

Konstitucionālo tiesību komisijas

Viedoklis par Saeimas apstiprinājuma nepieciešamību

liela apjoma aizņēmumu saņemšanai

(saistībā ar Satversmes tiesas 2009. gada 21. decembra sprieduma lietā nr. 2009-43-01 punkta nr. 30.1. secinājumiem)

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 konsekvences.

Viedoklī tiek noskaidrota parlamenta gribas veidošanās un izpausmes formas, ieteicamās parlamenta gribas izpauduma *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.

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

Saturs

I. Ievads (§§ 1.- 4.)

II. Vai šādam aizņēmumam nepieciešams Saeimas apstiprinājums? (§§ 5.- 33.)

1. Likumdevēja un valdības kompetences norobežošana (§§ 8.-23.)
2. Valdības kompetence uzņemties ievērojamas starptautiskas kredītsaistības „būtiskuma teorijas” gaismā (§§ 24.- 33.)

III. Saeimas apstiprinājuma forma un saturs (§§ 34.- 73.)

1. Apstiprinājuma formas un satura prasība no „būtiskuma teorijas” viedokļa (§§ 34.- 41.)
2. Apstiprinājuma formas un satura prasības no Satversmes 68. panta pirmās daļas viedokļa (§§ 42.- 48.)
3. Saeimas gribas izteikuma iespējamās formas (§§ 49.- 62.)
 - a. Likums (§§ 50.- 55.)
 - b. Lēmums (§ 56.)
 - c. Konkludenta rīcība (§§ 57.- 68.)
 - d. Iespējamā tālākā rīcība (§§ 68.-73.)

IV. Secinājumi (§ 74.)

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 punktā nr.30.1. noteikto.

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 *īsanālieze*, jo, tā kā atbilde Ministru prezidentam ir nepieciešama pēc iespējas ātrāk, tad pilnāpjomīgu jautājuma izvērtējumu *ierobežotā laika dēļ* nav bijis iespējams veikt.

4. Tādēļ viedoklī *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 punktā Nr.30.1. nav skartas). Ņemot vērā Ministru prezidenta 2009. gada 29. decembra lūgumā ietverto jautājumu par Satversmes 68. panta pirmās daļas piemērošanu, viedoklī ir sniegta īsa atbilde par tiesisko situāciju hipotētiskajā gadījumā, ja vienošanās par aizņēmumiem tomēr būtu kvalificējamas 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) mūsdienu 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 atsvara* 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.

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 des 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 Abschwung 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..”

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 (parlamenta). Tā iekļaujas demokrātiskās leģitīmācijas ķēdē ar *parlamenta 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 leģitīmācijas 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 lēmumus*⁶ 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

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 demokrātijā 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, 111.-112. lpp.

⁶ Lai arī Satversmes 61. p. ir teikts, ka Ministru kabinets „apspriež” 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.).

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 tālejošāka 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 turpretī 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 dalīšanas 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-

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

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 rādiusa 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 atlikusī 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.).

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

2. Valdības kompetence uzņemties ievērojamas starptautiskas kredītsaistības „būtiskuma teorijas” gaismā

24. Vispirms jākonstatē, ka arī ievērojamu starptautisku kredītsaistību 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 *svaīgākie 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

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.

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

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. ...”

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 „būtiskuma 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 punktā nr. 30.1., 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*).

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).

III. Saeimas apstiprinājuma forma un saturs

1. Apstiprinājuma formas un satura prasība 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.gados¹⁵, gan pēc valsts rīcībspējas atgūšanas 1990./1991. gados¹⁶ šāds apstiprinājums tieši vai netieši vairākkārt ticis izteikts Saeimas *likuma formā*. Varētu šķist, ka attiecībā uz kredītsaistību 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 apstiprinošā likuma priekšmets. *Aizņēmums* kā tāds tātad 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.

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).

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 komplīcēts*. 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. Tātad „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 analīzē 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 atrunu.¹⁸), 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

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

¹⁸ Sal.: likuma „Par Latvijas Republikas starptautiskajiem līgumiem” 9. p. nr.5.

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.

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 atsvāra sistēmas* nodrošināšanu, un šīs sistēmas ietvaros - uz parlamenta virsvadības nodrošināšanu.

48. Par likumdošanas ceļā izšķiramu jautājumu Saeima lemj *likuma formā*. Tātad arī tāda starptautiska līguma apstiprināšanai, kas lemj likumdošanas ceļā izšķiramu jautājumu, nepieciešama skaidra un nepārprotama Saeimas gribas izpaušme likuma formā. Īpašs likums šeit katrā ziņā būtu piemērota 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 precizēt²², nevis grozīt, jo „būtiskuma

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.

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 sakarā). 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 noteikumi, 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

²³ Šis jautājums šeit tuvāk netiek apskatīts.

²⁴ Saeimas kārtības rullja 117. p.

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

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*. Šīs 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 vērst 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” Saeimai 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 izdevumiem. 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 neskaidrību 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 debatēti, 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.), tad var secināt, ka:

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

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

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

4) Gadījumā, ja konkrētās vienošanās par aizņēmumiem būtu kvalificējamas 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.

5) 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.

6) *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.

7) 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.

Pielikums

Satversmes tiesas 2009. gada 21. decembrī sprieduma lietā Nr. 2009-43-01 (pensiju lieta)

§30.1.

30. Satversmes tiesai jāizvērtē, vai legítimo 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 apstākļi, 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 īstenojamus 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 ievērojama 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 dalīšanas 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 detalizētāku 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 tādās 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 attaisnojamo, 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 izdot 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 nevienu 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 minētajiem aizņēmumiem, tostarp jautājumus par iespējamo pilnvarojumu Ministru kabinetam