

Projekts

*(Ministru kabineta
2020. gada __. _____
rīkojums Nr. __)*

Konceptuāls ziņojums

Ministra noteikumu institūta ieviešanas iespējamības izvērtējums

1. Konceptuālā ziņojuma kopsavilkums

Konceptuālais ziņojums izstrādāts saskaņā ar Ministru prezidenta A.K. Kariņa 2020. gada 11. februāra rezolūciju Nr. 2020-1.1.1./10-10, ar kuru tieslietu ministram J. Bordānam uzdots pārskatīt Tieslietu ministrijā iepriekš veikto ministru noteikumu institūta ieviešanas iespējamības izvērtējumu un līdz š. g. 15. aprīlim iesniegt jautājumu izskatīšanai Ministru kabineta sēdē.

Konceptuālajā ziņojumā analizēta ministra noteikumu ieviešanas ietekme uz izpildvaras lēmumu pieņemšanas procesu. Uzskaitītas iespējamo izmaiņu pozitīvās un negatīvās iezīmes.

Diskusija par iespēju apveltīt individuālus valdības ministrus ar tiesībām izdot trešajām personām saistošus noteikumus ir bijusi aktuāla kopš valsts neatkarības atgūšanas, tomēr līdz šim nav atbalstīta. Pēdējo gadu globālās tendences nosaka nepieciešamību valdībām operatīvi reaģēt uz straujām izmaiņām sabiedrībā. Latvijai iestājoties Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijā (ESAO jeb *OECD*), starptautiskie partneri īpašu uzmanību pievērš valsts regulatīvās politikas kvalitātei un tās atbilstībai mūsdienu izaicinājumiem. Šobrīd Latvijas sniegums atsevišķos regulatīvās politikas elementos ir novērtēts zemu.

Tuvākajās Latvijas kaimiņvalstīs ministri un, atsevišķos gadījumos, arī valdības aģentūras ir pilnvarotas izdot trešajām personām saistošus normatīvos aktus.

Saskaņā ar pašreizējo kārtību, tiesību akta saskaņošanas process nevar būt īsāks par 6 nedēļām (izņemot steidzamības kārtībā izskatāmos projektus). Ja par projektu nepieciešamas diskusijas, minētais laikposms būs vēl ilgāks. Tik laikapjomīga tiesību akta pieņemšanas kārtība noteiktos gadījumos nespēs nodrošināt operatīvu reaģēšanas iespēju.

Lai novērstu ziņojumā apskatītos trūkumus pašreizējā izpildvaras lēmumu pieņemšanas procesā, konceptuālajam ziņojumam pievienotajā Ministru kabineta rīkojuma projektā paredzēts atbalstīt iespēju piešķirt individuāliem nozaru ministriem tiesības izdot trešajām personām saistošus normatīvos aktus - noteikumus, ar nosacījumu, ka parlaments tiem sniedzis tiešu un skaidru pilnvarojumu.

2. Problēmas apraksts

Jautājums par nepieciešamību individuāliem nozaru ministriem deleģēt tiesības apstiprināt trešajām personām saistošus noteikumus ir bijis aktuāls jau kopš Latvijas neatkarības atjaunošanas. Līdz 2006. gada 1. janvārim pastāvēja prakse, ka likumdevējs atsevišķos gadījumos likumā iekļāva uzdevumu ministram apstiprināt noteikta veida trešajām personām saistošus dokumentus. Stājoties spēkā Administratīvā procesa likumam un ar to saistītajam Administratīvā procesa likuma spēkā stāšanās likumam, tas vairs netika pieļauts. Tomēr jau drīzumā valsts pārvalde pie šīs diskusijas atgriezās, un tā ik pa laikam tiek aktualizēta.

Pēdējo reizi par šo jautājumu tika plašāk diskutēts 2014. gadā, kad Ministru kabinets ar 2014. gada 26. augusta sēdes protokola Nr. 45 45. § 12. punktu uzdeva Tieslietu ministrijai sadarbībā ar citām ministrijām, Valsts kanceleju, kā arī, konsultējoties ar Saeimas Juridisko biroju, līdz 2016. gada 31. decembrim izstrādāt priekšlikumus par ministra noteikumu institūta ieviešanu.

Ņemot vērā minēto uzdevumu, konceptuālā ziņojuma izstrādei ar tieslietu ministra 2016. gada 28. aprīļa rīkojumu Nr. 1-1/142 tika izveidota darba grupa, kuras sastāvā tika iekļauti pārstāvji no Saeimas Juridiskā biroja, Valsts prezidenta kancelejas, Valsts kancelejas, Tieslietu ministrijas un Latvijas Universitātes.

Ņemot vērā minētajā darba grupā notikušās diskusijas, Tieslietu ministrija iesniedza izskatīšanai Ministru kabinetā konceptuālo ziņojumu "Ministra noteikumu institūta ieviešanas izvērtējums", kuru Ministru kabinets apstiprināja 2017. gada 20. jūnija sēdē (prot. Nr. 31 38.

§). Ziņojums paredzēja, ka izmaiņas pastāvošajā kārtībā nav nepieciešamas un ministriem nav piešķiramas tiesības izdot noteikumus.

2015. gada 25. maijā publiskots Valsts kancelejas administrētā projekta „Administratīvā sloga samazināšana un administratīvo procedūru vienkāršošana” ietvaros sagatavotais ziņojums par valdības centru Latvijā, tā stiprināšanu un īstenoto cilvēkresursu politiku¹(turpmāk – ziņojums par valdības centru”), kurā, cita starpā, uzmanība veltīta arī ministra noteikumu institūta analīzei. Šajā ziņojumā, kura viens no autoriem ir konstitucionālo tiesību eksperts Edgars Pastars, norādīts, ka “kā efektīvs valdības centra politiskās vadīšanas instruments būtu apsverama ministru noteikumu ieviešana”. Ziņojuma autoru ieskatā, Ministru kabineta efektīvai darbībai ir nepieciešams to atslogot no tādu uzdevumu veikšanas, kurus pēc iespējas var tiesiski veikt arī zemākā līmenī. Ministru kabineta un valdības centra institūcijām būtu jākoncentrējas nevis uz formālu tiesību aktu virzību valdībā, bet gan politikas jautājumu apspriešanu. Tādēļ ir izvērtējama iespēja paredzēt iespēju tiesisko regulējumu, kur nav nepieciešama valdības politiskā izšķiršanās, deleģēt izdot valdības locekļiem, proti, pašiem ministriem. Valsts pārvaldei attīstoties un mainoties izpratnei par labu efektīvākai un mazākus administratīvos resursus patērējošai izpildvaras lēmumu pieņemšanas procedūrai, minētais jautājums ir aktualizējies arī 2020. gadā. Ministru prezidents A.K. Kariņš ar 2020. gada 11. februāra rezolūciju Nr. 2020-1.1.1./10-10 ir uzdevis tieslietu ministram J. Bordānam pārskatīt Tieslietu ministrijā iepriekš veikto ministru noteikumu institūta ieviešanas iespējamības izvērtējumu.

Bieži Ministru kabinetā tiek izskatīti tādi jautājumi, par kuriem nav nepieciešama kabineta locekļu kolektīva politiska izšķiršanās. Visbiežāk tādi atrodas Zemkopības, Satiksmes, kā arī Iekšlietu ministrijas kompetencē. Vieni no noteikumiem, kas precīzi raksturo pašreizējo situāciju, ir Ministru kabineta 2004. gada 17. februāra noteikumi Nr. 83 "Āfrikas cūku mēra likvidēšanas un draudu novēršanas kārtība" – 2018. gadā tie ir grozīti astoņas reizes, lai noteikumus papildinātu ar jaunu teritoriju nosaukumiem. Analogiski tehniskas normas ietvertas Ministru kabineta 2018. gada 10. jūlija noteikumos Nr. 416 "Dzīvnieku liemeņu klasifikācijas noteikumi". Ministru kabineta 2018. gada 4. septembra noteikumi Nr. 561 "Noteikumi par Valsts ieņēmumu dienesta ierēdņu formas tērpiem, dienesta pakāpju atšķirības zīmēm un žetoniem" un Ministru kabineta 2020. gada 14. janvāra noteikumi Nr. 26 "Noteikumi par karavīra formas tērpiem un atšķirības zīmēm" satur tiesību normas par formas tērpu izskatu. Jautājumi par formu, kādā dažādas iestādes ievāc statistikas datus, arī, iespējams, būtu izlemjami individuāliem ministriem.

Lai izvairītos no Ministru kabineta locekļu un to atbalsta personāla pārslodzes, šobrīd problēmu ir mēģināts risināt, Ministru kabineta sēžu darba kārtību sadalot vairākos blokos – tehniskie projekti, A daļa un B daļa.

Pašlaik, lai gan ministri Ministru kabineta sēžu laikā diskutē tikai par tiem jautājumiem, par kuriem vienošanās nav panākta, administratīvais slogs atbalsta personālam (ministriju un Valsts kancelejas lietveži, Valsts kancelejas Juridiskais departaments, Valsts kancelejas Ministru kabineta sēžu nodrošināšanas nodaļa) ir lielāks, nekā tas būtu gadījumā, ja attiecīgais normatīvais akts tiktu pieņemts nozares ministrijā.

Atzīmējams, ka Ministru kabineta sēdes sasauc tikai otrdienās, savukārt nozares ministrs lēmumu varētu pieņemt jebkurā laikā, arī, piemēram, brīvdienās un svētku dienās. Atsevišķos steidzamos gadījumos, piemēram, lai noteiktu īpašu kārtību ar mērķi ierobežot dzīvnieku slimības izplatību, operatīvai spējai pieņemt lēmumus var būt izšķiroša nozīme.

Ministru kabinets, 2017. gada 20. jūnija sēdē apstiprinot konceptuālo ziņojumu “Ministra noteikumu institūta ieviešanas izvērtējums”, vienlaicīgi ziņojumam pievienotajā Ministru kabineta sēdes protokollēmumā deva uzdevumu Tieslietu ministrijai sadarbībā ar Valsts kanceleju un Zemkopības ministriju līdz 2017. gada 1. septembrim iesniegt izskatīšanai Ministru kabinetā informatīvo ziņojumu par faktisko situāciju normatīvo aktu skaita

¹ https://www.mk.gov.lv/sites/default/files/editor/valdcentrs-lv_zinojums_latviski_gala.pdf

samazināšanā un ieteikumus iespējamajiem risinājumiem arī to turpmākai samazināšanai. Šo ziņojumu Ministru kabinets izskatīja 2018. gada 13. februāra sēdē (prot. Nr. 9, 31. §.), pieņēma to zināšanai, neparedzot iestādēm jaunus uzdevumus. Šajā ziņojumā cita starpā konstatēts, ka, lai gan kopējais izdoto normatīvo aktu un to grozījumu skaits pēdējo gadu laikā ir sarucis, 2016. un 2017. gada statistika atkal uzrāda pieaugumu: kopējais izdoto likumu un Ministru kabineta noteikumu skaits 2016. gadā, salīdzinot ar 2015. gadu, palielinājās par ~ 9 %, savukārt 2017. gadā – par ~ 3 %. Ziņojumā minēts, ka, neraugoties uz īstenotiem politiskajiem, metodoloģiskajiem un izglītojošiem pasākumiem, normatīvo aktu skaits pēdējos gados turpina pieaugt, kas norāda uz nepieciešamību turpināt meklēt risinājumus normatīvisma samazināšanai.

Līdz ar to secināms, ka, lai gan vairākās valdībās ir notikuši vairākkārtēji mēģinājumi panākt normatīvo aktu skaita mazināšanu, tie tomēr nav bijuši sekmīgi. Lai šādos apstākļos novērstu gadu gaitā konstatētās un joprojām neatrisinātās problēmas, kas saistītas ar normatīvo aktu jaunradi, tostarp to saturisko kvalitāti, ir jāmeklē konceptuāli jauni risinājumi.

Latvija ir vienīgā no Baltijas valstīm, kurā Ministru kabinets trešajām personām saistošus lēmumus pieņem vienīgi koleģiāli. Vācijā noteikumus (*Rechtsverordnungen*) izdod gan centrālā valdība, gan ministri, gan arī pavalstu valdības². Nīderlandē parlaments deleģē izdot noteikumus vai nu valdībai, vai individuālam ministram, retāk - valdības aģentūrām³. Austrumeiropas valstīs Polijā un Čehijā ministri ir tiesīgi vienpersonīgi apstiprināt normatīvos aktus.

Līdzīga situācija vērojama Skandināvijas valstīs - Dānijā ministrijas izdod "izpildnoteikumus" (*Bekendtgørelser*), ja parlaments tām ir sniedzis šādu pilnvarojumu⁴. Zviedrijā noteikumus (*Föreskrifter*) var izdot ne tikai parlaments un valdība, bet arī valdības aģentūras⁵, līdzīgi arī Somijā⁶.

Lai gan Latvija līdz šim ir stingri pieturējusies pie doktrīnas, kas paredz, ka valdības lēmumi būtu jāpieņem tikai kolektīvi, to galvenokārt pamatojot ar nepieciešamību nodrošināt normatīvo aktu kvalitāti, Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācija (ESAO jeb *OECD*) ir konstatējusi⁷, ka Latvija labas regulatīvās politikas īstenošanā krietni iepaliek no pārējām ESAO valstīm, tostarp no tām, kurās valdības lēmumus nepieņem vienīgi kolektīvi. Vēl jo vairāk - analizējot ESAO veiktos tās dalībvalstu pētījumus regulatīvās politikas jomā, jānonāk pie secinājuma, ka apstāklim, vai trešajām personām saistošus normatīvos aktus izdod ministrs individuāli vai valdība kopīgi, ESAO skatījumā nav nekādas nozīmes uz attiecīgās valsts regulatīvās politikas efektivitāti.

Valsts kancelejas 2018. gada 8. novembra prezentācijā par sabiedrības līdzdalības iespējām valsts institūciju darbā minēts⁸, ka, saskaņā ar *Eiobarometra* 2018. gada pētījuma datiem, uzticības līmenis valsts pārvaldei ir ceturtais zemākais Eiropas Savienībā. Neapšaubāmi, savu artavu šādam vērtējumam dod arī pašreizējā smagnējā lēmumu pieņemšanas kārtība, kas pēc būtības ir vienāda gan sarežģītiem un plaša spektra iestāžu un sabiedrības pārstāvju iesaisti prasošiem, gan arī vienkāršiem normatīvo aktu projektiem, par kuru saturu diskusijas nav nepieciešamas.

Viens no ESAO minētajiem argumentiem, kādēļ Latvijas regulatīvā politika nav tik attīstīta, kā citās salīdzinātajās valstīs, ir normatīvo aktu pēcpārbaudes (*ex post*) sistēmas neesamība. Līdz šim Latvijā tādas ieviešana ir atlikta gan politiskās gribas trūkuma, gan nepieciešamo administratīvi veicamo darbību sarežģītības dēļ. Jāpiekrīt, ka, lai izveidotu

² <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45049504.pdf> 90. lapa.

³ <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44912354.pdf> 73. lapa.

⁴ <https://www.oecd.org/denmark/43325733.pdf> 50. lapa.

⁵ <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45418334.pdf>, 106. lapa.

⁶ <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45054846.htm>

⁷ <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-of-regulatory-policy-and-governance-2019-latvia.pdf>

⁸ <https://tai.mk.gov.lv/img/b8a355f3-f888-49a5-97c8-b82dc41866f5.pdf>, 6. lapa.

sistēmu, kas uzraudzītu, vai pirms noteikta laikposma pieņemtie normatīvie akti ir sasnieguši savu sākotnējo mērķi, ir apjomīgus valsts pārvaldes resursus prasošs uzdevums. Tomēr gadījumā, ja šādu uzraudzību veiktu tikai viena resora ietvaros, tas ir, ministrs veiktu kontroli pār tiem normatīvajiem aktiem, ko pats pieņēmis, pašreizējā institucionālajā sistēmā to īstenot būtu vienkāršāk.

Ministru tiesībām izdot noteikumus ir jābūt tiesiskām un normatīvi nostiprinātām – jāpastāv gan vispārējam pilnvarojumam ministriem izdot noteikumus likumā paredzētajos gadījumos, gan speciālajiem pilnvarojumiem, kas piešķir ministriem tiesības noregulēt to kompetencē esošus konkrētus jautājumus.

Lai ministra noteikumu institūta ieviešana būtu lietderīga, tai jāasniedz noteikti mērķi un jārada pozitīvas sekas. Ņemot vērā minēto, šajā konceptuālajā ziņojumā turpmāk izvērtētas ministra noteikumu institūta ieviešanas pozitīvās un negatīvās sekas.

2.1. Ministra noteikumu institūta ieviešanas pozitīvās sekas

Ministra noteikumu ieviešanas pozitīvās sekas var iedalīt šādās grupās:

2.1.1. Valsts sekretāru sanāksmes un Ministru kabineta atslogošana

Saskaņā ar Ministru kabineta 2009. gada 7. aprīļa noteikumiem Nr. 300 "Ministru kabineta kārtības rullis" (turpmāk – Ministru kabineta kārtības rullis) normatīvā akta projekts tiek izskatīts Valsts sekretāru sanāksmē, Ministru kabineta komitejās un Ministru kabineta sēdē. A.K. Kariņa valdība administratīvo resursu ekonomijas nolūkā ir izvēlējusies atteikties no Ministru kabineta komitejas sēžu noturēšanas. Līdz ar to prezumējams, ka ministra noteikumu institūta ieviešana varētu atslogot Valsts sekretāru sanāksmes un Ministru kabineta darbu.

Lai gan pašlaik tādu jautājumu izskatīšana, kas skar tikai viena ministra kompetenci un par kuriem citiem saskaņošanas dalībniekiem nav viedokļa (iebildumu), nerada vērā ņemamu slodzi nedz Valsts sekretāru sanāksmēs, nedz Ministru kabineta sēdēs, tomēr to aprīte starp institūcijām, juridiskā un redakcionālā noformēšana rada papildus administratīvo slogu. Valsts kancelejai nepieciešams sastādīt izsludināmo tiesību aktu projektu sarakstu, kas jāizskata Valsts sekretāru sanāksmē, un visu ministriju amatpersonām tas pirms sēdes jāanalizē, lai konstatētu, vai kāds no projektiem neskar tās kompetences jomu. Parasti Ministru kabineta sēdēs viena ministra kompetencē esošo projektu izskatīšana notiek raiti, jo tie tiek izskatīti Ministru kabineta sēdes saskaņoto tiesību aktu projektu sadaļā, kurā nenotiek debates par katru atsevišķu projektu, bet visi saskaņotie projekti tiek izskatīti vienlaikus (tā saucamā darba kārtības "A" daļa). Tomēr šis praksē pieņemtais risinājums, kuru bija nepieciešams ieviest, lai mēģinātu cīnīties ar arvien pieaugošajiem normatīvisma plūdiem, neatbilst sākotnējam Ministru kabineta sēžu noturēšanas mērķim - debatēt par visiem izskatāmajiem jautājumiem, vai, gadījumā, ja tie ir pilnībā saskaņoti, vismaz iepazīstināt pārējos Ministru kabineta locekļus ar to saturu.

Ministra noteikumu institūta ieviešana dotu iemeslu apsvērt atgriešanos pie sākotnējā skatījuma par to, kā organizējama Ministru kabineta sēde. Kaut daļēji samazinoties sēdē izskatāmo dokumentu apjomam, atbildīgajiem ministriem rastos iespēja ziņot par katru sēdē izskatāmo jautājumu, tādējādi, iespējams, raisot diskusijas arī tieši neiesaistīto ministru starpā. Tas palīdzētu pieņemt izsvērtāku politisko lēmumu un tiešā veidā uzlabot likumdošanas satura kvalitāti.

Šāds risinājums jo īpaši atslogotu Valsts kanceleju, kas nodrošina Valsts sekretāru sanāksmes un Ministru kabineta darba kārtības sagatavošanu, projektu noformēšanu un nosūtīšanu publicēšanai vai Saeimai.

2.1.2. Normatīvo aktu projektu saskaņošanā iesaistīto ministriju un citu institūciju atslogošana

Ministru kabineta kārtības ruļļa 88. punkts nosaka, ka atbildīgās ministrijas izsludināto projektu saskaņo ar Valsts sekretāru sanāksmes protokolā norādītajām ministrijām un citām institūcijām, un izsludināto projektu parasti saskaņo 10 darbdienu laikā pēc tā izsludināšanas, ja Valsts sekretāru sanāksmē nav noteikts cits termiņš. Par visiem izsludinātiem projektiem atzinums nepieciešams no Finanšu ministrijas un Tieslietu ministrijas, kā arī no Valsts kancelejas, ja projekts attiecas uz valsts pārvaldes institucionālo uzbūvi un darbības principiem, no Pārresoru koordinācijas centra – par tiesību akta projektu, kas attiecas uz nacionālā līmeņa attīstības plānošanas dokumentu savstarpējo saskaņotību un atbilstību normatīvo aktu prasībām, un no Ārlietu ministrijas – par starptautisko līgumu vai tā projektu, vai citu projektu, kas skar Latvijas Republikas starptautiskās saistības, kā arī no citiem subjektiem Ministru kabineta kārtības rullī noteiktajos gadījumos.⁹

Lai atslogotu normatīvo aktu projektu saskaņošanā iesaistītās ministrijas un citus subjektus, jāparedz ministra noteikumu vienkāršāku saskaņošanu.

2.1.3. Normatīvo aktu izdošanas procesa paātrināšana

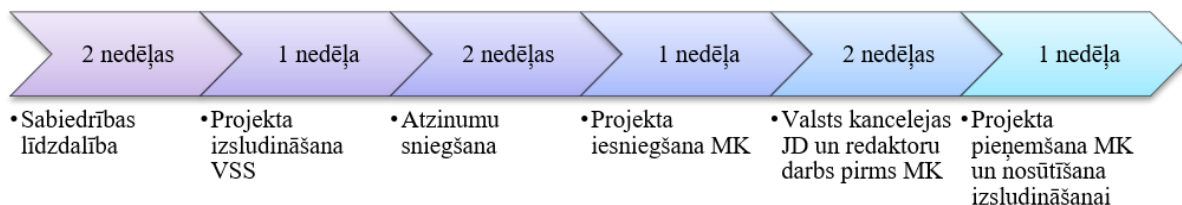
Pastāv viedoklis, ka ministra noteikumu institūta ieviešana palīdzētu ātrāk pielāgot tiesisko regulējumu faktiskajām izmaiņām attiecīgajā tautsaimniecības nozarē, pielāgojot tiesisko regulējumu sabiedrības vajadzībām.

Izvērtējot, kādu laika ekonomiju varētu iegūt, ieviešot ministra noteikumu institūtu, jāanalizē arī pastāvošā kārtība Ministru kabineta noteikumu izdošanai.

Šobrīd saskaņā ar Ministru kabineta kārtības ruļļa 72. punktu izstrādātos tiesību aktu projektus ministrijas piesaka izsludināšanai Valsts sekretāru sanāksmē divas darbdienu pirms Valsts sekretāru sanāksmes, pēc kā tiesību aktu projekts iziet Ministru kabineta kārtības rullī noteikto saskaņošanas procedūru un tiek izskatīts Valsts sekretāru sanāksmē vai Ministru kabineta sēdē.

Ievērojot Ministru kabineta kārtības rullī noteikto tiesību aktu projektu izsludināšanas, saskaņošanas un pieņemšanas laiku, minimālais termiņš, kādā Ministru kabinetā var tikt pieņemts bez iebildumiem saskaņotais tiesību akta projekts, ir 9 nedēļas^{10,11}.

Minimālais tiesību akta projekta saskaņošanas un pieņemšanas laiks



Šāda tiesību aktu projektu virzība ir noteikta visiem normatīvo aktu projektiem, izņemot tehniskos projektus, kuriem saskaņā ar Ministru kabineta kārtības rullī var piemērot saīsinātu izsludināšanas un saskaņošanas kārtību (noklusējuma saskaņojumu). Tehnisko projektu, kas

⁹ Ministru kabineta 2009. gada 7. aprīļa noteikumu Nr. 300 "Ministru kabineta kārtības rullis" 91. punkts.

¹⁰ Ministru kabineta 2009. gada 25. augusta noteikumu Nr. 970 "Sabiedrības līdzdalības kārtība attīstības plānošanas procesā" 13. punkts.

¹¹ Ministru kabineta 2009. gada 7. aprīļa noteikumu Nr. 300 "Ministru kabineta kārtības rullis" 88. punkts.

šobrīd ir iespējami visātrāk apstiprināmais tiesību aktu projektu veids, saskaņošanas process šobrīd nevar būt īsāks par 6 nedēļām, pat pie nosacījuma, ka tas ir sagatavots kvalitatīvi un saskaņošanas procesā nerada iebildumus un neprasa redakcionālu precizēšanu pirms izskatīšanas Ministru kabineta sēdē.

Savukārt gadījumā, ja tehniskā projekta saskaņošanas procesā tiek izteikti iebildumi, tad turpmākā saskaņošana šiem projektiem tiek organizēta Ministru kabineta kārtības rullī noteiktajā parastajā kārtībā¹². Šādiem projektiem saskaņošanas process var būt krietni ilgāks.

Steidzamos gadījumos, saskaņā ar Ministru kabineta kārtības ruļļa 117. punktu, šo procesu ir iespējams paātrināt. Diemžēl praksē ir konstatēts, ka šī iespēja bieži tiek izmantota ne tikai ar mērķi samazināt tiesību akta pieņemšanas laiku, bet arī "apiet" parasto procedūru, lai nesaskaņotus jautājumus iekļautu Ministru kabineta sēdes darba kārtībā. Bieži steidzamību mēģināts pamatot attiecībā uz projektiem, kuri pēc būtības tādi nav. Par nepieciešamību atvieglot lēmumu pieņemšanas procedūras liecina apstākļi, ka steidzamības kārtā iesniegto un Ministru kabineta sēdes darba kārtībā papildus iekļauto jautājumu skaits ir nesamērīgi liels. Tā, piemēram, 2016. gadā Valsts kancelejas direktors M. Krieviņš ir norādījis, ka steidzami jautājumi "pastāvīgi ir vismaz 30% apmērā no kopējā sēdē iekļauto jautājumu skaita"¹³. 2018. gadā situācija ir nedaudz uzlabojusies - Valsts kancelejas 2018. gada pārskatā norādīts, ka "2018. gadā Juridiskajā departamentā saņemti un izvērtēti 9050 dokumenti (tai skaitā 878 – steidzami)"¹⁴.

2.1.4. Ministru kabineta locekļu politiskās atbildības palielināšanās

Atsevišķos gadījumos ir konstatējama tendence lēmumu pieņemšanu veikt pēc iespējas augstākā valsts pārvaldes hierahiskajā līmenī, radot pretrunu ar subsidiaritātes principu. Padotības iestāžu vadītāji labprāt izvēlas būtiskos jautājumus virzīt apstiprināšanai ministriju līmenī, savukārt atsevišķi ministri bieži vien ir ieinteresēti, lai lēmumus pieņemtu kolektīva institūcija - Ministru kabinets. Šādā veidā iespējams, piemēram, neveiksmīgas politiskās izšķiršanās rezultātā radušos politisko atbildību "sadalīt", vienlaicīgi to "mīkstinot" konkrētās nozares ministram un tā pārstāvētajam politiskajam spēkam. Ministriem vienpersoniski apstiprinot savas nozares normatīvos aktus, politiskās atbildības līmenis pieaug.

2.1.5. Lēmumu pieņemšanas politiskās kultūras maiņa

1993. gadā, atjaunojot Ministru kabineta iekārtas likuma darbību, likumdevējs izšķīrās par iespēju padarīt par neiespējamu trešajām personām saistošu normatīvo aktu deleģēšanu individuāliem ministriem, lai gan starpkaru periodā ministri izdeva ārējos normatīvos aktus – instrukcijas. Šajā laikposmā tos neuzskatīja par Satversmei pretrunā esošiem. Viens no iemesliem, kādēļ pēc neatkarības atjaunošanas bija būtiski valdības lēmumus pieņemt koleģiāli, bija nepieciešamība uz tiem samazināt ārējo interešu ietekmi.

Gandrīz trīsdesmit Latvijas kā tiesiskas valsts attīstības gadi ir attīstījuši izpratni par labu pārvaldību. Tādu normu iekļaušana tiesību aktos, kas likās normāla pirms 25-30 gadiem, piemēram, noteiktu valsts funkciju beznosacījuma nodošana konkrētiem komersantiem, šodien vairs netiek pat apsvērta. Latvijas iestāšanās Eiropas Savienībā un ESAO ir nesusi sev līdz politiskās kultūras pieaugumu. Ir ieviesti mehānismi, kas nodrošina politisko amatpersonu darbības kontroli. Piemēram, lai panāktu vēl būtiskāku politisko personu neatkarību no

¹² Ministru kabineta 2009. gada 7. aprīļa noteikumu Nr. 300 "Ministru kabineta kārtības rullis" 90.¹ punkts.

¹³ <https://www.la.lv/valdiba-turpmak-piebremzes-ar-karstas-putras-strebsanu-atzist-krievins>

¹⁴ https://mk.gov.lv/sites/default/files/page/attachments/valsts_kancelejas_gada_parskats_2018_0.pdf, 16. lapa.

iespējamajiem "sponsoriem", Saeima 2019. gadā ir pieņēmusi grozījumus Politisko partiju likumā, kas paredz valsts finansējuma politiskām partijām būtisku pieaugumu. Paredzams, ka šie grozījumi tiešā veidā veicinās arī valdībā pieņemamo lēmumu pamatotību un pārredzamību.

2.1.6. Ministriju analītisko un juridisko dienestu stiprināšana

Ministram uzņemoties pilnu un nedalītu atbildību par sava pieņemtā normatīvā akta kvalitāti un sekām, tas kļūs ieinteresēts stiprināt ministrijas analītisko un juridisko dienestu. Pašlaik visās ministrijās darbojas juridiskie dienesti, kuru viens no pienākumiem ir nodrošināt normatīvo aktu kvalitāti. Tomēr, kā liecina Valsts kancelejas Juridiskā departamenta regulārie pārskati par izskatīšanai Ministru kabinetā iesniegto normatīvo aktu projektu kvalitāti, tā joprojām ir zema. Viens no iemesliem, neapšaubāmi, ir tas, ka ministri, iesniedzot tiesību akta projektu Valsts kancelejā, tā juridiskajai kvalitātei nepievērš pietiekamu vērību, jo zināms, ka Valsts kanceleja to noformēs atbilstoši spēkā esošajām prasībām. Tāpat jāatzīst, ka ministrijas juridiskais dienests bieži tiek uztverts kā lieks posms vai pat "procesa bremzētājs", jo īpaši gadījumos, kad notiek projekta steidzama virzība. Tādējādi, ieviešot ministra noteikumu institūtu, tiešā veidā uzlabotos arī to tiesību aktu projektu kvalitāte, kurus izskatītu Ministru kabineta sēdē. Profesionālāki ministriju juridiskie dienesti sagatavotu augstākas kvalitātes projektus, tādējādi atvieglojot gan saskaņošanas procesu, gan Tieslietu ministrijas un Valsts kancelejas Juridiskā departamenta darbu. Tas abām minētajām institūcijām ļautu mainīt savas analīzes tvērumu, uzsvāru liekot nevis uz juridisko tehniku, kā līdz šim, bet uz daudz būtiskākiem normatīvo aktu pamatjēgas jautājumiem.

2.2. Ministra noteikumu institūta ieviešanas negatīvās sekas

Ministra noteikumu ieviešanas iespējamās negatīvās sekas var iedalīt šādās grupās:

2.2.1. Nepieciešamība ieviest ministra noteikumu kvalitātes kontroles mehānismu

Šobrīd saskaņā ar Ministru kabineta kārtības ruļļa 88. punktu Ministru kabineta noteikumu kvalitātes kontroli veic Tieslietu ministrija, Finanšu ministrija, kā arī citas institūcijas to kompetences ietvaros. Savukārt Valsts kanceleja nodrošina Ministru kabineta darba kārtības sagatavošanu, projektu redakcionālo kontroli un saskaņošanu ar atbildīgajām ministrijām, kā arī projektu parakstīšanu un nosūtīšanu publicēšanai vai Saeimai.

Ieviešot ministra noteikumu institūtu, ir iespējams izvēlēties vienu no šādiem kontroles mehānismiem:

a) ministrs vienpersoniski uzņemas pilnu atbildību gan par normatīvā akta projekta saturisko kvalitāti, gan par normatīvā akta atbilstību un iekļaušanos valsts tiesību sistēmā, gan par projekta tehnisko un redakcionālo noformējumu. Šāda kontroles mehānisma nodrošināšanai katrai ministrijai būs nepieciešams stiprināt savus analītiskos dienestus;

b) ministra noteikumu projektu pirms izdošanas saskaņo ar Tieslietu ministriju un Finanšu ministriju, lai pārbaudītu noteikumu projekta tiesiskumu un ietekmi uz budžetu. Šādā gadījumā saskaņošanā iesaistītās institūcijas netiks atslogotas (izņemot Valsts kanceleju, kurai vairs nebūs jāiegulda savi resursi projekta juridiskajā izvērtēšanā, saskaņojumu pārbaudē un projekta saskaņošanā ar autoru pirms tā izskatīšanas Ministru kabinetā).

2.2.2. Nepieciešamība nodrošināt sabiedrības līdzdalību

Ar mērķi nodrošināt ministra noteikumu kvalitāti un to atbilstību sabiedrības interesēm, nepieciešams efektīvs sabiedrības līdzdalības mehānisms ministru noteikumu izstrādes procesā.

Jau šobrīd Valsts kancelejas tīmekļa vietnē publicē visu ministriju izstrādātos un sabiedrības līdzdalības procesā esošos normatīvo aktu projektus, un šo praksi būtu iespējams attiecināt arī attiecībā uz ministra noteikumu projektiem. Ministrijas, tāpat kā līdz šim, tiesību aktu projektus pirms to izsludināšanas Valsts sekretāru sanāksmē publicēs savā tīmekļa vietnē, vai arī izmantos jebkuru citu sabiedrības līdzdalības mehānismu.

Vienlaikus jāņem vērā, ka atsevišķos gadījumos, piemēram, steidzamu sabiedrības veselību aizsargājošu pasākumu ieviešanā, būtu jānosaka izņēmumi no prasības īstenot sabiedrības līdzdalību. Pretējā gadījumā tiktu ierobežota ministru spēja operatīvi reaģēt, kas, savukārt, ir viens no argumentiem, kāpēc ministra noteikumi būtu jāievieš.

2.2.3. Ministra noteikumu saskaņošanas laikā radušos domstarpību risināšanas mehānisma noteikšana

Ieviešot ministra noteikumu institūtu, un gadījumā, ja notiek izšķiršanās par nepieciešamību projektus turpināt saskaņot ar Tieslietu un Finanšu ministriju, vienlaikus rodas nepieciešamība noteikt arī kārtību, kādā ministra noteikumu projekta saskaņošanas procesā tiek risinātas domstarpības. Tieslietu un Finanšu ministrijas atzinumu juridiskais spēks šādā gadījumā būtu pielīdzināms pašreizējam Valsts kancelejas Juridiskā departamenta atzinumam, proti, institūcija sniegtu priekšlikumu ministram par turpmāko projekta virzību (Ministru kabineta kārtības ruļļa 128. un 129. punkts). Neņemot vērā atzinumu, ministrs uzņemtos personīgu politisku atbildību par noteikumu saturu.

Otra ekspertu līmenī izskatāmā iespēja būtu normatīvajos aktos paredzēt, ka Tieslietu un Finanšu ministriju nesaskaņotos ministra noteikumu projektus izskata Valsts sekretāru sanāksmē.

2.2.4. Nepieciešamība noteikt principus, kā tiks risinātas kolīzijas starp ministru noteikumiem

Ieviešot ministra noteikumu institūtu, pastāv bažas par iespējamām kolīzijām starp dažādu ministru izdotajiem noteikumiem.

Ministru kabineta un individuālu ministru apstiprinātajiem noteikumiem jāparedz vienāds juridiskais spēks. Arī pašlaik ir iespējamās un praksē ir konstatētas situācijas, kad Ministru kabineta noteikumu atsevišķas normas ir savstarpēji pretrunīgas. Šādā situācijās normu kolīziju risina ar vispārāztītajām tiesību normu interpretācijas metodēm, un nav saskatāms pamats bažām, kādēļ šādu, jau ierastu kārtību nevarētu piemērot arī attiecībā uz individuālu ministru apstiprinātiem noteikumiem.

Šajā kontekstā jāņem vērā likumdevēja kompetence. Pirms deleģēt noteikumu izdošanu kādam ministram, parlamentam būs pienākums vērtēt deleģējošās normas iespējamās sekas, tostarp to, vai noteikumi neatradīsies vairāku ministru kompetencē un neradīs nevajadzīgas pretrunas ar citiem normatīvajiem aktiem.

3. Risinājums

3.1. Saglabāt esošo kārtību, trešajām personām saistošus normatīvos aktus pieņemot Ministru kabinetam kolektīvi.

Risinājums nerada riskus pastāvošajai valsts pārvaldes kārtībai, bet nenodrošina tās attīstību laikmeta garam un globālajām tendencēm, uz ko ir norādījusi ESAO. Tā kā šis ziņojums izstrādāts, lai izvērtētu ministra noteikumu ieviešanas iespējamību, esošās kārtības detalizēts apraksts tajā nav veikts.

3.2. Piešķirt individuāliem nozaru ministriem tiesības izdot trešajām personām saistošus normatīvos aktus - noteikumus, ar nosacījumu, ka likumdevējs tam sniedzis tiešu pilnvarojumu.

Šis risinājuma variants paredz pienākumu likumprojekta autoram padziļināti vērtēt nepieciešamību likumā iekļaut deleģējumu ministram izdot noteikumus. Lai novērstu iespējamo vēlāku kolīziju veidošanos ar citiem spēkā esošajiem likumpakārtotajiem normatīvajiem aktiem, jau pašreizējā procedūra paredz likumprojekta un tajā sniegtā deleģējuma Ministru kabinetam saskaņošanu ar visām potenciāli iesaistītajām institūcijām, kā arī sabiedrības pārstāvjiem. Kvalitatīvs un visaptverošs deleģējošā likumprojekta saskaņošanas process, kā arī izpildvaras un Saeimas juridisko dienestu piensums šā procesā laikā nodrošinās ministra noteikumu netraucētu piemērojamību.

Saeimai būtu jāpilnvaro ministrs pieņemt noteikumus, ja izpildās abi sekojošie nosacījumi: 1) paredzētais regulējums pēc būtības ir tehnisks; 2) regulējums atrodas tikai viena ministra kompetencē. Tomēr nebūtu jāparedz saistošs jomu katalogs, kurās ministram būtu pieļaujams pieņemt noteikumus. Izšķiršanās jāatstāj paša likumdevēja ziņā, līdzīgi kā tas ir citās Eiropas valstīs.

Ministra noteikumiem būtu jāparedz vienāds juridiskais spēks ar Ministru kabineta noteikumiem. Iespējamās savstarpējās kolīzijas starp ministra noteikumiem, vai ministra noteikumiem un Ministru kabineta noteikumiem būtu jārisina, piemērojot jau pastāvošos Oficiālo publikāciju un tiesiskās informācijas likumā norādītos principus. Ministra noteikumu spēkā stāšanās un publicēšanas noteikumi jānosaka analogiski Ministru kabineta noteikumiem.

Būtu jānodrošina, ka ministru pilnvarojošo normu projekti tiek saskaņoti ar visām institūcijām, kuras turpmākais regulējums varētu ietekmēt. Tas nerada bažas gadījumos, kad šādus projektus Saeimā iesniegs Ministru kabinets, jo būs piemērota Kārtības rullī noteiktā saskaņošanas procedūra. Tomēr priekšlikumus likumprojektiem var iesniegt arī uz likumprojekta lasījumiem Saeimā. Lai gan uz Saeimas komisiju sēdēm ierasti uzaicina visu iesaistīto iestāžu pārstāvjus, tomēr šāds pienākums nav noteikts normatīvajos aktos.

Tāpat būtu jānodrošina ministra sagatavoto ministra noteikumu projektu kvalitāte. Tieslietu ministrijas ieskatā ministram pašam būtu jābūt politiski un tiesiski atbildīgam par apstiprināto normu saturu. Cita starpā, šāda atbildība nozīmēs arī to, ka gadījumā, ja ministra noteikumu normas tiks apstrīdētas Satversmes tiesā, viedokli par tām sniegs nevis Ministru kabinets kopīgi, bet konkrētā ministrija. Tomēr, ņemot vērā, ka ministra noteikumu institūta ieviešanas sākumposmā starp iestādēm varētu nebūt izveidojusies vienota izpratne par tā tvērumu, būtu lietderīgi nodrošināt papildus tiesiskuma un iespējamās ietekmes uz budžetu kontroli. Šādā nolūkā ministra noteikumu projekti būtu jāsašķir ar Tieslietu un Finanšu ministriju. Saskaņošana būtu veicama atvieglotā kārtībā (bez izsludināšanas Valsts sekretāru sanāsmē, paredzot iespēju neformālai dokumentu aprītei) un saīsinātā termiņā. Ministra noteikumu projektiem nebūtu jāpiemēro izsludināšanas procedūra. Detalizētu ministra noteikumu izstrādes un saskaņošanas kārtību jānosaka normatīvajos aktos, ar kuriem ieviešams ministru noteikumu institūts.

Lai gan presumējams, ka ministra noteikumi saturēs tehniskas normas, tomēr arī šādiem normatīvajiem aktiem nepieciešams nodrošināt sabiedrības līdzdalības prasību ievērošanu, kā arī saskaņošanu ar citām iesaistītajām institūcijām. Labas pārvaldības princips paredz, ka iestādēm jādarbojas sabiedrības interesēs, un lēmumi jāsašķir ar iesaistītajām pusēm, tostarp

ar neatkarīgajām (piemēram, Valsts kontrole, tiesībsargs) un specializētajām (piemēram, Konkurences padome) institūcijām. Līdz ar to var uzskatīt, ka jau šobrīd pastāv tāds tiesiskais regulējums, kas uzliek par pienākumu īstenot sabiedrības līdzdalību arī gadījumā, kad ministrs izdos noteikumus. Ir apsverams, vai attiecībā uz ministra noteikumiem būtu nepieciešams līdzdalības procedūru formalizēt, it īpaši ņemot vērā apstākli, ka tā būs veikta pilnvarojošajam likumprojektam.

Lai sabiedrībai darītu pieejamu informāciju par ministra noteikumu pieņemšanas apstākļiem un pamatojumu, projektiem būtu jāpievieno anotācija, līdzīgi, kā tas ir Ministru kabineta noteikumu projektiem.

Komercedarbības atbalsta kontroles likuma 10.pantā noteikts pienākums iesniegt Finanšu ministrijā sākotnējai izvērtēšanai ikvienu plānoto atbalsta programmu vai individuālo atbalsta projektu neatkarīgi no tā juridiskās formas. Ņemot vērā komercedarbības atbalsta regulējuma jautājumu sarežģītību un specifiku, ministri nebūtu jāpilnvaro izdot noteikumus minētajā jomā.

Lai ieviestu ministru noteikumu institūtu, nepieciešamas izmaiņas Administratīvā procesa likumā, Oficiālo publikāciju un tiesiskās informācijas likumā, Ministru kabineta iekārtas likumā, kā arī Satversmes Tiesas likumā. Pastāv viedoklis, ka būtu nepieciešami arī Satversmes grozījumi.

Ministra noteikumu institūta ieviešanas izpēti 2011. gadā pēc Ministru kabineta lūguma veica Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisija¹⁵. Pētījumā cita starpā konstatēts, ka grozījumi Satversmē būtu nepieciešami tikai gadījumā, ja ministriem tiktu paredzētas universālas tiesības apstiprināt saistošus noteikumus, īstenojot politisko izšķiršanos. Tomēr gadījumos, kad tāda nav nepieciešama, ministrs ir pietiekoši demokrātiski leģitimēts, lai tam varētu piešķirt tiesības izdot normatīvus tiesību aktus – ministra noteikumus. Komisija atzina, ka ministra noteikumi varētu īstenot likumā vai Ministru kabineta noteikumos, kā arī starptautisko un Eiropas Savienības tiesību aktos jau iepriekš pilnībā determinēto politisko programmu, to – bez papildus politiska jaunrades momenta – pārnesot ministru noteikumus. Komisijas ieskatā, ar likumu grozījumiem pietiek, lai ieviestu ministra noteikumus, kuru saturs pilnībā ir noteikts ar likumu, Ministru kabineta noteikumiem, starptautisko vai Eiropas Savienības tiesību aktiem.

Kā norādīts ziņojumā par valdības centru, Satversme pašlaik neparedz tiešu un nepārprotamu pilnvarojumu Ministru kabinetam, autonomajām iestādēm un pašvaldībām izdot trešām personām saistošus normatīvos aktus. Tomēr praksē šādas tiesības netiek apstrīdētas. Arī ministru noteikumu gadījumā šaubām par to leģitimitāti un satversmību nevajadzētu rasties. Līdz ar to Tieslietu ministrija secina, ka grozījumi Satversmē nav nepieciešami.

3.3. Veikt visaptverošu izpildvaras regulatīvās politikas izvērtējumu, apsverot iespēju optimizēt tiesību aktu juridiskās kvalitātes nodrošināšanas mehānismus

Normatīvo aktu projektu kvalitāti nodrošina ministriju juridiskie dienesti, Tieslietu ministrija, Valsts kancelejas Juridiskais departaments, kā arī likumprojektiem - Saeimas Juridiskais birojs. Praksē konstatēts, ka atsevišķos gadījumos šo dienestu atzinumos atšķirīgi interpretēti normatīvie akti un dažkārt tie pat ir pretrunīgi. Valsts pārvaldei jādarbojas sabiedrības interesēs un jāspēj indivīdam vienādos apstākļos sniegt vienotu viedokli. Izpildvaras lēmumu pieņemšanas procesā ir nepieciešami uzlabojumi, kā to Latvijai norāda ESAO.

Valsts prezidents 2020. gada 7. februārī, diskusijā “Valsts padomes loma likumdošanā” ir minējis, ka ir nepieciešams uzlabot normatīvo aktu juridiskā satura kvalitāti, tas ir, nodrošināt, lai iecerētais risinājums būtu tik tiešām efektīvs konstatētās problēmas risināšanai un neradītu

http://tzpi.lu.lv/files/2017/03/KTKT_viedoklis_01_06_11.pdf.

nevēlamus blakusefektus. Raugoties no valsts pārvaldes resursu saprātīgas izmantošanas viedokļa, būtu loģiski normatīvo aktu kvalitātes vērtēšanas resursu koncentrēt vienā institūcijā. Apsverams, vai funkciju attiecībā uz atzinumu sniegšanu par normatīvo aktu projektiem nebūtu iespējams centralizēt, tādējādi panākot labākās prakses, pieredzes un jaunāko atziņu koncentrāciju vienuviet. Centralizācija ne tikai uzlabotu normatīvo aktu kvalitāti, bet arī paātrinātu tiesību aktu projektu virzību. Iespējams, ka šāda centralizēta iestāde varētu uzņemt arī svarīgāko normatīvo aktu *ex post* novērtējuma veikšanu.

Minētā diskusija būtu jāizvērs plašākā formā ar plašu likumdošanas varas, izpildvaras un tiesu varas pārstāvju piedalīšanos.

4. Ietekme uz problēmas risināšanu

Ieviešot ministra noteikumu institūtu, samazināsies Ministru kabinetā izskatāmo normatīvo aktu projektu skaits. Līdz ar to vidējā termiņā prognozējams administratīvā sloga samazinājums Valsts kancelejai, kura nodrošina Ministru kabineta sēdē izskatāmo dokumentu apriti un apstrādi, savukārt neliels palielinājums - ministriju juridiskajiem un administratīvajiem dienestiem. Tieslietu un Finanšu ministrijai īstenojot tiesiskuma un finanšu kontroli, šo institūciju darba apjoms paliks nemainīgs. Valsts kancelejai izzudīs nepieciešamība projektu apstrādāt pēc saņemšanas, iereģistrēt, nodot izpildei ar rezolūciju, veikt juridisko un redakcionālo noformēšanu, kā arī glabāt to arhīvā. Tāpat Ministru prezidentam šādi normatīvie akti nebūs jāparaksta.

Konkrētas monetārās izmaksas aprēķināt nav iespējams, jo nav zināms, cik bieži likumdevējs izmantos iespēju deleģēt uzdevumu apstiprināt noteikumus individuāliem ministriem. Ņemot vērā, ka jaunā kārtība attieksies tikai uz jauniem likumiem vai esošo grozījumiem, paies vērā ņemams laikposms, līdz tā sāks darboties praksē.

Visticamāk, ka vismaz sākumposmā likumdevējs būs ļoti piesardzīgs, izšķiroties par šādu iespēju. Līdz ar to ir pamatots viedoklis, ka tuvāko divu vai trīs gadu laikā izpildvaras lēmumu pieņemšanas kārtība nemainīsies un nebūs nepieciešamas apjomīgas institucionālās vai administratīvās pārmaiņas.

Ministra noteikumu institūta ieviešana neparedz pārskatīt esošos deleģējumus, tādēļ normatīvisms un administratīvās izmaksas nepalielināsies.

5. Ietekme uz valsts un pašvaldību budžetu

Ministru noteikumu institūta ieviešana neradīs ietekmi uz valsts un pašvaldību budžetu. Risinājuma ieviešanai nav nepieciešamas institucionālas izmaiņas.

Tieslietu ministrs,
Ministru prezidenta biedrs

J. Bordāns

Iesniedzējs:
tieslietu ministrs,
Ministru prezidenta biedrs

J. Bordāns

Vitols 67036842
andris.vitols@tm.gov.lv