

Nr.5 (600) Otrdiena, 2010. gada 2. februāris

■ Numura tēma

## Satversmes tiesas attīstītās "būtiskuma teorijas" analīze

*Vienkāršākā (un labākā) atbilde, ko Satversmes tiesa būtu varējusi sniegt uz argumentu, ka "mēs šādi rīkojamies, jo tāds bija mūsu pienākums pret Starptautisko valūtas fondu", būtu formāla: "Latvijai nav un nevar būt šādi pienākumi pret Starptautisko valūtas fondu."*

### Paparinskis Mārtiņš,

Oksfordas universitātes doktorants,

Ņujorkas universitātes programmas "Hauzeres pētījumi" (Hauser Research) zinātnieks



Foto: Boriss Koļesņikovs, "LV"

## Atbalsta vienošanās un nodomu vēstule neveido starptautiskus līgumus

Lai izvērtētu Satversmes tiesas viedokļa par aizņēmumiem nepieciešamību un pamatotību, ir jāskatās Satversmes tiesas 2009. gada 21. decembra sprieduma lietā Nr. 2009-43-01 (turpmāk tekstā - Spriedums) 30.1. punkta vieta tiesas argumentācijā. Sprieduma 25. punktā secinot, ka apstrīdētie likuma grozījumi ierobežo Satversmes 109. pantā noteiktās pamattiesības, Satversmes tiesa pievērsās tradicionālajai ierobežojuma tiesiskuma izvērtēšanai: 26. punktā norādīts, ka ierobežojumi ir noteikti ar likumu; 27. punktā atzīts, ka ierobežojumiem ir leģitīms mērķis; 28. punktā tiek formulēti tradicionālie samērīguma kritēriji (piemērotība, nepieciešamība un samērīgums *stricto sensu*); 29. punktā tiek secināts, ka ierobežojums ir piemērots leģitīmā mērķa sasniegšanai; 30. punktā izvērtēta ierobežojuma nepieciešamība (tā kā ierobežojums netika atzīts par nepieciešamu, Satversmes tiesa nevērtēja samērīgumu *stricto sensu*). Nepieciešamības perspektīva strukturē un izskaidro 30.1. punktā ietvertās analīzes apjomu, saturu un loģiku.

Šīs perspektīvas lomu var ilustrēt ar dažiem piemēriem. Plaši formulētā nobeiguma tēze - "Ministru kabineta uzņemtās starptautiskās saistības pašas par sevi nevar kalpot par argumentu Satversmes 109. pantā noteikto pamattiesību ierobežošanai" - *prima facie* ir pretrunā atzītajai praksei, ka starptautiskās saistības pašas par sevi var kalpot par pamatu pamattiesību ierobežošanai<sup>1</sup> vai pat pilnīgai atcelšanai.<sup>2</sup> Tajā pašā laikā, lasot šo tēzi samērīguma analīzes kontekstā, ir saprotams Satversmes tiesas šaurākais *ratio*: lai gan starptautiskās normas var būtiski ietekmēt dažu cilvēktiesību ierobežojuma tiesiskuma kritēriju izvērtējumu (īpaši attiecībā uz leģitīmā mērķa pastāvēšanu un piemērotiem līdzekļiem tā sasniegšanā), tās *a priori* neizslēdz prasību pēc izsmeļošanas ierobežojumu tiesiskuma pārbaudes (īpaši attiecībā uz nepieciešamību un samērīgumu *stricto sensu*). Sprieduma 30.1. punktā atbildēts uz Saeimas un Ministru kabineta argumentu par "saistībām pret starptautiskajiem aizdevējiem kā vienu no apstrīdēto normu pieņemšanas pamatojumiem". Šķiet, ka analīzes strīdīgums izriet no apstākļa, ka Saeimas un Ministru kabineta argumentam (vismaz pašas Satversmes tiesas iepriekš citētajā formulējumā) ir izplūdusi tiesiskā jēga: tas ir kas vairāk nekā nepieciešamības arguments (šis ir vismazāk ierobežojošais līdzeklis), pārklājoties ar piemērotības argumentu (šis ir vienīgais piemērotais līdzeklis), leģitīmā mērķa argumentu (šis ir ierobežojumu mērķis) un, iespējams, pat juridisko formu (šis ir ierobežojuma pamats).

Satversmes tiesa šo argumentu noraidīja divu iemeslu dēļ: pirmkārt, tādēļ, ka attiecīgie dokumenti saturiski neietvēra

prasības, ko tajos centās iekļaut Saeima un Ministru kabinets (30.1. punkta otrā - sestā rindkopa); otrkārt, tādēļ, ka dokumentu pieņemšanas forma neatbilda Satversmes noteiktajām prasībām (septītā - divdesmitā rindkopa). Pirms pievērsos otrā iemesla sīkākai analīzei, ir vietā norādīt, ka tiesas argumenta struktūra ir nedaudz savdabīga. Loģiskāk būtu bijis sākotnēji izvērtēt vienošanās atbilstību formālajām prasībām, un tikai atbilstības gadījumā pievērsties vienošanās saturam: ja vienošanās ir pēc formas nepareiza (kā tas tika atzīts), pat uz konkrēto situāciju attiecināms saturiskais tvērums nevarētu palīdzēt Saeimai un Ministru kabinetam. Spriedumu var lasīt tādejādi, ka tiesa uzskatīja par pietiekamu argumenta pirmo daļu, bet pievērsās formālajām prasībām *ex abundanti cautela*, ņemot vērā taktiski saprotamo (lai gan stratēģiski netālredzīgo) Saeimas un Ministru kabineta koncentrēšanos uz saistību fundamentālo raksturu un lomu. Tādēļ uz jautājumu par šīs analīzes nepieciešamību ir visdrīzāk jāatbild piesardzīgi apstiprinoši: lai gan tiesa būtu varējusi argumentu noraidīt saturiskās neatbilstības līmenī, pat nepievēršoties formas jautājumiem, Saeimas un Ministru kabineta uzsvars uz saistībām un to būtiskajām sekām ļauj ietvert tiesas analīzi loģiski nepieciešamajā *ratio decidendi*.

Sprieduma 30.1. punkts pamatā vērtē konstitucionāli tiesiskus varas dalīšanas argumentus. Tomēr ir grūti piekrist Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisijas (turpmāk tekstā - Komisija) 2010. gada 18. janvāra viedokļa par Saeimas apstiprinājuma nepieciešamību liela apjoma aizņēmumu saņemšanai (turpmāk tekstā - Viedoklis) 4. punktā izteiktajai tēzei, ka "šīs problēmas (starptautiski tiesiskā puse) [...] punktā Nr. 30.1. nav skartas". 30.1. punkts pirmajā teikumā iesāk analīzi no Saeimas un Ministru kabineta argumenta par "saistībām pret starptautiskajiem aizdevējiem", nobeidzot to pēdējā teikumā ar secinājumu, ka "starptautiskās saistības" nevar attaisnot pamattiesību ierobežojumu, diskusijas gaitā *en passant* norādot uz Satversmes 68. panta pirmajā daļā ietverto regulējumu par starptautiskajiem līgumiem. Starptautiski tiesiskā perspektīva strukturē tiesas analīzi, kura bez tās zaudē jēgu. Pārfrāzējot profesora Andrea Gatīni (*Andrea Gattini*) piemēru,<sup>3</sup> starptautiskās tiesības 30.1. punktā ir kā cigarešu dūmi un pelnu putekšņi šķietami tukšā istabā - pat neredzot pašu smēķētāju, viņa klātesamība ir acīmredzama. Komisija precīzi ieskicē sistēmisko perspektīvu Viedokļa 42. punktā: aizņēmuma ņemšanai nepieciešamās formālās procedūras var izrietēt vai nu no konkrētajām normām par starptautisko saistību apstiprināšanu, vai arī no abstraktākajiem principiem saistībā ar varas dalīšanu. Otrā perspektīva tiks izvērtēta nākamajā apakšnodalā, nākamajās rindkopās pievērstoties starptautiski tiesiskajai perspektīvai.

"Saistības pret starptautiskajiem aizdevējiem" šajā kontekstā diez vai var nozīmēt ko citu kā (starptautiski) tiesiskas saistības, visdrīzāk, starptautiska līguma formā. Uz jautājumu par to, vai noteikts dokuments ir starptautisks līgums (vai cita veida starptautiski saistošs pienākums, piemēram, vienpusējs akts vai starptautiskas paražas vai principa deklarācija), ir jāatbild atbilstoši tradicionālajām starptautisko tiesību avotu un starptautisko līgumtiesību normām.<sup>4</sup> Pēc Vīnes konvencijas par starptautisko līgumu tiesībām 2. panta a) punkta līgums ir "starptautiska rakstiska vienošanās starp valstīm, kuru reglamentē starptautiskās tiesības, neatkarīgi no tā, vai šī vienošanās ir ietverta vienā vai vairākos starptautiski saistītos dokumentos, kā arī neatkarīgi no tās konkrētā nolūka". Izņemot *ratione personae* ierobežojumu attiecībā uz valstīm, šī definīcija pietiekami precīzi ataino starptautiskās paražu tiesības, tādēļ tiks piemērota turpmākajā analīzē.

Viens no starptautiskajiem aizdevējiem ir Starptautiskais valūtas fonds (turpmāk tekstā - SVF). SVF aizņēmuma došanas tiesiskais regulējums ir diezgan komplekss, atspoguļojot gadu desmitus ilgu praksi attiecībā uz saistošu un nesaistošu dokumentu kompleksa interpretēšanu un piemērošanu. Būtiskākie dokumenti ir attiecīgās valsts (parasti finanšu ministra un centrālās bankas priekšsēdētāja personā) parakstīta nodomu vēstule (*Letter of Intent*) attiecībā uz reformām un valsts un SVF parakstītā atbalsta vienošanās (*Stand-By Arrangement*) par aizņēmuma ņemšanu. Jau 1972. gadā sers Džozefs Golds (*Sir Joseph Gold*), SVF galvenais jurists, atsaucoties uz SVF praksi, norādīja: "Atbalsta vienošanās un nodomu vēstule neveido starptautiskus līgumus. Nodomu vēstule ir [SVF] dalībvalsts apgalvojums, ka tā plāno īstenot noteiktu programmu, bet šī vēstule nav līgumtiesisks pienākums šo programmu īstenot. Atbalsta vienošanās ir fonda lēmums, ņemot vērā nodomu vēstuli, ar ko tiek noteikti apstākļi, kuros dalībvalsts var veikt pirkumus atbalsta vienošanās darbības periodā. [...] piekļuve resursiem atbilstoši atbalsta vienošanās noteikumiem tiks pārtraukta, ja dalībvalsts nepildīs rīcības kritērijus. Piekļuves pārtraukšana nav kā sankcija par līgumiska pienākuma nepildīšanu, tā notiek tādēļ, ka ir jāizvērtē fonda resursu jaunās izmantošanas pamatotība."<sup>5</sup>

1979. gadā sers Dž. Golds atkārtoja savu viedokli, ka "atbalsta līgums netiek uzskatīts par līgumu starp fondu un dalībvalsti, kurai tas tiek apstiprināts. Tā rezultātā dalībvalsts nespēja īstenot tos politiskos mērķus, kuru īstenošanai tika noslēgta atbalsta vienošanās, nav līguma pārkāpums".<sup>6</sup>

Nesenākā doktrīna ir apstiprinājusi šo pozīciju. Žans Marks Sorels (*Jean-Marc Sorel*) norāda, ka nodomu vēstuli un atbalsta vienošanos var lasīt vai nu kā starptautisku līgumu, vai kā divus nesaistošus (lai gan saturiski sakritīgus) aktus, piekrītot sera Dž. Golda aizstāvētajai otrajai pozīcijai.<sup>7</sup> Šai juridiskajai pieejai ir būtiskas tiesiskās sekas: nesaistoši valstu paziņojumi atšķirībā no starptautiskajiem līgumiem var būt konfidenciāli, tie nav jāpakļauj valstu konstitucionālajām procedūrām un to nepildīšanas gadījumā neiestājas starptautiski tiesiskā atbildība. Juridiski nesaistošas formas izvēle var tikt izskaidrota ar nepieciešamību iegūt tūlītēju aizņēmumu (kas varētu būt problemātiskāk iespējami sarežģītu konstitucionālo procedūru izpildīšanas gadījumā) un SVF vēlmi vienoties par delikātiem politiskiem mērķiem konfidenciālā gaisotnē.<sup>8</sup> Arī Andreass Lovenfelds (*Andreas F Lowenfeld*) piekrīt šim viedoklim, norādot, ka atbalsta vienošanās neuzliek starptautiskus pienākumus valstij to izpildīt, lai gan, ņemot vērā pragmatisko perspektīvu - iespējamo aizņēmuma pārtraukšanu -, valstij ir liela motivācija izpildīt apsolīto, it kā tas būtu saistošs pienākums.<sup>9</sup>

Ņemot vērā SVF aizņēmumu došanas procesa teleoloģiju - nodrošināt efektīvu un ātru procedūru aizņēmuma došanai ar iespējami lielāku konfidencialitāti un iespējami mazākām konstitucionālām procedūrām -, ar lielu piesardzību ir jāizturas pret argumentiem, ar kuriem tiek mēģināts ieviest jaunus starptautiskajās tiesībās saistošus pienākumus aizņēmuma došanas procedūrā. Tradicionāli aizņēmuma ņemšana no SVF tiek vērtēta no divu dokumentu kopumu perspektīvas: pirmkārt, SVF Vienošanās līguma (*IMF Articles of Agreement*) saistošās normas, it īpaši V panta trešās daļas a-c punkts, paredz dalībvalstīm tiesības noteiktos apstākļos iegūt aizņēmumu; otrkārt, nodomu vēstule un atbalsta vienošanās nesaistošā formā paredz nosacījumus, atbilstoši kuriem šīs tiesības tiek izmantotas. No juridiskā viedokļa tiesības ņemt aizņēmumu un saistības to atdot valsts iegūst, kļūstot par SVF dalībvalsti, un ar konkrēto aizņēmumu saistītie dokumenti - lai gan principiāli svarīgi aizņēmuma faktiskajai saņemšanai - neuzliek valstij jaunu starptautiski tiesisku pienākumu. Starptautisko tiesību subjektiem ir tiesības izvēlēties, viņuprāt, vispiemērotāko formu savu attiecību regulēšanai, un konkrētajā gadījumā SVF ilglaicīgā *expressis verbis* dažādos kontekstos paustā vēlme ir noslēgt tikai nesaistošu vienošanos, nevis saistošu līgumu, un lielākā daļa valstu ir (lielākoties konkludenti) tam piekritušas. Citiem vārdiem, lai gan valstis centīsies veikt apsolītās reformas, šī rīcība neizrietēs no juridiski saistoša pienākuma, bet gan no vēlmes izpildīt nosacījumus un iegūt aizņēmumu; faktiskā cēloņsakarība šajā gadījumā neliecinās par juridisku pienākumu un neradīs *sub silentio* juridisku pienākumu. Tā kā SVF aizņēmums neuzliek jauna veida starptautiskās saistības, konstitucionālās procedūras attiecībā uz starptautisko saistību uzņemšanos nebūtu piemērojamas.

Vienkāršākā (un labākā) atbilde, ko Satversmes tiesa būtu varējusi sniegt uz Saeimas un Ministru kabineta argumentu, ka "mēs šādi rīkojamies, jo tāds bija mūsu pienākums pret SVF", būtu tehniska un formāla: "Latvijai nav un nevar būt šādi pienākumi pret SVF." Tā vietā Satversmes tiesa pievērsās aizņēmuma formas analīzei, plūstoši pārejot no juridiski un analītiski nošķirtajiem priekšnosacījumiem aizņēmuma ņemšanai līdz lēmumam par aizņēmuma ņemšanu. Lai gan tiesas veiktā starptautisko finanšu struktūru analīze (vai vismaz noteiktas pozīcijas pieņemšana par premisu) būtu varējusi būt nedaudz rūpīgāka, ir jāņem vērā, ka neskaidrība par aizņēmumu juridisko dabu ir bijusi ilglaicīga un rodama visos valsts varas atzaros. Sākumpunkts Satversmes tiesas analīzei tika ielikts jau 2009. gada 11. marta Deklarācijas par Valda Dombrovska vadītā Ministru kabineta iecerēto darbību 1. punktā, kurā kā neatliekams uzdevums tika norādīta "budžeta deficīta samazināšana, pildot iepriekšējās valdības uzņemtās saistības pret Eiropas Komisiju (EK) un Starptautisko valūtas fondu (SVF), lai nodrošinātu turpmāku starptautiskā aizdevuma saņemšanu un apstādinātu ekonomikas lejupslīdi".<sup>10</sup> Uz šo Deklarācijas punktu atsaucās arī Saeima savā atbildes rakstā Satversmes tiesai.<sup>11</sup> Šādiem formulējumiem un argumentiem nav skaidra loģiska izskaidrojuma ne pēc būtības, ne pēc procesuālās loģikas.<sup>12</sup> Nav acīmredzami, ka arguments - "mēs šādi rīkojamies, jo tāds bija mūsu pienākums" - ir spēcīgāks vai tiesu pārliecinātāks par argumentu "mēs šādi rīkojamies, lai izpildītu priekšnosacījumu aizņēmuma iegūšanai". Juridiska pienākuma pastāvēšana tradicionāli netiek uzskatīta par izšķirošu kritēriju nepieciešamības izvērtēšanā.

Šī atbilde nepretendē uz pilnīgu visu aizņēmuma ņemšanas veidu analīzi. Kā jau iepriekš norādīts, šāda analīze būtu jāveic atbilstoši tradicionālajai pieejai starptautisko tiesību avotiem un normu interpretācijai. Vispirms ir jāvērtē, vai puses vispār ir vēlējušās radīt saistošas attiecības; attiecībā uz SVF un vismaz attiecībā uz analogiskajiem priekšnosacījumiem aizņēmuma ņemšanai no Eiropas Komisijas atbilde būtu negatīva. Citos gadījumos, kad nav strīda par vienošanās saistošo raksturu, būtu jāizvērtē atbilstība citiem "līguma" definīcijas kritērijiem; piemēram, ja puses ir izvēlējušās nacionālās tiesības par piemērojamām tiesībām, līgums nebūtu starptautiski tiesisks. Visbeidzot, ja konkrētā vienošanās ir starptautiska, atbilstoši Satversmes 68. panta pirmajam punktam ir jāizvērtē, vai tā "nokārto likumdošanas ceļā izšķiramus jautājumus, [un tai ir] nepieciešama Saeimas apstiprināšana".

Lai gan 30.1. punktu ir iespējams lasīt dažādi, būtu ieteicams to izprast tādā veidā, ka Satversmes tiesa nav galīgi izspriedusi, vai aizņēmuma līgumi *in toto* kārtā likumdošanas ceļā izšķiramus jautājumus. No procesuālā viedokļa šķiet, ka tiesa šo jautājumu izvērtēja *proprio motu* bez īpašiem pušu argumentiem. Priekšroka jādod praksei, ka šādus pietiekami būtiskus jautājumus tiesa galīgi izlemtu pēc pušu uzklauššanas (konkrētajā gadījumā likumdevējs varētu būt īpaši kompetents "likumdošanas ceļa" rādītājs). Ministru kabineta un Saeimas pozīciju šķietamā neskaidrība - gan terminoloģiskā attiecībā uz saistībām, gan konceptuālā attiecībā uz aizņēmuma priekšnosacījumiem un formu - noveda pie tiesiskā jautājuma izvērtēšanas no savdabīgas perspektīvas, novietojot šo Sprieduma daļu tuvu *obiter dictum* loģikai.

Satversmes tiesas izvēlēta pieeja meklēt likumdošanas ceļa robežas likumdošanas praksē, pat atstājot atvērtu tās teorētisko pamatu (vai tiešām pagājušā gadsimta vēsturiskā pieredze ļauj pozitīvi skatīties uz *ex factis jus oritur?*), liek uzdot vairākus turpmākos jautājumus. Attiecībā uz pirmskara Latvijas praksi dot likumiskus pilnvarojumus, kā norāda Komisija Viedokļa 40. punktā, vai tā ir attiecināma uz mūsdienu atšķirīgo finansiālo situāciju un integrāciju starptautiskajā ekonomikā un Eiropas Savienības kopējā tirgū? Pat ja norādītās empīriskās izmaiņas *per se* neietekmē Satversmes normu saturu,<sup>13</sup> vai likumdošanas ceļš nav jau iziets ar lēmumu pievienoties starptautiskajām organizācijām, kuru normatīvās struktūras ietvaros ir iespējams iegūt aizņēmumus? Pat ja pirmskara Latvijā bija šāda prakse attiecībā uz aizņēmumiem, vai ir pietiekama sistēmiska līdzība starp tā laika un mūsdienu vispārējām normām par budžetu un finansēm, lai varētu identificēt pieļaujamo analogiju?<sup>14</sup> Vai pēdējo 20 gadu relevantā prakse ir aprobežota tikai ar tiesas norādītajiem diviem piemēriem, kurus Komisijas Viedokļa 38. punkts pamatoti atzīst par nošķiramiem?<sup>15</sup> Šo jautājumu gaismā un ievērojot procesuālo un materiāltiesisko kontekstu, 30.1. punktu būtu ieteicams lasīt divos līmeņos: pirmkārt, kā Satversmes tiesas *proprio motu* un *obiter dictum* uzdot vispārēju jautājumu par to, vai aizņēmuma līgumi (ja tie tiešām ir "līgumi") ietilpst Satversmes 68. panta pirmajā daļā; otrkārt, kā Satversmes tiesas dotu konkrētu atbildi, ka šī aizņēmuma ņemšana no SVF un EK prasa Saeimas konceptuālu atbalstu. Lasot spriedumu no šādas perspektīvas, terminoloģiskā un argumentatīvā neskaidrība bija

pietiekama, lai Satversmes tiesa *de lege ferenda* vērstu uzmanību uz vispārējo problemātiku; atbildē uz nākamo jautājumu tiks izvērtēta konkrētās atbildes pamatotība.

## "Konceptuālā izšķiršanās" ir Saeimas kompetencē

Ja uz mirkli aizmirst Sprieduma 30.1. punktu, varētu iedomāties *bona fide* argumentu par labu tam, ka likumdevējs jau ir sniedzis savu akceptu aizņēmumu ņemšanai vismaz no SVF. Likumdevējs ir pieņēmis likumu "Par Latvijas Republikas iestāšanos Starptautiskajā valūtas fondā", paredzot 6. panta pirmajā teikumā, ka "Latvijas Republikas Finanšu ministrija ir finanšu starpniece, kā prasīts fonda Vienošanās līguma 5. panta pirmajā daļā, un tiek pilnvarota Latvijas Republikas vārdā veikt visas finanšu operācijas un darījumus, kurus pieļauj Vienošanās līguma noteikumi". Likuma par budžeta un finanšu vadību 35. pants paredz, ka "finanšu ministrs valsts vārdā var ņemt aizņēmumus gadskārtējā valsts budžeta likumā atļautajos apmēros" (pirmā daļa), ka "aizņēmumus var ņemt [...], noslēdzot aizņēmuma līgumus (trešā daļa) un īpašu regulējuma neparedzētiem apstākļiem (ceturtais daļa)". Šī paša likuma 36. panta ("Aizņēmuma vai aizdevuma pilnvarojums") pirmā daļa atkārtoti finanšu ministra pilnvarojumu, pirmajā punktā īpaši paredzot, ka ministrs "pārstāv valsti visos aizņēmuma, aizdevuma un aizdevuma nodrošinājuma līgumos". Pievienošanās SVF, paužot sistēmisku akceptu šajā struktūrā ietvertajām tiesībām un pienākumiem, pilnvarojums finanšu ministram gan attiecībā uz SVF, gan attiecībā uz aizņēmuma līgumiem, un kvantitatīvais aizņēmuma apjoma ierobežojums saistībā ar budžetu varētu liecināt par *ratione materiae* un *ratione personae* pietiekami precīzi identificējamu likumdevēja gribu.

Sprieduma 30.1. punktā izvēlēta cita pieeja, uzskatot šāda veida argumentus par tik acīmredzami nepamatotiem, ka tos nebija nepieciešamības ne īpaši atspēkot, ne arī pieminēt. *Roma locuta est - causa finita est*. Šobrīd ir jāidentificē tas normatīvais iemesls, kādēļ pastāvošais modelis bija nepilnīgs. Var iedomāties tehniska rakstura iemeslus Satversmes tiesas pozīcijai: piemēram, Likuma par budžeta un finanšu vadību 35. panta trešajā daļā runāts par aizņēmuma ņemšanu "Latvijā un ārvalstīs", kas, iespējams, varētu izslēgt starptautiskās organizācijas. Tomēr gan Sprieduma, gan Komisija Viedokļa vispārējais raksturs liecina, ka runa visdrīzāk ir par fundamentālu konstitucionālu principu, nevis teksta nepilnību. "Būtiskuma" konstitucionālās robežas var interpretēt vismaz divos veidos.

Komisijas Viedokli, līdzīgi kā Satversmes tiesas spriedumu, var lasīt dažādi.<sup>16</sup> Šķiet, ka Komisijai galvenais kritērijs būtiskuma sliekšņa (Viedokļa 29. punkts) identificēšanai ir aizņēmuma apmērs: Viedokļa 32. punktā Komisija piekrīt Satversmes tiesas sniegtajam būtiskuma vērtējumam "pēc būtības, jo šie aizņēmumi būtiski un ilgstoši ietekmē Latvijas valsts ekonomisko situāciju" (vēlreiz atkārtojot to 33. punktā), 41. punktā atsaucas uz "būtiskuma teoriju", kas, neapšaubāmi, prasa, lai Saeima apstiprinātu vienošanos par aizņēmumiem, kas būtiski un ilgstoši ietekmē Latvijas ekonomiku, un 44. punktā norāda, ka "no "būtiskuma teorijas" izriet [...] izšķiršanās par šāda mēroga aizņēmumu ņemšanu un izlietojumu". Neapstrīdami, ir iespējams lasīt Sprieduma 30.1. punktu aizņēmuma mēroga kontekstā (kā to savos jautājumos dara arī "Jurista Vārds"), rodot iespējamu tekstuālu atbalstu tiesas secinājumā, "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". Tajā pašā laikā ir iespējama arī alternatīva pieeja, kas šķietami pilnīgāk atspoguļo Satversmes tiesas *ratio decidendi* tekstu un loģiku.

Otrs iespējams Sprieduma lasījums kā kritēriju izvēlētos nevis (vai jebkurā gadījumā ne tikai) aizņēmuma summu, bet tieši SVF un EK aizņēmumiem specifiskos priekšnosacījumus aizņēmuma iegūšanai. Šai pieejai par labu runātu vairāki iemesli. Pirmkārt, tā precīzāk atspoguļo Sprieduma loģiku. Vienīgais iemesls, kādēļ Satversmes tiesa pievērsās aizņēmumu tiesiskuma analīzei, bija saistīts ar SVF un EK šķietamajām prasībām par noteiktu normu pieņemšanu. Bez tam no visiem aizņēmumiem, ko Latvija ir ņēmusi vai plāno ņemt no dažādām valstīm un starptautiskajām organizācijām, Satversmes tiesa tuvāk analizēja tikai SVF un EK aizņēmumus. Nepieciešamības un samērīguma perspektīvas *ratio decidendi* ietver tieši tiesībpolitisko nosacītību attiecībā uz iespējamo līdzekļu izvēli.

Otrkārt, šāda pieeja atbilst Sprieduma izklāstam. Vērtējot pirmskara praksi, Satversmes tiesa norāda uz konkrētiem aizņēmumu apmēriem, konstatējot iepriekš citēto "būtisko ietekmi uz valsts budžetu". *A contrario*, vērtējot jaunāko praksi un konkrētos aizdevumus, tiesa nepiemin konkrētas summas, tā vietā punkta priekšpēdējā rindkopā atzīstot "konceptuālo izšķiršanos par starptautisko aizdevumu saņemšanu un tās nosacījumiem" par "svarīgu un nozīmīgu valsts un sabiedrības dzīves jautājumu". Kontrasts starp šīm pozīcijām šķiet pietiekami skaidrs: pirmskara Latvijā konstitucionāli relevantais kritērijs varētu būt bijis aizņēmuma apjoms, bet mūsdienā Latvijā ir jāvērtē nozīmība valstij un sabiedrības. Treškārt, šāda perspektīva loģiskāk iederētos pastāvošajā tiesību sistēmā. Kā jau iepriekš norādīts, Likums par budžeta un finanšu vadību jau paredz aizņēmuma kvantitatīvo robežu noteikšanas sistēmu. Ja Spriedumā ir tikai atkārtota šī norma, tad tā pievienotā vērtība un jēga kļūst diezgan grūti ieraugāma.

Ja Spriedums tiek lasīts iepriekšējs rindkopās ieskicētajā gaismā, tiesas *ratio* kļūst loģisks un pragmatisks. Tradicionālie aizņēmumi gan pirmskara, gan mūsdienā Latvijā pamatā aprobežojas ar valsts pienākumu atdot aizņēmumu atbilstoši vienošanās nosacījumiem. Šāda rakstura aizņēmumiem varētu būt pietiekami kvantitatīvie ierobežojumi, jo būtiskākie kritēriji dažādu aizņēmumu piedāvājumu salīdzinājumā būtu tieši komerciālais izdevīgums un nepieciešamība. SVF un EK piedāvātie aizņēmumi ir kvalitatīvi atšķirīgi tieši ar nodomu vēstulēs, atbalsta vienošanās un saprašanās memorandos

ietvertajiem (tiesiski nesaistošajiem) tiesībpolitiskajiem apsolījumiem veikt noteikta rakstura reformas. Pirmā veida aizņēmumiem ir tieša un "būtiska ietekme uz valsts budžetu" (un tikai netiešāku cēloņsakarību ar aizņēmuma atdošanu nepieciešamajām reformām), bet otrā veida aizņēmumi ir arī ar tiešu ietekmi uz "valsts un sabiedrības dzīvi": apsolītās sarežģītās un smagās reformas ietekmēs gan likumdevēja un izpildvaras ieguldījumu normu radīšanā, gan sabiedrības pastāvēšanu un attīstību. Šāda veida nosacīti aizņēmumi nozīmē daudz radikālākas izmaiņas valsts un sabiedrības dzīvē - ne tikai atdošanu, tādēļ Saeimai ir jāpieņem "konceptuālā izšķiršanās" par šāda aizņēmuma ņemšanu, dodot konstitucionālo leģitimitāti neizbēgami grūtajam un pretrunīgajam reformu procesam.

Satversmes tiesas *ratio* šķiet precīzi atspoguļots 30.1. punkta priekšpēdējās rindkopas vārdkopā "konceptuālā izšķiršanās". *Prima facie*, konceptuālā izšķiršanās par kādu rīcību var notikt tikai pirms šīs rīcības sākuma. Neapšaubāmi, vislabākais risinājums būtu bijis "konceptuāls" Saeimas akts pirms sarunu sākšanas ar SVF un EK. Tajā pašā laikā šīs izšķiršanās kritēriji un saturs ir nedaudz izplūduši un "būtiskums" tiek atvasināts no tiesībpolitiskās nosacītības, kurai lielākajā daļā gadījumu likumdevējs arī ir sekojis. Ievērojot autora ne pārāk plašās zināšanas konstitucionālajās tiesībās, autoram šķiet, ka varētu pieļaut likumdevēja konkludentu akceptu "būtiskuma" kritēriju kristalizēšanās laikā un tiešu akceptu pēc Satversmes tiesas sprieduma, kā tas arī ir noticis.

Pirms tiek veidots nākotnes regulējums, *sine qua non* priekšnosacījumam būtu jābūt pilnīgai līdzšinējās prakses apzināšanai. Sekojot Satversmes tiesas autoritatīvajai norādei, vispirms ir jāveic izsmeļošs pētījums gan par pirmskara praksi un tās sistēmisko perspektīvu, gan par pēdējo 20 gadu praksi attiecībā uz aizņēmuma līgumiem.

### Saeima vairs nevar izmainīt pienākumu atdot aizņēmumu

Tā kā Saeimas pozīcija nenonāk pretrunā memoranda noteikumiem, uz jautājumu par sekām, kuras rastos, ja Saeimas lēmums būtu pretrunā līdzšinējiem saprašanās memoranda noteikumiem, ir atbildējusi tiesību prakse. Ir vieglāk norādīt uz sekām, ko šāds lēmums nevarētu radīt: tas neietekmētu ne pienākumu atdot aizņēmumu, ne nesaistošajos dokumentos paredzētos nosacījumus aizņēmuma saņemšanai (protams, ja vien otra puse piekrīt). ■

<sup>1</sup> Eiropas Cilvēktiesību tiesa ir atzinusi, ka starptautiskie pienākumi attiecībā uz valsts imunitāti var attaisnot tiesību uz taisnīgu tiesu ierobežojumu, sk.: Yang X. State Immunity in the European Court of Human Rights: Reaffirmations and Misconceptions (2003) 74 British Yearbook of International Law, p. 333; Paporinskis M. Ārvalstu vēstniecību imunitāte darba strīdu jautājumos. Jurista Vārds, 8.09.2005., Nr. 43; Fox H. The Law of State Immunity (2nd edn, Oxford University Press, Oxford 2008), p. 159-165.

<sup>2</sup> Lordu palāta ir atzinusi, ka ANO Drošības padomes VII nodaļas rezolūcija atbilstoši ANO Statūtu 103. pantam prevalē pār konfliktējošo Eiropas Cilvēktiesību konvencijas normu, R (on the Application of Al-Jedda) v Secretary of State for Defence [2007] UKHL 58.

<sup>3</sup> Gattini A. Smoking/No Smoking: Some Remarks on the Current Place of Fault in the ILC Draft Articles on State Responsibility (1999) 10 European Journal of International Law, p. 397.

<sup>4</sup> Vienna Convention on the Law of Treaties (adopted 23 May 1969, entered into force Jan. 27, 1980) 1155 UNTS 331 art 2(1)(a); Fitzmaurice M. The Identification and Character of Treaties and Treaty Obligations between States in International Law' (2002) 73 British Yearbook of International Law p. 191; Aust A. Modern Treaty Law and Practice (2nd edn, Cambridge University Press Cambridge, 2007) Chapters 2 and 3; ME Villiger, Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties (Martinus Nijhoff Publishers, Leiden / Boston 2009) p. 74-84.

<sup>5</sup> Gold J. On the Difficulties of Defining International Agreements: Some Illustrations from the Experience of the Fund, in Gold J. Legal and Institutional Aspects of the International Monetary System: Selected Essays (Washington, IMF 1979), p. 446, 465.

<sup>6</sup> Gold J. Introduction. Law, Change, and Adaptation in the International Monetary System, in J Gold, Legal and Institutional Aspects of the International Monetary System: Selected Essays (Washington, IMF 1979) p. 3, 52.

<sup>7</sup> Sorel J-M. Sur quelques aspects juridiques de la conditionnalité du F.M.I. et leurs conséquences (1996) 7 European

Journal of International Law 42, p. 46-48; cf. Sorel J-M. L'évolution des institutions financières internationales: entre redéploiement et fragilité, une restructuration systématique en chantier (2006) 52 Annuaire Français de Droit International, p. 481, 486-487.

<sup>8</sup> Sorel J-M. Sur quelques aspects juridiques de la conditionnalité du F.M.I. et leurs conséquences, p. 48-50.

<sup>9</sup> Lowenfeld A. International Economic Law (2nd edn, Oxford University Press, Oxford 2008), p. 616-617.

<sup>10</sup> 11.03.2009. Deklarācijas par V. Dombrovska vadītā Ministru kabineta iecerēto darbību 1. punkts. Pieejams: <http://www.mk.gov.lv/lv/mk/darbibu-reglamentejosie-dokumenti/valdibasd/> [skatīts 26.01.2010.].

<sup>11</sup> Saeimas 29.08.2009. atbildes raksts. Pieejams: [http://www.satv.tiesa.gov.lv/upload/atb\\_raksts\\_2009\\_43.htm](http://www.satv.tiesa.gov.lv/upload/atb_raksts_2009_43.htm) [skatīts 26.01.2010.].

<sup>12</sup> Viens iespējams izskaidrojums, kas gan balansē tuvu absurduma robežai, lasītu Ministru kabineta deklarāciju kā Latvijas gribas paudumu radīt tiesiski saistošu līgumu, ar ko Latvija cenšas atspēkot SVF konsekventi pausto gribu neradīt tiesiski saistošu līgumu. Var tikai retoriski jautāt, kādēļ šādā gadījumā Latvija vēlētos radīt tiesiski saistošu dokumentu un reizē neveiktu solus tā formalizēšanai atbilstoši nacionālo tiesību prasībām. Jebkurā gadījumā, turpmākajā praksē Latvijas oficiālajos paziņojumos vajadzētu pēc iespējas izvairīties no tādu terminu lietošanas, kuri tieši vai netieši varētu norādīt uz nodomu vēstules vai atbalsta vienošanās saistošo raksturu. Ja šāda iespēja tehniski pastāv, nebūtu nevietā arī mainīt Deklarācijas 1. punkta formulējumu.

<sup>13</sup> Autors ir kritizējis viedokli, atbilstoši kuram empīriskās pārmaiņas starptautiskajā sabiedrībā kopš Satversmes pieņemšanas laika ir bijušas tik kvantitatīvi un kvalitatīvi būtiskas, lai būtiski izmainītu Satversmē formulētos jēdzienus un to piemērošanas kritērijus, sk. pieaicinātās personas Mārta Paparinska 18.02.2009. viedoklis Satversmes tiesas lietā Nr. 2008-35-01, 5.-7. lpp (attiecībā uz suverenitāti Satversmes 2. pantā un starptautiskajām organizācijām). Satversmes tiesas spriedumu t. s. Lisabonas lietā var lasīt kā šīs perspektīvas apstiprinājumu, citējot pirmskara judikatūru un juridisko literatūru suverenitātes jēdziena izpratnes analīzei, Satversmes tiesas 07.04.2009. sprieduma lietā Nr. 2008-35-01 17. punkts.

<sup>14</sup> Tiesa izmantoja niansētu argumentu, kas ietvēra vēsturiskās interpretācijas un intertemporālās analogijas elementus, tomēr būtu iespējams piesardzīgi vadīties no vispārējiem funkcionālās metodes principiem salīdzinošajās tiesībās, sk.: Paparinskis M. Piezīmes par vides tiesībām: Vērtējot Senāta spriedumu lietā Nr. SKA-255. (2006) Jurista Vārds, 7.11.2006., Nr. 44, piezīmes pie 32.-36. vēres; Michaels R. The Functional Method of Comparative Law, in Reimann M. and Zimmermann R. (eds), The Oxford Handbook of Comparative Law (Oxford University Press, Oxford 2006).

<sup>15</sup> Autors nav pilnībā izpētījis aizņēmuma līgumu praksi. Prima facie un aprobežojoties ar neformāli anekdotisku perspektīvu, varētu pastāvēt noteikts līgumu daudzums, kas liecinātu par pretējo praksi tai, uz kā balstījās Satversmes tiesa.

<sup>16</sup> Ārkārtīgi cienot Komisijas locekļu individuālo un kolektīvo zinātību konstitucionālajās, Eiropas Savienības un starptautiskajās tiesībās un apbrīnojot juridiskās analīzes meistarību, ko droši vien pilnībā spēj uzsvērt tikai šāds jaunvārdiem piepildīts, daiļrunīgs un gandrīz vai dzejisks teksts, no estētiskā viedokļa varētu iebilst pret kursīva lietojumu: rets kursīvs rāda domas skaidrību, bet pārāk biežs kursīvs zaudē šo iedarbību un sāk nomākt argumentu, un diemžēl ir brīži, kad intelektuāli aizrautais Viedokļa lasītājs jūtas tuvāks otrajai varbūtībai. Bez tam autors nav pilnībā pārliecināts, ka Viedokļa 39. punktā lietotais jēdziens *pre factum* precīzi ataino Komisijas domu. Vismaz šī autora parasti lietotajā latīņu valodas vārdnīcā leksēma *pre* nav norādīta; ja ar to ir domāts prievārds *prae*, tad tas parasti tiek lietots vietas, nevis laika nozīmē un biežāk tiek saistīts ar ablatīvu, nevis akuzatīvu, CT Lewis, A Latin Dictionary (Oxford University Press, Oxford, 1991) 1410. Konkrēto nozīmi var precīzāk izteikt vai nu ar klasiskajiem *ante hoc factum* un *ante factum*, *ibid.* 128, vai ar modernāko *ex ante*.