

Latvijas Satversmes tiesas spriedums par Lisabonas līguma ratifikāciju Latvijā

Tēzes

Jānis Pleps,

Mg.iur. summa cum laude

1. Satversmes tiesas spriedums lietā Nr. 2008-35-01 ir pirmais spriedums Satversmes tiesas praksē, kurā vērtēta Latvijas dalības Eiropas Savienībā satversmība. Satversmes tiesa spriedumā sniegusi analīzi par Lisabonas līguma regulējumu, relevanto Satversmes normu apskatu, kā arī konstitucionālo procedūru analīzi.

2. Latvijas konstitucionālās tiesības tradicionāli raksturo maksimāla atvērtība starptautiskajām tiesībām un ciešai dažādu valstu sadarbībai kopīgu mērķu sasniegšanai. Šādā kontekstā jāraugās arī uz Satversmes tiesas pieeju Latvijas dalībai Eiropas Savienībā.

Jau 2000. gada 4. septembra Satversmes tiesas tiesnešu atsevišķajās domās iespējamā dalība Eiropas Savienībā tika uzņemta kā neapšaubāms Latvijas valsts mērķis, kurš rada noteiktas sekas Latvijas likumdevēja un tiesību piemērotāja darbā, kā arī atbilst Latvijas konstitucionālajām tradīcijām.

Likumsakarīgi, ka arī analizējamajā spriedumā Satversmes tiesa nav nedz apšaubījusi Latvijas dalības Eiropas Savienībā satversmību, nedz īpaši akcentējusi kādus dalības nosacījumus. Lai arī spriedumam pievienotas viena tiesneša atsevišķās domas, arī tajās nepieņemama Satversmes tiesas vairākuma viedoklim saistās ar citiem sprieduma aspektiem.

3. No iepriekšminētās metodoloģiskās pieejas izriet arī sprieduma argumentācijas konsekvences. Spriedumā nav ietvertas plašas teorētiskas atkāpes par valsts funkcionēšanu Eiropas Savienības ietvaros vai suverenitātes modernajām izpausmēm. Sprieduma mērķis nav risināt jautājumu par to, kad Latvija zaudē savu valstiskumu, bet skaidrot Latvijas konstitucionālās procedūras tādējādi, lai tiktu nodrošināts Latvijas pilsoņu kopuma atbalsts Latvijas dalībai Eiropas Savienībā.

Līdz ar to no konstitucionālo tiesību perspektīvas ir nozīmīga spriedumā iekļautā konstitucionālo procedūru analīze, kādā veidā tiek nodrošināta Latvijas dalība Eiropas Savienībā.

4. Latvijas dalības jautājumi Eiropas Savienībā lielākoties risināti Satversmes 68.pantā. Ar 2003. gada 8. maija grozījumiem Satversmē ietverta parlamentārā procedūra, kādā veidā Saeima piekrīt Latvijas dalībai Eiropas Savienībā, kā arī procedūras Latvijas pilsoņu kopuma viedokļa noskaidrošanai.

4.1. Dalība Eiropas Savienībā Latvijas konstitucionālajās tiesībās ieviesta kā konstitucionāla ranga jautājums, proti, gan Saeimai, gan pilsoņu kopumam attiecīgais jautājums būtu jālemj konstitucionālās procedūras ietvaros.

Attiecībā uz Saeimu konstitucionālais likumdevējs šo konsekvenci ievērojis (sal. Satversmes 68. panta otro daļu ar Satversmes 76. pantu). Tas Satversmes tiesai ļāvis atzīt, ka Saeimas likumi par Satversmes 68. panta otrajā daļā minēto starptautisko līgumu apstiprināšanu ir konstitucionāla ranga akti, kuriem ir vienāds juridiskais spēks ar Satversmes normām, kas neietilpst Satversmes konstitucionālajā pamatā.

Attiecībā uz Latvijas pilsoņu kopuma pieņemtajiem lēmumiem konstitucionālais likumdevējs nav ievērojis konsekvenci, paredzot lēmuma pieņemšanai nevis

konstitucionālo procedūru, bet vienkāršās likumdošanas kvorumu un balsu vairākumu (proti, attiecīgais lēmums tiek pieņemts nevis Satversmes 79. panta pirmās daļas, bet Satversmes 79. panta otrās daļas kārtībā). Tas var radīt Satversmes sistēmas saskaņotas funkcionēšanas defektus, kuri jau ieskicēti spriedumam pievienotajās atsevišķajās domās.

4.2. Satversmes 68. panta ceturtdaļa paredz īpatnēju konstitucionālo procedūru gadījumos, kad notikušas būtiskas izmaiņas Latvijas dalības Eiropas Savienībā nosacījumos. Šādā gadījumā pēc 50 deputātu priekšlikuma var tikt rīkota tautas nobalsošana.

Attiecīgā Satversmes norma konstruēta samērā mīklaini, un Satversmes tiesas spriedums ne līdz galam spējis atrisināt teorētiskās diskusijas par šīs normas piemērošanas iespējām. Satversmes tiesa spriedumā atkārtojusi konstitucionālo tiesību teorijā paustās atziņas par šo normu, izvairoties no pretrunu normas konstrukcijā skaidrošanas.

Lai varētu piemērot Satversmes 68. panta ceturtdaļas procedūru, nepieciešams, lai vienlaicīgi būtu būtiskas pārmaiņas dalības nosacījumos, kā arī šādu nobalsošanu pieprasītu vismaz 50 Saeimas deputāti.

Satversme parasti nesasaista tautas nobalsošanas esenciālu nepieciešamību kādā lēmuma pieņemšanai (sal.: Satversmes 77. un 78. pants) un noteikta subjekta pieprasījumu (sal.: Satversmes 72. un 48. pants) vienotā sistēmā. Ja ir esenciāla nepieciešamība rīkot tautas nobalsošanu par attiecīgo jautājumu, tad tā notiek automātiski. Ja kādam subjektam tiek piešķirtas tiesības ierosināt tautas nobalsošanu, tā uzskatāma par fakultatīvu procedūru. Konstitucionālais likumdevējs vienā normā apvienojis automātiskās un fakultatīvās procedūras elementus.

Fakultatīvās tautas nobalsošanas procedūras Satversmē parasti tiek ietvertas, lai mazinātu parlamenta varu, proti, pakļautu parlamenta viedokli pilsoņu kopuma gribai. Šādu tautas nobalsošanu ierosināšana parasti tiek piešķirta vai nu Saeimas mazākumam, vai citiem valsts varas orgāniem. Savukārt 50 Saeimas deputāti ir pārāk liels skaits, lai attiecīgo tiesību varētu uzskatīt par Saeimas mazākuma rīcībā esošu mehānismu, kādā veidā kontrolēt parlamentārā vairākuma īstenoto valsts ārpolitiku. Tā drīzāk ir parlamentārā vairākuma tiesība izlemt fundamentālu valsts dzīves jautājumu (sal.: Satversmes 51. pants).

Šādā kontekstā nepieciešama Satversmes 68. panta ceturtdaļas jēgas skaidrošana. Satversmes tiesa pamatoti nepiekrīta pieteikuma iesniedzēju piedāvātajai šīs normas reducēšanai līdz automātiskai procedūrai: ja ir būtiskas izmaiņas, tad obligāti rīkojama tautas nobalsošana. Tajā pašā laikā spriedumā nav sniegta šīs procedūras funkcionēšanas priekšnoteikumi, lai to nevajadzētu uzskatīt par „tukšu normu”.

Satversmes tiesas rīcībā bija Eiropas Kopienų tiesas tiesneša Egila Levita atzinums par sagatavotajiem Satversmes 68. panta grozījumiem. Šajā atzinumā tiesnesis Levits ietvēris interesantu attiecīgās konstitucionālās normas interpretāciju. Attiecīgā procedūra nav jāaplūko iekšpolitiski, bet gan ārpolitiski, proti, „Latvija ar to sev rezervētu papildus tiesības (pēc tam, kad tās valdība jau būtu piekritusi attiecīgajam pamatlīguma grozījumam) tomēr vēl bloķēt visu pārējo dalībvalstu akceptētās līguma izmaiņas.” Diemžēl tiesa spriedumā nav paudusi savu attieksmi pret šo viedokli.

Das Urteil des Satversmes tiesa zur Ratifizierung des Vertrags von Lissabon in Lettland¹

Thesen

Jānis Pleps,

Mg.iur. summa cum laude

1. Das Urteil des Satversmes tiesa in der Rechtssache Nr. 2008-35-01 ist das erste Urteil in der Rechtsprechung des lettischen Verfassungsgerichts, das sich mit der Verfassungsmäßigkeit der Mitgliedschaft Lettlands in der Europäischen Union befasst. Das Verfassungsgericht nimmt in dem Urteil eine Analyse des Regelwerks im Vertrag von Lissabon vor, behandelt die einschlägigen Normen der Satversme und prüft das verfassungsrechtliche Verfahren zur Ratifikation des Vertrages in Lettland.

2. Traditionell erscheint das lettische Verfassungsrecht als in höchstem Maße offen für den Einfluss des internationalen Rechts und für eine enge zwischenstaatliche Zusammenarbeit zur Verfolgung gemeinsamer Ziele. In diesem Kontext muss man auch die grundsätzlichen Auffassungen des Satversmes tiesa ueber die Mitgliedschaft Lettlands in der Europäischen Union einbeziehen.

Bereits in abweichenden Meinungen zum Urteil vom 04.09.2000 [2000-03-01] wurde die mögliche Mitgliedschaft Lettlands in der Europäischen Union als ein unbestreitbares Ziel des Staates Lettland aufgefasst, das bestimmte Auswirkungen auf die Arbeit des lettischen Gesetzgebers und des Rechtsanwenders nach sich zieht und zugleich mit den Verfassungsüberlieferungen Lettlands im Einklang steht.

Entsprechend hat das Satversmes tiesa in dem Urteil von 2009 weder die Verfassungsmäßigkeit der Mitgliedschaft Lettlands in der Europäischen Union in Frage gestellt noch irgendwelche Bedingungen für die Mitgliedschaft besonders hervorgehoben. Zwar ist dem Urteil eine abweichende Meinung beigefügt, die Meinungsunterschiede zur Mehrheit des Verfassungsgerichts beziehen sich jedoch auf andere Aspekte des Urteils.

3. Der beschriebene methodologische Standpunkt hat auch Konsequenzen für die Argumentation des Urteils. Das Urteil enthält keine breiten theoretischen Ausführungen über das Funktionieren des Staates in der Europäischen Union oder über die modernen Ausprägungen der Souveränität. Das Urteil zielt nicht darauf, die Frage zu beantworten, wann Lettland seine Staatlichkeit verliert, sondern darauf, das verfassungsrechtliche Verfahren in Lettland so zu klären, dass die Unterstützung der Gesamtheit der lettischen Bürger für die Mitgliedschaft Lettlands in der Europäischen Union gesichert wird.

Deswegen ist aus der verfassungsrechtlichen Perspektive die im Urteil enthaltene Analyse des verfassungsrechtlichen Verfahrens im Hinblick auf die Frage bedeutsam, in welcher Art die Mitgliedschaft in der Europäischen Union gewährleistet wird.

4. Die durch die Mitgliedschaft Lettlands in der Europäischen Union aufgeworfenen Fragen werden größtenteils in Art. 68 der Satversme behandelt. Durch Verfassungsänderung vom 8.05.2003 wurden in die Satversme Regelungen über das parlamentarische Verfahren, in dem die Saeima ihre Zustimmung zur Mitgliedschaft in der Europäischen

¹ Aus dem Lettischen übersetzt von *Līga Ziediņa*.

Union abgegeben hat, sowie zu dem Verfahren, in dem man die Meinung der lettischen Bürger klärt, aufgenommen.

4.1. Die Frage nach der Mitgliedschaft in der Europäischen Union ist im lettischen Verfassungsrecht als eine auf verfassungsrechtlicher Ebene anzusiedelnde Frage eingeführt worden, d.h., dass sowohl die Saeima als auch die Bürger diese Frage im Rahmen eines verfassungsrechtlich geregelten Verfahren entscheiden müssen.

In Bezug auf die Saeima hat der verfassungsrechtliche Gesetzgeber die aus diesem Ansatz fließenden Anforderungen umgesetzt (vgl. Art. 68 II i. V. mit Art. 76 der Satversme). Davon ausgehend konnte das Satversmes tiesa urteilen, dass die von der Saeima beschlossenen Gesetze über die Ratifizierung der in Art. 68 II der Satversme genannten völkerrechtlichen Verträge Rechtsakte mit Verfassungsrang sind, welche dieselbe juristische Kraft wie diejenigen Normen der Verfassung haben, die nicht zu dem Kern der Verfassung gehören.

In Bezug auf die von den Bürgern Lettlands zu treffenden Entscheidungen hat der verfassungsrechtliche Gesetzgeber diese Anforderungen nicht beachtet. Er hat für diese Entscheidung nicht die an Verfassungsänderungen zu stellenden Verfahrensvoraussetzungen vorgesehen, sondern das für die einfache Gesetzgebung gültige Quorum und eine entsprechend bestimmte Entscheidungsmehrheit (d.h., die Entscheidung kommt nach Art. 79 II und nicht nach Art. 79 I der Satversme zustande). Das kann das harmonische Zusammenwirken des verfassungsrechtlichen Systems der Satversme stören, wie schon in der abweichenden Meinung aufgezeigt wird.

4.2. Art. 68 IV der Satversme sieht ein spezielles verfassungsrechtliches Verfahren in den Fällen vor, in denen wesentliche Änderungen in den Bedingungen der Mitgliedschaft Lettlands in der Europäischen Union stattgefunden haben. In diesem Fall kann eine Volksabstimmung abgehalten werden, wenn dies von 50 Abgeordneten beantragt wird.

Die Struktur der genannten Verfassungsnorm ist einigermaßen rätselhaft, und das Urteil des Satversmes tiesa hat den theoretischen Diskussionen über die Anwendungsmöglichkeiten dieser Norm kein Ende bereiten können. Das Satversmes tiesa hat in dem Urteil schon in der Theorie des Verfassungsrechts formulierte Deutungen über diese Norm wiedergegeben, ohne sich zu den Widersprüchen im Aufbau dieser Norm zu äußern.

Damit das in Art. 68 IV der Satversme genannte Verfahren Anwendung findet, müssen wesentliche Änderungen in den Bedingungen der Mitgliedschaft Lettlands in der Europäischen Union stattfinden; zugleich muss eine Volksabstimmung von mindestens fünfzig Abgeordneten der Saeima beantragt werden.

In der Regel verknüpft die Satversme nicht die Notwendigkeit einer Volksabstimmung für eine Entscheidung (vgl. Art. 77 und Art. 78 der Satversme) mit der Voraussetzung eines Antrags eines konkreten Subjekts (vgl. Art. 72 und Art. 48 der Satversme). Wenn eine Notwendigkeit besteht, eine konkrete Frage der Volksabstimmung zu unterwerfen, gilt das ohne weitere Voraussetzungen. Wenn einem Subjekt das Recht eingeräumt wird, eine Volksabstimmung vorzuschlagen, dann ist dies als fakultatives Verfahren anzusehen. In dieser einen Norm hat der verfassungsrechtliche Gesetzgeber Elemente des automatischen und des fakultativen Verfahrens vereinigt.

Die fakultativen Volksabstimmungsverfahren der Satversme sind in der Regel aufgenommen worden, um die Macht des Gesetzgebers zu verringern, d.h., die Meinung

des Parlaments dem Willen der Bürger unterzuordnen. Derartige Rechte zum Vorschlag einer Volksabstimmung werden in der Regel der Minderheit des Parlaments oder anderen Organen der Staatsleitung eingeräumt. Die Zahl von fünfzig Abgeordneten ist jedoch zu hoch, um das Vorschlagsrecht als einen der Minderheit zur Verfügung gestellten Mechanismus zur Kontrolle der Außenpolitik der Parlamentsmehrheit zu betrachten. Eher ist es als ein ein Recht aufzufassen, mit der die Mehrheit des Parlaments eine Entscheidung über wesentliche Fragen des Staatslebens treffen kann (vgl. Art. 51 der Satversme).

In diesem Kontext ist es notwendig, den Sinn des Art. 68 IV der Satversme zu klären. Das Satversmes tiesa hat mit Recht der von den Antragstellern vertretenen Reduzierung dieser Norm auf ein automatisches Verfahren in dem Sinne „falls wesentliche Änderungen vorliegen, muss unbedingt eine Volksabstimmung stattfinden“ nicht zugestimmt. Zugleich findet man in dem Urteil keine Vorgaben für ein funktionsfähiges Verfahren, um diese Norm nicht als eine „leere Hülse“ betrachten zu müssen.

Dem Satversmes tiesa lag ein Gutachten des Richters am Europäischen Gerichtshof Egils Levits zur Vorbereitung der Ergänzung des Art. 68 der Satversme vor. In diesem Gutachten hat Richter Levits eine interessante Auslegung dieser Verfassungsnorm dargestellt. Danach muss man das genannte Verfahren nicht innenpolitisch, sondern außenpolitisch betrachten, d.h. „Mit diesem Verfahren behält sich Lettland ein zusätzliches Recht vor (nachdem die Regierung schon der Änderung der Gründungsverträge zugestimmt hat), Vertragsänderungen, die von den anderen Mitgliedstaaten akzeptiert sind, dennoch noch zu blockieren“. Leider hat das Gericht sich im Urteil nicht zu dieser Auffassung geäußert.