

# VARAS DALĪŠANA LATVIJĀ. PARLAMENTS UN VALDĪBA – AMATU SAVIENOŠANA

## SEPARATION OF POWERS IN LATVIA. PARLIAMENT AND GOVERNMENT – OVERLAPPING

**Tomass Hodosevičs**

Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes  
bakalaura studiju programmas “Tiesību zinātne”  
pilnā laika klātienes 2. kursa students

### Summary

The principle of separation of power as a principle of a democratic state, which is derived from the overriding principle of a state governed by the rule of law and falls within the scope of Article 1 of the Constitution of the Republic of Latvia (*Satversme*), determines the separation of branches of state power. The need to respect the principle derives from considerations of respect for the freedom of individuals and is well established. There is no doubt that a distinction must be made between authorities belonging to different branches of power, however, a disagreement emerges as regards the categorical nature of the principle of overlapping. Legislation of the Republic of Latvia allows for the concurrent performance of the positions of a member of the parliament and the government, which means that the state official acts simultaneously in the legislative and executive powers. Respective practices can lead to risks such as conflicts of interest and misuse of power.

**Atslēgvārdi:** personu brīvība, patvaļas nepieļaušana, kadru jeb personu pārklāšanās, interešu konflikts.

**Keywords:** freedom of persons, prevention of arbitrariness, overlapping, conflicts of interest.

### Ievads

XXI gadsimtā pasaulē vairums valstu ir demokrātiskas tiesiskas valstis. Demokrātiskas un tiesiskas valsts viens no būtiskajiem pastāvēšanas pamatprincipiem un priekšnoteikumiem ir valsts varas dalīšana. Atbilstoši varas dalīšanas principa mūsdienu izpratnei pastāv trīs valsts varas atzari – likumdošanas, izpildu un tiesu vara –, kuri ir neatkarīgi cits no cita, taču arī kontrolē cits citu, lietojot t. s. *checks and balances* mehānismu.

Valsts varas dalīšanas principa (tā mūsdienu koncepcijas) pamatlicēji ir Džons Loks (*John Locke*) un Šarls Luijs Monteskjē (*Charles Louis de Seconda, Baron de La Brède et de Montesquieu*). Lai izzinātu varas dalīšanas principu, uzmanība

pievēršama viņu darbiem – *Two Treatises of Government*<sup>1</sup> (“Divi traktāti par valdību”, 1689) un *De l’esprit des lois*<sup>2</sup> (“Par likumu garu”, 1748). Tā Loks iezīmē nepieciešamību nošķirt izpildu un likumdošanas varu, savukārt Monteskjē pastiprina Loka teoriju un kā trešo neatkarīgu valsts varas atzaru izceļ tiesu varu. Pētījuma pamats ir klasiskā valsts varas dalīšanas koncepcija, kuras pamatus veidoja Loks, bet mūsdienu izpratnē (trīs varas atzari) definēja Monteskjē.

Loks savā darbā uzsver valsts varas sadalīšanu divos principiāli atšķirīgos atzaros – likumdošanas un izpildu varā –, kas pamatojas uz pieņēmumu, ka funkcionāli šīs ir varas izpausmes, kuras, būdamas savienotas vienā orgānā vai personā, piešķir šim orgānam vai personai pārmērīgi lielas iespējas izmantot varu, pārņēmt personu brīvību jeb pieļaujot patvaļu. Loks skaidroja šādu iespējamību ar apstākli, ka likumdošanas vara var radīt vispārīgas tiesību normas (pieņemt likumus), bet izpildvara kontrolē valsts veidojumus (iestādes), tostarp militarizētas. Abas varas ir jānodala, lai viens aktors nevarētu gan pieņemt saistošos noteikumus, gan pats uzraudzīt to izpildi.

Šajā sakarā arī Monteskjē rakstīja: “Ja likumdošanas un izpildu vara tiek savienota vienā personā vai iestādē, tad nav brīvības, jo sagaidāms, ka šis monarhs vai senāts radīs tirāniskus likumus, lai tikpat tirāniski tos piemērotu.”<sup>3</sup>

No klasisku rakstītā secināms, ka varas dalīšanas (šī darba kontekstā īpaši izpildu un likumdošanas varas nodalīšanas) nepieciešamība pamatota ar personu brīvības nodrošināšanas un patvaļas nepieļaušanas apsvērumiem. Varu nošķiršanas pasākumi ir nepieciešami, lai izveidotu sistēmu, kurā patvaļas īstenošanas iespējamība tiek būtiski apgrūtināta. Attiecīga sistēma garantē personu brīvības aizsardzību (plašākā nozīmē tiesību ievērošanu) neatkarīgi no konkrētajā brīdī pie varas esošo amatpersonu gribas. Tādējādi tiek nevis novērsta konkrētas amatpersonas patvaļa, bet gan nodrošināts stāvoklis, kas sekmē patvaļas kā parādības izskaušanu.

Latvijā valsts varas dalīšanas princips kā tiesiskās valsts virsprincipa sastāvdaļa ietilpst Satversmes 1. panta tvērumā. Attiecībā uz varu nošķiršanu Satversmes komentāros norādīts: “[...] valsts varas sadalīšana trijos funkcionālos atzaros un to īstenošanas uzdošana dažādiem valsts varas orgāniem, kas vēl papildus savstarpēji viens otru kontrolē, rada nepieciešamos priekšnoteikumus valsts varas mērenībai un racionālai lēmumu pieņemšanai.”<sup>4</sup>

Darba mērķis ir izpētīt parlamenta deputāta un valdības locekļa amatu savienošanos regulējumu Latvijā un Eiropā, kā arī apskatīt doktrīnas atziņas par šo jautājumu, salīdzināt Latvijā pastāvošo regulējumu ar citu valstu regulējumu un doktrīnas atziņām, identificēt iespējamās amatu savienošanos riskus. Pētījuma robežās ietilpst tikai ministra un parlamenta deputāta amatu savienošana kontinentālās Eiropas tiesību sistēmā vēsturiskā kontekstā ar Dž. Loka un Š. Monteskjē varas dalīšanas teoriju. Kā pētījuma metodes darbā tiek lietotas vēsturiskā un salīdzinošā analīze.

<sup>1</sup> Sk.: Locke J. *Two Treatises of Government*. London: Whitmore and Fenn, 1821.

<sup>2</sup> Sk.: De Seconda de Montesquieu C. *De l’esprit des lois*. Paris: Éditions Gallimard, 1995. Pieejams: [http://archives.ecole-alsacienne.org/CDI/pdf/1400/14055\\_MONT.pdf](http://archives.ecole-alsacienne.org/CDI/pdf/1400/14055_MONT.pdf) [aplūkots 14.03.2021.].

<sup>3</sup> De Seconda de Montesquieu C. *De l’esprit des lois*. Paris: Éditions Gallimard, 1995, p. 112.

<sup>4</sup> Latvijas Republikas Satversmes komentāri. Ievads. I nodaļa. Vispārējie noteikumi. Autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskā vadībā. Rīgā: Latvijas Vēstnesis, 2014, 193. lpp.

## 1. Amatu savienošanas regulējums Latvijā

Pašreiz Latvijas Republikas regulējums neaizliedz Saeimas deputātiem vienlaicīgi ieņemt arī ministra amatu, bet atsevišķās tiesību normās šāda konstrukcija pat ir tieši minēta.

Tā Latvijas Republikas Satversmes 32. panta otrais teikums noteic: “Šī panta nosacījumi attiecas uz ministriem, ja arī viņi nav Saeimas locekļi.”<sup>5</sup> Šāds formulējums gramatiski izprotams kā apkopojošs, proti, panta pirmajā daļā noteiktais aizliegums ir attiecināms gan uz ministriem, kuri ir Saeimas locekļi, gan arī uz tiem ministriem, kuri nav Saeimas locekļi. Analogisks formulējums ir iekļauts arī Satversmes 63. pantā<sup>6</sup>.

Tāpat Saeimas kārtības ruļļa 5. panta pirmā daļa noteic, ka “Saeimas loceklim uz Ministru prezidenta, Ministru prezidenta biedra, ministra un valsts ministra amata pildīšanas laiku, kā arī uz grūtniecības un dzemdību atvaļinājuma, atvaļinājuma adoptētājam vai bērna kopšanas atvaļinājuma laiku ir tiesības nolikt deputāta mandātu”<sup>7</sup>. Gramatiski interpretējot normas tekstu, var secināt, ka uzskaitītajos gadījumos Saeimas loceklim ir tiesības nolikt mandātu, taču nav šāda pienākuma, jo tiesības ir izlietojamas pēc tiesīgās personas ieskata un izvēles un neviens nevar piespiest personu noteiktā veidā rīkoties ar savām tiesībām, ciktāl tas nav noteikts likumā. Šajā sakarā autors Jānis Neimanis raksta: “Subjektīvās tiesības piešķir personai arī lielu personiskās brīvības laukumu. [...] Šajā laukumā persona ir brīva, un tajā iejaukties cita persona ir tiesīga tikai tad, ja tai ir šādas subjektīvās tiesības.”<sup>8</sup>

Tādējādi Latvijas normatīvais regulējums viennozīmīgi pieļauj šo amatu savienošanu. Turklāt Latvijas regulējums šādu amatu savienošanu paredz nevis kā izņēmuma situāciju, kas var rasties saistībā ar zināmiem procesiem, piemēram, pārejas posmu, mandāta nolikšanu u. c., bet gan kā potenciāli ilgstošu stāvokli. Autora ieskatā, šādas prakses piekopšana varētu radīt riskus.

Tomēr vispārīgi valsts amatpersonu amatu savienošanas aizliegumi pastāv arī Latvijas Republikā. Tie ir ietverti likumā “Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā”. Darbā apskatāmo amatpersonu amatu savienošanas ierobežojumi ir ietverti minētā likuma 6. panta ceturtajā daļā un 7. panta otrajā daļā.<sup>9</sup> Taču, ievērojot normatīvo tiesību aktu hierarhiju, minētais likums neaizliedz un nevar aizliegt Satversmē tieši atļauto situāciju.

## 2. Monteskjē atziņas par amatu savienošanu un no tās izrietošie riski

Pirmkārt, varas dalīšana ietver ne tikai institucionālo nodalīšanu, bet arī kadru jeb personu pārklāšanās nepieļaušanu. Tas ir ielasāms Monteskjē darba fragmentā, kur apskatīts piemērs par monarha un viņa ministru piedalīšanos tiesas

<sup>5</sup> Latvijas Republikas Satversme: LV likums. Pieņemts 15.02.1922. Pieejams: <https://likumi.lv/ta/id/57980-latvijas-republikas-satversme> [aplūkots 14.03.2021.].

<sup>6</sup> Turpat.

<sup>7</sup> Latvijas Republikas Satversme: LV likums. Pieņemts 28.07.1994. Pieejams: <https://likumi.lv/ta/id/57517-saeimas-kartibas-rullis> [aplūkots 14.03.2021.].

<sup>8</sup> Neimanis J. Ievads tiesībās. Rīgā: zv. adv. J. Neimanis, 2004, 23. lpp.

<sup>9</sup> Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā: LV likums. Pieņemts 15.02.1922. Pieejams: <https://likumi.lv/ta/id/57980-latvijas-republikas-satversme> [aplūkots 14.03.2021.].

spriešanā.<sup>10</sup> Monteskjē apraksta izpildvaras amatpersonu – ministru – piedalīšanos tiesas spriešanā pēc pašu iniciatīvas. Šādā veidā pārklājās izpildu un tiesu varas amatpersonas, proti, atsevišķi ministri tajā brīdī bija apveltīti gan ar izpildu, gan ar tiesu varu.

Pārklāšanās, Monteskjē ieskatā, ir nepieļaujama ne tikai institūciju līmenī (vienam varas orgānam pildot cita varas atzara orgāna funkcijas), bet arī tikai dažiem varas orgāna pārstāvjiem piedaloties cita varas atzara darbībā. Monteskjē uzsvēra, ka minētajā gadījumā tiesas spriešana nebūtu izpildu varas orgāna kompetencē ne tikai, ja to veic Ministru kabinets kā vienotais kolektīvais orgāns, bet arī tad, ja to uzņemtos tikai daži ministri.<sup>11</sup>

Ekstrapolējot iepriekš izklāstīto Monteskjē atziņu, varētu secināt, ka amatpersonai, kura ir viena no varas atzaru kolektīvā orgāna locekļiem (piemēram, parlamenta deputāts vai ministrs), ir jāpilda zināmi uzdevumi savā atzarā un ka viņas darbošanās citā varas atzarā nav vēlama, jo tā apdraudēs neierobežota personu loka brīvību. Kā norādīja pats Monteskjē: “[..] šis monarhs vai senāts radīs tirāniskus likumus, lai tikpat tirāniski tos piemērotu.”<sup>12</sup>

Amatpersonai vienlaikus īstenojot abu šo varas atzaru funkcijas, proti, piedaloties gan Ministru kabineta, gan Saeimas darbībā, varētu rasties interešu konflikts, piemēram, sakarā ar Saeimas kontroli pār Ministru kabinetu.

Satversmes 59. pantā ir ietverts instruments, kurš garantē Saeimas kontroli pār Ministru kabinetu. Norma noteic: “Ministru prezidentam un ministriem viņu amata izpildīšanai ir nepieciešama Saeimas uzticība un viņi par savu darbību ir atbildīgi Saeimas priekšā. Ja Saeima izteic neuzticību ministru prezidentam, tad jāatkāpjas visam kabinetam. Ja neuzticība izteikta atsevišķam ministram, tad tam jāatkāpjas un viņa vietā ministru prezidentam jāaicina cita persona.”

No panta pēdējā teikuma izriet, ka arī konstitucionālais likumdevējs neuztvēra Ministru kabinetu kā monolītu veidojumu, bet kā kolektīvu institūciju, kurā katrai amatpersonai piemīt valsts vara, kuru tā īsteno, pildot savas funkcijas. Pretējā gadījumā viņi nevarētu uzņemties politisko atbildību, kā arī neuzticības izteikšana konkrētam ministram, bet ne visam kabinetam kopumā nebūtu iespējama.

Gadījumā, ja Saeima lemj par neuzticības izteikšanu Ministru prezidentam vai ministram, kurš vienlaikus ir Saeimas deputāts, rodas iespējamība, ka konkrēts deputāts piedalās lēmuma pieņemšanā par neuzticības izteikšanu pašam sev. Tādējādi varētu tikt pārkāpts princips “Neviens nevar būt par tiesnesi savā lietā”.

### 3. Ārvalstu prakse attiecībā uz amatu savienošanu

Treškārt, kontinentālās Eiropas valstu praksē lielākoties pastāv aizliegums savienot šos amatus, kas balstās iepriekš izklāstītajos apsvērumos. Vairumā kontinentālās Eiropas valstu parlamenta deputāta un ministra amati vispār nav savienojami ar citiem valsts amatiem, kā arī komercdarbību.

Kā piemēri ir minami Lietuvas un Igaunijas regulējumi, jo šīs valstis platības, ģeogrāfiskās atrašanās vietas, vēsturiskās attīstības un pārvaldes formas ziņā ir vistuvāk Latvijai.

<sup>10</sup> De Seconda de Montesquieu C., 1995, p. 67.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Ibid., p. 112.

Igaunijas konstitūcijas 63. panta pirmā daļa noteic, ka Valsts sapulces loceklis (deputāts) nav tiesīgs ieņemt jebkādu citu valsts amatu. Savukārt saskaņā ar Igaunijas konstitūcijas 99. pantu Republikas valdības loceklis nav tiesīgi ieņemt jebkādu citu valsts amatu, darboties komercsabiedrības valdē vai padomē.<sup>13</sup> Tādējādi Igaunijā nedz parlamenta deputāti, nedz ministri nevar savienot savu amatu ne ar vienu citu valsts amatu, jo īpaši ar amatu otrā varas atzara augstākajā orgānā.

Saskaņā ar Lietuvas Konstitūcijas 60. pantu Seima locekļa pienākumi, izņemot viņa pienākumus Seimā, nav savienojami ne ar vienu citu amatu valsts iestādē vai organizācijā, kā arī ar darbu privātos uzņēmumos. Šī norma arī noteic, ka Seima deputāts var tikt iecelts vienīgi par premjerministru vai ministru. Taču Lietuvas Konstitūcijas 99. pants noteic, ka premjerministrs un ministri nevar vienlaikus ieņemt jebkādus citus amatus, strādāt privātos uzņēmumos.<sup>14</sup> Tātad Lietuvā Seima deputāts var tikt iecelts par ministru, taču, ņemot vērā amatu savienošanās aizliegumu, viņam būs jānoliek deputāta mandāts.

Atšķirīgais identiskā jautājuma noregulējums tādu valstu, kas ģeogrāfiski un vēsturiski atrodas salīdzināmos apstākļos, turklāt īstenojušas līdzīgu tiesiskuma izveidošanās procesu, normatīvajos aktos ir saistāms ar konstitūciju pieņemšanas laiku raksturīgām iezīmēm. Būtiska atšķirība starp Latvijas un Igaunijas, un Lietuvas konstitūcijām izriet no to izstrādāšanas un pieņemšanas laika, proti, Latvijas Republikas Satversme tikusi pieņemta 1922. gada februārī, taču kaimiņvalstu konstitūcijas – 1992. gadā. Latvijas valstiskuma izveidošanās kontekstā uzmanība lielākoties netika pievērsta potenciālo risku identificēšanai, bet noturīgas neatkarīgas valsts pamatu likšanai. Pēc neatkarības atgūšanas Latvijā nav pieņemta jauna vai pārstrādāta 1922. gada konstitūcija. Savukārt kaimiņvalstīs pēc padomju okupācijas perioda beigām ir izstrādāti modernāki pamatlikumi, kuri savos formulējumos balstījās citu valstu aktuālākajā pieredzē.

Kontinentālajā Eiropā apskatāmo amatu savienošanas absolūts aizliegums ir visai bieži sastopams risinājums, tā Nīderlandes Karalistes konstitūcijas (*Grondwet*) 57. panta otrā daļa noteic vispārīgu aizliegumu savienot parlamenta (*Staten-Generaal*) locekļa amatu ar citiem augstākiem valsts amatiem, tostarp arī ar ministra amatu.<sup>15</sup> Francijas Republikas konstitūcijas (*Constitution du 4 octobre 1958*) 23. panta pirmā daļa ietver skaidru norādi uz to, ka minētā norma izriet no valsts varas dalīšanas principa respektēšanas, proti, norma noteic: “Valdības locekļa funkcijas nav savienojamas ar jebkura parlamenta mandāta [amata] īstenošanu [...]”<sup>16</sup> Šādā veidā, pēc autora domām, Francijas Republikas konstitūcijā ir nodrošināta likumdošanas un izpildu varas atzaru nošķiršana un kadru jeb personu pārklāšanās nepieļaušana tajos. Abas minētās sistēmas ar atrunām atsevišķās normās pieļauj šo amatu savienošanu izņēmuma veidā, taču tieši norāda uz šāda stāvokļa nepastāvīgo dabu.

<sup>13</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus [Igaunijas Republikas konstitūcija]. Pieejams: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/530102013003/consolide#:~:text=Estonia%20is%20an%20independent%20and%20inseparable%20and%20indivisible%20whole> [aplūkots 14.03.2021.].

<sup>14</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucija [Lietuvas Republikas Konstitūcija]. Pieejams: [https://www.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija\\_RU.htm](https://www.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija_RU.htm) [aplūkots 14.03.2021.].

<sup>15</sup> Grondwet [Nīderlandes Karalistes konstitūcija]. Pieejams: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/2018-12-21> [aplūkots 14.03.2021.].

<sup>16</sup> Constitution du 4 octobre 1958 [Francijas Republikas konstitūcija]. Pieejams: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/2019-07-01/> [aplūkots 14.03.2021.].

Parlamenta deputāta un ministra amatu savienošanas pieļaujamība ir izvērtējama, samērojot potenciālo kaitējumu personu brīvībai un interešu konflikta rašanās risku ar Latvijā vēsturiski izveidojušos Satversmes līmenī noteikto kārtību. Viedokļa argumentēšanā par šo jautājumu svarīga nozīme ir citu valstu praksei un klasiķu doktrīnā paustām atziņām. No pētījumā apskatītiem apsvērumiem autors secina, ka potenciālais risks ir būtiskāks. Latvijas pašreizējais regulējums neatbilst klasiskajai valsts varas dalīšanas teorijai. Modificējot Latvijas pašreizējo regulējumu, vērā ņemama Lietuvas un Igaunijas prakse.

## Kopsavilkums

1. Valsts varas dalīšanas principa ievērošanas nepieciešamība izriet no personu brīvības kā vērtības, bet principa neievērošana vai nepienācīga ievērošana pati par sevi ierobežo personu brīvību. Patvaļas nepieļaušanas pasākumi izveido tādu sistēmu, kurā dažādu varas atzaru funkcijas netiek koncentrētas viena aktora rokās. Varas dalīšanas principa neievērošana vai nepienācīgas ievērošanas rezultātu apzīmē kā tirāniju.
2. Monteskjē savā darbā apskatīja situāciju, kad viena valsts varas atzara amatpersonas pilda cita atzara funkcijas, ko viņš vērtēja kā atkāpšanos no apskatāmā principa un nevēlamu situāciju, kura apdraud personu brīvību, mazina varas atzaru neatkarību, objektivitāti un funkciju pildīšanas kvalitāti.
3. Kadru jeb personu pārklāšanās izpildu un likumdošanas varas augstākajos orgānos, savienojot parlamenta deputāta un ministra amatu, izveidojoties situācijai, kad Saeimai jāizskata neuzticība Ministru kabinetam vai Ministru kabineta loceklim, varētu novest pie orgānu locekļu amata pienākumu pildīšanas nenovēršamās kolīzijas ar principu "Neviens nevar būt par tiesnesi savā lietā". Tādējādi konkrētai amatpersonai var rasties interešu konflikts.
4. Lietuvas un Igaunijas, kā arī vairuma citu kontinentālās Eiropas valstu regulējums ietver aizliegumu savienot parlamenta un valdības locekļu amatus.
5. Latvijas Republikas Satversmes regulējuma atšķirība varētu būt saistāma ar regulējuma pieņemšanas laiku, par ko liecina būtiska atšķirība no jaunāko, bet citādi salīdzināmo konstitūciju normām apskatāmajā jautājumā.
6. Latvijas pašreizējā tiesiskā situācija, kura pieļauj ministra un parlamenta deputāta amatu savienošānu, neatbilst klasiskajai valsts varas dalīšanas teorijai.