



PHARE PROGRAMME TWINNING PROJECT NO. LV/2002/IB/OT-01
DATA STATE INSPECTION

Document 6

Activity 1.2

Preparation of recommendations and proposals for the improvement of the Latvian data protection legislation

Valsts pārvaldes” jēdziens Satversmes 58. pantā

written by

Dr. Thomas Giesen, Mārcis Gobiņš

February 2005



**Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte
Mandated Body**



DATU VALSTS INSPEKCIJA

This publication has been produced with the assistance of the European Union. The contents of this publication can in no way be taken to reflect the views of the European Union.

“Valsts pārvaldes” jēdziens Satversmes 58. pantā

Vai Satversme jāgroza, lai ļautu pastāvēt neatkarīgām iestādēm?

I. Ievads

Satversmes¹ 58. pants noteic: “Ministru kabinetam ir padotas valsts pārvaldes iestādes.” Satversmes tiesa ir konstatējusi, ka „likumdevēja griba bijusi apvienot visu pārvaldes sistēmu, nedalot tās institūcijas padotības pakāpēs vai līmeņos².” Piedevām, kā norāda Satversmes tiesa, „Satversmes 58.panta nozīme palikusi nemainīga – apvienot visas valsts institūcijas, kas veic publiskās varas funkcijas, vienā kopīgā Ministru kabinetam padotā jeb pakļautā sistēmā³.”

Taču, ko īsti apzīmē Satversmes 58. pantā lietotais vārds „pārvalde”? Vai šeit ir domāta visa valsts darbība, atskaitot likumdošanu un tiesu varu? Vai pārvaldes jēdziens sevī ietver arī Saeimas kanceleju un visus pārējos Saeimu apkalpojošos dienestus? Vai varbūt tas sevī ietver arī Valsts prezidenta kancelejas darbiniekus un, galu galā, pašu Valsts prezidentu? Vai pārvaldes jēdziens var tikt attiecināts uz visām daudzajām, ne vienmēr visai caurskatāmajām darbības sfērām, kurās iesaistās Latvijas valsts?

Latvijas valsts pārvaldes viens no izteiktākiem trūkumiem pirmajos gados pēc neatkarības atgūšanas izpaudās tādejādi, ka valsts nereti centās atkrieties no atbildības par atsevišķu pārvaldes iestāžu rīcību, atsaucoties uz to, ka viena pārvaldes iestāde (jebšu, valsts kopumā) nevarot atbildēt par otras

¹ Latvijas Republikas Satversmei raksturīgajā lakoniskajā stilā, 58. pants ir formulēts īsi un kodolīgi. No šī apstākļa nevajadzētu izdarīt pārsteidzīgu slēdzienu, ka šī panta formulējums ir pārāk vispārīgs vai ierobežojošs, tālāk secinot, ka ierobežojošu konstitūciju atliek vien locīt vai lauzt. Patiesībā, Satversmes lakoniskajā stilā slēpjās tās iespēja nezaudēt aktualitāti arī šodien – vairāk nekā 80 gadus pēc tās pieņemšanas Satversmes sapulcē. Satversmes neaizskarāmība bija viens no Latvijas valstiskuma galvenajiem balstiem ne tikai pirmajā neatkarības periodā, bet arī okupācijas laikā. Nopietni iedziļinoties Satversmes formulējumos, kļūs skaidrs, ka tajos varam rast atbildi arī šajā rakstā aplūkojamam jautājumam. Tūklāt, iztiekot bez Satversmes formulējumu locīšanas vai laušanas.

² *Satversmes tiesas 1999. gada 9. jūlija spriedums lietā Nr. 04-03(99) (VNĪA dzīvokļu lieta)*
Šajā jautājumā Satversmes tiesa, cita starpā, norāda uz Kārli Dišleru, kurš izsakas līdzīgi: “Ministru kabinets ir vienīgais aktīvais augstākais izpildu varas orgāns, caur ko tiek nodibināta izpildu varas vienība valstī.” (Dišlers, Kārlis, „Raksti par Latvijas Republikas Satversmi“, Va/s “TNA”, Rīga, 1998, 26.lpp.).

³ Turpat. – Skat. arī Levits, Egils, „Valsts un valsts pārvaldes juridiskā struktūra un pamatjēdzieni“, Sākotnējā publikācija: *Jaunā Pārvalde*, 2002 Nr. 1 (Nr. 31), 2.-8. lpp.; redakcionāli precizēta pārpublicācija: Levits, Egils, „Rakstu krājums: cilvēktiesības, administratīvais process, Valsts pārvaldes pamatjēdzieni, tiesību sistēmas transformācija Latvijā“, Rīga 2003, 33.-51. lpp.; šeit īpaši 50.-51. lpp.

Skat. arī Lēbers, Dītrihs Andrejs sadarbībā ar Ilmāru Bišeru, „Ministru kabinets – Komentārs Latvijas Republikas Satversmes IV nodaļai >Ministru kabinets<“, Tiesiskās informācijas centrs: Rīga 1998; 100. lpp.

Skat. arī Vildbergs, Hanss Jirgens un Gita Feldhūne, „Atsauces Satversmei“, Latvijas Universitāte: Rīga 2003; 42. lpp.

iestādes lēmumiem⁴. Centieni mazināt šo trūkumu pēdējo gadu laikā, cita starpā, ir izpaudušies vairāku sākotnēji neatkarīgu iestāžu pakļaušanā Ministru kabineta vai kādas atsevišķas ministrijas padotībai. Piemēram, Satversmes aizsardzības birojs, Sabiedrisko pakalpojumu regulators un Konkurences padome tādējādi ir nokļuvušas vienas vai otras ministrijas pārraudzībā.

Pretēji šeit vērojamām centralizācijas un vienveidošanas tendencēm vienlaicīgi turpinās diskusija par vairāku valsts iestāžu iespējamo izslēgšanu Ministru kabinetam padotās pārvaldes struktūras. Acīm redzot, Satversmes sapulce jau 1922. gadā uzskatīja par nepieciešamu ar diviem īpašiem Satversmes pantiem garantēt neatkarīgas iestādes pastāvēšanu ārpus Ministru kabinetam padotās hierarhijas. Proti, Satversmes 87. un 88. pants iedibina neatkarīgu Valsts kontroli, kuras atbildības jomu, starp citu, konstitūcijas autori acīm redzot nevēlējās nevajadzīgi ierobežot. Satversmē nav norādes, ka Valsts kontrole atbild tikai un vienīgi par Valsts finanšu līdzekļu izlietojuma kontroli. Mūsdienu centrālās dinamikas pamatā ir, cita starpā, nepieciešamība pieskaņot Latvijas likumdošanu (nepieciešamības gadījumā – arī valsts pamatlikumu, Satversmi) Eiropas Kopienas *acquis communautaire*, t.i. visām dalībvalstīm saistošā likumdošanas kopuma prasībām⁵.

Latvijā pastāv vairākas valsts iestādes, kas ar likumu ir pasludinātas par neatkarīgām un ārpus Ministru kabineta uzraudzības esošām, piemēram, Ģenerālprokuratūra, Latvijas Banka, Finanšu un kapitāla tirgus komisija, Valsts cilvēktiesību birojs, Nacionālā radio un televīzijas padome, Centrālā vēlēšanu komisija. Patreiz tiek diskutēts, pirmkārt, par nepieciešamību augšminētās iestādes atbrīvot no MK kontroles, atdodot tām savu sākotnējo, neatkarīgo statusu. Otrkārt, izskan jautājums par Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja (KNAB) un par Datu valsts inspekcijas (DVI) neatkarību. Abas pēdējās iestādes patreiz atrodas Ministru kabineta padotībā esošā hierarhiskajā struktūrā.

Jebkurā gadījumā, attiecībā uz neatkarīgajām iestādēm paceļas jautājums, vai to patreizējais statusa noregulējums vienkāršu likumu formā ir savienojams ar Satversmes 58. pantu. No 2003. gada oktobra darbojās Ministru prezidenta izveidota darba grupa Tieslietu ministrijas vadībā, kurai bija uzdots meklēt risinājumu šai problēmai. Minētā darba grupa 2004. gada septembrī pabeidza darbu pie „Konceptijas ‚neatkarīgo‘ (autonomo) iestāžu statusa noregulēšanai”⁶. Taču, kamēr vēl darba grupas priekšlikumi nav ieviesti dzīvē, un kamēr *acquis communautaire* ieviešanas sakarā varētu parādīties papildus izaicinājumi, kurus darba grupa vēl nav ņēmusi vērā,

⁴ Skat. Levits, Egils, „Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija”, Sākotnējā publikācija: *Latvijas Vēstnesis*, 2002 Nr.95, 26.6.2002; internetā: http://www.politika.lv/polit_real/files/levits_koncepcija.pdf (pēdējo reizi skatīts 28.01.2005).

⁵ Sīkāk par šo jautājumu, kā arī par galvenajiem argumentiem, no kuriem būtu jāvadās, nosakot vienas vai otras valsts iestādes atrašanos ārpus Ministru kabinetam pakļautās valsts pārvaldes iekārtas sistēmas, lasiet šī raksta IX. un X. nodaļās.

⁶ Pagaidām nepublicētā koncepcija jau radusi atbalsi zinātniskajā periodikā: Ērmiņš, Arvis, „Patstāvīgo iestāžu statuss Latvijā – vai gaidāmas pārmaiņas? – Atskats uz semināru *Satversmes grozījumu problemātika*”, *Likums un tiesības*, Nr. 60, 2004. g. augusts, 254.-55. lpp.

tikmēr diskusijas par Satversmes 58. pantu turpinājums šķiet ne tikvien aktuāls, bet pat nepieciešams.

Jautājums, vai 58. pants ir jāgroza (piemēram, tam pievienojot otru daļu), kā arī, vai grozītajā panta redakcijā būtu jāmin no Ministru kabineta neatkarīgo iestāžu funkcijas (jebšu pašas neatkarīgās institūcijas)⁷, lielā mērā ir atkarīgs no tā, ko mēs saprotam ar „pārvaldi” Satversmes 58. panta nozīmē. Šī raksta mērķis ir sniegt tāda veida atbildi uz iepriekš minēto jautājumu, kas saskanētu ar Satversmes loģiku un juridisko sistemātiku.

II. 58. panta formulējums⁸

58. panta centrā ir vārds “pārvalde”. Lietvārdam “pārvalde” un darbības vārdam “pārvaldīt” (kas, savukārt, ir atvasināts no cita darbības vārda – “valdīt”) ir viena un tā pati sakne, “vel-” vai “val-”: būt stipram, pavēlēt⁹. Piemēram, var teikt, ka labs jājējs ar grožiem valda zirgu. Tāpat kā cilvēks savalda dzīvniekus un zvērus, viņam pienākas savaldīt arī savu mēli¹⁰. Priedēklis “pār-” salikumā ar vārdu “valdīt” norāda, ka konkrētā gadījumā ir runa par plašākas teritorijas vai ietekmes jomas pār-valdīšanu. Toties pārvaldnieks no valdnieka¹¹ atšķiras ar to, ka viņš valda nevis pats savā vārdā, bet kā pilnvarotais kāda pilnvaras devēja vārdā¹².

⁷ 58. panta „atvēršana”, paredzot, ka uz vienkāršu likumu pamata, atkāpjoties no 58. panta pamatprincipa, var tikt radītas neatkarīgas iestādes, rezultātā padarītu 58. pantu bezjēdzīgu. Tā būtu „pretkonstitucionāla konstitucionālā norma”.

⁸ Vēl pirms likumdevēja vai konstitūcijas devēja nodoma jāņem vērā aplūkojamās konstitūcijas vai likuma formulējums. Attiecībā uz tiesisko normu interpretācijas likumiem, norādām uz sekojošo publikāciju: Levits, Egils, “Interpretation of Legal Norms and the Notion of ‘Democracy’ in Article 1 of Satversme”, *Latvian Human Rights Quarterly*, Nr. 1, Rīga, 1997.

Saskaņā ar vācu tiesību teoriju, tiesisko normu interpretācijā būtu jāvadās no sekojošās analīzes soļu secības: iesākumā – normatīvā teksta formulējums, tad konteksts, tad tiesiskās normas iekšējā sistemātika, tad atbilstība konstitūcijai un tikai tad juridiskās normas vēsturiskās tapšanas analīze; visbeidzot – t.s. teleoloģiskā analīze. Katrs nākamais analīzes solis ir pieļaujams tikai tad un tiktāl, cik iepriekšējais vēl vienu vai otru jautājumu atstāj atklātu. Tas nebūt negadās bieži. (Atsauce uz „likuma jēgu” gandrīz allaž ir iespējama, taču nereti tā noved pie „noslēgta apla” veida loģikas – konkrētas likuma normas patiesā nozīme tiek noteikta, norādot uz tā jēgu, bet pati jēga – norādot uz konkrētām likuma normām.)

2001. g. 25. oktobra *Administratīvā procesa likuma* (Latvijas Vēstnesis Nr. 164 14.11.2001) 17. pantā vēsturiskā interpretācijas metode ir minēta tūlīt pēc gramatiskās un vēl pirms sistēmiskās interpretācijas metodes. Ņemot vērā, ka uzskati mēdz mainīties, pastāv risks, ka likumdošanas normu sistēmiskā saskanībā varētu tikt izjaukta, ja, līdzās pastāvot dažādu vēsturisko periodu normām, katra no tām tiktu interpretēta galvenokārt normas pieņemšanas laikā valdošo uzskatu gaismā. Sistēmiskās interpretācijas pakārtošanu vēsturiskai interpretācijai būtu grūti konsekventi īstenot arī tad, kad tiek grozītas augstāk stāvošas likumdošanas normas (piemēram, Satversme vai ES likumdošana).

⁹ Salīdz. Karulis, Konstantīns, *Latviešu etimoloģijas vārdnīca*, Rīga 1992.

¹⁰ Bībele, Bībeles sabiedrības 1965. g. izdevums. – Jēkaba vēst. 3:7 un tam sekojošie panti.

¹¹ 8. Psalmā (ar virsrakstu „Dievs ir valdnieks debesīs, cilvēks kungs virs zemes”) autors raksturo Dievu kā debesu *valdnieku*. Lietvārdam, vēl vairāk nekā no tās pašas saknes darinātam darbības vārdam, piemīt diženuma, pārkuma un varenības konnotācijas. Tāds pat cēlums un pārkums izpaužas arī vācu vārdā “Herrscher”, vai angļu vārdā “ruler”.

¹² Piemēram, Vecās Derības laikos Ēģiptes valdnieks Faraons iecēla jūdu Jāzepu par savas zemes pārvaldnieku (1. Mozus 41:40 un 42:6).

Filoloģiski-gramatiskā analīze ir negrozāms pamats Satversmes 58. panta nozīmes tālākai izpētei. Nākamais aplūkojamais jautājums ir, kuras iestādes likumdevējs drīkst atraut MK padotībai, tomēr neizjaucot Satversmes iedibināto valsts iekārtas loģiku, kas nosaka, ka valdība nes atbildību par visas izpildvaras darbību.

III. Satversmē ietvertā valsts koncepcija: Latvija kā demokrātiska tiesību valsts

Katra valsts, vai drīzāk, katra tauta savā konstitūcijā nosaka dažādo valsts varas atzaru funkcijas, līdz ar to arī nospraužot valsts varas robežas. Neierobežota valsts vara būtu pretrunā tautvaldības vai demokrātijas principam. Jebšu, citiem vārdiem sakot: demokrātijas princips izpaužas valsts varas ierobežošanā. Tikai ierobežota valsts vara ir arī demokrātiska valsts vara.

Kādā veidā pārvaldes jēdziens iekļaujas Satversmes sistemātikā?

Tāpat kā visi pārējie Satversmes panti, arī 58. pants ir jāsaprot Satversmes pirmā un otrā panta gaismā. Satversmes 1. pants nosaka Latvijas valsts formu, tās pamata būtību: Latvija ir neatkarīga demokrātiska republika. Pēc Satversmes tiesas¹³ un tiesību zinātnes¹⁴ vienprātīgā uzskata, demokrātijas jēdziens Satversmes 1. pantā nebūt neapzīmē tikai un vienīgi tautas vairākuma varu¹⁵. Demokrātijas jēdziens sevī ietver arī, cita starpā, varas dalīšanas, tiesiskās paļāvības, samērīguma un citus tiesiskas valsts principus¹⁶.

Satversmes 2. pants nosaka, ka Latvijas valsts suverenā vara pieder Latvijas tautai. Saliekot kopā Satversmes 1. un 2. pantu, jāizdara secinājums, ka *pastāv savstarpēja saikne starp demokrātisko leģitimitāti, no vienas puses, un valsts darbības jomām un veidiem, no otras puses*. Satversmes 1. un 2. pants vienlaikus nosaka valsts darbību un ierobežo to.

Runājot par valsts darbības *veidiem*, demokrātiski leģitimētie valsts orgāni rada un izpilda likumus. Tikai uz likumu pamata valstij ir atļauts iejaukties indivīda dzīvē ierobežojot viņa brīvību. Tikai uz likumu pamata valsts vara

¹³ Skat., cita starpā, Satversmes tiesas 1998. g. 11. marta spriedumu lietā Nr. 04-05(97), Satversmes tiesas 1999. g. 20. aprīļa spriedumu lietā Nr. 04-01(99), Satversmes tiesas 1999. g. 1. oktobra spriedumu lietā Nr. 03-05(99), Satversmes tiesas 1999. g. 9. jūlija spriedumu lietā Nr. 04-03(99), Satversmes tiesas 2000. g. 24. marta spriedumu lietā Nr. 04-07(99).

¹⁴ Skat. Levits, Egils (8. atsauce), 55. lpp. un tālāk.

Skat. arī Egils Levits, *Der schwere Weg zu Demokratie und Rechtsstaat*, Das Parlament, Bonn/Berlin, No. 4 vom 22.1.1993.

Skat. arī Vildbergs (3. atsauce), 1.-9. lpp.

¹⁵ Tāda veida demokrātijas uzskats, kas apzīmē tikai un vienīgi vairākuma varu, savā vistiešākā (un visnežēlīgākā) veidā izpaudās franču revolūcijā.

¹⁶ Skat. 13. atsauci. – Skat. it īpaši Satversmes tiesas 2000. g. 24. marta spriedumu lietā Nr. 04-07(99). Šajā lēmumā tiesa konstatēja: „No Satversmes 1. pantā ietvertā demokrātiskas republikas jēdziena visām valsts institūcijām izriet pienākums savā darbībā (...) ievērot likumību, varas dalīšanu un veikt savstarpēju uzraudzību, ievērojot publiskās varas pakļautību likumam, t.i. likuma virsvadību un citus tiesiskas valsts principus, arī samērīguma un tiesiskās paļāvības principus.”

drīkst konkrētam indivīdam kaut ko atļaut vai liegt. Likumi attiecas uz visiem vienādā mērā. Likumus piemērot un gādāt, lai tie tiktu ievēroti – tas ir valsts varas pienākums, kam tā ir demokrātiski leģitimēta (Satversmes 2. pants). Šī uzdevuma izpildei tai ir nodoti īpaši varas instrumenti. Tiesiskā valstī, demokrātiski leģitimētie varas orgāni bauda varas monopolu, ko tie īsteno stingrās likumu robežās. Varas instrumenti tiek nodoti tikai un vienīgi demokrātiski leģitimētiem un kontrolētiem valsts varas orgāniem. No iepriekš teiktā varam izdarīt atgriezenisku secinājumu: tur, kur pastāv demokrātiska valsts vara, tai jāvar rīkoties ar īpašiem varas instrumentiem; savukārt, tiem valsts orgāniem, kuru rokās ir īpaši varas instrumenti, jābūt demokrātiski leģitimētiem.

Runājot par valsts darbības *jomām*, valsts ir demokrātiski leģitimēta darboties vienīgi likumu un to izpildes ietvaros. Jebkāda valsts darbība ārpus likumu ietvariem nav demokrātiski leģitimēta, tā arī nav konstitucionāla.

Līdzās šim demokrātiskas valsts varas kodolam pastāv atsevišķas iestādes, kuru rīcībā nav īpašu varas instrumentu, bet kuras īsteno sagatavošanas, uzraudzības, kontroles un palīgfunkcijas. Šo iestāžu pastāvēšana ir leģitīma tikai tiktāl, cik tās ir saistītas ar minēto valsts pamatfunkciju īstenošanu, kā arī nepieciešamas, lai citas iestādes varētu veikt šīs pamatfunkcijas.

Taču, tiklīdz valdība vai tai padotās iestādes sāk izvērst aktivitātes citās jomās, atsaucoties uz it kā pastāvošu rīcības brīvību iekšējās organizācijas, personāla vai finansējuma jautājumos, tām trūkst demokrātiskās leģitimitātes. Tajās jomās, kur valsts ir izvērsusi aktivitātes bez šādas demokrātiskas leģitimitātes, tai no šīm aktivitātēm jāatsakās.

Kopsavilkumā, par valsts darbības jomām varam sacīt, ka demokrātiska valsts nav brīva darīt, ko tā grib, bet tikai to, uz ko tā ir pilnvarota¹⁷.

IV. Senas līdzības

Kādā jau izsenis tuvajos austrumos zināma līdzībā augstākā vara tiek attēlota kā cilvēka gans. Kaut gan Vecās Derības līdzība par Ganu¹⁸ patiesībā ataino cilvēka dzīvi Dieva gādībā un aizsardzībā, iespējams, šī līdzība arī var palīdzēt gūt dziļāku izpratni par valsti. Gana vēzda¹⁹ pasargā ganāmpulku no ārējiem ienaidniekiem²⁰. Savukārt, ar zizli Gans atdala avis no auniem²¹ un saspiež indīgus augus. Gans vada ganāmpulku pie skaidra ūdens avotiem un zāļainās ganībās. Jaunās Derības Labais Gans²² pamet deviņdesmit deviņas avis, lai meklētu vienu pazudušo²³; Viņš pat atdod dzīvību par savām avīm²⁴.

¹⁷ Grūti nepamanīt, ka Latvijas valsts darbība īstenībā daudzos veidos pārkāpj šo stingro ierobežojumu. Par to sīkāk šī raksta VIII nodaļā.

¹⁸ 23. Psalmis. Starp citu, psalma autors – Dāvids – pats bija gājis ganos, bet vēlāk kļuva par Izraēla ķēniņu.

¹⁹ Ar vēzdu šajā gadījumā ir domāta metāla apšūta runga.

²⁰ Galvenie ienaidnieki ir vilki, lauvas un – kaimiņi!

²¹ Avis no auniem tiek atdalītas tādēļ, lai auni tās naktī liktu mierā.

²² Mat. 18:12-14 un Jāņa ev. 10:11-16.

²³ Šo līdzību pārnestā nozīmē varētu attiecināt arī uz demokrātisko valsti, kas ciena un aizsargā cilvēktiesības. Ja Jaunās Derības līdzībā Labais Gans pamet deviņdesmit deviņas avis, lai meklētu

Arī Cicerons salīdzina augstāko varu ar ganu²⁵, kaut arī viņa skatījums ir pilnībā pragmatisks. Pēc Cicerona domām, šāds gans ir vajadzīgs tikai tiktāl, cik viņš ar savu kalpošanu ir nepieciešams pilsoņiem, lai garantētu iekšējo un ārējo drošību un cilvēka cienīgus dzīves apstākļus. Likumu radīšana un ieviešana, tirgus uzraudzība un zināmu apgādes pakalpojumu sniegšana senajā Romā tika uzskatīti par valsts uzdevumiem. Taču, valsts darbības pamatprincips allaž paliek nemainīgs: tai jāizpaužas vienīgi tur, kur tā ir nepieciešama, un kur tā kalpo pilsoņiem.

Vai mūsdienās šie nosacījumi ir būtiski mainījušies?

V. Par varas dalīšanas principu

Mācību par varas dalīšanu nedrīkst sajaukt ar šūnas dalīšanos. Viena vienīgā sākotnējā valsts vara nedubultojas, nevairojas un neattīstās. Ne jau tādēļ tauta iedibina valsts varu²⁶ un piešķir tai demokrātisko leģitimitāti, lai to pēc tam atlaistu visatļautībā.

Trīs klasiskie varas atzari patiesībā nav nekas vairāk kā vienas vienīgās valsts varas (kas saskaņā ar Satversmes 2. pantu pieder Latvijas tautai) *atzari*. Šie atzari ir savstarpēji saistīti visai sarežģītā sistēmā, ko veido savstarpēji kontroles un uzraudzības mehānismi – spēki un pretspēki²⁷. Tātad, konstitucionālā valsts vara nebūt nav organisms, kas pastāvīgi attīstās tādā kā evolūcijas procesā. Nē, valsts pamatuzbūve, tās galvenās darbības jomas un veidi paliek nemainīgi. Valsts allaž darbojas tai noteikto robežu ietvaros.

Kā jau redzējām šī raksta III. sadaļā, no Satversmes 1. pantā ietvertā demokrātijas principa, kā arī no Satversmes 116. panta izriet, ka tikai uz

vienu pazudošo avi, tad, iespējams, arī valstij būtu jābūt gatavai cilvēktiesībām pakārtot visus citus valsts uzdevumus. Cilvēktiesības bauda pirmkārt tie, kas nomaldījušies. Pārējiem tās ir nepieciešamas krietni mazākā mērā.

²⁴ Apustulis Pāvils, runājot par savu Kungu Jēzu Kristu, vēstulē Filipu pilsētas kristiešu draudzei raksta: “(Viņš) sevi iztukšoja, pieņemdamas kalpa veidu ... – *Tāpēc* arī Dievs viņu ļoti paaugstinājis un dāvinājis viņam vārdu pāri visiem vārdiem.” (Filip. 2:7-9) Kaut arī vienpiedzimušam Dieva Dēlam saskaņā ar kristīgo mācību nevajaga taisnošanas, tad tomēr Kristus augstais stāvoklis Dieva Valstībā tiek pamatots ar to, ka Viņš zemes virsū kļuva kā kalps cilvēkiem. Neizbēgami, rodas jautājums: cik daudz vairāk tam būtu jāattiecas uz tādas valsts izpildvaru, kuras augstāko amatu turētāji saucas *ministri* (latīņu val.: “kalpi”; ministrare = kalpot)?

²⁵ Cicero, *De re publica*.

²⁶ Tauta ir savas valsts “radītāja”. Tā pati sev piešķir konstitūciju (skat. Satversmes preambulu; salīdz. arī Vācijas 1949. g. 20. maijā pieņemtā Pamatlikuma [Grundgesetz] preambulu, kā arī ASV 1776. g. 4. jūlija Neatkarības deklarāciju).

²⁷ Varas dalīšanas principa autors, Šarls Luī de Monteskjē (Charles Louis de Montesquieu, „De l'esprit des lois”) nebūt neierosināja valsts varas sadalīšanos vairākās vienai no otras neatkarīgās “valsts varās”, kuru skaits, iespējams, arvien turpinātu pieaugt. Savu pamatdomu Monteskjē izteica sekojošos vārdos: “il faut que le pouvoir arrête le pouvoir” [“valsts varai jāiegrožo valsts vara”]. Pēc Monteskjē domām, tikai tādi valsts varas orgāni spēj cits citu uzraudzīt un tādējādi novērst varas uzurpēšanu, kuri viens no otra nav pilnībā atšķirti.

Turklāt, Satversmes 1. un 2. pantā ietvertais demokrātiskās leģitimitātes princips attiecas uz visiem valsts varas orgāniem (ne tikai uz Saeimu).

likuma pamata valsts drīkst būtiski ietekmēt cilvēka brīvību²⁸, bet likumus parasti pieņem Saeima. Šī Satversmes norma visumā atbilst principam, ka lēmums kādā lietā jāpieņem tieši tam valsts orgānam, kura organizācijas forma, kura funkcija un kura rīcībā esošie varas instrumenti ir vislabāk piemēroti konkrētā jautājuma risināšanai²⁹.

Satversmes 81. pants ir atkāpe no šī principa. Šī Satversmes norma dod Ministru kabinetam tiesības, laikā starp Saeimas sesijām zināmos apstākļos un zināmās jomās izdot noteikumus ar likuma spēku. Raugoties no demokrātijas principa viedokļa, 81. pants ir saprotams vienīgi Satversmes tapšanas procesa vēsturiskajā kontekstā³⁰. Mūsdienu skatījumā, ir grūti saredzēt, kā šo normu varētu savietot ar demokrātiskās varas dalīšanas principu³¹.

Ministru kabineta darbības jomas pamatā ir atspoguļotas Satversmes IV. nodaļā ar virsrakstu "Ministru kabinets". Kamēr vien izpildvara darbojas savu pamatfunkciju ietvaros, kas ir definēti šajā Satversmes nodaļā, tā bauda visai plašu rīcības brīvību, kurā parasti nedrīkst iejaukties pat Saeima vai tiesu vara³².

VI. Ministru kabineta politiskā atbildība

Neapšaubāmi, atsevišķos gadījumos ir nepieciešama izpildvaras iejaukšanās cilvēka pamattiesībās, lai garantētu vienlīdzību likuma priekšā³³. Visos šajos gadījumos, valsts pārvaldes hierarhiskā struktūra nodrošina Ministru kabineta

²⁸ Salīdz. Vācijas Konstitucionālās tiesas "būtiskuma teoriju" [Wesentlichkeitstheorie], BVerfGE 49, 89 ff. [126]; kopš tā laika pastāvīgi – pēdējo reizi BVerfGE 98, 218 ff. [251].

Šo formālo prasību (tikai uz likuma pamata valsts drīkst būtiski ietekmēt cilvēka brīvību) Satversmes 116. pants papildina ar materiālo prasību, ka cilvēka brīvību un neaizskaramību drīkst ierobežot vien lai aizsargātu citu cilvēku tiesību, demokrātiskās valsts iekārtas, sabiedrības drošības vai sabiedrības labklājības un tikumības aizsardzības nolūkos.

Salīdz. Vācijas pamatlikuma 2. pantu, kurā tiek pieļauti sekojošie pilsoņu pamattiesību ierobežojumi: pārējo sabiedrības dalībnieku tādas pašas tiesības, tikumi vai morāle, kā arī konstitucionālā iekārta. Šos trīs pieļaujamus ierobežojumus Vācijas konstitucionālo tiesību literatūrā ir ierasts dēvēt par „Schrankentrias“ (barjeru trijotni).

²⁹ BVerfGE 68, 1 ff. [86 f.], BVerfGE 49, 89 ff. [124 f.].

³⁰ No 1918. g. 18.novembra, kara un okupācijas apstākļos, likumus izdeva gan Tautas Padome, gan arī Ministru kabinets. Pēc 1920. g. aprīlī notikušajām vispārīgajām vēlēšanām, 1. maijā uz savu pirmo sēdi sanāca Satversmes sapulce. Debatēs par valdības likumdošanas tiesībām Arveds Bergs izteicās sekojoši: „Mums jāizvēlas, vai dzīvot pēc tiem likumiem, kuŗi krievu laikā izdoti, vai tiem, kuŗus mūsu Ministru kabinets izdevis. Taču nevar būt šaubu, ka labāk dzīvot ar pašu Ministru kabineta izdotiem likumiem, jo tie taču ir katrā ziņā mūsu dzīvē vairāk piemēroti nekā Krievijas likumi.“ – Šilde, Ādolfs, „Latvijas vēsture 1914-1940“, Stokholma: „Daugava“ 1976, S. 359. Šilde atsaucās uz *Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammām*, 1921. gads, 1869. lpp.

Nav grūti stādīties priekšā daudzus dažādos kavēkļus, kas tobrīd vēl traucēja likumdošanas darbu.

Piemēram, Satversmes sapulces deputātu veicamie tālie ceļa posmi no novadiem uz Rīgu; aizņemība citos darbos; steidzami pieņemamo likumdošanas normu lielais daudzums.

³¹ Salīdz. Vācijas konstitucionālās tiesas spriedumu lietā BVerfGE 98, 281 ff. [251], kurā demokrātijas princips tiek traktēts tādējādi, ka visi galvenie lēmumi parlamentam jāpieņem pašam. Vācijas Bundestāga iespējas deleģēt lēmumu pieņemšanu citiem valsts varas orgāniem ir stingri ierobežotas.

³² Skat. Satversmes tiesas 1999. gada 1. oktobra spriedumu lietā Nr.03-05(99) (Telekomunikāciju tarifu padomes lieta).

³³ Skat. šī raksta VII. un IX sadaļas.

politisko atbildību. Visai izpildvarai jābūt pakļautai vienai (kanclera princips) vai vairākām (kabineta princips) amatpersonām, kas savukārt ir atbildīga/atbildīgas tautas pārstāvju (Saeimas) priekšā.

Toties, ja pastāvētu vairākas izpildvaras, tad tās viena otrai varētu novelt atbildību par kļūdainiem vai netaisnīgiem lēmumiem. Arī Saeima vairs nespētu veikt efektīvu demokrātisko kontroli, kas taču ir parlamenta uzdevums saskaņā ar Satversmes 1., 2. un 27. pantu. Tādējādi, tiktu pārkāpts demokrātijas princips.

valsts uzraudzības vai kontroles iestādēm turpretim tieši jābūt ārpus Ministru kabineta hierarhiskās struktūras, lai tās no ārpuses varētu efektīvi kontrolēt izpildvaru³⁴. Jāpiebilst, ka atrodoties ārpus Ministru kabineta hierarhiskās struktūras, viņu rīcībā nevar būt īpašie valsts varas instrumenti, kas raksturo demokrātiski leģitimēto valsts pārvaldi.

VII. Samērīguma princips³⁵ un subsidiaritātes princips³⁶

Kurās jomās un kādiem mērķiem vispār ir nepieciešama valsts darbība sabiedrībā, kas balstās uz indivīda brīvību? Jebšu, „cik daudz valsts“ vajag brīvam pilsonim?

Valstij ir nepieciešams likumisks pamatojums katrai savai rīcībai. Cilvēks vai indivīds turpretim ir pamatā brīvs, viņš ir “dzimis brīvs”³⁷ Vācijas konstitucionālā tiesa ir konstatējusi, ka pēc iespējas neierobežota indivīda brīvība ir valsts interesēs, jo sabiedrības labums veidojas no atsevišķo sabiedrības locekļu pēc iespējas pilnīgākas pašizpaušmes³⁸. Samērīguma princips nosaka, ka valstij jābūt pēc iespējas atturīgākai. Valsts iejaukšanās cilvēka dzīvē ir pieļaujama tikai tad, kad tas ir nepieciešams, tik mazā mērā, cik vien tas ir nepieciešams, un pēc iespējas mazāk traucējošā veidā.

No valsts viedokļa raugoties, nereti šķiet sarežģīti un traucējoši pierādīt valsts darbības nepieciešamību kādā konkrētā gadījumā. – Un tieši tā tam arī ir

³⁴ Skat. Dišlers, Kārlis, “Latvijas valsts varas orgāni un viņu funkcijas”, Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2004, (oriģinālais izdevums iznāca 1924. – 25. g. turpinājumos Tieslietu Ministrijas Vēstnesī.) šeit 153. lpp.: “*Neatkarīgām šīm [kontroles] iestādēm jābūt tāpat kā tiesām, lai viņas varētu veikt savu svarīgo uzdevumu pilnīgi objektīvi, bez iespaušanas no kādiem citiem valsts varas orgāniem*”. Skat. arī Levits, Egils, “Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija”, Sākotnēji publicēts: *Latvijas Vēstnesis*, 2002 Nr.95, 26.6.2002; šeit 39. lpp.

Levits nosauc “institūcijas, kas kontrolē citas pārvaldes iestādes” par vienu no iestāžu veidiem, kuriem vajadzētu būt neatkarīgiem no Ministru kabineta. Abas pārējās E. Levita nosauktās kategorijas ir iestādes, kuru uzdevums ir nodrošināt ilgstošas finansu politikas stabilitāti (valsts banka), kā arī dažādu sabiedrības grupu vai to interešu reprezentācijas institūcijas (piemēram, Radio un televīzijas padome).

³⁵ Skat. Līguma par Eiropas Savienību 2. pantu (sākotnēji: B pants) un Eiropas Kopienų līguma 5. pantu (sākotnēji: 3B pants), kā arī EK līguma protokolu Nr. 30 par subsidiaritātes un samērīguma principu attiecināšanu uz ES/EK un dalībvalstu savstarpējām attiecībām; skat. arī. 2002. g. 6. jūnija *Valsts pārvaldes iekārtas likuma* (Latvijas Vēstnesis Nr. 94 21.06.2002) 10(1) un 10(3) pantus un *Administratīvā procesa likuma* (skat. 8. atsauci) 4(9) pantu.

³⁶ Turpat; skat. arī *Valsts pārvaldes iekārtas likuma* (skat. 35. atsauci) 10(9) pantu.

³⁷ ANO Vispārējā cilvēktiesību deklarācija, 1948. g. 10. decembrī, 1. pants.

³⁸ BVerfGE 65, 1 ff. [45].

jābūt! Pretējā gadījumā, pastāvētu liels kārdinājums attiekties pret indivīdu brīvību un cilvēku tiesībām visai bezrūpīgā veidā.

Valsts darbības atturības un samērīguma principus papildina vēl viens ierobežojums. Proti, valsts drīkst sev nospraust tikai tādus uzdevumus, kurus nav iespējams veikt zemākā līmenī. Tas nozīmē, ka pirms katras valsts rīcības kritiski jāizvērtē, vai šo uzdevumu nevar tikpat veiksmīgi vai vēl veiksmīgāk paveikt pats indivīds, viņa ģimene, profesionālā apvienība, biedrība, arodbiedrība, kristīgā draudze vai kāda cita pilsoņu pašu veidota nevalstiskā organizācija. Pašvaldības ideja³⁹, kas ir pretstatā totalitāras valsts centralizācijas idejai⁴⁰, ir cieši saistīta ar subsidiaritātes principu⁴¹.

Hardenbergs šajā sakarā izsakās visai tieši: "Aizvākt visu, kas traucē indivīda enerģijas brīvo attīstību. Cilvēka radošiem spēkiem jāļauj netraucēti attīstīties. Kaut beidzot reiz valsts neuzņemtos aizbildņa lomu tajās jomās, kurās cilvēks pats spēj tikt galā – tad mūsu prasības būtu izpildītas ..."⁴²

Saskaņā ar subsidiaritātes principu, indivīdam vai pilsoņu kopai tikai tad drīkst "atņemt" konkrētus uzdevumus un atdot tos "uz augšu", ja citādi tos nav iespējams izpildīt. Turklāt, vēl pirms atsevišķi uzdevumi un pilnvaras tiek atdotas "uz augšu", ir jāizskata arī, vai nevar stiprināt secīgi mazāko pilsoņu kopu, tā lai rezultātā tā tomēr spētu izpildīt konkrēto uzdevumu. Tikai tajās jomās, kur valsts iejaukšanās ir tiešām nepieciešama, lai uzraudzītu pilsoņu tiesību ievērošanu, tā ir pieļaujama. Līdz ar to, arī citas valsts iestādes kontrolējošās iestādes savu darbību nedrīkst izvērst neierobežoti.

Saskaņā ar subsidiaritātes principu, katrā konkrētā gadījumā augstāk stāvošai iestādei vai kopai ir jāsniedz atbilde uz jautājumu, vai tiešām, un kāpēc konkrēto uzdevumu nespēj izpildīt zemāk stāvošā iestāde vai kopa.

³⁹ Salīdz. Leopold v. Ranke, „Denkwürdigkeiten des Staatskanzlers Fürsten von Hardenberg 1806 – 1813“, Leipzig 1877. – Pielikumā: Karl August von Hardenberg, „Reorganisation des preußischen Staates“, Riga, 12. September 1807 (t.s. "Rīgas memorands"/Rigaer Memorandum). – Hardenberga garadarbs tiek uzskatīts par idejisko pamatu trim 1820. g. Prūsijas valsts likumprojektiem pašvaldību jomā (skat. cita starpā Allg. Dt. Biographie, Leipzig 1879, "Hardenberg", Bearbeiter des Titels H. v. Sybel). Savos "demokrātiskajos pamatprincipos, kas domāti monarhistiskai valdībai" (Hardenberg bei Ranke, 8. lpp.) Hardenbergs izsaka vēlmi "zemāko līmeņu pārvaldes iestādes tuvināt tautai" (turpat, 93. lpp.) un "nostaīt novadu pārstāvjus (Repräsentanten der Kommunitäten) blakus apriņķu pārstāvim (neben den Kreisvorsteher)" (turpat, 95. lpp.).

⁴⁰ Sociālistiskām valstīm ir raksturīga pārmērīga centralizācija un varas koncentrācija. Lēmumi tiek deleģēti "uz augšu". Personīgā iniciatīva dara aizdomīgu. Tādējādi, paliek neizmantojas cilvēku idejas un centība. Valstis, kas darbojas pēc šādiem principiem, neizmanto savus potenciāli visvērtīgākos resursus – cilvēku individuālās brīvības tiesmes. Acīmredzot, cilvēka individuālo spēju noniecināšana nav tikai viena no "reāli eksistējošā sociālisma" ēnas parādībām. Patiesībā, tā sakņojas jau sociālistiskajā pasaules uztverē, pašā teorijā.

⁴¹ Subsidiaritātes principa vissenākās, vēl mūsdienās labi zināmās definīcijas autors ir Pāvests Pijs XI. Savā 1931. g. Enciklikā *Quadragesimo anno* viņš analizē un kritizē sociālistu un nacionālsociālistu skatījumus uz cilvēku. Proti, minētās ideoloģijas cilvēka vērtību spēj saskaņot vienīgi saistībā ar viņa "derīgumu" sabiedrībai.

⁴² Autora Mārča Gobiņa tulkojums. Vācu oriģināla teksts: (skat. 39. atsauci, Hardenberg bei Ranke), 48. lpp.: "*Wegschaffen ... was den freien Gebrauch der Kräfte des Einzelnen lähmt, der unbeschränkt sein muß, wenn er die nützlichen Kräfte Anderer oder des Ganzen nicht hemmt ... Wenn man endlich nicht von Staatswegen die Vormundschaft des Einzelnen da übernimmt, wo der Einzelne selbst wirken kann, so hat man die Forderungen erfüllt ...*".

VIII. Valsts darbības kritika

No līdz šim sacītā kļūst skaidrs, ka Satversme nepieļauj izpildvaras, vai vispār valsts varas patstāvīgu savu uzdevumu noteikšanu, neievērojot demokrātijas principu. Tajā pat laikā, grūti nepamanīt, ka Ministru kabineta faktiskajā padotībā Latvijā darbojas apbrīnojams skaits iestāžu un valsts uzņēmumu. Šajā sakarā jājautā, vai valsts darbība konkrētajās jomās patiešām ir nepieciešama, un vai konkrētās iestādes vai valsts uzņēmuma faktiskā padotība Ministru kabinetam nav pretrunā Satversmei.

Ministru kabineta faktiskās darbības loks ir visai plašs:

- a) *Valsts dalība tautsaimniecībā.* No PSRS Latvija ir mantojusi virkni valsts uzņēmumu, kuru privatizācijas process joprojām nav beidzies. Tautsaimniecības vadība “no iekšienes”, t.i. valstij pašai aktīvi piedaloties tirgus ekonomikā, neizbēgami paaugstina korupcijas risku. Piedevām Latvija, neatsakoties no aktīvas dalības tautsaimniecībā, riskē pārkāpt iestājoties Eiropas Savienībā doto solījumu atturēties no nepamatotas brīvā tirgus sagrozīšanas.

Aktīva valsts dalība tautsaimniecībā vairāku iemeslu dēļ nav savienojama ar vienlīdzīgu un godīgu konkurenci tirgus ekonomikas apstākļos. Ja valsts ņem aktīvu dalību tirgus ekonomikā, tā vienlaikus pati rada tirgus darbības noteikumus, uzrauga to un aktīvi piedalās tajā⁴³. Piedevām, valsts uzņēmumi krīzes gadījumā var izmantot nodokļu maksātāju naudu, tiem ir privilģēta pieeja valsts informācijas resursiem.

- b) *Izpildvaras iejaukšanās neatkarīgo institūciju darbā.* Arī citās jomās Latvijai varētu rasties problēmas ar Eiropas Kopienas līguma prasību pildīšanu. Proti, uzraudzības iestādei Personu datu aizsardzības jomā un Valsts cilvēktiesību birojam / VCB (vai Ombudam/Tiesībsargam) jābūt neatkarīgiem no izpildvaras. Ja VCB šobrīd jau ir neatkarīgs, tad to pašu nevar teikt par Datu valsts inspekciju, kas ir Tieslietu ministrijas pārraudzības iestāde.

- c) *Valsts finanšu līdzekļu pārvalde.* Nebūtu pareizi apgalvot, ka Saeima un Ministru kabinets drīkst brīvi saimniekot ar neierobežotu budžeta deficītu, jebšu nodarboties ar “mantas krāšanu”. Valsts ieņēmumiem un izdevumiem principā ik gadus jābūt sabalansētiem⁴⁴. Valstij nav morālu

⁴³ Pat savā darbībā salīdzinoši patstāvīgās iestādes, Konkurences padome un Sabiedrisko pakalpojumu regulators (SPKR), tomēr nav pilnīgi brīvas no Ministru kabineta ietekmes (skat. 2001. g. 4. oktobra *Konkurences likuma* (Latvijas Vēstnesis Nr. 151, 23.10.2001) 4(1) pantu, kā arī 2000. g. 19. oktobra likuma *Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem* (Latvijas Vēstnesis Nr. 394/395, 07.11.2000) 7(2) pantu.) Patiesībā, valstij šeit ir interešu konflikts, jo tā vienlaikus uzrauga tirgu un pati aktīvi piedalās tajā. Toties, ja Latvija šo interešu konfliktu censtos risināt, atbrīvojot abas minētās iestādes no Ekonomikas ministrijas pārraudzības, tā kļūtu par “greizo spoguļu valsti”. Valstij jāatsakās no aktīvas dalības tirgū, nevis no tirgus uzraudzības!

⁴⁴ Skat. Ranke, kurš atsauca uz Hardenbergu: jau 1807. gadā (!) autors konstatēja, ka nevis ievāko nodokļu summai vajadzētu noteikt valsts darbības jomas, bet būtu jāsāk ar jautājumu, kurās jomās

tiesību dzīvot “uz nākamo paaudžu rēķina”. No otras puses, tai pēc iespējas ātrāk jāpārdod uzkrātie īpašumi, šajā procesā gūtie ienākumi jāieskaita valsts kasē un – ja vien ienākumi to atļauj – jāsamazina nodokļu un nodevu nasta.

Zināmas valsts finanšu pārvaldes funkcijas (piemēram, pensiju fondu pārvalde, nodokļu ienākumu pro nodokļu ienākumu prognozēšana utt.) var tikt nodota privātām firmām uz līguma amata. Toties, liela valsts īpašumu un finanšu līdzekļu pārvaldes daļa, ja vien tā darbojas saskaņā ar augšminētajiem principiem, ir neatņemama izpildvaras sastāvdaļa. Budžeta likuma pieņemšana un valsts budžeta izpildes pastāvīga kontrole pieder pie Saeimas pamatuzdevumiem, kurus nevar deleģēt. Šajās jomās, Saeimai atbildība jāuzņemas pašai, tā nevar tikt novelta uz citiem.

- d) *Valsts politika kultūras un izglītības jomās.* Ir atsevišķi uzdevumi, kurus parasti veiksmīgāk par valsti spēj veikt sabiedriskas organizācijas, apvienības, arodbiedrības, draudzes. Tādi uzdevumi ir plānošana, konsultācijas, kultūras veicināšana (piemēram, arhīvu, teātru, muzeju un bibliotēku uzturēšana), vides apsaimniekošana. Valsts iejaukšanās te varētu būt vajadzīga īpašos gadījumos, piemēram, pēc katastrofām. Taču, principā šīs ir jomas; kuras būtu jāatstāj vieta un telpa radošai pašdarbībai. Kur valsts izplešas par daudz, tur sabiedrība pamazām zaudē pašregulēšanas spējas⁴⁵.

Patlaban vēl ir parasts uzskatīt, ka izglītības sistēmai ir jābūt valsts organizētai. Taču, arī šeit der paturēt prātā principu, ka pārāk dziļa un pārāk ilgstoša iejaukšanās jebkurā jomā tikai grauj sabiedrības pašdarbības spējas. Nav teikts, ka vispārējo pamatskolas izglītību var nodrošināt tikai tad, ja pati valsts uztur skolas. Starptautiskā prakse rāda, ka privātskolas un privātās augstskolas nereti izpilda valsts noteiktos izglītības standartus ar uzviju, kamēr valsts skolas cīnās ar birokrātismu un neefektivitāti. Galu galā, der atsaukt atmiņā, ka kristīgās baznīcas daudzu gadsimtu garumā Eiropā uzturēja visas galvenās zinātnes un izglītības iestādes.

- e) *Valsts sociālā darbība.* Valsts sociālās darbības apjoms var būt visai atšķirīgs. Valsts iejaukšanos šajā sfērā nosaka vairāki gan objektīvas, gan subjektīvas dabas faktori. Sociāli atbildīgā tirgus ekonomikā valsts lielākā vai mazākā mērā nodarbojas ar naudas pārdaļšanu. Sociālisma sabrukums Austrumeiropā, no vienas puses, un vairāku kontinentālās Eiropas valstu dziļās finanšu krīzes, no otras puses, dara uzmanīgu, ka pārāk dāsna sociālo labumu dalīšana var ātri vien kļūt par smagu

valsts darbība vispār ir nepieciešama. Tālāk, izejot no atbildes uz šo jautājumu, būtu nosakāmas nodokļu un nodevu likmes.

⁴⁵ Šī principa pareizumu ļoti pārliecinoši pierādījis amerikāņu politologs Roberts Putnems (Robert Putnam). Proti, izteiktās dzīves līmeņa atšķirības starp Ziemeļ- un Dienvidtāliju lielā mērā ir saistītas ar augsto pilsoņu pašorganizācijas līmeni valsts ziemeļu daļā, un pilsoņu pašorganizācijas neesamību dienvidos. – Skat. Putnam, Robert, „Making Democracy Work“, Princeton University Press: Princeton, 1993:

nākotnes hipotēku⁴⁶. Valstij vajaga atrast “zelta vidusceļu” starp sociālismu, kas noniecina indivīda spējas, un cinisko materiālismu, kas smejs par tādu lietu kā mīlestību uz tuvāko, no otras puses. Vai valstij būtu jāievāc raža un jāizdala iedzīvotājiem pēc vajadzības? Vai tai būtu jācep maize, kā tas ir ierasts vairākās Ziemeļāfrikas valstīs? Vai valstij būtu jā rūpējas par apkuri un ūdensapgādi, vai jā piedāvā pilsoņiem subsidēti transporta pakalpojumi? Vai tai jāapsaimnieko dzīvojamās mājas, jāpieskata piermsskolas bērni, jā piedāvā bezmaksas medicīniskā aprūpe? Ja labi pacenšās, tad visai ātri var atrast pamatojumu valsts darbībai visdažādākās jomās un veidos. Taču, tajā pat laikā, vienmēr der atcerēties jautājumu: vai tiešām cilvēks bez valsts aizgādības ir tik nevarīgs? Vai tiešām viņš nespēj arī pats, vai vismaz ar savu tuvinieku vai līdzcilvēku palīdzību parūpēties par sevi?

Latvijas patreizējā situācijā, kad liela sabiedrības daļa sāk izjust un izbaudīt saimniecisko izaugsmi, tomēr nedrīkst atstāt bez ievēribas aptuveni tikpat lielo sabiedrības daļu, kurai pagaidām vēl nav bijis atvēlēts izjust pozitīvas pārmaiņas. Valsts un tauta, kas izliekas neredzam savus pabērnus, agrāk vai vēlāk savā kopumā dabūs izjust šādas cietsirdības sekas. Satversmes tiesa ir konstatējusi:

“... ja likumdevējs (...) Satversmē ir iekļāvis sociālās tiesības un šo tiesību saturu ir konkretizējis likumos, tad tās ir kļuvušas par indivīda tiesībām. Šādu tiesību realizāciju persona var prasīt no valsts, kā arī var aizstāvēt šīs savas tiesības tiesā.”⁴⁷

Latvijai šobrīd arī sociālā taisnīguma un līdzcietības jomā ir daudz darāmā.

IX. Administratīvais akts kā „pārvaldes” noteicošais elements

Beidzot, esam nonākuši līdz jautājumam par pārvaldes pamatuzdevumiem, par tās raksturīgajām iezīmēm. Skaidrs, ka būtu banāli sacīt, ka jēdziens “pārvalde” apzīmē visu valdības vai tai padoto orgānu darbību. Šāds uzskats līdzinātos konstatējumam, ka “valdība dara visu to, ko tā dara”. Taču, ko tad patiesībā nozīmē Satversmes 58. pantā lietotais „pārvaldes” jēdziens?

Saskaņā ar Satversmes 1. un 2. pantā ietverto demokrātijas principu, tur, kur valsts darbojas savā vistīrākajā formā, kur tā atsevišķajam pilsonim kaut ko atļauj vai liedz, tai jābūt demokrātiski leģitimētai. Visas valsts pārvaldes

⁴⁶ Tur, kur cilvēki par daudz pierod pie valsts aizgādības, tur plaukst cilvēku bezatbildība. Cilvēku radošā izdoma no rūpēm pašam par sevi un savu ģimeni tiek novirzīta uz arvien jaunu metožu izgudrošanu, kā veiksmīgāk apiet vai “apšmaukt” valsti, lai iegūtu sev pēc iespējas lielākus sociālos labumus.

Dāsnas sociālās sistēmas apsaimniekošanai ir nepieciešama apjomīga valsts pārvalde. Jo lielāka pārvalde, jo izteiktāka birokrātiskā aparāta pašsaglabāšanās tieksme, korupcija un neefektivitāte. Tādēļ arī sociālās apgādības jomā vislabākais orientieris ir subsidiaritātes princips. Valstij principā būtu jāiesaistās tikai tad, kad cilvēki paši vairs nespēj tikt galā.

⁴⁷ Satversmes tiesas 2002. gada 19. marta spriedums lietā Nr. 2001-12-01 (Strādājošo pensionāru lieta).

demokrātisko leģitimitāti (pateicoties MK politiskās atbildības principam) nodrošina Satversmes 58. pants, kas paredz visas valsts pārvaldes padotību Ministru kabinetam.

Līdz ar to, mēs nonāmam pie secinājuma, ka Satversmes 58. pants ir demokrātijas principa vistīrākā izpausme, ja attiecinām to uz valsts pārvaldi.

Savukārt, attiecībā uz pārvaldes jēdzienu varam secināt, ka tas apzīmē tās jomas, kurās izpildvara darbojas savā vistīrākajā formā – izdodot administratīvus aktus⁴⁸.

Blakus valsts pārvaldei 58. panta nozīmē drīkst pastāvēt arī zināmas uzraugošās iestādes, kurām nav tiesību izdot administratīvus aktus. Dažkārt indivīds, kura tiesības tiek aizskartas no valsts iestāžu puses, ir samērā bezspēcīgs kaut (piemēram, ieslodzītis, ārvalstnieki, bērni, invalīdi). Citkārt, indivīdu tiesības tiek aizskartas viņiem pat nemanot (piemēram, kad valsts vāc personu datus, pārveido, izmanto vai nodod tos tālāk). Šādos gadījumos, par cilvēku tiesību aizsardzību jā rūpējas īpaši pilnvarotai, no izpildvaras neatkarīgai amatpersonai, piemēram, tiesībsargam (ombudam) vai datu uzraugam. Nav pieļaujama situācija, kad uzraudzītā izpildvara vai kāds šīs izpildvaras atzars uzrauga (pārrauga) pašu uzraugu⁴⁹. Toties, ja uzraugošās iestādes atrodas ārpus Ministru kabineta hierarhiskās struktūras, tad no demokrātijas principa izriet, ka tās nedrīkst izdot administratīvos aktus⁵⁰. Uzraugošās iestādes nedrīkst sākt darboties pārvaldes vietā. Tās vienīgi drīkst uzraudzīt pārvaldes iestāžu darbu.

Kopsavilkumā, varam sacīt, ka nevis sasniedzamais mērķis vai uzdevums nosaka to, kas ir un kas nav pārvalde Satversmes 58. panta nozīmē, bet īpašo valsts varas instrumentu (administratīvā akta izdošanas tiesības) esamība vai neesamība ir noteicošā atšķirības pazīme⁵¹. Demokrātiskā tiesību valstī, tās iestādes, kurām nav tiesību izdot administratīvo aktu, nav

⁴⁸ Skat. Administratīvā akta (pozitīvo, kā arī negatīvo) definīciju *Administratīvā procesa likuma* (skat. 35. atsauci) 1(3) pantā.

Līdzīga veida dalījums parādās arī Vācijas Pamatlikuma 33(4) pantā, kurā ir noteikts, ka tikai ierēdņi drīkst izdot administratīvos aktus. Ierēdniecība ir tā valsts vara, kas vācu valodā tiek apzīmēta ar nosaukumu „hoheitsrechtliche Verwaltung“ (burtiski tulkojot – suverēnā tiesiskā pārvalde).

⁴⁹ Skat. Dišlers, Kārlis, „Latvijas valsts varas orgāni un viņu funkcijas” (skat. 34. atsauci) un Levits, Egils, „Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija” (turpat).

⁵⁰ Tas pat nav vēlams, jo tādējādi uzraugošo iestāžu norādījumi un secinājumi kļūtu juridiski apstrīdami, līdz ar ko tie zaudētu daudz no sava politiskā spēka.

⁵¹ Kaut arī neviens no atzītākajiem Satversmes komentāriem *expressis verbis* neidentificē administratīvā akta izdošanas tiesību esamību vai neesamību kā izšķirošo šķirtni, kas atšķir pārvaldi Satversmes 58. panta nozīmē no cita veida valsts iestādēm, tad tomēr nevajadzētu arī atstāt bez ievērības faktu, ka vairākos komentāros var vismaz atrast kādu norādi, kas tā varētu tikt tulkota. Visskaidrāk šādas norādes parādās pie Lēbera, kurš administratīvā akta izdošanas tiesības min kā vienu no pārvaldes vispārīgajām pazīmēm: „Vispārējas pazīmes[, kas] piemīt visām valsts pārvaldes iestādēm (...) ir, piemēram, (...) tiesības izdot tiesiskus aktus pārvaldes jomā” – Lēbers, 3. atsauci, 99. lpp. Būtībā līdzīgu norādi atrodam arī pie Vildberga: „Valsts pārvaldes iestādēm ir piešķirtas tiesības arī pēc savas iniciatīvas izdot pārvaldes aktus ...” – Vildbergs, 3. atsauci, 41. lpp.

Līdzīgi izsakās arī Dišlers, kurš uzsver, ka „tiesība dot likumīgas pavēles un vajadzības gadījumā pielietot likumīgus līdzekļus viņu izpildīšanai esot viena no demokrātiskas valsts varas pazīmēm.

uzskatāmas par valsts pārvaldes iestādēm Satversmes 58. panta nozīmē, un tām arī nav jābūt Ministru kabineta padotībā⁵².

No iepriekš teiktā tālāk izriet, ka valsts pārvalde 58. panta nozīmē nav vajadzīga tajās jomās, kur valsts var iztikt arī bez administratīvā akta, kur vēlams ieturēt zināmu distanci no izpildvaras, kā arī tajās jomās, kur valsts funkcijas varētu arī deleģēt privātiem uzņēmumiem, vai vispār atteikties no tām (piemēram, tur, kur valsts ņem aktīvu dalību tautsaimniecībā).

Atbildot šī raksta virsrakstā uzdoto jautājumu, mēs nonākam pie slēdziena, ka nepastāv nepieciešamība grozīt Satversmes 58. pantu, lai ļautu pastāvēt neatkarīgām iestādēm.

X. Secinājumi

Piemērojot iepriekšējā nodaļā izklāstīto valsts pārvaldes definīciju, varam izdarīt sekojošos secinājumus attiecībā uz dažām būtiskām Latvijas valsts darbības jomām:

- Satversmes aizsardzības birojs (SAB) kopš 2004. g. oktobra (beidzot) atrodas Tieslietu ministrijas pārraudzībā. SAB darbības specifika ir tāda, ka šai iestādei nākas diendienā aizskart pilsoņu pamattiesības, piemērojot Satversmes 116. pantu. SAB darbības patiesībā ir "neīsti administratīvie akti" tādēļ, ka saskaņā ar tiesību valsts principiem, izsekotai personai pēc tam, kad tiek pabeigtas operatīvās darbības pret to (*post festum*), vajadzētu tikt informētai par notikušās izsekošanas faktu. Jau tagad Ģenerālprokuratūra uz pilsoņa iesnieguma pamata var pārbaudīt pamattiesību aizskāruma pamatotību. SAB darba specifikas dēļ, izsekotai personai tomēr tiks paziņots tikai pats pārbaudes rezultāts (116. panta principi "ievēroti", vai "pārkāpti" ?), nevis konkrētas detaļas par pret viņu vērstām operatīvajām darbībām.
- Nav saprotams, kādēļ Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojam (KNAB) kā patreiz būtu jāvar veikt izmeklēšanas bez Ģenerālprokuratūras ziņas. Tajos gadījumos, kad KNAB izmeklē amatpersonu pārkāpumus, piemēram, nelikumīgu informācijas nopludināšanu par kādu valsts iepirkuma konkursu, vai valsts finanšu līdzekļu piesavināšanos, tā faktiski uzņemas Prokuratūras funkciju administratīvajā procesā. Lai izvairītos no interešu konflikta gadījumos, kad KNAB izmeklē citu iestāžu vai amatpersonu darbības likumību, kas tāpat kā KNAB ir padotas MK, būtu lietderīgi KNAB nodot tiesu varas pārziņā.
- Sabiedrisko pakalpojumu regulātors (SPRK) netieši, bet visai jūtami ietekmē pilsoņu finansiālo stāvokli. Tādēļ iestādes patreizējā atrašanās Ekonomikas ministrijas pārraudzībā šķiet konsekvents un pareizs risinājums.

⁵² Arī Vācijas konstitucionālo un valsts pārvaldes tiesību literatūrā pastāv vienprātība, ka nevis mērķis vai uzdevums ir uzskatāma par ierēdniecības galveno pazīmi, bet īpašie izpildvaras instrumenti.

- Konkurences padome izdod administratīvos aktus, ar kuriem tā konkrētos gadījumos konkrētiem tirgus dalībniekiem atļauj vai aizliedz kādu noteiktu rīcību. Līdz ar to, tai jābūt Ministru kabineta padotībā.
- Kaut arī Ceļu satiksmes drošības direkcija (CSDD) izdod administratīvos aktus, ar kuriem tā liedz vai atļauj konkrētu spēkratu izmantošanu ceļu satiksmē, tad tomēr šīs iestādes statuss līdz šim nav skaidri un konsekventi noregulēts. Līdz 2003. g. 1. janvārim, kad stājās spēkā Valsts pārvaldes iekārtas likums, CSDD skaitījās Satiksmes ministrijas pārziņā esoša iestāde. Taču, ar minētā likuma spēkā stāšanās brīdi, “pārziņā” esošas iestādes vairs neeksistē. No 1.1.2003, katrai valsts iestādei obligāti jābūt augstāk stāvošas iestādes pakļautībā vai pārraudzībā – citas iespējas nav⁵³!

Kaut gan CSDD formāli it kā neskaitās ne Satiksmes ministrijas pakļautībā, ne pārraudzībā, Direkcijas lēmumus, tāpat kā pirms 2003. gada, var apstrīdēt Satiksmes ministrijā. Acīm redzot, *de facto* darbojošās apstrīdēšanas kārtības pamatā ir privāto tiesību normas, kas netieši izriet no likuma *Par valsts un pašvaldību kapitāla daļām un kapitālsabiedrībām*, nevis no *Administratīvā procesa likuma* 1(2) un 76(2) pantiem, kas nosaka vispārīgo administratīvo aktu apstrīdēšanas kārtību. Atliek secināt, ka CSDD tiesiskais statuss no administratīvo tiesību viedokļa nav konsekventi noregulēts. Tā kā CSDD izdod administratīvos aktus saskaņā ar Satversme 58. pantu, kā arī saskaņā ar *Administratīvā procesa likuma* 1(1) pantu⁵⁴, tā būtu uzskatāma par valsts pārvaldes iestādi, kurai jāatrodas Satiksmes ministrijas pārraudzībā, vai pat pakļautībā.

- Finanšu un kapitāla tirgus komisija (FKTK) pēc savas būtības patreiz veic gan tipiskas pārvaldes funkcijas (piem., privāto kapitālsabiedrību licensēšanas un uzraudzības jomā), gan pārvaldei neraksturīgas funkcijas bez administratīvā akta izdošanas tiesībām, kuru efektīvai izpildei toties ir nepieciešama neatkarība no izpildvaras. Līdzīgā situācijā ir arī Latvijas Banka. Pamatojoties uz Satversmes 58 pantu, FKTK un Latvijas bankas valsts pārvaldei raksturīgās funkcijas būtu nododamas kādai esošai valsts pārvaldes iestādei (piemēram, Finanšu ministrijai). Toties, FKTK un Latvijas Bankai būtu arī turpmāk jā saglabā neatkarīgu valsts iestāžu statuss kā līdzšim – vienīgi, bez tiesībām pieņemt saistošus lēmumus jomās, kurās ir nepieciešams administratīvais akts.
- Centrālajai vēlēšanu komisijai (CVK) jābūt neatkarīgai attiecībā uz vispārīgu, vienlīdzīgu, brīvu un aizklātu vēlēšanu organizēšanu. Toties, kandidātu sarakstu vai atsevišķu kandidātu pielaide pie vēlēšanām ir uzdevums, kas ir veicams ar administratīvo aktu. Tādēļ tas būtu nododams kādas valsts pārvaldes iestādes (piemēram, Tieslietu ministrijas) kompetencē.

⁵³ *Valsts pārvaldes iekārtas likuma* (skat. 35. atsauci) 7(3) pants.

⁵⁴ *Administratīvā procesa likums* (skat. 8. atsauci), 1(1) pants: “Iestāde ir tiesību subjekts, kuram ar normatīvo aktu piešķirtas publiskās varas pilnvaras valsts pārvaldes jomā.”

- Latvijas Nacionālai radio un televīzijas padomei (NRTP) ir divas galvenās funkcijas: valsts radio un televīzijas iestāžu darbības uzraudzība, un privāto radio un televīzijas kanālu uzraudzība. Valsts raidstaciju uzraudzības mērķis, cita starpā, ir politiskās neitralitātes nodrošināšana. Šajā ziņā, NRTP jābūt neatkarīgai. Toties, privāto raidstaciju uzraudzība ir saistīta ar pamattiesību (Satversmes 100. p.) aizskaršanu. Par šīm darbībām valdībai jāuzņemas politiskā atbildība.
- Privātuma vai personas datu aizsardzības pamatā ir indivīda tiesību aizsardzība pret visvareno valsti. Tādēļ personu datu uzraudzības iestādei principā jābūt pilnīgi neatkarīgai no izpildvaras, kuru tā uzrauga. Toties, personu datu aizsardzību privātajā jomā mēdz sadurties ar indivīdu tiesībām, un tai dažkārt ir nepieciešams administratīvais akts. Tādēļ šīs funkcijas būtu nododamas kādas valsts pārvaldes iestādes atbildībā. alternatīvs risinājums varētu būt tāds, ka viena un tā pati iestāde veiktu personu datu aizsardzības uzraudzību gan valstiskā, gan privātā jomā. Tādā gadījumā, uzraudzības iestādei būtu jābūt neatkarīgai valsts uzraudzības jomā, bet privātajā jomā – MK pārraudzībā.
- Valsts cilvēktiesību birojam (VCB) ir jāpaliek neatkarīgai iestādei, kāda tā jau patreiz arī ir tādēļ, ka biroja vissvarīgākais uzdevums ir valsts pārvaldes iestāžu uzraudzība savā atbildības jomā. Tā kā VCB neizdod administratīvos aktus, konflikts ar Satversmes 58. pantu šeit nerodas.