41, Rīgā, LV-1011, tālr. 80006000

ISBN 978-9984-840-17-8

<i>V.Zatlers</i> . Priekšvārds.....	5
<i>E.Levits</i> . Par Konstitucionālo tiesību komisiju	7
Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisijas viedokļi:	
Par Saeimas priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisma pilnveidošanu.....	9
Par Saeimas apstiprinājuma nepieciešamību liela apjoma aizņēmumu saņemšanai	51
Par sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu tiesisko regulējumu demokrātiskas valsts iekārtā	77
Par Valsts prezidenta funkcijām Latvijas parlamentārās demokrātijas sistēmas ietvaros	103
Par iespējamo ministra noteikumu satversmību.....	179
Par Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisijas locekļiem.....	197



Foto: Juris Krūmiņš, Valsts prezidenta kanceleja

Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisijas pirmā sēde 2007.gada 7.decembrī: ar komisijas locekļiem (*otrajā rindā no kreisās*) – Gunāru Kusiņu, Daigu Rezevsku, Egilu Levitu, Inetu Ziemeli, Mārtiņu Mītu un Lauri Liepu – tiekas Valsts prezidents Valdis Zatlers, viņa likumdošanas padomniece Sandra Sondore-Kukule (*priekšplānā no kreisās*) un juridiskā padomniece Inese Lībiņa-Egnere.

Priekšvārds

No Satversmē noteikto Valsts prezidenta funkciju kopuma, jo īpaši no likumdošanas funkcijas, un valsts varas dalīšanas principa izriet Valsts prezidenta loma izlīdzināt un stabilizēt valsts politisko un tiesisko sistēmu, novērst politiskās krīzes, palīdzēt rast risinājumu problēmām.

Tādēļ jau pirmajā mēnesī Valsts prezidenta amatā nolēmu veidot jaunu, Latvijā līdz šim nebijušu, augstas raudzes konstitucionālo tiesību ekspertu komisiju Valsts prezidenta institūta paspārnē. Mans mērķis bija apvienot augsti kvalificētus un atzītus tiesību zinātnes ekspertus, lai sniegtu zinātnisku, objektīvu un neitrālu analīzi par nozīmīgiem Latvijas valststiesību jautājumiem.

Konstitucionālo tiesību komisijas atzinumi ir kalpojuši par pamatu vairākām būtiskām manām likumdošanas iniciatīvām un juridiskajai argumentācijai, atdodot likumus Saeimai otrreizējai caurlūkošanai. Lai arī Konstitucionālo tiesību komisijas viedoklim ir ieteikuma raksturs, komisijas atziņas tikušas vērtētas ļoti atzinīgi un ir ņemtas vērā. Komisijas viedokļu argumentācijas kopējais spēks un tā zinātniskā kvalitāte pamatojas ikkatra komisijas locekļa kā atzīta tiesību zinātnes speciālista autoritātē un augstajā profesionalitātē.

Kopš izveidošanas Konstitucionālo tiesību komisija ir sagatavojusi piecus apjomīgus viedokļus par nozīmīgiem konstitucionālo tiesību jautājumiem: viedokli par Saeimas priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisma pilnveidošanu, par Saeimas apstiprinājuma nepieciešamību liela apjoma aizņēmumu saņemšanai, par sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu tiesisko regulējumu demokrātiskās valsts iekārtā, par Valsts prezidenta funkcijām Latvijas parlamentārās demokrātijas sistēmas ietvaros un viedokli par ministru noteikumu satversmību. Ikkatrs no tiem ir sniedzis būtisku ieguldījumu juridiskās domas attīstībā, ne tikai risinot esošos konstitucionālo tiesību problēmjautājumus, bet arī stiprinot Latvijas tiesību sistēmu, saglabājot tās garu un attīstot to mūsdienu demokrātiskās tiesiskās domas ietvarā. Komisijas darbs ir vainagojies ar grozījumiem Satversmē saistībā ar tautas tiesībām rosināt Saeimas atļaišanu, un esmu rosinājis likumdevēju turpināt iesākto darbu pie ārkārtas Saeimas vēlēšanu regulējuma pilnveidošanas, nostiprinot Valsts prezidenta tiesības lemt par pirmstermiņa Saeimas vē-

lēšanu nepieciešamību un uzlabot valsts varas atzaru līdzsvaru un panākt efektīvāku lēmumu pieņemšanas mehānismu, nostiprinot Valsts prezidenta kā politiski neitrāla arbitra lomu likumdevēja un izpildvaras savstarpējās sadarbības nodrošināšanā.

Esmu patiesi gandarīts par Konstitucionālās tiesību komisijas pieņemšanu šajos nepilnajos četros gados un vēlos izteikt dziļu pateicību par ieguldīto darbu Konstitucionālās tiesību komisijas locekļiem – Egilam Levitam, Inetai Ziemelei, Daigai Rezevskai, Gunāram Kusiņam, Laurim Liepam un Mārtiņam Mitam. Komisijas darbs ir bijis auglīgs, katrs no apjomīgajiem komisijas rakstveida viedokļiem, kā arī katra atsevišķā locekļa dalība dažādās aktuālās diskusijās ir nostiprinājusi konstitucionālo tiesību jautājumu zinātnisku, objektīvu un neitrālu analīzi. Tādējādi komisija ir paaugstinājusi argumentācijas kvalitāti arī politiskajā vidē un likumdošanas darbā.

Novēlu komisijai turpināt veiksmīgi iesākto darbu, sekmējot Latvijas tiesību sistēmas un tās izpratnes pilnveidošanu atbilstoši Satversmes garam. Latvijas Satversmes Sapulces atstātais mantojums mūs ne vien bagātina, tas arī uzliek pienākumu turpināt un neapstāties pie jau sasniegtā.

Valsts prezidents **Valdis Zatlers**

Par Konstitucionālo tiesību komisiju

Konstitucionālo tiesību komisija ir neatkarīga konsultatīva zinātniska komisija, kuru 2007.gadā izveidoja Valsts prezidents. Komisijas locekļi ir neatkarīgi.

Komisijas mērķis ir izstrādāt viedokļus par valststiesību, it sevišķi konstitucionālo tiesību, jautājumiem tiesībpolitiskā kontekstā un tādā veidā gan sniegt atbalstu Valsts prezidentam viņa likumdošanas funkciju īstenošanā, gan arī veicināt kvalificētu diskusiju par šiem jautājumiem kā Latvijas juristu kopienā, tā visā sabiedrībā. To darot, komisija darbojas atbilstoši zinātniskiem kritērijiem un juridiskai metodoloģijai.

Ja vairākās citās Eiropas valstīs līdzīgus uzdevumus, it sevišķi juridiski izvērtēt komplicētus tiesībpolitiskus jautājumus, veic īpaša neatkarīga valsts institūcija, tad Latvijā tā ir neatkarīga sabiedriska komisija, kuras locekļi darbojas *pro bono*, blakus savam ikdienas darbam. Tas arī nosaka komisijas darba kapacitātes ierobežoto apjomu.

Komisijas viedoklis nav saistošs, un tā savu uzdevumu var pildīt vienīgi tad, ja tās viedokļiem ir pietiekošs argumentatīvs spēks. Tādēļ komisija cenšas savus viedokļus izvērsti un rūpīgi pamatot, vienlaikus arī norādot, cik tālu tā attiecīgo jautājumu izvērsē. Tā kā Latvijā valststiesību zinātnes kvantitatīvais apjoms ir neliels, tad komisija bieži sastopas ar situāciju, ka daudzi jautājumi vēl nav teorētiski izanalizēti. Tādēļ komisija savos viedokļos, nenovirzoties no mērķa sniegt atbildi uz uzdoto jautājumu, tomēr nevairās izvērst arī teorētiskus jautājumus, kas nepieciešami problēmas risinājumam. Šos teorētiskos izvērsumus komisija uzskata par savu nelielo pienesumu Latvijas valststiesību zinātnei, kas var noderēt ne vien konkrētajā, bet arī citos gadījumos, kā arī juridiskajā izglītībā.

Sākotnēji komisija bija plānojusi izstrādāt savus viedokļus arī par ilglaicīgiem valststiesību attīstības jautājumiem, kas ne vienmēr atrastos sabiedrības diskusiju degpunktā. Tomēr prakse ir rādījusi, ka komisijas viedoklis vienmēr ir bijis akūti nepieciešams, lai palīdzētu risināt valstij un sabiedrībai degošas tiesībpolitiskas problēmas. Tas arī līdz šim ir noteicis komisijas viedokļu priekšmetu izvēli. Neviena no tiem līdz šim nav bijis komisijas pašas izvēlēts, bet tos savā ziņā ir "diktējusi dzīve".

Tomēr neatkarīgi no aktuālajām diskusijām, komisija savu viedokli vienmēr orientē uz Satversmē noteikto Latvijas valsts iekārtas pamatu – neatkarīgas, demokrātiskas, tiesiskas, sociāli atbildīgas un nacionālas valsts – ilglaicīgu nostiprināšanu un attīstību.

Tā kā komisijas locekļi ikdienā strādā dažādās valstīs un darbavietās, komisija savu darbu veiksmīgi organizē galvenokārt ar moderno saziņas tehnoloģiju starpniecību, kas ļauj operatīvi veikt kopdarbu, neatrodoties tajā pašā vietā.

Komisija uzskata par panākumu to, ka tai ar saviem viedokļiem ierobežotā mērā ir izdevies kļūt par zināmu katalizatoru Latvijas konstitucionālās domas attīstībai.

Šajā krājumā ir apkopoti publicētie komisijas viedokļi par konkrētiem valststiesību un tiesībpolitikas jautājumiem.

Egils Levits,
Konstitucionālo tiesību komisijas priekšsēdētājs

Par Saeimas priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisma pilnveidošanu

2008.gada 30.aprīlī

Saturs

I. Ievads	11
II. Parlamenta priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisms	
parlamentāro demokrātiju konstitucionālajās tiesībās	12
1. Mehānisma jēga un mērķis.....	12
a. Tauta kā suverēns un parlaments kā tautas reprezentācijas orgāns ...	12
b. Parlamenta darbības pastāvīga vērtēšana kā demokrātiskā politiskā procesa sastāvdaļa	14
c. Politiskās krīzes parlamentārajā demokrātijā	15
d. Priekšlaicīgas vēlēšanas kā viens no krīzes risinājuma mehānismiem ...	16
e. Priekšlaicīgas vēlēšanas kā viens no sabiedrībai svarīga un pretrunīgi vērtēta jautājuma izlemšanas mehānismiem.....	17
f. Priekšlaicīgas vēlēšanas kā rezerves līdzeklis	18
g. Eiropas politiskās prakses aktuāli piemēri.....	19
2. Parlamenta priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisms ārvalstu konstitucionālajās tiesībās	20
a. Priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisms parlamentārajās demokrātijās ar parlamenta vēlētu prezidentu.....	21
b. Priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisms parlamentārajās demokrātijās ar tautas vēlētu prezidentu	23
c. Priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisms prezidentālajās demokrātijās	24
d. Tautas tiesības atlaist parlamentu	25
e. Secinājums.....	26
III. Parlamenta priekšlaicīgu vēlēšanu modelis Satversmē	26
1. Satversmes regulējuma vēsturiskā ģenēze un prakse	26
2. Satversmes regulējuma analīze.....	30
a. Valsts prezidenta tiesības ierosināt Saeimas atlaišanu	30
b. Valsts prezidenta amata zaudēšanas risks tautas nobalsošanas rezultātā	31
c. Saeimas netiešas iespējas aizkavēt vai novērst tās atlaišanu.....	32
d. Secinājums	33

IV. Iesniegtais Satversmes grozījumu projekts	33
1. Grozījumu projekta saturs	33
2. Grozījumu projekta analīze	34
3. Secinājums.....	37
V. Ieteicamais risinājums.....	38
1. Parlamenta priekšlaicīgu vēlēšanu ierosinātāji	38
2. Valsts prezidents kā parlamenta priekšlaicīgu vēlēšanu ierosinātājs.....	39
3. Tauta kā parlamenta priekšlaicīgu vēlēšanu ierosinātāja.....	41
VI. Gala secinājumi	44

Šajā Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisijas¹ (turpmāk tekstā – Komisija) Viedoklī (turpmāk tekstā – Viedoklis) analizēts jautājums par iespējamu Latvijas Republikas *Satversmes pilnveidošanu*, lai uzlabotu *Saeimas priekšlaicīgas atlaišanas un jaunas Saeimas vēlēšanu mehānismu*.

Viedoklī tiek noskaidrota parlamenta priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisma būtība, vērtēta Satversmē pašreiz noteiktā procedūra, analizēts vēlētāju iniciatīvas ceļā virzītais likumprojekts “Grozījumi Latvijas Republikas Satversmē”, kā arī mēģināts atrast piemērotu risinājumu, kas nodrošinātu ne vien līdzsvarotu un modernai tiesiskai iekārtai atbilstošu Saeimas atlaišanas mehānismu, bet arī tās reglamentētu priekšlaicīgu vēlēšanu norisi.

I. Ievads

[1] Pēdējā laikā Latvijas politiskajā un akadēmiskajā diskursā ievērojamu vietu ieņem jautājums *par tautas tiesībām priekšlaicīgi atlaist Saeimu un sarīkot Saeimas ārkārtas vēlēšanas*. Papildus teorētiskiem apsvērumiem ir pausta arī praktiska iniciatīva,² kuras rezultātā Latvijas pilsoņi ierosina papildināt Latvijas Republikas Satversmi ar tiesību institūtu, kas dotu vienai desmitajai daļai vēlētāju tiesības iedarbināt Saeimas priekšlaicīgas atlaišanas mehānismu.

[2] Politiskās diskusijas ir vērstas uz rezultātu – *jaunu Saeimas sastāvu*, tomēr jautājums par Saeimas atlaišanu skatāms šī jautājuma kontekstā kā pirmstermiņa vēlēšanu nepieciešams priekšnoteikums.

[3] Teorētiski šīs divas procedūras var analizēt atsevišķi, tomēr tās ir tieši un cēloniski saistītas. Atlaišana bez priekšlaicīgu vēlēšanu procedūras ierosināšanas ir tikpat neiespējama kā jauna parlamenta ievēlēšana, neatlaižot esošo parlamentu. Tādēļ parlamenta priekšlaicīga atlaišana un jaunu parlamenta vēlēšanu noteikšana ir *vienots mehānisms*.

Tādējādi Saeimas atlaišana ir jāanalizē kā obligāts pirmais posms tiesiskajā procesā, kura galarezultātā tiek ievēlēts jauns Saeimas sastāvs. Šādā kontekstā analizējams arī vēlētāju iniciatīvas ceļā iesniegtais Satversmes grozījumu projekts.

[4] Lidz ar to visas iniciatīvas, kas vērstas uz pēdējās vēlēšanās ievēlētās Saeimas atlaišanu, jāvērtē kopsakarā ar uzdevumu, kā *vēlēšanu ceļā iegūt jaunu Saeimas sastāvu*, kas adekvātāk un tuvāk tautas gribai risinātu aktuālās problēmas, kuru risinājums var nebūt pa spēkam ievēlētajam Saeimas sastāvam.

[5] Tomēr Saeimas atlaišana nedrīkst būt voluntārs, spontāns solis, ko kārdinoši viegli izmantot politiskās konjunktūras īstermiņa prasībām. Saeimas priekšlaicīgu vēlēšanu mehānismam, kas ietver arī Saeimas atlaišanu, jābūt pietiekami precīzi un detalizēti aprakstītam, tam jāformulē noteikta procesuāla kārtība. Saeimas atlaišanas un jaunas Saeimas vēlēšanu mehānismam jāklūst par Latvijas parlamentāri demokrātiskās valsts iekārtas *līdzekli dažādas pakāpes politisku problēmu risināšanai*, tas nedrīkst būt tikai galējais līdzeklis izejai no smagām valsts krīzēm.

[6] To ņemot vērā, Komisija mēģinājusi formulēt *priekšlikumu*, kas būtu vērsts uz līdzsvarota, Satversmes sistēmai piemērota Saeimas priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisma ieviešanu (protams, ietverot tajā arī Saeimas atlaišanas mehānismu).

Atbilstoši Komisijas uzdevumam Viedoklis uzskatāms par rosinājumu un pienesumu padziļinātai *konstitucionālās tiesībpolitikas diskusijai* šajā jautājumā.

II. Parlamenta priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisms parlamentāro demokrātiju konstitucionālajās tiesībās

1. Mehānisma jēga un mērķis

a. Tauta kā suverēns un parlaments kā tautas reprezentācijas orgāns

[7] Latvijas Republikas Satversme, tāpat kā citu parlamentāru demokrātisku republiku konstitūcijas, balstās uz premisu, ka *suverēnā vara pieder tautai* (sk. Satversmes 2.pantu). Savukārt parlaments ir *tautas reprezentācijas (priekšstāvības) orgāns* (sk. Satversmes 5., 64.p.).

Tātad tauta ir suverēnās varas nesēja, bet parlaments – vēlēšanu procedūrā tautas izraudzīta institūcija, kurai tā uz laiku piešķir ar politisku saturu piepildītu mandātu šo varu konkrēti īstenot. Šis valsts varas sadales uzstādījums nosaka tautas un parlamenta attiecības.

[8] *Parlamenta funkcijās*, īstenojot tautas uzticēto varu, ietilpst likumu, kā arī citu tiesību aktu pieņemšana, valdības un citu izpildvaras orgānu iecelšana, atļaušana, to darbības kontrole, valsts politikas pamatvirzīenu noteikšana programmatisku un deklaratīvu dokumentu formā. Parlaments arī rosina publiskas debates par sabiedrībai aktuāliem jautājumiem.

Parlamenta uzdevums ir īstenot tautas piešķirto mandātu, pieņemot tādus tiesību aktus un īstenojot tādu politiku, kas atbilst valsts pilsoņu vairākuma gribai un iedzīvotāju interesēm, un vienlaikus respektē mazākuma tiesības.

[9] Tas, cik *kvalitatīvi* parlaments šos uzdevumu pilda, ir atkarīgs no attiecīgās politiskās vides, it sevišķi no politiskajām partijām, nevalstiskajām organizācijām, pilsoņu aktivitātes, plašsaziņas līdzekļiem un vispārējās politiskās kultūras.

[10] Lai vēlēšanu starplaikā veicinātu *parlamenta darbības atbilstību tautas dotajam mandātam*, proti, to ievēlējušo pilsoņu gribai, parlamentārajā demokrātijā pastāv vairāki mehānismi.

Pirmkārt, parlamenta deputāti saņem mandātu tikai *uz noteiktu laiku*, viņu darbībai ir noteikts (gala) termiņš. Pilnvaru termiņam ir jābūt pietiekami garam, lai deputāti spētu sasaukuma ietvaros realizēt vēlētajū uzticētos uzdevumus. Vienlaikus termiņš nedrīkst būt tik garš, ka ievēlēto tautas priekšstāvju un vēlētajū uzskati attīstās pārāk atšķirīgos virzienos. Latvijā, tāpat kā daudzās citās parlamentārajās demokrātijās, šis termiņš ir četri gadi, un tas uzskatāms par optimālu termiņu.

Vēlētajū piešķirtais mandāts uzliek parlamenta deputātu aktivitātēm arī zināmas *saturiskas robežas*. Šo mandātu ar saturu piepilda katra attiecīgā parlamenta sasaukuma vēlētaji, akceptējot pašu deputātu piedāvāto rīcības programmu (partijas programmu) darbam parlamentā. Ja kāds deputāts (frakcija) šīs – tiesa, ļoti plašās – robežas pārkāpj, tas var negatīvi iespaidot viņa izredzes tikt nākamreiz atkal ievēlētam.

Otrkārt, ar *pastāvīgu sabiedrības diskusiju* par aktuāliem politiskiem jautājumiem vēlētaji var zināmā mērā ietekmēt likumdevēja ikdienas darbu un valdības politiku. Priekšnoteikums šādai institucionalizētai sabiedriskai diskusijai ir, no vienas puses, *reāla politisko pamatbrīvību* (it sevišķi

vārda, biedrošanās un pulcēšanās brīvības) pastāvēšana, kas nozīmē ne vien šo brīvību formālu garantiju konstitūcijā, bet arī to konkretizāciju tādā veidā, kurš reāli veicina cilvēku politisko līdzdalību un plurālismu (sabiedriskie mediji, noteikumi pret privāto mediju pārlietu koncentrāciju, nevalstisko organizāciju darbību veicinoša valsts politika, u.tml.), un, no otras puses, *politiskā kultūra*, kas prasa pilsoņa aktīvu iesaistīšanos šādā sabiedriskā diskusijā.

Treškārt, vēlētajiem var izmantot dažādus *deputātu kontroles* paņēmienus, piemēram, personu tiesības klātienē vai ar mediju starpniecību vērot likumdevēja orgāna un tās darba grupu un komisiju darbu. Tāpat deputātiem ir pienākums regulāri tikties ar iedzīvotājiem un uzklaust viņu vērtējumu un kritiku par padarīto, kā arī ieteikumus turpmākajam darbam. Lai gan deputāti var ignorēt šo atgriezenisko saiti, taču tas nenovēršami radīs uzticības zudumu un var novest līdz vēlētajiem piešķirtā mandāta atsaukumam nākamajās vēlēšanās.

Ceturtkārt, atsevišķās parlamentārajās demokrātijās vēlētajiem (pilsoņu kopumam) ir tiesības izteikties par kādu jautājumu *tautas nobalsošanā*, vai arī, kā tas ir Latvijā, pašiem ierosināt un *pieņemt likumus* un pat *grozīt Satversmi*.

b. Parlamenta darbības pastāvīga vērtēšana kā demokrātiskā politiskā procesa sastāvdaļa

[11] Tātad demokrātijā nenožīmē tikai to, ka pilsoņi reizi četros gados nodod savu balsi parlamenta vēlēšanās un pēc tam deputāti brīvi lemj pilsoņu vietā. Demokrātijā prasa, lai pilsoņi pastāvīgi un uzmanīgi sekotu līdzi parlamenta vairākuma un tā sastādītās valdības politikai un tās *pastāvīgi kritiski vērtētu to*. Parlamenta un valdības darbības pastāvīga vērtēšana ir attīstītas demokrātijas politiskā procesa centrālais elements.

Savukārt parlamentam un valdībai jāpieļauj un jāveicina šāda vērtēšana un noteiktos gadījumos arī jāreaģē uz to.

[12] Parlamenta darbības kvalitatīvs vērtējums iespējams tikai ļoti aptuveni, jo tas lielā mērā ir atkarīgs no vērtētāju politisko vērtību preferencēm. Tomēr vispārpieņemto demokrātiskas sabiedrības *vērtību* un demokrātiskas un tiesiskas valsts iekārtas *pamatprincipu katalogu* var uzskatīt par pietiekami skaidri iezīmētu kritēriju sistēmu, kas pieļauj zināmu

objektivizētu vērtējumu un radošu diskusiju par to. Taču plurālistiskā sabiedrībā šie vērtējumi vienmēr būs atšķirīgi.

[13] No sabiedrībā pastāvīgi notiekošās diskusijas par parlamenta vairākuma un valdības darbu iespējams izkristalizēt *pamattendenci*. Tās amplitūda ir ļoti plaša – no vispārēja atbalsta valdības politikai līdz vispārējam valdības politikas noliegumam. Tomēr parasti demokrātijas ikdienas gaitā arī starplaikā starp vēlēšanām tautas atbalsts parlamenta vairākuma un valdības politikai lielos vilcienos atbilst pēdējo vēlēšanu rezultātiem. Tas liecina par politisko stabilitāti, tomēr neizslēdz to, ka parlamenta vairākums un valdība uz ilgāku vai īsāku laiku var zaudēt vairākuma atbalstu, kā tas arī bieži notiek.

Savukārt lielu pārsvaru ieguvis un ilgstošs parlamenta vairākuma un valdības darbības kritisks vērtējums liecina par dažādas intensitātes politiskās uzticības krīzi parlamenta vairākumam un valdībai.

c. Politiskās krīzes parlamentārajā demokrātijā

[14] Demokrātijas ikdienā šādas *parlamentāra rakstura tautas politiskās uzticības krīzes* nav retums. Tās ir demokrātijas dzīves sastāvdaļa. Parlamentārās demokrātijas iekārta neparedz, ka parlamenta vairākumam un valdībai visa leģislatūras perioda laikā vai par katru izlemtu jautājumu jābūt vēlētāju vairākuma atbalstam. Vēlētāju mandāts tiek dots uz noteiktu periodu, un šajā laikā vēlētajī, seko līdzi parlamenta vairākuma un valdības darbam, bet *perioda beigās vērtē to kopumā*. Šis vērtējums parādās nākamo parlamentu vēlēšanu rezultātā.

Parlamentāra rakstura politiskās uzticības krīze, kas izpaužas kā parlamenta vairākuma un valdības atbalsta samazināšanās tautā, tādējādi ir parlamentārai iekārtai raksturīga iezīme, kas *ietverta pašā tautas reprezentācijas modeļa būtībā*.

Šāda (ikdienas) politiskās uzticības krīze ir sistēmas sastāvdaļa, kas parlamenta vairākumam un valdībai kalpo par *brīdinājuma signālu*, un tā var tikt – galarezultātā veiksmīgi vai neveiksmīgi – izmantota, lai koriģētu valdošās koalīcijas un valdības politisko kursu vai arī lai – pastāvošā parlamenta sastāva ietvaros – mainītu koalīcijas vairākumu un/vai valdības sastāvu, kas tad piedāvātu vismaz daļēji koriģētu politiku.

[15] Parlamentārajā sistēmā loģiski iekļaujas arī cita veida parlamentāra rakstura krīze – *valdības krīze*. Tā izpaužas valdošās koalīcijas sastāva nomaiņā, kā rezultātā mainās valdība (valdības koalīcija). Tā var sakrist, bet var arī nesakrist ar iepriekš minēto politiskās uzticības krīzi.

Valdības krīze un tās rezultātā jaunas valdības sastādīšana (ar vai bez parlamentārā vairākuma nomaiņas) bieži vien ir reakcija uz politiskās uzticības krīzi: parlamentā pārstāvētie politiskie spēki ar šādu politisku pārgrupēšanos nereti cer pārvarēt politiskās uzticības krīzi. Valdības krīze parlamentārās iekārtās ir integrāla politiskās dzīves sastāvdaļa.³

[16] No minētajām parlamentārā rakstura krīzēm (tautas politiskās uzticības krīze vai valdības krīze) ir strikti jānodala *valsts krīze*.

Valsts krīze nozīmē to, ka politiskās uzticības krīze tautā ir pāraugusi neuzticībā pret demokrātiskajām valsts *institūcijām* (it sevišķi parlamentu) vai sabiedrības institūcijām (it sevišķi politiskajām partijām, brīvo presi) kā tādām. Runa ir nevis par neapmierinātību ar parlamentārā vairākuma un valdības politiku (kā politiskās uzticības krīzes gadījumā), bet gan par to, ka ievērojama tautas daļa ir *zaudējusi ticību vienai vai vairākām no šīm institūcijām*, ticību tam, ka šīs institūcijas vispār darbojas atbilstoši *demokrātiskās iekārtas principiem*, darbojas *godprātīgi* un ir *spējīgas veikt* tām konstitūcijā paredzētos uzdevumus.⁴

Īpašs valsts krīzes paveids ir *konstitucionālā krīze*, kas nozīmē to, ka pastāv ilgstošs konflikts starp konstitucionālajām institūcijām vai arī kāds konstitucionālais orgāns formālu vai politisku iemeslu dēļ kļūst rīcībnespējīgs.⁵

d. Priekšlaicīgas vēlēšanas kā viens no krīzes risinājuma mehānismiem

[17] Parlamentārā demokrātijā viens no parlamentāra rakstura krīzes, arī valsts krīzes risināšanas mehānismiem ir *priekšlaicīgas parlamenta vēlēšanas*.

Tas nozīmē, ka noteikti valsts orgānam (parasti valsts galvam) konstitūcijā ir paredzētas tiesības priekšlaicīgi atlaist parlamentu un panākt jaunas parlamenta vēlēšanas, lai atrisinātu tautas politiskās uzticības krīzi, valdības krīzi vai valsts krīzi.

[18] Šis mehānisms ir atzīts gan parlamentāro demokrātisko republiku teorijā, gan praksē. Tam pamatā ir apsvērums, ka ievēlētā parlamenta sa-

stāva saglabāšana līdz legīslatūras perioda beigām *nav pašvērtība* un parlamentam nav uz to *nedz politisku, nedz morālu tiesību*. Tā kā parlaments ir nevis suverēns, bet tikai tā pārstāvības orgāns, no tā izriet, ka nevar pastāvēt parlamenta absolūtas un neierobežotas tiesības darboties, ignorējot suverēna – tātad tautas – augstākās intereses. Ja tās tiek ignorētas, attiecīgā partija vai deputāts riskē, ka pats netiks atkārtoti ievēlēts, bet akūtākā gadījumā parlamenta darbību var pārtraukt arī pirms termiņa.

Atlaižot parlamentu un priekšlaicīgi sarīkojot jaunas vēlēšanas, jaūtājums par izeju no krīzes, kuru ir radījusi nevis tautas, bet gan tās ievēlētās pārstāvības orgāna – parlamenta (un/vai tā vairākuma izveidotās valdības) darbība, tiek nodots atpakaļ *tautas izlemšanai*. Tauta tad savu parlamentam izsniegto politisko mandātu pārskata un modificētā veidā izsniedz no jauna. Tās ir *tautas kā suverēna loģiskas tiesības* attiecībās ar savu pārstāvības orgānu – parlamentu.

[19] Arī *Satversmē* un *Latvijas tiesu praksē*⁶ tādēļ ir atzīts: lai gan Saeimu ievēlē uz noteiktu termiņu, tomēr tas nenožīmē, ka pirms termiņa nebūtu iespējams pārtraukt tās darbību. Līdz ar to tautai tiek piešķirtas tiesības jau priekšlaicīgi paust savu faktisko attieksmi pret parlamenta līdzšinējo darbu. Šādas tiesības, kā izteicies prof. Kārlis Dišlers, “*saskan ar demokrātisma loģiku*”.

Jāņem arī vērā šāds aspekts: ja parlamenta vēlēšanas notiek pēc proporcionālās sistēmas (sk. Satversmes 6.pantu), tad atsevišķu deputātu atsaukšana faktiski nav iespējama (sk. Satversmes 14.pantu), jo tas nebūtu savienojams ar vēlēšanu modeli, kurā vēlētajiem jāizvēlas savām interesēm piemērotākā partija, nevis konkrēts deputāts vienmandāta vai vairākmandātu vēlēšanu apgabalos. Līdz ar to atliek vienīgi visa parlamenta priekšlaicīga pārvēlēšana.

e. Priekšlaicīgas vēlēšanas kā viens no sabiedrībai svarīga un pretrunīgi vērtēta jautājuma izlemšanas mehānismiem

[20] Tomēr parlamenta atlaišanas un priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisms ir izmantojams ne tikai parlamentāra rakstura krīzes (tas ir, tautas politiskās uzticības vai valdības krīzes) vai valsts krīzes gadījumos. Tas var būt arī adekvāts līdzeklis, lai dotu tautai iespēju izšķirties par sabiedrībai svarīgu, bet pretrunīgi vērtētu *jautājumu*, kas noteiktu *valsts turpmāko politisko virzienu*. Situācija, kurā sabiedrība ir sašķelta par kādu noteiktu

valsts un sabiedrības tālākai attīstībai ļoti būtisku jautājumu, kas jārealizē valdībai, var būt nepieciešams šo jautājumu nodot izšķiršanai tautai, kas tad dotu jaunu mandātu *tādam parlamenta vairākumam*, kurš atbilstu *aktualizētai tautas gribai* šajā konkrētajā jautājumā.

Teorētisks piemērs šādam gadījumam: valdošās partijas aicina ratificēt 2007.gada 13.decembra Lisabonas līgumu, ar ko groza Līgumu par Eiropas Savienību un Eiropas Kopienas dibināšanas līgumu, savukārt opozīcijas partijas pret to iebilst; sabiedrībā šis svarīgais jautājums izraisījis dzīvas, bet pretrunīgas debates. Tā kā no šā jautājuma risinājuma atkarīga valsts turpmākā politika, iespējams, pat palikšana Eiropas Savienībā, tad šādā gadījumā, atlaižot parlamentu, tautai tiek dotas tiesības izšķirt attiecīgo jautājumu, ievēlot tādu parlamenta vairākumu, kura pārliecība šajā jautājumā atbilst tautas vairākuma pārliecībai.

[21] Obligāts priekšnoteikums ir tas, ka politiskās partijas tieši šajā konkrētajā jautājumā vēlētajiem piedāvā skaidras *alternatīvas*, starp kurām, balsojot par to vai citu partiju, viņi var izdarīt savu izvēli.

Tad jaunais parlamenta vairākums var sastādīt tādu valdību, kura *atbilstoši savai iekšējai pārliecībai* ar tīru sirdsapziņu var *īstenot tautas lēmumu* šajā konkrētajā jautājumā. Jāatzīmē, ka tas tikpat labi var būt arī iepriekšējais vairākums – tādā gadījumā jaunā/vecā valdība iegūst *jaunu leģitimitāti* orientēt valsts politiku tautas vairākuma atbalstītajā virzienā.

f. Priekšlaicīgas vēlēšanas kā rezerves līdzeklis

[22] Ja parlamentārajā demokrātijā vēlēšanas notiek parastajā kārtībā, tauta izsniedz parlamentam politisko mandātu uz noteiktu laiku. Arī partiju programmas lielā mērā ir orientētas uz šo periodu. Turpretim priekšlaicīgas vēlēšanas ir mehānisms, kas domāts tikai *ārkārtas* situāciju risināšanai. Tas ir vienīgi rezerves līdzeklis gadījumā, ja ar citiem līdzekļiem, vispirms jau politiskajiem, nav iespējams panākt vēlamo rezultātu. Tātad priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisms attiecīgajā situācijā ir *ultima ratio*.

[23] Sakarā ar iespējamo situāciju dažādību priekšnoteikumus parlamenta atlaišanai un pirmstermiņa vēlēšanu sarīkošanai nav vēlams izsmeltoši uzskaitīt, lai gan atsevišķās valstīs tādi uzskaitījumi pastāv. Krīzes apstākļu vai pazīmju definīcija nav precīzi ierobežojama; tā var būt parlamenta ilgstoša nespēja sastādīt valdību vai arī nespēja sastādīt tādu valdību, kas spētu risināt kādu noteiktu, sabiedrībai aktuālu problēmu, nespēja

pieņemt budžetu. Tāpat nopietns pamats var būt ievērojams un ilgstošs tautas (vairākuma) atbalsta zudums pēdējās vēlēšanās ievēlētajam parlamenta vairākumam (valdības koalīcijai) vai citi nozīmīgi gadījumi.

[24] Tomēr priekšlaicīgas vēlēšanas ir tikai viens no šādu krīžu iespējamo risinājumu mehānismiem. Šā mehānisma pielietošana ir atkarīga no tā, kā situāciju vērtē attiecīgā valsts institūcija, kurai konstitūcijā ir piešķirtas tiesības to pielietot, vai šī institūcija uzskata, ka jaunas parlamenta vēlēšanas varētu būt adekvāta izeja no krīzes. Tas pats attiecas uz situāciju, kad priekšlaicīgu vēlēšanu ceļā varētu būt iespējams leģitimēt parlamenta vairākumu un valdību, kas īstenotu savu politiku noteiktā, tautas vairākuma akceptētajā virzienā.

Tādēļ par pareizu *situācijas novērtēšanu ir atbildīgs attiecīgais valsts orgāns*, kuram ir dotas tiesības veikt vai uzsākt parlamenta atlaišanas procedūru.

[25] Jāņem vērā, ka šim konstitucionālajam mehānismam ir jēga tikai tad, ja tas patiešām ir piemērojams praksē ne tikai ļoti smagas valsts krīzes gadījumā, un šāda krīze demokrātiskā valstī principā nedrīkstētu iestāties, bet arī iestājoties *nopietnai parlamentāra rakstura krīzei*, ar ko demokrātiskā politiskā procesā *ir reāli jāreķinās*. Šī mehānisma galvenais uzdevums ir kalpot par demokrātiskas parlamentāras iekārtas *pašregulējošu rezerves līdzekli* izejai no dažādas pakāpes sarežģījumiem parlamenta darbā, situācijās, kad parlamenta aktuālais deputātu sastāvs acīmredzami nespēj vairs sekmīgi pildīt tam uzliktās funkcijas.

Līdztekus tam, šim mehānismam jābūt piemērojamam, lai varētu īstenot tautas tiesības lemt par svarīgu un pretrunīgi vērtētu *jautājumu*, kas nosaka *valsts turpmāko politikas virzienu*, un izveidot vai atkārtoti apstiprināt tādu parlamenta vairākumu, kura uzskati šajā jautājumā atbilst tautas vairākuma aktuālajai nostājai.

g. Eiropas politiskās prakses aktuāli piemēri

[26] Situācijas, kad šāds mehānisms darbojas vai varētu darboties *praksē*, uzskatāmi parāda divu Eiropas Savienības valstu – Itālijas un Austrijas – *aktuāli šā gada piemēri*.

Šā gada 6.februārī *Itālijas* Valsts prezidents Džordžo Napolitāno (*Giorgio Napolitano*) paziņoja par parlamenta atlaišanu un ārkārtas vēlēšanu izsludināšanu 13.aprīlī. Pieņemt šādu lēmumu prezidentu mudināja

valdības krīze janvārī un Ministru prezidenta Romāno Prodi (*Romano Prodi*) atteikšanās sastādīt jaunu valdību. Valsts prezidents savu lēmumu pamatoja ar parlamenta nespēju vienoties par, viņaprāt, nepieciešamiem grozījumiem 2005.gadā pieņemtajā vēlēšanu likumā, kas paver partijām iespēju iekļūt parlamentā jau tad, ja tās ir saņēmušas tikai 1% balsu. Līdz ar to parlamentam ir lielas grūtības sastādīt stabilu valdību. Šādos apstākļos Valsts prezidents Napolitāno pēc valdības demisijas 24.janvārī būtu arī varējis atrast jaunu koalīcijas valdības vadītāja kandidātu, bet tā vietā viņš vispirms pieprasīja parlamentam pieņemt jaunus vēlēšanu noteikumus.⁸ Saņēmis parlamentā pārstāvēto partiju noraidījumu, prezidents pieņēma lēmumu atlaist parlamentu un sarīkot ārkārtas vēlēšanas.

[27] Arī citā Eiropas parlamentārajā demokrātijā, *Austrijā*, šā gada pirmajā pusē palielinājusies parlamenta priekšlaicīgas atlaišanas iespēja. 2006.gada oktobra vēlēšanās ar niecīgu pārsvaru uzvarējušie sociāldemokrāti apvienojās koalīcijā ar Liberālo tautas partiju. Starp abām šīm partijām pastāvīgi izraisās domstarpības par būtiskiem valdības politikas jautājumiem. Tā rezultātā valdību veidojošo partiju atbalsts tautā ir jau ilgstoši noslidējis ļoti zemu. Redzot šādu atbalsta trūkumu tautā, sabiedrībā aizvien vairāk tiek diskutēta iespēja šo tautas politiskās uzticības krīzi pārvarēt, rīkojot ārkārtas vēlēšanas.⁹ Austrijas Konstitūcija (29.pants) šādas politiskās krīzes risinājumam paredz divas iespējas: pirmkārt, parlamentu priekšlaicīgi var atlaist Valsts prezidents, otrkārt, parlaments var arī pats sevi priekšlaicīgi atlaist. Tā kā parlamenta vairākumu veidojošās partijas, kuru izredzes ārkārtas vēlēšanās atkal iegūt vairākumu ir ļoti sliktas, diez vai pieņems lēmumu šo parlamentu priekšlaicīgi atlaist, tad jautājums atkarīgs no Valsts prezidenta, kuram ir brīvas tiesības izvērtēt politisko situāciju un pieņemt lēmumu par priekšlaicīgām vēlēšanām. Līdz šim Valsts prezidents par šo soli vēl nav izšķīries.

2. Priekšlaicīgu parlamenta vēlēšanu mehānisms ārvalstu konstitucionālajās tiesībās

[28] Kā norādīts iepriekšējā sadaļā, priekšlaicīgu parlamenta vēlēšanu mehānisms ir izplatīts politiskās rīcības instruments *demokrātiskās valsts iekārtās*. Šajā sadaļā apkopota to valstu pieredze, kuru pamatlikumā paredzēts parlamenta priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisms.¹⁰

Vispirms aplūkotas valstis, kuru valsts iekārta ir *radniecīga Latvijai*, proti, *parlamentārās demokrātijas valstis*, kurās prezidentu ievēlē likumdevējs un prezidenta pilnvaru apjoms ir ierobežots. Tālāk aplūkotas arī tās parlamentārās demokrātijas valstis, kurās Valsts prezidentu ievēlē tauta. Visbeidzot minētas prezidentālās demokrātijas valstis, kurās Valsts prezidenta pilnvaru apjoms ir ievērojami lielāks un kuras līdz ar to būtiski atšķiras no Latvijas valsts iekārtas.

**a. Priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisms
parlamentārajās demokrātijās ar parlamenta vēlētu prezidentu**

[29] Daudzās *parlamentārajās demokrātijās*, kurās Valsts prezidentu ievēlē *parlaments*, prezidentam ir patstāvīgas tiesības atlaist parlamentu. Šo valstu konstitūcijas piešķir valsts galvam tiesības patstāvīgi izvērtēt situāciju un brīvi pieņemt lēmumu. Šīs tiesības nostiprinātas līdzīgi kā Latvijas Valsts prezidentam Satversmē piešķirtās patstāvīgas vērtēšanas tiesības, nenosakot noteiktus kritērijus vai priekšnoteikumus, kad parlaments atlaižams. Nevienā valstī nav paredzēts, ka prezidents, pieņemot lēmumu par parlamenta atlaišanu, riskē zaudēt savu amatu. Šai ziņā Satversmes regulējums (sk. tālāk šā Viedokļa III sadaļu) ir unikāls.

[30] Tomēr parlamentāro valstu konstitūciju analīze parāda, ka nereti pastāv arī specifiski nosacījumi, kuri ierobežo prezidenta lēmumu, piemēram, noteikti termiņi, kas saistīti ar parlamenta vai prezidenta pilnvaru izbeigšanos, vai arī nosacījumi, kas liek prezidentam apsvērt likumdevēja atlaišanas nepieciešamību, piemēram, iepriekšējas obligātas konsultācijas ar parlamentu, ar valdību.

[31] Tā, piemēram, *Itālijā* Valsts prezidents var atlaist vienu vai abas parlamenta palātas pēc konsultēšanās ar to priekšsēdētājiem. Prezidentam abu palātu priekšsēdētāju viedokļi nav saistoši. Tomēr prezidents nevar atlaist parlamentu, ja līdz viņa paša pilnvaru termiņa beigām ir palikuši mazāk nekā seši mēneši, taču atlaišana iespējama arī šajā periodā, ja tas sakrīt ar pēdējiem sešiem parlamenta lēģislatūras mēnešiem.

[32] *Maltā* Valsts prezidents jebkurā laikā var atlaist parlamentu pēc savas iniciatīvas vai arī pēc Ministru prezidenta pieprasījuma.

[33] Atsevišķu valstu pamatlikumos paredzēti priekšnoteikumi, kad likumdevēja institūcija atlaižama, iestājoties noteiktām krīzes pazīmēm, piemēram, parlaments pierādījis, ka nespēj efektīvi strādāt, vai arī izteicis

neuzticību valdībai, vai neapstiprina prezidenta ieteikto valdības vadītāju. Dažās valstīs kumulatīvi ir noteiktas tiesības arī pašam parlamentam sevi atlaist.

[34] Tā, piemēram, *Čehijā* Valsts prezidents var atlaist parlamenta Pārstāvju palātu, ja:

1) Pārstāvju palāta nobalso par neuzticības izteikšanu jaunieceltajai valdībai, kuras Ministru prezidentu Valsts prezidents iecēlis pēc Pārstāvju palātas priekšsēdētāja ierosinājuma;

2) Pārstāvju palātai triju mēnešu laikā neizdodas apstiprināt valdības programmu, ar kuru saistīts uzticības balsojums valdībai;

3) Pārstāvju palātas sesija ir atlikta uz ilgāku laiku, nekā tas pieļaujams;

4) Pārstāvju palātai ilgāk nekā trīs mēnešus nav izdevies panākt kvorumu, lai gan sesija nebija atlikta un tā šajā posmā tika sasaukta atkārtoti.

Jebkurā gadījumā Pārstāvju palāta nevar tikt atlaista trīs mēnešus pirms tās pilnvaru termiņa izbeigšanās.

[35] *Grieķijā* Valsts prezidents var atlaist parlamentu vairāku iemeslu dēļ:

1) prezidents var atlaist parlamentu, ja tas nenodrošina stabilu parlamentāro vairākumu (to apliecina vismaz divas valdības maiņas viena parlamenta sasaukuma laikā);

2) prezidentam jāatlaiž parlaments, ja tas nespēj ievēlēt jaunu prezidentu;

3) prezidentam jāatlaiž parlaments, ja to pieprasa parlamenta uzticību baudošā valdība, lai saņemtu tiešu tautas atbalstu kādā īpaši svarīgā jautājumā; šādā gadījumā parlamentu var atlaist tikai vienu reizi viena un tā paša jautājuma sakarā.

Grieķijas Konstitūcijā paredzēts arī papildu nosacījums: parlamentu nevar atlaist prezidenta aizvietotājs, izņemot situāciju, kad jāievēlē jauns prezidents.

[36] *Igaunijā* Valsts prezidentam ir jāatlaiž parlaments un jāizsludina jaunas vēlēšanas, ja:

1) parlaments nodod kādu likumprojektu vai citu jautājumu tautas nobalsošanai, bet šis jautājums negūst balsu vairākumu;

2) parlaments nav pieņēmis valsts budžetu divu mēnešu laikā pēc budžeta gada sākšanās;

3) parlamenta izraudzītais Ministru prezidenta amata kandidāts nespēj 14 dienu laikā iepazīstināt Valsts prezidentu ar jaunās valdības sastāvu.

Papildus tam Igaunijas Konstitūcija noteic, ka gadījumā, ja parlaments izsaka valdībai vai Ministru prezidentam neuzticību, Valsts prezidents, pamatojoties uz valdības priekšlikumu, triju dienu laikā var atlaist parlamentu un izsludināt ārkārtas parlamenta vēlēšanas.

[37] *Ungārijā* Valsts prezidents pēc konsultēšanās ar Ministru prezidentu, parlamenta priekšsēdētāju un parlamentā ievēlēto politisko partiju pārstāvjiem var atlaist parlamentu, vienlaikus izsludinot jaunas vēlēšanas, ja:

1) parlaments izsaka neuzticību valdībai ne mazāk kā četras reizes 12 mēnešu laikā;

2) parlaments 40 dienu laikā nav apstiprinājis Valsts prezidenta ieteikto Ministru prezidenta kandidatūru.

Tomēr Valsts prezidents nevar atlaist parlamentu laikā, kad valstī ir krīzes vai ārkārtas stāvoklis.

Ungārijā ne vien Valsts prezidents var atlaist parlamentu, bet arī parlaments var atlaist pats sevi. Tas gan nedrīkst notikt laikā, kad valstī iestājusies krīze vai izsludināts ārkārtas stāvoklis.

[38] *Vācijas* Federālais prezidents, pamatojoties uz Federālā kanclera (valdības vadītāja) priekšlikumu, var atlaist parlamentu (Bundestāgu), ja deputātu vairākums, pamatojoties uz kanclera ierosinājumu, nenobalso par uzticību kancleram. Tiesības atlaist parlamentu nav izmantojamas, tiklīdz Bundestāgs ar visu tā locekļu balsu vairākumu ievēl jaunu kancleru.

b. Priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisms parlamentārajās demokrātijās ar tautas vēlēto prezidentu

[39] Līdzīgas tiesības prezidentam atlaist parlamentu, iestājoties noteiktiem nosacījumiem, un pašam parlamentam atlaist sevi ir paredzētas arī to *parlamentāro demokrātiju* konstitūcijās, kurās *prezidentu ievēlē tauta*.

[40] Šajās valstīs parlamenta atlaišanas regulējums bieži ir saistīts ar nosacījumiem, kas skar *valdību*: prezidents var atlaist parlamentu pēc val-

dības (vai valdības galvas) priekšlikuma (*Austrija, Īrija, Lietuva, Somija*) vai tad, ja parlaments nevar vienoties par valdības programmas (*Lietuva, Slovākija*) vai pašas valdības (*Bulgārija, Polija*) apstiprināšanu, vai budžeta pieņemšanu (*Polija*).

[41] Arī šajos gadījumos pastāv nosacījumi, kad parlamentu *nevar atlaist*: noteiktā laika posmā līdz parlamenta vai prezidenta pilnvaru izbeigšanās termiņam, (piemēram, prezidents nevar atlaist parlamentu, ja līdz viņa paša pilnvaru termiņa beigām ir atlikuši mazāk par trim (*Bulgārija*) vai sešiem (*Lietuva, Portugāle*) mēnešiem, vai starplaikā starp parlamenta sesijām (*Somija*), vai ārkārtas stāvokļa laikā (*Portugāle*).

[42] Vēl viens gadījums, kad prezidents atlaiž parlamentu ir tad, ja referendumā par tautas ievēlētā prezidenta atlaišanu, prezidents netiek atlaists (*Austrija, Slovākija*).

c. Priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisms prezidentālajās demokrātijās

[43] Prezidentālās demokrātijas iekārtās tautas tieši vēlēts prezidents vienlaikus ir izpildvaras vadītājs vai viņam ir vismaz noteicoša ietekme uz izpildvaru. Satversme turpretim paredz konsekventu parlamentārās demokrātijas modeli, kurā nevis tautas, bet gan parlamenta ievēlētajam Valsts prezidentam ietekme uz izpildvaru ir tikai minimāla. Tomēr, lai gan šādās valsts iekārtās noteiktais institucionālās varas līdzsvars starp konstitucionālajiem orgāniem principā tikai nosacīti var kalpot par salīdzinājuma objektu, var konstatēt, ka tajās valstīs, kurās prezidentam šādas tiesības paredzētas, to priekšnoteikumi ir līdzīgi kā parlamentārajās demokrātijās.

[44] *Francijā* Valsts prezidents pēc konsultēšanās ar Ministru prezidentu un abu parlamenta palātu prezidentiem var atlaist parlamenta apakšpalātu (Nacionālo Asambleju). Pēc ārkārtas vēlēšanām Valsts prezidents viena gada laikā Nacionālo Asambleju nevar atlaist otrreiz.

[45] *Krievijas Federācijā* Valsts prezidents var atlaist parlamentu, ja:

1) parlaments (Valsts Dome) trīs reizes ir noraidījis piedāvātās valdības priekšsēdētāja kandidatūras;

2) Valsts prezidents nepiekrīt parlamenta izteiktajai neuzticībai valdībai un parlaments atkārtoti triju mēnešu laikā izsaka neuzticību valdībai.

Ministru prezidents var pieprasīt Valsts Domei balsojumu par uzticības izteikšanu valdībai. Ja parlaments uzticību atsaka, Valsts prezidents

septiņu dienu laikā lemj par valdības vai parlamenta atlaišanu un jaunu vēlēšanu noteikšanu.

[46] *Amerikas Savienotajās Valstīs*, pieturoties pie stingras varas zaru norobežošanas principa, prezidentam nav tiesību atlaist Kongresu. Vienlaikus jāatzīmē: tā kā Kongresa deputāti tiek ievēlēti tikai uz diviem gadiem un arī Senāts katru otro gadu tiek atjaunots par vienu trešdaļu tā locekļu, šīs biežās parlamenta vēlēšanas lielā mērā novērš nepieciešamību pēc ārkārtas vēlēšanām.

d. Tautas tiesības atlaist parlamentu

[47] Latvijā notiekošā aktuālā diskusija par Satversmes grozījumiem īpašu uzmanību liek pievērst tām demokrātiskajām valstīm, kurās tiesības iedarbināt parlamenta priekšlaicīgu vēlēšanu mehānismu ir tautai. Tā gan citu valstu konstitucionālajās tiesībās ir reta prakse, turklāt tur, kur šādas tiesības ir paredzētas, līdz šim vēl ne reizi nav izmantotas¹¹.

[48] *Šveices Konfederācijā* abu parlamenta palātu pārvēlēšana paredzēta gadījumā, ja tauta referendumā piekrit 100 000 balsstiesīgo pilsoņu pieprasījumam pārskatīt konstitūciju. Lēmums ir pieņemts, ja vairākums nobalso par parlamenta atlaišanu. Kворums nav paredzēts.

[49] *Lihtenšteinā, kas ir parlamentāra monarhija*, parlamenta atlaišanu var pieprasīt 1500 balsstiesīgo pilsoņu no Lihtenšteinas kopējā pilsoņu skaita, kas ir aptuveni 22000, vai četras pašvaldības (no pavisam 11 pašvaldībām). Lēmums ir pieņemts, ja vairākums nobalso par parlamenta atlaišanu. Kворums nav paredzēts.

[50] Tautai ir dotas tiesības atlaist zemes parlamentu – landtāgu – arī vairākās Vācijas federālajās zemēs.

Bādenē-Virtembergā parlamenta atlaišanu var pieprasīt viena sestā daļa balsstiesīgo (Bādenes-Virtembergas iedzīvotāju skaits ir aptuveni 10 miljonu). Landtāgs ir atlaists, ja vairākums balsstiesīgo nobalso par tā atlaišanu.

Bavārijā (kopējais iedzīvotāju skaits – aptuveni 12 miljonu) šādu prasību izvirzīt tiesīgs vismaz viens miljons vēlētajū. Landtāgs ir atlaists, ja vairākums balsotāju nobalso par tā atlaišanu. Kворums nav paredzēts.

Brandenburgā (kopējais iedzīvotāju skaits – 2,5 miljoni) tautas nobalsošanu par landtāga atlaišanu var ierosināt 200 000 vēlētajū. Ja landtāgs četru mēnešu laikā kopš šī ierosinājuma nepiekrīt sevis atlaišanai, notiek tautas nobalsošana, kurā divām trešdaļām no visiem balsotājiem, turklāt ne mazāk kā pusei no visiem balsstiesīgajiem, jānobalso par landtāga atlaišanu.¹²

Reinzemē-Pfalcā (kopējais iedzīvotāju skaits – 4 miljoni) 300 000 vēlētāju var pieprasīt landtāga atlaišanu. Ja landtāgs triju mēnešu laikā sevi neatlaiž, notiek tautas nobalsošana. Landtāgs ir atlaists, ja tautas nobalsošanā piedalās vismaz viena ceturtdaļa no visiem balsstiesīgajiem un vairākums nobalso par tā atlaišanu.

e. Secinājums

[51] *Visizplatītākais modelis* parlamentārās demokrātijas valstu vidū parlamenta priekšlaicīgu vēlēšanu sakarā ir *valsts galvas* (prezidenta) *patstāvīgas tiesības* pieņemt šādu lēmumu. Parasti valsts galvam ir tiesības brīvi izvērtēt situāciju un pēc sava ieskata pieņemt lēmumu. Nevienā no atzītajām demokrātiskajām iekārtām Valsts prezidents, pieņemot šādu lēmumu, neriskē zaudēt savu amatu.

Dažu valstu konstitūcijās tomēr ir noteiktas *konkrētas situācijas*, kad Valsts prezidents drikst šādu lēmumu pieņemt vai kad viņam šāds lēmums obligāti jāpieņem. Parasti tie ir gadījumi, kad valsts galva konstatē, ka parlaments noteiktu laika periodu nav darbotiespējīgs attiecībā uz kādu noteiktu funkciju pildīšanu.

Vairākās valstīs arī *parlaments pats var lemt par savu atlaišanu*. Atsevišķās valstīs (un dažās Vācijas federālajās zemēs) tiesības ierosināt parlamenta atlaišanas procedūru ir paredzētas arī *tautai*.

Vairākās valstīs pastāvošie līdzīgie nosacījumi par to, kad parlamentu nedrīkst atlaist, galvenokārt ir saistīti ar parlamenta vai valsts galvas darbības ilgumu vai atlikušo pilnvaru termiņu.

III. Parlamenta priekšlaicīgu vēlēšanu modelis Satversmē

1. Satversmes regulējuma vēsturiskā ģenēze un prakse

[52] Latvijas Republikas Satversme paredz parlamenta priekšlaicīgas atlaišanas kārtību un ārkārtas parlamenta vēlēšanas 48., 49. un 50.pantā kopš tās pieņemšanas un spēkā stāšanās 1922.gada 7.novembrī.

Satversmes autori paredzējuši tikai vienu subjektu, kuram ir dotas tiesības ierosināt Saeimas atlaišanu, – *Valsts prezidentu*. Šīs tiesības nav saistītas ar kādu formālu apstākļu vai situācijas konstatēšanas nepieciešamību vai ar valdības akceptu, piemēram, *kontrasignācijas* veidā (sk., piemēram, Satversmes 53. pantu).

Līdz pat šodienai grozījumi šajā sākotnēji noteiktajā kārtībā nav izdarīti, lai gan diskusijas bijušas gan pēc Satversmes pieņemšanas divdesmitajos un trīsdesmitajos gados, gan pēc tās darbības atjaunošanas nesenā pagātnē.

[53] Kā redzams no Satversmes sapulces stenogrammām, *pirmajā lasījumā* apspriestajā Satversmes projekta tekstā bija iekļauts citāds regulējums: (*tautas vēlēts*) Valsts prezidents bija tiesīgs nevis tikai ierosināt, bet gan *pats atlaist Saeimu*¹³. Projekta 46.pantā bija paredzēts nosacījums, ka Valsts prezidents ir tiesīgs atlaist Saeimu viena un tā paša iemesla dēļ tikai vienu reizi.

Lai gan ka Satversmes pirmajā lasījumā tika piedāvāts noteikt tautas vēlētu Valsts prezidentu, šis projekts (49.pants) paredzēja sava veida spēku līdzsvara mehānismu: jaunievēlētā Saeima pirmajās divās nedēļās pēc sanākšanas var ierosināt jautājumu par Valsts prezidenta atlaišanu, ja tam piekrit vismaz puse Saeimas locekļu.

[54] Satversmes sapulce *otrajā lasījumā* procedūras īpatnību dēļ nav balsojusi par to redakciju, kas ietverta šobrīd spēkā esošajā Satversmē, lai gan šāda redakcija bija iesniegta kā deputāta Nonāca priekšlikums¹⁴.

[55] Satversmes sapulce *trešajā lasījumā* noraidīja priekšlikumu papildināt Satversmi ar 33.a pantu, kas paredzēja 30 000 vēlētājiem tiesības ierosināt tautas nobalsošanu par Saeimas atlaišanu.¹⁵

Šajā lasījumā ar minimālu balsu pārsvaru (par – 61, pret – 58) tika atbalstīta *šobrīd spēkā esošā kārtība*: Valsts prezidents var tikai ierosināt Saeimas atlaišanu, un pēc tam notiek tautas nobalsošana. Trešajā lasījumā precizēta kārtība, kādā notiek šāda tautas nobalsošana un tās sekas. Tāpat Satversmes sapulce arī precizēja normu par kontrasignāciju, nosakot, ka šādam Valsts prezidenta aktam nav nepieciešama līdzparakstīšana no valdības puses.

[55a]* Laikā no 1922.gada novembra līdz 1934.gada maijam neviens Latvijas Valsts prezidents neierosināja Saeimas atlaišanu, un šis mehānisms palika *bez prakses*.¹⁶

* Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisijas atzinuma tekstā, kas publicēts gan Valsts prezidenta mājaslapā, gan laikrakstā "Latvijas Vēstnesis", tehniskas kļūdas dēļ divi punkti numurēti vienādi. Šajā krājumā, nemainot atzinuma kopējo numerāciju, lasītāju ērtības labad ieviests "a" punkts, lai atšķirtu vienādi numurētos atzinuma punktus.

[56] Pēc Satversmes stāšanās spēkā Saeimas atļaišana pēc vēlētāju iniciatīvas pirms leģislatūras termiņa beigām vērtēta arī divdesmito gadu tiesību zinātnē. To par pieņemamu atzinis prof. Kārlis Dišlers: *“Politiski piltiesīgo pilsoņu kopums, kā suverēnās tautas augstākais orgāns, ne vien ievēl parlamentu, bet var viņu arī katrā laikā atsaukt. Tehniski tas parasti tiek nokārtots tā, ka zināms konstitūcijā noteikts pilsoņu skaits ierosina parlamenta atsaukšanu, bet izšķirts šis jautājums tiek vispārīgā tautas nobalsošanā.”*¹⁷

Nemot vērā to, ka raksts publicēts 1927.gadā, jāsecina, ka šī Satversmes regulējuma pilnveidošanas nepieciešamība jau ir apsvērta diezgan drīz pēc Satversmes spēkā stāšanās.

[57] Diskusijas par plašākiem Satversmes grozījumiem atsākās 1933. gadā, kad Saeimai tika iesniegts visai apjomīgs *Satversmes grozījumu projekts*, kas paredzēja grozīt gandrīz ceturto daļu Satversmes pantu.¹⁸ Šo Satversmes grozījumu projektu virzīja Latviešu zemnieku savienība.¹⁹

Izskatot šo Satversmes grozījumu projektu 1934.gadā, 4.Saeima otrajā lasījumā ar pārliecinošu balsu vairākumu pieņēma arī Satversmes 14.panta jauno redakciju. Šī jaunā redakcija paredzēja: *“Viena desmitā daļa balsstiesīgu vēlētāju var ierosināt tautas nobalsošanu par Saeimas atsaukšanu. Ja tautas nobalsošanā piedalās Satversmes septiņdesmit ceturtdā pantā paredzētais balsotāju skaits un vairāk kā puse no nodotām balsīm ir par Saeimas atsaukšanu, tad Saeima uzskatāma par atsauktu un izsludināmas jaunas vēlēšanas, kurām jānotiek ne vēlāk kā divus mēnešus pēc tautas nobalsošanas.*

Vēlētāji nevar atsaukt atsevišķus Saeimas locekļus.”

[58] 1934.gadā Saeimā otrajā lasījumā jau pieņemtā grozījumu redakcija, kas paredzēja blakus Valsts prezidentam noteikt arī vienai desmitajai daļai vēlētāju tiesības ierosināt Saeimas atļaišanu, ir diezgan līdzīga tai redakcijai, kas tiek debatēta pašlaik (sk. tālāk IV nodaļu), kaut arī terminoloģiski tā ir citādi formulēta, turklāt šo priekšlikumu 1934. gadā ierosināja iekļaut nevis 5.nodaļā “Likumdošana”, bet gan 2.nodaļā “Saeima” (skat. turpmāk §§79.-80.).

[59] Analizējot 1934.gada *Satversmes grozījumu redakciju*, secināms:

1) nav paredzēts, pastāvot kādiem apstākļiem, vēlētāji var ierosināt Saeimas atsaukšanu. Tas tāpat ir tautas brīvas politiskās gribas jautājums;

2) lēmuma pieņemšanai noteikts *kvorums* – puse no pēdējās Saeimas vēlēšanās piedalījušos skaita;

3) konstitucionāli nostiprināts, kad izsludināmas *jaunas vēlēšanas*;

4) *terminoloģiski* šīs tiesības apzīmētas nevis kā “atlaišana”, bet gan kā “atsaukšana”.

[60] Papildus Satversmes 14.panta jaunajai redakcijai 1934.gadā Saeimā tika rosināts arī ievērojami paplašināt *Valsts prezidenta tiesības attiecībā uz Saeimas atlaišanu*.

Satversmes grozījumu projektā (48.pants) tautas vēlētam Valsts prezidentam, neriskējot ar savu amatu, bija paredzētas arī tiesības *atlaist* Saeimu pirms tās pilnvaru izbeigšanās, bet tikai vienu reizi uz tā paša pamata. Taču šāds priekšlikums otrajā lasījumā tika noraidīts (“par” balsoja 47, “pret” – 38 deputāti; priekšlikums nesaņēma nepieciešamo 2/3 deputātu balsu vairākumu).²⁰ Tāpēc otrajā lasījumā attiecībā uz šo tiesību institūtu palika spēkā šobrīd spēkā esošais Valsts prezidenta pilnvaru apjoms, tas ir, Valsts prezidentam ir tikai tiesības *ierosināt* tautas nobalsošanu par Saeimas atlaišanu, turklāt negatīva nobalsošanas iznākuma gadījumā viņš zaudē savu amatu.

[61] Pēc 1934.gada 15.maija apvērsuma Saeimas funkcijas uzņēmās Ministru kabinets. Līdz ar to arī attiecīgā mehānisma darbība nedz Satversmē paredzētajā sākotnējā, nedz arī šādi modificētā veidā vairs nebija iespējama.

[62] Arī pēc *Satversmes darbības atjaunošanas* pilnā apjomā 1993.gada 6.jūlijā neviens Valsts prezidents *nav izmantojis* Satversmes 48.-50.pantā paredzētās tiesības.

[63] Tomēr jautājums par Saeimas atlaišanu ir bijis Valsts prezidentu pārdomu objekts. Bijušais Valsts prezidents *Guntis Ulmanis* Latvijas TV raidījumā “Kas notiek Latvijā” 2007.gada 12.decembrī atzina, ka esot gatavojies atlaist 6.Saeimu īsi pēc tās ievēlēšanas, ja netiktu apstiprināta Valsts prezidenta trešā pēc kārtas uzaicinātā Ministru prezidenta amata kandidāta valdība.²¹

Bijusī Valsts prezidente *Vaira Vīķe-Freiberga* publiski norādīja uz Saeimas priekšlaicīgas atlaišanas mehānisma piemērošanas iespēju. “*Latvijas Konstitūcija ir viena no neelastīgākajām, tāpēc to varētu padarīt elastīgāku, paredzot iespēju vēlē Saeimu arī biežāk nekā reizi četros gados... Satversmi*

varētu padarīt nedaudz elastīgāku, taču Saeimu nedrīkst vēlēt arī “katru mēnesi”, jo tādā gadījumā politiskā situācija būtu ļoti nestabila un ievēlētās amatpersonas nevarētu normāli strādāt.”²²

Par Saeimas atlaišanas iespēju izteicies arī Valsts prezidents Valdis Zatlers, 2007.gada oktobrī paužot šādu viedokli: “Saeimu atlaist var tikai tad, ja ir būtisks iemesls. Būtisks iemesls ir tikai viens – ja Saeima ir darboties nespējīga.”²³

[64] Tiesību zinātnē pēc 1990.gada var atrast dažādus viedokļus par šobrīd Satversmē noteikto Saeimas atlaišanas procedūru. Piemēram, Karoline Taube, kas salīdzinoši analizējusi Baltijas valstu konstitūcijas, Satversmē ietvertu regulējumu, kas Valsts prezidenta tiesības atlaist Saeimu saista ar viņa risku zaudēt savu amatu, atzinusi par “nedaudz dīvainu”²⁴. Savukārt Valdis Cielava un Edgars Melķis, vērtējot iespēju, ka Valsts prezidents varētu atlaist Saeimu bez nosacījumiem atzinuši, ka “priekšlikums ir sevišķi bīstams un līdzinātos Saeimas šantažēšanai”²⁵. Savdabīgu viedokli ir paudusi Kristīne Jarinovska, uzskatot, ka no Satversmes jau patlaban izriet, ka bez Valsts prezidenta tiesībām atlaist Saeimu tās var īstenot arī tauta, īstenojot likumdošanas iniciatīvas tiesības un iesniedzot likumprojektu par jaunas Saeimas vēlēšanām.²⁶

2. Satversmes regulējuma analīze

a. Valsts prezidenta tiesības ierosināt Saeimas atlaišanu

[65] Satversme atšķirībā no vairāku jau aplūkoto valstu kārtības paredz Valsts prezidentam tikai tiesības ierosināt tautas nobalsošanu par parlamenta atlaišanu (sk. 48.pantu). Tātad Valsts prezidents nevis pats pieņem lēmumu par Saeimas atlaišanu, bet tikai dod tautai iespēju tautas nobalsošanā par to balsot.

Ja balsotāju vairākums referendumā piekrīt Valsts prezidenta iniciatīvai, Saeima uzskatāma par atlaistu. Tad ne vēlāk kā divus mēnešus pēc Saeimas atlaišanas rīkojamas ārkārtas vēlēšanas. Starplaikā līdz jaunas Saeimas ievēlēšanai Saeima sanāk uz sēdēm tikai tad, ja to ierosina Valsts prezidents. Jaunās Saeimas pirmā sēde jāsauc mēneša laikā kopš ārkārtas vēlēšanu rezultātu spēkā stāšanās.

[66] Attiecībā uz vēlēšanu rezultātu spēkā stāšanos Saeimai un Valsts prezidentam jārespektē tiesas kompetence kontrolēt vēlēšanu norises tie-

siskumu, kas nostiprināta Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2006.gada 3.novembra spriedumā.²⁷ Arī Eiropas Cilvēktiesību tiesa netieši ir apstiprinājusi minēto tiesas kompetenci.²⁸ Tomēr jānorāda, ka nedz Satversmes, nedz likumu līmenī nav pienācīgi noregulēti jautājumi, kas saistīti ar vēlēšanu rezultātu anulēšanu, pamatojoties uz tiesas spriedumu.²⁹

[67] Satversmē ietvertais regulējums formāli neprasa, lai Valsts prezidents norāda *iemeslu* Saeimas atlaišanai. Tomēr atlaišanas iemeslus norādīt būtu loģiski, lai pamatotu lēmumu un nodrošinātu pilsoņu atbalstu tautas nobalsošanā, jo tautas nobalsošanas negatīva rezultāta gadījumā Valsts prezidents zaudē savu amatu. Tātad Valsts prezidents nevar palikt neitrāls, viņam ir aktīvi jāpārliecina tauta par Saeimas atlaišanas nepieciešamību. Attiecībā uz šo pamatojumu Valsts prezidents nav ierobežots formas, stila vai satura ziņā un ir brīvs norādāmo argumentu izvēlē.

b. Valsts prezidenta amata zaudēšanas risks tautas nobalsošanas rezultātā

[68] Satversmes 50.pants paredz *automātisku Valsts prezidenta amata zaudēšanu*, ja saskaņā ar Satversmes 48.pantu ierosināto nobalsošanu vairāk nekā puse balsotāju noraida Saeimas atlaišanu. Tādā gadījumā Valsts prezidents uzskatāms par atlaistu un Saeima ievēlē jaunu Valsts prezidentu uz atlaistā prezidenta atlikušo pilnvaru laiku.

Tādējādi, iniciējot Saeimas atlaišanu, tautas nobalsošanas rezultātā vai nu tiek atlaista Saeima vai amatu zaudē Valsts prezidents. Šī norma novērš “politisķu diskomfortu”, kāds rastos, ja Valsts prezidentam arī turpmāk būtu jāstrādā ar tautas vairākuma atbalstīto Saeimas sastāvu. Tāpat, tā novērš nepārdomātu Valsts prezidenta rīcību, ierobežojot Saeimas atlaišanas ierosināšanu, proti, attiecinot to tikai uz ļoti smagas valsts krīzes (sk. 16.§) gadījumiem.

[69] Tomēr šajā procedūrā ietvertā preventīvā funkcija var ievērojami pārsniegt tās līdzsvarojošo funkciju, jo amata zaudēšanas iespējamība var negatīvi ietekmēt Valsts prezidenta iniciatīvu ierosināt Saeimas atlaišanu gadījumā, kad to prasītu sabiedrības interešu nodrošināšana.

Prof. Kārlis Dišlers jau 1925.gadā secināja: “*Jāšaubās, vai Saeimas atlaišanas ierosināšana kļūs par dzīvē pielietojamu institūtu. (..) jāpieņem, ka Valsts prezidents izlietotu savu tiesību – ierosināt Saeimas atlaišanu –*

*tikai tādā gadījumā, kad plašu sabiedrības aprindu nemiers ar Saeimas darbību dotu pietiekoši skaidru pierādījumu, ka Saeima vairs neizteic tautas gribu.*³⁰

[70] Tātad jāsecina, ka Valsts prezidenta tiesības ierosināt Saeimas atlaišanu ir izmantojamas tikai *smagas valsts krīzes gadījumā* (sk. 16.§), bet demokrātiskā valstī tā faktiski nemaz nedrīkstētu iestāties.

Valsts prezidentam turpretim nav pamata riskēt ar savu amatu, uzsākot Saeimas atlaišanas procedūru tieši gadījumos, kuru atrisināšanai parlamenta priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisms pēc savas būtības ir domāts – proti, demokrātisko valstu praksē laiku pa laikam gadās *parlamentāra rakstura krīzes* (sk. 14.-15.§), kas radījušas politisko spēku pretnostatījumu tādā pakāpē, ka tās vairs nav risināmas esošā Saeimas sasaukuma ietvaros, kā arī lai dotu tautai iespēju ar savu balsojumu izteikties par aktuālu, sabiedrībai nozīmīgu un pretrunīgu *jautājumu, kas noteiktu valsts turpmākās politikas virzienu* (sk. 20.-21.§).

c. Saeimas netiešas iespējas aizkavēt vai novērst tās atlaišanu

[71] Ņemot vērā to, ka Saeima ievēlē Valsts prezidentu, kurš vienīgais var ierosināt Saeimas atlaišanu, Satversmē ir iekļauts *netiešs Saeimas līdzdalības elements Saeimas atlaišanas procedūrā*. Valsts prezidentu Saeima ievēlē ar relatīvi nelielu balsu skaitu – ar 51 balss vairākumu (Satversmes 36.pants). Teorētiski pastāv iespēja, ka Saeimas vairākums, izvēloties nākamam Valsts prezidentu no vairākiem kandidātiem, ievēlē tādu, kurš nerosinās Saeimas atlaišanu. Tautai nav tiešu iespēju ietekmēt Valsts prezidenta viedokli šajā jautājumā. Turklāt saskaņā ar Satversmes 53.pantu prezidents nenes politisku atbildību par saviem lēmumiem, tātad arī par 48.pantā paredzētās nobalsošanas ierosināšanu.³¹

[72] Saeimai ir tiesības *atlaist Valsts prezidentu*. To Saeima var izdarīt pēc ne mazāk kā puses deputātu priekšlikuma, divām trešdaļām deputātu nobalsojot par atlaišanu (Satversmes 51.pants). Lai gan tiek prasīts kvalificēts kvorums un balsošana ir slēgta, Satversme nenosaka gadījumus vai priekšnoteikumus, kad Valsts prezidentu var atlaist.

Līdz ar to pastāv teorētiska iespēja, ka Saeima, pirms vēl Valsts prezidents uzsāk tās atlaišanas procedūru, izmanto savas Satversmes 51.pantā nostiprinātās tiesības un atlaiž Valsts prezidentu. Kaut arī šādas situācijas

iespējamība var būt neliela, Satversme nepasargā augstākos varas orgānus no *nejēdzīgas “sacensības”*, kurā, pastāvot iespējai tikt atlaistam, Valsts prezidents un Saeima var katrs censties savas tiesības izmantot pirmais.

d. Secinājums

[73] Satversmē nostiprinātā Saeimas priekšlaicīgas atlaišanas mehānisma praktiska izmantošana ir aprobežota tikai ar ārkārtējas “valsts krīzes” gadījumiem. Šis mehānisms ir konstruēts tā, ka tas *nav derīgs* izmantošanai tieši tajos gadījumos, kuriem tas pēc savas jēgas pamatā ir domāts un kuros tas citās parlamentārajās demokrātijās tiek izmantots praksē, proti, pirmkārt, demokrātiskā valstī laiku pa laikam notiekošo parlamentāro krīžu risināšanai, un, otrkārt, lai dotu tautai iespēju ar savu balsojumu izšķirt aktuālu, sabiedrībai nozīmīgu un pretrunīgu jautājumu, kura noņemtu valsts turpmākās politikas virzienu, un panāktu tādu valdību, kas ar pārliecību pārstāv šo virzienu.

Tātad šis mehānisms būtu kvalificējams kā visumā *neefektīvs un nelīdzsvarots*.

IV. Iesniegtais Satversmes grozījumu projekts

1. Grozījumu projekta saturs

[74] Likumprojekts “Grozījumi Latvijas Republikas Satversmē”, par ko līdz šī gada 10.aprīlim bija savākts pietiekams parakstu skaits³², lai ierosinātu tautas nobalsošanu, paredz šādus grozījumus:

“1. Izteikt 78.pantu šādā redakcijā:

78. *Ne mazāk kā vienai desmitai daļai vēlētāju ir tiesība iesniegt Valsts Prezidentam pilnīgi izstrādātu Satversmes grozījumu projektu, likuma projektu, lēmuma projektu par Saeimas atlaišanu, kuru Prezidents nodod Saeimai. Ja Saeima to nepieņem bez pārgrozījumiem pēc satura, tad tas ir nododams tautas nobalsošanai.*

2. Izteikt 79.pantu šādā redakcijā:

79. *Tautas nobalsošanai nodotais Satversmes pārgrozījums ir pieņemts, ja tam piekrīt vismaz puse no visiem balsstiesīgiem.*

Tautas nobalsošanai nodotais likumprojekts, lēmums par Latvijas daļību Eiropas Savienībā vai būtiskām izmaiņām šīs daļības nosacījumos, lēmums par Saeimas atlaišanu ir pieņemts, ja balsotāju skaits ir vismaz

*puse no pēdējās Saeimas vēlēšanās piedalījušos vēlētāju skaita un ja vairākums ir balsojis par likumprojekta pieņemšanu, Latvijas dalību Eiropas Savienībā vai būtiskām izmaiņām šīs dalības nosacījumos, Saeimas atlaišanu.*³³

[75] Satversmes grozījumu projekts neatkarīgi no patlaban Satversmē paredzētā parlamenta priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisma paredz noteiktai daļai vēlētāju tiesības ierosināt Saeimas atlaišanu, iesniedzot Valsts prezidentam attiecīga lēmuma projektu. Valsts prezidentam būtu pienākums šī lēmuma projektu nodot Saeimai.

[76] Piedāvātie grozījumi atšķirībā no Satversmes 48.panta noteiktās procedūras paredz par Saeimas atlaišanu *vispirms* balsot pašiem Saeimas deputātiem. Ja Saeima nepieņemtu lēmumu sevi atlaist, par to tautai būtu jābalso tautas nobalsošanā. Lēmums par Saeimas atlaišanu būtu pieņemts, ja:

a) nobalsošanā piedalītos vismaz 50% no pēdējās Saeimas vēlēšanās piedalījušos vēlētāju skaita, tātad laika posmā līdz 10. Saeimas vēlēšanām tautas nobalsošanai būtu nepieciešams vismaz 453 730 balsstiesīgo iedzīvotāju kvorums³⁴; un

b) par Saeimas atlaišanu balsotu *vairākums no balsotāju skaita*, tas ir, vismaz 226 866 balsstiesīgie iedzīvotāji.

Lēmums atlaist Saeimu netiktu pieņemts, ja referendumā piedalītos mazāks balsotāju skaits vai arī par lēmumu atlaist Saeimu balsotu mazāks skaits nekā prasīts.

[77] Satversmes grozījumu projekta iniciatori aicina papildināt Satversmē tiešās demokrātijas institūtu, norādot, ka ierosinātie grozījumi iezīmēs mehānismu, kādā tauta var realizēt savu varu.³⁵ Priekšlikuma pamatojumam arī minēts, ka desmitā daļa vēlētāju ir nopietns skaits un ka tik daudz balsstiesīgo iedzīvotāju būs gatavi pieprasīt Saeimas atlaišanu, ja tam būs objektīvi priekšnoteikumi.³⁶

2. Grozījumu projekta analīze

[78] Grozījumi paredz, nemainot Valsts prezidenta tiesības un procedūru Saeimas atlaišanas jomā, papildināt Satversmi, nosakot, ka Latvijā būtu nevis viens, bet *divi* subjekti, kam ir tiesības ierosināt Saeimas atlaišanu: *Valsts prezidents* un *viena desmitā daļa vēlētāju*.

[79] Šāds priekšlikums daļēji sasaucas ar 1934.gadā debatētajiem Satversmes grozījumiem (sk. 57.-60.§). Zemāk salīdzinātas 1934.gada un 2007.gada Satversmes grozījumu projektu redakcijas:

1934.gadā	2007.gadā
“14. Viena desmitā daļa balsstiesīgu vēlētāju var ierosināt tautas nobalsošanu par Saeimas atsaukšanu. Ja tautas nobalsošanā piedalās Satversmes septiņdesmit ceturťā pantā paredzētais balsotāju skaits un vairāk kā puse no nodotām balsīm ir par Saeimas atsaukšanu, tad Saeima uzskatāma par atsauktu un izsludināmas jaunas vēlēšanas, kurām jānotiek ne vēlāk kā divus mēnešus pēc tautas nobalsošanas. Vēlēťāji nevar atsaukt atsevišķus Saeimas locekļus.”	78. Ne mazāk kā vienai desmitai daļai vēlēťāju ir tiesība iesniegt Valsts Prezidentam pilnīgi izstrādātu Satversmes grozījumu projektu, likuma projektu, lēmuma projektu par Saeimas atlaišanu , kuru Prezidents nodod Saeimai. Ja Saeima to nepieņem bez pārgrozījumiem pēc satura, tad tas ir nododams tautas nobalsošanai. 79. Tautas nobalsošanai nodotais Satversmes pārgrozījums ir pieņemts, ja tam piekrīt vismaz puse no visiem balsstiesīgiem. Tautas nobalsošanai nodotais likumprojekts, lēmums par Latvijas dalību Eiropas Savienībā vai būtiskām izmaiņām šīs dalības nosacījumos, lēmums par Saeimas atlaišanu ir pieņemts, ja balsotāju skaits ir vismaz puse no pēdējās Saeimas vēlēšanās piedalījušos vēlēťāju skaita un ja vairākums ir balsojis par likumprojekta pieņemšanu, Latvijas dalību Eiropas Savienībā vai būtiskām izmaiņām šīs dalības nosacījumos, Saeimas atlaišanu. ”

[80] Abiem projektiem *kopīgs* ir Saeimas atlaišanas *iniciatoru skaits* – viena desmitā daļa vēlēťāju, *kvorums* – puse no pēdējās Saeimas vēlēšanās piedalījušos vēlēťāju skaita, kā arī *balsu skaits lēmuma pieņemšanai* – vairākums no nobalsošanas dalībniekiem.

Atšķirīga ir forma – 1934.gada projektā piedāvāts visus jautājumus, kas saistīti ar tautas tiesībām atlaist Saeimu, regulēt vienā pantā, šo regulējumu ietvert Satversmes 2.nodaļā “Saeima” un paredzēt arī *termiņu ārkārtas vēlēšanu sarīkošanai*. Savukārt 2007.gada projektā piedāvāts regulējumu ietvert divos pantos, kas atrodami Satversmes 5.nodaļā “Likumdošana”, kā arī nenoteikt termiņu ārkārtas vēlēšanām.

[81] Piedāvātie Satversmes grozījumi, izmantojot Satversmē jau nostiprināto tautas likumdošanas iniciatīvas mehānismu, izdara nelielas izmaiņas Satversmes 78. un 79.panta redakcijā. Grozījumu autori ir tieku-

šies izdarīt grozījumus Satversmē pēc iespējas *saudzīgāk*. Šai saudzīgajai pieejai ir gan pozitīvas, gan negatīvas iezīmes.

[82] Satversmes grozījumu projektā nav paredzēti *nekādi nosacījumi* attiecībā uz situācijām, kādās varētu tikt rosināta Saeimas atlaišanas procedūra. Šādai pieejai jāpiekrīt, jo detalizēti paredzēt visus gadījumus būtu grūti, savukārt vispārīgi formulējumi pavērtu iespēju dažādām interpretācijām.

[83] Nav paredzēti arī priekšnoteikumi attiecībā uz *termiņiem*, kādos Saeimas atlaišanas procedūra varētu tikt uzsākta, savukārt tas var radīt konstitucionāla rakstura grūtības. Nepastāvot termiņa ierobežojumiem, Saeimas atlaišanas procedūra varētu tikt rosināta samērā īsā laika periodā pat vairākas reizes pēc kārtas. Turklāt var izveidoties situācija, ka Saeima tiek atlaista Valsts prezidenta ievēlēšanas priekšvakarā, un līdz ar to kādu brīdi nav ne Saeimas, ne Valsts prezidenta. Kaut arī Satversme paredz mehānismus valsts augstāko amatpersonu aizvietošanai,³⁷ šāda situācija, tāpat kā atlaišanas procedūras atkārtota uzsākšana īsā laika periodā, vairotu nestabilitāti valstī.

[84] Satversmes grozījumu projektā paredzēts visai *zems sliekšnis* gan vēlētāju skaitam, kāds nepieciešams Saeimas atlaišanas *procedūras ierosināšanai*, gan *balsu skaitam*, kāds nepieciešams Saeimas atlaišanai. Ja viena desmitā daļa vēlētāju ierosinājusi Saeimas atlaišanu un tiek rīkota tautas nobalsošana, tajā jāpiedalās vismaz pusei no pēdējās Saeimas vēlēšanās piedalījušos vēlētāju skaita, turklāt vairākumam no viņiem jānobalso par Saeimas atlaišanu.

[85] Līdz ar to Saeima *teorētiski* var tikt atlaista ar neredz vairāk nekā vienas ceturtdaļas pēdējās Saeimas vēlētāju balsīm, protams, pieņemot, ka aktuālā Saeimas sastāva – tas ir, pēc būtības tajā brīdī valdošās koalīcijas – atbalstītāji netiek aktivizēti lielākā mērā kā tie, kuri vēlas jaunu Saeimas sastāvu (valdību). Tomēr te jāatzīmē, ka, ņemot vērā Latvijas politisko kultūru, balsotājus “*pret*” Saeimas vairākumu (valdību) parasti būtu vieglāk aktivizēt nekā balsotājus “*par*”.

[86] Tas varētu rosināt divu veidu bažas. Pirmkārt, ņemot vērā vēsturisko pieredzi attiecībā uz sabiedrības viedokļa veidošanu aktīvas *reklāmas kampaņas* ietvaros, piedāvātais modelis nesniedz pietiekamas garan-

tijas, ka priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisms nevarētu tikt izmantots *citiem mērķiem*, nevis tiem, kuriem tas domāts (sk. 25.§), bet gan, piemēram, politisko spēku samēra izmaiņu panākšanai Saeimā, nesen notikušu vēlēšanu rezultātu pārskatīšanai. Otrkārt, knapi sasniedzot teorētiski iespējami zemāko sliekšni, kāds nepieciešams, lai pieņemtu lēmumu par Saeimas atlaišanu, varētu rasties šaubas par to, cik lielā mērā vienu ceturto daļu no pēdējās Saeimas vēlētajiem varētu uzskatīt par *legitimētu*, lai panāktu priekšlaicīgas vēlēšanas.

[87] Satversmes grozījumu projektā nav paredzēti nosacījumi attiecībā uz termiņu, kādā būtu sarīkojamas *ārkārtas vēlēšanas* gadījumā, ja Saeima tiktu atlaista. Pēc analogijas būtu jāvadās no Satversmes 48.panta, kurš paredz jaunu vēlēšanu izsludināšanu un to īstenošanu ne vēlāk kā divus mēnešus pēc Saeimas atlaišanas. Tomēr būtu vēlams, līdzīgi kā 1934.gada Satversmes grozījumu projektā, minētos nosacījumus ārkārtas vēlēšanu rīkošanai nostiprināt *expressis verbis*.

[88] Satversmes 78. un 79.pants, kas ietverti tās 5.nodaļā “Likumdošana”, reglamentē tautas likumdošanas iniciatīvas tiesības un to īstenošanas procesu. Satversmē patlaban nostiprinātais parlamenta priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisms ir regulēts 3.nodaļā “Valsts Prezidents”. Ar Saeimas atlaišanu saistītos jautājumus būtu *vēlams regulēt vienkopus*. Ņemot vērā to, ka pēc savas būtības šis nav likumdošanas iniciatīvas jautājums, ka ar Saeimas atlaišanu saistītie jautājumi jau ir ietverti 3.nodaļā un ka tautas ierosinātās Saeimas procedūras ietvaros arī ir paredzēta Valsts prezidenta līdzdalība, atbilstošāk būtu papildināt 3.nodaļu “Valsts Prezidents”.³⁸

3. Secinājums

[89] Sagatavotais Satversmes grozījumu projekts vērtējams kā savlaicīgs ierosinājums papildināt Satversmē nostiprināto parlamenta priekšlaicīgu vēlēšanu mehānismu, padarot to *efektīvāku*. Tomēr, ņemot vērā augstāk minētās nepilnības, jo īpaši to, ka nav *termiņu* ierobežojumu, kad Saeimas atlaišanu nedrīkstētu uzsākt, samērā zemo sliekšni, kādu sasniedzot Saeima var tikt atlaista, kā arī *expressis verbis* noteikta termiņa trūkumu *ārkārtas vēlēšanu* sarīkošanai, – piedāvātie Satversmes grozījumi vēl nav uzskatāmi par iespējami labāko risinājumu.

V. Ieteicamais risinājums

[90] Balstoties uz šajā Viedoklī izdarīto analīzi un secinājumiem, Komisija uzskata par nepieciešamu ieteikt *optimālāku risinājumu* Saeimas atlaišanas un priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisma uzlabošanai. Zemāk izklāstītie Komisijas apsvērumi formulēti nevis kā precīzas Satversmes normas (to grozījumi), bet gan kā priekšlikumi par to, kas Satversmē būtu jāpapildina/jāgroza, un tajos sniegts piedāvāto izmaiņu pamatojums.

Komisija ierosina sarīkot plašāku ekspertu semināru, kurā varētu tās priekšlikumus apspriest un pilnveidot.

[91] Lai veicinātu Satversmes grozīšanas procesa orientāciju uz sabiedrības kopējām interesēm, būtu jāapsver vispārēja prasība, ka Satversmē izdarīti likumdevēja apstiprināti grozījumi, kas maina valsts orgānu līdzsvaru vai var ietekmēt kādu politisko spēku pozīcijas, *stājas spēkā tikai pēc nākamās Saeimas vēlēšanām*, sanākot nākamajam Saeimas saukumam.

1. Parlamenta priekšlaicīgu vēlēšanu ierosinātāji

[92] Ņemot vērā Satversmes sistēmu un tās vēsturiskās tradīcijas, kas lielu uzsvaru liek uz tiešās demokrātijas elementiem, kā arī atjaunotās Latvijas politiskās kultūras īpatnības, kam raksturīgs pastāvīgs, demokrātiskai sabiedrībai netipiski zems uzticības līmenis valsts institūcijām, būtu vēlams arī šajā gadījumā *pastiprināt tautas tiešo varu*. Tādējādi tiesības ierosināt Saeimas priekšlaicīgu atlaišanu būtu jāparedz diviem ierosinātājiem: *Valsts prezidentam* un *noteiktam skaitam vēlētāju*.

[93] Tomēr šajā sakarībā jāatzīst, ka tieša vēlētāju tiesību izmantošana parlamenta atlaišanai ir *netipisks mehānisms*³⁹, kas tradicionāli demokrātiskajās iekārtās nav plaši izmantots. Parlamentāras demokrātiskas republikas iekārtai ir raksturīgas valsts galvas (prezidenta) tiesības principā pēc sava ieskata atlaist parlamentu, lai atrisinātu parlamentāra rakstura krīzi vai dotu tautai tiesības, ievēlot attiecīgu parlamenta vairākumu un līdz ar to netieši arī valdību, izlemt kādu jautājumu, kas saistīts ar valsts politikas turpmāko virzienu. Tādēļ, lai šis mehānisms attiecīgajā situācijā būtu pilnvērtīgi izmantojams, blakus tautas tiesībām atlaist Saeimu vienlaikus būtu jāpaplašina arī Valsts prezidenta pilnvaras šajā jomā.

2. Valsts prezidents kā parlamenta priekšlaicīgu vēlēšanu ierosinātājs

[94] Ja Saeimas priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisma iedarbināšanas iniciatīvu piešķir diviem subjektiem, būtu vēlams mainīt šobrīd spēkā esošo regulējumu attiecībā uz Satversmē paredzētajām Valsts prezidenta tiesībām.

[95] Saglabājams būtu Satversmes 49.panta regulējums, kas nodrošina Valsts prezidentam politiskās rīcības brīvību patstāvīgi, bez noteiktu formālu kritēriju ierobežojuma pieņemt lēmumu par priekšlaicīgu Saeimas atlaišanu un jaunu vēlēšanu sarīkošanu.

[96] Lai novērstu mēģinājumu drīz vien pēc Saeimas vēlēšanām pārskatīt vēlēšanu rezultātus un lai izvairītos no populisma ietekmes, Saeimas priekšlaicīgu atlaišanu nedrīkstētu rosināt *agrāk kā sešus mēnešus pēc jaunās Saeimas sanāksšanas*. Tā kā pati atlaišanas iniciatīva ilgst vismaz vairākus mēnešus, tad jānosaka arī, ka to nevarētu uzsākt, ja *līdz Saeimas pilnvaru beigām ir atlikuši mazāk nekā seši mēneši*.

[97] Tāpat, lai izvairītos no situācijas, ka valstī nav ne leģitīmas Saeimas, ne Valsts prezidenta varas, jāparedz nosacījums, ka Valsts prezidents nevar atlaist Saeimu, ja līdz *Valsts prezidenta amata pilnvaru beigām atlikuši mazāk nekā seši mēneši*.

[98] Valsts prezidentam būtu piešķiramas tiesības patstāvīgi atlaist Saeimu pirms termiņa, tādējādi *nesaistot priekšlaicīgu Saeimas atlaišanu ar tautas nobalsošanu*, jo Valsts prezidents rīkojas patstāvīgi un pašatbildīgi savas *autonomās kompetences* ietvaros. Prezidenta konstitucionālā funkcija šajā gadījumā ir pildīt *politiski neitrāla arbitra lomu*; Valsts prezidents vispirms vadās pēc valsts interesēm kopumā, neraugoties uz atsevišķu politisko spēku prasībām.

[99] Lai Valsts prezidents varētu neitrāli un neatkarīgi no valdošās koalīcijas, vadoties vienīgi no valsts un sabiedrības kopējām interesēm, veikt savas no Satversmes sistēmas izrietošās arbitra un rezerves funkcijas⁴⁰, būtu vērts izmantot šo izdevību un pārdomāt, kā šajā virzienā varētu uzlabot Valsts prezidenta ievēlēšanas un atbildības kārtību.⁴¹

[100] Valsts prezidenta ievēlēšanas kārtība noteikta Satversmes 35. un 36.pantā. Patlaban Valsts prezidentu parasti ievēlē tobrīd *valdošā koalīcija*. Taču, lai Valsts prezidents varētu patiesi neitrāli un neatkarīgi realizēt savas

arbitra un rezerves funkcijas, būtu vēlams *paplašināt* Valsts prezidenta *lēģitīmācijas bāzi*, iesaistot viņa ievēlēšanā plašāku politisko spektru, nevis tikai tobrīd valdošo koalīciju. Zemāk prioritāšu secībā minētas vairākas iespējas:

1) paaugstināt Valsts prezidenta ievēlēšanai nepieciešamo *balsu skaitu* Saeimas sēdē līdz 55 (vai 60) deputātiem. Tādējādi valdošā koalīcija būtu spiesta spēcīgi mobilizēties un/vai meklēt daļēju atbalstu arī ārpus koalīcijas. Savukārt pārāk augsts balsu skaits būtu nesamērīgs un novestu pie cita rezultāta, piemēram, divu trešdaļu vairākums faktiski radītu vajadzību pēc “*ārpus stāvoša*” koalīcijas un opozīcijas kompromisa kandidāta, kurš varētu būt pārāk tālu no politiskajiem procesiem;

2) Valsts prezidentu ievēlē *īpašs elektorū orgāns*, kas sastāv no Saeimas locekļiem un, piemēram, tikpat liela vai divas reizes lielāka skaita pašvaldību deputātu, kuri tiek izraudzīti īpašā, politisko vienlīdzību nodrošināšanā procedūrā. Šāda kārtība pastāv, piemēram, Vācijā un Igaunijā;

3) Valsts prezidentu *ievēlē tauta*. Lai to attaisnotu, Valsts prezidentam būtu jāpiešķir plašākas izpildvaras funkcijas (šeit apspriestās tiesības ierosināt priekšlaicīgas Saeimas vēlēšanas funkcionāli uzskatāmas nevis par Valsts prezidenta eksekutīvo funkciju, bet gan par rezerves funkciju). Komisija šobrīd nevērtē šāda apjoma izmaiņas Latvijas konstitucionālajai iekārtā, bet min tās kā teorētisku iespēju.

[101] Pārdomājama būtu arī Valsts prezidenta *politiskās atbildības* problēma. Satversmē noteikts, ka “*Valsts Prezidents par savu darbību politisku atbildību nenes*” (53.panta 1.teikums). Šis noteikums ir sistēmiskā kontekstā ar kontrasignācijas prasību – par līdzparakstītiem rīkojumiem politiski atbildīgs Saeimas priekšā ir nevis Valsts prezidents, bet gan attiecīgais valdības loceklis. Tomēr pretrunā ar šo tekstuāli skaidro nosacījumu ir tas, ka Saeima jebkurā brīdī bez juridiskiem priekšnosacījumiem (tātad ar politisku lēmumu!) ar kvalificētu balsu vairākumu var atcelt Valsts prezidentu no amata. Tas savukārt ir tipisks politiskās atbildības mehānisms. Tādēļ jautājums par Valsts prezidenta politisko atbildību būtu skatāms diferencēti. Tajā pašā laikā politiskā atbildība nav īsti savietojama ar Valsts prezidenta no Satversmes sistēmas izrietošo neatkarīgā politiskā arbitralomu, kas sevišķi uzskatāmi izpaužas viņa tiesībās rosināt Saeimas atlaianu. Tādēļ jāatzīst, ka šis kompleksais jautājums Satversmē nav optimāli izsvērts.

[102] Tāpēc Satversmē būtu vēlams paredzēt precīzu *politiskās atbildības* regulējumu un sniegt to *gadījumu uzskaitījumu*, kad Saeima Valsts prezidentu var atcelt. Tādi gadījumi varētu būt, piemēram, nespēja pildīt amata pienākumus vai Satversmes pārkāpums, vai smags likumpārkāpums. Konstatēt šādus gadījumus varētu Satversmes tiesa pēc valdības vai ģenerālprokurora ierosinājuma, tā nevarētu palikt kā Saeimas prerogatīva. Šajā Viedokli šāda risinājuma konstitucionālais izkārtojums tālāk netiek izvērst.

3. Tauta kā parlamenta priekšlaicīgu vēlēšanu ierosinātāja

[103] Tiešās demokrātijas principam Satversmes sistēmā ir piešķirta ievērojama loma. Tautas tiesības atlaist Saeimu un panākt priekšlaicīgas Saeimas vēlēšanas būtu tiešās demokrātijas papildus elements. Šīs tiesības var pamatot kā pārstāvības (vietniecības) institūta sastāvdaļu: pilnvaras devējs (tauta) var savu pilnvaru atsaukt, ja secina, ka pilnvarotais (parlaments) to nepilda atbilstoši viņa vēlmēm (sal. 7.-10., 18.-19.§).

[104] Noteiktai daļai vēlētāju piešķirot tiesības realizēt priekšlaicīgas Saeimas vēlēšanas, jāreķinās ar *populisma* argumentu pieaugumu politiskajā retorikā. Opozīcijas pastāvīgā vēlme iedarbināt Saeimas priekšlaicīgas atlaišanas mehānismu var negatīvi atsaukties uz leģitīmi ievēlētā vairākuma darbaspējām. Tādēļ Saeimas atlaišanas mehānisms nedrīkstētu būt “provokatīvi vienkāršs”.

[105] Lai pienācīgi noformētu tautas tiesības ierosināt Saeimas atlaišanu, nepieciešams precīzs tās tiesību formulējums un to atbilstoša vieta Satversmes struktūrā. Tautas tiesības atlaist Saeimu būtu jāregulē Satversmes 48.panta aprakstītā procesa ietvaros. Šajā regulējumā nepietiek tikai ar deklaratīvu normu, nepieciešams aprakstīt procedūru Saeimas atlaišanas procedūru, tāpat arī jaunas Saeimas vēlēšanas.

[106] Tāpat kā Valsts prezidenta gadījumā, arī noteiktas daļas vēlētāju iniciatīvas gadījumā *nevajadzētu* noteikt konkrētus formālus *priekšnosacījumus*, kas kalpotu par pieļaujamu pamatu pirmstermiņa vēlēšanu mehānisma iedarbināšanai.

[107] Ir jāapsver 2007.gada grozījumu piedāvājumā paredzētais starposms: vai *Saeimai pašai* (obligāti) jālemj par savu atlaišanu. Ja Saeima piekrist atkāpties, tad izpaliktu tautas nobalsošana un jaunas vēlēšanas

notiktu automātiski. No otras puses, saglabājot patlaban ierosinātajos grozījumos paredzēto ne pārāk augsto sliekšni – viena desmitā daļa vēlētāju –, kas nepieciešami, lai iniciētu tautas nobalsošanu (skat. turpmāk 110.-115.§), šo mehānismu varētu izmantot arī koalīcija, lai izmeklētu sev izdevīgu priekšlaicīgu vēlēšanu brīdi, un nostiprinātu savas pozīcijas.

[108] Lai nodrošinātu politisko stabilitāti, būtu jāpieņem tie paši termiņa ierobežojumi, kas norādīti šā Viedokļa 96.§: Saeimas priekšlaicīgu atlaišanu nedrīkstētu rosināt *agrāk kā sešus mēnešus pēc jaunās Saeimas sanāksšanas*; tāpat to nevarētu uzsākt, ja *līdz Saeimas pilnvaru beigām atlikuši mazāk nekā seši mēneši*. Lai Saeimas un valdības darbu neapgrūtinātu pastāvīgas Saeimas atlaišanas kampaņas un lai padarītu tās nopietnākas, būtu arī nosakāms, ka jaunu tautas iniciatīvu drīkst formāli ierosināt ne agrāk kā sešus mēnešus (alternatīva: vienu gadu) *pēc iepriekšējās (tātad neveiksmīgās) iniciatīvas*.

[109] No formālā viedokļa vēlētāju **tiesības** ierosināt Saeimas pirms-termiņa atlaišanu nedrīkst saturēt citus punktus. Tam jābūt *atsevišķam patstāvīgam ierosinājumam*.

[110] Svarīgs ir jautājums par *sliekšni*, kas būtu jāpārvar, lai tautas nobalsošanā atlaistu Saeimu.

Satversmē ir paredzēti jau divi gadījumi ar atšķirīgu sliekšni. Tautas nobalsošanai nodotais *Satversmes grozījuma projekts* ir pieņemts, ja par to nobalso vairāk kā puse no visiem balsstiesīgajiem (79.panta pirmā daļa).

Savukārt tautas nobalsošanai nodotais *likumprojekts* ir pieņemts, ja balsotāju skaits ir vismaz puse no pēdējās Saeimas vēlēšanās piedalījušos vēlētāju skaitu un vairākums nobalso par likumprojektu (79.panta otrā daļa).

[111] Neviena no abiem modeļiem tomēr nebūtu piemērots tautas nobalsošanai par Saeimas atlaišanu.

Attiecībā uz noteikumu par *Satversmes grozījumiem* analoģu pārņemšanu jākonstatē, ka nav pamata par *atskaites punktu* ņemt visu balsstiesīgo skaitu, nevis pēdējās vēlēšanās piedalījušos vēlētāju skaitu, kas Saeimu ir ievēlējuši. Taču galvenais iebildums būtu tas, ka prasība pēc puses no visiem balsstiesīgajiem ir *ārkārtīgi augsta*. Ņemot vērā to, ka pēdējās Saeimas vēlēšanās piedalījās 60,98% no balsstiesīgajiem iedzīvotājiem, par Saeimas atlaišanu būtu jānobalso gandrīz visiem tiem, kas Saeimu ir vēlējuši. Šāda procedūra nebūtu uzskatāma par efektīvu un reti kad būtu sekmīga.

[112] Savukārt tad, ja tiktu piemēroti *likumprojekta* pieņemšanai analogi noteikumi (kā to paredz 2007.gada grozījumu projekts), Saeimu, kā jau minēts (sk. 85.§), varētu atlaist viena ceturtdaļa no pēdējās vēlēšanās piedalījušos personu skaita (ar nosacījumu, ka nobalsošanā piedalītos puse no vēlētājiem), ja viņu skaits vēl tomēr būtu lielāks nekā Saeimas aktuālā sastāva atbalstītāju skaits.

Salīdzinājumā ar visu balsstiesīgo vēlētāju vai vismaz Saeimu ievēlājušo vēlētāju skaitu šis relatīvi nelielais skaits, kas būtu pietiekams, lai atlaistu Saeimu – pie lielākās balsstiesīgo pilsoņu daļas vienaldzības gadījumā, varētu izvirzīt jautājumu par šāda lēmuma politisko *lēģitimitāti* un to, vai šāda procedūra nevarētu tikt izmantota *citiem mērķiem*, nevis vienīgi tādas situācijas labošanai, kad likumdevējs nepilda Satversmē noteiktās funkcijas (sk. arī 85.-86.§).

[113] Nevar arī piekrist argumentam, ka, tā kā regulārajām Saeimas vēlēšanām nav paredzēts kvorums, tad to nevajadzētu arī Saeimas atlaišanai. Te jāņem vērā, ka Saeimas atlaišana – atšķirībā no regulārajām vēlēšanām – ir īpašs gadījums. Salīdzinājums ar regulārajām vēlēšanām te arī nemaz nav iespējams – regulārajām vēlēšanām paredzēt kvorumu būtu kontraproduktīvi, jo, ja tāds nesanāktu, tad valsts paliktu bez parlamenta.

[114] Tādēļ, lai nodrošinātu tautas iniciēta Saeimas priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisma darbību, jāpanāk *līdzsvars* starp šā jautājuma nozīmīgumu, kas prasa augstu vēlētāju līdzdalības pakāpi, no vienas puses, un nosacījumiem, kas nepadarītu Saeimas atlaišanas tiesības tikai teorētiskas un dzīvē neīstenojamas, no otras puses.

[115] Ņemot vērā Saeimas atlaišanas tiesību ārkārtas raksturu un Satversmē jau paredzēto Saeimas atlaišanas procedūru, kā arī ieteicamos tās uzlabojumus, taisnīgu līdzsvaru varētu sasniegt, ja paredzētu, ka *par* Saeimas atlaišanu jānobalso balsotāju vairākumam, tomēr *vismaz pusei no iepriekšējās Saeimas vēlēšanās piedalījušos skaita*, nenosakot kopējo skaitu, cik personām pavisam nobalsošanā būtu jāpiedalās.

Alternatīvs risinājums varētu būt, piemēram, to vēlētāju skaita palielināšana, kuri var iesniegt lēmuma projektu par Saeimas atlaišanu, no vienas desmitās daļas balsstiesīgo uz vienu sesto daļu, vienlaicīgi samazinot to balsotāju skaitu, kuriem jānobalso par Saeimas atlaišanu, uz balsotāju vairākumu, tomēr vismaz uz vienu trešdaļu no iepriekšējās Saeimas vēlēšanās piedalījušos vēlētāju skaita.

[116] Kā atsevišķas un tomēr saistītas problēmas jāmin iespējamība, ka varētu tikt izmantotas jau līdz šim Latvijā novērotās negatīvās tendences: centieni prettiesiski ietekmēt vēlētajus ar reklāmas kampaņām vai citāda veida apjomīga *nelegītīma finansējuma* izmantošanu propagandai.

Tādēļ nepieciešams skaidrs un *taisnīgs, ar likumu noteikts finansēšanas regulējums attiecībā uz aģitāciju par tautas nobalsošanu*, it sevišķi paredzot finansējumu no valsts budžeta. Regulējumam un finansējumam būtu izsvērti jāaptver gan tās partijas, kuras jau ir pārstāvētas Saeimā, gan tās, kuras nav pārstāvētas, kā arī citas kampaņā iesaistītās organizācijas un pilsoņu iniciatīvas.

VI. Gala secinājumi

[117] Apkopojot Viedokli izklāstīto, Komisija jautājumā par Saeimas priekšlaicīgas atlaišanas un jaunas Saeimas vēlēšanu mehānismu nākusi pie šādiem secinājumiem:

I

Parlamenta priekšlaicīgas atlaišanas regulējums ir **parlamentārajā demokrātijā** nepieciešams un **atzīts konstitucionāls mehānisms**. Šāda mehānisma darbības rezultātā tiek panākts jauns, situācijai atbilstošāks un tautas aktuālo gribu precīzāk izsakošs parlamenta sastāvs. Tas uzskatāms par piemērotu ne vien valstu krīžu, bet arī nopietnu parlamentāra rakstura krīžu risināšanas palīgīdzekli. To var arī izmantot, ja jāizlemj sabiedrībai svarīgs un pretrunīgi vērtēts jautājums, kas noteiktu valsts turpmākās politikas virzienu.

II

Mūsdienās parlamenta priekšlaicīgas atlaišanas mehānisms ir paredzēts **daudzu Eiropas valstu konstitūcijās**. Kad nepieciešams, tas tur arī tiek efektīvi izmantots praksē. Vairumā gadījumu tiesības atlaist parlamentu ir paredzētas Valsts prezidentam. Vairākās valstīs arī parlaments pats var lemt par savu atlaišanu. Atsevišķās valstīs tiesības ierosināt parlamenta atlaišanas procedūru ir paredzētas arī tautai.

III

Satversmē tiesības ierosināt Saeimas atlaišanas procedūru ir Valsts prezidentam. Šis 1922.gadā Satversmē iekļautais Saeimas priekšlaicīgas

atlaišanas regulējums atzīstams par **neefektīvu**, jo konstitucionālo varas institūciju pilnvaras nav savstarpēji līdzsvarotas. Pašreizējais regulējums negarantē pietiekamu Valsts prezidenta patstāvību, lai viņš minētajos gadījumos varētu pilnvērtīgi pildīt savu Satversmē principā ietvertu arbitra lomu attiecībā uz valsts demokrātiskās iekārtas labas funkcionēšanas nodrošināšanu krīzes situācijās. Savas nesabalansētības dēļ spēkā esošais mehānisms ir par vāju, lai atrisinātu nopietnas parlamentāra rakstura krīzes, kā arī tam, lai tautai dotu iespēju izlemt svarīgu un pretrunīgi vērtētu jautājumu, kas noteiktu valsts turpmākās politikas virzienu.

Būtiskākie iemesli, kas kopumā padara pašreizējo regulējumu neefektīvu, ir šādi:

a) uzsākot Saeimas atlaišanas procedūru, *Valsts prezidents riskē zaudēt savu amatu* (ja tautas nobalsošanā, kas ir obligāta, vairākums izsakās pret Saeimas atlaišanu, Valsts prezidents uzskatāms par atlaistu);

b) Saeimas atlaišanas procedūrā pastāv *netieša Saeimas ietekme uz Valsts prezidentu* (Valsts prezidentu ievēlē Saeima, ievēlēšanai pietiek ar relatīvi nelielu balsu skaitu – 51 balsi, Saeima var atlaist Valsts prezidentu, kas gatavojas atlaist Saeimu, iekams viņš pagūst to izdarīt).

IV

Sagatavotais Satversmes grozījumu projekts, par kuru tagad savākti paraksti, atzīstams par savlaicīgu ierosinājumu pilnveidot Satversmē esošo neefektīvo risinājumu. Ja to pieņemtu, tas papildinātu Satversmē jau iekļauto mehānismu, kopumā padarot to efektīvāku.

Vienlaikus jākonstatē, ka Satversmes grozījumu projektam tā pašreizējā redakcijā ir vairākas nepilnības:

Pirmkārt, vienas desmitās daļas vēlētāju tiesības ierosināt Saeimas atlaišanu nav saistītas ne ar kādiem *priekšnoteikumiem attiecībā uz termiņiem*. Šāds beznosacījumu regulējums var izraisīt konstitucionāla rakstura grūtības:

a) atkārtoti rosināt Saeimas atlaišanas procedūru samērā īsā laika periodā pat vairākas reizes pēc kārtas;

b) vai radīt nestabilu situāciju, ja Saeima tiek atlaista Valsts prezidenta ievēlēšanas priekšvakarā un izveidojas stāvoklis, kad nav ne Saeimas, ne amatā esoša Valsts prezidenta.

Otrkārt, Satversmes grozījumu projektā noteikts visai *zems sliekšnis gan vēlētāju skaitam* (viena desmitā daļa), kāds nepieciešams, lai *ierosinātu* Saeimas atlaišanas procedūru, gan arī *balsu skaitam*, kāds nepieciešams, lai Saeima tiktu *atlaista* (vairākums no puses pēdējās Saeimas vēlēšanās piedalījušos vēlētāju skaita).

Piedāvātais modelis nesniedz pietiekamas garantijas tam, ka tautas tiesības atlaist Saeimu nevarētu tikt izmantotas citiem mērķiem, nevis vienīgi nopietnas parlamentāras krīzes atrisināšanai vai sabiedrībā pretrunīgi vērtēta svarīga jautājuma izlemšanai. Zemais sliekšnis paver vienkāršotu iespēju pārskatīt nesen notikušu vēlēšanu rezultātus un var arī radīt pamatotas šaubas par pieņemtā lēmuma leģitimitāti.

Treškārt, sagatavotajā Satversmes grozījumu projektā *expressis verbis* nav iekļauti noteikumi par *jaunu vēlēšanu sarīkošanas termiņiem*. Šie termiņi ir tikai juridiski izsecināmi no Satversmes sistēmas.

Ceturtkārt, Satversmes grozījumu projekts piedāvā grozīt Satversmes 5.nodaļu "Likumdošana", lai gan, vērtējot priekšlikumus pēc to satura, lietderīgāk būtu grozīt tās 3.nodaļu "Valsts Prezidents".

V

Lai radītu Satversmē noteiktajai, ar tiešās demokrātijas elementiem kombinētajai parlamentārās demokrātijas iekārtai atbilstošu, **pilnvērtīgu un vispusīgi apsvērtu Saeimas priekšlaicīgas atlaišanas un jaunu vēlēšanu sarīkošanas mehānismu**, būtu vēlams paredzēt gan *vēlētāju tiesības ierosināt tautas nobalsošanu par Saeimas atlaišanu*, gan vienlaikus izdarīt arī vairākus grozījumus Satversmē par *Valsts prezidenta tiesībām*, lai panāktu, ka Valsts prezidents var pildīt viņam principā paredzēto patstāvīgā arbitra funkciju.

Pirmkārt, attiecībā uz Valsts prezidenta tiesībām būtu vēlams noteikt, ka:

a) Valsts prezidentam ir patstāvīgas tiesības atlaist Saeimu, *nesaistot* šīs tiesības ar tautas nobalsošanu un iespējamu amata zaudēšanu (pirms šāda lēmuma pieņemšanas obligāti *jākonsultējas* ar Saeimas priekšsēdētāju un Ministru prezidentu);

b) Valsts prezidents nav tiesīgs atlaist Saeimu agrāk par sešiem mēnešiem pēc Saeimas sanākšanas, kā arī tad, ja līdz Saeimas pilnvaru termiņa beigām palikuši mazāk nekā seši mēneši;

c) Valsts prezidents nav tiesīgs atlaist Saeimu, ja līdz viņa paša pilnvaru termiņa beigām ir palikuši mazāk nekā seši mēneši;

d) saistībā ar Valsts prezidenta patstāvības palielināšanu, lai viņš varētu labāk un efektīvāk pildīt savu neatkarīgā arbitra funkciju, būtu apsverama Valsts prezidenta *ievēlēšanas kārtības maiņa, paplašinot Valsts prezidenta leģitimitātes bāzi* (piemēram, palielinot viņa ievēlēšanai nepieciešamo vairākumu no 51 uz 55 (alternatīva: 60) Saeimas deputātiem vai izveidojot īpašu Valsts prezidenta ievēlēšanas institūciju), kā arī Valsts prezidenta *atcelšanas kārtības* grozīšana, nosakot, ka Saeima var atlaist Valsts prezidentu tikai tad, ja pastāv konkrēti *tiesiski priekšnoteikumi* (it sevišķi likuma pārkāpuma gadījumā). Tomēr šie jautājumi ir atsevišķas izpētes priekšmets.

Otrkārt, attiecībā uz *tautas tiesībām* ierosināt Saeimas atlaišanu būtu vēlams noteikt, ka:

a) Saeimas atlaišanu nav tiesību ierosināt agrāk par sešiem mēnešiem pēc Saeimas sanāksšanas, kā arī tad, ja līdz Saeimas pilnvaru termiņa beigām palikuši mazāk nekā seši mēneši;

b) Saeimas atlaišanu nav tiesību ierosināt, ja līdz Valsts prezidenta pilnvaru termiņa beigām ir palikuši mazāk nekā seši mēneši;

c) jaunu Saeimas atlaišanas procedūru ir tiesības ierosināt vismaz sešus mēnešus (alternatīva: vienu gadu) kopš iepriekšējās Saeimas atlaišanas procedūras pabeigšanas;

d) jaunu vēlēšanu sarīkošanas termiņi atbilst Satversmes 48.pantā noteiktajai kārtībai;

e) tiesības ierosināt Saeimas atlaišanu ir vienai desmitajai daļai vēlētāju, un Saeima ir atlaista, ja tautas nobalsošanā par to nobalsojusi vismaz puse no iepriekšējās vēlēšanās piedalījušos vēlētāju skaita (*alternatīvs* risinājums būtu noteikt lielāku vēlētāju skaitu *sākotnējai tautas iniciatīvai* un samazināt nepieciešamo balsu skaitu *tautas nobalsošanā*).

Treškārt, lai izvairītos no kampaņas, kuras nolūks ir nelegitīmā un prettiesiskā ceļā panākt Saeimas atlaišanu, nepieciešams skaidrs un *taisnīgs, ar likumu noteikts finansēšanas regulējums attiecībā uz aģitāciju par tautas nobalsošanu*, it sevišķi paredzot finansējumu no valsts budžeta.

¹ Konstitucionālo tiesību komisijas sastāvs – Egils Levits (priekšsēdētājs), Daiga Iljana, Gunārs Kusiņš, Lauris Liepa, Mārtiņš Mits, Ineta Ziemele.

² Par parakstu vākšanas rezultātiem Satversmes grozījumu sakarā. Latvijas Vēstnesis, Nr.58, 15.4.2008.

³ Latvijā vienas leģislatūras periodā parasti ir divas vai trīs valdības krīzes.

⁴ Tipisks piemērs ir Itālijas valsts krīze pagājušā gadsimta deviņdesmito gadu vidū. Tā bija saistīta ar tautas neuzticēšanos korumpētajām politiskajām partijām. Rezultātā tika satricināta visa pēckara partiju sistēma un izveidojās jauna partiju sistēma.

⁵ Tipisks piemērs ir Lietuvas valsts krīze 2004.gadā saistībā ar ieilgušo toreizējā Valsts prezidenta atcelšanas procedūru.

⁶ Administratīvā senāta spriedums lietā SA – 5/2006. Vairāk par šo spriedumu sk. Viedokļa 66.§.

⁷ *Dišlers, K.* Dažas piezīmes pie Latvijas Republikas Satversmes projekta (Tieša likumdošana un Valsts Prezidents). Tieslietu Ministrijas Vēstnesis, 1921, Nr. 4-6. Citēts pēc: Latvijas Republikas Satversme. K. Dišlers. Raksti par Latvijas Republikas Satversmi. Rīga: TNA, 1998, 27.lpp.

⁸ International Herald Tribune, 6.2.2008.

⁹ Der Standard, 25.2.2008.

¹⁰ *Prakke, L., Kortmann, C.* (Eds) Constitutional law of 15 EU Member States. Deventer: Kluwer, 2004; *Kortmann C., Fleuren J., Voermans W.* (Eds) Constitutional Law of 10 EU Member States. The 2004 Enlargement. Deventer: Kluwer, 2006.

¹¹ *Pleps, J.* Saeimas atļaišana: informācija pārdomām. Portāls www.politika.lv. Publicēts portālā 13.11.2007.

¹² *Parts, Chr.* Constitutions and Revolutions: The Impact of Unification and the Constitutions of the Five New German States on the Amendment of the Constitution of the Federal Republic of Germany. Denver Journal of International Law and Policy. Autumn, 1992.

¹³ Satversmes Sapulces IV sesijas 1. sēde (1921.gada 20.septembris).

¹⁴ Satversmes Sapulces IV sesijas 17.sēde (1921.gada 2.novembris).

¹⁵ Satversmes Sapulces V sesijas 11.sēde (1922.gada 8.februāris).

¹⁶ Tīri teorētiski šādam prakses trūkumam iespējami vairāki iemesli. Šie iemesli uzskaitīti, nesaistot tos ar reālās pieļaujamības varbūtību:

1) nav bijis iemesla atlaist Saeimu. Ņemot vērā, ka tikai Valsts prezidents var ierosināt Saeimas atļaišanu, iespējams, ka neviens prezidents neizmantoja šo mehānismu, jo nebija attiecīgas nepieciešamības;

2) Valsts prezidents ir vēlējis atlaist Saeimu, bet Satversmē noteiktā procedūra, kas paredz iespējamu amata zaudēšanu, tik ļoti atturējusi no šāda soļa, ka tas nav ticis sperts;

3) prezidents ir vēlējis atlaist Saeimu, bet krīzes situācija varēja rasties neilgi pirms kārtējām Saeimas vēlēšanām (toreiz Saeimas pilnvaru laiks bija trīs gadi) un situācijas atrisinājumam nevajadzēja rosināt esošās Saeimas atļaišanu, bet gan pagaidīt, lai problēma atrisinās citādi (pati no sevis) – kārtējās vēlēšanās;

4) prezidents ir vēlējis atlaist Saeimu, taču jaunas vēlēšanas nebija tas veids, kādā varētu atrisināt problēmu. Citiem vārdiem sakot – atlaist vajadzēja, bet atlaišana ne-
atrisina pamatproblēmu.

Ari vēstures literatūrā trūkst norāžu, ka šī mehānisma izmantošana laikā starp 1922. un 1934.gadu jebkad būtu apsvērta praksē.

¹⁷ *Dišlers, K.* Saeimas atlaišana pirms leģislatūras perioda beigām. Tieslietu Ministrijas Vēstnesis, 1927, Nr. 5, 160.lpp.

¹⁸ *Šilde, Ā.* Latvijas vēsture 1914 – 1940. Stokholma, 1976, 572.-573.lpp.

¹⁹ Zemnieki nes Latvijas nākotni. Latviešu zemnieku savienības Satversmes grozījumi un partijas konference Rīgā, 10.decembrī, 1933.gadā. Latviešu Zemnieku savienības izdevums. Rīga: 1934.

²⁰ Latvijas Republikas IV Saeimas IX sesijas 5. sēde 1934. gada 4. maijā.

²¹ Tā laika politiķi izteikušies, ka jau bijis sagatavots dokuments par 6.Saeimas atlaišanu. 1996.gada rudenī pirmie divi aicinātie Ministru prezidenta amata kandidāti – Māris Grīnblats un Ziedonis Červers – neguva Saeimas uzticību. Tad Valsts prezidents uz-
aicināja bezpartejisko kandidātu Andri Šķēli sastādīt valdību. Jāņem vērā, ka Latvijā (atšķirībā no Krievijas) nav noteikts, ka Saeimai jāapstiprina, vēlākais, trešais piedāvātais kandidāts, pēc tam riskējot ar iespēju, ka prezidents to atlaiž. Tomēr publiskajās debatēs iezīmējās strīdīgs viedoklis, ka Saeima tomēr jāatlaiž tad, ja tā trīs reizes pēc kārtas neapstiprina Valsts prezidenta izvirzīto valdības vadītāja kandidatūru.

²² Leta, 27.11.2007., <http://www.leta.lv>.

²³ Leta, 10.10. 2007., <http://www.leta.lv>.

²⁴ *Taube, C.* Constitutionalism in Estonia, Latvia and Lithuania. A study in comparative constitutional law. Uppsala, 2001, p.118.

²⁵ *Cielava, V., Melķisis, E.* The 1922 Constitution: Cornerstone of Latvia's renewed democracy and constitutionality. In: Humanities and Social Sciences. Latvia, 1(2), 1994, p.21.

²⁶ *Jarinovska, K.* Tautas ierosināta Saeimas atlaišana: mūslaiku "tiesības uz revolūciju". Jurista Vārds Nr.45, 6.11.2007.

²⁷ Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2006.gada 3.novembra spriedums lietā SA-5/2006, 8.4.punkts.

²⁸ Eiropas Cilvēktiesību tiesas 2007.gada 27.novembra lēmums par iesnieguma pieņemamību izskatīšanai lietā *Partija "Jaunie Demokrāti" un "Mūsu Zeme" pret Latviju*. Šajā lēmumā Eiropas Cilvēktiesību tiesa konstatēja, ka minētais Administratīvo lietu departamenta spriedums lietā SA-5/2006 neveido pamatu Eiropas Cilvēktiesību konvencijā nostiprināto vēlēšanu tiesību, pārkāpumam, un noraidīja iesniedzēju sūdzības kā acīmredzami nepamatotas.

²⁹ Sk. *Levits, E.* Nozīmīgs spriedums par vēlēšanām. Jurista Vārds Nr.50, 19.12.2006. Minētais jautājums pārsniedz šīs analīzes ietvarus, un tam ir nepieciešams atsevišķs pētījums.

³⁰ *Dišlers, K.* Latvijas valsts varas orgāni un viņu funkcijas. Rīga: TNA, 2004, 133.lpp.

³¹ Par Valsts prezidenta politisko atbildību sk. zemāk Viedokļa 101. un 102. §.

³² Pavisam savākti 217 567 paraksti, kas ir vairāk nekā nepieciešamā desmitā daļa no pēdējās Saeimas vēlēšanās balsstiesīgo pilsoņu skaita – 149 064. Sk. Centrālās Vēlēšanu komisijas mājaslapu: <http://web.cvk.lv/pub/public/29087.html>.

³³ Centrālās vēlēšanu komisijas mājaslapa: <http://web.cvk.lv/pub/public/29017.html>

³⁴ Centrālās vēlēšanu komisijas mājaslapa: <http://web.cvk.lv/pub/public/28853.html>

³⁵ *Krīgers, P.* Grozījumi Satversmē dos labumu valstij. Diena, 10.12.2007.

³⁶ *Endziņš, A.* Tiesības tautai rosināt Saeimas atlaišanu nemazinās stabilitāti valstī, portāls Delfi, www.delfi.lv, publicēts 30.10.2007.

³⁷ Par Satversmes regulējumu attiecībā uz periodu līdz jaunas Saeimas sanākšanai sk. *Pleps, J.* Saeimas atlaišana: informācija pārdomām. Portāls Politika.lv (www.politika.lv). Publicēts portālā 13.11.2007.

³⁸ *Sal. Pastars, E.* Dažas domas par Saeimas atlaišanas kārtības grozīšanu. Jurista Vārds Nr.45, 6.11.2007.

³⁹ Par tautas tiesībām rosināt parlamenta atlaišanu citās valstīs sk. Viedokļa 47.- 50. §.

⁴⁰ Valsts prezidenta arbitra funkcijas nozīmē, ka politisku domstarpību gadījumā starp valsts konstitucionālajām institūcijām Valsts prezidenta uzdevums ir mēģināt panākt vienošanos vai domstarpības izšķirt. Par Valsts prezidenta rezerves funkcijas nozīmē, ka Valsts prezidents sāk darboties tikai kā pēdējā instance, ja domstarpības nav bijis iespējams novērst citādā veidā. Daļēji arbitra un rezerves funkcijas pārklājas.

⁴¹ Sīkāk par šo tematu: *Levits, E.* Prezidentu atlaist ir pārāk vienkārši. Latvijas Avīze, 31.7.2007.

Par Saeimas apstiprinājuma nepieciešamību liela apjoma aizņēmumu saņemšanai

2010.gada 18.janvārī

*Saistībā ar Satversmes tiesas 2009. gada 21. decembra
sprieduma lietā nr. 2009-43-01 30.1. punkta secinājumiem*

Saturs

I. Ievads	52
II. Vai šādam aizņēmumam nepieciešams Saeimas apstiprinājums	53
1. Likumdevēja un valdības kompetences norobežošana	53
2. Valdības kompetence uzņemties ievērojamas starptautiskas kredītsaistības “būtiskuma teorijas” gaismā	57
III. Saeimas apstiprinājuma forma un saturs	59
1. Apstiprinājuma formas un satura prasības no “būtiskuma teorijas” viedokļa	59
2. Apstiprinājuma formas un satura prasības no Satversmes 68. panta pirmās daļas viedokļa	61
3. Saeimas gribas izteikuma iespējamās formas	62
a. Likums	63
b. Lēmums	64
c. Konkludenta rīcība	64
d. Iespējamā tālākā rīcība	66
IV. Secinājumi	67
Pielikums. Satversmes tiesas 2009.gada 21.decembra sprieduma lietā Nr.2009-43-01 (pensiju lieta) 30.-30.1. punkts	71

Šajā Konstitucionālo tiesību komisijas (turpmāk tekstā – Komisija)¹ Viedoklī (turpmāk tekstā – Viedoklis) analizēts jautājums par nepieciešamību Saeimai lemt par apstiprinājumu līdzšinējai Ministru kabineta darbībai apjomīga starptautiska finanšu aizņēmuma darījuma noslēgšanā, Latvijas Republikas vārdā uzņemoties kredītsaistības, kas būtiski un ilgstoši ietekmē Latvijas ekonomiku. Viedoklī analizēta Satversmes tiesas spriedumos attīstītās “būtiskuma teorijas” un parlamentāras demokrātijas principa piemērošana un no šīs teorijas izrietošās sekas.

Viedoklī tiek noskaidrota parlamenta gribas veidošanās un izpaušmes formas, ieteicamās parlamenta gribas izpaušuma *expressis verbis* apstiprinājuma formas, no “būtiskuma teorijas” viedokļa vērtēta Saeimas lēmuma pieņemšanai noteiktā procedūra, kā arī mēģināts atrast piemērotu risinājumu, kas nodrošinātu ne vien līdzsvarotu un Satversmes tiesas spriedumam atbilstošu faktisko un tiesisko apstākļu kopumu, bet arī norādīts uz nepieciešamību nākotnē ar Saeimas vispārēju likuma regulējumu noteikt, kādos gadījumos Ministru kabinets ar formālu Saeimas likumu vai lēmumu tiek pilnvarots ņemt tāda apjoma aizņēmumu, kas būtiski un ilgstoši ietekmē Latvijas ekonomiku.

I. Ievads

[1] Savā 2009. gada 29. decembra vēstulē Ministru prezidents lūdza Valsts prezidentu aicināt Konstitucionālo tiesību komisiju sniegt viedokli par Satversmes tiesas 2009. gada 21. decembra sprieduma lietā nr. 2009-43-01 30.1. punktā noteikto (*sk. pielikumā*).

[2] Konstitucionālo tiesību komisija, atsaucoties uz šo lūgumu, ir analizējusi šo jautājumu no *Satversmes viedokļa*. Viedoklī tiks apskatīta *Saeimas apstiprinājuma nepieciešamība, forma un saturs* tikai un *vienīgi* no Satversmes tiesas attīstītās “būtiskuma teorijas” viedokļa, uz ko balstās iepriekš minētie Satversmes tiesas sprieduma secinājumi lietā nr. 2009-43-01.

[3] Jāuzsver, ka šī ir tikai jautājuma *īsanā*līze, jo, tā kā atbilde Ministru prezidentam ir nepieciešama pēc iespējas ātrāk, tad pilnāpjomīgu jautājuma izvērtējumu *ierobežotā laika dēļ* nav bijis iespējams veikt.

[4] Tādēļ viedokli *netiek* apskatīta jautājuma *starptautiski-tiesiskā* puse un jautājums par vienošanās dokumentu par aizņēmumiem *juridisko kvalifikāciju* – vai tie ir vai nav starptautiski līgumi Satversmes 68. panta izpratnē (šīs problēmas 2009. gada 21. decembra sprieduma lietā nr. 2009-43-01 30.1. punktā nav skartas). Ņemot vērā Ministru prezidenta 2009. gada 29. decembra lūgumā ietvertu jautājumu par Satversmes 68. panta pirmās daļas piemērošanu, viedokli ir sniegta īsa atbilde par tiesisko situāciju hipotētiskajā gadījumā, ja vienošanās par aizņēmumiem tomēr būtu kvalificējas kā starptautiski līgumi Satversmes 68. panta izpratnē.

II. Vai šādam aizņēmumam nepieciešams Saeimas pilnvarojums vai apstiprinājums

[5] Tas, ka valsts ņem starptautiskus aizņēmumus (gan privātajā starptautiskajā kapitāla tirgū, gan no Starptautiskā Valūtas fonda vai citām starptautiskajām organizācijām, vai valstīm) mūsdienā globālas kapitāla plūsmas laikmetā, ir *izplatīta prakse*. Principā citās valstīs aizņēmumu ņemšana parasti ietilpst *valdības* kompetencē. Jāņem arī vērā, ka aizņēmumi (to atmaksa) jebkurā gadījumā ietilpst kopējā valsts *budžeta sistēmā*, par ko vienmēr lemj *parlaments*. Līdz ar to parlaments, ar likumu pieņemot valsts budžetu vai to grozot, pastarpināti automātiski *lemj* arī par *aizņēmumiem*. Tikai atsevišķos izņēmuma gadījumos dažu valstu konstitūcijās par to ir īpaši noteikumi.²

[6] Satversme *expressis verbis* neparedz īpašu procedūru, kādā veidā valsts uzņemas ievērojamas kredītsaistības, it īpaši pret starptautiskiem aizņēmējiem.

[7] Līdz ar to atbilde būtu jāatrod, ņemot par pamatu vispārējos Satversmes principus – šajā gadījumā principus, kas nosaka *parlamenta un valdības attiecības*. Tātad runa ir par šo abu valsts varas atzaru savstarpējo *līdzsvara un atsvāra* sistēmu.

1. Likumdevēja un valdības kompetences norobežošana

[8] Latvija ir tipiska *parlamentāra demokrātija*, un attiecības starp parlamentu un valdību šeit ir atšķirīgas no prezidiāldemokrātijām. Atšķirību avots ir tas, ka parlamentārā demokrātijā demokrātiski tieši leģitimēts ir

tikai parlaments; valdība iegūst savu leģitimāciju *netieši*, caur parlamenta *uzticību* (Satversmes 59. pants). Valdība un parlaments (t.i., parlamenta vairākums) ir politiski *partneri*, nevis institucionāli pretspēlētāji; politisks pretspēlētājs ir parlamenta mazākums (opozīcija).

[9] Turpretī *prezidiāldemokrātijā* gan tautas vēlētais prezidents (izpildvaras vadītājs), gan parlaments ir tieši demokrātiski leģitimēti. Tie ir *institucionāli pretspēlētāji* ar *vienādu* demokrātiskās leģitimācijas pakāpi, kuru kompetences norobežo konstitūcija.

[10] Parlamentārā demokrātijā, kāda ir Latvija, parlaments principā var regulēt (parasti likuma formā) jebkuru *valsts politikas* jautājumu. Pie tam par Saeimā izlemjamu valsts politikas jautājumu principā var kļūt *jebkurš jautājums*, ja vien to neaizliedz augstāka juridiska spēka tiesību normas (Satversme, vispārējie tiesību principi, starptautisko un Eiropas Savienības tiesību normas), kas saistošas arī parlamentam (un arī tautai kā otram likumdevēja orgānam).³

[11] Parlamentārā demokrātijā izpildvara (politiskā valdība un tai padotā nepolitiskā valsts pārvalde) ir *atvasināta* no likumdevēja varas (parlamentā). Tā iekļaujas demokrātiskās leģitimācijas ķēdē ar *parlamentā starpniecību*: pilsoņi ievēl parlamentu, parlaments dod uzticību valdībai, valdībai ir padota valsts pārvalde, valsts pārvalde izdod personām individuālus rīkojumus.

[12] No tā izriet, ka parlamentārā demokrātijā likumdevēja vara un izpildvara principā *nav* vienlīdzīgas (kā prezidiāldemokrātijā). Tā kā likumdevēja varai ir augstāka demokrātiskās leģitimācijas pakāpe, tad likumdevēja varai, nosakot varas balansu starp valsts varas atzariem, pienākas zināma *virsvadība* pār izpildvaru.

[13] Tomēr no Satversmes institucionālās sistēmas arī izriet, ka parlamenta virsvadība tomēr nesniedzas tik tālu, ka valdībai vairs nepaliktu nekāda autonoma kompetence.⁴ Parlamenta virsvadība vēl nenozīmē, ka valdība ir “pakļauta” parlamentam un uzskatāma vienīgi par tās izpildorgānu.⁵

[14] Valdības *autonomā kompetence* ir iezīmēta Satversmes 61. pantā. Īpaša nozīme ir tur teiktajam, ka Ministru kabinets apspriež *valsts politikas jautājumus*. Tas nozīmē, ka valdība ir kompetenta spriest un

pieņemt lēmumus⁶ par visiem valsts politikas jautājumiem. Kā jau iepriekš minēts (§ 10.), par valsts politikas jautājumu principā var kļūt jebkurš jautājums. Protams, ka valdībai, lemjot par šiem jautājumiem, ir saistošas augstāka juridiska spēka tiesību normas (Satversme, vispārējie tiesību principi, likumi, starptautisko un Eiropas Savienības tiesību normas).

[15] Tātad starp Saeimu un Ministru kabinetu principā *nepastāv* kompetences norobežojums pa atsevišķām *politikas jomām*.⁷ Par *jebkuru (valsts politikas) jautājumu* principā var lemt gan Ministru kabinets, gan Saeima.

[16] Tomēr parlamenta un valdības rīcībā ir *dažādi instrumenti* savas kompetences īstenošanai. Saeima savu kompetenci īsteno ar *spēcīgāka* instrumenta – likuma – palīdzību, kam ir tālejošā iedarbība, tostarp arī valdības rīcības pakļaušana savai virsvadībai. Tas nozīmē, ja likumdevējs kādu jomu ir regulējis ar likumu, tad Ministru kabinets to vairs nevar patstāvīgi regulēt – šī joma līdz ar to ir izņemta no Ministru kabineta autonomās kompetences. Tas šajā jomā var darboties tikai tiktāl, lai šo likumu īstenotu dzīvē.

[17] Ministru kabineta rīcībā turpreti ir *mazāk spēcīgi* instrumenti – likumpakļauti Ministru kabineta noteikumi (pie tam tikai tad, ja likums Ministru kabinetam ir deleģējis tiesības tādus izdot), iekšēji normatīvi akti un individuāli-konkrēti lēmumi, kuru regulējošā iedarbība ir vājāka kā likumam. Arī tā ir parlamenta virsvadības principa izpausme.

[18] No iepriekš teiktā izriet, ka saskaņā ar tiesiskas valsts virsprincipā ietvertu varas dališanas principu *likumdevēja kompetencē* ir *vispārēju likumu* pieņemšana par jebkuru *valsts politikas* jautājumu – ar zemāk minētajiem izņēmumiem.

[19] Pirmkārt, izņēmuma kārtā *Satversmē* dažos gadījumos ir noteiktas specifiskas jomas vai jautājumi, kas atrodas ekskluzīvā *Ministru kabineta* vai citu valsts orgānu *kompetencē* (piemēram, saskaņā ar Satversmes 58. pantu valsts pārvalde ir padota Ministru kabinetam, nevis Saeimai); turklāt arī vairākos likumos ir noteiktas valdības vai citu valsts orgānu ekskluzīvas kompetences (kuras, likumdevējs, protams, var atkal grozīt).

[20] Otrkārt, saskaņā ar no tiesiskas valsts virsprincipa atvasināto tiesiskuma principu *likumdevējs* principā *nevar* pieņemt likumus, kas regulē *individuāli konkrētus gadījumus* (tomēr šeit pieļaujami izņēmumi, kas šeit tuvāk netiek apskatīti) – likumam jābūt vispārējam un abstraktam. Turpretim *valdība* un tai padotā valsts pārvalde regulē tieši individuāli-konkrētus gadījumus (un tikai izņēmuma kārtā Ministru kabinetam ir tiesības izdot likumpakļautus noteikumus nolūkā konkretizēt likumus). Šāds principiāls kompetences sadalījums (kuru papildina saprātīgi izņēmumi) nodrošina ne vien likumdevēja virsvadību, bet arī individuāli skarto personu tiesisko aizsardzību (kas principā iespējama tikai pret individuāli-konkrētiem tiesību aktiem, it sevišķi administratīviem aktiem).

[21] No tā izriet, ka Ministru kabineta kompetences apjoms ir atkarīgs no *likumdošanas regulējuma blīvuma* – jo apjomīgāk un precīzāk likumdevējs ir noregulējis visus iespējamus jautājumus, jo mazāka paliek Ministru kabineta rīcības brīvība. Tātad *kompetences norobežojums* starp Saeimu un valdību ir stingrs tikai nedaudzos Satversmē noteiktos gadījumos. Pārējos gadījumos tas ir *mainīgs* un ir atkarīgs no *likumdevēja aktivitātes*.

[22] Tātad, lai arī abas institūcijas – Saeima un Ministru kabinets – ievērojot Satversmē noteiktās specifiskās kompetences robežas, principā ir omnikompetentas lemt par jebkuru valsts politikas jautājumu, sakarā ar to, ka šīm institūcijām savas kompetences īstenošanai ir piešķirti dažāda iedarbības rādīša līdzekļi, to lēmumu ietekme ir dažāda. Atbilstoši parlamenta virsvadības principam Saeima ar likumu attiecīgo jautājumu risina ar tālejošām sekām, savukārt Ministru kabinets attiecīgo jautājumu ar saviem instrumentiem risina konkrētāk un detalizētāk. Turklāt pašu iedarbīgāko Ministru kabineta instrumentu – Ministru kabineta noteikumus – tas saskaņā ar Satversmes tiesas judikatūru drīkst izmantot tikai likumu konkretizācijai.⁸

[23] Tomēr arī Ministru kabineta atlikusi rīcības brīvība vēl ir pietiekoši plaša, it sevišķi tādēļ, ka likumdevējs *nav noregulējis* visas situācijas (tas nemaz nav iespējams). Turklāt sabiedrības attīstības gaitā rodas arvien jaunas situācijas, kuras likumdevējs vēl nav paguvis noregulēt. Tās var ietilpt *Ministru kabineta kompetencē*, ja tas uzskata šādu likumdevēja (vēl) neregulētu situāciju par valsts politikas jautājumu.⁹ Taču šo atlikušo Ministru kabineta rīcības brīvību vēl tālāk ierobežo turpmāk izklāstītā “būtiskuma teorija” (§§ 24.-33.).

2. Valdības kompetence uzņemties ievērojamas starptautiskas kredītaistības “būtiskuma teorijas” gaismā

[24] Vispirms jākonstatē, ka arī ievērojamu starptautisku kredītaistību uzņemšanās saskaņā ar *Satversmes 61. pantu* kā *valsts politikas* jautājums varētu ietilpt Ministru kabineta kompetencē, ja vien Satversmes citas normas, vispārējie tiesību principi, likumi, starptautisko tiesību un Eiropas Savienības tiesību normas *neizņem* šo jautājumu no Ministru kabineta kompetences.

[25] Šis jautājums tomēr varētu būt *izņemts* no Ministru kabineta kompetences saskaņā ar Satversmes tiesas vairākos spriedumos attīstīto, Satversmes 1. pantā balstīto t.s. “*būtiskuma teoriju*”.¹⁰

[26] “Būtiskuma teorija” ir Satversmes 1. pantā ietvertā, iepriekš minētā parlamenta virsvadības principa izpausme. Tā paredz, ka *svarīgākie valsts un sabiedrības dzīves jautājumi*, ievērojot Satversmē noteikto kārtību, jāizlemj pašam *likumdevējam*. Tā izriet no varas dalīšanas principa un apstākļa, ka parlamentārajā demokrātijā parlamentam ir augstāka demokrātiskās leģitimitātes pakāpe kā valdībai. No tā izriet parlamenta prasība, ekskluzīvi lemt par visiem svarīgiem un nozīmīgiem valsts un sabiedrības dzīves jautājumiem.

[27] No Satversmes tiesas judikatūras izriet, ka būtiskuma teorija ir attiecināma ne tikai uz vispārēju normatīvu aktu izdošanu, bet uz *jebkuru* svarīgu jautājumu, arī ja runa ir par individuāli-konkrētu gadījumu. Līdzīgas “būtiskuma teorijas” pastāv arī vairākās citās parlamentārās demokrātijās.¹¹

[28] “Būtiskuma teorijas” problēma ir tās visai zemā noteiktības un paredzamības pakāpe. Iespējami gadījumi, kad valdībai ir grūti iepriekš paredzēt, kuri jautājumi ir tik “būtiski”, ka tie uzskatāmi par izņemtiem no valdības kompetences un nodotiem parlamenta kompetencē. Bieži vien to viennozīmīgi konstatēt var tikai *post factum*, pēc tiesas lēmuma. Kamēr judikatūrā precedentu nav pietiekoši daudz, *viennozīmīgi skaidru* līniju starp valdības un parlamenta kompetenci, balstoties uz “būtiskuma teoriju”, ir grūti novilkt. Arī kāda jautājuma risināšanas procesā tā būtiskums var mainīties. Taču tiesiskās noteiktības princips prasa, lai valsts institūciju kompetence būtu skaidra un acīmredzama. Tādēļ “būtiskuma teorija” nedrīkst tikt piemērota izolēti, kā princips, kas stāvētu pāri visiem

citiem principiem. Tā adekvāti jāiekļauj visu parlamentāro demokrātiju ietverošo valststiesisko principu sistēmā.

[29] Tas jāņem vērā, spriežot par parlamenta gribas izpausmes formu un saturu, kā arī parlamenta gribas izpausmes laiku. Slieksnim, līdz ar kuru iedarbojas “būtiskuma teorija”, ir jābūt pietiekoši augstam, lai neradītu pastāvīgas šaubas par valdības kompetenci. Jāņem vērā, ka parlamentam, neatkarīgi no “būtiskuma teorijas”, jebkurā brīdī ir tiesības pārņemt savā kompetencē jebkuru valsts politikas jautājumu, kas līdz šim bija valdības kompetencē un ko risinājusi valdība. Ja parlaments to nav darījis vai nav rīkojies savlaicīgi, tad, ievērojot “būtiskuma teorijai” raksturīgo noteiktības un paredzamības problēmu (§ 28.), valdības iepriekšējo rīcību nevar automātiski vērtēt kā prettiesisku darbību ārpus savas kompetences ietvariem.¹² Tādā gadījumā nepietiekošs svars tiktu piešķirts tiesiskās noteiktības principam. Pastāvīgas šaubas par valdības kompetenci radītu situāciju, ka uz valdību nevar paļauties. Tas negatīvi ietekmētu valsts institūciju darbību kopumā.

[30] Tādēļ, konkrētā gadījumā piemērojot “būtiskuma teoriju”, valdībai, izvērtējot savu kompetenci pirms darbības uzsākšanas, vai arī iesaistītajām institūcijām, lemjot par sekām pēc tiesas autoritatīvā vērtējuma, jāvērtē visi apstākļi kopumā, tajā skaitā parlamenta rīcība, un šāds negatīvs vērtējums būtu pieļaujams tikai pie skaidriem un viennozīmīgiem apstākļiem, piemēram, ja valdība rīkojusies slepus, parlamentam nezinot, pret parlamenta skaidri izteikto gribu, vai tml. Citos, ne tik viennozīmīgos gadījumos, parlamenta apstiprinājums *post factum* retroaktīvi ietver pilnvaru valdības rīcībai *ex tunc*.

[31] Būtu vēlams, ka parlaments jautājumos, kuri radītu šaubas, vai lēmums saskaņā ar “būtiskuma teoriju” tomēr būtu jāpieņem parlamentam pašam, pilnvarotu valdību jau *pre factum*. Tomēr, ja iniciatīvu jau ir uzņēmusies valdība, tad parlaments sākotnējo valdības iniciatīvu var apstiprināt arī *post factum*. Šāds apstiprinājums ietver sevī retroaktīvu pilnvaru *ex tunc*. Valdības tiesības uzņemties sākotnējo iniciatīvu, ir izslēgtas tikai gadījumos, kuros tas skaidri izriet no Satversmes vai likumiem, vai kuros “būtiskuma teorija” ir tik skaidra un viennozīmīga, ka par tās piemērošanu nevarētu rasties nekādas saprātīgas šaubas (piemēram, ja par līdzīgu situāciju Satversmes tiesas sprieduma secinājumos jau dota “bū-

tiskuma interpretācija”¹³). Tad šāda rīcība ir prettiesisks kompetences pārkāpums.¹⁴ Vienlaikus jāpatur prātā, ka parlaments jebkurā brīdī jebkuru valsts politikas jautājumu var pārņemt savā kompetencē, vai nu pilnīgi izslēdzot valdības kompetenci, vai arī ievadot valdības tālāko rīcību parlamenta noteiktā virzienā.

[32] Satversmes tiesa savā 2009. gada 21. decembra sprieduma lietā nr. 2009-43-01 30.1. punktā, izvērtējot konkrēto *starptautisko aizņēmumu svarīgumu*, nonāca pie secinājuma, ka tie saskaņā ar “būtiskuma teoriju” ietilpst *svarīgāko valsts un sabiedrības dzīves jautājumu* kategorijā. Rezultātā *konceptuālā izšķiršanās* par starptautisko aizņēmumu saņemšanu un tās *nosacījumiem* jāizdara *Saeimai*. Tas ir autoritatīvs, visiem saistošs šā konkrētā jautājuma vērtējums. Tam var arī piekrist pēc būtības, jo šie aizņēmumi būtiski un ilgstoši ietekmē Latvijas valsts ekonomisko situāciju.

[33] Tātad *rezultātā* var konstatēt, ka vienošanās par konkrētajiem starptautiskajiem aizņēmumiem, kuri būtiski un ilgstoši ietekmē Latvijas ekonomisko situāciju, *nepieciešams Saeimas apstiprinājums* (kas ietvertu sevī retroaktīvu pilnvarojumu *ex tunc*).

III. Saeimas apstiprinājuma forma un saturs

1. Apstiprinājuma formas un satura prasības no “būtiskuma teorijas” viedokļa

[34] Satversmes 73. pantā un agrākajā 81. pantā ir minēti “likumi par aizņēmumiem”. Tas nozīmē, ka Saeima *ir tiesīga* pieņemt *likumus* par aizņēmumiem, tomēr no tā vēl neizriet, ka par visiem aizņēmumiem *nepieciešami* Saeimas likumi.

[35] Šajā Viedoklī runa ir par valdības lēmumu par aizņēmumu ņemšanu, par kuriem valdība jau ir vienojusies, apstiprināšanu *post factum*. Līdz ar to rodas jautājums, kādā formā un ar kādu saturu šis apstiprinājums var tikt izteikts.

[36] Tiek minēts, ka gan pirmā neatkarības perioda 20. gadsimta 20. un 30.gados,¹⁵ gan pēc valsts rīcībspējas atgūšanas 1990./1991. gados¹⁶ šāds apstiprinājums tieši vai netieši vairākkārt ticis izteikts Saeimas *likuma formā*. Varētu šķist, ka attiecībā uz kreditsaistību uzņemšanos pastāv zināma vienota Saeimas prakse, kas varētu būt saistoša arī attiecībā uz konkrētajiem aizņēmumiem.

[37] Tomēr tuvāk analizējot šos precedentus, redzams, ka tie attiecas uz atšķirīgām situācijām.

[38] 1995. gada 29. marta likums "Par Latvijas Investīciju bankas vispārējā aizņēmuma garantijas līgumu starp Latvijas Republiku un Eiropas Investīciju banku" pats par sevi *nav aizņēmuma* līguma, bet gan aizņēmuma *garantijas* līguma apstiprinājums. Pats aizņēmums nav līguma un to apstiprināšana likuma priekšmets. *Aizņēmums* kā tāds tāpat ar likumu *nav apstiprināts*. Arī 1995. gada 29. marta likums "Par Līgumu starp Latvijas Republiku un Ziemeļu investīciju banku" nav aizņēmuma līguma apstiprinājums. Līgums vienīgi nosaka Ziemeļu Investīciju bankas darbības ietvaru Latvijā. Par konkrētu aizņēmumu tur nav runa. Apstiprinājums abos gadījumos bija nepieciešams, jo līgumi satur regulējumu, kas saskaņā ar Satversmes 68. pantu ir kārtojami likumdošanas ceļā (atbrīvošana no nodokļiem).

[39] Savukārt 20. gadsimta 20. un 30. gadu prakse rāda, ka Saeima šajos gadījumos *pre factum* ar likumu pilnvaroja valdību uzņemties iekšējas vai ārējas kredītsaistības, kas ietvēra pilnvarojumu slēgt attiecīgus līgumus.

[40] Tomēr šī 20. un 30. gadu prakse, kas tādā veidā vairs netika turpināta pēc valsts rīcībspējas atgūšanas 1990./1991. gadā, tikai nosacīti būtu attiecināma uz mūsdienu pilnīgi atšķirīgo finanšu un kapitāla tirgus situāciju un Latvijas daudz dziļāko integrāciju starptautiskā ekonomikā un Eiropas Savienības kopējā tirgū. Jāatzīmē, ka aizņēmumu saņemšanas process no diviem toreiz neeksistējošiem starptautisko tiesību subjektiem – Starptautiskā Valūtas fonda un Eiropas Savienības – ir politiski un juridiski *komplekss un komplicēts*. Tas satur arī konfidenciālu sarunu posmus, un daļēji ietver ne vien juridiskus dokumentus, bet arī politiskas nodomu deklarācijas, kurām nav formāla tiesību akta raksturs. Tādēļ 20. un 30. gadu precedenti ir gan vērā ņemami kā pieturas punkti diskusijā par adekvātu Saeimas apstiprinājuma formu, taču tie nevarētu automātiski, bez mūsdienu atšķirīgās situācijas izvērtējuma būt kā vienīgais paraugs.

[41] Tāpat "būtiskuma teorija", kas, neapšaubāmi, prasa, lai Saeima apstiprinātu vienošanos par aizņēmumiem, kas būtiski un ilgstoši ietekmē Latvijas ekonomiku, *nenosaka formu*, kādā šis apstiprinājums veicams. "Būtiskuma teorija" – kā Satversmes tiesa to konstatē – prasa vienīgi, lai būtu izteikta *Saeimas griba* (nav izšķiroši, kādā formā), kuras *saturs* kopumā – nevis detaļās – ir saprotams kā izšķiršanās par šāda aizņēmuma ņemšanu un tā nosacījumiem.

2. Apstiprinājuma formas un satura prasības no Satversmes 68. panta pirmās daļas viedokļa

[42] Tomēr, atbildot uz Ministru prezidenta uzdoto jautājumu, vai Saeimai par starptautiska aizdevuma ņemšanu jālemj atbilstoši Satversmes 68. panta prasībām, tālāk jāpārbauda, vai no Satversmes 68. panta pirmās daļas un likuma “Par Latvijas Republikas starptautiskajiem līgumiem” varētu izrietēt, ka gadījumā, ja vienošanās par aizņēmumiem tiek kvalificētas kā *starptautiski līgumi* Satversmes 68. panta izpratnē, tie Saeimai būtu jāapstiprina, un, ja jā, vai tie būtu apstiprināmi ar *īpašu Saeimas likumu*, vai iespējamās arī *citas* apstiprinājuma formas. Kā jau norādīts (§ 4.), šo vienošanos juridiskā analīze šeit netiek veikta, tam nepieciešams īpašs pētījums tieši no starptautisko tiesību viedokļa. Tādēļ turpmākie punkti (§§ 43. – 48.) attiecas *tikai uz gadījumu*, ja vienošanās *tomēr* tiek kvalificētas kā starptautiski līgumi, un proti, kā līgumi, kuriem saskaņā ar likuma “Par likuma par Latvijas Republikas starptautiskajiem līgumiem” 9. panta pirmo daļu nepieciešams Saeimas apstiprinājums, jo “tie nokārto likumdošanas ceļā izšķiramus jautājumus” (§ 45.).

[43] Gadījumos, kad starptautiskais līgums (neatkarīgi no tā satura) paredz parlamentārās ratifikācijas atrunu, tad Saeimas apstiprinājums, kas nepieciešams līguma starptautiskajai ratifikācijai¹⁷, tiek dots *īpaša Saeimas likuma formā*.

[44] Kā jau iepriekš konstatēts, no “būtiskuma teorijas” izriet, ka izšķiršanās par šāda mēroga aizņēmumu ņemšanu un izlietojumu, vispārējos vilcienos jāpieņem Saeimai (§ 32.). Tātad attiecīgās vienošanās, ja tās atbilstu starptautiska līguma kritērijiem, būtu uzskatāmas par tādiem starptautiskiem līgumiem, kuriem *Saeimas apstiprinājums* būtu nepieciešams *nevis* tādēļ, lai tiktu veikta to parlamentārā ratifikācija un līdz ar to tie varētu stāties spēkā no starptautisko tiesību viedokļa (šajā gadījumā parlamentārā ratifikācija netiek prasīta, jo konkrētās vienošanās nesatur ratifikācijas atrunu¹⁸), bet gan tādēļ, ka tie saskaņā ar Satversmes 68. panta pirmo daļu un tam atbilstošo likuma “Par Latvijas Republikas starptautiskajiem līgumiem” 9.panta 1. punktu *nokārto likumdošanas ceļā izšķiramus jautājumus*.

[45] Te jāņem vērā, ka saskaņā ar likuma “Par Latvijas Republikas starptautiskajiem līgumiem” 3. pantu, gan Saeima, gan Ministru kabinets

ir pilnvarots pieņemt lēmumu par šādu starptautisku līgumu noslēgšanu.¹⁹ Šis likumā noteiktais pilnvarojums Ministru kabinetam attiecas uz *visiem starptautiskiem līgumiem* (izņemot uz starpvalstu līgumiem, kas uzskaitīti likuma 7. pantā), tātad arī uz līgumiem, kas attiecas uz jomu, kas saskaņā ar Satversmes 68. panta pirmo daļu un tai atbilstošo likuma “Par Latvijas Republikas starptautiskajiem līgumiem” 9. panta pirmo punktu skar jautājumu, kas izlemjams likumdošanas ceļā. Taču tādā gadījumā šādam līgumam *pēc tam jāsaņem Saeimas apstiprinājums*.

[46] *Apstiprinājuma jēga* šajā gadījumā ir nevis nodrošināt līguma starptautisko spēkā esamību (tā to principā neietekmē), bet gan nodrošināt to, ka Saeima pati izlemj visus savā kompetencē ietilpstošos jautājumus un ka valdība, noslēdzot starptautisko līgumu par priekšmetu, par ko saskaņā ar Latvijas valststiesībām būtu jālemj Saeimai, pēc tam, norādot uz šāda līguma spēkā esamību, nevarētu tādā veidā ietiekties Saeimas kompetencē. Pretējā gadījumā šādi starptautiski līgumi iegūtu spēku un darbotos Latvijas tiesiskajā sistēmā, apejot Saeimu, kura pēc kompetenču sadalījuma, būtu kompetenta šādus jautājumus lemt. Šāda Satversmes 68. panta pirmās daļas izpratne izriet arī no Satversmes tiesas argumentācijas.

[47] Tātad Satversmes 68. panta pirmajā daļā prasītais Saeimas apstiprinājums ir pirmkārt vērsts nevis uz starptautisko apriti, bet gan uz Satversmes 1. pantā ietvertās likumdevēja varas un izpildvaras atzaru savstarpējās *līdzsvara un atsvara sistēmas* nodrošināšanu, un šīs sistēmas ietvaros – uz parlamenta virsvadības nodrošināšanu.

[48] Par likumdošanas ceļā izšķīramu jautājumu Saeima lemj *likuma formā*. Tātad arī tāda starptautiska līguma apstiprināšanai, kas lemj likumdošanas ceļā izšķīramu jautājumu, nepieciešama skaidra un nepārprotama Saeimas gribas izpausme likuma formā. Īpašs likums šeit katrā ziņā būtu piemērots un no skaidrības un tiesiskās sistēmas saskaņotības viedokļa ieteicamākā forma.

3. Saeimas gribas izteikuma iespējamās formas

[49] Tātad “būtiskuma teorijas” tiešās piemērošanas gadījumā (§ 33.) Saeimas gribas izteikuma procedūru un formu nenosaka nedz Satversme, nedz likumi, un arī 20. un 30. gadu prakse nebūtu automātiski uzskatāma par vienīgo paraugu (§ 40.). Tādā gadījumā jāsecina, ka Saeima savu gribu var paust *dažādās formās*. Izšķirošais tātad ir *konstatēt* šādu Saeimas

gribas izteikumu, t.i., vai un kāda šī Saeimas griba patiešām ir vai ir bijusi. Tās forma turpretim nav būtiska. Turpretim gadījumā, ja konkrētās vienošanās būtu kvalificējamās par starptautiskiem līgumiem, kas nokārto likumdošanas ceļā izšķiramu jautājumu, tad šeit nepieciešams Saeimas apstiprinājums likuma formā (§ 48.).

a. Likums

[50] Vispirms Saeima šādu *gribu* var paust ar tradicionālo tās rīcībā esošo instrumentu – *likumu*. Tas var būt gan īpašs likums, gan citi likumi. Saeimas griba šajā gadījumā ir konstatējama kā jebkurā citā gadījumā, piemērojot vispārpieņemtās likumu interpretācijas metodes.

[51] Te būtu jāpārbauda, vai attiecīga Saeimas griba likuma formā līdz šim jau ir izteikta. Īpašs likums par šo jautājumu nav pieņemts. Taču nav izslēgts, ka Saeimas griba – akceptēt Ministru kabinetu rīcību ņemt šādus aizņēmumus vispārējā veidā vai arī konkrēti attiecībā uz šiem aizņēmumiem, jau būtu ietverta citos likumos.

[52] Vispirms jākonstatē, ka gan likums “Par budžetu un finanšu vadību”²⁰, gan arī likums “Par Latvijas Republikas iestāšanos Starptautiskajā valūtas fondā”²¹ satur *vispārēju pilnvarojumu* Ministru kabinetam (finanšu ministram), veikt starptautiskus aizņēmumus.

[53] Tomēr konkrētajā gadījumā runa ir par sevišķi liela apjoma aizņēmumiem, par kuriem saskaņā ar “būtiskuma teoriju” būtu jālemj Saeimai. Ar vienkāršu likumu no “būtiskuma teorijas” izrietošo kompetenču sadalījumu var tikai precizēt,²² nevis grozīt, jo “būtiskuma teorija” izriet no Satversmes 1. panta (§ 26.). No tā var secināt, ka Ministru kabinets katrā ziņā bija pilnvarots *uzņemties iniciatīvu* konkrēto liela apjoma aizņēmumu ņemšanai, taču šāda Ministru kabineta rīcība vēlāk jāapstiprina Saeimai.

[54] Tomēr Saeimas lēmumu par konkrētajiem aizņēmumiem, iespējams, pastarpinātā veidā varētu saturēt *gadskārtējais valsts budžeta likums* un tā grozījumi, ja tie ietver nolēmumus par konkrētajiem aizņēmumiem.²³ Katrā ziņā šie likumi ir stingra norāde par attiecīgo Saeimas *gribu*. Ja Saeima gadskārtējā budžeta likuma un to grozījumu ietvaros apzināti lemj par šīm summām, tad, protams, tā nevar vēlāk atsaukties uz to, ka tā nav zinājusi vai tā to nav gribējusi.

[55] Tomēr Satversmes tiesa šādi pastarpināti paustu Saeimas gribu neatzīst par pietiekošu.

b. Lēmums

[56] Saeimas griba varētu tikt manifestēta arī formāla Saeimas *lēmuma*²⁴ veidā. Ar to, piemēram, var tikt pausta Saeimas attieksme (piemēram, pret Ministru kabineta līdzšinējo rīcību konkrēto aizņēmumu sākārā). Līdz šim īpašs formāls Saeimas lēmums par šo jautājumu nav bijis. Taču jāņem vērā, ka formāls Saeimas lēmums nevar būt vērsts uz tiesību radīšanu, grozīšanu vai izbeigšanu, vai pienākumu uzlikšanu. Ar lēmumu Saeima nevar uzlikt tiesisku pienākumu Ministru kabinetam.²⁵

c. Konkludenta rīcība

[57] Tā kā “būtiskuma teorijas” un Satversmes 68. panta jēga šajā gadījumā ir nodrošināt parlamenta virsvadības principu, un īpaši formas no-teikumi, kādā veidā tā tiek īstenota, nepastāv, tad attiecīga Saeimas *griba* principā var tikt izteikta arī ar *konkludentu rīcību*. Tā var tikt izsecināta arī no *vairākiem* Saeimas gribas izpausmes aktiem.

[58] Tomēr paustajai gribai jābūt pietiekoši *skaidrai un nepārprotamai*. Lai gan no tā, ka Ministru kabinets saskaņā ar Satversmes 59. pantu atbilstoši parlamentārās demokrātijas principiem *pastāvīgi* bauda Saeimas (vairākuma) uzticību, var prezumēt, ka Saeima principā *piekrīt* valdības darbībai, šajā gadījumā arī attiecīgo aizņēmumu ņemšanai, Saeimas gribai šajā gadījumā jābūt paustai *konkrēti*. Tādēļ tai jābūt *pozitīvai rīcībai*, kuru var iztulkot kā konkrētu attiecīgu gribu saturošu *lēmumu*, kā Saeimas izšķiršanos. Tādēļ ar vienkāršu iebildumu necelšanu pret Ministru kabineta rīcību vien nepietiek.

[59] Konkrētā aizņēmuma gadījumā konstatējamās vairākas Saeimas gribas izpausmes, kas ir vērstas uz Ministru kabineta darbības aizņēmuma sakarā atbalstīšanu un akceptēšanu.

[60] 2008. gada 10. decembrī Saeimā pārstāvēto politisko partiju un to apvienību frakciju vadītāji, kas reprezentēja kā koalīciju, tā arī opozīcijas politiskos spēkus, parakstīja *vienošanos par pasākumiem krīzes novēršanai*. Šis vienošanās 2. punkts noteica, ka “*Latvijai nepieciešams aizņemties papildus līdzekļus no starptautiskajām finansu institūcijām*”. Ar to Saeimā pārstāvēto politisko spēku lielais vairums deva “zaļo gaismu” Ministru kabinetam rīkoties, lai šādu aizņēmumu saņemtu.

[61] Šī vienošanās nav formāls Saeimas lēmums, taču kā politisks akts tā *pauda Saeimas politisko spēku vairākuma gribu principā šādu aizņēmumu ņemt*. Jāuzsver, ka politisks akts funkcionējošā demokrātiskā valsts iekārtā nav “tukšs gaiss”, bet gan ka tas ir viena no (pie tam ļoti izplatīta) attiecīgās institūcijas gribas izpausmes formām. Atšķirībā no tiesību akta tas nerada citiem tiesā īstenojamas tiesības pret šīs gribas paudēju. Tas ir vērsts uz attiecīgā gribas paudēja *pašsaistīšanos*, kurai demokrātiskā politiskā kultūrā ir ļoti liela nozīme. Juridiski to var vērtēt kā attiecīgā tiesiskā lēmuma sagatavošanas aktu, kas dod norādi uz attiecīgo *gribu*.

[62] Uz šīs vienošanās un uz Valsts prezidenta attiecīga iesnieguma pamata Saeimas prezidijs 2009. gada 15. janvārī nolēma *izveidot neatkarīgu finanšu un ekonomikas stabilizācijas procesa uzraudzības padomi* un noteica, ka šīs padomes funkcijas parlamentārās kontroles formā veiks *Saeimas Publisko izdevumu un revīzijas komisija*.

[63] 2009. gada 4. februārī šī komisija apstiprināja “*Kārtību, kādā Publisko izdevumu un revīzijas komisija veic finanšu un ekonomikas stabilizācijas procesa uzraudzību*”. Tās 1. punkts noteica:

Komisija, uzraugot finanšu un ekonomikas stabilizācijas procesu, veic šādas funkcijas:

1.1. *uzrauga finanšu un ekonomikas stabilizācijas procesa ietvaros Latvijas Republikai piešķirto aizņēmumu (Starptautiskā Valūtas fonda, Eiropas Komisijas, Pasaules Bankas u.c.) izlietojumu;*

1.2. *uzrauga Latvijas ekonomikas stabilizācijas un izaugsmes atjaunošanas programmas ieviešanas rīcības plāna īstenošanu.*

[64] Līdz ar to Saeima Publisko izdevumu un revīzijas komisijas personā ir tieši iesaistīta Latvijas ekonomikas stabilizācijas un izaugsmes atjaunošanas programmas (kuras centrālais elements ir tieši konkrētie aizņēmumi) uzraudzībā un šo aizņēmumu izlietojuma uzraudzībā. Saeimas komisija savā darbībā cieši *sadarbojas* ar Ministru kabinetu.

[65] Tātad nevarētu teikt, ka Ministru kabinets darbojās Saeimai nezinot vai pat pret Saeimas gribu. Caur savu komisiju Saeima pastāvīgi *kontrolēja un akceptēja visu Ministru kabineta darbību* aizņēmumu saņemšanā, vadības administrēšanā, izlietošanā.

[66] Tādēļ no materiāltiesiskā viedokļa nevarētu teikt, ka Saeima nav lēmusi par šiem aizņēmumiem, kas saskaņā ar “būtiskuma teoriju” Saei-

mai bija jādara. Pie tam Saeima, vērtējot tās darbību kopumā, to ir darījusi daudz detalizētākā veidā, nekā to prasītu “būtiskuma teorija”.

[67] Tomēr šie Saeimas dažādie *gribas izpaudumi un pastāvīgā darbība* aizņēmumu saņemšanas, vadības administrēšanas un izlietošanas procesā *nav manifestējušies formālā lēmumā*, kas vispārīgā veidā formāli pilnvarotu Ministru kabinetu un galvenos vilcienos iezīmētu aizņēmuma izlietojumu. Lai arī visa Saeimas darbība kopumā liecina par Saeimas *konkludentu izšķiršanos* par šāda aizņēmuma saņemšanu, šīs gribas izpausmes ir pārāk difūzas, un līdz ar to *neatbilst noteiktības un publicitātes kritērijiem*, kuriem jāatbilst visiem Saeimas lēmumiem.

[68] Līdz ar to jāsecina, ka, lai gan Saeima ir atbalstījusi Ministru kabineta darbību konkrēto aizņēmumu jautājumā, šīs Saeimas gribas izpausmes līdz šim nav manifestējušās formā, kas atbilstu Saeimas aktu noteiktības un publicitātes kritērijiem, un līdz ar to varētu tikt uzskatīti par “būtiskuma teorijai” atbilstošu Saeimas lēmumu par konkrētajiem aizdevumiem. No iepriekš teiktā izriet arī tas, ka Ministru kabineta līdzšinējā darbība konkrēto aizņēmumu sakarā nav uzskatāma par prettiesisku.

d. Iespējamā tālākā rīcība

[69] Lai šo iespējamo neskaidribu novērstu, Saeimai būtu vēlams *pieņemt īpašu nolēmumu* (likumu vai lēmumu saskaņā ar Saeimas kārtības ruļļa 117. pantu), kas atbilstoši Saeimas līdz šim konkludenti paustajai gribai akceptētu līdzšinējo Ministru kabineta darbību aizņēmumu saņemšanā, vadības administrēšanā un izlietošanā un kopumā iezīmētu šo aizņēmumu tālāku izlietojumu un atmaksu.

[70] Šā nolēmuma pieņemšanā Saeima ir politiski saistīta ar savu līdzšinējo darbību; būtiskas atkāpes no tās nozīmētu politiski nepieļaujamu, pretrunīgu rīcību (*venire contra factum proprium*).

[71] Turklāt šāda nolēmuma pieņemšanas parlamentārā procedūra, kurā par to tiktu argumentēti debatēts, varētu pildītu vēl vienu parlamenta funkciju demokrātiskā valstī – rosināt un strukturēt *sabiedrības diskusiju* par valstij nozīmīgiem jautājumiem.

[72] Optimālākā lēmuma forma būtu Saeimas *likums*. Ar to varētu gan apstiprināt Ministru kabineta līdzšinējo darbību sakarā ar konkrētajiem aizdevumiem, gan arī noteikt valdības galvenos darbības virzienus nākotnē. Pieņemams būtu arī formāls Saeimas *lēmums* (Saeimas kārtības ruļļa

117. pants). Ar to varētu izteikt Saeimas attieksmi un paust tās gribu, apstiprināt Ministru kabineta līdzšinējo darbību aizņēmumu sakarā, kā arī izteikt Saeimas viedokli par tā izlietojumu nākotnē. Tomēr ar to nebūtu iespējams dot valdībai tiesiski saistošu uzdevumu (skat.§56).

[73] Lai palielinātu tiesisko stabilitāti, būtu nepieciešams likumā (likumā “Par budžetu un finanšu vadību”, likumā “Par Latvijas Republikas starptautiskajiem līgumiem”, Saeimas kārtības rullī un/vai Ministru kabineta kārtības rullī) *expressis verbis* noteikt, *kādos gadījumos* Ministru kabinets ar Saeimas aktu (likumu vai lēmumu saskaņā ar Saeimas kārtības ruļļa 117. pantu) tiek pilnvarots uzņemties kredītsaistības, kas būtiski un ilgstoši ietekmē Latvijas ekonomiku. Tādā veidā Satversmes tiesas attīstītā “būtiskuma teorija” tiktu konkretizēta likuma normā, kas palielinātu tiesisko noteiktību un paredzamību “būtiskuma teorijas” piemērošanā.

IV. Secinājumi

[74] Ciktāl šis jautājumu komplekss šajā viedoklī ir apskatīts (ievērojot §2.-4.), var secināt, ka:

I

Ministru kabineta līdzšinējā darbība konkrēto aizņēmumu sakarā *atbilda* Saeimas līdzšinējai konkludenti paustajai gribai;

II

Saskaņā ar Satversmes tiesas attīstīto “būtiskuma teoriju” Ministru kabinetam šāda apjoma aizņēmumu ņemšanai nepieciešama Saeimas pilnvara, kura var tikt ietverta arī vēlākā apstiprinājumā;

III

Saeimas līdzšinējā konkludenti paustā griba, atbalstīt Ministru kabineta darbību konkrēto aizņēmuma sakarā, tomēr nav manifestējusies likumā vai lēmumā, kas atbilstu *noteiktības un publicitātes principiem*;

IV

Gadījumā, ja konkrētās vienošanās par aizņēmumiem būtu kvalificējamās kā starptautiski līgumi, tad saskaņā ar Satversmes tiesas attīstīto “būtiskuma teoriju” vienošanās par šiem aizņēmumiem *nokārto likumdošanas ceļā izšķiramu jautājumu*. Tad šīm vienošanās saskaņā ar Satversmes 68. panta pirmo daļu būtu *nepieciešams Saeimas apstiprinājums* likuma formā.

V

Saeimas apstiprinājumam *skaidri un nepārprotami jāpauž Saeimas griba*. Tā var tikt izteikta *dažādos veidos* (ar īpašu likumu vai lēmumu, ietverta citos likumos vai lēmumos). Izšķirošais ir Saeimas griba, nevis gribas izteikuma forma.

VI

Lai novērstu iespējamās šaubas, Saeimai būtu ieteicams tomēr ar *īpašu aktu* (likumu vai lēmumu) apstiprināt savu līdz šim konkludenti pausto gribu un atbilstoši tai akceptēt Ministru kabineta līdzšinējo darbību šajā jautājumā, kā arī dot norādījumus par šā jautājuma tālāku risināšanu nākotnē; šādi norādījumi, ja tie būtu domāti kā tiesiski saistoši uzdevumi, būtu jāizsaka likuma formā.

VII

Būtu nepieciešams likumā *expressis verbis* noteikt, *kādos gadījumos* Ministru kabinets ar formālu Saeimas likumu vai lēmumu tiek pilnvarots ņemt tāda apjoma aizņēmumu, kas būtiski un ilgstoši ietekmē Latvijas ekonomiku.

¹ Konstitucionālo tiesību komisijas sastāvs: Egils Levits (priekšsēdētājs), Gunārs Kušņis, Lauris Liepa, Mārtiņš Mits, Daiga Rezevska, Ineta Ziemeļe.

² Argentīnas 1853. gada konstitūcijas 75.p. nr.4 nosaka: "*Congress is empowered..... to borrow money on the credit of the nation*". Šis noteikums bija spēkā jau pirms 2002. gada ekonomiskās krīzes. Tomēr jāņem vērā, ka Argentīna ir prezidiāldemokrātija, kur konstitūcija strikti nodala likumdevēja un izpildvaras kompetenci.

Īpašu procedūru, ievērojot valsts federālo struktūru, paredz arī Vācijas 1949. gada konstitūcijas 109. p., kas 2009. gadā tika papildināts ar noteikumu, ka ikgadējais valsts aizņēmums nedrīkst pārsniegt 0,35% no iekšzemes kopprodukta (šis papildus noteikums pakāpeniski stāsies spēkā no 2011. gada):

".. (2) *Bund und Länder erfüllen gemeinsam die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft auf Grund des Artikels 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin und tragen in diesem Rahmen den Erfordernissen der gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung.*

(3) *Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abstieg symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normlage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für*

Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen. Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. Die nähere Ausgestaltung regelt für den Haushalt des Bundes Artikel 115 mit der Maßgabe, dass Satz 1 entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden..”

³ Piemēram, cilvēktiesību jautājumus parlaments ar likumu var regulēt tikai minēto normu ietvaros, it īpaši ievērojot Satversmes 116. p.

⁴ Līdzīgi tas ir arī citās parlamentārās demokrātijās. Parlamentārā demokrātija nenozīmē, ka valdība ir reducēta tikai par likumdevēja pavēļu saņēmēju. Lai arī tai jāpakļaujas likumdevēja virsvadībai, tas ir patstāvīgs valsts varas atzars. Sal.: Vācijas Konstitucionālās tiesas spriedumu BVerfGE, 68, 1 ff., Rdnr. 25.

⁵ Sal.: Lēbers, D.A., Bišers, I. Ministru kabinets. Rīga: Tiesiskās informācijas centrs, 1998, 111.-112. lpp.

⁶ Lai arī Satversmes 61. p. ir teikts, ka Ministru kabinets “apspiež” valsts politikas jautājumus, no tā tomēr izriet, ka tas ir tiesīgs apspriestajos valsts politikas jautājumos arī *pieņemt lēmumus* (jo pretējā gadījumā Ministru kabinets būtu tikai konsultatīvs orgāns, kas no valststieskā viedokļa būtu absurdi). Lēmums var tikt īstenots ar tiem instrumentiem, kas ir Ministru kabineta rīcībā (Ministru kabineta noteikumi, iekšēji normatīvi akti, formāls lēmums, rīkojums u.c.).

⁷ Piemēram, Francijas 1958. gada konstitūcijas 34. pantā izsmēloši uzskaitīti jautājumi, kurus regulē parlaments ar likumu; visus pārējos jautājumus regulē valdība ar noteikumiem.

⁸ Sal.: Satversmes tiesas sprieduma nr. 2000-07-0409 secinājumu daļas 5. punkts; skat. arī: Ministru kabineta iekārtas likuma 31. pants.

⁹ Šajā sakarā jānoraida pārāk vienkāršotā doma, ka valdība drīkst rīkoties tikai tad, ja likums to uz konkrēto rīcību ir pozitīvi pilnvarojis (“totālās” likuma atrunas teorija). Tas nozīmētu, ka valdībai nebūtu savas autonomas kompetences, bet tā ik reizes šo kompetenci konkrētam gadījumam vai konkrētai jomai saņemtu no likumdevēja. Parlamentārās demokrātijas institucionālā iekārta šādi nevar tik interpretēta. Tas nozīmētu valsti ar ierobežoti rīcībspējīgu valdību, kas ievērojami apgrūtinātu gan tās starptautisko darbību, gan nacionālo problēmu risinājumu iespējas. Tā nav parlamentārās demokrātijas jēga. Tieši pretēji, no Satversmes 61. p. izriet, ka Ministru kabinetam, tāpat kā Saeimai, ir sava sākotnējā autonomā kompetence, kas aptver visus valsts politikas jautājumus (omnikompetence). Taču šo visaptverošo Ministru kabineta kompetenci ierobežo augstāka juridiska spēka tiesību normas, it sevišķi likumdevēja pieņemtie likumi, kas līdz ar savu pieņemšanu vai nu vispār atņem Ministru kabinetam kompetenci rīkoties, vai arī (parasti) ievada to likumdevēja noteiktā gultnē. Sal. arī: Vācijas Federālās konstitucionālās tiesas spriedums, BVerfGE 111, 229, 234.

¹⁰ Satversmes tiesas 1999. gada 1. oktobra sprieduma lietā nr. 03-05(99) secinājumu daļa, 1. punkts; Satversmes tiesas 2005. gada 21. novembra sprieduma lietā nr. 2005-03-0306, 7. punkts; Satversmes tiesas 2009. gada 21. decembra spriedums lietā Nr. 2009-43-01, 30.1. punkts.

¹¹ Tā *Lielbritānijā* "parlamenta suverenitātes princips" pastāv jau kopš 18. gs., *Vācijā* to attīstīja Federālā konstitucionālā tiesa kopš 20. gs. 60. gadiem, sal.: BVerfGE 49, 89.

¹² Tas izriet arī no Satversmes tiesas 1998. gada 13. jūlija spriedumu lietā nr.03-04(98), secinājumu daļas 3. punktā teiktā: *"..Tomēr ne katrs parlamentārās procedūras pārkāpums ir pietiekams pamats, lai uzskatītu, ka pieņemtajam aktam nav juridiska spēka. Lai parlamentārās procedūras pārkāpuma dēļ kādu aktu atzītu par spēkā neesošu, jābūt pamatotām šaubām, ka gadījumā, ja procedūra tiktu ievērota, Saeima pieņemtu atšķirīgu lēmumu. ..."*

¹³ Tas nozīmē, piemēram, ka pēc Satversmes tiesas 2009. gada 21. decembra sprieduma lietā nr.2009-43-01 Ministru kabinets vairs nedrīkstēs bez Saeimas iepriekšēja formāla pilnvarojuma uzņemties iniciatīvu ņemt jaunus šāda apjoma starptautiskus aizņēmumus.

¹⁴ Piemēram, saskaņā ar likuma "Par Latvijas Republikas starptautiskajiem līgumiem" 3. p. otro daļu, lēmumu par starpvalstu līguma noslēgšanu (likuma 7. p.) drīkst pieņemt tikai Saeima. Tādēļ Ministru kabinets nedrīkst pats uzņemties iniciatīvu, piemēram, slēgt starptautisku līgumu par Latvijas Republikas robežām (7. p. nr. 4).

¹⁵ Piemēram, 1928. gada 18. decembra "Likums par ārējo aizņēmumu" (Likumu un Ministru kabineta noteikumu krājums, 27. burtnīca, 1928. gada 31. decembris, 662. lpp.); 1931. gada 28. aprīļa "Likums par 1931. g. iekšējo ceļu aizņēmumu ar prēmijām" (Likumu un Ministru kabineta noteikumu krājums, 11. burtnīca, 1931. gada 18. maijs, 441.-447. lpp.); 1931. gada 22. jūnija "Likums par ārējo īstermiņa aizņēmumu" (Likumu un Ministru kabineta noteikumu krājums, 22. burtnīca, 1931. gada 12. augusts, 772. lpp.).

¹⁶ 1995. gada 29. marta likums "Par Latvijas Investīciju bankas vispārējā aizņēmuma garantijas līgumu starp Latvijas Republiku un Eiropas Investīciju banku" (Latvijas Vēstnesis, 1995, nr. 53); 1995. gada 29. marta likums "Par Līgumu starp Latvijas Republiku un Ziemeļu investīciju banku" (Latvijas Vēstnesis, 1995, nr. 53).

¹⁷ Vīnes konvencija par starptautisko līgumu tiesībām, 14. p.

¹⁸ Sal.: likuma "Par Latvijas Republikas starptautiskajiem līgumiem" 9. p.

¹⁹ Likuma 3. p. nedod tiesības Ministru kabinetam pieņemt lēmumu vienīgi par starpvalstu līguma noslēgšanu saskaņā ar likuma 7. p.; tomēr iespējamie aizņēmuma līgumi neietilpst 7. p. definēto starpvalstu līgumu kategorijā.

²⁰ Skat.: likuma 35. un 36. p.

²¹ Skat.: likuma 6.p.

²² Piemēram, likumā būtu iespējams noteikt saprātīgu aizņēmuma summu, sākot ar kuru nepieciešams Saeimas lēmums.

²³ Šis jautājums šeit tuvāk netiek apskatīts.

²⁴ Saeimas kārtības rūļa 117. p.

²⁵ Satversmes tiesas 1999. gada 1. oktobra spriedums lietā nr.03-05(99), secinājumu daļas 4. punkts.

*Pielikums Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisijas
Viedoklim "Par Saeimas apstiprinājuma nepieciešamību
liela apjoma aizņēmumu saņemšanai"*

**Satversmes tiesas 2009.gada 21.decembra sprieduma
lietā Nr. 2009-43-01 (pensiju lieta) 30.-30.1. punkts**

30. Satversmes tiesai jāizvērtē, vai leģitīmo mērķi – sociālās apdrošināšanas speciālā budžeta sabalansēšanu – nevar sasniegt arī ar citiem, indivīda tiesības mazāk ierobežojošiem mērķiem.

Tas nozīmē, ka jānoskaidro, vai ir panākts pienācīgs līdzsvars starp nepieciešamību sasniegt mērķi un līdzekļiem, kas izmantoti šā mērķa sasniegšanai (*sk. Langa, p. 36*). Valsts noteiktajiem pasākumiem ir jābūt samērīgiem gan ar finansiālo krīzi, gan ar interesēm, kuras šie pasākumi aizskar (*sk. Jackman M., Porter B., Canada, in Langford M. ed., Social Rights Jurisprudence. Emerging Trends in International and Comparative Law, Cambridge University Press, 2009, p. 219*).

30.1. Saeima un Ministru kabinets vairākkārt norādījuši uz saistībām pret starptautiskajiem aizņēmējiem kā vienu no apstrīdēto normu pieņemšanas pamatojumiem. Proti, no šo institūciju sniegtās informācijas izriet, ka apstrīdēto normu pieņemšana ir saistāma ar starptautisko aizņēmēju prasību izpildi.

Savukārt pieaicinātās personas norāda, ka to rīcībā neesot tādas informācijas, ka starptautiskie aizņēmēji būtu pieprasījuši apstrīdētajās normās noteikto pensiju izmaksu samazinājumu (*sk. lietas materiālu 9. sēj. 119., 204. un 205. lpp.*). Tieši pretēji – starptautiskie aizņēmēji neesot norādījuši konkrētu jomu, kurā īstenojams samazinājums, un Eiropas Komisijas pārstāvis pat esot uzsvēris, ka budžeta deficīta samazinājumu neesot iespējams panākt tikai uz izdevumu samazinājuma rēķina, jo tas būtu pārāk smagi iedzīvotājiem, īpaši ģimenēm ar zemiem ienākumiem (*sk. lietas materiālu 9. sēj. 205. lpp.*).

Satversmes tiesa konstatē, ka sākotnējos dokumentos, kas saistīti ar starptautisko aizņēmumu saņemšanu, nav ietverta informācija, kas būtu attiecināma uz apstrīdēto normu pieņemšanu. Savukārt 2009. gada 13. jūlija Papildu saprašanās memoranda starp Eiropas Kopienu un Latvijas Republiku 7.2. punktā ietverta valsts apņemšanās samazināt pensiju izdevumus par 10 procentiem nestrādājošajiem pensionāriem un par 70 procentiem strādājošajiem pensionāriem (*sk. Ministru kabineta viedokli lietas materiālu 9. sēj. 7. lpp. un 2009. gada 13. jūlija Papildu saprašanās memoranda starp Eiropas Kopienu un Latvijas Republiku 7.2. punktu lietas materiālu 11. sēj. 90. un 91. lpp.*). Attiecībā uz SVF un Latvijas Republikas vienošanos tā pati apņemšanās ietverta papildinātajā Latvijas ekonomikas stabilizācijas un izaugsmes

programmā, kas apstiprināta Saeimā 2009. gada 16. jūnijā (*sk. Ministru kabineta viedokli lietas materiālu 9. sēj. 7. lpp. un 2009. gada 16. jūnijā Saeimā apstiprinātās Latvijas ekonomikas stabilizācijas un izaugsmes programmas 5.2. punktu lietas materiālu 9. sēj. 33. un 34. lpp.*).

Tomēr apstāklis, ka minētajos dokumentos ir ietverta Ministru kabineta apņemšanās pieņemt apstrīdētās normas, vēl nenozīmē, ka tieši šādus nosacījumus izvirzījuši starptautiskie aizņēmēji. Starptautiskie aizņēmēji savas kompetences ietvaros valstij nosaka galvenos īstenojamos mērķus, kā, piemēram, valsts budžeta izdevumu samazināšana 500 miljonu latu apmērā, tajā skaitā sociālās apdrošināšanas speciālā budžeta izdevumu samazināšana, taču šo mērķu sasniegšanai piemērotāko un atbilstošāko līdzekļu, kā arī iespējamo alternatīvu izvēle tiek atstāta pašas valsts ziņā.

Satversmes tiesai nav sniegta informācija, kas apliecinātu to, ka starptautiskie aizņēmēji par aizņēmuma piešķiršanas priekšnoteikumu noteikuši tieši apstrīdēto normu pieņemšanu. 2009. gada 13. jūlija Papildu saprašanās memoranda starp Eiropas Kopienu un Latvijas Republiku 7.2. punktā un 2009. gada 16. jūnijā Saeimā apstiprinātās Latvijas ekonomikas stabilizācijas un izaugsmes programmas 5.2. punktā norādītie pasākumi, citastarp attiecībā uz pensiju izmaksu samazinājumu, vērtējami kā valsts rīcība budžeta izdevumu samazināšanai un attiecīgi – starptautisko aizņēmumu saņemšanai.

Ministru kabinets ir norādījis, ka starptautiskie aizņēmēji sarunu gaitā vairākkārt vērsuši uzmanību uz to, ka sociālā budžeta ilgtspēja būs apdraudēta pat pensiju indeksācijas iesaldēšanas gadījumā. Tomēr nekādi pierādījumi šim apgalvojumam, piemēram, sarunu protokoli, Satversmes tiesā nav iesniegti. No iepriekšējiem SVF ziņojumiem izriet, ka sociālā budžeta ilgtspēju apdraud un fiskālo risku izraisa, piemēram, pārmērīgi dāsnie vecāku (bērnu) pabalsti un nepārdomāti regulētie slimības pabalsti, turklāt konstatējama ievērojamu sociālā nodrošinājuma līdzekļu noplūde tām sociālajām grupām, kuras nav uzskatāmas par trūcīgām vai maznodrošinātām (*sk., piemēram, Pasaules Bankas ziņojuma Aide Memoire 4.22. – 4.27. punktu lietas materiālu 9. sēj. 105. – 106. lpp.*).

Pie tam Ministru kabineta pilnvaru robežas noteic valsts varas dališanas princips. Saskaņā ar šo principu Satversme likumdošanas tiesības, proti, tiesības izšķirt valsts dzīves svarīgākos jautājumus, tieši piešķir Saeimai, kā arī – atsevišķos gadījumos – pilntiesīgiem Latvijas pilsoņiem. Pārējiem varas atzariem minētie likumi jāīsteno dzīvē [*sk. Satversmes tiesas 1999. gada 1. oktobra sprieduma lietā Nr. 03-05(99) secinājumu daļas 1. punktu*].

Vērtējot Saeimas un Ministru kabineta kompetences attiecības, ir atzīts, ka prasība, lai likumdevējs pats likumdošanas ceļā izšķirtu visus valsts dzīves jautājumus, mūsdienu sabiedrības komplicētajos dzīves apstākļos ir kļuvusi nereāla. Lai nodrošinātu efektīvāku valsts varas īstenošanu, ir pieļaujama atkāpe no prasības, ka likumdevējam visi jautājumi pilnībā jāizšķir pašam. Šī efektivitāte tiek sasniegta, likumdevējam likumdošanas procesā izlemjot svarīgākos jautājumus, bet detaļizētāku noteikumu un likuma ieviešanai dzīvē nepieciešamo normu izstrādāšanu deleģējot Ministru kabinetam (*sk. Satversmes tiesas 2005. gada 21. novembra sprieduma lietā Nr. 2005-03-0306 7. punktu*).

Ministru kabinetam ir tiesības pieņemt tiesību aktus, tomēr tajos nedrīkst ietvert tādas normas, kas nav uzskatāmas par palīgīdzekļiem likuma normas īstenošanai (*sk. Satversmes tiesas 2001. gada 3. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2000-07-0409 secinājumu daļas 5. punktu*).

Tātad pamatā ir pieļaujams Ministru kabinetam deleģēt likuma ieviešanai dzīvē nepieciešamo normu izstrādāšanu. Saeimas pienākums ir pašai likumdošanas kārtībā izlemt visus svarīgākos valsts un sabiedrības dzīves jautājumus. Savukārt Satversmes 68. panta pirmā daļa noteic, ka visiem starptautiskajiem līgumiem, kuri nokārto likumdošanas ceļā izšķiramus jautājumus, nepieciešama Saeimas apstiprināšana.

Lai noskaidrotu, vai Saeimas sniegtais personu tiesību ierobežojuma pamatojums ir uzskatāms par attaisnojamu, jāizvērtē, vai Ministru kabinets bija tiesīgs bez Saeimas pilnvarojuma izlemt jautājumus, kas attiecas uz starptautisko aizņēmumu saņemšanu, vai arī attiecīgās vienošanās būtu atzīstamas par tādām, kuras nokārto likumdošanas ceļā izšķiramus jautājumus un kurām bija nepieciešama Saeimas apstiprināšana.

Vērtējot to, vai attiecīgās vienošanās ir atzīstamas par tādām, kuras nokārto likumdošanas ceļā izšķiramus jautājumus, ir ņemama vērā līdzšinējā šādu jautājumu regulēšanas prakse. Tā 1928. gada 29. decembrī Valsts prezidents izsludināja Saeimā 1928. gada 18. decembrī pieņemto Likumu par ārējo aizņēmumu. Tā 1. pants paredzēja, ka "Ministru kabinets ir pilnvarots noslēgt seši miljoni Amerikas dolāru lielu ārējo aizņēmumu uz 35 gadiem par 6 procentiem gadā un šai vajadzībai pārdot valsts obligācijas par šo pašu summu pēc iespējami labāka kursa". Savukārt šā likuma 3. pants noteica, ka "Ministru kabinets izdod tuvākus noteikumus šī likuma izvešanai dzīvē" (*Likumu un Ministru kabineta noteikumu krājums, 27. burtnīca, 1928. gada 31. decembris, 662. lpp.*).

1931. gada 6. maijā Valsts prezidents izsludināja Saeimā 1931. gada 28. aprīlī pieņemto Likumu par 1931.g. iekšējo ceļu aizņēmumu ar prēmijām. Tā 1. pants

noteica, ka “iekšējo 1931.g. ceļu aizņēmumu ar prēmijām izlaiž 12 miljonu latu nominālvērtībā uz 30 gadiem. Izlaišanu izdara uz sevišķa finanšu ministra instrukcijas pamata” (*Likumu un Ministru kabineta noteikumu krājums, 11. burtnīca, 1931. gada 18. maijs, 441. – 447. lpp.*).

1931. gada 29. jūnijā Valsts prezidents izsludināja Saeimā 1931. gada 22. jūnijā pieņemto Likumu par ārējo īstermiņa aizņēmumu. Tā 1. pants noteica, ka “Ministru kabinets pilnvarots uzdot finanšu ministram izdot valsts parādu zīmes par summu līdz 20 miljoniem latu” (*Likumu un Ministru kabineta noteikumu krājums, 22. burtnīca, 1931. gada 12. augusts, 772. lpp.*).

Minētais liecina, ka jautājumi, kas attiecas uz starptautiskajiem un citiem aizņēmumiem, kuriem ir būtiska ietekme uz valsts budžetu, pagājušā gadsimta 20. un 30. gados tika risināti likumdošanas ceļā Saeimā. Arī sākotnējā prakse pēc Satversmes darbības atjaunošanas liecina, ka jautājumus, kas saistīti ar starptautiskajiem aizņēmumiem, izlēma Saeima (*sk., piemēram, 1995. gada 29. marta likumu “Par Latvijas Investīciju bankas vispārējā aizņēmuma garantijas līgumu starp Latvijas Republiku un Eiropas Investīciju banku” un 1995. gada 29. marta likumu “Par Līgumu starp Latvijas Republiku un Ziemeļu investīciju banku”*).

Satversmes 81. pants noteica, ka laikā starp Saeimas sesijām Ministru kabinetam ir tiesība, ja neatliekama vajadzība to prasa, izdot noteikumus, kuriem ir likuma spēks. Šādi noteikumi citastarp nevarēja grozīt budžetu un budžeta tiesības, tie nevarēja attiekties uz valsts kases zīmju emisiju un aizņēmumiem.

Tas, ka 81. pants no Satversmes ir izslēgts, nedod pamatu secinājumam, ka tajā minētie jautājumi tagad ietilptu Ministru kabineta kompetencē. Proti, arī pēc grozījumu izdarīšanas Satversmē un 81. panta izslēgšanas no tās, kompetence izlemt jautājumus, kas attiecas uz šajā pantā ietvertajām jomām, joprojām ekskluzīvi pieder tikai Saeimai un Ministru kabinetam nav tiesību izlemt tajā regulētos jautājumus.

Satversmes tiesa atzīst, ka jautājumi, kurus Ministru kabinets risinājis, slēdzot attiecīgās vienošanās ar starptautiskajiem aizņēmējiem, atzīstami par pietiekami svarīgiem valsts un sabiedrības dzīves jautājumiem, lai tos izlemtu likumdošanas ceļā Saeimā. Arī no Saeimas atbildes rakstiem acīmredzami izriet tas, ka starptautiskā aizņēmuma saņemšana ir ārkārtīgi svarīga Latvijas ekonomiskās lejupslīdes apturēšanai. Tāpat paša Saprašanās memoranda starp Eiropas Kopienu un Latvijas Republiku 20. punktā norādīts, “ka attiecībā uz Latviju šis Memorands stāsies spēkā pēc Latvijas tiesību aktos noteikto iekšējo procedūru pabeigšanas” (*lietas materiālu 11. sēj. 66. lpp.*).

Nevar piekrist Latvijas Republikas tieslietu ministra vēstulē Eiropas Komisijai sakarā ar aizņēmuma saņemšanu norādītajam, ka ir iegūti visi aizņēmuma saņemšanai nepieciešamie saskaņojumi un pilnvarojumi un līgums nepārkāpj nevienu nacionālo tiesību normu, arī līguma īstenošana nepārkāpšot neviena Latvijas tiesību akta prasības un tā tiesiskums, spēkā esamība un izpildīšanas jautājumi netikšot apstrīdēti ne tiesā, ne kādā citā institūcijā (*sk. Latvijas Republikas tieslietu ministra vēstuli Eiropas Komisijai, 2009. gada janvāra Aizņēmuma līguma starp Eiropas Savienību un Latviju 3. pielikumu http://ec.europa.eu/latvija/documents/pievienotie_faili/29.01.09.la.doc, aplūkots 2009. gada 1. decembrī*).

Satversmes tiesa norāda, ka konceptuālā izšķiršanās par starptautisko aizņēmumu saņemšanu un tās nosacījumiem atzīstama par svarīgu un nozīmīgu valsts un sabiedrības dzīves jautājumu, kas, ievērojot Satversmē noteikto kārtību, bija jāizlemj pašam likumdevējam. Kaut arī Saeima ir pieņēmusi ekonomikas stabilizācijas programmu, lēmusi par grozījumiem 2009. gada valsts budžetā un pieņēmusi 2010. gada valsts budžetu, tomēr šie lēmumi nevar aizstāt Satversmē noteiktās tiesības un vienlaikus arī pienākumu izlemt visus būtiskos jautājumus, kas attiecas uz mērķajiem aizņēmumiem, tostarp jautājumus par iespējamo pilnvarojumu Ministru kabinetam.

Par sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu tiesisko regulējumu demokrātiskas valsts iekārtā

2010.gada 24.maijā

Saturs

I. Par viedokli.....	78
II. Ievads	80
III. Sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu loma un uzdevumi.....	83
IV. Sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu statusa reglamentācijas modeļi	85
V. Sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu loma nacionālās informācijas un kultūras telpas nodrošināšanā	86
VI. Sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu finansējums	90
VII. Redakcionālā neatkarība.	91
VIII. Sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu struktūra un pārvalde	92
IX. Sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu uzraudzība.....	93
X. Sabiedriskais pasūtījums.....	95
XI. Elektronisko plašsaziņas līdzekļu koncentrācijas risks	96
XII. Gala secinājumi.....	97

I. Par Viedokli

[1] Šajā Konstitucionālo tiesību komisijas¹ (turpmāk tekstā – Komisija) Viedoklī (turpmāk tekstā – Viedoklis) apskatīta sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu loma un uzdevumi demokrātiskā valstī, to tiesiskais statuss un regulējums saistībā ar Elektronisko plašsaziņas līdzekļu likuma projektu.

[2] Viedoklī, galvenokārt, vērtēti **Sabiedrisko plašsaziņas līdzekļu regulējuma jautājumi**, kamēr pārējie Likumprojektā minētie jautājumi nav izvērsti.

Viedoklī vērtēts pašreiz spēkā esošais tiesiskais regulējums atbilstoši likumam “Par presi un citiem masu informācijas līdzekļiem”² (turpmāk Viedokļa tekstā – Preses likums) un Radio un televīzijas likumam³ (turpmāk Viedokļa tekstā – Radio un TV likums), kā arī vērtēts paredzamais regulējums: Saeimā otrajā lasījumā 2010.gada 15.aprīlī pieņemtais likumprojekts “Elektronisko plašsaziņas līdzekļu likums”⁴ (turpmāk Viedokļa tekstā – Likumprojekts).

[3] Šī Likumprojekta īpašo nozīmi un viedokļu dažādību apliecina augstā sabiedrības interese un aktīvā diskusija, kas pavadā Likumprojekta izstrādes gaitu un ievērojamais priekšlikumu skaits, kurus iesniedza deputāti un darba grupa Sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu attīstības jautājumu risināšanai, kuru Saeimas Cilvēktiesību un sabiedrisko lietu komisija izveidoja 2009.gada 10.oktobra sēdē.

Saeimas komisijā iesniegto priekšlikumu pamatojumā un debatēs publiskajā telpā pausts viedoklis par nepieciešamību mainīt sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu regulējumu un būtiski papildināt Likumprojektu.

[4] Komisija *atzinīgi novērtē Likumprojekta sagatavošanā ieguldīto darbu*. Komisijas vērtējumā Likumprojekts tādā variantā, kāds tas pēc saņemto priekšlikumu izvērtēšanas 2010.gada 15.aprīlī pieņemts otrajā lasījumā, pēc būtības – ar zināmām modifikācijām – apstiprina līdzšinējo Elektronisko plašsaziņas līdzekļu noregulējumu, vairākos aspektos to uzlabo, kā arī transponē Latvijas likumos Eiropas Parlamenta un Padomes 2007.gada 11.decembra direktīvas 2007/65/EK prasības, kas iekļaujamas dalībvalstu nacionālajos tiesību aktos.

[5] Tomēr analizējot Likumprojektu tādā variantā, kāds tas tagad ir pieņemts otrajā lasījumā, Komisija secina, ka Likumprojektā nepietiekoši ņemta vērā **Latvijas informācijas un kultūras telpas specifika** un elektronisko plašsaziņas līdzekļu jomā nav atrasti tai piemēroti risinājumi, kas harmoniski iekļautos Latvijas kā demokrātiskas, tiesiskas un nacionālas Eiropas Savienības dalībvalsts ietvarā.

Šeit sabiedrības diskusija un darbs pie adekvātu risinājumu izstrādāšanas vēl jāturpina.

[6] Komisijas Viedokli konceptuālā līmenī apkopoti secinājumi un priekšlikumi, kas būtu ņemami vērā, reglamentējot elektroniskos plašsaziņas līdzekļus, it sevišķi sabiedriskos elektroniskos plašsaziņas līdzekļus.

[7] Komisija atzīst, ka, lai neriskētu ar sankcijām par minētās direktīvas 2007/65/EK neieviešanu, šīs direktīvas prasības ir steidzami transponējamas Latvijas likumos.

Tomēr Komisija uzskata, ka ne mazāk steidzami ir risināmas arī Viedoklī minētās problēmas, lai panāktu jūtamu Latvijas informācijas un kultūras telpas kopējās situācijas uzlabošanos un novērstu iespējamos riskus.

Ja Saeima uzskatītu par pareizu ņemt vērā Komisijas Viedoklī ietvertos argumentus, tad iespējami divi risinājumi:

[7.1] Pirmkārt, šis Likumprojekts tiek pieņemts, pie tam, ja vēl atlikušajā laikā tas iespējams, tajā trešam lasījumam mēģinot iestrādāt adekvātus risinājumus jautājumos, kas norādīti šajā Viedoklī, it sevišķi par latviešu valodu, finansējumu un monopolizācijas nepieļaujamību (skat. Viedokļa V, VI un XI nodaļu). Tomēr, ja tas vairs nav iespējams, vai nav iespējams pilnā mērā, vienlaikus tiek izveidota darba grupa šī likuma grozījumu izstrādāšanai, kas tad adekvāti risinātu Viedoklī minētās problēmas. Visatbilstošāk būtu sagatavot atsevišķu likumu par Sabiedriskajiem plašsaziņas līdzekļiem.

[7.2] Otrkārt, tiek sagatavoti un steidzamības kārtā pieņemti grozījumi patlaban spēkā esošajā Radio un TV likumā, kas tikai transponē direktīvas 2007/65/EK prasības, bet darbs pie Likumprojekta pilnveidošanas turpinās, un tas tiek pieņemts tad, kad Viedoklī minētie jautājumi ir adekvāti atrisināti.

II. Ievads

[8] 2009.gada 18.jūnijā Likumprojektu apstiprināja pirmajā lasījumā. 2010.gada 15.aprīlī Saeima pieņēma Likumprojektu otrajā lasījumā.

[9] Likumprojekta mērķis ir **visu** elektronisko plašsaziņas līdzekļu darbības reglamentācija, tai skaitā, aprakstot sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu tiesisko statusu un uzraudzības kārtību (Likumprojekta 2.panta pirmā un trešā daļa). Tāpat likums paredz noteikt **sabiedrisko** elektronisko plašsaziņas līdzekļu programmu veidošanai un izplatīšanai nepieciešamā finansējuma avotus un finansēšanas kārtību (Likumprojekta 2.panta trešā daļa).

Pieņemtais likums pilnībā aizstātu šobrīd spēkā esošo Radio un TV likumu. Nepieciešamību aizstāt 1995.gada Radio un TV likumu ar mūsdienīgāku tiesisko regulējumu veicināja nozares tehnoloģiskās pārmaiņas, apraides iespēju paplašināšanās, jauna veida elektronisko plašsaziņas līdzekļu pieaugošā loma sabiedrībā, kā arī Eiropas Parlamenta un Padomes 2007.gada 11.decembra direktīvas 2007/65/EK prasības, kas iekļaujamās dalībvalstu nacionālajos tiesību aktos.

[10] Komisija atzīst, ka Likumprojektā būtu jāietver gan tehnoloģiju attīstības, gan sabiedrības vajadzību rosināts jauns tiesiskais regulējums pēc būtības.

[11] Viedokļa ievadā nepieciešams izdarīt atkāpi trim vispārējām piezīmēm par Likumprojektu, kas **netiks** tālāk izvērstas Viedokļa tekstā.

[11.1] *Pirmkārt*, Likumprojektā ieviests **jauns termins** – plašsaziņas līdzekļi. Tomēr tas neatrisinās terminoloģisko pretrunu, kas pastāv elektronisko plašsaziņas līdzekļu jomas tiesiskajā regulējumā Latvijā. 1990. gadā pieņemtais Preses likums turpināja padomju tiesību sistēmas terminoloģisko tradīciju, lietojot terminu *masu informācijas līdzekļi*; šī vārdkopā kā jēdziens radusies un joprojām tiek lietota krievu valodā. Radio un TV likumā šis termins lietots izvairīgi, ieviešot vairākus jaunus specifiskus terminus: *sabiedrības saziņas līdzekļi* (2.panta 3.punkts), kas attiecas arī uz *elektroniskajiem sabiedrības saziņas līdzekļiem* (3.pants) un paralēli, *raidorganizācijas* (2.panta 10.punkts), tai skaitā *sabiedriskās raidorganizācijas* (4.panta otrā daļa, 5.pants). Spēkā esošajā regulējumā saziņas līdzekļi ir datu sistēmas un citas apraides sistēmas, savukārt raidorganizācijas ir uzņēmumi, kas veido vai retranslē programmas.

Jāatzīmē, ka Preses likumā pieļauta pretruna, par masu informācijas līdzekli atzīstot arī televīzijas un radio *raidījumus* (2.pants). Akadēmiskajā literatūrā un tiesu praksē likumdevēja pieļautā jēdzienu lietošanas nekonsekvence risināta par labu jēdziena *mediji* (vai *masu medijs*) lietojumam. Tiesas pēdējā laikā plaši lieto arī Likumprojektā pēc Latvijas Zinātņu akadēmijas Terminoloģijas komisijas ieteikuma ieviesto terminu *plašsaziņas līdzekļi*; tomēr vienlaikus, atsaucoties uz Preses likumu, tiek lietots arī termins *masu informācijas līdzekļi*⁵.

[11.2] *Otrkārt*, Likumprojektā nav atspoguļotas **moderno tehnoloģiju** izpausmes elektronisko plašsaziņas līdzekļu jomā. Latvijā līdz šī likuma pieņemšanai nav regulēti *interneta medijs*⁶. Likumprojekta 2.panta ceturtā daļa paredz likumprojekta regulējumu attiecināt uz interneta vidē tiešā laikā pārraidītu elektronisko plašsaziņas līdzekļu audiovizuālo programmu. Varētu pieņemt, ka tas attiecināms uz interneta televīziju, kaut arī tādas norādes Likumprojekta tekstā nav.

Tomēr interneta mediju darbībai vēlams detalizētāks interneta mediju darbības apraksts par Likumprojekta regulētajiem jautājumiem.

Papildus, Likumprojekts nereglamentē 2010.gadā Latvijā uzsākto programmu pārtraukt televīzijas programmu analogo apraidi un pilnībā ieviest *ciparu (digitālo) apraidi*. Likumprojekta 12.pantā paredzēta programmu izplatīšanas kārtība, kāda tā bija līdz ciparu apraides uzsākšanai, un tādējādi Likumprojektā paredzētie tiesiskie priekšraksti vairs neatbilst realitātei. Likumprojekta 67.pantā ir tikai norāde, ka televīzijas programmu zemes apraidi ciparu formātā veic Ministru Kabineta izraudzīts un apstiprināts komersants.

[11.3] *Treškārt*, elektronisko plašsaziņas līdzekļu **komercializācija**, tāpat finansiālā atkarība no ienākumiem par reklāmu, neizbēgami iespaido **raidījumu saturu un kvalitāti**. Reklāma parasti cenšas sasniegt plašāko iespējamo auditoriju. Tā kā reklāma ir ietverta saturiskajos raidījumos, tādēļ tai nepieciešama tāda saturiska vide, kas arī sasniedz plašāko iespējamo auditoriju. Tas iespējams pamatā ar triviālkultūras⁷ piedāvājumiem, kas tādēļ komercatkarīgajos elektroniskajos plašsaziņas līdzekļos ir dominējoši. Tajā pašā laikā kvalitatīviem problēmorientētiem raidījumiem ir grūti nodrošināt pienācīgu vietu programmā, jo tie sasniedz mazāku

auditoriju, un tādēļ no komerciālā viedokļa nav tik interesanti, jo parasti nenes tik lielu peļņu.

Komisija uzsver, ka elektronisko plašsaziņas līdzekļu programmas piedāvājumi pēc savas būtības **nav** tādi paši produkti kā parasti materiālās pasaules produkti, un **vērtējami citādi**, jo gan no politikas, gan socioloģijas, gan kultūras viedokļa ietekmē sabiedrības funkcionēšanu, tās attīstības līmeni. It sevišķi jāievēro, ka kvalitatīvie problēmorientētie raidījumi, kas ir forums un dod pienesumu sabiedrības diskusijai, ir **svarīgs faktors demokrātiskās iekārtas labai funkcionēšanai**.

Komisija norāda, ka arī triviālkultūrai ir sava vieta programmas piedāvājumā, taču valsts likumiem jānodrošina arī pamatnoteikumi, lai sabiedrība varētu attīstīties un demokrātija labi funkcionēt, pie kā pieder arī tādu apstākļu nodrošināšana, kas – ņemot vērā komercializācijas spiedienu – **lai elektroniskie plašsaziņas līdzekļi varētu sniegt sabiedrībai kvalitatīvu problēmorientētu piedāvājumu, nav atkarīgi no auditorijas lieluma**. Tas Latvijas apstākļos, ar skaitliski nelielu skatītāju un klausītāju auditoriju, ir svarīgāk nekā skaitliski lielās informācijas un kultūras telpās, kur šādu piedāvājumu vieglāk panākt arī zem komercializācijas spiediena.

Tādēļ Latvijā nepieciešami specifiski, Latvijas situācijai adekvāti likuma risinājumi, lai nodrošinātu programmas kvalitāti. Šo uzdevumu vislabāk var veikt ar stipru **sabiedrisko** elektronisko plašsaziņas līdzekļu palīdzību, taču tikai tad, ja likumi nodrošina to pietiekošu **darbības apjomu, finanšiālo un redakcionālo neatkarību**, un orientē to darbību tieši **kvalitatīvu problēmorientētu raidījumu producēšanai**.

Tādēļ Likumprojekts kritiski jāpārbauda un tam bez aplinkiem jāsniedz atbilde uz to, kā tas pavisam **konkrēti**, ar attiecīgiem regulējumiem un to piemērošanu praksē, nodrošinās, ka Latvijas sabiedrībai tiks piedāvāti kvalitatīvi problēmorientēti raidījumi, kas nav atkarīgi no auditorijas lieluma. Pie tam jāņem vērā, ka Latvijas sabiedrībai kā skaitliski mazai sabiedrībai, lai tā varētu sasniegt augstu attīstības līmeni, šis piedāvājums nedrīkst būt daudz mazāks vai nekvalitatīvāks kā piedāvājums, ko sniedz elektroniskie plašsaziņas līdzekļi skaitliski lielās demokrātiskās sabiedrībās.

Komisija uzsver, ka šis jautājums Viedoklī nav plašāk izvērst. Tomēr Komisija uzskata, ka nepieciešama plaša un intensīva diskusija par Latvijas elektronisko plašsaziņas līdzekļu telpas kvalitāti. Jo, ja tā ir nepietiekama, tad šī problēma vienlaicīgi negatīvi ietekmē arī Latvijas demokrātijas funkcionēšanu.

III. Sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu loma un uzdevumi

[12] Sabiedriskajiem elektroniskajiem plašsaziņas līdzekļiem ir īpašas **funkcijas**, un tie bauda īpašu **statusu** kopējā elektronisko plašsaziņas līdzekļu laukā.

[12.1] *Pirmkārt*, sabiedriskajiem elektroniskajiem plašsaziņas līdzekļiem **nedrīkst** izvirzīt prasību būt peļņu nesošiem (**komerciāliem**), jo to darbības sekmes nav mērāmas ar gūtās peļņas vai skatītāju auditorijas apjoma rādītājiem.

Kā izriet no iepriekš teiktā [punkts 11.3], sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu misija ir kvalitatīva satura raidījumu sagatavošana un izplatīšana, aptverot nopietnu, sabiedrībai nozīmīgu tematiku un veltot tai analītisku, vispusīgu vērtējumu. Sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu loma ir padarīt savlaicīgi pieejamu sabiedrībai svarīgu informāciju, veicināt kvalitatīvas debates, izglītēt un informēt sabiedrību.

[12.2] *Otrkārt*, sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu funkcija ir nodrošināt demokrātiskai sabiedrībai nozīmīgu un **saturīgu informāciju**, būt par sabiedrības diskusiju forumu un veicināt **kvalitatīvas problēmorientētas diskusijas**. Tādēļ tie ir principiāli **nepieciešami** valsts **demokrātiskās iekārtas labai funkcionēšanai**.

Sabiedriskajiem elektroniskajiem plašsaziņas līdzekļiem jāveicina izpratne par Latvijas valsts iekārtu, par **Satversmē nostiprinātajām konstitucionāla ranga vērtībām**, tajā skaitā uzskatu, ticības, izteiksmes brīvības un citu pamattiesību īstenošanu.

Komisija uzsver, ka sabiedriskie mediji ir būtiska Eiropas demokrātiskās informācijas un kultūras telpas tradīcija.⁸ Tieši sabiedriskie elektroniskie plašsaziņas līdzekļi kopā ar izglītības sistēmu un citiem institūtiem

isteno valsts nodrošinātās tiesības indivīdiem zināt savas tiesības. Tikai informēti cilvēki var saprātīgi plānot savu dzīvi un pieņemt atbildīgus lēmumus par sabiedrībai nozīmīgiem jautājumiem.

[12.3] *Treškārt*, specifiskajos **Latvijas** apstākļos sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu funkcija ir veicināt sabiedrības izpratni par Latviju kā **nacionālu valsti**, veicināt latvisko identitāti, latviešu valodu, kultūru, mākslu, tradīcijas, veicināt demokrātisko patriotismu, sabiedrības integrāciju uz latviešu valodas pamata, padziļināt izpratni par nacionālajām vērtībām, Latvijas valsts un latviešu tautas vēsturi. Latvijas kā nacionālas valsts informācijas un kultūras telpas nostiprināšana latviešu valodā sevi ietver arī izpratnes veicināšanu par Latvijas piederību rietumu un Eiropas politiskajai un kultūras telpai, kā arī par Latvijā dzīvojošo minoritāšu kultūru.

[13] Lai nodrošinātu tiem uzdoto nozīmīgo funkciju izpildi, sabiedriskajiem elektroniskajiem plašsaziņas līdzekļiem jābūt **neatkarīgiem**. Neatkarība jānodrošina likumā ar mehānismiem, kas praksē funkcionē un kuru pārkāpumus var pārbaudīt un sankcionēt neatkarīga institūcija un tiesa.

Neatkarība nozīmē, *pirmkārt*, sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu pienācīga un stabila **finansējuma garantijas**, kas ļauj īstenot augstvērtīga satura programmu. *Otrkārt*, neatkarība nozīmē sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu **redakcionālu neatkarību**.

[14] Papildus jāatzīmē, ka likumā jānodrošina ne tikai sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu, bet arī **privātā** īpašumā esošu elektronisko plašsaziņas līdzekļu redakciju **neatkarība no īpašnieku** (to aģentu) tiešas un neadekvātas ietekmes programmas satura veidošanā.

Redakcijai jebkurā gadījumā jānodrošina žurnālistu imunitāte pret iespējamu politiskās un ekonomiskās varas spiedienu. Redakcijai jāaizstāv žurnālisti pret elektronisko plašsaziņas līdzekļu īpašnieka prasībām par elektronisko plašsaziņas līdzekļu saturu.

[15] Gan sabiedrisko, gan komerciālo elektronisko plašsaziņas līdzekļu neatkarības garants ir efektīva, neitrāla, objektīva elektronisko plašsaziņas līdzekļu **uzraudzības institūcija**, kuras rīcībā ir nepieciešamie **sankciju instrumenti**.

IV. Sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu statusa reglamentācijas modeļi

[16] Komisija konstatē, ka pastāv divi sabiedrisko plašsaziņas līdzekļu reglamentācijas modeļi, starp kuriem likumdevējs var izvēlēties. Pirmais – veidot **vienotu** normatīvo aktu, kurā tiek reglamentēti visi mediji. Otrais – veidot **atsevišķu** normatīvo aktu, kurā regulē tikai sabiedrisko plašsaziņas līdzekļu statusu un darbību; papildus tam pastāv normatīvais akts, kurš regulē citu plašsaziņas līdzekļu statusu un darbību.

Ja tiek izvēlēts pirmais modelis, tad sabiedriskajiem plašsaziņas līdzekļiem tiek atvēlēts skaidri nošķirts regulējums.⁹

[17] Izvērtējot abus šos modeļus un ņemot vērā sabiedriskā elektroniskā plašsaziņas līdzekļa atšķirīgo lomu un ievērojamo nozīmi, Komisija uzskata, ka tā regulējumu vispiemērotāk būtu noformēt atsevišķā *Sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu likumā*.

Var apsvērt arī iespēju paplašināt sabiedrisko plašsaziņas līdzekļu loku, vienā likumā reglamentējot gan jau pastāvošos TV un radio sabiedriskos plašsaziņas līdzekļus, gan arī šāda likuma regulējumu attiecinot uz drukas formā izdotiem preses izdevumiem.¹⁰ Preses likumā sabiedriskie elektroniskie plašsaziņas līdzekļi nav reglamentēti, to darbība šobrīd paredzēta tikai radio vai TV formātā.

Iespēju sabiedriskos elektroniskos plašsaziņas līdzekļus reglamentēt ar atsevišķu aktu kā speciālo likumu paredz arī Eiropas Raidorganizāciju savienība. Pamatojoties uz vairāku Eiropas valstu pieredzi ir izstrādāts speciālā sabiedriskā elektroniskā plašsaziņas līdzekļa likuma modelis.¹¹

[18] *Sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu likumā* kā speciālā normatīvā tiesību aktā būtu nepieciešams pietiekoši izvērti reglamentēt, it sevišķi šādus būtiskus sabiedrisko **elektronisko plašsaziņas līdzekļu darbības apstākļus**:

1) Sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu pastāvēšanas un darbības pamatprincipi;

2) Sabiedriskā elektroniskā plašsaziņas līdzekļa organizatoriskā uzbūve un raidīšanas formāts; sabiedriskā elektroniskā plašsaziņas līdzekļa vieta valsts pārvaldē;

3) Sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu darbības uzraudzība un kontrole;

4) Sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu finansēšanas noteikumi un saimnieciskā darbība;

5) Sabiedriskais pasūtījums un sabiedrības līdzdalība sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu darbībā.

[19] Ja tomēr likumdevējs izvēlas sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu statusu reglamentēt **kopējā** Elektronisko plašsaziņas līdzekļu likumā, kā tas paredzēts Likumprojekta koncepcijā, tad Likumprojektā nepieciešams iekļaut plašāku regulējumu un nostiprināt sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu pastāvēšanai nozīmīgākos pamatprincipus. Patlaban Likumprojektā sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu darbībai veltīta XII nodaļa (57.-63.panti); tajā ietvertās normas ir konsektīvas, tās pārņemtas no spēkā esošā regulējuma.

Būtu nepieciešams normatīvi nostiprināt sabiedriskā elektroniskā plašsaziņas līdzekļa īpašo nozīmi: tas ir radīts sabiedrībai, lai nodrošinātu kvalitatīvu programmu, to finansē sabiedrība un to kontrolē sabiedrības pārstāvji.

V. Sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu loma nacionālās informācijas un kultūras telpas nodrošināšanā

[20] Likumprojektā **nepietiekami nostiprināta Latvijas kā nacionālas valsts** un latviešu nācijas interešu nodrošināšana Latvijas elektronisko plašsaziņas līdzekļu uzturētajā informācijas un kultūras telpā. Likumprojekts būtu izmantojams kā efektīvs instruments, lai sasniegtu arī vairākus Satversmes 4.pantā un Valsts valodas likumā¹² noteiktos mērķus – latviešu valodas saglabāšanu, aizsardzību un attīstību, latviešu tautas kultūrvēsturiskā mantojuma saglabāšanu un latviešu valodas ietekmes palielināšanu Latvijas kultūrvidē, veicinot ātrāku sabiedrības integrāciju¹³.

[21] Latvijas valsts **nacionāli-kulturālo identitāti** lielā mērā nosaka **latviešu valoda**, kas ir tās valstsnācijas – latviešu – valoda. Valoda ir arī būtiska personības pašapzināšanās daļa, un tās nozīmīgums nebūt nav saistāms tikai ar materiālo vai nemateriālo labumu apjomu, ko varam iegūt ar šīs valodas starpniecību. Arī latviešu valodai lemts būt par noteiktas identitātes elementu.¹⁴

[22] Latviešu valodai kā valsts valodai Satversmes 4.pantā ir noteikts **konstitucionāls rangs**.

Tās konstitucionālais rangs nozīmē, ka tā obligāti lietojama **valsts institūcijās**, pārvaldē, tiesvedībā, oficiālā saziņā, un ka tai jābūt visas Latvijas sabiedrības **savstarpējās saziņas** valodai, neatkarīgi no indivīdu tautības un dzimtās valodas. *Tas juridiski nostiprina visu Latvijas iedzīvotāju tiesības un arī pienākumu lietot latviešu valodu kā mutvārdu, tā arī rakstveida saziņā.*¹⁵

No Satversmes 4.panta tādēļ izriet, ka valsts politikai jābūt vērstai uz to, lai nodrošinātu, ka latviešu valoda pilnvērtīgi pilda šo savu Satversmē noteikto konstitucionālo **valsts valodas funkciju**.

Tas jāņem vērā arī likumdevējam savā likumdošanas darbībā tur, kur tā tieši vai netieši ietekmē valsts valodas konstitucionālo statusu. Tas attiecas arī uz šo Likumprojektu.

[23] **Latvijas informācijas un kultūras telpa**, tās normatīvais nodrošinājums ir cieši saistīts gan ar **valsts valodas funkciju**, gan ar Latvijas valsts **demokrātisko iekārtu**.

Arī Satversmes tiesa ir norādījusi, ka nepieciešamība aizsargāt valsts valodu un nostiprināt tās lietošanu ir cieši saistīta ar Latvijas valsts demokrātisko iekārtu: "(...)globalizācijas apstākļos Latvija ir vienīgā vieta pasaulē, kur var tikt garantēta latviešu valodas un līdz ar to arī pamatnācijas pastāvēšana un attīstība, latviešu valodas kā valsts valodas lietošanas jomas sašaurinājums valsts teritorijā uzskatāms arī par valsts demokrātiskās iekārtas apdraudējumu".¹⁶ Spēkā esošajā Radio un TV likuma 19.panta piektajā daļā šobrīd nostiprināta iespēja Ministru kabinetam, izvērtējot Latvijas ģeopolitisko segmentāciju, reaģēt uz konstitucionālās vērtības – valsts valodas – aizsardzību mediju telpā un lemt par pasākumiem valsts valodas lietošanas veicināšanai attiecīgajā teritorijā.¹⁷ Kaut arī šī tiesību norma praksē vēl nav piemērota, tomēr tās esamība Radio un TV likumā vērtējama kā reāls valsts valodas aizsardzības mehānisms. Likumprojektā šāda delegācija Ministru kabinetam nav paredzēta.

[24] Latviešu valodas kā valsts valodas funkcijas pilnvērtīgi jānodrošina arī tādā **vidē, kurā dominē svešvalodas**.

Taču šobrīd Latvijas elektronisko plašsaziņas līdzekļu telpā dominē svešvalodās pārraidītas programmas.¹⁸

Latvijā kā Eiropas Savienības dalībvalstī aizvien plašāku pielietojumu iegūst citu Eiropas tautu valodas. Interneta telpā visizplatītākā ir angļu valoda.

Latvijas elektronisko plašsaziņas līdzekļu telpā joprojām dominē krievu valoda. Skatīdamies Latvijas televīziju latviešu valodā, skatītājs bieži vien redz arī subtitrus krievu valodā.¹⁹ Pētījumos norādīts uz Krievijas elektronisko plašsaziņas līdzekļu, it īpaši televīzijas, izšķirošu ietekmi vismaz uz krievu valodā runājošo skatītāju sabiedriskās domas veidošanos Latvijā.²⁰

[25] Tādēļ Likumprojektam, kas tieši ietekmē Latvijas informatīvo un kultūras telpu, jāņem vērā šī pašreizējā situācija, un jāmēģina tā **uzlabot** atbilstoši Satversmes uzdevumiem.

[25.1] Tam vispirms jābūt vērstam uz to, lai elektronisko plašsaziņas līdzekļu jomā **latviešu valoda** varētu pildīt savu **konstitucionāli noteikto valsts valodas funkciju**, lai Latvijas informācijas un kultūras telpas ietvaros ar elektronisko plašsaziņas līdzekļu starpniecību Latvijas iedzīvotājiem latviešu valodā tiktu piedāvāts **augstvērtīgs**, uz **Latviju**, tās interesēm un vajadzībām, tās demokrātisko valsts iekārtu orientēts informācijas un kultūras piedāvājums.

[25.2] Tāpat Likumprojektā precīzi jāparedz, ka sabiedriskajiem elektroniskajiem plašsaziņas līdzekļiem Latvijas informācijas un kultūras telpas nostiprināšanai atbilstoši 12.3.punktā minētajam jāveicina sabiedrības izpratne par Latviju kā **nacionālu valsti**, jāveicina latviskā identitāte, latviešu valoda, kultūra, māksla, tradīcijas, jāveicina demokrātiskais patriotisms, sabiedrības integrācija uz latviešu valodas pamata, jāpadziļina izpratne par nacionālajām vērtībām, Latvijas valsts un latviešu tautas vēsturi.

[25.3] Likumprojektā arī jānosaka, ka sabiedriskajiem elektroniskajiem plašsaziņas līdzekļiem nepieciešams attīstīt **īpašas** programmas **mažākumtautību** valodās, lai veicinātu visu Latvijas iedzīvotāju interesi par Latviju un sabiedrības integrāciju Latvijā kā nacionālā valstī. Programmu pārņemšana no šo minoritāšu izcelsmes zemēm **nav** adekvāts līdzeklis šā mērķa veicināšanai.

[26] Neviena informācijas un kultūras telpa, arī ne Latvijas, mūsdienu **globalizētajā pasaulē nav un nevar būt ekskluzīva**. Katram Latvijas iedzīvotājam, ja viņš to vēlas, jābūt iespējai piekļūt **jebkuras citas valsts** programmām, informācijas un kultūras telpai.

[26.1] Ar interneta vai satelīttelevīzijas iespējām šādu šķēršļu gandrīz nav. Tādēļ šeit īpašs regulējums varētu būt nepieciešams tikai tiktāl, ciktāl tas attiektos uz tehniskām iespējām, piemēram, tiesībām pieslēgt uztverošos aparātus šādu televīziju raidītājiem.

[26.2] Likumprojekta galvenais uzdevums tomēr ir nodrošināt, lai globālajā informācijas un kultūras piedāvājuma klāstā Latvijas iedzīvotājiem tiktu piedāvāts arī pietiekoši aptverošs un adekvāts **savas** – Latvijas informācijas un kultūras telpas – piedāvājums.

[26.3] Attiecībā uz globālo piedāvājumu, kam Latvijā jābūt pieejamam, kā īpašs aspekts jāņem vērā Latvijas integrācija pārnacionālajā **Eiropas Savienībā**.

Tas nozīmē, ka Likumprojektam jānodrošina Latvijas iedzīvotājiem pienācīga iespēja piekļūt Eiropas Savienības, citu tās dalībvalstu informācijas un kultūras telpām. Tas nepieciešams arī, lai **Latvijas pilsoņiem nodrošinātu demokrātiskās tiesības** līdzvērtīgi piedalīties Eiropas Savienības politikas veidošanā, izprast Eiropas jautājumus, kas vienlaicīgi ir arī Latvijas jautājumi.

Tādēļ Latvijas iedzīvotājiem Likumprojektā normatīvi jānodrošina tiesības piekļūt Eiropas Savienības, citu tās dalībvalstu informācijas un kultūras telpām. Tas it sevišķi attiecas uz **kabeļtelevīzijas** un ārvalsts programmu retranslācijas piedāvājumiem, tulkojumiem. Šeit jābūt īpašiem noregulējumiem, kas atspoguļotu Latvijas līdzdalību Eiropas Savienībā.

[27] Salīdzinot šeit minētos aspektus ar noregulējumiem Likumprojektā, jāatzīst, ka Likumprojektā tie vispār nav pieminēti vai netiek pienācīgi nodrošināti. Likumprojekts šajā ziņā reālo situāciju neuzlabo. Ja likuma galīgā redakcija esošo situāciju vēl vairāk pasliktinātu, tad tas nonāktu pretrunā ar Satversmes 4.pantā un Valsts valodas likumā nostiprinātajiem mērķiem. Pie tam, lai Likumprojektu varētu vērtēt kā apmierinošu, šajā nodaļā minētajiem aspektiem jābūt noteiktiem Likumprojektā nevis deklaratīvā līmenī, bet Likumprojektam jāparedz konkrēti un efektīvi mehānismi to īstenošanai.

VI. Sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu finansējums

[28] Likumprojektā nepieciešams nostiprināt sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu **redakcionālo neatkarību**, it sevišķi adekvāti atrisinot to **finansējuma jautājumu**.

Latvijas sabiedrības negatīvā pieredze radījusi izpratni, ka **sabiedriskais** radio un televīzija nozīmē to pašu, ko **valsts** elektroniskais plašsaziņas līdzeklis. Šādu izpratni ietekmē gan budžeta piešķiršanas process un to pavadošie likumdevēja un politikas vērotāju komentāri, gan arī sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu programmas saturs.

Piešķirto budžeta līdzekļu nepietiekamība un vienlaikus prasības sabiedriskā pasūtījuma izpildei nostāda sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekli **nevienlīdzīgā pozīcijā** pret komerciālajiem elektroniskajiem plašsaziņas līdzekļiem un liek sacensties ar tiem par reklāmdevēju naudu. Šajā nevienlīdzīgajā cīņā zaudē skatītājs.

Likumdevējam tādēļ ir pienākums tieši nodrošināt sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu **neatkarību** no **valsts varas** ietekmes tāpat kā no **reklāmdevēju, sponsoru vai citu finansētāju** ietekmes.

[29] *Eiropas Padomes rekomendācija* Nr. R(96)10 nosaka dalībvalstu valdībām pienākumu paredzēt atbilstošu, drošu un saprotamu finansēšanas modeli sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu īpašā statusa nodrošināšanai, kas garantētu sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu funkciju izpildei pietiekamus līdzekļus.

[30] Likumprojekts paredz, ka sabiedriskie elektroniskie plašsaziņas līdzekļi ir redakcionāli neatkarīgi un finansiāli patstāvīgi (59.panta pirmā daļa).

Tomēr šāda deklarācija **nav nostiprināta ar tiesiskām garantijām**.

Radio un TV likums (5.panta ceturtā daļa) paredzēja finansiālo nodrošinājumu: “Sabiedrisko raidorganizāciju finansiālā nodrošinājuma avoti ir valsts budžets – turklāt finansējums no tā nedrīkst būt mazāks kā iepriekšējā gadā (..)”. Turpretim Likumprojekta 66.pants *Sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu finansējuma avoti* šādu garantiju neparedz. Likumprojektā nav aprakstīts sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu finansēšanas modelis, tikai nosaukti trīs konkrēti avoti: budžeta dotācijas (iespējamā garantētā dotāciju summa vai tās nodrošinājuma kārtība

nav piedāvāta), ieņēmumi no saimnieciskās darbības un dāvinājumi, un ziedojumi.

[31] Komisijas ieskatā sabiedriskā elektroniskā plašsaziņas līdzekļa redakcionālā neatkarība ir vistiesākajā veidā saistīta ar **finanšu resursu pietiekamību** un to **piešķiruma prognozējamību**.

Likumprojektam jāparedz redakcionālās neatkarības nostiprinājums ar pietiekama finansējuma **garantiju** vai pastāvīgu pietiekamu līdzekļus akumulējošu **finansēšanas modeli**.

Iespējamie finansēšanas avoti bez Likumprojektā minētajiem varētu būt arī **abonentmaksas**, komerciālo plašsaziņas līdzekļu reklāmas ieņēmumu **papildnodeva**, kas tiktu novirzīta sabiedriskajiem plašsaziņas līdzekļiem (kuri tad raidītu mazāk reklāmas), un citi.

Tas novērstu iespējas izdarīt politisku spiedienu uz sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekli, izmantojot elektroniskā plašsaziņas līdzekļa finansēšanas sviru, apstiprinot (vai neapstiprinot) ikgadējo sabiedriskā elektroniskā plašsaziņas līdzekļa budžetu.

VII. Redakcionālā neatkarība

[32] Likumprojektā iekļauta prasība respektēt **redakcionālo neatkarību**, tomēr nav izvērts šis **prasības nodrošinājums**. Tā visumā ir palikusi deklaratīvā līmenī. Tas attiecas kā uz sabiedriskajiem, tā privātajiem elektroniskajiem plašsaziņas līdzekļiem.

Komisija uzsver, ka papildus finansiālajam nodrošinājumam elektroniskajā plašsaziņas līdzeklī ir svarīgi respektēt žurnālistu un citu programmas saturu veidojošo darbinieku radošo patstāvību un neatkarību no politiskā vai ekonomiskā spiediena.

[33] Papildus finansiālajai patstāvībai redakcionālo neatkarību iespējams nodrošināt, īpaši reglamentējot **programmu redaktora statusu un neatkarību** no sabiedriskā elektroniskā plašsaziņas līdzekļa saimnieciskās vadības.

Likumprojekta otrajam lasījumam piedāvātajā 62.panta redakcijā noteikta galvenā redaktora autonoma ievēlēšanas kārtība (to uz pieciem gadiem ievēlē Nacionālā elektronisko plašsaziņas līdzekļu padome). Galvenajam redaktoram piešķirtas veto tiesības valdē programmu jautājumos. Tomēr otrajā lasījumā pieņemtajā redakcijā 62.pants nav iekļauts.

[34] Komisijas ieskatā Likumprojektā būtu jāapraksta **galvenā redaktora** (vai, labāk, galveno **Redaktoru padomes**) kā neatkarīgas, par redakcijas politiku atbildīgas amatpersonas tiesības un garantijas. Būtu ieteicams aprakstīt galvenā redaktora statusu un sīkāk reglamentēt ar programmas sastādīšanu saistīto darbību patstāvību, kā arī precīzāk aprakstīt galvenā redaktora kā valdes locekļa statusu ar nozīmīgām tiesībām tādu jautājumu izskatīšanā un lēmumu pieņemšanā, kas skar programmu saturu.

[35] Nozīmīgākā prasība elektronisko plašsaziņas līdzekļu redakcionālās neatkarības nodrošināšanai ir elektronisko plašsaziņas līdzekļu **īpašnieku ietekmes ierobežošana** attiecībā uz elektronisko plašsaziņas līdzekļu **programmas saturu**. Likumprojekta noregulējumi šeit ir nepietiekoši.

[36] Papildus nepieciešams nodrošināt arī **elektronisko plašsaziņas līdzekļu īpašnieku caurskatāmību**. Tas sevišķi svarīgi Latvijas kā mazas informācijas un kultūras telpas apstākļos. 2009.gadā veiktie darījumi preses tirgū un attiecībā uz privāto TV raidorganizāciju izraisīja politikas vērotāju un sabiedrības diskusiju un nozīmīgas izmaiņas mediju redakcijās.²¹ Ņemot vērā privāto elektronisko plašsaziņas līdzekļu pakļautību tirgus prasībām un sekojoši privātu interešu iespējamu ietekmi uz elektronisko plašsaziņas līdzekļu saturu, ir svarīgi zināt, kam pieder konkrētais elektroniskais plašsaziņas līdzeklis.

Tāpēc Likumprojektā būtu izvirzāma prasība nodrošināt elektronisko plašsaziņas līdzekļu **īpašnieku caurskatāmības principu**; tas ir, iespēju noskaidrot visas tās personas, kam varētu būt tieša ietekme uz elektroniskā plašsaziņas līdzekļa saturu.

VIII. Sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu struktūra un pārvalde

[37] Sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu strukturālā uzbūve Likumprojektā ir **identiska** šobrīd spēkā esošā *Radio un TV likuma* modelim.

Likumprojekts paredz, ka sabiedriskie elektroniskie plašsaziņas līdzekļi ir valstij 100% piederošas sabiedrības ar ierobežotu atbildību, kurās dalībnieka funkcijas pilnībā realizētu Nacionālā elektronisko plašsaziņas līdzekļu padome (analoģiski – šobrīd Nacionālā radio un televīzijas padome). Valsts sabiedrības pārvaldi nodrošina valde.

[38] Likumprojekta apspriešanas gaitā ir izvirzīts priekšlikums stiprināt sabiedriskā elektroniskā plašsaziņas līdzekļa neatkarību, pārveidojot to par sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu **fondu**, kas atbilstu patstāvīga **publisko tiesību nodibinājuma** statusam.²²

Šādā gadījumā valsts nodibinātu sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu fondu, ieguldītu fondā sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu darba nodrošinājumam nepieciešamos līdzekļus, kā arī paredzētu tam citus ienākumu avotus. Fonds kā publisko tiesību nodibinājums būtu apveltīts ar nozīmīgāku autonomiju kā valsts sabiedrība ar ierobežotu atbildību. Fonda uzdevums būtu pārzināt piešķirtos līdzekļus, nodrošinot sabiedriskā elektroniskā plašsaziņas līdzekļa darbības finansētos līdzekļus.

Fonda vadībā darbotos neatkarīgu ekspertu grupa, kas, tai skaitā, organizētu sabiedriskā pasūtījuma izstrādi, apkopojot sabiedriskās apspriešanas gaitā saņemtos priekšlikumus, kas būtu guvuši ekspertu atzinību. Sekojoši, fonds organizētu elektronisko plašsaziņas līdzekļu kā raidorganizāciju darbu.

[39] Komisija uzskata, ka tomēr būtu jāapsver iespēja, ka sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekli veidojot kā **publisko tiesību nodibinājumu**, tas spētu pilnīgāk realizēt tam nodotās funkcijas salīdzinājumā ar valsts sabiedrību ar ierobežotu atbildību.

IX. Sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu uzraudzība

[40] Likumprojekts paredz sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu uzraudzību uzticēt Nacionālajai elektronisko plašsaziņas līdzekļu padomei (turpmāk Viedokļa tekstā – *Padome*). Padome ir kapitāla daļu turētājs Sabiedriskajos elektroniskajos plašsaziņas līdzekļos (skat. VII sadaļu iepriekš) un vienlaikus arī visu elektronisko plašsaziņas līdzekļu uzraudzības iestāde.²³

Analizējot Padomei piešķirtās pilnvaras, Komisija secina, ka Likumprojekts nav grozījis padomes duālo statusu, kāds tas šobrīd paredzēts Radio un TV likumā. Padome arī nākotnē pildīs sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu dalībnieka pārstāvja, tātad, īpašnieka funkcijas. Vien-

laikus padomei paredzēts uzraudzīt visu elektronisko plašsaziņas līdzekļu darbību.

[41] Tomēr identisku standartu piemērošanu Padomei **apgrūtina** tās dalībnieku ieinteresētība tieši sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu pārvaldīšanā, jo sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu īpašnieka funkciju kolīzijā ar elektronisko plašsaziņas līdzekļu tirgus uzrauga pienākumiem prevalē konkrētākās – tās pārraudzībā nodoto sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu – intereses.

[42] To pamato vēl viena padomes statusa nepilnība – **Padomi ievēl Saeima**, pamatojoties uz likumdevēja politisko partiju priekšlikumiem. Likumprojekts neliek šķēršļus turpināt Latvijā iesakņojušos negatīvo tradīciju partiju pārstāvjiem vienoties (Likumprojekta 51.panta pirmā un otrā daļa) par pieņemamiem kandidātiem. To objektivitāti nevar nodrošināt tikai ar prasību kandidātiem nebūt politisko partiju vai to apvienību amatpersonām (51.panta 4.daļa).

Kā nepamatota jāvērtē arī pastāvošā prakse Padomes locekļus ievēlēt aizklātā balsojumā. Aizklātums šādā balsojumā liedz vēlētājiem uzzināt deputātu izdarīto izvēli un noskaidrot izvēles iemeslus.

[43] Eiropas Raidorganizāciju apvienības modeļa likuma 11.panta otrajā daļā iekļauts paraugs 12 dalībnieku elektronisko plašsaziņas līdzekļu padomes veidošanai no visdažādāko *pilsoniskās sabiedrības grupu locekļiem*.²⁴ Komisija uzskata, ka Padomes veidošanā noteicošajam faktoram jābūt nevis politiķu vienošanās principam, bet pilsoniskās sabiedrības dažādu jomu pārstāvībai, piemēram, pazīstamiem un atzītiem kultūras, mākslas, zinātņu un izglītības nevalstisko organizāciju izvirzītiem pārstāvjiem ar nevainojamu reputāciju.

Tas neizslēdz iespēju, ka arī politiskajām partijām varētu būt daži pārstāvji Padomē, taču tie nedrīkstētu būt vairākumā vai pat veidot lielāko pārstāvības grupu.

Šāda Padomes izvēle nodrošinātu sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu darbību, kas nebūtu tieši padots tikai vienam sabiedrības sektoram – politiskajām partijām, bet gan reprezentētu sabiedrības plurālismu. Šāda izvēlēta Padome arī varētu labāk nodrošināt profesionālu sabiedriskā pasūtījuma vērtēšanas procesu.

X. Sabiedriskais pasūtījums

[44] Sabiedriskais pasūtījums Likumprojektā ir pieminēts, tā saturs ir pietiekami izvērst. Likumprojekta 1.panta 25.punkts nosaka, ka sabiedriskais pasūtījums ir sabiedrībai paredzēts plašs un daudzveidīgs programmu kopums, kuru finansē un uzrauga sabiedrība.

[45] Sabiedriskais pasūtījums ir pats svarīgākais **programmatiskais norādījums**, ko sabiedrība dod sabiedriskajam elektroniskajam plašsaziņas līdzeklim. Tāpēc sabiedriskā pasūtījuma definēšanai, tā mērķa, satura vadlīniju un sagatavošanas procesa aprakstam jābūt normatīvi precīzi noteiktam un tam jāatbilst nacionālas valsts pamatuzdevumiem (punkts 12.3).

[46] Sabiedriskais elektroniskais plašsaziņas līdzeklis pakļaujams regulārai **kontrolei** attiecībā uz sabiedriskā pasūtījuma izpildi. Sabiedriskā pasūtījuma sagatavošanas process aktualizējams ik gadu.

Tādēļ Likumprojektā jāparedz precīzi sabiedriskā pasūtījuma **izpildes kvalitātes kritēriji un stingrs kontroles mehānisms**.

[47] Likumprojekts atstāj sabiedriskā pasūtījuma **konkretizāciju** sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu ziņā.

Tomēr Latvijas praksē ir zināma negatīva pieredze šādai elektronisko plašsaziņas līdzekļu iespējai patstāvīgi noteikt sev darāmos darbus.

Tādēļ Likumprojektam būtu jāparedz, ka **Padome** stingrāk kā līdz šim pārbauda sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu piedāvāto sabiedriskā pasūtījuma koncepciju, kontrolē tā izpildi, kā arī pienācīgi izvērtē kultūras, izglītības un publicistikas jomu pārstāvju pamatotus ieteikumus un iebildumus.

[48] Tāpat Likumprojektā jāparedz pietiekoši nozīmīga **sabiedrības līdzdalība** sabiedriskā pasūtījuma veidošanā un izpildes kontrolē. Likumprojektā nepieciešams noteikt, kā tieši darbojas sabiedrības uzraudzība pār sabiedriskā pasūtījuma izpildi un kādas ir iespējas ietekmēt elektroniskos plašsaziņas līdzekļus gadījumā, ja sabiedriskā pasūtījuma programma nav izpildīta.

Likumprojektā ir gan paredzēta sabiedriskā konsultatīvā padome (Likumprojekta 58.pants), kuras kompetencē ir ar ieteikuma tiesībām pie-

dalīties sabiedriskā pasūtījuma un Elektronisko plašsaziņas līdzekļu nozares attīstības nacionālās stratēģijas izstrādāšanā. Tomēr Komisijas ieskatā šāda konsultatīvā padome ir nepietiekama, lai nodrošinātu pilnvērtīgu sabiedrības uzraudzību un kontroli.

Īpaši svarīgi ir iespējami precīzi reglamentēt sabiedrības un profesionālo ekspertu līdzdalību sabiedriskā pasūtījuma sagatavošanā un tā realizācijas kontrolē. Konsultatīvajai padomei būtu jāpiedalās arī sabiedriskā pasūtījuma īstenošanas kontrolē.

XI. Elektronisko plašsaziņas līdzekļu koncentrācijas risks

[49] Likumprojekts strukturāli un arī lielā apjomā saturiski balstās uz Radio un TV likumu. Tomēr vairāki nozīmīgi Radio un TV likuma noteikumi nav pārņemti Likumprojektā.

Viens no nozīmīgākajiem noteikumiem, kas nav atrodams Likumprojektā, ir *elektronisko plašsaziņas līdzekļu koncentrācijas un monopolizācijas ierobežojums*.

Komerctiesībās pastāv detalizēts regulējums konkurences veicināšanai un nepieļaujamās koncentrācijas ierobežojumam uzņēmumu saimnieciskajā darbībā. Tomēr Radio un TV likuma 8.pants paredz aizliegt elektronisko plašsaziņas līdzekļu nepieļaujamu koncentrāciju un monopolizāciju arī politisko un sabiedrisko organizāciju interesēs.

Turklāt arī komercdarbībā Radio un TV likums paredz stingrākus noteikumus attiecībā uz elektronisko plašsaziņas līdzekļu īpašnieku iespējām iegūt vairākas raidorganizācijas un īstenot to kontroli.

[50] Likumprojektā šādi ierobežojumi nav paredzēti, tādējādi radot elektronisko plašsaziņas līdzekļu politiskas koncentrācijas risku un draudus politiskajam plurālismam.

Tādēļ nepieciešams attiecīgu noregulējumu ietvert arī šajā Likumprojektā. Latvijas apstākļos tas ir sevišķi būtisks jautājums, jo globālajā salīdzinājumā vietējais vai ārzemju lielīpašnieks bez īpašas finansiālas piepūles var iegādāties ievērojamu daļu Latvijas plašsaziņas līdzekļu, tādā veidā iegūstot demokrātijai kaitīgu pārmērīgu ietekmi uz Latvijas sabiedrisko domu.

XII. Gala secinājumi

[51] Apkopojot Viedokli izklāstīto, Komisija jautājumā par sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu tiesisko regulējumu demokrātiskas valsts iekārtā nākusi pie šādiem secinājumiem:

I

Spēkā esošais elektronisko plašsaziņas līdzekļu tiesiskais regulējums (likums “Par presi un citiem masu informācijas līdzekļiem” un Radio un televīzijas likums) ir būtiski nepilnīgs un novecojis. Tas neatbilst Eiropas Savienības tiesību priekšrakstiem un neaparaksta modernos elektroniskos plašsaziņas līdzekļus, piemēram, internetu un ciparu (digitālo) apraidi. Spēkā esošie likumi neparedz vienotu terminoloģiju elektronisko plašsaziņas līdzekļu regulējumā.

II

Jauna tiesiska regulējuma radišana elektroniskajiem plašsaziņas līdzekļiem ir nepieciešama augstāk norādīto nepilnību dēļ. To paredz arī prasība ieviest Latvijā Eiropas Parlamenta un Padomes 2007.gada 11.decembra direktīvu 2007/65/EK, ar ko groza Padomes direktīvu 89/552/EEK par dažu tādu televīzijas raidījumu veidošanas un apraides noteikumu koordinēšanu, kas ietverti dalībvalstu normatīvajos un administratīvajos aktos.

III

Saeimas Cilvēktiesību un Sabiedrisko lietu komisija ir sagatavojusi Elektronisko plašsaziņas līdzekļu likuma projektu. Saeimas Komisijai ieguldot apjomīgu darbu, Likumprojektā ietverti svarīgākie elektronisko plašsaziņas līdzekļu darbības noteikumi. Vienlaikus, Likumprojekts atsevišķos šajā Viedoklī apskatītajos jautājumos ir nepietiekošs un to nepieciešams papildināt, it īpaši sabiedrisko plašsaziņas līdzekļu reglamentācijā.

IV

Nepieciešams normatīvi nostiprināt sabiedriskā elektroniskā plašsaziņas līdzekļa īpašo nozīmi demokrātiskā iekārtā. Tā regulējums jāveido pēc šāda principa: sabiedriskie plašsaziņas līdzekļi ir radīti sabiedrībai, tos finansē sabiedrība un tos kontrolē sabiedrības pārstāvji.

V

Likumprojektā nepieciešams precīzāk noteikt, un galvenais, ar attiecīgiem mehānismiem nodrošināt, ka Latvijas specifiskajos apstākļos elektronisko plašsaziņas līdzekļu, it sevišķi sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu funkcija ir veicināt sabiedrības izpratni par Latviju kā nacionālu valsti, veicināt latvisko identitāti, latviešu valodu, kultūru, mākslu, tradīcijas, veicināt demokrātisko patriotismu, sabiedrības integrāciju uz latviešu valodas pamata, padziļināt izpratni par nacionālajām vērtībām, Latvijas valsts un latviešu tautas vēsturi. Likumprojektam būtiski jāuzlabo latviešu valodas lietošanas apjoms un jāveicina latviskā vide Latvijas informācijas un kultūras telpā.

VI

Likumprojekts neparedz sabiedriskā elektroniskā plašsaziņas līdzekļa redakcionālās neatkarības garantijas saistībā ar finanšu resursu pietiekamību un to piešķiruma prognozējamību. Likumprojektam jānostiprina redakcionālā neatkarība, paredzot pietiekama un prognozējama finansējuma modeli, kas novērstu iespējas izdarīt politisku spiedienu uz sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekli, izmantojot elektroniskā plašsaziņas līdzekļa finansēšanas sviru.

VII

Likumprojektā jāparedz neatkarīgs mehānisms sabiedriskā plašsaziņas līdzekļa programmas satura veidošanai un jāgarantē žurnālistu korpusa darbības patstāvība tādu jautājumu izskatīšanā un lēmumu pieņemšanā, kas skar programmu saturu.

VIII

Jānovērš pastāvošā interešu konflikta situācija, kurā viena uzraudzības iestāde kontrolē visus elektroniskos plašsaziņas līdzekļus, tai skaitā arī tos plašsaziņas līdzekļus, kuros šī iestāde realizē valsts kā īpašnieka pilnvaras. Nacionālo elektronisko plašsaziņas līdzekļu Padome jāveido pēc principa, ka tajā pārstāvētas pilsoniskās sabiedrības dažādas jomas, piemēram, padomē darbotos pazīstami un respektēti kultūras, mākslas, zinātņu un izglītības nevalstisko organizāciju izvirzīti pārstāvji ar nevainojamu reputāciju. Padomes locekļi pārstāv sabiedrības intereses, tāpēc tie jāizvēlas atklātā Saeimas balsojumā.

IX

Sabiedriskais pasūtījums ir pats svarīgākais programmatiskais uzdevums, ko sabiedrība dod sabiedriskajam elektroniskajam plašsaziņas līdzeklim, tāpēc sabiedriskā pasūtījuma process, pasūtījuma veidošana, tā izpildes kontrole ir iespējami precīzi jāapraksta Likumprojektā. Sabiedriskā pasūtījuma izpilde jāpakļauj stingrai Padomes un sabiedrības pārstāvju kontrolei.

X

Ja Likumprojektu pieņems esošajā redakcijā, spēku zaudēs ierobežojumi attiecībā uz elektronisko plašsaziņas līdzekļu nepieļaujamu koncentrāciju un monopolizāciju politisko un sabiedrisko organizāciju interesēs, tādējādi radot elektronisko plašsaziņas līdzekļu politiskas koncentrācijas risku un draudus politiskajam plurālismam. Latvijas demokrātijas attīstības stadijā nepieļaujama mediju koncentrācija var būtiski iedragāt personas tiesības uz vārda brīvību un radīt negatīvas sekas politiskajiem procesiem valstī.

XI

Saeimas Cilvēktiesību un sabiedrisko lietu komisija ir veikusi nozīmīgu darbu, īsā laika posmā sagatavojot Likumprojektu. Vienlaikus, nodrošinot Eiropas Parlamenta un Padomes 2007.gada 11.decembra direktīvas 2007/65/EK ieviešanu, nav ņemti vērā nozīmīgi apsvērumi. Ja tos vairs nebūtu iespējams iekļaut šajā Likumprojektā, tad tie jāiekļauj jaunā likumā, kura sagatavošana jāsāk nekavējoties. Tas var būt gan likumprojekts par būtiskiem grozījumiem un papildinājumiem Elektronisko plašsaziņas līdzekļu likumā, vai, vēl labāk, tas varētu būt atsevišķs likums par Sabiedriskajiem plašsaziņas līdzekļiem. Izstrādājot jauno likumprojektu, būtu turpināma Saeimas komisijas uzteicamā prakse iesaistīt sabiedrības pārstāvjus un ekspertus, kā to Saeimas komisija ir konsekventi darījusi Likumprojekta izstrādē.

¹ Konstitucionālo tiesību komisijas sastāvs: Egils Levits (priekšsēdētājs), Gunārs Kušins, Lauris Liepa, Mārtiņš Mits, Daiga Rezevska, Ineta Ziemele.

² Par presi un citiem masu informācijas līdzekļiem: LR likums, Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs, 1991.gada 14.februāris, Nr.5.

³ Radio un televīzijas likums: LR likums, Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs, 1995.gada 19.oktobris, Nr.20.

⁴ Likumprojekts "Elektronisko plašsaziņas līdzekļu likums", pieejams interneta vietnē, <http://titania.saeima.lv/LIVS/SaeimaLIVS.nsf/0/9214DED26CE3E1F8C22576F00038C461?OpenDocument>, (skatīts 2010.gada 30.aprīlī)

⁵ Skat., piem.: Bērziņš, I., Šulmane, I. Mediju Atbildīgums. Izdevumā: Latvija. Pārskats par tautas attīstību 2008/2009. Rīga: LU, 2009; par tiesu praksi skat., piem.: Rīgas Apgabaltiesas 2009.gada 5.jūnija spriedums lietā Nr. C 04 2695 07; Rīgas apgabaltiesas Civillietu tiesu kolēģijas 2008. gada 25. jūnija spriedums un AT Civillietu tiesu palātas 2010. gada 18.februāra spriedums.

⁶ Preses likums (2.panta *Prese un citi masu informācijas līdzekļi* pirmā daļa) neparedz atzīt interneta medijus par masu informācijas līdzekli. Radio un TV likums tos nereglamentē (1.pants un 2.panta 1., 3. un 8.punkts). Judikatūrā šis likuma robs aizpildīts, praksē piemērojot Preses likuma tiesiskās prasības arī interneta medijiem, skat., piem.: AT Civillietu tiesu palātas 2010.gada 18.februāra spriedums, kā arī Rīgas apgabaltiesas Civillietu tiesu kolēģijas 2008.gada 25.jūnija, 2008.gada 23.janvāra un 2005. gada 30. novembra spriedums.

⁷ Skat. plašāk: Thomas Hecken. Theorien der Trivialkultur. Bielefeld, 2007.

⁸ I. Dāldera, L. Pavļuta ziņojums Saeimas Cilvēktiesību un sabiedrisko lietu komisijas darba grupai "Par sabiedrisko mediju attīstības jautājumiem", sēdes protokols Nr. 7, 14.12.2009.

⁹ Kots, E. Debates Saeimas Cilvēktiesību un sabiedrisko lietu komisijas darba grupā "Par sabiedrisko mediju attīstības jautājumiem", sēdes protokols Nr.2, 09.11.2009.

¹⁰ Patlaban kā sabiedriskais plašsaziņas līdzeklis drukas formā tiek izdots laikraksts "Latvijas Vēstnesis", kas veic svarīgu sabiedrības informācijas un normatīvo aktu publicēšanas funkcijas.

¹¹ Eiropas Raidorganizāciju savienības likuma modelis (*Public service broadcasting model law*), pieejams mājas lapā http://www.ebu.ch/departments/legal/pdf/leg_p_model_law_psb.pdf, aplūkots 2010.gada 12.martā.

¹² Valsts valodas likums: LR likums, Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs, 2000.gada 13.janvāris, Nr.1.

¹³ Valsts valodas likuma 1.pants:

Šā likuma mērķis ir nodrošināt:

- 1) latviešu valodas saglabāšanu, aizsardzību un attīstību;
- 2) latviešu tautas kultūrvēsturiskā mantojuma saglabāšanu;
- 3) tiesības brīvi lietot latviešu valodu jebkurā dzīves jomā visā Latvijas teritorijā;
- 4) mazākumtautību pārstāvju iekļaušanos Latvijas sabiedrībā, ievērojot viņu tiesības lietot dzimto valodu vai citas valodas;

5) latviešu valodas ietekmes palielināšanu Latvijas kultūrvidē, veicinot ātrāku sabiedrības integrāciju.

¹⁴ *Druvieta, I.* Latvijas valodas politikas pamatnostādnes Eiropas Savienības kontekstā, Letonikas pirmais kongress. Plenārsēžu materiāli. Rīga: Latvijas Zinātņu akadēmija, 2006. 19.-34.lpp.

¹⁵ Satversmes tiesas 2005.gada 14.decembra spriedums lietā Nr.2005-02-0106, 15.1.punkts.

¹⁶ Satversmes tiesas 2001. gada 21. decembra sprieduma lietā Nr. 2001-04-0103, secinājuma daļas 3.2. punkts.

¹⁷ Radio un TV likuma 19.panta piektā daļa: “Ja Ministru kabinets konstatē, ka kādā valsts teritorijas daļā pastāv draudi valsts valodas lietošanai vai arī tās lietošana vai izplatība ir būtiski nepietiekama, tad Ministru kabinets lemj par pasākumiem valsts valodas lietošanas veicināšanai attiecīgajā teritorijā.”

¹⁸ *Kruks, S., Šulmane, I.* Plašsaziņas līdzekļi demokrātiskā sabiedrībā. Izdevumā: Cik demokrātiska ir Latvija. Demokrātijas audits. Rīga: 2005, 147.lpp.

¹⁹ *Butkus, A.* Valsts valoda: likums un realitāte, 2004.gada 11.decembris

²⁰ *Dimants, A.* Krievijas masu mediji Latvijā. Acta Prosperitatis. Rīga: BA Turība, 2010, 30.lpp.; *Poriņa V.* Valsts valoda daudzvalodīgajā sabiedrībā. Individuālais un sociālais bilingvisms Latvijā. Rīga: 2009, 107.lpp.

²¹ Pēc laikraksta “*Diena*” īpašnieku maiņas, redakcijas vadība pieprasīja atklāt pircēja – ārvalstu komercsabiedrības – īpašniekus un darījuma beneficiārus, tas ir, personas, kas var realizēt patiesu medija kontroli. Neguvuši pārliecinošu apstiprinājumu, vairāki vadošie žurnālisti izvēlējās galēju līdzekli – atstāja mediju, lai izveidotu jaunu izdevumu. 2009.gadā populārās TV ziņu programmas *De Facto* veidotāji pārgāja no sabiedriskā TV raidorganizācijas uz privāto TV kanālu, nemainīgi turpinot īstenot izveidoto raidījuma formātu un redakcijas politiku.

²² Darba grupas ziņojums Saeimas Cilvēktiesību un sabiedrisko lietu komisijai “Par sabiedrisko mediju attīstības jautājumiem”. 2009.gada decembris, nepublicēts.

²³ Likumprojekta 57.pants paredz, ka Padome izstrādā un apstiprina sabiedrisko elektronisko mediju statūtus, ieceļ un atceļ to valdi, izstrādā gada plānu, sagatavo budžeta projektu un “aizstāv” to Saeimā; Padomei arī paredzēts izšķirt domstarpības sabiedriskā medija galvenā redaktora un valdes attiecībās (Likumprojekta 62.p.5.daļa) un vienlaikus (Likumprojekta 55.panta 1. un 3.daļa) izstrādā elektronisko mediju nozares attīstības stratēģiju un uzrauga visu elektronisko mediju darbību.

²⁴ *11.pants. Apraides Padome: 1. Apraides Padomei jāpārstāv vispārējās publiskās intereses attiecībā uz apraides programmām. 2. Apraides Padomē ir divpadsmit locekļu, kas pārstāv iespējami dažādas pilsoniskās sabiedrības grupas.*

Par Valsts prezidenta funkcijām Latvijas parlamentārās demokrātijas sistēmas ietvaros

2011.gada 10.maijā

Saturs

I. Ievads	105
II. Varas dališanas princips un Satversmē noteiktā varas līdzsvara un atsvara sistēma	108
1. Valsts varas dališanas princips Satversmē	108
2. Triju valsts varas atzaru līdzsvara un atsvara sistēma	109
III. Valsts prezidenta funkcijas un vieta Satversmes noteiktajā varas dališanas sistēmā	111
IV. Konstitucionālā diskusija par Valsts prezidenta funkcijām un prakses attīstība	114
1. Diskusija pirmajā parlamentārisma periodā (1922-1934)	114
2. Diskusija neatkarības atgūšanas cīņas gaitā un periodā pēc neatkarības atjaunošanas (1989-2010)	116
V. Valsts galvas funkcijas Eiropas Savienības parlamentāri demokrātiskās republikās	119
1. Valsts prezidenta kompetenču vispārējas iezīmes	119
2. Valsts prezidenta kompetences nominēt vai iecelt valsts valdības vadītāju, saskaņot valdības sastāvu, nominēt vai iecelt citas augstas amatpersonas	121
a. Valdības vadītāja, valdības sastāva nominēšana, iecelšana, atcelšana ..	121
b. Ierēdņu, diplomātu, bruņoto spēku augstāko komandieru, citu valsts pārvaldes augstāko amatpersonu iecelšana un atbrīvošana ...	123
c. Valsts prezidenta loma tiesu varas amatpersonu nominēšanā, iecelšanā un apstiprināšanā	123
d. Valsts prezidenta loma autonomo iestāžu vadītāju nominēšanā, iecelšanā un apstiprināšanā	125
VI. Valsts prezidenta politiskās atbildības regulējuma reformas nepieciešamība (Satversmes 53.pants)	125
VII. Valsts prezidenta kreatīvās funkcijas pastiprināšana	132
1. Augstāko amatpersonu iecelšana izpildvaras jomā	132
2. Augstāko amatpersonu izvirzīšana	133
a. Ministru prezidenta izvirzīšana un konsultācijas	133
b. Patstāvīgo iestāžu amatpersonu izvirzīšana	134
3. Tiesu varas amatpersonas	138

VIII. Valsts prezidenta līdzdalība valsts ārpolitikas veidošanā.....	140
1. Satversmes 41.panta interpretācija un Valsts prezidenta atbildības jautājums.....	140
2. Saeimas ārpolitikas debates kā ārpolitikas saskaņošanas mehānisms	143
IX. Valsts prezidenta rezerves funkcija parlamentāras krīzes un līdzīgi svarīgos gadījumos	148
X. Valsts prezidenta līdzdalība valsts aizsardzības nodrošinājumā un ārkārtējās situācijās	148
1. Valsts prezidenta aizsardzības (defensīvās) funkcijas ģenēze	149
2. Aizsardzības funkcijas izklāsts.....	150
a. Tiesības koordinēt valsts aizsardzības institūciju darbu un nominēt amatpersonas	151
b. Tiesības piešķirt un atņemt dienesta pakāpes	151
c. Tiesības deleģēt NBS militāro vienību vadību	152
d. Tiesības iecelt NBS virspavēlnieku kara laikam	152
e. Tiesības aicināt Saeimu pasludināt karu.....	153
3. Kara, izņēmuma vai ārkārtas stāvokļa adekvāta noregulējuma Satversmē nepieciešamība	153
XI. Valsts prezidenta likumdošanas funkcijas	156
1. Likumdošanas iniciatīva	156
2. Saeimas sēžu norise	157
3. Likumu izsludināšana	157
4. Tiesības vērsties Satversmes tiesā	160
5. Secinājumi	160
XII. Gala secinājumi.....	161
1. Konstitucionālā diskusija par Satversmes reformas nepieciešamību.....	161
2. Valsts prezidenta funkcijas un vieta Satversmes noteiktajā varas dalīšanas ietvarā.....	162
3. Valsts prezidenta loma jauna Ministru kabineta sastāva izveidē.....	163
4. Valsts prezidenta loma valsts amatpersonu amata kandidātu izvirzīšanā	164
5. Valsts prezidenta darbība likumdošanas jomā.....	165
6. Valsts prezidenta loma Saeimas atlaišanā	165
7. Valsts prezidenta darbība ārpolitikā.....	166
8. Valsts prezidenta darbība valsts drošības un aizsardzības jomās	166
9. Valsts prezidenta atlaišanas procedūra	166
10. Grozījumu Satversmē spēkā stāšanās un piemērojamība.....	167

I. Ievads

[1] Šajā Konstitucionālo tiesību komisijas¹ (turpmāk tekstā – Komisija) Viedoklī (turpmāk tekstā – Viedoklis) analizētas Valsts prezidenta funkcijas un apskatītas Valsts prezidenta dažu funkciju optimizēšanas iespējas.

[2] Latvijas valsts iekārta iekļaujas citu Eiropas demokrātisko valstu konstitucionālajā tradīcijā. Konkrēti, Latvijas demokrātija ir Eiropā tipiska parlamentāra demokrātija, kuru attiecībās ar citiem valsts orgāniem (it sevišķi valdību) raksturo stiprs parlaments. Specifiska Latvijas parlamentārās demokrātijas iezīme ir Satversmē noteiktie tiešās demokrātijas elementi; samērā unikāls ir Satversmes noteikums, ka pilsoņu kopums pats par sevi – blakus tā vēlētam parlamentam – ir likumdošanas orgāns.

[3] Jau kopš Satversmes pieņemšanas pastāvīgi notiek diskusijas par šo valsts iekārtas formu. Diskutēta tiek it sevišķi prezidentāla vai jaukta (semiprezidentāla) demokrātijas forma parlamentārās formas vietā, tātad tautas vēlēts Valsts prezidents ar paplašinātām pilnvarām, tāpat arī mažoritāra vai jaukta parlamenta vēlēšanu sistēma pašreizējās proporcionālās sistēmas vietā. Jāatzīmē, ka visas nopietnās diskusijas notiek demokrātijas ietvaros, apsverot, kura no dažādām demokrātiskās valsts iekārtas formām un kādi konkrēti risinājumi būtu labāki.

[4] Diskusijas par Satversmē noteiktā demokrātijas modeļa maiņu pret citu vai esošā modeļa uzlabojumiem ir leģitīmas un arī nepieciešamas, lai rastu jaunu, optimālu kāda jautājuma risinājumu vai arī lai (atkārtoti) pārlicinātos par pastāvošā risinājuma piemērotību.

[5] Tomēr jākonstatē, ka ar vienu vai otru priekšlikumu tā autori bieži saista cerības, ka ar to varēs likvidēt atsevišķus Latvijas demokrātijas trūkumus, kas traucē tai funkcionēt mūsdienu prasībām atbilstošā pietiekoši augstā līmenī.

[6] Vairumā gadījumos šādas cerības ir nepamatotas. Latvijas demokrātijas šī brīža deficītu pamatā ir nevis Satversmes noteiktā parlamentārā demokrātija un proporcionālā vēlēšanu sistēma, bet gan sabiedrības demokrātisko prasmju, politiskās ētikas un pilsoniskās apziņas problēmas (kas nav šā Viedokļa priekšmets). Tās nav tik daudz institucionālas un

procedurālas, bet ir vairāk sabiedrības demokrātiskās politiskās izpratnes problēmas, kas vienā vai otrā veidā neizbēgami izpaustos pie jebkura valsts institucionālā izkārtojuma un vēlēšanu sistēmas: vēlētāji ir tie paši pie jebkuras demokrātijas formas un vēlēšanu sistēmas.

[7] Šīs problēmas jārisina, gan panākot Latvijas sabiedrībā vienprātību par Latvijas valsts pamatvērtībām, gan veicinot sabiedrības demokrātisko politisko izglītību, gan izdarot mērķtiecīgas izmaiņas normatīvajos aktos (neizslēdzot arī Satversmes grozījumus), kas būtu precīzi vērstas uz pareizi un skaidri identificēto pastāvošo demokrātijas deficītu novēršanu (piemēram, kvalitatīvi un kvantitatīvi nostiprinot sabiedriskos plašsaziņas līdzekļus, lai tie pildītu savu uzdevumu demokrātiskā iekārtā, turpinot attīstīt adekvātu politisko partiju un biedrību finansēšanas sistēmu, kombinējot to ar tiesībām uz bezmaksas pieeju sabiedriskajiem plašsaziņas līdzekļiem un citiem mehānismiem, kas samazinātu partiju nepieciešamību pēc naudas, ka arī efektīvizējot partiju naudas plūsmu kontroli, tāpat arī paredzot partiju iegūto mandātu atņemšanu ar tiesas lēmumu partiju finansēšanas un citu būtisku brīvu vēlēšanu noteikumu pārkāpumu gadījumā u.c.), bet tās nevarēs atrisināt, bez pienācīga izvērtējuma, mehāniski mainot Latvijas pašreizējo parlamentāro demokrātiju pret prezidentālu vai semiprezidentālu demokrātiju vai proporcionālo vēlēšanu sistēmu pret mažoritāro vai jaukto sistēmu.

[8] Neraugoties uz pastāvīgo diskusiju, pašreizējā Latvijas demokrātijas forma – tādat parlamentārā demokrātija – sabiedrībā kopumā ir vispārēji akceptēta² un var jau tikt uzskatīta par Latvijas valstij tradicionāli raksturīgu.³

[9] Tomēr, neiesaistoties leģitīmajā diskusijā par parlamentārās, prezidentālās vai jauktās (semiprezidentālās) demokrātijas formām un to piemērotību Latvijas apstākļiem, ir iespējama un vajadzīga konkrēta un kompetenta diskusija par to, kā ir iespējams uzlabot pašreizējo Latvijas parlamentāro demokrātiju, tās Satversmē un likumos noteikto institucionālo izkārtojumu.

[10] Te jāņem vērā, ka reprezentatīvās demokrātijas iedalījums minētajos trijos modeļos ir aptuvenš. Katra modeļa ietvaros iespējamas dažādas variācijas, un robežas starp šiem trim modeļiem ir plūstošas. To apstiprina

arī Viedokļa V daļā sniegtais pārskats par Valsts prezidenta funkcijām Eiropas Savienības valstīs, kas atklāj visai plašu variāciju spektru parlamentārā un semiprezidentālā modeļa ietvaros. Izšķirošais attiecīgā risinājuma novērtējuma kritērijs ir, vai tas ir adekvāts visas valsts konstitucionālās sistēmas kontekstā, t.i., vai tas optimāli atbilst attiecīgās valsts konkrētajai institucionālā izkārtojuma loģikai, kā arī ņem vērā tās politiskās kultūras īpatnības.

[11] Šis Viedoklis balstās uz pašreizējo Satversmē noteikto Latvijas parlamentārās demokrātijas institucionālo izkārtojumu. Tā mērķis ir – šī izkārtojuma ietvaros – uzlabot Valsts prezidenta funkcijas, lai pilnīgāk izmantotu Valsts prezidenta institūta potenciālu valsts konstitucionālo orgānu savstarpējās līdzsvara un atsvara sistēmas ietvaros. Tas nozīmē – veicināt Valsts prezidenta kā politiska, bet partijiski neitrāla valsts konstitucionālā orgāna līdzdalību valsts politiskajos procesos Satversmē nostiprinātās leģitimitātes bāzes ietvaros.

[12] Šis Viedoklis nav iecerēts kā pienesums diskusijai par Latvijas tradicionālās parlamentārās demokrātijas nomaīņu ar semiprezidentālu vai pat prezidentālu demokrātiju, pie tam Komisija vēlreiz uzsver, ka tās ieskatā šāda tikai mehāniska nomaīņa nepiepildītu ar to saistītās cerības (skat. 6.§). Turklāt esošās parlamentārās demokrātijas sistēmas nomaīņa izjauktu pastāvošo valsts konstitucionālo orgānu savstarpējo līdzsvara un atsvara sistēmu, tā prasītu jaunu visaptverošu konstitucionālo orgānu pilnvaru izvērtējumu un fundamentālus Satversmes grozījumus.

[13] Viedokļa sākumā tiks iezīmēta valsts varas dalīšanas principa noteiktā varas līdzsvara un atsvara sistēma, īpašu uzmanību pievēršot Valsts prezidenta lomai (14.-40.§). Tad sekos pārskats par līdzšinējo diskusiju par Valsts prezidenta lomu (41.-58.§) un salīdzinoša Valsts prezidentu funkciju analīze citās Eiropas Savienības parlamentāri demokrātiskajās republikās (59.-86.§). Viedokļa galvenā daļa būs veltīta Valsts prezidenta funkciju analīzei un priekšlikumiem, kas varētu uzlabot šo funkciju pildīšanu, nemainot Latvijas parlamentārās demokrātijas iekārtu pēc būtības (87.-220.§). Viedokli noslēgs secinājumi un priekšlikumi (XII nodaļa).

II. Varas dališanas princips un Satversmē noteiktā varas līdzsvara un atsvara sistēma

1. Valsts varas dališanas princips Satversmē

[14] Latvijas Satversmes paredzētā valsts institucionālā sistēma balstās uz valsts varas dališanas principu.⁴

Varas dališanas princips, pirmkārt, ir ietverts Satversmes 1.panta jēdzienā “demokrātija” un, otrkārt, tas izriet no Satversmes sistēmas. Varas dališanas princips nozīmē, ka visa valsts darbība pēc savas būtības funkcionāli ir iedalīta trijos darbības veidos jeb valsts varas funkcionālos atzaros – likumdošanā, izpilddarbībā un tiesas spriešanā. Vienkāršoti šie trīs valsts varas darbības veidi tiek apzīmēti arī par trim varām – likumdošanas varu, izpildvaru un tiesu varu.

[15] Likumdošana ir valsts darbība, kuras rezultātā tiek radītas, atceltas, atzītas par spēku zaudējušām vai grozītas vispārsaistošās pozitīvo tiesību normas.

[16] Tiesas spriešana ir valsts darbība, kuras rezultātā neatkarīgā un objektīvā institūcijā (tiesā) kontradiktoriskā (jeb pušu) procesā starp tiesību subjektiem tiek izšķirts strīds par tiesībām.

[17] Savukārt izpildvaras darbības tiesību zinātnē līdz šim nav izdevies pozitīvā veidā precīzi definēt. Šīs darbības ir ārkārtīgi daudzveidīgas, tādēļ tās visas grūti ietvert vienotā definīcijā, lai gan pamatā tās ir likumdevēja noteikto uzdevumu izpilddarbības. Tādēļ aptuvena (bet ikdienas praksē parasti pietiekoša) izpildvaras darbību definīcija nosaka, ka izpilddarbības ir likumdevēja noteikto uzdevumu izpilde. Turpretim precīza definīcija ir iespējama tikai negatīvā formā: izpildvaras darbības ir visas tās valsts darbības, kas nav nedz likumdošana, nedz tiesas spriešana.

[18] Valsts varas dalījuma trijos varas atzaros mērķis un jēga ir samazināt valsts varas bīstamību indivīda brīvībai, panākt valsts darbības mērenību, paaugstināt tās lēmumu racionalitātes līmeni. Ja indivīda brīvība valsts politikajā filozofijā ir akceptēta kā aksiomātiska pamatvērtība, tad šis valsts uzbūves princips kalpo kā instruments, kas padara neiespējamu vai vismaz stipri apgrūtina brīvas sabiedrības pretmeta – absolūtas vai totalitāras sabiedrības – izveidošanos.

Sadalot valsts varu trijos funkcionālos atzaros un piešķirot to īstenošanas kompetences dažādiem valsts orgāniem, kuri vēl papildus arī “hori-

zontāli” viens otru kontrolē, katram no tiem “vertikālā” vara pār individu ir ierobežotāka nekā tad, ja visa vara būtu koncentrēta viena valsts varas orgāna rokās. Tā kā viena valsts varas atzara darbība ir pakļauta cita valsts varas atzara neatkarīgai kontrolei (it sevišķi izpildvaras un likumdevēja varas atzari ir pakļauti tiesu varas atzara kontrolei), tad tie ir saistīti ar nepieciešamību savu rīcību pamatot un attaisnot, kas paaugstina attiecīgās rīcības racionalitātes līmeni.

[19] Turpretim, ja valsts vara funkcionāli ir vienota (kā jo sevišķi totalitārā sabiedrībā), tad indivīdam kāds valsts varas atzars nevar būt par “sabiedroto” cīņā pret iespējamu citas valsts varas atzara varas pārmērīgu uzkundzēšanos. Tādēļ tas ir viens no demokrātiskas un tiesiskas valsts iekārtas obligātajiem pamatprincipiem.

2. Triju valsts varas atzaru līdzsvara un atsvāra sistēma

[20] Atbilstoši valsts varas dalīšanas principam triju funkcionālo valsts varas atzaru īstenošana institucionāli ir sadalīta starp Satversmē noteiktiem valsts orgāniem.

Tomēr starp trijiem valsts funkcionālajiem darbības veidiem un Satversmē noteikto valsts orgānu kompetenci nepastāv pilnīga sakritība tādā veidā, ka par katru no tiem būtu atbildīgs tikai viens valsts orgāns. Tas ir redzams jau no tā vien, ka, kamēr pastāv tikai trīs valsts darbības formas – likumdošana, izpilddarbība un tiesas spriešana –, tikmēr Satversmē ir paredzēti septiņi valsts konstitucionālie orgāni – Pilsoņu kopums, Saeima, Ministru kabinets, Valsts prezidents, Valsts kontrole, vispārējās jurisdikcijas tiesu sistēma ar Augstāko tiesu priekšgalā un Satversmes tiesa.⁵

[21] Varas dalīšanas princips Latvijas valsts institucionālajā sistēmā tiek īstenots divās pakāpēs pēc likuma-izņēmuma principa.

[22] Pirmā pakāpe nosaka visu valsts varas dalījumu trijos funkcionālos varas atzaros. Tas nozīmē, ka jebkura valsts darbība pēc tās materiālā satura ir kategorizējama vai nu kā likumdošanas, izpildvaras, vai tiesu varas funkciju īstenošana un ka šo funkciju īstenošana pamatā ir uzticēta kādam valsts orgānam.

Satversme likumdošanas varas īstenošanu ir uzticējusi galvenokārt (bet ne ekskluzīvi) Saeimai, izpildvaru galvenokārt (bet ne ekskluzīvi) Ministru kabinetam, bet tiesu varu – tiesu sistēmai ar Satversmes tiesu un Augstāko tiesu priekšgalā (neizslēdzot iespēju arī abos pārējos valsts varas

atzaros izveidot kvazitiesu⁶ iestādes⁷). Tiktāl valsts orgānu institucionālā sistēma atbilst funkcionālajiem varas atzariem.

[23] Savukārt otrā pakāpē no šī dalījuma tiek izdarīti izņēmumi, piešķirot citam valsts orgānam zināmu kompetenci tajā funkcionālajā valsts varas atzarā, kas nav tā pamatkompetence, kā arī nosakot, ka blakus galvenajam attiecīgās valsts varas funkcionālā atzara īstenotājorgānam daļu no šīs varas atzara īsteno cits orgāns.

[24] Pastāv triju veidu izņēmumi no varas funkcionālā pamatdalījuma.

Pirmkārt, atsevišķa daļa no attiecīgās funkcijas īstenošanas ir uzticēta nevis tam valsts orgānam, kam tā ir pamatkompetence, bet gan citam valsts orgānam, kura pamatkompetence ir cita. Piemērs: daļu no likumdošanas funkciju kopuma blakus Saeimai īsteno arī pilsoņu kopums, Ministru kabinets, kā arī pašvaldību vēlētie orgāni.

Otrkārt, citam valsts orgānam ir piešķirtas obligātas vai fakultatīvas līdzdarbības tiesības. Piemēram, Ministru kabinetam ir piešķirtas fakultatīvas likumdošanas iniciatīvas tiesības.

Treškārt, viens valsts orgāns kontrolē citu valsts orgānu un tā padotības sistēmā atrodas iestādes. Tipiski piemēri ir Satversmes tiesas kontrole pār pārējo valsts orgānu pieņemtajiem normatīvajiem aktiem un administratīvo tiesu kontrole pār valsts pārvaldes darbību.

[25] Līdz ar to valsts varas dališanas principu nedrīkst uztvert vienkāršoti, shematiski.⁸ Varas dališanas princips nenožīmē, ka trīs valsts varas atzari pastāv nesaistīti blakus viens otram un darbojas pilnīgi neatkarīgi viens no otra. Šāda valsts nespētu saskaņoti un konsekventi darboties.

Nepieciešamība sasniegt varas dališanas mērķus atsevišķos gadījumos pieļauj atkāpes no varas dališanas principa formālas īstenošanas, ja šādas atkāpes padara valsts varas funkciju īstenošanu efektīvāku, nostiprina kādas valsts institūcijas neatkarību no citas varas vai nodrošina triju varas atzaru savstarpējā līdzsvara un atsvara sistēmas funkcionēšanu.⁹

[26] Tādēļ varas dališanas princips jāsaprot kā komplekss mehānisms, kas sastāv no triju varu funkcionāla pamatdalījuma un ar izņēmumiem no tā. Saskaņā ar šo principu valsts vara tiek sadalīta trijos funkcionālos atzaros, kurus pamatā īsteno šī atzara galvenais valsts orgāns, taču no šī pamatdalījuma pastāv pārdomāti izņēmumi, kur viena valsts varas atzara funkciju īstenošanā pakārtoti piedalās arī pamatā pie cita valsts varas at-

zara piederošas institūcijas. Tādā veidā tiek panākta funkcionālo varas atzaru institucionāla atdalīšana un vienlaikus daļēja sasaiste un pārklāšanās. Šie trīs valsts varas atzari tādējādi veido kompleksu valsts varas līdzsvara un atsvara sistēmu (*checks and balances*), kas ir valsts varas dalīšanas principa mērķis un rezultāts.¹⁰

III. Valsts prezidenta funkcijas un vieta Satversmes noteiktajā varas dalīšanas sistēmā

[27] Satversmes noteiktajā valsts varas dalīšanas sistēmā, kur trīs valsts varu atzarus īsteno septiņi valsts konstitucionālie orgāni, tie veido savstarpēji saskaņotu sistēmu, kurā katram no šiem orgāniem ir sava vieta un loma. Arī Valsts prezidentam šajā sistēmā ir sava vieta un loma, kas izriet no šī valsts konstitucionālā orgāna, kā tas Satversmē ir koncipēts, būtības.

[28] Valstīs, kurās ir Valsts prezidents, tas attiecīgajā valsts iekārtā ir valsts galvas postenis. Šis valsts amatpersonas pozīcijas vēsturiski sakņojas konstitucionālā monarha pozīcijā, kurš, lai gan ar krietni samazinātu varu kā pirms tam absolūtā monarhijā, joprojām tika uzskatīts par valsts galvu. Monarhijai daudzās valstīs nomainoties ar demokrātiski republikānisku valsts iekārtu, valsts galvas pozīciju turpmāk ieņēma vēlētās, tātad demokrātiski leģitimētās Valsts prezidents.¹¹

[29] Valsts galvam mūsdienīgu demokrātiskā valstī ir gan ārējās, gan iekšējās funkcijas. Ārējās funkcijas vispirms nosaka starptautiskās publiskās tiesības, kā arī konstitūcija. Saskaņā ar to valsts galva ir viena no amatpersonām, kas to reprezentē starptautiski (tas var arī nebūt Valsts prezidents, piemēram, 1920.-1922.gadam Latvijā nebija Valsts prezidenta, Latvijas valsts galvas starptautisko funkciju veica Satversmes Sapulces prezidents. Līdzīgi tas bija arī deviņdesmito gadu sākumā, kad to veica Augstākās padoles priekšsēdētājs¹²).

[30] Savukārt valsts galvas iekšējās funkcijas nosaka tikai konstitūcija. Tiesa, bez valsts galvas iekšējās funkcijas var arī iztikt, taču mūsdienās tādu piemēru ir ļoti maz (piemēram, Šveicē saskaņā ar 1999.gada konstitūciju valsts galvas funkciju – pie tam faktiski tikai ārējo funkciju – rotācijas kārtībā pilda viens no ministriem; Igaunijas 1920.gada konstitūcijā bija paredzēts, ka parlamentam atbildīgās valdības vadītājs – valsts vecākais – vienlaikus pilda arī valsts galvas funkciju).

[31] Demokrātiskā valstī valsts galvas iekšējās funkcijas minimums ir valsts vienotības (vairāk vai mazāk simboliska) reprezentācijas funkcija. Tā ir zināms politisks un morāls atsvars pārējo valsts orgānu konstitucionālajam pretnostatījumam. Tas dod iespēju pilsoņiem “saredzēt” un labāk identificēties ar valsti kopumā, kas ir svarīgs faktors sabiedrības valstiskās apziņas veicināšanai, bez kuras demokrātija nevar labi funkcionēt. Šādu minimālu funkciju šodien Eiropas konstitucionālajās monarhijās veic monarhs, bet demokrātiskās parlamentārās republikās – Valsts prezidents.

[32] Valsts prezidents parlamentārā demokrātijā ir politisks valsts konstitucionāls orgāns tāpat kā valdība un parlaments (bet citādi kā tiesa, kas nav politiska institūcija), taču tas nav partijiski politisks valsts orgāns.

Tā kā parlamentārā demokrātijā Valsts prezidentam, atšķirībā no konstitucionālajām monarhijām, ir demokrātiskā leģitīmācija, Valsts prezidenta funkcijas var tikt paplašinātas, iet tālāk kā tīri reprezentatīvās funkcijas. Tajās parasti ir ietvertas arī tādas kompetences, kuras īstenojot, vairāk jāņem vērā sabiedrības intereses kopumā (kādas tās ir Valsts prezidenta ieskatā), kā tikai parlamenta politiskā vairākuma – demokrātijā pilnīgi leģitīmās – intereses un politiskie priekšstati.

[33] Tādēļ viņam bez jau minētās minimālās valsts vienotības simboliskās reprezentēšanas funkcijas (skat. 31.§) ir piešķirtas vairāk vai mazāk ietekmīgas papildu kompetences (skat. tālāk 62.-63.§), kurās viņš kā politisks, bet partijiski neitrāls valsts konstitucionāls orgāns patstāvīgi darbojas vai līdzdarbojas valsts varas īstenošanā un ar savām formālām pilnvarām (un personīgo un amata autoritāti) ietekmē valsts (it sevišķi valdības un parlamenta) lēmumu pieņemšanas procesu, to zināmā mērā virzot un koriģējot tā, lai šajā procesā tiktu ietverti arī aspekti, kas nav tikuši ietverti valdības koalīcijas apsvērumos. Tātad blakus valdības koalīcijas priekšstatiem par sabiedrības kopējām interesēm Valsts prezidentam ir dota iespēja tās definēt arī no cita skatpunkta. Tādā veidā tiek pilnīgāk izmantots Valsts prezidenta kā “neitrālas varas”¹³ (*pouvoir neutre*) iespējamais potenciāls.

[34] Valsts prezidenta loma ir politiska¹⁴, taču atšķirīga no abu spēcīgo politisko orgānu – valdības un parlamenta – lomas. Viņam jābūt spējīgam uz atšķirīgu politisku skatījumu uz valsts jautājumiem no parlamenta un valdības, kuri īsteno savu – vēlēšanu vairākuma demokrātiski leģitīmē-

to – politisko skatījumu uz valsts attīstību. Valsts prezidentam jāprot to formulēt un pārstāvēt. Valsts prezidenta skatījums uz šiem jautājumiem atsevišķos gadījumos var atšķirties no attiecīgā demokrātiskā politiskā vairākuma priekšstatiem, taču kurš parlamentārā demokrātijā tomēr beigās paliek atbildīgs par šo lēmumu. Valsts prezidenta loma šeit ir koriģējoša, mērenību un saprātīgumu veicinoša; tā var stāvēt ārpus valsts politikas centrā atrodošās “valdības vairākuma – opozīcijas” loģikas.

[35] Jāuzsver, ka runa te ir tikai par parlamentāru, nevis prezidentālu vai semiprezidentālu demokrātiju, kur prezidents nav “neitrāls spēks”, bet gan kā izpildvaras vadītājs pārstāv kādu politisko partiju vai to koalīciju.

[36] Principā atbilstoši šādai koncepcijai Latvijas konstitucionālajā sistēmā valsts galvam – Valsts prezidentam – piešķirtas funkcijas gan izpildvaras, gan likumdevēja varas, gan tiesu varas atzarā. Tādējādi viņš ir iesaistīts visu triju varas funkcionālo atzaru īstenošanā.

[37] Tomēr viņš nav neviena no triju varas atzaru galvenajiem īsteno-tājiem (sal. iepriekš 22.§). Darbojoties katrā attiecīgajā varas atzarā, Valsts prezidents īsteno tikai nelielu daļu no tā. Pie tam Valsts prezidents pamatā iesaistās tikai noteiktā konkrētā procesa stadijā, nevis virza visu attiecīgā lēmuma (plašā nozīmē) procesu. Piemēram, Valsts prezidents nominē Ministru prezidenta kandidātu, kas ir sākuma stadija valdības veidošanas procesā, viņš var iniciēt likumprojektu Saeimā, kas ir likumdošanas procesa sākuma stadija, viņš var apžēlot notiesātos, kas nosacīti ir tiesas procesa pēdējā stadija, u.tml.

[38] Tādēļ, salīdzinot ar pārējiem sešiem valsts konstitucionālajiem orgāniem, kuriem katram ir sava pamata darbības joma, kur tie darbojas pašu atbildībā (bet, protams, citu valsts orgānu uzraudzībā) un kuri lielā mērā (lai arī daudzos gadījumos ne pilnībā un ne ekskluzīvi) virza attiecīgā lēmuma procesu no sākuma līdz galam, Valsts prezidenta loma ir citāda: viņa galvenā loma ir iesaistīties noteiktā politiskā situācijā vai citu valsts konstitucionālo orgānu lēmuma pieņemšanas procesa stadijā un ar savu darbību dot noteiktu impulsu šīs situācijas atrisināšanā vai lēmuma uzlabošanā.

Piemēram, Valsts prezidenta tiesība noteiktā situācijā atlaist Saeimu ir domāta, lai rastu izeju no politiskas krīzes, Valsts prezidenta tiesība nodot likumu otrreizējai caurlūkošanai vai pārbaudei Satversmes tiesā ir domāta

likuma politiskās lietderības un juridiskās kvalitātes (tiesiskuma) uzlabošanai, Valsts prezidenta tiesība apžēlot notiesātos ir domāta, lai panāktu augstāku taisnīguma līmeni, utt.

[39] Izvērtējot Valsts prezidenta kompetences, jāuzdod jautājums, vai, ņemot vērā Valsts prezidenta kā “neitrāla spēka” iespējas parlamentārajā demokrātijā, kā arī Latvijas politiskās kultūras specifiku, it īpaši politisko partiju ietekmi sabiedrībā, to kompetenci, stabilitāti un valstiskās atbildības līmeni, pašreizējais kompetenču sadalījums starp Valsts prezidentu un pārējiem valsts konstitucionālajiem orgāniem ir optimāls?

[40] Izvērtējot šo jautājumu, Konstitucionālo tiesību komisija konstatē, ka Valsts prezidenta kā valsts konstitucionāla orgāna potenciāls Latvijas parlamentārās demokrātijas iekārtā nav pilnībā izmantots. Tādēļ Valsts prezidenta kompetences dažos aspektos būtu jāprecizē vai jāpaplašina, kā arī jākonkretizē Valsts prezidenta atbildība.

IV. Konstitucionālā diskusija par Valsts prezidenta funkcijām un prakses attīstību

[41] Diskusijas par Valsts prezidenta funkcijām ar lielāku vai mazāku intensitāti norisinājušās gan parlamentārisma pirmajā posmā, gan pēc neatkarības atgūšanas. Kā pamatoti norādījis Valdis Blūzma, “neviens cits Latvijas Republikas valsts varas institūcija par politisko diskusiju objektu nav bijusi tik bieži kā Valsts prezidenta institūcija.”¹⁵

1. Diskusija pirmajā parlamentārisma periodā (1922-1934)

[42] Pagājušā gadsimta trīsdesmito gadu juridiskajā literatūrā Satversmes sapulces noteiktais un Satversmes sākotnējā tekstā norādītais Valsts prezidenta amats raksturots kā “*valsts varas orgāns sui generis ar nelielu patstāvīgās rīcības kompetenci, bet plašām veto tiesībām svarīgos administratīvajos jautājumos*”¹⁶. Šāds vērtējums lielā mērā saskan ar Satversmes projekta tēzēm, kurās norādīts, ka “*Valsts prezidentam piešķiramas reprezentatīvas un dažas citas funkcijas, bet ne patstāvīgas varas tiesības*”.¹⁷

[43] Idejas par kardinālu Satversmē noteiktās sistēmas maiņu parādījās pagājušā gadsimta trīsdesmito gadu sākumā. Savu Satversmes grozījumu projektu izstrādāja Latviešu nacionālā apvienība, tomēr tas neguva plašāku atbalstu.¹⁸ 1931.gada februārī Saeimā tika iesniegts Satversmes grozījumu projekts, kas paredzēja Valsts prezidentam tiesības atlaist Saeimu, un

vienlaikus tika rosināts Valsts prezidentu ievēlēt vispārējās vēlēšanās. Lai gan Saeima šo projektu nodeva izskatīšanai publisko tiesību komisijai, tas tālāku virzību neguva. Projekts tika saistīts ar Nacionālā bloka priekšvēlēšanu kampaņu, jo 1931.gada rudeni bija kārtējās Saeimas vēlēšanas.

[44] Par pirmā parlamentārisma perioda nopietnāku un visplašāk apspriesto mēģinājumu būtiski pārveidot Satversmē nostiprināto varas sadalījumu un pārskatīt Valsts prezidenta funkcijas uzskatāms Latviešu Zemnieku savienības 4.Saeimā iesniegtais Satversmes grozījumu projekts, kurš paredzēja Saeimas pilnvaru ierobežošanu un Valsts prezidenta pilnvaru paplašināšanu, vienlaikus ierosinot Valsts prezidentu ievēlēt tiešās vēlēšanās. Projekts paredzēja Valsts prezidentam tiesības bez tautas nobalsošanas atlaist Saeimu, tiesības apstiprināt Ministru prezidentu un ministrus, tiesības prasīt, lai valdība vai atsevišķi ministri noliek savas pilnvaras, tiesības apstiprināt tiesnešus, tiesības vairākkārt iebilst Saeimas pieņemtajiem likumiem un “drošības un kārtības labad” ierobežot vai pat pilnīgi atcelt pilsoniskās brīvības (preses, biedrošanās, sapulču, streika un dzīvokļa neaizskaramības tiesības)¹⁹.

[45] Šis Latviešu Zemnieku savienības projekts izraisīja plašas debates, un zīmīgi, ka otrais Latvijas prezidents Gustavs Zemgals šajā laikā puda viedokli, ka “*Valsts prezidents jāvēl no tautas tieši un viņam jādod tiesības atlaist Saeimu*”.²⁰ Vienlaikus bijušais Valsts prezidents arī uzskatīja, ka “*noteikti jānoraida viss, kas var izaudzēt lielākus vai mazākus “hitlerīšus”*”²¹. Izskatot projektu otrajā lasījumā, Saeima noraidīja priekšlikumu par Valsts prezidenta tiesībām pirms termiņa atlaist Saeimu un ierobežot vai atcelt pilsoniskās brīvības. Paužot neapmierinātību par šādu Saeimas vairākuma nostāju, Latviešu Zemnieku savienības deputāts Alfrēds Bērziņš frakcijas vārdā paziņoja, ka “*Valsts prezidenta vēlēšanai no tautas, tāpat turpmākiem pārgrozījumiem ir vairāk redakcionālas, ne faktiskas dabas saturs un Zemnieku savienība ar tiem nevarēs samierināties*”.²²

[46] Vērtējot šo Latviešu Zemnieku Savienības Satversmes grozījumu projektu, izteikti dažādi viedokļi.²³ Bijušais Saeimas deputāts Fēlikss Cielēns (viens no “Satversmes tēviem”) atzinis, ka faktiskie un šķietamie trūkumi valsts iekārtā tika vienīgi izmantoti demagoģiskai kūdīšanai pret Satversmi un apvērsuma sagatavošanai.²⁴ Arī Aivars Stranga šajā sakarā paudis viedokli, ka šis projekts bija paredzēts tikai kā izrāde, kas piese-

dza apvērsuma gatavošanu.²⁵ Vienlaikus literatūrā izteikts pieļāvums: ja grozījumi tiktu pieņemti atbilstoši otrajā lasījumā veiktajām korekcijām, demokrātija Latvijā, iespējams, tiktu attīstīta un nostiprināta, vairāk sabalansējot varas zarus.²⁶ Izteikts arī pieņēmums, ka “ļoti iespējams, ka tā bija maksimālā programma, kurā jau iepriekš bija iestrādāts atkāpšanās mehānisms”.²⁷

2. Diskusija neatkarības atgūšanas cīņas gaitā un periodā pēc neatkarības atjaunošanas (1989-2010)

[47] Idejas par Latvijas valsts konstitucionālo iekārtu parādījās atmodas perioda presē vēl pirms Tautas frontes uzvaras 1990.gada vēlēšanās. Savu Latvijas Republikas Konstitūcijas projektu laikrakstā “*Atmoda*”²⁸ bija publicējuši divi juristi – Ints Upmacis un Egils Radziņš. Projekts paredzēja, ka Saeima ir “*augstākais valsts varas orgāns*”. Tas neparedzēja atsevišķu Valsts prezidenta amatu, bet projekta 29.pants paredzēja Saeimas priekšsēdētājam tiesības pārstāvēt Latvijas Republiku starptautiskajos sakaros, tātad pildīt valsts galvas ārējo funkciju.

[48] Izpildot 4.maija deklarācijas par Neatkarības atjaunošanu noteikumus, Latvijas Tautas frontes frakcijas Augstākajā padomē darba grupa Aivara Endziņa vadībā 1991.gada vasarā bija izstrādājusi Latvijas Republikas pamatlikumu pārejas periodam.²⁹ Arī šis projekts neparedzēja atsevišķu Valsts prezidenta amatu, bet projekta 71.pants Augstākās padomes priekšsēdētājam paredzēja tiesības parakstīt likumus, virzīt kandidatūras Ministru padomes priekšsēdētāja, Augstākās tiesas priekšsēdētāja un dažiem citiem amatiem, kā arī pārstāvēt Latvijas Republiku starpvalstu sarunās un parakstīt starptautiskos līgumus. Arī šis projekts tālāku virzību neguva.

[49] Sanākot 5.Saeimai uz pirmo sēdi 1993.gada 6.jūlijā Satversmes darbība tika atjaunota pilnā apjomā. Valsts prezidents tika ievēlēts Satversmē noteiktajā kārtībā. Faktiski Valsts prezidenta funkcijas 1993.gadā bija tādas pašas kā uzreiz pēc Satversmes pieņemšanas. Jāatzīmē, ka jau pirmajā 5.Saeimas sēdē deputāts Kide rosināja izdarīt tās izmaiņas Satversmē, kuras nepaguva izdarīt 4.Saeima. Proti, noteikt, ka Latvijas Valsts prezidentu vispārējās, vienlidzīgās un tiešās vēlēšanās ievēl visi pilntiesīgie Latvijas pilsoņi.³⁰

[50] 1995.gadā atklātībā nāca divi Satversmes grozījumu projekti, kuros bija ietvertas idejas par Valsts prezidenta pilnvaru palielināšanu – pirmo bija sagatavojusi ārpusparlamentārā Maznodrošināto politiskā apvienība, kura rosināja tautas vēlētu Valsts prezidentu ar paplašinātām pilnvarām.³¹ Otro bija izstrādājusi Saeimā pārstāvētā Latvijas Zemnieku savienība. Tā jau sāka parakstu vākšanu, lai savāktu nepieciešamo parakstu skaitu un varētu iesniegt Saeimā vienpadsmit Satversmes pantu grozījumus, tajā skaitā ierosinot tautas vēlētu Valsts prezidentu.³²

[51] Toreizējais Latvijas Zemnieku savienības sekretārs A.Zunda apgalvoja, ka projekts neskar Satversmē iestrādātos likumdošanas un izpildvaras attiecību pamatprincipus, taču tautas vēlēts, politiski atbildīgs prezidents var iejaukties procesos un izvirzīt varas centriem savas kandidātūras. Projekts paredzēja iespēju paplašināt Valsts prezidenta pilnvaras, nevis tās konkrēti ierakstot Satversmes tekstā, bet ar likumu palīdzību. Lai gan izdevās savākt 10 000 vēlētāju parakstu, tomēr otrajā parakstu vākšanas stadijā projekts 1/10 vēlētāju parakstus nesavāca. Kampanijas gaitā ierosinātāji nespēja pārliecināt par projekta nepieciešamību un projekts saņēma argumentētus iebildumus.³³

[52] 1997.gadā Saeima pieņēma grozījumus Satversmē un ar šiem grozījumiem tika precizēta Valsts prezidenta tiesība apžēlot. Ar šiem grozījumiem Valsts prezidenta tiesība tika sasaistīta ar likumā noteiktu kārtību (Satversmes 45.pants 4.12.1997. likuma redakcijā).

[53] 1997.gadā izskanēja arī aicinājumi ievēlēt jaunu Satversmes Sapulci un tādējādi veidot jaunu Satversmi.³⁴ Līdzīgu aicinājumu izteikuši arī daži bijušie Augstākās padomes deputāti, kuri 2009.gada novembrī aicināja veidot plašu tautas kustību valsts reformu atbalstam, lai panāktu Satversmes Sapulces ievēlēšanu.³⁵

[54] 1998.gada maijā toreizējais Valsts prezidents Guntis Ulmanis rosināja sākt nopietnu darbu pie jaunas konstitūcijas izstrādāšanas, savu nostāju motivējot ar to, ka divdesmit pirmajā gadsimtā Latvijai vajag jaunu konstitūciju, jo gan stilistika, gan formulējumi, gan sadalījums vairs neatbilst Latvijas nākotnes interesēm visos jautājumos.³⁶ Šajā laikā vairums politisko partiju par Valsts prezidenta ievēlēšanu tiešās vēlēšanās un pilnvaru palielināšanu (Satversmes grozīšanu) izteicās piesardzīgi, apzinoties, ka tas radīs jaunu varas centru, tomēr Latvijas Zemnieku savienība turpi-

nāja uzturēt ideju par tautas vēlētu Valsts prezidentu, rosinot tam piešķirt vairākas nozīmīgas tiesības – ierosināt neuzticības izteikšanu valdībai, atsevišķu ministru atlaišanu, paplašinot pilnvaras starptautisko līgumu parakstīšanā, tomēr noraidot Valsts prezidenta tiesību palielināšanu attiecībā uz Saeimas atlaišanu.³⁷ Izskanēja arī Jura Bojāra viedoklis, ka *“valsts pamatlikums ir galīgi novecojis un absolūti neatbilst mūsdienu prasībām”*³⁸. Turpretī Ilmārs Bišers paudis pretēju viedokli, ka veca konstitūcija nav negods.³⁹

[55] Diskusija par Satversmē noteiktajām Valsts prezidenta pilnvarām ar jaunu sparū atsākās 2001.gadā, kad publiski tika apspriests profesora J.Bojāra vadībā sagatavotais faktiski jauns Satversmes teksts.⁴⁰ Tajā Valsts prezidentu tika piedāvāts vēlēt tiešās vēlēšanās un piešķirt viņam vairākas jaunas pilnvaras – piemēram, tiesības iecelt amatā un atstādināt vai atlaist no tā Augstākās tiesas priekšsēdētāju, Satversmes tiesas priekšsēdētāju, ģenerālprokuroru, valsts cilvēktiesību pilnvaroto, valsts kontrolieri, kā arī citas augstākās valsts amatpersonas likumā noteiktajos gadījumos. Projektā vienlaikus tika paredzētas Valsts prezidenta tiesības ierosināt neuzticības balsojumu Saeimā Ministru prezidentam, Ministru kabinetam vai ministram, tiesības noteiktos gadījumos atlaist Saeimu, kā arī tiesības pieprasīt no Saeimas likumu autentiskus skaidrojumus un viedokli no tiesu varas institūcijām.

[56] Lai gan autori bija iecerējuši panākt, lai par šo projektu notiek tautas nobalsošana, tomēr tiem neizdevās savākt tā organizēšanai nepieciešamo parakstu skaitu, kas liecina par sabiedrības visai vājo atbalstu šim projektam. Projekts saņēma arī lielu kritikas devu no lietpratēju puses.⁴¹

[57] Salīdzinot 1922.gadā sākotnēji noteiktās Valsts prezidenta funkcijas un pašlaik Satversmē noteikto, jākonstatē, ka būtisku pilnveidojumu nav. Apžēlošanas tiesību sasaistīšana ar likumā noteikto kārtību un termiņa pagarināšana Satversmes 71. un 72.pantā neatstāj būtisku iespaidu uz Valsts prezidenta pilnvaru apjomu.

[58] Tomēr Valsts prezidenta pilnvaru apjoms ir atkarīgs ne tikai no Satversmē normatīvi noteiktā, bet arī no konkrētā Valsts prezidenta personības, kā arī konkrētās politiskās situācijas. Praksē, līdzīgi kā citās valstīs, Valsts prezidenta personisko īpašību vai citu faktoru ietekmē Valsts prezidenta faktiskā loma un funkciju realizēšana var visai ievērojami at-

šķirties; atsevišķu funkciju realizēšana var būt mazāk aktīva, savukārt citu funkciju realizēšana dažkārt visai būtiski paplašinājusi konstitucionāli noteiktos ietvarus. Piemēram, literatūrā atzīts, ka *“atšķirībā no citiem Valsts prezidenti J.Čakste visnotaļ interesējās par valsts ārpolitiku”*.⁴² Savukārt Alberts Kviesis savas prezidentūras laikā neiesniedza Saeimai nevienu likumprojektu, neatsūtīja tai otrreizējai caurlūkošanai nevienu pieņemtu likumu, nesasauca nevienu Ministru kabineta sēdi.⁴³ Vērtējot līdzšinējo Valsts prezidentu aktivitātes, profesors Jānis Peniķis izteicies, ka Guntis Ulmanis, neko nemainot ne Satversmes tekstā, ne ievēlēšanas kārtībā, ir ievērojami *“pastūmis uz āru”* savas ietekmes robežas.⁴⁴

V. Valsts galvas funkcijas Eiropas Savienības parlamentāri demokrātiskās republikās

[59] Balstoties uz varas dalīšanas principa īstenošanu praksē un funkciju un pilnvaru sadalījumu starp valsts varas orgāniem, konstitucionālo tiesību pētnieki atzīst klasiskās mūsdienu demokrātiskās valsts iekārtas formas – republikas⁴⁵ – sadalījumu parlamentārajās, prezidentālajās un jauktajās (semiprezidentālajās) republikās.⁴⁶ Eiropas Savienības dalībvalstīm – republikām⁴⁷ – ir raksturīgs parlamentāras demokrātijas valsts iekārtas modelis.⁴⁸

1. Valsts prezidenta kompetenču vispārējas iezīmes

[60] Turpmāk šeit tiks apskatīts tikai parlamentāri demokrātisko republiku valsts iekārtas modelis, atstājot prezidentālo un semiprezidentālo modeļu analīzi citam pētījumam. Pētot Eiropas Savienības parlamentāri demokrātisko republiku konstitucionālos aktus un par pamatu ņemot valsts galvas iecelšanas kārtību un pilnvaru apjomu, šīs valstis var sadalīt divās grupās. Proti, tādās, kurās valsts galvu ievēl pilsoņi tiešās vēlēšanās, un tādās, kurās ir parlamenta vēlēts Valsts prezidents.

[61] Tradicionāli parlamentāri demokrātiskās republikas prezidents neietilpst nevienā no valsts varas atzariem, taču ir saistīts ar katru no tiem. Kompetenču jomās, kurās par Valsts prezidenta darbību atbildību uzņemas valdība, viņa izdotajiem aktiem ir nepieciešama valdības, tās locekļu vai parlamenta vadītāja līdzparaksts jeb kontrasignācija.⁴⁹ Savukārt jomās, kur Valsts prezidents darbojas patstāvīgi, kontrasignācija nav paredzēta un viņš rīkojas paša atbildībā.

[62] Valsts prezidents šajās valstīs ir koncipēts primāri kā “neitrāls spēks” (*pouvoir neutre*), kura funkcijas ir galvenokārt ārpolitiskās reprezentācijas funkcija, valstiskuma un valsts vienotības reprezentācijas funkcija, politiskās integrācijas funkcija,⁵⁰ defensīvā (aizsardzības) funkcija, rezerves funkcija.⁵¹

[63] Lai pildītu šīs funkcijas, Eiropas Savienības parlamentāri demokrātisko republiku Valsts prezidentu kompetences vairāk vai mazāk aptver šādu tiesību un pienākumu spektru:

- pārstāvēt valsti starptautiskajās attiecībās,
- izsludināt vai pat apturēt parlamenta pieņemtos likumus, ierosināt likumus, veikt vai ierosināt to tiesiskuma pārbaudi,
- nominēt vai iecelt valdības vadītāju, dažās valstīs arī ministrus,
- nominēt vai iecelt bruņoto spēku vadību, valsts diplomātiskos pārstāvjus, kā arī citas augstas valsts amatpersonas,
- vadīt bruņotos spēkus,
- piešķirt valsts apbalvojumus un militārās dienesta pakāpes,
- apžēlot notiesātos.

[64] Valsts prezidenta pilnvaru termiņš visās Eiropas Savienības parlamentārās valstīs, izņemot Latviju un Maltu (kā arī Islandi, kas neietilpst Eiropas Savienībā, un Franciju, kas ir semiprezidentāla republika),⁵² ir garāks par parlamenta pilnvaru laiku. Lielākajā daļā valstu prezidentu ievēl uz pieciem gadiem, savukārt parlamenta pilnvaru termiņš ir četri gadi. Izņēmums ir Itālija, Austrija un Somija, kur starpība starp parlamenta un prezidenta pilnvaru laiku ir divi gadi. Itālijā valsts galvu ievēl uz septiņiem gadiem, parlamentu – uz pieciem, Austrijā un Somijā valsts galvu ievēl uz sešiem gadiem, parlamentu – uz četriem gadiem.

[65] Jākonstatē, ka nepastāv viennozīmīga korelācija starp Valsts prezidenta ievēlēšanas kārtību un viņa kompetenču apjomu.⁵³ Lai arī daudzās valstīs, kur prezidentu ievēl parlaments, viņa kompetenču apjoms ir mazāks nekā citās valstīs, kur prezidentu ievēl tauta, tomēr vienlaikus ir arī virkne valstu (Igaunija, Čehija, Ungārija), kur parlamenta vēlētam Valsts prezidentam ir plašāks kompetenču apjoms nekā tiešās vēlēšanās vēlētajū mandātu ieguvušam prezidentam (Austrija).

2. Valsts prezidenta kompetences nominēt vai iecelt valsts valdības vadītāju, saskaņot valdības sastāvu, nominēt vai iecelt citas augstas amatpersonas

[66] Šeit tiks tuvāk salīdzinoši apskatīta viena no galvenajām Eiropas Savienības parlamentāro demokrātijū Valsts prezidenta kompetencēm – tiesības nominēt vai iecelt valdības vadītāju, valdības locekļus un citas augstākās valsts amatpersonas un ierēdņus.⁵⁴ Šī Valsts prezidenta kompetence dažkārt tiek apzīmēta arī par Valsts prezidenta kreatīvo funkciju.⁵⁵

[67] Attiecībā uz Valsts prezidenta kompetenci nominēt vai iecelt valdības vadītāju, dažās valstīs arī saskaņot valdības sastāvu tās pamatā ir priekšstats, ka Valsts prezidents, nominējot valdības vadītāja amata kandidātu, kā “neitrāls spēks” no politiskās konkurences lauka spēj vislabāk atrast personu, kura vienlaikus varētu iegūt parlamenta politiskā vairākuma uzticību un kā persona nebūtu acīmredzami nepiemērota politisku vai personisku iemeslu dēļ (neraugoties uz iespējamu parlamenta vairākuma atbalstu). Tie paši apsvērumi attiecas arī uz vairākās valstīs Valsts prezidentam piešķirtajām iespējām tieši vai netieši ietekmēt arī pārējo valdības sastāvu.

[68] Savukārt attiecībā uz Valsts prezidenta kompetenci nominēt vai iecelt citas augstas valsts amatpersonas jākonstatē, ka vairumā gadījumu runa ir par profesionāliem amatiem (kuru pildītājiem nepieciešama augsta profesionāla kvalifikācija), taču kurām sakarā ar attiecīgo amatu lielo, arī netiešo politisko nozīmi valsts struktūrā ir nepieciešams arī politisks akcepts (profesionāli politiski amati). Šo amatpersonu nominācijas vai pat iecelšanas uzticēšana Valsts prezidentam pamatojas uz apsvērumu, ka politiskais Valsts prezidents kandidāta izmeklēšanu veiktu tā, ka (formālā procedūrā vai, kā parasti, neformālās un konfidencialās konsultācijās) tiek nodrošināta paredzētā profesionālā kvalifikācija, bet politisko akceptu (iecelšanas gadījumā) prezidents var sniegt pats vai (nominācijas gadījumā) neformālās un konfidencialās konsultācijās nodrošināt parlamenta akceptu. Rezultātā šāds profesionāli politisko amatpersonu iecelšanas process neļauj to pārāk politizēt, kas vēlāk varētu negatīvi atsaukties uz šo amatpersonu autoritāti un radīt šaubas par viņu partijiski politiskoneitralitāti.

a. Valdības vadītāja, valdības sastāva nominēšana, iecelšana, atcelšana

[69] Parlamenta ievēlēta Valsts prezidenta tiesības nominēt valdības vadītāja amata kandidātu ir noteiktas Latvijas, Igaunijas, Ungārijas un Vā-

cijas konstitūcijās. Pēc tam kandidātam, lai stātos amatā, jāsaņem parlamenta uzticība.

[70] Savukārt Čehijā, Itālijā, Grieķijā un Maltā Valsts prezidentam ir noteiktas tiesības iecelt valdības vadītāju, kā arī pēc valdības vadītāja ieteikuma iecelt amatā vai atlaist valdības ministrus. Tradicionāli pirms valdības vadītāja iecelšanas amatā valsts galva rēķinās ar vēlēšanu rezultātiem un konsultējas ar parlamentā ievēlētajām partijām. Grieķijas konstitūcija nosaka, ka Valsts prezidents iecel valdības vadītāja amatā tās partijas vadītāju, kas vēlēšanās ieguvusi lielāko vietu skaitu parlamentā.

[71] Neskatoties uz Valsts prezidenta tiesībām iecelt amatā valdības vadītāju, parlamentārajā demokrātijā pēc šīs iecelšanas jāsaņem arī parlamenta uzticības balsojums Valsts prezidenta ieceltajai valdībai.

[72] Pastāv arī tādi Valsts prezidenta, valdības un parlamenta attiecību modeļi, kur pēc valdības vadītāja nominēšanas un parlamenta uzticības saņemšanas, tālākais valdības sastāva noteikšanas process, kā arī jautājums par izmaiņām valdības sastāvā tiek risināts Valsts prezidenta un valdības vadītāja starpā (Igaunija, Ungārija).

Piemēram, Ungārijā parlaments apstiprina prezidenta izvirzīto valdības vadītāja amata kandidātu, kā arī var balsot par neuzticību valdības vadītājam, kas izraisa visas valdības atkāpšanos, taču ministru iecelšana un personāla pārmaiņas valdības iekšienē ir Valsts prezidenta ziņā, balstoties uz valdības vadītāja ieteikumu. Konstitūcijas nesniedz atbildi uz jautājumu, kā tiek risinātas situācijas, ja Valsts prezidentam ir iebildumi pret valdības vadītāja piedāvātajām ministru kandidatūrām. Piemēram, Čehijā šādi gadījumi tiek risināti konsultāciju ceļā⁵⁶.

[73] Lai arī Latvijas Satversme neparedz Valsts prezidenta tiesības saņemt kandidātus ministru amatam vai iecelt Ministru kabineta locekļus, tomēr vairāku gadu garumā ir izveidojusies prakse Valsts prezidenta izvirzītajam Ministru prezidenta amata kandidātam saņemt ar Valsts prezidentu iespējamos ārlietu ministra un aizsardzības ministra amata pretendentes,⁵⁷ jo šo jomu ministrijas ir saistītas ar Valsts prezidenta valsts starptautiskās reprezentēšanas un defensīvās funkcijas (valsts aizsardzība) īstenošanu.

[74] Ir parlamentāras valstis, kuru konstitūcijas paredz Valsts prezidenta tiesības atlaist parlamentu un izsludināt jaunas vēlēšanas, ja noteik-

tā termiņā vairāki pēc kārtas virzītie valdības vadītāja amata kandidāti neņem parlamenta vairākuma atbalstu (piemēram, Ungārija).

[75] Vairāku parlamentāro republiku konstitūcijas paredz, ka, stājoties amatā, valdības locekļi dod zvērestu vai solījumu Valsts prezidentam (piemēram, Čehija).

b. Ierēdņu, diplomātu, bruņoto spēku augstāko komandieru, citu valsts pārvaldes augstāko amatpersonu iecelšana un atbrīvošana

[76] Valsts prezidenta tiesības iecelt un atbrīvot no amata izpildvaras amatpersonas ir noteiktas vairāku Eiropas Savienības parlamentāro republiku konstitūcijās (piemēram, Vācijā, Itālijā, Grieķijā, Maltā).

[77] Daļā šo valstu konstitūciju attiecībā uz iepriekš minētajām Valsts prezidenta tiesībām iecelt amatā un/vai atbrīvot no tā citas amatpersonas, kas nav uzskaitītas konstitūcijā, ir ietverta norāde uz citiem tiesību aktiem, paredzot, ka Valsts prezidenta tiesības iecelt un atbrīvot izpildvaras amatpersonas var tikt vai ir noteiktas citos likumos (Itālija). Tādā veidā atvērti formulēta Valsts prezidenta tiesība dod iespēju, negrozot valsts pamatlikumam, mainīt viņa kreatīvās funkcijas apjomu.

[78] To valstu konstitūcijas, kurās *expressis verbis* paredzētas Valsts prezidenta tiesības iecelt un atcelt no amata ierēdņus (Vācija, Malta), ir ietverta norāde uz valdības vadītāja vai ministra līdzparaksta nepieciešamību. Arī tajos gadījumos, kad valsts galvas tiesība iecelt vai atcelt no amata izpildvaras amatpersonas ir noteiktas citos likumos, šādiem aktiem vai lēmumiem ir nepieciešams valdības locekļu līdzparaksts (Čehija).

c. Valsts prezidenta loma tiesu varas amatpersonu nominēšanā, iecelšanā un apstiprināšanā

[79] Visās Eiropas Savienības parlamentārās demokrātijās Valsts prezidents ir iesaistīts tiesu varas institūciju amatpersonu nominācijā vai iecelšanā. Šis iesaistes pakāpe ir atšķirīga.

[80] Valsts prezidenta kompetence attiecībā uz konstitucionālās tiesas locekļiem var izpausties kā tiesības iecelt konstitucionālās tiesas locekļus, nominēt vai ieteikt konstitucionālās tiesas locekļu kandidātus, pieņemt svinīgo solījumu no konstitucionālās tiesas locekļiem. Pie tam minēto pilnvaru apjoms nav saistīts ar Valsts prezidenta ievēlēšanas kārtību, šādas funkcijas piemīt gan parlamenta, gan tautas vēlētiem Valsts prezidentiem.

[81] Plašas pilnvaras konstitūcija piešķir Itālijas prezidentam – prezidents izvirza apstiprināšanai amatā piecus no piecpadsmit Konstitucionālās tiesas locekļiem,⁵⁸ taču šādam lēmumam nepieciešama līdzparakstīšana.⁵⁹ Čehijas Konstitucionālās tiesas tiesnešus amatā ieceļ Valsts prezidents, apstiprina Senāts, un pirms amata pienākumu pildīšanas uzsākšanas tiesnesim ir pienākums dot zvērestu Čehijas Valsts prezidentam.⁶⁰ Tiesības iecelt Konstitucionālās tiesas locekļus amatā pēc valdības vadītāja ieteikuma piešķirtas Maltas Valsts prezidentam.⁶¹

[82] Valstīs, kur konstitucionālā limenī pastāv Tieslietu padomes, to izveidošanā un darba organizācijā parasti līdzdarbojas arī Valsts prezidents. Var izšķirt tādas prezidenta pilnvaras kā tiesības iecelt tās locekļus, ieteikt kandidātus apstiprināšanai amatā, vadīt padomes darbu vai sēdes. Dažiem parlamenta ievēlētiem Valsts prezidenti valstu konstitūcijās piešķirtas pilnvaras vadīt Augstāko tiesu padomi (Itālija⁶²), ieņemt Tieslietu administrācijas komisijas priekšsēdētāja amatu (Malta⁶³).

[83] Attiecībā uz tiesu varas augstākajām amatpersonām Čehijas⁶⁴ Valsts prezidentam konstitūcijā noteiktas tiesības no Augstākās tiesas tiesnešu vidus iecelt Augstākās tiesas priekšsēdētāju un viņa vietnieku, savukārt Igaunijas⁶⁵ un Ungārijas⁶⁶ Valsts prezidenti konstitūcijā noteiktas tiesības izvirzīt apstiprināšanai parlamentā Augstākās tiesas priekšsēdētāja amata kandidātu. Bulgārijas⁶⁷ Valsts prezidents pēc Augstākās tieslietu padomes ierosinājuma ieceļ Augstākās kasācijas tiesas priekšsēdētāju un Augstākās administratīvās tiesas priekšsēdētāju (nepieciešama līdzparakstīšana⁶⁸).

Tiesības iecelt amatā tiesnešus piešķirtas Čehijas⁶⁹ Valsts prezidentam (nepieciešama valdības vadītāja vai kāda cita viņa pilnvarota valdības locekļa līdzparakstīšana), Ungārijas⁷⁰ Valsts prezidentam, Vācijas⁷¹ Federālajam prezidentam (nepieciešama valdības vadītāja vai cita kompetenta ministra līdzparakstīšana), Maltas⁷² Valsts prezidentam (saskaņā ar premjerministra ieteikumu), Igaunijas⁷³ Valsts prezidentam (saskaņā ar Augstākās tiesas ieteikumu).

[84] Starp parlamenta vēlētiem prezidenti tiesības izvirzīt ģenerālprokurora kandidātu piešķirtas Ungārijas⁷⁴ Valsts prezidentam, savukārt pilnvaras saskaņā ar sniegto premjerministra ieteikumu ģenerālprokuroru iecelt amatā ir Maltas⁷⁵ Valsts prezidentam.

d. Valsts prezidenta loma autonomo iestāžu vadītāju nominēšanā, iecelšanā un apstiprināšanā

[85] Par autonomajām (jeb tā dēvētajām “neatkarīgajām”) iestādēm parasti tiek uzskatīts ombuds jeb tiesībsargs, centrālā banka jeb valsts banka, valsts izdevumu revīzijas jeb kontroles iestāde, finanšu tirgus uzraudzības iestāde, datu aizsardzības iestāde u.c. iestādes, kas klasiski veic valsts pārvaldes funkcijas savā kompetences jomā, taču izņēmuma kārtā neatrodas valdības funkcionālajā padotībā. Par vienu no būtiskākajām neatkarīgo institūciju iezīmēm uzskata šādu iestāžu paredzēšanu jau pašā konstitūcijā, tādējādi nostiprinot minētās iestādes konstitucionālo rangu un neatkarību no valdības.

[86] Parlamenta vēlētiem Valsts prezidentiem piešķirtas arī tiesības iecelt amatā neatkarīgo iestāžu amatpersonu amata kandidātus – tā Maltas⁷⁶ Valsts prezidents ir tiesīgs saskaņā ar Pārstāvju palātas lēmumu iecelt amatā ombudu, Čehijas⁷⁷ Valsts prezidents iecel amatā valsts centrālās bankas valdes locekļus, Maltas⁷⁸ Valsts prezidents – valsts bankas valdes vadītāju un vietnieku saskaņā ar premjera ieteikumu, Ungārijas⁷⁹ Valsts prezidents – valsts bankas prezidentu un viceprezidentu (nepieciešama līdzparakstīšana), Čehijas⁸⁰ Valsts prezidents iecel amatā Valsts kontroles prezidentu un viceprezidentu. Itālijas⁸¹ Valsts prezidents saskaņā ar valdības vadītāja ieteikumu, kas izteikts pēc apspriedes ar valdības ministriem un Revīzijas tiesas padomi, no Revīzijas tiesas tiesnešu vidus iecel Revīzijas tiesas prezidentu (nepieciešama līdzparakstīšana), Maltas⁸² Valsts prezidents, pamatojoties uz Pārstāvju palātas lēmumu, iecel amatā valsts kontrolieri. Starp parlamenta vēlētiem Valsts prezidentiem tiesības izvirzīt kandidātus ombuda amatam nostiprinātas Ungārijas⁸³ un Igaunijas⁸⁴ Valsts prezidentiem. Igaunijas⁸⁵ Valsts prezidentam piešķirtas tiesības arī ieteikt parlamentam Igaunijas bankas padomes priekšsēdētāja amata kandidātu, kā arī uz Igaunijas bankas padomes ieteikuma pamata iecelt Igaunijas Bankas prezidentu. Tāpat Igaunijas⁸⁶ prezidents izvirza parlamentam apstiprināšanai valsts kontroliera amata kandidātu.

VI. Valsts prezidenta politiskās atbildības regulējuma reformas nepieciešamība (Satversmes 53.pants)

[87] Valsts prezidenta politiskās atbildības institūts apskatāms, analizējot kopsakarā vairākus Satversmes pantus, tai skaitā Satversmes 40., 51.,

53., 54., kā arī Satversmes 48. un 56.pantu līdzparaksta jeb kontrasignācijas jautājuma aspektā.

[88] Satversmes 53.pants noteic, ka Valsts prezidents par savu darbību politisku atbildību nenes. Visiem Valsts prezidenta rīkojumiem jābūt līdzparakstītiem no Ministru prezidenta vai attiecīgā ministra, kuri līdz ar to uzņemas visu atbildību par šiem rīkojumiem parlamenta priekšā, izņemot 48.pantā – izmantojot tiesības ierosināt Saeimas atlaišanu, un 56.pantā – uzaicinot personu sastādīt Ministru kabinetu, paredzētos gadījumus.

[89] Tai pašā laikā Satversmes 51.pants noteic, ka uz ne mazāk kā pusē visu Saeimas locekļu priekšlikumu, Saeima slēgtā sēdē ar ne mazāk kā divu trešdaļu visu Saeimas locekļu balsu vairākumu var nolemt atlaist Valsts prezidentu un nekavējoši ievēlēt jaunu Valsts prezidentu.

[90] Šajā Satversmes pantā nav minēti nekādi priekšnoteikumi jeb iemesli, kāpēc Saeima varētu atlaist Valsts prezidentu. Tā kā nekur Satversmē nav minēti nepieciešamie juridiskie priekšnoteikumi Valsts prezidenta atlaišanai, tad nav arī noteikta procedūra, kādā Saeimas norādītie iemesli, lai atlaistu Valsts prezidentu, būtu pārbaudāmi. Līdz ar to Saeima jebkurā brīdī bez juridiskiem priekšnosacījumiem (tātad ar politisku lēmumu) ar kvalificētu balsu vairākumu var atlaist Valsts prezidentu no amata. Tas savukārt ir tipisks politiskās atbildības mehānisms.

[91] Tajā pašā laikā politiskā atbildība nav īsti savietojama ar Valsts prezidenta no Satversmes sistēmas izrietošo “neitrālā spēka” jeb neatkarīgā politiskā arbitra lomu, kas sevišķi uzskatāmi izpaužas viņa tiesībās rosināt Saeimas atlaišanu.⁸⁷

[92] To, ka Valsts prezidents, neskatoties uz Satversmes tekstā viennozīmīgi paredzēto politiskās neatbildības principu, no Satversmes sistēmas viedokļa tomēr izrādās politiski atbildīgs, atzina jau Satversmes izstrādātāji.

Tā referents J.Purgalis, apspriežot Satversmes 53.panta redakciju, pauda šādu pārlicību: “51. [pašlaik – 53] pants noteic, ka Valsts prezidents par savu politisko darbību atbildību nenes. [...] Šis pants ir pieņemts tādēļ, ka gandrīz visās konstitūcijās ir noteikumi, ka valsts galva, republikas prezidents, nenes atbildību par savu politisko darbību. Tas tā ir pieņemts. Bet mūsu prezidenta institūta uzbūve ir citāda. Faktiski prezidents zināmos gadījumos nes atbildību. Ja prezidents ir nepareizi rīkojies, tad viņu var atcelt

*un neievēlēt no jauna, neatkarīgi no tā, vai viņu ievēl tauta vai Saeima. Tā tad faktiski Valsts prezidents [...] politisku atbildību tomēr nes, ja viņš ierosina Saeimas atlaišanu utt.*⁸⁸

[93] Satversmes sapulcē, apspriežot Satversmes 51.panta redakciju, izvērsās plašas diskusijas par panta tvērumu – gan par to, kāpēc Valsts prezidents nenes politisku atbildību, gan par to, kas pēc būtības ir kontr-asignācija un kuros gadījumos tā nav iespējama.

[94] Šā panta mērķis bija paredzēt, *“ka Saeimai zināmos gadījumos varētu būt tiesības atsaukt Valsts prezidentu, jo var nākt priekšā gadījumi, ka ievēlētais prezidents nebūtu valsts dzīvē vairs vēlams. [...] šis pants ir nepieciešams, lai radītu iespēju prezidentu atsaukt, jo var būt gadījumi, kad prezidents nevar izpildīt valstij nepieciešamās funkcijas. [...] No otras puses visai atvieglota prezidenta atsaukšana no parlamenta puses atkal var būt nevēlama, jo tādā gadījumā prezidents, atrazdamies parlamenta vairākuma rīcībā, būtu ļoti vājš un nevarētu nekur patstāvīgi rīkoties; viņam vajadzēs vienmēr būties no tā, ka vienkārša parlamenta majoritāte varētu viņu atcelt”*.⁸⁹

[95] Līdz ar to Satversmes 51.pantā no vienas puses tika iestrādāti Valsts prezidenta atlaišanu līdzsvarojšie elementi, proti, 1) Valsts prezidenta atlaišanu ierosina puse no visiem parlamenta locekļiem un 2) par to, vai atlaišana būtu izdarāma vai nebūtu, jālemj ar divu trešdaļu balsu vairākumu. Tādējādi Valsts prezidenta atlaišanai nosakot nevis vienkāršu Saeimas vairākumu (kā neuzticības izteikšanai valdībai), bet gan kvalificētu vairākumu, *“prezidenta atsaukšana paliek grūtāka un pats prezidents caur to paliek stiprāks”*.⁹⁰ Tomēr iemesli, kāpēc Saeima varētu atlaist Valsts prezidentu, kā, piemēram, Satversmes sapulcē minētie gadījumi, kad Valsts prezidents ir *“nepareizi rīkojies”* vai Valsts prezidents vairs *“nevar izpildīt valstij nepieciešamās funkcijas”*, netika norādīti, līdz ar to paverot iespēju Satversmes 51.panta plašai iespējamai interpretācijai.

[96] Tādējādi no Satversmes sistēmas izriet, ka, neraugoties uz Satversmes 50.panta tekstu, Valsts prezidents principā tomēr ir politiski atbildīgs,⁹¹ taču atšķirībā no Ministru kabineta politiskās atbildības Valsts prezidents ir politiski atbildīgs nevis vienkārša Saeimas vairākuma priekšā, bet gan kvalificēta Saeimas vairākuma priekšā.

[97] Šī politiskā atbildība izpaužas kā atlaišana no amata. Lai iestātos politiskā atbildība, nav nepieciešams konstatēt, ka Valsts prezidents ir iz-

darījis kādu pārkāpumu vai noziegumu, bet gan pietiek ar to, ka tiek konstatēts, ka Valsts prezidents Saeimas kvalificēta vairākuma ieskatā neievēro sabiedrības intereses. Respektīvi, atbildība iestājas, kad tiek konstatēts, ka Valsts prezidents nerīkojas saskaņā ar parlamenta kvalificēta vairākuma politiskajiem ieskatiem.⁹²

[98] Līdzās Valsts prezidenta politiskās atbildības institūtam pastāv arī Valsts prezidenta kriminālatbildība (54.pants).

Turpretim Satversmē nav paredzēta Valsts prezidenta konstitucionālā atbildība, kas iestājas par konstitucionālajās tiesību normās noteikto pienākumu nepildīšanu, kas tiek konstatēta juridiskā (tātad nevis politiskā) procedūrā. Konstitucionālās atbildības iestāšanās ir saistīta ar īpašu izmeklēšanas procedūru, ko dažādās valstīs var veikt vai nu pats parlaments vai konstitucionālā tiesa, vai speciāli šim uzdevumam izveidota institūcija.

[99] Kā jau minēts iepriekš, lai noskaidrotu Valsts prezidenta politiskās atbildības apjomu saskaņā ar pašreizējo Satversmes regulējumu, kop-sakarā jāinterpretē vairāki Satversmes panti.

[100] Tulkojot Satversmes 53.panta abas daļas sistēmiski, rezultāts ir tāds, ka Valsts prezidents politisku atbildību nenes tikai par to darbību, kas saistīta ar Ministru prezidenta vai attiecīgā ministra kontrasignāciju. Par šo Valsts prezidenta darbību politisko atbildību Valsts prezidenta vietā uzņemas valdība.

[101] Šajā sakarā jānorāda, ka Satversmes 53.panta noteikuma par kontrasignācijas nepieciešamību interpretācija ir attīstījusies.

Pirmkārt, Valsts prezidents var izdot daudzus aktus bez kontrasignācijas.⁹³ Satversmes 53.pants lieto jēdzienu “rīkojumi”, lai apzīmētu tos Valsts prezidenta aktus, kuriem ir nepieciešama kontrasignācija. Taču ne visi tiesību akti ir atzīstami par “rīkojumiem” Satversmes izpratnē.⁹⁴

Otrkārt, jāsecina, ka pēdējo Valsts prezidentu darbības laikā prakses ceļā ir attīstījies pats kontrasignācijas institūts, rosinot vairākus tiesību zinātniekus un praktiķus⁹⁵ paust viedokli, ka kontrasignācija nav nepieciešama visiem Valsts prezidenta izdotajiem rīkojumiem.⁹⁶ Proti, gadījumos, ja Valsts prezidenta rīkojumi ir saistīti ar Valsts prezidenta autonomajām tiesībām, kuru izmantošanā Valsts prezidentam ir rīcības brīvība, Valsts prezidents ir tiesīgs rīkoties pēc saviem ieskatiem, un šādam aktam ne-

būtu nepieciešama līdzparakstīšana.⁹⁷ Atsevišķi zinātnieki uzskata, ka šo jautājumu izšķir prakse, kādā veidā pirmo reizi attiecīgā Valsts prezidenta tiesība tiek izmantota.⁹⁸ Tiek arī norādīts, ka kontrasignācijas pienākums attiecas uz Valsts prezidenta funkcijām tikai izpildvaras jomā, tā garantējot izpildvaras vienotību, savukārt likumdošanas un tiesu varas jomā Valsts prezidents var rīkoties patstāvīgi savas kompetences ietvaros, bez kontrasignācijas.⁹⁹ Līdz ar to katrā ziņā ir jāsecina, ka tas vien, ka Valsts prezidenta akts ir izdots rīkojuma formā, vēl nav noteicošais prasībai pēc kontrasignācijas.

[102] Tāpat arī Satversmes 48.pants ir izņēmums no 53.pantā noteiktās Valsts prezidenta politiskās neatbildības principa. Kaut arī šis Valsts prezidenta akts ir rīkojums pēc būtības un kā tādām tam būtu jābūt valdības locekļa līdzparakstītam, šajā gadījumā Valsts prezidentam tomēr iestājas politiskā atbildība tautas priekšā Satversmes 50.pantā noteiktajā kārtībā.

Satversmes izstrādātāji, apspriežot šo Valsts prezidenta soli, secināja, ka Satversmes 48.pantā paredzētajā gadījumā *“nevajag un nevar būt Ministru prezidenta piekrišanas, jo Valsts prezidents [Saeimas] atļaišanu izdara uz savu risku, uz savu galvu. Ministru prezidents ir atkarīgs no Saeimas, un persona, kas bauda Saeimas uzticību taču nepacels roku pret to pašu majoritāti, kas viņu par savu uzticības vīru iecēlusi, tas nav iespējams, jo tad iznāktu, ka Ministru prezidents atļaiž Saeimu, t.i., iestādi, no kuras uzticības viņš atkarājas.”*¹⁰⁰ Līdz ar to iemesls, kāpēc šis pants ir izņēmums no 53.pantā noteiktās kontrasignācijas nepieciešamības ir nevis tas, ka Valsts prezidentam šajā gadījumā būtu jāiestājas politiskajai atbildībai, bet gan tas, ka citādi – tātad, ja šim aktam būtu nepieciešams Ministru prezidenta kontrasignējums, faktiski nebūtu iespējams realizēt Valsts prezidentam piešķirtās tiesības rosināt Saeimas atļaišanu. Tādējādi Satversmes 50.pants ir vēl viens Satversmē paredzēts izņēmums no 53.panta 1.teikumā *expressis verbis* noteiktās Valsts prezidenta politiskās neatbildības principa.

[103] Arī aicinot Ministru prezidenta kandidātu saskaņā ar Satversmes 56.pantu kontrasignācija nav nepieciešama. Satversmes sapulcē tas tika pamatots ar to, ka *“[...] tai brīdī, kad aicināšana notiek, Ministru prezidenta nav, tāpēc ka vecais Ministru prezidents demisionējis. Viņš savu līdzparakstu dot juridiski nevar un faktiski negribēs, jo tas taču nozīmētu, ka viņš uzņemas politisko atbildību par jaunā prezidenta izvēlēšanu.”*¹⁰¹

[104] Tātad tajos gadījumos, kad kontrasignācija nav nepieciešama, sekojot Satversmes sistēmai, un neraugoties uz Satversmes 53.panta 1.teikumā *expressis verbis* noteikto, ka Valsts prezidents “politisko atbildību nenes”, faktiski Valsts prezidents tomēr nes politisku atbildību Satversmes 51., kā arī 50.panta kārtībā.

Rezultātā tas nozīmē, ka:

1) politiskā atbildība iestājas visos gadījumos, kad Valsts prezidents izdod aktus, kas nav rīkojumi un kurus līdz ar to neparaksta Ministru prezidents vai attiecīgs ministrs, jo šādiem aktiem kontrasignācija nav nepieciešama,

2) politiskā atbildība iestājas Valsts prezidentam ierosinot Saeimas atļaušanu, ja tautas nobalsošanā par Saeimas atļaušanu vairāk nekā puse no nodotām balsīm izsakās pret Saeimas atļaušanu, kā arī uzaicinot personu sastādīt Ministru kabinetu,

3) visos pārējos gadījumos, kad Valsts prezidenta darbība neatbilst Saeimas kvalificētā vairākuma noteiktai politikai.

[105] Šāda Satversmes teksta iekšēja nesaskaņotība ir kvalificējama kā trūkums. Taču vēl būtiskāk ir, ka iepriekš konstatētā Valsts prezidenta politiskā atbildība Saeimas kvalificētā vairākuma priekšā ir pretrunā ar Valsts prezidenta “neitrālā spēka” lomu Latvijas kā parlamentāras demokrātijas valsts iekārtā.¹⁰² Lai arī šis politiskās atbildības mehānisms nekad nav iedarbināts, šī – vismaz teorētiskā – iespēja met ēnu uz Valsts prezidenta amatu, uz tā politisko distanci no konkrētā (kvalificēta) parlamenta vairākuma. Šajā ziņā Latvija ir izņēmums starp Eiropas parlamentārajām demokrātijām.

[106] Citu Eiropas parlamentāro valstu konstitūcijas turpretī paredz, ka Valsts prezidenta atļaušanai ir nepieciešams juridisks pamatojums.¹⁰³ Tā ir Valsts prezidenta konstitucionālā atbildība atšķirībā no politiskās atbildības. Tādā veidā Valsts prezidenta amatam tiek garantēta nepieciešamā neatkarība no konkrētā parlamenta (kvalificēta) vairākuma politiskiem vērtējumiem un sankcijām. Valsts prezidenta amatam tātad adekvāta ir konstitucionālā atbildība, nevis politiska atbildība. Protams, krimināla atbildība pastāv jebkurā gadījumā.

[107] Tā, piemēram, Vācijas Federatīvajā Republikā Bundestāgs vai Bundesrāts var ierosināt Federālajā konstitucionālajā tiesā apsūdzību pret

Federālo prezidentu par tišu konstitūcijas vai likuma pārkāpšanu. Līdzīgs regulējums, kad iemesli prezidenta atļaišanai ir tišs konstitūcijas vai likuma pārkāpums ir arī, piemēram, Ungārijā, Itālijā, Grieķijā, Slovākijā un Polijā. Otrs izplatītākais iemesls Valsts prezidenta atļaišanai ir valsts nodevība. Šāds iemesls tiek minēts, piemēram, Itālijas, Grieķijas, Čehijas, Lietuvas, Bulgārijas, Somijas un Slovākijas konstitūcijās. Vēl kā Valsts prezidenta atļaišanas iemesli ir minēti zvēresta pārkāpšana (Lietuva), nepieņemama uzvedība (Īrija), noziedzīgs nodarījums (Lietuva) vai noziegums pret cilvēci (Somija).

Parasti atļaišanas ierosinātājs ir parlaments (Igaunijā – tiesībsargs), bet izskatīšana var notikt vai nu parlamentā (Igaunija, Lietuva, Īrija) vai konstitucionālajā tiesā (Ungārija, Vācija, Itālija, Čehija, Bulgārija), vai speciāli šim nolūkam izveidotā institūcijā (Grieķija, Somija, Polija). Parasti uz lietas izskatīšanas laiku Valsts prezidenta pilnvaras tiek apturētas, bet, ja prezidentu attaisno, viņš atsāk pildīt savus pienākumus.

[108] Līdz ar to Satversmes Valsts prezidenta politiskās atbildības regulējuma tekstuālajā uzlabošanā pastāv divi pamatjautājumi:

1) nepieciešamība papildināt Satversmes 51.pantu, nosakot Saeimai juridiska rakstura priekšnoteikumus, kuriem iestājoties, tā var lemt par Valsts prezidenta atļaišanu, un tādējādi novēršot pastāvošo tekstuālo nesaderību ar Satversmes 53.panta 1.teikumu, kas nosaka, ka Valsts prezidents par savu darbību politisko atbildību nenes. Tādā veidā faktiskās politiskās atbildības vietā tiktu ieviesta skaidri un juridiski definēta konstitucionālā atbildība;

2) nepieciešamība noteikt procedūru, kā Saeimas norādītie juridiskie pamati Valsts prezidenta atļaišanai tiek izvērtēti un pārbaudīti.

[109] Apkopojot šajā nodaļā paustās atziņas, secināms, ka Satversmē nepieciešams īpašs tiesību institūts Valsts prezidenta konstitucionālās atbildības vērtēšanai. Valsts prezidenta konstitucionālās atbildības procedūra, pretstatā tai atļaišanas procedūrai, kas aprakstīta Satversmes 51.pantā, patlaban nav normatīvi definēta, atļaišanas priekšnoteikumi un iemesli nav uzskaitīti. Latvijas konstitucionālo tiesību doktrīnā norādīts, ka Valsts prezidenta atļaišanas procedūra ir nepietiekama un to būtu jāpapildina, ievērojot Valsts prezidenta atbildību par tā konstitucionālo funkciju izpildi¹⁰⁴. Dr.iur. A.Kārklīņa norāda: "Impīčmenta institūta ieviešana izslēgtu

nepamatotu prezidenta atlaišanas iespēju, vienlaikus nodrošinot efektīvu prezidenta atlaišanas mehānismu gadījumā, ja prezidents būtu izdarījis juridiski konstatējamu pārkāpumu.”¹⁰⁵ Profesors K.Dišlers norāda, ka Valsts prezidentu var saukt pie atbildības par katru konstitūcijas vai likuma pārkāpšanu.¹⁰⁶

[110] Pamatojoties uz šīm atziņām, Komisija ierosina apsvērt detalizēti reglamentēt Valsts prezidenta atlaišanas tiesisko kārtību un procedūru, īstenojot konstitucionālās atbildības pieprasīšanas institūtu. Satversmes 51.panta pirmā teikuma vietā būtu jāsniedz kvalificējošu apstākļu uzskaitījums, kam izpildoties, Saeima varētu lemt par atlaišanas (impīčmenta) procedūras uzsākšanu pret Valsts prezidentu.

[111] Atlaišanas procedūru varētu uzsākt Valsts prezidenta iespējama Satversmes vai būtiska likuma pārkāpuma gadījumā. Pie šādiem apstākļiem būtu pieskaitāma arī to funkciju, kuru veikšanā Valsts prezidents uzņemas konstitucionālo atbildību, neatbilstoša izpilde vai nepamatota atturēšanās veikt Satversmē norādītos pienākumus. Valsts prezidenta darbības tiesisko vērtējumu varētu uzticēt tiesu varas iestādēm, piemēram, Satversmes tiesai, Valsts prezidenta atlaišanas kārtību aprakstot likumā par Satversmes tiesu. Pēc tiesas lēmuma Saeimai būtu tiesības lemt, vai atlaist Valsts prezidentu no amata un īstenot Satversmes 51.panta 2.teikumā paredzētās tiesības ievēlēt jaunu Valsts prezidentu. Valsts prezidenta atlaišanā būtu jāņem vērā līdzīgs moratorijs, kādu Komisija ieteikusi Saeimas priekšlaicīgas atlaišanas mehānismam.¹⁰⁷ Proti, ierobežot Valsts prezidenta atlaišanas tiesību realizāciju sešus mēnešus pirms Saeimas vai, respektīvi, Valsts prezidenta pilnvaru termiņa beigām.

VII. Valsts prezidenta kreatīvās funkcijas pastiprināšana

1. Augstāko amatpersonu iecelšana izpildvaras jomā

[112] Pastāvot normāliem apstākļiem, Satversme neparedz Valsts prezidentam nekādas pilnvaras amatpersonu iecelšanā. Citādi tas ir kara gadījumā. Valsts prezidentam var nebūt militāru priekšzināšanu un tādēļ Satversmes 42.pants uzliek par pienākumu Valsts prezidentam kara laikam iecelt virspavēlnieku.

2. Augstāko amatpersonu izvirzīšana

a. Ministru prezidenta izvirzīšana un konsultācijas

[113] Satversmes 56.pants nosaka, ka Valsts prezidenta prerogatīva ir izvēlēties to personu, kas sastādīs Ministru kabinetu. Rikojumu par kādas personas aicināšanu sastādīt Ministru kabinetu Valsts prezidents izdod vienpersoniski, un šādam rīkojumam atbilstoši Satversmes 53.pantam nav nepieciešama kontrasignācija. Valsts prezidents ir tiesīgs arī vienpersoniski atsaukt šo rīkojumu noteiktos gadījumos.¹⁰⁸ Ministru prezidenta kandidāta izvēle – kuram pēc tam, lai stātos amatā, jāsaņem Saeimas uzticība – ir politiski viena no svarīgākajām Valsts prezidenta funkcijām.

[114] Virknē Eiropas Savienības parlamentāro demokrātiju Valsts prezidentam ir tiesības ne vien nominēt valdības vadītāju, bet arī tiesības ietekmēt valdības sastāvu, pat iecelt amatā un atsaukt valdības vadītāju un tās locekļus, kā arī pieņemt to atkāpšanos.¹⁰⁹

Šī kompetence balstās uz apsvērumu, ka Valsts prezidents, nominējot Ministru prezidenta kandidātu, kā politiskās konkurences laukā “neitrāls spēks” spēj vislabāk izraudzīties to personu, kura varētu iegūt parlamenta politiskā vairākuma uzticību un vienlaikus nebūtu acīmredzami nepiemērota valdības vadītāja amatam politisku vai personisku iemeslu dēļ (neraugoties uz iespējumu parlamenta vairākuma atbalstu). Tā ir parlamentārā demokrātisko valstu galvām raksturīga funkcija.

Tas pats apsvēruma pamato arī Valsts prezidenta tiesības ietekmēt pārējo valdības sastāvu.

[115] Tādēļ Konstitucionālo tiesību komisija rosina noteikt, ka pirms Saeimas uzticības saņemšanas Valsts prezidenta aicinātajam Ministru prezidenta amata kandidātam ir savlaicīgi jāiepazīstina Valsts prezidents ar iecerēto valdības personālsastāvu. Jānorāda, ka Latvijā jau tagad ir izveidojusies tradīcija, ka pirms Ministru prezidenta amata kandidāta nominācijas Valsts prezidents konsultējas ar Saeimā ievēlētajiem politiskajiem spēkiem par iespējamajiem amata kandidātiem.

[116] Šāds Ministru prezidenta amata kandidāta pienākums būtu loģisks, ievērojot paša valdības vadītāja izvirzīšanas procesu (ko īsteno Valsts prezidents), kā arī Valsts prezidenta funkcijas valsts aizsardzības un starptautiskās reprezentēšanas jomās. Tādējādi tiktu radīti formāli tiesiski priekšnoteikumi Valsts prezidenta viedokļa uzklaušanai, lai veicinātu tāda valdi-

bas sastāva izveidošanu, kurš atbilstu ne tikai koalīcijas, bet arī plašākām sabiedrības interesēm. Vienlaikus jāsauglabā pamatprincips, ka ministru amata kandidātus izvēlas Ministru prezidenta amata kandidāts. Šāda konsultāciju funkcija nodrošinātu sekmīgu Valsts prezidenta un Ministru kabineta sadarbību valdības un Valsts prezidenta kopīgās atbildības jomās.

[117] Lai simboliski nostiprinātu Ministru kabineta locekļu atbildību Latvijas valsts suverēnās varas avota – Latvijas tautas priekšā, Konstitucionālo tiesību komisija ierosina Satversmē paredzēt Ministru kabineta locekļa zvērestu. Šāda svinīga amatā stāšanās procedūra Satversmē un likumos jau paredzēta gan Valsts prezidentam, gan Saeimas deputātiem, gan tiesnešiem, un būtu tikai konsekventi to paredzēt arī valdības locekļiem.

Komisijas ieskatā šajā jomā esošais normatīvais regulējums kopā ar esošajām tradīcijām veido saprātīgu un demokrātijas prasībām atbilstošu izkārtojumu.

b. Patstāvīgo iestāžu amatpersonu izvirzīšana

[118] Latvijas valsts pārvaldes iestāžu sistēma kā izņēmumu no Satversmes 1.panta demokrātijas virsprincipa pieļauj patstāvīgas iestādes, kuras, ievērojot to pamatfunkciju specifiku, ir izņemtas no Satversmes 58.pantā noteiktās valsts pārvaldes funkcionālās padotības Ministru kabinetam.¹¹⁰

[119] Piemēram, principam, ka demokrātiskā valstī būtu jāizveido patstāvīgas institūcijas, kas uzrauga, kā valsts ievēro cilvēktiesības, ir samērā nesena vēsture.¹¹¹ Ar cilvēktiesību nostiprināšanos modernā tiesiskā valstī ir saistīta tādu specifisku patstāvīgu iestāžu veidošana, kas nodrošina vārda un informācijas brīvību (it sevišķi attiecībā uz sabiedriskajiem plašsaziņas līdzekļiem), diskriminācijas aizliegumu, personu datu aizsardzību u.c.¹¹² Savukārt pasaules globalizācijas procesi un brīvā tirgus izplatīšanās rada pastiprinātu nepieciešamību pārraudzīt ekonomiskos procesus, pie tam šai pārraudzībai jāpamatojas uz kritērijiem, kas ne vienmēr sakrīt ar valdības kritērijiem. Arī iekšējā kontrole atsevišķos gadījumos var būt efektīvāka, ja kontroles institūcija nav funkcionāli padota valdībai.

[120] Valsts pārvaldes hierarhiskā padotība demokrātiski leģitimētai valdībai un tai korespondējošā valdības politiskā atbildība par valsts pārvaldes darba organizāciju un tās lēmumiem nodrošina demokrātijas virsprincipa īstenošanu. Līdz ar to Satversmes 58.pants ir būtisks demokrātiskas valsts iekārtas elements. Tas, ka izņēmuma gadījumā atsevišķas

iestādes tomēr var būt izņemtas no Ministru kabineta padotības sistēmas, tādēļ vēl nenozīmē, ka tās var būt arī institucionāli pilnīgi patstāvīgas vai pat ka tās ir atbrīvotas no jebkādas kontroles. Tas faktiski nozīmētu (sektorālu) birokrātisku diktatūru ārpus demokrātijas ietvariem. Tas demokrātiskā valstī nav pieļaujams.

[121] Tādēļ patstāvīgas iestādes tomēr ir jāpiesaista demokrātiski leģitimētiem valsts orgāniem, kuri dažādos veidos tomēr var ietekmēt šo iestāžu darbu. Pie šīs ietekmes pieskaitāma arī iestāžu vadītāju izvēle.

[122] Šobrīd pastāvošo patstāvīgo iestāžu vadošās amatpersonas – Latvijas Bankas prezidentu, viņa vietnieku un padomes locekļus, valsts kontrolieri un Valsts kontroles padomes locekļus, tiesībsargu, Centrālās vēlēšanas komisijas priekšsēdētāju un locekļus, Nacionālās elektronisko plašsaziņas līdzekļu padomes locekļus, Finanšu un kapitāla tirgus komisijas priekšsēdētāju un priekšsēdētāja vietnieku, Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijas padomes priekšsēdētāju un locekļus – amatā ievēlē, apstiprina vai ieceļ Saeima.

[123] Speciālajos likumos noteikta šo amatpersonu kandidātu izvirzīšanas procesa kārtība. Tā, piemēram, atbilstoši likumam “Par Latvijas Banku”, Latvijas Bankas prezidentu pēc ne mazāk kā desmit deputātu ierosinājuma ievēlē amatā Saeima, aizklāti balsojot (22.panta pirmā daļa).¹¹³ Valsts kontroles likums paredz, ka valsts kontrolieri amatā ieceļ Saeima uz četriem gadiem Saeimas kārtības rullī paredzētajā kārtībā (26.panta pirmā daļa)¹¹⁴. Tiesībsarga likums paredz, ka tiesībsargu pēc ne mazāk kā piecu Saeimas deputātu ierosinājuma amatā apstiprina Saeima (5.panta pirmā daļa)¹¹⁵. Likums “Par Centrālo vēlēšanu komisiju” nosaka, ka Centrālās vēlēšanu komisijas priekšsēdētāju un septiņus vēlēšanu komisijas locekļus ievēlē Saeima, bet vienu locekli no tiesnešu vidus – Augstākā tiesa savā plēnumā (2.panta pirmā daļa)¹¹⁶. Elektronisko plašsaziņas līdzekļu likums noteic, ka Nacionālās elektronisko plašsaziņas līdzekļu padomes sastāvā ir pieci locekļi, kurus ievēlē Saeima. Nacionālās elektronisko plašsaziņas līdzekļu padomes locekļu kandidātus, konsultējoties ar biedrībām un nodibinājumiem, izvirza Saeimas Cilvēktiesību un sabiedrisko lietu komisija (56.panta pirmā un otrā daļa).¹¹⁷

[124] Valsts amatpersonas pēc to veicamajām funkcijām nosacīti ir iespējams iedalīt trīs grupās: politiskās (piemēram, Ministru prezidents un

ministri), politiski profesionālās (piemēram, tiesībsargs) un profesionālās (piemēram, tiesneši). Šis dalījums lielā mērā ir nosacīts, jo amatpersonu pildāmo specifisko funkciju dēļ precīzas robežlīnijas starp trim minētajām grupām novilkt reizēm ir sarežģīti.

[125] Tomēr katrai no šīm amatpersonu grupām ir sava kandidātu izvirzīšanas loģika.

Politisku amatpersonu izvirzīšanai jābalstās uz politiskiem kritērijiem, izvirzīšanas procesam jābūt atklātam un izvirzītajiem kandidātiem publiski jāspēj aizstāvēt savs redzējums par saviem politiskiem mērķiem un par šī amata pildīšanu šo mērķu sasniegšanai, kā arī pierādīt savu personīgo atbilstību amatam.

Turpretim profesionālu amatpersonu izvirzīšanai jābalstās tikai uz profesionalitātes kritērijiem. Izvirzīšanas procesam nav obligāti jābūt atklātam un kandidātiem nav publiski jāpierāda atbilstība amatam. Kandidātu profesionālā atbilstība jāvērtē profesionāli kvalificētai institūcijai vai amatpersonai. Atklātuma palielināšana arī šīs grupas kandidātu izvirzīšanā un sabiedrības iespējas izteikt savu viedokli var uzlabot kandidāta “sabiedrisko akceptējamību”. Tomēr arī pie šādas izpratnes pastāv zināmas robežas atklātības principa pozitīvajam pienesumam. Piemēram, prasība tiesneša amata kandidātam paust savu viedokli par to, kā viņš izspriestu attiecīgu lietu, kas savukārt ietekmētu viņa iecelšanu vai neiecēlšanu amatā, nebūtu savienojama ar tiesu neatkarības un objektivitātes principiem.

[126] Politiski profesionālās amatpersonas ir tādas amatpersonas, kurām sava amata pildīšanai nepieciešama attiecīga kvalifikācija, it sevišķi attiecīga izglītība un pieredze. Tomēr tā kā šo amatpersonu kompetence aptver jomas, kas nav vairs tikai izpilddarbības, bet iesniedzas politikas laukā, un tām piešķirta arī plaša rīcības brīvība savas kompetences izmantošanā, šīm amatpersonām nepieciešams arī politisks akcepts. Tādēļ šo politiski profesionālo amatpersonu izvirzīšanā jābūt līdzsvarotiem politiskajiem un profesionālajiem kritērijiem, turklāt profesionālajiem kritērijiem jābūt noteicošajiem. To nosaka amata funkcijas, jo īpaši tad, ja viens no uzdevumiem ir neatkarīga un objektīva uzraudzības īstenošana pār valsts darbību kādā specifiskā jomā.

[127] Komisija konstatē, ka politiski profesionālo amatpersonu izvēlē Latvijā bieži ir vērojama nobīde politisko interešu nevis profesionālo kritēriju virzienā.

To uzskatāmi ilustrē tiesībsarga kandidātu izvēles process. Jau 2007. gadā Saeima sākotnēji nespēja vienoties par vienu amata kandidātu, Saeimas balsojumā neviens no diviem kandidātiem neguva nepieciešamo balsu skaitu un izvirzīšanas procesā tika akcentēta tā augstā politizācijas pakāpe.¹¹⁸ Līdzīga situācija atkārtojas arī 2011. gadā, kad politiskās partijas nespēja vienoties par atbilstošu kandidātu, sākotnēji noteiktais kandidātu izvirzīšanas termiņš tika nokavēts un kandidāta izvirzīšanas procesā liela nozīme bija viena vai otra politiskā spēka priekšroka izvirzīt kandidātu.¹¹⁹ Līdzšinējā pieredze liecina, ka esošais tiesībsarga kandidātu izvirzīšanas process nav izrādījies veiksmīgs, tajā pārlieku lielu lomu spēlē politisko partiju uzstādījumi, un tas savukārt ievērojami palielina iespēju, ka pienācīgi amata kandidāti netiek uzrunāti vai, ja arī tiek uzrunāti, tad atsakās tikt izvirzīti apstiprināšanai Saeimā, jo nevēlas tikt “apzīmogoti” ar “tu-vību” kādai politiskai partijai vai kā profesionāli piedalīties tīri politiskā izvēles procesā.

[128] Tādējādi Komisija konstatē, ka spēkā esošais tiesiskais regulējums nenovērš minētās negatīvās prakses veidošanos un tas negarantē attiecīgajām amatpersonu kategorijām to profesionālo spēju pienācīgu novērtējumu, kas savukārt neatbilst sabiedrības interesēm.

[129] Kopš laika, kad tika radīta Satversme, valsts funkcijas ir pieaugušas un līdz ar to arī valsts institucionālā struktūra kopumā ir sarežģītājusies. Satversme neparedz Valsts prezidentam tiesības izvirzīt nevienu citu valsts augstāko amatpersonu, izņemot Ministru prezidenta amata kandidātu. Tomēr mūsdienīgu situācija prasa izvērtēt, vai Satversmes sākotnējais princips, veidojot valsts varas līdzsvara un atsvara sistēmu attiecībā uz kompetences dalījumu Saeimas un Valsts prezidenta starpā valsts augstāko amatpersonu izvirzīšanā, vēl ir adekvāts. Kā rāda citu valstu pieredzi apraksts, šajā jautājumā risinājumi ir dažādi. Tajās valstīs, kurās Valsts prezidentam ir būtiskas pilnvaras amatpersonu izvirzīšanā vai pat apstiprināšanā, tas nav ticis uzskatīts par atkāpšanos no parlamentārās republikas principiem.¹²⁰

[130] Komisija norāda: lai mazinātu varas koncentrāciju viena varas atzara rokās tādējādi, ka gan amatpersonu nominācija, gan iecelšana ir tikai Saeimā pārstāvēto politisko partiju rokās, un lai pilnvērtīgi izmantotu Valsts prezidenta kā neitrāla politiska spēka lomu valsts varas orgānu

strukturā (skat. III nodaļu), ir jāparedz Valsts prezidentam tiesības izvirzīt apstiprināšanai Saeimā atsevišķas politiski profesionālas amatpersonas. No iepriekš uzskaitītajām amatpersonām tās ir tiesībsargs, valsts kontrolieris un Latvijas Bankas prezidents. Tas pilnībā dotu iespēju uzrunāt piemērotus kandidātus, piešķirot pienācīgu lomu profesionālajiem kritērijiem, noņemtu argumentu par priekšroku izvirzīšanā un līdz ar to mazinātu politiskas neapstiprināšanas risku, tātad kopumā līdzsvarotu politisko un profesionālo kritēriju ietekmi minēto amatpersonu apstiprināšanā.

[131] Politisko interešu ietekme tiktu kļiedēta arī koleģiālajās institūcijās, ja Valsts prezidentam tiktu piešķirtas tiesības izvirzīt vienu kandidātu Centrālajā vēlēšanu komisijā un Nacionālajā elektronisko plašsaziņas līdzekļu padomē. Amati abās minētajās institūcijās ietilpst politiski profesionālajā grupā, patlaban amata kandidātus izvirza un apstiprina Saeima.¹²¹ Tiesību piešķiršana Valsts prezidentam izvirzīt visus amata kandidātus koleģiālajās institūcijās nebūtu pamatota, taču viena kandidāta izvirzīšana – kā to dara Augstākā tiesa no sava vidus Centrālajā vēlēšanu komisijā – akcentētu profesionālo kritēriju svaru politiskajā apstiprināšanas procesā. Par Valsts prezidenta izvirzītajiem kandidātiem lemtu Saeima un, ja kandidāts neiegūtu ievēlēšanai nepieciešamo balsu skaitu, Valsts prezidentam būtu tiesība virzīt citu kandidātu.

3. Tiesu varas amatpersonas

[132] Jau tika norādīts, ka tiesnešus amatā apstiprina Saeima. Zinātniskajā literatūrā tiek atzīts, ka “Latvijā kā tipiskā parlamentārā republikā tiesnešu iecelšana ir parlamenta prerogatīva”.¹²² Vienlaicīgi tiek norādīts uz to, ka, iespējams, tas nav optimālais risinājums¹²³ un ka “kompromiss var izpausties, paredzot, piemēram, prezidentam tiesības pēc kāda institūta (piem., tiesnešu pašpārvaldes institūcijas) ieteikuma izvirzīt tiesneša amata kandidātu, bet parlamentam dodot piekrišanu prezidenta izvēlei”.¹²⁴

[133] Saskaņā ar likumu “Par tiesu varu” Augstākās tiesas priekšsēdētāju no iecelto tiesnešu vidus pēc Augstākās tiesas plēnuma ierosinājuma apstiprina Saeima uz septiņiem gadiem (likuma 50.panta pirmā daļa)¹²⁵. Savukārt Augstākās tiesas tiesnešus, pamatojoties uz tiesnešu kvalifikācijas komisijas atzinumu, izvirza Augstākās tiesas priekšsēdētājs, bet apstiprina Saeima bez pilnvaru termiņa ierobežojuma (likuma 59. un 62.pants). Prokuratūras likuma 38.panta pirmā daļa nosaka, ka Ģenerālprokuroru

pēc Augstākās tiesas priekšsēdētāja priekšlikuma amatā apstiprina Saeima uz pieciem gadiem.¹²⁶

Satversmes tiesas tiesnešu kandidātu nominācijas procedūra ir sarežģītāka. Satversmes tiesas 4.pants nosaka: “(1) Satversmes tiesas tiesnešus apstiprina Saeima. Trīs Satversmes tiesas tiesnešus apstiprina pēc ne mazāk kā desmit Saeimas deputātu priekšlikuma, divus – pēc Ministru kabineta priekšlikuma un vēl divus – pēc Augstākās tiesas plēnuma priekšlikuma. Augstākās tiesas plēnums izraugās Satversmes tiesas tiesneša amata kandidātus no Latvijas Republikas tiesnešu vidus.”¹²⁷

[134] Augstākās tiesas priekšsēdētāja, Augstākās tiesas tiesnešu un ģenerālprokurora kandidātu izvirzīšanas kārtībā ir sabalansēta profesionālo un politisko kritēriju ietekme (izvirza profesionāls, bet apstiprina politisks subjekts), lai arī šis formālais līdzsvars praksē atsevišķos gadījumos tomēr nav varējis pilnībā novērst politisko kritēriju nesamērīgu ietekmi.¹²⁸ Arī Satversmes tiesnešu izvirzīšanā ir mazināta politisko kritēriju ietekme, sadalot izvirzīšanas tiesības trim subjektiem.

Pieaugot iesniegumu skaitam Satversmes tiesā, pieaug nepieciešamība pēc Satversmes tiesnešu skaita palielināšanas. Ja gadījumā tiek pieņemts lēmums palielināt Satversmes tiesnešu skaitu, piemēram, par diviem tiesnešiem, tad būtu nepieciešams pārdomāt optimālo izvirzīšanas subjektu, lai mazinātu viena valsts varas atzara pārlieko ietekmi uz Satversmes tiesu. Pieturoties pie iepriekš izskaidrotās loģikas, Komisijas skatījumā optimālais risinājums būtu divu minēto tiesnešu kandidātu izvirzīšanas tiesību piešķiršana Valsts prezidentam. Tas objektīvi mazinātu politisko kritēriju ietekmi uz Satversmes tiesas sastāvu kopumā, ja Saeimas un Ministru kabineta izvirzīto kandidātu īpatsvars būtu pieci no deviņiem tiesnešiem, salīdzinot ar pieciem no septiņiem tiesnešiem kā tas ir patlaban.

[135] Rajona (pilsētas) un apgabaltiesas tiesnešu kandidatūras izvirza tieslietu ministrs, bet ieceļ un pēc tam apstiprina amatā Saeima. Jākonstatē, ka arī šāda procedūra iekļaujas jau iepriekš konstatētajā līdzsvara trūkumā, kad viens partijiski politisks subjekts izvirza, bet otrs partijiski politisks subjekts, kas ar tiešām politiskām saitēm ir saistīts ar pirmo subjektu, balso par tiesneša amata kandidātu. Līdz ar to pastāv problēma pareizā varas atzaru līdzsvarā.¹²⁹ Saskaņā ar likuma “Par tiesu varu” 68.pantu Valsts prezidents pieņem vispārējās jurisdikcijas tiesnešu

zvērestu. Valsts prezidentam nav citu pilnvaru tiesnešu izvirzīšanas vai apstiprināšanas procesā. Tomēr, ņemot vērā tiesnešu piederību pie profesionālo amatpersonu grupas, nav ieteicama Valsts prezidenta pilnvaru palielināšana attiecībā uz vispārējās jurisdikcijas tiesnešu izvirzīšanu un iecelšanu amatā.¹³⁰

VIII. Valsts prezidenta līdzdalība valsts ārpolitikas veidošanā

[136] Atbilstoši Satversmes 41.pantam “Valsts prezidents reprezentē valsti starptautiski, ieceļ Latvijas, kā arī pieņem citu valstu diplomātiskos priekšstāvjus. Viņš izpilda Saeimas lēmumus par starptautisko līgumu ratificēšanu.”

1. Satversmes 41.panta interpretācija un Valsts prezidenta atbildības jautājums

[137] Kā jau iepriekš minēts Komisijas Viedoklī (skat. VI nodaļu), šis un citu Valsts prezidenta funkciju juridiskās dabas apskatē jāņem vērā 53.pants, kas nosaka, ka: “Valsts prezidents par savu darbību politisku atbildību nenes. Visiem Valsts prezidenta rīkojumiem jābūt līdzparakstītiem no Ministru prezidenta vai attiecīgā ministra, kuri līdz ar to uzņemas visu atbildību par šiem rīkojumiem, izņemot četrdesmit astotā un piecdesmit sestā pantā paredzētos gadījumus.”

Konstitucionālo tiesību doktrīnā ir ticis norādīts, ka viena no raksturīgākajām parlamentāras republikas pazīmēm ir princips, ka valsts galva nenes atbildību par savām darbībām.¹³¹ Šāda izpratne ir saistīta ar parlamenta kā tautas vēlētas institūcijas virsvaras principu un izpildvaras funkciju deleģēšanu valdībai. 53.panta analizē savukārt tiek spriests par to, vai politiskās neatbildības principam ir vispārējs raksturs. Citiem vārdiem, vai tas attiecas uz visām Valsts prezidenta funkcijām vai arī tikai uz tām, kuras prasa Ministru prezidenta vai ministra kontrasignāciju (skat. Komisijas Viedokli un secinājumus šajā jautājumā iepriekš).¹³² Vadoties no sistēmiskas 53.panta interpretācijas (skat. VI nodaļu), ir nepieciešams noskaidrot, kuros gadījumos, Valsts prezidentam, pildot Satversmes 41.panta funkcijas, ir nepieciešama ministra kontrasignācija. Šādos gadījumos atbildību par 41.panta funkciju pildīšanu nes valdības loceklis, bet ne Valsts prezidents.

[138] Prakse rāda, ka ārlietu jomā līdzparaksts ir nepieciešams divos gadījumos: pirmkārt, Latvijas vēstnieku akreditācijas vēstuli sagatavošanā, un, otrkārt, starptautisku līgumu ratifikācijas raksta sagatavošanas gadījumā. Valsts prezidents un ārlietu ministrs (vai jebkurš cits valdības ministrs) var līdzparakstīt gan starpvalstu līgumus, gan iekšējos normatīvos aktus, kas skar attiecīgo institūciju darbību praktiskā līmenī.¹³³

[139] Vēstnieku kandidatūras tiek rakstiski saskaņotas ar Valsts prezidentu pirms vēstnieka oficiālas apstiprināšanas. Pēc Saeimas Ārlietu komisijas lēmuma Valsts prezidentam tiek nosūtīta vēstule ar lēmuma saturu. Lai arī atbilstoši Diplomātiskā un konsulārā dienesta likuma normām principā Latvijā vēstnieka amatu var iegūt, virzoties pa diplomātiskā dienesta kāpnēm, tomēr likums arī pieļauj politiski virzītus kandidātus.¹³⁴ Tādējādi Latvijā vēstnieka amatu varētu nosacīti klasificēt kā politiski profesionālu. Iecelšana vēstnieka amatā ir uzskatāms piemērs tam modelim, kas ir zināmā mērā vēsturiski izveidojies attiecībā uz Latvijas valsts ārlietu funkciju īstenošanu. Šis piemērs parāda, cik liela nozīme ārlietu darbībā vienlaikus ir visām trim institūcijām un to savstarpējai sadarbībai: Saeimai, Valsts prezidentam un Ārlietu ministrijai.

[140] Tomēr 41.pants vispirms runā par valsts starptautisku reprezentēšanu. Līdz ar to jānoskaidro, ko mūsdienās valsts reprezentēšana sevī ietver.

Gramatiski darbības vārdam “reprezentēt” var būt pietiekami šaura nozīme. Varētu aprobežoties ar to, ka ar valsts reprezentēšanu saprot tikai kā Latvijas diplomātu iecelšanu un ārvalstu diplomātu akreditācijas rakstu pieņemšanu.

[141] Taču prakse pēc neatkarības atjaunošanas rāda, ka Valsts prezidentam ir būtiska loma Latvijas valsts pārstāvēšanā starptautiskajos forumos un divpusējās starpvalstu attiecībās. Pārstāvot valsti šādos forumos, Valsts prezidents neatturas no viedokļa paušanas. Tieši otrādi, Valsts prezidents ir svarīgs Latvijas valsts pozīcijas paudējs. Tādējādi būtu neiespējami reducēt Valsts prezidenta starptautiskās darbības tikai uz tām formām, kuras uzskaita 41.pants.

Mūsdienu starptautiskās realitātes ir prasījušas Latvijas Valsts prezidentiem, īpaši pēc neatkarības atgūšanas, būt aktīviem valsts ārpolitikas īstenotājiem. Līdz ar to “valsts starptautiskā reprezentēšana” ir plašāks jēdziens un sekojošais darbību uzskaitījums 41.pantā jāuztver tikai kā atsevišķi piemēri. Šis uzskaitījums tāpat nav izsmēļošs.

[142] Kopš Starptautiskās tiesas konsultatīvā viedokļa Kodolieroču lietā,¹³⁵ starptautiskajās tiesībās ir atzīts, ka valsts augstākās amatpersonas vienpusēji pausts viedoklis var radīt šai valstij juridiskas sekas. Ar vienpusēju Valsts prezidenta paziņojumu valsts var uzņemties saistības. Arī Latvijas prakse ārpolitikā rāda, ka visi Valsts prezidenti pēc neatkarības atjaunošanas ir bijuši aktīvi valsts ārpolitikā un nav aprobežojušies ar šauri ceremoniālām funkcijām kā, piemēram, citu valsts galvu uzņemšanu un atbildes vizītēm. Situācijā, kad otrs sarunu partneris vēlas izdiskutēt būtiskus jautājumus, būtu savdabīgi, ja Latvijas Valsts prezidents nevarētu būt pilnvērtīgs sarunu dalībnieks. Praksē tā tas, protams, nenotiek, jo visi Latvijas prezidenti ir bijuši līdzvērtīgi sarunu partneri un varējuši paust konkrētu viedokli, kas vairāk vai mazāk ir ticis saskaņots ārlietu ministrijas (valdības) un Valsts prezidenta kancelejas starpā.

[143] Jebkurā gadījumā starptautiskās tiesības prezumē, ka Valsts prezidents, valdības vadītājs un ārlietu ministrs ir pilnvaroti valsts vārdā uzņemties juridiskas saistības. Kā to rāda piemērs ar Latvijas iesaistīšanos karā ar Irāku, nesaņemot ANO Drošības padomes pilnvarojumu, Saeima šā lēmuma pieņemšanā nebija iesaistīta. Šajā gadījumā Valsts prezidente un valdība uzņēmās starptautiskas saistības valsts vārdā. Citām valstīm tas neradīja nekādus papildu jautājumus, ievērojot šeit minēto starptautisko tiesību prezumpciju.

[144] Lai novērstu jebkādas domstarpības sakarā ar šo Komisijas viedokli, ir nepieciešams norādīt, ka atbilstoši klasiskai parlamentāras republikas izpratnei konstitucionālo tiesību doktrīnā priekšrocība patiešām varētu tikt dota arī šauram 41.panta satura tulkojumam (skat. iepriekš).

Tomēr Komisijas ieskatā šāds šaurs tulkojums nebūtu adekvāts. Mūdienu apstākļos Satversmes 41.pants nevar tikt tulkots šauri, pat ja sākotnēji tas tā arī varētu būt bijis domāts. Šāda tulkojuma bīstamība ir divējādas dabas. No vienas puses, tas ienes acīmredzamu disonansi Latvijas konstitucionālo un starptautisko tiesību starpā. Šādas situācijas var novest pie reālas valsts starptautiski tiesiskas atbildības, kad, vadoties pēc konstitucionālā regulējuma, var tikt nepamatoti uzskatīts, ka Valsts prezidenta starptautiskām darbībām nav nekādu seku. No otras puses, persona, kas uzņemas Valsts prezidenta amata pildīšanu, tiek maldināta jautājumā par savu atbildību. Situācijā, kad Valsts prezidents paustu viedokli, piemē-

ram, par Latvijas jūras robežu, domājot, ka šim viedoklim reāli nekādu seku nebūs un ka prezidents tik un tā politisku atbildību par savu darbību neņems, starptautisko tiesību kontekstā, kā jau skaidrots, situācija var būt pilnīgi pretēja.

[145] Komisija uzskata, ka konstitucionālajām tiesībām un to pamatos gūlušajām atziņām jādzīvo līdzī laimētam. Jāņem vērā, ka konstitucionālo tiesību internacionalizācijas un starptautisko tiesību konstitucionalizācijas procesi pasaulē ir reāli notiekoši.¹³⁶ Līdz ar to tādu Satversmes jēdzienu interpretācijā – kā “valsts starptautiskā reprezentācija” – kas ir vienlaicīgi atrodami starptautiskajās tiesībās, būtu pareizi ņemt vērā starptautisko tiesību teoriju, vai arī būtu jāmēģina nošķirt jēdziena konstitucionālo un starptautisko tiesību dimensijas, kur tas ir iespējams un nepieciešams.¹³⁷

[146] Līdz ar to jautājumā par Valsts prezidenta funkcijām ārpolitikā “klasiskā” konstitucionālo tiesību izpratne par valsts galvas “neatbildības” principu parlamentārā republikā neatbilst mūsdienu starptautisko tiesību pozīcijai jautājumā par valsts galvas, valdības galvas un ārlietu ministra īpašo lomu valsts viedokļa paušanā, kā arī pasaules globalizācijas kontekstā, kurā starptautisko sakaru intensitāte ir ievērojami pieaugusi.

[147] Viena laikus Komisija jau konstatēja, ka nevis Satversmes tekstā, bet gan sistēmā ietvertais Valsts prezidenta politiskās atbildības princips pēc savas būtības neatbilst Valsts prezidenta institucionālajai lomai Latvijas valsts orgānu līdzsvara un atsvara sistēmā un būtu aizstājams ar konstitucionālo atbildību, nosakot Satversmē Valsts prezidenta atļaušanas mehānismu, kas balstītos uz juridiski pārbaudāmiem priekšnoteikumiem un procedūru, kurā šie priekšnoteikumi (pamatā – nopietni Satversmes un likumu pārkāpumi) būtu jāpierāda (skat. iepriekš VI nodaļu).

[148] Tādēļ Komisija vispirms atzīst, ka Valsts prezidenta konstitucionālā atbildība var rasties par tādām darbībām ārpolitikā, kas var veidot būtisku Satversmes vai likumu pārkāpumu.

2. Saeimas ārpolitikas debates kā ārpolitikas saskaņošanas mehānisms

[149] Tomēr Komisija norāda, ka valsts ārpolitikas īstenošanā varētu būt sarežģīti risināt visus iespējamās Valsts prezidenta atbildības jautājumus tikai ar konstitucionālās vai kriminālās atbildības metodēm.

[150] Tādēļ, lai atrisinātu problēmu, ka, no vienas puses, Valsts prezidenta institucionālā loma prasa faktiski Satversmes sistēmā pastāvošo Valsts prezidenta politisko atbildību aizstāt ar konstitucionālo atbildību, bet, no otras puses, ņemot vērā gan Valsts prezidenta, gan Saeimas ievērojamo lomu valsts ārpolitikas veidošanā un to, ka jānovērš nevēlama valsts ārpolitikas sadrumstalošana starp valdību, Valsts prezidentu un Saeimu, Komisija uzsver pastāvīga dialoga un pozīcijas saskaņošanas nozīmi šo triju valsts orgānu starpā.

Lai novērstu nevēlamas vai nepareizas ārpolitiskas darbības arī no Valsts prezidenta puses, kas varētu nesasniegt konstitucionālās atbildības iestāšanās līmeni, bet kuras politiski tomēr nebūtu vēlamas, tiks mēģināts ieskicēt ārpolitikas saskaņošanas mehānismu starp Valsts prezidentu, Saeimu un valdību, koncentrējoties tieši uz Valsts prezidenta lomu.

[151] Komisija konstatē, ka jautājums, kā veidojas Latvijas ārpolitiskie lēmumi dažādu iesaistīto institūciju līmenī, nav nekur precīzi noregulēts (skat. tālāk 163.§). Vienīgais izņēmums ir jautājums par iesaistīšanos starptautiskajās līgumattiecībās, bet tas ir tikai viens aspekts kopējā ārpolitikas jautājumu klāstā.

[152] Atbilstoši Satversmes 68.pantam: “Visiem starptautiskiem līgumiem, kuri nokārto likumdošanas ceļā izšķiramus jautājumus, nepieciešama Saeimas apstiprināšana.” Atbilstoši Satversmē noteiktajām valsts varas atzaru līdzsvara attiecībām 1994.gadā pieņemtais likums “Par Latvijas Republikas starptautiskajiem līgumiem”¹³⁸ nostiprina principā Saeimai primāras tiesības lemt, kādos starptautiskajos līgumos valstij iesaistīties, tādējādi sekojot Latvijas kā parlamentāras republikas principam.¹³⁹

[153] Likuma 3.pants nosaka, ka: “Latvijas Republikas Saeima var pieņemt lēmumu *par jebkura* starptautiskā līguma noslēgšanu, lēmumā nosakot par konkrētā līguma izstrādāšanu atbildīgās personas un šo personu pilnvaru apjomu. Ministru kabinets pieņem lēmumu par starptautiska līguma noslēgšanu, izņemot šā likuma 7.pantā paredzētos gadījumus”.¹⁴⁰ Likuma 7.pants uzskaita tos jautājumus, kuri ir regulējami tikai starpvalstu līgumu formā un kuri nevarētu tikt regulēti valdības līmenī bez Saeimas ziņas. Minētais pants ietver sevī domu, ka atbilstoši Satversmes fundamentālajiem pantiem ir tādi būtiski jautājumi, kuri ir vispirms lemjami Saeimā. Tas neizslēdz valdības kā Saeimas uzdevuma izpildītājas lomu,¹⁴¹

bet tādu starptautisku līgumsaistību uzņemšanās, kas varētu skart Latvijas valstiskumu vai kas jebkurā gadījumā būtu likumdošanā lemjami jautājumi, ir Saeimas kompetencē ne tikai apstiprināšanas stadijā, bet jau pirms tam arī politikas noteikšanas stadijā, kā to arī cita starpā konstatēja Satversmes tiesa Robežlīguma lietā. Saeima lemj, vai Latvija vēlas šādas saistības un vēlāk tā arī apstiprina šādu starptautisko dokumentu.¹⁴²

[154] Šāda varas līdzsvara modeļa nostiprināšanās Latvijā bija saistīta arī ar Augstākās padomes lomu periodā pēc neatkarības atgūšanas līdz 1993.gada konstitucionālajai reformai, kad Satversme stājās spēkā pilnā apjomā. Citiem vārdiem, Saeimas lomas izskaidrojums nav meklējams vienīgi tajā apstākļi, ka Satversmes tēvi savulaik iespaidojās no Veimāras konstitūcijas.¹⁴³ Arī Latvijas nesenā pagātne ir ienesusi savus precizējumus, kas ir fiksēti likumā "Par Latvijas Republikas starptautiskajiem līgumiem".

[155] Tie ārpolitikas aspekti, kas ir saistīti ar starptautisko līgumu slēgšanu, cieši savijas arī ar Valsts prezidenta kompetenci likumdošanas jomā (skat. detalizētu analīzi tālāk XI nodaļā) un jo īpaši Valsts prezidenta pienākumu izsludināt likumus un tiesībām, kuras paredz Satversmes 71. un 72.pants.

[156] Saeima parasti apstiprina starptautiskos līgumus ar likumu, pieņemot to divos lasījumos, kuru Valsts prezidents izsludina un kas savukārt ir pamats atbilstoša ratifikācijas dokumenta sagatavošanai. Valsts prezidents var prasīt Saeimas pieņemta likuma otrreizēju caurskatīšanu Saeimā atbilstoši Satversmes 71.pantam un var izmantot savas tiesības motivētā rakstā pierādīt likuma neatbilstību Satversmei.

[157] Taču, ņemot vērā Satversmes 73.pantu, rodas jautājums, vai Valsts prezidents var apturēt tāda likuma publicēšanu, kas apstiprina starptautisko līgumu gadījumā, ja Valsts prezidents uzskatītu, ka konkrētais starptautiskais līgums ir pretrunā Satversmei?

[158] Doktrīnā nav detalizēti analizēts Satversmes 73.pants un konkrēti jēdziens "tautas nobalsošanai nevar nodot [...] arī līgumus ar ārvalstīm". Tomēr jautājumā par šāda likuma apstiprināšanas apturēšanu, kas varētu novest pie 73.panta sekām jeb tautas nobalsošanas, ir pausts viedoklis, ka līgums pats par sevi nevar tikt nodots tautas nobalsošanai.¹⁴⁴ Satversmes tiesa Robežlīguma lietā arī secināja, ka situācijās, kurās starp-

tautiskais līgums varētu grozīt valsts konstitucionāli tiesisko pamatu, tautas nobalsošana attiektos uz konstitucionālā pamata normām, kā to nosaka 77.pants.¹⁴⁵

Komisija šī Viedokļa ietvaros šo jautājumu neanalizēs padziļināti, taču norāda, ka pilnībā var piekrist viedoklim par to, ka 73.pants skaidri izslēdz no tautas nobalsošanas starptautiskos līgumus kā tādus, ja vien tie negroza Satversmes pirmo, otro, trešo, ceturto un sesto pantus. Tādā gadījumā runa ir par 77.panta piemērošanu.

[159] Tomēr 73.pants neko nesaka par likumu, ar kuru tiek apstiprināts starptautiskais līgums, kas – kā parasti – negroza valsts konstitucionālos pamatus. Kā Komisija konstatēja savā 2010.gada 18.janvāra Viedoklī par starptautiskā aizdevuma jautājumiem, var būt starptautiskas vienošanās, kuras negroza valsts konstitucionālos pamatus, bet kuras skar citus būtiskus ar valsts interesēm saistītus jautājumus.

[160] Komisijas skatījumā tomēr likums par šāda starptautiska līguma apstiprināšanu var tikt nodots tautas nobalsošanai. Valsts prezidentam tādā gadījumā būtu jābūt ļoti nopietniem politiska rakstura iebildumiem pret attiecīgo starptautisko līgumu. Šādi gadījumi, protams, būs liels retums. Gadījumā, ja Valsts prezidentam būtu nevis politiska, bet gan juridiska rakstura iebildumi, tad viņš šajā kontekstā var īstenot savu Satversmes uzrauga funkciju, vēršoties ar pieteikumu Satversmes tiesā.

[161] Atbilstoši Satversmei un Latvijas kā parlamentāras republikas principam Saeima saglabā savu centrālo lomu ārpolitikas pamatkursa noteikšanā. Saskaņā ar vispārējo kārtību ārlietu ministrs atbild par savu darbību Saeimas priekšā (59.pants). Līdz ar to Ministru kabinets nevar veidot savu ārpolitiku ārpus Saeimas noteiktajiem ietvariem. Savukārt Valsts prezidenta loma ārpolitikā jau tika analizēta iepriekš. Tādējādi jāsecina, ka ārpolitikas prioritāšu un saistību uzņemšanās jautājumā Saeimai ir sakāms galavārds.

[162] Saeima savu nostāju ārpolitikas jautājumos var paust ārlietu debatēs. Valdība (ārlietu ministrija) un Valsts prezidents ir saistīti ar Saeimas lēmumos ietvertajām konceptuālajām ārpolitikas pamatnostādnēm. Ievērojot, ka visiem trim valsts varas orgāniem vienmēr būs vērā ņemama pieredze un ekspertīze šajā jomā, ir nepieciešams, ka ārpolitikas debatēs Saeimā tie visi ņem dalību.

[163] Ārpolitikas debates Saeimā *ar vadlīniju nospraušanu un uzdevumu sniegšanu* valdībai un Valsts prezidentam ir objektīvi nepieciešama darbības forma, kas izriet no Satversmē noteiktiem šo valsts orgānu attiecību pamatprincipiem. Ievērojot, ka valdības galva un ārlietu ministrs par savām darbībām ārlietās atbild Saeimas priekšā, vēl loģiskāks ir jau iepriekš izdarītais secinājums, ka arī Valsts prezidentam par tām ārpolitiskajām darbībām, kuras viņš īsteno bez atbildīgā ministra līdzās stāvēšanas, būtu jāsaņem Saeimas akcepts. Tas varētu būt gan iepriekš dots uzdevums, gan arī Saeimas lēmums, ar ko tā akceptē Valsts prezidenta līdzšinējo ārpolitisko darbību.

[164] No vienas puses Valsts prezidents savas kompetences ietvaros likumdošanas jomā un Satversmes tiesa savas kompetences ietvaros nodrošina zināmu atsvaru Saeimas tiesībām noteikt ārpolitikas virzienu un tam atbilstošu starptautisko saistību politiku. No otras puses, institucionalizētas ārpolitikas debates Saeimā ar konkrētu uzdevumu nospraušanu, kurās Valsts prezidents atskaitītos par savu ārpolitisko darbību, būtu nepieciešamais atsvars Valsts prezidenta visai plašo tiesību īstenošanai 41.panta ietvaros un šeit priekšā liktās Valsts prezidenta politiskās atbildības aizstāšanai ar konstitucionālo atbildību.

[165] Šādas institucionalizētas debates – turklāt debates ne tikai formas pēc, bet pēc būtības, kuru sākumā gan valdība, gan Valsts prezidents uzstājas ar ziņojumu par savu ārpolitisko darbību, un pēc tam notiek debates par valsts ārpolitiku pēc būtības, varētu kļūt par vērā ņemamu valsts ārpolitikas koordinācijas mehānismu.

Ar 2010.gada 10.novembra grozījumiem Saeimas Kārtības rullī, kas jaunajā 118.³ pantā reizi gadā paredz ārpolitikas debates, šis mērķis vēl nav sasniegts, jo tajās nav paredzēta Valsts prezidenta iesaistīšana, bez tam ārpolitiskās debates var notikt arī biežāk kā reizi gadā, ja pastāv tāda vajadzība.

[166] Tādēļ Komisija ierosina papildināt Saeimas Kārtības ruļļa 118.³ pantu, paredzot tajā blakus ārlietu ministra ziņojumam arī Valsts prezidenta ziņojumu, nosakot, ka debašu beigās runā ne vien ārlietu ministrs, bet arī Valsts prezidents, kā arī paredzot Saeimai tiesības pieņemt valdībai un Valsts prezidentam saistošas ārpolitikas vadlīnijas.

IX. Valsts prezidenta rezerves funkcija parlamentāras krīzes un līdzīgi svarīgos gadījumos

[167] Satversmes 48.pants paredz Valsts prezidentam tiesības ierosināt Saeimas priekšlaicīgu atlaišanu. Tādā gadījumā notiek tautas nobalsošana. Ja tauta atbalsta Valsts prezidenta ierosinājumu, tad Saeima uzskatāma par atlaistu un divu mēnešu laikā jānotiek jaunām vēlēšanām. Ja tauta noraida Valsts prezidenta priekšlikumu, tad Valsts prezidents uzskatāms par atlaistu. Līdz ar to, uzsākot minēto procedūru, Valsts prezidents riskē ar savu amatu.

[168] Tā ir Valsts prezidenta rezerves funkcija, kad viņš uzņemas iniciatīvu, lai parlamentāras krīzes vai citās līdzīgās nopietnās situācijās problēmas risinājumā iesaistītu pilsoņu kopumu, dodot tam iespēju no jauna lemt par Saeimas (un netieši par valdības) sastāvu.

[169] Komisija savā 2008.gada 30.aprīļa Viedoklī par Saeimas priekšlaicīga vēlēšanu mehānisma pilnveidošanu¹⁴⁶ izvērtē analizēja šo Satversmes regulējumu un nonāca pie secinājuma, ka tas ir neefektīvs, jo sliektnis, lai Valsts prezidents varētu izšķirties par šo soli, ir pārāk augsts.

[170] Komisija attiecībā uz šo Valsts prezidenta rezerves funkciju aicināja noteikt, ka:

a) Valsts prezidentam ir patstāvīgas tiesības atlaist Saeimu, nesaistot šīs tiesības ar tautas nobalsošanu un iespējamu amata zaudēšanu (pirms šāda lēmuma pieņemšanas obligāti jākonsultējas ar Saeimas priekšsēdētāju un Ministru prezidentu);

b) Valsts prezidents nav tiesīgs atlaist Saeimu agrāk par sešiem mēnešiem pēc Saeimas sanāksšanas, kā arī tad, ja līdz Saeimas pilnvaru termiņa beigām palikuši mazāk nekā seši mēneši;

c) Valsts prezidents nav tiesīgs atlaist Saeimu, ja līdz viņa paša pilnvaru termiņa beigām ir palikuši mazāk nekā seši mēneši.

[171] Komisija atkārtoti norāda uz šiem 2008.gada 30.aprīļa Viedokļa secinājumiem un priekšlikumiem.

X. Valsts prezidenta līdzdalība valsts aizsardzības nodrošinājumā un ārkārtējās situācijās

[172] Latvijā tāpat kā citās Eiropas Savienības dalībvalstīs (skat. 63.§) Valsts prezidenta kompetencē ietilpst arī valsts aizsardzības (defensīvā) funkcija.¹⁴⁷

[173] Valsts prezidents atbilstoši Satversmes 42.pantam ir valsts bruņotā spēka augstākais vadonis. Valsts prezidents pasludina karu uz Saeimas lēmuma pamata (43.pants) un sper pirmos nepieciešamos soļus gadījumā, ja pret Latviju ir veikta agresija, kā arī sasauca Saeimu, lai tā lemtu par kara pasludināšanu un uzsākšanu (44.pants).

[174] Savukārt Satversmes 62.pants paredz: “Ja valstī apdraud ārējais ienaidnieks, vai ja valstī vai tās daļā ir izcēlies vai draud izcelties iekšējs nemiers, kurš apdraud pastāvošo valsts iekārtu, tad ministru kabinetam ir tiesības izsludināt izņēmumu stāvokli, par to divdesmit četru stundu laikā paziņojot Saeimas prezidijam, kuram šāds Ministru kabineta lēmums nekavējoši jāceļ priekšā Saeimai.”

[175] Kara uzsākšana un pasludināšana ir Saeimas prerogatīva. Ja valstij jāreaģē sakarā ar ārēja vai iekšēja ienaidnieka draudiem vai citiem ārkārtas apstākļiem, Ministru kabinets var izsludināt izņēmuma stāvokli. Visos šajos gadījumos Valsts prezidenta un Ministru kabineta lēmumi tiek pakļauti Saeimas kontrolei, kas pieņem galīgo lēmumu par situāciju valstī, vai nu pasludinot kara, vai izņēmuma stāvokli valstī. Abos gadījumos notiek būtiska tiesiskās situācijas maiņa un ir pieļaujama ierobežojumu noteikšana attiecībā uz atsevišķiem demokrātiskas valsts institūtiem. Šie ierobežojumi var skart cilvēktiesību īstenošanu valstī.

1. Valsts prezidenta aizsardzības (defensīvās) funkcijas ģenēze

[176] Valsts galvas aizsardzības funkcijas izcelsme ir vēsturiska, tā pamatota ar pirmsdemokrātisko valsts iekārtu uzbūvi, kur pārvaldes un militārā vara bija koncentrēta vienās rokās.

Tomēr parlamentārā republikā valsts galvas loma valsts aizsardzībā ir pakārtota. Tas arī izskaidro Satversmes 42.panta formulējumu, kas nosaka, ka Valsts prezidents ir “valsts bruņotā spēka augstākais vadonis”. Šīs normas rašanās gaitā Satversmes sapulces locekļi, ņemot vērā parlamentārās republikas principus, precīzi noformēja tās tvērumu.

[177] Satversmes sapulces deputāts Dzelzītis norādījis uz sākotnēji piedāvātās normas pirmā teikuma (“Valsts prezidentam ir padots viss valsts bruņotais spēks.”) neatbilstību prezidenta funkcijai parlamentārā valsts iekārtā. Šādā regulējumā armija būtu pakļauta tieši Valsts prezidentam, izņemot to no Ministru kabineta pakļautības un samazinot vai pilnībā pazaudējot parlamentāro kontroli. Deputāts arī skaidroja Satversmes komi-

sijas apsvērumus: “Viens no svarīgākajiem argumentiem [...] bija tas, ka nevajagot armijā ienest politiku. Armija esot jāaizsargā no politikas un tādēļ, lūk, karaspēks esot jāpadod Valsts prezidentam”.¹⁴⁸ Tālredzīgu argumentu normas pamatojumam min deputāts Nonācs: “Padot karaspēku pilnīgi kabinetam nebūtu ieteicams tādēļ, ka kabinets var ļoti bieži mainīties un viņš arī ļoti bieži mainās, tā tad būtu labāk, ka karaspēks tiktu nodots tādas personas rokās, kura pastāv visu parlamenta pastāvēšanas laiku. Ar to būtu radīts stabilāks stāvoklis.” Oto Nonācs arī piedāvāja normas tekstā izvairīties no karaspēka padotības formulējuma, tā vietā iesakot izmantot nejuridisku apzīmējumu “augstākais vadonis”, to arī atbalsta lielākā daļa Satversmes sapulces deputātu.¹⁴⁹ Tā nav dienesta pakāpe vai militārs statuss,¹⁵⁰ šāda militāra ranga Latvijas armijā nebija Satversmes pieņemšanas laikā un nav arī mūsdienās.¹⁵¹ Šāds literārs augstākā militārā vadītāja apzīmējums trāpīgi nodala Valsts prezidenta ietekmi pār bruņotajiem spēkiem: augstākā vadība nenozīmē karaspēka vienību vadīšanu. Deputāti Nonācs un Petrevics norāda uz šai prezidenta funkcijai piemērojamo līdzparaksta (kontrasignācijas) principu, proti, prezidents nevarēs “viens pats bruņoto spēku izlietot, jo ir vēl otrs pants, kas nosaka, ka katram Valsts prezidenta rīkojumam jābūt parakstītam no attiecīgā ministra vai Ministru prezidenta”.¹⁵² Andrejs Petrevics rezumē: “Tā tad mūsu Valsts prezidentam faktiskas varas pār karaspēku tomēr nebūs.”¹⁵³

2. Aizsardzības funkcijas izklāsts

[178] Mūsdienu demokrātiskā valstī ārējās drošības funkcija tiek realizēta pamatā kā preventīvs instruments.¹⁵⁴ Tās realizācija nodota izpildu varai un pilnībā pakļauta demokrātiskai kontrolei. Līdzdalība Ziemeļatlantijas līguma organizācijā (NATO) paredz Latvijai noteiktus pienākumus militārās sagatavotības un līdzdalības ziņā. Līdzdalība NATO paredz, ka Latvijas drošība un aizsardzība ir balstīta uz dalību NATO kolektīvās aizsardzības sistēmā. Tā nodrošina, ka iespējamie militārie draudi pret Latviju tiek uzskatīti par kopējiem draudiem NATO un valsts aizsardzība nav vairs tikai nacionāls uzdevums.¹⁵⁵ Vienlaikus valsts militārais spēks paredzēts izmantošanai ne tikai ārējās militārās agresijas pretsparam un valsts starptautisko saistību izpildei. Modernā tiesiskā valstī bruņoto spēku resursi izņēmuma kārtā var tikt iesaistīti ārkārtas situāciju novērša-

nai un to seku likvidēšanai, lai papildinātu Civilās aizsardzības sistēmu.¹⁵⁶ Šādos gadījumos piemērojams speciāls normatīvais regulējums.

[179] Šādu Satversmes normu piemērojuma izpratni nostiprina Valsts prezidenta aizsardzības funkcijas detalizēts regulējums normatīvajos aktos, kas izdoti, pamatojoties uz Satversmes 42.-44.pantu.¹⁵⁷ Valsts prezidenta kā Nacionālo bruņoto spēku augstākā vadītāja kompetences ietvaros veicamie nozīmīgākie uzdevumi precīzi noteikti Satversmes normās (42.panta otrais teikums nosaka, ka Valsts prezidents ieceļ Nacionālo bruņoto spēku virspavēlnieku kara laikam, un 43.pants paredz, ka Valsts prezidents ierosina Saeimai izlemt jautājumu par kara pasludināšanu un uzsākšanu un pasludina karu atbilstoši Saeimas lēmumam), vairākos valsts drošību un militāro jomu reglamentējošos tiesību aktos paredzēti papildu uzdevumi un tiesības.

a. Tiesības koordinēt valsts aizsardzības institūciju darbu un nominēt amatpersonas

[180] Nacionālās drošības likuma 8.pantā Valsts prezidentam uzlikts pienākums vadīt Nacionālās drošības padomi. Padome nodrošina augstāko Latvijas drošības iestāžu darbību koordinēšanu atbilstoši Latvijas nacionālās drošības interesēm.¹⁵⁸ Tāpat Valsts prezidents ir tiesīgs izveidot Valsts prezidenta militāro padomi. Realizējot kreatīvo funkciju, Valsts prezidents arī iesaka apstiprināšanai Saeimā Nacionālo bruņoto spēku (NBS) komandieri, kā arī lūdz Saeimai NBS komandieri atbrīvot no amata (Nacionālo bruņoto spēku likuma 14.panta pirmā daļa). Nacionālo bruņoto spēku likums paredz plašāku Valsts prezidenta kompetenci, kas normatīvajos aktos nav detalizēti reglamentēta: Valsts prezidents realizē NBS darbības civilo kontroli (likuma 19.panta pirmā daļa). Šīs normas saturisko piepildījumu likumdevējs ir atstājis prezidenta ziņā. Tā varētu tikt izmantota, piemēram, Valsts prezidentam pārbaudot aizsardzības jautājumos militārā resora sagatavotā līdzparakstāmā akta pamatotību.

Papildus normatīvi reglamentētajām tiesībām Valsts prezidents praksē īsteno tiesības saskaņot ar izvirzīto Ministru prezidenta kandidātu aizsardzības ministra amata pretendentus.¹⁵⁹

b. Tiesības piešķirt un atņemt dienesta pakāpes

[181] Valsts prezidents pēc aizsardzības ministra ieteikuma¹⁶⁰ piešķir un atņem virsniekiem dienesta pakāpes (Zemessardzes likums

paredz, ka Valsts prezidents atņem dienesta pakāpi arī zemessardzes virsniekam¹⁶¹), kā arī atvaļina augstākos virsniekus no aktīvā dienesta miera laikā.¹⁶²

c. Tiesības deleģēt NBS militāro vienību vadību

[182] Nacionālo bruņoto spēku likumā paredzētas Valsts prezidenta tiesības deleģēt NATO militārajai vadībai atsevišķu NBS vienību vadīšanu.¹⁶³ Šis Nacionālo bruņoto spēku likuma 13.panta trešajā daļā noteiktais uzdevums ir jāskata kontekstā ar speciālā likuma – Latvijas Nacionālo bruņoto spēku piedalīšanās starptautiskajās operācijās – normām, kur šādas tiesības Valsts prezidentam tieši nav noteiktas. Speciālais likums uzdod Saeimai un Ministru kabinetam vai aizsardzības ministram pilnvaras veikt šādu deleģējumu.¹⁶⁴

[183] Vērtējot Satversmes un Nacionālo bruņoto spēku likuma normas kopsakarā, var secināt, ka Valsts prezidentam kā augstākajam bruņoto spēku vadonim nav konkrētu funkciju, ko viņš autonomi varētu deleģēt – Nacionālo bruņoto spēku likuma 13.panta pirmā daļa nosaka, ka NBS vadību īsteno NBS komandieris, kas ir pakļauts aizsardzības ministram. Valsts prezidentam nav piešķirtas tiesības vadīt NBS vienības, un no Satversmes 42.panta tādas neizriet šajā Viedoklī augstāk minēto apsvērumu dēļ.

[184] Tātad Valsts prezidenta tiesības uzticēt Latvijas karaspēka militāro vienību vadību starptautiskai organizācijai Valsts prezidents ir tiesīgs nodot tikai saziņā ar atbilstošām Aizsardzības ministrijas un NBS amatpersonām.

d. Tiesības iecelt NBS virspavēlnieku kara laikam

[185] Satversmes 42.panta otrais teikums paredz Valsts prezidenta tiesības kara laikam iecelt bruņotā spēka virspavēlnieku. Tomēr Valsts prezidentam paredzētais uzdevums iecelt NBS virspavēlnieku kara laikam Satversmes sapulcē bija paredzēts kā pilnīga prezidenta prerogātīva, ko tam ir jābūt gatavam realizēt patstāvīgi, bez saskaņošanas ar izpildvaras amatpersonām, vienlaikus vai pat pirms kara stāvokļa jautājuma izskatīšanas Saeimā. Tātad vienlaikus ar Saeimas pieņemtu lēmumu par karastāvokli Valsts prezidentam ir jābūt gatavam nominēt bruņoto spēku virspavēlnieku.

[186] Mūsdienās šāda izpratne, ņemot vērā Latvijas līdzdalību NATO, nav pieņemama. Jāņem vērā, ka NBS komandieris, kuru saskaņā ar NBS likuma 14.pantu Valsts prezidents iesaka apstiprināšanai Saeimā, ir komandieris miera laikā.

[187] Tādēļ Komisijas ieskatā 42.panta 2.teikums jāpārskata, ņemot vērā Latvijas līdzdalību NATO, kā arī ANO starptautiskajās miera misijās.

e. Tiesības aicināt Saeimu pasludināt karu

[188] Satversmes 43.pants paredz, ka Valsts prezidents ierosina Saeimai izlemt jautājumu par kara pasludināšanu un uzsākšanu un pasludina karu atbilstoši Saeimas lēmumam. Šo uzdevumu, kas pielīdzināma Viedokļa 200.punktā aprakstītajai Valsts prezidenta tiesībai sasaukt ārkārtas Saeimas sēdes, Valsts prezidentam ir pienākums realizēt īpašos apstākļos. Ņemot vērā modernās nostādnes starptautiskajās tiesībās (skat. 194.-195.§), Valsts prezidentam ir jānovērtē Latvijas apdraudējuma (vai iespējamā apdraudējuma) riska pakāpe, un gadījumā, ja agresija vai tās draudi prasa militāru pretsparu, Valsts prezidents sasauk ārkārtas Saeimas sēdi, kurā motivēti paskaidro iemeslus kara pasludināšanai un lūdz Saeimu pieņemt lēmumu pasludināt karu. Sekojoši, Valsts prezidents pasludina karu atbilstoši Saeimas lēmumam. Šī darbība pēc būtības ir Saeimas lēmuma publicēšana.

Satversmes 42.-44.pantā paredzētās tiesības Valsts prezidents ne reizi nav izmantojis.¹⁶⁵

3. Kara, izņēmuma vai ārkārtas stāvokļa adekvāta noregulējuma Satversmē nepieciešamība

[189] Komisija uzskata, ka Valsts prezidenta pilnvaras valsts aizsardzības funkcijas īstenošanā būtu tieši piemērojamas ne tikai ārēja militāra apdraudējuma gadījumā, bet arī citās tam pielīdzināmās valsts drošības apdraudējuma situācijās.

Uz šādu iespēju vedina likuma "Par izņēmuma stāvokli", Nacionālās drošības likuma un Nacionālās drošības koncepcijas pamatnostādnes.¹⁶⁶ Speciālajā likumā lietotais termins "izņēmuma stāvoklis" attiecināts uz Satversmes 43. un 44.pantā norādīto ārējās agresijas draudu stāvokli, kas rada tiešus pienākumus Valsts prezidentam izmantot attiecīgajās Satversmes normās piešķirtās tiesības.¹⁶⁷

Jāņem vērā, ka vairākos tiesību aktos izmantots termins “ārkārtēja situācija”, un šī Viedokļa tapšanas laikā abu jēdzienu piemērojums varētu būt pretrunīgs.¹⁶⁸ Jāsecina, ka, kaut gan nepastāv būtiskas atšķirības starp ārkārtas stāvokli un izņēmuma stāvokli, šo principiāli līdzīgo statusu ieviešanai un parlamentārai kontrolei noteikts atšķirīgs tiesiskais reglamentējums, taču to sekas var būt identiskas attiecībā uz šādiem ierobežojumiem pakļauto personu tiesisko statusu un it īpaši cilvēktiesību ievērošanu.

[190] Tādējādi viens no svarīgākajiem jautājumiem ir amatpersonu, tai skaitā Valsts prezidenta un Ministru prezidenta, darbību koordinācija ārkārtējā situācijā un izņēmuma stāvoklī. Komisijas ieskatā iespējamo pretrunu risinājumam un valsts amatpersonu sadarbības koordinēšanai nepieciešams viens normatīvs regulējums.

[191] Satversme diemžēl nesatur pantu par pieļaujamiem cilvēktiesību ierobežojumiem kara vai izņēmuma stāvokļa laikā, kā arī ārkārtas situācijās.¹⁶⁹ Tādējādi īpaši svarīgi ir ievērot Latvijas starptautiskās cilvēktiesību saistības.¹⁷⁰

Jākonstatē arī, ka likums “Par izņēmuma stāvokli” paredz Saeimai vismaz *expressis verbis* tikai tā sauktās negatīvās kontroles tiesības, jo Saeima var 48 stundu laikā neapstiprināt Ministru kabineta lēmumu par izņēmuma stāvokli. Doktrīnā turpētim argumentēts, ka no parlamentāras republikas principa izriet arī Saeimas tiesības pašai pēc savas iniciatīvas pieņemt lēmumu par izņēmuma stāvokli.¹⁷¹ Šim viedoklim var piekrist. Atsevišķa panta iekļaušana Satversmē par cilvēktiesību ierobežošanu kara, izņēmuma un ārkārtas situācijās būtu nopietni apsverama.

[192] Jebkurā gadījumā pie pašreizējās Satversmes redakcijas nevar atzīt par korektu pašreiz spēkā esošo regulējumu, kas sniedz Ministru kabinetam vispārējas tiesības ierobežot cilvēktiesības, neparedzot katrā konkrētā gadījumā Saeimas izvērtējumu un pilnvarojumu.¹⁷² Likuma “Par izņēmuma stāvokli” regulējums neatbilst vairākiem pamatprincipiem, uz kuriem balstās Latvijas valsts konstrukcija, it sevišķi tiesiskas valsts virsprincipam, kā arī parlamenta virsvadības principam un cilvēktiesību ievērošanas principam demokrātiskā valstī.

[193] Problemātisks ir arī Karatiesu likuma noregulējums. Lai arī Karatiesu likums pilnvaro tieslietu ministru izdot rīkojumu par karatiesu darbību uzsākšanu, ja valstī ir izsludināts kara vai izņēmuma stāvoklis,

un atbilstoši Satversmes 82.pantam reālu šā panta praktisko īstenošanu varētu veikt tieslietu ministrs, tomēr Saeimas kontroles neesamība pār šo rīkojumu ir apšaubāms jautājuma risinājums. Neskaids ir jautājums, vai miera laika tiesu darbība tiek apturēta līdz ar karatiesu darbības sākšanu. Karatiesu darbības pieļaušana, kas ir virzīta uz to, lai ātrāka procesa rezultātā un ar minimālākām taisnīgas tiesas spriešanai nepieciešamajām procesuālajām garantijām izspriestu lietu, ir nopietna atkāpe no Satversmes pamatprincipiem. Līdz ar to šāda soļa pamatotība būtu skatāma Saeimā. Papildus tam atbilstoši izmaiņām likumā "Par tiesu varu", ar kuru valstī ir izveidota Tieslietu padome, lai nostiprinātu tiesu varas neatkarību, būtu nepieciešams izvērtēt padomes lomu arī kara tiesu darbības jautājumā.

[194] Ievērojot arī to, ka virkne starptautisko cilvēktiesību mehānismu prasa, lai valstis, ieviešot kara, izņēmuma vai ārkārtas stāvokļus, informē par šo un par ieviestajiem cilvēktiesību ierobežojumiem minētās organizācijas, šādas notas sagatavošana var notikt tikai uz Saeimas pieņemta likuma pamata. Šādai notei būtu piemērojama starptautiska līguma ratifikācijas raksta sagatavošanas procedūra, respektīvi, notei būtu jāparaksta Valsts prezidentam un atbildīgam ministram. Šādu pieeju diktē Valsts prezidenta funkcijas kara stāvokļa gadījumā, kas būtu attiecināmas arī uz tādām ārkārtas situācijām, kuras prasītu atkāpes no cilvēktiesību garantijām, kā arī ievērojot Valsts prezidenta ārpolitisko reprezentācijas funkciju.

[195] Visbeidzot jāņem vērā, ka modernās starptautiskās tiesības nepieļauj kara uzsākšanu divu valstu starpā (ANO Statūtu 2.pants). ANO Statūti pieļauj militāras darbības pašaizsardzības gadījumā vai atbilstoši ANO Drošības Padomes rezolūcijai, kas pilnvaro šādas darbības. Līdz ar to šeit analizētie Satversmes panti jātulko atbilstoši ANO Statūtu principiem. Kā rāda 2008.gada augusta Krievijas-Gruzijas karš, nevar izslēgt, pat ANO regulējumam pastāvēt, ka kāda valsts varētu veikt agresiju.

[196] Ņemot vērā šo analīzi, Komisija ierosina pārformulēt Satversmes 42. un 43.pantu, ņemot vērā Latvijas līdzdalību NATO un ievērojot ANO Statūtus, jo īpaši 2.panta ceturto daļu un septīto nodaļu, paredzot jaunajā regulējumā adekvātu Valsts prezidenta, Saeimas un valdības līdzdalību kara, izņēmuma vai ārkārtas stāvokļa noteikšanā un pagarināšanā, it īpaši paredzot Saeimas prioritāti, kā arī jau Satversmē nosakot priekšnoteikumus, kad un cik tālu šajās situācijās var tikt ierobežotas cilvēktiesības. Šai Satversmes noregulējumu koncepcijai būtu jāpielāgo attiecīgie likumi.

XI. Valsts prezidenta likumdošanas funkcijas

[197] Pilnvaras, kas Valsts prezidentam paredzētas Satversmē saistībā ar likumdošanas procesu, aptver visas trīs likumdošanas procesa stadijas:

- a) Likumdošanas iniciatīvu,
- b) Saeimas sēžu norisi,
- c) Likumu izsludināšanu.

Bez tam Valsts prezidentam ir tiesības vērsties Satversmes tiesā.

1. Likumdošanas iniciatīva

[198] Satversme nosaka, ka Valsts prezidentam ir likuma ierosināšanas tiesība (47.pants) un ka likumprojektu Valsts prezidents var iesniegt Saeimai (65.pants). Tātad Valsts prezidents, tāpat kā pārējie četri Satversmes 65.pantā minētie subjekti, savas likumdošanas iniciatīvas tiesības var īstenot, iesniedzot jau izstrādātu likumprojektu, kas tālāk tiek izskatīts Saeimas kārtības rullī¹⁷³ noteiktajā kārtībā. Papildus tam un atšķirībā no četriem minētajiem subjektiem, Saeimas kārtības rullis paredz Valsts prezidentam arī tiesības iesniegt likuma ierosinājumus, kas nav izstrādāti likumprojekta formā (79.panta otrā daļa).

[199] Kopš stāšanās amatā 2007.gadā Valdis Zatlers likumdošanas iniciatīvas tiesības ir izmantojis trīspadsmit reizes.¹⁷⁴ Savukārt Vaira Vīķe-Freiberga divos prezidentūras periodos no 1999.gada līdz 2007.gadam tās ir izmantojusi deviņas reizes.¹⁷⁵ Jāpiebilst, ka abi Valsts prezidenti pārlicinoši ir nosliekušies par labu likuma ierosinājumu vispārīgam formulējumam ar priekšlikumu atšķirīgu konkretizācijas pakāpi, nevis gatavu likumprojektu iesniegšanai. Papildus tam tiek izmantoti arī citi ierosinājumu iniciēšanas veidi, piemēram, pēc Vairas Vīķes-Freibergas iniciatīvas divos gadījumos (tautas nobalsošana par iestāšanos Eiropas Savienībā un valsts valodas prasme deputātu kandidātiem) izveidotas darba grupas, kuru ieteikumi tika ņemti vērā likumdošanas procesā.¹⁷⁶

[200] Bez savas paša likumu ierosināšanas tiesības Satversme paredz Valsts prezidenta līdzdalību arī tautas likumdošanas iniciatīvas īstenošanā (78.pants). Proti, Valsts prezidents saņem vienas desmitās daļas vēlētāju ierosināto likumprojektu un nodod to Saeimai. Taču šādā gadījumā Valsts prezidents pilda starpnieka lomu bez iespējas ietekmēt likumprojekta saturu.

2. Saeimas sēžu norise

[201] Satversme paredz Valsts prezidentam tiesības sasaukt Saeimas sēdi (20.pants). Šī tiesība ir attiecināma tikai uz ārkārtas sēdes (vai ārkārtas sesijas) sasaukšanu, un Valsts prezidents arī nosaka tās darba kārtību. Šādas sēdes noturēšanas laiku reglamentē Saeimas kārtības ruļļa 38.pants.

[202] Valsts prezidentam Satversme paredz tiesības pieprasīt noturēt aizklātu sēdi (22.pants). Saskaņā ar Saeimas kārtības ruļļa 77.panta pirmo daļu aizklāta sēde tiek noturēta, ja to atbalsta divas trešdaļas deputātu. Šī tiesība ir attiecināma gan uz kārtējām, gan ārkārtas sēdēm.

[203] Satversme paredz arī divus speciālus gadījumus attiecībā uz Saeimas sēžu sasaukšanu un norisi. Pirmkārt, tikai Valsts prezidentam ir tiesības sasaukt Saeimas sēdi, kas lemj par kara pasludināšanu vai uzsākšanu (Satversmes 44.pants). Otrkārt, Valsts prezidents nosaka dienaskārtību un lemj par sēžu sasaukšanu atlaistai Saeimai. Abas minētās tiesības Latvijas konstitucionālo tiesību vēsturē nav tikušas īstenotas.

3. Likumu izsludināšana

[204] Tiesības, kas saistītas ar likumu (ne)izsludināšanu un to atgriešanu otrreizējai caurlūkošanai, atstāj lielu ietekmi uz likumdošanas procesu un ir efektīvi pielietotas praksē.

[205] Šeit jānodala trīs rīcības modeļi, no kuriem otrais un daļēji arī trešais modelis veido Valsts prezidenta suspensīvā veto tiesības:¹⁷⁷

- 1) Pieņemta likuma izsludināšana;
- 2) Likuma otrreizējas caurlūkošanas pieprasīšana;
- 3) Likuma publicēšanas apturēšana.

[206] Valsts prezidents pilda formālo likuma izsludināšanas pienākumu. Saskaņā ar Satversmes 69.pantu Valsts prezidents izsludina visus Saeimā pieņemtos likumus ne agrāk kā desmitajā dienā un ne vēlāk kā divdesmit pirmajā dienā pēc to pieņemšanas, un likums stājas spēkā četrpadsmit dienas pēc tā izsludināšanas (piecpadsmitajā dienā, ieskaitot publicēšanas dienu), ja vien likums neparedz citu spēkā stāšanās laiku. Praksē likumdevējs bieži izvēlas noteikt datumu, kad pieņemtais likums stājas spēkā.

[207] Likums par “Par likumu un citu Saeimas, Valsts prezidenta un Ministru kabineta pieņemto aktu izsludināšanas, publicēšanas, spēkā stāšanās kārtību un spēkā esamību”¹⁷⁸ pasludina “Latvijas Vēstnesi” par vienīgo oficiālo likumu publikācijas avotu (2.panta trešā daļa) un regulē

ar publicēšanu saistītos jautājumus. Satversme nosaka formulējumu, kādā likumi tiek izsludināti (70.pants).

[208] Valsts prezidentam ir tiesības neīstenot likuma publicēšanu un prasīt Saeimai tā otrreizēju caurlūkošanu. Satversmes 71.pants paredz iespēju Valsts prezidentam desmit dienu laikā no likuma pieņemšanas, sniedzot pamatojumu, nosūtīt likumu atkārtotai izvērtēšanai, taču, ja Saeima ar divu trešdaļu balsu skaitu pieņem likumu negrozītu, tad Valsts prezidentam tas jāizsludina.

[209] Jānorāda, ka Valsts prezidents nevar īstenot tiesības prasīt otrreizēju likuma caurlūkošanu gadījumā, kad Saeima noteikusi likuma steidzamību. Steidzamības kārtā pieņemtais likums jāizsludina ne vēlāk kā trešajā dienā pēc tā saņemšanas (Satversmes 75.pants). Šādā gadījumā, līdzīgi kā arī tad, ja Saeima atkārtoti likumu ir pieņēmusi bez grozījumiem, Valsts prezidentam atliek iespēja vērsties Satversmes tiesā, kas ir tiesīga izvērtēt šādi pieņemtu likumu atbilstību Satversmei (izņemot grozījumus pašā Satversmē).

[210] Papildus otrreizējas likuma caurlūkošanas pieprasīšanas tiesībām Valsts prezidents var apturēt likuma publicēšanu uz diviem mēnešiem. Atbilstoši Satversmes 72.pantam šo procedūru Valsts prezidents var uzsākt pēc savas iniciatīvas vai tas jādara pēc vienas trešdaļas Saeimas deputātu pieprasījuma – abos gadījumos desmit dienu laikā kopš likuma pieņemšanas Saeimā. Šādi apturētais likums jānodod tautas nobalsošanai, ja divu mēnešu laikā to pieprasa viena desmitā daļa vēlētāju.

[211] Minētajai procedūrai var būt viens no šādiem iznākumiem. Ja viena desmitā daļa vēlētāju to ir pieprasījusi, tautas nobalsošanā ir piedalījušies vismaz puse no pēdējās Saeimas vēlēšanās piedalījušos vēlētāju skaita un ja vairākums ir balsojis par likuma atcelšanu, tad apturētais likums ir atcelts (74.pants) un Saeima nevar atkārtoti pieņemt pēc būtības tādu pašu likumu.

Savukārt, ja kāda no minētajām prasībām netiek izpildīta, apturētais likums ir publicējams un attiecīgi stājas spēkā. Tautas nobalsošana nemaz nenotiek un likums ir publicējams, ja Saeima ar triju ceturtdaļu vairākumu vēlreiz balso par apturētā likuma pieņemšanu. Satversme 73.pantā uzskaita jomas un jautājumus, kādos regulējošie likumi nav pakļauti tautas nobalsošanai. Tāpat minētajai procedūrai nav pakļauti steidzamības kārtībā pieņemtie likumi.

[212] Juridiskajā literatūrā ir pausts viedoklis, ka tiesības pieprasīt likuma otrreizēju caurlūkošanu un likuma publicēšanas apturēšana ar sekojošu tautas nobalsošanu neizslēdz viena otru un var tikt piemērotas attiecībā uz vienu un to pašu likumu.¹⁷⁹ Šo viedokli apstiprina precedents ar grozījumiem drošības iestāžu likumos 2007.gadā. Toreiz Valsts prezidente Vaira Viķe-Freiberga atgriezta Saeimai otrreizējai caurlūkošanai grozījumus Valsts drošības iestāžu likumā un Nacionālās drošības likumā Satversmes 71.panta ietvaros. Pēc tam, kad Saeima otrreiz pieņēma attiecīgos grozījumus, Valsts prezidente nodeva abus likumus tautas nobalsošanai Satversmes 72.pantā paredzētās procedūras ietvaros. Kaut arī Saeima 29.martā atcēla attiecīgos grozījumus, līdz 2.maijam 14% no pēdējās Saeimas balsstiesīgo vēlētāju skaita atbalstīja tautas nobalsošanas rīkošanu. Tautas nobalsošanā 7.jūlijā piedalījās nedaudz vairāk nekā 380 000 balsotāju, un, tā kā netika sasniegts kvorums – vismaz puse no iepriekšējās vēlēšanās piedalījušos vēlētāju skaita (t.i., 453 730 vēlētāji), tad tautas nobalsošana nebija uzskatāma par notikušu.¹⁸⁰

Neskatoties uz to, ka pati tautas nobalsošana aplūkotajā gadījumā nebija uzskatāma par notikušu, likuma publicēšanas apturēšanas procedūras mērķis – grozījumu atcelšana – tika sasniegts.

Tas kopumā liecina par šīs procedūras potenciālo efektivitāti.

[213] Tiesības prasīt otrreizēju likuma caurlūkošanu tiek izmantotas samērā bieži un ir uzskatāmas par efektīvu instrumentu – Valdis Zatlers kopš stāšanās Valsts prezidenta amatā šīs tiesības ir izmantojis 12 reizes, un izteiktos iebildumus Saeima ir vai nu ņēmusi vērā, vai Saeimai vēl ir iespēja to darīt.¹⁸¹ Vaira Viķe-Freiberga divu prezidentūras periodu laikā nosūtīja likumus otrreizējai caurlūkošanai 36 reizes, un tikai divos gadījumos Saeima atkārtoti pieņēma likumus sākotnējā redakcijā.¹⁸²

[214] Jāatzīmē, ka Valsts prezidenta loma ir tikusi pastiprināta Satversmes 71. un 72.panta procedūru ietvaros. Sekojot Valsts prezidentes lūgumam pagarināt termiņu, kādā Valsts prezidentam ir tiesības apturēt likuma publicēšanu un prasīt otrreizēju likuma caurlūkošanu, motivējot to ar laika nepietiekamību pienācīgam izvērtējumam,¹⁸³ Saeima 2004.gadā pagarināja minēto termiņu no 7 uz 10 dienām, grozot Satversmes 71., 72. un arī 69.pantu.¹⁸⁴

4. Tiesības vērsties Satversmes tiesā

[215] Saskaņā ar Satversmes tiesas likuma 17.pantu Valsts prezidentam ir tiesības vērsties Satversmes tiesā ar pieteikumu par lietas ierosināšanu par likumu un Latvijas parakstīto vai noslēgto starptautisko līgumu (arī līdz attiecīgo līgumu apstiprināšanai Saeimā) atbilstību Satversmei, citu normatīvo aktu vai to daļu atbilstību augstāka juridiska spēka tiesību normām (aktiem), kā arī Latvijas nacionālo tiesību normu atbilstību tiem Latvijas noslēgtajiem starptautiskajiem līgumiem, kuri nav pretrunā ar Satversmi.

[216] Šīs tiesības atbilst Valsts prezidenta “Satversmes sarga” funkcijai. Tiesības griezties Satversmes tiesā Valsts prezidentam paliek arī tad, ja Saeima pēc likuma otrreizējas caurlūkošanas neņem vērā Valsts prezidenta (politiskos vai juridiskos) iebildumus un atstāj to negrozītu. Atšķirībā no tiesībām prasīt likuma otrreizējo caurlūkošanu Saeimā šīs tiesības Valsts prezidents tomēr var izmantot tikai tad, ja Valsts prezidentam pret attiecīgo likumu vai citu normatīvu tiesību aktu ir juridiska rakstura iebildumi.¹⁸⁵

[217] Apsvēršanas vērts ir jautājums par tiesību piešķiršanu Valsts prezidentam vērsties Satversmes tiesā, prasot izvērtēt spēkā vēl nestājušās likuma normas atbilstību Satversmei. Tādā gadījumā likums nestātos spēkā līdz Satversmes tiesas spriedumam. Šādas tiesības paplašinātu Valsts prezidenta “Satversmes sarga” funkciju.

5. Secinājumi

[218] Kopumā jāsecina, ka uz Eiropas Savienības parlamentāro demokrātiju Valsts prezidentu kompetenču fona¹⁸⁶ Satversme paredz samērā plašu Valsts prezidenta iesaisti ar likumdošanu saistītajos procesos.

[219] No aplūkotajām trim jomām liela nozīme ir Valsts prezidenta likumdošanas iniciatīvas tiesībām un kontrolei pār Saeimas pieņemtajiem likumiem to izsludināšanas ietvaros – pieprasot otrreizēju likuma caurlūkošanu vai apturot likuma publicēšanu ar tai sekojošu tautas nobalsošanu. Minētie instrumenti var tikt izmantot gan, ja Valsts prezidentam pret attiecīgo likumu ir politiski iebildumi, gan arī tad, ja viņam ir juridiski iebildumi. Tie arī tiek izmantoti praksē, un nav pamata apšaubīt to lietderību gadījumos, kad Valsts prezidents ir izšķīries par attiecīgā instrumenta izmantošanu.

[220] Vadoties no praksē risinātajām situācijām, jāsecina, ka šobrīd nepastāv vērā ņemama nepieciešamība palielināt Valsts prezidenta pilnvaras ar likumdošanas procesu saistītajos jautājumos.

Tomēr apsverama ir tiesību piešķiršana Valsts prezidentam vērsties Satversmes tiesā, prasot izvērtēt spēkā vēl nestājušās likuma normas atbilstību Satversmei.

XII. Gala secinājumi

[221] Konstitucionālo tiesību komisijas viedoklis balstās uz pašreizējo Satversmē noteikto Latvijas parlamentārās demokrātijas institucionālo izkārtojumu. Viedokļa mērķis ir novērtēt Valsts prezidenta funkciju normatīvo aprakstu un izvirzīt priekšlikumus izmaiņām un papildinājumiem Satversmē un citos Latvijas tiesību aktos, lai iespējami lietderīgi izmantotu Valsts prezidenta institūcijas potenciālu valsts konstitucionālo orgānu funkcionēšanas nodrošināšanā savstarpējā līdzsvara un atsvara sistēmas ietvaros.

[222] Apkopojot viedokli izklāstīto, Konstitucionālo tiesību komisija nākusi pie šādiem secinājumiem un priekšlikumiem jautājumā par Valsts prezidenta funkcijām Latvijas parlamentārās demokrātijas sistēmas ietvaros:

1. Konstitucionālā diskusija par Satversmes reformas nepieciešamību

[223] Latvijas valsts iekārta iekļaujas citu Eiropas demokrātisko valstu konstitucionālajā tradīcijā. Latvijas demokrātija ir Eiropā tipiska parlamentāra demokrātija, kuru attiecībās ar citiem valsts orgāniem (it sevišķi valdību) raksturo stiprs parlaments.

[224] Jau kopš Satversmes pieņemšanas pastāvīgi notiek diskusijas par šīs valsts iekārtas formas piemērotību un efektivitāti. It sevišķi tiek apspriesta prezidentālas vai jauktas (semiprezidentālas) demokrātijas formas ieviešana parlamentārās formas vietā, tāpat arī mažoritāras vai jauktas parlamenta vēlēšanu sistēmas ieviešana pašreizējās proporcionālās sistēmas vietā.

[225] Diskusijas par Satversmē noteiktā demokrātijas modeļa maiņu pret citu vai esošā modeļa uzlabojumiem ir leģitīmas un arī nepieciešamas, lai rastu jaunu, optimālāku kāda jautājuma risinājumu vai arī lai (atkārtoti) pārliecinātos par pastāvošā risinājuma piemērotību. Tajā pašā

laikā Konstitucionālo tiesību komisija uzskata, ka pašreizējos Latvijas demokrātijas trūkumus nav iespējams novērst, veicot mehānisku parlamentārās demokrātijas nomaiņu pret semiprezidentālu vai prezidentālu demokrātiju. Jebkuri grozījumi vai demokrātijas modeļa maiņa var notikt tikai pēc plašas, vispusīgas un profesionālas diskusijas, kuras gaitā argumentēti pierādīta pārmaiņu nepieciešamība un lietderība.

2. Valsts prezidenta funkcijas un vieta Satversmes noteiktajā varas dalīšanas ietvarā

[226] Satversmes noteiktajā valsts varas dalīšanas sistēmā, kur trīs valsts varu atzarus īsteno septiņi valsts konstitucionālie orgāni, tie veido savstarpēji saskaņotu sistēmu, kurā katram no šiem orgāniem ir sava vieta un loma. Arī Valsts prezidentam šajā sistēmā ir sava loma un vieta, kas izriet no šā valsts konstitucionālā orgāna būtības.

[227] Valsts prezidenta loma ir atšķirīga no abu spēcīgo politisko orgānu – valdības un parlamenta – lomas. Valsts prezidentam jāstāv ārpus valsts politikas centrā atrodošās “valdības vairākuma – opozīcijas” loģikas. Parlaments un valdība īsteno savu – vēlētāju vairākuma demokrātiski leģitimēto – politisko skatījumu uz valsts attīstību, un ir saistīti ar kārtējo parlamenta vēlēšanu ciklu un vēlētāju ietekmi uz parlamenta un sekojoši – valdības sastāvu. Turpretim Valsts prezidents darbojas kā politisks, bet partejiski neitrāls valsts konstitucionālais orgāns, nodrošinot, ka lēmumu pieņemšanas procesā tiek apsvērts daudz plašāks sabiedrības kopējo interešu spektrs.

[228] Valsts prezidents pilda funkcijas gan izpildvaras, gan likumdevējas varas, gan tiesu varas atzarā, taču viņa pilnvaras katrā no šiem atzariem ir ierobežotas. Valsts prezidenta galvenā loma ir iesaistīties noteiktā politiskā situācijā vai citu valsts konstitucionālo orgānu lēmuma pieņemšanas procesa stadijā un dot noteiktu impulsu un virzību attiecīgās situācijas atrisināšanā vai lēmuma uzlabošanā.

[229] Izvērtējot Valsts prezidenta lomu Satversmes noteiktajā valsts konstitucionālo orgānu sistēmā, Konstitucionālo tiesību komisija konstatē, ka Valsts prezidenta kā valsts konstitucionālā orgāna potenciāls Latvijas parlamentārās demokrātijas iekārtā nav pilnībā izmantots. Tādēļ Valsts prezidenta kompetence dažos aspektos ir jāprecizē vai jāpaplašina.

3. Valsts prezidenta loma jauna Ministru kabineta sastāva izveidē

[230] Vairākās Eiropas Savienības parlamentārajās demokrātijās Valsts prezidentam ir tiesības ne vien nominēt valdības vadītāju, bet arī tiesības ietekmēt valdības sastāvu, pat iecelt amatā un atsaukt valdības vadītāju un tās locekļus, kā arī pieņemt to atkāpšanos.

[231] Šī kompetence balstās uz apsvērumu, ka Valsts prezidents, nominējot Ministru prezidenta kandidātu, kā politiskās konkurences laukā “neitrāls spēks” spēj vislabāk izraudzīties to personu, kura varētu iegūt parlamenta politiskā vairākuma uzticību un vienlaikus nebūtu acīmredzami nepiemērota valdības vadītāja amatam politisku vai personisku iemeslu dēļ (neraugoties uz iespējumu parlamenta vairākuma atbalstu). Tā ir parlamentāro demokrātisko valstu galvām raksturīga funkcija. Tas pats apsvērums pamato arī Valsts prezidenta tiesības ietekmēt pārējo valdības sastāvu.

[232] Tādēļ Konstitucionālo tiesību komisija rosina noteikt, ka pirms Saeimas uzticības saņemšanas Valsts prezidenta aicinātajam Ministru prezidenta amata kandidātam ir laikus jāiepazīstina Valsts prezidents ar iecerēto valdības personālsastāvu. Šāds Ministru prezidenta amata kandidāta pienākums ir loģisks, ievērojot paša valdības vadītāja izvirzīšanas procesu (ko īsteno Valsts prezidents), kā arī Valsts prezidenta funkcijas valsts aizsardzības un starptautiskās reprezentēšanas jomās. Tādējādi tiktu radīti tiesiski priekšnoteikumi Valsts prezidenta viedokļa uzklausišanai, lai veicinātu tāda valdības sastāva izveidošanu, kurš atbilstu ne tikai koalīcijas, bet arī plašākām sabiedrības interesēm. Vienlaikus jā saglabā pamatprincips, ka ministru amata kandidātus izvēlas Ministru prezidenta amata kandidāts. Šāda konsultāciju funkcija nodrošinātu sekmīgu Valsts prezidenta un Ministru kabineta sadarbību valdības un Valsts prezidenta kopīgās atbildības jomās.

[233] Lai nostiprinātu Ministru kabineta locekļu atbildību Latvijas valsts suverēnās varas avota – Latvijas tautas priekšā, Konstitucionālo tiesību komisija ierosina Satversmē paredzēt Ministru kabineta locekļa zvērestu. Šāda svinīga amatā stāšanās procedūra Satversmē un likumos jau ir paredzēta gan Valsts prezidentam, gan Saeimas deputātiem, gan tiesnešiem.

4. Valsts prezidenta loma

valsts amatpersonu amata kandidātu izvirzīšanā

[234] Visas valsts amatpersonas pēc to veicamajām funkcijām nosacīti ir iespējams iedalīt trīs grupās: politiskās, politiski profesionālās un profesionālās amatpersonas. Politiski profesionālo amatpersonu izvirzīšanā ir jābūt līdzsvarotiem politiskajiem un profesionālajiem kritērijiem, turklāt profesionālajiem kritērijiem ir jābūt noteicošajiem.

[235] Latvijā politiski profesionālo amatpersonu izvēlē ir pārāk bieži vērojama nobīde politisko, nevis profesionālo kritēriju virzienā. Kā to uzskatāmi demonstrē tiesībsarga kandidātu izvirzīšanas pieredze, politiski profesionālo amatpersonu izvirzīšanas process ir neskaidrs, dažkārt novēlots, un tajā pārāk lielu lomu spēlē politisko partiju uzstādījumi. Rezultātā pienācīgi amata kandidāti bieži vien netiek uzrunāti vai arī tie atsakās tikt izvirzīti apstiprināšanai Saeimā.

[236] Lai līdzsvarotu politisko un profesionālo kritēriju ietekmi amatpersonu izvēlē un apstiprināšanā, Konstitucionālo tiesību komisija ierosina Satversmē paredzēt Valsts prezidentam tiesības izvirzīt apstiprināšanai Saeimā politiski profesionālās amatpersonas – tiesībsargu, valsts kontrolieri un Latvijas Bankas prezidentu. Tas dotu iespēju palielināt profesionālo kritēriju lomu kandidātu izvēles procesā, izslēgtu priekšrokas tiesības vienam vai otram politiskajam spēkam kandidātu izvirzīšanā un samazinātu politiskas neapstiprināšanas risku.

[237] Valsts prezidentam ir piešķiramas arī tiesības izvirzīt vienu kandidātu Centrālajā vēlēšanu komisijā un institūcijā, kas pārrauga plašsaziņas līdzekļus. Amati abās minētajās institūcijās ietilpst politiski profesionālajā grupā, un kaut arī politisko kritēriju ietekme šo institūciju veidošanā netiktu būtiski mainīta, tā tiktu kļūdēta un vienlaikus tiktu akcentēta profesionālo kritēriju nozīme.

[238] Konstitucionālo tiesību komisija uzskata, ka augstāko tiesu varas amatpersonu izvirzīšanas kārtībā profesionālo un politisko kritēriju ietekme Latvijā ir sabalansēta. Tādēļ nebūtu pamatoti, ka, piemēram, ģenerālprokurora, Augstākās tiesas priekšsēdētāja vai Satversmes tiesas priekšsēdētāja kandidatūru izvirzītu Valsts prezidents. Savukārt pirmās

un otrās instances tiesnešu izvirzīšanas un iecelšanas kārtība gan nenodrošina optimālu izpildvaras un likumdevēja līdzsvaru attiecībā pret tiesu varu, taču, ņemot vērā minēto tiesnešu amata izteikti profesionālo raksturu, šo jautājumu nevar atrisināt ar Valsts prezidenta pilnvaru paplašināšanu.

[239] Tomēr attiecībā uz Satversmes tiesas tiesnešu, kas ietilpst politiski profesionālo amatpersonu grupā, skaitu un izvirzīšanas kārtību Konstitucionālo tiesību komisija uzskata: ja tiks palielināts Satversmes tiesas tiesnešu skaits, papildus tiesnešu izvirzīšanas tiesības ir piešķiramas Valsts prezidentam. Tas objektīvi mazinātu partijiski politisko kritēriju ietekmi uz Satversmes tiesas sastāvu kopumā, nemainot Saeimas un Ministru kabineta izvirzīto tiesnešu skaitu. Nemainīgs paliktu arī Satversmes tiesas tiesnešu skaits, kurus Augstākās tiesas plēnums izraugās no tiesnešu vidus.

[240] Augstāko amatpersonu nominācijas pilnvaru piešķiršanai nav nepieciešams mainīt Satversmē nostiprināto Valsts prezidenta institūta leģitīmācijas bāzi, jo Valsts prezidenta izvirzītie kandidāti jebkurā gadījumā būtu jāapstiprina Saeimā.

5. Valsts prezidenta darbība likumdošanas jomā

[241] Satversme paredz diezgan plašu Valsts prezidenta iesaisti ar likumdošanu saistītajos procesos četrās jomās – attiecībā uz likumdošanas iniciatīvas tiesībām, Saeimas sēžu norisi, likumu izsludināšanu un Saeimas atlaišanu.

[242] Praksē Satversmē paredzētās Valsts prezidenta likumdošanas iniciatīvas tiesības un otrreizējas likuma caurlūkošanas pieprasīšanas tiesības likumu izsludināšanas ietvaros ir pierādījušas savu lietderību, tādējādi šobrīd nepastāv argumentēta nepieciešamība palielināt Valsts prezidenta pilnvaras šajos ar likumdošanas procesu saistītajos jautājumos.

6. Valsts prezidenta loma Saeimas atlaišanā

[243] Kā jau izvērsti pamatots Konstitucionālo tiesību komisijas 2008. gada 30.aprīļa viedoklī par Saeimas priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisma pilnveidošanu, Satversmes 48.pantā nostiprinātās Valsts prezidenta tiesības ierosināt Saeimas atlaišanu nedrīkst būt saistītas ar iespējamu amata zaudēšanu, un to īstenošanai ir nosakāmi termiņa ierobežojumi.

7. Valsts prezidenta darbība ārpolitikā

[244] Satversmes 41.pantā uzskaitītie uzdevumi, ko Valsts prezidents veic ārlietu jomā, nav izsmēlošs Valsts prezidenta funkciju apraksts ārlietu jomā. Pārstāvot valsti starptautiski, Valsts prezidents veic ne tikai ceremoniālas funkcijas. Starptautisko tiesību doktrīna paredz, ka Valsts prezidents valsts vārdā var uzņemties juridiskas saistības. Lai novērstu iespējamās domstarpības valsts starptautiskās sadarbības jomā, ieviestu skaidrību jautājumā par pienākumiem un atbildību ar ārpolitiku saistītos jautājumos, ir jānodrošina iespēja no Valsts prezidenta prasīt adekvātu atbildību par ārpolitisko darbību, tajā skaitā konstitucionālo atbildību (skat. 26.punktu).

8. Valsts prezidenta darbība valsts drošības un aizsardzības jomās

[245] Konstitucionālo tiesību komisija ierosina precizēt Satversmē noteiktās Valsts prezidenta tiesības valsts drošības un aizsardzības jomās.

9. Valsts prezidenta atlaišanas procedūra

[246] Lielākajā daļā citu Eiropas valstu konstitūciju ir noteikts, ka Valsts prezidenta atlaišanai ir nepieciešams juridisks pamatojums. Tas ir Valsts prezidenta konstitucionālās atbildības institūts pretstatā politikajai atbildībai.

[247] Pastāvot regulējumam, kad Satversme neparedz nekādus juridiskus iemeslus, kuru dēļ Saeima var atlaist Valsts prezidentu, Satversmes 53.pantā noteiktais, ka Valsts prezidents nav politiski atbildīgs, neatbilst realitātei, jo Saeima saskaņā ar 51.pantu var atlaist Valsts prezidentu arī tīri politisku iemeslu dēļ, pat ja Valsts prezidents nav izdarījis nekādu pārkāpumu. Tas ir tipisks politiskās atbildības institūts.

[248] Ņemot vērā Satversmes 53.pantā nostiprināto vispārējo principu, ka Valsts prezidents par savu darbību politisku atbildību nenes, Konstitucionālo tiesību komisija ierosina:

(1) aizstāt pašreizējo Valsts prezidenta atlaišanas kārtību ar nosacījumiem, ka Saeima tiesīga atlaist Valsts prezidentu Satversmes vai būtiska likuma pārkāpuma gadījumā, tādējādi nosakot Valsts prezidenta konstitucionālo atbildību līdzšinējās faktiskās politiskās atbildības vietā;

(2) noteikt Satversmē un attiecīgajos likumos procedūru, kādā Saeima ierosina Valsts prezidenta atlaišanu, kā tiek izvērtēta Valsts prezidenta konstitucionālā atbildība, uzticot šādu izvērtējumu Satversmes tiesai, un kārtību, kādā Saeima pieņem gala lēmumu.

10. Grozījumu Satversmē spēkā stāšanās un piemērojamība

[249] Lai veicinātu Satversmes grozīšanas procesa orientāciju uz sabiedrības kopējām interesēm, būtu jāapsver vispārēja prasība, ka šādi Satversmē izdarīti likumdevēja apstiprināti grozījumi, kas maina valsts orgānu līdzsvaru vai var ietekmēt kādu politisko spēku pozīcijas, stājas spēkā tikai pēc nākamās Saeimas sanāksšanas vai, ja tie attiecas uz Valsts prezidentu, tad pēc nākamā Valsts prezidenta amatā stāšanās.

¹ Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisijas sastāvs: Egils Levits (priekšsēdētājs), Gunārs Kusiņš, Lauris Liepa, Mārtiņš Mits, Daiga Rezevska, Ineta Ziemeļe.

² Latvijas valsts institūciju ārkārtīgi zema akcepta līmenis sabiedrībā, kas nopietni traucē Latvijas valsts labu funkcionēšanu, nav tieši saistīts ar konkrētu demokrātijas modeli un tā konstitucionālo izkārtojumu; tam ir citi cēloņi, kas nav šī Viedokļa priekšmets.

³ 10.Saeimas vēlēšanās 2010. gada 2. oktobrī partija, kas par savu galveno politisko uzstādījumu izvirzīja pašreizējās parlamentārās demokrātijas iekārtu radikālu nomaiņu ar prezidentālās demokrātijas iekārtu, saņēma 0,74% balsu.

⁴ Sk. arī: *Buka, A., Jarinovska, K.* Par varas dalīšanas principu. Jurista Vārds Nr.45, 23.12.1999.; *Levits, E.* Normatīvo tiesību aktu demokrātiskā legitimācija un deleģētā likumdošana: teorētiskie pamati. Likums un Tiesības, 2002, Nr.9 (37), 261.-268.lpp.

⁵ Skat. plašāk: *Levits, E.* Valsts un valsts pārvaldes juridiskā struktūra un pamatjēdzieni. Jaunā Pārvalde, 2002, Nr.1 (31).

⁶ Kvazitiesas iestāde ir iestāde, kas institucionāli atrodas izpildvaras vai likumdevēja varas atzara ietvaros, taču pēc sava statusa (it sevišķi – neatkarība lēmuma pieņemšanā) un tajā piemērotā lēmuma pieņemšanas procesa funkcionāli ir līdzīga tiesai.

⁷ Izpildvaras atzara (valsts tiesās pārvaldes) ietvaros, piemēram, kvazitiesas iestāde bija 2005.gadā likvidētā Bēgļu lietu apelācijas padome.

⁸ Satversmes tiesas 1999.gada 1.oktobra spriedums lietā Nr.03-05(99), sprieduma secinājumu daļas 1.punkts.

⁹ Satversmes tiesas 2005.gada 21.novembra spriedums lietā nr.2005-03-0306.

¹⁰ Sal. Satversmes tiesas 1999.gada 1.oktobra spriedums lietā Nr.03-05(99), Satversmes tiesas 2000.gada 24.marta spriedums Nr.04-07(99).

¹¹ Skat. plašāk: *Pleps, J., Pastars, E., Plakane, I.* Konstitucionālās tiesības. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2004, 241. un turpm. lpp.

¹² Skat. Likumu "Par Latvijas Republikas valsts galvu līdz Saeimas sanāksmai": LR likums, Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs Nr.39, 15.10.1992.

¹³ Sal. *Stein T.* Der Bundespräsident als "pouvoir neutre"? Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 2009, S.249 ff.

¹⁴ Tādēļ nav akceptējama dažreiz izteiktā doma, ka Valsts prezidents ir (vai viņam jābūt) nepolitiskam. Ir būtiski atšķirt starp politiku plašākā izpratnē, bez kuras demokrātija nav iespējama, un partiju politiku, kas demokrātijā ir nepieciešama, taču tā vēl nav visa politika. Citiem vārdiem: sabiedrības politikas centrā ir partiju politika, taču sabiedrības politika neaprobežojas tikai ar partiju politiku.

¹⁵ *Blūzma, V.* Latvijas Republikas Valsts prezidenta institūcija polemikas krustugunīs, *Likums un Tiesības*, 2001, Nr.4

¹⁶ *Dišlers, K.* Ievads Latvijas valststiesību zinātnē, Rīga: A. Gulbis, 1930, 156.lpp.

¹⁷ *Cielēns, F.* Laikmetu maiņa: atmiņas un atziņas, Lidingö: Memento, 1961-1964, 3.sēj., 109.lpp.

¹⁸ *Blūzma, V.* Tiesību attīstība Latvijas Republikas parlamentārajā posmā (1922-1934). Grām.: Latvijas tiesību vēsture (1914-2000). D.A.Lēbera redakcijā. Rīga: Fonds "Latvijas Vēsture", 2000, 221.lpp.

¹⁹ Latvijas Republikas IV Saeimas stenogrammas, VII sesija. 292-293 sleja.

²⁰ *Zemgals, G.* Kādā virzienā pārveidojama Satversme. Jaunākās Ziņas, 11.11.1933.

²¹ Turpat.

²² Latvijas Republikas IV Saeimas stenogrammas, 1934.gada 8. maijs (144.-145.sleja).

²³ Viedoklis par Valsts prezidenta ietekmi atrodams arī Kārļa Ulmaņa nopratināšanas protokolos PSRS ieslodzījumā pēc Latvijas okupācijas. Tas gan nebūtu uzskatāms par brīvas gribas apstākļos izteiktu viedokli un līdz ar to vērtējams konkrēto apstākļu kontekstā. Nopratināšanas protokolā fiksēts K.Ulmaņa teiktais, ka "Saeimas ievēlētā Valsts prezidenta tiesības bija ierobežotas un viņš nespēja ietekmēt ne parlamenta, ne valdības darbību". Kārļa Ulmaņa nopratināšanas protokols. [1941.gada 20. augustā, Vorosilovskā]. Pieejams: <http://www.historia.lv/alfabets/U/ul/ulmanis/dok/protok/1941.08.20latv.htm>.

²⁴ *Cielēns, F.* Laikmetu maiņa. Stokholma, 1999, 4.grāmata, 156.lpp.

²⁵ *Stranga, A.* Latvijas Satversme patiešām ir laba. Labrīt, 5.05.1995.

²⁶ Latvijas tiesību vēsture (1914-2000), Rīga: Fonds "Latvijas vēsture", 2000, 222.lpp.

²⁷ *Lazdiņš, J.* Valsts prezidenta institūta tapšana, *Likums un Tiesības*, 2001, Nr.6.

²⁸ Laikraksts "Atmoda", 21.08.1989.

²⁹ Projekts publicēts: *Diena*. Pielikums "Likumi, lēmumi, oficiālie dokumenti", 12.07.1991., Nr.26. Skat. arī *Levita, E.* komentāru: *Levits, E.* Jaunā pamatlikuma projektu analizējot. *Diena*, 7.08.1991.; 8.08.1991.; 9.08.1991.; 10.08.1991.

³⁰ Latvijas Republikas 5. Saeimas 1993.gada 6.jūlija stenogramma. Pieejams: http://www.saeima.lv/steno/st_93/060793.html.

³¹ *Ķemzāns, I.* Divi Satversmes grozījumu projekti, Neatkarīgā Cīņa, 23.05.1995.

³² Latvijas zemnieku savienība. Par LZS gatavoto grozījumu projektu, *Diena*, 8.03.1995.

³³ Skat. piem. *Ločmele, N.* Vai Satversme jāgroza? *Diena*, 19.06.1995., *Lāčīte, I.* Latvijas glābējs – tautas vēlēts prezidents. *Labrīt*, 15.03.1995.

³⁴ 1922.gada mantojums. Kā ar to rīkoties? *Lauku Avīze*, 27.03.1997.

³⁵ *Celmiņš, J., Jaunkļaviņš, A., Seleckis, V.* Par jaunu Satversmi. Neatkarīgā Rīta Avīze, 5.11.2009.

³⁶ Ierosina izstrādāt jaunu konstitūciju, *Diena*, 5.05.1998.

³⁷ Vai jāmaina Satversme un vēlēšanu likums? Jautājumi vadošajām partijām, *Diena*, 17.09.1998.

³⁸ *Bojārs, J.* Likumu sakārtošana jāsāk ar Satversmi. *Dienas Bizness*, 3.06.1996.

³⁹ *Bišers, I.* Veca konstitūcija nav negods. Neatkarīgā Rīta Avīze, 6.05.1998.; Skat. arī *Zemrībo, G.* rakstus laikrakstā "Latvijas Vēstnesis" 1998.gada augustā (13., 14. un 18. augusts).

⁴⁰ Satversmes grozījumu projekts. Pieejams: http://www.politika.lv/temas/politikas_process/3503.

⁴¹ Skat., piem., *Pleps, J., Pastars, E.* Par Satversmes grozījumu projekta satversmību. Juridiskas piezīmes pie J. Bojāra publikācijas. *Jurista Vārds* Nr. 9, 7.05.2002.; Nr. 10, 21.05.2002.; Nr. 11, 4.06.2002.; *Peniķis, J.* Mēs jaunu Satversmi sev celsim. Kādēļ? Pieejams: http://www.politika.lv/temas/politikas_process/3223/; *Zīle, Z.L.* Nožēlojama forma, kaitīgs saturs. Pieejams: http://www.politika.lv/temas/politikas_process/3398/; *Ziemele, I.* Bojāra valsts vīzija. Pieejams: http://www.politika.lv/temas/politikas_process/7823/.

⁴² *Treijs, R.* Prezidenti (1918-1940), Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2004, 35.lpp.

⁴³ Turpat, 52.lpp.

⁴⁴ Intervija ar Jāni Peniķi. *Labrīt*, 11.02.1995. Interesanta saspēle izveidojās arī laikā, kad Valsts prezidents Guntis Ulmanis izsludināja nāvēssoda moratoriju. Pēc šāda paziņojuma tiesas nonāca situācijā, kad tām (vismaz netieši) bija jāreķinās ar šādu Valsts prezidenta iniciētu – izmantojot E.Pastara raksta terminoloģiju – "soda bezierunu mikstināšanu".

⁴⁵ *Pleps, J., Pastars, E., Plakane, I.* Konstitucionālās tiesības. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2004, 133.-136.lpp.

⁴⁶ Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisija: Viedoklis par Saeimas priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisma pilnveidošanu. *Latvijas Vēstnesis*, 7.05.2008., Nr. 69 (3853); Skat., piemēram, *Pleps J., Pastars E., Plakane I.* Konstitucionālās tiesības. Rīga, Latvijas Vēstnesis, 2004, 137.-139.lpp.; Конституции государств Европейского Союза, НОРМА-ИНФРА, Москва, 1999, VII стр.

⁴⁷ Vairākas Eiropas Savienības dalībvalstis ir konstitucionālās monarhijas, kurā valsts galvas pozīcija – monarhs – tiek pārmantota valdošās dinastijas ietvaros. Politiski Eiropas konstitucionālās monarhijas ir tipiskas parlamentārās demokrātijas. Monarhs tur pilda tikai reprezentatīvas funkcijas, viņš simbolizē nacionālā valstiskuma tradīciju un valsts vienotību. Šajā salīdzinošajā analizē Eiropas konstitucionālās monarhijas netiks tālāk apskatītas.

⁴⁸ *Pleps, J., Pastars, E., Plakane, I.* Konstitucionālās tiesības. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2004, 137.lpp.

⁴⁹ Kontrasīgnācijas jeb līdzparaksta institūts balstās uz valsts galvas politiskās neatbildības un valsts pārvaldes vienotības principiem, un nosaka nepieciešamību pēc valdi-

bas vadītāja vai kāda cita valdības locekļa līdzparaksta uz Valsts prezidenta izdotajiem aktiem, lai tie varētu stāties spēkā.

⁵⁰ To bieži apzīmē arī par Valsts prezidenta neatkarīgā politiskā “arbitra” funkciju. Tomēr “arbitrs” šī jēdziena klasiskā izpratnē nozīmē tikai neitrālu vidutāju, kas mēģina samierināt pretiniekus. Valsts prezidenta loma, balstoties uz viņa “neitrālā spēka” pozīciju tomēr ir aktīvāka; viņam pašam jāformulē un jāietekmē rezultāti, panākot dažādu interešu un pozīciju optimālu sintēzi. Tādēļ pareizāk šo funkciju apzīmēt par politiskās integrācijas funkciju.

⁵¹ Skat. plašāk: *Hartmann, J.* Westliche Regierungssysteme. Parlamentarismus, präsidentielles und semi-präsidentielles Regierungssystem. Opladen: Leske Budrich, 2000; *Ström, K., Müller, W.C., Bergman, T.* (Editors). Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies (Comparative Politics). Oxford, New York: Oxford University Press, 2006.

⁵² Francijā un Islandē Valsts prezidentu ievēl tiešās vēlēšanās.

⁵³ Latvijas Republikas Satversme. Pieejams: <http://www.likumi.lv/doc.php?id=57980>; Igaunijas Republikas konstitūcija. Pieejams: <http://www.president.ee/en/estonia/constitution.php>; Čehijas Republikas konstitūcija. <http://www.hrad.cz/en/czech-republic/constitution-of-the-cr.shtml>; Ungārijas Republikas konstitūcija. Pieejams: <http://www.mkab.hu/index.php?id=constitution>; Lietuvas Republikas konstitūcija. Pieejams: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=211295; Slovākijas Republikas konstitūcija. Pieejams: <http://www.vop.gov.sk/constitution-of-the-slovak-republic>; Slovēnijas Republikas konstitūcija. Pieejams: <http://www.up-rs.si/up-rs/uprs-eng.nsf/ustavainzakoniweb?OpenView>; Vācijas Federatīvās Republikas konstitūcija. Pieejams: http://www.bundestag.de/htdocs_e/documents/legal/index.html; Austrijas konstitūcija. Pieejams: <http://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/english/downloads/englishverfassung.pdf>; Portugāles konstitūcija. Pieejams: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/conteudo/files/constituicaoingles.pdf>; Francijas Republikas konstitūcija. <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp>; Somijas konstitūcija. Pieejams: <http://www.om.fi/21910.htm>; Polijas Republikas konstitūcija. Pieejams: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>; Itālijas konstitūcija. Pieejams: <http://www.comune.firenze.it/costituzione/inglese.pdf>; Grieķijas konstitūcija. Pieejams: <http://www.hri.org/docs/syntagma/syntagma.html>; Islandes konstitūcija. Pieejams: <http://www.government.is/constitution/>; Bulgārijas Republikas konstitūcija. Pieejams: <http://www.parliament.bg/print.php?page=const&lng=en>; Rumānijas konstitūcija. Pieejams: <http://m.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>; Maltas konstitūcija. Pieejams: http://president.gov.mt/constitution_malta?l=1.

⁵⁴ Skat. arī *Sondore-Kukule, S.* Valsts prezidenta kreatīvā funkcija izpildvaras jomā. ES parlamentāro valstu konstitūciju tiesiskais regulējums. Jurista Vārds, 22.03.2011., Nr.12.

⁵⁵ *Dišlers, K.* Latvijas valsts varas orgāni un viņu funkcijas. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2004, 131.-133.lpp.

⁵⁶ Čehijas prezidenta administrācijas pārstāve Likumdošanas un juridiskā departamenta vadītāja Dana Rimanova sarunās ar Latvijas Valsts prezidenta kancelejas pār-

stāvējiem, kas notika Latvijas Valsts prezidenta valsts vizītes laikā Čehijā no 2010.gada 28. līdz 30.augustam, apliecināja, ka šādi gadījumi, kad Čehijas prezidentam ir iebildumi pret valdības vadītāja piedāvātajiem ministru amata kandidātiem, ir bijuši. Ministru iecelšana tika atlikta un domstarpības tika risinātas sarunu ceļā.

⁵⁷ *Egle, I.* Vienotībai pašai grūti vienoties par amatiem valdībā. Diena, 25.10.2010.

⁵⁸ Konstitūcijas 135.pants.

⁵⁹ Konstitūcijas 89.pants.

⁶⁰ Konstitūcijas 84., 85. un 62.e pants.

⁶¹ Konstitūcijas 96.pants pirmā daļa.

⁶² Konstitūcijas 104.pants.

⁶³ Konstitūcijas 101a.panta pirmā daļa un piektās daļas b un c punkts.

⁶⁴ Konstitūcijas 62.panta f) punkts.

⁶⁵ Konstitūcijas 78.pants.

⁶⁶ Konstitūcijas 48.panta pirmā daļa.

⁶⁷ Konstitūcijas 129.panta pirmā daļa.

⁶⁸ Konstitūcijas 102.pants.

⁶⁹ Konstitūcijas 63.panta pirmās daļas i) punkts.

⁷⁰ Konstitūcijas 48.panta otrā daļa.

⁷¹ Konstitūcijas 60.panta pirmā daļa.

⁷² Konstitūcijas 100.panta pirmā daļa, Konstitūcijas 96.pants pirmā daļa.

⁷³ Konstitūcijas 78.pants.

⁷⁴ Konstitūcijas 52.panta pirmā daļa.

⁷⁵ Konstitūcijas 91.panta pirmā daļa.

⁷⁶ Ombuda likuma 3.pants. Pieejams: <http://www.ombudsman.org.mt/pdf/chapt385.pdf>.

⁷⁷ Konstitūcijas 62.panta k) punkts.

⁷⁸ Maltas Centrālās bankas likuma 8.pants. Pieejams: <http://www.centralbankmalta.org/site/legislation1.html>.

⁷⁹ Konstitūcijas 30/A panta pirmās daļas i) punkts, Konstitūcijas 32/D panta otrā daļa.

⁸⁰ Konstitūcijas 62.panta j) punkts.

⁸¹ Noteikumi par Audita tiesas prezidenta ievēlēšanu. Pieejams: (http://www.corteconti.it/chi_siamo/consiglio_presidenza/).

⁸² Konstitūcijas 108.panta otrā, septītā daļa.

⁸³ Konstitūcijas 32/B panta ceturtdā daļa.

⁸⁴ Konstitūcijas 78.panta 11.punkts, 140.pants.

⁸⁵ Konstitūcijas 78.panta 11.punkts, 12.punkts.

⁸⁶ Konstitūcijas 78.panta 11.punkts, 134.pants.

⁸⁷ Skat.: Konstitucionālo tiesību komisijas Viedoklis par Saeimas priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisma pilnveidošanu. Latvijas Vēstnesis, 7.05.2008., Nr 69 (3853).

⁸⁸ Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammas, IV. sesijas 17. sēde. 1921. gada 2.novembris, 19.burtnīca.

- ⁸⁹ Satversmes sapulces deputāts *Petrevics, A.* Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammas, IV. sesijas 17. sēde. 1921. gada 2.novembris, 19.burtnīca.
- ⁹⁰ Satversmes sapulces deputāts *Petrevics, A.* Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammas, IV sesijas 17.sēde. 1921. gada 2.novembris, 19.burtnīca.
- ⁹¹ Sal. *Gerutis, A.* Die Staatsrechtliche Stellung des Staatsoberhauptes in Litauen, Lettland un Estland. Kaunas: Vilniaus spaustuve, 1934, S.106.
- ⁹² Sal.: *Dišlers, K.* Latvijas Republikas Prezidenta politiskā atbildība. Tieslietu Ministrijas Vēstnesis, 1922, nr.2, 59.lpp.
- ⁹³ Sal. *Gerutis, A.* Die Staatsrechtliche Stellung des Staatsoberhauptes in Litauen, Lettland un Estland. Kaunas: Vilniaus spaustuve, 1934, S.105.
- ⁹⁴ Latvijas konstitucionālo tiesību zinātnē atzīts, ka rīkojumi Satversmes 53.panta izpratnē ir tādi tiesību akti, kas ietver sevī pavēli, atļauju vai aizliegumu, kas adresēts kādai iestādei, valsts amatpersonai vai personai. Skat. plašāk: *Dišlers K.* Latvijas valsts varas orgāni un viņu funkcijas. Rīga: Tiesu nama aģentūra, 2004, 121.-140.lpp.
- ⁹⁵ *E.Levits, G.Kusiņš, A.Endziņš, A.Dravnieks, A.Rodiņa, I.Čepāne, E.Pastars.*
- ⁹⁶ Juristi analizē Valsts prezidentes rīcību un Satversmes 81.pantu. Jurista Vārds Nr.12 (465), 20.03.2007.
- ⁹⁷ *E.Levita* viedoklis diskusijā "Juristi analizē Valsts prezidentes rīcību un Satversmes 81.pantu". Jurista Vārds Nr.12 (465), 20.03.2007.
- ⁹⁸ *Pleps, J.* Satversmes 72.pants. Jurista Vārds Nr.12 (465), 20.03.2007.
- ⁹⁹ *Pleps, J.* Satversmes 72.pants. Jurista Vārds Nr.12 (465), 20.03.2007.
- ¹⁰⁰ Satversmes sapulces deputāts *Bergs, A.* Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammas, IV sesijas 17.sēde, 1921. gada 2.novembris, 19.burtnīca.
- ¹⁰¹ Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammas, IV sesijas 17.sēde. 1921. gada 2.novembris, 19.burtnīca.
- ¹⁰² Lidzīgus secinājumus skat., piemēram: *Vīķe-Freiberga, V.* Vēstule Saeimai. 2007. gada 22. janvāris; *Kuzmina, I.* Levits – "Prezidentu atlaist ir pārāk vienkārši", Latvijas Avīze, 31.07.2007.
- ¹⁰³ *Prakke, L., Kortmann, C.* (Eds) Constitutional law of 15 EU Member States. Deventer: Kluwer, 2004; *Kortmann, C., Fleuren, J., Voermans, W.* (Eds) Constitutionnal Law of 10 EU Member States. The 2004 Enlargement. Deventer: Kluwer, 2006.
- ¹⁰⁴ Skat. plašāk *Dišlers, K.* Latvijas valsts varas orgāni un viņu funkcijas (1925). Rīga: Tiesu nama aģentūra, 2004, 138.lpp., *Pleps, J., Pastars, E., Plakane, I.* Konstitucionālās tiesības. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2004, 292.lpp., *Kārkliņa, A.* Valsts prezidenta atļaišanas institūts. Promocijas darbs. Rīga: Latvijas Universitāte, 2008.
- ¹⁰⁵ *Kārkliņa, A.* Valsts prezidenta atļaišanas institūts. Promocijas darbs. Rīga: Latvijas Universitāte, 2008.
- ¹⁰⁶ *Dišlers, K.* Latvijas valsts varas orgāni un viņu funkcijas. Rīga: Tiesu nama aģentūra, 2004, 138.lpp.
- ¹⁰⁷ Konstitucionālo tiesību komisijas Viedoklis par Saeimas priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisma pilnveidošanu. Latvijas Vēstnesis, 7.05.2008., Nr 69 (3853).
- ¹⁰⁸ Valsts prezidenta tiesības atsaukt šādu rīkojumu var tikt realizētas vismaz trīs gadījumos:

1) ja aicinātais Ministru prezidenta amata kandidāts pats vēršas pie Valsts prezidenta un lūdz atsaukt šo rīkojumu;

2) ja pēc aicināšanas atklājas tādi fakti par Ministru prezidenta amata kandidātu, kas, pēc Valsts prezidenta uzskata, izslēdz iespēju, ka šī persona ir piemērota Ministru prezidenta amatam;

3) ja Valsts prezidents uzskata, ka Ministru prezidenta amata kandidāts nepamatoti vilcinās ar jaunās valdības sastādīšanu.

¹⁰⁹ Skat. iepriekš 69.-75.§.

¹¹⁰ Par Konceptiju neatkarīgo jeb patstāvīgo iestāžu statusa regulēšanai: Ministru kabineta 2005.gada 18.maija rīkojums Nr.322, Latvijas Vēstnesis, 20.05.2005., Nr.80 (3238).

¹¹¹ ANO Ģenerālā asambleja pieņēma Parīzes principus (*Principles relating to the status of national institutions for the promotion and protection of human rights*) 1993.gada 20.decembrī.

¹¹² Datu drošību Latvijā uzrauga Valsts datu inspekcija, kas darbojas Tieslietu ministrijas pārraudzībā un kuras direktoru ieceļ Ministru kabinets. Citās valstīs ir tiesībsargam līdzīga institūcija, kas nodarbojas ar personu datu aizsardzību, tā sauktie nacionālie datu aizsardzības komisāri (*National Data Protection Commissioner's*). Ņemot vērā privātās dzīves aizsardzības aktualitāti arī Latvijā varētu rasties jautājums, vai esošais institucionālais jautājuma regulējums ir adekvāts no institucionālās neatkarības un objektivitātes viedokļa. Skat. īpaši Eiropas Padomes standartus šajā jautājumā: www.coe.int/dataprotection.

¹¹³ Par Latvijas Banku: LR likums, LR Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs, 4.06.1992., Nr.22.

¹¹⁴ Valsts kontroles likums: LR likums, Latvijas Vēstnesis, 29.05.2002., Nr.80.

¹¹⁵ Tiesībsarga likums: LR likums, Latvijas Vēstnesis, 25.04.2006., Nr.65.

¹¹⁶ Par Centrālo vēlēšanu komisiju: LR likums, Latvijas Vēstnesis, 20.01.1994., Nr.8.

¹¹⁷ Elektronisko plašsaziņas līdzekļu likums: LR likums, Latvijas Vēstnesis, 28.07.2010., Nr.118.

¹¹⁸ Tiesībsarga izvēli vairāk diktē partiju saites, Diena, 11.01.2007.

¹¹⁹ Brigmanis: "Vienotība" savu augstāko amatpersonu limitu ir izsmēlusi. LETA, 12.01.2011.

¹²⁰ Skat. Viedokļa V nodaļas 2.apakšnodaļu.

¹²¹ Vienu no deviņiem Centrālās vēlēšanu komisijas locekļiem izvirza un apstiprina Augstākā tiesa, bet visus piecus Nacionālās elektronisko plašsaziņas līdzekļu padomes locekļus izvirza Saeimas Cilvēktiesību un sabiedrisko lietu komisija.

¹²² Sk. *Pleps, J., Pastars, E., Plakane, I.* Konstitucionālās tiesības. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2004, 554.lpp.

¹²³ Skat. *Report on the independence of the judicial system, part I: The independence of judges, adopted by the Venice Commission at its 82nd Plenary Session (Venice, 12-13 March 2010).*

¹²⁴ Sk. *Pleps, J., Pastars, E., Plakane, I.* Konstitucionālās tiesības. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2004, 554.lpp.

¹²⁵ Par tiesu varu: LR likums, LR Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs, 14.01.1993., Nr.1.

¹²⁶ Prokuratūras likums: LR likums, Latvijas Vēstnesis, 2.06.1994., Nr.65.

¹²⁷ Satversmes tiesas likums: LR likums, Latvijas Vēstnesis, 14.06.1996., Nr.103.

¹²⁸ Praksē atsevišķos gadījumos ir vērojama pārmērīga politisko kritēriju ietekme tiesu varas amatpersonu apstiprināšanā saistībā ar balsošanu Saeimā. Pastāvot aizklātajai balsošanai, ir bijuši gadījumi, kad balsošanas rezultāti ir atšķirušies no deputātu vairākuma iepriekš publiski paustā atbalsta. Tas savukārt rosina jautājumu, vai kaitējums sabiedrības interesēm, kas tiek nodarīts ar vairāku deputātu izvairīšanos no politiskās atbildības, ja tie rīkojas pretēji teiktajam un tai sekojošu uzticības graušanu parlamenta institūtam, būtu mazāks, ja amatpersonas tiktu apstiprinātas, balsojot atklāti, kas savukārt neļautu nobalsot pretēji partijas nostājai, taču katrs deputāts nestu politisko atbildību par savu rīcību. Tomēr minētais jautājums pārsniedz šī viedokļa ietvarus un prasa atsevišķu izpēti.

¹²⁹ Uz esošās tiesnešu apstiprināšanas procedūras trūkumiem varas dalīšanas un tiesu neatkarības principu kontekstā ir norādījis arī Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments 2010.gada 12.oktobra lēmumā nr.SKA-589/2010. Senāts savas kompetences ietvaros arī risinājis problēmu, norādot, ka tieslietu ministra lēmums par atteikšanos virzīt tiesnešu amata kandidātu uz apstiprināšanu Saeimā ir pakļauts pārbaudei tiesā neatkarīgā un objektīvā procesā.

¹³⁰ Varas atzaru līdzsvara nodrošināšana vispārējās jurisdikcijas tiesnešu izvirzīšanas un iecelšanas procedūrā, piemēram, paredzot Tieslietu padomei attiecīgas pilnvaras, pārsniedz šī viedokļa ietvarus un ir atsevišķas izpētes priekšmets.

¹³¹ Sk. *Pleps, J., Pastars, E., Plakane, I.* Konstitucionālās tiesības. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2004, 140.lpp.

¹³² Turpat, 294.-295.lpp.

¹³³ Sk., piem., Par darba grupas izveidi: Valsts prezidenta 2010.gada 17.novembra rīkojums Nr.3, Latvijas Vēstnesis, 23.11.2010., Nr.185 (4377).

¹³⁴ Sk. Diplomātiskā un konsulārā dienesta likuma 10.pants. "Kārtība, kādā notiek iecelšana ārkārtējā un pilnvarotā vēstnieka un pastāvīgā pārstāvja amatā un atlaišana no tā, kā arī tam atbilstīgā diplomātiskā ranga piešķiršana"

(1) Ārkārtējos un pilnvarotos vēstniekus un pastāvīgos pārstāvjus pēc ārlietu ministra un Saeimas Ārlietu komisijas kopēja saskaņota priekšlikuma amatā iecel un no amata atlaiž Valsts prezidents, bet ārkārtējā un pilnvarotā vēstnieka diplomātisko rangu viņiem piešķir ārlietu ministrs.

(2) Šā panta pirmajā daļā minētās Valsts prezidenta tiesības neierobežo Valsts civil-dienesta likums.

¹³⁵ Sk. *The Advisory Opinion of the International Court of Justice on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, ICJ Reports, 1996.*

¹³⁶ Sk., piemēram, *J. Klabbers et al, The Constitutionalization of International Law, Oxford University Press, 2009.*

¹³⁷ Tas attiecas ne tikai uz cilvēktiesībām. Piemēram, skat. Satversmes tiesas spriedumu Robežlīguma lietā jēdziena “valsts robežas” interpretācijā. Vislielākās domstarpības, kas līdz šim ir parādījušās doktrīnā saistījās ar suverenitātes jēdziena izpratni konstitucionālajās tiesībās un starptautiskajās tiesības. Diskusija raisījās sakarā ar Latvijas iestāšanos Eiropas Savienībā, bet tā vēl nav nonākusi līdz zināmam kopsaucējam. Lielā mērā problēma ir tajā, ka konstitucionālo tiesību doktrīna vairāk koncentrējas uz tautas suverenitātes jēdzienu, kamēr starptautiskajās tiesībās runā tikai par valsts suverenitāti un nerunā par tautas suverenitāti. Sal. *Pleps J. Pastars E. Plakane I.* Konstitucionālās tiesības. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2004, 105.-106.lpp.

¹³⁸ Par Latvijas Republikas starptautiskajiem līgumiem: LR likums, Latvijas Vēstnesis, 26.01.1994., Nr.11 (142).

¹³⁹ Skat. Satversmes tiesas 2007.gada 29.novembra sprieduma lietā Nr.2007-10-0102 (“Robežlīguma lieta”) 67.1.-67.2.punktus.

¹⁴⁰ Skat. detalizētu likuma komentāru *Ziemeļe, I.* Komentārs likumam “Par Latvijas Republikas starptautiskajiem līgumiem”. Juristu Žurnāls, nr.1, 1994., 3.-16.lpp., īpaši 7.-8., 10.-11.lpp.

¹⁴¹ Skat. *Pleps, J.* Grām.: Robežlīgums: spriedums, materiāli, komentāri. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2009, 637.-638.lpp.

¹⁴² Skat. Konstitucionālo tiesību komisijas viedokli par Saeimas apstiprinājuma nepieciešamību liela apjoma aizņēmuma saņemšanai.

¹⁴³ *Pleps, J.* Grām.: Robežlīgums: spriedums, materiāli, komentāri. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2009, 638.lpp.

¹⁴⁴ *Levits, E.* Atzinums par Satversmes 3.pantu. Satversmes tiesas 2007.gada 29.novembra sprieduma lietas Nr.2007-10-0102 (“Robežlīguma lietas”) materiālos.

¹⁴⁵ Satversmes tiesas 2007.gada 29.novembra sprieduma lietā Nr.2007-10-0102 (“Robežlīguma lieta”), 43.5.-43.6.apakšpunkti.

¹⁴⁶ Konstitucionālo tiesību komisijas Viedoklis par Saeimas priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisma pilnveidošanu. Latvijas Vēstnesis, 7.05.2008., Nr 69 (3853).

¹⁴⁷ Skat. plašāk *Dišlers, K.* Latvijas valsts varas orgāni un viņu funkcijas. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2004, 127.lpp.

¹⁴⁸ Satversmes sapulces deputāts Dzelzītis, Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammas, IV sesijas 17.sēde. 1921. gada 2.novembris, 357.lpp.

¹⁴⁹ Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammas, IV sesijas 17.sēde. 1921. gada 2.novembris, 358.lpp.

¹⁵⁰ Nacionālo bruņoto spēku likuma 13.panta pirmā daļa.

¹⁵¹ Pēc 1934.gada 15.maija un it īpaši pēc 1936.gada 11.aprīļa Valsts prezidenta funkciju pārņemšanas (skat. *Lazdiņš, J.* Grām.: Latvijas tiesību vēsture (1914-2000), Rīga: Fonds “Latvijas Vēsture”, 2000, 264.lpp.) ministru prezidents K.Ulmanis izmantoja terminu “vadonis” plašākā nozīmē, attiecinot to uz absolūtu valsts augstākās amatpersonas statusa apzīmējumu apstākļos, kad Satversmes darbība bija prettiesiski apturēta.

¹⁵² Satversmes sapulces deputāts Petrevics, Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammas, IV sesijas 17.sēde. 1921. gada 2.novembris, 338.lpp.

¹⁵³ Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammas, IV sesijas 17.sēde. 1921. gada 2.novembris, 338., 357. un 358.lpp.

¹⁵⁴ "Pašlaik Latvijai nepastāv tieši militāri draudi [...] drošības situāciju Baltijas jūras reģionā var raksturot kā drošu un stabilu." Sk.: Nacionālās drošības koncepcija, apstiprināta Saeimas 2011.gada 10.marta sēdē, Latvijas Vēstnesis, 22.03.2011., Nr.45.

¹⁵⁵ Ziemeļatlantijas Līgums: LR starptautisks līgums, Latvijas Vēstnesis, 9.03.2004., Nr.37; Protokols par Latvijas Republikas pievienošanos Ziemeļatlantijas Līgumam. Pieejams: <http://www.mfa.gov.lv/lv/dp/Pamatdokumenti/Protokols/>

¹⁵⁶ Latvijas Nacionālās drošības koncepcijas 2.8.p., apstiprināta Saeimas 2008.gada 2.oktobra sēdē. Pieejams: <http://www.mfa.gov.lv/lv/dp/Pamatdokumenti/Drosibas-koncepcija/>.

¹⁵⁷ Nacionālās drošības likums: LR likums, Latvijas Vēstnesis, 29.12.2000., Nr. 473/476 (2384/2387); Mobilizācijas likums: LR likums, Latvijas Vēstnesis, 18.06.2002., Nr. 91 (2666); Nacionālo bruņoto spēku likums: LR likums, Latvijas Vēstnesis, 24.11.1999., Nr. 388/389 (1848/1849); Militārā dienesta likums: LR likums, Latvijas Vēstnesis, 18.06.2002., Nr. 91 (2666); Latvijas Republikas Zemessardzes likums: LR likums, 26.05.2010., Nr. 82 (4274).

¹⁵⁸ Nacionālās drošības likums: LR likums, Latvijas Vēstnesis, 29.12.2000., Nr. 473/476 (2384/2387), 3.panta trešā daļa.

¹⁵⁹ Viedokļa 72.§.

¹⁶⁰ Militārā dienesta likums: LR likums, Latvijas Vēstnesis, 18.06.2002., Nr. 91 (2666), 32. un 34.panti.

¹⁶¹ Latvijas Republikas Zemessardzes likums: LR likums, 26.05.2010., Nr. 82 (4274), 26.pants.

¹⁶² Turpat, 44.pants.

¹⁶³ Nacionālo bruņoto spēku likums: LR likums, Latvijas Vēstnesis, 24.11.1999., Nr. 388/389 (1848/1849), 13.panta trešā daļa: Lai nodrošinātu ar dalību Ziemeļatlantijas līguma organizācijā (NATO) saistīto uzdevumu izpildi, Valsts prezidents, ņemot vērā Nacionālo bruņoto spēku vadības sistēmu un komplektēšanu reglamentējošajos normatīvajos aktos noteikto Saeimas kompetenci, var deleģēt Ziemeļatlantijas līguma organizācijas (NATO) militārajai vadībai atsevišķu Nacionālo bruņoto spēku vienību vadīšanu.

¹⁶⁴ Latvijas Nacionālo bruņoto spēku piedalīšanās starptautiskajās operācijās: LR likums, Latvijas Vēstnesis, 25.02.1995., Nr. 30 (313), 2., 5. un 9.pants.

¹⁶⁵ 1940.gada 16.jūnijā, atbildot uz PSRS Ārlietu ministrijas iesniegto notu, kura faktiski pieprasīja nomainīt Latvijas valdību un ielaist Latvijā PSRS karaspēku, K.Ulmanis sasauc valdības sēdi, kas pieņēma lēmumu pakļauties notas prasībām.

¹⁶⁶ Nacionālās drošības likums: LR likums, Latvijas Vēstnesis, 29.12.2000., Nr. 473/476 (2384/2387), 3.panta trešā daļa; Nacionālās drošības koncepcija, apstiprināta Saeimas 2011.gada 10.marta sēdē, Latvijas Vēstnesis, 22.03.2011., Nr.45; Par izņēmuma stāvokli: LR likums, LR Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs, 31.12.1992., Nr. 51, 2.pants.

¹⁶⁷ Par izņēmuma stāvokli: LR likums, LR Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs, 31.12.1992., Nr.51, 2.panta pirmā daļa.

¹⁶⁸ Skat. plašāk: *Druvaskalns, K.* Kā saprast jēdzienu “ārkārtējā situācija”, Jurista Vārds, 11.01.2011., Nr.2, 6.lpp.

¹⁶⁹ Sal. arī *Pleps, J., Pastars, E., Plakane, I.* Konstitucionālās tiesības. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2004, 711.lpp.

¹⁷⁰ Starptautiskā Pakta par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām 4.pants, Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas 15.pants.

¹⁷¹ Sk. *Ozoliņa, G.* Izņēmuma stāvoklis Latvijas Republikas Satversmē. Cilvēktiesību Žurnāls, 1999, Nr.9-12, 89.lpp.

¹⁷² Par izņēmuma stāvokli: LR likums, LR Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs, 31.12.1992., Nr.51, 13.pants.

¹⁷³ Saeimas kārtības rullis: LR likums, Latvijas Vēstnesis, 18.08.1994., Nr.96 (227).

¹⁷⁴ Darbība likumdošanas jomā. Latvijas Valsts prezidenta kancelejas sagatavotā informācija. Pieejams: http://www.president.lv/pk/content/?cat_id=2892.

¹⁷⁵ Latvijas Valsts prezidenti. Vaira Vīķe-Freiberga. Likumdošanas iniciatīvas. Latvijas Valsts prezidenta kancelejas sagatavotā informācija. Pieejams: http://www.president.lv/pk/content/?cat_id=155.

¹⁷⁶ Turpat.

¹⁷⁷ Kārlis Dišlers strikti nodalīja Valsts prezidenta suspensīvā veto tiesības (likuma otreizējas caurlūkošanas pieprasīšana) un tautas absolūtā veto tiesības (likuma publicēšanas apturēšana ar sekojošu nobalsošanu). Taču viņa ieskatā Valsts prezidents nevarēja patstāvīgi uzsākt likumu publicēšanas apturēšanu, kamēr tieši šāda prakse ir sākusi veidoties kopš 2007.gada. Skat.: *Dišlers, K.* Valsts prezidenta suspensīvais veto un pilsoņu kopuma absolūtais veto LR Satversmē. Tieslietu Ministrijas Vēstnesis, 1929, Nr.1/2, pārpublicēts: Juristu Žurnāls, Nr.1, 24.lpp.

¹⁷⁸ Par likumu un citu Saeimas, Valsts prezidenta un Ministru kabineta pieņemto aktu izsludināšanas, publicēšanas, spēkā stāšanās kārtību un spēkā esamību: LR likums, Latvijas Vēstnesis, 18.06.1994., Nr.72 (203).

¹⁷⁹ *Dišlers, K.* Valsts prezidenta suspensīvais veto un pilsoņu kopuma absolūtais veto LR Satversmē. Tieslietu Ministrijas Vēstnesis, 1929, Nr.1/2; pārpublicēts: Juristu Žurnāls Nr.1, 25.lpp.

¹⁸⁰ Centrālās vēlēšanu komisijas dati. Pieejams: <http://web.cvk.lv/pub/public/28853.html>.

¹⁸¹ Darbība likumdošanas jomā, Valsts prezidenta kancelejas sagatavotā informācija. Pieejams: http://www.president.lv/pk/content/?cat_id=2889.

¹⁸² Bez jau pieminētajiem grozījumiem drošības likumos Saeima 2006.gada 22.jūnijā atkārtoti pieņēma likumu “Par Eiropas Kopienas pastāvīgā iedzīvotāja statusu Latvijas Republikā”, neņemot vērā Valsts prezidentes iebildumus. Valsts prezidenta padomnieces Sandras Sondores-Kukules sagatavotā informācija (29.05.2007.), nav publicēta.

¹⁸³ Par likuma stāšanās spēkā apturēšanu. Valsts prezidentes vēstule Nr.111, Latvijas Vēstnesis, 8.04.2003., Nr.54 (2819).

¹⁸⁴ Grozījumi Latvijas Republikas Satversmē: LR likums, Latvijas Vēstnesis, 7.11.2004., Nr.159.

¹⁸⁵ Līdz šim Valsts prezidents ir vienu reizi izmantojis tiesības vērsties Satversmes tiesā – pēc tam, kad Saeima atstāja negrozītus otrreizējai caurlūkošanai nodotos grozījumus Publisko iepirkumu likumā. Satversmes tiesa ar 2010.gada 19.aprīļa spriedumu lietā Nr.2009-77-01 atzina apstrīdēto tiesību normu par neatbilstošu Satversmes 92.pantam.

¹⁸⁶ Skat. iepriekš V nodaļu, jo īpaši 63.§.

Par iespējamo ministra noteikumu satversmību

2011.gada 31.maijā

Saturs

I. Ievads	180
II. Ministru kabineta noteikumi valsts konstitucionālajā sistēmā.....	180
1. Ārējo normatīvo tiesību aktu demokrātiskās leģitīmācijas nepieciešamība	180
2. Ministru kabineta iesaiste Satversmē noteiktā demokrātiskās politiskās leģitīmācijas ķēdē	182
3. Ministru kabineta tiesības izdot ārējus normatīvus tiesību aktus kā konstitucionāla tradīcija	182
4. Ministru kabineta noteikumu pakārtotība Saeimas likumiem	183
III. Iespējamo ministra noteikumu pieļaujamība	187
1. Ministra noteikumu pieļaujamība no demokrātiskās leģitimitātes viedokļa	187
2. Ministra noteikumu pieļaujamība no Ministru kabineta koleģiālās atbildības viedokļa	188
IV. Secinājumi.....	193

I. Ievads

[1] Šis Konstitucionālo tiesību komisijas¹ (turpmāk tekstā – Komisijas) Viedoklis (turpmāk tekstā – Viedoklis) sagatavots pēc Ministru kabineta 2011.gada 3.marta lūguma izvērtēt nepieciešamību veikt grozījumus Latvijas Republikas Satversmē, lai piešķirtu tiesības ministram un patstāvīgajām valsts pārvaldes iestādēm izdot noteikumus – ārējos normatīvos tiesību aktus.

[2] Šajā Viedoklī analizēta iespējamo ministra noteikumu satversmība. Viedokli nav analizētas patstāvīgo valsts pārvaldes iestāžu tiesības izdot vispārsaistošus ārējos normatīvos tiesību aktus. Šā jautājuma izpēte būtu turpināma un veidojama kā atsevišķs pētījums.

II. Ministru kabineta noteikumi valsts konstitucionālajā sistēmā

[3] Iespējamo ministra noteikumu satversmība ir vērtējama Ministru kabineta noteikumu satversmības kontekstā. Tādēļ, lai varētu atrast principus, pēc kādiem ministra noteikumi varētu būt pieļaujami, vispirms jāapskata Ministru kabineta noteikumu pieļaujamība un vieta valsts konstitucionālajā sistēmā.

1. Ārējo normatīvo tiesību aktu demokrātiskās leģitīmācijas nepieciešamība

[4] Ministru kabineta noteikumi ir viens no ārējo normatīvo tiesību aktu veidiem, kas to juridiskā spēka hierarhijā atrodas aiz Satversmes un likumiem. Ārējo normatīvo tiesību aktu izdošana ir instruments, ar ko valsts (konkrētāk: kompetentais valsts orgāns) nosaka vispārējo kārtību, kas jāievēro sabiedrībai kopumā un katram tās loceklim atsevišķi.²

[5] Demokrātiskā valstī, kur darbojas valsts varas dalīšanas princips, šo funkciju īsteno likumdošanas varas atzars. Pie tā piederošie valsts orgāni ir tiesīgi izdot ārējus normatīvus tiesību aktus, kuru mērķis ir noteikt indivīda rīcību, lai sasniegtu konkrētus sabiedrības mērķus. Likumdevēja formālā procedūrā izdotie ārējie normatīvie tiesību akti satur sabiedrības mērķus un nosaka instrumentus to īstenošanai.³ Savukārt to īstenošana ir izpildvaras atzara uzdevums.

[6] Demokrātiskā valstī pilsonim jābūt iespējai ietekmēt normatīvos tiesību aktus, jo tie nosaka sabiedrības vispārējo politisko programmu, t.i., noteikumus, kādai sabiedrībai jābūt, kā tai kopumā un atsevišķam tās loceklim jārikojas. Normatīvie tiesību akti ir demokrātiskās sabiedrības pašnoteikšanās instruments.

[7] Valsts suverēnās varas nesēja – tauta – parasti pati nepieņem normatīvus tiesību aktus (likumus), bet deleģē šo uzdevumu tālāk tādiem valsts orgāniem, kuri ar īpašiem juridiskiem mehānismiem (vēlēšanām, politisko atbildību) ir piesaistīti tās gribai. Ar šiem mehānismiem savienotie posmi – atsevišķie valsts orgāni – veido demokrātiskās leģitimitātes ķēdi, kas nodrošina, ka tie ir piesaistīti tautas gribai. Pie tam jo tuvāk katrs ķēdes posms ir tautai, jo stiprāka ir attiecīgā valsts konstitucionālā orgāna demokrātiskā leģitīmācija. Demokrātiskā leģitīmācija ir politiska leģitīmācija, atšķirībā no it sevišķi (bieži papildus pastāvošās) tiesiskās leģitīmācijas, jo ir vērsta uz tautas specifiski politiskās gribas, kas vēl nav ietverta tiesību aktos, īstenošanu.

[8] Tātad demokrātiski leģitimēts valsts orgāns ir tad, ja tas ir ietverts demokrātiskās leģitīmācijas ķēdē, kas to piesaista valsts suverēnās varas nesēja – tautas – gribai. Tas ir obligāts priekšnoteikums, lai valsts orgāns demokrātiskā valstī varētu iegūt tiesības izdot ārējus normatīvus tiesību aktus. Tomēr var pastāvēt vēl arī citi priekšnoteikumi.

[9] Parlamentārās demokrātijas valsts iekārtā tauta savu politisko gribu var izteikt,⁴ brīvās vēlēšanās izvēlot savu pārstāvības orgānu – parlamentu.⁵ Savukārt valdība, kas ir atkarīga no parlamenta uzticības, ar šo politiskās atbildības mehānismu ir piesaistīta parlamenta gribai, tātad netieši – ar parlamenta starpniecību – arī tautas gribai.

[10] Ja sabiedrībai nav iespējams ietekmēt ārējo normatīvo tiesību aktu izdošanu, tad tā vairs nav demokrātiska sabiedrība, jo tai liegta iespēja pašnoteikties, t.i., pašai saistoši noteikt (politisko) programmu, kurai tā vēlas sekot. Tādā gadījumā tā ir attiecīgā normatīvo tiesību akta izdevēja sabiedrībai uzspiests diktāts. Ja to izdod valsts pārvaldes iestāde, tad šis normatīvais tiesību akts ir nevis pilsoņu demokrātiskās pašnoteikšanās, bet gan birokrātiskas diktatūras izpausme.

[11] Šā iemesla dēļ Satversmes 1.pants, kas nosaka, ka Latvija ir “demokrātiska” republika, principā nepieļauj, ka valsts pārvaldes iestādes izdod jebkāda veida ārējus normatīvus tiesību aktus, t.i., tādus normatīvus tiesību aktus, kas regulē tiesiskās attiecības starp valsti un privātpersonu.

2. Ministru kabineta iesaiste Satversmē noteiktā demokrātiskās politiskās leģitimācijas ķēdē

[12] Satversme nosaka divus likumdevēja orgānus – Pilsoņu kopumu un Saeimu (Satversmes 64.pants).⁶ Pilsoņu kopums ir Satversmē jau sākotnēji leģitimēts valsts suverēnās varas nesēja – Latvijas tautas – pārstāvības orgāns, kurš *per se* ir tiesīgs rīkoties Latvijas tautas vārdā. Savukārt Saeima savu demokrātisko leģitimāciju iegūst no Pilsoņu kopuma, kura politiskā griba tiek pausta brīvās un demokrātiskās Saeimas vēlēšanās.

[13] Tādējādi Saeima ir demokrātiski leģitimēts valsts konstitucionāls orgāns, kurš līdz ar to ir tiesīgs valsts suverēnās varas nesēja – Latvijas tautas⁷ – vārdā izdot visām Latvijas jurisdikcijai pakļautajām personām saistošus normatīvus tiesību aktus – likumus.

[14] Savukārt Ministru kabinets savu demokrātisko leģitimāciju iegūst no Saeimas, kurš tai ir politiski atbildīgs (Satversmes 59.pants). Politiskās atbildības mehānisms piesaista Ministru kabinetu Saeimas gribai. Kamēr Ministru kabineta politiku atbalsta parlamenta vairākums, valdībai ir Saeimas “uzticība”.⁸ Saeimas uzticība ir Ministru kabineta darbības vienīgais konstitucionālais pamats.⁹

[15] Līdz ar to arī Ministru kabinets – kā kolektīvs valsts konstitucionāls orgāns – ir demokrātiski leģitimēts. Tātad principā no demokrātiskās leģitimācijas viedokļa tas ir tiesīgs izdot ārējus normatīvus tiesību aktus.

3. Ministru kabineta tiesības izdot ārējus normatīvus tiesību aktus kā konstitucionāla tradīcija

[16] Satversmē ir noteiktas tikai Ministru kabineta tiesības sagatavot un ierosināt likumprojektus Saeimā (61., 65.pants). Patstāvīgas likumdošanas tiesības Satversme Ministru kabinetam neparedz. Sākotnēji Satversmē pastāvēja 81.pants, kas paredzēja Ministru kabinetam “neatliekamos gadījumos laikā starp Saeimas sesijām” izdot Ministru kabineta noteikumus ar “likuma spēku”, taču 2007.gadā šī norma no Satversmes tika svītrotā.¹⁰

[17] Pēc 81.panta svīturošanas Satversmē vairs nav nekādas norādes uz Ministru kabineta tiesībām izdot vispārsaistošus ārējus normatīvus tiesību aktus – noteikumus. Tādēļ var tikt uzdots jautājums, vai šim Ministru kabineta tiesībām – kas no demokrātiskās leģitīmācijas viedokļa, kā iepriekš noskaidrots, ir pieļaujamās – nav jābūt *expressis verbis* noteiktām Satversmē.

[18] Kompleksā tiesību sistēmā, kuru valsts aktīvi veido atbilstoši pastāvīgi mainīgajām sabiedrības vajadzībām, pastāv objektīva nepieciešamība risināt jautājumus ar normatīvo tiesību aktu palīdzību procedūrā, kas ir ātrāka un elastīgāka kā formālais likumdošanas process parlamentā. Tādēļ prasība, ka arī valdība var izdot ārējos normatīvos tiesību aktus, kas atbilstu šai nepieciešamībai, ir saprātīgi pamatota. Ministru kabineta noteikumi tika izdoti jau tūlīt pēc Satversmes spēkā stāšanās 1922.gadā un tie tiek turpināti izdot visā Satversmes darbības laikā līdz mūsdienām. Līdz šim nedz pirmā parlamentārā posma laikā (1922.-1934.g.), nedz pēc valsts atjaunošanas veiktās konstitucionālās reformas (kopš 1993.g.) Ministru kabineta tiesības izdot ārējus normatīvus tiesību aktus – Ministru kabineta noteikumus – netika apstrīdētas. Šai ziņā pastāv vispārēja vienprātība.¹¹

[19] Tādēļ var uzskatīt, ka Latvijā pastāv nerakstīta konstitucionāla tradīcija, kas Satversmi interpretē tādējādi, ka šādi Ministru kabineta noteikumi tomēr ir akceptējami. Šo konstitucionālo tradīciju ir apstiprinājuši arī Satversmes tiesa, uzskatot Ministru kabineta noteikumus principā par pieļaujamiem.¹²

[20] Tātad šī ilgstošā tradīcija Latvijas parlamentārās demokrātijas ietvaros ir uzskatāma par pieļaujamu, ja tā – noteiktos ietvaros – pirmkārt, atbilst objektīvai nepieciešamībai (par ko nav šaubu, jo Saeimas likumdošanas kapacitāte ir ierobežota), un, otrkārt, nav pretrunā ar augstākiem konstitucionāliem principiem, it sevišķi ar Satversmes 1.pantā ietverto demokrātijas virsprincipu.

4. Ministru kabineta noteikumu pakārtotība Saeimas likumiem

[21] Tātad, neraugoties uz formālas norādes trūkumu Satversmē, varētu pieļaut, ka Ministru kabinetam ir zināmas tiesības izdot ārējus norma-

tīvus tiesību aktus, ja tiek ievēroti priekšnoteikumi, kas nodrošina, ka šīs tiesības nav pretrunā ar Satversmes konstitucionālajiem principiem.

[22] Tomēr no šiem principiem izriet, ka Ministru kabineta tiesības izdot normatīvos tiesību aktus ir krietni ierobežotas, salīdzinot ar Saeimas tiesībām.

[23] Pirmkārt, saskaņā ar valsts varas dalīšanas principu valsts vara ir funkcionāli sadalīta likumdevēja, izpildu un tiesu varas atzaros, pie tam katram no šiem funkcionālajiem varas atzariem ir viens vai vairāki galvenie valsts konstitucionālie orgāni, kas to īsteno. Savukārt citiem valsts konstitucionāliem orgāniem var tikt noteikta pakārtota loma attiecīgā valsts varas funkcionālā atzara īstenošanā. Šādā veidā tiek panākta gan valsts varas pamata dalījums trijos valsts varas funkcionālos atzaros, gan arī izveidota šo triju atzaru īstenojošo valsts konstitucionālo orgānu līdzsvara un atsvara sistēma.¹³

[24] Satversme par galveno likumdevēja varas orgānu nosaka Saeimu. Tā Satversmes noteiktajos savas likumdošanas varas ietvaros ir vistiesīga (omnipotenta), t.i., tā var pieņemt likumu par jebkuru jautājumu. Līdzās Saeimai likumdošanas orgāns ir arī Pilsoņu kopums. Savukārt Ministru kabinets Satversmes koncepcijā ir galvenais izpildvaras orgāns.

[25] No tā izriet, ka Saeima un Ministru kabinets nav līdzvērtīgi likumdošanas orgāni.¹⁴ Ja tie būtu līdzvērtīgi likumdošanas orgāni, tad tas būtu bijis *expressis verbis* jānosaka Satversmē.¹⁵ Taču Ministru kabinetam nav – kā Saeimai un Pilsoņu kopumam – Satversmē noteiktas sākotnējās tiesības izdot vispārsaistošus ārējus normatīvus tiesību aktus. Tas nozīmē, ka Ministru kabineta tiesības izdot ārējus normatīvus tiesību aktus var pastāvēt tikai tiktāl, ciktāl tai šīs tiesības ir deleģējusi Saeima. Tātad, ja vispār, balstoties uz konstitucionālo tradīciju, akceptē Ministru kabineta tiesības izdot ārējus normatīvus tiesību aktus, tad tās, ievērojot konkrēto valsts varas dalīšanas principa izkārtojumu Satversmē, var būt tikai Saeimas deleģētas un līdz ar to sava juridiskā ranga ziņā pakārtotas Saeimas likumiem.

[26] Tas nozīmē, ka Ministru kabinets var izdot normatīvus tiesību aktus tikai tad un par tik, par cik tas ir saņēmis primāro likumdošanas

orgānu – Saeimas vai Pilsoņu kopuma – deleģējumu, konkrētā gadījumā izdot šādus aktus. To precīzi konstatē Satversmes tiesa:

*“Demokrātiskā valstī likumdošanas vara pieder tautai un likumdevējam. Pārējām valsts institūcijām ir tiesības izdot vispārsaistošus (ārējus) likumpamatotus normatīvos aktus tikai tad, ja šīs tiesības ir īpaši deleģētas ar likumu.”*¹⁶

[27] Otrkārt, Ministru kabineta noteikumus var izdot tikai tad, ja tie ir nepieciešami, lai īstenotu likumu dzīvē. Tas nozīmē, ka Saeima likuma regulējumu nav detalizējusi līdz galam, bet šo uzdevumu, likumā nosakot attiecīgu pilnvarojumu, ir uzticējusi Ministru kabinetam. Satversmes tiesa šo Ministru kabineta noteikumu izdošanas mērķi un līdzekli tās sasniegšanai ir formulējusi šādi:

*“[Ministru kabineta] noteikumus izdod, lai palīdzētu dzīvē īstenot likumus. To panāk, noteikumos konkretizējot (detalizējot) likuma normas.”*¹⁷

Bez tam Satversmes tiesa arī noteikusi, ka *“valdības pieņemtajiem lēmumiem jārada palāvība uz to, ka tie tiek pieņemti, ievērojot taisnīguma principu un citus vispārējos tiesību principus, un tās rīcībai jāatbilst likumam.”*¹⁸

[28] Šie konstitucionālie principi, kas nosaka Ministru kabineta noteikumu izdošanas konstitucionālās tradīcijas pieļaujamību – neraugoties uz tiešas norādes trūkumu Satversmē – ir pozitīvēti Ministru kabineta iekārtas likuma 31.pantā. To var uzskatīt par Satversmē ietvertu minēto konstitucionālo principu “materiālo lasījumu”¹⁹ jeb interpretāciju likumdevēja izpratnē (kas, protams, pakļauta Satversmes tiesas kontrolei, kur šī interpretācija līdz šim nav apstrīdēta).²⁰

[29] Šā panta pirmā daļa izsmēloši uzskaita trīs gadījumus, kad Ministru kabinets ir tiesīgs izdot noteikumus:

1) ja likums Ministru kabinetu tam īpaši pilnvarojis. Pilnvarojumā jānorāda tā galvenos satura virzienus.

Šis punkts uzrāda Ministru kabineta noteikumu galveno pielietojuma gadījumu – Saeimas likuma konkrēto pilnvarojumu. Pie tam prasība pēc noteikumu galveno satura virzienu norādīšanas nozīmē Saeimas obligātu saturisko virsvadību. Tas nozīmē, ka Ministru kabinets var tikai

konkretizēt (detalizēt) Saeimas pieņemto likumu, pie tam šī konkrētējuma virzienam jau jābūt noteiktam Saeimas likuma pilnvarojumā. Ministru kabinets, izdodot noteikumus, nedrīkst tajos ietvert tādas normas, kas nav uzskatāmas par palīgīdzekļiem likuma normas īstenošanā.²¹ Bez tam Ministru kabinetam, īstenojot šo pilnvarojumu, protams, jāņem vērā arī visa likuma mērķis, jēga, sistēma, kā arī tiesību sistēma kopumā.

2) lai apstiprinātu starptautisko līgumu vai tā projektu, denonsētu starptautisko līgumu vai apturētu tā darbību, ja Satversmē vai likumā nav noteikts citādi.

Šis punkts, atšķirībā no pirmā punkta, satur vispārēju pilnvarojumu specifiskā Ministru kabineta autonomās kompetences jomā – ārpolitikā. Tomēr arī šeit konkrētā gadījumā Saeima ar likumu var pārņemt virsvadību.

3) ja tas nepieciešams Eiropas Savienības tiesību aktu piemērošanai un ja attiecīgais jautājums ar likumu nav noregulēts. Šādi noteikumi nevar ierobežot privātpersonas pamattiesības.

Šis punkts ir domāts, lai atslogotu Saeimu Eiropas Savienības tiesību aktu ieviešanā, kur Saeimai tā vai tā nav vispār vai ir palikusi tikai neliela politiska rīcības brīvība. Taču arī šeit Saeima patur tiesības konkrētā gadījumā pārņemt virsvadību. Svarīgs ir noteikums, ka ar šādiem Ministru kabineta noteikumiem nevar ierobežot privātpersonas tiesības; tā paliek Saeimas prerogatīva.

[30] Šos principus vēl tālāk ir precizējusi Satversmes tiesa,²² izvirzot t.s. “būtiskuma” teoriju. “Būtiskuma teorija” ir Satversmes 1.pantā ietvertā, iepriekš minētā parlamenta virsvadības principa izpausme. Tā paredz, ka svarīgākie valsts un sabiedrības dzīves jautājumi, ievērojot Satversmē noteikto kārtību, jāizlemj pašam likumdevējam. Tā izriet no varas dalīšanas principa un apstākļa, ka parlamentārajā demokrātijā parlamentam ir augstāka demokrātiskās politiskās leģitimitātes pakāpe kā valdībai. No tā izriet Saeimas prasība ekskluzīvi lemt par visiem svarīgiem un nozīmīgiem valsts un sabiedrības dzīves jautājumiem.²³

III. Iespējamo ministra noteikumu pieļaujamība

[31] Ministru kabineta noteikumi ir iespējamo ministra noteikumu “bāze”. Iepriekš tika noskaidroti konstitucionālie principi, kas nosaka Ministru kabineta noteikumu pieļaujamību. Tālāk tiks analizēts, kā šie principi, ņemot vērā atšķirības starp Ministru kabineta noteikumiem un ministra noteikumiem, var tikt piemēroti ministra noteikumiem, lai noteiktu to pieļaujamības apjomu.

1. Ministra noteikumu pieļaujamība no demokrātiskās leģitimitātes viedokļa

[32] Kā jau minēts, jebkuram valsts orgānam, bet arī iestādei vai amatpersonai, kas izdod normatīvus tiesību aktus, jābūt demokrātiski politiski leģitimētam (sal. 4.-11.§§). Ministrs nav konstitucionāls valsts orgāns, bet ir iestāde un amatpersona Valsts pārvaldes iekārtas likuma izpratnē, kas atrodas demokrātiski leģitimēta konstitucionāla valsts orgāna – Ministru kabineta – sastāvā. Jautājums ir, vai ministrs ir demokrātiski leģitimēts, t.i., vai viņu var uzskatīt par demokrātiskās leģitimācijas ķēdes posmu aiz Ministru kabineta.

[33] Ministrs savu demokrātisko politisko leģitimāciju saņem no Saeimas ar tās uzticības balsojumu (Satversmes 59.panta 1.teikums). Šo leģitimāciju viņš saņem kā kolektīva valsts orgāna – Ministru kabineta – loceklis. Pie tam nav būtiski, vai viņš šo uzticību ir saņēmis, kad Saeima balsoja par uzticību Ministru kabinetam kopumā, vai viņš šo uzticību ir saņēmis vēlākas iecelšanas gadījumā atsevišķā balsojumā: balsojums par Ministru kabinetu kopumā automātiski nozīmē arī balsojumu par katru no ministriem, jo nav loģiski iespējams balsot par Ministru kabinetu tikai kā par abstraktu “čaulu”, nebalsojot par katru tā sastāvā ietilpstošu konkrēto ministru.

[34] Ne tikai Ministru kabinets kopumā, bet arī atsevišķs ministrs visā savā darbības laikā ir atkarīgs no Saeimas uzticības, kura jebkurā brīdī viņam var izteikt neuzticību (Satversmes 59.panta 2.teikums). Šī pastāvīgā atkarība no Saeimas uzticības piesaista viņu Saeimas gribai, kura reprezentē Pilsoņu kopuma gribu, kas savukārt pārstāv suverēnās varas nesēja – Latvijas tautas – gribu. Tieši šī pastāvīgās Saeimas uzticības nepieciešamība atšķir ministru no citām Saeimas ievēlētām vai apstiprinā-

tām amatpersonām (piemēram, ģenerālprokurors, tiesībsargs u.c.). Šīs amatpersonas, atšķirībā no ministriem, ir ievēlētas vai apstiprinātas uz noteiktu laiku (vai, kā tiesneši – bez termiņa ierobežojuma), un to atsaukšana (līdzīgi kā ierēdņu atbrīvošana no amata) iespējama tikai noteiktos, tiesā juridiski pārbaudāmos gadījumos, un līdz ar to tās nav demokrātiski leģitimētas, jo nav piesaistītas Saeimas (un līdz ar to pastarpināti tautas) gribai, atrazdamās pastāvīgā atkarībā no Saeimas.

[35] Tātad rezultātā var konstatēt, ka ministrs ir (pietiekoši) demokrātiski leģitimēts, lai tam varētu piešķirt tiesības izdot normatīvus tiesību aktus – ministra noteikumus. Taču tas ir tikai viens no priekšnoteikumiem šādu tiesību piešķiršanai.

[36] Tomēr ministrs demokrātiskās leģitimācijas ķēdē atrodas tālāk no tās sākumposma – tautas (skat. iepriekš 7.§). Tas nozīmē, ka ministra demokrātiskā leģitimācija ir vājāka, un viņa tiesību apjomam, izdot ministra noteikumus, jābūt ierobežotam salīdzinot ar Ministru kabineta tiesībām.

2. Ministra noteikumu pieļaujamība no Ministru kabineta koleģiālās atbildības viedokļa

[37] Tomēr rodas jautājums, vai Ministru kabinets, kuram kā valsts konstitucionālam orgānam valsts varas dalīšanas sistēmā ir noteiktas funkcijas,²⁴ var nodot šīs funkcijas tālāk atsevišķiem saviem locekļiem. Jāuzsver, ka tas nav darba organizācijas, bet gan konstitucionālas dabas jautājums.

[38] Principā Satversmē noteiktajiem valsts konstitucionālajiem orgāniem nav tiesības savas funkcijas nodot tālāk – nedz saviem locekļiem vai struktūrvienībām, nedz citiem valsts orgāniem, iestādēm vai amatpersonām. Piemēram, Saeima nedrīkst savas funkcijas – nedz pilnā, nedz ierobežotā vai sašaurinātā apjomā – deleģēt nedz Saeimas prezidijam vai atsevišķam deputātam, nedz Saeimas kancelejai. Šāda iespēja pieļautu konstitucionāli noteiktā valsts institucionālā modeļa izjaukšanu un konstitucionālo tiesību prioritātes ignorēšanu.

[39] Satversmē noteiktajā Latvijas valsts institucionālajā modelī izņēmuma kārtā tikai valdībai – Ministru kabinetam – ir paredzētas tiesības savas funkcijas daļēji deleģēt tālāk tai padotajai valsts pārvaldei (Satversmes 58.pants). Tomēr Satversmes 58.pants nosaka stingru valsts pārval-

des iestāžu un amatpersonu hierarhiskās padotības ķēdī, kuras priekšgalā atrodas Ministru kabinets. Pie tam valsts pārvaldei pie pašreizējā Satversmes tekstuālā regulējuma var tikt deleģēta tikai normatīvo tiesību aktu konkrētā izpilde, plānošana un citi uzdevumi, taču nevis ārējo normatīvu tiesību aktu izdošana, jo valsts pārvalde nav demokrātiski leģitimēta (skat. iepriekš 11§).

[40] No tā izriet, ka funkciju deleģējumam vai tā principiālajai pieļaujamībai (par ko tad no lietderības viedokļa varētu lemt deleģējošais orgāns) jābūt paredzētam Satversmē pašā – vai nu *expressis verbis*, vai arī – izņēmuma kārtā – Satversmei klusuciešot. Iepriekš tika noskaidrots, ka – Satversmei klusuciešot – var tikt akceptēta konstitucionāla tradīcija (kura ir pozitīveta Ministru kabineta iekārtas likuma 31.pantā), kas pieļauj, ka Saeima nepieciešamības gadījumā drīkst pilnvarot Ministru kabinetu izdot likumpakārtotus noteikumus, kas likumu tālāk konkretizē, lai to varētu īstenot dzīvē, pie tam Saeimai pašai jānosaka šo noteikumu satura galvenie virzieni. Jānorāda, ka Ministru kabineta noteikumi ir Satversmē pieļautas izņēmuma tiesības, kas, kā katrs izņēmums, jāinterpretē šauri.²⁵

[41] Turpretim attiecībā uz ministra noteikumiem šāda pieļaujamība Satversmē nav ielasāma jau tādēļ vien, ka nepastāv šāda vispārēja, arī Satversmes tiesas atzīta konstitucionāla tradīcija. Tieši otrādi, pēc valsts neatkarības atjaunošanas²⁶ sākotnēji izdoti atsevišķi ministru noteikumi ar vispāršaistošu raksturu tika uzskatīti par nepieļaujamiem un šā gadsimta sākumā izskausti.²⁷

[42] Ar jaunpieņemtu likumu šādu tradīciju iedibināt nevar; tradīciju iespējams konstatēt – un akceptēt – tikai *post factum*.

[43] No tā varētu secināt, ka ministra noteikumi principā šobrīd nav konstitucionāli pieļaujami. Tādēļ ministra noteikumu ieviešanai nepietiktu ar vienkāršu likumu, bet tas prasītu *expressis verbis* Satversmes grozījumus. Šāds viedoklis – ar labiem argumentiem – ir plaši izplatīts un konsekvents.²⁸

[44] Tomēr tuvāk apskatot jautājumu, vai hipotētisks grozījums Ministru kabineta iekārtas likumā, kas pieļautu ministra noteikumus, būtu automātiski uzskatāms par antikonstitucionālu, iespējams nonākt arī pie diferencētāka viedokļa. Te jāņem vērā iemesls, kādēļ šāds jauninājums,

kas, kā jau teikts, ir konstitucionālas, nevis organizatoriskas dabas jautājums, būtu *expressis verbis* jānosaka Satversmē.

[45] Iemesls ir tas, ka ārējs normatīvs tiesību akts satur uz nākotni vērstu programmu, kas tieši vai vismaz netieši ietekmē privātpersonu tiesību apjomu vai saturu. Šādai programmai *per se* vienmēr ir politisks raksturs. Taču, kā jau noskaidrots, valsts orgāniem, iestādēm vai amatpersonām, kam būtu tiesības radīt politiska satura aktus, kas skar privātpersonu – tātad jo sevišķi ārējus normatīvus tiesību aktus – jābūt paredzētiem Satversmē – vai nu *expressis verbis*, vai vismaz klusuciešot. Izšķirošais šeit ir tieši kreatīvais, tiesību jaunrades moments, kas satur attiecīgā subjekta rīcības brīvību savu politisko gribu ietērt normatīvā tiesību aktā. Vienkāršajam likumdevējam nav tiesību apveltīt jaunus orgānus, iestādes vai amatpersonas ar politiskām tiesību jaunrades tiesībām, t.i., tiesībām radīt ārējus normatīvus tiesību aktus, kas satur politiskas izšķiršanās, jo tas būtu konstitucionāls jautājums, kas jārisina Satversmes limenī. Piemēram, kaut gan Valsts prezidents saskaņā ar pašreizējo Satversmes noregulējumu faktiski tomēr noteiktā apjomā nes politisko atbildību un ir tātad demokrātiski leģitimēts,²⁹ Saeima nevar ar vienkāršu likumu piešķirt Valsts prezidentam tiesības izdot – arī likumpakārtotus – ārējus normatīvus tiesību aktus (piemēram, Valsts prezidenta dekrētus), kas saturētu – vienalga, cik šauri definētu – ārējiem normatīviem tiesību aktiem raksturīgo politisku programmu.

[46] No tā var izdarīt secinājumu uz pretējo – proti, ka ar vienkāršu likumu tiesības izdot ārējus normatīvus tiesību aktus demokrātiski leģitimētiem valsts orgāniem, iestādēm un amatpersonām tomēr drīkstētu piešķirt tad, ja šādu aktu saturs jau ir noteikts citā, juridiskā spēka hierarhijā augstākstāvošā aktā, kura izdevējs jau pilnībā ir izdarījis visas politiskās izšķiršanās, tā, ka šāds akts nesaturētu nekādu politisku jaunrades momentu, bet būtu jau iepriekš saturiski ar šo augstāko aktu pilnībā determinēts. Tādā gadījumā politiskā atbildība par šāda tīri izpildoša akta saturu paliktu pie tā valsts orgāna, kas – saskaņā ar Satversmi – būtu izdevis attiecīgo augstāko aktu (tātad pie Saeimas vai Ministru kabineta), un Satversmē noteiktā politiskā sistēma netiktu skarta.

[47] Teiktais attiecas tikai uz demokrātiski leģitimētiem valsts orgāniem, iestādēm un amatpersonām, bet nevis uz valsts pārvaldes iestādēm,

jo no normatīva ārēja tiesību akta demokrātiskās būtības izriet, ka jābūt politiskai atbildībai ne vien par tā saturu (par to atbild tas valsts orgāns, kas izdevis augstāko aktu), bet arī par tā izdošanas formālajiem aspektiem.

[48] Tas nozīmē, ka ministra noteikumi varētu īstenot likumā vai Ministru kabineta noteikumos, kā arī starptautisko un Eiropas Savienības tiesību aktos jau iepriekš pilnībā determinēto politisko programmu, to – bez papildus politiska jaunrades momenta – pārnesot ministru noteikumos. Piemēram, ar ministra noteikumiem tādā gadījumā varētu transponēt Eiropas Savienības noteikumus, kuri bez jebkādas rīcības brīvības ir pārnesami nacionālajā tiesību sistēmā. Tāpat, piemēram, pieļaujami būtu ministra noteikumi, kas saturētu aprēķinus, shēmas, tabulas, veidlapas, arī jēdzienu zinātniski atšifrējumi, kuru saturu jau iepriekš būtu noteicis likums vai Ministru kabineta noteikumi.

[49] Piemēram, ja likums noteiktu, ka personām, kas sirgst ar “sirds un asinsvadu slimībām”, pienākas noteikts pabalsts, tad varētu pieļaut, ka veselības ministrs izdod noteikumus, kas satur attiecīgo sirds un asinsvadu slimību sarakstu. Šeit tomēr jāuzmanās, jo no likuma jāizriet, ka runa ir par visām attiecīgajām slimībām, kas ir medicīnisks, nevis politisks jautājums. Ja turpretim likums noteiktu, ka pabalsts pienākas tikai par “smagām” sirds un asinsvadu slimībām, tādā gadījumā šī jēdziena saturs nav līdz galam definēts, jo atstāj politisku rīcības brīvību, noteikt, kura slimība būtu likuma izpratnē uzskatāma par “smagu” un kura ne. Tādā gadījumā šo slimību sarakstu nevarētu noteikt ar ministra noteikumiem, bet tam būtu jābūt noteiktam ar Ministru kabineta noteikumiem.

[50] No teiktā izriet, ka noteikumu “tehniskums”, kas dažkārt tiek ieteikts kā varbūtējo ministra noteikumu pieļaujamības kritērijs, nav viennozīmīgi un vienmēr piemērots arguments. Vienīgi Satversme nosaka tiesību un tām atbilstošo politiskās atbildības sistēmu par ārējo normatīvo tiesību aktu politisko saturu. Šī sistēma šādu atbildību uzliek vispirms Saeimai, kā arī jau sašaurinātā apmērā – Ministru kabinetam, bet nevis atsevišķam ministram. Jāuzsver, ka normatīvam tiesību aktam vienmēr automātiski ir politisks raksturs, lai cik sektorāli šaurs vai nenozīmīgs tas liktos. Piemēram, Ministru kabineta 2010.gada 2.februāra noteikumi par labturības prasībām cāļu turēšanai, kaut gan pirmajā acu uzmetienā šķiet

tīri tehniski un varbūt arī mazsvarīgi, nepārprotami satur politiskas izšķiršanās³⁰ par to, kādos apstākļos cāļi ir turami. Tie arī tiešā veidā nosaka attiecīgo cāļu turētāju tiesības un pienākumus. Nosakot citus tehniskus parametrus, tie atsevišķiem cāļu turētājiem var nākt par labu vai par sliktu, līdz pat komersanta maksātnespējai. Bieži vien tieši šķietami tehnisku standartu vai citu parametru noteikšanā pastāv arī slēpta nepieļaujama lobisma risks. Šie noteikumi – kā parasti – ir ārējs normatīvs tiesību akts ar politisku saturu, kas jāpieņem un par kuru atbildību jāuzņemas Ministru kabinetam kopumā, nevis tikai atsevišķam ministram.

[51] Jāatzīmē, ka vēlme nenodarboties ar šādiem šķietami tehniskiem un sīkiem jautājumiem var rasties ministriem, kas nav pietiekoši izpratuši valdības kā kolektīva politiska valsts konstitucionāla orgāna un kompleksas izpildvaras sistēmas “galvas” politisko un tiesisko būtību. No Satvermes 61.panta izriet, ka valdība kolektīvi – tāpat visi ministri kopā – atbild par visiem valdības pieņemtajiem politiskajiem lēmumiem, jo sevišķi tādiem, kas ietverti tās izdotajos ārējos normatīvos tiesību aktos, arī ja tie šķiet sektorāli šauri un politiski nenožīmīgi. Neviens politisks lēmums nav par “niecīgu” vai “necienīgu”, lai ministrs atsacītos par to uzņemties atbildību. Savukārt, lai ministrs varētu šādu atbildību uzņemties, viņam nevis pašam jāvērtē attiecīgais cita ministra valdības sēdē priekšā liktais šķietami tehniskais un nesvarīgais jautājums, bet viņam ir jābalstās uz funkcionējošas, profesionālas valsts pārvaldes, konkrēti – ministrijas – izvērtējumu, kuram viņš var uzticēties, un kuru nodrošināt ir ministra personiskais tiešais uzdevums. Tādēļ ir nepieciešama ilgstoša, mērķtiecīga un profesionāla valsts pārvaldes politika; vienkāršota problēmas izpratne šeit nav adekvāta.

[52] Analogi Ministru kabineta iekārtas likuma 31.pantam, lēmums par ministra pilnvarošanu izdot šādus saturiski jau pilnīgi determinētus ministra noteikumus Ministru kabineta noteikumu vietā būtu jāpieņem Ministru kabinetam. Tas būtu lietderības jautājums, kas ietilpst Ministru kabineta autonomajā organizatoriskajā kompetencē.

[53] Jaunas kategorijas ārēja normatīva tiesību akta ieviešana tomēr saistīta arī ar papildus riskiem. Tie ir gan riski, kas saistīti ar juridiskās kvalitātes jautājumiem, gan riski, kas saistīti ar saskaņotu valdības politi-

ku, gan tādi, kas saistīti ar nepieļaujamu lobismu. Šie riski ir tuvāk izanalizēti Tieslietu ministrijas ziņojumos,³¹ komisija tos uzskata par pamatotiem un šeit aprobežojas tikai ar norādi uz šiem ziņojumiem.

[54] Lai arī mazākā mērā, šie riski attieksies arī uz šeit identificētajiem ministra noteikumiem, kuru saturs ir pilnībā determinēts ar likumu, Ministru kabineta noteikumiem, starptautisko vai Eiropas Savienības tiesību aktiem, un kuru ieviešanai nav obligāti nepieciešami Satversmes grozījumi, bet pietiek ar likuma grozījumiem. Katrā ziņā šā jaunā normatīvā tiesību akta veida ieviešana būs saistīta ar tiesību sistēmas kompleksitātes pieaugumu, kas savukārt valsts mērogā radīs jaunu resursu nepieciešamību. Tur jāpieskaita arī resursi, kas nepieciešami, lai izvērtētu to, vai kāds jautājums jau iepriekš ir pilnībā determinēts ar kādu juridiskā spēka hierarhijā augstāku normu un vai šāda deleģēšana ministram ir pieļaujama.

[55] Tādēļ galvenā uzmanība būtu pievēršama Ministru kabineta noteikumu pieņemšanas procedūras efektivizēšanai, vienlaikus tomēr apzinoties, ka šo procedūru pārmērīgi vienkāršojot, var ciest to juridiskā kvalitāte, valdības politikas saskaņotība un pastāv arī riski, kas saistīti ar Latvijas kā jaunas demokrātijas politiskās kultūras problēmām.

IV. Secinājumi

[56] Komisija secina:

I

Lai ieviestu ministra noteikumus kā jaunu ārējo normatīva tiesību akta veidu, principā nepieciešami attiecīgi Satversmes grozījumi.

II

Ar likuma grozījumiem pietiek, lai ieviestu ministra noteikumus, kuru saturs pilnībā ir determinēts ar likumu, Ministru kabineta noteikumiem, starptautisko vai Eiropas Savienības tiesību aktiem.

III

Ministra noteikumu ieviešana jebkurā gadījumā ir saistīta ar papildus riskiem, un to lietderība ir strīdīga. Katrā ziņā galvenā uzmanība būtu pievēršama Ministru kabineta noteikumu pieņemšanas procedūras efektivizēšanai, apzinoties, ka arī šeit, lai gala rezultāts tomēr būtu pozitīvs, pastāv zināmas robežas.

¹ Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisijas sastāvs: Egils Levits (priekšsēdētājs), Gunārs Kušņš, Lauris Liepa, Mārtiņš Mits, Daiga Rezevska, Ineta Ziemele.

² Sal. Administratīvā procesa likuma 1.panta piekto daļu, 15.panta otro daļu.

³ *Levits, E.* Normatīvo tiesību aktu demokrātiskā leģitīmācija un deleģētā likumdošana: teorētiskie pamati. Likums un Tiesības, 2002, Nr.9 (37), 261.-268.lpp., 8.§.

⁴ Reprezentatīvās demokrātijas principā neizslēdz arī tautas (resp., tās pārstāvja – pilsoņu kopuma) tiesības tieši izteikt savu gribu, pieņemot likumus vai citus lēmumus. Piemēram, Satversme blakus reprezentatīvās demokrātijas sistēmai, kuras centrā atrodas Saeima, paredz arī stiprus tiešās demokrātijas elementus. Savukārt citās valstīs (piemēram, Vācijā) šādi tiešās demokrātijas elementi nepastāv.

⁵ Skat. plašāk: *Parkinson, J.* Deliberating in the Real World: Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy. Oxford (u.c.): Oxford University Press, 2006.

⁶ Praksē kā likumdevēja orgāns līdz šim darbojusies tikai Saeima.

⁷ No valststiesiskās konstrukcijas viedokļa precīzāk būtu teikt, ka Saeima rīkojas Pilsoņu kopuma vārdā, bet Pilsoņu kopums (ievēlot Saeimu vai caur tautas nobalsošanu par likumiem vai citiem Satversmē noteiktiem jautājumiem) rīkojas Latvijas tautas vārdā.

⁸ *Lēbers, D.A., Bišers, I.* Ministru kabinets: komentārs Latvijas Republikas Satversmes IV nodaļai "Ministru kabinets", Rīga: Tiesiskās informācijas centrs, 1998.

⁹ Satversmes tiesas 1998.gada 13.jūlija spriedums Nr.03-04(98), secinājumu daļas 2.punkts.

¹⁰ Satversmes 81.pants bija attāls analogs Vācijas Veimāras konstitūcijas 48.pantam, kas noteica (tautas vēlēta) Valsts prezidenta tiesības krīzes gadījumos izdot t.s. "steidzamos noteikumus" (vāc. *Notverordnung*; jāatzīmē, ka šīs tiesības pēc kara vairs netika pārņemtas 1949.gada Pamatlikumā). Latvijā šim pantam bija liela nozīme pirmajos gados gan pēc valsts dibināšanas, gan pēc valsts atjaunošanas, kad ātrā tempā bija jārada jauna tiesību sistēma. Vēlāk tomēr tā arvien biežāk tika izmantota arī gadījumos, kuru steidzamība bija apšaubāma, kas noveda pie Saeimas kā galvenā likumdošanas orgāna pozīcijas vājināšanas. Tomēr tas, ka šī norma tika pilnībā svītrotā, neatstājot Satversmē adekvātu pēcnācējnormu, kas būtu piemērojama nopietnām krīzes situācijām, nav uzskatāms par pārdomātas konstitucionālas politikas paraugu.

¹¹ *Smiltēna, A.* Ministru un autonomo iestāžu ārējie normatīvie akti. Jurista Vārds Nr.5, 01.02.2011.

¹² Sal. Satversmes tiesas 1998.gada 11.marta spriedums lietā Nr.04-05(97), secinājumu daļas 4.punktu, Satversmes tiesas 2001.gada 3.aprīļa spriedums lietā Nr.2000-07-0409, secinājumu daļas 5.punktu.

¹³ Skat. plašāk: Konstitucionālo tiesību komisijas 2011.gada 10.maija Viedoklis par Valsts prezidenta funkcijām Latvijas parlamentārās demokrātijas sistēmas ietvaros, 20.-26.§§.

¹⁴ Par Satversmē noteikto funkciju dalījumu starp likumdevēju un valdību skat. plašāk: Konstitucionālo tiesību komisijas 2010.gada 18.janvāra Viedokli par Saeimas apstiprinājuma nepieciešamību liela apjoma aizņēmumu saņemšanai (saistībā ar Satversmes tiesas 2009. gada 21. decembra sprieduma lietā nr. 2009-43-01 30.1. punkta secinājumiem), 8.-23.§§.

¹⁵ Kā pretpiemēru Satversmes koncepcijai var minēt Francijas 1958.gada konstitūcijas koncepciju, kas uzskaita jomas, kurās parlaments var pieņemt likumus, savukārt visās pārējās jomās konstitūcija piešķir tiesības valdībai izdot noteikumus (sal. 34., 37.pantu). Tātad Francijā – atšķirībā no Latvijas parlamentārās demokrātijas valsts iekārtas – valdība blakus parlamentam ir pilntiesīgs likumdošanas orgāns.

¹⁶ Satversmes tiesas 1998.gada 11.marta spriedums lietā Nr.04-05(97), secinājumu daļas 4.punkts.

¹⁷ Satversmes tiesas 2001.gada 3.aprīļa spriedums lietā Nr.2000-07-0409, secinājumu daļas 5.punkts.

¹⁸ Satversmes tiesas 2011. gada 11. janvāra spriedums lietā Nr. 2010-40-03, secinājumu daļas 8.punkts.

¹⁹ *Smiltēna, A.* Ministru un autonomo iestāžu ārējie normatīvie akti. Jurista Vārds Nr.5, 01.02.2011.

²⁰ Satversmes “materiālais lasījums” likumdevēja izpratnē ir vienīgi viena no iespējamām Satversmes interpretācijām. Tā kā likumdevējam ir apzināti jāievēro Satversme, tas var tikt uzskatīts par indikāciju attiecīgā likuma satversmībai, taču tā ir argumentatīvi apstrīdama gan tiesību zinātnē, gan (Satversmes) tiesā. Likums principā nevar būt par Satversmes interpretācijas avotu, bet vienīgi par (apstrīdamu) argumentu Satversmes interpretācijā – pretējā gadījumā tas būtu pretrunā ar tiesību normu hierarhijas sistēmu: ar juridiskā spēka hierarhijā zemākā pakāpē stāvošu normu nevar interpretēt augstākstāvošu normu.

²¹ Sal. Satversmes tiesas 2001.gada 3.aprīļa spriedums lietā nr. 2000-07-0409, secinājumu daļas 5.punkts.

²² Satversmes tiesas 1999. gada 1. oktobra sprieduma lietā nr. 03-05(99) secinājumu daļa, 1. punkts; Satversmes tiesas 2005. gada 21. novembra sprieduma lietā nr. 2005-03-0306, 7. punkts; Satversmes tiesas 2009. gada 21. decembra spriedums lietā Nr. 2009-43-01, 30.1. punkts.

²³ Skat. plašāk: Konstitucionālo tiesību komisijas 2010.gada 18.janvāra Viedoklis par Saeimas apstiprinājuma nepieciešamību liela apjoma aizņēmumu saņemšanai (saistībā ar Satversmes tiesas 2009. gada 21. decembra sprieduma lietā nr. 2009-43-01 30.1. punkta secinājumiem).

²⁴ Par Satversmē noteikto funkciju dalījumu starp likumdevēju un valdību skat. plašāk: Konstitucionālo tiesību komisijas 2010.gada 18.janvāra Viedokli par Saeimas apstiprinājuma nepieciešamību liela apjoma aizņēmumu saņemšanai (saistībā ar Satversmes tiesas 2009. gada 21. decembra sprieduma lietā nr. 2009-43-01 30.1. punkta secinājumiem), 8.-23.§§.

²⁵ Tieslietu ministrijas 2011.gada 11.janvāra Informatīvais ziņojums par subjektiem, kam ir tiesības izdot ārējos normatīvos aktus, 4.1.punkts.

²⁶ Parlamentārā perioda pirmajā posmā pēc Satversmes pieņemšanas (1922-1934) ministra noteikumi tika izdoti, taču jāņem vērā, ka kopš tā laika demokrātijas izpratne ir attīstījusies. Konkretizējusies arī izpratne par demokrātisko leģitimitāciju.

²⁷ *Smiltēna, A.* Ministru un autonomo iestāžu ārējie normatīvie akti. Jurista Vārds Nr.5, 01.02.2011.

²⁸ *Smiltēna, A.* Ministru un autonomo iestāžu ārējie normatīvie akti. Jurista Vārds Nr.5, 01.02.2011.; Tieslietu ministrijas 2004.gada 6.jūlija Informatīvais ziņojums par tiesībām izdot ārējus normatīvus aktus; Tieslietu ministrijas 2011.gada 11.janvāra Informatīvais ziņojums par tiesībām izdot ārējus normatīvus aktus.

²⁹ Konstitucionālo tiesību komisijas 2011.gada 10.maija Viedoklis par Valsts prezidenta funkcijām Latvijas parlamentārās demokrātijas sistēmas ietvaros, 104. §.

³⁰ Tie ievieš Eiropas Savienības direktīvu Nr.2007/43/EK, kuru pieņēma Eiropas Savienības augstākais likumdošanas orgāns – Padome un kurš atstāj dalībvalstīm politisku rīcības brīvību tās mērķu sasniegšanas instrumentu izvēlē.

³¹ Tieslietu ministrijas 2004.gada 6.jūlija Informatīvais ziņojums par tiesībām izdot ārējus normatīvus aktus; Tieslietu ministrijas 2011.gada 11.janvāra Informatīvais ziņojums par tiesībām izdot ārējus normatīvus aktus.

Par Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisijas locekļiem

Gunārs Kusiņš, Dipl.iur.

1989.gadā ieguvis jurista kvalifikāciju Latvijas Universitātē. No 1990. gada līdz 1993.gadam darbojies Latvijas Republikas Augstākās Padomes Likumdošanas jautājumu komisijā, kopš 1993.gada – Saeimas Juridiskā biroja vadītājs. Latvijas Zinātņu akadēmijas Terminoloģijas komisijas Juridiskās terminoloģijas apakškomisijas priekšsēdētājs. Lektors Latvijas Universitātes Juridiskajā fakultātē.

Egils Levits, Prof. Dr.iur.h.c., Assessor iur., Dipl.-Pol.

Beidzis Hamburgas universitātes Juridisko fakultāti (1983) un Sociālo zinātņu un Filozofijas fakultātes Politisko zinātņu nodaļu (1986). Strādājis par zinātnisko referentu Ķīles universitātes Juridiskajā fakultātē, Vācijas un Austrumeiropas pētniecības institūtā Getingenā. Bijis Latvijas Republikas Augstākās Padomes padomnieks starptautisko tiesību, konstitucionālo tiesību un likumdošanas reformu jautājumos (1991-1993); Latvijas Republikas vēstnieks Vācijā un Šveicē (1992-1993), Austrijā, Šveicē un Ungārijā (1994-1995); Ministru prezidenta biedrs un tieslietu ministrs (1993-1994); Eiropas Cilvēktiesību tiesas tiesnesis (1995-2004). Kopš 1997.gada – EDSO Samierināšanas un arbitražas tiesas samierinātājs, kopš 2001.gada – Pastāvīgās arbitražas tiesas loceklis. Daudzu publikāciju autors konstitucionālo un administratīvo tiesību, tiesību reformu, Eiropas Savienības tiesību jomās. Kopš 2004.gada – Eiropas Savienības tiesas tiesnesis. Ievēlēts par īsteno loekli vairākās starptautiskās akadēmijās, tai skaitā Starptautiskajā salīdzinošo tiesību akadēmijā un *Societas Iuris Publici Europaei*.

Lauris Liepa, Mag.iur.

2006.gadā ieguvis maģistra grādu tiesību zinātnē Latvijas Universitātē. 1999.gadā izveidoja savu advokātu biroju un veiksmīgi praktizē kā zvērināts advokāts. Zvērinātu advokātu biroja "BORENIUS" vadošais partneris. No 2004.gada – Latvijas Zvērinātu advokātu kolēģijas Disciplinārlietu komisijas loceklis, no 2005.gada – Latvijas Zvērinātu advokātu kolēģijas Disciplinārlietu komisijas vadītājs. Lektors Latvijas Universitātē un vieslektors Rīgas Juridiskajā augstskolā.

Mārtiņš Mits, Dr.iur.

2010.gadā ieguvis doktora grādu tiesību zinātnē Lundas universitātē. Strādājis Latvijas Republikas Augstākās tiesas Tiesu prakses vispārināšanas daļā, bijis Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes Cilvēktiesību institūta direktora vietnieks un pienākumu izpildītājs, "Cilvēktiesību Žurnāla" redaktors. No 1999.gada strādā Rīgas Juridiskajā augstskolā. Kopš 2007.gada – Latvijas alternatīvais pārstāvis Eiropas Savienības Pamattiesību aģentūras valdē, kopš 2010.gada – Latvijas Zinātnes padomes eksperts. Rīgas Juridiskās augstskolas prorektors.

Daiga Rezevska (agrāk Iljanova), Asoc.prof. Dr.iur.

2004.gadā ieguvusi tiesību doktora grādu Latvijas Universitātē. Starptautisko un Latvijas pētījumu eksperte, starptautisku konferenču dalībniece, publikāciju un grāmatas autore. Strādājusi Satversmes tiesā, Eiropas fakultātē, Rīgas Juridiskajā augstskolā, juridiskajā žurnālā "Likums un Tiesības", nodibinājumā *Ratio iuris*, Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijas padomē. Arbitra vietniece EDSO Samierināšanas un arbitražas tiesā. Asociētā profesore Latvijas Universitātes Juridiskajā fakultātē.

Ineta Ziemeļe, Prof. *Ph.D (Cantab.) M.I.L. (Lund)*

1999.gadā ieguvusi tiesību doktora grādu Kembridžas universitātē. Strādājusi Latvijas Republikas Augstākajā Padomē un Saeimā, Ministru kabinetā, Latvijas Universitātē, Lundas universitātē un Eiropas Padomē. Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes Cilvēktiesību institūta izveidotāja. Baltijas Starptautisko tiesību gadagrāmatas (izdod Holandē) izveidotāja un galvenā redaktore no 2001.gada līdz 2005.gadam. Eiropas Padomes, Eiropas Komisijas, EDSO eksperte ar cilvēktiesībām saistītos projektos. Raula Valenberga Cilvēktiesību un humanitāro tiesību institūta (Zviedrija) un Rīgas Juridiskās augstskolas viesprofesore 2001.-2005.gadā. Daudzu zinātnisku publikāciju autore starptautisko tiesību jautājumos, to starpā 2005.gadā Holandē iznākušās grāmatas "Valstu turpināšanās un pilsonība. Baltijas valstis un Krievija" autore. Kopš 2006.gada – Rīgas Juridiskās augstskolas profesore. Kopš 2010.gada – Latvijas Zinātnes padomes eksperte. Kopš 2005.gada – Eiropas Cilvēktiesību tiesas tiesnese.

