

Likumprojekta “Grozījumi Ministru kabineta iekārtas likumā” anotācija

1. Kādēļ likums ir vajadzīgs

I

Ministru kabinets kā viens no valsts konstitucionāliem orgāniem īsteno izpildvaras politisko vadību un kopumā nes atbildību par valsts pārvaldes ilgtspējīgu attīstību, veicinot valsts ekonomisko izaugsmi un cilvēku labklājību (*sk. Satversmes tiesas 2006. gada 16. oktobra sprieduma lietā Nr. 2006-05-01 11.punktu*). Sekmīga Ministru kabineta darbība ir būtiskākais uzticēšanās kritērijs valstij un nepieciešams nosacījums demokrātiskas valsts iekārtas efektivitātei un Satversmē noteikto vērtību nostiprināšanai sabiedrībā.

Ministru kabineta darbības principi veido valdības rīcības un pilnvaru institucionālos pamatus. Pasaulē un Eiropā nav vienotas un universālas pieejas izpildvaras pārvaldības organizatoriskajā sistēmā. Katra valsts bauda rīcības brīvību tās pārvaldības modeļa izstrādē, kas atbilst tās konstitucionālajām tradīcijām, konkrētajā laikā risināmajiem pārvaldes uzdevumiem un valsts administratīvajai kapacitātei.

Latvijas valsts iekārtā kārtība, kādā valsts konstitucionālie orgāni īsteno savas funkcijas, ir noteikta Satversmē un likumos. Tāpat valsts konstitucionālo orgānu leģitīmas darbības pamatā ir no Satversmes izrietoši demokrātiskas valsts pamatprincipi.

Attiecībā uz valsts ikdienas pārvaldību būtiskas problēmas nav konstatējamās. Tomēr strauji mainīgās sociāli ekonomiskās un politiskās tendences norāda uz to, ka arvien biežāk parādās situācijas, kuras valdībai nepieciešams risināt ātri un efektīvi, proti, reformu pārvaldības ietvaros. Nereti šādas rīcības tiesiskais pamatojums nav noteikts likumā. Strauju reformu nepieciešamība valsts pārvaldē ir kļuvusi par politisko ikdienu, jo tas ir viens no instrumentiem, kā valsts pārvaldība var ātri un efektīvi pielāgoties izmaiņām sabiedrības vajadzību nodrošināšanā.

II

Saskaņā ar Ministru kabineta rezerves funkciju, kuras mērķis ir nodrošināt nepārtrauktu valsts rīcībspēju, arī gadījumos, kad likumdevējs kādu jautājumu nav apsvēris un tas nav noregulēts ar kompetenci, šādos gadījumos rīcības tiesības pienākas Ministru kabinetam. Respektīvi, Ministru kabinetam ir tiesības ātri un efektīvi atrisināt jaunu politiski nozīmīgu situāciju, kas vēl nav noregulēta likumdošanas ceļā. Tās mērķis ir nodrošināt valsts ilgtspējīgu attīstību Ministru kabineta apstiprinātās darbības ietvaros (*sk. Valsts prezidenta Egila Levita uzrunu*

Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes 7. starptautiskajā zinātniskajā konferencē “Tiesību zinātnes uzdevumi, nozīme un nākotne tiesību sistēmās”. <https://www.president.lv/lv/jaunums/valsts-prezidenta-egila-levita-uzruna-latvijas-universitates-juridiskas-fakultates-7-starptautiskaja-zinatniskaja-konference-tiesibu-zinatnes-uzdevumi-nozime-un-nakotne-tiesibu-sistemas>).

Latvijā ir novērojams politiskās un reformu kapacitātes deficīts. Nav pieļaujama situācija, kurā neviens no valsts konstitucionāliem orgāniem nav pilnvarots rīkoties kādas iepriekš neparedzētas situācijas risināšanā, lai savlaicīgi un efektīvi reaģētu uz aktuālo politikas nozares jautājumu. Ministru kabinetam kā izpildvaras vadītājam ir jāuzņemas iniciatīva un jārīkojas, ja kāds jautājums nav noregulēts ar likumu. Tradicionāli Latvijā valsts pārvaldes reformu nepieciešamības izvērtējums un to ieviešanas kompetence ir koncentrēta nozaru ministrijās. Tas ne vienmēr ir efektīvākais veids, kā reaģēt un aktuāliem sociāli ekonomiskiem jautājumiem (*sk. Valsts prezidenta Egila Levita uzrunu Ministru kabineta sēdē* <https://www.president.lv/lv/jaunums/valsts-prezidenta-egila-levita-uzruna-ministru-kabineta-sede>).

Ministru kabinets, kas ir atbildīgs par valsts izvirzītā politiskā kursa sekmīgu realizāciju, esošajā kapacitātē ne vienmēr spēj ātri un efektīvi reaģēt uz jaunu reformu ieviešanas nepieciešamību. Lai sekmīgi īstenotu izpildvaras pārvaldību un reaģētu uz straujām izmaiņām, piemēram, veselības, sociālajā, ekonomikas vai nacionālās drošības jomā, Ministru kabinetam būtu jānodrošina lielāka autonomija augsti kvalificētu profesionālu cilvēkresursu piesaistē.

III

Jaunākās tendences Eiropas valstu valsts pārvaldībā liecina, ka efektīvāka ir dažādu pārvaldes modeļu kombinēta ieviešana, kas vērsta uz optimālu izpildvaras resursu sadali, reaģējot uz aktuālajām sabiedrības vajadzībām. Būtiskākais akcents ir likts uz tradicionālo parlamentā uzticību guvušo valdības locekļu (ministru) politisko portfeli hierarhiskā sadalījuma papildināšanu ar jauniem pārvaldības risinājumiem, piesaistot konkrētas politikas nozares pārvaldībā augstas raudzes profesionāļus un savstarpējo sadarbību, balstot uz komunikāciju, administratīvās infrastruktūras un resursu koplietošanu, zināšanām un datu apmaiņu.

Eiropas un citu valstu vidū ir plaši pārstāvēti valdības modeļi, kurās darbojas valsts ministri vai ministri bez portfeļa. Ārpus Eiropas šāda prakse sekmīgi tiek īstenota Filipīnās, Singapūrā, Jaunzēlandē, Nepālā, Austrālijā un Izraēlā. Eiropas Savienības ietvaros var minēt tādas dalībvalstis, kurās valdības sastāvu papildina ministri bez portfeļa, īpašo uzdevumu ministri, kas darbojas premjerministra birojā, vai valsts sekretāri ar ministra pilnvarām, kā Igaunija, Dānija, Slovēnija, Vācija, Ungārija, Īrija, Malta, Norvēģija, Portugāle, Zviedrija u.c. Atkarībā no valsts konstitucionālās iekārtas, iespējams izšķirt vairākus valdībā darbošos valsts ministru vai ministru bez portfeļiem modeļus.

Likumprojekts piedāvā ieviest valsts ministra institūtu, kas varētu būtiski atvieglot valdības darbu, padarot to konstruktīvāku un efektīvāku konkrētu mērķu un uzdevumu sasniegšanā. Likumprojekta mērķis ir veicināt valdības darba

efektivitāti, neietekmējot Saeimas uzticību saņēmušo Ministru kabineta locekļu sastāvu. Likuma mērķis nav atjaunot valsts ministra institūtu, kāds tas bija ietverts spēku zaudējušā likuma "Par 1925. gada 1. aprīļa likuma "Ministru kabineta iekārta" atjaunošanu" 2. panta otrajā un trešajā daļā.

Valsts ministra institūta ieviešana varētu sekmēt lielāku stabilitāti Ministru kabineta darba organizēšanā, kas nebūtu tieši atkarīga no Saeimā pārstāvēto politisko spēku ietekmes. Tāpat tas ļautu Ministru kabinetam izvērtēt nepieciešamību iecelt atsevišķu valsts ministru un elastīgi pašam par to lemt, ja jānodrošina pienācīga izpildvaras horizontālā sadarbība vai efektīvi jāievieš Ministru kabineta noteiktās prioritātes.

Tāpēc likumprojektā piedāvāts Ministru kabineta iekārtas likuma VI nodaļu, kas regulē Ministru kabineta darbības atbalsta jautājumus, papildināt ar 23.¹ pantu, tādējādi nepārprotami norādot uz valsts ministra institūta lomu un vietu valdības sastāvā. Proti, valsts ministrs nav Ministru kabineta loceklis un tam nav pakļautas ministrijas.

IV

Valsts pārvaldes institucionālajā sistēmā nozares ministra portfelis un attiecīgi atsevišķas ministrijas izveides nepieciešamība tiek vērtēta no tā, cik strauji un būtiski pieaug konkrētas politikas nozares prioritātes. Šāds reformu process nereti ir smagnējs, un ne vienmēr ir politiski neitrāls.

Valsts ministra institūts ir instruments, kas nodrošinātu Ministru kabineta efektīvāku rīcībspēju strauji pieaugošu sabiedrības vajadzību kādā konkrētā politikas jomā gadījumā. Saeima ar savu balsojumu ir devusi Ministru prezidentam un viņa kabinetam mandātu rīkoties atbilstoši iesniegtajai valdības rīcības programmai. Tālākā darbība sekmīga valdības darba organizēšanā ir Ministru prezidenta atbildībā. Līdz ar to pēc Ministru prezidenta priekšlikuma Ministru kabinets var iecelt valsts ministrus kā politiskas amatpersonas specifisku noteiktu izpildvaras uzdevumu īstenošanai.

Likumprojektā piedāvātais valsts ministra institūts ir pietuvināts Vācijā esošajam tiesiskajam regulējumam, kas citastarp paredz uz federālās valdības pilnvaru laiku federālā kanclera birojā veidot valsts ministru amatus. Attiecīgais regulējums paredz Vācijas federālās valdības darbības atbalsta nodrošināšanai, pamatojoties uz federālā kanclera izteikto aicinājumu un vienošanos ar atbildīgo valdības ministru, tiesības iecelt valsts parlamentāro sekretāru valsts ministra amatā noteiktu uzdevumu izpildei (*Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre 8. pants*).

Nemot vērā atšķirības Vācijas un Latvijas tiesību sistēmā un valdības veidošanas pamatprincipos, likumprojekts paredz, ka valsts ministru iecel Ministru kabinets pēc Ministru prezidenta priekšlikuma uz Ministru kabineta pilnvaru laiku vai noteiktu termiņu. Tādējādi valsts ministra amata izveidošanas nepieciešamības izvērtējumā un attiecīgās amata kandidatūras apstiprināšanā ir iesaistīts Ministru kabinets, pieņemot koleģiālu lēmumu.

V

Valsts ministra amats ir vērsts uz augstas raudzes profesionāļu piesaisti, kas pārzina attiecīgo politikas jomu un kuriem ir redzējums par valdības dotā uzdevuma sekmīgu un efektīvu izpildi. Organizējot izpildvaras pārvaldību, Ministru prezidentam var būt dažādi motīvi jautājumā par valsts ministra amata izveidošanu. Tie var būt terminēti darba uzdevumi kāda politikas jautājuma koordinēšanā vai citi aktuāli politikas nozares jautājumi, kas pārsniedz ministriju likumā noteikto kompetenci vai kapacitāti. Piemēram, Vācijā patlaban federālās kancleres birojā ir valsts ministrs, kas vienlaikus ir federālās valdības koordinators birokrātijas mazināšanā un tiesiskuma uzlabošanā, kā arī federālo zemju savstarpējo attiecību koordinēšanā, valsts ministrs un federālās valdības pilnvarotais kultūras un mediju jautājumos, valsts ministrs un federālās valdības pilnvarotais imigrācijas, bēgļu un integrācijas jautājumos, valsts ministrs un federālās valdības pilnvarotais digitalizācijas jautājumos. Slovēnijas valdībā darbojas ministrs bez portfeļa, kas atbildīgs par Slovēnijas Republikas un slovēņu diasporas ārvalstīs sadarbību. Itālijā valdībā darbojas ministri bez portfeļa valdības un parlamenta sadarbības jautājumos, tehnoloģiskajās un digitālajās lietās, reģionālajās lietās un pašpārvaldē, jaunatnes politikā, vienlīdzīgu iespēju un ģimenes lietās. Zviedrijā premjerministra padotībā un birojā darbojas valsts ministrs Eiropas Savienības jautājumos.

Ministru kabineta uzticību guvušais valsts ministrs savus pienākumus veic saziņā ar Ministru prezidentu. Valsts ministra kompetencē nodota jautājuma vai Ministru kabineta uzdevuma īstenošanai ar Ministru prezidenta rīkojumu izveido valsts ministra biroju. Valsts ministra birojs ir Valsts kancelejas struktūrvienība.

Ministru prezidents valsts ministru atbrīvo no amata pēc savas iniciatīvas vai pēc valsts ministra paša vēlēšanās. Savukārt, ja valsts ministrs iecelts uz noteiktu termiņu Ministru kabineta dotā uzdevuma izpildei, valsts ministra pilnvaras izbeidzas ar attiecīgā termiņa notecējumu.

VI

Nemot vērā Satversmē nostiprinātās demokrātiskās leģitīmācijas prasības attiecībā uz tiesībām izdot ārējus normatīvus aktus (*sk. Satversmes tiesas 2020. gada 20. februāra sprieduma lietā Nr. 2019-09-03 23.punktū*) un to, ka valsts ministra iecelšana amatā neparedz Saeimas uzticības balsojumu, likumprojektā valsts ministriem nav piešķirtas balsstiesības Ministru kabineta sēdēs. Tā vietā valsts ministram paredzētas tiesības iesniegt jautājumu izskatīšanai Ministru kabinetā par savā kompetencē nodotajiem jautājumiem.

Plānots, ka likumprojektā paredzētais tiesiskais regulējums stājas spēkā ar 14. Saeimas sanākšanu. Tāpat likumprojektā paredzēts termiņš, līdz kuram Ministru kabinetam būtu jāsaprot un jāiesniedz Saeimai likumprojektus par grozījumiem citos likumos, kas nepieciešami valsts ministru darbības nodrošināšanai.

2. Kāda var būt likuma ietekme uz sabiedrības un tautsaimniecības attīstību

Likumprojekts dod iespēju Ministru kabinetam efektīvāk atsevišķu prioritāru uzdevumu politisko vadību, kā arī pilnveidot starpnozaru horizontālās politikas jautājumu risināšanu, paredzot par to politiski atbildīgu amatpersonu – valsts ministru.

Valsts ministru institūta ieviešana uzlabotu izpildvaras īstenošanu un veicinātu pienācīgu pārvaldību jomās, kuras līdz šim tikušas ne līdz galam efektīvi pārvaldītas.

3. Kāda var būt likuma ietekme uz valsts budžetu un pašvaldību budžetiem

Likumprojektam būs ietekme uz valsts budžetu, ja pēc tā spēkā stāšanās Ministru kabinets izmantos tajā paredzētās tiesības iecelt valsts ministru un viņa darbības atbalstam tiks veidots valsts ministra birojs. Likumprojekts nerada ietekmi uz pašvaldību budžetiem.

4. Kāda var būt likuma ietekme uz spēkā esošo tiesību normu sistēmu

Likumprojekts atbilst Latvijas Republikas tiesību sistēmai un Latvijas Republikas Satversmei.

Likumprojektā piedāvātajam valsts ministra institūtam līdzīgs institūts ir pastāvējis gan starpkaru periodā, gan arī pēc Satversmes darbības atjaunošanas.

Starpkaru periodā 1928. gada 12. aprīļa likuma “Ministriju iekārta. Vispārējie noteikumi” 3. pants paredzēja, ka ministrijās, kuru iekārtās tas paredzēts, pastāv ministru biedri. Atbilstoši likuma 14. pantam ministra biedrs pārzināja ministrijas atsevišķas nozares vai lietas un rīkojās šajos gadījumos ministra vietā saskaņā ar ministra norādījumiem. Savukārt 1925. gada 1. aprīļa likuma “Ministru kabineta iekārta” 2. pants deva iespēju Ministru kabineta sastāvā kā pilntiesīgu kabineta locekli iekļaut vienu ministra biedru.

Savukārt pēc Satversmes darbības atjaunošanas 1993. gada 15. jūlijā pieņemtā likuma “Par 1925. gada 1. aprīļa likuma “Ministru kabineta iekārta” atjaunošanu” 2. pants paredzēja, ka Ministru prezidents saziņā ar atbildīgo ministru var iecelt valsts ministru attiecīgās ministrijas kompetencē ietilpstošās nozares vadīšanai. Valsts ministrs savu nozari ministrijā vada patstāvīgi, bet saziņā ar ministru.

No šā institūta atteicās, pieņemot spēkā esošo 2008. gada 15. maija Ministru kabineta iekārtas likumu.

5. Kādām Latvijas starptautiskajām saistībām atbilst likumprojekts

Likumprojekts atbilst Latvijas starptautiskajām saistībām.

6. Kādas konsultācijas notikušas, sagatavojot likumprojektu

Likumprojekta izstrādes gaitā valsts ministra institūta ieviešana pārrunāta ar ministru prezidentu un atsevišķiem ministriem, kā arī ar politisko partiju pārstāvjiem. Likumprojekta ideja un iespējamie risinājumi apspriesti, tiekoties ar Saeimas priekšsēdētāju un Saeimā pārstāvēto frakciju priekšsēdētājiem 2021. gada 1. oktobrī.

7. Kā tiks nodrošināta likuma izpilde

Ja Ministru kabinets izmantos likumā paredzēto iespēju iecelt valsts ministru, attiecīgā amatpersona īstenos sev piešķirto kompetenci un tās atbalstam tiks veidots valsts ministra birojs. Tāpat valsts ministram atbalstam var tikt noteiktas atsevišķas ministriju struktūrvienības un piešķirtas nepieciešamās rīkojuma tiesības.

Pēc likuma pieņemšanas būs nepieciešami citu likumu grozījumi, lai paredzētu valsts ministra institūta darbībai vajadzīgo regulējumu, piemēram, grozījumi likumā "Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā" un Valsts un pašvaldību amatpersonu un darbinieku atlīdzības likumā. Tāpat varētu būt nepieciešami grozījumi Valsts pārvaldes iekārtas likumā.

Valsts ministra institūta ieviešanas gadījumā Saeimas kārtības rullī būtu apsveramas tam piešķiramās tiesības Saeimas un tās komisiju darbā.

Valsts prezidents



Egils Levits