

**Konstitucionālo tiesību komisijas
Viedoklis par iespējamo ministra
noteikumu satversmību**

Saturs

I. Ievads

II. Ministru kabineta noteikumi valsts konstitucionālajā sistēmā

1. Ārējo normatīvo tiesību aktu demokrātiskās leģitīmācijas nepieciešamība
2. Ministru kabineta iesaiste Satversmē noteiktā demokrātiskās politiskās leģitīmācijas ķēdē
3. Ministru kabineta tiesības izdot ārējus normatīvus tiesību aktus kā konstitucionāla tradīcija
4. Ministru kabineta noteikumu pakārtotība Saeimas likumiem

III. Iespējamo ministra noteikumu pieļaujamība

1. Ministra noteikumu pieļaujamība no demokrātiskās leģitimitātes viedokļa
2. Ministra noteikumu pieļaujamība no Ministru kabineta koleģiālās atbildības viedokļa

IV. Secinājumi

I. Ievads

[1] Šis Konstitucionālo tiesību komisijas¹ (turpmāk tekstā – Komisijas) Viedoklis (turpmāk tekstā – Viedoklis) sagatavots pēc Ministru kabineta 2011.gada 3.marta lūguma izvērtēt nepieciešamību veikt grozījumus Latvijas Republikas Satversmē, lai piešķirtu tiesības ministram un patstāvīgajām valsts pārvaldes iestādēm izdot noteikumus – ārējos normatīvos tiesību aktus.

[2] Šajā Viedoklī analizēta iespējamo ministra noteikumu satversmība. Viedoklī nav analizētas patstāvīgo valsts pārvaldes iestāžu tiesības izdot vispārsaistošus ārējos normatīvos tiesību aktus. Šā jautājuma izpēte būtu turpināma un veidojama kā atsevišķs pētījums.

II. Ministru kabineta noteikumi valsts konstitucionālajā sistēmā

[3] Iespējamo ministra noteikumu satversmība ir vērtējama Ministru kabineta noteikumu satversmības kontekstā. Tādēļ, lai varētu atrast principus, pēc kādiem ministra noteikumi varētu būt pieļaujami, vispirms jāapskata Ministru kabineta noteikumu pieļaujamība un vieta valsts konstitucionālajā sistēmā.

¹ Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisijas sastāvs: Egils Levits (priekšsēdētājs), Gunārs Kusiņš, Lauris Liepa, Mārtiņš Mīts, Daiga Rezevska, Ineta Ziemele.

1. Ārējo normatīvo tiesību aktu demokrātiskās leģitīmācijas nepieciešamība

[4] Ministru kabineta noteikumi ir viens no ārējo normatīvo tiesību aktu veidiem, kas to juridiskā spēka hierarhijā atrodas aiz Satversmes un likumiem. Ārējo normatīvo tiesību aktu izdošana ir instruments, ar ko valsts (konkrētāk: kompetentais valsts orgāns) nosaka vispārējo kārtību, kas jāievēro sabiedrībai kopumā un katram tās loceklim atsevišķi.²

[5] Demokrātiskā valstī, kur darbojas valsts varas dalīšanas princips, šo funkciju īsteno likumdošanas varas atzars. Pie tā piederošie valsts orgāni ir tiesīgi izdot ārējus normatīvus tiesību aktus, kuru mērķis ir noteikt indivīda rīcību, lai sasniegtu konkrētus sabiedrības mērķus. Likumdevēja formālā procedūrā izdotie ārējie normatīvie tiesību akti satur sabiedrības mērķus un nosaka instrumentus to īstenošanai.³ Savukārt to īstenošana ir izpildvaras atzara uzdevums.

[6] Demokrātiskā valstī pilsonim jābūt iespējai ietekmēt normatīvos tiesību aktus, jo tie nosaka sabiedrības vispārējo politisko programmu, t.i., noteikumus, kādai sabiedrībai jābūt, kā tai kopumā un atsevišķam tās loceklim jārikojas. Normatīvie tiesību akti ir demokrātiskās sabiedrības pašnoteikšanās instruments.

[7] Valsts suverēnās varas nesēja – tauta – parasti pati nepieņem normatīvus

² Sal. Administratīvā procesa likuma 1.panta piekto daļu, 15.panta otro daļu.

³ Levits, E. Normatīvo tiesību aktu demokrātiskā leģitīmācija un deleģētā likumdošana: teorētiskie pamati. Likums un Tiesības, 2002, Nr.9 (37), 261.-268.lpp., 8.§.

tiesību aktus (likumus), bet delegē šo uzdevumu tālāk tādiem valsts orgāniem, kuri ar īpašiem juridiskiem mehānismiem (vēlēšanām, politisko atbildību) ir piesaistīti tās gribai. Ar šiem mehānismiem savienotie posmi – atsevišķie valsts orgāni – veido demokrātiskās leģitimitātes ķēdi, kas nodrošina, ka tie ir piesaistīti tautas gribai. Pie tam jo tuvāk katrs ķēdes posms ir tautai, jo stiprāka ir attiecīgā valsts konstitucionālā orgāna demokrātiskā leģitimācija. Demokrātiskā leģitimācija ir politiska leģitimācija, atšķirībā no it sevišķi (bieži papildus pastāvošās) tiesiskās leģitimācijas, jo ir vērsta uz tautas specifiski politiskās gribas, kas vēl nav ietverta tiesību aktos, īstenošanu.

[8] Tātad demokrātiski leģitimēts valsts orgāns ir tad, ja tas ir ietverts demokrātiskās leģitimācijas ķēdē, kas to piesaista valsts suverēnās varas nesēja – tautas – gribai. Tas ir obligāts priekšnoteikums, lai valsts orgāns demokrātiskā valstī varētu iegūt tiesības izdot ārējus normatīvus tiesību aktus. Tomēr var pastāvēt vēl arī citi priekšnoteikumi.

[9] Parlamentārās demokrātijas valsts iekārtā tauta savu politisko gribu var izteikt,⁴ brīvās vēlēšanās izvēlot savu pārstāvības orgānu – parlamentu.⁵ Savukārt valdība, kas ir atkarīga no parlamenta uzticības, ar šo politiskās atbildības mehānismu ir piesaistīta parlamenta gribai, tātad netieši – ar parlamenta starpniecību – arī tautas gribai.

[10] Ja sabiedrībai nav iespējams ietekmēt ārējo normatīvo tiesību aktu

⁴ Reprerentatīvās demokrātijas principā neizslēdz arī tautas (resp., tās pārstāvja – pilsoņu kopuma) tiesības tieši izteikt savu gribu, pieņemot likumus vai citus lēmumus. Piemēram, Satversme blakus reprerentatīvās demokrātijas sistēmai, kuras centrā atrodas Saeima, paredz arī stiprus tiešās demokrātijas elementus. Savukārt citās valstīs (piemēram, Vācijā) šādi tiešās demokrātijas elementi nepastāv.

⁵ Skat. plašāk: *Parkinson, J. Deliberating in the Real World: Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy.* Oxford (u.c.): Oxford University Press, 2006.

izdošanu, tad tā vairs nav demokrātiska sabiedrība, jo tai liegta iespēja pašnoteikties, t.i., pašai saistoši noteikt (politisko) programmu, kurai tā vēlas sekot. Tādā gadījumā tā ir attiecīgā normatīvo tiesību akta izdevēja sabiedrībai uzspiests diktāts. Ja to izdod valsts pārvaldes iestāde, tad šis normatīvais tiesību akts ir nevis pilsoņu demokrātiskās pašnoteikšanās, bet gan birokrātiskas diktatūras izpausme.

[11] Šā iemesla dēļ Satversmes 1.pants, kas nosaka, ka Latvija ir “demokrātiska” republika, principā nepieļauj, ka valsts pārvaldes iestādes izdod jebkāda veida ārējus normatīvus tiesību aktus, t.i., tādus normatīvus tiesību aktus, kas regulē tiesiskās attiecības starp valsti un privātpersonu.

2. Ministru kabineta iesaiste Satversmē noteiktā demokrātiskās politiskās leģitīmācijas ķēdē

[12] Satversme nosaka divus likumdevēja orgānus – Pilsoņu kopumu un Saeimu (Satversmes 64.pants).⁶ Pilsoņu kopums ir Satversmē jau sākotnēji leģitimēts valsts suverēnās varas nesēja – Latvijas tautas – pārstāvības orgāns, kurš *per se* ir tiesīgs rīkoties Latvijas tautas vārdā. Savukārt Saeima savu demokrātisko leģitīmāciju iegūst no Pilsoņu kopuma, kura politiskā griba tiek pausta brīvās un demokrātiskās Saeimas vēlēšanās.

[13] Tādējādi Saeima ir demokrātiski leģitimēts valsts konstitucionāls orgāns, kurš līdz ar to ir tiesīgs valsts suverēnās varas nesēja – Latvijas tautas⁷ – vārdā

⁶ Praksē kā likumdevēja orgāns līdz šim darbojusies tikai Saeima.

⁷ No valststiesiskās konstrukcijas viedokļa precīzāk būtu teikt, ka Saeima rīkojas Pilsoņu kopuma vārdā, bet Pilsoņu kopums (ievēlot Saeimu vai caur tautas nobalsošanu par likumiem vai citiem Satversmē noteiktiem jautājumiem) rīkojas Latvijas tautas vārdā.

izdot visām Latvijas jurisdikcijai pakļautajām personām saistošus normatīvus tiesību aktus – likumus.

[14] Savukārt Ministru kabinets savu demokrātisko leģitimitāciju iegūst no Saeimas, kurš tai ir politiski atbildīgs (Satversmes 59.pants). Politiskās atbildības mehānisms piesaista Ministru kabinetu Saeimas gribai. Kamēr Ministru kabineta politiku atbalsta parlamenta vairākums, valdībai ir Saeimas “uzticība”⁸. Saeimas uzticība ir Ministru kabineta darbības vienīgais konstitucionālais pamats.⁹

[15] Līdz ar to arī Ministru kabinets – kā kolektīvs valsts konstitucionāls orgāns – ir demokrātiski leģitimēts. Tātad principā no demokrātiskās leģitimitācijas viedokļa tas ir tiesīgs izdot ārējus normatīvus tiesību aktus.

3. Ministru kabineta tiesības izdot ārējus normatīvus tiesību aktus kā konstitucionāla tradīcija

[16] Satversmē ir noteiktas tikai Ministru kabineta tiesības sagatavot un ierosināt likumprojektus Saeimā (61., 65.pants). Patstāvīgas likumdošanas tiesības Satversme Ministru kabinetam neparedz. Sākotnēji Satversmē pastāvēja 81.pants, kas paredzēja Ministru kabinetam “neatliekamos gadījumos laikā starp Saeimas sesijām” izdot Ministru kabineta noteikumus ar “likuma spēku”, taču 2007.gadā šī norma no Satversmes tika svītrotā.¹⁰

⁸ Lēbers, D.A., Bišers, I. Ministru kabinets: komentārs Latvijas Republikas Satversmes IV nodaļai “Ministru kabinets”, Rīga: Tiesiskās informācijas centrs, 1998.

⁹ Satversmes tiesas 1998.gada 13.jūlija spriedums Nr.03-04(98), secinājumu daļas 2.punkts.

¹⁰ Satversmes 81.pants bija attāls analogs Vācijas Veimāras konstitūcijas 48.pantam, kas noteica (tautas vēlētā) Valsts prezidenta tiesības krīzes gadījumos izdot t.s. “steidzamos noteikumus” (vāc. *Notverordnung*; jāatzīmē, ka šīs tiesības pēc kara vairs netika pārņemtas 1949.gada Pamatlikumā). Latvijā šim pantam bija liela nozīme

[17] Pēc 81.panta svītrotā Satversmē vairs nav nekādas norādes uz Ministru kabineta tiesībām izdot vispārējus normatīvus tiesību aktus – noteikumus. Tādēļ var tikt uzdots jautājums, vai šīm Ministru kabineta tiesībām – kas no demokrātiskās legītimācijas viedokļa, kā iepriekš noskaidrots, ir pieļaujamas – nav jābūt *expressis verbis* noteiktām Satversmē.

[18] Kompleksā tiesību sistēmā, kuru valsts aktīvi veido atbilstoši pastāvīgi mainīgajām sabiedrības vajadzībām, pastāv objektīva nepieciešamība risināt jautājumus ar normatīvo tiesību aktu palīdzību procedūrā, kas ir ātrāka un elastīgāka kā formālais likumdošanas process parlamentā. Tādēļ prasība, ka arī valdība var izdot ārējos normatīvos tiesību aktus, kas atbilstu šai nepieciešamībai, ir saprātīgi pamatota. Ministru kabineta noteikumi tika izdoti jau tūlīt pēc Satversmes spēkā stāšanās 1922.gadā un tie tiek turpināti izdot visā Satversmes darbības laikā līdz mūsdienām. Līdz šim nedz pirmā parlamentārā posma laikā (1922.-1934.g.), nedz pēc valsts atjaunošanas veiktās konstitucionālās reformas (kopš 1993.g.) Ministru kabineta tiesības izdot ārējus normatīvus tiesību aktus – Ministru kabineta noteikumus – netika apstrīdētas. Šai ziņā pastāv vispārēja vienprātība.¹¹

[19] Tādēļ var uzskatīt, ka Latvijā pastāv nerakstīta konstitucionāla tradīcija, kas Satversmi interpretē tādējādi, ka šādi Ministru kabineta noteikumi tomēr ir akceptējami. Šo konstitucionālo tradīciju ir apstiprinājusi arī Satversmes tiesa,

pirmajos gados gan pēc valsts dibināšanas, gan pēc valsts atjaunošanas, kad ātrā tempā bija jārada jauna tiesību sistēma. Vēlāk tomēr tā arvien biežāk tika izmantota arī gadījumos, kuru steidzamība bija apšaubāma, kas noveda pie Saeimas kā galvenā likumdošanas orgāna pozīcijas vājināšanas. Tomēr tas, ka šī norma tika pilnībā svītrotā, neatstājot Satversmē adekvātu pēcnācējnormu, kas būtu piemērojama nopietnām krīzes situācijām, nav uzskatāms par pārdomātas konstitucionālas politikas paraugu.

¹¹ Smiltēna, A. Ministru un autonomo iestāžu ārējie normatīvie akti. Jurista Vārds Nr.5, 01.02.2011.

uzskatot Ministru kabineta noteikumus principā par pieļaujamiem.¹²

[20] Tātad šī ilgstošā tradīcija Latvijas parlamentārās demokrātijas ietvaros ir uzskatāma par pieļaujamu, ja tā – noteiktos ietvaros – pirmkārt, atbilst objektīvai nepieciešamībai (par ko nav šaubu, jo Saeimas likumdošanas kapacitāte ir ierobežota), un, otrkārt, nav pretrunā ar augstākiem konstitucionāliem principiem, it sevišķi ar Satversmes 1.pantā ietverto demokrātijas virsprincipu.

4. Ministru kabineta noteikumu pakārtotība Saeimas likumiem

[21] Tātad, neraugoties uz formālas norādes trūkumu Satversmē, varētu pieļaut, ka Ministru kabinetam ir zināmas tiesības izdot ārējus normatīvus tiesību aktus, ja tiek ievēroti priekšnoteikumi, kas nodrošina, ka šīs tiesības nav pretrunā ar Satversmes konstitucionālajiem principiem.

[22] Tomēr no šiem principiem izriet, ka Ministru kabineta tiesības izdot normatīvos tiesību aktus ir krietni ierobežotas, salīdzinot ar Saeimas tiesībām.

[23] Pirmkārt, saskaņā ar valsts varas dalīšanas principu valsts vara ir funkcionāli sadalīta likumdevēja, izpildu un tiesu varas atzaros, pie tam katram no šiem funkcionālajiem varas atzariem ir viens vai vairāki galvenie valsts konstitucionālie orgāni, kas to īsteno. Savukārt citiem valsts konstitucionāliem orgāniem var tikt noteikta pakārtota loma attiecīgā valsts varas funkcionālā

¹²Sal. Satversmes tiesas 1998.gada 11.marta spriedums lietā Nr.04-05(97), secinājumu daļas 4.punktu, Satversmes tiesas 2001.gada 3.aprīļa spriedums lietā Nr.2000-07-0409, secinājumu daļas 5.punktu.

atzara īstenošanā. Šādā veidā tiek panākta gan valsts varas pamata dalījums trijos valsts varas funkcionālos atzaros, gan arī izveidota šo triju atzaru īstenojošo valsts konstitucionālo orgānu līdzsvara un atsvara sistēma.¹³

[24] Satversme par galveno likumdevēja varas orgānu nosaka Saeimu. Tā Satversmes noteiktajos savas likumdošanas varas ietvaros ir vistiesīga (omnipotentā), t.i., tā var pieņemt likumu par jebkuru jautājumu. Līdzās Saeimai likumdošanas orgāns ir arī Pilsoņu kopums. Savukārt Ministru kabinets Satversmes koncepcijā ir galvenais izpildvaras orgāns.

[25] No tā izriet, ka Saeima un Ministru kabinets nav līdzvērtīgi likumdošanas orgāni.¹⁴ Ja tie būtu līdzvērtīgi likumdošanas orgāni, tad tas būtu bijis *expressis verbis* jānosaka Satversmē.¹⁵ Taču Ministru kabinetam nav – kā Saeimai un Pilsoņu kopumam – Satversmē noteiktas sākotnējas tiesības izdot vispārīstāstošus ārējus normatīvus tiesību aktus. Tas nozīmē, ka Ministru kabineta tiesības izdot ārējus normatīvus tiesību aktus var pastāvēt tikai tiktāl, ciktāl tai šīs tiesības ir deleģējusi Saeima. Tātad, ja vispār, balstoties uz konstitucionālo tradīciju, akceptē Ministru kabineta tiesības izdot ārējus normatīvus tiesību aktus, tad tās, ievērojot konkrēto valsts varas dalīšanas principa izkārtotumu Satversmē, var būt tikai Saeimas deleģētas un līdz ar to sava juridiskā ranga ziņā pakārtotas Saeimas likumiem.

¹³ Skat. plašāk: Konstitucionālo tiesību komisijas 2011.gada 10.maija Viedoklis par Valsts prezidenta funkcijām Latvijas parlamentārās demokrātijas sistēmas ietvaros, 20.-26.šš.

¹⁴ Par Satversmē noteikto funkciju dalījumu starp likumdevēju un valdību skat. plašāk: Konstitucionālo tiesību komisijas 2010.gada 18.janvāra Viedokli par Saeimas apstiprinājuma nepieciešamību liela apjoma aizņēmumu saņemšanai (saistībā ar Satversmes tiesas 2009. gada 21. decembra sprieduma lietā nr. 2009-43-01 30.1. punkta secinājumiem), 8.-23.šš.

¹⁵ Kā pretpiemēru Satversmes koncepcijai var minēt Francijas 1958.gada konstitūcijas koncepciju, kas uzskaita jomas, kurās parlaments var pieņemt likumus, savukārt visās pārējās jomās konstitūcija piešķir tiesības valdībai izdot noteikumus (sal. 34., 37.pantu). Tātad Francijā – atšķirībā no Latvijas parlamentārās demokrātijas valsts iekārtas – valdība blakus parlamentam ir pilntiesīgs likumdošanas orgāns.

[26] Tas nozīmē, ka Ministru kabinets var izdot normatīvus tiesību aktus tikai tad un par tik, par cik tas ir saņēmis primāro likumdošanas orgānu – Saeimas vai Pilsoņu kopuma – deleģējumu, konkrētā gadījumā izdot šādus aktus. To precīzi konstatē Satversmes tiesa:

“Demokrātiskā valstī likumdošanas vara pieder tautai un likumdevējam. Pārējām valsts institūcijām ir tiesības izdot vispārsaistošus (ārējus) likumpamatotus normatīvos aktus tikai tad, ja šīs tiesības ir īpaši deleģētas ar likumu.”¹⁶

[27] Otrkārt, Ministru kabineta noteikumus var izdot tikai tad, ja tie ir nepieciešami, lai īstenotu likumu dzīvē. Tas nozīmē, ka Saeima likuma regulējumu nav detalizējusi līdz galam, bet šo uzdevumu, likumā nosakot attiecīgu pilnvarojumu, ir uzticējusi Ministru kabinetam. Satversmes tiesa šo Ministru kabineta noteikumu izdošanas mērķi un līdzekli tās sasniegšanai ir formulējusi šādi:

“[Ministru kabineta] noteikumus izdod, lai palīdzētu dzīvē īstenot likumus. To panāk, noteikumus konkretizējot (detalizējot) likuma normas.”¹⁷

Bez tam Satversmes tiesa arī noteikusi, ka *“valdības pieņemtajiem lēmumiem jārada paļāvība uz to, ka tie tiek pieņemti, ievērojot taisnīguma principu un citus vispārējos tiesību principus, un tās rīcībai jāatbilst likumam.”¹⁸*

[28] Šie konstitucionālie principi, kas nosaka Ministru kabineta noteikumu izdošanas konstitucionālās tradīcijas pieļaujamību – neraugoties uz tiešas norādes trūkumu Satversmē – ir pozitīvēti Ministru kabineta iekārtas likuma

¹⁶ Satversmes tiesas 1998.gada 11.marta spriedums lietā Nr.04-05(97), secinājumu daļas 4.punkts.

¹⁷ Satversmes tiesas 2001.gada 3.aprīļa spriedums lietā Nr.2000-07-0409, secinājumu daļas 5.punkts.

¹⁸ Satversmes tiesas 2011. gada 11. janvāra spriedums lietā Nr. 2010-40-03, secinājumu daļas 8.punkts.

31.pantā. To var uzskatīt par Satversmē ietvertu minēto konstitucionālo principu “materiālo lasījumu”¹⁹ jeb interpretāciju likumdevēja izpratnē (kas, protams, pakļauta Satversmes tiesas kontrolei, kur šī interpretācija līdz šim nav apstrīdēta).²⁰

[29] Šā panta pirmā daļa izsmeļoši uzskaita trīs gadījumus, kad Ministru kabinets ir tiesīgs izdot noteikumus:

1) ja likums Ministru kabinetu tam īpaši pilnvarojis. Pilnvarojumā jānorāda tā galvenos satura virzienus.

Šis punkts uzrāda Ministru kabineta noteikumu galveno pielietojuma gadījumu – Saeimas likuma konkrēto pilnvarojumu. Pie tam prasība pēc noteikumu galveno satura virzienu norādīšanas nozīmē Saeimas obligātu saturisko virsvadību. Tas nozīmē, ka Ministru kabinets var tikai konkretizēt (detalizēt) Saeimas pieņemto likumu, pie tam šī konkretizējuma virzienam jau jābūt noteiktam Saeimas likuma pilnvarojumā. Ministru kabinets, izdodot noteikumus, nedrīkst tajos ietvert tādas normas, kas nav uzskatāmas par palīgīdzekļiem likuma normas īstenošanā.²¹ Bez tam Ministru kabinetam, īstenojot šo pilnvarojumu, protams, jāņem vērā arī visa likuma mērķis, jēga, sistēma, kā arī tiesību sistēma kopumā.

2) lai apstiprinātu starptautisko līgumu vai tā projektu, denonsētu starptautisko līgumu vai apturētu tā darbību, ja Satversmē vai likumā nav

¹⁹ *Smiltēna, A.* Ministru un autonomo iestāžu ārējie normatīvie akti. Jurista Vārds Nr.5, 01.02.2011.

²⁰ Satversmes “materiālais lasījums” likumdevēja izpratnē ir vienīgi viena no iespējamām Satversmes interpretācijām. Tā kā likumdevējam ir apzināti jāievēro Satversme, tas var tikt uzskatīts par indikāciju attiecīgā likuma satversmībai, taču tā ir argumentatīvi apstrīdama gan tiesību zinātnē, gan (Satversmes) tiesā. Likums principā nevar būt par Satversmes interpretācijas avotu, bet vienīgi par (apstrīdamu) argumentu Satversmes interpretācijā – pretējā gadījumā tas būtu pretrunā ar tiesību normu hierarhijas sistēmu: ar juridiskā spēka hierarhijā zemākā pakāpē stāvošu normu nevar interpretēt augstākstāvošu normu.

noteikts citādi.

Šis punkts, atšķirībā no pirmā punkta, satur vispārēju pilnvarojumu specifiskā Ministru kabineta autonomās kompetences jomā – ārpolitikā. Tomēr arī šeit konkrētā gadījumā Saeima ar likumu var pārņemt virsvadību.

3) ja tas nepieciešams Eiropas Savienības tiesību aktu piemērošanai un ja attiecīgais jautājums ar likumu nav noregulēts. Šādi noteikumi nevar ierobežot privātpersonas pamattiesības.

Šis punkts ir domāts, lai atslogotu Saeimu Eiropas Savienības tiesību aktu ieviešanā, kur Saeimai tā vai tā nav vispār vai ir palikusi tikai neliela politiska rīcības brīvība. Taču arī šeit Saeima patur tiesības konkrētā gadījumā pārņemt virsvadību. Svarīgs ir noteikums, ka ar šādiem Ministru kabineta noteikumiem nevar ierobežot privātpersonas tiesības; tā paliek Saeimas prerogatīva.

[30] Šos principus vēl tālāk ir precizējusi Satversmes tiesa,²² izvirzot t.s. “būtiskuma” teoriju. “Būtiskuma teorija” ir Satversmes 1.pantā ietvertā, iepriekš minētā parlamenta virsvadības principa izpausme. Tā paredz, ka svarīgākie valsts un sabiedrības dzīves jautājumi, ievērojot Satversmē noteikto kārtību, jāizlemj pašam likumdevējam. Tā izriet no varas dalīšanas principa un apstākļa, ka parlamentārajā demokrātijā parlamentam ir augstāka demokrātiskās politiskās legimitātes pakāpe kā valdībai. No tā izriet Saeimas prasība ekskluzīvi lemt par visiem svarīgiem un nozīmīgiem valsts un sabiedrības dzīves jautājumiem.²³

²¹ Sal. Satversmes tiesas 2001.gada 3.aprīļa spriedums lietā nr. 2000-07-0409, secinājumu daļas 5.punkts.

²² Satversmes tiesas 1999. gada 1. oktobra sprieduma lietā nr. 03-05(99) secinājumu daļa, 1. punkts; Satversmes tiesas 2005. gada 21. novembra sprieduma lietā nr. 2005-03-0306, 7. punkts; Satversmes tiesas 2009. gada 21. decembra spriedums lietā Nr. 2009-43-01, 30.1. punkts.

²³ Skat. plašāk: Konstitucionālo tiesību komisijas 2010.gada 18.janvāra Viedoklis par Saeimas apstiprinājuma nepieciešamību liela apjoma aizņēmumu saņemšanai (saistībā ar Satversmes tiesas 2009. gada 21. decembra sprieduma lietā nr. 2009-43-01 30.1. punkta secinājumiem).

III. Iespējamo ministra noteikumu pieļaujamība

[31] Ministru kabineta noteikumi ir iespējamo ministra noteikumu “bāze”. Iepriekš tika noskaidroti konstitucionālie principi, kas nosaka Ministru kabineta noteikumu pieļaujamību. Tālāk tiks analizēts, kā šie principi, ņemot vērā atšķirības starp Ministru kabineta noteikumiem un ministra noteikumiem, var tikt piemēroti ministra noteikumiem, lai noteiktu to pieļaujamības apjomu.

1. Ministra noteikumu pieļaujamība no demokrātiskās leģitimitātes viedokļa

[32] Kā jau minēts, jebkuram valsts orgānam, bet arī iestādei vai amatpersonai, kas izdod normatīvus tiesību aktus, jābūt demokrātiski politiski leģitimētam (sal. 4.-11.§§). Ministrs nav konstitucionāls valsts orgāns, bet ir iestāde un amatpersona Valsts pārvaldes iekārtas likuma izpratnē, kas atrodas demokrātiski leģitimēta konstitucionāla valsts orgāna – Ministru kabineta – sastāvā. Jautājums ir, vai ministrs ir demokrātiski leģitimēts, t.i., vai viņu var uzskatīt par demokrātiskās leģitimācijas ķēdes posmu aiz Ministru kabineta.

[33] Ministrs savu demokrātisko politisko leģitimāciju saņem no Saeimas ar tās uzticības balsojumu (Satversmes 59.panta 1.teikums). Šo leģitimāciju viņš saņem kā kolektīva valsts orgāna – Ministru kabineta – loceklis. Pie tam nav būtiski, vai viņš šo uzticību ir saņēmis, kad Saeima balsoja par uzticību Ministru kabinetam kopumā, vai viņš šo uzticību ir saņēmis vēlākas iecelšanas gadījumā atsevišķā balsojumā: balsojums par Ministru kabinetu kopumā automātiski

nozīmē arī balsojumu par katru no ministriem, jo nav loģiski iespējams balsot par Ministru kabinetu tikai kā par abstraktu “čaulu”, nebalsojot par katru tā sastāvā ietilpstošu konkrēto ministru.

[34] Ne tikai Ministru kabinets kopumā, bet arī atsevišķs ministrs visā savā darbības laikā ir atkarīgs no Saeimas uzticības, kura jebkurā brīdī viņam var izteikt neuzticību (Satversmes 59.panta 2.teikums). Šī pastāvīgā atkarība no Saeimas uzticības piesaista viņu Saeimas gribai, kura reprezentē Pilsoņu kopuma gribu, kas savukārt pārstāv suverēnās varas nesēja – Latvijas tautas – gribu. Tieši šī pastāvīgās Saeimas uzticības nepieciešamība atšķir ministru no citām Saeimas ievēlētām vai apstiprinātām amatpersonām (piemēram, ģenerālprokurors, tiesībsargs u.c.). Šīs amatpersonas, atšķirībā no ministriem, ir ievēlētas vai apstiprinātas uz noteiktu laiku (vai, kā tiesneši – bez termiņa ierobežojuma), un to atsaukšana (līdzīgi kā ierēdņu atbrīvošana no amata) iespējama tikai noteiktos, tiesā juridiski pārbaudāmos gadījumos, un līdz ar to tās nav demokrātiski leģitimētas, jo nav piesaistītas Saeimas (un līdz ar to pastarpināti tautas) gribai, atrazdamās pastāvīgā atkarībā no Saeimas.

[35] Tātad rezultātā var konstatēt, ka ministrs ir (pietiekoši) demokrātiski leģitimēts, lai tam varētu piešķirt tiesības izdot normatīvus tiesību aktus – ministra noteikumus. Taču tas ir tikai viens no priekšnoteikumiem šādu tiesību piešķiršanai.

[36] Tomēr ministrs demokrātiskās leģitimācijas ķēdē atrodas tālāk no tās sākumposma – tautas (skat. iepriekš 7§). Tas nozīmē, ka ministra demokrātiskā leģitimācija ir vājāka, un viņa tiesību apjomam, izdot ministra noteikumus, jābūt ierobežotam salīdzinot ar Ministru kabineta tiesībām.

2. Ministra noteikumu pieļaujamība no Ministru kabineta koleģiālās atbildības viedokļa

[37] Tomēr rodas jautājums, vai Ministru kabinets, kuram kā valsts konstitucionālam orgānam valsts varas dalīšanas sistēmā ir noteiktas funkcijas,²⁴ var nodot šīs funkcijas tālāk atsevišķiem saviem locekļiem. Jāuzsver, ka tas nav darba organizācijas, bet gan konstitucionālas dabas jautājums.

[38] Principā Satversmē noteiktajiem valsts konstitucionālajiem orgāniem nav tiesības savas funkcijas nodot tālāk – nedz saviem locekļiem vai struktūrvienībām, nedz citiem valsts orgāniem, iestādēm vai amatpersonām. Piemēram, Saeima nedrīkst savas funkcijas – nedz pilnā, nedz ierobežotā vai sašaurinātā apjomā – deleģēt nedz Saeimas prezidijam vai atsevišķam deputātam, nedz Saeimas kancelejai. Šāda iespēja pieļautu konstitucionāli noteiktā valsts institucionālā modeļa izjaukšanu un konstitucionālo tiesību prioritātes ignorēšanu.

[39] Satversmē noteiktajā Latvijas valsts institucionālajā modelī izņēmuma kārtā tikai valdībai – Ministru kabinetam – ir paredzētas tiesības savas funkcijas daļēji deleģēt tālāk tai padotajai valsts pārvaldei (Satversmes 58.pants). Tomēr Satversmes 58.pants nosaka stingru valsts pārvaldes iestāžu un amatpersonu hierarhiskās padotības ķēdi, kuras priekšgalā atrodas Ministru kabinets. Pie tam valsts pārvaldei pie pašreizējā Satversmes tekstuālā regulējuma var tikt

²⁴ Par Satversmē noteikto funkciju dalījumu starp likumdevēju un valdību skat. plašāk: Konstitucionālo tiesību komisijas 2010.gada 18.janvāra Viedokli par Saeimas apstiprinājuma nepieciešamību liela apjoma aizņēmumu saņemšanai (saistībā ar Satversmes tiesas 2009. gada 21. decembra sprieduma lietā nr. 2009-43-01 30.1. punkta secinājumiem), 8.-23.§§.

deleģēta tikai normatīvo tiesību aktu konkrētā izpilde, plānošana un citi uzdevumi, taču nevis ārējo normatīvu tiesību aktu izdošana, jo valsts pārvalde nav demokrātiski leģitimēta (skat. iepriekš 11§).

[40] No tā izriet, ka funkciju deleģējumam vai tā principiālajai pieļaujamībai (par ko tad no lietderības viedokļa varētu lemt deleģējošais orgāns) jābūt paredzētam Satversmē pašā – vai nu *expressis verbis*, vai arī – izņēmuma kārtā – Satversmei klusuciešot. Iepriekš tika noskaidrots, ka – Satversmei klusuciešot – var tikt akceptēta konstitucionāla tradīcija (kura ir pozitīveta Ministru kabineta iekārtas likuma 31.pantā), kas pieļauj, ka Saeima nepieciešamības gadījumā drīkst pilnvarot Ministru kabinetu izdot likumpakārtotus noteikumus, kas likumu tālāk konkretizē, lai to varētu īstenot dzīvē, pie tam Saeimai pašai jānosaka šo noteikumu satura galvenie virzieni. Jānorāda, ka Ministru kabineta noteikumi ir Satversmē pieļautas izņēmuma tiesības, kas, kā katrs izņēmums, jāinterpretē šauri.²⁵

[41] Turpretim attiecībā uz ministra noteikumiem šāda pieļaujamība Satversmē nav ielasāma jau tādēļ vien, ka nepastāv šāda vispārēja, arī Satversmes tiesas atzīta konstitucionāla tradīcija. Tieši otrādi, pēc valsts neatkarības atjaunošanas²⁶ sākotnēji izdoti atsevišķi ministru noteikumi ar vispārsaistošu raksturu tika uzskatīti par nepieļaujamiem un šā gadsimta sākumā izskausti.²⁷

²⁵ Tieslietu ministrijas 2011.gada 11.janvāra Informatīvais ziņojums par subjektiem, kam ir tiesības izdot ārējos normatīvos aktus, 4.1.punkts.

²⁶ Parlamentārā perioda pirmajā posmā pēc Satversmes pieņemšanas (1922-1934) ministra noteikumi tika izdoti, taču jāņem vērā, ka kopš tā laika demokrātijas izpratne ir attīstījusies. Konkretizējusies arī izpratne par demokrātisko leģitimāciju.

²⁷ *Smiltēna, A.* Ministru un autonomo iestāžu ārējie normatīvie akti. Jurista Vārds Nr.5, 01.02.2011.

[42] Ar jaunpieņemtu likumu šādu tradīciju iedibināt nevar; tradīciju iespējams konstatēt – un akceptēt – tikai *post factum*.

[43] No tā varētu secināt, ka ministra noteikumi principā šobrīd nav konstitucionāli pieļaujami. Tādēļ ministra noteikumu ieviešanai nepietiktu ar vienkāršu likumu, bet tas prasītu *expressis verbis* Satversmes grozījumus. Šāds viedoklis – ar labiem argumentiem – ir plaši izplatīts un konsekvents.²⁸

[44] Tomēr tuvāk apskatot jautājumu, vai hipotētisks grozījums Ministru kabineta iekārtas likumā, kas pieļautu ministra noteikumus, būtu automātiski uzskatāms par antikonstitucionālu, iespējams nonākt arī pie diferencētāka viedokļa. Te jāņem vērā iemesls, kādēļ šāds jauninājums, kas, kā jau teikts, ir konstitucionāls, nevis organizatoriskas dabas jautājums, būtu *expressis verbis* jānosaka Satversmē.

[45] Iemesls ir tas, ka ārējs normatīvs tiesību akts satur uz nākotni vērstu programmu, kas tieši vai vismaz netieši ietekmē privātpersonu tiesību apjomu vai saturu. Šādai programmai *per se* vienmēr ir politisks raksturs. Taču, kā jau noskaidrots, valsts orgāniem, iestādēm vai amatpersonām, kam būtu tiesības radīt politiska satura aktus, kas skar privātpersonu – tātad jo sevišķi ārējus normatīvus tiesību aktus – jābūt paredzētiem Satversmē – vai nu *expressis verbis*, vai vismaz klusuciešot. Izšķirošais šeit ir tieši kreatīvais, tiesību jaunrades moments, kas satur attiecīgā subjekta rīcības brīvību savu politisko gribu ietērt normatīvā tiesību aktā. Vienkāršajam likumdevējam nav tiesību apveltīt jaunus orgānus, iestādes vai amatpersonas ar politiskām tiesību jaunrades tiesībām, t.i.,

²⁸ Smiltēna, A. Ministru un autonomo iestāžu ārējie normatīvie akti. Jurista Vārds Nr.5, 01.02.2011.; Tieslietu ministrijas 2004.gada 6.jūlija Informatīvais ziņojums par tiesībām izdot ārējus normatīvus aktus; Tieslietu ministrijas 2011.gada 11.janvāra Informatīvais ziņojums par tiesībām izdot ārējus normatīvus aktus.

tiesībām radīt ārējus normatīvus tiesību aktus, kas satur politiskas izšķiršanās, jo tas būtu konstitucionāls jautājums, kas jārisina Satversmes līmenī. Piemēram, kaut gan Valsts prezidents saskaņā ar pašreizējo Satversmes noregulējumu faktiski tomēr noteiktā apjomā nes politisko atbildību un ir tātad demokrātiski leģitimēts,²⁹ Saeima nevar ar vienkāršu likumu piešķirt Valsts prezidentam tiesības izdot – arī likumpakārtotus – ārējus normatīvus tiesību aktus (piemēram, Valsts prezidenta dekrētus), kas saturētu – vienalga, cik šauri definētu – ārējiem normatīviem tiesību aktiem raksturīgo politisku programmu.

[46] No tā var izdarīt secinājumu uz pretējo – proti, ka ar vienkāršu likumu tiesības izdot ārējus normatīvus tiesību aktus demokrātiski leģitimētiem valsts orgāniem, iestādēm un amatpersonām tomēr drīkstētu piešķirt tad, ja šādu aktu saturs jau ir noteikts citā, juridiskā spēka hierarhijā augstākstāvošā aktā, kura izdevējs jau pilnībā ir izdarījis visas politiskās izšķiršanās, tā, ka šāds akts nesaturētu nekādu politisku jaunrades momentu, bet būtu jau iepriekš saturiski ar šo augstāko aktu pilnībā determinēts. Tādā gadījumā politiskā atbildība par šāda tīri izpildoša akta saturu paliktu pie tā valsts orgāna, kas – saskaņā ar Satversmi – būtu izdevis attiecīgo augstāko aktu (tātad pie Saeimas vai Ministru kabineta), un Satversmē noteiktā politiskā sistēma netiktu skarta.

[47] Teiktais attiecas tikai uz demokrātiski leģitimētiem valsts orgāniem, iestādēm un amatpersonām, bet nevis uz valsts pārvaldes iestādēm, jo no normatīva ārēja tiesību akta demokrātiskās būtības izriet, ka jābūt politiskai atbildībai ne vien par tā saturu (par to atbild tas valsts orgāns, kas izdevis augstāko aktu), bet arī par tā izdošanas formālajiem aspektiem.

²⁹ Konstitucionālo tiesību komisijas 2011.gada 10.maija Viedoklis par Valsts prezidenta funkcijām Latvijas

[48] Tas nozīmē, ka ministra noteikumi varētu īstenot likumā vai Ministru kabineta noteikumos, kā arī starptautisko un Eiropas Savienības tiesību aktos jau iepriekš pilnībā determinēto politisko programmu, to – bez papildus politiska jaunrades momenta – pārnesot ministru noteikumos. Piemēram, ar ministra noteikumiem tādā gadījumā varētu transponēt Eiropas Savienības noteikumus, kuri bez jebkādas rīcības brīvības ir pārnesami nacionālajā tiesību sistēmā. Tāpat, piemēram, pieļaujami būtu ministra noteikumi, kas saturētu aprēķinus, shēmas, tabulas, veidlapas, arī jēdzienu zinātniski atšifrējumi, kuru saturu jau iepriekš būtu noteicis likums vai Ministru kabineta noteikumi.

[49] Piemēram, ja likums noteiktu, ka personām, kas sirgst ar “sirds un asinsvadu slimībām”, pienākas noteikts pabalsts, tad varētu pieļaut, ka veselības ministrs izdod noteikumus, kas satur attiecīgo sirds un asinsvadu slimību sarakstu. Šeit tomēr jāuzmanās, jo no likuma jāizriet, ka runa ir par visām attiecīgajām slimībām, kas ir medicīnisks, nevis politisks jautājums. Ja turpretim likums noteiktu, ka pabalsts pienākas tikai par “smagām” sirds un asinsvadu slimībām, tādā gadījumā šī jēdziena saturs nav līdz galam definēts, jo atstāj politisku rīcības brīvību, noteikt, kura slimība būtu likuma izpratnē uzskatāma par “smagu” un kura ne. Tādā gadījumā šo slimību sarakstu nevarētu noteikt ar ministra noteikumiem, bet tam būtu jābūt noteiktam ar Ministru kabineta noteikumiem.

[50] No teiktā izriet, ka noteikumu “tehniskums”, kas dažkārt tiek ieteikts kā varbūtējo ministra noteikumu pieļaujamības kritērijs, nav viennozīmīgi un vienmēr piemērots arguments. Vienīgi Satversme nosaka tiesību un tām atbilstošo politiskās atbildības sistēmu par ārējo normatīvo tiesību aktu

politisko saturu. Šī sistēma šādu atbildību uzliek vispirms Saeimai, kā arī jau sašaurinātā apmērā – Ministru kabinetam, bet nevis atsevišķam ministram. Jāuzsver, ka normatīvam tiesību aktam vienmēr automātiski ir politisks raksturs, lai cik sektorāli šaurs vai nenožīmīgs tas liktos. Piemēram, 2010.gada 2.februāra Ministru kabineta noteikumi par labturības prasībām cāļu turēšanai, kaut gan pirmajā acu uzmetienā šķiet tīri tehniski un varbūt arī mazsvarīgi, nepārprotami satur politiskas izšķiršanās³⁰ par to, kādos apstākļos cāļi ir turami. Tie arī tiešā veidā nosaka attiecīgo cāļu turētāju tiesības un pienākumus. Nosakot citus tehniskus parametrus, tie atsevišķiem cāļu turētājiem var nākt par labu vai par sliktu, līdz pat komersanta maksātnespējai. Bieži vien tieši šķietami tehnisku standartu vai citu parametru noteikšanā pastāv arī slēpta nepieļaujama lobisma risks. Šie noteikumi – kā parasti – ir ārējs normatīvs tiesību akts ar politisku saturu, kas jāpieņem un par kuru atbildību jāuzņemas Ministru kabinetam kopumā, nevis tikai atsevišķam ministram.

[51] Jāatzīmē, ka vēlme nenodarboties ar šādiem šķietami tehniskiem un sīkiem jautājumiem var rasties ministriem, kas nav pietiekoši izpratuši valdības kā kolektīva politiska valsts konstitucionāla orgāna un kompleksas izpildvaras sistēmas “galvas” politisko un tiesisko būtību. No Satversmes 61.panta izriet, ka valdība kolektīvi – tātad visi ministri kopā – atbild par visiem valdības pieņemtajiem politiskajiem lēmumiem, jo sevišķi tādiem, kas ietverti tās izdotajos ārējos normatīvos tiesību aktos, arī ja tie šķiet sektorāli šauri un politiski nenožīmīgi. Neviens politisks lēmums nav par “niecīgu” vai “necienīgu”, lai ministrs atsacītos par to uzņemties atbildību. Savukārt, lai ministrs varētu šādu atbildību uzņemties, viņam nevis pašam jāvērtē attiecīgais cita ministra

³⁰ Tie ievieš Eiropas Savienības direktīvu Nr.2007/43/EK, kuru pieņēma Eiropas Savienības augstākais likumdošanas orgāns – Padome un kurš atstāj dalībvalstīm politisku rīcības brīvību tās mērķu sasniegšanas instrumentu izvēlē.

valdības sēdē priekšā liktais šķietami tehniskais un nesvarīgais jautājums, bet viņam ir jābalstās uz funkcionējošas, profesionālas valsts pārvaldes, konkrēti – ministrijas – izvērtējumu, kuram viņš var uzticēties, un kuru nodrošināt ir ministra personiskais tiešais uzdevums. Tādēļ ir nepieciešama ilgstoša, mērķtiecīga un profesionāla valsts pārvaldes politika; vienkāršota problēmas izpratne šeit nav adekvāta.

[52] Analogi Ministru kabineta iekārtas likuma 31.pantam, lēmums par ministra pilnvarošanu izdot šādus saturiski jau pilnīgi determinētus ministra noteikumus Ministru kabineta noteikumu vietā būtu jāpieņem Ministru kabinetam. Tas būtu lietderības jautājums, kas ietilpst Ministru kabineta autonomajā organizatoriskajā kompetencē.

[53] Jaunas kategorijas ārēja normatīva tiesību akta ieviešana tomēr saistīta arī ar papildus riskiem. Tie ir gan riski, kas saistīti ar juridiskās kvalitātes jautājumiem, gan riski, kas saistīti ar saskaņotu valdības politiku, gan tādi, kas saistīti ar nepieļaujamu lobismu. Šie riski ir tuvāk izanalizēti Tieslietu ministrijas ziņojumos,³¹ komisija tos uzskata par pamatotiem un šeit aprobežojas tikai ar norādi uz šiem ziņojumiem.

[54] Lai arī mazākā mērā, šie riski attieksies arī uz šeit identificētajiem ministra noteikumiem, kuru saturs ir pilnībā determinēts ar likumu, Ministru kabineta noteikumiem, starptautisko vai Eiropas Savienības tiesību aktiem, un kuru ieviešanai nav obligāti nepieciešami Satversmes grozījumi, bet pietiek ar likuma grozījumiem. Katrā ziņā šā jaunā normatīvā tiesību akta veida ieviešana

³¹ Tieslietu ministrijas 2004.gada 6.jūlija Informatīvais ziņojums par tiesībām izdot ārējus normatīvus aktus; Tieslietu ministrijas 2011.gada 11.janvāra Informatīvais ziņojums par tiesībām izdot ārējus normatīvus aktus.

būs saistīta ar tiesību sistēmas kompleksitātes pieaugumu, kas savukārt valsts mērogā radīs jaunu resursu nepieciešamību. Tur jāpieskaita arī resursi, kas nepieciešami, lai izvērtētu to, vai kāds jautājums jau iepriekš ir pilnībā determinēts ar kādu juridiskā spēka hierarhijā augstāku normu un vai šāda deleģēšana ministram ir pieļaujama.

[55] Tādēļ galvenā uzmanība būtu pievēršama Ministru kabineta noteikumu pieņemšanas procedūras efektīvizēšanai, vienlaikus tomēr apzinoties, ka šo procedūru pārmērīgi vienkāršojot, var ciest to juridiskā kvalitāte, valdības politikas saskaņotība un pastāv arī riski, kas saistīti ar Latvijas kā jaunas demokrātijas politiskās kultūras problēmām.

IV. Secinājumi

[56] Komisija secina:

I

Lai ieviestu ministra noteikumus kā jaunu ārējo normatīva tiesību akta veidu, principā nepieciešami attiecīgi Satversmes grozījumi.

II

Ar likuma grozījumiem pietiek, lai ieviestu ministra noteikumus, kuru saturs pilnībā ir determinēts ar likumu, Ministru kabineta noteikumiem, starptautisko vai Eiropas Savienības tiesību aktiem.

III

Ministra noteikumu ieviešana jebkurā gadījumā ir saistīta ar papildus riskiem, un to lietderība ir strīdīga. Katrā ziņā galvenā uzmanība būtu pievēršama Ministru kabineta noteikumu pieņemšanas procedūras efektīvizēšanai,

apzinoties, ka arī šeit, lai gala rezultāts tomēr būtu pozitīvs, pastāv zināmas robežas.