

**Tiesību Zinātņu Pētniecības Institūts sadarbībā ar
Latvijas Universitātes Juridisko fakultāti, laikrakstu “Dienas Bizness” un žurnālu “Jurista
Vārds” rīko zinātnisku konferenci**

„Valsts konsekvence tiesiskās paļāvības un tiesiskās drošības principu ievērošanā”

2016. gada 29. janvāris plkst. 12.45 – 13.00

Latvijas Universitātes Mazā aula

Arvīds Dravnieks¹

Referāta

„Vispārēji tiesību principi valsts pārvaldē: tiesiskā paļāvība”

tēzes

Pre scriptum.

Tiesiskā valstī privātpersona bauda tiesisko paļāvību.

Šai sakarā redzu piecus diskursus jeb mācības.

1. Mācība kā atziņu kopums jeb doktrīna

[1] Tiesiskā valstī privātpersona bauda tiesisko paļāvību. Tiesiskā paļāvība ir vispārējs tiesību princips. Pieņemts to uzskatīt par tiesiskās drošības daļu, kas savukārt ir tiesiskas valsts principa sastāvdaļa. Visi tiesību principi veido tiesiskās iekārtas karkasu. Vienu pārspīlēšana un citu piemiršana liecina par greizu domāšanu. Ja tiesiskās iekārtas arhitekti, projektētāji, būvnieki vai fasādes pucētāji greizi domā, redz vai dzird, tad viņi neatbilst ieņemamajam amatam.

[2] Tiesiskā paļāvība ir arī cieši saistīta arī ar labu pārvaldību. Gan tās plašākajā (ārējā) nozīmē – publisko tiesību juridisko personu un privātpersonu tiesiskajās attiecībās. Gan arī šaurākajā nozīmē – valsts iekšējās organizatoriskajās tiesībās. Apzīmējot publisko tiesību juridisko personu iekšējās tiesību normas, gan arī savstarpējās tiesiskās attiecības, parasti runā par pienācīgu pārvaldību. Tiesiskā paļāvība aizsargā privātpersonas subjektīvo tiesību. Bet sistēmiski taisnīga tiesībpiemērošana nav iespējama bez pienācīgas pārvaldības.

[3] Pienācīgu pārvaldību veido četri pamatelementi:

- godīgi politiķi,
- prasmīgi ierēdņi,
- efektīvas procedūras,
- ērti (pār-)strukturējamas institūcijas.

Katrā no šiem virzieniem nākamajos padsmīt gados ir daudz vairāk darāmā nekā iepriekšējos padsmīt gados izdarītā:

- vēlēšanu sistēma, partiju iekšējā demokrātija, politiskā kultūra (demokrātiskā valstī vēlētāju brīvās gribas veidošana un tās brīva izpausme ir jāpasargā no naudas varas ietekmes);
- neviena demokrātiska sabiedrība nav uzbūvējusi tiesisku valsti bez civildienesta (civildienests formāli it kā vēl pastāv, bet faktiski tas jāveido no jauna);
- administratīvā procesā procesuālās garantijas nepieciešamas, lai valsts amatpersonas neeksperimentētu ar cilvēkiem (“juridisko sanitāru” prāvošanās iespēja sabiedrībai ir svarīgāka nekā procesuālā ekonomija);

¹ Publisko tiesību institūta direktors.

- valsts pārvaldes iekšējās attiecībās (tai skaitā publisko tiesību juridisko personu savstarpējās) nav pieņemami septiņreiz nomērit, pirms lemt; galvenais resurss ir laiks; to šķērdē vismaz divos veidos a) novilcinot laiku mazjēdzīgās procedūrās (kas ir Ministru kabineta komiteja?) un b) rīkojoties *post factum* nevis modelējot *pre factum* (tipiski neefektīvai padomjlaika pārvaldes komandsistēmai);
- valdība parlamentam sola darbus (deklarācijā), pārvērš tos rīcības plānos un sadala uzdevumus esošajām pārvaldes struktūrām, nereti veidojot jaunas; nākamā valdība tāpat – trūkst naudas jaunām (savām) politiskām iniciatīvām, bet turpina finansēt jau novecojušās (ir iestāde – ir budžeta finansējums).

[4] Ir tiesību principi, un ir tiesību principu lozungi. Veiksmīgi lozungi palīdz saprast principu dabu. Neveiksmīgi lozungi rada mītus, kas sabiedrībā neairo taisnību. Pie pēdējiem pieder arī “tiesību principu nostiprināšana likumā”. Tiesību principu juridiskais spēks neizriet no likumdevēja gribas. Likumdevēja spēkos nav tos atcelt, vien attīstīt tā tvērumu un palīdzēt iegūt atpazīstamību. Tiesību principus likumā “nenostiprina”. Tiesību principi un to juridiskais spēks izriet no konstitūcijas kodola un pamatnormas. Pieminot vispārēju tiesību principu nosaukumus un izpaušmes likumus, likumdevējs vien apliecina, ka izprot tiesību sistēmu jeb citvārdojot – zina, ka tādi principi pastāv.

2. Mācība kā zinātniska disciplīna

[5] Tiesiskā valstī tiesiskā paļāvība aizsargā privātpersonu pret varas patvaļu. Tā stāv rakstīts grāmatās. Šo ābece patiesību likumdevējs *expressis verbis* ietvēris arī mācību grāmatā – administratīvā procesa likuma A daļā. Faktiski mācību grāmata ir arī vairums Valsts pārvaldes iekārtas likuma normu. Abas mācību grāmatas lasāmas kopā. Taču visas mācību grāmatas kaut kad noveco. Arī labi domātas informatīvās normas kādā brīdī jau pārtop par maz-informatīvajām vai pat dez-informatīvajām. Īpaši daudz dezinformatīvu normu ir pašvaldību likumā.

[6] Dalījumam tiesību nozarēs un apakšnozarēs ir jēga, lai saprastu, kuri tiesību principi uz tām tiek attiecināti. Padomju laikos tiesību normas iedalīja pēc to nesējiem. Tā nu sanāca, ka pēcpadomju laikos administratīvais process tika pieskaitīts valststiesībām. Robežšķirtni starp konstitucionālajām un administratīvajām tiesībām nereti nosaka gadījums, nevis tikai tiesību zinātne. Tiesiskā valstī konstitucionālās tiesības veido valststiesības un “nacionalizētas” cilvēktiesības jeb pamattiesības. Administratīvās tiesības vairumā gadījumu ir cilvēktiesību konkretizācija. Administratīvajam procesam jānodrošina cilvēktiesību ievērošana. Valststiesības jeb valsts “iekšējās” tiesības balstās uz citiem principiem – galvenais ir pārvaldes efektivitāte. Būtu laiks šo vertikālo jeb saturisko dalījumu ievērot ne tikai akadēmiskajās publikācijās, bet arī juridiskās tehnikas pamācībās.

[7] Pašvaldības izdod četru veidu saistošos noteikumus (klasiskos jeb sodošos, fiskālos, organizatoriskos un teritoriju plānojošos). Daļa no tiem ir ārēji normatīvi tiesību akti. Taču pašvaldību nolikumi un budžeti nav jāizsludina. Līdz r to tie faktiski tie ir iekšēji normatīvi tiesību akti, kuri jāpieņem tādā pašā procedūrā kā ārēji normatīvi tiesību akti (“lielie” deputāti teic, lai “mazie” deputāti pret to pieņemšanu nopietnāk attiektos).

[8] Daļa valsts organizatorisko tiesību normu tradicionāli tiek ietvertas ārējos normatīvos tiesību aktos. Tas ir neefektīvi un tādējādi var nonākt pretrunā ar pienācīgas pārvaldības principu. Pārvaldes process ir arī kļūdu cēloņu skaidrošana un to samazināšana nākotnē. Pašpārbaudes un pašuzlabošanas pienākums ir pienācīgas pārvaldības obligāta sastāvdaļa. Ja izvēlētais risinājums prasa likuma grozīšanu, tam nepieciešams papildus laiks. Tas pats attiecas uz valsts pārvaldei doto dubultpilnvarojumu likumā.

3. Mācība kā izglītības priekšmets

[9] Tiesiskā paļāvība nozīmē ticību, ka valsts amatpersona tiesību normu piemēro taisnīgi. Tam nepieciešamas prasmes veido juridiskā izglītība.

Augstākā juridiskā izglītība, diemžēl, devalvējās. To veicina tas, ka augstākā izglītība tiek sniegta kā komercpakalpojums. Pastāvot ilgstošai konkurencei – kurš piedāvās zemāko pakalpojuma cenu – cieš izglītības pienācīgums. Vai vienotais valsts eksāmens var atrisināt šo problēmu?

[10] Akadēmiskās un profesionālās izglītības nošķiršana varētu būt loģiska, taču.. Ja padomjlaika izglītība ir pietiekama tiesamata pretendenta, bet šajā gadsimtā iegūtais sociālo zinātņu maģistra grāds tiesību zinātnē neder, tad kaut kas nav kārtībā pašā sistēmā. Padomjlaikos nemācīja demokrātiski tiesiskas valsts tiesībpiemērošanas metodoloģiju. Tā laika izglītība nedod prasmes, kas nepieciešamas tiesnesim vai ierēdnim tiesiskā valstī.

Izglītības līmeņu determinētā apgūstamo priekšmetu secība ir ačgārna un izgaismo humanitārās sastāvdaļas mazesību. Vispirms ir jāizprot sistēmu (vēsturi, filosofiju, ētiku), bet tikai pēc tam jāslīpē tiesību piemērošanas prasmes. Dzīvē bieži notiek otrādi.

Jurista profesija prasa nemitīgu pilnveidošanos. Ierēdņu un tiesnešu tālākizglītības sistēmas mazesība velk tiesisku valsti atpakaļ sociālistiskajā tiesību kultūras telpā. Turviet tiesiskā paļāvība nepastāvēja. Drīzāk pastāvēja privātpersonas vainas prezumpcija.

4. Mācība kā mācīšana

[11] Laiks mainīt juridiskās izglītības metodoloģiju. Kredītpunktu vieglāka “atprečošana”, kā arī špikošana un plaģiāts, ievērojami samazina studijām veltīto laiku un līdz ar to arī vairs nedod pienācīgas prasmes. Digitālie viduvējības slazdi maina mācīšanas un mācīšanās metodes. Nav jēga mācīt zināšanas, vairāk nepieciešama izpratne par zināšanām, kuras ir viegli pieejamas dažu klikšķu attālumā. Mācīšana vairāk atgādina “guru” un skolēna attiecības.

5. Mācība kā pieredze

[12] Tiesiskā valstī privātpersona bauda tiesisko paļāvību. Tas iespējams, vien īstenojot pienācīgu pārvaldību. Pēdējie padesmit gadi valsts pārvaldē grūti vērtējami kā efektivitāti vairojoši. Aizvien vienkāršāki un lētāki risinājumi ilgtermiņā padara valsti vāju un vieglāk pakļautu ārējiem apdraudējumiem. Galvenais valsts apdraudējums ir tiesiskuma noplicināšanās un taisnības trūkums. Līdz ar to samazinās arī tiesiskā paļāvība.

[13] Ja atkal pienāks reformu laiki, klasiskie trīs reformu soļi:

- deficīta profila konstatēšana;
- risinājumu (arī alternatīvo) izstrāde;
- lēmumu pieņemšana adekvātā līmenī (politiskajā vai ierēdņu)

būtu vēl papildināmi ar ceturto – kur institucionālajā sistēmā lokalizēt reformu vadību grupu. Politiskajā līmenī tas bijis iedarbīgi, bet īslaicīgi, jo politiķi mainās un mainās politiķu priekšstati par reformu ģeldīgumu.

Varbūt vērts izveidot īpašu biroju finanšu ministra paspārnē? Tas:

- pārstāvētu valsti visos gadījumos zaudējumu atlīdzības lietās tiesā;
- analizētu tipiskās kļūmes valsts pārvaldē un piedāvātu sistēmiskus risinājumus to novēršanai, kurus valdība un parlaments pieņemtu laikus un mazgrozītus (ZNAB – zaudējumu novēršanas un apkarošanas birojs);
- ierosinātu disciplinārlietas un regresa prasības pret valsts amatpersonām (tieši tas, ko pašlaik ierosina Valsts kontrole, kas gan ir ārējs budžeta izpildes pārbaudes instruments, bet šāds ZNAB būtu valsts pārvaldes iekšējs rīks, vēlams gana patstāvīgs).

Post scriptum.

Visas mācību grāmatas noveco. Dažas mācības tomēr iztur laika pārvaldi. Ceru, ka mācība par taisnīgu valsti dzīvos vismaz tikpat ilgi kā Latvijas valsts. Jo tiesiskā valstī tiesiskā palāvība aizsargā privātpersonu.