

5. MAIJS 2020 /NR. 18 (1128) APTAUJA

Ārkārtas situācijās Saeimai pilnvaras uz laiku ir jānodod valdībai



DR. IUR.

RINGOLDS BALODIS

Latvijas Universitātes Juridiskās
fakultātes profesors, Tiesību zinātņu
pētniecības institūta valdes
priekšsēdētājs

Levada vietā

Vispirms paldies "Jurista Vārdam" un tā kolektīvam par augsti kvalitatīvu, kvalificētu darbu Latvijas valsts labā! Jūsu darbs nav tikai juridisku procedūru analīze vai pārskats par notiekošo tiesību zinātnē. Jūs esat patiesi Latvijas patrioti, kuru darbs pilnveido Latviju kā nacionālu valsti. Uzskatu un ceru, ka man pievienosies daudzi, ka šādas "Jurista Vārda" viedokļu aptaujas ir vērtīgs pienesums tiesību sistēmai un viennozīmīgi uzlabo likumdevēja darbu. Lai izdodas žurnālu noturēt par spīti regulāriem apdraudējumiem un finansiāliem riskiem!

Pārejot pie konkrētās aptaujas, nevilšus nākas atcerēties britu tiesību filozofa Džeremija Bentema (*Jeremy Bentham*) pausto par likumdevējsapulcēm: proporcionāli sapulces dalībnieku skaitam sarūk jebkuras sapulces efektivitāte: jo daudzskaitlīgāka ir sapulce, jo mazāk tā spējīga ko paveikt. ¹ Tāpēc krīzes laikā parlaments "pakāpjas malā", dodot iespēju rīkoties valdībai, kas ir daudzārt efektīvāks instruments situācijas noregulēšanai. Ļoti precīzi uz nepieciešamību Saeimai kā konstitucionālam likumdevējam uzsākt darbu pie 81. panta jaunās redakcijas izskatīšanas ir norādījis ilggadējs Saeimas Juridiskā biroja un Valsts prezidenta padomnieks, tagad praktizējošs jurists Edgars Pastars. ²

Covid-19 parlamentārisms

Otrās neatkarības laikā parlaments Latvijā nekad vēl nav kavēts pildīt savus pienākumus. ³ Covid-19 pandēmijas radītās komplikācijas 2020. gada pavasarī pirmo reizi Saeimas deputātus ir kavējušas sanākt kopā uz sēdi. Aprīļa sākumā Saeima nesanāca ne kārtējās, ne arī ārkārtas sēdēs, jo pēc tam, kad apstiprinājās deputāta Artusa Kaimiņa saslīmšana ar Covid-19, visiem, kas bijuši ar viņu kontaktā, bija jāpašizolējas uz četrpadsmit dienām. Kā isti rīkoties ārkārtas situācijā Saeimai, nekas nav teikts ne Satversmē, ne arī Saeimas kārtības rullī, tāpēc tas, ka Saeimas vadība spēja noorganizēt sēdes sērgas apstākļos, ir apsveicami. Visticamāk, bija gana komplicēti panākt, ka sēdes tomēr notiek, jo loģistikas un tehnisko izaicinājumu šai procesā netrūkst... Piekritīšu mūsu Valsts prezidentam Egilam Levitam, kurš ir arī jurists, kas pētījis Latvijas parlamentārismu: Saeima ir rīcībspējīga. ⁴ Cits jautājums – cik efektīvs ir Saeimas darbs šādā attālinātā versijā? Levits arī norāda, ka parlamentam vajadzētu šai ārkārtas periodā fokusēties uz nedaudziem jautājumiem.

Pavērojot Saeimas sēdes, ir jāatzīst, ka Saeimas darbs ir kļuvis "citāds". Runa nav tikai par formu, kas saistīta ar to, ka Saeimas kopsēde ir pārvērtusies par dažāda skaita deputātu vienlaikus komunicēšanu no dažādām telpām ar interneta starpniecību, bet arī par būtību. Kāda tautas priekšstāve pēdējā Saeimas sēdē skumji secināja, ka Saeimas debates "vairs nav debates, bet sasaukšanās starp Saeimas zālēm". ⁵ Patiešām, tas, ko var redzēt skatītājs no malas, ir videokonference, kur saturs cieš formas dēļ.

Manuprāt, šādas ārkārtas sēdes, ko pavada bieži samazināts debašu laiks (no 5 uz 2 minūtēm pirmo reizi un līdz 1 minūtei otro reizi), ir kļuvušas strukturētākas (ir izskanējis vārds – "konstruktīvākas"), ⁶ pateicoties diskusiju ierobežotajam formātam, kas saistās ar attālināto saziņu. Savukārt galvenā parlamenta metode tomēr ir, ievērojot parlamentāras procedūras, kas bieži vien ir smagnējas un lēnas, vispusīgi izdebatēt katru likumdošanas soli. Es piekristu Valsts prezidentam, ka Saeimai šai ārkārtas laikā vajadzētu nodarboties vien ar ārkārtas jautājumiem, nevis, piemēram, lemt par tādiem jautājumiem kā kāda nekustamā īpašuma atsavināšana sabiedrības vajadzībām ⁷ vai apspriest grozījumus Standartizācijas likumā, nosakot, ka Nacionālās standartizācijas padomes personālsastāvu turpmāk apstiprinās ekonomikas ministrs, ⁸ u.c. Parlamenta būtība ir vispusīgā jautājumu demokrātiskā apspriešanās. Man ir bažas, ka Covid-19 parlamentārisms vēl vairāk pasliktinās Saeimas debašu kultūru, kas arī normālos apstākļos nebija nekāds demokrātijas izcilības paraugs. ⁹ Rezumējot par šā brīža parlamenta darbu,

es teiktu, ka, lai gan 13. Saeimas lemtspējīgums un leģitimitāte tiek nodrošināta, šādu parlamentārismu ilgstoši nebūtu labi praktizēt, jo vispirms tas pasliktinātu parlamenta prestižu un parlamenta jau tā zemos reitingus. Uzskatu, ka ārkārtas situācijā, kad ir iespējams organizēt leģitīmas sēdes, bet nav iespējas nodrošināt normālas parlamentāras diskusijas, Saeimai pilnvaras uz laiku ir jānodod valdībai. Šai sakarā es būtu nevis par Satversmes 81. panta atjaunošanu vecajā redakcijā, kaut ar mūsdienīgu redakciju, bet esmu par jaunu noregulējuma. Tas paredzētu Ministru kabineta tiesības nevis starpsesiju laikā, bet vien deleģētu likumdošanu ārkārtas situācijās.

Par valdības tiesībām uz "steidzīgu likumu došanu"

No visiem Satversmes simt sešpadsmit pantiem tieši 81. pantam ir trāpījies visneparastākais liktenis. Jau Satversmes sapulcē atsevišķi debatētāji bija pret panta iekļaušanu pamatlikumā, taču to tomēr pieņēma.¹⁰ Pants pēc neatkarības atjaunošanas tika redakcionāli pielabots,¹¹ Satversmes tiesas regulāri kritizēts,¹² taču pēc regulāriem pārmetumiem valdībai par tā ļaunprātīgu izmantošanu to ar otro¹³ mēģinājumu 2007. gadā no Satversmes svītvoja.

Pagājušogad izdotajos Satversmes zinātniskajos komentāros, aprakstot 81. panta svītrošanu no Satversmes, teikts, ka pants jau Satversmes izstrādāšanas brīdī bija domāts kā pagaidu institūts, tādēļ atteikšanās no tā bija likumsakarīgs solis,¹⁴ no konstitucionālo tiesību teorijas viedokļa pants bija problemātisks, bet praktiskā piemērošana bija nekvalitatīva.¹⁵ Tai pašā laikā deputāti, svītrojot pantu no Satversmes, apzinājās, ka var iestāties tādas ārkārtas situācijas, kuros likumdevēja darbība ir vismaz uz laiku paralizēta, tādēļ idejai, kas ietverta 81. pantā, nevajadzētu pazust no Latvijas konstitūcijas. Diemžēl 2007. gadā konstitucionālais likumdevējs nespēja debatēs nonākt pie vienota viedokļa, kā varētu valdībai uzticēt likumu pieņemšanu ārkārtas stāvoklī.¹⁶

Kā redzam, jautājums par "steidzīgu likumu došanu" (A. Petrēvics)¹⁷ ir aktualizējies, pateicoties pandēmijas radītajām sekām. Covid-19 radītā realitāte un vēl nezināmie nākotnes izaicinājumi iezīmē arī to, ka valdības deleģētai likumdošanai ir sasaiste ar 62. pantu jeb ārkārtas stāvokli. Kā jau rakstīju iepriekš, tieši uz šāda noregulējuma vajadzību deputāti norādīja arī 2007. gadā, kad pants tika svītrots no Satversmes. Uzskatu, ka ideja par to, ka Ministru kabinetam vajadzētu dot tiesības izdot noteikumus ar likuma spēku, ir aktuāla un debatējama.

Ņemot vērā, ka 81. panta lielākais grēks bija tā izmantošana starpsesiju laikā, bet faktiskā nepieciešamība pēc tā ir ārkārtas laikā, domāju, ka mūsdienīgā panta versijā būtu jāsašaurina šis deleģējums, atstājot valdībai tiesības uz "steidzīgu likumu došanu" vien ārkārtas stāvokļa laikā. Tāpat būtu lietderīgi ārkārtas stāvokļa laikā Valsts prezidentam paredzēt tiesības izsludināt valdības pieņemtos noteikumus ar likuma spēku, protams, Saeimai neapšaubāmi paredzot tiesības, atkal kopā sanākot, pārskatīt valdības likumdošanas rezultātu.

Par nepieciešamību mūsdienīgi sakārtot Saeimas prezidija struktūru, kas saistīta ar Valsts prezidenta aizvietošanu

Ja Saeimas kvalificētajam vairākumam būs noformējusies politiskā griba jautājumā par jaunu, mūsdienīgu Satversmes 81. panta redakciju un Saeima atbalstītu Valsts prezidenta institūta izmantošanas paplašināšanu, tad saskaņā ar Satversmes loģiku būtu beidzot jāsakārto arī jautājums par Valsts prezidenta aizvietošanu.

Latvijas Valsts prezidenta aizvietošana ir lakoniski regulēta¹⁸ Satversmes 52. pantā, taču praksē ir izveidojusies duāla situācija, kas spiež atzīt, ka "atsevišķos gadījumos" par spīti Satversmes lakoniskajam formulējumam realitātē ir gadījumi, kad Valsts prezidentu aizvieto arī Saeimas priekšsēdētājs.¹⁹ 2019. gada 5. augustā ar Valsts prezidenta paziņojumu Nr. 3 (Par Latvijas Republikas Satversmes 52. panta piemērošanu) to nostiprināja Valsts prezidents Egils Levits, kas "līdzšinējās interpretācijas konsolidācijas procesā" uzdeva izpildīt Valsts prezidenta vietu Saeimas priekšsēdētājas biedrei.

Vispār jāsaaka, ka nav neiespējams, ka ārkārtas stāvoklī arī Valsts prezidents un Saeimas priekšsēdētājs kļūst īslaicīgi vai ilgstoši nesasniedzami, tādēļ steidzami nepieciešams viņam rast aizvietošanu, lai Ministru kabineta "steidzami likumi" tiktu izsludināti. Pirmkārt, jau tāpēc, ka būtu labi saskaņot praksi ar konstitūcijas normā noteikto. Otrkārt, praktisku apsvērumu dēļ domāju, ka ir jāparedz garāka Valsts prezidenta aizvietošanas ķēde.²⁰ Šim nolūkam būtu pareizi korigēt Satversmes 16. pantu, nosakot, ka Saeimas Prezidijs sastāv no priekšsēdētāja un četriem viņa biedriem. Tas nozīmētu atteikšanos no pagājušā gadsimta sākumā izstrādātās Saeimas sekretāra amata kategorijas un būtiski paplašinātu Valsts prezidenta aizvietošanas iespēju. Lai to paveiktu, Satversmes 16. panta pirmais teikums būtu jāizsaka šādā redakcijā: "Saeima ievēl savu prezidiju, kurš sastāv no priekšsēdētāja

un četriem viņa biedriem." Tas attiecīgi nestu izmaiņas Satversmes 52. pantā, kurā būtu jālegitimizē esošā prakse, norādot, ka Valsts prezidentu var aizvietot Saeimas priekšsēdētājs vai kāds no viņa biedriem. ²¹

Kāda varētu būt Satversmes 81. panta mūsdienīgā redakcija

Atkarībā no likumdevēja gribas un ieskata es saskatu četrus iespējamus scenārijus, lai Satversmi grozītu:

- 1) viena Satversmes panta (81.) grozīšana;
- 2) divu Satversmes pantu (81., 62.) grozīšana;
- 3) trīs Satversmes pantu (81., 62. un 52.) grozīšana;
- 4) četru Satversmes pantu (81., 62. un 16., 52.) grozīšana.

Es pats atbalstu ceturto iespēju, ko uzskatu par pareizu, bet pirmā iespēja arī būtu lietderīga, jo jau tas daudz ko noregulētu. Uzskaitu visas iespējas, jo apzinos, cik grūti ir praksē iegūt kvalificēto divu trešdaļu vairākumu.

(1) Viena Satversmes panta (81.) grozīšana

Ja groza vienu pašu 81. pantu, tad sanāktu, manuprāt, zināma atkārtotāšanās ar 62. pantu, gan papildinot 62. panta tvērumu, kas nekaitētu panta lietošanai. Esošā redakcija papildina 62. panta tvērumu, jo, lai gan pantā ietvertais izņēmuma stāvokļa izsludināšanas procedūras regulējums ir tehniski precīzs un nepārprotams, ²² tas nav visaptverošs, uzskaitot izņēmuma stāvokļa iespējamības. Nāk klāt formulējumi "kara vai izņēmuma stāvokļa laikā izplatās epidēmija" un "citāds tikpat smags apdraudējums", kas sniedz iespēju konstitucionālai rīcībai visai plašā amplitūdā, kas iespējama mūsu nedrošajā un izaicinājumiem bagātajā laikmetā. Absolūti nepretendējot uz "augstāko patiesību", domāju, ka jaunais 81. pants varētu izskatīties šādi:

"81. Ja valsti apdraud ārējais ienaidnieks, kara vai izņēmuma stāvokļa laikā izplatās epidēmija vai ja valstī vai tās daļā ir izcēlies vai draud izcēlies iekšējs nemiers vai citāds tikpat smags apdraudējums, kurš apdraud pastāvošo valsts iekārtu, Ministru kabinetam ir tiesības izdot noteikumus, kuriem ir likuma spēks. Šādus noteikumus kā likumus apstiprina un izsludina Valsts prezidents, bet Saeima var tos pārskatīt pēc tam, ka izņēmuma stāvoklis ir beidzies."

(2) Divu Satversmes pantu (81., 62.) grozīšana

Divu savstarpēji saistītu pantu grozīšana nozīmētu abu pantu redakciju saskaņošanu, ar atsauci 81. uz 62. pantu vai citādi. Drīzāk tas būtu juridiskas tehnikas un labas likumdošanas principa jautājums.

(3) Trīs Satversmes pantu (81., 62. un 52.) grozīšana

Trīs pantu grozīšana sniegtu jau agrāk minēto juridisko konstrukciju ietveršanu Satversmes tekstā, kas legimitizētu pašreizējo aizvietošanas procedūru. Šai gadījumā 52. pantā līdztekus Saeimas priekšsēdētājam kā Valsts prezidenta aizvietotājam ir jāiekļauj arī Saeimas priekšsēdētāja biedrs.

(4) Četru Satversmes pantu (81., 62. un 16., 52.) grozīšana

Šī būtu izšķiršanās par Saeimas prezidija mūsdienīgošanu, kas vienlaikus paplašinātu Valsts prezidenta aizvietotāju rindas:

"16. Saeima ievēlē savu prezidiju, kurš sastāv no priekšsēdētāja un četriem viņa biedriem."

Satversmes 52. pantā attiecīgi līdztekus Saeimas priekšsēdētājam kā Valsts prezidenta aizvietotājam ir jāiekļauj arī Saeimas priekšsēdētāja biedri.

Atgādināšu, ka aizvietošanas jautājums bija saasinājies 2016. gadā saistībā ar Valsts prezidenta Raimonda Vējoņa slimības radītu ilgstošu prombūtni, taču, par spīti dažādiem paustajiem nodomiem (arī 12. Saeimas Nacionālajā drošības komisijā) un "Jurista Vārda" slejās ²³ izskanējušajai diskusijai, šai ziņā nekas nav pavirzījies uz priekšu, visticamāk tāpēc, ka ikdienas dzīves rutīna lielā mērā atņem enerģiju ķerties klāt būtiskiem, taču varbūt ne tik aktuāliem jautājumiem. Iespējams, šis būtu īstais mirklis, lai to izdarītu.

Noslēgumam

Galējā izšķiršanās, ko darīt vai nedarīt Satversmes jautājumā, pieder Saeimai, jo tieši parlaments kā likumdevējs likumdošanas ceļā primāri noteic konstitūcijas robežas un konkrētā konstitucionālo regulējumu.²⁴

Īsumā atbildot uz "Jurista Vārda" jautājumiem, vai līdz šim pieņemtie normatīvie akti ārkārtējās situācijas risināšanai vai to piemērošanas prakse rada kādas konkrētas bažas par nesamērīgiem cilvēktiesību ierobežojumiem, varu atbildēt noliedzoši. Manuprāt, valdība šai globālā apjukuma laikā ir rīkojusies noteikti un pārliecinoši. Cilvēktiesību ierobežojumi ir bijuši pamatoti un samērīgi. Attiecībā uz to, vai kādu pieredzi varētu paturēt arī pēc krīzes, situācijai normalizējoties, runāt ir pārāgi. Pats galvenais, ceru, ka privātās dzīves ierobežojumi pēc krīzes netiks turpināti un Ķīnas Tautas Republikas pieredze netiks pārņemta.

RAKSTA ATSAUCES / 24

1. Бентам И. Тактика законодательных собраний. Челябинск: Социум – Библиотека ГВЛ, 2006, с. 157.
2. "[...] labāk šī panta atjaunošanu sākt pēc iespējas ātrāk, jo nav zināms, cik ilgs laiks tam būs nepieciešams. Nav skaidrs, cik ilgi ārkārtējā situācija turpināsies, tāpēc es ieteiktu gatavoties sliktākajam [...]" Pastars E: Es ieteiktu gatavoties sliktākajam. Pieejams: <https://lvportals.lv/viedokli/314689-edgars-pastars-es-ieteiktu-gatavoties-sliktakajam-2020> [skatīts 20.04.2020.].
3. Augstākās padomes laikā notika 1991. gada augusta pučs, taču tas nekavēja parlamentu pieņemt likumus.
4. Skat.: <https://www.la.lv/levits-atbalstu-satversmes-81-panta-atjaunosanu-musdieniga-redakcija>
5. 13. Saeimas opozīcijas pārstāve, neatkarīgā deputāte Jūlija Stepaņenko Saeimas 2020. gada 23. aprīļa sēdē.
6. Gaillīte D. Likumdošanas darbs Saeimā ārkārtas apstākļos. Jurista Vārds, 21.04.2020., Nr. 16 (1126), 5., 25. lpp.
7. Skat.: <https://titania.saeima.lv/LIVS13/saeimalivs13.nsf/0/34C5D66A37FE12FAC22585270057BB4B?OpenDocument>
8. Skat.: <https://titania.saeima.lv/LIVS13/saeimalivs13.nsf/0/748F760A1817BF36C22585200028D7BE?OpenDocument>
9. Jau 12. Saeimā Saeimas vairākuma (koalīcijas), kuras vadībā bija ZZS, uz opozīcijas deputātu replikām un viedokļiem atbildēja ar augstprātīgu ignoranci, kas izpaudās gan pieprasījumu noraidīšanā, gan necenšoties jebkādi pamatot valdošo viedokli. Parlamentārā diskusiju kultūra faktiski nepastāvēja, jo lielā daļā gadījumu atbilde uz sabiedriski aktuāliem jautājumiem bija "balsošanas mašīnas" iedarbināšana, kas jebkuru diskusiju noslēdza ar pozitīvu rezultātu Saeimas vairākumam. Šobrīd, kādreizējiem pozīcijas politiķiem pašiem saskaroties ar līdzīgu attieksmi, ir ko pārdomāt. Skat., piemēram: Latkovskis B. Kučinskis: Tāda attieksme pret opozīciju Saeimā nekad agrāk nav bijusi. Pieejams: <https://nra.lv/politika/311865-kucinskis-tada-attieksme-pret-opoziciju-saeima-nekad-agrak-nav-bijusi.htm> [skatīts 24.04.2020.].
10. Satversmes komisijas 1921. gada 6. aprīļa sēdēs protokols Nr. 35. Pieejams: http://friga.lu.lv/tzpi/materiali/protokoli/skom/Protokoli_1921_34-42.pdf; Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammu izvilks (1920–1922). Latvijas Republikas Satversmes projekta apspriešana un apstiprināšana. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 471. lpp.
11. Ceturtie Satversmes grozījumi, kas pieņemti 1997. gada 4. decembrī, Satversmes 81. panta redakcionāli precizēja: atsevišķi panta termini tika pieskaņoti mūsdienu terminoloģijai. Skat. Latvijas Republikas 6. Saeimas pavasara sesijas 1997. gada 17. aprīļa sēdes (2. sēde) stenogrammu. Pieejama: http://saeima.lv/steno/st_97/st1704.html
12. Piemēram, skat. Satversmes tiesas 2005. gada 16. decembra spriedumu lietā 2005-12-0103, 12. un 13. punkts.
13. Pirmais mēģinājums bija 1997. gadā un neveiksmīgs, jo nepietika deputāta atbalsta. Skat. Grozījumus Latvijas Republikas Satversmē. Latvijas Vēstnesis, 17.12.1997., Nr. 331/332.
14. Latvijas Republikas Satversmes komentāri. V nodaļa. Likumdošana. Autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2019, 247. lpp.
15. Turpat. Smiltēna A. Satversmes 81. panta vēsturiskā nozīmē Latvijas tiesību sistēmā, 395. lpp.
16. Turpat.
17. Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammu izvilks (1920–1922). Latvijas Republikas Satversmes projekta apspriešana un apstiprināšana. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 477. lpp.
18. Libiņa-Egnere I., Kārklīņa A. 52. panta komentārs. Grām.: Latvijas Republikas Satversmes komentāri. III nodaļa. Valsts prezidents. IV nodaļa. Ministru kabinets. Autoru kolektīvs prof. R. Baloža zin. vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2017, 413. lpp.
19. Skat. turpat 421. lpp.; Latvijas Senāta senatoru atzinums par Latvijas Satversmes spēkā esamību un Saeimas pilnvarām okupācijas apstākļos. Latvju Ziņas, 17.05.1948.
20. Turpat

21. Priekšlikums jau izskanējis agrāk. Skat. 11. punkta papildu secinājumu. 12. Saeimas Juridiskās komisijas deputātu darba grupas Valsts prezidenta pilnvaru iespējamai paplašināšanai un ievēlēšanas kārtības izvērtēšanai atzinumā "Par Valsts prezidenta aizvietošanu". Pieejams: <https://www.saeima.lv/lv/par-saeimu/saeimas-darbs/deputatu-grupas/darba-grupa-valsts-prezidenta-pilnvaru-iespejamai-paplasinasanai-un-ievelesanas-kartibas-izvertesana>
22. Pleps J. 62. panta komentārs. Grām.: Latvijas Republikas Satversmes komentāri. III nodaļa. Valsts prezidents. IV nodaļa. Ministru kabinets. Autoru kolektīvs prof. R. Baloža zin. vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2017, 615. lpp.
23. Levits E. Valsts prezidenta aizvietošana. Jurista Vārds, 02.02.2016., Nr. 5 (908), 12.–13. lpp.
24. Pleps J. Satversmes iztulkošana. Rīga: Latvijas Vēstnesis 2012, 33. lpp.

ATSAUCE UZ ŽURNĀLU

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

© Oficiālais izdevējs "Latvijas Vēstnesis"