**Informatīvais ziņojums**

**"Faktiskā situācija un risinājumi normatīvo aktu skaita samazināšanai"**

Informatīvais ziņojums izstrādāts, pamatojoties uz Ministru kabineta 2017. gada 20. jūnija protokola Nr. 31 38. § (TA-353) 2. punktu, kas paredz Tieslietu ministrijai uzdevumu sadarbībā ar Valsts kanceleju un Zemkopības ministriju iesniegt izskatīšanai Ministru kabinetā informatīvo ziņojumu par faktisko situāciju normatīvo aktu skaita samazināšanā un ieteikumus iespējamajiem risinājumiem to turpmākai samazināšanai.

1. **Faktiskā situācija normatīvo aktu skaita samazināšanā**

Pieaugot normatīvo aktu skaitam, paaugstinājās arī normatīvo aktu grozījumu skaits, kas aizvien vairāk apgrūtināja normatīvo aktu piemērošanu un mazināja iespēju veidot stabilu tiesu praksi.

Ievērojot minēto, uzmanība tika pievērsta normatīvisma mazināšanai, kas aizsakās ar Valsts prezidenta un tieslietu ministra 2012. gada 12. decembrī izdoto rīkojumu Nr. 7 "Par priekšlikumu izstrādi likumu grozījumu skaita un apjoma samazināšanai" un uz tā pamata ierosinātajām iniciatīvām.

* 1. **Statistikas dati**

**Pieņemto normatīvo aktu skaits**

**Pieņemto likumu un to grozījumu skaits**

**Pieņemto Ministru kabineta noteikumu un to grozījumu skaits**

Šie statistikas dati par normatīvo aktu jaunrades tendencēm liecina par to, ka normatīvisma plūdi pārsvarā nav saistīti ar Eiropas Savienības prasību izpildi, bet gan ar politisko situāciju valstī un nacionālajām paražām normatīvo aktu sagatavošanā, jo rekordliels normatīvo aktu skaits tika pieņemts 2009. gadā krīzes laikā, kā arī 2013. gadā saistībā ar nacionālo normatīvo aktu pielāgošanu *euro* ieviešanai. Kaut arī 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 %.

No minētā secināms, 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.

* 1. **Īstenotie pasākumi**

**Politiski atbalstītie pasākumi**

1. Ministru kabineta 2014. gada 26. augusta sēdē tika izskatīts Tieslietu ministrijas izstrādātais informatīvais ziņojums "Priekšlikumi ārējo normatīvo aktu grozījumu skaita samazināšanai", pieņemot virkni lēmumu, kas saistīti ar normatīvo aktu jaunrades procesu. Atbalstot šo informatīvo ziņojumu, Ministru kabinets protokollēmumā noteica arī principus, kuri ministrijām jāņem vērā, izstrādājot normatīvo aktu projektus.[[1]](#footnote-1) Tomēr, atskatoties uz minētajā Ministru kabineta sēdes protokollēmumā atspoguļotajiem lēmumiem, secināms, ka virkne lēmumu palika neīstenoti politiskā atbalsta trūkuma dēļ (piemēram, protokollēmuma 4., 5., 6., 8. un 9. punktā minētie uzdevumi).
2. Ministru kabineta 2017. gada 20. jūnija sēdē tika izskatīts Tieslietu ministrijas izstrādātais konceptuālais ziņojums "Ministra noteikumu institūta ieviešanas izvērtējums"[[2]](#footnote-2), kurā secināts, ka tiesību normu izdevēja maiņa, piešķirot ministriem tiesības izdot ārējos normatīvos aktus, pati par sevi nesamazinās normatīvā regulējuma apjomu un arī nenodrošinās tā kvalitāti. Līdz ar to tika secināts, ka ministra noteikumu institūta ieviešana nav vērtējama kā risinājums normatīvo aktu skaita samazināšanai vai kvalitātes uzlabošanai.
3. Ar Ministru kabineta 2013. gada 4. decembra rīkojumu Nr. 591 "Par kopējām valsts pārvaldē auditējamām prioritātēm 2014. gadā" kā 2014. gada auditējamā prioritāte tika izvirzīta likumu un Ministru kabineta noteikumu izstrādes un virzības iekšējās kontroles sistēmas darbības novērtēšana.

Rezultātā Finanšu ministrija izstrādāja Ziņojumu par kopējās valsts pārvaldē 2014. gadā auditējamās prioritātes rezultātiem[[3]](#footnote-3), kurā tika sniegti ieteikumi normatīvo aktu kvalitātes un efektivitātes paaugstināšanai, piemēram:

* izvērtēt iespēju pirms deleģējuma ietveršanas normatīvā akta projektā sagatavot vismaz normatīvā akta projekta satura rādītāju ar galvenajām tēzēm;
* uzlabot informācijas apmaiņu un komunikāciju resora ietvaros, īpaši atgriezenisko saiti;
* ieviest tipveida normatīva akta projekta kvalitātes pārbaudes lapas, kurās ietverti normatīvā akta projekta kvalitātes kritēriji.

**Metodoloģiskie, izglītojošie un citi atbalsta pasākumi**

1. Valsts kancelejā izstrādāta Tiesību aktu izstrādes ceļveža vietne[[4]](#footnote-4), kurā tiesību aktu izstrādātājiem vienkopus ir pieejama tiesību aktu jaunradei noderīga metodoloģiskā informācija, piemēram:
* Normatīvo aktu projektu izstrādes rokasgrāmata;
* citi metodoloģiskie materiāli (piemēram, Tiesību akta projekta ietekmes sākotnējās izvērtēšanas rokasgrāmata, Konkurences novērtēšanas vadlīnijas valsts un pašvaldību lēmumu pieņēmējiem u. tml.);
* dokumentu sagataves (paraugi);
* normatīvā akta projekta atbilstības pārbaudes tests, kuru var izmantot projektu kvalitātes pašpārbaudes veikšanai;
* Valsts iestāžu juridisko dienestu vadītāju sanāksmju darba kārtības un protokoli;
* informācija par aktualitātēm normatīvo aktu izstrādē (piemēram, semināriem, izmaiņām normatīvajos aktos normatīvo aktu izstrādes jomā u. tml.).

Informācija Tiesību aktu izstrādes ceļveža vietnē tiek regulāri aktualizēta un papildināta, tai skaitā ir ieviesta iespēja uzdot jautājumu par tiesību aktu izstrādi un saņemt ātru atbildi no Valsts kancelejas Juridiskā departamenta, kā arī nodrošināta kontaktinformācija amatpersonām, ar kurām var konsultēties normatīvo aktu izstrādes metodoloģijas jautājumos.

1. 2015. gadā Valsts kancelejā tika veikts normatīvo aktu aktualitātes izvērtējums un sniegti priekšlikumi nozares ministrijām par normatīvo aktu aktualizēšanu vai atzīšanu par spēku zaudējušiem.
2. Valsts administrācijas skolā tika organizēts mācību kurss "Ārējo tiesību aktu projektu izstrādes pamatprincipi".
3. Ik gadu norisinās Tieslietu ministrijas organizēti mācību semināri ministriju un to padotība esošo iestāžu darbiniekiem par normatīvo aktu projektu izstrādi.
4. Lai nodrošinātu efektīvāku valsts pārvaldes tiesību aktu projektu izstrādes, saskaņošanas un kontroles procesu, kā arī Ministru kabineta lēmumu pieņemšanas un sēžu vadības procesu, Valsts kanceleja uzsākusi darbu pie Vienotā tiesību aktu projektu izstrādes un saskaņošanas portāla (turpmāk – TAP portāls) izveides, ko plānots pabeigt līdz 2020. gada beigām.

TAP portāla izstrāde izriet no Valdības rīcības plānā Deklarācijas par Māra Kučinska vadītā Ministru kabineta iecerēto darbību īstenošanai dotā uzdevuma, kā arī Informācijas sabiedrības attīstības pamatnostādnēm 2014.-2020. gadam.

TAP portāls nodrošinās Ministru kabineta līmeņa tiesību aktu, politikas plānošanas un informatīvo dokumentu kopdarbības izstrādes vidi, kurā veic dokumentu projektu izstrādi, publicēšanu apspriešanai un atzinumu sniegšanai, tādejādi nodrošinot informācijas pieejamību par projektu izstrādes gaitu no idejas līdz attiecīga lēmuma pieņemšanai (informācijas tālāknodošanu oficiālai publikācijai un dokumentu apmaiņu ar Saeimu).

TAP portālam gan nebūs tiešas ietekmes uz normatīvo aktu skaita samazināšanu, bet tā ieviešana vienkāršos tiesību aktu projektu izstrādi, izstrādē esošo tiesību aktu projektu aprite būs viegli pārskatāma, projekta izstrādātājam nebūs jāvelta tik daudz laika tehniskām darbībām, tā vietā varēs veltīt laiku tiesību aktu projekta saturam un kvalitātei, tiks veicinātas arī sabiedrības līdzdalības iespējas tiesību aktu projektu izstrādē.

1. Tika ieviesta iespēja sagatavot apvienotas anotācijas Ministru kabineta tiesību aktu projektiem, ja saistībā ar projektu nepieciešams izdarīt grozījumus arī citos hierarhiski tāda paša līmeņa tiesību aktos un šiem grozījumiem ir vienāds pamatojums:
* pieņemti Ministru kabineta 2016. gada 22. novembra noteikumi Nr. 735 "Grozījumi Ministru kabineta 2009. gada 7. aprīļa noteikumos Nr. 300 "Ministru kabineta kārtības rullis"";
* pieņemti Ministru kabineta 2017. gada 20. jūnija noteikumi Nr. 4 "Grozījumi Ministru kabineta 2009. gada 15. decembra instrukcijā Nr. 19 "Tiesību akta projekta sākotnējās ietekmes izvērtēšanas kārtība"".
1. Regulāri tiek rīkotas Valsts iestāžu juridisko dienestu vadītāju sanāksmes, kurās tiek apspriestas valsts pārvaldes institūciju juridisko dienestu izvirzītās problēmas tiesību aktu projektu sagatavošanā un tiesību normu piemērošanā, lai rastu vienotu risinājumu.
2. Valsts kancelejā notiek regulāra sadarbība ar nozaru ministrijām normatīvā regulējuma samazināšanai un sakārtošanai, piemēram, sniegti priekšlikumi:
* apkopot grozījumus vienā aktā, ja tiek virzīti divi vai vairāki grozījumi vienā un tajā pašā normatīvajā aktā;
* neizteikt pilnvarojošo normu jaunā redakcijā bez vajadzības;
* tehniskus grozījumus veikt vienlaikus ar grozījumiem pēc būtības;
* vispārināt atsauču veidošanu uz konkrētiem normatīvajiem aktiem;
* pēc grozījumu Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodeksā projektu izskatīšanas Ministru kabinetā tos apkopot vienā likumprojektā un nosūtīt Saeimai trīs reizes gadā – katrā Saeimas kārtējā sesijā vienu reizi.
	1. **Pasākumi, kas nav guvuši atbalstu**
1. Atbilstoši Ministru kabineta 2014. gada 26. augusta sēdes protokola Nr. 45 45. § 6. punktā dotajam uzdevumam Valsts kanceleja sagatavoja sarakstu ar atbildīgo ministriju un iestāžu kompetences sadalījumu par likumiem. Šo sarakstu bija paredzēts izstrādāt ar mērķi noteikt katram likumam atbildīgo ministriju, kas pārzina attiecīgo likumu un nepieciešamības gadījumā koordinē grozījumu izstrādi tajā, tādējādi samazinot neprognozējamu un nepamatotu grozījumu risku. Valsts kancelejas sagatavotais saraksts ar kompetences sadalījumu par likumiem tika izskatīts Valsts sekretāru sanāksmē 2016. gada 10. martā, kur neizdevās panākt vienošanos par atbildīgajām ministrijām vairākiem likumiem, kā rezultātā saraksta apstiprināšana netika atbalstīta.[[5]](#footnote-5)
2. Atbilstoši Ministru kabineta 2014. gada 26. augusta sēdes protokola Nr. 45 45. § 8. punktam Tieslietu ministrija sagatavoja  grozījumus Ministru kabineta 2009. gada 3. februāra noteikumos Nr. 108 "Normatīvo aktu projektu sagatavošanas noteikumi", lai paredzētu iespēju vienā normatīvajā aktā ietvert grozījumus vairākos normatīvajos aktos. Tomēr saskaņošanas procesā šie grozījumi neguva Saeimas Juridiskā biroja un politisko atbalstu, kā rezultāta uzdevums tika atzīts par aktualitāti zaudējušu.
3. Atbilstoši Ministru kabineta 2014. gada 26. augusta sēdes protokola Nr. 45 45. § 9. punktam Tieslietu ministrija sagatavoja grozījumus Oficiālo publikāciju un tiesiskās informācijas likumā ar mērķi pārtraukt praksi izdot no jauna Ministru kabineta noteikumus, ja pilnvarojums likumā ir izteikts jaunā redakcijā, bet pēc būtības ir saglabājies. Tomēr saskaņošanas procesā šie grozījumi neguva Saeimas Juridiskā biroja un politisko atbalstu, kā rezultāta uzdevums tika atzīts par aktualitāti zaudējušu.
4. **Ieteikumi normatīvisma turpmākai samazināšanai**

Aplūkojot spēkā esošo tiesisko regulējumu normatīvo aktu projektu sagatavošanas jomā, secināms, ka priekšnosacījumi koordinētam un kvalitatīvam normatīvo aktu jaunrades procesam ir radīti – ir pietiekami skaidri noteikts funkciju un kompetenču sadalījums starp valsts varas orgāniem un ministrijām, ir noteiktas skaidras procedūras normatīvo aktu projektu nepieciešamības izvērtēšanai, saskaņošanai un sabiedrības līdzdalības nodrošināšanai, kā arī tiesību aktu projektu ietekmes sākotnējai izvērtēšanai.  Tomēr šīs kompetences un procedūras nereti netiek ievērotas vai tiek ievērotas formāli. Turklāt publiski ir pieejama virkne metodoloģisko materiālu un citu palīgresursu normatīvo aktu jaunrades jomā, kas veido pietiekamu metodoloģisko bāzi normatīvisma mazināšanai. Tādējādi Tieslietu ministrijas ieskatā normatīvisma problēmas cēlonis drīzāk meklējams tiesību normu piemērošanā un normatīvo aktu izstrādes paražās, nevis tiesiskā regulējuma nepilnībās vai metodoloģiskās palīdzības trūkumā.

No visa iepriekš minētā ir skaidri redzams, cik svarīga ir normatīvo aktu jaunrades procesā iesaistītā personāla kvalifikācija. Tādējādi ieguldījums normatīvo aktu jaunrades procesā iesaistīto cilvēkresursu kvalifikācijas paaugstināšanā ir būtisks priekšnosacījums normatīvisma mazināšanai. Turklāt, rūpējoties par normatīvo aktu jaunrades procesā iesaistīto cilvēkresursu kvalifikāciju, būtu ne vien jāveicina zināšanu un prasmju uzkrāšana. Tikpat svarīgi ir arī veicināt ikvienas normatīvo aktu jaunrades procesā iesaistītās personas tiesisko apziņu un atbildības sajūtu par sava darba kvalitāti.

Tomēr tiesiskās apziņas celšana ir svarīga ne tikai valsts institūciju ierēdņu un darbinieku vidū, bet arī sabiedrībā kopumā, ko pakāpeniski iespējams panākt ar ilgtermiņa stabilu politiku, kas balstās uz sadarbību un dialogu starp valsts varas institūcijām un sabiedrību. Kā uzsvēra profesors Jānis Stradiņš, tiesiskā nihilisma pārvarēšana ir trīspusējs dialogs – starp varu, tiesu, sabiedrību, arī ar masu mediju starpniecību; jo intensīvāks būs šis dialogs, jo augstāka kļūs sabiedrības juridiskā kultūra.[[6]](#footnote-6)

Sabiedrības tiesiskās apziņas celšanā svarīga loma ir arī vispārējās izglītības programmu saturam, no mazotnes stiprinot izpratni par indivīda lomu valsts un tiesiskās vides veidošanā. Tādēļ būtu lietderīgi pievērst uzmanību arī vispārējās izglītības programmu standartos ietvertajām prasībām.

Pastāvošā normatīvo aktu jaunrade liecina, ka joprojām ir vērojama tendence veidot ļoti detalizētu regulējumu, kura piemērošanā neizbēgami atklājas neapzināti robi. Tādēļ normatīvo aktu jaunradē mērķtiecīgi būtu jāveicina vispārīgāka regulējuma izstrāde detalizēta regulējuma vietā.

Netiešu, bet būtisku lomu normatīvisma mazināšanā spēlē arī tiesībsargājošo un izpildvaras iestāžu (tai skaitā kontrolējošo iestāžu) spēja piemērot regulējumu, izpratne par tiesību avotiem un to piemērošanas principiem. Tādēļ ieguldījums arī tiesībsargājošo un izpildvaras iestāžu (tai skaitā kontrolējošo iestāžu) cilvēkresursu kvalifikācijas paaugstināšanā ir vērā ņemams priekšnosacījums normatīvisma mazināšanai.

Lai mazinātu normatīvismu, ir ieteicams izvairīties no:

* regulējuma sadrumstalošanas par vienu un to pašu jautājumu starp vairākiem viena līmeņa normatīvajiem aktiem;
* pārliekas detalizācijas regulējumā, tā vietā cenšoties veidot regulējumu pēc iespējas vispārīgāku un tādējādi visaptverošāku;
* pārāk biežiem grozījumiem (viena un tā paša normatīvā akta grozīšanas vairākas reizes gadā).

Vienlaikus ir rūpīgi jāvērtē normatīvā akta (tai skaitā grozījumu) nepieciešamība, kā to paredz Ministru kabineta 2009. gada 15. decembra instrukcijas Nr. 19 "Tiesību akta projekta sākotnējās ietekmes izvērtēšanas kārtība" 4.1. apakšpunkts, proti, jāvērtē:

* vai pastāv problēma;
* vai ar normatīvo aktu šo problēmu ir iespējams atrisināt;
* vai problēmu ir iespējams atrisināt citādi (neizstrādājot normatīvo aktu);
* vai normatīvā akta izstrāde ir efektīvākais risinājums;
* vai prasības un izmaksas ir samērīgas ar ieguvumiem.

Šo izvērtējumu ieteicams atspoguļot normatīvā akta projekta anotācijā, lai saskaņošanas procesā iesaistītajām institūcijām būtu iespēja pārliecināties, ka izvērtējums par regulējuma nepieciešamību ir veikts.

Kā minēts, kvalitatīvam tiesību normu jaunrades procesam nav pietiekami tikai apzināt problēmu un atrast tai risinājumu – pirms jaunu tiesību normu pieņemšanas ir jāpārliecinās, ka atrastais risinājums ir visefektīvākais un vienlaikus arī vissaudzējošākais pret indivīdu tiesībām un brīvībām. Šāda izvērtējuma veikšana aizņem noteiktu laiku. Tādējādi kvalitatīvs normatīvo aktu jaunrades process pēc būtības nevar būt ātrs. Tādēļ ieteicams samazināt steidzamības kārtā virzāmo normatīvo aktu projektu skaitu.

Papildus ieteicams izvairīties no tādu jautājumu noregulēšanas ārējos normatīvajos aktos, kurus var regulēt iekšējā normatīvajā aktā (piemēram, iestādes vai konsultatīvās institūcijas iekšējās darbības procedūras) vai metodiskajos materiālos (piemēram, veidlapu paraugus, rekomendācijas dokumentu sagatavošanai u. tml. tehniskas dabas jautājumus).

Visbeidzot, normatīvisma mazināšanas nolūkā ir jāpievērš nopietna uzmanība sabiedrības līdzdalības nodrošināšanai normatīvā akta projekta izstrādes procesā. Sabiedrības līdzdalībai normatīvo aktu izstrādē ir būtiska nozīme normatīvo aktu kvalitātes nodrošināšanā, jo tā:

* palīdz pārliecināties, ka adresātiem regulējums būs saprotams;
* palīdz izvērtēt regulējuma efektivitāti, samērīgumu, iespējamās alternatīvas;
* palīdz atklāt regulējuma "blaknes";
* nodrošina iespēju līdzdarboties valsts pārvaldē;
* mazina plaisu starp valsts varu un sabiedrību.

Tādēļ sabiedrības līdzdalības nodrošināšanai normatīvo aktu izstrādes procesā nevajadzētu pieiet formāli, aprobežojoties ar informācijas par sabiedrības līdzdalības iespējām publicēšanu iestādes mājaslapā. Sabiedrības līdzdalības veicināšanai ieteicams rīkoties proaktīvi, meklējot efektīvākos veidus, kā informēt sabiedrību (īpaši – to sabiedrības daļu, kuru normatīvā akta projekts ietekmē vai var ietekmēt) par projekta izstrādi un noskaidrot sabiedrības viedokli par iespējamiem efektīvākiem risinājumiem konstatētajai problēmai.

Tieslietu ministrs Dzintars Rasnačs

Iesniedzējs:

tieslietu ministrs Dzintars Rasnačs

Baumane 67036976

Margarita.Baumane@tm.gov.lv

1. Skat. Ministru kabineta 2014. gada 26. augusta sēdes protokola Nr. 45 45. §. [↑](#footnote-ref-1)
2. Skat. Ministru kabineta 2017. gada 20. jūnija sēdes protokola Nr. 31 38. §. [↑](#footnote-ref-2)
3. Iesniegts Valsts kancelejā ar 2014. gada 15. decembra vēstuli Nr. 15-VK/7169. [↑](#footnote-ref-3)
4. <https://tai.mk.gov.lv/> [↑](#footnote-ref-4)
5. Skat. Valsts sekretāru 2016. gada 10. marta sanāksmes protokola Nr. 10 31. §. [↑](#footnote-ref-5)
6. prof. Jānis Stradiņš, "Juristi un tiesiskā apziņa mūsu sabiedrībā", Jurista vārds, https://www.vestnesis.lv/ta/id/276 [↑](#footnote-ref-6)