

Informatīvais ziņojums par subjektiem, kam ir tiesības izdot ārējos normatīvos aktus

Informatīvais ziņojums ir sagatavots izpildot:

1. Ministru kabineta 2008.gada 29.janvāra sēdes protokollēmuma Nr. 6 3 § doto uzdevumu: „Tieslietu ministrijai kopīgi ar Finanšu ministriju, Valsts kanceleju un Saeimas Juridisko biroju sagatavot un līdz 2008.gada 1.oktobrim iesniegt noteiktā kārtībā Ministru kabinetā informatīvo ziņojumu, kurā iekļauts konceptuāls un Latvijas Republikas Satversmei atbilstošs risinājums par tiem subjektiem, kas saskaņā ar spēkā esošajiem likumiem ir tiesīgi izdot vispāršaistošus tiesību aktus”;

2. Ministru kabineta 2008.gada 19.maija sēdes protokollēmuma Nr. 31 9 § doto uzdevumu: „Tieslietu ministrijai sadarbībā ar Valsts kanceleju izvērtēt iespējas ministriem izdot trešajām personām saistošus tiesību aktus, kas nodrošinātu tehnisku privātpersonām saistošu prasību, sistematizētu objektu sarakstu, kodu sistēmu vai nomenklatūru, kas ir saistītas ar statistiskās informācijas apstrādi un apkopošanu, apstiprināšanu, un tieslietu ministram sagatavot un līdz 2008.gada 1.septembrim iesniegt noteiktā kārtībā Ministru kabinetā informatīvo ziņojumu ar priekšlikumiem par iespējām ministriem izdot trešajām personām saistošus tiesību aktus” un

3. Ministru kabineta 2009.gada 7.aprīļa sēdes protokollēmuma Nr. 23 2§ doto uzdevumu: „Tieslietu ministrijai sadarbībā ar Valsts kanceleju un konsultējoties ar Saeimas Juridisko biroju, mēneša laikā sagatavot un iesniegt izskatīšanai Ministru kabineta sēdē informatīvo ziņojumu par tiesību piešķiršanu ministriem izdot ārējos normatīvos aktus.”

Tā kā visi uzdevumi skar jautājumu par ministru un citu subjektu tiesībām izdot ārējos normatīvos aktus saistībā ar Latvijas Republikas Satversmē (turpmāk – Satversme) un likumos šobrīd noteiktajām tiesībām izdot ārējos normatīvos aktus, tad izpildot minētos uzdevumus ir sagatavots viens informatīvais ziņojums, kurā konceptuāli izvērtēti šie jautājumi.

Šobrīd netiek apšaubīts, ka tiesības izdot ārējos normatīvos aktus ir tautai, Saeimai, Ministru kabinetam un pašvaldībām. Tomēr šie nav vienīgie subjekti, kas faktiski izdod ārējos normatīvos aktus, šobrīd ārējos normatīvos aktus izdod arī iestādes, kurām ar likumu ir noteikta no Ministru kabineta neatkarīga kompetence, jeb tā sauktās „autonomās iestādes” (turpmāk –

TMZino_260111_izfozin; Informatīvais ziņojums par subjektiem, kam ir tiesības izdot ārējos normatīvos aktus

autonomās iestādes). Bez tam pēdējo gadu laikā aktuāls ir kļuvis jautājums par to, vai ministriem ir tiesības izdot noteikumus. Informatīvā ziņojuma mērķis ir izvērtēt vai 1) Latvijas tiesību sistēmā ir ieviešams jauns ārējo normatīvo aktu veids – ministra noteikumi un 2) vai autonomo iestāžu tiesības izdot ārējos normatīvos aktus atbilst Satversmei. Šo divu jautājumu izvērtēšana ir skatāma tikai kontekstā ar pastāvošo konstitucionālo sistēmu un, lai atbildētu uz minētajiem diviem jautājumiem, ir jāanalizē Satversmē ietvertie principi, kuri vispārīgi nosaka priekšnosacījumus tam, lai subjektam būtu tiesības darboties kā likumdevējam vai veikt atsevišķas likumdošanas funkcijas. Tādēļ informatīvajā ziņojumā Satversmes kontekstā ir analizētas tiesības uz likumdošanas varu un likumdošanas funkciju veikšanu attiecībā pret visiem subjektiem, kas šobrīd izdod ārējos normatīvos aktus.

1. Tautas tiesības izdot ārējos normatīvos aktus.

Satversmes 64.pants nosaka, kam pieder likumdošanas tiesības: „Likumdošanas tiesības pieder Saeimai, kā arī tautai šinī Satversmē paredzētā kārtībā un apmēros”.

Tauta un Saeima ir šobrīd vienīgie subjekti, kam likumdošanas tiesības *expressis verbis* ir noteiktas Satversmē. Tauta tiesības izdot likumus īsteno tautas nobalsošanas kārtībā.

2. Saeimas tiesības izdot ārējos normatīvos aktus

Saeimas tiesības izdot ārējos normatīvos aktus ir noteiktas Satversmes 64.pantā. Pie tam Saeima nevis īsteno atsevišķas likumdošanas funkcijas, bet Saeimai pieder likumdošanas tiesības. Tātad Satversmē Saeima ir nostiprināta kā centrālā institūcija, kam pieder likumdošanas vara. Demokrātiskā valstī tauta un parlaments ir vienīgie subjekti, kam pieder likumdošanas vara.¹ Tas gan neizslēdz iespēju, ka demokrātiskā valstī pastāv arī citi subjekti, kas izdod ārējos normatīvos aktus, tomēr šo subjektu tiesības veikt atsevišķas likumdošanas funkcijas ir aprobežotas ar konstitucionāliem principiem un stingri atrunātas likumos.

3. Ministru kabineta tiesības izdot ārējos normatīvos aktus

Līdz 2007. gada 31.maijam Satversmes 81.pantā bija iekļautas tiesības Ministru kabinetam izdot ministru kabineta noteikumus ar likuma spēku.

¹ Satversmes tiesas spriedums. 2002.gada 21.janvārī. Lieta nr.2001-09-01
TMZino_260111_infozin; Informatīvais ziņojums par subjektiem, kam ir tiesības izdot ārējos normatīvos aktus

Satversmes 81.pantā bija minēti saturiski un intertemporāli aprobežojumi, kuri Ministru kabinetam bija jāievēro, tomēr citādā ziņā Ministru kabinets 81.panta ietvaros darbojās kā likumdevējs. Ministru kabineta Satversmes 81.panta kārtībā izdotie noteikumi bija primārie normatīvie akti un nevis sekundārie (likumpamatotie) normatīvie akti. Tiem nebija nepieciešams likumā noteikts deleģējums.

Ministru kabineta darbība Satversmes 81.panta kārtībā principiāli atšķīrās no Ministru kabineta darbības Satversmes 4.nodaļas (55.pants līdz 63.pants) ietvaros, jo Ministru kabineta darbība Satversmes 81.panta kārtībā bija darbošanās likumdevēja varas ietvaros, savukārt Ministru kabineta darbošanās Satversmes 4.nodaļas ietvaros ir darbošanās izpildvaras ietvaros. Ministru kabineta noteikumi tiek izdoti, darbojoties izpildvaras ietvaros, un Ministru kabineta noteikumi nav primārie likumdošanas akti. Vienlaikus jāatzīmē, ka tiesības izdot Ministru kabineta noteikumus nav atrunātas Satversmē *expressis verbis*.

Tas gan nenozīmē, ka līdz ar Satversmes 81.panta izslēgšanu no Satversmes Ministru kabinets būtu zaudējis tiesības izdot Ministru kabineta noteikumus. Ministru kabinets joprojām izdod Ministru kabineta noteikumus un šāda Ministru kabineta tiesība netiek apšaubīta. Tas nozīmē, ka Ministru kabineta tiesības izdot ārējos normatīvos aktus nav saistāma ar Satversmes 81.pantu, jo līdz ar 81.panta izslēgšanu ir izslēgtas Ministru kabineta tiesības darboties kā likumdevējam, bet ne kā likumpamatoto aktu izdevējam izpildvaras īstenošanas ietvaros.

Nemot vērā Satversmes struktūru redzams, ka Satversmē nostiprināts varas dalījums tikai tā pamatfunkciju ietvaros. Ir noteikts, kam pieder likumdevēja vara, kam pieder izpildvara un kam pieder tiesu vara. Kā zināms, varas dalījums faktiskajās valsts varas institūciju funkcijās un darbībās nav tik strikts. Faktiski gan izpildvara mēdz veikt darbības, kas attiecas uz likumdošanu, gan tiesu vara mēdz veikt darbības, kas attiecas uz izpildvaru, gan likumdevējs mēdz veikt darbības, kas attiecas uz izpildvaru. Tā kā šāda varas funkciju pārklāšanās ir izņēmums no varas dalīšanas pamatprincipa, kā arī tādēļ, ka šādas varas funkciju pārklāšanās apmēri un robežas var mainīties laika gaitā, Satversmē lakoniskās struktūras un izteiksmes ietvaros, šādi izņēmumi nav atrunāti. Varas dalīšanas principa izņēmumi tiek regulēti nevis ar Satversmi tās formālajā izpratnē, bet Satversmes materiālajā izpratnē, tas ir, faktiskajā, konstitucionālajā iekārtā.

Tā kā Ministru kabineta tiesības izdot likumpakārtotus tiesību aktus pastāv un tās netiek apšaubītas, kā arī tāpēc, ka šādas tiesības, kā apstiprinājums materiālajai Satversmes izpratnei, ir nostiprinātas Ministru kabineta iekārtas likumā, kā arī, netiešā veidā, tas izriet no virknes citu

likumu, **Ministru kabineta tiesības izdot Ministru kabineta noteikumus atbilst Satversmei.**

Tomēr Tieslietu ministrija atzīst, ka būtu lietderīgi Satversmē noteikt tos subjektus, kam ir tiesības izdot ārējos normatīvos aktus, tai skaitā Ministru kabinetu, jo Satversme ir ne tikai konstituējoša funkcija, bet arī informatīva funkcija. Līdz ar to, izlasot Satversmi, ikvienam būtu jāgūst skaidra informācija par to, kurām institūcijām ir kādas tiesības šajā valstī.

4. Ministra tiesības izdot ārējos normatīvos aktus

Jautājums par ministra tiesībām izdot ārējos normatīvos aktus kļuvis aktuāls, jo sakarā ar Latvijas Republikas starptautisko saistību izpildi, it sevišķi attiecībā uz saistībām pret Eiropas Savienību, Ministru kabineta noteikumu formā ir jāpieņem ievērojams skaits ārējo normatīvo aktu, kas ir saistīti ar tehniskām prasībām, sistematizētiem objektu sarakstiem, kodu sistēmām, noteiktiem starptautiskiem un nacionāliem standartiem, un nomenklatūru, kas ir saistīta ar statistiskās informācijas apstrādi un apkopošanu. Šādu noteikumu pieņemšana, izejot pilnu izsludināšanas, saskaņošanas un izskatīšanas procedūru visās stadijās, ievērojami noslogo Ministru kabineta un katra ministra darbu. Ievērojot minēto, pastāv nepieciešamība meklēt tiesisku, saprātīgu un efektīvu procedūru, kādā varētu tik pieņemti šie „tehniskā rakstura” noteikumi. Kā viens no apsveramiem risinājumiem ir iespēja noteikt ministriem tiesības izdot ārējos normatīvos aktus.

Jautājums par ministru tiesībām izdot ārējos normatīvos aktus ir jāvērtē no diviem aspektiem: 1) no tiesiskās pieļaujamības viedokļa un 2) no lietderības viedokļa. Lietderības jautājumu, protams, var aplūkot tikai un vienīgi tādā gadījumā, ja ministru noteikumi ir pieļaujami no tiesiskā viedokļa.

4.1. Ministra noteikumu tiesiskā pieļaujamība Latvijas tiesību sistēmā.

Tāpat kā Satversmē *expressis verbis* nav noteiktas Ministru kabineta tiesības izdot noteikumus, tāpat Satversmē nekas nav minēts par ministra tiesībām izdot noteikumus. Tāpēc to, vai šādas ministru tiesības vispār var pastāvēt, ir jāmeklē Satversmes materiālajā izpratnē.

Izvērtēt, vai Satversme materiālajā izpratnē pieļauj ministra tiesības izdot noteikumus, var tad, ja izvērtē, vai šādas tiesības ir saskatāmas jau pastāvošajās valsts institūciju attiecībās un ir „ielasāmas” pastāvošajos

likumos, kā arī izvērtējot, vai šādas tiesības nav pretrunā ar demokrātiskas valsts pamatprincipiem.

Satversmes 1.pantā ietvertais demokrātiskas valsts princips nozīmē, ka suverēnās varas izmantošanai ir jābūt leģitimētai no suverēnās varas avota – Latvijas tautas.

Likumdošanas funkcija ir viens no galvenajiem veidiem, kādā tiek izmantota suverēna vara. Tomēr prasība pēc leģitimitātes attiecas ne tikai uz likumdevējiem, kuriem likumdošanas funkcija piemīt primāri, bet uz ikvienu subjektu, kas izdod ārējos normatīvos aktus. Tā kā ārējie normatīvie akti, neatkarīgi no tā, vai tie ir primārie vai sekundārie likumdošanas akti, ir saistoši jebkuram, tad nepieciešams, ka tiešu vai vismaz pastarpinātu leģitimēšanu saņemtu ikviens subjekts, kas izdod ārējos normatīvos aktus.

Valststiesību teorijā tiek uzskatīts, ka leģitimēšana tiek veikta caur vēlēšanām. Tātad subjektiem, kas var izdot ārējos normatīvos aktus, jābūt ievēlētiem tiešās vēlēšanās vai vismaz ieceltiem amatā un atbildīgiem attiecībā pret subjektiem, kas ir ievēlēti tiešās vēlēšanās. Šāda sistēma nodrošina to, ka tautai kā suverēnās varas avotam ir iespējas ietekmēt to, kādi ārējie normatīvie akti tiek pieņemti.

Šobrīd nacionālajā līmenī pastāv trīs ārējo normatīvo aktu veidi: likumi (arī Satversme ir likums), kurus pieņem Saeima vai tauta, ministru kabineta noteikumi, kurus izdod Ministru kabinets, un pašvaldību saistošie noteikumi, kurus izdod pašvaldības.

Saeima un pašvaldības ir vēlētas institūcijas, līdz ar to šo institūciju tiesības izdot ārējos normatīvos aktus ir leģitimētas caur tiešām vēlēšanām. Savukārt Ministru kabinets netiek vēlēts, bet gan tikai apstiprināts no vēlētas institūcijas. Tas nozīmē, ka Ministru kabinets tiek leģitimēts tikai pastarpināti. Līdz ar to arī Ministru kabinetam nav likumdošanas funkcijas, bet gan tikai tiesības un pienākums izdot ārējos normatīvos aktus likumā noteiktajos gadījumos un apmērā.

Raugoties no šāda viedokļa var izdarīt secinājumu, ka, ja jau Ministru kabinets ir pastarpināti leģitimēts, tad arī katrs atsevišķs ministrs ir pastarpināti leģitimēts. Tomēr analogiski šis nosacījums varētu attiekties tikai uz tiem ministriem, ko tāda vai citāda iemesla dēļ apstiprina ministra amatā nevis reizē ar visu ministru kabinetu, bet gan kā atsevišķu ministru. Ministru kabinets ir koleģiāla institūcija. Līdz ar to, ja Ministru kabineta pilns sastāvs ar Saeimas balsojumu tiek apstiprināts, tad katrs no ministriem pastarpināto leģitimēšanu saņem darbībai tikai kopā ar citiem ministriem. Arī gadījumā, ja Saeima kādu iemeslu dēļ apstiprina amatā vienu atsevišķu ministru, ministra mandāts viņam tiek dots darbībai koleģiālā institūcijā. Līdz ar to jautājums, vai katrs atsevišķais ministrs ir saņēmis demokrātiskajā valstī nepieciešamo

leģitimāciju, lai būtu pilnvarots vienpersoniski izdot ikvienam indivīdam saistošus normatīvos aktus, nav viennozīmīgi un apstiprinoši atbildams. Varētu izdarīt pieņēmumu, ka ministri tiek uzskatīti par demokrātiski pastarpināti leģitimētiem izdot ārējos normatīvos aktus, tomēr šādu pieņēmumu, kā minēts iepriekš, ir iespējams apšaubīt.

Ja leģitimācijas princips tiek iztulkots sašaurināti, tas attiecas uz iespējami šaurāku subjektu loku, ja leģitimācijas princips tiek iztulkots paplašināti, tas attiecas uz iespējami plašāku personu loku. Jau iepriekš minēts, ka izpildvaras tiesības izdot ārējos normatīvos aktus ir izņēmums no varas dalīšanas principa. Jebkurš izņēmums ir jāiztulko šauri, līdz ar to priekšroka ir jādod šaurākam leģitimācijas principa iztulkojumam. Paplašinātais leģitimācijas principa iztulkojums nonāktu pretrunā ar varas dalīšanas principu, jo nozīmētu, ka tiesības izdot ārējos normatīvos aktus ir ikvienam subjektam, ko amatā ieceļ Saeima vai pašvaldība, piemēram, tiesnešiem, ģenerālprokuroram, Satversmes aizsardzības biroja priekšniekam. No tā var secināt, ka pastāv pamatotas šaubas par apgalvojumu, ka katrs ministrs ir leģitimēts izdot ārējos normatīvos aktus. Tomēr, izdarot jebkādas pieņēmumus un veicot jebkādas interpretācijas konstitucionālās tiesībās, pamatojumam ir jābūt tik pārliecinošam un acīmredzamam, ka nevienam par šo pamatojumu nerodas saprātīgas šaubas.

Tātad pastāv pamatotas šaubas par to, vai ministra tiesības izdot ārējos normatīvos aktus nav pretrunā ar Satversmes 1.pantu un demokrātiskas valsts principu.

Ministru tiesības izdot ārējos normatīvos aktus būtu pieļaujamas, ja Satversmes materiālajā lasījumā šādas tiesības būtu „ielasāmas”. Satversmes materiālais lasījums ir faktiskā konstitucionālā kārtība un faktiskās konstitucionālo subjektu attiecības. Ministru kabineta tiesības izdot noteikumus nav ierakstītas Satversmē, t.i., nepastāv Satversmes formālajā lasījumā, tomēr Satversmes materiālajā lasījumā šādas tiesības pastāv. Ministru kabinets faktiski izdod noteikumus, šādas Ministru kabineta tiesības neapstrīd ne pats likumdevējs, ne citi konstitucionālie orgāni, ne arī citas institūcijas vai personas. Pie tam var uzskatīt, ka Satversmes materiālais lasījums tiek atspoguļots arī virknē citu likumu, kas tieši vai netieši konstatē šādas Ministru kabineta tiesības.

Tiešu apliecinājumu Satversmes materiālajam lasījumam dod Ministru kabineta iekārtas likuma 31. pants.

„31.pants. Ārēji normatīvie akti

(1) Ministru kabinets var izdot ārējus normatīvos aktus — noteikumus tikai šādos gadījumos:

1) ja likums Ministru kabinetu tam īpaši pilnvarojis. Pilnvarojumā norāda tā

galvenos satura virzienus;

2) lai apstiprinātu starptautisko līgumu vai tā projektu, denonsētu starptautisko līgumu vai apturētu tā darbību, ja Satversmē vai likumā nav noteikts citādi;

3) ja tas nepieciešams Eiropas Savienības tiesību aktu piemērošanai un ja attiecīgais jautājums ar likumu nav noregulēts. Šādi noteikumi nevar ierobežot privātpersonas pamattiesības.

(2) Noteikumos norāda, uz kāda likuma normas pamata tie izdoti, un noteikumu projektam pievieno informāciju par izstrādātā projekta nepieciešamību un ietekmes izvērtējumu. Pievienojamās informācijas saturu un ietekmes izvērtējuma objektu nosaka Ministru kabinets.”

Netiešs apliecinājums Ministru kabineta tiesībām izdot noteikumus ir atrodamas Administratīvā procesa likumā, kur norādīta Ministru kabineta noteikumu vieta ārējo normatīvo aktu hierarhijā, likumā “Par likumu un citu Saeimas, Valsts prezidenta un Ministru kabineta pieņemto aktu izsludināšanas, publicēšanas, spēkā stāšanās kārtību un spēkā esamību”, kur noteikti Ministru kabineta noteikumu publicēšanas un spēkā esamības nosacījumi.

Bez jau nosauktajiem likumiem norādes uz Ministru kabineta tiesībām un pienākumu izdot noteikumus ir iekļautas daudzos likumos, proti, uz to norāda katrs likums, kurā ir ietverts tiešs deleģējums Ministru kabinetam izdot noteikumus kādā konkrētā jautājumā.

Attiecībā uz iespējamo ministru noteikumu „ielasīšanu” materiālajā Satversmes lasījumā šobrīd faktiski izveidojusies citāda situācija. Ministri šobrīd neizdod ministru noteikumus. Lai arī kopš Satversmes darbības atjaunošanas ir bijuši gadījumi, kad ministri ir izdevuši noteikumus kādā konkrētā jautājumā uz speciālā deleģējuma pamata, šāda prakse tika pārtraukta tā iemesla dēļ, ka likumos nav atrunātas ministru tiesības izdot noteikumus un šāda prakse tika uzskatīta par nepareizu. Starpkaru periodā (vērtējams ir tikai periods līdz 1934.gada 15.maijam) ministri izdeva ārējos normatīvos aktus, kas saucās instrukcijas. Tomēr šobrīd vairs nav tieša pamata atgriezties pie šādas prakses, jo, kā iepriekš minēts, arī pēc Satversmes darbības atjaunošanas, ministri dažkārt izdeva noteikumus, bet šāda prakse tika uzskatīta par Satversmei neatbilstošu un izbeidzamu. Administratīvā procesa likuma spēkā stāšanās likuma 17.panta otrā daļa nosaka: „Ja likums paredz pārvaldes iestādei kompetenci izdot ārējus normatīvos aktus, juridiskā spēka hierarhijā (Administratīvā procesa likuma 15.panta otrā daļa) šādi normatīvie akti ir nākamie pēc Ministru kabineta noteikumiem un zaudē spēku 2006.gada 1.janvārī.” Tā kā arī ministrs ir „iestāde” Administratīvā procesa likuma izpratnē, tad arī ministru izdotie ārējie normatīvie akti zaudēja spēku. Tā kā Administratīvā procesa likuma 15.panta otrā daļa izsmeļoši nosauc visus ārējo normatīvo aktu veidus, tad minētā Administratīvā procesa likuma spēkā stāšanās likuma panta mērķis ir tieši ierobežot ārējo normatīvo aktu veidus un

noteikt, ka iestādes, kas darbojas izpildvaras uzdevumu veikšanai, ar likumdošanu nenodarbojas.

Arī likumdevēja prakse pēdējos gados ir bijusi tāda, ka likumos noteiktos deleģējumus ministriem izdot ārējos normatīvos aktus aizstāj ar deleģējumu Ministru kabinetam. Tā, piemēram, likuma „Par ugunsdrošību” (spēkā neesošs no 01.01.2003.) 12.panta otrajā daļā bija dots deleģējums iekšlietu ministram izdot ugunsdzēsības reglamentu: „Ugunsgrēku dzēšanas un glābšanas darbu organizācijas pamatprincipus nosaka ugunsgrēku dzēšanas un glābšanas darbu reglaments, ko apstiprina Latvijas Republikas iekšlietu ministrs.” Šobrīd spēkā esošā Ugunsdzēsības un ugunsdrošības likuma 12. pantā deleģējums ir dots Ministru kabinetam: „Prasības, kas fiziskajām un juridiskajām personām jāievēro, lai novērstu un sekmīgi dzēstu ugunsgrēkus, kā arī mazinātu to sekas, neatkarīgi no objekta īpašuma formas un atrašanās vietas nosaka Ministru kabinets.”

Iepriekš minētais nozīmē, ka Satversmes izpratne, kas valdīja starpkaru periodā, vairs nav izmantojama ministra noteikumu tiesiskai pamatošanai, jo pēc Satversmes atjaunošanas ir pieņemtas gan tiesību normas, kas atsevišķajiem ministru noteikumiem lika zaudēt spēku 2006.gada 1.janvārī, gan arī likumdevēja prakse ir bijusi tāda, ka deleģējumus ministriem likumu grozījumu ceļā pārdeleģēja Ministru kabinetam.

Ja Satversmes materiālajā lasījumā būtu ielasāmas ministru tiesības izdot noteikumus, tad gan Ministru kabineta iekārtas likumā, gan Valsts pārvaldes iekārtas likumā, gan Administratīvā procesa likumā būtu atrodams regulējums par to, ka pastāv šāds ārējā normatīvā akta veids un faktiski nevarētu rasties šaubas par to, ka ministriem ir šādas tiesības, pie tam, ja ministru tiesības izdot ārējos normatīvos aktus būtu ielasāmas Satversmē, tad nebūtu izbeigta prakse ministriem likumā dot deleģējumus izdot noteikumus un nebūtu pieņemti normatīvie akti, kas liek ministru noteikumiem zaudēt spēku. Tātad vismaz uz šo brīdi nav konstatējams, ka Satversmes materiālajā lasījumā būtu atrodami ministru noteikumi.

Izvērtējot citu Eiropas valstu pieredzi, secināms, ka lielā daļā Eiropas valstu ir tāds ārējā normatīvā akta veids, ko var izdot ministrs. Piemēram, Igaunijas konstitūcijas 94.pantā ir nostiprinātas ministra tiesības izdot noteikumus uz likuma pamata. Somijas konstitūcijas 80.pantā ministrijām ir dotas tiesības izdot ārējo normatīvo aktu saskaņā ar likumiem un konstitūciju. Čehijas Republikas konstitūcijas 79.panta trešajā daļā ir noteiktas ministriju tiesības izdot noteikumus likuma deleģējuma robežās. Tātad valstīs, kurās ministra tiesības izdot ārējo normatīvo aktu ir paredzētas kā izņēmums no varas dalīšanas principa, tas *expressis verbis* ir ierakstīts konstitūcijā.

Tādejādi ministru tiesības izdot ārējos normatīvos aktus šobrīd nav Satversmē „ielasāmas” ne izvērtējot nacionālos normatīvos aktus, ne salīdzinot Satversmi ar citu valstu konstitūcijām, kurās šādas ministru tiesības ir ierakstītas.

Izvērtējot visu iepriekš minēto ir secināms, ka ministru tiesības izdot ārējos normatīvos aktus nav minētas Satversmē ne formālajā, ne materiālajā izpratnē. Līdz ar to ministra noteikumu ieviešana šobrīd ir pretrunā ar Satversmi un no tiesiskā viedokļa nav pieļaujama, ja vien Satversmē netiek izdarīti grozījumi.

Lai vērtētu nepieciešamību Satversmē izdarīt grozījumus, ir jābūt pārliecībai, ka šādu grozījumu izdarīšana ir nepieciešama un lietderīga no visu likumdošanas procesā iesaistīto institūciju darba organizācijas viedokļa.

4.2. Lietderības apsvērumi

Jebkurai būtiskai izmaiņai tiesību sistēmā ir jābūt pamatotai ar noteiktiem un sasniedzamiem mērķiem. Ministra noteikumu ieviešanu Latvijas tiesību sistēmā varētu uzskatīt par lietderīgu, ja tā sasniegtu noteiktus mērķus un šo mērķu sasniegšana būtu svarīgāka, kā visi apzinātie blakus riski jauna ārējā normatīvā akta ieviešanā.

Ministra noteikumu ieviešanai varētu būt šādi mērķi:

1. *Samazināt Ministru kabinetā izskatāmo jautājumu skaitu*, radot iespēju Ministru kabinetam koncentrēties tikai uz svarīgiem un būtiskiem jautājumiem (procesuālās ekonomijas mērķis).

2. *Atslogot ministriju darbu*, nodrošinot, ka nozares ministrijas nav iesaistītas tādu tiesību aktu projektu saskaņošanas procedūrās, kas būtiski neskar attiecīgo nozares ministriju kompetenci.

3. *Ieviest subsidiaritātes principu izpildvaras likumdošanas funkcijā* nodrošinot, ka jautājums pēc būtības tiek izvērtēts un tiesību akts tiek izdots tajā līmenī, kuram piekrīt vislielākā kompetence jautājuma atrisināšanā. Tā, piemēram, šobrīd visiem ministriem ir jāiepazīstas un jālemj par Ministru kabineta noteikumu izdošanu, kas skar tikai kādu šauru jautājumu loku, piemēram, jūras transporta politikā vai kultūras pieminekļu aizsardzībā, kaut gan jautājumu pēc būtības var izvērtēt tikai vienas ministrijas eksperti un kompetence lēmumu pieņemšanā pēc būtības ir tikai vienam ministram.

4. *Paaugstināt ministriju sagatavoto tiesību aktu kvalitāti*. Šobrīd nozares ministrijas nereti sagatavo juridiskās kvalitātes ziņā neapmierinošus tiesību aktu projektus pieņemot, ka saskaņošanas procesā citas ministrijas, tai skaitā Tieslietu ministrija, kā arī Valsts kanceleja, norādīs uz kļūdām, kuras līdz projekta apstiprināšanai Ministru kabinetā var novērst. Ja normatīvais akts

ir jāapstiprina vienam ministram, tad attiecīgajam ministram vienpersoniski ir jāuzņemas pilna atbildība par normatīvā akta juridisko kvalitāti un atbilstību tiesību sistēmai.

2010.gada 15.martā stājās spēkā grozījumi Ministru kabineta 2009.gada 7.aprīļa noteikumos Nr. 300 „Ministru kabineta kārtības rullis” (turpmāk – MK kārtības rullis). Šajos grozījumos, cita starpā, ir paredzēta tā sauktā „noklusējuma saskaņošanas” vai „ātrās saskaņošanas” procedūra.

MK kārtības ruļļa 90.punkts nosaka, ja ministrija vai cita institūcija nedēļas laikā pēc izsludināšanas nesniedz atzinumu vai citu informāciju par šo noteikumu 73.¹ punktā minētā projekta nesaskaņošanu, projektu uzskata par saskaņotu (noklusējuma saskaņojums) un atbildīgā ministrija iesniedz to noteiktā kārtībā izskatīšanai Ministru kabineta sēdē. Ar šo procedūru tiek ieviests princips, ka tiesību aktu projekts tiek automātiski uzskatīts par saskaņotu ar visām ministrijām, tai skaitā Tieslietu ministriju un Finanšu ministriju, ja kāda no ministrijām neceļ iebildumus. Šāda kārtība neuzliek pienākumu nevienai ministrijai savas kompetences ietvaros izvērtēt izsludināto tiesību aktu projektu. Līdz ar to faktiski visa atbildība par tiesību aktu projekta saturisko un juridisko kvalitāti jāuzņemas tai ministrijai, kura tiesību aktu projektu izsludina un pēc tam iesniedz izskatīšanai Ministru kabineta sēdē, kur tas parasti tiek apstiprināts bez debatēm.

Šāda procedūra ieviesta ar mērķi atslogot ministriju un Ministru kabineta darbu un varētu uzskatīt, ka šī procedūra vērsta uz tādu pašu mērķu sasniegšanu kā ministra noteikumu ieviešana (izņemot subsidiaritāti). Tomēr „noklusējuma saskaņošanas” procedūra attiecas uz ļoti šauru tiesību aktu projektu loku.

MK kārtības ruļļa 73.¹ punkts nosaka, ka šāda procedūra attiecināma tikai uz tiesību aktu projektiem, kuriem 1) nav ietekmes uz valsts budžetu un pašvaldību budžetiem, 2) kuri neskar administratīvo procesu, 3) valsts pārvaldes uzdevumu deleģēšanu un 4) cilvēka pamattiesību jautājumus un kuri izstrādāti, 5) lai nodrošinātu Eiropas Savienības prasību ieviešanu vai Latvijas Republikai saistošu starptautisko līgumu izpildi, un 6) satur konkrētas tehniskas un drošības prasības, tehniskās specifikācijas, dokumentu paraugus, sistematizētus objektu sarakstus vai nomenklatūras kodus statistiskajām vajadzībām vai, lai normatīvajos aktos aizstātu valsts institūcijas nosaukumu, ja lēmums par attiecīgo institūciju (piemēram, tās reorganizāciju) pēc būtības ir jau pieņemts. Tātad faktiski tiesību akta projektam ir jāatbilst 6 pazīmēm, lai tas varētu tikt izskatīts Ministru kabinetā „noklusējuma saskaņojuma”

procedūras ietvaros. Izvērtējot 6 noteiktās pazīmes, ir secināms, ka šādi tiesību aktu projekti nesatur klasiskas tiesību normas, bet gan dažādas tabulas, sarakstus un veidlapas. Šādu normatīvo aktu īpatsvars nav būtiski liels un „noklusējuma saskaņošanas” procedūra pēc tās ieviešanas tiek izmantota tikai atsevišķos gadījumos. Jau iepriekš ir secināts, ka ministra noteikumu ieviešana ir iespējama vienīgi tad, ja šāda ministru tiesība tiek paredzēta Satversmē. Nav lietderīgi grozīt Satversmi un citus likumus, lai paredzētu ministriem tiesības pašiem apstiprināt vienīgi veidlapas un nomenklatūras kodu sarakstus.

Līdz ar to jēdziena „ministra noteikumi” satura izpratnei ir jābūt plašākai nekā „tehnisko noteikumu” satura izpratnei, kaut gan ministra noteikumu saturā varētu tikt iekļauti arī „tehniskie noteikumi”. Lai konkretizētu ministra noteikumu satura izpratni, ir nepieciešams atsevišķs pētījums, tomēr šī informatīvā ziņojuma ietvaros ar jēdzienu ministra noteikumi turpmākajā tekstā tiek saprasts „ārējs, likumpakārtots normatīvais akts, kurš saturiskajā ziņā attiecas tikai uz viena ministra kompetenci”.

Lai izvērtētu ministra noteikumu lietderību, ir jāizvērtē, vai riski, kas saistās ar ministra noteikumu ieviešanu, tiek atsvērti ar ieguvumiem (mērķiem), ko dotu ministra noteikumu ieviešana.

Demokrātiskā un tiesiskā valstī runa par lietderīgumu un efektivitāti pastāv tikai tajās robežās, kas ir tiesiski pieļaujamas. Lai ministra noteikumi kā ārējs normatīvs akts varētu pastāvēt, tiem ir jābūt ne tikai pieļaujamiem no tiesiskā viedokļa, bet arī tiesiskiem no saturiskā viedokļa. Ja tas ir ārējais normatīvais akts, tad tas iekļaujas ārējo normatīvo aktu hierarhijā un ir vispārsaistošs un attiecināms uz jebkuru personu. Līdz ar to ir nepamatoti uzskatīt, ka prasības pret šī ārējā normatīvā akta tiesiskumu un juridisko kvalitāti varētu būt zemākas kā pret visiem citiem pārējiem ārējiem normatīvo aktu veidiem.

Tieslietu ministrija, sniedzot atzinumus par Valsts sekretāru sanāksmē izsludinātiem projektiem, saskaņojot pārvaldes iestāžu iekšējos normatīvos aktus – instrukcijas un ieteikumus, ir konstatējusi, ka ministrijās pastāv zināšanu trūkums ne tikai par juridiskās tehnikas prasībām, izstrādājot normatīvos aktus, bet arī par šādu normatīvo aktu saturu. Visbiežāk sastopamās kļūdas – tiek uzlikti privātām personām nepamatoti pienākumi, trūkst normatīvā akta izdošanu pamatojošo normu (deleģējuma), tiek pārrakstītas likumu normas, saturiski normatīvais akts neatbilst deleģējumam. Tas varētu liecināt, ka ministrijas nav gatavas sagatavot kvalitatīvus ministra noteikumus, jo gandrīz par katru izsludināto projektu Tieslietu ministrijai ir jāizsaka iebildumi. Tieslietu ministrija katru gadu citu ministriju tiesību aktu projektu sagatavotājiem rīko dažāda formāta seminārus un apmācības normatīvo aktu projektu sagatavošanas un juridiskās tehnikas jautājumos,

tomēr šāda pieredze rāda, ka apmācības nav efektīvs līdzeklis problēmas novēršanai. Daļēji tas skaidrojams ar samērā augsto personāla mainību valsts pārvaldē, daļēji tas skaidrojams ar to, ka tiesību aktu projektu sagatavotājiem parasti nav juridiskas izglītības un nelielā seminārā nav iespējams apgūt jurisprudences pamatus tādā līmenī, lai spētu sagatavot tiesību aktu projektus tāda kvalitātē kā diplomēti juristi.

Vērtējot ministra noteikumu lietderību, ir rūpīgi jāizvērtē, kāda būs šo noteikumu sagatavošanas un pieņemšanas procedūra. Lai nodrošinātu ministra noteikumu tiesiskumu, juridisko kvalitāti un noteikumu finansiālo pamatotību, noteikumu projektam ir jāiziet saskaņošanas procedūra.

Absolūtais minimums saskaņošanas procedūrā būtu tiesiskuma un finanšu pārbaude. Tātad ministra noteikumi būtu jāaskaņo ar Tieslietu ministriju un Finanšu ministriju. Pie tam, jāuzsver, ka ministra noteikumu saskaņošanai ar Tieslietu ministriju ir konstitucionālas nozīmes raksturs un nodrošināt normatīvā akta ekspertīzi pirms tā spēkā stāšanās ir valsts pienākums.

Visa tiesību sistēma ir vērsta uz vienu mērķi –nodrošināt taisnīgumu un paredzamu kārtību. Tiesību mērķa sasniegšanu veicina pieturēšanās pie vispārīgajiem tiesību principiem, kas nav saistāmi ar kādas konkrētas valsts tiesību sistēmu, bet piemīt jebkurai tiesību sistēmai kā tādai. Vispārīgie tiesību principi katras valsts pozitīvo tiesību sistēmā tiek ienesti caur konstitūciju. Līdz ar to ir svarīgi, ka konstitūcijā iedibinātie principi tiktu īstenoti tiesību piemērošanas praksē. Diemžēl tiesību principus saturošās tiesību normas reti ir tieši piemērojamas. Konstitūcijā ietvertie principi ir jāizvērsē likumos. Līdz ar to tiesību teorijā ir atzīts par nepieciešamu izveidot tiesību normu hierarhiju, kas izkārtotu tiesību normas hierarhiskā kārtībā, piešķirot tām atšķirīgu juridisko spēku, un nosaka, ka normas ar zemāku juridisko spēku atbilst normām ar augstāku juridisko spēku. Šajā sakarā ir svarīgi ne tikai tas, ka zemāka juridiskā spēka norma nav tiešā pretrunā ar augstāka juridiskā spēka tiesību normu, bet svarīgi ir tas, ka zemāka juridiskā spēka tiesību norma ir saturiski saskaņota un atbilstoša augstāka juridiskā spēka normai. Piemēram, Latvijā ir svarīgi, lai Ministru kabineta noteikumi saturiski atbilstu likumam, uz kura pamata tie ir izdoti, un lai Ministru kabineta noteikumi būtu vērsti uz to pašu mērķi, uz kuru ir vērsts likums (likuma mērķis jaunākajiem likumiem ir tieši ierakstīts kādā no pirmajiem likuma pantiem). Likuma mērķis savukārt ir vērsts uz Satversmē ietverto principu sasniegšanu. Šāda kārtība nodrošina to, ka tiesību sistēma ir funkcionāla un tiesību normas ir piemērojamas konkrētu tiesisku attiecību risināšanā. Ja tiesību norma ar zemāku juridisko spēku neatbilst tiesību normai ar augstāku juridisko spēku, tā konkrētajā tiesiskajā situācijā nav piemērojama, tātad tiesību norma zaudē

savu funkcionalitāti, un tiesību sistēma nav efektīva konkrētu tiesisko attiecību risināšanā.

Lai tiesību sistēma būtu savstarpēji saturiski un teleoloģiski saskaņota, ir nepieciešama uzraudzība. Tiesību sistēmā jau ieviestām un spēkā esošām tiesību normām šādu uzraudzību veic konstitucionālās kontroles institūcijas, Latvijā – Satversmes tiesa. Šīs kontroles galvenais mērķis ir pārbaudīt, vai tiesību normas atbilst Satversmei. Tomēr konstitucionālā kontrole ir efektīvs uzraudzības mehānisms tikai tad, ja tiek pieņemts, ka konstitūcijai neatbilstošās tiesību normas ir nosacīti nelielā skaitā attiecībā pret visām spēkā esošajām tiesību normām. Satversmes tiesai nav iespējams pārbaudīt visu spēkā esošo tiesību normu atbilstību Satversmei pēc tam, kad tiesību normas jau ir stājušās spēkā. Līdz ar to valstij ir jānodrošina mehānisms, kurā tiesību normu atbilstība Satversmei un tiesību sistēmai kopumā tiek pārbaudīta pirms tiesību normas stājas spēkā. Tikai šāda tiesību normu pirmspārbaudes mehānisma pastāvēšana ļauj uzskatīt, ka katra spēkā stājusies tiesību norma ir tiesiska un obligāti izpildāma katram, uz kuru tā attiecas. Satversmes tiesa pēc pārbaudes kārtībā izšķir tikai sarežģītākos jautājumus par tiesību normu atbilstību Satversmei, bet visi acīmredzamie tiesību normu defekti ir jānovērš jau pirms šāda tiesību norma stājas spēkā. Līdz ar to arī ministra noteikumiem kā arējam normatīvam aktam, pirms tas stājas spēkā, ir jāveic šāda ekspertīze. Lielākajā daļā Eiropas valstu šādas ekspertīzes veikšana ir Tieslietu ministrijas kompetencē. Katrā gadījumā ir jāievēro princips, ka izvērtējumu sniedz citi tieslietu eksperti, nevis tie paši nozares eksperti, kas gatavojuši normatīvā akta projektu.

Ministra noteikumi sevi attaisno, ja tie tiek pieņemti efektīvākā procedūrā nekā Ministru kabineta noteikumi, jo citādi netiek panākts procesuālās ekonomijas mērķis.

Šobrīd ātrākā procedūra, kādā var tikt pieņemti Ministru kabineta noteikumi (izņemot ļoti šauri formulētos „tehniskos noteikumus”), ir Ministru kabineta lietas procedūra. Līdz ar to ministra noteikumi būtu jāpieņem vēl ātrākā vai vēl vienkāršākā procedūrā. Ministru kabineta lietas saskaņošana paredz saskaņošanu ar Tieslietu ministriju un Finanšu ministriju,² pēc atzinumu saņemšanas tiesību akta projekts parasti tiek izskatīts nākamajā Ministru kabineta sēdē. Atzinums ir jāsniedz trīs darba dienu laikā. Tātad maksimāli īsā laikā, lai varētu izvērtēt attiecīgo projektu. Līdz ar to ministra noteikumu projektiem noteikt vēl īsāku atzinuma sniegšanas termiņu ir neiespējami. Šādā gadījumā saskaņojums būtu formāls un, ņemot vērā ministriju darba kapacitāti, projekts netiktu vērtēts pēc būtības. Pie tam ir

² Ministru kabineta 2009.gada 7.aprīļa noteikumi Nr. 300 „Ministru kabineta kārtības rullis” 117.punkts. TMZino_260111_infozin; Informatīvais ziņojums par subjektiem, kam ir tiesības izdot ārējos normatīvos aktus

jāizvērtē, kāds būs Tieslietu ministrijas un Finanšu ministrijas atzinuma saistošais spēks. Šobrīd jebkurus ministriju vai citu institūciju nesaskaņotos iebildumus koleģiāli izskata Valsts sekretāru sanāksmē, Ministru kabineta komitejā vai Ministru kabinetā un koleģiāli lemj par iebildumu ņemšanu vērā. Ir jāparedz procedūra, kādā nozares ministrs atsakās ņemt vērā tieslietu ministra vai finanšu ministra iebildumus, vai arī jāparedz, ka tieslietu ministra un finanšu ministra iebildumi ir obligāti ņemami vērā. Pēdējais piedāvājums būtu apšaubāms no Ministru kabineta locekļu vienlīdzības viedokļa, jo tas nozīmētu, ka diviem no ministriem ir *veto* tiesības attiecībā uz citu ministru kompetenci.

Bez tam ir jāatceras, ka arī ministra noteikumu saskaņošanā būtu jāparedz tiesības piedalīties arī sabiedrībai, līdz ar to saskaņošanas process nevarētu būt ļoti ātrs un efektīvs.

Tātad ir apšaubāms, ka ministru noteikumu saskaņošanas procedūra var būt vēl ātrāka un efektīvāka par to, kādā jau šobrīd tiek saskaņoti jautājumi Ministru kabineta lietas procedūrā.

Pie tam ir vairāki šobrīd neskaidri jautājumi par procedūru, kādā tiks pieņemti ministra noteikumi. Lai ministrs varētu izdot noteikumus, ministram ir jāpārlicinās, ka šādu noteikumu izdošana ir tieši šī ministra ekskluzīva kompetence, tas ir, kompetence, kas nepieder kādam citam ministram. Papildus ministram būtu jāpārlicinās, ka jautājums nav tāds, kas piekrīt Ministru kabineta kopīgajai kompetencei. Tas varētu prasīt no ministrijas papildu darbu. Pie tam, tā kā deleģējums ministram ir jāietver likumā, tad ministru savstarpējās kompetences nodalīšana attiecas arī uz Saeimu. Līdz ar to faktiski Ministru kabinets tiek atslogots no papildus darba uz atsevišķo ministriju darba apjoma palielināšanos, un, iespējams, uz Saeimas darba apjoma palielināšanos. Bez tam būtu jāparedz mehānisms, kādā risināt ministriju kompetenču strīdus. Tā kā visticamāk kompetenču strīdus varētu risināt Valsts sekretāru sanāksmē vai, nevienošanās gadījumā, pat Ministru kabinetā, jau šobrīd ir paredzams, ka atvieglot Ministru kabineta darbu uz ministra noteikumu rēķina, Ministru kabinetam būtu jāuzņemas papildu funkcija izšķirt ministriju kompetenču strīdus. Līdz ar to nevar droši apgalvot, ka tiks sasniegts mērķis – atbrīvot Ministru kabineta darbu no mazsvarīgiem jautājumiem, lai varētu pievērsties tikai būtiskiem jautājumiem.

Papildus kompetences jautājumiem, pirms ievieš ministra noteikumus, ir jābūt skaidram mehānismam, lai novērstu to, ka tiesību sistēma kļūst fragmentāra. Šobrīd Latvijas tiesību sistēma ir veidota kā vienota sistēma, kurā ikviena tiesību norma vai jēdziens var tikt tulkots sistēmiskā kopsakarā ar jebkuru citu tiesību normu un visas procesuālās darbības tiek veidotas tā, lai atbilstu kopīgiem principiem. Pamatā jautājums par ministra noteikumu

tiesisko un finansiālo pamatotību varētu tikt risināts saskaņošanas procedūrā, tomēr tādā gadījumā Tieslietu ministrija būtu vienīgā ministrija, kas ir atbildīga par to, lai tiesību sistēma nekļūst fragmentāra. Šāda atbildība ir nesamērīga. Pie tam Tieslietu ministrija nevar nodrošināt to, lai tiesību sistēma nekļūtu fragmentāra, ja Tieslietu ministrijas izteiktie iebildumi par noteikumu projektu nav obligāti jāņem vērā. Tātad vienkāršai saskaņošanas procedūrai būtu ieteikuma raksturs un tā nevar nodrošināt pret situācijām, kad ministrijas rīkojas negodprātīgi. Līdz ar to pastāv risks, ka katra ministrija savā nozarē varēs veidot atsevišķu tiesību sistēmu, ar savu atsevišķo stilu un juridisko tehniku, dažādām atkāpēm un izņēmumiem no kopējā tiesību regulējuma un, iespējams, pat pretrunām ar kopējo tiesisko regulējumu. Diemžēl šādu risku nav iespējams novērst, jo visi iespējamie risinājumu varianti, tai skaitā Tieslietu ministrijas *veto* tiesības ministra noteikumu projektu saskaņošanā, ir nesamērīgas no katra ministra politiskās atbildības un visu ministru vienlīdzības viedokļa.

Normatīvā akta izstrādes laikā ne vienmēr ir iespējams prognozēt, kāda būs šī normatīvā akta ietekme uz tiesību sistēmu, budžetu, sabiedrību, komercdarbību, vides aizsardzību u.c. jautājumiem, kas skar vairāku ministru kompetenci. Līdz ar to pēc ministru noteikumu spēkā stāšanās var izrādīties, ka tie būtiski ietekmē citu ministru kompetenci. Līdz ar to aktuāls var būt arī jautājums par politisko atbildību – vai ministram ir jāuzņemas politiskā atbildība par sekām, ko viņa nozarē ir radījuši cita ministra izdotie noteikumi.

Papildus minētajiem jautājumiem par ministru noteikumu sagatavošanas un pieņemšanas procedūru, ir problemātiski jautājumi arī attiecībā uz šo noteikumu piemērošanu. Ir jānosaka principi, pēc kuriem atrisināt kolīzijas ministru noteikumu starpā un jānodrošina, ka ministrijas un to padotības iestādes piemēros cita ministra izdotos noteikumus, ja kolīziju atrisināšanas principi uz to norādīs. Šobrīd nav īsti skaidrs, kā tiktu risinātas tiesību normu kolīzijas vairāku ministru noteikumu starpā. Visi ministru noteikumi būtu ar vienādu juridisko spēku, vienlīdz sīki detalizētas un speciālas normas attiecībā pret vispārīgajām normām. Līdz ar to vienīgais kritērijs, pēc kura varētu atrisināt kolīziju, ir jaunāka/vecāka tiesību norma, taču tas varētu radīt nevajadzīgu sacensību ministriju starpā par to, kura ministrija pēdējā būs izdarījusi attiecīgus grozījumus, kā arī tas neveicina efektīvu tiesību normu interpretāciju.

Apkopojot visu iepriekš minēto, šobrīd ir identificējami šādi ar ministra noteikumu ieviešanu saistīti riski:

1. Nav iespējams precīzi prognozēt, kādas izmaiņas Ministru kabineta un katra atsevišķā ministra varas sadalījumā ienesīs ministra noteikumu ieviešana. *Iespējamais risinājums*: šo risku nav iespējams

- preventīvi apiet. Viss atkarīgs no tā, kāda veidosies ministra noteikumu izdošanas prakse.
2. Procedūra, kādā var tikt sagatavoti, saskaņoti un apstiprināti ministra noteikumi var izrādīties lēnāka un sarežģītāka, nekā tas no šādas procedūras tiek sagaidīts. Jau šobrīd pastāv šaubas, vai šāda procedūra varētu būt ātrāka, nekā Ministru kabineta lietas procedūra. *Iespējamais risinājums*: šo risku nav iespējams apiet.
 3. Ministrijām var veidoties strīdi par to, kuras ministrijas kompetence ir izdot ministra noteikumus. *Iespējamais risinājums*: ir jāparedz noteiktas procedūras, kādā šādi kompetenču strīdi var tikt risināti.
 4. Tiesību sistēma ar laiku var kļūt fragmentāra, jo katra nozare var lietot jēdzienus savā īpašā izpratnē un veidot savu īpašo juridisko tehniku. *Iespējamais risinājums*: ministra noteikumu projekts pirms apstiprināšanas obligāti ir saskaņojams ar Tieslietu ministriju.
 5. Var rasties tiesību normu piemērošanas problēmas, piemēram, grūti atrisināmas tiesību normu kolīzijas dažādu ministru izdotu noteikumu normu starpā vai dažādu ministru izdotu tiesību normu saturiskā dublēšanās. *Iespējamais risinājums*: ir jāparedz principi un procedūras, saskaņā ar kurām tiek risinātas ministru noteikumu tiesību normu piemērošanas problēmas.
 6. Nozares ministrijas nespēs sagatavot juridiski kvalitatīvus un tiesību sistēmai atbilstošus normatīvos aktus. *Iespējamais risinājums*: ministra noteikumu projektus sagatavo ministriju juridiskie dienesti un pirms apstiprināšanas saka ar Tieslietu ministriju un Finanšu ministriju.

Ministra noteikumu ieviešanai būtu nepieciešams ne tikai tas, ka Satversmē un citos likumos tieši nosaka ministra tiesības izdot noteikumus un paredz procedūru, kādā izdod noteikumus. Tāpat kā katriem (izņemot Ministru kabineta iekārtas likuma 31.panta pirmās daļas 2. un 3.punktā paredzētie izņēmuma gadījumi) Ministru kabineta noteikumiem ir likumā noteikts deleģējums, kurā precīzi aprakstīts noteikumu saturs, tāpat arī ministra noteikumiem ir nepieciešams speciālais deleģējums likumā ar precīzi noteiktu satura virzienu. Šādu kārtību prasa tiesību sistēmas loģika. Ja jau normatīvo aktu hierarhijā ar augstāku juridisko spēku esošajiem Ministru kabineta noteikumiem likumdevējs nosaka ļoti konkrētus un saturiski precīzi fiksētus deleģējumus izdot noteikumus, tad vēl jo vairāk šāds ļoti precīzs deleģējums katrā konkrētajā gadījumā būtu jānosaka ministriem, jo ministru noteikumiem būtu paredzams zemāks juridiskais spēks normatīvo aktu hierarhijā nekā Ministru kabineta noteikumiem.

Šobrīd likumos nav deleģējumi ministriem izdot noteikumus, tas nozīmē, ka katrā atsevišķajā gadījumā likumi būtu jāgroza, papildinot tos ar deleģējumu ministram izdot noteikumus. Lēmums kādā no likumiem paredzēt vispārīgu deleģējumu ministriem izdot noteikumus par jautājumiem, kas ir viņu kompetencē, nebūtu pieļaujams no tiesiskā viedokļa. Tas radītu līdzīgu situāciju, kāda izveidojās ar Ministru kabineta noteikumiem, kas tika pieņemti uz 1993.gada 15.maija Ministru kabineta iekārtas likuma 14.panta pirmās daļas 3.punktā ietvertā deleģējuma pamata. Trīs gadījumos³ Satversmes tiesa atcēla šos noteikumus konstatējot, ka noteikumi neatbilst deleģējuma mērķim.

Izvērtējot ministra noteikumu lietderību ir secināms, ka pastāv vairāki nopietni apsvērumi, kamdēļ būtu vēlams ministra noteikumus Latvijā ieviest. Vienlaikus jau šobrīd ir identificēti vairāki nopietni riski, kas saistāmi ar ministra noteikumu ieviešanu. Informatīvajā ziņojumā, iespējams nav nosaukti ne visi ar ministra noteikumu ieviešanu sasniedzamie mērķi, ne arī identificēti visi iespējamie riski, tādēļ šo jautājumu apspriešanai būtu vēlams tiesību ekspertu vērtējums. Papildus atzīmējams, ka, pirms runā par ministra noteikumu ieviešanu, ir jākonkretizē, kas tieši tiek saprasts ar jēdzienu „ministra noteikumi”, jo noprotams, ka par šo jēdzienu pastāv dažāda izpratne.

³ Par Ministru kabineta 1997.gada 10.janvāra noteikumu Nr. 23 "Grozījumi likumā "Par uzņēmējdarbības regulēšanu enerģētikā"" (izdoti Satversmes 81. pantā noteiktajā kārtībā) atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 81.pantam un Ministru kabineta 1995.gada 14.marta noteikumu Nr.54 "Par Latvijas Republikā ražotās elektroenerģijas iepirkuma cenām" atbilstību Latvijas Republikas Satversmei, likumam "Par uzņēmējdarbību regulēšanu enerģētikā" un citiem likumiem: Satversmes tiesas spriedums lietā 04-01(97). *Latvijas Vēstnesis*, 1997. 8.maijs, nr.113;

Par Ministru kabineta 1999.gada 6.jūlija noteikumu Nr. 249 "Grozījumi Ministru kabineta 1998.gada 6.oktobra noteikumos "Noteikumi par tirdzniecības kārtību tirgos, gadatirgos, ielu tirdzniecības vietās un izbraukumos"" 1.1. punkta atbilstību likuma "Par uzņēmējdarbību" 4.panta otrajai daļai un 32.panta pirmās daļas 1.punktam, Latvijas Republikas Satversmes 91.pantam un "Vispārējās vienošanās par tarifiem un tirdzniecību" (VVTT 1947) III panta 4.paragrāfam, Ministru kabineta iekārtas likuma 14.pantam un likuma "Par Igaunijas Republikas, Latvijas Republikas un Lietuvas Republikas līgumu par brīvo tirdzniecību ar lauksaimniecības precēm" 3. panta otrajai daļai: Satversmes tiesas spriedums lietā 2000-07-0409. *Latvijas Vēstnesis*, 2001.gada 4.aprīlis, nr.54;

Par Ministru kabineta 2001.gada 31.jūlija noteikumu Nr. 349 "Grozījumi Ministru kabineta 1995.gada 3.oktobra noteikumos Nr. 291 "Suņu un kaķu turēšanas noteikumi"" atbilstību Satversmes 105.pantam un Ministru kabineta iekārtas likuma 14.panta 3.punktam: Satversmes tiesas spriedums lietā 2002-01-03. *Latvijas Vēstnesis*, 2002. 21.maijs. nr.75.

³ Par Ministru kabineta 1999.gada 6.jūlija noteikumu Nr. 249 "Grozījumi Ministru kabineta 1998.gada 6.oktobra noteikumos "Noteikumi par tirdzniecības kārtību tirgos, gadatirgos, ielu tirdzniecības vietās un izbraukumos"" 1.1. punkta atbilstību likuma "Par uzņēmējdarbību" 4.panta otrajai daļai un 32.panta pirmās daļas 1.punktam, Latvijas Republikas Satversmes 91.pantam un "Vispārējās vienošanās par tarifiem un tirdzniecību" (VVTT 1947) III panta 4.paragrāfam, Ministru kabineta iekārtas likuma 14.pantam un likuma "Par Igaunijas Republikas, Latvijas Republikas un Lietuvas Republikas līgumu par brīvo tirdzniecību ar lauksaimniecības precēm" 3. panta otrajai daļai: Satversmes tiesas spriedums lietā 2000-07-0409. *Latvijas Vēstnesis*, 2001.gada 4.aprīlis, nr.54, secinājumu daļas 5.punkts.

5. Pašvaldību tiesības izdot ārējos normatīvos aktus.

Pašvaldības Satversmē nav minētas. Līdz ar to arī pašvaldību tiesības izdot pašvaldību saistošos noteikumus Satversmē nav pieminētas. Tomēr līdzīgi, kā tas ir ar Ministru kabineta tiesībām izdot ārējos normatīvos aktus, arī par pašvaldību tiesībām izdot ārējos normatīvos aktus nerodas saprātīgas šaubas. Šādas pašvaldību tiesības izriet no Satversmes materiālā nozīmē.

Pašvaldība, tāpat kā Saeima, ir vēlēta institūcija. Pie tam pašvaldība tiek caur vēlēšanām leģitimēta no tās pašas teritorijas iedzīvotājiem, uz kuriem attiecas pašvaldību izdotie saistošie noteikumi. Lai gan pašvaldību saistošo noteikumu subjekti nav tik viennozīmīgi nosakāmi, jo attiecas uz konkrētu teritoriju, nevis konkrētiem iedzīvotājiem, līdz ar to faktiski šo noteikumu adresātu loks ir neierobežots. Tātad pašvaldību tiesības izdot ārējos normatīvos aktus gan nav noteiktas Satversmē formālā veidā, bet pašvaldības tiek tiešā veidā leģitimētas no vēlētājiem, līdz ar to Satversmes 1.pantā ietvertais demokrātiskas valsts princips netiek pārkāpts. Pašvaldības izdod pašvaldību saistošos noteikumus, pamatojoties uz likuma „Par pašvaldībām” 43.pantā un 44.pantā doto deleģējumu. Pašvaldību saistošie noteikumi ir minēti gan Administratīvā procesa likumā, norādot to vietu ārējo normatīvo aktu hierarhijā, gan citos likumos, paredzot speciālos deleģējumus izdot pašvaldību saistošos noteikumus. Tātad arī tiesību sistēmā ir nostiprinātas pazīmes, kas norāda uz pašvaldību tiesībām izdot ārējos normatīvos aktus. **Šādas pašvaldību tiesības nav pretrunā ar Satversmi, kaut gan tiešā veidā Satversmē nav ierakstītas.**

6. Autonomo iestāžu tiesības izdot ārējos normatīvos aktus.

Satversmē šobrīd *expressis verbis* ne tikai nav noteiktas autonomo iestāžu tiesības izdot ārējos normatīvos aktus, bet arī nav noteikts, ka vispār pastāv tādas valsts pārvaldes iestādes, kas nav padotas Ministru kabinetam. Satversmes 58.pants nosaka: „Ministru kabinetam ir padotas valsts pārvaldes iestādes.” Tas nozīmē, ka valsts pārvaldes iestādes institucionāli ir sakārtotas hierarhiskā kārtībā un padotas Ministru kabinetam. Tomēr arī Satversmē šobrīd atrodami atrunāti izņēmumi no šīs kārtības, proti, Valsts kontrole ir

valsts pārvaldes iestāde, tomēr Valsts kontrole nav padota Ministru kabinetam. Tātad Satversmes 58.pants nav uzskatāms par absolūtu prasību, no kuras nav pieļaujami pamatoti izņēmumi.

Saprātīgi spriežot, varētu būt jautājumu loks, kas nav politisks, un līdz ar to šo iestāžu vadībai nav jābūt politiski ietekmējamai, t.i., padotai Ministru kabineta politiskajai vadībai.

Tas, ka politiskā vadība ir politiski ietekmējama, vērtējams gan kā priekšrocība, gan kā trūkums - politiskā vadība var būt nestabila un ietekmējama. Savukārt iestāde, ko vada nepolitiskas amatpersonas, nav tieši atkarīga no politiskajiem virzieniem valstī un nav pakļauta politiskai ietekmējamībai. Šāda iestāde darbojas autonomi likuma noteiktajās robežās un atbild par savas darbības tiesiskumu.

Mūsdienu tiesību zinātnē šādu izņēmumu nepieciešamību atzīst galvenokārt trijos gadījumos:

1) attiecībā uz institūcijām, kas kontrolē citas pārvaldes iestādes, lai varētu efektīvi veikt šādu kontroli (piemēram, cilvēktiesību aizsardzības institūcijas);

2) attiecībā uz institūcijām, kuru kompetencē ir monetārā politika (valsts banka);

3) attiecībā uz institūcijām, kuras tiek izveidotas uz sabiedrības grupu reprezentācijas principiem (nevis uz politiskā vairākuma principa pamata) un kuru kompetencē ir noteiktu brīvību aizsardzība un interešu izlīdzināšana (sabiedriskās televīzijas padome, tarifu regulatori).

Latvijas Banka, Finanšu un kapitāla tirgus komisija, Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija ir valsts pārvaldes iestādes, kas izveidotas ar likumu un kuru kompetencei ir noteikta autonomija no Ministru kabineta.

Satversmes tiesa⁴ ir norādījusi, ka vēsturiska Satversmes 58.panta interpretācija norāda uz to, ka likumdevēja mērķis ir bijis izpildvaru padot Ministru kabinetam, nevis Valsts prezidentam. Līdz ar to Satversmes 58.pants nav jāinterpretē kā aizliegums izpildvaras iestādēm atrasties ārpus Ministru kabineta padotības. Satversmes tiesa ir secinājusi, ka autonomo iestāžu pastāvēšana nav pretrunā ar Satversmes 58.pantu.

Izvērtējot iepriekš minēto secināms, ka autonomo iestāžu statuss nav pretrunā ar Satversmi, tātad Satversmē var ielasīt to, ka iestādes ar šādu autonomo statusu ir no tiesiskā viedokļa pieļaujamas. Līdz ar to ir jānoskaidro, vai šādām iestādēm no Satversmes viedokļa ir pieļaujamas tiesības izdot ārējos normatīvos aktus, jo tas, ka Satversme pieļauj šādu iestāžu statusu,

⁴ Satversmes tiesas 2006.gada 16.oktobra spriedums lietā „Par Radio un televīzijas likuma 46. panta sestās, septītās, astotās un devītās daļas atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 58. un 91. pantam”, Latvijas Vēstnesis, 24.10.2006. nr.169

TMZino_260111_infozin; Informatīvais ziņojums par subjektiem, kam ir tiesības izdot ārējos normatīvos aktus

norāda uz šo iestāžu kā izpildvaras iestāžu statusu, bet jautājums par ārējo normatīvo aktu izdošanu ir jautājums par to, vai šādas iestādes, būdamas autonomas no Ministru kabineta, drīkst arī darboties to funkciju ietvaros, kas attiecas uz likumdošanu.

Kā minēts iepriekš, Ministru kabinets ir pastarpināti leģitimēts no vēlētājiem, tas dod Ministru kabinetam tiesības izdot ārējos normatīvos aktus. Ministru kabinets sastāv no politiskām amatpersonām, kas par savu darbību nes atbildību Saeimas priekšā. Līdz ar to vēlētājiem pastāv iespēja ietekmēt Ministru kabineta darbību, tai skaitā arī normatīvo aktu izdošanā. Autonomās iestādes vada ierēdņi. Ierēdņi nenes politisku atbildību par savu darbību, ierēdņi tiek iecelti amatā un pilda savus pienākumus neatkarīgi no politiskām izmaiņām un par savu darbību nes tiesisku atbildību. Līdz ar to šīs ierēdņu vadītās iestādes nesaņem ne tiešu, ne pastarpinātu leģitimitāti ārējo normatīvo aktu izdošanai. Bet leģitimitāte ir nepieciešama un neatņemama normatīvā akta pazīme, bez kuras tas tiesiskā valstī nevar pastāvēt. Tātad tieši attiecībā uz autonomo iestāžu likumdošanas funkcijām nav saskatāms, ka tās būtu leģitīmas.

Tomēr šīs funkcijas ir legālas, jo ir noteiktas ar likumu. Latvijas Banka izdod noteikumus, pamatojoties uz likumu „Par Latvijas Banku”, Finanšu un kapitāla tirgus komisija izdod normatīvos noteikumus, pamatojoties uz Finanšu un kapitāla tirgus komisijas likumu, Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijas tiesības izdot lēmumus ir noteiktas likumā „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem”. Tātad faktiski ir likumi, kas gan dod tiesības, gan arī uzliek pienākumu izdot ārējos normatīvos aktus. Tomēr ne visa tiesību sistēma norāda uz to, ka pastāv šāds vispāratzīts ārējo normatīvo aktu veids. Nedz Administratīvā procesa likumā, kas nosaka ārējo normatīvo aktu hierarhiju, nedz likumā “Par likumu un citu Saeimas, Valsts prezidenta un Ministru kabineta pieņemto aktu izsludināšanas, publicēšanas, spēkā stāšanās kārtību un spēkā esamību”, kur noteikta tiesību aktu publicēšanas un spēkā stāšanās kārtība, nav minēti autonomo iestāžu ārējie normatīvie akti.

Dažos likumos, piemēram, Pārapirošināšanas likuma 11.panta ceturtajā daļā likumdevējs ir devis tiešu deleģējumu Finanšu un kapitāla tirgus komisijai izdot normatīvos noteikumus. Tātad analizējot tiesību sistēmu, nevar viennozīmīgi pateikt, ka tiesību sistēma šādu ārējā normatīvā akta veidu atzītu, vienlaikus nevar arī noliegt, ka virknē likumu šāds ārējā normatīvā akta veids ir paredzēts.

Attiecīgajos likumos autonomo iestāžu tiesības un pienākums izdot ārējos normatīvos aktus ir ietverts aiz lietderības apsvērumiem. Latvijas Bankas, Finanšu un kapitāla tirgus komisijas un Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijas autonomais statuss ir nesaraucami saistīts ar šo iestāžu

tiesībām izdot ārējos normatīvos aktus. Šīs iestādes ir autonomas savās funkcijās no Ministru kabineta ne tikai izpildvaras funkciju veikšanā, bet arī tamdēļ, lai nepakļautos Ministru kabinetam likumdošanas funkciju veikšanā. Ja šādus normatīvos aktus neizdod, tad attiecīgā valsts pārvaldes nozare nevar funkcionēt. Līdz ar to šo ārējo normatīvo aktu lietderības jautājums nav apstrīdams.

Satversmē aprakstītā sistēma ir pārāk lakoniska, lai no tās droši varētu atvasināt autonomo iestāžu tiesības izdot ārējos normatīvos aktus. Tieslietu ministrija uzsver, ka ikvienu interpretāciju var apšaubīt, tas attiecas arī uz jebkādu Satversmes formālu vai materiālu interpretāciju. Tā kā autonomās iestādes pastāv, tās izdod un turpinās izdot ārējos normatīvos aktus, tad jautājums par šo iestāžu statusu un tiesībām izdot ārējos normatīvos aktus vairs ilgāk nevar tikt risināts interpretācijas ceļā. Ja tiek konceptuāli izlemts, ka valsts institucionālajā iekārtā ir nepieciešamas autonomās iestādes, pie tam ar tiesībām izdot ārējos normatīvos aktus, tad šāds lēmums ir jānostiprina Satversmē. Ikvienam pilsonim, arī tādām, kurš nepārzina tiesu praksi un neprot veikt sarežģītas tiesību normu interpretācijas, ir tiesības no Satversmes rakstītā teksta uzzināt, kāda ir valsts institūciju sistēma un kuras valsts iestādes drīkst izdot vispārsaistošus tiesību aktus. Līdz ar to Satversmē ir jāieraksta tās valsts pārvaldes jomas (nevis konkrētas iestādes), kuras neatrodas Ministru kabineta padotībā, kā arī kurās no šīm jomām iestādei ir tiesības izdot ārējos normatīvos aktus. Vienlaikus ir jāuzsver, ka tikmēr, kamēr Satversmē nav noteikts konkrēts autonomo valsts pārvaldes jomu loks, nebūtu pieļaujama jaunu autonomo iestāžu veidošana.

Secinājumi:

1. Satversme šobrīd neparedz ministriem tiesības izdot ārējos normatīvos aktus. Ministra noteikumu ieviešana Latvijas tiesību sistēmā šobrīd **nav iespējama, ja vien Satversmē netiek izdarīti grozījumi, kas ministriem šādas tiesības paredz.** Vienlaikus ir rūpīgi izvērtējama ministru noteikumu lietderība, jo procedūrā, kurā tiek izdoti ministra noteikumi, ir jāparedz juridiskā un fiskālās ietekmes ekspertīze, ko veic attiecīgi Tieslietu ministrija un Finanšu ministrija. Šādā gadījumā noteikumu sagatavošanas procedūra nav viegla un ātra. Bez tam pastāv virkne tiesisku problēmu ministriju kompetenču sadalījumā, tiesību normu kolīziju risināšanā, politiskās atbildības jautājumos. Ministriju sagatavotie tiesību aktu projekti no juridiskā viedokļa mēdz būt nekvalitatīvi, pēc izsludināšanas valsts sekretāru sanāksmē un pirms izskatīšanas Ministru kabineta sēdē tajos parasti tiek veiktas būtiskas

TMZino_260111_infozin; Informatīvais ziņojums par subjektiem, kam ir tiesības izdot ārējos normatīvos aktus

korekcijas. Ministriju spēja šobrīd nodrošināt sagatavotā tiesību aktu projekta juridisko kvalitāti ir problemātiska. Paredzami ieguvumi no ministru noteikumu ieviešanas ir mazāki nekā paredzamās problēmas, tomēr visi iespējamie aspekti šobrīd nav izanalizēti.

Ministru noteikumu ieviešana šābrīža Latvijas tiesību sistēmā kā prettiesiska ir vērtējama tādēļ, ka šādas ministru tiesības šobrīd neparedz ne Satversme, ne citi normatīvie akti. Taču ideja par ministra noteikumu ieviešanu nav vērtējama kā antikonstitucionāla un demokrātiskā valstī nepieļaujama, jo daudzās Eiropas valstīs ministriem ir dotas tiesības izdot ārējos normatīvos aktus. Līdz ar to ekspertu diskusijās varētu tikt konkretizētas gan jomas, kurās ministriem var tikt dotas šādas tiesības, gan ministru noteikumu sagatavošanas un apstiprināšanas procedūra, ja vien ideja par ministru noteikumu ieviešanu gūst ekspertu, sabiedrības un politisko piekrišanu.

Sākotnējā problēmas analīzē ir identificēti šādi diskutējamie jautājumi:

1.1. Tā kā pastāv vairāki iespējamie modeļi, cik plašā pilnvaru apjomā ministriem tiek dotas tiesības izdot ārējos normatīvos aktus, - jebkurā jautājumā, savas kompetences ietvaros, konkrētos jautājumos savas kompetences ietvaros, jebkurā jautājumā savas kompetences ietvaros, izņemot noteiktu jautājumu loku - tad iepriekš ir jāvērtē, kurš no šiem modeļiem ir pieņemams Latvijas tiesību sistēmai.

1.2. Ir jālemj jautājums, kādā līmenī - likumdevēja vai Ministru kabineta līmenī - tiek noteikta visām ministrijām kopēja procedūra, kādā tiek izdoti ministru noteikumi

1.3. Jāvienojas arī par procedūru, kādā ministra noteikumi tiek izstrādāti un saskaņoti. Ir jāsaprot, kāds ir Tieslietu ministrijas un Finanšu ministrijas atzinumu saistošais spēks.

1.4. Papildus minētajam būtu vēlams veikt mācības valsts pārvaldei un tiesām par jauno normatīvā akta veidu, kā arī plaši informēt sabiedrību.

Tā kā iepriekš minēto pasākumu īstenošanai (ja tiek panākts viennozīmīgs atbalsts ministra noteikumu ieviešanai) ir nepieciešams ievērojams laiks, tūlītēja ministra noteikumu ieviešana nav iespējama, lai pašreizējā situācijā valsts pārvaldē ātri atrastu risinājumu ministriju noslodzes mazināšanai un Ministru kabinetā skatāmo jautājumu loka sašaurināšanai:

a. Ir jāizdara grozījumi virknē likumu – Satversmē, Ministru kabineta iekārtas likumā, Satversmes tiesas likumā, Administratīvā procesa likumā, likumā „Par likumu un citu Saeimas, Valsts prezidenta, Ministru kabineta pieņemto tiesību aktu izsludināšanas, publicēšanas, spēkā stāšanās kārtību un spēkā esamību”, un vēl citos likumos, ietverot tajos norādes par jauno ārējā normatīvā akta veidu;

b. Ir jāveic apjomīgs darbs un pilnībā jāpārskata visi šobrīd spēkā esošajos likumos ietvertie deleģējumi Ministru kabinetam izdot noteikta satura Ministru kabineta noteikumus, un katrā konkrētā gadījumā ir jāizvērtē, vai šo deleģējumu var pārdeleģēt attiecīgās nozares ministram, vai nevar, pēc tam jāveic attiecīgi grozījumi likumā.

Izstrādājot šo informatīvo ziņojumu, Tieslietu ministrija ir identificējusi daudzus jautājumus, kas nav vērtējami vienīgi Tieslietu ministrijas kompetences ietvaros, jo tie plaši skar citu institūciju kompetenci. Tālāka ministra noteikumu idejas virzība nav iespējama bez plašas tiesību zinātņu ekspertu, tai skaitā ārvalstu ekspertu, diskusijas par nepieciešamību, iespējām un veidiem, kādā Latvijas tiesību sistēmā būtu ieviešami ministra noteikumi. Gadījumā, ja Ministru kabinets lemj par tālākas rīcības nepieciešamību šajā jautājumā: tālākai rīcībai ir nepieciešama konstitucionālo tiesību ekspertu diskusija par jauna ārējā normatīvā akta ieviešanas Latvijas tiesību sistēmā tiesisko pielaujamību un faktisko lietderību.

2. Ir nepieciešams atvieglot Ministru kabineta darbu no tādiem uzdevumiem, kuri Ministru kabineta kompetencei ir neraksturīgi: 1)specifiski tikai vienas nozares „tehniskie” jautājumi, 2)administratīvo aktu izdošana; 3)civiltiesisku līgumu slēgšana; 4) amatpersonu iecelšana vai pārcelšana amatā, u.c. Šādu jautājumu izlemšana Ministru kabineta līmenī noslogo Ministru kabineta darbu un neļauj pietiekamu uzmanību pievērst būtiskajiem jautājumiem. Ministra noteikumu ieviešana nav risinājums Ministru kabineta darba efektīvizēšanai. Ministra noteikumu ieviešanai ir konstitucionāla nozīme, nevis darba organizācijas nozīme. Lai ieviestu šādu jaunu ārējā normatīvā akta veidu, ir jābūt acīmredzamai konstitucionālai nepieciešamībai un acīmredzamiem konstitucionālās iekārtas ieguvumiem no šādas rīcības. Ministru kabineta darba efektīvizēšana ir veicama, caurskatot Ministru kabinetā skatāmo jautājumu loku un uzlabojot Ministru kabinetā izskatāmo tiesību aktu projektu un attīstības plānošanas dokumentu kvalitāti.

3. Autonomo iestāžu statuss nav pretrunā ar Satversmi, bet **autonomo iestāžu tiesības izdot ārējos normatīvos aktus ir apšaubāmas.** Katrā ziņā, lai atbildētu uz šo jautājumu, ir jāveic sarežģīta tiesību normu un principu interpretācija. Jebkurā gadījumā autonomo iestāžu tiesības izdot ārējos normatīvos aktus ne tikai Satversmē formālajā izpratnē, bet arī Satversmē materiālajā izpratnē nav ”ielasāmas” tik pārliecinoši, lai par to nevarētu rasties saprātīgas šaubas. Tā kā autonomās iestādes pastāv un

darbojas, tai skaitā izdod ārējos normatīvos aktus saskaņā ar likumu tad **jautājums par autonomo iestāžu tiesībām izdot ārējos normatīvos aktus ir atrisināms, ierakstot šādas tiesības Satversmē.** Tomēr šādas tiesības būtu jāpiešķir **vienīgi tām autonomajām iestādēm, kurām objektīvi nepieciešams** izdot trešajām personām vispārējos tiesību normu priekšrakstus.

Šobrīd Satversmē ir ierakstītas tikai tautas un Saeimas tiesības izdot ārējos normatīvos aktus. Faktiski ārējos normatīvos aktus izdod arī Ministru kabinets, pašvaldības un daļa no autonomajām iestādēm. Šobrīd ir secināms, ka Satversmes rakstītais teksts vairs nesakrīt ar faktisko, vispārēji atzīto valsts konstitucionālo iekārtu un konstitucionālo subjektu attiecībām. Likumu rakstītais teksts ir palaikam jāaktualizē atbilstoši pastāvošajai, nemitīgi mainīgajai tiesiskajai situācijai. Likumdevējam ir jāprecizē tiesību normas teksts atbilstoši sabiedrībā pastāvošajai tiesiskajai kārtībai. Ja faktiski pastāvošā konstitucionālā iekārta tiek vispārēji atzīta par tiesisku un nepieciešamu, tad faktiskā konstitucionālā kārtība ir jānostiprina rakstītajā Satversmes tekstā. Tas nozīmē, ka Satversmē ir jāveic grozījumi, precizējot izpildvaras institūciju iekārtu un ierakstot Satversmē subjektus, kam ir tiesības izdot ārējos normatīvos aktus.