



**LATVIJAS
UNIVERSITĀTE**
ANNO 1919



JURIDISKĀS ZINĀTNES TEORĒTISKIE UN PRAKTISKIE PROBLĒMJAUTĀJUMI

Juridiskās zinātnes doktorantu un
zinātniskā grāda pretendentu
III zinātniski praktiskās konferences
rakstu krājums

Juridiskās zinātnes teorētiskie un praktiskie problēmjaudājumi. Juridiskās zinātnes doktorantu un zinātniskā grāda pretendentu III zinātniski praktiskās skonferences rakstu krājums. Rīga : LU Akadēmiskais apgāds, 2012, 294 lpp.

Redkolēģija:

prof. **Valentija Liholaja**

prof. **Jānis Rozenfelds**

prof. **Juris Bojārs**

prof. **Sanita Osipova**

asoc. prof. **Jautrīte Briede**

Literārā redaktore *Ruta Puriņa*

Maketu un vāka dizainu veidojusi *Andra Liepiņa*

Visi krājumā ievietotie raksti ir recenzēti.

Pārpublicēšanas gadījumā nepieciešama Latvijas Universitātes atļauja.

Citējot atsauce uz izdevumu obligāta.

© Latvijas Universitāte, 2012

ISBN 978-9984-45-583-9

VALSTS GALVAS AKTI UN AR TIEM SAISTĪTIE PROBLĒMJAUTĀJUMI

Simona Doriņa

Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes doktorante

Demokrātisku valstu konstitūcijas valsts galvai paredz noteikta apjoma pilnvaras, kuras tā citastarp īsteno ar aktu izdošanu. Taču valsts galvas aktu izdošanas prakse atklāj ne tikai to satura un formas daudzējādību, bet arī atsevišķus problēmjautājumus, kuri rakstā tiek aplūkoti. Raksta mērķis ir analizēt valsts galvas aktus, kas pakļauti tiesas kontrolei.¹ Noteiktā mērķa sasniegšanai raksta autore izvirza vairākus uzdevumus. Pirmkārt, precizēt valsts galvas lomu aktu izdošanā. Otrkārt, noteikt valsts galvas aktu atšķirību iemeslus. Treškārt, konstatēt valsts galvas aktu loku, kas ir pakļauti tiesas kontrolei. Rakstā ar formāli juridiskās analīzes, tiesību salīdzinošo un vēsturiskās analīzes metodi tiek aplūkots parlamentāru republiku normatīvais regulējums un tiesu prakse, kā arī tās sasaiste ar Latvijā spēkā esošo normatīvo regulējumu.

Atslēgvārdi: akti, valsts galvas akti, administratīvie akti, kontrasignācija, atbildība.

1. Valsts galvas loma aktu izdošanā

Pirmkārt, autores ieskatā nepieciešams aplūkot jautājumu par to, vai valsts galvas akti ir vienprātīgi vērtējami kā tikai valsts augstākās amatpersonas izdoti akti. Lai gan šis jautājums varētu šķist mazsvarīgs, tomēr, aplūkojot valsts galvai piešķirto pilnvaru apjomu, var konstatēt, ka daļa šo pilnvaru īstenojamas ar cita valsts varas atzara līdzdarbošanos.

Daudzos gadījumos valsts institūcijas var atrisināt uzdevumus, tikai sadarbojoties ar kādu citu valsts institūciju. Kooperatīvas metodes nepieciešamas, lai apvienotu dažādu valsts institūciju lietpratību, ievērotu noteiktas intereses un kontrolētu.² Vairumā demokrātisku valstu konstitūciju ir paredzētas vairākas valsts galvas pilnvaras, taču tās ierobežotas ar nosacījumu, ka aktiem, lai tie stātos spēkā, ir nepieciešama atbildīgā ministra kontrasignācija³. Kontrasignācija (līdzparaksts) ir tāds tiesību institūts, kuram piemīt trejāda nozīme. Proti, tas apliecina to, ka valsts galvas akts pieņemts atbilstoši noteiktās procedūras kārtībā. Vairumam valsts galvas aktu kontrasignācija ir nepieciešama, lai šie akti „stātos spēkā”. Vienlaikus šis institūts ir cieši saistāms ar prezumpciju par to, ka valsts galva nav politiski atbildīgs.⁴ Šādas valsts varu līdzdarbības nepieciešamības piemērs bija prasība pēc kontrasignācijas konstitucionālajā monarhijā: monarha izdotie dokumenti ieguva

¹ Sk. Doriņa S. Tiesu kompetence Valsts prezidenta aktu izvērtēšanā. Latvijas Universitātes 70. konferences rakstu krājums „Inovāciju juridiskais nodrošinājums”. Rīga: LU Akadēmiskais apgāds, 2012, 214.–223. lpp.

² Čipeliuss R. Vispārējā mācība par valsti. Rīga: AGB, 1998, 77. lpp.

³ Kontrasignācija (lat. val. contra ‘pret’, signare ‘parakstīt’, ‘apzīmēt’, ‘apzīmogot’) nozīmē valsts galvas akta līdzparakstīšanu, ko veic Ministru prezidents vai atbildīgā resora ministrs. Sk. Būmanis A., Dišlers K., Švābe A. Latviešu Konversācijas vārdnīca. Rīga: A. Gulbja apgādis, Nr. 9, 1933, 17514.–17516. lpp.

⁴ Баглай М. В., Туманов В. А. Малая энциклопедия конституционного права. Москва: БЕК, 1998, с. 226–227; sk. Doriņa S. Prezumpcija par valsts galvas politisko neatbildību. *Latvijas Universitātes žurnāls Nr. 2. Juridiskā zinātne. Tiesību zinātnes nākotnei – 1*. Rīga: Latvijas Universitāte, 2011, 41.–50. lpp.

spēku tikai tad, ja tos bija kontrasignējis attiecīgais ministrs. Arī demokrātiskās konstitūcijās ir prasība par kontrasignāciju valsts galvas izdotajos dokumentos.⁵

Termins „akts” iztulkojams kā katrs juridisks darījums.⁶ Akts salīdzinājumā ar terminu „rikojumi” ir ievērojami plašāks jēdziens. Rikojums vispirms ietver jēdzienu par rikojumā paustās juridiskās gribas zināmu brīvību. Rikojums ir tikai tāds juridisks darījums, kurš sevī ietver pavēli, aizliegumu attiecībā uz administratīvu iestādi, pilsoni vai amatpersonu.⁷ Tas norāda, ka, izdodot rikojumu, vismaz sākotnēji ir nepieciešams valsts galvas gribas izpaudums, kas ir būtisks rikojuma spēkā stāšanās priekšnosacījums. Tas vien, ka Valsts prezidenta akts ir izdots rikojuma formā, vēl nav noteicošais prasībai pēc kontrasignācijas.⁸ Tikai izvērtējot rikojuma saturu, var secināt, vai ir nepieciešams atbildīgā ministra līdzparaksts.

Tā kā par valsts galvas aktiem politisko atbildību uzņemas viņa aktu līdzparakstījušais ministrs vai ministri, tiesību zinātnē ir neskaids jautājums par to, vai valsts galvas akti ir vērtējami kā viņa izdoti (pieņemti) akti. Vērtējot Latvijas Valsts prezidenta lomu valstī, Latvijas Universitātes profesors K. Dišlers savulaik atzinis, ka Valsts prezidenta vārdā izdotie un ministra kontrasignētie akti, par kuriem kontrasignējušais ministrs arī uzņemas atbildību, pēc būtības neesot vairs Valsts prezidenta akti, bet pirmām kārtām ministra akti. Līdz ar to patiesībā šie akti esot divu valsts varas orgānu – ministra un Valsts prezidenta – akti.⁹

Taču prezumējot to, ka ministra atbildība par valsts galvas aktu ļauj to dēvēt par akta izdevēju, netiktu ņemti vērā divi apstākļi. Pirmkārt, šie akti tiek izdoti, pamatojoties uz valsts galvas pilnvarām, kas noteiktas konstitūcijā. Līdz ar to tikai valsts galvai ļauts izdot šādus aktus, jo tie nodrošina tādu valsts galvas pilnvaru īstenošanu, kuras noteiktas konstitūcijā. Otrkārt, valsts galvas akts pēc būtības ietver viņa gribas izpaudumu. Aktā ietilpst valsts galvas akcepts noteiktai darbībai vai arī piekrišana aktā ietvertajai informācijai. Pakļaujot valsts galvas aktus kontrasignācijai, tiek nodrošināts tas, ka akta saturs tiks izpildīts. Vienlaikus tas apliecina valsts galvas un izpildvaras viedokļa saskaņotību.

Tādējādi akti, kurus valsts galva izdod (pieņem), īstenojot konstitūcijā noteiktās pilnvaras, vērtējami kā valsts galvas, nevis līdzparakstījušā ministra akti.

2. Valsts galvas aktu tiesiskais pamats un to atšķirības

Savulaik valsts galva un viņa izdots akts tika atzīts par visas taisnības avotu.¹⁰ Tika uzskatīts, ka viņa rīcību nevar nodēvēt par nepareizu vai sliktu, jo viņam nav varas kaut ko nepareizi darīt.¹¹ Taču, ierobežojot valsts galvas varu, tika mainīta arī izpratne par valsts galvas varu, ko īsteno arī ar valsts galvas aktu palīdzību.

⁵ Cipeliuss R. Vispārējā mācība par valsti. Rīga: AGB, 1998, 77. lpp.

⁶ Dišlers K. Latvijas valsts varas orgāni un viņu funkcijas. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2004, 121.–123. lpp.

⁷ Turpat, 122. lpp.

⁸ Konstitucionālo tiesību komisijas 2010. gada 10. maija viedoklis par Valsts prezidenta funkcijām Latvijas parlamentārās demokrātijas sistēmas ietvaros, 47.–48. lpp. Pieejams: http://www.president.lv/images/modules/items/Viedoklis_10maijs.pdf (skatīts 11.06.2012.).

⁹ Dišlers K. Latvijas valsts varas orgāni un viņu funkcijas. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2004, 116. lpp.

¹⁰ Dišlers K. Ministru kontrasignācija monarhijā un republikā. Tieslietu Ministrijas Vēstnesis, Nr. ¾, 1923, 98.–107. lpp.

¹¹ Adler J. Constitutional and administrative law, third edition. London: Macmillan Press Ltd, 1999, p. 235.

Mūsdienās tiesiskā bāze, uz kuras pamata tiek izdoti valsts galvas akti, ir attiecīgās valsts konstitūcija vai arī atsevišķos gadījumos likumu kopojums¹², no kura var izsecināt valsts galvas pilnvaras. Valsts galvas pilnvaru apjoms var būt atšķirīgs dažādu valstu modeļos. Šīs pilnvaras bieži ir sasaistītas ar kontrasignācijas institūtu, tāpēc var atšķirties arī valsts galvas atbildības apjoms. Prezidentālā republikā¹³ (piemēram, Amerikas Savienotajās Valstīs) Valsts prezidenta ietekme saistāma ar plašām pilnvarām, kuru dēļ iezīmējas valdības atbildība Valsts prezidentam. Valsts prezidents vienlaikus ir valsts galva un valdības vadītājs.¹⁴ Savukārt pusprezidentālā¹⁵ valsts modelī, kāds ir, piemēram, Francijas Republikā, valdībai ir divi faktiskie vadītāji. Valsts prezidents izpildvaras augstāko vadību daļa ar valdības vadītāju, kam ir ciešas saites ar parlamentu. Turpretī parlamentārā republikā atbildība par prezidenta darbību tiek uzlikta valdībai.¹⁶

Atšķirības arī konstatējamas tajā, cik lielu daļu valsts galvas aktu ir pakļautas ministru kontrasignācijai. Piemēram, no Lietuvas Republikas Konstitūcijas 85. panta¹⁷ izriet, ka kontrasignācijas institūtu piemēro salīdzinoši minimāli. Proti, izpildvaras vadītāja vai ministra līdzparaksts nepieciešams tikai pāris gadījumos: Lietuvas un ārvalstu diplomātisko pārstāvju akreditācijā, militāro pakāpju piešķiršanā, ārkārtas stāvokļa noteikšanā un Lietuvas pilsonības piešķiršanā. Tāpēc Lietuvas prezidentam ir visnotaļ plašas tiesības izdot aktus bez ministra līdzparaksta. Savukārt Igaunijas Republikas Konstitūcijā Valsts prezidenta funkcijas nosauktas 78. pantā, taču tikai Konstitūcijas 109. pantā ietverts kontrasignācijas institūts attiecībā uz Valsts prezidenta izdotiem rīkojumiem ar likuma spēku. Šiem rīkojumiem jābūt parlamenta priekšsēdētāja un Ministru prezidenta līdzparakstītiem. Čehijas Valsts prezidentam arī Konstitūcija¹⁸ piešķir diezgan plašas pilnvaras, jo daudzus valstij nozīmīgus lēmumus viņš var pieņemt vienpersoniski bez kontrasignatūras. Piemēram, viņam ir tiesības iecelt amatā izpildvaras un tiesu varas augstākās amatpersonas bez parlamenta akcepta.

Diezgan plašs valstiski svarīgu jautājumu loks nodots Francijas prezidenta kompetencē. Francijas Republikas Konstitūcijas 19. pants¹⁹ noteic, ka Valsts prezidenta aktiem jābūt kontrasignētiem no Ministru prezidenta vai, kur nepieciešams, no atbilstošiem ministriem. Šā institūta piemērošanas izņēmumu gadījumi noteikti 1875. gada konstitūcijā. Šie gadījumi ietver dažādus Valsts prezidenta aktus, piemēram, Ministru prezidenta nozīmēšanu (Konstitūcijas 8. panta pirmais teikums), Valsts prezidents pēc valdības priekšlikuma var pakļaut referendumam jebkuru valdības likumprojektu (*billu*) (Konstitūcijas 11. pants), Valsts prezidents

¹² Balodis R. Konstitucionālo tradīciju īpatnības Apvienotajā Karalistē. Likums un Tiesības, 2004, maijs, 6. sēj., Nr. 5 (57).

¹³ Sk. Ikstens J. Instrukcionāli mehānismi atbildīgas politikas veicināšanai Latvijā: Satversmes reformas priekšlikumu politoloģisks novērtējums. Rīga: Sorosa fonds Latvija, 2001. Pieejams: http://www.politika.lv/temas/politikas_process/3349/ (skatīts 13.06.2012.).

¹⁴ Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. Москва: Норма, 2003, с. 224.

¹⁵ Sk. Duverger M. A new political system model: Semi-presidential government. European Journal of Political Research, vol. 8, 1980, p. 166.

¹⁶ Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. Москва: Норма, 2003, с. 224.

¹⁷ Constitution of the Republic of Lithuania. Pieejams: http://www.lrkt.lt/Documents2_e.html (skatīts 13.06.2012.).

¹⁸ Constitution of the Czech Republic. Pieejams: <http://www.senat.cz/informace/zadosti/ustava-eng.php> (skatīts 13.06.2012.).

¹⁹ France Constitution. Pieejams: http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/anglais/the_institutions/founding_texts/the_1958_constitution (skatīts 13.06.2012.).

pēc konsultēšanās ar Ministru prezidentu un asambleju prezidentiem var deklarēt (paziņot) Nacionālo Asambleju par atlaistu (Konstitūcijas 12. pants). Atšķirīga situācija vērojama Austrijas Federācijā, kur Valsts prezidenta izdotais akts ir saistīts ar federālās valdības vai ministra priekšlikumu vai ar viņu līdzparakstu.²⁰

Savukārt kontrasignācijas institūta plaša piemērošana tiek īstenota Grieķijas Republikā un Itālijas Republikā. Proti, Grieķijas Republikas Konstitūcijas 35. pants²¹ noteic, ka neviens Valsts prezidenta akts nav spēkā bez attiecīgā ministra kontrasignācijas un publikācijas valdības laikrakstā. Kontrasignācijas izņēmuma gadījumi ir, piemēram, akts par premjerministra iecelšanu, parlamenta atlaišanu, parlamenta pieņemtā likumprojekta atgriešanu jaunai izskatīšanai, likuma ierosināšanu un personāla iecelšanu. Taču Itālijas Republikā²² uzsvars tiek likts valsts galvas aktiem ar likuma spēku, jo tiem kā obligāts priekšnoteikums, lai tie stātos spēkā, ir valdības vadītāja līdzparaksts.

Sākotnēji var šķist, ka Latvijas Republikas Satversmes 53. panta otrais teikums attiecina kontrasignāciju uz lielāko daļu Valsts prezidenta aktiem. Taču to atspēko fakts, ka līdzparaksts tiek prasīts tikai uz Valsts prezidenta rīkojumiem. Tie ir rīkojumi, kas galvenokārt ir stratēģiski nozīmīgi valstī, piemēram, Valsts prezidentam īstenojot federatīvo, defensīvo, regulatīvo, kontroles un kreatīvo funkciju. Vienlaikus šī konstitucionālā norma paredz divus izņēmuma gadījumus Valsts prezidenta rīkojumu līdzparakstīšanai, proti, ierosinot Saeimas atlaišanu²³ un uzaicinot personu sastādīt Ministru kabinetu.²⁴ Taču šiem diviem izņēmumiem līdzās ir vēl citi Valsts prezidenta akti, kuri nav pakļauti kontrasignācijai, proti, Valsts prezidentam īstenojot leģislatīvo funkciju (piemēram, iesniedzot motivētu rakstu Saeimas priekšsēdētājam, kurā prasa likuma otrreizēju caurlūkošanu, īstenojot likuma ierosināšanas tiesību) un jurisdiktīvo funkciju, kā arī izdodot paziņojumus, kuriem nav nepieciešama kontrasignācija. Piemēram, paziņojot par īslaicīgu atrašanos ārpus valsts robežām un nosakot, ka šajā laika posmā Valsts prezidenta pienākumus izpildīs Saeimas priekšsēdētājs.

Raksta autore secina, ka demokrātisku valstu konstitūcijās ir atšķirīgi reglamentētas ne tikai valsts galvas pilnvaras, bet arī aktu apjoms, ko valsts galva var izdot vienpersoniski. Vienlaikus šo valstu konstitūcijās iezīmējas dažādas pieejas, proti, attiecināt kontrasignāciju uz visiem valsts galvas aktiem vai arī noteikt atsevišķus valsts galvas aktu veidus, piemēram, rīkojumus, kuri nav kontrasignējami.

²⁰ Austrian Federal Constitution. Pieejams: http://www.servat.unibe.ch/icl/au00000_.html (skatīts 13.06.2012.).

²¹ Constitution of Greece. Pieejams: <http://www.hri.org/docs/syntagma/> (skatīts 13.06.2012.).

²² Constitution of the Italian Republic. Pieejams: http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (skatīts 13.06.2012.).

²³ Latvijas Republikas Satversmes 48. pants: „Valsts Prezidentam ir tiesība ierosināt Saeimas atlaišanu. Pēc tam izdarāma tautas nobalsošana. Ja tautas nobalsošanā vairāk nekā puse balsotāju izsakās par Saeimas atlaišanu, tad Saeima uzskatāma par atlaistu un izsludināmas jaunas vēlēšanas, kurām jānotiek ne vēlāk kā divus mēnešus pēc Saeimas atlaišanas.” Sk. Latvijas Republikas Satversme, *Latvijas Vēstnesis*, Nr. 43, 1993, 1. jūl.

²⁴ Latvijas Republikas Satversmes 56. pants: „Ministru kabinetu sastāda persona, kuru uz to aicina Valsts Prezidents.” Sk. Latvijas Republikas Satversme. *Latvijas Vēstnesis*, Nr. 43, 1993, 1. jūl.

3. Tiesas kontrolei pakļautie Latvijas valsts galvas akti un to salīdzinājums ar citu valstu praksi

Latvijas Republikā Valsts prezidenta izdoto aktu kontrole pakļauta konstitucionālajai tiesai – Satversmes tiesai. Saskaņā ar Satversmes tiesas likuma 16. panta 4. punktu Satversmes tiesa citastarp izskata lietas par Valsts prezidenta aktu (izņemot administratīvo aktu) atbilstību likumam. Tā kā juridiskajā literatūrā nav vērtēts, kā nošķirt terminus „Valsts prezidenta akts” un „Valsts prezidenta administratīvie akti”, kā arī tas, vai šāda nošķiršana ir iespējama, raksta autore uzskata par nepieciešamu aplūkot, kādus valsts galvas aktus vērtē citu valstu tiesas.

3.1. Latvijas valsts galvas akti, kas pakļauti tiesas kontrolei

Latvijas Republikā no Satversmes tiesas likuma 16. panta 4. punkta formulējuma izriet, ka termins „Valsts prezidenta akti” tiek attiecināts uz katru Valsts prezidenta juridisku dokumentu, kas ietver dažādus aktus, arī rīkojumus. Valsts prezidenta darbība notiek ciešā saiknē ar pilnvarām, kas viņam izsmeļoši noteiktas Satversmē. Taču tās neatklāj, vai Valsts prezidenta kompetencē ir izdot administratīvos aktus.

Satversmes tiesas 2. kolēģija 2012. gada 20. janvāra lēmumā par lietas ierosināšanu un lūgumu sasaukt Satversmes tiesas rīcības sēdi norādīja, ka Satversmes tiesai ir piekritīga lieta par tāda Valsts prezidenta izdota akta atbilstību likumam, kas nav nedz normatīvs, nedz arī administratīvs akts, interpretējot terminu „likums” šaurākā nozīmē.²⁵

Latvijas Administratīvā procesa likuma 1. panta trešās daļas 4. punkts nepārprotami norāda, ka Valsts prezidenta politisks lēmums (politisks paziņojums, deklarācija, aicinājums un paziņojums par amatpersonu ievēlšanu u. tml.) nav administratīvie akti. Arī pirms Administratīvā procesa likuma spēkā stāšanās 1995. gada 13. jūnija Ministru kabineta noteikumi Nr. 154 „Administratīvo aktu procesa noteikumi” (zaudēja spēku 2004. gada 1. februārī) strikti noteica to, ka Valsts prezidenta politiskie lēmumi netiek uzskatīti par administratīvajiem aktiem.

Satversmes tiesas likums sākotnēji nenoskīra Valsts prezidenta aktus, proti, līdz 2001. gada 1. janvārim visi Valsts prezidenta akti bija pakļauti konstitucionālai kontrolei. Šādas normas ietveršana Satversmes tiesas likumā, autores ieskatā, notika, lai novērstu iespēju, ka Valsts prezidents varētu koncentrēt varu savās rokās, izdodot aktus, kuru konstitucionalitāte netiktu vērtēta. Taču ar Saeimas 2000. gada 30. novembrī pieņemtajiem grozījumiem Satversmes tiesas likumā²⁶ tika nošķirtas tiesu kompetences. Tāpēc, lai nedublētos tiesu kompetences, Satversmes tiesas likuma 16. panta 4. punktā tika ietverta atsauce „izņemot administratīvos aktus” attiecībā uz visiem tiesību normā norādītajiem subjektiem, proti, Saeimas, Ministru kabineta, Valsts prezidenta, Saeimas priekšsēdētāja un Ministru prezidenta aktiem. Līdz ar to Satversmes tiesas likums nošķir jaunu Valsts prezidenta aktu veidu, kuru saturs pagaidām Satversmes tiesas praksē nav atklāts.

²⁵ Sk. Satversmes tiesas 2. kolēģijas 2012. gada 20. janvāra lēmuma par lietas Nr. 2012-03-01 ierosināšanu un lūgumu sasaukt Satversmes tiesas rīcības sēdi, 3.2. punkts. Pieejams: <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=1&mid=19> (skatīts 13.06.2012.).

²⁶ Sk. Grozījumi Satversmes tiesas likumā. *Latvijas Vēstnesis*, Nr. 460/464 (2371/2375), 2000, 20. dec.

Saskaņā ar Administratīvā procesa likuma 1. panta pirmo daļu tas ir tiesību subjekts, iestādes struktūrvienība vai amatpersona, kurai ar normatīvo aktu vai publisko tiesību līgumu piešķirtas noteiktas valsts varas pilnvaras valsts pārvaldes jomā. Ar jēdzienu „iestāde” administratīvajā procesā saprotamas ne tikai valsts izpildvaras aparātā esošās institucionālās struktūras, bet katra patstāvīga vienība, ciktāl tā ir deleģēta veikt izpildvaras (valsts pārvaldes) uzdevumus.²⁷ Būtiskā pazīme, kas raksturo iestādi administratīvajā procesā, ir valsts pārvaldes funkcija, ko konkrētais tiesību subjekts veic.²⁸

Nemot vērā Latvijas administratīvo tiesību izpratnes ciešo sasaisti ar vācu tiesību doktrīnu, raksta autore uzskata par nepieciešamu noskaidrot vācu tiesību doktrīnas atziņas par rakstā pētāmo jautājumu. Proti, vācu tiesību doktrīnā konstitucionālās institūcijas nav uzskatāmas par iestādi. Tādēļ likumdevēja, valdības vai tiesas spriešanas darbības nav administratīvie akti.²⁹ Vācijas Federatīvās Republikas prezidents kā Federālās prezidenta kancelejas vadītājs darbojas kā iestāde, ja viņš rīkojas kā tās administrators.³⁰ Savukārt konstitucionālie orgāni (tostarp Valsts prezidents), ja tie veic konstitucionālo tiesību uzdevumus, nav iestāde.³¹

Raksta autore ieskatā, Latvijā Valsts prezidents ir politiska amatpersona, kuras akti, tostarp rīkojumi, pauž viņa politisko nostāju. Tādējādi tie nebūtu atzīstami par Valsts prezidenta administratīvajiem aktiem. Savukārt Valsts prezidenta institūta administratīvos jautājumus nodrošina nevis Valsts prezidents personiski, bet gan Valsts prezidenta kanceleja.³²

Lai gan normatīvais regulējums nesniedz skaidru atbildi par to, kādi Latvijas Valsts prezidenta akti atzīstami par viņa administratīvajiem aktiem, tomēr atsevišķi viņa izdotie akti netieši satur administratīvā akta pazīmes, piemēram, apžēlošanas akts, kas ir individuāls tiesību akts. Tas rada indivīdam tiesiskas sekas un uzliek pienākumu valsts iestādēm veikt noteiktas darbības vai arī atturēties no šo darbību veikšanas. Jau izstrādājot Administratīvā procesa likumu, tika atzīts, ka personas uzaicināšana sastādīt Ministru kabinetu vai notiesātā apžēlošana ir politiski lēmumi, kas nav administratīvie akti.³³ Līdz ar to tiesas kontrolei nebūtu pakļaujami šādi Valsts prezidenta lēmumi.

3.2. Citu kontinentālās Eiropas parlamentāru republiku tiesu prakse

Rakstā pētīto valstu tiesu prakse noteikta pēc parlamentārisma kritērija kontinentālajā Eiropā, kas ir cieši saistīts ar Latvijas Republikas kā parlamentāras republikas regulējumu. Šajā rakstā tiek vērtēts tas, kādi valsts galvas akti praksē ir pakļauti tiesas kontrolei. Tādējādi rakstā netiek nošķirts tas, kādā procesuālā kārtībā parlamentāras republikas prezidenti tiek vēlēti.

²⁷ Administratīvais process tiesā. Autoru kolektīvs. Dr. iur. Briedes J. vispārīgā zinātniskā redakcijā. *Latvijas Vēstnesis*, 2008, 96. lpp.

²⁸ Turpat, 97. lpp.

²⁹ Turpat.

³⁰ Paine F. J. Vācijas vispārīgās administratīvās tiesības (ceturtais pārstrādātais izdevums). Vācijas Administratīvā procesa likums. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2002, 105. lpp.

³¹ Turpat, 122. lpp.

³² Sk. Satversmes tiesas 2010. gada 25. novembra spriedumu lietā Nr. 2010-06-01 „Par Likuma par budžetu un finanšu vadību 19. panta piektās daļas, Valsts kontroles likuma 44. panta otrās daļas un Tiesībsarga likuma 19. panta otrās daļas atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1., 83. un 87. pantam”, 14.3. punkts (skatīts 13.06.2012.).

³³ Administratīvais process: likums, prakse, komentāri: rakstu krājums. *Latvijas Vēstnesis*, 2005, 27. lpp.

Piemēram, Lietuvas Republikā Konstitucionālā tiesa, pamatojoties uz Lietuvas Republikas Konstitūcijas 102. pantu³⁴, izskata lietas par to, vai Valsts prezidenta akti nav pretrunā ar Konstitūciju vai likumiem. Konstitucionālās tiesas praksē vērtēti ne tikai Valsts prezidenta akti, bet arī Valsts prezidenta kā konstitucionāla orgāna loma valstī. Piemēram, vērtējot valsts varas dalīšanas principa nozīmi, tika uzsvērts, ka neviens no valsts varas institūtiem nedrīkst pārņemt cita institūta pilnvaras, kā arī šādas izmaiņas nedrīkst nostiprināt ar likumu. Visi Seima, Valsts prezidenta un valdības pieņemtie akti nedrīkst nonākt pretrunā ar likumu.³⁵

Lietuvas Konstitucionālā tiesa savulaik ir vērtējusi dažādus Valsts prezidenta lēmumus. Piemēram, Valsts prezidenta lēmumu (dekrētu), ar kuru viņš izmantoja savas atliekošā veto tiesības.³⁶ 2004. gadā Konstitucionālā tiesa vērtēja Valsts prezidenta lēmumu piemērot impīčmenta procedūru pret vienu no Seima locekļiem.³⁷ Konstitucionālā tiesa ir vērtējusi arī Valsts prezidenta darbību impīčmenta procedūrā.³⁸ Savukārt 2003. gadā tika vērtēts Valsts prezidenta lēmums izņēšanu kārtā piešķirt noteiktai personai pilsonību.³⁹

Igaunijas Augstākās tiesas Konstitucionālā palāta savā praksē ir vērtējusi Igaunijas Republikas Konstitūcijas 109. panta nozīmi, tādējādi atklājot valsts galvas varu lēģislatīvajā jomā.⁴⁰ Šajā spriedumā tika sniegts skaidrojums, kādos gadījumos valsts galva var izdot Konstitūcijas 109. pantā noteiktā satura dekrētu, proti, kad pastāv īpaši draudi, parlaments nespēj darboties un nekavējoties ir nepieciešama valsts augstākās amatpersonas rīcība. Vērtējot valsts galvas kā augstākā komandiera lomu, Augstākā tiesa norādīja, ka valsts galvai ir pienākums dot pavēles padotajiem.⁴¹ Savukārt, vērtējot Valsts prezidenta institūta sadarbības jautājumu ar izpildvaru, Augstākā tiesa atzina, ka Valsts prezidents nav pakļauts valdībai un tas nav pretrunā ar varas dalīšanas teoriju.⁴² 2004. gadā Augstākā tiesa vērtēja Valsts prezidenta tiesības izsludināt likumu,⁴³ taču 1998. gadā tika plaši analizētas valsts galvas tiesības apžēlot noziedzniekus, kā arī risināts jautājums par apžēlošanas komisijas izveides nepieciešamību un tiesiskumu.⁴⁴

Vienlaikus norādāms, ka kaimiņvalstu konstitūcijās un normatīvajā regulējumā, kas veido darbības pamatu, Lietuvas Konstitucionālajai tiesai un Igaunijas

³⁴ Constitution of the Republic of Lithuania. Pieejams: http://www.lrkt.lt/Documents2_e.html (skatīts 13.06.2012.).

³⁵ Kūris E. Interpretation and direct Application of the Constitution. Vilnius, 2002, p. 20–27.

³⁶ The Constitutional Court of the Republic of Lithuania, Decision 22.02.2008., Nr. 1K-1143. Pieejams: http://www.lrkt.lt/Documents1_e_2008.html (skatīts 13.06.2012.).

³⁷ The Constitutional Court of the Republic of Lithuania, Decision 15.04.2004., Nr. 397. Pieejams: http://www.lrkt.lt/Documents1_e_2004.html (skatīts 13.06.2012.).

³⁸ The Constitutional Court of the Republic of Lithuania, Conclusion 31.03.2004., Nr. 14/04. Pieejams: http://www.lrkt.lt/Documents1_e_2004.html (skatīts 13.06.2012.).

³⁹ The Constitutional Court of the Republic of Lithuania, Decision 30.12.2003., Nr. 40/03. Pieejams: http://www.lrkt.lt/Documents1_e_2003.html (skatīts 13.06.2012.).

⁴⁰ The Constitutional Review Chamber of the Supreme Court, Judgement 13.06.1994., Nr. III-4/A-4/94. Pieejams: <http://www.nc.ee/?id=823> (skatīts 13.06.2012.).

⁴¹ The Constitutional Review Chamber of the Supreme Court, Judgement 08.11.1994., Nr. III-4/1-11/94. Pieejams: <http://www.nc.ee/?id=823> (skatīts 13.06.2012.).

⁴² The Constitutional Review Chamber of the Supreme Court, Judgement 22.06.1993., Nr. III-4/1-1/93. Pieejams: <http://www.nc.ee/?id=823> (skatīts 13.06.2012.).

⁴³ The Constitutional Review Chamber of the Supreme Court, Judgement 02.12.2004., Nr. 3-4-1-20-04. Pieejams: <http://www.nc.ee/?id=823> (skatīts 13.06.2012.).

⁴⁴ The Constitutional Review Chamber of the Supreme Court, Judgement 14.04.1998., Nr. 3-4-1-3-98. Pieejams: <http://www.nc.ee/?id=823> (skatīts 13.06.2012.).

Augstākās tiesas Konstitucionālajai palātai nav paredzēta iespēja vērtēt valsts galvas administratīvos aktus. Līdz ar to arī netiek sniegts skaidrojums par to, kādi valsts galvas akti būtu atzīstami kā administratīvie akti.

Viena no plašākajām tiesu praksēm valsts galvas aktu izvērtēšanā ir Bulgārijas Republikas Konstitucionālajai tiesai. Bulgārijas Republikas Konstitūcijas 149. panta pirmajā daļā noteikta Konstitucionālās tiesas kompetence, tostarp izvērtēt Valsts prezidenta aktu konstitucionalitāti. Konstitucionālā tiesa arī izvērtē kompetences strīdus starp Nacionālo asambleju, Valsts prezidentu un Ministru padomi. Konstitucionālā tiesa 2002. gada 28. marta lēmumā vērtēja valsts galvas kreatīvo funkciju. Proti, valsts galvas akta, ar kuru tiek iecelta vai atcelta no amata persona (piemēram, valsts delegāts starptautiskā institūcijā), tiesisko dabu. Konstitucionālā tiesa norādīja, ka Ministru padomes priekšlikums nav atzīstams par atsevišķu dokumentu un nav atzīstams par administratīvu aktu, jo tas veido tiesisko pamatu gala lēmuma pieņemšanai.⁴⁵ Savukārt 1999. gada 30. septembra lēmumā Konstitucionālā tiesa skaidroja valsts galvas tiesības iecelt diplomātiskos pārstāvjus un atcelt tos no amata un to, ka Konstitūcija neprasa šajā aktā sniegt pamatojumu savam lēmumam. Līdz ar to arī Ministru padomes un tiesas kontrolei šāda akta izvērtēšana neesot pakļaujama.⁴⁶ Plašu skaidrojumu par valsts galvas lomu valstī Bulgārijas Konstitucionālā tiesa sniedza 1997. gada 22. septembra lēmumā.⁴⁷ Detalizēts vērtējums sniegts arī sakarā ar valsts galvas tiesībām pieprasīt un saņemt informāciju no valsts institūcijām.⁴⁸ Savukārt Čehijas Konstitucionālās tiesas prakse atklāj, ka liela uzmanība vērsta uz skaidrojumu par Valsts prezidenta lomu valstī⁴⁹, kā arī viņa izdoto aktu legimitāti⁵⁰.

Itālijas Republikas Konstitucionālā tiesa ir vērtējusi tikai Valsts prezidenta konfliktu ar Tieslietu ministru sakarā ar notiesātā apzēlošanu un uzsvērusi Valsts prezidenta lomu lēmuma pieņemšanā.⁵¹ Turpretī Rumānijas Konstitucionālā tiesa ir vērtējusi vairākus konstitucionālus strīdus starp valsts amatpersonām, tostarp arī Valsts prezidentu⁵². Slovāku Republikas Konstitucionālā tiesa savā praksē plaši skaidrojusi Valsts prezidenta pilnvaru saturu, piemēram, analizējot Valsts

⁴⁵ The Constitutional Court of the Republic of Bulgaria, Decision 28.03.2002., Nr. 2, CC 2/2002. Pieejams: <http://www.constcourt.bg/Pages/Document/Default.aspx?ID=1184> (skatīts 13.06.2012.).

⁴⁶ The Constitutional Court of the Republic of Bulgaria, Decision 30.09.1999., Nr. 13, CC 9/99. Pieejams: <http://www.constcourt.bg/Pages/Document/Default.aspx?ID=1146> (skatīts 13.06.2012.).

⁴⁷ The Constitutional Court of the Republic of Bulgaria, Decision 22.09.1997., Nr. 10, CC 14/97. Pieejams: <http://www.constcourt.bg/Pages/Document/Default.aspx?ID=1091> (skatīts 13.06.2012.).

⁴⁸ The Constitutional Court of the Republic of Bulgaria, Decision 25.09.1998., Nr. 23, CC 4/98. Pieejams: <http://www.constcourt.bg/Pages/Document/Default.aspx?ID=1123> (skatīts 13.06.2012.).

⁴⁹ The Constitutional Court of the Czech Republic, Decision 10.06.2010., Pl.US 39/08. Pieejams: <http://www.concourt.cz/view/6706> (skatīts 13.06.2012.).

⁵⁰ Sk., piemēram, The Constitutional Court of the Czech Republic, Decision 07.01.2010., Pl.US 9/07. Pieejams: <http://www.concourt.cz/view/6704> (skatīts 13.06.2012.); The Constitutional Court of the Czech Republic, Decision 03.08.1995., Pl.US 14/94. Pieejams: <http://www.concourt.cz/view/pl-14-94> (skatīts 13.06.2012.).

⁵¹ The Constitutional Court of the Republic of Italy, Judgment 03.05.2006., Nr. 200. Pieejams: http://www.cortecostituzionale.it/ActionPagina_329.do (skatīts 13.06.2012.).

⁵² Sk., piemēram, The Constitutional Court of Romania, Decision 27.05.2008., Nr. 838. Pieejams: <http://www.ccr.ro/default.aspx?page=decisions/2009> (skatīts 13.06.2012.); The Constitutional Court of Romania, Decision 05.04.2007., Nr. 356. Pieejams: <http://www.ccr.ro/default.aspx?page=decisions/2007> (skatīts 13.06.2012.).

prezidenta konstitucionālos pienākumus pirms referenduma sasaukšanas⁵³. Vairākos spriedumos vērtēta Valsts prezidenta kompetence, apžēlojot notiesātos⁵⁴.

Apkopojot iepriekš minēto tiesu praksi, raksta autore secina, ka citu valstu tiesas, izvērtējot valsts galvas izdotos aktus, skaidro valsts galvas lomu valstī. Taču tiesas nesniedz skaidru valsts galvas aktu juridiskās dabas izvērtējumu. Tāpēc tiesu praksē nav atsevišķi nodalīts jēdziens „valsts galvas administratīvie akti”.

Kopsavilkums

1. Valsts galvas izdod aktus atbilstoši pilnvarām, kas tām noteiktas valsts konstitūcijā. Šie akti pēc būtības ietver valsts galvas gribas izpaušanos. Tāpēc raksta autore uzskata, ka ministra atbildība par valsts galvas akta saturu nedod pamatu ministru, kurš līdzparakstījis valsts galvas aktu, dēvēt par šā akta izdevēju.
2. Tikai vērtējot valsts galvas akta saturu kopsakarā ar valsts galvas lomu valstī, var noteikt to, vai izdots akts būtu pakļaujams kontrasignācijai.
3. Valsts galvas aktu atšķirības iemesli ir saistīti ar valsts galvas pilnvaru apjomu, kas dažādos valsts modeļos noteikti citādāk. Demokrātisku valstu konstitūcijās ir atšķirīgi reglamentēti aktu apjoms, ko valsts galva var izdot vienpersoniski. Valsts galvas pilnvaras bieži ir saistītas ar kontrasignācijas institūtu. Citu valstu prakse pierāda, ka kontrasignāciju var attiecināt tiklab uz atsevišķiem valsts galvas aktu veidiem, piemēram, rīkojumiem, kā arī uz visiem valsts galvas aktiem.
4. Lietuvas Republikas un Igaunijas Republikas Konstitūcijā, kā arī normatīvajā regulējumā, kas veido darbības pamatu Lietuvas Konstitucionālajai tiesai un Igaunijas Augstākās tiesas Konstitucionālajai palātai, nav paredzēta iespēja vērtēt valsts galvas administratīvos aktus. Līdz ar to kaimiņu valstu normatīvais regulējums un tiesu prakse nesniedz skaidrojumu par to, kādi valsts galvas akti būtu atzīstami par viņu administratīviem aktiem. Savukārt citu parlamentāru republiku tiesu prakse norāda uz to, ka valsts galvas akti var tikt vērtēti tiesas ceļā. Taču tiesas savā vērtējumā vairāk runā par valsts galvas pilnvaru saturu, nevis valsts galvas aktu juridisko dabu. Tāpēc aplūkoto valstu tiesu prakse neatklāj jēdziena „valsts galvas administratīvie akti” saturu, jo šādu valsts galvas akta veidu atsevišķi nenodala.
5. Atsevišķi Latvijas Valsts prezidenta izdotie akti netieši satur administratīvā akta pazīmes. Piemēram, apžēlošanas akts, kas ir individuāls tiesību akts. Proti, tas rada individam tiesiskas sekas un uzliek pienākumu valsts iestādēm veikt noteiktas darbības vai arī atturēties no šo darbību veikšanas. Taču šāda lēmuma pieņemšana ietilpst Valsts prezidenta jurisdiktīvajā funkcijā, kas ir viņa ekskluzīva kompetence. Raksta autores ieskatā, apžēlošanas akts ir politisks lēmums un tā satura izvērtēšana nav pakļaujama tiesas kontrolei.
6. Latvijas Valsts prezidenta institūta administratīvos jautājumus nodrošina nevis Valsts prezidents personiski, bet gan Valsts prezidenta kanceleja. Savukārt

⁵³ The Constitutional Court of the Republic of Slovakia, Decision 22.06.2000., Nr. 36/00. Pieejams: <http://portal.concourt.sk/pages/viewpage.action?pageId=3604958> (skatīts 13.06.2012.).

⁵⁴ Sk., piemēram, The Constitutional Court of the Republic of Slovakia, Decision 11.10.2000., Nr. 43/00. Pieejams: <http://portal.concourt.sk/pages/viewpage.action?pageId=3604958> (skatīts 13.06.2012.); The Constitutional Court of the Republic of Slovakia, Decision 24.06.1998., Nr. 6/98. Pieejams: <http://portal.concourt.sk/pages/viewpage.action?pageId=3604964> (skatīts 13.06.2012.).

Valsts prezidents vērtējams kā politiska amatpersona, kuras akti, tostarp rīkojumi, pauž viņa politisko nostāju. Raksta autores ieskatā, Latvijas Valsts prezidents nav uzskatāms par iestādi, kura var izdot administratīvos aktus un par tiem administratīvā procesa kārtībā atbildēt.



IEGULDĪJUMS TAVĀ NĀKOTNĒ

Šis darbs izstrādāts ar Eiropas Sociālā fonda atbalstu projektā „Atbalsts doktora studijām Latvijas Universitātē”.