

J. Pleps, E. Pastars, I. Plakane

Konstitucionālās tiesības

J. Pleps, E. Pastars, I. Plakane
Konstitucionālās tiesības

— Rīga : Latvijas Vēstnesis, 2004. – 732 lpp.

© Jānis Pleps, 2004
© Edgars Pastars, 2004
© Ilze Plakane, 2004
© Latvijas Vēstnesis, 2004

Zinātniskais redaktors Aivars Endziņš
Korektore – Liēna Henke, Agija Kalme

Izdevējs

LATVIJAS VĒSTNESIS

Bruninieku ielā 41, Rīgā, LV-1011, tālr. 7310675

ISBN 9984-731-39-1

un interpretācijas ceļā. Šādu darbību dēļ ASV arī radās “dzīvā” konstitūcija, kas būtiski atšķiras no oficiālā konstitūcijas teksta.¹⁵⁷

V. Konstitūcijas grozīšana

1. Grozījumu nepieciešamība. Konstitūcija mēdz ierobežot politisko iekārtu, kas nosaka iemeslu, kādēļ tā nevar būt sastingusi. Konstitūcijai jāpiešķir spēja pielāgoties apstākļu maiņai un valdošajiem priekšstatiem, tādēļ nepieciešama konstitūcijas izskaidrošana un izpildīšana.¹⁵⁸ T. Džefersons ir atzinis, ka “likumiem un konstitūcijai jāiet roku rokā ar cilvēces prāta progresu”.¹⁵⁹ Kā rakstījis franču rakstnieks V. Igo, konstitūcijai ir jābūt kā jaunam solim ceļā uz civilizāciju. Ja tas tā nav, tad konstitūcija nav nekā vērtā.¹⁶⁰

Polijas 1791. gada Konstitūcijā un 1921. gada Konstitūcijā bija noteikts, ka tā jāpārskata ik pēc 25 gadiem, tādējādi norādot uz katras paaudzes neatņemamām tiesībām atbilstoši sava laika garam un prasībām noteikt savu dzīvi un savus likumus. Tomēr šāda pieeja negarantē konstitūcijas autoritāti, bet gan tikai to pārvērš par pagaidu likumu, kas uz zināmu laiku posmu nosaka valsts iekārtas pamatus.

Ar autoritāti apveltīts valsts pamatlikums ir valsts iekārtas stabilitātes ķīla. Tad, kad mēs saskaramies ar kādu konstitucionālo tiesību problēmu, nevajag tūlīņ doties uz parlamentu vai pat pie tautas ar steigā rakstītiem grozījumiem. Vispirms ir jāmeklē atrisinājums pastāvošās konstitūcijas un valsts iekārtas ietvaros, un tikai tad, ja nav iespējams panākt vēlamo rezultātu bez konstitūcijas grozīšanas, būtu pieļaujama tās teksta grozīšana, ja par to pārliecinoši iestājas tautas un politisko partiju vairākums. Valstīm, kam ir samērā jaunas konstitūcijas, ir jānodrošina tai nepieciešamā autoritāte sabiedrībā. Šādās valstīs pret grozījumiem valsts pamatlikumā jāizturas ar sevišķu bijību.

Jaunas konstitūcijas pieņemšana parasti nozīmē radikālu pavērsienu valsts un sabiedrības dzīvē un uzskatos. Demokrātiskās valstīs konstitūcijas pārskatīšanu veic valsts iekārtas maiņas gadījumā, krīzes apstākļos, kad pastāvošās sistēmas ietvaros nav iespējams atrisināt esošos politiskos jautājumus, kad ir noticis valsts apvērsums un pie varas nākušais režīms tiek konstituēts, konstitūcijas normas tiek pārskatītas atbilstoši laika garam vai ja vecā konstitūcija ar daudziem labojumiem tiek pārstrādāta.¹⁶¹

1. nodaļa. Konstitūcija un satversmes vara

Labs ierocis pret nepieciešamību regulāri grozīt valsts pamatlikumu ir atbilstoša satura iekļaušana tajā. Konstitūcijas teksts nedrīkst būt sīki detalizētas normas, kas varbūt to rakstīšanas brīdī perfekti regulē valsts varas institūciju savstarpējās attiecības, taču pēc gadu desmitiem nenoliedzami noveco. Tikai tās normas, kas ir vairāk vispārēji principi bez iegrimšanas pārliedzīgā kazuistikā, var efektīvi regulēt valsts dzīvi arī pēc vairākiem gadu desmitiem.

2. Konstitūciju dalījums pēc grozīšanas stingrības. Dalījumu lokanās un stingrās konstitūcijās ieviesa amerikāņu jurists Dž. Braiss, par kritēriju ņemot konstitūcijas grozīšanas grūtuma pakāpi. Tomēr detalizētāku konstitūciju dalījumu pēc to grozīšanas grūtības pakāpes, apkopojot pasaules praksi, sniedz 20. gs. sākuma tiesībzinātnieks prof. V. Durdeņevskis:

- konstitūcijas grozīšanai nepieciešama īpaša, apgrūtināta parlamentāra procedūra;

- konstitūcijas grozīšanā piedalās īpašas vēlētas institūcijas – konventi;

- konstitūciju groza ar tiešu tautas sankciju referendumā.¹⁶²

Par lokanām sauc tādas konstitūcijas, kuras var grozīt parastajā likumdošanas kārtībā, par stingrām dēvē konstitūcijas ar dažādiem noteikumiem apgrūtinātu grozīšanas kārtību. Vislokanākā ir Lielbritānijas Konstitūcija, kuru var grozīt tādā pašā kārtībā, kādā var izdot vai grozīt jebkuru pēc satura mazsvarīgu likumu.¹⁶³ Ikkatrs parlamenta lēmums vai tiesas lēmums var paplašināt vai sašaurināt Lielbritānijas nekodificēto Konstitūciju, kas atrodas nemitīgā mainībā. Lielbritānijas Konstitūcija ir barjera, kas ieliecas spiediena ietekmē, tomēr vienlaikus it nekad nevar salūzt savas noturības un lokanības dēļ. Britu parlaments nerada konstitūciju, bet gan var izdot likumus, kas veido tās daļu. Parlaments sistemātiski nekad nevar pārskatīt visu valsts konstitūciju.¹⁶⁴ Tomēr Lielbritānija ir pārāk unikāls piemērs, lai šis valsts pieredze kļūtu par vispārpieņemtu praksi. Pareizāk būtu teikt, ka pasaulē ir tikai viena lokana konstitūcija, proti, Lielbritānijā, bet visas pārējās ir vai nu mazāk stingras (jauktas), vai stingras.

Visizplatītākais paņēmiens konstitūcijas grozīšanai ir parlamentāra grozīšanas procedūra, tomēr ar zināmiem apgrūtinājumiem; tādā gadī-

1. nodaļa. Konstitūcija un satversmes vara

jumā šo konstitūciju var uzskatīt par jauktu. Latvijā apgrūtinājums grozīšanai ir Satversmes 76.p. noteiktais balsu vairākums, kvorums un trīs lasījumi, kas nepieciešami Satversmes grozīšanai (izņemot 77.p. minēto normu).¹⁶⁵ No demokrātijas viedokļa ir saprotama prasība pēc kvalificētā balsu vairākuma, jo tas nodrošina mazākuma interešu aizsardzību un papildus garantē noteiktu problēmu risinājuma drošumu nestabila un svārstīga vairākuma gadījumā. Kvalificētā vairākuma princips visbiežāk nodrošina esošā lietu stāvokļa saglabāšanu un noteiktu mantisku attiecību nostiprināšanu. Tiesiskā valstī ar to ierobežo un līdzsvaro demokrātiskas varas pilnvaras atbilstošās dzīves un darbības sfērās, garantējot pilsoņu pamattiesības.¹⁶⁶

Taču apgrūtinājumi var būt ne tikai parlamentārajā procedūrā, bet arī pirms tās. Moldovas Republikā pirms grozījumu projekta iesniegšanas parlamentā četriem no sešiem Konstitucionālās tiesas tiesnešiem ir jāizsakās pozitīvi par grozījumu projektu atbilstību Konstitūcijai un to pamatotību.

Krievijas Federācijas Konstitūcija, līdzās citu valstu konstitūcijām, paredz vairākus minētos konstitūciju grozīšanas dalījumus. Krievijas Konstitūcijas 3.–8. nodaļu var grozīt Valsts dome trijos lasījumos ar vismaz divu trešdaļu balsu vairākumu. Piecu dienu laikā grozījumu teksts tiek nosūtīts Federācijas padomei, kam tie obligāti ir jāizskata. Par apstiprinātiem grozījumi ir uzskatāmi tad, ja par tiem nobalso vismaz trīs ceturtdaļas senatoru. Tomēr par Krievijas Konstitūciju kā stingru konstitūciju liecina ne tikai ievērojami apgrūtinātā procedūra, bet arī cits būtisks priekšnosacījums – grozījumi 3.–8. nodaļā var stāties spēkā tikai pēc to apstiprināšanas vismaz divās trešdaļās Federācijas subjektu likumdošanas institūciju; tam tiek atvēlēts viens gads. Prezidents 14 dienu laikā izsludina likumu un nevar piemērot veto.¹⁶⁷ Krievijā ir iespējama ne tikai Konstitūcijas grozīšana tautas nobalsošanā, bet arī paredzēts veidot īpašu institūciju – Konstitucionālo sapulci jeb konventu. Šāds institūts ir vienpalātas parlaments, kas tiek izveidots, tikai lai pārskatītu konstitūciju. Lai gan šiem konventiem ir stipri ierobežotas pilnvaras, tie ierobežo parastās likumdošanas sapulces un parasti ir daudz neatkarīgāki no politiskajām partijām.¹⁶⁸ Krievijas Konstitūcijas 135.p. tieši aizliedz Federālajai sapulcei pārskatīt Krievijas Konstitūcijas 1., 2. un 9. nodaļas noteikumus. Šo

1. nodaļa. Konstitūcija un satversmes vara

nodaļu noteikumu pārskatīšanas iniciators var būt pati Federālā sapulce, tas ir, Valsts dome un Federācijas padome ar trīs piektdaļām visu attiecīgo palātu locekļu balsu pieņemot lēmumu, uz kuru pamatojoties un saskaņā ar federālo konstitucionālo likumu tiek sasaukta Konstitucionālā sapulce. Konstitucionālā sapulce vai nu apstiprina Krievijas Federācijas Konstitūcijas negrozāmību, vai izstrādā jaunu Krievijas Konstitūcijas projektu, kas tiek pieņemts ar triju piektdaļu visu Konstitucionālās sapulces deputātu balsu vairākumu vai tiek nodots tautas nobalsošanai. Konstitucionālajai sapulcei, tātad, tiek piešķirtas izvēles iespējas pašai pieņemt grozījumus vai nodot tautai tos apstiprināšanai.

Lai gan Krievijas Konstitucionālās sapulces kā institūcijas principi vēl ir diezgan neskaidri un ir grūti spriest par tās darbības iespējamām niansēm, Krievijas izvēlētais risinājums var kļūt par etalonu. Pirmkārt, Konstitucionālā sapulce tiek sasaukta tikai pamatprincipu un cilvēktiesību nodaļas grozīšanas gadījumā. Saprotams, ka, grozot šos principus, tie jāatsedz Konstitūcijas tālākajā tekstā. Nostiprinot Konstitūcijas 1.p. monarhistiskas valsts ideju, ir nepieciešams pārskatīt visu Konstitūciju un iedzīvināt monarhijas jēdzienu valsts iekārtā. Otrkārt, Konstitucionālā sapulce pilda bremsēšanas funkcijas, resp., tai teorētiski ir iespējas atteikt Konstitūcijas 1., 2., 9. nodaļas grozīšanu. Treškārt, izstrādājot jauno Konstitūcijas tekstu, tiek ievērota iespēja panākt kompromisu vairākos jautājumos, kā arī vēlāk iepazīties ar likumdevēja gribu. Citiem vārdiem sakot, jaunais pamatlikums būs labāk izstrādāts, nekā tas būtu bez šādas institūcijas. Ceturtkārt, alternatīvā iespēja Konstitucionālajai sapulcei nodot jauno Konstitūciju tautas nobalsošanai ir trešā konstitūcijas grozīšanas modeļa (tikai referendumā) atzišana. Tā lielo nozīmi precīzi ir uzsvēris franču jurists M. Boržo: “Konstitūcijas pieņemšana referendumā vienlaikus dod iespēju īstenot divus nosacījumus, kurus ir visnotaļ grūti savienot un kuri tomēr nepieciešami konstitūcijas pārskatīšanas pareizai kārtībai. Tas, no vienas puses, ļauj piešķirt rakstītajai konstitūcijai lokanību, atvieglojot iespēju izdarīt tajā labojumus, bet, no otras puses, palīdz saglabāt konstitucionālā akta noturību un autoritāti.”¹⁶⁹ Acīmredzot pareiza nostāja konstitūcijas grozīšanas jautājumos ir tāda, ka grozījumus sankcionēt var tikai un vienīgi tauta, kas ir vienīgais valsts varas avots un augstākās varas nesējs, un nav citas augstākas varas

par to, tomēr lietderīgi ir apdomāt bremsēšanas mehānismus pret tautas pārejošām emocijām.

Rezumējot Krievijā nostiprināto konstitūcijas grozīšanas kārtību, jāvērs uzmanība uz visu trīs grozīšanas modeļu saskaņotu esamību. Parlaments var grozīt 3.–8. nodaļu, bet šādu grozījumu apstiprināšana federācijas subjektos piešķir konstitūcijai federālu elementu. Konstitucionālās sapulces institūcija ir perfekta, jo pilda bremsēšanas funkciju un dod iespēju pamatīgi izstrādāt jauno konstitūciju atbilstoši jauniem pamatprincipiem. Jauno konstitūciju var nodot apstiprināšanai tautas nobalsošanā, kas tai piešķir valsts augstākās varas sankciju un līdz ar to – lielāku legimitāti.

3. Grozījumu un papildinājumu jēdziens. Lietuvas Republikas 1922. gada Konstitūcijas 14. nodaļas nosaukums ir “Konstitūcijas grozīšana”, bet 147.p. pirmajā teikumā jau sastopami divi termini: grozīšana vai papildināšana. Vai tie ir identiski termini?

Ar grozījumiem saprot kādas esošas normas satura izmaiņu atbilstoši jauniem apstākļiem, kad tā vairs nespēj apmierināt tautas vajadzības. Papildinājumi, savukārt, nozīmē jaunu normu, ar kurām jau valsts pamatlikuma līmenī tiek noregulēti noteikti tiesību institūti vai tiesiskās attiecības, ietveršanu konstitūcijas tekstā. Bieži vien konstitūcijas papildināšana arī būtiski ietekmē tās esošo normu interpretāciju, tā ka ar papildināšanu pēc būtības esošas normas tiek grozītas. Arī likumdošanas terminoloģija pazīst jēdzienus “konstitūcijas grozīšana” un “konstitūcijas papildināšana”.

Tiesību zinātnē atzīts, ka konstitūcijas grozīšana nozīmē “pastāvošā likuma kāda atsevišķa panta vai vairāku pantu teksta grozīšanu”, bet konstitūcijas papildināšana – “jauna vai vairāku jaunu pantu pievienošanu konstitūcijai”.¹⁷⁰ Šāda interpretācija cieši sasaucas ar VFR Pamatlikuma 79.p., kas nosaka, ka Pamatlikumu var grozīt tikai ar likumu, kas speciāli groza vai papildina tā tekstu. Konstitūcijas grozīšana ir uzskatāma par daļēju tās pārskatīšanu, kas izpaužas pēc apjoma nelielā konstitūcijas teksta maiņā, normu izslēgšanā vai teksta papildināšanā ar jaunām normām, bet šis process nedrīkst skart normu kopumu, kas veido konstitūcijas konceptuālo pamatu. Šī pamata grozīšana ir iespējama tikai, veicot pilnīgu konstitūcijas pārskatīšanu, kas izpaužas jaunas konstitūcijas pie-

1. nodaļa. Konstitūcija un satversmes vara

ņemšanā vai jaunas konstitūcijas redakcijas pieņemšanā, saglabājot vecās redakcijas pieņemšanas datumu.¹⁷¹ Arī Azerbaidžānas Republikas Konstitūcijā noteikta grozīšana (11. nodaļa) un papildināšana (12. nodaļa), taču ar papildināšanu tiek saprasta tādu konstitucionālu likumu pieņemšana, kas darbojas paralēli Konstitūcijai un nevar būt pretrunā ar to.

4. Atsevišķu normu negrozāmība. Vairumā konstitūciju ir normas, kuras mēdz dēvēt par tās konceptuālo pamatu. Konceptuālais pamats ir normas, uz kurām balstās valsts iekārta un tiesību sistēma kopumā. Latvijā šo konceptuālo pamatu veido valsts suverenitātes, demokrātisma, republikāniskas valdīšanas formas (1.p.) un tautas suverenitātes principi (2.p.), kā arī parlamenta formēšanas kārtības pamatnosacījumi, no kā izriet parlamentāras republikas princips. Turklāt no 1.p. izriet virkne tiesiskas valsts principu. 3.p. ir cieši saistāms ar Satversmes 1. un 2., atklājot 1.p. lietotā jēdziena "Latvija" teritoriālo saturu. Savukārt Satversmes 77.p. ir šā konceptuālā pamata grozīšanas mehānisms, kas šīs normas aizsargā, nosakot tām kvalificētāku grozīšanas kārtību. Šim Satversmes konceptuālajam pamatam ir augstāks juridisks spēks¹⁷² nekā citām Satversmes normām, kas nozīmē šo normu apgrūtinātu grozīšanu; neviena cita norma Satversmē, tās grozījumu projektā vai jebkurā tiesību aktā nevar būt pretrunā ar konceptuālo pamatu.¹⁷³ Konstitūcijas konceptuālo pamatu aizsargā, nosakot, ka tas nav grozāms, vai šo normu aizsardzībai tiek izvēlēta sarežģītāka grozīšanas kārtība.

Tātad konstitūciju konceptuālā pamata aizsardzībai pasaules praksē ir sastopamas divas dominējošas pieejas. Pirmā pieeja paredz noteikt aizsardzību tikai pašam konceptuālajam pamatam, bet ne to aizsargājošām normām. Piemēram, VFR Pamatlikuma 79.p. 3.d. nosaka, ka Pamatlikuma grozījumi, kas skar federācijas iedalījumu zemēs, zemju piedalīšanos likumdošanā vai 1. un 20.p. nostiprinātos principus, nav pieļaujami. Tomēr vienlaikus pašai 79.p. 3.d. šāda negrozāmība nav piešķirta.

Otra pieeja paredz aizsargāt kā pašu konceptuālo pamatu, tā arī normu kopumu, kas to aizsargā. Armēnijas Republikas Konstitūcijas 114.p. aizliedz grozīt Konstitūcijas 1., 2. un 114. pantu. Taču citās valstīs otrās pieejas īstenošanai ir nepieciešams aizsargāt tās normas, kas paredz konstitūcijas grozīšanas kārtību. Tipiski šādas pieejas piemēri pastāv Lietuvā un Igaunijā, kur līdzās konceptuālajam pamatam tiek aizsargāta arī attiecīgā konstitūcijas nodaļa par konstitūcijas grozīšanas kārtību.¹⁷⁴

1. nodaļa. Konstitūcija un satversmes vara

Gandrīz visas iepriekš minētās valstis, izņemot Vāciju, savas konstitūcijas konceptuālo pamatu aizsargā, bet nekur neuzsver tā pilnīgu negrozāmību, tomēr, vai tas tā patiešām ir, vēl ir apsverams jautājums. Vācijā, kur skaidri noteikta atsevišķu Pamatlikuma normu negrozāmība, to uzskata par Pamatlikuma stabilitāti nodrošinošu priekšnoteikumu. Neviena konstitūcija nevar pastāvēt ar atsevišķu noteikumu grozīšanas aizliegumu, bet vēl jo mazāk konstitūcija var pastāvēt, ja tās grozīšanas iespēja tiek nodota divu trešdaļu vairākuma brīvam ieskatam. Tāpēc likumdevējs tiek pilnvarots tikai Pamatlikumu grozīt, nevis to atcelt. Pamatlikuma atsevišķu pantu negrozāmība sevī satur ne tikai aizliegumu atcelt Pamatlikumu kopumā, bet izslēdz arī jebkādu Pamatlikuma grozījumu, kas atceltu Vācijā pastāvošās vēsturiski noteiktās iekārtas, kura nostiprināta Pamatlikumā, identitāti.¹⁷⁵ Pamatlikuma atsevišķu pantu negrozāmība ir noteikta demokrātiska gribas izpauduma aizsardzībai. Tomēr ir jāizvērtē šīs aizsardzības robežas: ja tās tiek pārkāptas, Pamatlikuma negrozāmība nav brīvības un demokrātijas principu īstenošana, bet to satura ierobežošana, cenšoties nepieļaut kardinālu politiskās iekārtas grozīšanu un mēģinot nākamās paaudzes saistīt ar sava laika ideāliem.¹⁷⁶ Pamatlikuma 79.p. 3.d. grozījumu nepieļaujamības robežas nenosaka pilnīgi skaidri. Ja tiktu aizskarts 1.p. vai 20.p., tad nebūtu šaubu par šādu grozījumu nelikumību.

Tomēr negrozāmos pantus var grozīt, veicot šos pantus konkretizējošo normu grozījumus, piemēram, atceļot demokrātiskas vēlēšanas. Tāpēc negrozāmie panti nav jāuztver formāli kā atsevišķas normas; tie nosakāmi tikai kā atsevišķu citos pantos ietvertu konstitucionālu nosacījumu kopums, un viss ir atkarīgs no šo nosacījumu nozīmes negrozāmo pantu īstenošanā, lai arī šie nosacījumi nevarētu tikt grozīti. Piemēram, nav grozāmas lielākā daļa pamattiesību kataloga normu, kas nosaka konstitucionālās iekārtas materiālo saturu, kā arī varas dalīšanas princips un citas materiāla un procesuāla rakstura normas, kas līdzās pamattiesībām garantē tautas vairākuma varas atzišanu, vienādas iespējas un mazākuma aizsardzību, brīvu un atklātu demokrātijas politisko attīstību. Šī Pamatlikuma materiālā pamata aizsardzība izslēdz tādu atsevišķu nosacījumu likvidāciju, kas nevar tikt izrauti no veseluma struktūras, negrozot šo veselumu tā pamatos.¹⁷⁷ Tāda vai citāda konceptuālā pamatsatura izvēle

1. nodaļa. Konstitūcija un satversmes vara

“nekad nav no gaisa ņemta, bet gan savu spēku smeļas kādos citos vēsturiskos dokumentos”. Latvijas gadījumā par šādu dokumentu var uzskatīt Deklarāciju par Latvijas valsti,¹⁷⁸ kas noteica Latviju kā neatkarīgu valsti un tās tautu par suverēnās varas avotu. Var uzskatīt, ka deklarācijai atbilstošās Satversmes normas nemaz nav grozāmas. Prof. K. Dišlers uzskatīja, ka šīs normas formāli var grozīt, tomēr tas esot mazticams jeb “neesot loģiski domājams”.¹⁷⁹

Lietuvas Republikas Konstitūcijas 150.p. noteic, ka par šīs Konstitūcijas neatņemamu daļu ir jāuzskata vēl arī divi citi akti, proti, konstitucionālais likums “Par Lietuvas valsti” un konstitucionālais akts “Par Lietuvas Republikas nepievienošanos postpadomju Austrumu savienībām”. Konstitūcijas 152.p. satur atsauci uz īpašu likumu, kas regulē tās spēkā stāšanās kārtību. No iepriekš teiktā var secināt, ka Konstitūcija sastāv no četru aktu kopuma. Minētie speciālie akti ir valsts iekārtas pamats un bez tiem Konstitūcijas pieņemšana un darbība nav iespējama. Nevar uzskatīt, ka Lietuvā Konstitūcija nav vienots dokuments, jo īpašie akti ir integrēti tās sistēmā un neregulē ikdienišķas valsts iekārtas problēmas, bet sevī satur pēc būtības negrozāmus atjaunotā Lietuvas valstiskuma stūrakmeņus. Aktu regulējuma objekts ir šauri specifisks, un tie nav grozāmi.

Neskaidrības rada jautājums, vai tādējādi nerodas normas, kas stāv pāri Konstitūcijai. Domājams, ka Lietuvā šāda problēma nepastāv, jo konstitucionālā likuma “Par Lietuvas valsti” 1.p. dublē Konstitūcijas 1.p., bet likuma 2.p. ir izteikts Konstitūcijas 148.p. 1. daļā. Vienīgi neatbildēts ir jautājums: kas notiktu, ja rastos vēlme grozīt Konstitūcijas 1. pantu? Vai jāgroza būtu arī konstitucionālā likuma norma, kas nav vienkāršs konstitucionālais likums likumdošanas procesa izpratnē? Autori izsaka pieņēmumu, ka konstitucionālo likumu “Par Lietuvas valsti” būtu jāaizstāj ar citu likumu vai vispār no tā būtu jāatsakās. Šis likums nav grozāms ne teorētiski, ne praktiski, nemainot tā valstisko būtību. Tā jau būtu jauna Lietuvas valsts.

Jo īpaši šajā kontekstā ir interesanti noskaidrot Francijas 1789. gada Cilvēktiesību deklarācijas spēkā esamību. Francijas V republikas Konstitūcijas preambulā ir tieša norāde uz deklarācijas spēkā esamību, bet vēsturē bija laika periods, kad šādas atrunas attiecīgā laika konstitūcijā nebija. Viens no Lielās franču revolūcijas līderiem Ž. Ž. Dantons kādā

runā uzsvēris: “Atcerēsimies, ka mums ir nepieciešams visu pārskatīt, visu pārizzdot, arī Tiesību deklarācija nav pilnīgi nevainojama un tā jāpārskata patiesi brīvai tautai.”¹⁸⁰ Turpretī viņa politiskais oponents M. Robespjērs šādu pozīciju nosodījis: “Jums saka, ka visumā atbalsta Tiesību deklarācijas principus. Bet piebilst, ka šie principi pieļauj atšķirīgu piemērošanu. Tā ir vēl viena liela maldīšanās. Šajā gadījumā jārunā par taisnīguma principiem, par dabisko tiesību principiem, un neviens likums nevar tos grozīt.”¹⁸¹ Autoritatīvie franču valststiesību juristi uzskatīja, ka 1789. gada Deklarācijas principi pakļaujas dažādai interpretācijai un ir spēkā, kaut arī nekur uz to nav norādes. Tie nav atcelti, jo nav atceļami.¹⁸² Tādi franču tiesību teorētiķi kā L. Digī, M. Oriū, Leblanks izvirza tēzi par īpašas nerakstītas konstitūcijas “atrašanos pār” 1875. gada Francijas III republikas rakstīto Konstitūciju. Šī nerakstītā konstitūcija ir 1789. gada Deklarācijas principi. Šie autori aizstāv konstitucionālo kontroli un it īpaši iespēju apstrīdēt parlamenta likumus, vadoties no 1789. gada Deklarācijas principiem.¹⁸³ Šiem autoriem piekrīt arī Francijas Konstitucionālā padome savā praksē.¹⁸⁴

Iespējams, līdzīgi varētu skatīt dažādu valstij svarīgu deklarāciju attiecības ar konstitūciju arī Latvijā un Lietuvā.

5. Atvieglota grozīšana. Grūti ir atrast konstitūciju, kur kādas normas vai normu grupas grozīšanai ir īpaša kārtība kā izņēmums no vispārīgās, turklāt šī īpašā grozīšanas kārtība ir vienkāršota un ar pavisam citādu jēgu.¹⁸⁵ Labs piemērs ir Krievijas Konstitūcija, kuras 65.p. var grozīt īpašā kārtībā. 65.p. uzskaita visu to federācijas subjektu nosaukumus, kas ietilpst Krievijas Federācijā. Laika gaitā šie nosaukumi var mainīties, var tikt uzņemti jauni, apvienoti esošie subjekti. Nebūtu pareizi paralizēt federācijas sastāva mainību, aizbildinoties ar sarežģīto 3.–8. nodaļas grozīšanas kārtību. Kāds gan ir sakars abām parlamenta palātām un vēl divām trešdaļām federācijas subjektu ar kāda viena federācijas subjekta vēlmi mainīt savu nosaukumu? Protams, ka nekāds. Tāpēc arī Konstitūcijas 137.p. 2.d. reģlamentē federācijas subjekta nosaukuma maiņu, par ko Konstitucionālā tiesa ir paskaidrojusi: izmaiņas 65.p. 1.d. var tikt veiktas vienkāršotā kārtībā, proti, ar prezidenta dekrētu uz subjekta lēmuma pamata, kas pieņemts subjekta noteiktā kārtībā, ja vien grozījuma saturs neskar cilvēktiesības, citu subjektu vai valstu intereses

1. nodaļa. Konstitūcija un satversmes vara

un nemaina subjekta konstitucionālo statusu.¹⁸⁶ Tomēr, ja tiek mainīts subjekta konstitucionālais statuss, no esošajiem subjektiem tiek veidots jauns vai federācijas sastāvā tiek uzņemts jauns subjekts, tad labojumus 65.p. izdara uz federālā konstitucionālā likuma pamata.¹⁸⁷

6. Tautas iniciatīva konstitūcijas grozīšanās. Valstis, kur tiešās demokrātijas elementi ir samērā spēcīgi, ir noteiktas tiesības arī tautai prasīt konstitūcijas pārskatīšanu vai uzreiz iesniegt jaunas konstitūcijas projektu. Pilnīgu Šveices Konfederācijas 2000. gada Federālās konstitūcijas pārskatīšanu var pieprasīt arī tautas daļa, resp., ne mazāk kā 100 000 balsstiesīgo pilsoņu. Šādā gadījumā tiek rikota tautas nobalsošana jautājumā par pilnīgu Konstitūcijas pārskatīšanas nepieciešamību. Ja tautas nobalsošanā gūts pozitīvs rezultāts, tad tiek izsludinātas abu parlamenta palātu ārkārtas vēlēšanas. Jaunais parlaments izstrādā jauno Konstitūciju parastajā likumdošanas kārtībā. Ja 100 000 balsstiesīgo vēlētāju prasa daļēji pārskatīt Konstitūciju, tad šādas prasības forma var būt divējāda: 1) gatavs likumprojekts vai 2) priekšlikums. Pēdējā gadījumā parlaments (Federālā sapulce) var piekrist priekšlikumam un izstrādāt prasītos grozījumus, kas vēlāk apstiprināmi referendumā. Ja parlaments nepiekrīt priekšlikumam, tad notiek tautas nobalsošana, kurā tiek izlemts, vai parlamentam ir jāizstrādā grozījumu projekts. Pirmajā gadījumā iesniegto gatavo likumprojektu parlamentam obligāti jānodod tautas nobalsošanai, bet ir paredzēti izņēmumi.

Šie izņēmumi ir līdzīgi Latvijas Republikas Satversmes 78.p. jēdziena "pilnīgi izstrādāts"¹⁸⁸ saturam, tomēr tie ir noteikti konkrēti, lai izslēgtu patvaļas iespējamību. Šveicē noraidīt, resp., nenodot tautas nobalsošanai, tautas iniciatīvas kārtībā iesniegtu Konstitūcijas grozījumu projektu var tikai tad, ja tas neatbilst imperatīvajām starptautisko tiesību normām vai ignorē formas un priekšmeta vienotību.¹⁸⁹

Eiropas kontinenta valststiesību teorija nošķir satversmes varu no likumdevējas varas un līdz ar to satversmes likumdošanu no vienkāršās likumdošanas.¹⁹⁰ Kā pareizi norādījis prof. K. Dišlers, Latvijā konsekventi nav nošķirtas abas šīs likumdošanas, konkrēti Satversmes 5. nodaļas normās, kas bijis par pamatu pārpratumiem. Latvijā viena desmitdaļa vēlētāju var iesniegt Saeimai pilnīgi izstrādātu Satversmes grozījumu projektu, ko Saeimai jāpieņem negrozītu, citādi automātiski notiks referendums,

kurā tauta balsos par attiecīgā grozījuma pieņemšanu. Satversmes sapulce, atkāpjoties no sākotnējās 78.p. redakcijas, bez iespējas tajā iesniegt Satversmes grozījumu projektu, noteica iespēju arī iesniegt likumprojektu, tādējādi jaucot satversmes un parasto likumdošanu. Strīdīgs jautājums ir tajos gadījumos, kad tauta iesniedz Satversmes konceptuālā pamata grozījumus.¹⁹¹

Lietuvā 1992. gada Konstitūcija paredz ne mazāk kā 300 000 vēlētāju tiesības iesniegt Seimā priekšlikumu par Lietuvas Republikas Konstitūcijas grozīšanu vai papildināšanu, tomēr, Seimam noraidot šo iniciatīvu, referendums automātiski netiek rīkots, kā tas paredzēts Latvijā. Turpretī Igaunijā, kopš 1995. gadā notecēja pārejas noteikumu 8.p. 2.d. paredzētais termiņš, kad Igaunijas tauta iniciatīvas kārtībā varēja prasīt Konstitūcijas grozīšanu, vairs netiek paredzētas tautas iniciatīvas tiesības attiecībā uz Konstitūcijas grozīšanu.

Nevienā no Baltijas valstīm nepastāv iespēja ne tautai, ne arī kādai valsts varas institūcijai prasīt visas konstitūcijas pārskatīšanu, kā tas ir Šveicē, jo šādai iespējai jābūt ietvertai konstitūcijas grozīšanas jēdzienā. Prof. J. Bojāra sagatavotajā Satversmes grozījumu projektā gan bija paredzēts šķirt grozījumus no jaunas Satversmes, tomēr detalizētākā regulējumā lielas atšķirības starp šiem nodalītajiem veidiem pamanīt bija diezgan grūti.

Atsauces

¹ Khachatryan H.M. The first Constitution of the Republic of Armenia. Yerevan, The United Nations High Commission for Refugees Republic of Armenia, 1998., p.7.

² Kalniņš V. Romiešu civiltiesību pamati. R., Zvaigzne, 1977., 25.lpp., 46.lpp.

³ Princepa konstitūcija ir tas, ko valdnieks vai nu ar dekrētu, vai ar ediktu, vai arī ar vēstuli ir noteicis, un nekad nav bijis šaubu, ka tam ir likuma spēks, tāpēc ka pats valdnieks ar likumu saņem pavēlnieka varu. – Sk. Kalniņš V. Romiešu civiltiesību pamati. R., Zvaigzne, 1977., 46.lpp.

⁴ Лейбо Ю.И., Баглай М.В., Энтин Л.М. (ред.). Конституционное право зарубежных стран. М., Норма-Инфа.М, 2000., с.50.

⁵ Алебастрова И.А. Конституционное право зарубежных стран. М., Юрайт, 2001., с.35.

⁶ Рейснеръ М. Всенародное голосование и Учредительное Собрание. Петроград, [b.i.], 1917., с.1.

⁷ Грабовский А.Д. Государственное право важнейших европейских держав. СПб., 1895., с.3. Citēts pēc: Лейбо Ю.И., Баглай М.В., Энтин Л.М. (ред.). Конституционное право зарубежных стран. М., Норма-Инфа.М, 2000., с.50.

⁸ Ehmke H. Grenzen des Verfassungsänderung. 1953., с.88f. Citēts pēc: Хесце К. Основы конституционного права ФРГ. М., Юрлит, 1981., с.21.