

## **Informatīvais ziņojums par iepriekš Latvijas Republikas Satversmē noteiktā 81.panta piemērošanas praksi**

Informatīvais ziņojums ir sagatavots izpildot Ministru kabineta 2009.gada 24.aprīļa sēdē doto uzdevumu ( prot. nr. 26 1§): „Tieslietu ministrijai sagatavot informatīvo ziņojumu par sākotnēji Latvijas Republikas Satversmes 81.pantā paredzētajām Ministru kabineta tiesībām noteiktos gadījumos izdot noteikumus ar likuma spēku, par šī panta piemērošanas praksi ieguvumiem un risku.”

Līdz 2007.gada 3.maijam Latvijas Republikas Satversmē (turpmāk – Satversme) bija spēkā 81.pants šādā redakcijā: „81. Laikā starp Saeimas sesijām ministru kabinetam ir tiesība, ja neatliekama vajadzība to prasa, izdot noteikumus, kuriem ir likuma spēks. Šādi noteikumi nevar grozīt Saeimas vēlēšanu likumu, tiesu iekārtas un procesa likumus, budžetu un budžeta tiesības, kā arī pastāvošās Saeimas laikā pieņemtos likumus, tie nevar attiekties uz amnestiju, valsts nodokļiem, muitām un aizņēmumiem, un tie zaudē spēku, ja nav vēlākais trīs dienas pēc Saeimas nākamās sesijas atklāšanas iesniegti Saeimai.”

Likumprojekta, ar kuru no Satversmes tika izslēgts 81.pants, anotācijā nepieciešamība izslēgt šo pantu ir skaidrota šādi: „Likumprojekta 2.pants paredz Satversmes 81.panta izslēgšanu. Satversmes 81.pants paredz, ka laikā starp Saeimas sesijām ministru kabinetam ir tiesība, ja neatliekama vajadzība to prasa, izdot noteikumus, kuriem ir likuma spēks. Valdība savas tiesības izdot noteikumus ar likuma spēku kopš Satversmes darbības atjaunošanas ir izmantojusi ļoti plaši. Tā kā šā panta pielietošana ne vienmēr ir bijusi veiksmīga un līdz ar to arī diskutabla, ar likumprojektu tiek piedāvāts izslēgt Satversmes 81.pantu.”

### **Regulējuma mērķis**

Kā atzīts juridiskajā literatūrā<sup>1</sup> republikāniskā valsts iekārtā ir visai neparasti, ka Ministru kabinetam ir piešķirta tiesība izdot normatīvos aktus ar likuma spēku. Satversmes sapulces stenogrammās, atrodams šāds pamatojums 81.panta iekļaušanai Satversmē: „šādu valdības likumdošanas tiesību galvenais uzdevums būtu pēckara pārejas periodā radīt likumus, kas katrā ziņā mūsu dzīvē vairāk piemēroti, nekā Krievijas likumi”<sup>2</sup>, „mūsu valsts ir jauna, neizstrādāta, kurai nepieciešama paātrināta likumdošana, un katram skaidri saprotams, ka kolēģija, kura sastāvēs no 10 cilvēkiem, var ātrāk strādāt, nekā sapulce, kura sastāvēs no 100 cilvēkiem.”<sup>3</sup> No minētā izriet, ka sākotnējais nolūks Satversmē ietver 81.pantu bija paātrināt

<sup>1</sup> Dišlers K., Latvijas valsts varas orgāni un viņu funkcijas, Rīga, 1930, 12.lpp.

<sup>2</sup> Latvijas Republikas Satversmes sapulces stenogrammas. Rīga, 1921, 20. burtnīca, 1869. lpp.

<sup>3</sup> Latvijas Republikas Satversmes sapulces stenogrammas. Rīga, 1921, 20. burtnīca, 1874. lpp.

jaunizveidotas valsts likumdošanas procesu, lai pēc iespējas ātrāk Latvijas Republika varētu aizstāt Krievijas impērijas likumus ar Latvijas likumiem. Arī atjaunojot Satversmes darbību, balstoties uz šiem pašiem apsvērumiem, 81.pants Satversmē tika paturēts, jo pastāvēja nepieciešamība LPSR likumus pēc iespējas ātrāk aizstāt ar Latvijas likumiem, ministru kabinets Saeimas sesiju pārtraukumos nodrošināja to, lai likumdošanas process netiktu pārtraukts. Kā zināms, tad līdz 90-to gadu vidum Ministru kabinets šīs tiesības izmantoja visai plaši. Tomēr līdz ar nacionālas tiesību sistēmas izveidošanu nepieciešamība Ministru kabinetam šādas tiesības izmantot aizvien mazinājās.

Satversmes tiesa 2005. gada 16. decembra spriedumā lietā Nr. 2005-12-0103<sup>4</sup> ir sniegusi plašu Satversmes 81.panta interpretāciju. „Satversmes 81. panta mērķis ir nevis radīt patstāvīgu likumdošanas tiesību īstenotāju līdzās Satversmes 64. pantā noteiktajiem subjektiem – Saeimas un tautas -, bet gan noteikt likumdevēja aizvietotāju, kas spētu operatīvi un efektīvi reaģēt ārkārtas situācijās. Tas nodrošinātu nepieciešamo lēmumu pieņemšanu likumdošanas ceļā arī tādos apstākļos, kad Saeimas un Latvijas pilsoņu kopuma iespējas īstenot likumdošanas tiesības ir kavētas vai būtiski apgrūtinātas. No vienas puses, šāda Ministru kabinetam piešķirtā kompetence ļauj izpildvarai īstenot savas funkcijas ārkārtas apstākļos, tomēr, no otras puses, pastāv nopietns risks izjaukt varu līdzsvaru par labu tieši izpildvarai.” Satversmes tiesa uzsver, ka šādas Ministru kabineta tiesības ir izņēmums no varas dalīšanas principa, līdz ar to interpretējot šo tiesību normu, priekšroka ir jādod visšaurākajam interpretācijas variantam.

Pašā Satversmes 81.pantā ir noteikta virkne aprobežojumu, kas ierobežo Ministru kabineta likumdošanas funkcijas.

1. Intertemporāls ierobežojums – Ministru kabinets šādas tiesības drīkst izmantot vienīgi laikā starp Saeimas sesijām.
2. Izdošanas pamatojuma aprobežojums – Ministru kabinets šādas tiesības drīkst izmantot, ja to prasa neatliekama vajadzība.
3. Saturisks aprobežojums – noteikumi ar likuma spēku nedrīkst attiekties uz Saeimas vēlēšanu likumu, tiesu iekārtas un procesa likumiem, budžetu un budžeta tiesībām, kā arī pastāvošās Saeimas laikā pieņemtajiem likumiem, tie nevar attiekties uz amnestiju, valsts nodokļiem, muitām un aizņēmumiem.

Papildus minētajam nopietns ierobežojums Ministru kabineta tiesībām izdot noteikumus ar likuma spēku ir Saeimas uzraudzība par šādā kārtībā izdotiem noteikumiem. Satversmes 81.pants nosaka, ka šie noteikumi zaudē spēku, ja nav vēlākais trīs dienas pēc Saeimas nākamās sesijas atklāšanas iesniegti Saeimai. Pirms

---

<sup>4</sup> Par Ministru kabineta 2005. gada 11. janvāra noteikumu Nr. 17 “Grozījumi likumā “Par nekustamā īpašuma piespiedu atsavināšanu valsts vai sabiedriskajām vajadzībām”” un 2005. gada 9. jūnija likuma “Grozījumi likumā “Par nekustamā īpašuma piespiedu atsavināšanu valsts vai sabiedriskajām vajadzībām”” atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. un 105. pantam: Satversmes tiesas 2005. gada 16. decembra spriedums lietā Nr. 2005-12-0103. Latvijas Vēstnesis, 20.12.2005., Nr.203(3361).

TMZino\_110509\_81.pants; Informatīvais ziņojums par iepriekš Latvijas Republikas Satversmē noteiktā 81.panta piemērošanas praksi

81.panta izslēgšanas no Satversmes, Saeimas kārtības rullī bija paredzēta procedūra, kādā Saeima izskata Ministru kabineta iesniegtos noteikumus ar likuma spēku. Faktiski Saeima Ministru kabineta iesniegtos noteikumus ar likuma spēku izskatīja tādā pašā kārtībā kā likumprojektus. Pie tam, ja sešu mēnešu laikā no dienas, kad pieņemts lēmums par Satversmes 81.panta kārtībā izdoto Ministru kabineta noteikumu nodošanu komisijām, šie noteikumi netiek pieņemti likumdošanas kārtībā, tie zaudēja spēku.<sup>5</sup>

Līdz ar to, ņemot vērā sākotnējo mērķi, kādam 81.pants iekļauts Satversmē, proti, kā pārejas perioda likumdošanas instruments, kā arī 81.pantā noteiktos ierobežojumus Ministru kabinetam izdot šādus noteikumus, teorētiski pastāv ļoti maza iespēja, ka Ministru kabinetam nāksies šo tiesību izmantot.

### **Prakse**

Satversmes 81.panta izmantošanas prakse nav viennozīmīgi vērtējama. Reizē ar Latvijas Republikas Satversmi, likuma darbība tika atjaunota tikai pavisam nedaudziem likumiem – Civillikumam, Vekseļu likumam, Čeku likumam, Zemesgrāmatu likumam. LPSR likumi bija piemērojami tiktāl, cik tie bija savienojami ar Satversmi, tādēļ jautājums par nacionālas tiesību sistēmas veidošanu bija jārisina steidzami. Šobrīd joprojām spēkā esoši LPSR laikā izdoti likumi ir pavisam maz (Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodekss un Sodū izpildes kodekss), tajos ir veikti grozījumi, lai likumus pielāgotu nacionālajai tiesību sistēmai. Lielākā daļa šobrīd spēkā esošo likumu ir izdoti no jauna pēc neatkarības atjaunošanas. Līdz ar to var uzskatīt, ka vairs nepastāv mērķis, kādam 81.pants Satversmē tika paredzēts.

2005.gada 11.janvārī Satversmes 81.panta kārtībā Ministru kabinets izdeva noteikumus Nr.17 “Grozījumi likumā “Par nekustamā īpašuma piespiedu atsavināšanu valsts vai sabiedriskajām vajadzībām”” (turpmāk – Noteikumi Nr. 17). Noteikumi stājās spēkā 2005.gada 14.janvārī. Satversmes tiesa konstatēja, ka Ministru kabinets noteikumus ar likuma spēku ir izdevis pārkāpjot Satversmes 81.pantu un atzina šos grozījumus par spēkā neesošiem no izdošanas brīža<sup>6</sup>. Spriedumā ir uzsvērts, ka noteikumi ar likuma spēku izdoti bez neatliekamas vajadzības un ietekmē tiesu iekārtas likumus.

<sup>5</sup> Saeimas kārtības rullī 83.pants 09.11. 2006. redakcijā

<sup>6</sup> Par Ministru kabineta 2005. gada 11. janvāra noteikumu Nr. 17 “Grozījumi likumā “Par nekustamā īpašuma piespiedu atsavināšanu valsts vai sabiedriskajām vajadzībām”” un 2005. gada 9. jūnija likuma “Grozījumi likumā “Par nekustamā īpašuma piespiedu atsavināšanu valsts vai sabiedriskajām vajadzībām”” atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. un 105. pantam: Satversmes tiesas 2005. gada 16. decembra spriedums lietā Nr. 2005-12-0103. Latvijas Vēstnesis, 20.12.2005., Nr.203(3361).

2007. gada 8. janvārī, Satversmes 81. panta kārtībā Ministru kabinets izdarīja grozījumus Nacionālās drošības likumā, Valsts drošības iestāžu likumā un likumā „Par valsts noslēpumu”. Minētie grozījumi tika pieņemti arī Saeimā, tomēr Valsts prezidents tos neizsludināja. Saistībā ar šo grozījumu izdarīšanu sabiedrībā sākās diskusijas par to, vai Ministru kabinets nav pārkāpis 81. pantā noteiktās tiesības.

## Iespējas

Vērtējot Latvijas tiesību sistēmu, ir atzīstams, ka šobrīd vairs nepastāv tā nepieciešamība pēc Satversmes 81. panta, kuras dēļ šis pants sākotnēji Satversmē ietverts. Tas tomēr nenozīmē, ka līdzīgam regulējumam mūsdienās nevarētu būt citi mērķi, nekā sākotnējais mērķis.

Izvērtējot iespējas atjaunot Satversmē līdzīgu regulējumu, kāds sākotnēji tika ietverts 81. pantā, jāsecina, ka ir tikai viens ieguvums – Ministru kabinets var darboties kā likumdevējs situācijā, kad Saeimai ir pārtraukumi starp sesijām (un Saeimas ārkārtas sēdi nav iespējams noorganizēt) un steidzami ir jārisina kādi ārkārtas jautājumi, kas neļauj gaidīt Saeimas nākamo sesiju vai ārkārtas sēdes sasaukšanu. Tomēr faktiski šādas situācijas varētu būt ārkārtīgi reti. Līdz ar to ir apšaubāms, vai šādu mērķi patiešām var uzskatīt par leģitīmu mērķi.

Kā atsevišķs gadījums, kad varas dalīšanas principa izņēmumiem būtu leģitīms pamats, varētu būt gadījums, kad Saeima, kā norāda Satversmes tiesa, ilgstoši un būtiski tiek traucēta veikt likumdevēja funkcijas. Politiskas vai ekonomiskas krīzes, sabiedriskie nemieri, piketi vai streiki, kā arī plaša mēroga dabas katastrofas nav iemesli, kas traucētu Saeimai sanākt uz sēdēm un pildīt likumdošanas funkciju. Šāda situācija varētu rasties vienīgi kara gadījumā, ja kara darbība notiktu Latvijas teritorijā. Šādā situācijā Saeimas sēžu sanākšana varētu būt neiespējama. Ja faktiskā jurisdikcija pār valsti ir zaudēta un valsts institūcijām ir jādarbojas emigrācijā, tad Saeimai sava skaitliskā sastāva dēļ varētu rasties būtiski šķēršļi nodrošināt komisiju darbību un sanākt uz plenārsēdēm. Šādā situācijā iespējams ir pamatoti, ka Ministru kabinets uzņemas daļu no likumdevēja funkcijām. Tomēr, lai ieviestu šādu regulējumu Satversmē ir jāveic būtiska un apjomīga jautājuma izpēte, kā arī jāņem vērā konstitucionālo tiesību ekspertu viedokļi par šāda regulējuma nepieciešamību Satversmē. Par šāda regulējuma lietderību Satversmē šobrīd ir pārāgri spriest.

Atjaunojot Ministru kabineta tiesības izdot noteikumus vienlaikus ir jāatjauno ierobežojumi šo tiesību izmantošanai. Tā kā šāds regulējums ir izņēmums no varas dalīšanas principa un Latvijas pieredzē ir gadījumi, kad Satversmes tiesa ir atcēlusi 81. panta kārtībā izdotus noteikumus, tad juridiskā loģika prasa, lai ierobežojumi Ministru kabinetam izdot noteikumus ar likuma spēku būtu vēl lielāki, nekā tas bija 81. pantā. Tas nepieciešams lai izvairītos no riskiem, ka Ministru kabinets šādas tiesības varētu izmantot neatbilstoši mērķim, kā arī lai nodrošinātos pret to, ka Ministru kabinetam nav nekādu iespēju regulāri kļūt par likumdevēja aizvietotāju.

## **Riski**

Noteikumi ar likuma spēku ir savā ziņā pagaidu regulējums. Tā kā Saeimai jebkurā gadījumā arī ir jāizskata un jābalso par jau spēkā esošu regulējumu, pastāv risks, ka Saeimā noteikumus vēlreiz „nepārapstiprina” un tie zaudē spēku. Pastāv risks, ka Ministru kabinets, negaidot Saeimas apstiprinājumu sāk īstenot tiesiskās darbības, kas izriet no Ministru kabineta pieņemtā regulējuma. Ja Saeima noteikumus ar likuma spēku nepieņem kā likumus, tad ir risks pārkāpt to personu tiesisko paļāvību, kas jau sākušas izmantot piešķirtās tiesības.

Tāpat vienmēr pastāv augsts risks, ka Satversmes tiesa varētu atcelt noteikumus ar likuma spēku, jo Ministru kabinets nebūs pienācīgi novērtējis visus ierobežojumus, bet kā Satversmes tiesa jau ir norādījusi, jebkuri šādi ierobežojumi izdot noteikumus ar likuma spēku ir jāinterpretē pēc iespējas plaši, bet iespēja izdot šādus noteikumus – pēc iespējas šauri.

Pastāv risks, ka valstij varētu būt jāatlīdzina zaudējumi, kas nodarīti piemērojot vēlāk spēku zaudējušo regulējumu.

## **Secinājumi:**

Faktiski nepastāv lietderība atjaunot Satversmē tādu vai līdzīgu regulējumu, kāds bija ietverts Satversmes 81.pantā, jo:

1. vairs nepastāv leģitīmais mērķis, kādam šis regulējums sākotnēji Satversmē tika iekļauts;
2. šobrīd nav saskatāms jauns leģitīms mērķis, kādēļ šādu regulējumu būtu jāatjauno;
3. faktiskās situācijas, kad Ministru kabinets varētu izmantot tiesības izdot noteikumus ar likuma spēku ir minimālas, jo šādai tiesībai ir jānosaka stingri ierobežojumi;
4. pastāv risks, ka Ministru kabinets var kļūdīties nepieciešamībā izdot noteikumus ar likuma spēku un Saeima var tos vēlāk „nepārapstiprināt” vai arī Satversmes tiesa tos var atcelt;
5. ja noteikumi ar likuma spēku zaudē spēku, tiek pārkāpta tiesiskā paļāvībā un pastāv risks zaudējumu atlīdzībai aizskartajām personām.