

SATVERSMES 21. PANTA TVĒRUMS: PARLAMENTA AUTONOMIJA LIKUMDOŠANAS PROCESĀ

SCOPE OF THE ARTICLE 21 OF THE CONSTITUTION: PARLIAMENTARY AUTONOMY IN LEGISLATIVE PROCEDURE

Jānis Pleps, *Dr. iur.*

Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes
Tiesību teorijas un vēstures zinātņu katedras docents

Summary

The author analyses the limits of the parliamentary discretionary powers to regulate the organization of the legislative procedure.

The principle of the parliamentary autonomy in the Latvian legal system is recognised according to the Article 21 of the Constitution of Latvia and the relevant case law of the Constitutional Court. *Inter alia*, this general principle means that Parliament has the necessary autonomy to regulate its own internal procedure and other constitutional bodies should respect the parliamentary autonomy.

Nevertheless, the parliamentary autonomy is not absolute; the Parliament is limited by the Constitution and the general principles of law. The Constitution and the general principles of law also prescribe the legal framework for the legislative procedure. The Constitutional Court developed the principle of good legislation in the caselaw which particularly limits parliamentary discretion in the organization of the legislative procedure.

Atslēgvārdi: parlamenta autonomija, likumdošanas process, Satversmes tiesa, labas likumdošanas princips

Keywords: parliamentary autonomy, legislative procedure, Constitutional Court, principle of good legislation

Ievads

Satversmes tiesa ir konkretizējusi labas likumdošanas principu kā Latvijas tiesiskajā sistēmā pastāvošu vispārējo tiesību principu, kas paredz noteiktus standartus likumdošanas procesam.¹ Ar labas likumdošanas principa starpniecību likumdošanas procesa organizācija, kas iepriekš bija klasisks Saeimas

¹ Satversmes tiesas 06.03.2019. spriedums lietā Nr. 2018-11-01, 17.–18. p. Latvijas Vēstnesis, 2019, Nr. 48.

iekšējās darba kārtības jautājums, tiek pakļauta Satversmes tiesas novērtējumam.² Tas veicina intensīvu Saeimas un Satversmes tiesas kā divu valsts varas orgānu dialogu par likumdošanas procesa nepieciešamajiem pilnveidojumiem, kā arī par “pēdējā vārda” tiesībām likumdošanas procesa noteikšanā.

Latvijas Republikas Satversmes³ (turpmāk – Satversme) 21. pants paredz, ka “iekšējās darbības un kārtības noteikšanai Saeima izstrādā sev kārtības rulli”. Iztulkojot šo Satversmes normu, Satversmes tiesa savulaik atvasināja jaunu vispārējo tiesību principu Latvijas tiesiskajā sistēmā – parlamenta suverenitātes principu.⁴ Kā Satversmes tiesa norādīja, šis princips paredz, ka “Saeima pati sev, nevis kāds cits, nosaka darbības kārtību”.⁵ No tā savukārt mēģināts atvasināt secinājumu, ka Satversmes tiesa nav tiesīga izlemt Saeimas iekšējās organizācijas jautājumus, jo tie esot ekskluzīvi piekritīgi Saeimas pašas izlemšanai.⁶

Šā raksta mērķis ir analizēt Satversmes 21. panta tvērumu Latvijas tiesiskajā sistēmā, proti, detalizētāk aplūkot no tā atvasināto vispārējo tiesību principu. Šā mērķa sasniegšanai tiks analizēta attiecīgā vispārējā tiesību principa nepieciešamība tiesiskajā sistēmā un tā korekts apzīmējums. Tāpat rakstā tiks noskaidrota šā vispārējā tiesību principa ietekme uz likumdošanas procesa regulējumu, kā arī Satversmes tiesas iespējas lemt par likumdošanas procesa organizācijas jautājumiem.

Raksta mērķa sasniegšanai izmantota Satversmes tiesas prakses analīze, kā arī vēsturiskā un salīdzinošā metode, būtiskos tiesību jautājumus aplūkojot salīdzinošo konstitucionālo tiesību un to vēsturiskās attīstības kontekstā.

Parlamenta suverenitāte vai parlamenta autonomija

Konkretizējot Satversmes 21. pantā ietvertu demokrātiskas tiesiskas valsts vispārējo tiesību principu, Satversmes tiesa izmantoja apzīmējumu “parlamenta suverenitāte”, kas vēsturiski veidojies Apvienotajā Karalistē konstitucionālās sistēmas ietvaros ar noteiktu saturu.⁷ Parlamenta suverenitāte (*Parliamentary Sovereignty*) ir viens no Apvienotās Karalistes konstitucionālās iekārtas principiem, kas nosaka suverēnās varas avotu un tās nesēju Apvienotajā Karalistē.⁸ Jāņem vērā, ka Apvienotajā Karalistē parlamentu veido trīs likumdošanas orgānu – Karaļa vai Karalienes, Lordu palātas un Pārstāvju palātas – kopums,

² Plašāk sk.: Pleps J. Pienācīgā kārtībā pieņemts likums. Grām.: Latvijas Republikas Satversmes komentāri. V nodaļa. Likumdošana. Autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2019, 323.–341. lpp.

³ Latvijas Republikas Satversme. Valdības Vēstnesis, 30.06.1922., Nr. 141.

⁴ Satversmes tiesas 13.07.1998. spriedums lietā Nr. 03-04(98), secinājumu daļas 3. p. Latvijas Vēstnesis, 1998, Nr. 208/210.

⁵ Ibid.

⁶ Piemēram: Satversmes tiesas tiesnešu Alda Laviņa un Jāņa Neimaņa 25.04.2018. atsevišķās domas lietā Nr. 2017-17-01, 12. p. Latvijas Vēstnesis, 2018, Nr. 114.

⁷ Plašāk sk.: Goldsworthy J. *Parliamentary Sovereignty*. Contemporary Debates. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

⁸ Plašāk sk.: Leyland P. *The Constitution of the United Kingdom: a Contextual Analysis*. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2012, pp. 47–50.

kas pazīstams arī ar apzīmējumu “Karalis vai Karaliene parlamentā” (*the King or the Queen regnant in the Parliament*).⁹

Parlamenta suverenitāte nozīmē, ka parlaments ir suverenitātes avots un nesējs attiecīgajā konstitucionālajā iekārtā. Tādā veidā parlamentam tiek piešķirtas neierobežotas likumdošanas tiesības, proti, tikai parlaments var pieņemt vai atcelt jebkuru likumu par jebkuru jautājumu, kā arī neviena cita persona vai institūcija nav tiesīga atcelt vai pārskatīt parlamenta pieņemtos likumus.¹⁰ Konstitucionālajās iekārtās, kurās pārņemta parlamenta suverenitātes ideja, ar grūtībām tiek atzītas tiesu varas tiesības pārbaudīt parlamenta pieņemto likumu atbilstību konstitūcijai, kā arī nav tikušas veidotas konstitucionālās tiesas kā atsevišķi valsts varas orgāni.¹¹ Parlamenta suverenitāte faktiski nozīmē visas varas koncentrēšanos parlamentā, to padarot par centrālo un dominējošo valsts varas orgānu. Raksturojot Apvienotās Karalistes parlamenta omnipotenci, politikas filozofs Žans Luī de Lolms (*Jean-Louis de Lolme*, 1740–1806) savulaik eleganti norādīja: “Parlaments ir tiesīgs izdarīt jebkuru lietu; tas tikai nespēj pārvērst sievieti par vīrieti un vīrieti par sievieti.” (*Parliament can do anything except make a man a woman and a woman a man.*)¹²

Atbilstoši Satversmes 2. pantam Latvijas tauta ir suverēnās varas avots un nesējs.¹³ Līdz ar to Latvijas tiesiskajā sistēmā pastāv tautas suverenitātes princips kā vispārējs tiesību princips, kas izslēdz suverenitātes nodošanu atsevišķam valsts varas orgānam – Saeimai. Ja Satversmes sistēmā būtu meklējams suverēnais varas orgāns, tas būtu pats Latvijas pilsoņu kopums, nevis tā ievēlētā Saeima.¹⁴ Šo iemeslu dēļ Latvijas tiesību zinātnē parlamenta suverenitātes jēdziens līdz Satversmes tiesas spriedumam lietā Nr. 03-04(98) ticis lietots ārkārtīgi reti, lielākoties – tikai salīdzinošo konstitucionālo tiesību analīzes kontekstā.¹⁵ Pēc Satversmes tiesas sprieduma lietā Nr. 03-04(98) parlamenta suverenitātes princips ienāca Latvijas tiesību zinātnē, lielākoties tieši ar norādi uz konkrēto Satversmes tiesas nolēmumu.¹⁶

⁹ Dicey A. V. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. 3rd ed. London: Macmillan and Co, 1889, p. 37; Bagehot W. *The English Constitution*. Second Edition. London: Little, Brown and Company, 1873, p. 42. Sk. arī: Dišlers K. *Anglijas konstitucionālās tiesības un politiskā teorija*. Lekcijas. Rīga: Latvijas Universitāte, 1930.

¹⁰ Dicey A. V. 1889, pp. 38–67.

¹¹ Plašāk sk.: Kokott J., Kaspar M. *Ensuring Constitutional Efficacy*. In: *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Ed. by Michel Rosenfeld and Andrés Sajó. Oxford: Oxford University Press, 2012, pp. 797–799.

¹² De Lolme J. L. *The Constitution of England or an Account of the English Government*. A New Edition. London: [b.i.], 1807, p. 132. Latvijas konstitucionālajā mutvārdu folklorā ir saglabājusies atziņa, ka Latvijas parlaments ir pat varenāks par Apvienotās Karalistes parlamentu, jo vismaz viens parlamenta deputāts ir bijis spējīgs arī profesionāli veikt dzimuma maiņas operāciju. Tas saistīts ar apstākli, ka profesors Viktors Kalnbērzs, kurš bija ieguvis plašu atpazīstamību ar veiktajām šāda veida operācijām, bijis arī Augstākās Padomes un 6. Saeimas deputāts. Sk.: Cielava V. *Konstitucionāls juceklis*. Diena, 1992, Nr. 223, 2. lpp.

¹³ Satversmes tiesas 29.11.2007. spriedums lietā Nr. 2007-10-0102, 31.1. p. *Latvijas Vēstnesis*, 2007, Nr. 193. Plašāk sk.: Dišlers K. *Latvijas valsts suverēnās varas subjekts pēc L. R. Satversmes 2. panta*. *Jurists*, 1930, Nr. 2, 33.–36. sl.

¹⁴ Dišlers K. *Ievads Latvijas valststiesību zinātnē*. Rīga: A. Gulbis, 1930, 23. lpp.

¹⁵ Piemēram: Gutmans A. *Deputātu mandātu pārbaudīšana*. *Tieslietu Ministrijas Vēstnesis*, 1926, Nr. 2/3, 106., 109.–110. lpp.

¹⁶ Piemēram: Pleps J., Pastars E., Plakane I. *Konstitucionālās tiesības*. Papildināts un pārstrādāts izdevums. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2014, 278.–281. lpp.

Šāds principa apzīmējums radīja atsevišķas problēmas, jo līdz ar terminu tika mēģināts pārņemt un Satversmes sistēmā tieši ietvert Apvienotās Karalistes konstitucionālo teoriju un praksi. Piemēram, tieslietu ministrs Valdis Birkavs, atsaucoties uz parlamenta suverenitātes principu, mēģināja apšaubīt Satversmes tiesas tiesības lemt par Saeimas pieņemto likumu satversmību un atzīt tos par spēkā neesošiem.¹⁷ Šādai interpretācijai asi iebilda Satversmes tiesas priekšsēdētājs Aivars Endziņš, uzsverot, ka “uzskats par parlamenta absolūti neierobežotu suverenitāti ir kļūdains”.¹⁸ Viņš arī uzsvēra, ka “parlaments ir suverēns tiktāl, ciktāl to neierobežo valsts pilsoņu kopuma griba. Saeima savā likumdošanas darbībā ir brīva tikai tiktāl, ciktāl to neierobežo Satversme”.¹⁹

Satversmes tiesas priekšsēdētāja Aivara Endziņa sniegtā jēdziena interpretācija detalizē Satversmes tiesas pozīciju lietā Nr. 03-04(98), proti, ka Satversmes tiesas mērķis nav bijis piešķirt parlamenta suverenitāti vai neierobežotas likumdošanas tiesības. Raksturojot Satversmes 21. pantā ietvertā regulējuma jēgu, Satversmes tiesa tam nebija izvēlējusies precīzāko iespējamo terminu. Uz to savā ziņā norāda kādā citā Satversmes tiesas spriedumā līdzās parlamenta suverenitātes principa definējumam ietvertais paskaidrojums, ka “visu šo jautājumu izlemšanā Saeima ir brīva paust savu gribu tikai tiktāl, ciktāl to neierobežo Satversme”.²⁰

Satversmes tiesa līdzās tiesībām izstrādāt sev kārtības rulli minējusi arī citus parlamenta suverenitātes principa elementus, proti, “Saeima pati izlemj virkni jautājumu, kas attiecas uz tās locekļiem: pati pārbauda savu locekļu pilnvaras [...], dod piekrišanu uzsākt kriminālvajāšanu pret Saeimas locekli [...], lemj par Satversmes 29. pantā paredzētajiem gadījumiem”.²¹ Šāds detalizējums aprakstoši paskaidro Satversmes tiesas izvēlēto konstitucionālo tiesību jēdzienu. Satversmes tiesa ir izmantojusi Apvienotās Karalistes konstitucionālajā iekārtā labi zināmo parlamenta privilēģiju koncepciju²² (*Parliamentary Privilege*), to neprecīzi apzīmējot kā parlamenta suverenitātes principu. Parlamenta privilēģijas ir atsevišķu normu kopums, kas nodrošina parlamenta, tā abu palātu un atsevišķu parlamenta locekļu pienācīgu darbību un izslēdz monarha iejaukšanās iespējas parlamenta darbībā.²³ Salīdzinošo konstitucionālo tiesību kontekstā parlamenta privilēģijas plaši pārņemtas citu valstu parlamentu darbības regulējumā un ir kļuvušas par parlamenta autonomijas principa galveno elementu. Līdz ar to precīzāk šis Saeimai piešķirto tiesību kopums Latvijas tiesiskajā sistēmā būtu

¹⁷ Birkavs V. Par Satversmi kā domāšanas limeni. Jurista Vārds, 1999, Nr. 45.

¹⁸ Endziņš A. Latvijas demokrātija un īstēni tiesiskas valsts prakse. Jurista Vārds, 2000, Nr. 3.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Satversmes tiesas 22.02.2002. spriedums lietā Nr. 2001-06-03 secinājumu daļas 5. p. Latvijas Vēstnesis, 2002, Nr. 31.

²¹ Ibid.

²² Leyland P. The Constitution of the United Kingdom: a Contextual Analysis. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2012, pp. 119–120. Sk. arī: Bradley A. W., Pinelli C. Parliamentarism. In: The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. Ed. by Michel Rosenfeld and Andrés Sajó. Oxford: Oxford University Press, 2012, pp. 660–661.

²³ Plašāk sk.: Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament. 25th ed. 2019. Available at: <https://erskinemay.parliament.uk/> [aplūkots 11.03.2020.].

apzīmējams kā parlamenta autonomijas princips, nevis parlamenta suverenitātes princips, kas arī tiek darīts citu valstu konstitucionālajās tiesībās.²⁴

Parlamenta autonomijas princips tiek atzīts kā viens no parlamenta darba organizācijas pamatprincipiem.²⁵ Parlamenta autonomija uzsver un akcentē parlamenta neatkarību un nepakļautību citiem valsts varas orgāniem, kā arī iespēju pašam parlamentam noteikt sava darba organizāciju un iekšējo kārtību.²⁶ Parlamenta autonomijas principa mērķis ir nodrošināt nepieciešamos priekšnoteikumus sekmīgai parlamenta darbībai un netraucētai tās konstitucionālo pienākumu īstenošanai.²⁷

Latvijas tiesiskajā sistēmā parlamenta autonomijas princips visupirms ticis ieviests tiesību zinātnē.²⁸ Savukārt Satversmes tiesas praksē terminoloģijas korekciju veica Satversmes tiesas tiesneši Jānis Neimanis un Aldis Laviņš savās atsevišķajās domās.²⁹ Salīdzinoši nesens terminoloģijas korekcija veikta arī Satversmes tiesas spriedumā.³⁰

Saeimas autonomijas robežas Satversmes ietvaros

Saeimai Satversmē ir piešķirtas ļoti plašas autonomijas tiesības, kas pārsniedz citu valstu parlamentu autonomiju.³¹ Liela daļa Satversmes II nodaļā "Saeima" ietvertu normu ir vērstā tieši uz parlamenta autonomijas nodrošināšanu.³²

Tiesības noteikt sava darba organizāciju un lietu izskatīšanas kārtību ir viena no senākajām parlamenta privilēģijām iepretim izsakarīgam, kurš vēsturiski sasauca parlamenta sesijas.³³ Tas nodrošina, ka neviens cits valsts varas orgāns nevar iejaukties parlamenta iekšējās lietās, jo tikai pats parlaments var noteikt savu darba organizāciju ar atsevišķu kārtības rulli vai veidojot konstitucionālas tradīcijas (precedentus).³⁴ Tādā veidā parlamentam konstitucionāli tiek garantēta nepieciešamā autonomija arī likumdošanas procesā, piešķirot tiesības pašam sev noteikt kārtību, kādā izskatāmi un apspriežami likumprojekti.

²⁴ Levits E. Demokrātiskā valsts iekārta, brīvas vēlēšanas un parlamentārā demokrātija. Grām.: Parlamentārā izmeklēšana Latvijas Republikā. 1. Parlaments. Parlamentārā kontrole. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2016, 39. lpp.

²⁵ Plašāk sk.: Buitenweg K. The European Parliament's quest for representative autonomy: An internal perspective. The Hague: Eleven International Publishing, 2016, pp. 62–70.

²⁶ Kelsen H. General Theory of Law and State. New Brunswick and London: Transaction Publishers, 2006, p. 290. Plašāk sk.: Beetham D. Parliament and Democracy in the Twenty-First Century. A guide to good practice. Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2006, pp. 117–119.

²⁷ Bradley A. W., Pinelli C. Parliamentarism. In: The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. Ed. by M. Rosenfeld and A. Sajó. Oxford: Oxford University Press, 2012, pp. 660–661.

²⁸ Sk.: Levits E., 2016, 39. lpp.

²⁹ Satversmes tiesas tiesnešu Alda Laviņa un Jāņa Neimaņa 25.04.2018. atsevišķās domas lietā Nr. 2017-17-01, 11. p. Latvijas Vēstnesis, 2018, Nr. 114.

³⁰ Satversmes tiesas 23.12.2019. spriedums lietā Nr. 2019-08-01, 14. p. Latvijas Vēstnesis, 2019, Nr. 258.

³¹ Levits E. 2016, 39. lpp.

³² Piemēram, Satversmes 14., 16., 18., 21., 25., 28., 29., 30., 31., 32. un 33. pants.

³³ Lazersons M. Saeimas kārtības rullja juridiskais raksturs. Tieslietu Ministrijas Vēstnesis, 1929, Nr. 3/4, 82. lpp.

³⁴ Sajó A. Limiting Government: An Introduction to Constitutionalism. Budapest: Central European University Press, 1999, pp. 134–135.

Satversmes 21. pants Latvijas tiesiskajā sistēmā vēsturiski interpretēts kā tāds, kurš Saeimai piešķir plašas tiesības organizēt likumdošanas procesa norisi.³⁵ Neraugoties uz konstitucionālo tradīciju, ka Saeimas kārtības rullis tiek pieņemts kā likums, Satversmes 21. pants iztulkots tādējādi, ka Saeimas kārtības ruļļa grozīšanu var ierosināt tikai pati Saeima un citi valsts varas orgāni nedrīkstētu iejaukties šajos jautājumos kā tādos, kuri ietilpst parlamenta autonomijas tvērumā.³⁶ Tāpat arī Satversmes tiesas iespējas ar saviem spriedumiem ietekmēt un noteikt likumdošanas procesa organizāciju sākotnēji tikušas vērtētas piesardzīgi.³⁷ Konstitucionālo tiesību teorijā parlamenta autonomijas princips ir interpretēts līdzīgā apjomā.³⁸

Šāds skatījums atbildīs pašas Satversmes tiesas pozīcijai, jo tiesa uzsvērusi, ka “Satversme nepiešķir Satversmes tiesai tiesības iejaukties likumdošanas procesā. Satversmes tiesa saskaņā ar Satversmes 85. pantu var tikai pārbaudīt pieņemto likumu satversmību, bet ne noteikt to, kādus likumus drīkst pieņemt likumdošanas procesa ietvaros”.³⁹

Satversmes tiesa konstitucionāli uzticējusies Saeimai un garantējusi plašu Saeimas rīcības brīvību likumdošanas procesa organizācijas noteikšanā. Tas bijis saistīts ar Latvijas tiesiskās sistēmas transformācijas izaicinājumiem, kad bija izšķiroši atjaunot likuma noteicošo lomu tiesiskajā sistēmā. Sociālistisko tiesību lokam raksturīgs fenomens bija izpildvaras izšķiroša ietekme uz tiesisko attiecību regulēšanu un valdības vai pat atsevišķu valsts pārvaldes iestāžu izdoto normatīvo aktu faktiskais pārsvars pār likumiem.⁴⁰ Satversmes darbības atjaunošana un Latvijas tiesiskās sistēmas transformācija prasīja parlamenta konstitucionālās lomas un likuma autoritātes atjaunošanu.⁴¹ Tādēļ Satversmes tiesa bija konstitucionāli skeptiska un rezervēta pret jebkuriem risinājumiem, kas mazinātu Saeimas kā likumdevēja lomu Latvijas tiesiskajā sistēmā. Satversmes tiesa ar saviem spriedumiem sekmēja atteikšanos no Satversmes 81. pantā ietvertā deleģētās likumdošanas institūta, kas deva Ministru kabinetam tiesības noteiktos gadījumos izdot noteikumus ar likuma spēku.⁴² Tāpat Satversmes tiesa faktiski izslēdza iespējas piemērot Ministru kabineta iekārtas likuma⁴³ 14. panta

³⁵ Satversmes tiesas 13.07.1998. spriedums lietā Nr. 03-04(98), secinājumu daļas 3. p. Latvijas Vēstnesis, 1998, Nr. 208/210. Sk. arī: Krūma K., Plepa D. Constitutional Law in Latvia. The Netherlands: Kluwer Law International BV, p. 79.

³⁶ Danovskis E. Saeimas kārtības ruļļa nozīme likumdošanā. Grām.: Latvijas Republikas Satversmes komentāri. V nodaļa. Likumdošana. Autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2019, 318. lpp. Sk. arī: Pleps J., Pastars E., Plakane I. 2014, 278.–281. lpp.

³⁷ Plašāk sk.: Pleps J. Satversmes iztulkošana. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2012, 75.–77. lpp.

³⁸ Rēmeris M. Lietuvas konstitūcinēs paskaitos. Vilnius: Mintis, 1990, p. 331; Sajó A. 1999, p. 135.

³⁹ Satversmes tiesas rīcības sēdes 10.05.2007. lēmums lietā Nr. 2007-10-0102, 10. p. Latvijas Vēstnesis, 2007, Nr. 77; Satversmes tiesas rīcības sēdes 20.01.2012. lēmums lietā Nr. 2012-03-01, 8. p. Latvijas Vēstnesis, 2012, Nr. 13.

⁴⁰ Plašāk sk.: Kühn Z. The Judiciary in Central and Eastern Europe: Mechanical Jurisprudence in Transformation? Leiden and Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2011, pp. 38–40.

⁴¹ Satversmes tiesas 11.03.1998. spriedums lietā Nr. 04-05(97). Latvijas Vēstnesis, 1998, Nr. 66.

⁴² Satversmes tiesas 07.05.1997. spriedums lietā Nr. 04-01(97). Latvijas Vēstnesis, 1997, Nr. 113; Satversmes tiesas 16.12.2005. spriedums lietā Nr. 2005-12-0103. Latvijas Vēstnesis, 2005, Nr. 203. Plašāk sk.: Ērmiņš A. Satversmes 81. panta piemērošanas prakse. Jurista Vārds, 2008, Nr. 5–6.

⁴³ Par 1925. gada 1. aprīļa likuma “Ministru kabineta iekārta” atjaunošanu. Latvijas Vēstnesis, 1993, Nr. 52.

pirmās daļas 3. punktu.⁴⁴ Savukārt par normatīvo tiesību aktu izdošanu uz speciāla pilnvarojuma pamata Satversmes tiesa konsekventi uztur spēkā stingras prasības, liedzot likumdevējam piešķirt citām institūcijām pārāk daudz rīcības brīvības normatīvo tiesību aktu jaunradē.⁴⁵

Tajā pašā laikā Satversmes tiesa konsekventi uzsvērusi, ka Saeimas rīcības brīvība noteikt likumdošanas procesa organizāciju nav absolūta, jo tās ārējās robežas nosaka noteikts tiesiskais ietvars Latvijas kā demokrātiskas tiesiskas valsts tiesiskajā sistēmā. Interpretējot Satversmes 21. pantu, Satversmes tiesa atzinusi, ka attiecīgo jautājumu izlemšanā “Saeima ir brīva paust savu gribu tikai tiktāl, ciktāl to neierobežo Satversme”.⁴⁶ Arī uz Saeimas likumdošanas darbību attiecināma Satversmes tiesas atziņa, ka “ārējos normatīvos aktus var izdot, tikai ievērojot Satversmi un vispārējos tiesību principus”.⁴⁷ Savukārt tas nozīmē, ka “likums un tiesības ir saistošas ikvienai valsts varas institūcijai, arī likumdevējam pašam. [...] Demokrātiskā republikā parlamentam ir jāievēro konstitūcija un citi likumi, arī tie, ko pieņēmis pats parlaments”.⁴⁸

Tas nozīmē Saeimas pienākumu likumdošanas procesa organizācijā ņemt vērā un ievērot Satversmes un demokrātiskas tiesiskas valsts vispārējo tiesību principu prasības, proti, Saeimas likumdošanas darbības nepastāv ārpus tiesiskā ietvara. Satversmes tiesa norādījusi, ka, “izstrādājot Kārtības rulli, Saeimai ir jāievēro Satversme, arī no Satversmes 1. panta izrietošie tiesību principi”.⁴⁹

Satversmes tiesas izveidošana un likumu satversmības pārbaudes mehānisma ieviešana tiesiskajā sistēmā būtiski sašaurina Saeimas autonomijas robežas.⁵⁰ Konstitucionāla atļauja pārbaudīt likumu satversmību tajā pašā laikā nozīmē patstāvīgu konstitucionālās tiesas intervenci likumdevēja iekšējās lietās.⁵¹ Pēc Satversmes 85. panta grozījuma Satversmes 21. pants vairs nevar tikt interpretēts kā tāds, kurš garantē pilnīgu likumdevēja imunitāti likumdošanas procesa norises noteikšanā.

Satversmes tiesai Satversme ir piešķīrusi tiesības pārbaudīt likumu satversmību, kas nozīmē arī Satversmes tiesas tiesības pārbaudīt, vai konkrētais likums ir pieņemts pienācīgā kārtībā. Saeimai ir juridiski saistoša gan Satversmes tiesas

⁴⁴ Satversmes tiesas 07.05.1997. spriedums lietā Nr. 04-01(97). Latvijas Vēstnesis, 1997, Nr. 113; Satversmes tiesas 03.04.2001. spriedums lietā Nr. 2000-07-0409. Latvijas Vēstnesis, 2001, Nr. 54; Satversmes tiesas 20.05.2002. spriedums lietā Nr. 2002-01-03. Latvijas Vēstnesis, 2002, Nr. 75. Plašāk sk.: Nikuļceva I. Ja kādu jautājumu neregulē likums. Ministru kabineta iekārtas likuma 14. panta 3. punkta interpretācija Satversmes tiesas spriedumos. Jurista Vārds, 2003, Nr. 19.

⁴⁵ Plašāk sk.: Speech by the Vice-President Sanita Osipova of the Constitutional Court Sanita Osipova at the FONTES conference in Poland, 22.09.2018. Available at: <http://www.satv.tiesas.gov.lv/en/articles/speech-by-the-vice-president-sanita-osipova-of-the-constitutional-court-sanita-osipova-at-the-fontes-conference-in-poland/> [aplūkots 11.03.2020.].

⁴⁶ Satversmes tiesas 22.02.2002. spriedums lietā Nr. 2001-06-03, secinājumu daļas 5. p. Latvijas Vēstnesis, 2002, Nr. 31.

⁴⁷ Satversmes tiesas 11.01.2011. spriedums lietā Nr. 2010-40-03., 6. p. Latvijas Vēstnesis, 2011, Nr. 7.

⁴⁸ Satversmes tiesas 01.10.1999. spriedums lietā Nr. 03-05(99), secinājumu daļas 1. p. Latvijas Vēstnesis, 1999, Nr. 325/327.

⁴⁹ Satversmes tiesas 13.05.2005. spriedums lietā Nr. 2004-18-0106, secinājumu daļas 7. p. Latvijas Vēstnesis, 2005, Nr. 77.

⁵⁰ Pleps J. 2012, 75. lpp. Piemēram, sk.: Satversmes tiesas 23.12.2019. spriedums lietā Nr. 2019-08-01. Latvijas Vēstnesis, 2019, Nr. 258.

⁵¹ Žilys J. Konstitūcinis teisms – teisinis ir istorinis prielaidos. Vilnius: Teisinis informācijas centras, 2001, p. 132.

sniegtā Satversmes un Saeimas kārtības ruļļa⁵² interpretācija, gan arī veiktā demokrātiskas tiesiskas valsts vispārējo tiesību principu konkretizācija. Salīdzinošo konstitucionālo tiesību doktrīnā gan mēģināts atzīt, ka tiesām un arī konstitucionālajai tiesai nav jurisdikcijas pār parlamenta iekšējām procedūrām.⁵³ Tomēr likumu pieņemšanas kārtības pārbaude dod iespēju netieši izvērtēt attiecīgo procedūru pienācīgumu. Tas faktiski noved pie tā, ka konstitucionālā tiesa saka “pēdējo vārdu” par pienācīgu likumdošanas procesa organizāciju.

Satversmes tiesa savos spriedumos izvērsti konkretizējusi labas likumdošanas principa kā Latvijas tiesiskajā sistēmā pastāvoša vispārējā tiesību principa saturu, kas sašaurina likumdevēja rīcības brīvību un paredz noteiktus standartus likumdošanas procesam.⁵⁴ Šajā kontekstā Satversmes tiesa norādījusi, ka “likumdevējam jānodrošina tāds likumdošanas process, kas veicina uzticēšanos valstij un tiesībām, proti, vieš pārliecību, ka izraudzītais risinājums ir taisnīgs”.⁵⁵ Satversmes tiesa arī uzsvērusi, ka “likumdošanas procesam [ne vien] jāatbilst normatīvajos aktos noteiktajām formālajām prasībām, [bet] arī jāveicina personu uzticēšanās valstij un tiesībām”.⁵⁶

Ar Satversmes tiesas spriedumiem salīdzinoši nesēn vairāki likumi atzīti par Satversmei neatbilstošiem tā iemesla dēļ, ka tie nav pieņemti pienācīgā kārtībā.⁵⁷ Tas iezīmē būtisku pagrieziena Latvijas tiesiskajā sistēmā un “politiska likumdošanas procesa”⁵⁸ beigas. Retrospektīvi raugoties, gan jāatzīst, ka arī iepriekš bijuši gadījumi, kad Satversmes tiesa faktiski atzinusi likumu par spēkā neesošu tā pieņemšanas procedūras pārkāpumu dēļ.⁵⁹ Arī šajos gadījumos Satversmes tiesa spriedumos bija formulējusi Saeimai saistošus norādījumus, kādā veidā būtu turpmāk organizējams pienācīgs likumdošanas process atbilstoši Satversmes un demokrātiskas tiesiskas valsts vispārējo tiesību principu prasībām.

Satversmes tiesas ietekme uz parlamenta autonomijas principa tvērumu likumdošanas procesā ir klātesoša kopš Satversmes tiesas izveidošanas. Ar saviem spriedumiem Satversmes tiesa arvien vairāk iezīmējusi likumdevēja rīcības brīvības robežas likumdošanas procesa organizācijā, konkretizējot labas likumdošanas principa prasības Latvijas tiesiskajā sistēmā.

Kopsavilkums

1. Latvijas tiesiskajā sistēmā pastāv parlamenta autonomijas princips kā viens no demokrātiskas tiesiskas valsts vispārējiem tiesību principiem. Lai arī

⁵² Saeimas kārtības rullis. Latvijas Vēstnesis, 1994, Nr. 96.

⁵³ Sajó A. 1999, p. 135.

⁵⁴ Satversmes tiesas 06.03.2019. spriedums lietā Nr. 2018-11-01, 17.–18. p. Latvijas Vēstnesis, 2019, Nr. 48.

⁵⁵ Satversmes tiesas 12.04.2018. spriedums lietā Nr. 2017-17-01, 21.3. p. Latvijas Vēstnesis, 2018, Nr. 74.

⁵⁶ Ibid. Plašāk sk.: Satversmes tiesas tiesneses Daigas Rezevskas 02.11.2017. atsevišķās domas lietā Nr. 2016-14-01. Latvijas Vēstnesis, 2017, Nr. 251.

⁵⁷ Satversmes tiesas 12.04.2018. spriedums lietā Nr. 2017-17-01. Latvijas Vēstnesis, 2018, Nr. 74; Satversmes tiesas 06.03.2019. spriedums lietā Nr. 2018-11-01, 17.–18. p. Latvijas Vēstnesis, 2019, Nr. 48.

⁵⁸ Sal.: Krūzkopa S. Satversme ir pamats Latvijas ilgtspējai un katra iedzīvotāja attīstībai. LV portālam: Ineta Ziemele, Satversmes tiesas priekšsēdētāja. Pieejams: <https://lvportals.lv/tiesas/302530-satversme-ir-pamats-latvijas-ilgtspējai-un-katra-iedzivotaja-attistibai-2019> [aplūkots 11.03.2020.].

⁵⁹ Satversmes tiesas 21.10.2009. spriedums lietā Nr. 2009-01-01. Latvijas Vēstnesis, 2009, Nr. 170; Satversmes tiesas 18.01.2010. spriedums lietā Nr. 2009-11-01. Latvijas Vēstnesis, 2010, Nr. 10.

attiecīgais tiesību princips definēts arī kā parlamenta suverenitātes princips, precīzāks būtu apzīmējums “parlamenta autonomijas princips”.

2. Parlamenta autonomijas principa mērķis ir nodrošināt parlamentam nepieciešamo rīcības brīvību un patstāvību savu konstitucionālo funkciju īstenošanā. Parlamenta autonomijas princips likumdošanas procesā atbilstoši Satversmes 21. pantam paredz Saeimas tiesības pašai sev noteikt likumdošanas procesa kārtību.
3. Parlamenta autonomijas princips pastāv Satversmes un demokrātiskas tiesiskās valsts vispārējo tiesību principu ietvaros. Satversmes 21. pants nav interpretējams izolēti vai atrauti no citām Satversmes normām, jo īpaši Satversmes 1. un 85. panta. Parlamenta autonomijas principa saturs noskaidrojams, piemērojot Satversmi kā vienotu normu un jo īpaši ņemot vērā varas dalīšanas principa un labas likumdošanas principa prasības.
4. Saeimas kā likumdevēja rīcības brīvības robežas noteikt likumdošanas procesa kārtību nosaka Satversme un demokrātiskas tiesiskās valsts vispārējie tiesību principi. Satversmes tiesa likuma satversmības pārbaudes ietvaros ir tiesīga pārbaudīt arī to, vai likums ir pieņemts pienācīgā kārtībā. Tādā veidā Satversmes tiesa likumdevējam saistošā veidā sniedz Satversmes un Saeimas kārtības ruļļa normu interpretāciju, kā arī konkretizē demokrātiskas tiesiskās valsts vispārējos tiesību principus, arī labas likumdošanas principu.