

Egils Levits

24.8.2015

Viedoklis

Saeimas Zolitūdes traģēdijas Parlamentārās izmeklēšanas komisijai par komisijas Galaziņojuma projektu

I. IEVADS

Tā kā darba pienākumu dēļ diemžēl nevaru piedalīties komisijas 24.8.2015 sēdē, izteikšu savu viedokli rakstiski. Turklāt šis viedoklis būs tikai par vienu specifisku Galaziņojuma projekta punktu – par tā 6.7. punktu:

6.7. Komisijas ieskatā Saeimas kancelejas ietvaros beidzot būtu jāizveido institūcija, kuras pienākums būtu apkopot informāciju un veikt analīzi, kas būtu paredzēta likumdevēja darba kvalitātes uzlabošanai. Šī analīze sevī ietvertu pirmslikumdošanas (ex ante) un pēclikumdošanas (ex post) novērtēšanas sistēmu. Tas uzlabotu likumprojektu izstrādātāju darba kvalitāti, gan palielinātu likumdevēju atbildību par pieņemto tiesību normu efektivitāti.

II. KONTEKSTS: “LABA LIKUMDOŠANA” JEB LEGISPRUDENCE

Komisijas priekšlikums, Saeimas kancelejas ietvaros izveidot īpašu institūciju, kuras uzdevums būtu apkopot informāciju un veikt analīzi, kas būtu paredzēta likumdevēja darba kvalitātes uzlabošanai, ir skatāms plašākā, proti, “labas likumdošanas” jeb leģisprudences kontekstā.

“Laba likumdošana” (“good legislation”, arī: “better regulation”) jeb leģisprudence ir samērā jaunas valststiesību zinātnes apakšnozare, kura pēta likumdošanas kvalitāti un sniedz priekšlikumus tās uzlabošanai. Pamatā tā ir

juridiska zinātne, taču metodoloģiski izmanto arī politoloģisko, kā arī socioloģisko, sociālpsiholoģisko un ekonomisko pieeju.

“Laba likumdošana” pēdējā laikā daudzās valstīs ir ieviesta kā institūciju¹, tā akadēmiskā līmenī², pie tam abi līmeņi ir cieši sasaistīti. Par to pastāv plaša zinātniska literatūra³, ieviesti arī dažādi inovatīvi projekti.⁴

Šīs jaunās zinātnes nozares un reālā likumdošanas⁵ prakses pamatā ir praktiskā atziņa, ka, sabiedrībai kļūstot arvien kompleksākai, pieaug nepieciešamība pēc likumdošanas, kas regulē šo kompleksitāti. Turklāt likumdošanas kompleksitāte pieaug ātrāk kā sabiedrības kompleksitāte.

Līdz ar to nereāla ir populistiskā prasība pēc “vienkāršotas” likumdošanas; tādā gadījumā šāda likumdošana būtu neadekvāta, tā nespētu regulēt kompleksas situācijas. Tā būtu neefektīva.

Vienlaikus jāuzsver, ka likumdošanas apjoms nav atkarīgs no valsts lieluma, tās iedzīvotāju skaita, bet gan tikai no sabiedrības kompleksitātes, konkrēti, no tās attīstības līmeņa.

Latvijai, ja tā ir vai vēlas būt tikpat attīstīta – un tātad tikpat kompleksa – sabiedrība kā, piemēram, Francija vai Vācija, ir jābūt gandrīz tikpat apjomīgai likumdošanai kā šīm lielajām valstīm. Lai to garantētu, tas no Latvijas prasa ievērojami lielāku daļu no nacionālā kopprodukta kā šīm valstīm.

Citiem vārdiem - Likumdošanas kvalitāte ir valsts attīstības jautājums.

¹ Piemēram, Lielbritānijā institūcija, kuras uzdevums ir veicināt labu likumdošanu, ir Office of the Parliamentary Counsel, Vācijā – Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, papildus nesēn tika nodibināta īpaša Normu kontroles padome (Normenkontrollrat), Eiropas Savienībā – Eiropas Komisijas internā sistēma “Better regulation”.

² Skat. piemēram, European Academy for Law and Legislation, Deutsche Gesellschaft für Gesetzgebung u.c. akadēmiskas un zinātniski-praktiskas organizācijas.

³ Skat., piemēram, *John F. Manning, Matthew C. Stephenson: Legislation and Regulation*. 2nd ed., University Casebook, 2013; *Ian Brown, Christopher T. Marsden: Regulating Code. Good Governance And Better Regulation In The Information Age*. MIT Press, 2013; *Luc J. Wintgens: Les temps modernes : Droit, loi, légisprudence*. Larcier, 2011; *Neil Duxbury: Elements of Legislation*. Cambridge University, 2012.

⁴ Interesants jaunievedums Vācijā ir ikgadējā “Labas likumdošanas balva” (Preis für gute Gesetzgebung), ko piešķir gan par labiem parlamenta patiešām pieņemtiem likumiem, gan par labiem (arī teorētiski izstrādātiem) likumprojektiem.

⁵ Likumdošanas jēdzienam latviešu valodā, tāpat kā angļu, franču, vācu un krievu valodās, atkarībā no konteksta, var būt divas pamatnozīmes: (1) visus normatīvo tiesību aktu kopums (šaurākā nozīmē – tikai parlamenta pieņemtu formālu likumu kopums), (2) normatīvo tiesību aktu jaunrades process (šaurākā nozīmē – tikai parlamenta formālo likumu jaunrades process).

III. PAR SAEIMAS ZINĀTNISKO DIENESTU

Likumdošanas kvalitāti sakarā ar pastāvīgi pieaugošo sabiedrības un līdz ar to vēl jo vairāk likumdošanas kompleksitāti jau sen vairs nevar nodrošināt tikai parlamenta deputāti un viņu palīgi ar savām zināšanām. Tas varbūt vēl ir iespējams vidēja lieluma pašvaldības, bet katra ziņā ne valsts mērogā.

Tādēļ vairumam Eiropas Savienības dalībvalstu parlamentiem ir savi zinātniskie jeb analītiskie dienesti, kas profesionāli veic likumprojektu vispusīgu analīzi un sagatavo deputātiem drošāku, racionālāku pamatu viņu politiskajam lēmumam.

Bez šāda sava zinātniska jeb analītiska dienesta ilgstoši nevar iztikt arī Saeima.

Lai arī zināmā mērā likumdošanas kvalitāti jau patlaban kontrolē Saeimas Juridiskais birojs, tas caurskata likumdošanu pamatā tikai no juridiskās sistēmas un juridiskās tehnikas viedokļa. Taču tas neaizstāj pilnvērtīgu, modernam parlamentam nepieciešamu zinātnisko dienestu, bet būtu uzskatāms tikai par šāda dienesta aizmetni.

Pilnvērtīgam Saeimas zinātniskajam dienestam savos atzinumos būtu jābūt neatkarīgam (arī neatkarīgam no Saeimas, tās komisijām un deputātiem), un tam būtu jāpārbauda nevien likumprojekta juridiskā kvalitāte, bet it īpaši tā saturiskā kvalitāte.

Tas it sevišķi attiecas likumprojekta seku, arī attālinātu seku, prognozi un novērtējumu. Likumprojekta kvalitātes kontroles sistēmai jāaptver kā pirmslikumdošanas (*ex ante*), tā pēclikumdošanas (*ex post*) fāze. Vajadzības gadījumā šādam dienesta jābūt arī proaktīvam, un redzot kļūdas sistēmā, jāierosina deputātiem arī likumdošanas izmaiņas.

No vienas puses, šāds dienests stiprinās Saeimu valsts varas dalīšanas sistēmā, padarot to neatkarīgāku no valdības ekspertu viedokļiem. Līdz ar to tas veicinās Saeimu spēju, īstenojot savu valdības uzraudzības funkciju. No otras puses, tas padarīs Saeimu mazāk ietekmējamu - jo dažādiem, gan leģitīmiem, gan neleģitīmiem lobijiem būs grūtāk iespaidot tās lēmumus, ja tās rīcībā būs savs lietpratīgs un neatkarīgs zinātniskais dienests.

IV. SECINĀJUMS

Kā izriet no Galaziņojuma projekta, viens no Maximas traģēdijas attālinātiem cēloņiem ir arī nepietiekoši kvalitatīva likumdošana (resp., kļūdainas izmaiņas likumdošanā). Šī traģēdija pēc būtības ir nepārdomātu likumdošanas izmaiņu radīta riska realizācija. Iespējams, ka Saeimas zinātniskā dienesta īstenota likumdošanas kvalitātes kontrole, ja šāds dienests būtu pastāvējis, šādu kļūdu būtu novērsusi.

Jebkurā gadījumā, uzskatu, ka arī Saeimai ir pienācis pēdējais laiks veidot savu zinātnisko jeb analītisko dienestu, kāds pastāv pie gandrīz visu citu Eiropas Savienības dalībvalstu parlamentiem.

Šāda dienesta izveidošanas iniciācija varētu būt šīs parlamentārās izmeklēšanas komisijas paliekošais devums Latvijas likumdošanas kvalitatīvai tālākattīstībai.