



LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA

Satversmes tiesas tiesneša Jura Jelāgina atsevišķās domas

**Rīgā, 2009. gada 21. aprīlī
lietā Nr. 2008-35-01**

„Par likuma „Par Lisabonas līgumu, ar ko groza Līgumu par Eiropas Savienību un Eiropas Kopienas dibināšanas līgumu” atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 101. pantam”.

Latvijas Republikas Satversmes tiesa (turpmāk – Satversmes tiesa) 2009. gada 3., 4. un 10. martā atklātā tiesas sēdē izskatīja lietu Nr. 2008-35-01 „Par likuma „Par Lisabonas līgumu, ar ko groza Līgumu par Eiropas Savienību un Eiropas Kopienas dibināšanas līgumu” (turpmāk – Lisabonas līguma ratifikācijas likums) atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 101. pantam”.

Konstitucionālās sūdzības iesniedzēji uzskata, ka ir pārkāptas viņiem Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 101. pantā garantētās tiesības piedalīties valsts darbībā, proti, piedalīties referendumā par Lisabonas līgumu, ar ko groza Līgumu par Eiropas Savienību un Eiropas Kopienas dibināšanas līgumu.

Satversmes tiesa lietā taisīja spriedumu un nosprieda, ka Lisabonas līguma ratifikācijas likums ir pieņemts Satversmē noteiktajā kārtībā un līdz ar to atbilst Satversmes 101. panta pirmajai daļai.

Atsevišķo domu autors nepiekrīt šādam tiesas nolēmumam, jo uzskata: ja jau Lisabonas līguma ratifikācijas likums ir pieņemts Satversmē noteiktajā kārtībā, tad nav konstatējams konstitucionālās sūdzības iesniedzēju pamattiesību aizskārums un tāpēc tiesvedība lietā bija jāizbeidz.

Saskaņā ar Satversmes 85. pantu Satversmes tiesa „izskata lietas par likumu atbilstību Satversmei”. Savukārt Satversmes tiesas likuma 1.panta pirmā daļa noteic, ka Satversmes tiesā „izskata lietas par likumu un citu normatīvo aktu atbilstību Satversmei”, bet šā paša likuma 16. pants – ka tiesa „izskata lietas par: 1) likumu atbilstību Satversmei; 2) Latvijas parakstīto vai noslēgto starptautisko līgumu (arī līdz attiecīgo līgumu apstiprināšanai Saeimā) atbilstību Satversmei; 3) citu normatīvo aktu vai to daļu atbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normām (aktiem)”. Tādējādi Satversmes tiesas kompetencē ietilpst tādu lietu izskatīšana, kurās ir jāizvērtē tiesību normu atbilstība augstāka juridiskā spēka tiesību normām.

Lisabonas līguma ratifikācijas likums ir konstitucionāla ranga likums. Tātad Satversmes tiesa ir tiesīga izvērtēt tikai šā likuma pieņemšanas procedūras atbilstību Satversmei. Respektīvi, Satversmes tiesai bija jānoskaidro, vai Lisabonas līguma ratifikācijas likuma nepienācīgas pieņemšanas rezultātā konstitucionālās sūdzības iesniedzējiem nav radies Satversmes 101. pantā noteikto pamattiesību aizskārums.

Pēc tam kad Latvija izvirzīja mērķi kļūt par Eiropas Savienības (turpmāk arī – ES) dalībvalsti, tika konstatēts, ka, lai šo mērķi sasniegtu, atsevišķos Satversmes pantos ir nepieciešams izdarīt grozījumus. Šim nolūkam īpaši izveidotā darba grupa ieteica izdarīt grozījumus Satversmes 68. un 79. pantā. Grozījumi tika balstīti uz tiesību doktrīnas atziņu, saskaņā ar kuru, Latvijai iestājoties Eiropas Savienībā, Satversmes kodols (1., 2., 3., 4. un 6.pants) netiek grozīts (*sk.: Kādēļ Latvijas konstitūcijā nepieciešami labojumi? Darba grupas Satversmes grozījumu izstrādāšanai piedāvātā projekta teorētiskais pamatojums. Jurista Vārds, 2001. gada 15. maijs, Nr. 14*).

Saeima, pildot savu konstitucionālā likumdevēja funkciju, šo darba grupas viedokli atbalstīja, un Satversmes 68. un 79. pants tika pieņemts jaunā redakcijā.

Satversmes varas jeb konstitucionālās likumdošanas un likumdošanas varas nodalīšana ir pamatota ar konstitūcijas pārākuma principu. Tas nozīmē, ka konstitūcija ir īpašs likums, kuru parastajā likumdošanas procesā nevar atcelt vai grozīt. Konstitūcijas grozīšanai parasti ir noteikta speciāla procedūra (*sk.: Heun W. Supremacy of the Constitution, Separation of Powers, and Judicial Review in Nineteenth-Century German Constitutionalism. University of Göttingen, Germany .*

Ratio Juris, Vol. 16, Issue 2, p. 195 – 205, 4 Jun 2003, Limbach J. The concept of the supremacy of the Constitution. The Modern Law Review. – Vol. 64, Nr. 1 (2001), p. 1-10.).

Tā kā tika atzīts, ka Latvijas iestāšanās Eiropas Savienībā negroza Satversmes kodolu, likums, ar kuru tika ratificēts „Līgums starp Beļģijas Karalisti, Dānijas Karalisti, Vācijas Federatīvo Republiku, Grieķijas Republiku, Spānijas Karalisti, Francijas Republiku, Īriju, Itālijas Republiku, Luksemburgas Lielhercogisti, Nīderlandes Karalisti, Austrijas Republiku, Portugāles Republiku, Somijas Republiku, Zviedrijas Karalisti, Lielbritānijas un Ziemeļīrijas Apvienoto Karalisti (Eiropas Savienības dalībvalstīm) un Čehijas Republiku, Igaunijas Republiku, Kipras Republiku, Latvijas Republiku, Lietuvas Republiku, Ungārijas Republiku, Maltas Republiku, Polijas Republiku, Slovēnijas Republiku, Slovākijas Republiku par Čehijas Republikas, Igaunijas Republikas, Kipras Republikas, Latvijas Republikas, Lietuvas Republikas, Ungārijas Republikas, Maltas Republikas, Polijas Republikas, Slovēnijas Republikas un Slovākijas Republikas pievienošanās Eiropas Savienībai” (turpmāk – Pievienošanās līgums ES), netika nodots tautas nobalsošanai Satversmes 77. pantā noteiktajā kārtībā, pieņemot, ka tas jau tāpat ir ieguvis likuma spēku.

Satversmes 68. panta pirmā daļa noteic, ka „visiem starptautiskajiem līgumiem, kuri nokārto likumdošanas ceļā izšķiramus jautājumus, nepieciešama Saeimas apstiprināšana”, savukārt Satversmes 73. pants noteic, ka līgumi ārvalstīm nevar tikt nodoti tautas nobalsošanai. Uzskatu, ka Pievienošanās līgumu ES nevar uzskatīt par līgumu, kas nokārto **likumdošanas ceļā** izšķiramu jautājumu. Pievienošanās līgums ES nokārto **konstitucionālās likumdošanas** ceļā izšķiramu jautājumu, un tāpēc nebūtu pareizi uz to attiecināt Satversmes 73. pantā paredzēto aizliegumu.

Konstitucionālais likumdevējs, pieņemot jaunā redakcijā Satversmes 68. un 79. pantu, atzina, ka, pievienojoties ES, nav pamata rīkot tautas nobalsošanu Satversmes 77. pantā paredzētajā kārtībā. Tāpēc Satversmes 68. pants tika papildināts ar trešo daļu, saskaņā ar kuru pirms Pievienošanās līguma ES ratifikācijas jautājums par iestāšanos Eiropas Savienībā Saeimai bija jānodod tautas

nobalsošanai plebiscīta formā. Plebiscīts tiek rīkots par kādu abstraktu jautājumu, atšķirībā no tautas nobalsošanas referendumā formā, kad tauta īsteno savas parastā likumdevēja vai konstitucionālā likumdevēja tiesības (*sk.: Dišlers K. Ievads Latvijas valststiesību zinātnē. R., A. Gulbis, 1930, 112. – 115. lpp.*).

Vienlaikus saskaņā ar Satversmes 79. panta otrās daļas jauno redakciju uz plebiscītu tika attiecināts tas pats kvorums un pozitīvam rezultātam nepieciešamais nodoto balsu skaits, kāds ir noteikts parasto likumu, bet ne konstitucionālo likumu pieņemšanai. Latvijas pievienošanās ES notika atbilstoši Satversmes 68. panta otrās un trešās daļas, kā arī 79. panta otrās daļas normām.

Arī likums „Par Līgumu par Konstitūciju Eiropai” (turpmāk – Ratifikācijas likums par Konstitūciju Eiropai), ar kuru tika apstiprināts 2004. gada 29. oktobrī Romā parakstītais Līgums par Konstitūciju Eiropai, tika ratificēts Satversmes 68. panta otrajā daļā noteiktajā kārtībā, proti, pieņemot to ar kvalificētu Saeimas locekļu balsu vairākumu.

Līgums par Konstitūciju Eiropai bija iecerēts kā ES konstitūcija, kas tās pieņemšanas gadījumā stātos ES dibināšanas līgumu vietā (*sk.: Norman P., The accidental constitution: The story of the European Convention. Brussels: EuroComment, 2003, p. 403 – 406*).

Atšķirībā no Pievienošanās līguma ES pieņemšanas šoreiz, tas ir, pirms ratifikācijas likuma par Konstitūciju Eiropai pieņemšanas plebiscīts netika rīkots, jo Saeimas deputāti to nepieprasīja. Ratifikācijas likums par Konstitūciju Eiropai netika nodots tautas nobalsošanai arī Satversmes 77. pantā noteiktajā kārtībā, jo acīmredzot tika uzskatīts, ka tas negroza Satversmes kodolu veidojošo pantu saturu.

Ratifikācijas likums par Konstitūciju Eiropai netika apstrīdēts Satversmes tiesā. Taču drīz vien tās ratifikācija citās Eiropas Savienības dalībvalstīs tika apturēta un ratifikācijas likums tika atcelts.

Līguma par Konstitūciju Eiropai vietā tika izstrādāts Lisabonas līgums kā spēkā esošo ES pamatdokumentu grozījumi, bet ne kā jauns ES konstitucionāla ranga tiesību akts (*sk.: Craig P. The treaty of Lisbon: Process, architecture and substance. European Law Review. – Vol. 33, No.2 (2008), p. 137 – 166*).

Konstitucionālās sūdzības iesniedzēji uzskata, ka, lai ratifikācijas akts, ar kuru Latvija pieņem un apstiprina Lisabonas līgumu, varētu stāties spēkā, bija nepieciešams rīkot tautas nobalsošanu Satversmes 77. pantā noteiktajā kārtībā, jo šis līgums groza Satversmes 2. panta saturu, bet, ja Satversmes tiesa atzītu, ka tautas nobalsošanu tomēr nebija nepieciešams rīkot Satversmes 77. pantā un 79. panta pirmajā daļā noteiktajā kārtībā, tad tautas nobalsošana bija jārīko Satversmes 68. panta ceturtajā daļā un 79. panta otrajā daļā noteiktajā kārtībā.

Lisabonas līguma ratifikācijas likumu vajadzēja nodot tautas nobalsošanai Satversmes 77. pantā un 79. panta pirmajā daļā noteiktajā kārtībā, ja tādā pašā kārtībā savulaik būtu pieņemts likums par Pievienošanās līgumu ES. Kā zināms, savulaik to šādā kārtībā nepieņēma.

Taču fakts, ka pievienošanās ES nenotika Satversmes 77. pantā noteiktajā kārtībā, neizslēdz iespēju, ka grozījumi ES pamatdokumentos varētu būt tādi, kas prasa ratifikāciju īstenot, rīkojot tautas nobalsošanu referendumā formā. Tā būtu jārīkojas gadījumā, ja Lisabonas līguma ratifikācijas rezultātā tiktu grozīta kāda no Satversmes kodola normām. Tāpēc Satversmes tiesa konkrētajā lietā pārbaudīja, vai Lisabonas līguma ratifikācijas likums groza Satversmes 2. panta saturu, pārkāpjot konstitucionālās sūdzības iesniedzējiem Satversmes 101. pantā noteiktās pamattiesības, proti, tiesības piedalīties tautas nobalsošanā.

Pievienojoties ES, mūsu konstitucionālais likumdevējs uzskatīja, ka, ratificējot Pievienošanās līgumu ES, Satversmes kodola panti netiek grozīti, un tāpēc tika rīkots vienīgi plebiscīts. Piekrītot Satversmes tiesas secinājumam un uzskatot, ka Satversmes 2. panta saturs teorētiski var tikt grozīts arī bez tekstuālu izmaiņu ieviešanas tajā, Saeima rīkojās saskaņā ar atziņu, ka Satversmes 2. pants netiek grozīts, jo nenotiek atteikšanās no tautas suverenitātes idejas. Tautas suverenitāte tiek saglabāta, jo tautai netiek liegtas t.s. pēdējā vārda jeb galīgā vārda tiesības. Šīs tiesības var tikt īstenotas, jo tautai tiek saglabātas tiesības izstāties no ES.

Ja brīdī, kad Latvija pievienojās ES, iespēja no tās izstāties pastāvēja tikai uz vispārēju starptautisko tiesību dokumentu pamata (*Vienna Convention on the Law of Treaties. Vienna, 23 May 1969. United Nations, Treaty Series, vol. 1155, p. 331*), ko

savulaik izmantoja Grenlande, tad tagad tiesības izstāties *expressis verbis* ir noteiktas pašā Lisabonas līgumā. Kā liecina gan tās darba grupas materiāli, kura izstrādāja Satversmes 68. un 79. panta grozījumus, gan arī Saeimas sēžu stenogrammas (*sk. lietas materiālu 3. sēj. 144., 146., 162., 166. un 171. lpp.*), par “sarkano līniju”, kuru pārkāpjot būtu nepieciešams rīkot referendumu Satversmes 77. pantā noteiktajā kārtībā, tika atzīta tautas “pēdējā (galīgā) vārda” zaudēšana. Vai, ratificējot Lisabonas līgumu, tika grozīti citi Satversmes kodola panti, šīs lietas ietvaros, tas ir, kopsakarā ar Satversmes 101. pantu, vērtēt nebija pamata. Taču šāda “sarkanā līnija” acīmredzot pastāv arī attiecībā uz citām Satversmes kodolā ietvertajām normām, piemēram, normu: “Latvija ir neatkarīga valsts”. Šeit par robežu varētu tikt atzīta tāda līguma ratifikācija, ar kuru Latvija iestātos Eiropas Savienībā kā federatīvā valstī.

Par galvenajiem kritērijiem lēmumam rīkot vai nerīkot tautas nobalsošanu referenduma formā varētu kalpot atbildes uz šādiem jautājumiem. Pirmkārt, vai pēc attiecīgo tiesību aktu pieņemšanas Latvijas tautas suverenās tiesības tiek vai netiek zaudētas; otrkārt, vai Latvija zaudē vai nezaudē savu neatkarību. Satversmes kodola saturs lielākā vai mazākā mērā tiek mainīts pēc katras konstitucionāla ranga normas pieņemšanas. Piemēram, pieņemot Satversmes 89. pantu, kas noteic, ka „valsts atzīst un aizsargā cilvēka pamattiesības ne tikai saskaņā ar Satversmi un likumiem, bet arī Latvijai saistošiem starptautiskajiem līgumiem”, faktiski tika mainīts arī Satversmes kodola pantu satura apjoms. Respektīvi, ne jebkurš Satversmes kodola pantu satura grozījums ir tāds, kas prasa tā akceptēšanu referendumā. Varētu pat uzdot šādu jautājumu: vai jebkurš tekstuāls grozījums pantos, kuri veido Satversmes kodolu, būtu akceptējams, rīkojot tautas nobalsošanu Satversmes 77. pantā noteiktajā kārtībā? Piemēram, vai referendums būtu rīkojams, ja Saeima grozītu Satversmes 1. pantu, nosakot, ka “Latvija ir neatkarīga demokrātiska un tiesiska republika”? Protams, ka referendums nebūtu nepieciešams, jo to, ka Latvija ir tiesiska valsts, var noskaidrot ar interpretācijas palīdzību.

Tā kā Lisabonas līguma ratifikācijas likums tika pieņemts Satversmē noteiktajā kārtībā, nav pamata atzīt, ka būtu noticis konstitucionālās sūdzības iesniedzējiem Satversmes 101. pantā noteikto tiesību aizskārums.

Satversmes 68. panta interpretācija liecina, ka plebiscītu pirms Pievienošanās līguma ES ratifikācijas ierosina Saeima, bet plebiscītu par izmaiņām nosacījumos par Latvijas dalību Eiropas Savienībā tad, ja to pieprasa vismaz puse Saeimas locekļu. Konstitucionālais likumdevējs jautājumu par tautas nobalsošanas rīkošanu vai nerīkošanu sakarā ar jauniem nosacījumiem par dalību Eiropas Savienībā ir atstājis Saeimas deputātu ziņā. Deputāti neizteica pieprasījumu rīkot tautas nobalsošanu, lai noskaidrotu tautas viedokli par Lisabonas līguma ratifikāciju. Konstitucionālās sūdzības iesniedzējiem Satversmes 101. pantā noteiktās pamattiesības, proti, tiesības piedalīties tautas nobalsošanā, būtu aizskartas, ja deputātiem būtu pienākums pieprasīt tautas nobalsošanu, bet viņi to nepieprasītu. Satversmes 68. panta ceturtais daļas norma nepārprotami ir formulēta tā, ka tautas nobalsošanas pieprasīšana ir tikai deputātu tiesības.

Tādējādi konstitucionālās sūdzības iesniedzējiem Satversmes 101. pantā noteikto tiesību aizskārumu varētu konstatēt vienīgi tad, ja vismaz puse Saeimas locekļu būtu tautas balsojumu pieprasījuši, bet tas tomēr netiktu sarīkots. Šādu pieteikumu deputāti neiesniedza. Līdz ar to arī šajā gadījumā konstitucionālās sūdzības iesniedzēju pamattiesību aizskārumus nav konstatējams.

No Satversmes tiesas likuma 19.² panta pirmās daļas izriet secinājums, ka lietu pēc konstitucionālās sūdzības var izskatīt, ja pastāv Satversmē noteikto pamattiesību aizskārumus. Turpretī tad, ja šāds pamattiesību aizskārumus nepastāv, tiesvedība lietā nav iespējama un saskaņā ar Satversmes tiesas likuma 29. pantu ir izbeidzama.