

VAI SAEIMAI NEPIECIEŠAMS LIKUMDOŠANAS ANALĪZES DIENESTS

Jau vairākus gadus Latvijā uzplaiksnī diskusijas par zinātniska, analītiska dienesta nepieciešamību Saeimā. Tā mērķis būtu sniegt atbalstu likumdevējam lēmumu pieņemšanas procesā, prognozējot Saeimas izskatīšanai iesniegto likumprojektu pieņemšanas sekas, kā arī analizējot jau spēkā esošo likumu darbību. Zināmā apjomā un savā atbildības sfērā pašlaik analogas darbības veic vairākas institūcijas, tai skaitā ministrijas – par sevis gatavotajiem likumprojektiem (anotācijas), valsts sekretāru sanāksme un Ministru kabinets, Pārresoru koordinācijas centrs, Nacionālā trispusējā sadarbības padome, Fiskālās disciplīnas padome, Saeimas Juridiskais birojs (likumprojektu juridiska analīze) utt. Savukārt dažas citas institūcijas, kas kādreiz tikušas radītas līdzīgiem mērķiem, ir likvidētas (piemēram, Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisija, kuru zināmā mērā varētu aizstāt jaundibinātā Valsts prezidenta Tiesiskās vides pilnveides komisija). Tomēr Latvijas parlamentam trūkst sava, neatkarīga padomdevēja, kas spētu neitrāli un vispusīgi izvērtēt izpildvaras un dažādu sabiedrības grupu lobistu virzītās likumdošanas iniciatīvas. 2013. gadā Saeimā notika starptautiska konference “Parlamenta lēmumu ietekmes *ex post* analīze”, kurā tika apspriesta nepieciešamība uzlabot likumdošanas kvalitāti Latvijā, secinot, ka labas likumdošanas obligāts nosacījums noteikti ir rūpīga likumdošanas procesa ietekmes un seku izvērtēšana. Saeimas analītiskā dienesta nepieciešamību šobrīd aktualizējis publiskotais Zolitūdes traģēdijas parlamentārās izmeklēšanas komisijas ziņojuma projekts, kurā nepārdomāti likumdošanas procesi (Būvniecības uzraudzības biroja likvidācija) sasaistīti ar lielveikala “Maxima” sabrukšanu. Ziņojumā arī iekļauts priekšlikums izveidot Saeimas analītisko dienestu. Šīs dienas “Jurista Vārda” numura tēmas ietvaros apkopoti viedokļi par analītiskā dienesta nepieciešamību Saeimā: Dr.iur.h.c. Egila Levita vēstule Zolitūdes traģēdijas komisijai, ārvalstu parlamentu pieredzes apskats, kā arī atbildes uz JV jautājumiem, ko snieguši Saeimas deputāti Dr.iur. Inese Lībiņa-Egnere un Dr.iur. Ringolds Balodis, zvērinātu advokātu biroja “Borenius” konsultants Edgars Pastars un Saeimas Informācijas dienesta vadītāja Anita Dūdiņa.

Jurista Vārds

LABA LIKUMDOŠANA UN PARLAMENTA ZINĀTNISKAIS DIENESTS



Dr.iur.h.c. **Egils Levits**, Eiropas Savienības Tiesas tiesnesis
Foto: Boriss Koļesņikovs

Viedoklis par komisijas galaziņojuma projektu, iesūtīts Saeimas Zolitūdes traģēdijas parlamentārās izmeklēšanas komisijai 2015. gada 24. augustā.

I. Ievads

Tā kā darba pienākumu dēļ diemžēl nevaru piedalīties komisijas 2015. gada 24. augusta sēdē, izteikšu savu viedokli rakstiski. Turklāt šis viedoklis būs tikai par vienu specifisku galaziņojuma¹ 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 leģisprudence

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 jauna 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 institūciju,² tā akadēmiskā līmeņi,³ turklāt abi līmeņi ir cieši sasaistīti. Par to pieejama plaša zinātniskā literatūra,⁴ ieviesti arī dažādi inovatīvi projekti.⁵

Šīs jaunās zinātnes nozares un reālās likumdošanas⁶ prakses pamatā ir praktiskā atziņa, ka, sabiedrībai kļūstot arvien kompleksākai, pieaug nepieciešamība pēc likumdošanas, kas regulē šo kompleksitāti. Turklāt likumdošanas kompleksitāte pieaug ātrāk nekā 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, no Latvijas tas prasa ievērojami lielāku nacionālā kopprodukta daļu nekā šīm valstīm.

Citiem vārdiem – likumdošanas kvalitāte ir valsts attīstības jautājums.

III. Par Saeimas zinātnisko dienestu

Likumdošanas kvalitāti sakarā ar pastāvīgi pieaugošu 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 katrā ziņā ne valsts mērogā.

Tādēļ vairumam Eiropas Savienības dalībvalstu parlamentu 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 ne vien likumprojekta juridiskā kvalitāte, bet it īpaši tā saturiskā kvalitāte.

Tas sevišķi attiecas uz 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 dienestam jābūt arī proaktīvam un, redzot kļūdas sistēmā, jāierosina deputātiem 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 Saeimas spēju īstenot 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 “Maxima” traģēdijas attālinātiem cēloņiem ir arī nepietiekami kvalitatīva likumdošana (resp., kļūdainas izmaiņas likumdošanā). Šī traģēdija pēc būtības ir nepārdomātu likumdošanas izmaiņu radīta riska realizācija. Iespējams, ka Saeimas zinātniskā dienesta īstenošana likumdošanas kvalitātes kontrole šādu kļūdu būtu novērsusi, ja šāds dienests būtu pastāvējis.

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 tālāktīstībai. ■

¹ Red. piezīme: šeit un turpmāk par galaziņojumu tiek saukts Saeimas Zolitūdes traģēdijas parlamentārās izmeklēšanas komisijas ziņojums (vēstules rakstīšanas brīdī bija izplatīts ziņojuma projekts).

² Piemēram, Lielbritānijā institūcija, kuras uzdevums ir veicināt labu likumdošanu, ir Office of the Parliamentary Counsel, Vācijā – Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, papildus nesen tika nodibināta īpaša Normu kontroles padome (Normenkontrollrat), Eiropas Savienībā – Eiropas Komisijas internā sistēma Better regulation.

³ Skat. piemēram, European Academy for Law and Legislation, Deutsche Gesellschaft für Gesetzgebung u.c. akadēmiskas un zinātniski praktiskas organizācijas.

⁴ Skat., piemēram: Manning J.F., Stephenson M.C. *Legislation and Regulation*. 2nd ed., University Casebook, 2013; Brown L., Marsden C.T. *Regulating Code. Good Governance and Better Regulation in the Information Age*. MIT Press, 2013; Wintgens L.C. *Les temps modernes: Droit, loi, légisprudence*. Larcier, 2011; Duxbury N. *Elements of Legislation*. Cambridge University, 2012.

⁵ Interesants jaunievedums Vācijā ir ikgadējā labas likumdošanas balva (Preis für gute Gesetzgebung), ko piešķir gan par patiešām labiem parlamenta pieņemtiem likumiem, gan par labiem (arī teorētiski izstrādātiem) likumprojektiem.

⁶ Likumdošanas jēdzienam latviešu valodā, tāpat kā angļu, franču, vācu un krievu valodā, atkarībā no konteksta var būt divas pamatnozīmes: (1) visu 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).

TIESĪBU NORMU IETEKMES NOVĒRTĒŠANA (INSTITUCIONĀLAIS RISINĀJUMS) ĀRVALSTĪS

Daudzās Eiropas valstīs likumdošanas procesā ietvertā tiesību normu ietekmes novērtēšana izpaužas ne tikai kā likumprojekta paskaidrojumu rakstu vai anotāciju pievienošana likumprojektiem, bet jau aptuveni divas desmitgades tā ieguvusi arī patstāvīgas institucionālas aprises. Tāad likumu (politikas jomu) *ex ante* (pirmslikumdošanas) un *ex post* (pēclikumdošanas) iedarbīgumu vērtē atsevišķas pētniecības vienības, kuras savā izpētē neaprobežojas ar konkrētu likumu juridisko analīzi, bet iesaista arī politologus, ekonomistus, sociologus u.c. Konkrētas politikas ietekmi daudzas Rietumvalstīs izvērtē kompleksi un centralizēti, ne tikai atbildīgās ministrijas ietvaros.

Eiropā visattīstītākais modelis likumu novērtēšanas jomā ir Šveicei (to atzīst gan teorijā, gan eksperti praksē), kura savu sistēmu pastāvīgi attīstījusi 15 gadus,¹ kopš tās konstitūcijā ir iekļauta prasība pastāvīgi vērtēt likumu efektivitāti.² To federālā līmenī veic Federālais audita birojs (*Contrôle fédéral des finances; Eidgenössischen Finanzkontrolle*), kā arī attiecīgo kantonu audita/novērtēšanas institūcijas,³ kuru funkcijās ietilpst ne tikai finanšu atdeves un lietderības pārbaude, bet arī vispārēja likumu/politikas ieviešanas novērtēšana.

Vadošie likumdošanas procesa pētnieki Eiropā pastāvīgi pārvērtē, kādas sekmes ir pastāvošajai

likumu novērtēšanas sistēmai un kā tā var tikt uzlabota (vairākās valstīs novērtēšanas institūcijas nav konstantas, bet gan meklēti labākie institucionālie risinājumi). Tāpat kritiski un nopietni veikti pētījumi, kāda PRAKSĒ izrādījusies, piemēram, *ex ante* novērtējumu ticamība (izpētes kvalitāte), kur, piemēram, Vācijā atsevišķos rādītājos faktiskā atbilstība kritērijiem bijusi vien 6% (rādītājā “alternatīvu izvērtēšana”), bet savukārt Zviedrijā (kurā novērtēšana ir iepotēta jau kopš bērnības: jau trīsgadnieks katru piektdienu “novērtē”, kāda bijusi viņa nedēļa) šis svarīgais kritērijs tiek izpildīts par 96%, jo tiek rūpīgi izstudētas katras rīcības alternatīvas (Zviedrijā

Valsts	Izveidošanas gads	Struktūrvienības nosaukums	Darbinieku skaits	Darbības statusa un funkciju vērtējums*
Bulgārija	2006	Parlamenta bibliotēka un pētniecības departaments	10	nepietiekami resursi
Čehija	1990	Parlamenta institūts	30	neatkarīgs, dažādas funkcijas, specializēts, resursiem apgādāts
Igaunija	1995	Pētniecības departaments	14	nepietiekami resursi
Gruzija	1995	Pētniecības departaments	25	nepietiekami resursi
Latvija	1990	Informācijas nodaļa**	8	nepietiekami resursi
Lietuva	1990	Parlamenta pētniecības departaments	30	neatkarīgs, dažādas funkcijas, specializēts, resursiem apgādāts
Polija	1991	Sejma pētniecības birojs	90	neatkarīgs, dažādas funkcijas, specializēts, resursiem apgādāts
Moldova	2001	Informācijas un analīzes direktorāts	20	nepietiekami resursi
Rumānija	1996	Pētniecības un likumdošanas dokumentu direktorāts	31	nepietiekami resursi
Slovākija	1996	Parlamenta institūts	17	nepietiekami resursi
Slovēnija	1998	Pētniecības sekcija	9	nepietiekami resursi
Ungārija	1991	Parlamenta informācijas dienests	17	nepietiekami resursi

* Vērtējums ir Lietuvas pētnieku vērtējums, nevis attiecīgo valstu parlamentu struktūrvienību pašvērtējums.

** Pētniecības nodaļa Saeimas bibliotēkā – 8 speciālisti bibliogrāfi.

likumprojekta izstrāde un pētniecība var vidēji aizņemt divus gadus), – tiek uzsvērts likumdošanas procesa caurspīdīgums, kā arī fakts, ka Zviedrijā likumdošanā nedominē juridiskā ekspertīze.⁴ Vairākās valstīs galvenais likumu/politikas novērtēšanas “smaguma centrs” ir valsts audita/kontroles institūciju pārziņā vai izpildvaras centrālajā aparātā.

Tomēr daudzās bijušā padomju bloka valstīs likumdošanas novērtēšanas struktūrvienības izveidotas arī parlamentu administrācijas ietvaros. Dažās valstīs tās patiešām pastāvīgi veic regulārus pētījumus par parlamenta politikas iedarbību, citās – apkopo jau pieejamo informāciju no citām institūcijām (*skat. tabulu*).⁵

Lietuva

Kaimiņvalstī Lietuvā 2012. gadā tika pieņemts Tiesiskā regulējuma likums,⁶ kura IV nodaļa “Tiesiskā regulējuma monitorings” lai gan vispārēji, tomēr definē, kam un kas monitoringa veicējam jānovērtē. Lietuvas Seima Pētniecības departamenta direktors Dr. A. Lukošaitis kritiski atzīmē, ka vēl līdz šim arī viņa valsts parlamentā “likumdošanas funkcija ir pirmajā vietā, kamēr Eiropā tā ir parlamenta kontrole”, uzsverot, ka citās valstīs (Vācijā, Somijā) parlamentā gadā tiek virzīti desmiti, simti likumprojekti, nevis tūkstoši kā mūsu valstīs, kas iezīmē mūsu “politisko mentalitāti”. Arī pirmslikumdošanas pētniecība ir daudz vairāk attīstīta un praktizēta nekā pēclikumdošanas analīze, par kuru pagaidām Lietuvas parlamentāriešiem interese ir nosacīta.

Runājot par iniciatīvu veidot Latvijas parlamentā atsevišķu izpētes struktūrvienību, A. Lukošaitis atzina: “Es vienmēr esmu brīnījies, kāpēc Latvija tā atpaliek, lai gan zina, kā tas notiek Vācijā, Zviedrijā un citur. Mans novēlējums ir izpētes institūciju izveidot ātrāk. (...) Cita ceļa nav – visur vajag rūpēties par kvalitāti, t.sk. par likumprojektu kvalitāti.”⁷

Igaunija

“Pēdējos gados visredzamākās aktivitātes likumu un politikas novērtēšanā Igaunijā tika īstenotas,

pateicoties sadarbībai ar EDSO, kad Tieslietu ministrija 2007.–2009. gadā izstrādāja Konceptiju par regulējumu ietekmes analīzi. Igaunijas parlaments 2011. gadā pieņēma Tiesību politikas attīstības plānu līdz 2018. gadam.”⁸ Paša Igaunijas parlamentā darbojas Pētniecības departaments, kurš regulāri veic dažādus pētījumus likumdošanas jomās. Interesanti, ka viens no pēdējiem pētījumiem bijis “Mikrouzņēmumu nodokļu specifika Latvijā” (uz 5 lpp.).⁹

Tiesību normu ietekmes novērtēšana daudzos ārvalstu parlamentos ieviesta kā administratīva parlamenta sastāvdaļa, lai nodrošinātu nepieciešamo (vai vismaz vēlamo) zināšanu un kompetences līmeni, kas nepieciešams mūsdienīgam likumdevējam Eiropā.

Dace Šulmane

¹ Viens no vadošajiem ekspertiem šīs sistēmas izveidē bijis Ženēvas Universitātes Juridiskās fakultātes profesors, Likumdošanas izpētes, tehnikas un novērtēšanas centra vadības padomes loceklis Aleksandrs Flukigers (Alexandre Flueckiger), kurš 2014. gadā uzstājies ar priekšlasījumu arī Latvijas Universitātē.

² Kopš 1999. gada 18. aprīļa Šveices Federālās Konstitūcijas 170. pantā paredzēts, ka “federālais parlaments nodrošina Konfederācijas izvēlēto regulēšanas līdzekļu efektivitātes izvērtēšanu”. Tādējādi kopš 2002. gada Federālajā audita birojā izveidots īpašs centrs, kas veic vispārējus likumu novērtējumus. Plašāk skat.: Šulmane D.

Tiesību normu efektivitātes problemātika un aktualitāte XX un XXI gadsimta tiesību socioloģijā. Promocijas darbs. LU: Rīga, 2013. Pieejams: https://dspace.lu.lv/dspace/bitstream/handle/7/5169/29014/Dace_Sulmane_2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
³ Ne visos kantonos novērtēšanas process norit vienādi. Par visattīstītāko tiek atzīta Ženēvas kantona Valsts kontrole, kas internetā publicē visus veiktos novērtējumus. 2015. gadā līdz oktobrim publicēti seši novērtējumi. Pieejami: <http://www.cdc-ge.ch/fr/Qui-somme-nous.html>.

⁴ The Impact Of Legislation: A Critical Analysis Of Ex Ante Evaluation. J. Verschuuren (ed.), Leiden-Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009, p. 266–267.

⁵ Lukošaitis A. Priklausomybių simbiozės: demokratijos iššūkiai – parlamento veikla – informacija ir išmanymas... Grām: Informācijas ir žinios parlamento veikloje: Parlamentinių tyrimų departamento indėlis. Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos: Vilnius, 2015, 15–16. lpp.

⁶ Teisēkūros pagrindų įstatymas. Lietuvos Respublikos Teisėkūros Pagrindų Įstatymas. 2012 m. rugsėjo 18 d. Nr. XI-2220. (Tulktojums krievu val. – Закон об основах правосотворчества). Pieejams: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_e?p_id=437320&p_tr2=2.

⁷ Autore saruna ar A. Lukošaiti 8.10.2015. Viļņā, Lietuvas Seimā. Autore arhiva materiāli.

⁸ Ūģuspolitika arengusuunad aastani 2018 (Development Plan for Legal Policy until 2018). RT III, 7.3.2011, 1 (īgauņu valodā). Pieejams: <https://www.riigiteatja.ee/akt/307032011001>. Plašāk skat.: Šulmane D. Leģistika – no eksotikas līdz nepieciešamībai likumdevēja darbā. Latvijas Universitātes 5. starptautiskās zinātniskās konferences, kas veltīta LU Juridiskās fakultātes 95. gadadienai, rakstu krājums. Rīga: LU Akadēmiskais apgāds, 2014, 142–150. lpp.

⁹ Lāti mikroettevõtete maksuerisused. 26.05.2015. Pieejams: <http://www.riigikogu.ee/infoallikad/uuringud/oa-tood/>.

“Jurista Vārda” elektroniskā versija – bez maksas!

Visiem žurnāla abonentiem – bezmaksas parole
elektroniskajai versijai: www.juristavards.lv.

Informācija pa tālruni: **80006000**

“VĒRTĒT, CIK EFEKTĪVI LIKUMS PĒC PIENĒMŠANAS DARBOJAS PRAKSĒ, IR NE MAZĀK BŪTISKI PAR PIRMSLIKUMDOŠANAS ANALĪZI”



Dr.iur. **Inese Libiņa-Egnere**, 12. Saeimas priekšsēdētājas biedre
Foto: no personīgā arhīva

Vai Latvijā nepieciešams dienests, kas izvērtē likumdošanas iniciatīvu ietekmi un efektivitāti pirms un pēc to pieņemšanas?

Savās atbildēs vairāk pievērsīšos tieši pēclikumdošanas (*ex post*) novērtēšanas sistēmas nepieciešamībai un, ņemot vērā manus šā brīža pienākumus parlamentā, iepazīstināšu ar diskusijām, kas par šo jautājumu ir norisinājušās Latvijas Republikas Saeimā.

Šobrīd likumu izstrādātāji daudz lielāku uzmanību pievērš tiesību aktu ietekmes sākotnējai izvērtēšanai, kas pat ir regulēts atsevišķā Ministru kabineta 2009. gada 15. decembra instrukcijā Nr. 19 “Tiesību akta projekta sākotnējās ietekmes izvērtēšanas kārtība”.¹ Tiesību akta projekta sākotnējās (*ex ante*) ietekmes izvērtēšanas mērķis ir apzināt sekas un ietekmi, ko radīs projekts. Izvērtējot projekta sākotnējo ietekmi, vērtē projekta izstrādes mērķi un nepieciešamību, efektivitāti mērķa sasniegšanā, ietekmi uz makroekonomisko vidi, ietekmi uz uzņēmējdarbības vidi, ietekmi uz administratīvajām procedūrām un to izmaksām, sociālo ietekmi, ietekmi uz vidi, fiskālo ietekmi uz valsts budžetu un pašvaldību budžetiem, ietekmi uz spēkā esošo tiesību normu sistēmu un Latvijas Republikas starptautiskajām saistībām un vēl citus apstākļus.²

Saeimas kārtības rullis nosaka, ka Ministru kabinets likumprojektam pievieno anotāciju, savukārt, ja likumprojektu iesniedz Valsts prezidents, Saeimas komisija vai ne mazāk kā pieci deputāti, atbildīgā komisija Prezīdija noteiktajā kārtībā aizpilda likumprojekta anotāciju, ietverot tajā iesniedzēja atbildes

uz jautājumiem: kādēļ likums ir vajadzīgs, kāda var būt likuma ietekme uz sabiedrības un tautsaimniecības attīstību, kāda var būt likuma ietekme uz valsts budžetu un pašvaldību budžetiem, kāda var būt likuma ietekme uz spēkā esošo tiesību normu sistēmu, kādām Latvijas starptautiskajām saistībām atbilst likumprojekts, kādas konsultācijas notikušas, sagatavojot likumprojektu, kā tiks nodrošināta likuma izpilde.³

Līdz ar to mums ir zināmas iestrādes pirmslikumdošanas analizē, taču ne mazāk būtiski ir pēc likuma pieņemšanas vērtēt, cik efektīvi tas darbojas praksē un vai tas, kas tika secināts, veicot sākotnējās ietekmes izvērtēšanu, ir izpildījies.

Īpaši vēlos vērst uzmanību uz Latvijas Republikas Satversmes tiesas 2014. gada 12. februāra spriedumu lietā Nr. 2013-05-01.⁴ Pieteikuma iesniedzējs bija norādījis, ka likuma “Par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu” 22. panta pirmā daļa un pārejas noteikumu 4. un 5. punkts neatbilst Latvijas Republikas Satversmes 1. un 2. pantam, jo acīmredzami sašaurina Satversmē noteiktās tautas tiesības piedalīties likumdošanā. Satversmes tiesa atzina, ka apstrīdētais regulējums atbilst Satversmes 1. un 2. pantam, taču vienlaikus atgādināja, ka likumdevējam, ievērojot Satversmes 1. pantā nostiprinātos tiesiskās valsts pamatprincipus, ir pienākums periodiski apsvērt, vai tiesiskais regulējums joprojām ir efektīvs un vai tas kādā veidā nebūtu pilnveidojams (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2005. gada 11. novembra sprieduma lietā Nr. 2005-08-01 9.5. punktu un 2008. gada 2. jūnija sprieduma lietā Nr. 2007-22-01 18.3. punktu*). Tātad likumdevējam gan pārejas periodā, gan pēc tā ir jāseko līdzi tam, lai apstrīdētajā regulējumā noteiktā kārtība būtu izpildāma un vēlētāji savas likumdošanas iniciatīvas tiesības varētu īstenot efektīvi.

Jautājums par *ex ante* analīzi un *ex post* analīzi tika aktualizēts 11. Saeimas laikā 2013. gada rudenī, atzīmējot Latvijas Zvērīnātu notāru padomes 20. gadadienu, kad Saeimā notika starptautiska konference “Parlamentu lēmumu ietekmes *ex post* analīze”. Konferencē tās dalībnieki diskutēja par piemērotāko modeli, kā vērtēt parlamenta lēmumu efektivitāti.⁵

Konferences noslēgumā tika izvirzītas vairākas būtiskas tēzes, kuras pēc tam tika apspriestas Saeimas Juridiskās komisijas Tiesu politikas apakškomisijā kopā ar Valsts prezidenta kancelejas, Latvijas Zvērīnātu notāru padomes, Latvijas Zinātņu akadēmijas un Latvijas komercbanku asociācijas pārstāvjiem. Pēc notikušās diskusijas apakškomisijas sēdē klātesošie atbalstīja nepieciešamību arī Latvijas Republikas Saeimā ieviest pirmslikumdošanas novērtēšanas un pēclikumdošanas novērtēšanas sistēmu, kas ietvertu gan likumprojektu izstrādātāju darba kvalitātes uzlabošanu, gan likumdevēja atbildību par pieņemto tiesību normu efektivitāti.⁶

Tiesu politikas apakškomisijā tika vērsta uzmanība uz to, ka izstrādāto un pieņemto lēmumu kvalitāte ir vērtējama ne tikai no juridiskās, bet arī no ekonomiskās perspektīvas. Kā pozitīvie ieguvumi no likumdevēja lēmumu ietekmes *ex ante* un *ex post* novērtēšanas sistēmas ieviešanas tika minēti: lietderīgāka regulējuma panākšana, likumdevēja atbildīguma un paškontroles stiprināšana, tas kalpotu arī kā preventīvs līdzeklis pret tiesību normu pārmērīgu jaunradi.⁷

Tiesu politikas apakškomisija ar saviem secinājumiem iepazīstināja Saeimas Prezidiju, aicinot apsvērt konkrētus risinājumus attiecībā uz *ex post* novērtēšanas sistēmas ieviešanu Saeimā. 11. Saeimas Prezidijs deva darba uzdevumu Saeimas Kancelejai izvērtēt minētos secinājumus un sagatavot iespējamus priekšlikumus. Lai arī konkrēts, izsvērts piedāvājums Saeimas Prezidijam netika iesniegts, tomēr vairākas 11. Saeimas komisijas sniedza savu redzējumu šajā jautājumā.

Komisijas vērta uzmanību uz to, ka jāizvairās no tā, ka šāds birojs dublētu citu institūciju funkcijas, un norādīja, ka *ex ante* izvērtēšanu veic Saeimas Juridiskais birojs saskaņā ar tā nolikumu.⁸ Proti, Juridiskais birojs izskata likumdošanas iniciatīvas kārtībā Saeimai iesniegtos likumprojektus un šo normatīvo aktu projektu izskatīšanas gaitā iesniegtos priekšlikumus, izvērtējot to atbilstību Latvijas Republikas Satversmei, Latvijai saistošajiem starptautiskajiem līgumiem, likumiem un Latvijas tiesību sistēmai.⁹ Tāpat tika norādīts, ka savā ziņā darbu pirmslikumdošanas jomā ir pildījusi Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisija, kuras pienākumos ietilpa likumdošanas iniciatīvu zinātniska, objektīva un neitrāla analīze. Līdzīgu funkciju pildīja Valsts prezidenta izveidotā ekspertu grupu pārvaldes pilnveidei un visdrīzāk pildīs arī šobrīd Valsts prezidenta izveidotā Tiesiskās vides pilnveides komisija.

Atsevišķas Saeimas komisijas pauda viedokli, ka pēclikumdošanas novērtēšanas sistēmu Saeimā varētu veidot, stiprinot Saeimas Juridiskā biroja kapacitāti, piesaistot darbiniekus atbilstoši Saeimas komisiju atbildības jomām.¹⁰ Juridiskais birojs savukārt bija skeptisks par šādu modeli, norādot, ka tas būtu neloģiski un radītu interešu konfliktu objektīvi novērtēt likumus, kuru tapšanā tas ir piedalījies. Tāpat tas prasītu piesaistīt Saeimas Juridiskajā birojā cilvēkresursus, kas nav juristi, jo *ex post* novērtēšanā juridiskā kapacitāte nav svarīgākais.¹¹

Citi priekšlikumi rosināja veidot pētniecības struktūru pie Informācijas nodaļas, nodrošinot, ka darbinieku skaits atbilstu Saeimas komisiju skaitam un tie būtu attiecīgās nozares eksperti. Bez jau minētajiem modeļiem, kad šāds birojs varētu būt parlamenta struktūrvienība, kā apsverami varianti tika minēti gan ikreizējs iepirkums, gan deleģējums zinātniskai institūcijai. Tika rosināts arī domāt par starpinstitucionālu lēmējorgānu, kuru veidotu

vairāku institūciju pārstāvji, lai izvairītos no funkciju dublēšanās dažādās iestādēs.

12. Saeimā jautājums par pirmslikumdošanas un pēclikumdošanas novērtēšanas sistēmu tika aktualizēts Parlamentārās izmeklēšanas komisijā par Latvijas valsts rīcību, izvērtējot 2013. gada 21. novembrī Zolitūdē notikušās traģēdijas cēloņus, un turpmākajām darbībām, kas veiktas normatīvo aktu un valsts pārvaldes un pašvaldību darbības sakārtošanā, lai nepieļautu līdzīgu traģēdiju atkārtošanos, kā arī par darbībām minētās traģēdijas seku novēršanā. Tās galaziņojuma projekta 7.8. punkts nosaka, ka, "Komisijas ieskatā, Saeimas Kancelejas ietvaros beidzot būtu jāizveido dienests, kura pienākums būtu apkopot informāciju un veikt analīzi likumdevēja darba kvalitātes uzlabošanai. Šī analīze ietvertu pirmslikumdošanas (*ex ante*) un pēclikumdošanas (*ex post*) novērtēšanas sistēmu. Tas gan uzlabotu likumprojektu izstrādātāju darba kvalitāti, gan palielinātu likumdevēju atbildību par pieņemto tiesību normu efektivitāti. Šāda likumdošanas analīzes dienesta izveide stiprinātu Latvijas parlamentārismu un novērstu valstiskus riskus un traģēdijas. Likumdošanas analīze arī uzlabotu varas dalīšanas sistēmu un mazinātu ierēdniecības/birokrātijas ietekmi uz tautas ievēlētu tās priekšstāvju lēmumiem, tādējādi atjaunojot tautas uzticību demokrātijai un parlamentārismam kopumā".¹²

Manuprāt, tautas ievēlētiem pārstāvjiem, realizējot savas pilnvaras, būtu jābūt iespējai saņemt objektīvu, savlaicīgu un uz faktiem balstītu informāciju, kas veicinātu efektīvu lēmumu pieņemšanu. Piekritot, ka Saeimā likumprojektu atbilstību Latvijas Republikas Satversmei, Latvijai saistošajiem starptautiskajiem līgumiem, likumiem un Latvijas tiesību sistēmai vērtē Saeimas Juridiskais birojs, vēlreiz jāuzsver, ka tas ir tikai viens no aspektiem, kas būtu jāvērtē gan pirms likuma pieņemšanas, gan pēc kāda laika, vērtējot jau spēkā esoša likuma efektivitāti. Juridiskais birojs nevar sniegt izvērtējumu, piemēram, par likumprojekta ietekmi uz tautsaimniecību. Ikdienas darbā parlamentā esmu saskārusies ar to, ka parlamentā trūkst šī pētnieciskā resursa, kas palīdzētu pieņemt izsvērtākus un efektīvākus lēmumus.

Pie kādas institūcijas (kā padotībā) šādam birojā būtu jādarbojas?

Atbildot uz iepriekšējo jautājumu, nedaudz ieskicēju, kādas diskusijas par šāda biroja izveidošanu un tā padotību ir norisinājušās Saeimā. Manuprāt, tā varētu būt atsevišķa Saeimas struktūrvienība.

Kam būtu jāstrādā šādā birojā (juristi, ekonomisti, politologi vai citi)?

Kā jau iepriekš minēts, tad *ex post* novērtēšanā juridiskā kapacitāte nav svarīgākais, taču arī juristam šādā birojā noteikti būtu jāstrādā. Piemēram, Saeimas Juridiskais birojs bija norādījis, ka šāda biroja sastāvā varētu būt juristi, auditori, politikas novērotāji, ekonomisti.¹³

Vai šāda biroja atzinumus ņemtu vērā politiķi lēmumu pieņemšanas procesā? Vai iespējams panākt, ka biroja atzinumi būtu "ietekmīgāki" nekā politisko lobistu spiedienu?

Manuprāt, šāda biroja atzinumiem visnotaļ nebūtu piešķirams saistošs spēks, bet man gribētos ticēt, ka objektīvā, izsvērtā jautājuma analizē politiķi noteikti ieklausītos un ņemtu to vērā lēmuma pieņemšanas procesā. Kā jau minēju, es būtu ļoti gandarīta, ja man darbā būtu iespēja izmantot šādu ekspertīzi.

Vai šāda biroja kompetence konkurētu ar citām institūcijām (Nacionālā trīspusējā sadarbības padome, Saeimas Juridiskais birojs, Saeimas Informācijas dienests, Pārresoru koordinācijas centrs, Valsts sekretāru sanāksme, Ministru kabineta komiteja, Valsts kontrole, Fiskālās disciplīnas padome u.tml.)?

Manuprāt, jau tas vien, ka notiek diskusija par šāda biroja nepieciešamību jau vairāku gadu garumā, nozīmē, ka šis laukums nav pilnībā noseigts. Protams, domājot par šādas struktūrvienības izveidi, ir ļoti rūpīgi jāizsver jau esošo institūciju funkcijas un jānovērs to dublēšanās. Taču es vairāk runāju tieši par šādas struktūrvienības nepieciešamību Saeimā, kas sniegtu atbalstu Saeimas deputātiem viņu pilnvaru realizēšanā, palīdzot izpildīt likumdevēja pienākumu pēc zināma termiņa vēlreiz apsvērt, vai attiecīgais tiesiskais regulējums ir sasniedzis gaidīto rezultātu, joprojām ir efektīvs, piemērots un nepieciešama un vai tas nebūtu jāpilnveido. Tas kalpotu arī kā rīks kontroles pār izpildvaru stiprināšanai un pieņemto lēmumu īstenošanas dzīvē uzraudzīšanai. ■

¹ Ministru kabineta 2009. gada 15. decembra instrukcija Nr. 19 "Tiesību akta projekta sākotnējās ietekmes izvērtēšanas kārtība". Pieejama: <http://likumi.lv/doc.php?id=203061>.

² Turpat.

³ Saeimas kārtības rullis, 79. panta trešā daļa un 85. panta piektā daļa. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=57517>.

⁴ Latvijas Republikas Satversmes tiesas 2014. gada 12. februāra sprieduma lieta Nr. 2013-05-01. 21. punkts. Pieejams: <http://www.satv.tiesas.gov.lv/upload/spriedums-2013-05-01.pdf>.

⁵ Konferenču "Parlamentu lēmumu ietekmes ex post analīze" materiāli. Pieejami: <http://www.saeima.lv/aktualitates/saeimas-zinas/21285-saeima-starptautiska-konference-diskute-par-tiesibu-normu-efektivitates-novertesanu>.

⁶ Saeimas Juridiskās komisijas Tiesu politikas apakškomisijas 2013. gada 30. septembra vēstule Saeimas Prezidijam Nr. 9/3-2-i/170-11/13.

⁷ Turpat.

⁸ Saeimas Nacionālās drošības komisijas 2013. gada 19. novembra vēstule Nr. 9/14-4-i/8-11/13, Saeimas Sociālo un darba lietu komisijas 2013. gada 20. novembra vēstule Nr. 9/9-2-i/179-11/13, Saeimas Mandātu, ētikas un iesniegumu komisijas 2013. gada 20. novembra vēstule Nr. 9/10-2-i/50-11/13.

⁹ Saeimas Juridiskā biroja nolikums. 3.1. un 3.2. punkts.

¹⁰ Saeimas Sociālo un darba lietu komisijas 2013. gada 20. novembra vēstule Nr. 9/9-2-i/179-11/13, Saeimas Nacionālās drošības komisijas 2013. gada 19. novembra vēstule Nr. 9/14-4-i/8-11/13, Saeimas Cilvēktiesību un sabiedrisko lietu komisijas 2013. gada 20. novembra vēstule Nr. 9/4-2-i/113-11/13.

¹¹ Saeimas Juridiskā biroja 2013. gada 20. novembra vēstule Nr. 12/13-3-i/43-11/13/.

¹² Parlamentārās izmeklēšanas komisijas par Latvijas valsts rīcību, izvērtējot 2013. gada 21. novembrī Zolitūdē notikušās traģēdijas cēlonus, un turpmākajām darbībām, kas veiktas normatīvo aktu un valsts pārvaldes un pašvaldību darbības sakārtošanā, lai nepieļautu līdzīgu traģēdiju atkārtanos, kā arī par darbībām minētās traģēdijas seku novēršanā galaziņojuuma projekts. Pieejams: http://zolitude.saeima.lv/attachments/499_ZPIKG205.10.2015.zt.pdf.

¹³ Saeimas Juridiskā biroja 2013. gada 20. novembra vēstule Nr. 12/13-3-i/43-11/13/.

"SAEIMA NEDRĪKST BŪT FORMĀLS PROCEDURĀLĀS DEMOKRĀTIJAS POSMS, KAS APSTIPRINA IERĒDŅU PRODUKCIJU"



Dr. iur. **Ringolds Balodis**,
12. Saeimas deputāts, Latvijas Universitātes profesors
Foto: Boriss Koješņikovs

Vai Latvijā nepieciešams dienests, kas izvērtē likumdošanas iniciatīvu ietekmi un efektivitāti pirms un pēc to pieņemšanas?

Šāds dienests ir nepieciešams, un piemērs tam var atrast atliku likām. Spilgtākais, kas man nāk prātā, protams, ir Zolitūdes traģēdijas sakarā. 2009. gadā Saeima pēc Ekonomikas ministrijas ieteikuma tā vietā, lai reformētu Valsts būvinspekciju, nolēma to likvidēt. Likvidācija notika zem taupīšanas lozunga, tā sacīt, valsts bankrota priekšā – jātaupa, kur vien var! Rezultātā ietaupīti tika vien pārsimts tūkstoši latu, lai dažus gadus vēlāk, pēc asiņainās Zolitūdes traģēdijas, Saeima pieņemtu diametrāli pretēju lēmumu, izveidojot Būvniecības valsts kontroles biroju, tādējādi atjaunojot valsts īstenotu būvniecības kontroli. Ja toreiz šāds analītiskais dienests būtu pastāvējis, tam būtu bijis jāizvērtē riski un jāstājas preti Ekonomikas ministrijas viedoklim un politiķu bezatbildībai, norādot uz to, ka pēc Valsts būvinspekcijas likvidācijas būvniecības kontrole valstī ievērojami samazināsies.

Viennozīmīgi ir jāuzlabo likumdevēja darba kvalitāte. Runa nav tikai par juridiskās tehnikas pilnveidošanu, bet arī par analītisko aspektu, lai Saeima nebūtu tikai formāls procedurālās demokrātijas posms, kura pienākums ir apstiprināt ierēdņu produkciju. Valstīs, kurās ir divpalātu parlaments, augšpalātas būtiska funkcija ir novērst kļūdas, kas iezagušās apakšpalātas likumprojektā. Mums ir vienpalātas parlaments un ar vājām pilnvarām apveltīts prezidents, tādēļ parlamenta vienīgajai palātai ir jābūt ne tikai likumu apstiprinātājai, bet arī likumu un to darbības analizētājai. Sprotams, ka neviens cilvēks nav spējīgs

būt eksperts visās jomās un deputāti nav izņēmums, katrs no deputātiem ir speciālists vien savā arodā.

Diemžēl deputātiem ikdienā nākas pajauties tikai uz Ministru kabineta sniegto analīzi, jo citas nemaz nav. Tātad parlaments, kam no teorijas viedokļa būtu jākontrolē valdība, pats "iet pilnīgā valdības pavadā". Saeima nekritiski un absolūti "par pilnu monētu" pieņem jebko, ko valdība liek tai priekšā. Aptuveni 95% likumdošanas iniciatīvu nāk tieši no valdības! Tas nav ne slikti, ne labi, bet parlamentam ir jāspēj būt valdības brāķa "filtram". **Šāds likumdošanas analīzes dienests kopā ar Saeimas Juridisko biroju un Saeimas Prezidiju veidotu parlamenta smadzenes.**

Tātad šāds dienests ļautu parlamentam kritiski un neitrāli palūkoties uz valdības sniegto informāciju. Nevajadzētu baidīties, ka dienests kļūtu par opozīcijas instrumentu. To viegli var novērst, nosakot, ka likumdošanas analīzes dienests sniedz atzinumu pēc 10 deputātu vai komisijas lūguma.

Protams, valdība ir tā, kas organizē valsts pārvaldi un par to ir atbildīga parlamenta priekšā, taču parlamentārā kontrole, izmantojot deputātu jautājumus un pieprasījumus, manuprāt, ir visai bezjēdzīgs pasākums tādai valstij kā Latvija, kur parlaments drīzāk ir lamuvārds, nevis gadsimtu tradīcija, bez kuras nevar panākt demokrātisku valsts pārvaldību. Jā, vēl aizmirsu piebilst par tādu valdības kontroles instrumentu kā parlamentārā izmeklēšana, taču tās efektivitāte lielā mērā ir atkarīga no parlamentārās izmeklēšanas komisijas locekļu vēlmes ko izmeklēt. Turklāt izmeklēšanas komisijas tiek ieceltas noteiktiem gadījumiem, neveidojot pastāvīgu un sistēmisku kontroli. Pareiza pieeja būtu likumdošanas analīzes dienesta izveidošana un Saeimas svarīgāko lēmumu balstīšana uz šāda dienesta atzinumiem. Teiksim, šobrīd valdības sliktās komunikācijas dēļ sabiedrībā ir bailes un neziņa par bēgļiem, kas Latvijā ieradīšies visai drīz. Šādam dienestam varētu uzdot sniegt atzinumu par bēgļu integrācijas pieredzi citās valstīs, jo pašlaik Saeima šajos jautājumos var balstīties vienīgi uz Iekšlietu ministrijas vērtējumu, kas automātiski ir arī premjeres viedoklis, jo kā iekšlietu ministrs, tā premjere ir vienas partijas biedri. Pastāv risks, ka vēlme "labi izskatīties" Eiropas priekšā prevalē pār Latvijas interesēm, un tieši šāda Saeimas analītiskā dienesta atzinums varētu kļūdēt šaubas šajā jautājumā.

Pie kādas institūcijas (kā padotībā) šādam birojam būtu jādarbojas?

Jāņem vērā, ka likumdošanas analīzes dienestam darba uzdevumus dos Saeimas deputāti, kuru skaits ir simts, un darba tēmas var būt visdažādākās. Tāpēc sakarā ar to, ka šobrīd nav normatīvo aktu, kas noteiktu, kādā kārtībā dienestam tiek doti darba uzdevumi, to prioritātes, apjoms, izpildes termiņi utt., dienestam būtu jādarbojas tādas institūcijas pakļautībā, kuras lēmumi ir saistoši Saeimas deputātiem. Šobrīd vienīgā institūcija, kas atbilst šiem kritērijiem, ir Saeimas Prezidijs.

Kam būtu jāstrādā šādā birojā (juristi, ekonomisti, politologi vai citi)?

Speciālistiem, kas varētu darboties šajā struktūrā, būtu jāpārstāv jūsu nosauktās profesijas, tai pašā laikā nevajadzētu izslēgt arī citu jomu speciālistu piesaisti. Svarīgs aspekts, manuprāt, būtu viņu akadēmiskā kvalifikācija (doktora grāds vismaz!) un ilggadēja pieredze. Tomēr precīzu ekspertu loku varēs noteikt tikai pēc tam, kad būs noskaidrotas deputātu visvairāk interesējošās tēmas.

Vai šāda biroja atzinumus ņemtu vērā politiķi lēmumu pieņemšanas procesā? Vai iespējams panākt, ka biroja atzinumi būtu "ietekmīgāki" nekā politisko lobistu spiedienu?

Tas ir tieši atkarīgs no likumdošanas analīzes dienesta reputācijas un sniegtās analīzes kvalitātes. Ja dienestam tiek nodrošināts pietiekams finansējums gan attiecīgam darbinieku skaitam, gan konkurētspējīgam atalgojumam un tehniskajam nodrošinājumam, kā arī pašam dienestam tiek izvēlēts labs vadītājs, tad rezultāts neizpaliks un dienesta analīze, manuprāt, būs konkurētspējīga. Tai pašā laikā jāatzīst, ka jebkuru ideju var, tautas valodā runājot, sačakarēt un Latvijā šī māka ir īpaši attīstīta. Turklāt, runājot par lobistu spiedienu, Latvijā parasti lobisti nemēģina savu viedokli pamatot ar atzinumiem un pētījumiem (kā tas ir, piemēram, ASV), bet izmanto deputātus vai ministrijas. Likumdošanas analīzes dienestam, ja tādu beidzot izveidos, būs iespēja, balstoties uz neitralitātes principu, sniegt objektīvu slēdzienu, kas bieži vien pietrūkst nopietnos lēmumos. Manuprāt, likumprojekta anotācijas augstākais novērtējums būtu ieraksts, ka likumprojekta ierosinātajī ir konsultējusies ar likumdošanas analīzes dienestu, saņemot tā pozitīvu atzinumu.

Vai šāda biroja kompetence konkurētu ar citām institūcijām (Nacionālā trīspusējā sadarbības padome, Saeimas Juridiskais birojs, Saeimas Informācijas dienests, Pārresoru koordinācijas centrs, Valsts sekretāru sanāksme, Ministru kabineta komiteja, Valsts kontrole, Fiskālās disciplīnas padome u.tml.)?

Neredzu šķēršļus, kāpēc likumdošanas analīzes dienests, pietiekami nodrošināts, nevarētu konkurēt ar minētajām institūcijām, piemēram, Pārresoru koordinācijas centrā strādā vien 19 darbinieki, savukārt Saeimas Juridiskajā birojā vēl mazāk – 14. Arī citās valstīs, piemēram, Igaunijā, Norvēģijā, Serbijā, Somijā, parlamentu analītiskie dienesti nav lieli. Turklāt šāda dienesta salīdzināšana ar Saeimas Informācijas nodaļu ir nepamatota, Saeimas Informācijas nodaļā strādā 24 darbinieki, no kuriem lielākā daļa ir informācijas sistēmu speciālisti, bet atlikusī daļa ir bibliogrāfi, kuri ikdienā deputātiem sniedz uzziņas, bet ar pirmslikumdošanas un pēclikumdošanas analīzi Saeimas Informācijas nodaļai nav nekāda sakara. Galvenais ir personāls un tā vadītājs. Labs piemērs ir pašreizējais Satversmes tiesas tiesnesis Gunārs Kusiņš, kurš divdesmit gados spēja izveidot efektīvu Saeimas Juridisko biroju, kas, manuprāt, sekmīgi darbojas arī pēc viņa aiziešanas un joprojām ir paraugiestādes etalons juristu aprindās. ■

“LIKUMDOŠANAS PROCESS NEDRĪKST BŪT NEJAUŠĪBU, VEIKSMJU UN KĻŪDU KAMOLS, KAS VEĻAS TIKAI ATBILSTOŠI INTUĪCIJAI”



Mg.iur. **Edgars Pastars**,
zvērīnātu advokātu biroja “Borenius” konsultants
Foto: Boriss Koļesņikovs

Vai Latvijā nepieciešams dienests, kas izvērtē likumdošanas iniciatīvu ietekmi un efektivitāti pirms un pēc to pieņemšanas?

Šo vairāk uztvertu kā retorisku jautājumu, jo tiesiskā valstī, kas tiecas nodrošināt labu pārvaldību, ir acīmredzami nepieciešams izvērtēt likumdošanas iniciatīvu sākotnējo ietekmi un novērtēt to efektivitāti darbībā. Bez šo darbību veikšanas likumdošanas process kļūst par nejaušību, veiksmju un kļūdu kamolu, kas veļas, tikai pateicoties atsevišķu personu intuīcijai.

Nebūtu pareizi teikt, ka šobrīd netiek veikta nekāda likumdošanas iniciatīvu *ex ante* vai *ex post* novērtēšana. Tai jau šobrīd jābūt kā neatņemamai sastāvdaļai pirms jaunu iniciatīvu iesniegšanas, proti, novērtēt esošo situāciju, iepriekš pieņemtos tiesību aktus, identificēt problēmas, alternatīvas, veikt aprēķinus, analizēt sociālo ietekmi u.tml.

Tomēr galvenā problēma ir tajā, ka Saeima ir tikai citu institūciju darba produkta saņēmējs, kurš uzliek uz papīra un nobalso, noraida iniciatīvu vai atstāj to viltīgajos likumdošanas procesa akačos. Esmu pārliecināts, ka Saeimai būtu jābūt arī savai pētnieciskajai kapacitātei, lai spētu dot arī citu vērtējumu, nevis tikai to, ko iesniedz ieinteresētās puses.

Likumdošanas iniciatīvu *ex post* analīze ir nepieciešama tādēļ, lai savlaicīgi noķertu kļūdas, zaudējumus, nelogiskas situācijas vai pieķertu likumdošanas iniciatorus aplamos solījumos, jo viņi paši tik ātri neatzīsies un situāciju labos tikai tad, kad tas būs pašiem droši (lasi: visi būs aizmirsuši).

Likumdošanas iniciatīvu ietekmes pētījumu obligāti nav apjomīgi un dārgi. Tos var veikt pēc

dažādām metodēm, ņemot vērā atvēlēto laika grafiku un tēmu. Pietiktu identificēt svarīgākās tēmas, datu analīzes vai citas metodes, noskaidrot aktuālo situāciju un par to informēt Saeimas deputātus. Ja runājam par *ex post* novērtēšanu, Saeima kā likuma pieņēmējs uzzinātu laikus par to, kā šim likumam sokas. Salīdzinoši var teikt, ka vecāki taču mēdz paaugstināties par bērnu arī pēc viņa pilngadības.

Pie kādas institūcijas (kā padotībā) šādam birojam būtu jādarbojas?

Domāju, ka valsts līmenī nebūs tāds viens birojs. Galvenie analītiskie resursi koncentrējami Ministru kabinetam padotajās institūcijās un patstāvīgajās iestādēs, piemēram, Valsts kontrolē un Latvijas Bankā. Papildu tam analītiskās funkcijas būtu nepieciešamas pašai Saeimai, kā jau to minēju, atbildot uz pirmo jautājumu.

Kam būtu jāstrādā šādā birojā (juristi, ekonomisti, politologi vai citi)?

Galvenais uzsvars būtu tāds, ka šie darbinieki pamatā nebūtu juristi, jo ļoti bieži mums reformu saturisku izvērtējumu aizstāj juridiska analīze, nevis ekonomisko un sociālo faktoru novērtējums. Tā teikt, juristus varam atļauties algot un viņi darba tirgū ir pieejami, tomēr cita veida analīzei trūkst resursu.

Vai šāda biroja atzinumus ņemtu vērā politiķi lēmumu pieņemšanas procesā? Vai iespējams panākt, ka biroja atzinumi būtu “ietekmīgāki” nekā politisko lobistu spiediens?

Ja Saeimas ietvaros veidotu papildu analītisko kapacitāti, tad attiecīgā biroja atzinumi ir saistoši tikai argumentu un datu pamatotības dēļ. Politīķiem ir tiesības ignorēt ekspertu viedokļus lēmumu pieņemšanā, jo tauta tomēr ievēl politiķus, nevis ekspertus, taču politiķiem ir jārada sistēma, kas viņiem ļautu uzzināt pietiekami daudz, lai novērtētu, kurā klausīties un kuru ignorēt.

Vai šāda biroja kompetence konkurētu ar citām institūcijām (Nacionālā trīspusējā sadarbības padome, Saeimas Juridiskais birojs, Saeimas Informācijas dienests, Pārresoru koordinācijas centrs, Valsts sekretāru sanāksme, Ministru kabineta komiteja, Valsts kontrole, Fiskālās disciplīnas padome u.tml.)?

Ja Saeimas ietvaros veidotu papildu analītisko kapacitāti, tās mērķis nebūtu konkurēt ar citām institūcijām, bet veikt papildu pārbaudi. Šāda viena institūcija nevar un tā nedrīkstētu atsvērt visas citas institūcijas. Kā jau minēju iepriekš, pamatā analītiskajai kapacitātei jābūt Ministru kabinetam padotajās institūcijās, kā arī patstāvīgajās institūcijās, piemēram, Valsts kontrolē, Latvijas Bankā. Saeimas Juridiskā biroja kompetence, manuprāt, ir saprātīgi norobežojama no cita veida analītiskā dienesta, ja tāds tiktu izveidots. Nav izslēdzams, ka šo institūciju skatījums varētu arī nesakrist. Es pieļauju, ka šādu biroju Saeimas ietvaros neizveidos, baidoties no konkurences šī vārda visplašākajā nozīmē. ■

“ATBILSTOŠI VARAS DALĪŠANAS PRINCIPAM SAEIMAS ANALĪTISKAIS BIROJS VARĒTU IZVĒRTĒT IZPILDVARAS LIKUMPROJEKTUS”



Anita Dūdiņa, Saeimas Informācijas dienesta vadītāja

Foto: Boriss Kolješņikovs

Vai Latvijā nepieciešams dienests, kas izvērtē likumdošanas iniciatīvu ietekmi un efektivitāti pirms un pēc to pieņemšanas?

Jā.

Pie kādas institūcijas (kā padotībā) šādam birojam būtu jādarbojas?

Likumdošanas iniciatīvu ietekmes un pieņemto likumu efektivitātes izvērtēšana ir lietderīga funkcija daudzās institūcijās. Domāju, ka šādai analīzei būtu jānotiek katrā ministrijā, jo tieši izpildvara ir vide, kurā rodas un izaug vairums normatīvo aktu projektu.

Respektējot varas dalīšanas principu, šāds birojs būtu vēlams arī Saeimā, lai kompetenti un neatkarīgi varētu izanalizēt izpildvaras rosinātos likumprojektus un to ietekmi. Demokrātiskās valstīs tā ir vispārpieņemta prakse, ka parlamentā ir struktūrvienība, kas centralizēti nodrošina deputātu darba analītisko un pētniecisko atbalstu.

Likumprojekta izstrādātāji pārstāv nozares intereses, Saeima – sabiedrības kopīgās intereses. Tādēļ neatkarīga Saeimas ekspertīze papildinātu vai koriģētu likumprojekta izstrādātāju redzējumu par problēmas risinājumu.

Kam būtu jāstrādā šādā birojā (juristi, ekonomisti, politologi vai citi)?

Gan darbinieku skaits, gan specializācija ir saistīta ar struktūrvienībai izvirzītajiem mērķiem un uzdevumiem, un to izvēle atkarīga arī no iespējamo analīzes un izpētes jomu spektra. Noderīgi darbinieki varētu būt gan ekonomisti, gan sociologi, gan

juristi, gan politologi, gan citu nozaru speciālisti taču pamatprasības ir kopīgas – laba akadēmiskā izglītība, pētnieciskā darba iemaņas un pieredze, prasme koncentrēti un saprotami izteikt svarīgāko, objektivitāte un politiska neitralitāte.

Pasaules valstu parlamentu prakse rāda, ka minimālais darbinieku skaits šādā izpētes dienestā ir 7–9, jo tikai tad var nodrošināt viena speciālista pausta viedokļa profesionālo izvērtējumu struktūrvienības iekšienē (t.s. *peer review*).

Vai šāda biroja atzinumus ņemtu vērā politiķi lēmumu pieņemšanas procesā? Vai iespējams panākt, ka biroja atzinumi būtu “ietekmīgāki” nekā politisko lobistu spiediens?

Domāju, ka likumprojektu un ar to saistītās informācijas jēgpilna un kvalitatīva analīze un pieņemto likumu ietekmes objektīvs izvērtējums ir tas, ko Saeimas deputāti vēlas saņemt.

Kā liecina citu parlamentu labā prakse, paejot noteiktam “moratorija” laikam, atsevišķa deputāta pasūtītā analīze vai pētījums kļūst pieejams plašākai sabiedrībai, visbiežāk parlamenta mājaslapā, tā paplašinot arī kopīgo zināšanu telpu. Atklātība ir viens no faktoriem, kas spēj mazināt aizkulišu lobistu ietekmi.

Kā ikviena struktūra, arī analītiskais birojs reputāciju var iegūt ilgākā laikā, saglabājot augstus pētnieciskās kvalitātes standartus, analītisko dokumentu praktisko pielietojamību klientu (parlamenta deputātu) darbā un politisku neitralitāti.

Vai šāda biroja kompetence konkurētu ar citām institūcijām (Nacionālā trispusējā sadarbības padome, Saeimas Juridiskais birojs, Saeimas Informācijas dienests, Pārresoru koordinācijas centrs, Valsts sekretāru sanāksme, Ministru kabineta komiteja, Valsts kontrole, Fiskālās disciplīnas padome u.tml.)?

Izpētes dienesta izveide nevis konkurētu ar kādu no jau esošajām struktūrām, bet ar zināšanu palīdzību papildinātu valsts institūciju kopējo cilvēkkapitālu. Precīzi definējot kompetences un nosakot šāda dienesta kapacitātei atbilstošus uzdevumus, tiks stiprināta likumdošanas procesa kvalitāte.

Pieņēmums par konkurenci ar Saeimas Juridisko biroju vai Saeimas Informācijas nodaļu ir ļoti virspusējs un nepamatots. Juridiskā biroja galvenais uzdevums ir sniegt atzinumus Saeimas Prezidijam un komisijām par Saeimai iesniegto likumprojektu un citu aktu projektu atbilstību likumdošanas tehnikas un kodifikācijas prasībām. Informācijas nodaļa veic deputātu un darbinieku informatīvo nodrošinājumu, tai skaitā sagatavojot dažāda apjoma un satura uzziņas. Par darba intensitāti liecina pieprasījums – ik gadu nodaļas sastāvā esošā Saeimas bibliotēka sniedz vairāk nekā 7000 informatīvo pakalpojumu. ■