

Normatīvo tiesību aktu demokrātiskā leģitimācija un deleģētā likumdošana: teorētiskie pamati

Saturs

I.	Ievads. Deleģētās likumdošanas institūts	59
II.	Varas dalīšana kā demokrātijas pamatprincips	61
	1. Valsts varas funkcionālais sadalījums	
	2. Valsts varas institucionālais sadalījums un tā daļēja nesakrītība ar funkcionālo sadalījumu	
III.	Likumdošanas leģitimācija	64
	1. Likumdevēja leģitimācija demokrātijā	
	2. Neleģitīmais likumdevējs diktatūras apstākļos	
	3. Likumdevēja tiešā leģitimācija demokrātisku vēlēšanu rezultātā	
	4. Valdības netiešā leģitimācija ar politiskās atbildības mehānisma starpniecību	
	5. Pašvaldību politiskās pārstāvības orgānu leģitimācija	
IV.	Deleģētās likumdošanas pieļaujamība Latvijas valststiesībās	70
	1. Ministru kabineta noteikumi ar likuma spēku (81. pants)	
	2. Ministru kabineta (likumpakārtotie) noteikumi	
	3. Ministra izdoti noteikumi	
	4. Pašvaldību saistošie noteikumi	
	5. Valsts pārvaldes iestāžu ārējie normatīvie tiesību akti	
V.	Kopsavilkums	74

I. IEVADS. DELEĢĒTĀS LIKUMDOŠANAS INSTITŪTS

1. Modernā demokrātiskā valstī **primārais** likumdevējs ir brīvās vēlēšanās ievēlēts **parlaments**. Dažās valstīs – arī Latvijā – līdztekus parlamentam otrs primārais likumdevējs var būt arī tauta (respektīvi, pilsoņu kopums).¹

Balstoties uz antīko filozofu *Aristoteļa*, *Platona* un it sevišķi *Polibija* postulēto vispārējā likuma nošķiršanu no konkrētā likumizpildošā rīkojuma², jēdziens **likumdevējs** šajā kontekstā lietots **plašākajā** nozīmē, ar to saprotot jebkuru institūciju, kas ir tiesīga izdot vispārējus (tātad ārējus) normatīvos tiesību aktus.

2. Daudzās demokrātiskās valstīs **sekundāras** likumdošanas³ tiesības vispār vai konkrētā gadījumā ir deleģētas (piešķirtas) arī izpildvaras orgānam – **valsts prezidentam** vai **valdībai**, bet dažkārt arī valdībai padotām valsts pārvaldes iestādēm.

To, ka parlaments ir **primārais** likumdošanas orgāns, bet pārējie – tikai **sekundārie** likumdošanas orgāni, nosaka fakts, ka sekundāro likumdošanas orgānu (valsts prezidenta, valdības, valsts pārvaldes) tiesības izdot normatīvos tiesību aktus un pašu normatīvo tiesību aktu darbība daudzējādā veidā ir ierobežota (materiālās kompetences ierobežojumi, to izdotie normatīvie tiesību akti atrodas uz zemākas juridiskā spēka hierarhijas pakāpes, tie darbojas tikai zināmu laiku u.tml.).

3. Sekundāro likumdošanas orgānu darbību likumdošanas jomā valststiesībās apzīmē ar jēdzienu **deleģētā likumdošana**. Šis jēdziens atspoguļo domu, ka primārais likumdevējs ir parlaments (dažās valstīs – arī tauta), bet sekundārais likumdevējs var darboties likumdošanas jomā tikai tad, ja primārais likumdevējs tam šādas tiesības vispār vai konkrētajā gadījumā ir deleģējis, tas ir, piešķīris.

Deleģēto likumdošanu tātad raksturo **pakārtotība** attiecībā uz primāro likumdošanu, kas ir parlamenta (un tautas) likumdošana. Primārā un deleģētā likumdošana kopā veido **vispārējo likumdošanu**.

Būdamā vispārējās likumdošanas sastāvdaļa, arī deleģētā likumdošana regulē attiecības starp **valsti**, no vienas puses, un **indivīdu**, no otras puses. Tādēļ arī deleģētās likumdošanas institūts aptver tikai **ārējo** normatīvo tiesību aktu izdošanu, kuri regulē attiecības starp valsti un indivīdu. Līdz ar to deleģētās likumdošanas institūtā **neietilpst iekšējo normatīvo tiesību aktu** izdošana, kurus parasti izdod valdība un kuri neattiecas uz indivīdu, bet tikai regulē valsts iestāžu iekšējo darbību.

¹ Plašāk sk.: *Dišlers K.* Ievads Latvijas valststiesību zinātnē. Rīga: A. Gulbis, 1930, 105.–118. lpp.

² Plašāk sk.: *Zippelius R.* Geschichte der Staatsideen. 6. Aufl. München: Beck, 1989, S. 25, ff.

³ Jēdziens “likumdošana” latviešu juridiskajā terminoloģijā, tāpat kā vācu, franču un krievu juridiskajā terminoloģijā (*Gesetzgebung* – vācu val., *legislation* – franču val., *законодательство* – krievu val.), ir daudznozīmīgs. Ar to materiālā nozīmē mēdz apzīmēt gan normatīvo tiesību aktu kopumu, gan formālo likumu kopumu, bet procesuālā nozīmē – gan normatīvo tiesību aktu izdošanas procesu, gan formālo likumu izdošanas procesu. Tādēļ to, tāpat kā ikvienu juridisko terminu, nedrīkst iztulkot burtiski, bet tā saturs ir jāsaprot atkarībā no konteksta. Garāmejojot var piezīmēt, ka angļu juridiskajā terminoloģijā jēdziens *lawmaking* attiecināms tikai uz normatīvo tiesību aktu (plašākā nozīmē) vai formālo likumu (šaurākā nozīmē) izdošanas procesu, turpretim jēdziens *laws* apzīmē normatīvo tiesību aktu (plašākā nozīmē) vai formālo likumu (šaurākā nozīmē) kopumu.

4. **Latvijas** valststiesību kontekstā tas nozīmē, ka rakstā aplūkotais deleģētās likumdošanas juridiskais institūts aptver ne tikai to **Ministru kabineta noteikumu izdošanu, kuriem ir likuma spēks** (*Satversmes* 81. pants), kā tas dažkārt tiek traktēts, bet gan jebkuru vispārīstošu normatīvo tiesību aktu izdošanu, kurus izdod **citas** valsts institūcijas kā primārie likumdošanas orgāni – Saeima un pilsoņu kopums. Tie ir arī **Ministru kabineta (likumpakārtotie) noteikumi**, kurus izdod saskaņā ar *Ministru kabineta iekārtas likuma*⁴ 14. panta pirmo daļu, un pašvaldību domju un padomju **saistošie noteikumi**, kas tiek izdoti saskaņā ar 1994. gada 19. maija likuma *Par pašvaldībām*⁵ 21. panta pirmās daļas 16. punktu.

Latvijas valststiesībās iekļautie deleģētās likumdošanas normatīvo tiesību aktu veidi tād ir:

- ✓ Satversmes 81. panta kārtībā izdotie Ministru kabineta noteikumi, kuriem ir likuma spēks;
- ✓ Ministru kabineta (likumpakārtotie) noteikumi un
- ✓ pašvaldību saistošie noteikumi.

Tie normatīvo tiesību aktu juridiskā spēka hierarhijā atrodas katrs uz savas pakāpes.⁶

Deleģētās likumdošanas problēmas Latvijā plašāk tiks analizētas turpmāk manā rakstā *Deleģētā likumdošana Latvijas valststiesībās*.

5. Deleģētās likumdošanas **nepieciešamība** tiek pamatota faktiski tikai ar vienu argumentu – tā ir efektīvāka nekā parlamenta likumdošana, jo deleģējuma subjekti – valdība, atsevišķi valdības locekļi vai pārvaldes iestādes – var ātrāk reaģēt uz normatīva regulējuma vai tā grozījuma nepieciešamību un bieži vien ir kompetentāki, lai adekvāti risinātu attiecīgo jautājumu.⁷

6. Deleģētās likumdošanas jautājumi – tās vispārējā pieļaujamība, apjoms, priekšnoteikumi un vieta visas likumdošanas sistēmā – skar attiecības starp likumdevēja varu un izpildvaru, un tādēļ tie ir centrāli **demokrātiskas valsts iekārtas** jautājumi. Deleģētā likumdošana ir specifisks **valststiesību institūts**, kas konkrētā situācijā var palīdzēt valstij optimālāk veikt likumdošanas funkcijas, taču vienlaikus rada risku, ka **varas līdzsvars** starp likumdošanas varu un izpildvaru var nosvērties uz izpildvaras pusi tiktāl, ka tiek apdraudēta pati demokrātiskā valsts iekārtas būtība.

Tādēļ deleģētās likumdošanas institūts jāanalizē kontekstā ar varas dalīšanas principu.

⁴ *Ministru kabineta iekārtas likums*: LR likums. Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs, 1993, nr. 28

⁵ *Par pašvaldībām*: LR likums. Latvijas Vēstnesis, 1994. gada 24. maijs, nr. 61

⁶ Sk.: *Jelāgins J.* Normatīvie akti un to hierarhija. Latvijas Vēstnesis, 1998. 5. februāris, nr. 31

⁷ Sk. arī: *Sajó A.* Limiting Government. An Introduction to Constitutionalism. Budapest: Central European University Press, 1999, p. 161.

II. VARAS DALĪŠANA KĀ DEMOKRĀTIJAS PAMATPRINCIPS

7. Viens no galvenajiem demokrātiskas un tiesiskas valsts priekšnoteikumiem ir **varas dalīšanas princips**.⁸ Šis princips nozīmē, ka valsts vara funkcionāli ir sadalīta trijās daļās: likumdošanas varā, izpildvarā un tiesu varā. Šā sadalījuma mērķis ir novērst indivīda brīvībai potenciāli bīstamās valsts varas pārmērīgu koncentrāciju viena subjekta rokās.

Latvijas tiesību sistēmā šis princips ir ietverts *Satversmes* 1. pantā, kurā noteikts, ka “*Latvija ir [...] demokrātiska republika*”. Varas dalīšanas princips *Satversmē* gan nav minēts *expressis verbis*, taču tas ir iedzīvināts *Satversmes* institucionālās daļas noteikumos par triju valsts varu īstenojošo valsts orgānu kompetenču sadalījumu un to savstarpēju sazobi, kas veido triju varu savstarpējā **līdzsvara un atsvara** (*checks and balances* – angļu val.) sistēmu.⁹

1. Valsts varas funkcionālais sadalījums

Valsts varas triju funkciju sadalījums ir šāds:

8. **Likumdošanas varas** funkcija ir **vispārējo normatīvo tiesību aktu izdošana**. Likumdošanas vara nosaka vispārējo kārtību, kas jāievēro sabiedrībai kopumā un katram tās loceklim atsevišķi. Likumdošanas darbība nozīmē vispārējo normatīvo tiesību aktu izdošana, kuru mērķis ir noteikt indivīda rīcību, lai sasniegtu konkrētus sabiedrības mērķus. Tādējādi likumdevēja izdotie normatīvie tiesību akti ietver formālā tiesību aktā iekļautos sabiedrības **mērķus** un **programmu** to īstenošanai. Līdz ar to normatīvie tiesību akti ir **sabiedrības vadīšanas** instruments.¹⁰

Normatīvajos tiesību aktos ietveramo mērķu un programmu noteikšana un to vēlāka korekcija demokrātiskā valsts iekārtā notiek politiskā procesā, diskutējot par to, kādiem ir jābūt šiem mērķiem un programmām. Savukārt likums ir šīs diskusijas rezultāts.

Tas nozīmē, ka likumu izdošanas process ir juridiska, bet likumu satura noteikšana – politiska darbība.

9. **Izpildvaras** galvenā funkcija demokrātiskā un tiesiskā valstī ir **īstenot likumdevēja izdotos normatīvos tiesību aktus**. Tas nozīmē, ka normatīvajā tiesību aktā ietvertie mērķi un programma tiek īstenota, panākot konkrētu indivīdu rīcību atbilstoši šiem mērķiem un programmai. Likumdevējs, izdodot likumu, pieņem lēmumu, kas un kā ir jāsasniedz; turpretim izpildvara šo lēmumu īsteno konkrētā gadījumā.¹¹

⁸ Sk. arī: *Buka A., Jarinovska K.* Par varas dalīšanas principu. Latvijas Vēstnesis, 1999. 23. decembris, nr. 436/439.

⁹ Satversmes tiesas 2000.gada 24.marta spriedums lietā nr. 04-07(99): Par Ministru kabineta 1999. gada 30. novembra lēmuma “Par sabiedrības ar ierobežotu atbildību “WINDAU” Bauskas koģenerācijas stacijā ieguldīto ārvalstu investīciju aizsardzību” (protokols nr. 67, 38. paragrāfs) 1. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmei, Ministru kabineta iekārtas likuma 3. nodaļai, likuma “Par ārvalstu ieguldījumiem Latvijas Republikā” 1. panta pirmajai daļai, Enerģētikas likuma 41. pantam, likuma “Par valsts un pašvaldību īpašuma objektu privatizāciju” 8. panta pirmajai un ceturtajai daļai un likuma “Par akciju sabiedrībām” 49. pantam. Latvijas Vēstnesis, 2000.gada 29. marts, nr. 113/114

¹⁰ Plašāk sk.: *Braun J.* Einführung in die Rechtswissenschaft. 2. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck, 2001, S. 355, ff.

¹¹ Plašāk sk.: *Degenhart C.* Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht. 15. Aufl. Heidelberg: Müller, 1999, S. 89,

Turklāt izpildvaras funkcija ir arī piedalīties politiskajā plānošanā un risināt tos jautājumus, kurus likumdevējs nav risinājis, ja vien šo jautājumu risināšana neietilpst likumdošanas varas ekskluzīvajā kompetencē.

10. Tiesu varas funkcija ir saskaņā ar likumdošanas varas izdotajiem likumiem un citām tiesību normām (sevišķi vispārējiem tiesību principiem) **izšķirt konkrētus strīdus** starp dažādiem interešu subjektiem, kā arī uzlikt sodu konkrētam indivīdam.¹²

11. Jāuzsver, ka valsts vara **funkcionāli** ir sadalīta tikai **trijās** daļās (tās parasti dēvē par trim “varām”) un šo triju varu īstenošanai ir izveidoti attiecīgi **valsts orgāni**. Latvijas *Satversmē* ir noteikti septiņi valsts orgāni: pilsoņu kopums¹³, Saeima, Valsts prezidents, Ministru kabinets, Valsts kontrole, Augstākā tiesa un Satversme tiesa.¹⁴

2. Valsts varas institucionālais sadalījums un tā daļēja nesakritība ar funkcionālo sadalījumu

12. Valsts vara tiek realizēta ar valsts orgānu starpniecību.¹⁵ Kompetenču sadalījumu starp **valsts orgāniem** var nosaukt par valsts varas **institucionālo** sadalījumu.

Atsevišķa valsts orgāna kompetenču smagumpunkts, tā primārais uzdevums ir vienas varas funkciju īstenošana, taču tam var izvirzīt arī sekundāru uzdevumu – īstenot (nelielu) daļu citas varas funkciju vai arī piedalīties citas varas funkciju īstenošanā, vai kontrolēt šo īstenošanu. Tādēļ valsts varas **funkcionālais** sadalījums **nav identisks** ar valsts varas **institucionālo** sadalījumu.

13. Tas ir svarīgs apstāklis **deleģētās likumdošanas** kontekstā. Saeima valstī ir primārais likumdošanas orgāns, bet **pakārtotas** likumdošanas funkcijas ir deleģētas arī izpildvaras institūcijām – Ministru kabinetam un pašvaldībām (respektīvi, pašvaldību vēlētajiem orgāniem – domei un padomei).

14. Taču tāpēc vien, ka valsts orgānu kompetence nav pilnīgi identiska ar funkcionālo sadalījumu trijās minētajās varās, nedrīkst secināt, ka pastāv vairāk nekā trīs (tātad četras, piecas utt.) “varas”. Piemēram, Valsts kontrole nav atsevišķa ceturta “vara”. Tā pilda daļu no izpildvaras (respektīvi, valsts pārvaldes) funkcijām, kas *Satversmē* ir nodota nevis galvenā izpildvaras orgāna – Ministru kabineta – kompetencē, bet šim īpašajam valsts orgānam. Arī pašvaldības nav “ceturta” vara. Valststiesiskā izpratnē tās ir īpaša izpildvaras sastāvdaļa, kas tām ar likumu nodotās “pastāvīgās funkcijas” pilda autonomi (“autonomā kompetence”).¹⁶ “Ceturta” vara nav arī prese vai citas institūcijas, kas dažkārt uz to pretendē vai par tādām ikdienas valodā tiek dēvētas.

f.

¹² Ibid., S. 90, f.

¹³ Latvijā pilsoņu kopums ir uzskatāms par atsevišķu valsts orgānu, jo tam, tāpat kā Saeimai *Satversmē* ir piešķirtas likumdošanas funkcijas. *Dišlers K.* Ievads Latvijas valststiesību zinātnē. Rīga: A. Gulbis, 1930, 91. lpp. Citās Eiropas valstu konstitūcijās šāda pilsoņu funkcija sastopama reti, taču liela līdzība šajā ziņā pastāv ar Šveices konstitūciju.

¹⁴ Plašāk sk.: *Levits E.* Valsts un valsts pārvaldes juridiskā struktūra un pamatjēdzieni. Jaunā Pārvalde, 2002, nr. 1, 4.–5. lpp.

¹⁵ *Ipsen J.* Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht. 12. Aufl. Neuwied: Luchterhand, 2000, S. 5

¹⁶ *Böckenförde E.-W.* Demokratie als Verfassungsprinzip. In: Demokratie und Grundgesetz. Kristische Justiz (Hrsg.). Baden–Baden: Nomos, 2000, S. 21.

15. Nesakrītība starp valsts varas funkcionālo un institucionālo sadalījumu var izpausties gan kā “īsta” **nesakrītība** (piemēram, kad Saeima pati pieņem darbā un atlaiž no darba savas Kancelejas darbiniekus, tā nav likumdošanas, bet gan tipiska pārvaldes darbība; tāpat arī adopcijas apstiprināšana tiesā saskaņā ar *Civillikuma* 171. pantu pēc savas juridiskās būtības ir nevis “tiesas spriešana”, bet gan pārvaldes darbība), gan pie vienas varas piederošas institūcijas **līdzdalības un kontroles tiesības** citas varas funkciju īstenošanā (piemēram, tiesu vara, uz indivīda sūdzības pamata pārbaudot izpildvaras izdoto administratīvo aktu tiesiskumu, īsteno kontroli pār izpildvaru). Šai nesakrītībai var būt vairāki **iesmesli**.

Pirmais iesmesls ir **efektivitāte**. Dažkārt var panākt lielāku efektivitāti, mazsvarīgāku daļu no vienas varas funkcijām uzdodot pildīt citas varas valsts institūcijām. Ar šo argumentu tiek attaisnota arī **deleģētā likumdošana** (sk.: 5. punkts).

Otrs iesmesls ir centieni nostiprināt attiecīgās institūcijas **neatkarību** no citas varas. Piemēram, to, ka Saeima pati pieņem darbā un atlaiž no darba savas Kancelejas darbiniekus, var attaisnot, pieņemot, ka Saeima kā likumdevējs nevēlas pieļaut ar to saistīto izpildvaras institūciju netiešu ietekmi uz savu darbu.

Trešais, turklāt demokrātiskajās valststiesībās pats svarīgākais šīs nesakrītības iesmesls ir gluži pretējs – triju varu savstarpējā **līdzvara un atsvāra** sistēmas (*checks and balances* – angļu val.) nodrošināšana. Šeit var minēt, piemēram, tiesu varas kontroli pār izpildvaru, kas izpaužas, pārbaudot administratīvos aktus, Ministru kabineta un Valsts prezidenta likumdošanas iniciatīvas tiesības, tātad līdzdalību likumdošanas procesā, tieslietu ministra tiesības izvirzīt tiesnešu kandidātus un Saeimas tiesības tos apstiprināt u.tml.

III. LIKUMDOŠANAS LEĢITIMĀCIJA

16. Demokrātiskā valsts iekārtā institūcijām, kuras izdod vispārsaistošus normatīvos tiesību aktus, obligāti ir jābūt tieši (sk.: 24.–28. punkts) vai vismaz netieši (sk.: 29.–32. punkts) **demokrātiski leģitimētām** (sk.: 16.–20. punkts). Cilvēkam jāpakļaujas tikai tām tiesību normām, kuras viņš pats, piedaloties demokrātiskā politiskā procesā (it sevišķi vēlēšanās), var ietekmēt.

1. Likumdevēja leģitimācija demokrātijā

17. Normatīvie tiesību akti ietver lēmumu par sabiedrības mērķiem un to īstenošanas programmu (sk. arī: 8. punkts). Starp normatīvajiem tiesību aktiem un indivīda brīvību līdz ar to var rasties **pretrunas** – normatīvajos tiesību aktos definētie sabiedrības mērķi un to īstenošanas stratēģijas var nesakrist ar indivīda mērķiem un to īstenošanas stratēģijām. Demokrātiskā valsts iekārtas specifika ir tā, ka šī iekārta, respektējot savas filozofiskās un politiskās pamataksiomas – indivīda brīvību un visu indivīdu vienlīdzību, paredz modeli, kā šo pretrunu pēc iespējas **samazināt**. Šis modelis nosaka **indivīda līdzdalību normatīvo tiesību aktu izdošanā**, respektīvi, to **satura noteikšanā**.

Šāda līdzdalība likvidē vai samazina pretrunu starp indivīda brīvību un valsts varu: ja indivīds pats piedalās valsts varas mērķu un to sasniegšanas programmu formulēšanā, tad tie zināmā mērā atbildīs viņa iekšējai pārliecībai, līdz ar to iespējamā pretruna starp viņa mērķiem un sabiedrības mērķiem samazināsies vai izzudīs.

Praksē šis modelis darbojas tādējādi, ka sabiedrības mērķi un to īstenošanas programma normatīvajos tiesību aktos tiek fiksēti kā visu sabiedrības locekļu mērķu un programmu **“vidējais” rezultāts**. Līdz ar to valsts iekārta, kas nodrošina šādu sabiedrības mērķu un programmu noteikšanas procedūru, panāk, ka pēc iespējas vairāk sabiedrības locekļu ir iespējami maksimāli apmierināti.

18. Demokrātiskā valsts iekārta piedāvā **procedūru**, kā panākt šādu indivīda **līdzdalību** sabiedrības mērķu un to īstenošanas programmu noteikšanā. Reprezentatīvās demokrātijas iekārtā tā ir **demokrātisku vēlēšanu** procedūra.¹⁷

Vēlētājs, piedaloties politiskajā procesā, it sevišķi ievēlot primāro likumdevēja orgānu – parlamentu, netieši nosaka, pēc kādiem “likumiem” (materiālajā nozīmē) viņš vēlas dzīvot. **Demokrātiskas vēlēšanas** (sk.: 24.–28. punkts) un konkurējošu politisko partiju un pilsoņu politisko organizāciju nepārtrauktā darbība laikposmā starp vēlēšanām nodrošina to, ka parlaments vairāk vai mazāk pastāvīgi ir piesaistīts vēlētāja politiskajai gribai. Šādā veidā parlaments iegūst savu demokrātisko leģitimāciju.

19. Demokrātiskās vēlēšanās iegūtā **parlamenta leģitimācija savukārt “pāriet” uz tā izdotajiem likumiem**. Parlaments tiek vēlēts tieši tādēļ, lai izdotu sabiedrības (tās vairākuma) vispārējiem mērķiem un to īstenošanas programmām atbilstošus likumus. Šādā procedūrā izdotie likumi principā atspoguļo indivīda (indivīdu vairākuma) priekšstatus par sasniedzamajiem mērķiem un to īstenošanas programmām, tādējādi atceļot vai samazinot iespējamo konfliktu starp indivīdu un sabiedrību.

¹⁷ Plašāk sk.: *Weale A. Democracy. Issues in Political Theory*. Houndmilton, Basingstoke, Hampshire, London: MacMillan Press, 1999, pp. 84.

Tādēļ demokrātiskā valsts iekārtā normatīvo tiesību aktu izdošanai – plašākā nozīmē – likumdošanai principā ir jābūt **atkarīgai** no **vēlētāju** politiskās gribas. Tad tie ir demokrātiski leģitīmēti. **Normatīvo tiesību aktu demokrātiskās leģitīmācijas nepieciešamība ir demokrātiskās valsts iekārtas “esence”**. Tādēļ šī prasība ir ietverta *Satversmes* 1. panta noteikumā par demokrātiju.

20. Šādā veidā demokrātiskā valsts iekārta nodrošina lielāku sabiedrības apmierinātību ar valsts politiku un tās likumiem un līdz ar to arī valsts stabilitāti nekā jebkura veida diktatūra, kurai raksturīga voluntāra, ar sabiedrības (vairākuma) gribu nesaistīta likumdošana. Tā ir viena no galvenajām, varbūt pati galvenā demokrātiskās valsts iekārtas priekšrocība salīdzinājumā ar diktatoriskām valsts iekārtām.

2. Neleģitīmais likumdevējs diktatūras apstākļos

21. Turpretim, pastāvot **diktatūrai**, normatīvos tiesību aktus izdod dažādas institūcijas, sevišķi valsts pārvaldes iestādes, kuras **nav** atkarīgas no vēlētāja gribas. Tas, ka vēlētājs politiskajā procesā nevar ietekmēt normatīvo aktu izdošanu, ir diktatūrai būtisks raksturlielums.

Tā ir demokrātijas un diktatūras varbūt pati galvenā atšķirība.

22. Tiesa, arī diktatorisku režīmu apstākļos parasti pastāv orgāns, kas pieņem likumus formālā nozīmē. Piemēram, Latvijā agrāk tāda bija Latvijas PSR Augstākā padome, kas izdeva Latvijas PSR likumus. Parasti šādu likumdevēja orgānu režīms mēģina leģitīmēt, organizējot **viltus vēlēšanas**, tas ir, vēlēšanu imitāciju, kur vēlēšanu faktiskie priekšnoteikumi neatbilst demokrātisku vēlēšanu noteikumiem (sk.: 25. punkts).

Diktatoriskiem režīmiem vienlaikus ir raksturīgi arī tas, ka daudzus vispārsaistošus normatīvos tiesību aktus izdod **valsts pārvaldes iestādes** (vispārsaistošas instrukcijas u.c.), kuras pat formāli nav piesaistītas vēlētāja politiskajai gribai.

23. Iemesls plašajam deleģētās likumdošanas pielietojumam diktatoriskos režīmos meklējams apstākļi, ka šīs deleģētās likumdošanas īstena **demokrātiska leģitīmācija** diktatoriska režīma apstākļos **nav** iespējama pat formālajam likumdošanas orgānam (pseudoparlamentam): ja pilsonis, piedaloties viltus vēlēšanās, tik un tā nevar ietekmēt likumdevēju, tad režīmam nav arī politiskas “aiztures”, likumdošanas tiesības gluži oficiāli deleģēt valdībai un valsts pārvaldes iestādēm.

3. Likumdevēja tiešā leģitimācija demokrātisku vēlēšanu rezultātā

24. Tiešā demokrātiskā leģitimācija nozīmē to, ka suverēnās varas subjekts – tauta – īpašā procedūrā – **demokrātiskās vēlēšanās** – pilnvaro specifisku valsts orgānu (parlamentu, citās valstīs – arī prezidentu)¹⁸ savā vietā izdot vispārējos normatīvos tiesību aktus – likumus. Tas ir demokrātiskās valstīs valdošais **reprezentatīvās demokrātijas** modelis, proti, tautu “reprezentē” tās brīvi izraudzīti “priekšstāvji” (sal. ar *Satversmes* 5. pantu: “*Saeima sastāv no simts tautas priekšstāvjiem.*”).¹⁹

25. Izšķirošais apstāklis, kas nosaka, vai ievēlētais orgāns vēlēšanu rezultātā iegūst demokrātisku leģitimāciju, ir tas, vai vēlēšanas uzskatāmas par **demokrātiskām**. Vēlēšanas tikai tad ir demokrātiskas, ja tiesiski un praktiski ir nodrošināti sekojoši galvenie priekšnoteikumi:²⁰

✓ vēlēšanu **vispārīgums**. Tas nozīmē, ka visiem pilsoņiem ir aktīvās un pasīvās vēlēšanu tiesības. Izņēmumi pieļaujami tikai īpaši pamatotos gadījumos. Tādēļ attiecībā uz 1995. gada 25. maija *Saeimas vēlēšanu likuma*²¹ 2. un 5. pantā paredzētajiem izņēmumiem jāpārbauda, vai šie izņēmumi demokrātiskā iekārtā ir pieļaujami, nepieciešami un samērīgi;

✓ vēlēšanu **brīvība**. Tas ir svarīgākais demokrātisku vēlēšanu elements. Tas vispirms nozīmē, ka visiem vēlētajiem ir tiesības **izvirzīt** kandidātus. No šī viedokļa problemātisks ir *Saeimas vēlēšanu likuma* 9. panta regulējums, kas šīs tiesības rezervē tikai **politiskajām partijām**. Šis regulējums izslēdz atsevišķu pilsoni vai pilsoņu grupas no elementārajām tiesībām izvirzīt kandidātus (šīs tiesības var ierobežot tikai tiktāl, cik nepieciešams, lai izvirzītājs demonstrētu sava nodoma nopietnību, piemēram, pieprasot uzrādīt zināmu – ne pārāk lielu – atbalstītāju parakstu skaitu, vai prasot iemaksāt zināmu – uz vidējo ienākumu orientētu – drošības naudu). Vēlēšanu brīvība nozīmē arī to, ka vēlētajū izšķiršanos par to, kam atdot balsis, **nedrīkst nepieļautami ietekmēt**, ka vēlētajam ir tiesības **saņemt pienācīgu informāciju** par kandidātu politisko nostāju un ka starp kandidātiem pastāv **politiska konkurence**. Lai visus šos brīvu vēlēšanu elementus varētu īstenot, savukārt nepieciešams priekšnoteikums ir **demokrātiska sabiedriskā iekārta**, kuru raksturo tā saucamās **pilsoniskās brīvības** – uzskatu, biedrošanās, pulcēšanās, preses brīvība u.c.;

✓ vēlēšanu **vienlīdzīgums**. Tas nozīmē, ka katrai balsij principā ir vienāds “svars”. *Saeimas vēlēšanu likuma* kontekstā var jautāt, kā šā likuma 38. panta noteikums par piecu procentu barjeru ir savienojams ar vēlēšanu vienlīdzīguma principu. Šādi ierobežojumi ir pieļaujami, bet paliek jautājums par to samērīgumu. *Satversmes* tiesa piecu procentu barjeru ir atzinusi par samērīgu ierobežojumu.²² To attaisno nepieciešamība novērst parlamenta pārlieku lielu politisko

¹⁸ Pilsoņu kopums nav nedz tieši, nedz netieši, bet gan automātiski *eo ipso* leģitimēts.

¹⁹ Vēsturiski senāks par reprezentatīvo demokrātiju ir **tiešās demokrātijas** modelis, kur tauta (respektīvi, pilntiesīgie pilsoņi) fiziski sanāk kopā un izlemj jautājumus tautas sapulcē. Šāds modelis pastāvēja antīkajā Grieķijā (Atēnu demokrātija). Tagad tas vēl darbojas Šveicē dažu kantonu un vietējo pašvaldību līmenī.

²⁰ Plašāk sk.: *Garrone P.* The Constitutional Principles of Electoral Law. In: *New Trends in Electoral Law in a Pan-European Context*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1999, pp. 11.

²¹ *Saeimas vēlēšanu likums*: LR likums. Latvijas Vēstnesis, 1995. 6. jūnijs, nr. 86

²² *Satversmes tiesas* 2002.gada 23.septembra spriedums lietā Nr.2002-08-01 “Par Saeimas vēlēšanu likuma 38. panta pirmās daļas otrā teikuma atbilstību *Satversmes* 6., 8., 91. un 116. pantam”. Latvijas Vēstnesis, 2002.gada 24.septembris, nr.136.

sadrumstalotību, kas apgrūtina vai pat padara neiespējamu parlamenta normālu, efektīvu funkcionēšanu;

✓ vēlēšanu **aizklātība**. Tas nozīmē, ka vēlēšanu procedūra jāorganizē tā, lai nav iespējams uzzināt, par ko vēlētājs balsojis.

26. Demokrātiskās vēlēšanās ievēlēta valsts orgāna – parlamenta – izdotie vispārāstošie normatīvie tiesību akti (**likumi**) ir **demokrātiski leģitīmēti**, jo suverenās valsts varas nesējs – tauta (respektīvi, vēlētājs), brīvi izvēloties savus politiskos reprezentantus (priekšstāvjus²³), kuri pārstāv alternatīvus politiskos virzienus, kaut vai galvenajos vilcienos var ietekmēt tā izdotos likumus.

27. Parasti mūsdienu demokrātiskajās valstīs vēlēšanas ir arī **tiešas**, proti, vēlētājs ievēlē attiecīgo valsts orgānu bez “starpvēlētāju” starpniecības, taču tā nav obligāta demokrātisku vēlēšanu pazīme. Savukārt **vēlēšanu sistēma**, tas ir, sistēma, pēc kuras vēlētāja griba tiek pārrēķināta vēlēšanu rezultātā (mažoritārā, proporcionālā vai cita sistēma), var būt dažāda, tomēr starp vēlētāju gribu un rezultātu ir jābūt objektīvai, iepriekš noteiktai sakarībai.

28. *Satversmes* 6. pantā ir fiksēti trīs no iepriekš minētajiem četriem (25. punkts) demokrātisku vēlēšanu elementiem, nosakot, ka Saeimas vēlēšanām jābūt vispārīgām, vienlīdzīgām un aizklātām, savukārt tas, ka vēlēšanām jābūt brīvām, izriet no *Satversmes* 1. pantā iekļautā demokrātijas principa.

Turklāt *Satversmes* 6. pants konstitucionālā līmenī izdara izvēli attiecībā uz divām citām Saeimas vēlēšanu modalitātēm, nosakot, ka Saeimas vēlēšanām jābūt arī **tiešām** un **proporcionālām** (sk.: 27. punkts).

4. Valdības netiešā leģitīmācija ar politiskās atbildības mehānisma starpniecību

29. Netiešā demokrātiskā leģitīmācija nozīmē to, ka attiecīgās valsts institūcijas vai amatpersonas rīcība citādā veidā, nevis ar vēlēšanu mehānismu, ir piesaistīta **vēlētāja (politiskajai) gribai**, respektīvi, ka vēlētājs tomēr var, kaut arī pastarpināti, ietekmēt attiecīgās institūcijas vai amatpersonas lēmumu. Praktiski šāda netiešā demokrātiskā leģitīmācija tiek nodrošināta ar **politiskās atbildības mehānismu**.

30. Politiskā atbildība nozīmē to, ka attiecīgā institūcija, orgāns vai amatpersona ir **tieši un bez ierobežojumiem atkarīga** no brīvās vēlēšanās tieši leģitīmētā orgāna²⁴ politiskās gribas. Tas var to jebkurā brīdī (piemēram, mainoties vairākuma koalīcijas sastāvam), bez papildu priekšnoteikumiem, vadoties vienīgi no politiskās lietderības apsvērumiem, atsaukt vai atcelt.

31. Ja turpretim atsaukšana ir saistīta ar dažādiem priekšnosacījumiem, piemēram, kvalificētu vairākumu (Valsts prezidenta atsaukšana saskaņā ar *Satversmes* 51. pantu) vai objektīviem, tiesā pārbaudāmiem noteikumiem (Valsts cilvēktiesību biroja direktora atsaukšana), tad politiskās atbildības mehānisms nedarbojas (pilnā mērā).

²³ *Tautas priekšstāvis* ir *Satversmes* 5. pantā lietots termins, kas šajā valststiesiskajā kontekstā būtu atkal ieviešams aprītē.

²⁴ Parlamentārā demokrātijā tas ir parlaments, prezidentālā demokrātijā tas var būt ne tikai parlaments, bet arī prezidents.

Tātad jāņem vērā, ka visas politiski ievēlētas vai ieceltas valsts amatpersonas nav automātiski (pilnā mērā) politiski atbildīgas tā, ka vēlētais var, kaut vai netieši, ietekmēt to darbību.

32. Valsts līmenī *Satversme* nosaka tikai **Ministru kabineta** kā koleģiāla valsts orgāna, kā arī atsevišķa **ministra** politisko atbildību (59. pants).²⁵ Gan Ministru kabinetam kopumā, gan atsevišķam ministram Saeima jebkurā brīdī var izteikt neuzticību. Šis “Damokla zobens”, kas pastāvīgi atrodas virs Ministru kabineta un ministra “galvas”, **netieši** nodrošina Ministra kabineta un ministru “**paklausību**” demokrātiski tieši leģitimētajai Saeimai un pastarpināti arī vēlētajam. Tādējādi ar Saeimas starpniecību vēlētais var (kaut arī netieši) ietekmēt Ministru kabineta vai ministra lēmumu. Turpretim attiecībā uz Valsts prezidentu *Satversme* īpaši paskaidro, ka Valsts prezidents politisku atbildību nenes (53. pants).

²⁵ Atsevišķi Ministru kabineta politiskās atbildības mehānisma aspekti ir iztirzāti arī Satversmes tiesas 1998.gada 13.jūlija spriedumā Nr. 03-04 (98) „Par Saeimas 1998. gada 30. aprīļa lēmumu par uzticības izteikšanu Ministru kabinetam”. Latvijas Vēstnesis, 1998.gada 14. jūlijs, nr. 208/210.

5. Pašvaldību politiskās pārstāvības orgānu leģitīmācija

33. Demokrātiskajās valstīs parasti attiecīgajā pašvaldības teritorijā dzīvojošie iedzīvotāji ievēlē savu **politiskās pārstāvības** orgānu. Dažās valstīs tiek tieši vēlēta arī pašvaldības izpildorgānu politiskā vadība.

34. Tomēr pašvaldības politiskās pārstāvības orgāna, proti, pašvaldības domes (padomes) demokrātiskā leģitīmācija salīdzinājumā ar nacionālā parlamenta – Saeimas – demokrātisko leģitīmāciju ir divkārt **ierobežota**.

Pirmkārt, tas leģitīmāciju ir saņēmis tikai no attiecīgās pašvaldības teritorijā dzīvojošajiem pilsoņiem, nevis no visas valsts pilsoņiem. Līdz ar to šā orgāna darbība ir **teritoriāli** ierobežota.

Otrkārt, pašvaldības politiskās pārstāvības orgāna demokrātiskā leģitīmācija ir arī **strukturāli vājāka** nekā nacionālā parlamenta leģitīmācija. Katrs pašvaldības vēlētais vienlaikus ir arī nacionālā līmeņa vēlētais. Tātad viņš izpilda **divas politiskās lomas**, kas ļauj viņam konstituēt divas atšķirīgas subjektīvas politiskās intereses. Piemēram, konkrēts pilsonis kā nacionālā līmeņa vēlētais var būt ieinteresēts atkritumu savāktuvju būvē. Šīs viņa intereses pauž ar viņa līdzdalību ievēlētais un līdz ar to demokrātiski leģitīmētais nacionālais parlaments. Tomēr kā savas pašvaldības iedzīvotājs viņš var būt ieinteresēts, lai šāda savākтуve netiktu būvēta tieši viņa pašvaldības teritorijā. Šīs viņa intereses savukārt pauž ar viņa līdzdalību ievēlētais pašvaldības politiskās pārstāvības orgāns. Jāuzsver, ka te ir runa nevis par interešu konfliktu starp “daudziem” (visas valsts iedzīvotājiem) un “nedaudziem” (tikai vienas pašvaldības) pilsoņiem, bet gan par iekšēju politisko **interešu konfliktu viena un tā paša vēlētajā personā**.

Tādā gadījumā modernā valstī prevalē **nacionālā līmeņa intereses**, kuras tiek atzītas par nozīmīgākām nekā lokālā līmeņa intereses. Ja tā nebūtu, tad mūsdienu tipa valsts nevarētu funkcionēt un būtu jāatgriežas pie viduslaiku valstiskuma konstrukcijām. Līdz ar to nacionālā līmeņa interešu paudēju – parlamenta un valdības – demokrātiskā leģitīmācija ir jāuzskata par **strukturāli spēcīgāku** nekā pašvaldības politiskās pārstāvniecības orgāna demokrātiskā leģitīmācija. No tā savukārt izriet, ka pašvaldību politisko orgānu izdotie normatīvie tiesību akti atrodas uz zemākas pakāpes normatīvo tiesību aktu juridiskā spēka hierarhijā nekā nacionālā līmeņa normatīvie tiesību akti.

35. Saskaņā ar likumu *Par pašvaldībām* vēlēts pašvaldības iedzīvotāju politiskās pārstāvības orgāns ir pašvaldības dome (padome). Tā tātad ir **tieši** demokrātiski leģitīmēta.

Problemātisks Latvijas pašvaldību tiesībās ir jautājums par to, vai pašvaldības domes (padomes) **priekšsēdētājs** ir vai nav politiska amatpersona, kas ar **politiskās atbildības mehānismu** būtu piesaistīta tieši demokrātiski leģitīmētās domes (padomes) gribai. Likuma *Par pašvaldībām* 65. pants, to izprotot gramatiski, drīzāk noved pie secinājuma, ka viņš **nav** politiski atbildīga amatpersona, taču, no otras puses, tas, ka viņš ir vēlēta politiskās pārstāvības orgāna vadītājs, liek secināt, ka viņš **ir** politiski atbildīga amatpersona, kuru bez ierobežojumiem var pārvēlēt, mainoties pašvaldības domes (padomes) politiskajam vairākumam.²⁶

²⁶ Škutāns D. Nepareizas likuma iztulkošanas sekas Salaspils domē. Likums un Tiesības, 2000, 2. sēj., nr. 9, 153.–156. lpp.

IV. DELEĢĒTĀS LIKUMDOŠANAS PIELAUJAMĪBA LATVIJAS VALSTSTIESĪBĀS

36. Parlamenta likumdošanai pakārtotas likumdošanas tiesības izņēmuma kārtā, ja tas nepieciešams likumdošanas efektivitātes paaugstināšanai, **var** deleģēt citām demokrātiski tieši (vēlēšanās) vai netieši (ar politiskās atbildības starpniecību) demokrātiski leģitimētām valsts institūcijām, jo tikai tās var apveltīt to izdotos ārējos normatīvos tiesību aktus ar nepieciešamo demokrātisko leģitimitāti (sal.: 19. punkts).

Taču tas ir **izņēmums** no konstitucionālā ranga varas dalīšanas principa (sal.: 7., 12.–15.punktu). Tādēļ šim izņēmumam ir jābūt *expressis verbis* **noregulētam** vai vismaz „klusuciešot” **pieļautam** pašā **konstitūcijā**. Ja tas ir noregulēts formālā parlamenta pieņemtā likumā, tad šādam likumam savukārt ir jāatbilst konstitūcijas noregulējumam vai no konstitūcijas izrietošam principam, kas pieļauj šādu izņēmumu.

Tādēļ rodas jautājums, vai *Satversme* pieļauj normatīvo tiesību aktu izdošanu deleģētās likumdošanas kārtībā, kā tas patlaban notiek praksē.

1. Ministru kabineta noteikumi ar likuma spēku (81. pants)

37. *Satversmē* tieši ir noregulēta tikai viena daļa no Latvijas praksē pastāvošā deleģētās likumdošanas institūta, proti, Ministru kabinetam ir tiesības izdot noteikumus ar likuma spēku (81. pants). Tā kā Ministru kabinets pieder pie demokrātiski leģitimētajām institūcijām, no valststiesību viedokļa šis noregulējums attiecībā uz Ministru kabineta noteikumiem ar likuma spēku ir formāli korekts.²⁷

2. Ministru kabineta (likumpakārtotie) noteikumi

38. Praksē plaši ir izplatīti deleģētās likumdošanas kārtībā izdotie (likumpakārtotie) Ministru kabineta noteikumi. *Satversmē* šādas Ministru kabineta tiesības nav minētas. Rodas jautājums, vai *Satversmes* sistēma tās (klusuciešot) pieļauj.

Pirmajā demokrātiskās valsts iekārtas periodā (1918–1934) Ministru kabineta tiesības izdot likumpakārtotus noteikumus nebija noteiktas likumā, bet gan tika atvasinātas no *Satversmes sistēmas*. *Kārlis Dišlers*, norādot uz *Satversmes* 58. pantā noteikto Ministru kabineta funkciju būt par “augstāko administratīvās varas orgānu”, secina, ka “no *Satversmes* gara” izriet “vispārīga delegācija” Ministru kabinetam izdot (likumpakārtotus) vispārīstos noteikumus.²⁸ Tādējādi toreiz šīs tiesības tika pamatotas, balstoties uz t.s. „anekskompetences” jeb „lietišķās kopsakarības” teoriju, kas nosaka, ja kādai valsts institūcijai tiek piešķirta noteikta lietišķa kompetence, tad tai ja ne *expressis verbis*, tad katrā ziņā klusuciešot kā „pielikums” (annex – latīņu val.) tiek piešķirta arī kompetence, šo lietišķo kompetenci ar (pieļaujamiem un nepieciešamiem) instrumentiem īstenot.²⁹

²⁷ Jautājums par *Satversmes* 81. panta juridisko un tiesībpolitisko lietderību un iespējamie reformas priekšlikumi tiks aplūkoti manā nākamajā rakstā “*Deleģētā likumdošana Latvijas valststiesībās*”.

²⁸ *Dišlers K.* Ievads Latvijas valststiesību zinātnē. Rīga: A. Gulbis, 1930, 191. lpp.

²⁹ Sal. *Rudolf W.*: Verwaltungsorganisation. In: Allgemeines Verwaltungsrecht. Hrsg. v. Erichsen H.-U.

Likumā šī “vispārīgā delegācija” *expressis verbis* pirmo reizi tika noregulēta tikai atjaunotās Latvijas **konstitucionālās reformas** gaitā 1993. gada jūlijā, modificētā veidā atjaunojot 1925. gada *Ministru kabineta iekārtas likumu*.

39. Ministru kabinets ir (netieši) demokrātiski leģitimēts valsts orgāns, un no tā vispirms izriet, ka pilsonis, piedaloties politiskā procesā (it sevišķi Saeimas vēlēšanās), var šos noteikumus (netieši) **ietekmēt**. Līdz ar to Ministru kabinets, izdodot (likumpakārtotus) noteikumus, nepārkāpj Satversmes 1. pantā deklarēto principu par normatīvo tiesību aktu demokrātiskās leģitīmācijas nepieciešamību (sk.: 19. punkts).

40. Šāda prakse būtiski neietekmē *Satversmē* noteikto varas sadalījumu starp Saeimu, no vienas puses, un Ministru kabinetu, no otras puses, jo likumdevējs saglabā savu prioritāro lomu likumdošanas funkcijas pildīšanā: šādi noteiktumi ir **likumpakārtoti**. Tas nozīmē, pirmkārt, to, ka pretrunu gadījumā **prioritārs ir likums**, tātad likumdevēja griba, un, otrkārt, to, ka likumdevējs katrā laikā attiecīgo jautājumu var noregulēt likumā, ar kuru likumpakārtotie Ministru kabineta **noteikumi automātiski zaudē spēku**.

Šis princips ir atzīts arī Satversmes tiesas 1997. gada 7. maija spriedumā³⁰, kurā teikts:

“Ar Ministru kabineta iekārtas likuma 14. panta pirmās daļas 3. punktu Ministru kabinets pilnvarots izdot noteikumus “gadījumos, ja attiecīgais jautājums ar likumu nav noregulēts”. Tātad noteikumi, kas izdoti, pamatojoties uz šo pilnvarojumu, ir spēkā līdz attiecīgo jautājumu regulējoša likuma spēkā stāšanās brīdim.

Saskaņā ar vispārīgiem tiesību principiem normatīvais akts zaudē spēku šādos gadījumos: 1) ja iestāties termiņš vai nosacījums, ar ko ierobežots normatīvā akta spēks laikā, 2) ja normatīvais akts tiek atcelts vai arī 3) ja stājies spēkā cits normatīvais akts ar tādu pašu vai augstāku juridisko spēku, kas regulē tos pašus jautājumus.”

41. Tas, ka Satversme pieļauj iespēju Ministru kabinetam izdot vispārsaistošus likumpakārtotus noteikumus, saskaņā ar “apgrieztās analogijas” slēdzienu netieši izriet arī no *Satversmes* 81. panta: ja jau Ministru kabinets noteiktos apstākļos ir tiesīgs izdot noteikumus **ar likuma spēku**, tad tam parastos apstākļos ir jābūt tiesīgam izdot noteikumus, kas juridiskā spēka hierarhijā ir **zemāki par likumu**.

42. Turklāt Ministru kabineta noteikumu pieļaujamību var atvasināt arī kā anekskompetenci (sk. 38.punktu) tā lietīšķajai kompetencei, kas tam kā **izpildvaras vadības orgānam**, kuram pakļauta visa valsts pārvalde, piešķirta *Satversmes* 58. pantā.³¹ Lai efektīvi īstenotu šo funkciju, Ministru kabinetam nepieciešamas tiesības izdot vispārsaistošus noteikumus attiecībā uz tiem jautājumiem, kurus likums neregulē (līdz galam).

43. Līdz ar to *Satversmes* sistēma principā pieļauj iespēju, ka ar politiskās atbildības mehānisma starpniecību demokrātiski leģitimētais Ministru kabinets var izdot likumpakārtotus noteikumus. No 1993. gada jūlija likumdevējs šo konstitucionāli pieļaujamo iespēju ir konkretizējis *Ministru kabineta iekārtas likuma* 14. pantā.

11.Aufl. Berlin, New York: De Gruyter, 1998, S.781.

³⁰ Par Ministru kabineta 1997. gada 10. janvāra noteikumu nr. 23 "Grozījumi likumā "Par uzņēmējdarbības regulēšanu enerģētikā"" (izdoti Satversmes 81. pantā noteiktajā kārtībā) atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 81. pantam un Ministru kabineta 1995. gada 14. marta noteikumu nr. 54 "Par Latvijas Republikā ražotās elektroenerģijas iepirkuma cenām" atbilstību Latvijas Republikas Satversmei, likumam "Par uzņēmējdarbības regulēšanu enerģētikā" un citiem likumiem: Satversmes tiesas spriedums lietā nr. 04-01(97). *Latvijas Vēstnesis*, 1997.gada 8. maijs, nr. 113.

³¹ Līdzīgi arī: *Dišlers* K. Ievads Latvijas valststiesību zinātnē. Rīga: A. Gulbis, 1930, 191. lpp.

3. Ministra izdoti noteikumi

44. Uz ministru, kura politiskā atbildība *Satversmes* 59. panta pirmajā teikumā noteikta tādā pašā veidā kā Ministru kabinetam, attiecas tie paši apsvērumi, kuri attiecas uz Ministru kabinetu (sk.: 39.–43. punkts). Tātad *Satversmes* sistēma principā pieļauj iespēju, ka arī ministrs kā (netieši) demokrātiski leģitimēta valsts amatpersona varētu izdot vispāršaistošus likumpakārtotus noteikumus.

45. Pirmajā demokrātiskās valsts iekārtas periodā (1918–1934) atsevišķi ministri patiešām arī izdeva vispāršaistošus likumpakārtotus noteikumus.³² Tomēr atšķirībā no Ministru kabineta noteikumiem uz ministru izdotajiem noteikumiem netika attiecināta no *Satversmes* sistēmas atvasinātā “vispārīgā delegācija”. Šeit bija nepieciešama “**speciālā delegācija**” konkrētā **likumā**, kas *expressis verbis* pilnvarotu ministru izdot attiecīgos noteikumus.³³

46. 1993. gada jūlija konstitucionālās reformas gaitā modificētais *Ministru kabineta iekārtas likums* tomēr **neparedz** iespēju, ka atsevišķi ministri izdod noteikumus. Lai gan no *Satversmes* viedokļa tas būtu pieļaujami, tiesībpolitisku apsvērumu dēļ šāda “vispārīgā delegācija” atjaunotā Ministru kabineta iekārtas likuma 14. panta jaunajā redakcijā iekļauta netika. Tas atspoguļoja toreizējo **likumdevēja gribu** šādas vispārīgas tiesības atsevišķiem ministriem **nepiešķirt**. Lai, pārņemot no padomju režīma pārmantoto valsts pārvaldi, stiprinātu demokrātiski leģitimēto Ministru kabinetu kā kolektīvu izpildvaras vadības orgānu, kā arī ņemot vērā vispārējās problēmas, kas būtu saistītas ar bieži nekoordinētiem un juridiski zemas kvalitātes atsevišķu ministru noteikumiem, tika nolemts, nedot atsevišķam ministram tiesības izdot savus noteikumus. Jautājumus, kurus nepieciešams noregulēt ar likumpakārtotiem ārējiem normatīviem aktiem, ministram kā valdības loceklis jāvirza izlemšanai Ministru kabinetā, tādā veidā nodrošinot visas valdības atbalstu un līdz ar koordinētu visas izpildvaras rīcību. Jāņem vērā, ka arī uz pirmā acu uzmetiena gluži „tehniski” jautājumi, par kuriem tiek teikts, ka ar tiem nevajadzētu „apgrūtināt” Ministru kabinetu, ja tie indivīdam uzliek pienākumu vai ierobežo viņa rīcības brīvību, automātiski ir cilvēktiesību jautājumi, kas līdz ar to ir pietiekoši nopietni, lai tos izlemtu valdība kopumā.³⁴

47. Tā kā *Ministru kabineta iekārtas likumā* nav minētas ministra tiesības izdot noteikumus, ar šo likumu ir **bloķēta** iespēja atsaukties uz *Satversmes* **sistēmu**, kas šādu iespēju principā pieļauj. Tātad, lai ministrs varētu izdot noteikumus, ir nepieciešams **pozitīvs noregulējums likumā, kas ministram *expressis verbis* piešķirtu šādas tiesības**. Ar atsaukšanos uz to, ka *Satversme* šādu iespēju principā pieļauj, vairs nepietiek.

³² Dišlers K. Ievads administratīvo tiesību zinātnē. Administratīvo tiesību kursa vispārīgā daļa. 2. izd. Rīga, Tiesu namu aģentūra, 2002, 103. lpp.

³³ Turpat, 104. lpp.

³⁴ 1993. gada konstitucionālās reformas motivācija, kā arī jautājums par to, vai tagad būtu vai nebūtu lietderīgi atsevišķam ministram ar likumu šādas tiesības piešķirt, tiks plašāk iztirzāts autora nākamajā rakstā *Deleģētā likumdošana Latvijas valststiesībās*.

4. Pašvaldību saistošie noteikumi

48. *Satversmē* nav minētas arī **pašvaldību** politiskās pārstāvības orgānu – domju (padomju) – tiesības izdot vietējas darbības vispārsaistošus normatīvos tiesību aktus, kurus sauc par saistošiem noteikumiem. Tomēr šādu “vispārīgu deleģāciju” paredz likums *Par pašvaldībām*. Pašvaldības dome (padome) ir demokrātiskās vēlēšanās **tieši leģitimētas** valsts pārvaldes institūcija. Pašvaldības iedzīvotājs, piedaloties politiskā procesā, it sevišķi vēlēšanās, var ietekmēt attiecīgās pašvaldības saistošos noteikumus.

Līdz ar to demokrātijas pamatprincips, ka pilsonim ir jāievēro tikai tādi normatīvie tiesību akti, kurus tas pats var ietekmēt, nav pārkāpts. Tādējādi no *Satversmes* sistēmas viedokļa pašvaldībām ar likumu var tikt deleģētas tiesības izdot vietējas darbības vispārsaistošus normatīvos tiesību aktus.

5. Valsts pārvaldes iestāžu ārējie normatīvie tiesību akti

49. Turpretim citas **valsts pārvaldes** iestādes un amatpersonas **nav** nedz tieši, nedz netieši **demokrātiski leģitimētas**.

Tādēļ tām, balstoties vienīgi uz *Satversmes* sistēmu, nedz vispārīgi, nedz atsevišķā gadījumā, **nedrīkst** deleģēt tiesības izdot ārējus (t.i., vispārsaistošus) normatīvos tiesību aktus, jo tādējādi tiktu būtiski skarts *Satversmes* 1. pantā iekļautais noteikums par demokrātiju, kurš ietver principu, ka normatīvos tiesību aktus var izdot tikai institūcija, kas ir tieši vai netieši demokrātiski leģitimēta. Izņēmumus no šā konstitucionālā principa var noteikt tikai pats konstitucionālais likumdevējs (proti, nosakot šo izņēmumu *Satversmē*), nevis vienkāršais likumdevējs: ar vienkāršu likumu nav iespējams grozīt konstitucionālu normu vai principu. Vispārējā (pakārtotā) likumdošanas tiesību deleģācija pārvaldes iestādēm Latvijas valststiesībās tādēļ arī nav paredzēta, taču tur, kur (retos gadījumos) šādas tiesības ar vienkāršu likumu ir deleģētas konkrētā gadījumā (speciālā deleģācija), šī deleģējums būtu kvalificējams kā antikonstitucionāls.

IV. KOPSAVILKUMS

50. Rezultātā var konstatēt: *Satversmes* sistēma pieļauj, ka ar **vienkāršu likumu** tiek deleģētas likumpakārtotu normatīvo tiesību aktu izdošanas tiesības **demokrātiski** tieši vai netieši **leģitimētām institūcijām** (Ministru kabinetam, ministram, pašvaldību domēm un padomēm), jo tādā gadījumā *Satversmes* 1. pantā fiksētais noteikums par demokrātiju netiek (būtiski) skarts: vēlētājs joprojām var, piedaloties politiskā procesā, ietekmēt deleģētās likumdošanas aktu saturu. Patlaban ar likumu šādas vispārējas deleģētās likumdošanas tiesības ir piešķirtas Ministru kabinetam un pašvaldību domēm un padomēm, bet tiesībpolitisku apsvērumu dēļ tās nav piešķirtas atsevišķam ministram.

51. Turpretim deleģējot šādas tiesības **pārvaldes institūcijām**, kuras **nav demokrātiski leģitimētas**, tiek skarts *Satversmes* 1. pantā fiksētais noteikums par demokrātiju, jo vēlētājs, piedaloties politiskā procesā, nevar ietekmēt to saturu. Šā noteikuma modifikācija ir konstitucionāls jautājums, kuru var risināt, tikai izdarot grozījumu *Satversmē*, bet nevis ar vienkāršu likumu. Tādēļ pārvaldes institūcijas **nav tiesīgas** nedz vispārējās, nedz speciālās deleģētās likumdošanas kārtībā izdot ārējus (t.i., vispārsaistošus) normatīvus aktus.