**Par deleģējumu likumā**

Tieslietu ministrijā tika saņemta vēstule, kurā cita starpā tiek lūgts sniegt viedokli, vai likumā var paredzēt deleģējumu Ministru kabinetam noteikt administratīvos sodus, administratīvo sodu likmes, nosacījumu sistēmas kontroles un sodu piemērošanas kārtību, kompetentās kontroles institūcijas un to pienākumus.

**I. Deleģējums Ministru kabinetam izdot noteikumus**

Skaidrojam, ka no demokrātiskas tiesiskas valsts pamatnormas atvasinātais valsts varas dalīšanas princips, kas ietilpst Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 1. panta tvērumā, izpaužas valsts varas sadalījumā likumdošanas, izpildu un tiesu varā. Varas dalīšanas mērķis ir personas pamattiesību un demokrātiskas valsts iekārtas nodrošināšana, garantējot valsts varas institūciju līdzsvaru un savstarpēju kontroli *(Satversmes tiesas 2006. gada 20. decembra sprieduma lietā Nr. 2006-12-01 6.1. punkts)*.

Saskaņā ar Satversmes 64. pantu likumdošanas tiesības pieder Saeimai, kā arī tautai Satversmē paredzētā kārtībā un apmēros. Atbilstoši varas dalīšanas principam likumdevēja kompetencē ir vispārēja likumu pieņemšana par jebkuru valsts politikas jautājumu. Lai nodrošinātu efektīvāku valsts varas īstenošanu, pieļaujami izņēmumi no prasības, ka likumdevējam visi jautājumi pilnībā jāizšķir un jānoregulē pašam. Šie izņēmumi ir ietverti Satversmē. To mērķis ir padarīt likumdošanas procesu efektīvāku, kā arī ātrāk un adekvātāk reaģēt uz normatīvā regulējuma grozījumu nepieciešamību *(Satversmes tiesas 2016. gada 2. marta sprieduma lietā Nr. 2015-11-03 21.1. punkts)*.

Satversmes tiesa ir atzinusi, ka saskaņā ar varas dalīšanas principu izpildu varai ir tiesības izdot noteikumus tikai likumā noteiktos gadījumos un tie nedrīkst būt pretrunā ar Satversmi un likumiem *(Satversmes tiesas 1998. gada 10. jūnija sprieduma lietā Nr. 04-03(98) secinājumu daļa)*. Tātad Ministru kabinets ārējo normatīvo aktu var izdot tikai tādā gadījumā, ja likumdevējs likumā formulējis pilnvarojumu šāda akta izdošanai un noteicis pilnvarojuma robežas. Pilnvarojuma nosacījumi ir vispārīgi reglamentēti Ministru kabineta iekārtas likuma 31. pantā. Šā panta pirmās daļas 1. punkts noteic, ka Ministru kabinets var izdot ārējus normatīvos aktus – noteikumus – tikai tad, ja likums Ministru kabinetu tam īpaši pilnvarojis, un pilnvarojumā jābūt norādītiem tā galvenajiem satura virzieniem. Tādējādi Ministru kabineta tiesības izdot ārējus normatīvos aktus sniedzas vien tiktāl, ciktāl tam šīs tiesības ir piešķirtas ar likumu. Turklāt Ministru kabineta noteikumi var tikt izdoti tikai tad, ja tie ir nepieciešami, lai īstenotu likumu dzīvē. Tas tiek panākts, noteikumos konkretizējot (detalizējot) likuma normas *(Satversmes tiesas 2001. gada 3. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2000-07-0409 secinājumu daļas 5. punkts un 2015. gada 14. oktobra sprieduma lietā Nr. 2015-05-03 10. punkts)*. Ministru kabineta noteikumi nedrīkst ietvert tādas tiesību normas, kas bez likumdevēja pilnvarojuma veidotu jaunas tiesiskās attiecības *(Satversmes tiesas 2007. gada 9. oktobra sprieduma lietā Nr. 2007-04-03 16. punkts)*. Tādējādi Ministru kabinets drīkst tikai konkretizēt (detalizēt) Saeimas pieņemto likumu.

Tāpat no Satversmes tiesas atziņām izriet, ka jēdziens „kārtība” nozīmē norises īstenošanas veidu vai darbības organizāciju *(Satversmes tiesas 2007. gada 9.  oktobra sprieduma lietā Nr. 2007-04-03 20. punkts)*. Tas, ka pilnvarojošajā normā ir ietverts formulējums „noteikt kārtību”, gan neizslēdz Ministru kabineta tiesības pieņemt materiāla rakstura normas, ciktāl netiek pārkāpts attiecīgais pilnvarojums. Tomēr Ministru kabineta noteikumos nedrīkst būt iekļautas tādas materiālās tiesību normas, kas veidotu no pilnvarojošā likuma būtiski atšķirīgas tiesiskās attiecības *(Satversmes tiesas 2011. gada 6. maija sprieduma lietā Nr. 2010-57-03 13.3. punkts)*.

Vēršam uzmanību, ka soda piemērošana var ierobežot dažādas personas tiesības (tiesības uz brīvību, tiesības uz īpašumu, tiesības brīvi izvēlēties nodarbošanos u. c.). Līdz ar to soda noteikšana ir atzīstama par svarīgu un nozīmīgu sabiedriskās dzīves jautājumu, kas saistīts ar pamattiesībām un par kuru likumdevējam atbilstoši Latvijas Republikas Satversmes 1. un 64. pantam ir jālemj pašam.

Lai arī Satversmes tiesa līdz šim nav skaidri norādījusi, ka arī Latvijā administratīvos sodus vai tiem pielīdzināmus sodus ir jānosaka tieši likumdevējam, tomēr Satversmes tiesa ir atzinusi, ka sankciju noteikšana par noziedzīgu nodarījumu ir saistīta ar demokrātijas un tiesiskuma izpratni valstī, tādējādi sankciju noteikšana kā politisks jautājums ir likumdevēja kompetencē (*Satversmes tiesas 2015. gada 8. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2014-34-01 11.3. punkts*). Šāda pieeja tiek ievērota arī praksē. Sodi par noziedzīgiem nodarījumiem, administratīvajiem pārkāpumiem un tiem pielīdzināmiem pārkāpumiem pamatā tiek noteikti tieši likumos. Izņēmums ir pašvaldību saistošie noteikumi. Likumā ir skaidri noteikti piemērojamo sodu veidi, ierobežots to apmērs un noteikti citi piemērošanas kritēriji, bet pašvaldību saistošajos noteikumos likumā noteiktajos gadījumos ir pieļaujams paredzēt administratīvos pārkāpumus un konkrētus par tiem piemērojamos sodus. Ievērojot iepriekš minētos argumentus, Augstākā tiesa ir atzinusi, ka atbilstoši Latvijas Republikas Satversmes 1. un 64. pantam Ministru kabineta noteikumos sodu noteikt varētu tikai tad, ja likumā ir noteikts skaidrs deleģējums tam, turklāt likumdevējs pats ir izlēmis gan to, par ko personu var sodīt, gan arī to, kādus sodus var paredzēt (*Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta 2017. gada 5. jūlija sprieduma lietā Nr. SKA-48/2017 9. punkts*).

Ievērojot minētos argumentus, Tieslietu ministrijas ieskatā regulējumu par administratīvajiem sodiem, administratīvo sodu likmēm un citiem būtiskiem jautājumiem ir jānosaka likumdevējam, pieņemot likumu, savukārt Ministru kabinetam likumdevējs likumā var deleģēt vien tehniska rakstura jautājumus, kas saistīti ar likuma iedzīvināšanu dzīvē.

**II. Kritēriji, pēc kuriem izvērtējams, vai pasākums atbilst krimināltiesiska (sodoša) rakstura administratīvo sankciju pazīmēm.**

Lai noteiktu Ministru kabineta noteikumos kopumā pieļaujamos regulējamos jautājumus, ir būtiski izvērtēt katra paredzētā pasākuma (t. i., jebkuras ierobežojošas (nelabvēlīgas) iestādes reakcijas uz tiesību aktiem neatbilstošu personas rīcību) raksturu.

Lai noskaidrotu, vai paredzētie pasākumi atbilst soda jeb krimināltiesiska (sodoša) rakstura administratīvo sankciju pazīmēm, pamatā izmantojami Eiropas Cilvēktiesību tiesas un Eiropas Savienības Tiesas judikatūrā attīstītie kritēriji (*sk., piemēram, ģenerāladvokāta Manuela Kamposa Sančesa-Bordonas secinājumu, sniegti 2017. gada 12. septembrī, lietā C-524/15 47. punktu; ģenerāladvokātes Julianas Kokotes secinājumu, sniegti 2011. gada 15. decembrī, lietā C-489/10 71. punktu*):

1) vai tā ir institūcijas reakcija uz personas izdarītu tiesību aktu pārkāpumu;

2) pārkāpuma raksturs:

a) attiecīgā regulējuma adresāti (ja tas ir vērsts uz sabiedrību kopumā, nevis uz stingri noteiktu adresātu grupu, tam parasti būs "krimināltiesisks raksturs");

b) normas mērķis (pārkāpumam nebūs krimināltiesiska rakstura, ja sankcija ir paredzēta kaitējuma atlīdzināšanai vai tamlīdzīgi, bet būs krimināltiesisks raksturs, ja atbildība tiks noteikta represijas un prevencijas nolūkā);

c) tiesiski aizsargātās intereses (ja normas mērķis ir nodrošināt tiesiskās intereses, kuru aizsardzība parasti ir garantēta ar krimināltiesību normām, tai būs krimināltiesisks raksturs);

3) sankcijas bardzība (draudošo negatīvo seku kopējais smagums, tostarp nelabvēlīgas ekonomiskās sekas, apdraudējums kādām no attiecīgās personas aizsargājamajām interesēm).

Otrais un trešais kritērijs ir alternatīvi. Pietiek, ja pasākums atbilst kaut vienam no šiem kritērijiem, lai konstatētu tā sodošo raksturu. Ja katra atsevišķa kritērija izvērtēšanas rezultātā nav iespējams nonākt pie skaidra secinājuma, tad šo kritēriju pārbaudē pieļaujams izmantot arī kumulatīvu pieeju (*sk. arī, piem., Satversmes tiesas 2017. gada 15. marta sprieduma lietā Nr. 2017-16-01 9.2. punktu*).

Vērtējot pārkāpuma raksturu, galvenā uzmanība pievēršama tieši regulējuma mērķim. Tiesiski aizsargātās intereses vai regulējuma adresāti parasti nav izšķirošie kritēriji, kas skaidri liecinātu, ka pasākumam nav soda rakstura. Savukārt vērtējot paredzētās sankcijas bardzību, nevar tikt ņemts vērā vienīgi tas, vai sankcija radīs nelabvēlīgas ekonomiskās sekas. Ir arī jāizvērtē, vai sankcija apdraud kādas no attiecīgās personas aizsargājamajām interesēm.