
KONSTITUCIONĀLĀS TIESĪBAS

Papildināts un pārstrādāts izdevums

Jānis Pleps | Edgars Pastars | Ilze Plakane



Jānis Pleps, Edgars Pastars, Ilze Plakane. Konstitucionālās tiesības

Papildināts un pārstrādāts izdevums
Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2014. – 448 lpp.

Korektores Liēna Henke, Agija Kalme
Māksliniece Dita Pence
Maketētājs Kornēlijs Briedis

© Jānis Pleps, 2014
© Edgars Pastars, 2014
© Ilze Plakane, 2014
© Signe Terihova, Rādītāji, 2014

© Latvijas Vēstnesis, 2014

Izdevējs  LATVIJAS VESTNESIS

Bruņinieku iela 41, Rīga, LV-1011
tālr. 80006000

ISBN 978-9984-840-29-1

III. Izpildvaras sistēma un valsts pārvaldes organizācija Latvijā

Valsts kompetence Satversmē izsmeļoši tiek sadalīta starp valsts varas orgāniem (pilsoņu kopums, Saeima, Valsts prezidents, Ministru kabinets, Valsts kontrole, Satversmes tiesa un tiesas), kuri īsteno Latvijas Republikas kā sākotnējās juridiskās personas tiesībspēju, to izveidotām institūcijām (tiešās pārvaldes iestādēm vai atbalsta iestādēm), kas uzskatāmas par valsts orgānu rīcībspējas pagarinājumu, kā arī ar likumu vai uz likuma pamata izveidotām atvasinātu publisko tiesību juridiskām personām, kurai katrai ir savs orgāns, kas īsteno tās rīcībspēju. Nevar būt valsts kompetences, kas nav piešķirta kādam valsts varas orgānam. Izpildvaras funkcija ar Satversmi galvenokārt ir nodota Ministru kabineta kompetencē. Izpildvaras funkciju īstenošana ir Ministru kabineta galvenais uzdevums, turklāt tik apjomīgs uzdevums, ka Ministru kabinets var izveidot pārvaldes iestādes un deleģēt tām daļu no savas kompetences, ar padotības mehānisma palīdzību paturot kontroli un atbildību par deleģēto uzdevumu izpildi.¹¹⁹¹ Satversmes tiesa ir secinājusi, ka likumdevēja griba, pieņemot Satversmes 58.pantu, bija apvienot visu pārvaldes sistēmu, nedalot tās institūcijas padotības pakāpēs un līmeņos.¹¹⁹²

Valsts pārvaldes iekārtas likuma 6.pants paredz valsts pārvaldes vienotības principu. Atbilstoši šā likuma 6.pantam valsts pārvalde ir organizēta vienotā hierarhiskā sistēmā. Neviena iestāde vai pārvaldes amatpersona nevar atrasties ārpus šīs sistēmas. Valsts pārvaldes vienotības princips nepieciešams, lai nodrošinātu Ministru kabineta kontroli pār visu izpildvaras funkciju īstenošanu. Atbilstoši Satversmei Ministru kabinets ir konstitucionālais izpildvaras nesējs Latvijas Republikā.¹¹⁹³ Līdz ar to izpildvaras funkcija ir nodota Ministru kabineta kompetencē, lai gan atsevišķas izpildvaras darbības nolūkā nodrošināt varas dališanu var būt piešķirtas arī citām konstitucionālajām institūcijām. Var secināt, ka tās izpildvaras darbības, kuras nav nodotas citām konstitucionālajām institūcijām, ietilpst Ministru kabineta kompetencē un tas ir atbildīgs par to īstenošanu.¹¹⁹⁴

¹¹⁹¹ Levits E. Valsts un valsts pārvaldes juridiskā struktūra. *Jaunā Pārvalde*, 2002, Nr.1(31), 2.–8.lpp.

¹¹⁹² Satversmes tiesas 1999.gada 9.jūlija sprieduma lietā Nr.04-03(99) secinājumu daļas 2.punkts.

¹¹⁹³ Satversmes tiesas 2006.gada 16.oktobra sprieduma lietā Nr.2006-05-01 15.3.punkts.

¹¹⁹⁴ Turpat, 10.4.punkts.

Izpildvaras funkciju īstenošana ir tik apjomīgs uzdevums, ka Ministru kabinets viens pats ar to nevar tikt galā. Tādēļ Satversme paredz, ka Ministru kabinets var izveidot valsts pārvaldes iestādes un deleģēt tām daļu no savas kompetences, ar padotības mehānisma palīdzību paturot kontroli un atbildību par deleģēto uzdevumu izpildi.¹¹⁹⁵ Valsts pārvaldes iestādes īsteno izpildvaras administratīvās (valsts pārvaldes) funkcijas, kas kopā ar Ministru kabineta īstenojamajām izpildvaras politiskajām funkcijām veido Ministru kabinetam ar Satversmi nodoto kompetenci izpildvaras jomā. Lai Ministru kabinets varētu uzņemties politisku atbildību par visas tam nodotās kompetences īstenošanu izpildvaras jomā, ir nepieciešama valsts pārvaldes padotība Ministru kabinetam, proti, Ministru kabineta rīcībā jābūt tādiem tiesiskiem mehānismiem, kas nodrošinātu pienācīgu valsts pārvaldes iestāžu darbību.¹¹⁹⁶ Lai īstenotu šos pamatprincipus, Satversmes 58.pants noteic, ka Ministru kabinetam ir padotas valsts pārvaldes iestādes. Valsts pārvaldes vienotība un padotība Ministru kabinetam lielā mērā izriet no Satversmē ietvertā parlamentārisma principa. Parlamentārisma izveidošanās vēsturiski nozīmēja monarha varas ierobežojumu un parlamenta politisko kontroli pār izpildvaru. Lai varētu šo kontroli efektīvi īstenot, bija nepieciešama valdības politiskā atbildība par visu izpildvaru. Savukārt tas automātiski nozīmēja valsts pārvaldes iestāžu padotību valdībai, lai valdībai būtu pieejami tiesiski mehānismi, kādā veidā īsteno parlamentārā vairākuma politiku.¹¹⁹⁷ Līdz ar to "parlamenta priekšā atbildīgais ministru kabinets ir vienīgais aktīvais augstākais izpildu varas orgāns, caur ko tiek nodibināta izpildu varas vienība valstī".¹¹⁹⁸

Valsts pārvaldes hierarhija likumā noteiktajā kārtībā balstās uz diviem galvenajiem juridiskajiem instrumentiem, proti, pakļautību un pārraudzību, kam paralēli var pastāvēt arī tādi palīginstrumenti kā dienesta uzraudzība, disciplinārā vara, atskaites un ziņojumi, pārbaudes tiesības, devolūcijas tiesības, tiešā rīkojuma tiesības un instrukciju, vadlīniju izdošanas tiesības, kā arī parlamentārās informācijas un kontroles tiesības.¹¹⁹⁹ Hierarhijas pastāvēšanas pamatuzdevumi ir nodrošināt pārvaldes

¹¹⁹⁵ Levits E. Valsts un valsts pārvaldes juridiskā struktūra. *Jaunā Pārvalde*, 2002, Nr.1(31), 2.–8.lpp.

¹¹⁹⁶ Satversmes tiesas 2006.gada 16.oktobra sprieduma lietā Nr.2006-05-01 11.punkts.

¹¹⁹⁷ Mucenieks P. Ministru atbildības institūts vēsturiskās attīstības gaitā. *Tieslietu Ministrijas Vēstnesis*, 1922, Nr.5, 216.–228.lpp.

¹¹⁹⁸ Dišlers K. Dažas piezīmes pie Latvijas Republikas Satversmes projekta (tieša likumdošana un valsts prezidents). *Tieslietu Ministrijas Vēstnesis*, 1921, Nr.4/6, 147.lpp.

¹¹⁹⁹ Levits E. Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija. *Latvijas Vēstnesis*, 2002. 26.jūnijs, Nr.95(2670).

leģitimitāti, vadības vienkāršību un pats būtiskākais – tiesiskuma principa ievērošanu. Šī principa ievērošana visā valsts pārvaldē nodrošina efektīvu kontroli no tiesas puses un pārvaldes paškontroli. Tādējādi tiek nodrošināta leģitimitācijas ķēde “vēlētājs – parlaments – valdība – pārvalde”. Pakļautības gadījumā augstākai iestādei ir tiesības gan dot rīkojumu zemākai iestādei, gan pārbaudīt un atcelt vai grozīt zemākas iestādes lēmumu, tomēr tiešās pārvaldes ietvaros iespējama arī pārraudzība. Pārraudzības gadījumā augstākai iestādei ir tiesības *post factum* pārbaudīt un atcelt vai grozīt zemākas iestādes lēmumu vismaz tad, ja tas ir prettiesisks, vai arī prettiesisks bezdarbības gadījumā izdot rīkojumu pieņemt lēmumu. Taču šī ir pārraudzības minimālā forma, jo iespējams arī pārraudzības saturu paplašināt, to tuvinot pakļautības saturam, proti, paredzot tiesības arī iecelt vai atcelt zemākas iestādes vadītāju vai citus darbiniekus.¹²⁰⁰ Nav izslēdzama iespēja, ka iestāde vienlaikus atrodas pakļautībā un pārraudzībā, kas iespējams tad, ja iestāde vienlaikus īsteno autonomo kompetenci un darbojas kā augstākas iestādes izpildiestāde, piemēram, valsts pārvaldes iestāde, ja tas paredzēts likumos vai Ministru kabineta noteikumos, var pilnvarot pašvaldības pildīt atsevišķas valsts pārvaldes iestāžu funkcijas, nosakot to izpildes kārtību un uzraugot šo funkciju izpildi.¹²⁰¹

Demokrātiskā tiesiskā valstī vara tiek sadalīta tādējādi, lai tiktu sasniegti varas dalīšanas mērķi, kas savukārt pieļauj atkāpes no varas dalīšanas principa formālas īstenošanas.¹²⁰² Valsts vara, kas tiek īstenota ar valsts iestāžu starpniecību, tiek sadalīta atkarībā no katras institūcijas kompetences. Ne vienmēr iestāžu kompetence pilnībā ietilpst tikai vienā no trim valsts varas atzariem, un institūcijai paralēli vienas varas funkciju īstenošanai var paredzēt kompetenci piedalīties citas varas funkciju īstenošanā. Valsts varas dalīšana institucionālā līmenī neizslēdz viena varas atzara funkciju nodošanu institūcijām, kas ietilpst citā valsts varas atzarā.¹²⁰³

Satversmes 55.pants noteic, ka Ministru kabinets sastāv no ministru prezidenta un viņa aicinātiem ministriem. Tādā veidā kabinets iegūst savu praktisko veidolu, kas tieši attiecas arī uz padotības īstenošanu valsts pārvaldē. Padotība Ministru kabinetam izpaužas padotībā tiem, no kā sastāv kabinets. Latvijā ministrijas ir organizētas pēc reālās sistēmas, kur

¹²⁰⁰ Levits E. Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija. *Latvijas Vēstnesis*, 2002. 26.jūnijs, Nr.95(2670).

¹²⁰¹ Turpat.

¹²⁰² Satversmes tiesas 2006.gada 16.oktobra sprieduma lietā Nr.2006-05-01 10.punkts.

¹²⁰³ Turpat, 14.punkts.

katras ministrijas pārziņā ietilpst noteikta valsts pārvaldes nozare (resors) visas valsts mērogā. Tāda veida sistēma Eiropā izveidojās pēc franču revolūcijas.¹²⁰⁴ Ministriju skaitu un to nosaukumus ietver Ministru kabineta iekārtas likumā.¹²⁰⁵ Savukārt ministrijas nolikumu, kur norādītas tās funkcijas un galvenie uzdevumi, struktūra, tās pakļautībā un pārraudzībā esošās iestādes, pieņem Ministru kabinets. Ministrija ir attiecīgās valsts pārvaldes nozares augstākā iestāde, kas ir tieši pakļauta ministram, kurš vada tās darbu. Ministrija un tās darbinieki valststiesiskā izpratnē ir ministra palīgi. Ministrs par savas ministrijas atbildību ir politiski atbildīgs Saeimai.

Valsts pārvaldes iekārtas likums nosaka Ministru kabinetam padotās valsts pārvaldes institucionālo sistēmu un valsts pārvaldes darbības pamatnoteikumus. Saskaņā ar Valsts pārvaldes iekārtas likumu valsts pārvalde (institucionāli un funkcionāli) dalās tiešajā un pastarpinātajā pārvaldē. Pirmā ir tāda pārvalde, kur visas institūcijas pieder pie sākotnējās publisko tiesību juridiskās personas "Latvijas Republika", bet otrās ir visas tās institūcijas, kas juridiski pieder pie visām pārējām publisko tiesību juridiskajām personām.

Tiešās pārvaldes iestādes (arī ministrijas) nav juridiskas personas, lai gan deviņdesmito gadu beigās daudzas iestādes mēdza uzskatīt par juridiskajām personām. Juridiskās personas statuss nav nepieciešams, lai iestāde varētu noregulēt privāttiesiskas attiecības.¹²⁰⁶ Tiešās pārvaldes iestādes atrodas Ministru kabineta locekļa padotībā – pakļautībā vai pārraudzībā, arī tad, ja padotība noteikta Ministru kabinetam kopumā un tiek izvēlēts atbildīgais Ministru kabineta loceklis. Padotību parasti īsteno ar ministrijas starpniecību, bet retos gadījumos nosaka arī citu tiešās pārvaldes iestādi padotības īstenošanai (piemēram, īpaši izveidotu iestādi, lai pārraudzītu lielu skaitu citu, mazāku iestāžu). Tiešās pārvaldes iestāde pārstāv Latvijas Republiku kā sākotnējo juridisko personu. Savstarpēji strīdi tiesā starp šīm iestādēm nav iespējami un pieļaujami, tai skaitā par līgumu neizpildi. Tiešās pārvaldes iestāde tiek izveidota un tās kompetenci galvenokārt nosaka normatīvais akts – nolikums. Šādām iestādēm nav nepieciešama reģistrācija, kā tas ir privāto tiesību juridiskajām personām.

¹²⁰⁴ Mikainis Z. Ministrija. Grām.: *Juridisko terminu vārdnīca*. Rīga: Nordik, 1998, 159.lpp.

¹²⁰⁵ Pleps J. Vai ministru var iecelt 81.panta kārtībā. *Jurista Vārds*, 2003. 28.janvāris, Nr.4(262).

¹²⁰⁶ Satversmes tiesas 2006.gada 16.oktobra sprieduma lietā Nr.2006-05-01 20.punkts.

Kompetences savstarpēja līgumiska deleģēšana starp šādām iestādēm nav pieļaujama. Augstāka amatpersona var koordinēt to darbību vai pārņemt pilnvaras. Ja tiešās pārvaldes iestādes pakļautas dažādiem ministriem, darbības koordinācijai mēdz slēgt starpresoru vienošanās. Satversmes tiesa ir norādījusi, ka nav pieļaujama tāda situācija, ka zaudējumu atlīdzība tiktu maksāta no tiem valsts budžeta līdzekļiem, kas iestādei piešķirti tās darbības nodrošināšanai, jo par valsts iestādes saistībām atbild Latvijas Republika.¹²⁰⁷

Attiecībā uz pastarpināto pārvaldi jāatzīmē, ka šeit prioritāra ir šo institūciju autonomija (autonoma kompetence). Atbilstoši tiesību zinātnē atzītajam publisko tiesību pašpārvaldes autonomais subjekts rodas valsts varas rīcības rezultātā – to pamatā nodibina ar likumu, tam ir juridiskas personas statuss, tam ir publiska, bet sava nošķirta manta. Minētajam subjektam ir piesaiste pie personām, un šī piesaiste pamatojas uz atrašanos minētā subjekta sastāvā – personas, kas veido minēto subjektu, tiek komplektētas vai nu pēc teritoriālā kritērija (arī pašvaldības), vai arī pēc citiem, neteritoriāliem kritērijiem, piemēram, pēc piederības kādai profesijai, amatam, zinātnei un tamlīdzīgi.¹²⁰⁸ Līdz ar to pastarpināto pārvaldi veido atvasinātas publisko tiesību juridiskās personas un to izveidotas iestādes. Atvasinātas publisko tiesību juridiskas personas veidošanai jābūt paredzētai likumā tieši vai netieši. Atvasinātas publisko tiesību juridiskās personas veido profesionālajai, teritoriālajai vai ekonomiskajai autonomijai, piemēram, brīvo profesiju pārstāvjiem, pašvaldībai, universitātei vai līdzekļu pārvaldībai publiskā nodibinājumā. Turklāt to pārraudzība var ļoti atšķirties vai būt citādākā formā (piemēram, attiecībā uz brīvo profesiju organizācijām). Ja uz atvasināto publisko tiesību juridisko personu attiecina Valsts pārvaldes iekārtas likumā noteikto pārraudzības mehānismu, tas īstenojams atšķirīgi, jo pārraudzība pār tiešās pārvaldes iestādi un atvasināto publisko tiesību juridisko personu atšķiras tās autonomās kompetences dēļ. Atvasināta publisko tiesību juridiskā persona var būt citas šādas personas pārraudzībā. Ieteicams, ka likums nosaka detalizētāku pārraudzības kārtību. Atvasinātai publisko tiesību juridiskajai personai parasti ir savs patstāvīgs budžets un sava manta (arī kapitāla daļas un akcijas), tai skaitā lai atbildētu par nodarītajiem zaudējumiem. Tomēr var

¹²⁰⁷ Satversmes tiesas 2006.gada 20.decembra sprieduma lietā Nr.2006-12-01 21.punkts.

¹²⁰⁸ Muciņš L. Publisko iestāžu klasifikācijas modelis. *Likums un Tiesības*, 2000, Nr.4(8), 101.–102.lpp.

pastāvēt izņēmumi. Atvasinātai publisko tiesību juridiskajai personai ir lēmējorgāns – parasti koleģiāla institūcija. Lēmējorgāni var būt arī vairāki, ar norobežotu kompetenci, piemēram, valsts augstskolām. Atvasināta publisko tiesību juridiskā persona var izveidot arī savas iestādes. Praksē pastāv dažādi juridiski risinājumi atvasinātas publisko tiesību juridiskās personas nolikuma apstiprināšanai, proti, tas var būt gan likums, gan Ministru kabineta noteikumi, gan pašvaldības saistošie noteikumi, gan iekšējs normatīvs akts, tomēr ieteicamā formā būtu nolikumu apstiprināt pašam atvasinātas publisko tiesību juridiskās personas lēmējorgānam. Atvasināta publisko tiesību juridiskā persona var īstenot gan autonomo kompetenci, gan uzdoto (deleģēto) tiesās pārvaldes iestādes kompetenci, vienlaikus esot dažādās padotības attiecībās.

Jau parlamentārisma veidošanās un nostiprināšanās laikā izrādījās, ka visas valsts pārvaldes iestādes nav iespējams pilnībā padot valdībai. Atsevišķos gadījumos bija nepieciešams veidot iestādes, kuras nav padotas valdībai un savas funkcijas īsteno neatkarīgi. Tādēļ ir pamatots tiesību zinātnē izteiktais apgalvojums, ka modernas valsts funkcionēšana prasa atsevišķu institūciju izveidošanu, kuras neiekļaujas klasiskajā valsts varas dalīšanas sistēmā.¹²⁰⁹ Kā viena no pirmajām šādām institūcijām konstitucionālisma praksē iezīmējās valsts kontrole jeb revīzijas palāta. Kā rakstījis Kārlis Dišlers, “Valsts kontrole nav administratīva iestāde; tā ir īpatnēja patstāvīga iestāde, kurai uzticēta īpatnēja funkcija, un pēc šīs funkcijas mēs varam aplūkojamo iestādi nosaukt par kontroles iestādi. Mums jāpierod pie ieskats, ka līdzās likumdevējam, administratīvām un tiesu iestādēm tagadējās valstīs pastāv arī īpatnējas kontroles iestādes”.¹²¹⁰ Kārlis Dišlers arī norādīja, ka sākotnēji valsts kontrole bijusi izpildvarā ietilpstoša valsts pārvaldes iestāde, taču modernās tiesiskās valstīs tā kļuvis par patstāvīgu valsts varas orgānu ar savu īpatnēju funkciju.¹²¹¹ Lai fiksētu valsts kontroles jeb revīzijas palātas īpašo stāvokli, jau 20.gadsimta sākumā šī institūcija bieži vien tika nostiprināta konstitūcijā kā neatkarīga iestāde. Piemēram, Satversmes 87.pants paredz, ka Valsts kontrole ir neatkarīga koleģiāla iestāde. Savukārt Lietuvas 1922.gada konstitūcijas 92.pants nostiprināja valsts kontroliera pienākumu sekot līdzi valsts ienākumiem un izdevumiem, kā arī valsts īpašumiem un saistībām.

¹²⁰⁹ Prokop K. *Polish Constitutional Law*. Białystok: Temida 2, 2011, p.175.

¹²¹⁰ Dišlers K. *Ievads Latvijas valststiesību zinātnē*. Rīga: A.Gullbis, 1930, 195.–196.lpp.

¹²¹¹ Turpat, 195.lpp.

Pēc Otrā pasaules kara Eiropā līdzīga neatkarība tika paredzēta centrālajām bankām. Lai novērstu politiķu ietekmi uz monetāro politiku un nodrošinātu cenu stabilitāti, kuras postošās sekas uzskatāmi parādīja Lielās depresijas pieredze, centrālajām bankām tika piešķirts neatkarīgs statuss. Tas nozīmē, ka politiskās valsts varas nevar ietekmēt naudas emisijas, kredītēšanas un banku sektora kontroles jomu. Teorijā atzīts, ka šāds mehānisms ļauj nodrošināt nacionālo valūtu noturību un cenu stabilitāti, kas rada priekšnoteikumus valstu ekonomiskajai izaugsmei.¹²¹² Centrālo banku neatkarība ir tik nozīmīgs ekonomikas stabilitātes un attīstības faktors, ka to īpaši paredz Eiropas Savienības pamatlīgumi. Līguma par Eiropas Savienības darbību 127.pants paredz Eiropas Centrālo banku sistēmu, kuras galvenais mērķis ir uzturēt cenu stabilitāti. Tiesību zinātnē atzīts, ka Eiropas Centrālo banku sistēmas izveide nozīmē līdz tam nepieredzētu monetārās suverenitātes deleģēšanu no nacionālā uz pārnacionālo līmeni. Savukārt tas uzliek par pienākumu dalībvalstīm uzturēt savas nacionālās centrālās bankas, kuru neatkarība netiek apšaubīta.¹²¹³ Lielākoties centrālo banku neatkarība tiek nodrošināta, tās statusu un funkcijas nosakot valstu konstitūcijās. Polijas 1997.gada konstitūcijas 227.pants noteic, ka Polijas Nacionālā banka ir valsts centrālā banka, kurai ekskluzīvas tiesības izdot naudu un nodrošināt monetāro politiku. Savukārt Igaunijas 1992.gada konstitūcijas 111.pants paredz, ka Igaunijas bankai ir tiesības izdot Igaunijas valūtu. Igaunijas bankai jāregulē valūtas aprite un jānodrošina nacionālās valūtas stabilitāte.

Līdzās valsts kontrolei jeb revīzijas palātai un centrālajai bankai Eiropas valstīs kā neatkarīga institūcija tiek veidots arī ombuds jeb pilnvarotais cilvēktiesību aizsardzībai. Šis institūcijas uzdevums ir nodrošināt cilvēktiesību aizsardzību un uzraudzīt, vai izpildvara neaizskar personas cilvēktiesības.¹²¹⁴ Kā interesants vērtējams apstāklis, ka Baltijā ombuda institūciju kā pirmā pēc Skandināvijas valstu parauga ieviesa Igaunija autoritārā režīma laikā. Igaunijas 1938.gada konstitūcijas 47.pants paredzēja justīcijas kanclera institūciju, kura pienākumos ietilpa pārbaudīt valsts institūciju izdoto aktu likumību.

¹²¹² Баренбойм П.Д., Гаджиев Г.А., Лафитский В.И., Май В.А. *Конституционная экономика*. Москва: Юстицинформ, 2006, с.395–397.

¹²¹³ Drēviņa K. Centrālo banku neatkarība: pašmērķis vai instruments. *Jurista Vārds*, 2009. 24.novembris, Nr.47(590).

¹²¹⁴ Кутрис Г. Защита прав человека – существенная функция Конституционного суда и Правозащитника Латвии. Grām.: *Constitutional Justice in the New Millenium*. Almanac. Erevan: Njhar, 2007, pp. 74–77.

Līdz ar to mūsdienu demokrātiskā valstī nav iespējama visu izpildvaras funkciju nodošana valdībai un tai padotajām valsts pārvaldes iestādēm. Atsevišķa valsts pārvaldes sfēra var tikt izņemta no valdības kompetences un nodota patstāvīgai valsts iestādei, ja tiek konstatēts, ka šajā jomā valdībai padota valsts iestāde nespēs nodrošināt pienācīgu pārvaldību.¹²¹⁵ Šādos gadījumos likumdevējs parasti attiecīgo iestādi pakļauj tieši savai kontrolei, izņemot to no izpildvaras sistēmas, vai arī veido kā neatkarīgu iestādi. Tādējādi iespējams panākt, ka kādu jomu regulē depolitizēta un pilnībā neatkarīga institūcija.¹²¹⁶

Balstoties uz vēsturisko pieredzi ar valsts kontroles jeb revīzijas palātas un centrālās bankas neatkarības nostiprināšanu, tās veidojot kā valsts varas orgānus un konstitūcijas tekstā *expressis verbis* nostiprinot to neatkarību un funkcijas, daudzas valstis tiecas visas neatkarīgās institūcijas noteikt konstitūcijā. Latvijas gadījumā ir izvēlēta cita pieeja – attiecīgo institūciju neatkarība tiek nodrošināta likumdošanas ceļā, ņemot vērā, ka Satversmes 57.pants uztic likumdevējam noteikt valsts iestāžu savstarpējās attiecības valsts varas īstenošanā. Latvijas Republikas 7.Saeimas Juridiskās komisijas priekšsēdētājs Linards Muciņš parlamentārajās debatēs akcentēja likumdevēja lomu šādu neatkarīgo institūciju izveidošanā: “Un dzīve ir to pierādījusi, un Eiropas attīstība to ir pierādījusi, ka pēc Otrā pasaules kara ir veidojušās vesela rinda institūciju, konkrēti tās sauc par autonomām iestādēm, kuras neatrodas valdības pakļautībā, bet tai pat laikā par tām ir pieņemti atsevišķi likumi, un tās realizē attiecīgu sabiedrības uzdevumu. Un tai pašā laikā, lai tās būtu neatkarīgas no valdības, tām ir dotas diezgan savdabīgas un plašas pilnvaras.”¹²¹⁷

Arī Satversmes tiesa uzsvēra, ka atsevišķu neatkarīgo institūciju statusu nepieciešams nodrošināt likumdošanas ceļā, Saeimai izšķiroties par šāda regulējuma nepieciešamību. Satversmes tiesa norādīja, ka Satversme pilnvaro Saeimu veidot neatkarīgās institūcijas gadījumos, kad citādi nav iespējams nodrošināt pienācīgu pārvaldību. Tāpat Satversmes tiesa norādīja, ka demokrātiskā valstī atsevišķu valsts pārvaldes iestāžu atbrīvošana no padotības Ministru kabinetam nodrošina pienācīgu pārvaldību tādās

¹²¹⁵ Satversmes tiesas 2006.gada 16.oktobra sprieduma lietā Nr.2006-05-01 16.3.punkts.

¹²¹⁶ Sajó A. *Limiting Government. An Introduction to Constitutionalism*. Budapest: Central European University Press, 1999, pp.202–203.

¹²¹⁷ Latvijas Republikas 7.Saeimas rudens sesijas 2002.gada 19.septembra sēdes (3.sēde) stenogramma.

pārvaldes jomās, kas saistītas ar citu valsts iestāžu darbības kontroli, cenu stabilitātes nodrošināšanu, kā arī noteiktu brīvību aizsardzību un interešu izlīdzināšanu.¹²¹⁸

Tajā pašā laikā Satversmes tiesas spriedumā ir noteiktas arī stingras likumdevēja rīcības brīvības robežas. Pirmkārt, nav pieļaujama tādu neatkarīgo institūciju veidošana, kurām piešķirtās funkcijas ir iespējams tikpat efektīvi īstenot arī Ministru kabineta padotībā esošai iestādei. Otrkārt, pastāv izpildvaras jomas, kurās nedrīkst tikt veidotas neatkarīgās institūcijas. Demokrātiskā republikā principiāli svarīga ir parlamentāra kontrole, kas tiek īstenota ar atbildīgas valdības starpniecību, pār bruņotajiem spēkiem un valsts drošības iestādēm. Treškārt, Saeimai, veidojot patstāvīgu valsts iestādi, jānodrošina atbilstoša šīs iestādes demokrātiskā leģitīmācija, kā arī likumā jāiestrādā efektīvi iestādes darbības uzraudzības mehānismi.¹²¹⁹ Lai arī Satversmes tiesas formulētā neatkarīgo institūciju veidošanas doktrīna ir precīzi formulēta, šādu institūciju veidošana joprojām ir izņēmums no valsts pārvaldes vienotības un būtu pieļaujama gadījumos, kad nav iespējams citādi nodrošināt pienācīgu pārvaldību attiecīgajā izpildvaras jomā. Tāpat ir minētas jomas, kurās nav pieļaujama neatkarīgu institūciju veidošana, un noteiktas kvalitatīvas prasības šādu institūciju veidošanā. Satversmes tiesas pozīciju akceptējis arī likumdevējs, Ministru kabineta iekārtas likuma 2.panta otrajā daļā paredzot savas pilnvaras: "Saeima ar likumu var nodot izpildvaras īstenošanu atsevišķās jomās arī citām institūcijām, kuras nav padotas Ministru kabinetam, bet kuru darbības uzraudzībai likumā ir noteikti efektīvi mehānismi."

Tomēr praksē iezīmējas tendence, ko varētu raksturot kā izpildvaras fragmentēšanos. Arvien biežāk valsts pārvaldes iestādes vēlas panākt neatkarīgas institūcijas statusu arī jomās, kur šādu institūciju veidošana nav nepieciešama, lai atbrīvotos no valdības politiskās kontroles un varētu rīkoties neatkarīgi. Papildus tam atsevišķās Eiropas valstīs veidojas līdz šim nezināmas institūcijas, kuras uzņemas jaunus pienākumus. Piemēram, Ungārijas konstitūcijas 44.pants paredz speciālu Budžeta padomi, kuras uzdevums ir atbalstīt parlamenta likumdošanas aktivitātes un pārbaudīt valsts budžeta sabalansētību. Ņemot vērā, ka Ungārijas 2011.gada konstitūcija piešķir Budžeta padomei tiesības izvērtēt valsts budžeta projekta

¹²¹⁸ Satversmes tiesas 2006.gada 16.oktobra sprieduma lietā Nr.2006-05-01 16.3.punkts.

¹²¹⁹ Turpat.

atbildību konstitūcijā formulētajiem fiskālās politikas principiem, šai institūcijai pēc būtības paredzētas veto tiesības, kas ierobežo valdības un parlamenta rīcības brīvību valsts ienākumu un izdevumu plānošanas procesā.

Mūsdienās ir arvien grūtāk izpildvaru definēt kā vienotu un hierarhisķi organizētu valsts pārvaldes iestāžu sistēmu, kas padota konstitucionālajam izpildvaras nesējam. Nozīmīgās un sabiedrības interesēm būtiskās jomās tiek veidotas neatkarīgas iestādes, kuras tieši nav padotas parlamentārā vairākuma un valdības politiskajai gribai. Attiecīgās institūcijas savas jomas pārzina autonomi, balstoties uz profesionālajām zināšanām un ilgtermiņa skatījumu uz attiecīgās jomas attīstību. Šāda sistēma ietekmē arī demokrātijas principa īstenošanu, jo vēlētajiem, izvēloties konkrētus politiskos piedāvājumus, arvien grūtāk ietekmēt attiecīgo jomu pārvaldīšanu. Tā kā šīs jomas tiek pārvaldītas autonomi no likumdevēja un valdības politiskās varas, vēlēšanu ceļā vairs nav iespējams ietekmēt šajās jomās pieņemamos lēmumus. Līdz ar to izpildvara modernā demokrātiskā valstī ir fragmentēta, vairākas būtiskas jomas izslēdzot no politiskās kontroles un nododot profesionālu tehnokrātu pārziņā. Savukārt tas droši vien prasītu pārvērtēt klasisko valsts varas dalīšanas principa izpratni, jo valdība vai prezidents kā konstitucionālais izpildvaras nesējs vairs neatspoguļo īsteno lēmumu pieņemšanas mehānismu.

IV. Ministru atbildība

Konstitūcija uzliek ministriem solidāru un individuālu atbildību par savu darbību. Ministru atbildības institūts veidojies absolūtās monarhijas laikos. Ministri tad bija monarha kalpi, tie izpildīja monarha rīkojumus, par kuru izpildi atbildēja monarham. Monarhs pēc sava ieskata varēja ministrus sodīt vai atlaist no amata. Dažkārt pat ministram nebija tiesību atteikties no amata izpildīšanas, ja monarhs vēlējās, lai ministrs turpina pildīt savus pienākumus.¹²²⁰ Anglijas parlamentārisms radīja ministru juridisko atbildību parlamentam – XIV gs. parlaments iegūst tiesības tiesāt ministrus par viņu darbības pārkāpumiem. Šādas ministra atbildības nepieciešamība izrietēja no monarha neatbildības.

¹²²⁰ Mucenieks P. Ministru atbildības institūts vēsturiskās attīstības gaitā. *Tieslietu Ministrijas Vēstnesis*, 1922, Nr.5, 216.lpp.