



## Sistēmiskas pieejas un ilgtermiņa plānošanas problēmas Saeimas darbā

### Likumdošanas iniciatīvu izskatīšanas un Saeimas iecelamo<sup>1</sup> valsts amatpersonu iecelšanas monitoringa ziņojums – 2017. gada marts

#### Kopsavilkums

Domnīcas PROVIDUS un Sabiedrības par atklātību „Delna” veiktā monitoringa ietvaros 2017. gada martā valsts sagrābšanas pazīmes nav novērotas.

Ziņojumā pievērsta uzmanība jautājumam, kas saistīts ar šķietamu likumdevēja nespēju laicīgi reaģēt uz vidējā un ilgtermiņā gaidāmiem likumdošanas izaicinājumiem. Šādas situācijas noved pie tā, ka deputāti meklē sasteigtus risinājumus problēmām, kas šķietami tos pārsteigušas nesagatavotus. Vairāki šādi gadījumi aprakstīti jau iepriekšējos monitoringa ziņojumos, skatot, piemēram, grozījumus Invaliditātes likumā un grozījumus Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja amatpersonu izdienas pensiju likumā. Marta mēnesī novērots vēl viens gadījums, kad Saeimā tiek skatīts šķietami sasteigti sagatavots likumprojekts, kas paredzēts akūtas problēmas risināšanai. Proti, runa ir par grozījumiem Nacionālās drošības likumā, kas paredzēja izmaiņas regulējumā saistībā ar ietekmes iegūšanu nacionālai drošībai svarīgās komercsabiedrībās un kritisko infrastruktūru. Neraugoties uz to, ka problēma aktualizējusies pēdējā laikā, vairāki deputāti izteica nožēlu, ka jautājums nav sakārtots jau sen – “pirms 10, 15 vai 20 gadiem”.

Marta mēnesī mūsu izjautāts deputāts vērsa uzmanību uz likumprojekta „Grozījumi Dzīvnieku aizsardzības likumā” skatīšanu. Likumprojekts paredzētu savvaļas dzīvnieku izmantošanas aizliegumu cirka izrādēs. Pēc deputāta domām, likumprojektam vērts pievērst uzmanību nevis tādēļ, ka tajā būtu iespējama nelegitīmu interešu ietekme, bet gan tāpēc, ka jautājumā ir ļoti polarizētas sabiedrības grupu nostājas un likumprojekta skatīšana var kalpot par uzskatāmu leģitīmas lobēšanas piemēru. Lai gan likumprojekts neatbilst kritērijiem, kas noteiktu, ka tas būtu jāieklauj monitoringā, tā izskatīšanas gaitā tiešām notika aktīvas debates, kas novedušas pie tā, ka plenārsēdē deputātu lēmums atšķīrās no komisijā nolemtā, kur lielākā daļa deputātu atturējās.

Monitoringa martā aptvēra 39 likumprojektu izskatīšanu un 1 amatpersonas iecelšanu (skat. pielikumu dokumenta beigās). Projekta Saeimas monitoringa metodoloģija pieejama:

[http://deputatiuzdelnas.lv/assets/upload/userfiles/files/Metodologija%20gala%20variants%20jul%202016\(3\).pdf](http://deputatiuzdelnas.lv/assets/upload/userfiles/files/Metodologija%20gala%20variant%20jul%202016(3).pdf)

<sup>1</sup> Šajā dokumentā ar jēdzienu “iecelšana” tiek saprasta arī apstiprināšana.

Saeimas monitoringa tiek veikts projekta „Valsts sagrābšanas pazīmju analīze: Latvijas gadījums” ietvaros, sekojot likumdošanas iniciatīvām un amatpersonu iecelšanas procesam Saeimā. Projektu daļēji finansiāli atbalsta fonds Atvērtās sabiedrības institūts (Foundation Open Society Institute) sadarbībā ar Atvērtās sabiedrības fondu (Open Society Foundations) Think Tank Fund un Sabiedrības integrācijas fondu.

## Sistēmiskas pieejas un ilgtermiņa plānošanas problēmas Saeimas darbā

Problēma, ko aprakstām marta monitoringa ziņojumā, ir saistīta ar šķietamu Saeimas nespēju paredzēt un risināt vidēja un ilgtermiņa likumdošanas izaicinājumus. Par šīs problēmas simptomiem var uzskatīt gadījumus, kad deputāti, reaģējot uz pēkšņām akūtām problēmām, cenšas steidzamības kārtībā virzīt likumprojektus, kas nereti mēdz būt nekvalitatīvi sagatavoti. To straujā virzīšana tiek pamatota ar vēlmi izvairīties no būtiskām negatīvām sekām, kas varētu iestāties turpmākas bezdarbības rezultātā. Monitoringa gaitā novērotas vairākas situācijas, kas atbilst šim raksturojumam, un tāda novērota arī marta mēnesī. Šis jautājums cieši saistāms ar citu [monitoringa laikā identificētu](#) problēmu, proti, izpildvaras, iespējams, apzinātiem centieniem nostādīt deputātus apstākļos, kur lēmumi jāpieņem strauji, piemēram, pārspilējot likumprojektu sasaisti ar valsts budžeta projektu. Starp abiem šiem problēmu veidiem ir ievērojams nošķīrums, taču to cēloņi un sekas ir līdzīgi.

Jāatzīst gan, ka, steidzamības kārtībā virzot likumprojektus, lai sakārtotu akūtas problēmas, iesniegtie projekti ne vienmēr ir nekvalitatīvi. Kā viens no šādiem piemēriem būtu izceļams [oktobra ziņojumā](#) aprakstītais Invaliditātes likuma grozījumu gadījums. Konkrētais likumprojekts 2 dienas pēc tā iesniegšanas Saeimā pieņemts vienas plenārsēdes laikā steidzamības kārtībā. Likumprojekts bija nepieciešams, lai novērstu akūtu problēmu, kas apdraudētu iedzīvotāju iespējas saņemt invaliditātes pensijas. Konkrētajā gadījumā nevarētu teikt, ka likumprojekts sagatavots nekvalitatīvi, bet, vispārīgi runājot, nav vēlama situācija, kur likumprojekts tiek iesniegts Saeimā un pieņemts trīs dienu laikā. Lai gan konkrētajā gadījumā likumprojekts bija tehniski salīdzinoši vienkāršs un nebija pretrunīgi vērtēts, šādi gadījumi normalizē praksi, ka likumus iespējams pieņemt pāris dienu laikā. Gadījums kalpo par piemēru tam, ka, lai gan deputāti ir spējīgi vērsties pie izpildvaras ar jautājumiem un mudinājumiem rast risinājumus akūtām problēmām, šajā procesā būtiska loma ir arī plašākai sabiedrībai, kuras pārstāvji var savlaicīgi vērst uzmanību uz likumu nepilnībām. Konkrētajā gadījumā plenārsēdē likumprojekta referents norāda, ka deputātus uz aktīvāku rīcību pamudinājis spiediens no masu medijiem un situācija varētu būt izveidojusies tāpēc, ka Labklājības ministrija nepietiekami labi uzraudzījusi Veselības un darbaspēju ekspertīzes ārstu valsts komisijas darbu. Saeimai pašai šķietami mēdz pietrūkt iekšējās kapacitātes, lai šādas problēmas prognozētu laicīgi un novērstu parastā likumdošanas procedūras ceļā.

Arī [2017. gada februāra](#) monitoringa ziņojumā aprakstītā situācija, kas izveidojās ap grozījumiem Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja amatpersonu izdienas pensiju likumā, varētu tikt uzskatīta par šīs problēmas izpausmi. Proti, konkrētajā situācijā Valsts kancelejas sagatavotais un Ministru kabineta iesniegtais likumprojekts Saeimā tiek atzīts par sasteigtu, nepilnīgu un būtiski pilnveidojamu. Neraugoties uz to, deputāti sākotnēji lēma likumprojektu virzīt steidzamības kārtībā, pamatojot to vienīgi ar vēlmi panākt izmaiņas likumā līdz drīzumā gaidāmajam KNAB vadītāja konkursam, lai palielinātu pretendentu loku. Pieņemot, ka Ministru kabineta identificētais akūtās problēmas risinājums bija konceptuāli pareizs, Saeima principā nonāca situācijā, kur šo risinājumu nevarēja pielietot, jo jautājums nebija korekti atrisināms atrauti no sistēmiskas pieejas valsts izdienas pensiju reformēšanā. Līdz ar to var teikt, ka risinājums būtu bijis iespējams, ja Saeimā laicīgi būtu uzsākts darbs pie plašākām likumu izmaiņām, kas paredzētu izdienas pensiju sistēmisku

reformu, uz kuras nepieciešamību vērsa uzmanību gan vairāki deputāti, gan citas iesaistītās puses.

Marta pārskata periodā novērota situācija, kur Nacionālās drošības komisija iesniedza likumprojektu, kas paredzēja grozījumus Nacionālās drošības likumā saistībā ar ietekmes iegūšanu nacionālai drošībai svarīgās komercsabiedrībās un atļauju kritiskās infrastruktūras nodošanai lietošanā, valdījumā vai īpašumā citai personai. Likumprojekta referents 16. marta plenārsēdē pamatoja likumprojekta nepieciešamību ar apstākli, ka: "Latvijas normatīvie akti šobrīd neparedz valsts rīcību gadījumos, ja nacionālajai drošībai nozīmīgās komercsabiedrībās ietekmi gūst persona, kuras darbība varētu būt vērsta pret Latvijas Republiku, kā arī pret Eiropas Savienības vai Ziemeļatlantijas līguma organizācijas interesēm" un lūdza likumprojektam noteikt steidzamību.

Opozīcijas deputāts plenārsēdē savukārt vērsa uzmanību uz to, ka atbildīgās komisijas sēdē nav ticis identificēts likumprojekta autors un tas varētu būt ticis darīts ar nolūku novērst politiskas atbildības iestāšanos. Opozīcijas deputāts arī norādīja, ka steidzamības pieprasījuma pamatojums nav labi izskaidrots un likumprojektu Saeimai būtu vajadzējis sākt izskatīt jau pat pirms 20 gadiem. Vēl, kritizējot likumprojekta virzīšanas procesu, tiek izcelts apstāklis, ka no likumprojekta anotācijas nav bijis noprotams, cik lielā mērā tas ir saskaņots ar tautsaimniecības attīstībā ieinteresētajām pusēm un juridiskiem ekspertiem. Arī atbildīgās Aizsardzības, iekšlietu un korupcijas novēršanas (AIKN) sēdē pacelts jautājums par to, kāpēc likumprojekta skatīšanā nav kā līdzatbildīgā iesaistīta Saeimas tautsaimniecības komisija. Opozīcijas deputāts vērs uzmanību uz to, ka deputātiem saskaņā ar kārtības ruļļa 82. pantu būtu jābūt iespējai iepazīties ar likumprojektu un tā anotāciju 7 dienas pirms likumprojekta izskatīšanas Saeimā un konkrētajā gadījumā šīs tiesības nav ievērotas. Atbildot likumprojekta referents skaidro, ka steidzamības iemesli izdiskutēti Nacionālās drošības komisijā un diskusijas atkārtotā AIKN komisijā neesot iespējama, jo visiem tās deputātiem nav pieļautas valsts noslēpumiem. Diskusijas gaitā Ekonomikas ministrija tiek identificēta kā galvenais likumprojekta izstrādātājs, un deputāti plenārsēdē lemj atbalstīt tā steidzamību.

Turpinoties šai diskusijai, cits opozīcijas deputāts skaidro, ka izveidojusies situācija, kur sākotnējā likumprojekta anotācijā nav ticis norādīts, ar kādām pusēm notikušas konsultācijas. Vēlāk sagatavota jauna anotācijas versija, kurā bijis teikts, ka konsultācijas notikušas ar Ekonomikas, Tieslietu ministrijām un Satversmes aizsardzības biroju. Šo anotācijas variantu pats deputāts saņēmis tikai atbildīgās komisijas sēdē, kas, pēc viņa domām, nav laba prakse. Lai gan opozīcijas deputāti kritizē likumprojekta pieņemšanas procesu un to, ka jautājums nav sakārtots jau pirms vairākiem gadiem, pašu likumprojektu tomēr lielākoties atbalsta. Koalīcijas deputāte no Nacionālās drošības komisijas nepiekrīt tam, ka likumprojekts tiek virzīts sasteigti, un norāda uz to, ka uzdevums konkrēto jautājumu sakārtot dots valdībai jau pirms vairākiem gadiem un risinājums līdz šim ticis izstrādāts. Likumprojekts tika atbalstīts pirmajā lasījumā, gandrīz nevienam deputātam nebalsojot pret, bet daļai deputātu atturoties. 23. martā, skatot likumprojektu otrajā lasījumā, opozīcijas deputāte norāda uz to, ka likumprojektam iesniegtie 65 priekšlikumi liecina par projekta zemo kvalitāti. Likuma grozījumi saņem atbalstu, daļai deputātu balsojumā atturoties.

Pieņemot, ka steidzami risināmā problēma, kas saistīta ar apdraudējumu nacionālajai drošībai, tiešām pastāv, likumprojekta pieņemšanas gaita rada bažas. Proti, liels iesniegto priekšlikumu apjoms un ierobežotais laika periods, kas deputātiem bija, lai iepazītos ar likumprojektu, liek bažīties par to, vai panākts optimālākais iespējamais risinājums. Pieņemot, ka Ekonomikas ministrijai risinājuma izstrāde tiešām uzticēta jau pirms vairākiem gadiem, Saeimas deputātiem, iespējams, vajadzēja aktīvāk pieprasīt no izpildvaras atskaitīties par progresu šī jautājuma risināšanā. Varētu pieņemt, ka likumdevējam pietrūcis kapacitātes sekot līdz šī jautājuma laicīgai atrisināšanai, domājot par ilgtermiņa izaicinājumiem.

### **Amatā iecelšanas**

Marta monitoringa periods ietvēra 1 izlasē iekļautu amatpersonu iecelšanas. Amatā iecelta viena Latvijas Bankas padomes locekle.

### **Deputātu viedokļi par likumdošanas procesu martā**

Arī marta mēnesī visu Saeimas frakciju deputātiem tika jautāts viņu viedoklis par likumdošanas procesu Saeimā.

Zaļo un Zemnieku savienības frakcijas deputāts Ingmārs Līdaka vērsa uzmanību uz likumprojekta „Grozījumi Dzīvnieku aizsardzības likumā” skatīšanu. Pēc deputāta domām, lai gan šajā gadījumā visticamāk nevar runāt par nelegitīmām interesēm, likumprojekta izskatīšana varētu būt interesanta kā gadījums, kad norisinās aktīva leģitīmu interešu lobēšana. Deputāts skaidroja, ka par šo jautājumu arī pats jau saņēmis zvanus no dažādām ieinteresētām organizācijām, un atkārtoti norādīja, ka šī brīža apstākļos, kad procesu neregulē lobēšanas likums, nav īsti skaidrs, kā deputātiem būtu jānodrošina atklātība par konsultēšanos ar ieinteresētajām grupām. Deputāts uzskatīja, ka šīs grupas visticamāk vērsīsies arī pie pārējiem kolēģiem. Līdz ar to pētījuma vērts jautājums būtu, cik lielā mērā deputāti šos kontaktus diskusiju gaitā bez speciāla pamudinājuma uzrāda. Jautājums tiešām sasaucas ar deputāta Līdakas vairākkārtīgi izcelto problēmu, kas saistīta ar lobēšanas regulējuma trūkumu un deputātu neizpratni par to, kā korekti būtu jāatskaitās par ārpus sēdēm notikušām konsultācijām ar sabiedrības grupām. Tomēr konkrētais likumprojekts neatbilst metodoloģijā definētajiem kritērijiem, lai to iekļautu monitorēto likumdošanas iniciatīvu izlasē (tas nav saistīts ar paaugstinātu korupcijas risku). Neraugoties uz to, redzams, ka diskusijas par jautājumu tiešām bijušas ļoti plašas, pausti [pretrunīgi viedokļi](#) un bijusi liela [sabiedrības aktivitāte](#). Atbildīgā komisija likumprojektu ne atbalstīja, lielākajai daļai komisijas deputātu atturoties, taču plenārsēdē tomēr pieņemts 1. lasījumā.

Uzrunātie pārējo frakciju deputāti martā savu viedokli nesniedza, aizbildinoties ar saspringto grafiku.

**Monitoringa ziņojumu sagatavoja Olafs Grigus.**

## Par projektu

Projekta mērķi ir metodoloģijas radīšana un aprobēšana praksē iespējamo valsts sagrābšanas gadījumu monitoringam likumdošanas procesā un parlamenta iecelamo valsts amatpersonu iecelšanā, kā arī plašākās sabiedrības un politiķu uzmanības piesaistīšana valsts sagrābšanas riskiem un to mazināšanas iespējām.

Projekta ietvaros ar valsts sagrābšanu tiek saprasts [korupcijas paveids](#), kurā kontroli pār rīcībpolitikas procesiem un sabiedrības „spēles noteikumu” veidošanu savā labā iegūst privāti aktieri (uzņēmumi un vai elites grupas), novedot pie nozīmīgiem sociāliem zaudējumiem. Varētu teikt, ka privātais sektors diktē publiskajam noteikumus. Valsts sagrābšana var notikt ne tikai ar maksāšanas palīdzību.<sup>2</sup> Tomēr, lai skaidri nošķirtu no leģitīmas privātā sektora interešu pārstāvēniecības un lobēšanas, šajā projektā ar valsts sagrābšanu tiek saprasta primāri tāda situācija, kur privātā sektora aktieri īsteno diktātu ar ekonomisku labumu (kukuļu, daļēji vai pilnīgi slēpta partiju finansējuma) sniegšanas palīdzību lēmumu pieņēmējiem.

Viena no apjomīgākajām projekta aktivitātēm ir atlasītu likumdošanas iniciatīvu virzības un amatpersonu iecelšanas monitorings saskaņā ar oriģinālu metodoloģiju, kas izstrādāta tā, lai pēc iespējas precīzāk definētu varbūtējas nelegitīmas ietekmes pazīmes. Likumdošanas iniciatīvu izlase aptver likumprojektus pretkorupcijas, labas pārvaldības, demokrātijas kvalitātes un citās jomās. Monitorings sākas 2015. gada nogalē un noslēgsies 2017. gadā vidū. Rezultāti tiek publiskoti tīmekļa vietnēs [www.deputatiuzdelnas.lv](http://www.deputatiuzdelnas.lv) un [www.providus.lv](http://www.providus.lv), kā arī noslēgumā tiks apkopoti analītiskajā ziņojumā. Turklāt, balstoties projektā gūtajā pieredzē, rokasgrāmatā tiks aplūkotas valsts sagrābšanas iespējamās pazīmes, ietverot ieteikumus to monitoringam. Rokasgrāmatas primārā mērķauditorija būs pilsoniskās sabiedrības aktīvistu un organizāciju citās valstīs.

Paralēli tiek izstrādātas arī gadījumu analīzes, kas sniedz padziļinātu ieskatu konkrētu jomu jautājumu risināšanā. Pirmā [gadījuma analīze](#) aplūko KNAB darbu, [otrā](#) – gāzes tirgus liberalizācijas lēmumu pieņemšanas procesu, [trešā](#) – varas līdzsvaru Latvijas pašvaldībās, un [ceturtnā](#) – valsts uzņēmumu pārvaldības reformas īstenošanas sākumu. Projekta ietvaros notikušas četras sabiedriskas diskusijas par šīm aktualitātēm, – divas Rīgā, un divas – Latvijas reģionos (Cēsīs 2016. gada jūlijā un Saldū 2017. gada februārī).

Atsevišķos gadījumos projektā iesaistītās organizācijas iesaistās konkrētu priekšlikumu aizstāvībā, galvenokārt pievēršot uzmanību jautājumiem, kuri iekļauti Delnas un PROVIDUS sastādītajā darbu sarakstā 12. Saeimai [„10 svarīgākie darbi labākai un godīgākai Latvijai”](#).

---

<sup>2</sup> <http://anticorrp.eu/wp-content/uploads/2014/10/D1.1-State-of-the-art-report-on-theories-and-harmonised-concepts-of-corruption.pdf>

## Pielikums: martā monitorētie likumprojekti

Likumprojekts	Numurs Saeimas likumprojektu reģistrā	Izskatīšana stadija uz 18.04.2017
Grozījumi Seksuālās un reproduktīvās veselības likumā	25	2. lasījums 08.10.2015
Grozījumi likumā „Par Latvijas Republikas Uzņēmumu reģistru”	128	2. lasījums 30.03.2017
Grozījumi likumā „Par nodokļiem un nodevām”	132	Pieņemts likums 30.03.2017
Psihologu likums	133	Pieņemts likums 30.03.2017
Grozījumi likumā „Par palīdzību dzīvokļa jautājumu risināšanā”	301	Pieņemts likums 30.03.2017
Kriminālprocesā un administratīvo pārkāpumu lietvedībā nodarītā kaitējuma atlīdzināšanas likums	578	2. lasījums 19.01.2017
Grozījumi Militārpersonu izdienas pensiju likumā	579	2. lasījums 23.02.2017
Eiropas infrastruktūras savienošanas instrumenta projektu uzraudzības likums	580	Pieņemts likums 06.04.2017
Grozījumi likumā „Par zemes privatizāciju lauku apvidos”	590	Pieņemts likums 23.03.2017 – otrreizējā caurlūkošanā
Grozījumi Ieguldījumu pārvaldes sabiedrību likumā	605	Pieņemts likums 30.03.2017
Grozījumi Kriminālprocesa likumā	630	2. lasījums 15.03.2017
Grozījumi likumā „Par nekustamā īpašuma nodokli”	632	2. lasījums 06.04.2017
Grozījumi Transportlīdzekļa ekspluatācijas nodokļa un uzņēmumu vieglo transportlīdzekļu nodokļa likumā	633	2. lasījums 06.04.2017
Grozījumi Kriminālprocesa likumā	660	Pieņemts likums 30.03.2017
Grozījumi likumā „Par akcīzes nodokli”	709	Pieņemts likums 09.03.2017
Grozījumi Elektronisko sakaru likumā	737	Pieņemts likums 23.03.2017
Grozījumi Patvēruma likumā	739	2. lasījums 02.03.2017
Grozījumi Meliorācijas likumā	743	Pieņemts likums 30.03.2017
Grozījumi Eiropas ekonomisko interešu grupu	745	Pieņemts likums

likumā		16.03.2017
Grozījumi Finanšu instrumentu tirgus likumā	746	1. lasījums 15.12.2016
Grozījumi Eiropas komercsabiedrību likumā	747	Pieņemts likums 16.03.2017
Grozījumi Eiropas kooperatīvo sabiedrību likumā	748	Pieņemts likums 16.03.2017
Grozījumi Komerclikumā	749	1. lasījums 01.12.2016
Grozījumi Valsts civildienesta likumā	754	Pieņemts likums 16.03.2017
Autortiesību kolektīvā pārvaldījuma likums	763	2. lasījums 30.03.2017
Grozījumi Ceļu satiksmes likumā	787	2. lasījums 06.04.2017
Grozījumi Veterinārmedicīnas likumā	792	Pieņemts likums 30.03.2017
Grozījumi Alternatīvo ieguldījumu fondu un to pārvaldnieku likumā	793	Pieņemts likums 30.03.2017
Grozījumi Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja amatpersonu izdienas pensiju likumā	801	Pieņemts likums 02.02.2017
Grozījumi likumā "Par nekustamā īpašuma nodokli"	806	Pieņemts likums 06.04.2017
Grozījumi Pārtikas aprites uzraudzības likumā	822	2. lasījums 23.03.2017
Grozījumi Jūras kodeksā	825	Pieņemts likums 30.03.2017
Grozījumi likumā „Par privātajiem pensiju fondiem”	829	1. lasījums 16.03.2017
Grozījumi Nacionālās drošības likumā	831	1. lasījums 16.03.2017
Grozījums Publisko iepirkumu likumā	834	1. lasījums 06.04.2017
Grozījumi Satversmes tiesas likumā	843	Pieņemts likums 16.03.2017
Grozījumi likumā „Par autoceļiem”	844	2. lasījums 06.04.2017
Grozījumi Nacionālās drošības likumā	849	Pieņemts likums 23.03.2017
Grozījums Komerclikumā	850	Pieņemts likums 23.03.2017