

Parlamenta lēmumu *ex post* novērtēšana

Edgars Pastars, Mg.iur,

Saeimas Juridiskā biroja juridiskais padomnieks

Godātie konferences dalībnieki!

Iepriekšējais runātājs uzsvēra likumdošanas iniciatīvu kvalitatīvas novērtēšanas nepieciešamību un to ka šāda novērtēšana ne vienmēr tiek veikta. Parlamenta lēmumu *ex ante* novērtēšanas kļūdas atspoguļotos arī *ex post* novērtējumā, jo nejausiem un neizsvērtiem lēmumiem parasti nav pozitīvu seku, bet, ja tās iestājas, tad vairāk veiksmīgas sagādīšanās rezultātā. Lai sasaistītu *ex ante* un *ex post* novērtējumu, Nīderlandē ir ieviests jauns pētījumu veids, tā dēvētais atgriezeniskās saites pētījums, lai noskaidrotu, kāda bijusi *ex ante* novērtējuma kvalitāte. Lai novērtētu *ex ante* prognozētu ticamību un kvalitāti, to salīdzina ar *ex post* rezultātiem. Tādējādi tika kombinētas prospektīvās un retrospektīvās novērtēšanas metodes.¹

Satversmes tiesa ir atzinusi, ka likumdevējam iespēju robežās jāseko līdzī tam, vai tiesību normas arī to piemērošanas praksē patiešām efektīvi pilda savu uzdevumu. Ja tiek konstatēts, ka praksē tiesību normas nefunkcionē, tās ir jāpilnveido. Likumdevējam ir pienākums pēc zināma laika vēlreiz apsvērt, vai attiecīgais tiesiskais regulējums joprojām ir efektīvs, piemērots un nepieciešams un vai tas nebūtu kādā veidā pilnveidojams.² Parlamentam vajadzētu būt *ex post* novērtēšanas sistēmas piramīdas smailei.³

Atklāts paliek jautājums, vai un kādā veidā Saeima pilda šo Satversmes tiesas lakoniski un precīzi formulēto tēzi, kas pēc būtības izriet no parlamenta lomas demokrātiskā tiesiskā valstī. Nevarētu taču tā būt, ka parlaments pieņem lēmumu un pašapmierinātībā par labi padarītu darbu

¹ Šulmane D. Tiesību normu efektivitātes problemātika un aktualitāte XX un XXI gadsimta tiesību socioloģijā. Promocijas darbs. 2012.gads, 124.lpp

<https://luis.lu.lv/pls/pub/luj.fprnt?l=1&fn=F1042738359/Dace%20Sulmane%202013.pdf>

² Satversmes tiesas 2012.gada 6.jūnija sprieduma lietā Nr. 2011-21-01 9.punkts.

³ Feedback mechanism from ex-post legislative audits in the Netherlands from a parliamentary view. resentation OECD (2012) Eduard Groen. <http://www.oecd.org/gov/budgeting/49793706.pdf>

aizmirst par likumu un tajā ietvertajām iecerēm. Diemžēl nākas secināt, un turpmākajās minūtēs es to arī pamatošu, ka Saeimas pieņemtajiem likumiem nav izveidota *ex post* novērtēšanas sistēma. Līdzšinējā novērtēšana ir nejauša, tā sastāv no vairākiem elementiem, un dažkārt izrādās veiksmīga. Šādas pieejas rezultāts ir nejauša likumdošana un tiesību inflācija – grozām grozīšanas pēc, lai atrisinātu līdz galam neizpētītu vienu problēmu, radot jaunu. Tā ir prakse, pret kuru skaidri iestājās Valsts prezidents un tieslietu ministrs, 2012.gada 12.decembrī parakstot rīkojumu Nr. 7 un izvirzot par rīcībpolitikas mērķi samazināt tiesiskā regulējuma apjomu ārējos normatīvajos aktos.

Likumu *ex post* novērtēšana ir cieši saistīta ar instrumentu kopumu, ko konstitucionālajās tiesībās mēdz dēvēt par valdības kontroli,⁴ proti, tas ir Saeimas komisiju darbs, jautājumu un pieprasījumu iesniegšana, ministru atskaitīšanās parlamentam. Papildus tam būtisku ieguldījumu dod tiesas, it īpaši Satversmes tiesa.

Saeimas komisijas rīko tematiskās sēdes (arī uzklausat ministra pozīciju) un iepazīstas ar situāciju savā pārziņā esošajā nozarē, tomēr komisijas to nedara pēc izstrādātas un precīzas metodoloģijas, ar ko varētu aizstāt likumu *ex post* novērtēšanas sistēmu. Tā vairāk ir attiecīgās nozares politiskā uzraudzība, kas ir nepieciešama, bet pati par sevi nav pietiekama rezultāta sasniegšanai. Sekmīgāk darbs vedas apakškomisijās, kuras ir vairāk specializējušās, bet arī tajās darbs notiek bez likuma *ex post* novērtēšanai atbilstošas metodoloģijas. Publisko izdevumu un revīzijas komisija regulāri uzklausa Valsts kontroles revīzijas ziņojuma noklausīšanās kopsavilkumus, tomēr parasti par kritiku un institūciju atbildīgo amatpersonu sarāšanu tālāka rīcība likumdošanas jomā neseko. Retos gadījumos Saeima pati ir iniciējusi grozījumus kādā no likumiem pēc Valsts kontroles revīzijas ziņojumu, bet tas parasti ir balstījies uz atsevišķu deputātu personisko iniciatīvu.⁵

Satversmes 27.pants garantē deputātiem tiesības iesniegt jautājumus un pieprasījumus. Praksē šīs normas darbojas vāji. Pieprasījumu

⁴ Pleps J., Pastars E., Plakane I. Konstitucionālās tiesības. Rīga, Latvijas Vēstnesis, 2004, 409. – 413.lpp.; Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ToolsforLegislativeOversight.pdf>

⁵ Deputāts Jānis Lagzdīņš, ņemot vērā Valsts kontroles revīziju rezultātus, rosināja papildināt Publiskas personas finanšu līdzekļu un mantas izšķērdēšanas novēršanas likumu ar 9.¹ pantu, kas novērstu, ka iestāde, uzturot plašu juristu štatu, tomēr vienlaikus par to pašu maksā arī zvērinātu advokātu birojiem. Šis pants liedz dublēt pienākumus.

atbalstīšana uzskatāma par pirmo soli neuzticības izteikšanai Ministru kabinetam, bet jautājumu izskatīšanas kārtība ir margināla, tā nedod būtisku pienesumu likumu *ex post* novērtēšanā un praksē to parasti izmanto tikai opozīcija kā instrumentu pret pozīciju. Atbilžu sniegšana uz deputātu jautājumiem notiek īsi un lakoniski, nolasot ierēdņu sagatavotu tekstu, bez iedziļināšanās tēmā un deputātu iespējām debatēt par to plašāk, piemēram, parlamenta sēdes sākumā jautājumu un atbilžu sesijā.

Valsts prezidenta izveidotā ekspertu grupa pārvaldības pilnveidei ir ieteikusi, lai katrs ministrs, nevis tikai Ministru prezidents sniedz Saeimai ikgadējo ziņojumu par viņa atbildības jomā paveikto un iecerēto un šis ziņojums tiek apspriests attiecīgajā Saeimas komisijā vai Saeimas sēdē. Grupa ir arī rosinājusi, lai, izskatot Ministru kabineta iesniegtu likumprojektu pirmajā lasījumā, ziņojumu sniedz atbildīgais Ministru kabineta loceklis un atbildīgās komisijas izraudzītais referents, nevis tikai atbildīgās komisijas izraudzītais referents.⁶ Šie priekšlikumi būtu solis uz priekšu palielinot atbildību par iepriekš pieteiktajiem un savulaik neizdarītiem darbiem.

Saeima nereti ir apzinājusies, ka tai jāpatur kontrole pār pieņemtā likuma ieviešanu dzīvē, un uzdevusi Ministru kabinetam ar noteiktu regularitāti iesniegt informatīvu ziņojumu. Tā, piemēram, likuma „Par valsts pabalstu izmaksu laika periodā no 2009.gada līdz 2014.gadam” 9.pants noteic, ka Ministru kabinets divas reizes gadā izvērtē turpmāku šajā likumā noteikto valsts pabalstu izmaksas ierobežojumu noteikšanas pamatotību un iesniedz Saeimai ziņojumu par ierobežojumu saglabāšanu un, ja nepieciešams, likumprojektu par ierobežojumu daļēju vai pilnīgu atcelšanu. Lai arī šāda pieeja ir likumu *ex post* novērtēšanas iedīglis, tomēr praksē ziņojumu iesniegšanas pienākumu likumā parasti ir prasījis Saeimas Juridiskais birojs, lai tādējādi atvieglotu iespējamu tiesvedības procesu par pamattiesību ierobežojuma pamatotību, nevis galvenokārt tāpēc, lai ieviestu kvalitatīvu likuma *ex post* novērtēšanas sistēmu.

Saeima 2009.gada 1.decembrī pieņēma Valsts un pašvaldību institūciju amatpersonu un darbinieku atlīdzības likumu. Tas aizstāja vairākus simtus detalizēti regulētu lielu un iestādes ietvaros esošu autonomu darba samaksas sistēmu. Likums nebija gatavs darbībai. To pieņēma valsts budžeta paketes ietvaros. Pēc šā likuma spēkā stāšanās par likumu atbildīgā komisija pieņēma lēmumu, ka uzklauīs un izskatīs visus

⁶ Valsts prezidenta izveidotās Ekspertu grupas pārvaldības pilnveidei priekšlikumi (II). 2013.gada 13.septembris. http://www.president.lv/images/modules/items/PDF/EGPP_20130913.pdf

priekšlikumus par attiecīgā likuma uzlabošanu, kā arī piekrita tam, ka izveidotā starpinstitūciju darba grupa aptaujā likuma piemērotājus, turpina izpēti un sagatavo likuma grozījumus. Tā rezultātā tapa vairāki grozījumi šā likuma uzlabošanai, parlamentam pašam veicot skrupulozu likuma darbības uzraudzību, saņemot viedokļus gan no pašvaldībām, gan no Valsts kontroles. Tomēr šis nebija klasisks likuma *ex post* novērtējums, drīzāk ātrs un efektīvs līdzeklis bez garām saskaņošanas procedūrām Ministru kabinetā pilnveidot nepilnīgu likumu. Likuma *ex post* novērtējums tomēr nav uz likuma grozīšanu un papildu izstrādi primāri vērsts process, bet gan laika ziņā vairāk atlikts, neitrāls un analītisks process, kurā tiek novērtētas sekas, salīdzināti ieguvumi un zaudējumi.

Likums parasti ir viena vai vairāku attīstības plānošanas dokumentu rezultāts. Saskaņā ar Ministru kabineta 2009.gada 13.oktobra noteikumiem Nr.1178 „Attīstības plānošanas dokumentu izstrādes un ietekmes izvērtēšanas noteikumi” attīstības plānošanas dokumentiem veic arī to galaietekmes novērtēšanu, tostarp analizē plānošanas dokumenta īstenošanā un problēmu risināšanā iesaistīto institūciju paveikto, kā arī izvirzīto mērķu sasniegšanu un šajā procesā ieguldītos resursus. Galaietekmes novērtējuma rezultātus salīdzina ar sākotnēji izvirzītajiem mērķiem, plānotajiem rezultātiem un izstrādātajām prognozēm. Tomēr arī galaietekmes novērtējums plānošanas dokumentiem netiek veikts bieži, turklāt ne visiem plānošanas dokumentiem ir tieši piekārtoti konkrēti likumi vai to grozījumi. Tāpēc tā nebūtu aizvietojoša, bet drīzāk gan papildinoša sistēma – plānošanas dokumenta un likumu *ex post* novērtējums.

Viens no *ex post* novērtēšanas elementiem ir tiesu darba rezultātu analīze, kas bieži vien Saeimas darba kārtībā nonāk negatīvā likumdevēja – Satversmes tiesas – darbības rezultātā, aizvien vairāk vērtējot tiesību piemērošanas aspektus. Satversmes tiesa vairākkārt ir atzinusi, ka lietā, kurā apstrīdētā akta izdevējs ir Saeima, konstitucionalitātes problēma izriet nevis no likuma, bet gan no tiesu prakses. Saeimai ir pienākums pastāvīgi vērtēt tiesu prakses gaitu un iejaukties, ja tā konstatē šīs prakses nepareizību. Likumprojekta anotācijā norādīts, ka „likumprojekts labo tiesu praksē izveidojušos nepareizo likuma interpretāciju”⁷ vai maina tiesu

⁷ Likumprojekta Nr. 368/Lp11 “Grozījumi Valsts pārvaldes iestāžu nodarīto zaudējumu atlīdzināšanas likumā” anotācija
<http://titania.saeima.lv/LIVS11/SaeimaLIVS11.nsf/0/37B89C237031272CC2257A840049EA99?OpenDocument>

prakses rezultātā noteikto lietu piekritību no administratīvā procesa uz civilprocesu.⁸ Daudzas Satversmes tiesas izspriestas un izbeigtas lietas 10 gadu garumā parāda: Saeimai nācies uzstāt uz to, ka likumdevējs ierobežojumu nav paredzējis, bet tas ieviesies tiesu prakses rezultātā. Līdz ar to likumdevējam likuma *ex post* novērtēšanas sistēmas ietvaros būtu jādomā, kā netieši konkurēt ar tiesām, kuras plašāk interpretē un tālākveido likumus, uzturot savu tiesībpolitisko skatījumu.

Plašsaziņas līdzekļos bieži vien ir dzirdama tiesību piemērotāju atruna, ka vainīgs ir nekvalitatīvais likums, lai gan viņi paši ir piedalījušies šā likuma veidošanā. Tā rezultātā plašsaziņas līdzekļi par vainīgo padara likumdevēju, kuru viegli atpazīt sejā, jo par viņu taču balsots vēlēšanās. Tādējādi ierēdņa kļūda kļūst par politiķa seju. Teorētiski spriežot, būtu apsverama noteikta līmeņa ierēdņu disciplinārā atbildība par neziņošanu par atklātu likuma nepilnību. Apkopojot ziņojumus izpildvaras līmenī, arī varētu spriest, vai problēma ir ierēdņa kompetencē vai tomēr likumā.

Atļausos arī izvirzīt šādu priekšlikumu: Latvijā likumu *ex post* novērtējuma neatņemama sastāvdaļa varētu būt nozares ministrijas pienākums gadu vai, piemēram, divus gadus pēc likuma grozījumu pieņemšanas iesniegt Saeimai anotācijai korespondējošu dokumentu, kurā atspoguļotu likumprojektā nospraustos un praksē reāli sasniegtos mērķus, patērētos un ietaupītos resursus, ieguvums un zaudējumus. Šo dokumentu nodotu tālākai skrupulozai izvērtēšanai.

Tomēr nedrīkstētu būt tā, ka šādas informācijas sniegšana tiktu pielīdzināta radniecisku civilizāciju meklēšanai kosmosā, vienpusēji raidot tur signālus, kurus neviens neuztver. Likuma *ex post* analīzei jābūt nozīmīgai likumdošanas procesa stadijai. Tās veikšana nedrīkst būt tikai nejaušība vai sagadīšanās. Likumu nedrīkst pieņemt un pēc tam par to aizmirst. Aktīvs parlamenta darbs pēc likuma pieņemšanas var būt ļoti efektīvs, tomēr tam jābūt balstītam metodoloģijā, uzkrājot arī pietiekami daudz novērtēšanai nepieciešamās informācijas un zināšanu, kā arī iesaistot neatkarīgus pētniekus novērtēšanas procesam.⁹ Parlamentā tas noteikti prasītu patstāvīgu struktūrvienību, kura, sadarbojoties ar Valsts kontroli,

⁸ Likumprojekta Nr: 425/Lp9, „Grozījumi Elektroenerģijas tirgus likumā” anotācija
<http://titania.saeima.lv/LIVS/SaeimaLIVS.nsf/0/2F42E1584B68098AC22573470044ACEA?OpenDocument>

⁹ Cary Coglianese. Improving Regulatory Performance through Ex Post Evaluation.
<https://www.law.upenn.edu/blogs/regblog/2012/08/27-coglianese-ex-post-evaluation.html>

ministriju pārstāvjiem un zinātniekiem, pati sagatavotu Saeimas komisijām metodoloģiski pareizu materiālu likumu *ex post* novērtēšanai. To izmantotu noteiktā apjomā definētu problēmu analīzei, tiesu prakses tendenču apzināšanai, likuma grozījumu iedarbības izvērtēšanai, kā arī profesionālai un ātrai spējai reaģēt uz problēmsituācijām. Tā, piemēram, Nīderlandē parlaments katru gadu nosaka trīs padziļināti izpētāmas rīcībpolitikas problēmas, izveido šim nolūkam īpašu komisiju, lai veiktu *ex post* auditu.¹⁰ Novērtēšanai parasti nav pakļautas visas jomas un visi likumi; ir jānosaka prioritātes. Piemēram, Dānijā prioritāri izvērtē likumus, kurus pieņem, lai regulētu jaunas vai jaunā veidā regulētas nozares.¹¹

Likumu *ex post* novērtēšanas ieviešana veicinātu arī likumdošanas iniciatīvu iesniedzēju atbildību, mazinot grozījumus bez konkrēta pamatojuma un vīzijas. *Ex post* novērtēšanā izšķirošā nozīme ir pilnīgas informācijas esamībai un pieejamībai. Ja tiek konstatēts, ka nav iespējams iegūt ticamus datus vai arī tie nav apkopoti, tad *ex post* novērtēšanas vērtība ir apšaubāma. Bieži likumu *ex post* novērtēšana tiek veikta novēloti, līdz ar to vairs nevar likumdevējam kalpot par noderīgu padomdevēju.¹² Novērtēšanas procesam jābūt uz profesionāliem kritērijiem balstītam, nevis politiskam. Novērtēšanā izmanto dažādas metodes, tostarp rakstveida dokumentu analīzi, padziļinātas intervijas, aptaujas (tiek aptaujāti normatīvo aktu ieviesēji, mērķauditorija, eksperti), prakses apkopšanu, statistisko analīzi, ekonometrisko modeļu pielietošanu u.tml. OECD pētījumos ir izkristalizējošies vairāki kritēriji, kurus izmanto, lai pārlicinātos par vēlamo rezultātu sasniegšanu un paredzēto izmaksu proporcionalitāti,¹³ proti:

- 1) konstitucionalitāte – tiesību institūta iederīgums tiesību sistēmā un atbilstība valsts konstitūcijai;
- 2) akceptējamība – tiesību normas atbilstība sociālajām vērtībām un indivīda attieksme pret to;

¹⁰ Feedback mechanism from ex-post legislative audits in the Netherlands from a parliamentary view. resenation OECD (2012) Eduard Groen. <http://www.oecd.org/gov/budgeting/49793706.pdf>

¹¹ Evaluating Laws and Regulations. http://www.oecd-ilibrary.org/governance/evaluating-laws-and-regulations_9789264176263-en

¹² Šulmane D. Tiesību normu efektivitātes problemātika un aktualitāte XX un XXI gadsimta tiesību socioloģijā. Promocijas darbs. 2012.gads, 124.lpp. <https://luis.lu.lv/pls/pub/luj.fprnt?l=1&fn=F1042738359/Dace%20Sulmane%202013.pdf>

¹³ Evaluating Laws and Regulations. http://www.oecd-ilibrary.org/governance/evaluating-laws-and-regulations_9789264176263-en

- 3) efektivitāte – tiesību normas izpildes precizitāte (vai tiesiskais regulējums ir pilnīgs);
- 4) iedarbīgums – tiesību normu mērķa atbilstība risināmajai problēmai un tiesiskā regulējuma radīto seku atbilstība plānotajam rezultātam (problēmas risinājuma novērtējums un likumdevēja spēja paredzēt konkrētas tiesību normas īstenošanas rezultativitāti);
- 5) lietderīgums – ekonomiskā atdeve (izdevumu un ieguvumu balanss), proti, vai ar pārmaiņu saistītie izdevumi ir proporcionāli sasniegtajam rezultātam;
- 6) kontroles savlaicīgums (atgriezeniskā saite) – tiesību piemērotāja spēja savlaicīgi apzināt tiesību normas piemērošanas riskus un ziņot par to likumdevējam;
- 7) attīstības perspektīva (ilgstpēja) – *ex post* rezultātu salīdzināšana ar *ex ante* prognozētajiem rezultātiem un nākotnes attīstības rezultātu prognozēšana (rezultatīvie rādītāji).

Sava priekšlasījuma noslēgumā vēlētos akcentēt, ka Saeimai nav izvēles, vai ieviest likumu *ex post* novērtēšanas sistēmu, bet gan ir iespēja to izdarīt savlaicīgi vai novēloti. Šāda sistēma nedrīkstētu būt dublējoša, tai jādarbojas roku rokā ar izpildvaras institūcijām (īpaši attiecībā uz attīstības plānošanas dokumentu ieviešanas galanovērtēšanu) un Latvijas zinātniekiem. Ja šāda sistēma nepastāv kā formalizēts un institucionalizēts metožu, principu un procedūru kopums, mēs varam arī neuzzināt, ka kāda reforma patiešām bijusi sekmīga vai – tieši pretēji – radījusi papildu administratīvo slogu, nevis ekonomisko izrāvienu. Tas būtu salīdzināms ar ārstēšanu, kad ārsts nevar pārliecināties par terapijas sekmīgumu, jo viņa vienīgā diagnostikas aparatūra ir paša acis, ausis, pirksti un intuīcija.

Paldies!