

## **Ekspertu grupas pārvaldības pilnveidei priekšlikumi (IV)**

Valsts prezidents Andris Bērziņš 2012.gada 6.jūnijā izveidoja ekspertu grupu, kuras uzdevums ir izvērtēt situāciju un sniegt priekšlikumus Latvijas publiskās varas pilnveidošanai valsts un vietējā līmenī.

Par Ekspertu grupas pārvaldības pilnveidei (turpmāk – ekspertu grupa) locekļiem apstiprināti *Dr.sc.pol.* Daina Bāra, *Dr.sc.pol.* Valts Kalniņš, *Dr.iur.* Jānis Pleps un *Dr.oec.* Inga Vilka.

Ekspertu grupa izvērtē publiskās varas īstenošanu valsts un vietējā līmenī un sniedz ieteikumus dažādu jomu pilnveidošanai. Ekspertu grupa par neapstrīdamu analīzes pamatkritēriju atzīst faktu, ka Latvijas Republika ir neatkarīga demokrātiska republika, kas balstās uz demokrātiskas tiesiskas valsts, sociāli atbildīgas valsts un nacionālas valsts principiem. Tāpat ekspertu grupa savus priekšlikumus formulē, pamatojoties uz to, ka Latvijas Republika ir parlamentāra republika un pilntiesīga Eiropas Savienības dalībvalsts.

Ekspertu grupa savus ieteikumus izsaka vairākos viedokļos, kas veltīti atsevišķu publiskās varas jomu pilnveidošanai. Pirmajā ziņojumā, kas publicēts 2013.gada 8.februārī, ekspertu grupa analizējusi pašvaldību sistēmas pilnveidošanas iespējas. Otrais ziņojums par Ministru kabineta darba pilnveidošanas iespējām publicēts 2013.gada 13.septembrī. Savukārt trešais ziņojums par politisko partiju sistēmas pilnveidošanu publicēts 2014.gada 26.novembrī.

Šis ziņojums veltīts Latvijas tiesiskajā sistēmā labi zināmajai t.s. patstāvīgo iestāžu problēmai, proti, izpildvaras īstenošanai atsevišķās jomās, kurās izpildvaras īstenošanas ir institūcijas, kas nav padotas Ministru kabinetam. Ziņojuma mērķis ir analizēt attiecīgo institūciju darbības normatīvo ietvaru un praksi. Ziņojuma tapšanas laikā ekspertu grupa tikusies ar institūciju vadību un valsts pārvaldes jautājumu ekspertiem. Ekspertu grupa aplūkojusi patstāvīgo iestāžu izveidošanas priekšnosacījumus, to darbības organizācijas pamatprincipus, kā arī iespējas pilnveidot pārvaldību šajā izpildvaras jomā.

### **Patstāvīgo iestāžu darbības pilnveidošanas iespējas**

I. Ievads

II. Patstāvīgo iestāžu problēma

III. Patstāvīgo iestāžu darbības pilnveidošana:

1. Patstāvīgo iestāžu veidošana
2. Patstāvīgo iestāžu nostiprināšana Satversmē
3. Patstāvīgo iestāžu vadītāju apstiprināšana amatā un atcelšana no amata
4. Patstāvīgo iestāžu darbības kontrole
5. Patstāvīgo iestāžu tiesības izdot ārējos normatīvos tiesību aktus

IV. Priekšlikumi problēmu risinājumiem un iespējamām diskusijām

## I. Ievads

Valsts varas dalīšanas teorija balstās uz atziņu, ka visas valsts funkcijas iespējams iedalīt trijās grupās: likumdošanā, izpildvaras darbībā un tiesas spriešanā. Satversmes tiesa lietā Nr.2006-05-01 “Par Radio un televīzijas likuma 46.panta sestās, septītās, astotās un devītās daļas atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 58. un 91.pantam” norādījusi, ka attiecīgo darbību veikšanai valstī tiek izveidotas atsevišķas institūcijas, kuras ir savstarpēji neatkarīgas un cita citu kontrolē un līdzsvaro. Satversmes tiesa savā praksē arī norādījusi uz valsts varas dalīšanas mērķi – novērst varas uzurpācijas tendences un sekmēt varas mērenību.

Satversmes tiesa lietā Nr.2006-05-01 atzinusi, ka izpildvaras darbība ir tā valsts darbība, kas nav ne likumdošana, ne tiesas spriešana. Likumdošanu Satversmes tiesa lietā Nr.2005-12-0103 “Par Ministru kabineta 2005.gada 11.janvāra noteikumu Nr.17 “Grozījumi likumā “Par nekustamā īpašuma piespiedu atsavināšanu valsts vai sabiedriskajām vajadzībām”” un 2005.gada 9.jūnija likuma “Grozījumi likumā “Par nekustamā īpašuma piespiedu atsavināšanu valsts vai sabiedriskajām vajadzībām”” atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. un 105.pantam” definējusi kā likumu pieņemšanu, proti, tiesības kādu jautājumu noregulēt ar likumu. Savukārt tiesas spriešana, kā Satversmes tiesa norādījusi lietā Nr.2005-18-01 “Par Civilprocesa likuma 449.panta ceturtajā daļā ietvertās normas vārdu ”un trešajā daļā” un Zemesgrāmatu likuma 98.panta piezīmes atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 92.pantam”, ir strīda izšķiršana kontradiktorkā procesā (*principle of adversiality*) starp diviem vai vairākiem dalībniekiem, pamatojoties uz tiesību normām.

Satversmes tiesa likumdošanas darbībā ietver tikai Saeimas un Latvijas pilsoņu kopuma kompetenci pieņemt likumus. Kā izriet no Satversmes tiesas secinājumiem lietā Nr.2007-04-03 “Par Ministru kabineta 2002.gada 23.aprīļa noteikumu Nr.165 “Apdrošināšanas periodu pierādīšanas, aprēķināšanas un uzskaites kārtība” 2.punkta vārdu un skaitļu “(bet ne agrāk kā no dienas, kad persona sasniegusi 15 gadu vecumu, izņemot šo noteikumu 40.punktā norādīto gadījumu)” atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 64., 91. un 109.pantam”, gan Ministru kabineta noteikumu, gan arī citu, uz atsevišķa likumdevēja deleģējuma pamata izdodamo ārējo normatīvo aktu pieņemšana ir izpildvaras darbība. Savukārt par tiesas spriešanas funkciju jāatzīst tikai tāda lietu izskatīšana tiesā, kurā tiek ievērots kontradiktorkais princips, proti, procesā jāpiedalās vismaz divām pusēm ar pretējām interesēm, bet gala lēmums jāpieņem neatkarīgam arbitram – tiesai. Pārējos gadījumos tiesu iestādes īsteno izpildvaras funkcijas, kas ar likumu nodotas to kompetencē.

Likumdošanas un tiesas spriešanas definīcijas ietekmē izpildvaras darbības definīciju. Ja likumdošana un tiesas spriešana tiek definēta šauri, izpildvaras funkciju apjoms automātiski pieaug.

Valsts pārvaldes iekārtas likuma 6.pantā ir ietverts valsts pārvaldes vienotības princips. Atbilstoši tam valsts pārvalde ir organizēta vienotā hierarhiskā sistēmā. Neviena valsts pārvaldes iestāde vai amatpersona nevar darboties ārpus šīs sistēmas.

Valsts pārvaldes vienotības princips nepieciešams, lai nodrošinātu Ministru kabineta

kontroli pār visu izpildvaras funkciju īstenošanu. Atbilstoši Latvijas Republikas Satversmei (turpmāk – Satversme) Latvijas Republikā konstitucionālais izpildvaras nesējs ir Ministru kabinets.

Pamatojoties uz Satversmes un Valsts pārvaldes iekārtas likuma regulējumu, Satversmes tiesa lietā Nr.2006-05-01 secinājusi, ka izpildvaras funkcija ir nodota Ministru kabineta kompetencē, lai gan atsevišķas izpildvaras darbības nolūkā nodrošināt varas dalīšanu var būt uzticētas arī citām konstitucionālajām institūcijām. Tās izpildvaras darbības, kuras nav nodotas citām konstitucionālajām institūcijām, ietilpst Ministru kabineta kompetencē, un par to veikšanu ir atbildīgs Ministru kabinets.

Satversme paredz, ka Ministru kabinets var izveidot valsts pārvaldes iestādes un deleģēt tām daļu no savas kompetences, ar padotības mehānisma palīdzību paturot kontroli un atbildību par deleģēto uzdevumu izpildi. Valsts pārvaldes iestādes īsteno izpildvaras administratīvās (valsts pārvaldes) funkcijas, kas kopā ar Ministru kabineta īstenotajām izpildvaras politiskajām funkcijām veido Ministru kabinetam ar Satversmi nodoto kompetenci izpildvaras jomā. Lai Ministru kabinets varētu uzņemties politisku atbildību par visas tam nodotās kompetences īstenošanu izpildvaras jomā, ir nepieciešama valsts pārvaldes padotība Ministru kabinetam, proti, Ministru kabineta rīcībā jābūt tādiem tiesiskiem mehānismiem, kas nodrošinātu pienācīgu valsts pārvaldes iestāžu darbību.

Lai īstenotu šos pamatprincipus, Satversmes 58.pants noteic, ka Ministru kabinetam ir padotas valsts pārvaldes iestādes. Kā secinājusi Satversmes tiesa lietā Nr.04-03(99) “Par valsts akciju sabiedrības “Valsts nekustamā īpašuma aģentūra” “Nolikuma par kārtību, kādā izīrējami brīvie dzīvokļi Valsts nekustamā īpašuma aģentūras pārvaldīšanā esošajos namīpašumos” atbilstību likuma “Par valsts un pašvaldību palīdzību dzīvokļa jautājumu risināšanā” 2., 10. un 11.pantam, likuma “Par dzīvojamo telpu īri” 40.pantam un likuma “Par valsts un pašvaldību dzīvojamo māju privatizāciju” pārejas noteikumu 4.punktam”, šīs normas mērķis ir apvienot visas valsts institūcijas, kuras veic izpildvaras funkcijas, vienā kopējā Ministru kabinetam padotā sistēmā.

Tomēr nevienā demokrātiskā valstī nav iespējams visas izpildvaru īstenojošās iestādes pilnībā padot valdībai. Atsevišķos gadījumos ir nepieciešams veidot iestādes, kuras nav padotas valdībai un savas funkcijas īsteno neatkarīgi. Tādā veidā arī demokrātiskās valstis saskaras ar t.s. patstāvīgo iestāžu problēmu.

## **II. Patstāvīgo iestāžu problēma**

Latvijas Republika ar patstāvīgo iestāžu problēmu faktiski saskārās uzreiz pēc neatkarības proklamēšanas, lai gan šis apstāklis tolaik netika līdz galam apzināts un izvērtēti analizēti tiesību doktrīnā.

Latvijas Tautas padome pagaidu konstitūcijā – 1918.gada 17.novembra Latvijas Tautas padomes politiskajā platformā – paredzēja, ka visa izpildu vara līdz Latvijas Satversmes sapulces sanākšanai atrodas Latvijas Pagaidu valdības rokās. Tomēr jau ar 1919.gada 19.augustā pieņemto Likumu par Satversmes sapulces vēlēšanām Latvijas Tautas padome

izveidoja jaunu institūciju, kura īstenoja izpildvaras funkcijas, bet neatradās Latvijas Pagaidu valdības padotībā, – Centrālo vēlēšanu komisiju. Līdzīgs Centrālās vēlēšanu komisijas statuss tika saglabāts arī 1922.gada 9.jūnijā Latvijas Satversmes sapulces pieņemtajā Likumā par Saeimas vēlēšanām.

Latvijas Satversmes sapulce pagaidu konstitūcijā – 1920.gada 1.jūnija Latvijas valsts iekārtas pagaidu noteikumos – noteica, ka Ministru kabinetam ir padotas visas valsts iestādes un karaspēka virspavēlniecība. Taču tas Latvijas Satversmes sapulcei netraucēja akceptēt īpatnējo Centrālās vēlēšanu komisijas statusu, kā arī ar 1920.gada 17.septembra Agrārās reformas likuma IV daļu izveidot vēl vienu patstāvīgo iestādi – Centrālo zemes ierīcības komiteju.

Latvijas Satversmes sapulce Satversmē ietvēra 58.pantu, saskaņā ar kuru Ministru kabinetam ir padotas valsts pārvaldes iestādes. Atbilstoši tālaika konstitucionālajām tradīcijām jebkādu izpildvaras funkciju iestādei, kura nav padota Ministru kabinetam, varēja nodot tikai ar konstitūciju. Proti, konstitūcijā tika ietverts attiecīgās iestādes un tās funkciju regulējums, tādējādi šo iestādi padarot neatkarīgu no Ministru kabineta. Piemēram, Satversmē tādā veidā tika veikta Valsts kontroles reforma, nosakot, ka Valsts kontrole kā neatkarīga koleģiāla iestāde ir valsts varas orgāns. Līdz Satversmes regulējuma spēkā stāšanās dienai Valsts kontrole bija Ministru kabinetam padota valsts iestāde, bet valsts kontrolieris – viens no Ministru kabineta locekļiem.

Arī spēkā esošās citu Eiropas valstu konstitūcijās līdztekus parlamentam, valsts galvai un valdībai ir atsevišķi regulētas vairākas iestādes, kurām nodotas specifiskas izpildvaras funkcijas. Piemēram, Polijas Republikas 1997.gada 2.aprīļa konstitūcijā kā šādas iestādes regulētas Augstākā kontroles palāta, pilsoņa tiesību komisārs, Nacionālā radio un televīzijas padome un Polijas nacionālā banka. Savukārt Ungārijas 2011.gada 18.aprīļa pamatlikumā ietverts pamattiesību komisārs, Ungārijas nacionālās bankas, Valsts kontroles biroja un Budžeta padomes darbības tiesiskais pamats, kā arī speciāls pilnvarojums parlamentam izveidot autonomas regulatīvās institūcijas.

Pēc neatkarības atjaunošanas Latvijas Republika demokrātiskas republikas funkcionēšanai nepieciešamās patstāvīgās iestādes izveidoja ar atsevišķiem likumiem, attiecīgi sašaurinot valdībai nodotās izpildvaras apjomu. Lielākoties šīs iestādes izveidoja Augstākā padome līdz Satversmes darbības atjaunošanai pilnā apjomā, veidojot Latvijas Republikas pārvaldes sistēmu.

Augstākā padome 1990.gada 10.jūlijā pieņēma likumu “Par zemes komisijām”, kas zemes reformas darbu koordinēšanai un tiesiskai nodrošināšanai izveidoja Centrālo zemes komisiju.

Augstākā padome 1992.gada 6.maijā pieņēma likumu “Par radio un televīziju”, kas citastarp paredzēja Latvijas Radio un televīzijas padomes izveidošanu, nosakot, ka tā darbojas sabiedriskā kārtā un rūpējas, lai tiktu ievērotas sabiedrības intereses un nodrošināta vārda un informācijas brīvība. Šo likumu aizstāja 1995.gada 24.augusta Radio un televīzijas likums, kurā bija paredzēta Nacionālā radio un televīzijas padome. Likumdevējs to veidoja kā

patstāvīgu institūciju, kas pārstāv sabiedrības intereses elektronisko sabiedrības saziņas līdzekļu jomā un uzrauga, lai to darbībā tiktu ievērota Satversme, Radio un televīzijas likums un citi likumi, kā arī nodrošināta vārda un informācijas brīvība. Savukārt Radio un televīzijas likumu aizstāja 2010.gada 12.jūlija Elektronisko plašsaziņas līdzekļu likums. Šajā likumā paredzēta Nacionālā elektronisko plašsaziņas līdzekļu padome kā neatkarīga pilntiesīga autonoma institūcija, kas atbilstoši savai kompetencei pārstāv sabiedrības intereses elektronisko plašsaziņas līdzekļu jomā, kā arī uzrauga, lai to darbībā tiktu ievērota Satversme, Elektronisko plašsaziņas līdzekļu likums un citi normatīvie akti.

Augstākā padome 1992.gada 19.maijā pieņēma likumu “Par Latvijas Banku”, kas noteica Latvijas Bankas kā valsts centrālās bankas darbības tiesisko pamatu.

Augstākās padomes pieņemtais 1992.gada 20.oktobra likums “Par 5.Saeimas vēlēšanām” atjaunoja Centrālās vēlēšanu komisijas darbību. Šobrīd Centrālās vēlēšanu komisijas statuss tiek regulēts ar atsevišķu likumu, proti, 1994.gada 13.janvāra likumu “Par Centrālo vēlēšanu komisiju”.

Pēc Satversmes darbības atjaunošanas pilnā apjomā Saeima ar likumiem izveidoja vairākas jaunas patstāvīgās iestādes.

1996.gada 5.decembrī tika pieņemts Likums par Valsts cilvēktiesību biroju. Tas paredzēja izveidot Valsts cilvēktiesību biroju kā patstāvīgu valsts iestādi, kas veicina cilvēka un pilsoņa pamattiesību un pamatbrīvību ievērošanu Latvijas Republikā atbilstoši Satversmei un Latvijai saistošiem starptautiskajiem līgumiem cilvēktiesību jomā. Ar 2006.gada 6.aprīļa Tiesībsarga likumu Valsts cilvēktiesību biroja vietā tika izveidots Tiesībsarga birojs, kuru vada Saeimas apstiprināta amatpersona – tiesībsargs, kas savā darbībā ir neatkarīgs un pakļaujas vienīgi likumam.

2000.gada 1.jūnija Finanšu un kapitāla tirgus komisijas likums paredzēja Finanšu un kapitāla tirgus komisijas izveidošanu, apvienojot Latvijas Bankas Kredītiestāžu uzraudzības pārvaldi, Vērtspapīru tirgus komisiju un Apdrošināšanas uzraudzības inspekciju. Likumdevējs jaunveidojamo komisiju definēja kā pilntiesīgu autonomu valsts iestādi, kas atbilstoši savam darbības mērķim un uzdevumiem regulē un pārrauga finanšu un kapitāla tirgu un tā dalībnieku darbību.

2000.gada 19.oktobrī Saeima pieņēma likumu “Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem”. Tas paredzēja izveidot Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisiju kā neatkarīgu valsts iestādi, kas uzrauga, lai sabiedrisko pakalpojumu sniegšanā konkrētās nozarēs tiktu ievērots šis likums, kā arī attiecīgo valsts regulējamo nozaru speciālie normatīvie akti. Pēc šā likuma pieņemšanas Saeimas deputāti iesniedza pieteikumu par lietas ierosināšanu Satversmes tiesā, kurā apstrīdēja regulatora statusa atbilstību Satversmes 1., 2. un 58.pantam. Pēc lietas ierosināšanas Saeima grozīja likuma “Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem” normas, lai uzticētu Ministru kabinetam pārraudzību pār Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijas darbību. Ņemot vērā attiecīgos grozījumus un pieteikuma iesniedzēju lēmumu atsaukt iesniegto pieteikumu par lietas ierosināšanu, Satversmes tiesa tiesvedību lietā Nr.2001-01-01 “Par likuma “Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem” atbilstību Latvijas

Republikas Satversmes 1., 2. un 58.pantam” izbeidza.

Pēc Satversmes darbības atjaunošanas pilnā apjomā Latvijas tiesiskajā sistēmā pastāvīgi tika uzturēts viedoklis, ka patstāvīgo iestāžu darbība nav atbilstoša Satversmei, proti, ka Satversmes 58.pants nepieļauj šādu iestāžu veidošanu ar likumiem bez Satversmes grozījumiem. Šis viedoklis dominēja tiesību zinātnē (Egils Levits, Ilmārs Bišers, Valdis Birkavs u.c.), un šā jautājuma pienācīgs konstitucionāls risinājums ilgu laiku bija viens no būtiskiem tiesībpolitiskajiem mērķiem.

2002.gada 6.jūnija Valsts pārvaldes iekārtas likums iezīmēja valsts pārvaldes sistēmas reformu atbilstoši Satversmes un demokrātiskas tiesiskas valsts principiem. Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija paredzēja, ka Valsts pārvaldes iekārtas likums patstāvīgo iestāžu (jeb tālaika terminoloģijā “neatkarīgo iestāžu”) problēmu nerisinās. Koncepcijā norādīts: “Ja Latvijas valsts institucionālajā sistēmā nepieciešams radīt jaunu izņēmumu, blakus Valsts kontrolei izveidojot vēl kādu neatkarīgu iestādi, tad šis izņēmums, tāpat kā attiecībā uz Valsts kontroli, ir nosakāms Satversmē. Ar likumu šis jautājums nav atrisināms. Tādēļ arī Valsts pārvaldes iekārtas likums šo problēmu nerisina.”

Lai atrisinātu patstāvīgo iestāžu problēmu, vairāku gadu garumā tika izstrādāta un apspriesta Koncepcija neatkarīgo jeb patstāvīgo iestāžu statusa regulēšanai. To 2005.gada 18.maijā apstiprināja Ministru kabinets, atbalstot tādu risinājumu, ka patstāvīgo iestāžu statusa regulēšanai nepieciešami grozījumi Satversmē.

Lietā Nr.2006-05-01 Satversmes tiesa bija spiesta pārbaudīt vienas patstāvīgās iestādes – Radio un televīzijas padomes – tiesiskā statusa atbilstību Satversmes 58.pantam. Satversmes tiesa sniedza Satversmes normu interpretāciju, kuras rezultātā secināja, ka Satversme pieļauj šādu iestāžu veidošanu. Satversmes tiesa norādīja: “Satversmes 57.pants noteic, ka “ministriju skaitu un to darbības apjomu, kā arī valsts iestāžu savstarpīgās attiecības nosaka likums”. Ar šo Satversmes normu valsts pārvaldes iekārtas un atsevišķu valsts iestāžu savstarpējo attiecību noregulējums ir nodots likumdevēja kompetencē. [...] Satversmes 57.pants pieļauj tādu patstāvīgu valsts iestāžu izveidošanu, kas atsevišķas izpildvaras darbības īsteno, nebūdamas padotas Ministru kabinetam.”

Satversmes tiesa ar juridiski saistošu Satversmes normu interpretāciju atrisināja patstāvīgo iestāžu problēmu bez Satversmes grozījumiem, atzīstot likumdevēja tiesības ar atsevišķiem likumiem izveidot patstāvīgas iestādes kā pastāvošu konstitucionālo tradīciju, kura ir saderīga ar Satversmes 58.panta prasībām.

Šo Satversmes tiesas interpretāciju akceptēja likumdevējs, 2008.gada 15.maijā pieņemot Ministru kabineta iekārtas likumu. Tā 2.panta otrā daļa vispārina Satversmes tiesas sniegto interpretāciju šādā tiesību normā: “Saeima ar likumu var nodot izpildvaras īstenošanu atsevišķās jomās arī citām institūcijām, kuras nav padotas Ministru kabinetam, bet kuru darbības uzraudzībai likumā ir noteikti efektīvi mehānismi.” Savukārt Ministru kabinets 2012.gada 26.jūnijā atzina savu 2005.gada 18.maija rīkojumu Nr.322 “Par Koncepciju neatkarīgo jeb patstāvīgo iestāžu statusa regulēšanai” par spēku zaudējušu.

### III. Patstāvīgo iestāžu darbības pilnveidošana

#### 1. Patstāvīgo iestāžu veidošana

Nepieciešamību veidot patstāvīgas iestādes atsevišķu izpildvaras jomu pārzināšanai noteikusi demokrātiskas tiesiskas valsts attīstība. Laika gaitā identificējamās vairākas jomas, kuras regulējošām iestādēm nepieciešama funkcionāla un institucionāla nošķirtība no valdībai padotās valsts pārvaldes sistēmas. Ar patstāvīgo iestāžu veidošanu tiek samazināta politiska ietekme uz attiecīgās iestādes darbību, dodot priekšroku profesionālai noteiktas izpildvaras jomas pārzināšanai.

Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcijā vispārīgi raksturoti patstāvīgo iestāžu veidošanas priekšnoteikumi: “Kontinentālās Eiropas valstīs šādu izņēmumu ārkārtējā nepieciešamība ir atzīta galvenokārt trijos gadījumos:

- 1) Valsts banka – lai nodrošinātu ilgstošas finanšu politikas stabilitāti;
- 2) Institūcijas, kas kontrolē citas pārvaldes iestādes – lai varētu efektīvi šādu kontroli veikt (piemērs: Valsts cilvēktiesību birojs);
- 3) Institūcijas, kas tiek izveidotas uz sabiedrības grupu reprezentācijas principiem (nevis uz politiskā vairākuma principa pamata!), lai pārstāvētu dažādu grupu intereses (tāda varētu būt Radio un televīzijas padome).”

Līdzīgi arī Koncepcijā neatkarīgo jeb patstāvīgo iestāžu statusa regulēšanai aprakstīta patstāvīgo iestāžu darbības joma, proti, šīs koncepcijas autori piedāvāja Satversmes 58.pantu papildināt ar otro daļu šādā redakcijā: “Ar likumu sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas, finanšu un kapitāla tirgus uzraudzības un raidorganizāciju regulēšanas jomās, kā arī lai efektīvi kontrolētu valsts pārvaldi, var izveidot patstāvīgas iestādes, kuras, īstenojot tām uzticētos uzdevumus, savu lēmumu pieņemšanā nav padotas Ministru kabinetam.”

Satversmes tiesa lietā Nr.2006-05-01 uzsvēra, ka atsevišķu neatkarīgo institūciju statusu nepieciešams nodrošināt likumdošanas ceļā, Saeimai izšķiroties par šāda regulējuma nepieciešamību. Satversmes tiesa norādīja, ka Satversme pilnvaro Saeimu veidot neatkarīgās institūcijas gadījumos, kad citādi nav iespējams nodrošināt pienācīgu pārvaldību. Tāpat Satversmes tiesa norādīja, ka demokrātiskā valstī atsevišķu valsts pārvaldes iestāžu atbrīvošana no padotības Ministru kabinetam nodrošina pienācīgu pārvaldību tādās pārvaldes jomās, kas saistītas ar citu valsts iestāžu darbības kontroli, cenu stabilitātes nodrošināšanu, kā arī noteiktu brīvību aizsardzību un interešu izlīdzināšanu.

Tajā pašā Satversmes tiesas spriedumā ir stingri noteiktas arī likumdevēja rīcības brīvības robežas.

Pirmkārt, nav pieļaujama tādu neatkarīgo institūciju veidošana, kurām piešķirtās funkcijas tikpat efektīvi var īstenot arī Ministru kabineta padotībā esoša iestāde.

Otrkārt, pastāv arī izpildvaras jomas, kurās nedrīkst tikt veidotas neatkarīgās institūcijas. Demokrātiskā republikā principiāli svarīga ir parlamentārā kontrole, kas tiek īstenota ar atbildīgas valdības starpniecību, pār bruņotajiem spēkiem un valsts drošības iestādēm.

Treškārt, Saeimai, veidojot patstāvīgu valsts iestādi, jānodrošina atbilstoša šīs iestādes demokrātiskā leģitīmācija un likumā jāiestrādā efektīvi šīs iestādes darbības uzraudzības

mehānismi.

Satversmes tiesas formulētā patstāvīgo iestāžu veidošanas doktrīna ir precīzi formulēta: šādu iestāžu veidošana joprojām ir izņēmums no valsts pārvaldes vienotības principa un pieļaujama gadījumos, kad citādi nav iespējams nodrošināt pienācīgu pārvaldību attiecīgajā izpildvaras jomā. Tāpat ir norādītas jomas, kurās nav pieļaujama patstāvīgu iestāžu veidošana, un noteiktas kvalitatīvas prasības šādu institūciju veidošanai.

Latvijas likumdevējs empīriskā ceļā ir identificējis atsevišķu patstāvīgo iestāžu nepieciešamību un likumdošanas ceļā noregulējis šo iestāžu tiesisko statusu. Patstāvīgās iestādes izveidošanu visupirms pamato demokrātiskā tiesiskā valstī konstatējama nepieciešamība attiecīgo jomu izslēgt no Ministru kabineta padotības. Patstāvīgās iestādes raksturo šādi apstākļi: tās tiek izveidotas ar atsevišķu likumu, to vadību ieceļ amatā un atbrīvo no amata Saeima, un likums paredz šo iestāžu neatkarību savu funkciju izpildē. Citu valsts varas institūciju iespējas ietekmēt patstāvīgās iestādes darbību ir ierobežotas. Latvijas tiesiskajā sistēmā par patstāvīgām iestādēm atzīstamas Centrālā vēlēšanu komisija, Centrālā zemes komisija, Latvijas Banka, Finanšu un kapitāla tirgus komisija, Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija, Nacionālā elektronisko plašsaziņas līdzekļu padome un tiesībsargs. Diemžēl Valsts kancelejas uzturētajā Tiesās pārvaldes iestāžu datu bāzē šo iestāžu statuss nav atspoguļots korekti, kā arī attiecīgā datu bāze nav aktualizēta.

Pēc ekspertu grupas ieskata, varētu būt apspriežams jautājums par to, vai arī Konkurences padomi nevajadzētu pārveidot par patstāvīgu iestādi. Saskaņā ar Konkurences likuma 4.panta pirmo daļu Konkurences padome ir tiešās pārvaldes iestāde, kuru izveido Ministru kabinets, un tā ir Ekonomikas ministrijas padotībā, kuru realizē pārraudzības formā.

Ņemot vērā Konkurences padomes funkcijas un Konkurences likuma mērķi aizsargāt, saglabāt un attīstīt brīvu, godīgu un vienlīdzīgu konkurenci visās tautsaimniecības nozarēs sabiedrības interesēs, būtu pieļaujama tiesībpolitiska diskusija par nepieciešamību konkurences jomu pārraugošo institūciju pārveidot par patstāvīgu iestādi. Piemēram, varētu tikt izvērtēta iespēja mainīt Konkurences padomes statusu no Ekonomikas ministrijas pārraudzībā esošas valsts pārvaldes iestādes uz patstāvīgu iestādi, kuras vadību amatā apstiprinātu Saeima. Likumā būtu nosakāmas prasības Konkurences padomes locekļu amata kandidātiem un skaidri jāparedz procedūra, kādā Konkurences padomes locekļi tiek atbrīvoti no amata, kā arī atbrīvošanas pamati.

Atsevišķas valsts pārvaldes iestādes pašas ir norādījušas uz nepieciešamību tās pārveidot par patstāvīgām iestādēm, un arī atsevišķi eksperti atzinuši, ka šīm valsts pārvaldes iestādēm varētu tikt piešķirts patstāvīgas iestādes statuss. Tradicionāli kā šāda tipa iestāde tiek minēts Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs, un šajā sakarā dažkārt pausts viedoklis, ka ar patstāvīgas iestādes statusa piešķiršanu Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojam tiktu atrisinātas tā funkcionēšanas problēmas.

Pēc ekspertu grupas ieskata, patstāvīgas iestādes statusa piešķiršana Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojam neatrisinātu tā funkcionēšanas problēmas, kas īpaši manāmas kļūst beidzamajos gados. Turklāt uzmanība vēršama uz to apstākli, ka Satversmes tiesas sniegtā interpretācija liedz Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroju veidot kā patstāvīgu iestādi. Kamēr Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojam ir piešķirtas izmeklēšanas un



operatīvās darbības pilnvaras, pār iestādi ar šādām pilnvarām ir saglabājama parlamentārā kontrole, kas tiek īstenota ar atbildīgas valdības starpniecību. Tā kā Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs nav patstāvīga iestāde, tā tiesiskā regulējuma un darbības analīze nav šā ziņojuma mērķis. Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja darbības pilnveidošanas iespējas šobrīd analizē citas valsts varas institūcijas.

Līdz ar patstāvīgo iestāžu veidošanu tiek apgrūtināta iespēja izpildvaru definēt kā vienotu un hierarhiski organizētu valsts pārvaldes iestāžu sistēmu, kas padota konstitucionālajam izpildvaras nesējam, tādā veidā nodrošinot šo iestāžu darbībai nepieciešamo demokrātisko leģitimitāciju. Arvien nozīmīgākās un sabiedrības interesēm būtiskākās jomās tiek veidotas patstāvīgas iestādes, kuras nav tieši padotas parlamenta vairākuma un valdības politiskajai gribai. Attiecīgās institūcijas savas jomas pārzina autonomi, balstoties uz profesionālajām zināšanām un ilgtermiņa skatījumu uz attiecīgās jomas attīstību. Šāda sistēma ietekmē arī demokrātijas principa īstenošanu, jo pilsoņiem, vēlēšanās izraugoties konkrētus politiskos piedāvājumus, ir arvien grūtāk ietekmēt attiecīgo jomu pārvaldīšanu. Tā kā šīs jomas tiek pārvaldītas autonomi no likumdevēja un valdības politiskās varas, vēlēšanu ceļā vairs nav iespējams ietekmēt šajās jomās pieņemamos lēmumus.

Līdz ar to mūsdienās arvien vairāk būtisku izpildvaras jomu tiek izslēgtas no politiskās kontroles un nodotas profesionālu tehnokrātu pārziņā. Savukārt šis apstāklis droši vien varētu prasīt klasiskās valsts varas dalīšanas principa izpratnes pārvērtēšanu, jo valdība vai prezidents kā konstitucionālais izpildvaras nesējs vairs neatspoguļo īsteno lēmumu pieņemšanas mehānismu.

Šo iemeslu dēļ demokrātisko valstu praksē iezīmējusies tendence mazināt atsevišķu valsts pārvaldes iestāžu tieksmi pēc patstāvīgas iestādes statusa. Arī Latvijas likumdevējs atsevišķos gadījumos spējis rast nepieciešamo modeli, kas ļauj saglabāt attiecīgās iestādes padotību Ministru kabinetam un tajā pašā laikā paredz tai pienācīgas neatkarības garantijas savu funkciju izpildē.

No Satversmes tiesas sniegtās interpretācijas skaidri izriet arī aizliegums atsevišķas valsts pārvaldes iestādes ar likumu izslēgt no padotības Ministru kabinetam un nodot Valsts prezidenta vai kāda cita valsts varas orgāna padotībā. Satversmes tiesa norādījusi: “Satversmes 58.pants līdztekus Satversmes 53.panta otrajam teikumam novērš izpildvaras duālismu, proti, šīs Satversmes normas izslēdz politiski neatbildīgā Valsts prezidenta iespējas dot rīkojumus valsts pārvaldes iestādēm un vadīt to darbu bez Saeimas priekšā atbildīgā Ministru kabineta ziņas. [...] Satversmes 58.panta nosacījums, ka valsts pārvaldes iestādes ir padotas Ministru kabinetam, visupirms nozīmē to, ka tās nav un nevar būt padotas Valsts prezidentam. Konstitucionālais izpildvaras nesējs Latvijas Republikā ir Ministru kabinets, kura darbības vienīgais konstitucionālais pamats ir Saeimas uzticība [...] Valsts prezidentam, kurš politisku atbildību nenes, Satversme piešķir atsevišķas izpildvaras funkcijas, taču arī šo funkciju īstenošanai ir nepieciešama Ministru kabineta locekļa piekrišana (Satversmes 53.panta otrais teikums). Saskaņā ar Satversmes 58.pantu izpildvara pilnībā tiek nodota Ministru kabinetam, savukārt Valsts prezidentam Satversmē *expressis verbis* uzticamās izpildvaras funkcijas tiek pakļautas Ministru kabineta gribai ar kontrasignācijas institūta starpniecību.”

Ja rastos nodoms kādu Ministru kabinetam padotu valsts pārvaldes iestādi padot Valsts prezidentam vai kādam citam valsts varas orgānam, tam obligāti būtu nepieciešami

Satversmes grozījumi. Tāpat būtu jāpārbauda, cik tāl tas savienojams ar parlamentārās republikas principiem, viens no kuriem ir izpildvaras vienotība, proti – visas valsts pārvaldes iestādes ir padotas valdībai, kura ir politiski atbildīga parlamentam par pienācīgu izpildvaras darbību. Satversmes sistēma neparedz, ka Valsts prezidents varētu būt Ministru kabineta konkurents izpildvaras jomā. Lai arī Valsts prezidentam ar Satversmi ir nodotas atsevišķas izpildvaras funkcijas, pamatā viņš pilda neitrālās (līdzsvarojošās) varas funkcijas.

## **2. Patstāvīgo iestāžu nostiprināšana Satversmē**

Līdz Satversmes tiesas spriedumam lietā Nr.2006-05-01 pastāvēja priekšstats, ka pienācīgai patstāvīgas iestādes izveidošanai nepieciešams Satversmes grozījums, proti, ka Satversmes 58.pantā jāparedz konstitucionāls izņēmums, lai likumdevējs būtu tiesīgs ar atsevišķu likumu šādu iestādi izveidot. Tomēr Satversmes tiesa Satversmes 57.panta interpretācijas ceļā nonāca pie secinājuma, ka likumdevējs ir tiesīgs veidot patstāvīgas iestādes arī bez Satversmes grozījumiem, ja vien ievēro Satversmē noteiktos ierobežojumus.

Pēc Satversmes tiesas sniegtās interpretācijas juridiski patstāvīgas iestādes izveidošanai vairs nav nepieciešams Satversmes grozījums. Tas nozīmē, ka patstāvīgu iestādi likumdevējs var izveidot ar atsevišķu likumu. Diskusijas par kādas iestādes nostiprināšanu Satversmē var tikt izvērstas tikai tiesībpolitiskas nepieciešamības dēļ, proti, konstitucionālais likumdevējs var politisku iemeslu dēļ izšķirties par kādas iestādes regulējuma ietveršanu Satversmē, lai šai iestādei piešķirtu augstāku leģitimitāti vai uzsvērtu tās īpašo nozīmi Latvijas valsts iekārtā. Iestādes ietveršana Satversmē nozīmētu, ka tās likvidēšana vai reorganizācija būtu iespējama tikai ar Satversmes grozījumiem.

Pēc ekspertu grupas ieskata, šobrīd nav pietiekama pamata atsākt diskusiju par atsevišķu patstāvīgo iestāžu nostiprināšanu Satversmē. Patstāvīgo iestāžu faktiskā pastāvēšana Latvijas valsts iekārtā ir kļuvusi par pietiekami noturīgu konstitucionālo tradīciju, kas nostiprināta ar attiecīgiem Satversmes tiesas spriedumiem. Patstāvīgo iestāžu nostiprināšana Satversmē tām nepiešķirs lielāku autoritāti un neatrisinās to funkcionēšanas problēmas. Šīs problēmas ir risināmas ar citiem līdzekļiem.

## **3. Patstāvīgo iestāžu vadības apstiprināšana amatā un atcelšana no amata**

Satversmes tiesa spriedumā lietā Nr.2006-05-01 norādījusi: Satversmes 1.pants uzliek par pienākumu Saeimai, veidojot patstāvīgu valsts iestādi, nodrošināt atbilstošu šīs iestādes demokrātisko leģitimitāciju, kā arī likumā iestrādāt efektīvus iestādes darbības uzraudzības mehānismus.

Tādējādi patstāvīgo iestāžu vadības apstiprināšana amatā un atcelšana no amata ir likumdevēja kompetences jautājums. Patstāvīgo iestāžu vadības apstiprināšana amatā ar Saeimas balsojumu nodrošina tām nepieciešamo demokrātisko leģitimitāti.

Patstāvīgās iestādes vadība parasti tiek veidota kā koleģiāla institūcija. Vienīgais izņēmums šajā ziņā ir tiesībsargs. Koleģiālu institūciju gadījumā var būt svarīgi nodrošināt proporcionālu sabiedrisko interešu vai daudzveidīgu profesionālo kompetenču pārstāvību.

Latvijas valsts iekārtā sabiedrisko interešu pārstāvības modelis tradicionāli un sekmīgi tiek izmantots Centrālās vēlēšanu komisijas un Centrālās zemes komisijas veidošanā. Citos gadījumos priekšroka būtu dodama primāri profesionāļu apstiprināšanai patstāvīgo iestāžu vadībā.

Par sekmīgu modeli uzskatāma Latvijas Bankas padomes veidošanas kārtība. Proti, Saeima apstiprina Latvijas Bankas prezidentu, kas pēc tam apstiprināšanai Saeimā virza Latvijas Bankas prezidenta vietnieka un Latvijas Bankas padomes locekļu amata kandidātus. Šāds modelis nodrošina kompetentu kandidātu atlasīšanu patstāvīgās iestādes vadībai nepieciešamo un mazina politisko ietekmi uz šo procesu. Būtu apsverama iespēja noteikt līdzīgus principus arī citu patstāvīgo iestāžu koleģiālās vadības institūciju veidošanai. Tas arī sekmētu ikvienas patstāvīgās iestādes koleģiālās vadības institūcijas veidošanu par tādu vienotu un saskanīgu komandu, kura spētu pienācīgi vadīt attiecīgās patstāvīgās iestādes darbību.

Kritiski vērtējams likumdevēja izraudzītais Finanšu un kapitāla tirgus komisijas padomes modelis, atbilstoši kuram divi padomes locekļi – Finanšu un kapitāla tirgus komisijas priekšsēdētājs un viņa vietnieks – ir Saeimas apstiprinātas amatpersonas, savukārt trim citiem padomes locekļiem nav nepieciešama Saeimas apstiprināšana. Šāds jaukts padomes modelis nav tipisks patstāvīgo iestāžu vadības veidošanai un mazina attiecīgās iestādes demokrātisko leģitimitāti, jo vadības vairākums nav guvis Saeimas apstiprinājumu. Ja iestādes vadībai tiek veidota koleģiāla institūcija, par visiem tās locekļiem būtu jālemj Saeimai, it sevišķi gadījumos, kad šādai padomei likumdevējs deleģējis tiesības izdot ārējus normatīvos tiesību aktus.

Demokrātiskā republikā vēlētais valsts amatpersonas tiek demokrātiski leģitimētas uz noteiktu termiņu, tās ir iespējams regulāri pārvēlēt un to varas robežas nosaka likums. Lai mazinātu piešķirtās valsts varas ļaunprātīgas izmantošanas riskus un sekmētu iestādes attīstību, kā arī radītu priekšnoteikumus obligātai amatpersonu maiņai neatkarīgi no tā, cik labi tās pilda savus amata pienākumus, likumdevējs var paredzēt arī šo amatpersonu pilnvaru termiņa ierobežojumus, proti, noteikt, cik termiņus pēc kārtas tās ir tiesīgas pildīt attiecīgā amata pienākumus. Parasti par optimālu risinājumu šādos gadījumos tiek uzskatīta iespēja ļaut valsts amatpersonai pildīt attiecīgā amata pienākumus ne ilgāk kā divus termiņus pēc kārtas. Šāds ierobežojums nozīmē ne tikai formālu liegumu vairāk par diviem termiņiem pēc kārtas pildīt attiecīgā amata pienākumus, bet arī konkrētās amatpersonas pienākumu pēdējā pilnvaru termiņa beigām atteikties no ietekmes attiecīgajā iestādē. Šajā sakarā gan var rasties risks, ka amatpersona pilnvaru termiņa beigu posmā lielu daļu savas uzmanības velta jauna amata meklēšanai. Latvijas likumdevējs maksimālo amata pienākumu termiņu skaitu ir noteicis Valsts prezidentam, valsts kontrolierim un Valsts kontroles padomes locekļiem, Augstākās tiesas priekšsēdētājam, ģenerālprokuroram, vēlētajiem Tieslietu padomes locekļiem, Nacionālās elektronisko plašsaziņas līdzekļu padomes locekļiem un Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijas locekļiem. Attiecībā uz patstāvīgajām iestādēm būtu tiesībpolitiski izvērtējams jautājums par to, vai šādus nosacījumus nevajadzētu paredzēt arī citos gadījumos.

Tāpat likumdevējs varētu pievērst uzmanību tam, kā saglabāt dienesta attiecības ar

patstāvīgo iestāžu vadību (un arī citām augstākajām valsts amatpersonām) pēc to pilnvaru termiņa beigām. Šo amatpersonu profesionālā pieredze un zināšanas ir vērtīgs resurss, kas pēc iespējas būtu jāizmanto Latvijas Republikas interesēs. Līdzšinējā praksē konstatējama tendence, ka šādos gadījumos parasti tiek meklēti individuāli risinājumi, kas varētu ietekmēt amatpersonu neatkarību to pienākumu izpildē. Šī problēma jau ilgstoši tiek identificēta politikas plānošanas dokumentos, un tai ir meklēti normatīvi risinājumi, tomēr līdz šim tā nav atrisināta. Būtu izvērtējamas iespējas atsevišķām valsts amatpersonām jau laikus, respektīvi, likumā paredzēt zināmu profesionālās karjeras attīstības modeli (garantēta amata vieta citā iestādē, amatpersonu rezerve, izdienas pensija u.c.).

Uzmanība pievēršama arī patstāvīgo iestāžu vadības kandidātu izvirzīšanas procedūrai. Valsts prezidenta izveidotā Konstitucionālo tiesību komisija jau analizēja nepieciešamību piešķirt atsevišķu patstāvīgo iestāžu vadības amatu kandidātu izvirzīšanas tiesības Valsts prezidentam, tādējādi mazinot varas koncentrāciju viena varas atzara rokās un stiprinot profesionālo kritēriju nozīmi kandidātu atlases procedūrā. Konstitucionālo tiesību komisija rosināja noteikt, ka Valsts prezidents izvirza Latvijas Bankas prezidenta, tiesībsarga un valsts kontroliera amata kandidātus. Ekspertu grupa aicina atkārtoti pievērst uzmanību šiem Konstitucionālo tiesību komisijas ierosinājumiem.

Konstitucionālo tiesību komisija, ņemot vērā Saeimas pieeju Prokuratūras likuma un Tiesībsarga likuma apspriešanai, uzskatīja, ka šādas pilnvaras Valsts prezidentam var tikt piešķirtas tikai ar grozījumiem Satversmē. Ekspertu grupa uzskata, ka Satversmē ir izsmeltoši uzskaitītas Valsts prezidenta pilnvaras izlemt jautājumus pēc būtības, taču likumdevējs ir tiesīgs Valsts prezidentam likumdošanas ceļā piešķirt papildu tiesības vai paredzēt papildu pienākumus procedūrās, kuras savas kompetences ietvaros īsteno kāds cits valsts varas orgāns. Šo uzskatu apstiprina Satversmes piemērošanas prakse un profesora Kārļa Dišlera viedoklis. Līdz ar to Valsts prezidentam tiesības izvirzīt Latvijas Bankas prezidenta, tiesībsarga un valsts kontroliera amata kandidātus var tikt piešķirtas ar likuma grozījumiem un šādas kompetences piešķiršanai Valsts prezidentam nav nepieciešami Satversmes grozījumi.

Lemjot par patstāvīgo iestāžu vadības apstiprināšanu, kandidātu izvirzītājiem un Saeimai vajadzētu uzmanību pievērst tam, lai attiecīgajām personām būtu konkrētā amata pildīšanai nepieciešamās kompetences un prasmes. Pēc ekspertu grupas ieskata, amata kandidātiem būtu izvirzāmas šādas prasības: amatam atbilstoša augstākā izglītība, vadības prasmes un iemaņas, spēja darboties komandā, izpratne publiskās pārvaldes un pārraugāmās jomas jautājumos, kā arī pienācīga profesionālā pieredze attiecīgajā nozarē un svešvalodu prasme.

Saeimas kārtības rullis šobrīd pieļauj iespēju ātri (pat vienas dienas laikā) apstiprināt patstāvīgas iestādes vadību. Ņemot vērā likumos paredzētos ierobežojumus amatpersonas atbrīvošanai no amata pienākumu pildīšanas un attiecīgo iestāžu darbības sekmju atkarību no to vadības personības un profesionālajām prasmēm, likumdevējam būtu ar lielāku rūpību jāizturas pret kandidātu atlasīšanu un izvērtēšanu, iesaistot šajā procesā arī attiecīgās jomas ekspertus un nozares nevalstiskās organizācijas. Pienācīga izvirzītā kandidāta apspriešana un profesionāļu diskusijas ar kandidātu ļautu pārliecināties par viņa atbilstību amatam.

Parasti pēc patstāvīgās iestādes vadības apstiprināšanas iespējas atcelt kādu vadības locekli no amata ir ierobežotas. Šajā ziņā patstāvīgās iestādes atšķiras no parastām valsts pārvaldes iestādēm, jo patstāvīgo iestāžu vadībai tiek piešķirtas papildu neatkarības garantijas, kas ierobežo iespēju to vadību atcelt pirms termiņa beigām, ja vien attiecīgās augstākās amatpersonas pašas to nevēlas vai nav iestājušies kādi objektīvi apstākļi, kas izslēdz turpmāku amata pienākumu pildīšanu. Nepieciešams pārskatīt atsevišķus likumus, lai noskaidrotu, vai ir pieļaujama tāda situācija, ka konkrētās amatpersonas atsaukšanu var rosināt tās izvirzītājs, pat nenorādot šāda ierosinājuma pamatu.

Likumos būtu jāparedz pietiekami skaidra un formalizēta procedūra patstāvīgas iestādes vadības atcelšanai no amata, īpaši tajos gadījumos, kad tiesiskais pamats ļauj likumdevējam šajā ziņā rīkoties pēc sava ieskata. Ekspertu grupa pozitīvi vērtē grozījumus Tiesībsarga likumā, kas visupirms paredz parlamentārās izmeklēšanas komisijas izveidošanu, lai konstatētu, vai tiesībsarga atstādināšanai no amata ir pietiekams pamats.

#### **4. Patstāvīgo iestāžu darbības kontrole**

Patstāvīgo iestāžu veidošana nenozīmē, ka tās tiek padarītas neatkarīgas, proti, ka neviens valsts varas orgāns nepārraudzīs šo iestāžu darbību. Arī Satversmes tiesa norādījusi, ka, izņemot kādu iestādi no padotības Ministru kabinetam, jāparedz arī citāda, bet ne mazāk efektīva šīs iestādes demokrātiskā leģitīmācija un atbildība par savu darbību. Tāpat Satversmes tiesa norādījusi, ka, šādu iestādi veidojot, likumā ir jāiestrādā arī precīzs tās darbības tiesiskuma nodrošināšanas modelis, kas iestādei ļauj saglabāt patstāvību tai piešķirto funkciju īstenošanā.

Saeimas pilnvaras lielākoties izpaužas patstāvīgo iestāžu vadības apstiprināšanā un to vadītāju atcelšanā no amata. Tomēr Saeimai ir jāizstrādā arī pienācīgi mehānismi, kas tai ļautu parlamentāri pārraudzīt šo iestāžu darbību un nodrošināt šīm iestādēm politisku atbalstu to funkciju izpildē. Saeimas atbildība jo sevišķi izpaužas pienācīga budžeta nodrošināšanā patstāvīgajām iestādēm, nepieciešamo likumu pilnveidošanā un grozīšanā, kā arī attiecīgajā izpildvaras jomā radušos problēmu parlamentārajā apspriešanā. Ja Saeima izšķiras par patstāvīgas iestādes veidošanu, tai attiecīgajā likumā jāparedz arī sava līdzdalība šīs iestādes darbības kontrolē. Tā var izpausties ar Saeimas izveidoto komisiju starpniecību, kā arī uzliekot patstāvīgajām iestādēm par pienākumu sniegt Saeimai regulārus ziņojumus par savu darbību, kuri pēc tam varētu tikt apspriesti, ja vien apspriešanu neierobežo attiecīgās iestādes statuss. Saeimas un tās komisiju iesaiste patstāvīgo iestāžu darbības kontrolē nodrošinātu pienācīgu šo iestāžu darbības pārskatāmību un sabiedrības informētību par situāciju specifiskajās nozarēs.

Attiecībā uz Satversmes aizsardzības biroju un Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroju attiecīgie likumi paredz, ka abi biroji ir Ministru kabineta pārraudzībā. Citos gadījumos likumdevējs jau likumā izšķīries par konkrētu Ministru kabineta locekli, kurš īsteno pārraudzību pār attiecīgo valsts pārvaldes iestādi. Ja likumdevējs nav likumā speciāli norādījis, ka atsevišķu iestāžu pārraudzību īsteno Ministru kabinets kopumā, tad likumā vai Ministru kabineta praksē izveidojams šis pārraudzības mehānisms. Pēc ekspertu grupas ieskata, šādos gadījumos nebūtu pareizi patstāvīgās iestādes pārraudzību uzticēt kādam

ministram; tā jāuztic vai nu Ministru kabinetam kā koleģiālai institūcijai, vai arī Ministru prezidentam. Latvijas praksei labāk atbilstu šādos gadījumos pārraudzības uzticēšana pašam Ministru prezidentam, kurš šim nolūkam varētu izmantot Valsts kancelejas administratīvo atbalstu.

Latvijā nav līdz galam sakārtotas valsts institūcijās nodarbināto tiesiskās attiecības ar valsti. Līdztekus dienesta attiecībām plaši tiek praktizētas darba tiesiskās attiecības, kuras šķietami liecina par lielāku iestādes autonomiju un lielākām iespējām ietekmēt savus darbiniekus. Tomēr darba tiesiskās attiecības to specifikas dēļ nav piemērotas publiskajai pārvaldei. Ekspertu grupa pozitīvi vērtē Saeimā izskatīšanai iesniegto Valsts dienesta likuma projektu. Būtu veicami pasākumi, kas nepieciešami, lai, cik vien tas iespējams, darba tiesiskās attiecības tiktu aizstātas ar dienesta attiecībām, likumā noregulējot attiecīgajā dienestā esošo personu tiesisko statusu, tiesības un pienākumus.

## **5. Patstāvīgo iestāžu tiesības izdot ārējos normatīvos tiesību aktus**

Patstāvīgo iestāžu veidošana atsevišķos gadījumos ir saistīta ar nepieciešamību šīm iestādēm piešķirt tiesības izdot ārējos normatīvos tiesību aktus. Nav loģiski atbrīvot kādu iestādi no padotības Ministru kabinetam, ja Ministru kabinetam tiek saglabātas tiesības ar noteikumiem regulēt šīs iestādes funkciju pildīšanu. Līdzīgi patstāvīgo iestāžu statusam arī šo iestāžu tiesības izdot ārējos normatīvos tiesību aktus ir kritiski vērtētas un apšaubītas no Satversmes viedokļa (sk. Informatīvo ziņojumu par subjektiem, kam ir tiesības izdot ārējos normatīvos aktus).

Latvijas Bankai, Finanšu un kapitāla tirgus komisijai un Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijai šādas tiesības ir paredzētas atsevišķos likumos. Administratīvā procesa likuma spēkā stāšanās likumā ir risināts jautājums par šādu aktu vietu normatīvo aktu hierarhijā, proti, ir paredzēts, ka ārējie normatīvie akti, ko savas autonomās kompetences jautājumos izdevusi atvasināta publisko tiesību juridiskā persona (autonoms publisko tiesību subjekts), juridiskā spēka hierarhijā pielīdzināmi Ministru kabineta noteikumiem, ja likums nenosaka citādi. Šobrīd šis regulējums pārņemts Oficiālo publikāciju un tiesiskās informācijas likumā.

Ekspertu grupa uzskata, ka jautājums par to, vai patstāvīgajām iestādēm var būt tiesības izdot ārējos normatīvos tiesību aktus, nav risināms Satversmē, bet ir apspriežams likumdošanas procesā un katrā atsevišķā gadījumā likumdevējs var ar speciālu pilnvarojumu piešķirt tiesības kādai patstāvīgajai iestādei izdot ārējus normatīvos tiesību aktus. Satversmes 64.pants piešķir Saeimai un Latvijas pilsoņu kopumam likumdošanas tiesības. Īstenojot likumdošanas tiesības un ievērojot Satversmes prasības, likumdevējs var ar speciālu pilnvarojumu uzdot Ministru kabinetam vai kādai no patstāvīgajām iestādēm tās kompetences jomā izdot ārējo normatīvo tiesību aktu, kas detalizētāk regulētu kāda likuma īstenošanu un piemērošanu.

Attiecībā uz šādu pilnvarojumu ir ievēroti obligātie priekšnoteikumi.

Pirmkārt, Latvijas Bankas padomes, (ierobežoti) Finanšu un kapitāla tirgus komisijas padomes un Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijas padomes locekļus amatā

apstiprina Saeima.

Otrkārt, šajos gadījumos likumdevējs ar atsevišķu likumu piešķir pilnvarojumu, kas patstāvīgajai iestādei nepieciešams, lai tā varētu izdot konkrēto ārējo normatīvo tiesību aktu, un nosaka regulējamā jautājuma saturu un apjomu. Tas atbilst arī būtiskuma doktrīnai, kas prasa, lai likumdevējs pats izlemtu vai apsvērtu visus būtiskos jautājumus.

Treškārt, šie ārējie normatīvie tiesību akti tiek pieņemti pienācīgā normatīvo aktu jaunrades procedūrā, publicēti oficiālajā izdevumā "Latvijas Vēstnesis" un ir publiski pieejami.

Ceturtkārt, ir nodrošinātas tiesiskās aizsardzības iespējas, proti, Satversmes tiesa ir tiesīga pārbaudīt attiecīgo ārējo normatīvo tiesību aktu satversmību.

Līdz ar to nav nepieciešams atsevišķs Satversmes grozījums attiecībā uz patstāvīgo iestāžu tiesībām izdot ārējos normatīvos tiesību aktus.

#### **IV. Priekšlikumi problēmu risinājumiem un iespējamām diskusijām**

Ekspertu grupa savus secinājumus un ieteikumus situācijas pilnveidošanai formulējusi ieteikuma formā, norādot iespējamus uzlabojumus. Ņemot vērā iepriekš izteiktos apsvērumus, ekspertu grupa šajā sadaļā apkopojusi būtiskākos priekšlikumus, kas aptver gan ātri atrisināmus, gan arī tādus jautājumus, kuri vēl ir diskutējami un risināmi ilgākā termiņā.

Ņemot vērā iepriekšminēto, ekspertu grupa ir izdarījusi šādus secinājumus un izvirza šādus priekšlikumus:

1. Patstāvīgo iestāžu problēmas risinājums neprasa Satversmes grozījumus; Satversmes tiesa ar lietā Nr.2006-05-01 sniegto interpretāciju šo problēmu jau ir atrisinājusi. Pamatojoties uz Satversmes 57.pantu un Ministru kabineta iekārtas likuma 2.panta otro daļu, Saeima var ar atsevišķu likumu izveidot patstāvīgu iestādi. No Satversmes un Satversmes tiesas sprieduma izriet skaidri nosacījumi šādu iestāžu veidošanai.

2. Patstāvīgās iestādes ir veidojušās laika gaitā, un atsevišķi tika izlemti jautājumi par katras šādas iestādes statusu, funkcijām un vietu valsts varas sistēmā. Šo iestāžu funkcijas un uzdevumi ir tik specifiski, ka universāls, dažādām iestādēm piemērojams modelis nav iespējams. Satversme pieļauj plašu likumdevēja rīcības brīvību, lai šīm iestādēm nodrošinātu nepieciešamo neatkarību to funkciju īstenošanā.

3. Latvijā nav saskatāma nepieciešamība veidot jaunas patstāvīgās iestādes. Satversmes 57.pants un Valsts pārvaldes iekārtas likums ļauj izveidot tādu valsts pārvaldes iestādes darbības kontroles mehānismu, kas attiecīgajai iestādei nodrošinātu nepieciešamo neatkarību tās funkciju īstenošanā. Diskutēt varētu par Konkurences padomes neatkarības garantiju paplašināšanu.

4. Grozīt Satversmi, lai nostiprinātu patstāvīgo iestāžu statusu, nav juridiskas nepieciešamības; šādu iespēju var apsvērt kā tiesībpolitisku risinājumu, lai akcentētu kādas institūcijas statusu, paaugstinot tās leģitimitāti vai uzsverot tās funkciju svarīgumu.

5. Ja patstāvīgajai iestādei ir paredzēta koleģiāla vadība (padome), tad visi padomes locekļi būtu apstiprināmi Saeimā. Tāpat attiecīgās padomes vadītājam būtu jāparedz tiesības pēc sava ieskata izvirzīt citu padomes locekļus.

6. Samazināmas iespējas patstāvīgo iestāžu vadību atcelt no amata pirms termiņa pēc to izvirzītāja priekšlikuma bez objektīva pamata. Ja nepieciešams izvērtēt, vai iestāties likumā

paredzētais gadījums, kad amatpersona atbrīvojama no amata pirms pilnvaru termiņa beigām, šādu izvērtējumu varētu sniegt speciāli šim mērķim izveidota parlamentārās izmeklēšanas komisija.

7. Attiecībā uz patstāvīgo iestāžu vadību jāparedz, cik pilnvaru termiņus pēc kārtas amatpersona var pildīt attiecīgā amata pienākumus. Parasti tiek paredzēts, ka amatpersona attiecīgos pienākumus var pildīt nepārtraukti ne ilgāk kā divus pilnvaru termiņus.

8. Jāparedz mehānisms patstāvīgās iestādes vadības profesionālās pieredzes un zināšanu izmantošanai publiskajā pārvaldē sabiedrības labā arī pēc attiecīgo amatpersonu pilnvaru termiņa beigām.

9. Piešķirt Valsts prezidentam tiesības izvirzīt valsts kontroliera, Latvijas Bankas prezidenta un tiesībsarga amata kandidātu apstiprināšanai Saeimā.

10. Ir stiprināma patstāvīgo iestāžu darbības parlamentārā kontrole. Saeimai būtu jāizvērtē iespējamie patstāvīgo iestāžu darbības kontroles mehānismi un šo iestāžu darbību regulējošajos likumos un Saeimas kārtības rullī jāparedz pašas Saeimas vai tās komisiju iesaiste patstāvīgo iestāžu darbībā, kā arī patstāvīgo iestāžu vadības pienākums sniegt Saeimai regulārus ziņojumus par attiecīgās iestādes darbību.

11. Patstāvīgajās iestādēs un arī citās valsts iestādēs, cik vien tas iespējams, darba tiesiskās attiecības starp iestādi un tās darbiniekiem aizstājamas ar dienesta attiecībām, kurām ir publiski tiesisks raksturs.