

Likumdošanas iniciatīvu izskatīšanas un
Saeimas iecelamo valsts amatpersonu
iecelšanas monitoringa analītiskais ziņojums



Saeima tuvplānā

Autors: domnīcas PROVIDUS vadošais pētnieks Valts Kalniņš.
Ziņojumā izmantoti domnīcas PROVIDUS pētnieka Olafa Grigus sagatavotie Saeimas monitoringa ikmēneša pārskati.
Makets: SIA Fresh Creative Agency

Bezmaksas lejupielāde: www.providus.lv un www.delna.lv

2017. gada jūnijs

Ziņojums tapis projekta “Valsts sagrābšanas pazīmju analīze: Latvijas gadījums” ietvaros. 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. Par rokasgrāmatas saturu atbild Sabiedrība par atklātību – Delna un domnīca PROVIDUS.



Sabiedrības integrācijas fonds

Kopsavilkums

Saeimas darbu Latvijā bieži kritizē par nekvalitatīvu lēmumu pieņemšanu, pasivitāti sabiedrības problēmu risināšanā vai pat korupciju. Dažkārt pārmetumi ir pamatoti, citreiz tie sakņojas aizspriedumos, taču ilglaicīgā perspektīvā no tiem cieš uzticība likumdevējam un pat parlamenta leģitimitāte. Tāpēc ir svarīgi pastāvīgi meklēt veidus, kā Saeimas darbu uzlabot. Lai to izdarītu, nepieciešams sistemātisks parlamenta darba izvērtējums. Sabiedrība par atklātību – Delna un domnīca PROVIDUS veica Saeimas darba monitoringu no 2015. gada novembra līdz 2017. gada maijam, lai konstatētu korupcijas pazīmes un riskus likumprojektu izskatīšanā un amatpersonu iecelšanā.

Monitorings parādīja, ka korupcijas vai tā sauktās valsts sagrābšanas pazīmes Saeimā ir drīzāk izņēmuma, nevis parasta parādība. Saeimā ir kopumā stabili iesakņojies demokrātiskas valsts parlamentam atbilstošs lemšanas process un darba stils. Tomēr ir vērojamas arī vairākas sistemātiskas problēmas.

Praksē ir gadījumi, kad Saeima apspriež vai pat pieņem likumu grozījumus, kuru nepieciešamībai nav sniegts pamatojums un nav noformulēti mērķi vai arī pamatojums ir acīmredzami nepietiekams. Ir situācijas, kur deputāti pieņem lēmumus, acīmredzami būdami nepārliecināti par svarīgiem faktiskajiem vai tiesiskajiem apstākļiem. Nereti arī izpildvara nostāda deputātus situācijā, kur lēmums jāpieņem laika trūkuma vai nepietiekamas informācijas apstākļos.

Monitoringa ietvaros konstatētas nepilnības Saeimas komisiju atklātībā. Ir grūti noskaidrot, kā katrs konkrēts deputāts komisijā balsojis, jo šī informācija pat netiek vienmēr pierakstīta. kaut gan komisiju sēdes parasti ir atklātas, to diskusiju saturs netiek publicēts

stenogrammas vai audio/ video ieraksta formā. Vēl grūtāk pieejama informācija par darba grupām Saeimā, jo ērti ieraugāms nav pat tas, kādas darba grupas vispār izveidotas.

Dažreiz likumprojektu apspriešanā komisijās mērķtiecīgi tiek apgrūtināta nevēlamu viedokļu paušana vai arī pret šo viedokļu paudējiem tiek vērsti naidīgi personiski uzbrukumi. Turklāt Saeimas komisijas nav publiskojušas principus, saskaņā ar kuriem izvēlēties, ko aicināt uz kuru jautājumu apspriešanu. Pie diskriminējošas prakses ir pieskaitāmi arī visai biežie gadījumi, kad bez argumentācijas tiek norādīti saprātīgi opozīcijas deputātu priekšlikumi.

2014. gadā pirms 12. Saeimas vēlēšanām Delna un PROVIDUS izveidoja desmit soļu plānu labākai un godīgākai Latvijai. Monitorings raudzījās, vai Saeima nebremzē šo desmit soļu izpildei nepieciešamas iniciatīvas. Kaut gan faktiski šādu gadījumu izrādījās maz, 2017. gada maija beigās bija pilnībā izpildīti tikai 4 un daļēji izpildīti 16 no pavisam 45 konkrētajiem uzdevumiem, kurus minēto desmit soļu īstenošanai būtu jāveic likumdevējam, izpildvarai un tiesu varai.

Satura rādītājs

Ziņojuma mērķis un metodoloģija	5
1. Pamatojuma trūkums	6
2. Izpratnes trūkums	10
3. Izpildvaras spiediens	13
4. Ierobežota atklātība un balsojumu neskaidrība	15
5. Selektīva vai diskriminējoša prakse	18
6. Korupcijas ierobežošanas kavēšana	21
Secinājumi	23
Ieteikumi	23
Pielikums: 10 svarīgākie darbi labākai un godīgākai Latvijai	25



Ziņojuma mērķis un metodoloģija

Šis ziņojums apkopo Sabiedrības par atklātību – Delna un domnīcas PROVIDUS veiktā Saeimas darba monitoringa rezultātus. Ziņojuma mērķis ir aplūkot galvenās konstatētās problēmas, to saistību ar valsts sagrābšanu, iespējamus cēloņus un risinājumus situācijas uzlabošanai. Kur tas iespējams, attiecībā uz konstatētajām problēmām un iespējamiem risinājumiem sniegts ieskats arī citu – galvenokārt Latvijai salīdzinoši tuvāko Eiropas valstu – parlamentu praksē.

Monitoringa aptvēra likumprojektu izskatīšanu un amatpersonu iecelšanu. Tas tika veikts no 2015. gada novembra līdz 2017. gada maijam. Saskaņā ar monitoringa metodoloģijā¹ ietvertajiem kritērijiem monitoringa izlasē tika iekļauti likumprojekti, saistībā ar kuriem ir augsts korupcijas risks. Iekļauti tika arī likumprojekti, kuri skar tiesiskuma un godīguma veicināšanai svarīgus uzdevumus no darbu saraksta 12.Saeimai, kuru pirms vēlēšanām 2014. gadā izveidoja Delna un PROVIDUS.² Likumprojekti ar augstu korupcijas risku ir tie, kuru izskatīšanā valsts sagrābšana visticamāk izpaustos, ja likumdevējs būtu korumpēts, piemēram, iniciatīvas, kas atvieglo vai uzliek slogu uzņēmēju darbībai. Visus kritērijus likumprojektu iekļaušanai izlasē iespējams redzēt monitoringa metodoloģijā.

Šā 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 noteikumus publiskajam sektoram. Valsts sagrābšana var notikt ne tikai ar maksāšanas palīdzību.³ Tomēr, **lai skaidri nošķirtu no leģitīmas privātā sektora interešu pārstāvēniecības un lobēšanas, 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.**

Tomēr slēptu vai nelikumīgu ekonomisko labumu piešķiršanu nav iespējams konstatēt ar nevalstiskas organizācijas rīcībā esošiem līdzekļiem. Tāpēc monitoringa balstīts metodoloģijā, kuras ietvaros bija noformulētas valsts sagrābšanas pazīmes, kuras norāda uz valsts sagrābšanas varbūtēju norisi. Pavisam bija nedefinētas piecas pazīmes attiecībā uz likumdošanas iniciatīvu izskatīšanu un sešas pazīmes attiecībā uz iniciatīvu saturu, piemēram, situācija, kad likumprojekta vai nozīmīga priekšlikuma iesniedzējs nespēj to pamatot. Praksē attiecībā uz katru no valsts sagrābšanas pazīmēm ir iespējami arī ar valsts sagrābšanu nesaistīti cēloņi. Tāpēc pazīmju identificēšana attiecībā uz konkrētām iniciatīvām nenozīmē, ka ar valsts sagrābšanu saistīta darbība tiešām ir notikusi.

¹ Delna, PROVIDUS, Likumdošanas iniciatīvu izskatīšanas un Saeimas iecelamo valsts amatpersonu iecelšanas monitoringa metodoloģija, 2016. [http://deputatuzdelnas.lv/assets/upload/userfiles/files/Metodologija%20gala%20variants%20jul%202016\(3\).pdf](http://deputatuzdelnas.lv/assets/upload/userfiles/files/Metodologija%20gala%20variants%20jul%202016(3).pdf) Šī un citas saites pēdējo reizi aplūkotas 2017. gada 6. jūnijā.² Delna, PROVIDUS, 10 svarīgākie darbi labākai un godīgākai Latvijai, 2014. <http://providus.lv/article/10-svarigakie-darbi-labakai-un-godigakai-latvijai> ³ Rothstein, B., Varraich, A. Corruption and the Opposite to Corruption. A Map of the Conceptual Landscape, 2014, 78-80.lpp. <http://anticorrupt.eu/wp-content/uploads/2014/10/D1.1-State-of-the-art-report-on-theories-and-harmonised-concepts-of-corruption.pdf>

Valsts sagrābšanas pazīme: sagrābšana, iespējams, notikusi

Monitoringa gaitā netika konstatētas visas metodoloģijā izvirzītās valsts sagrābšanas pazīmes. Visbiežāk bija novērojamas problēmas saistībā ar izvirzīto iniciatīvu pamatojuma trūkumu.

Turklāt uzmanība tika pievērsta arī plašāk Saeimas praksei, kurā ir saskatāmi tikai valsts sagrābšanas riska faktori, nevis, iespējams, jau notiekošas sagrābšanas izpausmes. Riska faktori ir prakses, kuras valsts sagrābšanu padarītu vieglāku, ja kāds tajā vēlētos iesaistīties.

Valsts sagrābšanas riska faktors: atvieglotu sagrābšanu, ja to gribētu izdarīt

Šis ziņojums ir strukturēts atbilstoši svarīgākajiem novērojumiem gan attiecībā uz valsts sagrābšanas pazīmēm, gan attiecībā uz valsts sagrābšanas riska faktoriem. 1. tabulā ir sniegts pārskats par to, kuras no novērotajām problēmām ir uzskatāmas tikai par valsts sagrābšanas riska faktoriem un kuras arī par valsts sagrābšanas pazīmēm.

1. tabula. Monitoringā novērotās valsts sagrābšanas pazīmes un riska faktori

Problēma	Valsts sagrābšanas pazīme	Valsts sagrābšanas riska faktors
Pamatojuma trūkums	X	X
Izpratnes trūkums	X⁴	X
Izpildvaras spiediens		X
Atklātības trūkums		X
Diskriminējoša prakse		X
Korupcijas ierobežošanas kavēšana	X	X

⁴ Valsts sagrābšanas pazīme Saeimā pie nosacījuma, ka deputāti nenonāca šādā lemšanas situācijā redzama spiediena (piemēram, no izpildvaras) rezultātā.

1. Pamatojuma trūkums

Problēmas būtība:

Praksē ir gadījumi, kad Saeima apspriež vai pat pieņem likumu grozījumus, kuru nepieciešamībai kopumā vai attiecībā uz atsevišķām normām vai priekšlikumiem nav sniegts pamatojums un noformulēti mērķi vai arī tie sniegti acīmredzami nepietiekami. Šīs problēmas varianti ir situācijas, kur pamatojumu sniedz tikai vai galvenokārt privātā sektora pārstāvji, pamatojumā liels svars ir epizodēm no deputātu personiskās pieredzes, kuru nevar vispārināt, likumprojekts izskatīšanas gaitā tiek grozīts tālu ārpus sākotnējiem mērķiem un tvēruma, kas bija pamatots anotācijā, vai arī likumprojektam bez pamatojuma tiek noteikta steidzamība.

Kā problēma izpaudās:

No metodoloģijā izvirzītajām valsts sagrābšanas pazīmēm monitoringā galvenokārt tika novērota pazīme „situācija, kad iniciatīvas autors nespēj to pamatot”, kas izpaudās dažādos variantos. Vairākās situācijās deputāti iesniedza priekšlikumus likumprojektiem, taču paši vai nu vispār nesniedza to pamatojumu, vai arī sniedza acīmredzami neadekvātu pamatojumu. Dažkārt pamatojumu deputātu vietā sniedza privātā sektora pārstāvji.

- 2015. gada nogalē novēroti trīs šādi gadījumi. Elektronisko plašsaziņas līdzekļu likuma grozījumu projektam uz 3. lasījumu tika iesniegti priekšlikumi, kas nebija saistīti ar likumprojekta sākotnējiem mērķiem un attiecās uz radio programmu valodu, to pamatošanā aktīvi iesaistījās privātā sektora pārstāvis. Citā gadījumā kāds deputāts iesniedza priekšlikumu, kas paredzēja izmaiņas akcīzes nodokļa tabakas izstrādājumiem veidošanā, taču pats nebija ieradies uz komisijas sēdi, lai to pamatotu, un priekšlikumu skaidroja klātesošie privātā sektora pārstāvji. Attiecībā uz grozījumiem Enerģētikas likumā kāds deputāts iesniedza priekšlikumu par labu konkrētam AS „Latvijas gāze” sadalīšanas variantam, taču nespēja kaut cik saprotami paskaidrot, kāpēc šāds priekšlikums vēlams. Līdzīga situācija attiecībā uz Enerģētikas likumu atkārtojās 2016. gada janvārī.
- 2016. gada maijā Jūras kodeksa grozījumu izskatīšanā uz 3. lasījumu tika iesniegti priekšlikumi saistībā ar buru jahtu sertifikāciju, kaut gan sākotnējā likumprojekta iecere bija pilnībā nesaistīta ar šo jautājumu. Sasteigtos un nekvalitatīvi izstrādātos grozījumus Valsts prezidents vēlāk atgriezta Saeimai otrreizējai caurlūkošanai.
- 2016. gada jūnijā apjukumu deputātos izraisīja pirms trešā lasījuma iesniegtie priekšlikumi likuma „Par nodokļu piemērošanu brīvostās un speciālajās ekonomiskajās zonās” grozījumiem. Nesaistīti ar likumprojekta sākotnējo mērķi priekšlikumi paredzēja iespēju pašvaldībām nepiemērot nodokļu atvieglojumus.
- 2016. gada septembrī komisiju diskusijās par ierobežojumiem pārdot alu liela tilpuma pudelēs, jauniem noteikumiem attiecībā uz taksometru pakalpojumiem un dotācijām privātajām mācību iestādēm deputāti lielākā vai mazākā mērā argumentēja ar atsaukšanos uz dažādiem atgadījumiem no personiskās pieredzes.
- 2016. gada oktobrī deputāts iesniedza dažādus priekšlikumus Publisko iepirkumu likumprojektam un pats pat nemēģināja tos pamatot, lūdzot argumentāciju izklāstīt priekšlikumu izstrādātājam – Latvijas Tirdzniecības un rūpniecības kamerai.
- Bez pienācīga lietderības izvērtējuma Saeima

izskatīja daudzus no tā sauktajiem deputātu kvotu priekšlikumiem budžeta naudas sadalē 2016. gada novembrī.

- 2017. gada februārī Saeima pieņēma pirmajā lasījumā un turklāt atzina par steidzamiem grozījumus Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja amatpersonu izdienas pensiju likumā, kaut gan plenārsēdē par labu steidzamībai izskanēja skopa argumentācija un atbildīgās komisijas projektu vispār bija noraidījušas. Monitorings konstatēja arī vairākus citus gadījumus, kad likumprojekts atzīts par steidzamu bez publiski pausta pamatojuma.
- Nepietiekami laba komunikācija Saeimas plenārsēdēs vērojama arī attiecībā uz opozīcijas deputātu pieprasījumiem Ministru kabineta locekļiem, kurus Pieprasījumu komisijas priekšsēdētājs plenārsēdē parasti aicina noraidīt bez pietiekama pamatojuma.

Saistība ar valsts sagrābšanu:

Ne katra situācija, kurā priekšlikums piedāvāts vai likuma norma pieņemta bez pietiekama pamatojuma sniegšanas, nepieciešamā kārtā rodas valsts sagrābšanas mēģinājuma rezultātā. Dažos gadījumos priekšlikuma iesniedzējam ir vienkārši ērtāk nesniegt pamatojumu it īpaši, ja var cerēt, ka priekšlikumu kolēģi akceptēs tāpat. Var būt gadījumi, kad deputāti šādā veidā pieņem likumu tāpēc, ka viņi paļaujas uz likumprojekta vai priekšlikuma iesniedzēju vai kādu privātā sektora pārstāvi kā uz autoritāti. Var arī būt gadījumi, kad deputāti pakļaujas spiedienam. Tā var būt, piemēram, ja priekšlikums izriet no izpildvaras, kuras rīcībā mēdz būt dažādi spiediena instrumenti. Dažkārt šādā veidā var izpausties vienkārši paviršs darbs.

Tomēr lemšana bez pamatojuma var būt saistīta ar valsts sagrābšanu gan kā valsts sagrābšanas pazīmi, gan kā riska faktors. Kā valsts sagrābšanas pazīmi lemšana bez pamatojuma var izpausties tad, kad korupcijas ietekmē deputāts virza priekšlikumu, kurš ir grūti pamatojams sabiedrībai pieņemamā veidā, vai arī deputāts ir piekritis priekšlikumu virzīt, vispār pat neizprotot tā būtību. Tāpēc argumentācijas trūkums vairumā gadījumu ir uzskatāms par iespējamās korupcijas brīdinājuma signālu.

Kā valsts sagrābšanas riska faktors, lemšana bez

pamatojuma atvieglo korupcijas motivētu priekšlikumu virzīšanu. Tā var būt it īpaši gadījumā, ja deputāts ir politiski ietekmīgs vai arī vesela frakcija ir gatava padoties koruptīvai ietekmei, piemēram, savas partijas izdevīguma labad.

Problēmas iespējamie cēloņi:

Bez korupcijas pašas par sevi lemšanu bez pamatojuma var veicināt kritisku diskusiju kultūras vājums un gatavība lemt neziņas apstākļos. Pie šī kultūras vājuma pieder nosliece pārmērīgi paļauties uz neuzticamu informāciju, ja tā apstiprina emocionāli pieņemamu vai politiski izdevīgu pozīciju. Iespējams veicinošs faktors var būt arī kompetences trūkums deputātu vidū par atsevišķiem jautājumiem.

Vēlēšanās izvairīties no papildu „birokrātiskā” sloga ilgstoši veicinājusi pielaidīgu attieksmi pret pamatojuma nesniegšanu priekšlikumiem, kurus deputāti iesniedz likumprojektiem. Likumdošanas process Saeimā dažos aspektos ir salīdzinoši maz reglamentēts, kas atvieglo darbu, taču neļauj Saeimai mazināt dažas negatīvās iezīmes savā darbā. Arī likumdošanas darba plānošana acīmredzami ir nepietiekama. Saeimas spēja dažādās likumprojekta izskatīšanas stadijās lemt pēc attiecīgā brīža ieskatiem, piemēram, jebkurā posmā pieņemt svarīgus likumprojektu grozošus priekšlikumus var šķist parocīga, taču mazina garantijas iespējai saprast, kāpēc tā vai cita norma pieņemta.

Pēdējā brīža un vāji pamatoti priekšlikumi kā problēma citās Eiropas valstīs

Līdzīga rakstura problēmas identificētās arī citās Eiropas valstīs, piemēram, GRECO monitoringa ziņojumos. Attiecībā uz **Slovākiju** ziņojumā pieminētas bažas par praksi īsi pirms otrā lasījuma ierosināt izmaiņas, kas maina likumprojektu kopējo virzību un tvērumu: „Šīs izmaiņas parasti notiek laika ietvarā, kur nav formāla mehānisma likumdošanas procesa atklātības nodrošināšanai un nav iespēju jēgpilniem sabiedrības komentāriem par iespējamiem jautājumiem tādiem kā ietekme uz konkrētu ģeogrāfisko vai ekonomisko sektoru. Īpaši pēc sākotnējās atklātās publisko komentāru fāzes ir vislielākā deputātu kontaktu ar trešajā pusēm

iespējamība.” **Ungārijā** svarīgi likumi tikuši pieņemti bez pietiekamas caurskatāmības un bez plašām konsultācijām nepieciešamā laika, it īpaši atsevišķiem parlamenta locekļiem sistemātiski iesniedzot grozījumu priekšlikumus vēlīnā parlamentārā procesa stadijā. Bažas par dažu grozījumu loģikas un mērķa neskaidrību un iespējamo diktātu no slēptu interešu puses pieminētas arī GRECO ziņojumā par **Austriju**.

Avots: GRECO ceturtās vērtēšanas kārtas ziņojumi:
<http://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-4>

Trešais cēloņu kopums varētu būt saistīts ar Saeimas atkarību no izpildvaras. Izpildvara ir nozīmīgs Saeimas darba kārtības veidotājs, un tā var izmantot šo stāvokli, lai spiestu parlamentu lemt bez pietiekamas iedziļināšanās. Šis jautājums apskatīts plašāk šā ziņojuma 3. nodaļā.

Iespējamie risinājumi:

2016. gadā Valsts prezidents jau ierosināja „noteikt visiem priekšlikumu iesniedzējiem savus priekšlikumus rakstveidā pamatot”.⁵ Monitoringa gaitā novērotās problēmas padara acīmredzamu pamatojumu šādam ieteikumam. Tiesa gan, prasībām attiecībā uz pamatojumu nevajadzētu būt tik augstām, lai būtiski apgrūtinātu deputāta iespējas sagatavot un iesniegt priekšlikumus.

Ieskats citu Baltijas jūras reģiona parlamentu noteikumos rāda, ka formāls pienākums likumprojektu grozīšanas priekšlikumiem pievienot rakstisku pamatojumu nav vispārpieņemts. Tomēr šāda prasība ir **Dānijas** Folketingā. **Vācijas** Bundestāgā pamatojuma pievienošana ir noteikta kā iespēja, kas praksē arī tiek lielākā vai mazākā detalizētības pakāpē izmantota. Alternatīvi – pamatojuma pienākums var būt noteikts atbildīgajai komisijai, kad tā lemj par iesniegto priekšlikumu pieņemšanu vai noraidīšanu un pēc tam virza likumprojektu. **Igaunijas** Rīgikogu komisijai šie argumenti jānorāda savā ziņojumā par likumprojektu.

2. tabula. Pamatojuma prasības priekšlikumiem

Igaunija	Nav formālas prasības. Atbildīgajai komisijai ziņojumā jāiekļauj priekšlikumu iekļaušanas vai noraidīšanas iemesli. ⁶
Lietuva	Nav formālu prasību. Atbildīgajai komisijai jānorāda, kāpēc priekšlikumi atbalstīti vai noraidīti. ⁷
Polija (Seims)	Grozījumu priekšlikumiem jāietver „sekas projekta tekstam”. ⁸
Vācija (Bundestāgs)	Grozījumu priekšlikumiem var pievienot īsu pamatojumu. ⁹
Dānija	Grozījumu priekšlikumiem pietiekamā mērā jāpievieno pamatojums. ¹⁰

Valsts prezidenta priekšlikumos bija arī ierosinājums „noteikt, ka trešajā lasījumā ir iesniedzami un izskatāmi tikai tādi priekšlikumi, kas ietver valodnieciskus un tehniskus labojumus, kas vērsti uz likumprojekta teksta sakārtošanu, vai ir nepieciešami, lai novērstu likumprojekta teksta neatbilstību Latvijas Republikas Satversmei. Trešajā lasījumā nebūtu pieļaujama tādu priekšlikumu iesniegšana, kas ir ārpus iepriekšējos lasījumos apspriestā likumprojekta mērķa un tvēruma.”¹¹

Latvijā ir salīdzinoši daudz runāts par to, ka pirms trešā lasījuma nevajadzētu iesniegt svarīgus priekšlikumus, kas būtiski groza likumprojekta būtību. Tomēr mazāk ir runāts par problēmām, kas saistītas ar to, ka priekšlikumiem var nebūt sakara ar sākotnējā likumprojekta mērķi un tie var būtiski izgrozīt saturu, pēc būtības radot pilnīgi citu likumprojektu, kurš nav pilnvērtīgi izskatīts trīs (vai noteiktos gadījumos – divos) lasījumos. Valsts prezidenta ieteikumi norādīja uz nepieciešamību salāgot likumprojekta anotāciju ar galīgo redakciju vai arī gatavot

atbilstošu paskaidrojuma rakstu.

Vēl konsekventāka pieeja varētu būt prasīt, lai priekšlikumi, kuri būtiski groza likumprojekta mērķi un tvērumu, tiktu noformēti un iesniegti kā atsevišķi likumprojekti. Starptautiskajā pieredzē ir piemēri, kur šie jautājumi tiek risināti ar procedūras regulējuma vai vadlīniju palīdzību.

GRECO ziņojumā par **Bulgāriju** aprakstīts mēģinājums mazināt varbūtību, ka likumprojekta sākotnējā ideja tiek pārvērsta pirms otrā lasījuma. Parlamenta locekļiem „jāsniedz priekšlikumi otrajam lasījumam tikai rakstiski un saskaņā ar īpašu procedūru, kas veicina atklātību. Priekšlikumu, kas nav saskaņīgi ar sākotnēji nobalsotā likumprojekta principiem un tvērumu, un priekšlikumi, kas nozīmīgi atšķiras no atbildīgās komisijas atbalstītajiem, apspriešana un nodošana balsošanai ir aizliegta.”¹²

Dānijā pastāv likumdošanas kvalitātes vadlīnijas, kurās pausta nostāja, ka likumprojekta izskatīšanās gaitā parlamentā nav iesniedzami priekšlikumi, kuri groza sākotnējā likumprojekta identitāti. Pretējā gadījumā tiktu pārkāpta pamatlikuma prasība pieņemt likumprojektu

⁵ Valsts prezidenta Raimonda Vējoņa vēstule Latvijas Republikas Saeimas priekšsēdētājam Ināram Mūrnieci, 12.09.2016. http://www.president.lv/images/modules/items/PDF/20160912_VestuleSaeimai.pdf

⁶ Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act, 100. panta 2. daļa, 103. pants. <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/518112014003/consolide/current>

⁷ Lietuvos Respublikos Seimas statutas. 149. panta 1. daļa. <https://www.e-tar.lt/portal/en/legalAct/TAR.123B53F30F70/RFqfPNVWAI>

⁸ Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, 42. panta 2.a daļa. <http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm>

⁹ Geschäftsordnung, 82. panta pirmā daļa un 85. panta pirmā daļa. https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg/go08/245176

Drucksachen und Plenarprotokolle des Bundestages - aktuelle Dokumente. <http://pdok.bundestag.de/index.php?start=auto>

¹⁰ Forretningsorden for Folketinget, Juni 2016, 18. pants. http://www.ft.dk/dokumenter/publikationer/folketinget/~/_media/PDF/publikationer/Folketinget/Folketingets_forretningsorden.ashx

trijos lasījumos.¹³ Priekšlikumam ir vismaz jāskar tas jautājums, kuru skar sākotnējais likumprojekts, un priekšlikums nevar attiekties uz kādu citu jautājumu tikai tāpēc, ka attiecīgais likums regulē arī to.¹⁴ Igaunijas Rīgikogu vadlīnijas labai likumdošanas procesa praksei arī iesaka, ka likumprojektam iesniedzamiem priekšlikumiem jāattiecas uz jautājumiem, kurus aptver konkrētais likumprojekts, pamatojoties uz projekta mērķi.¹⁵

2. Izpratnes trūkums

Problēmas būtība:

Situācijas, kur deputāti pieņem lēmumus, acīmredzami būdami nepārliecināti par svarīgiem faktiskajiem vai tiesiskā regulējuma apstākļiem.

Kā problēma izpaužas:

Monitoringa ietvaros tika fiksētas vairākas situācijas, kad lemlšana notika nepietiekamas izpratnes vai informētības apstākļos:

- 2015. gada decembrī un 2016. gada janvārī saistībā ar grozījumiem Enerģētikas likumā atbildīgās komisijas deputātiem bija grūtības izvērtēt Ekonomikas ministrijas un AS „Latvijas gāze” piesauktos pretējos faktus un atšķirīgās interpretācijas.
- 2016. gada maijā un jūnijā Saeima grozīja likumu „Par nodokļu piemērošanu brīvostās un speciālajās ekonomiskajās zonās”, un tika novērots, ka „diskusijām par priekšlikumiem [par pašvaldību tiesībām mainīt nodokļu atvieglojumu apmērus] tiek

atvēlēts ilgs laiks, un to laikā redzams, ka dalībnieku vidū nepastāv vienprātība par līdzšinējo situāciju un to, kāda būtu priekšlikumu ietekme. Izskan dažādi viedokļi, un gala lēmums tiek pieņemts, neatbildot uz visiem jautājumiem, kas diskusijas laikā izvirzīti. Atsevišķi deputāti argumentācijā izmanto maldinošas tēzes, proti, atkārtoti mēģina pārējos deputātus pārliecināt par to, ka iepriekšējos lasījumos it kā apstiprinātas izmaiņas pantos, kuros izmaiņas faktiski nav veiktas.”¹⁶

- 2017. gada janvārī atbildīgā komisija gatavoja otrajam lasījumam Maksājumu pakalpojumu un elektroniskās naudas likuma grozījumu projektu attiecībā uz Finanšu un kapitāla tirgus komisijas (FKTK) finansējuma palielināšanu, un tika novērots, ka „Latvijas Tirdzniecības un rūpniecības kamera (LTRK) oponentē FKTK piedāvātajam risinājumam, norādot uz to, ka maksājumu pieaugums uzņēmumiem paredzēts pārlietu liels. Diskusijas gaitā noskaidrojās, ka LTRK šo priekšlikumu sapratusi nepareizi. Deputāti vienalga rosina veidot kompromisa variantu, kurš noved pie citiem potenciāliem sarežģījumiem, taču deputāti vienojas šo versiju atbalstīt jebkurā gadījumā, lēmumu pamatojot ar nodomu pie jautājuma atgriezties, skatot likumprojektu pirms 3. lasījuma.”¹⁷
- 2017. gada aprīlī Saeima grozīja Valsts un pašvaldību institūciju amatpersonu un darbinieku atlīdzības likumu un pilnvaroja Ministru kabinetu regulēt, cik lielā mērā institūciju tīmekļa lapās būs pieejama informācija par darbiniekam izmaksāto darba samaksu. Daļa deputātu pret šo risinājumu sāka ieilist plenārsēdē tikai vairākas nedēļas vēlāk, kad bija jābalso par Valsts pārvaldes iekārtas likuma

¹¹ Valsts prezidenta Raimonda Vējoņa vēstule Latvijas Republikas Saeimas priekšsēdētājam Inārai Mūrniecei, 12.09.2016. http://www.president.lv/images/modules/items/PDF/20160912_VestuleSaeimai.pdf

¹² GRECO, Evaluation Report Bulgaria, 27.03.2015, 11.lpp.

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c983f>

¹³ Justitsministeriet, Vejledning om lovkvalitet, 2005, 66.lpp.

http://jm.schultzboghandel.dk/upload/microsites/jm/ebooks/andre_publ/vejledning%20om%20lovkvalitet.pdf

¹⁴ Håndbog i folketingsarbejdet – 2015.

http://www.ft.dk/Dokumenter/Publikationer/Folketinget/Haandbog_i_folketingsarbejdet/Kapitel_3.aspx

¹⁵ Juhised Riigikogus seaduseelnõu menetlemise hea praktika kujundamiseks.

<https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/Juhised-Riigikogus-seaduseelnõu-menetlemise-hea-praktika-kujundamiseks.pdf>

¹⁶ Delna, PROVIDUS, Likumdošanas iniciatīvu izskatīšanas un Saeimas iecelamo valsts amatpersonu iecelšanas monitoringa ziņojums – 2016. gada jūnijs, 2016.

<http://deputatuzdelnas.lv/lv/12-saeima/valsts-sagrabsana/lemsana-par-nodokliem-bez-pilnas-izpratnes.html>

¹⁷ Delna, PROVIDUS, Likumdošanas iniciatīvu izskatīšanas un Saeimas iecelamo valsts amatpersonu iecelšanas monitoringa ziņojums – 2016. gada jūnijs, 2016.

<http://deputatuzdelnas.lv/lv/12-saeima/valsts-sagrabsana/saeimas-darbs-janvari-parpratus-lemjot-par-fktk-finansejumu-un-problemas-atrast-finansejumu-pec-budzeta-lidzeklu-novirzisanas-deputatu-kvotas.html>

grozījumiem, kas izslēdza obligāto prasību katru mēnesi publicēt amatpersonu vārdus un izmaksātās summas un kas loģiski atbilda iepriekšējā likumā pieņemtajam. Iespējams, viņi nebija pienācīgi iedziļinājušies atlīdzības likuma grozījumu būtībā.

- Atsevišķos gadījumos deputātu ierobežotās zināšanas par aktuālajām izmaiņām Eiropas Savienības normatīvajos aktos liedza viņiem objektīvi izvērtēt, cik pamatotas ir izpildvaras prasības steidzami grozīt kādu likumu, lai novērstu kavēšanos ar Eiropas direktīvu ieviešanu.

Saistība ar valsts sagrābšanu:

Ir iespējama situācija, kur konkrēts deputāts izliekas nezinošs kādā jautājumā, lai izvairītos no nepieciešamības konkrēti pamatot savu nostāju, vai arī virza priekšlikumu, neizprotot tā būtību, tikai tāpēc, ka kāda ieinteresētā puse ir to sagatavojusi un piegādājusi deputātam. Šīs situācijas variants ir arī gadījumi, kur ietekmīgs deputāts virza priekšlikumu un tam ar nodomu izdodas nostādīt kolēģus stāvoklī, kur jāpieņem lēmums neatkarīgi no tā, vai deputāti izprot priekšlikuma būtību. Tāpēc situācijas, kur deputāti pieņem lēmumus, acīmredzami būdami (vai izlikdamies) nepārliecināti par lēmumiem svarīgiem faktiskajiem vai tiesiskā regulējuma apstākļiem, ir uzskatāmas par valsts sagrābšanas pazīmi, ja vien tas nenotiek ar valsts sagrābšanu nesaistīta spiediena rezultātā (piemēram, no izpildvaras puses).

Lemšana izpratnes trūkuma apstākļos ir arī korupcijas riska faktors. Korumpēts likumdošanas procesa dalībnieks var agresīvi virzīt iniciatīvu, izmantodams situāciju, ka citi deputāti nespēj saskatīt tās iespējami negatīvo ietekmi uz sabiedrības interesēm vai arī nespēj argumentēti formulēt pretēju nostāju. Deputāti, kuriem trūkst izpratnes un iespēju vai vēlēšanās iegūt ekspertīzi par konkrētiem jautājumiem, ir šajos jautājumos manipulējami.

Problēmas iespējamie cēloņi:

Viens acīmredzams problēmas cēlonis ir nepietiekošs Saeimas rīcībā esošs ekspertīzes resurss. Deputātiem nav ērti pieejams lietpratēju atbalsts nejuridiskos jautājumos. Dažkārt šo atbalsta funkciju daļēji pilda ārpalpojumu sniedzēji vai deputātu palīgi, komisiju un

frakciju konsultanti, taču viņiem mēdz būt arī daudz citu pienākumu. Saeima ilgstoši aktīvi nerīkojās, lai spēcīgu ekspertīzes avotu radītu. Situāciju saasina iespēja iesniegt priekšlikumus likumprojektam bez pamatojuma un izskaidrojuma, kas veicina tādu situāciju iestāšanos, kur jālemj neziņas apstākļos.

Otrs cēlonis ir steiga, kad ir „obligāti” jāpieņem likums līdz noteiktam laikam un attiecīgais termiņš ir vērtējams kā nepietiekams kvalitatīva lemšanas procesa nodrošināšanai. Šajās situācijās, piemēram, attiecībā uz atsevišķiem budžeta paketes likumprojektiem un Eiropas normatīvo aktu ieviešanai nepieciešamiem grozījumiem ir vājināta Saeimas kā likumdevēja autonomija. Ar šo saistītas ir citas situācijas, kur pastāv spiediens pieņemt lēmumus, kuru nepieciešamību deputāti paši nav apzinājuši, taču jūtas spiesti jautājumu izskatīt, jo ir iesniegts attiecīgs priekšlikums. Arī tad var runāt par ierobežotu Saeimas vai daļas deputātu autonomiju. Diskutējams jautājums varētu būt, vai deputātu pakļaušanās šādam spiedienam un gatavība izskatīt priekšlikumus, kuru būtību, nemaz nerunājot par nepieciešamību, deputāti neizprot, pati par sevi nav korupcijas pazīme.

Kā trešais cēlonis jāpatur prātā arī tas, ka Saeima ir skaitliski viens no mazākajiem parlamentiem Eiropā, kaut gan likumdošanas apjoms var nebūt daudz mazāks nekā lielākās valstīs. Līdz ar to nelielākam skaitam deputātu ar attiecīgu mazāku kopējo zināšanu un kompetenču apjomu jātiek galā ar jautājumu loku, ko citās valstīs risina lielāks skaits politiķu. Turklāt, kā gandrīz jebkurā parlamentā, ne visi deputāti aktīvi piedalās visu jautājumu apspriešanā, kurus izskata viņu komisijas.

Iespējamie risinājumi:

Pienākums izprast jautājumu būtību ir izsecināms no principiālām prasībām parlamenta loceklim pildīt pienākumus uzcītīgi un būt personīgi atbildīgiem savas institūcijas darba veicinātājiem.¹⁸ Arī Saeimas deputātu ētikas kodeksa 17. punkts norāda uz deputāta pienākumu veicināt savu izpratni par savā darbā izskatāmiem jautājumiem: „Deputāts pastāvīgi izglītojas, apgūst savas valsts un citu valstu demokrātijas un politiskās kultūras pieredzi.”

Lai šos principiālos pienākumus izpildītu, acīmredzama ir nepieciešamība pēc spēcīga Saeimas Analītiskā dienesta. Šāds dienests Saeimā nesen sāka strādāt, un tā vadītāju Saeimas prezidijs apstiprināja 2017. gada martā. Saeima šajā ziņā ir ilgstoši atpalikusi no kaimiņvalstu parlamentiem. **Igaunijas** parlamentā analītiskās struktūras pienākumus veic kancelejas Tiesību un analīzes nodaļa.

Lietuvas parlamentā ir Pētniecības nodaļa Informācijas un komunikācijas departamenta ietvaros. Abas šīs struktūras ir jau salīdzinoši attīstītas vismaz pieejamo resursu ziņā, un to pētnieki 2016. gadā aptvēra no četrām līdz septiņām nozarēm.

3. tabula. Situācija Igaunijas un Lietuvas parlamentu pētniecības centros

Valsts	Nosaukums	Vieta struktūrvienībā	Pētnieku skaits	Pētnieku kvalifikācija	Apkalpo	Budžets
Igaunija	Pētniecības departaments	Kancelejas vienība	12	Pārstāv 4 nozares	Deputātus, komisijas, frakcijas, kancelejas personālu	Nav autonoma budžeta, 35000 eiro gadā pētījumiem
Lietuva	Pētniecības vienība	Informācijas un komunikācijas departamenta vienība	13	Pārstāv 7 nozares	Deputātus, kancelejas personālu, Lietuvas EP deputātus, LR Neatkarības akta parakstītājus	Nav autonoma budžeta

Avots: Usāne, S., bakalaura darbs „Parlamentārās pētniecības kapacitāte. Latvijas gadījums”, Latvijas Universitāte, 2016, 44.lpp.

Apzinoties deputāta pienākumu izziņāt tēmas un izprast jautājumus, viņš vai viņa var izmantot dažādus informācijas avotus, taču to sniegtā informācija ne vienmēr atbilst parlamentāro lēmumu pieņēmēju vajadzībām, kā to norāda Starpparlamentārās savienības vadlīnijas: „Analīze, ko izstrādā ārēji avoti, var būt saskaņota ar tās personas vai grupas interesi, kas analīzi sniedz, un kopumā var neņemt vērā parlamentāro kontekstu.”¹⁹ Piemēram, valdība var būt gatava sniegt informāciju, kas pamato tās iniciatīvu, taču tā, iespējams, būs sagatavota tā, lai būtu labvēlīga

valdošo politisko spēku nostājai. Šīs vadlīnijas saredz iespēju parlamentārajam pētniecības dienestam sagatavot konspektīvus un savlaicīgus dažādu skatījumu faktuālos izvērtējumus, „otro viedokli” par valdības piedāvāto informāciju un izvērtējumus par to, kā valdība īstenojusi darbības, kuras tā apņēmusies veikt.²⁰

Minētās vadlīnijas ietver dažādus ieteikumus, piemēram:

- Nodrošināt analītiskā dienesta neatkarību no valdošajām partijām un izpildvaras, piemēram, garantējot tā pakalpojumu pieejamību visiem parlamenta locekļiem un nodrošinot caurskatāmu, nepartejisku procedūru darbinieku atlasei;

- Sabalansēt sagaidāmo pakalpojumu klāstu un analītiskā dienesta cilvēkresursus, piemēram, „sistemātisku analīzes sniegšanu par visu ierosināto likumdošanu, budžetiem un rīcībpolitikas iniciatīvām var realistiskāk nodrošināt ar vidēja lieluma struktūru ar kādiem 15 līdz 25 darbiniekiem”. Lai apmierinātu pieprasījumus no atsevišķiem deputātiem un komisijām, varētu būt nepieciešams lielāks resurss;
- Rast līdzsvaru starp proaktīvu analīzi, no vienas puses, un pieprasījumu apmierināšanu, no otras puses. Necenšoties pašiem virzīt debates, proaktīvai analīzei vajadzētu koncentrēties uz jautājumiem, kurus

parlamentam nāksies risināt vidējā vai ilgtermiņā;

- Vajadzētu pieņemt pakalpojumu standartu, no kura būtu skaidrs, ka atbalsts tiek sniegts tikai deputātu pienākumu pildīšanai, nevis viņu izglītošanās vai akadēmiskajai darbībai, netiek sniegti personiski finanšu, medicīniskie vai juridiskie padomi.

3. Izpildvaras spiediens

Problēmas būtība:

Saeimas darbā nereti ir gadījumi, kad izpildvara nostāda deputātus situācijā, kur lēmums jāpieņem laika trūkuma vai nepietiekamas informācijas apstākļos.

Kā problēma izpaužas:

Monitoringa ietvaros tika fiksētas vairākas izpildvaras dominances situācijas:

- Dažkārt pārāk pielaidīga attieksme vai nekritiska uzticēšanās ministriju viedoklim, kas potenciāli mazina Saeimas spēju apturēt no izpildvaras nākošas iniciatīvas, ja tās tiktu virzītas slēptu un šauru interešu labā. Piemēram, 2016. gada februārī monitoringa ietvaros tika fiksēta situācija, kur komisijas deputāti atbalstīja Izglītības un zinātnes ministrijai vēlamu budžeta apropriācijas pārdali, kaut gan paši novērtēja pārdales nepieciešamības pamatojumu kā neadekvātu.²¹ Aicinājumi bez papildu argumentācijas uzticēties Ministru kabinetam izskanēja arī 2016. gada novembrī, spriežot par „deputātu kvotās” sadalāmo naudu gadījumos, kad priekšlikumi saņēmuši arī valdības atbalstu;
- Pārāk daudzu likumprojektu iekļaušana ar budžeta projektu saistīto projektu paketē, kā rezultātā tie visi

jāizskata diezgan lielā steigā, lai neaizkavētu nākamā gada budžeta pieņemšanu. Turklāt par visiem šiem likumprojektiem atbildīgā ir budžeta komisija, kaut gan saturiski tie var būt tuvāki kādas citas komisijas kompetencei. Piemēram, 2016. gada oktobrī Izglītības, kultūras un zinātnes komisija kā līdzatbildīgā skatīja grozījumus, kas saistīti ar pedagogu lojalitātes nodrošināšanu. Komisijas priekšsēdētāja neredzēja pamatu atsevišķu paredzēto grozījumu iekļaušanai budžeta paketē un pauda bažas par nepietiekošu laiku likumprojekta izskatīšanai, savukārt izglītības ministrs principā nepamatoja, kāda ir sasaiste ar budžetu, un tikai argumentēja, ka tos būtu nepieciešams pieņemt pēc iespējas ātrāk.

- Atsevišķos gadījumos deputāti pauda aizdomas, ka izpildvara apzināti novilcinājusi ar Eiropas Savienības direktīvu pārņemšanu saistītu likumdošanas iniciatīvu iesniegšanu Saeimā, lai panāktu ātrāku izskatīšanu un deputātu nekritisku paļaušanos uz ministriju viedokli. To, kādi patiesībā ir izpildvaras nodomi šādās situācijās, ir grūti objektīvi pārbaudīt, taču ir fakts, ka atsevišķos gadījumos ministriju pārstāvji patiešām lūdza izskatīt likumprojektus steidzamības kārtībā, biedējot ar iespējamām sankcijām no Eiropas institūciju puses. Piemēram, 2016. gada jūnijā Budžeta un finanšu (nodokļu) komisijas sēdē Finanšu ministrijas pārstāve norādīja, ka grozījumi likumā „Par zvērinātiem revidentiem” un Finanšu instrumentu tirgus likumā būtu jāpieņem līdz septembra sākumam, jo Eiropas Komisija tad tikai „pakratīs ar pirkstu”.
- Dažkārt izpildvara mēģina novirzīt Saeimai tādu likumprojektu izskatīšanu, par kuriem tā nav spējusi panākt ieinteresēto pušu vienošanos, tādējādi mēģinot uzvelt parlamentam atbildību par nepienācīgi izsvērtu priekšlikumu izskatīšanu. Piemēram, 2017. gada februārī izpildvaras pārstāvji vēlējās, lai Būvniecības likuma grozījumu projektu Saeimā iesniegtu paši deputāti un tādējādi būtu iespējama to pieņemšana,

¹⁸ Skat. Recommended Benchmarks for Codes of Conduct applying to Members of Parliament, 5.lpp.

<http://www.cpahq.org/CPAHQ/CMDownload.aspx?ContentKey=e8faffa1-6e64-4f08-8f14-8ca8da7818a6&ContentItemKey=3f34ee2b-bcf2-4e24-93a5-7cc438a55c53>

¹⁹ Inter-Parliamentary Union, Guidelines for parliamentary research services, 12.lpp.

<http://www.ipu.org/pdf/publications/research-en.pdf>

²⁰ Inter-Parliamentary Union, Guidelines for parliamentary research services, 13.lpp.

<http://www.ipu.org/pdf/publications/research-en.pdf>

²¹ Kopumā monitoringa gaitā tika novērotas daudzas situācijas, kur daļa deputātu (it īpaši opozīcijas) pauda neapmierinātību ar ierosinātajām apropriāciju pārdaļēm.

apejot saskaņošanas procesu.

Saistība ar valsts sagrābšanu:

Izpildvaras dominance parlamenta lēmumu pieņemšanā kopumā nebūtu uzskatāma par valsts sagrābšanas pazīmi, jo tai iespējami daudzi ar korupciju nesaistīti izskaidrojumi.

Tomēr izpildvaras dominance ir uzskatāma par korupcijas riska faktoru. Iepriekš aprakstītajās situācijās acīmredzami lemšana pēc būtības ir pārvirzījies uz izpildvaru, kur darbības procesi ir grūtāk caurskatāmi. Izpildvarā, gatavojot normatīvo aktu projektus, process parasti ir mazāk publisks, nekā, piemēram, Saeimas komisijās. Iniciatīvu ierosinātāji un priekšlikumu iesniedzēji izpildvarā mēdz būt no malas grūtāk saskatāmi. Turklāt pat ja uzskatām, ka korupcijas risks izpildvarā nav augstāks kā likumdevējā, noslēdzošā lemšanas posma degradācija veicina varas monopolizēšanu vienā atzarā. Savukārt varas monopolizācija ir plaši atzīts korupciju veicinošs faktors.

Problēmas iespējamie cēloņi:

Spēcīga izpildvaras ietekme uz likumdevēju ir novērojama daudzās parlamentārajās sistēmās it īpaši tāpēc, ka izpildvaras rīcībā parasti ir daudz vairāk informācijas nekā likumdevējam. Turklāt izpildvaru parasti vada parlamenta valdošo spēku apstiprināta politiskā vadība, kā rezultātā parlamenta vairākumam pārsvarā nav iebildumu pret pašu politiski vadītās izpildvaras stiprumu.

Ietekmīgiem politiķiem un partijām varētu šķist izdevīgi lemšanas varu pārvirzīt uz relatīvi necaurskatāmāko izpildvaru. Latvijas gadījumā tieši saistībā ar izpildvaras darbībām faktiskos lēmumus nereti pieņem Satversmē un citos likumos neminētais necaurskatāmais veidojums – koalīcijas vai sadarbības padome. Tā ir Latvijā tradicionāla, neformāla, bet ietekmīga politiskās lemšanas forma. Tādējādi slēptu interešu ietekmes un valsts sagrābšanas risks būtiski pieaug.

Visbeidzot Saeimas deputātu ietekmes mazināšana

var būt pievilcīga, jo tādējādi iniciatīvas virzītājiem mērķu sasniegšana kļūst vienkāršāka. Viņi var cerēt, ka potenciālos iebildumus no deputātu puses varēs pārvarēt ar atgādinājumu, ka attiecīgais likums ir obligāti jāpieņem, turklāt iespējami ātrāk.

Iespējami risinājumi:

Parlamentārajā demokrātijā izpildvaras atbildības nodrošināšana ir parlamenta locekļa pienākums.²² Šajā nodaļā aplūkoto problēmu kontekstā ieteikumi galvenokārt būtu attiecināmi uz prakses pilnveidošanu.

Saeimas deputātiem vajadzētu regulāri sekot tam, kādu direktīvu pārņemšanas termiņi ir gaidāmi. Savukārt attiecībā uz budžeta likumprojektu paketi ir svarīgi raudzīties, lai tajā tiktu iekļauti tikai tādi likumprojekti, kuri tiešām nosaka vai groza valsts budžetu, kā tas jau paredzēts Likumā par budžetu un finanšu vadību. Iespējams, ka likumā būtu īpaši jānosaka Saeimas Budžeta un finanšu (nodokļu) komisijai pienākums pārliecināties, vai pastāv likumā noteiktais pamats likumprojekta iekļaušanai budžeta paketē.²³

Domājams, ka nesen izveidotais Saeimas analītiskais dienests varētu sniegt neatkarīgu analīzi par daļu no izpildvaras iesniegtajiem likumprojektiem. Tādējādi Saeima varētu stiprināt savu izpildvaras pretsvara un daudzos gadījumos galīgā lēmuma pieņēmēja lomu.

4. Ierobežota atklātība un balsojumu neskaidrība

Problēmas būtība:

Saeimas monitoringa ietvaros konstatētas nepilnības atklātības un skaidrības ziņā, piemēram, attiecībā uz to, kā katrs konkrēts deputāts balsojis komisijā. Šo konkrēto

²² Skat. Recommended Benchmarks for Codes of Conduct applying to Members of Parliament, 5.lpp.

<http://www.cpaHQ.org/CPAHQ/CMDownload.aspx?ContentKey=e8faffa1-6e64-4f08-8f14-8ca8da7818a6&ContentItemKey=3f34ee2b-bcf2-4e24-93a5-7cc438a55c53>

²³ Saeima varētu arī apsvērt grozīt praksi izskatīt budžeta projektu 2. lasījumā vienas plenārsēdes ietvaros, pat ja tā ievelkas naktī un daļa deputātu vairs nespēj pilnvērtīgi sekot procesam.

problēmu saasina apstākļi, ka komisiju sēžu diskusiju saturs netiek publicēts stenogrammas vai audio/ video ieraksta formā. Vēl grūtāk pieejama informācija par darba grupām Saeimā, jo ērti ieraugāms nav pat tas, kādas darba grupas vispār izveidotas.

Kā problēma izpaužas:

Saeimas komisijas rakstiski neapkopo deputātu balsojumus tā, lai būtu redzams katra deputāta individuālais balsojums katrā konkrētā jautājumā. Līdz ar to konstatēt faktisko individuālo balsojumu ir iespējams tikai klātienē novērojuma ceļā.

Turklāt monitoringa ietvaros bija nepieciešamība regulāri izvērtēt Saeimas komisiju debatēs izskanējušo informāciju, kuras pieejamībā iezīmējās vairākas problēmas:

- Publicētajos komisiju sēžu protokolos ir fiksēti deputātu apkopotie balsojumi, taču cita informācija ir ļoti ierobežota. Turklāt vismaz atsevišķos gadījumos protokolos fiksētais balsojums atšķiras no tā, kas faktiski izskanējis komisijas sēdē.
- Saeimas tīmekļa vietnē nav norāžu par to, kā iespējams piekļūt komisiju sēžu audio ierakstiem.
- Audio ierakstu izsniegšanu pēc pieprasījuma regulē Saeimas iekšējais normatīvais akts "Par Saeimas komisiju sēžu audioierakstu veikšanas un glabāšanas kārtību", kas nav publiski pieejams un kas, būdams iekšējais akts, nemaz nevar radīt informācijas pieprasītājam kā privātpersonai ne tiesības, ne pienākumus.
- Praksē, pieprasot audio ierakstus, saglabājas nedrošība par iespēju prasīto saņemt, jo, atbildot uz pieprasījumiem, dažas komisijas ir pieļāvušas iespēju, ka pieprasījumu varētu noraidīt, ja pieprasītājs nebūs interese pietiekami pamatojis vai komisijas priekšsēdētājam būs kādu īpaši iemesli atteikumam.
- Pēc pieprasījuma iesniegšanas laiks, kura ietvaros komisijas garantē ierakstu saņemšanu, svārstās no vienas dienas līdz nenoteiktam periodam.²⁴

- Pavisam neskaidras ir iespējas saņemt darba grupu audio ierakstus.

Saistība ar valsts sagrābšanu:

Pašreizējā prakse attiecībā uz balsojumu daļējo atklātību nebūtu uzskatāma par valsts sagrābšanas izpausmi, jo tā ir stabila, tradicionāla prakse, kura nav radusies saistībā ar kādu konkrētu lēmumu vai konkrēta politiskā spēka nonākšanu pie varas. Līdzīgi var teikt par komisiju debašu un darba grupu aktivitāšu publiskošanas nepilnībām, kas agrākā pagātnē maz aktualizētas kā problēma.

Ierobežota atklātība var tikt uzlūkota kā valsts sagrābšanas riska faktors. Ierobežotas atklātības apstākļos ir vieglāk virzīt priekšlikumu šaurās un/vai slēptās interesēs, ja vairākums komisijas deputātu nevēlas vai nespēj (piemēram, informācijas trūkuma dēļ) iebilst. Šādos apstākļos deputāts var mēģināt panākt konkrēta priekšlikuma atbalstīšanu vai priekšlikumu atbalstīt pat tad, ja ar argumentu palīdzību kritiski noskaņotas sabiedrības priekšā tā būtību būtu grūti izskaidrot vai arī nepieciešamību grūti pamatot, un rēķināties ar ierobežotām sekām negatīvas publicitātes ziņā.

Problēmas iespējamie cēloņi:

Komisiju debašu atklātības jautājums ir neviennozīmīgi vērtējams, jo ierobežotai atklātībai šajā jomā ir arī legītimi iemesli. Piemēram, debates, it īpaši par tehniskiem jautājumiem, var būt lietišķākas un iespējamais spiediens lietot elektorātā virspusēji tīkamāku retoriku mazāks, ja diskusijas saturs netiek publicēts. Lietišķas un tehniskas diskusijas var būt pilnvērtīgākas, ja dalībnieki var atļauties kādreiz paust šaubas paši par savām nostājām, neievērot publisko nepieciešamību distancēties no ideoloģiskajiem pretiniekiem vai atzīt savu nezināšanu, kas politiķim publiski var būt nepatīkami. Šis varētu būt iemesls, kāpēc daļā demokrātisko valstu parlamentu komisiju sēdes ir slēgtas pēc noklusējuma vai vismaz biežāk nekā Saeimā. Šie paši argumenti ir attiecināmi uz darba grupu sēdēm.

Saskaņā ar Saeimas kārtības ruļļa 159. pantu „komisijas sēdes ir atklātas, bet uz Saeimas vai komisijas lēmuma pamata var rīkot arī aizklātas sēdes”. Šī norma šādā

²⁴ Grīgus, O. Kur meklēt Saeimas komisiju sēžu audioierakstus? 21.12.2016. <http://providus.lv/article/saeimas-komisiju-sezu-audioierakstu-izsniegšana>

redakcijā pastāv kopš kārtības ruļļa pieņemšanas 1994. gadā, turklāt tai pēc būtības identiska norma bija jau 1923. gadā pieņemtajā Saeimas kārtības rullī. Iespējams, šis ir iemesls, kāpēc komisiju sēžu atklātības jautājums Latvijas parlamentā tradicionāli ir maz uzlūkots kā problēma. Virspusēji raugoties, tas izskatās atrisināts.

Iespējamie risinājumi: Saeimas komisiju sēdes pēc noklusējuma ir atklātas. Tāpēc nav principiālu argumentu, kas liegtu publicēt komisiju sēžu audio vai video ierakstus vai vismaz stenogrammas, kuru sagatavošana gan prasītu ievērojamu darbu. Ņemot vērā Satversmē un citos likumos garantētas tiesības iegūt publisko institūciju rīcībā esošo informāciju, atteikumu izsniegt atklātas sēdes ierakstu būtu tiesiski grūti pamatot, lai kādiem nolūkiem šo ierakstu arī gribētu izmantot. Tomēr ierakstu pieprasīšana katrā atsevišķā gadījumā ir apgrūtinājums pieprasītājam. Šāda kārtība tikai rada neērtības interesentiem, tomēr nesniedz zināmās priekšrocības, kas varētu būt diskusijām slēgtas sēdes ietvaros. Galu galā pieprasītais ieraksts tāpat ir jāizsniedz, un konfidencialitāte netiek saglabāta.

Ņemot vērā, ka Latvijas parlamentārajā pieredzē pēc noklusējuma atklātas komisiju sēdes ir sena norma un neapstrīdēta prakse, kā arī lielo nozīmi, ko sabiedrība piešķir atklātībai, atteikšanās no šā principa nebūtu apsverama. Tāpat konsekvence prasītu nodrošināt piekļuvi komisiju debašu saturam ar publikācijas palīdzību. Jautājums par darba grupu atklātību Saeimā un ekspertu vidū līdz šim maz apspriests, un tā risināšanai būtu nepieciešama tālāka diskusija.

Reģiona valstu parlamentos attiecībā uz komisiju sēžu atklātību valda atšķirīgi principi. Piemēram, **Lietuvā** Seima komiteju sēdes pēc noklusējuma ir atklātas, taču var rīkot slēgtas sēdes, izskatot informāciju, kas saistīta ar valsts vai komercnoslēpumu un citu informāciju, kuras lietošanu un izplatīšanu ierobežo likums. Lēmumu rīkot slēgtu sēdi komiteja pieņem ar balsu vairākumu.²⁵ Turpretī **Igaunijā** ir pretēja pieeja, proti, saskaņā ar Rīgikogu procedūras un iekšējo noteikumu likuma 36. panta trešo daļu komisiju

sēdes ir slēgtas pēc noklusējuma, taču sēde var tikt publisināta atklāta, ja par šādu priekšlikumu nobalso vairāk nekā puse komisijas locekļu.

Visās 4. tabulā ietvertajās valstīs, izņemot **Lietuvu**, komisiju sēdes, ja tās ir atklātas, un komisiju rīkotas publiskās uzklaušanās tiek pilnībā publiskas. Pārsvārā tādas sēdes tiek filmētas, un video ieraksts publiskots tīmeklī. **Polijas** Seima tīmekļa vietnē tiek publicētas sēžu stenogrammas. Vairākos parlamentos komisijas sanāk divu veidu formātos – parastajās sēdēs, kas nereti vai pat pārsvārā ir slēgtas, un uzklaušanās, kurās piedalās lietpratēji un dažādas ieinteresētās personas un kuras mēdz būt pilnībā publiskas, t.sk. to ieraksts.

²⁵ Lietuvos Respublikos Seimas statutas. 53. panta 3. daļa.

<https://www.e-tar.lt/portal/en/legalAct/TAR.123B53F30F70/RFqfPNVWAL>

²⁶ Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act, 36. panta 3. daļa.

<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/518112014003/consolide/current>

²⁷ Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, 156. pants.

4. tabula. Komisiju atklātība atsevišķu Eiropas valstu parlamentos

	Komisiju sēžu atklātība	Atklāto sēžu vai uzklaušīšanu debašu pilna publiskošana
Igaunija	Pēc noklusējuma slēgtas ²⁶	Video
Lietuva	Pēc noklusējuma atklātas	Nav
Polija (Seims)	Pēc noklusējuma atklātas ²⁷	Stenogrammas
Vācija (Bundestāgs)	Pēc noklusējuma slēgtas ²⁸	Video
Somija	Parasti slēgtas ²⁹	Video
Zviedrija	Pēc noklusējuma slēgtas ³⁰	Video un stenogramma
Dānija	Pēc noklusējuma slēgtas ³¹	Video (komisija drīkst liegt ierakstīšanu)
Norvēģija	Slēgtas, izņemot uzklaušīšanas ³²	Video

Daļā reģiona valstu parlamentu (piemēram, **Lietuvā**³³, **Norvēģijā**, **Somijā**³⁴, **Zviedrijā**) tiek publicēti komisiju sēžu protokoli vai kopsavilkumi, taču šā pētījuma ietvaros neizdevās atrast piemērus, kur tiek publicēti deputātu individuālie balsojumi komisiju sēdēs. **Norvēģijā** komisiju ziņojumi par konkrētiem jautājumiem ietver komisijas locekļu nostāju apkopojumu pēc partijām. **Lietuvas** komisiju protokolos publicē apkopotus balsojumu rezultātus.

OpeningParliament.org iniciatīvas Parlamenta atvērtības deklarācija (*Declaration on Parliamentary Openness*, pieņemta 2012. gadā) nosaka, ka ir ātri jāpublisko komisiju protokoli, saņemtie un izstrādātie dokumenti, liecinieku ziņojumi uzklaušīšanās, stenogrammas un rīcības ieraksti.³⁵ Līdz ar to ir iespējams, ka pakāpeniski pieņemsies spēkā starptautisks konsenss, ka komisiju debašu saturs tomēr ir jāatklāj sabiedrībai pilnībā, neraugoties uz zināmām konfidencialitātes priekšrocībām.

<http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm>

²⁶ Geschäftsordnung, 69. panta 1. daļa.

https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg/go07/245166

²⁷ Så här arbetar utskotten. <https://www.eduskunta.fi/SV/lakiensaaminen/valiokunnat/tyo-ja-tehtavat/Sidor/default.aspx>

²⁸ Riksdagsordning (2014:801), 16. pants.

http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/riksdagsordning-2014801_sfs-2014-801

²⁹ Forretningsorden for Folketinget, 8. panta 3. daļa.

http://www.ft.dk/Dokumenter/Publikationer/Folketinget/~/_media/PDF/publikationer/Folketinget/Folketingets_forretningsorden.ashx

³⁰ Stortingets forretningsorden, 25. pants. <https://www.stortinget.no/Stortinget-og-demokratiet/Lover-og-instrukser/Stortingets-forretningsorden/>

³¹ Lietuvos Respublikos Seimas statutas, 53. panta 7. daļa.

<https://www.e-tar.lt/portal/en/legalAct/TAR.123B53F30F70/RFqfPNVWAL>

³² The Constitution of Finland and Parliament's Rules of Procedure, 78. lpp.

https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/julkaisut/Documents/ekj_3+2013.pdf

³³ Declaration on Parliamentary Openness, 2012. <https://openingparliament.org/declaration/>

5. Selektīva vai diskriminējoša prakse

Problēmas būtība:

Praksē ir gadījumi, kur likumprojektu apspriešanā mērķtiecīgi tiek apgrūtināta nevēlamu viedokļu paušana vai arī pret šo viedokļu paudējiem tiek vērsti naidīgi personiski uzbrukumi. Turklāt Saeimas komisijas nav publiskojušas principus, saskaņā ar kuriem izvēlēties, ko aicināt uz kuru jautājumu apspriešanu. Pie diskriminējošas prakses ir pieskaitāmi arī visai bieži gadījumi, kad bez argumentācijas tiek norādīti saprātīgi pamatoti opozīcijas deputātu priekšlikumi.

Kā problēma izpaužas:

Novērotas vairākas epizodes, kur attieksme pret pilsoniskās sabiedrības pārstāvjiem komisiju sēdēs ir diskriminējoša:

- Viena veida situācijās nevalstiskās organizācijas pārstāvjiem, kuru viedoklis nešķīta vēlamā sēdes vadītājam vai deputātu vairākumam, tika apgrūtinātas iespējas viedokli efektīvi paust, vai nu ļaujot citiem klātesošajiem to vienkārši pārkliegt, vai nedodot tiem vārdu;
- Citās situācijās, piemēram, Sociālo un darba lietu komisijā nevalstisko organizāciju pārstāvju virzienā vērsti personiski uzbrukumi, piemēram, norādot uz personu vecumu vai profesiju, lai diskreditētu to viedokli.

Monitoringa gaitā fiksētas arī epizodes, kur opozīcijas priekšlikumi tiek neargumentēti noraidīti, piemēram, tā saukto deputātu kvotu dalīšanas laikā 2016. gada nogalē „Budžeta un finanšu (nodokļu) komisijas sēdēs nereti bija vērojamas situācijas, kur pēc opozīcijas deputātu pamatojuma kādam savam priekšlikumam par līdzekļu

piešķiršanu vairākums to noraidīja balsojumā bez neviena izteikta pretargumenta. Līdzīgi notika ar [opozīcijas deputātes] priekšlikumu Likuma par budžeta un finanšu vadību grozījumu projektam, kas paredzēja, ka ministriem turpmāk, vērstoties pie Saeimas saistībā ar budžeta apropriāciju pārdali, būtu jāsniedz detalizēta informācija. Pret priekšlikumu nedz komisijas sēdē, nedz plenārsēdē neizskanēja argumenti, taču balsojumos tas tika noraidīts. Tiesa gan, lai gan opozīcijas deputātu priekšlikumus šāds liktenis piemeklējis biežāk, arī atsevišķu opozīcijas deputātu priekšlikumi līdzīgi noraidīti.”³⁶ 12. Saeima noraidījusi arī visus opozīcijas deputātu iesniegtos pieprasījumus Ministru kabineta locekļiem.³⁷

Saistība ar valsts sagrābšanu:

Diskriminējoša attieksme pret nevalstisko organizāciju pārstāvjiem un opozīcijas iniciatīvām nav pietiekoši specifiska pazīme, lai to uzskatītu par valsts sagrābšanas izpausmi. Tomēr šāda prakse ir valsts sagrābšanas riska faktors, jo iespēja bez publiskas argumentācijas izslēgt kritiskus viedokļus vai saprātīgus priekšlikumus potenciāli atvieglo šaurām un slēptām interesēm izdevīgu iniciatīvu virzīšanu.

Kas varētu būt problēmas cēloņi:

Diskriminējošai attieksmei pret konkrētiem politiskā procesa dalībniekiem var būt dažādi cēloņi, un daudzi no tiem var nebūt saistīti ar valsts sagrābšanu, piemēram, asa ideoloģiska pretstāve vai autoritāra politiskā kultūra. Liela nozīme būs vispārējai atmosfērai, kura izveidojusies politiskajā vidē saistībā ar konkrēto jautājumu. Šiem faktoriem varētu būt nozīme arī valdošās koalīcijas un opozīcijas deputātu attiecībās. Ir saprotams, ka valdošās koalīcijas deputātiem lemšanas procesos ir dominējošs stāvoklis, jo viņi lielākā vai mazākā mērā atspoguļo vairākuma gribu. Tomēr dominējošais stāvoklis nenozīmē, ka opozīcijas izslēgšanai no ietekmes vienmēr jānotiek vienlīdz pastāvīgi. Konstruktīvas debašu kultūras ietvaros būtu sagaidāms, ka argumentācija tiek pausta arī tajos

³⁶ Delna, PROVIDUS, Likumdošanas iniciatīvu izskatīšanas un Saeimas ieceļamo valsts amatpersonu ieceļšanas monitoringa ziņojums – 2016. gada novembris, 2017. [http://deputatiuzdelnas.lv/assets/upload/userfiles/files/Saeimas%20monitoringa%20zinojums_NOV%202016\(3\).pdf](http://deputatiuzdelnas.lv/assets/upload/userfiles/files/Saeimas%20monitoringa%20zinojums_NOV%202016(3).pdf)

³⁷ Izņemot vienu pieprasījumu, kurš atsaukts.

gadījumos, kad mazākuma iniciatīva tiek noraidīta, it īpaši tad, ja pati iniciatīva bijusi argumentēta.

Iespējamie risinājumi:

Jautājums, kā efektīvāk, caurskatāmāk un taisnīgāk nodrošināt dažādu interešu klātbūtni parlamentārajos procesos, ir pastāvīgs diskusiju priekšmets visās demokrātiskās sabiedrībās. Monitoringa ietvaros veiktie novērojumi liek domāt, ka Saeimai vajadzētu apsvērt veidu, kā sistemātiski un visaptveroši fiksēt ieinteresēto personu loku. Sistēma varētu ietvert katras komisijas un apakškomisijas veidotu sarakstu ar ieinteresētajām organizācijām un ekspertiem, kurā tos iekļautu uz iesnieguma vai arī pašas komisijas iniciatīvas pamata (ar attiecīgo personu piekrišanu). Sarakstā iekļautajām organizācijām un ekspertiem būtu tiesības norādīt konkrētas interešu jomas un kontakinformāciju, kuru komisija izmantotu, lai nosūtītu ziņu, kad gaidāma attiecīgās jomas jautājuma izskatīšana.

Šis būtu inovatīvs risinājums, jo Eiropas valstu parlamentu komisiju darbā tā nav izplatīta prakse. Iepazīstot dažādu valstu pieredzi, iezīmējas dominējošā pieeja, ka ekspertu un interešu pārstāvju loks, kas tiek aicināts uz komisiju sēdēm un uzklaušanās, tiek pašu deputātu noteikts pēc viņu ieskatiem un pēc personu iesniegtajiem atzinumiem un pieteikumiem.

Dažos gadījumos valdošās koalīcijas un opozīcijas deputātu tiesības uzaicināt lietpratējus un ieinteresētās personas ir uzskatāmas par līdzsvarozo mehānismu, kam vajadzētu nodrošināt dažādu interešu pārstāvniecību. Piemēram, **Vācijas** Bundestāgā komisiju rīkotās publiskās uzklauššanas ir iegājušies kā regulāra prakse, un aicināmos ekspertus izvēlas frakcijas, stratēģiski domājot, kā ekspertu uzskati atbalstīs viņu politisko nostāju vai arī vājinās oponentu nostāju.³⁸ **Lietuvas** Seima komitejas ieceļ divus atbildīgos no saviem locekļiem (parasti vienu no parlamenta vairākuma un otru no mazākuma)

uzklauššanu organizēšanai un rezultātu apkopošanai, un komitejas lemj par uzaicināmajiem ekspertiem, ieinteresētajām personām un valsts amatpersonām. Pēc tam, kad ir noslēdzies atzinumu un priekšlikumu iesniegšanas termiņš par likumprojektu, tie visi var tikt apspriest atbildīgās komitejas uzklaušanās, uz kuru uzaicina visus, kas atzinumus un priekšlikumus iesniedza. Apspriešanas rezultāti ir jāieraksta secinājumu apkopojumā.³⁹

Daži parlamenti nosaka konkrētu kārtību, kādā iespējams pieteikties uz uzklaušanās. Piemēram, **Polijas** Seimā ir noteikta kārtība, kā pieteikt interesi piedalīties komisiju publiskajās uzklaušanās.⁴⁰ Agrāk **Igaunijā** Rīgikogu komisijas veidoja partneru reģistrus tīmeklī, lai nodrošinātu ieinteresēto pušu plašāku iesaisti,⁴¹ kas ir reģionā rets piemērs, taču pelna apsvēršanu.

Saeimas komisiju sēdēs vajadzētu izvairīties no situācijām, kad klātesošiem ekspertiem vai ieinteresētajām personām netiek piešķirta godīga iespēja izteikt viedokli vai arī viņu viedokli mēģina diskreditēt ar personisku apvainojumu vai diskriminējošu izteikumu palīdzību. Jau tagad šos jautājumus daļēji regulē Saeimas deputātu ētikas kodekss: Deputāts publiskos izteikumos izvairās no vārdiem, žestiem un citādas rīcības, kas var būt aizskaroša, kā arī nelieto apvainojošus vai ar Saeimas cieņu nesavienojamus izteicienus; deputāts balstās uz faktiem, to godīgu interpretāciju un argumentāciju (7. punkts). Deputāts respektē cilvēktiesības un argumentācijai neizmanto atsaukšanos uz sava oponenta rasi, dzimumu, ādas krāsu, tautību, valodu, reliģisko pārliecību, sociālo izcelsmi vai veselības stāvokli (8. punkts).

Veids, kā personas, kuras cietušas no diskriminējošas attieksmes, varētu reaģēt, ir vērsties pie kāda deputāta ar lūgumu iesniegt iesniegumu Mandātu, ētikas un iesniegumu komisijai par ētikas kodeksa pārkāpumu saskaņā ar Saeimas Kārtības ruļļa 179. panta trešo daļu. Protams, šāda iespēja ir atkarīga no tā, vai deputāts ir

³⁸ Hearings. <https://www.bundestag.de/en/parliament/function/legislation/10hearings/245870>

³⁹ Lietuvos Respublikos Seimas statutas. 54., 148. pants.

<https://www.e-tar.lt/portal/en/legalAct/TAR.123B53F30F70/RFqfPNVWAL>

⁴⁰ Wyслуchanie publiczne. http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page.xsp/wysluchanie_publiczne

Informacja dla osób chcących wziąć udział w wysłuchaniu publicznym dotyczącym projektu ustawy znajdujacego się w Sejmie. http://www.sejm.gov.pl/lobbing/inf_ogolna8.pdf

⁴¹ GRECO, Evaluation Report Estonia, 07.12.2012, 10.lpp.

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c32b5>

gatavs attiecīgo lūgumu izpildīt. Tāpēc vajadzētu apsvērt, vai pie konkrētiem nosacījumiem ar šādu iesniegumu nevarētu vērsties arī persona, kas nav deputāts, piemēram, ja persona uzskata un motivēti pamato, ka cietusi no Kārtības ruļļa 7. vai 8. punkta pārkāpuma.

Visticamāk attiecībā uz parastām komisiju sēdēm nav regulējams jautājums par klātesošo tiesībām runāt, jo var būt objektīvi apstākļi, kas neļauj visiem dot vārdu vai arī nodrošināt vienlīdz plašas izteikšanās iespējas. Saeimai vajadzētu apsvērt iespēju formalizēt tādu darbības formu kā sabiedrisko uzklauššanu, kur ieaicināt interesentus pieteikties atklātā procesā un, saglabājot tiesības ierobežot runātāju loku, garantēt katram līdzvērtīgas tiesības izteikties.

Dažos parlamentos, piemēram, **Dānijā** privātpersonu uzstāšanās komisiju sēdēs ir detalizēti reglamentēti. Tur, kaut gan visām ieinteresētajām personām principā ir piešķirama iespēja uzstāties, uzstāšanās nepārsniedz 15 minūtes, pēc tās komisija var uzdot jautājumus, taču uzaicinātie nedrīkst uzdot jautājumus komisijas locekļiem, un pēc atbilžu sniegšanas komisija apspriež dzirdēto bez ieinteresēto personu klātbūtnes.⁴² Uzklauššanas ir izplatīts un nereti iekļaujošāks komisiju darbības veids, kaut gan arī šajā formātā līdzdalības nosacījumi dažādās valstīs atšķiras. **Somijā** iespēja piedalīties ir strikti atkarīga no komisijas lēmuma lietpratēju uzaicināt.⁴³ Savukārt **Norvēģijā** katrs var bez pieteikšanās piedalīties uzklauššanās kā skatītājs vai pieteikties ar tiešsaistes formas palīdzību, ja ir vēlēšanās izteikties. Tiesa gan, attiecīgai komitejai saglabājas pilnīga rīcības brīvība izlemt, kuras personas uzklaušīt.

Turklāt būtu jādomā par to, kā citādi atvieglot un veicināt sabiedrības līdzdalību likumdošanas un citos parlamentārajos procesos. Viens no paņēmieniem var būt priekšlikumu iesniegšanas iespēja tiešsaistē noteiktos laika periodos attiecībā uz konkrētiem likumprojektiem. Noteikta priekšlikumu iesniegšanas forma veicinātu to, ka iesniegtie ierosinājumi pēc formas ir vieglāk izmantojami

likumdošanas darbā.

Starpparlamentārās savienības rokasgrāmata „Parliament and democracy in the twenty-first century: A guide to good practice” atzīst vairākas bažas saistībā ar pilsoniskās sabiedrības organizāciju iesaisti likumdošanas procesā, proti, cik reprezentatīvas tās ir attiecībā pret iedzīvotājiem vai sabiedrisko interesi, cik tās ir neatkarīgas un pašorganizējušās, nevis valdības iedvesmotas un finansētas, un kāds relatīvais svars piešķirams dažādu organizāciju nostājām. Rokasgrāmata iesaka spējinošu pieeju, piemēram, sniegtot sabiedrībai padomus, kā sazināties ar attiecīgo parlamenta komiteju un kā noformēt iesniegumu, lai tas varētu būt potenciāli ietekmīgāks. Tur minēti vairāki labas prakses piemēri:

- publiski pieejams NVO un citu organizāciju reģistrs, kas strukturēts pēc interešu jomām un alfabētiski,
- ekspertu reģistrs,
- efektīva komunikācija pa dažādiem kanāliem, lai savlaicīgi izziņotu gaidāmos likumprojektus, uzklauššanas u.c.,
- mērķēti uzaicinājumi attiecīgajām organizācijām un ekspertiem, iekļaujot marginalizētu grupu pārstāvjus,
- procedūras individuālu pilsoņu iesniegumiem,
- rokasgrāmata vai mācības par iesniegumu un informācijas sagatavošanu un iesniegšanu,
- tīmeklī publiski pieejams iesniegumu reģistrs,
- sabiedriskās uzklauššanas vietējos centros.⁴⁴

Piemēram, **Jaunzēlandes** parlamenta tīmekļa vietne ir daudzveidīga līdzdalības piedāvājuma piemērs ar iespēju tiešsaistē iesniegt iesniegumus (atzinumus), petīcijas un sūdzības par noteikumiem, kā arī detalizētām instrukcijām to sagatavošanai un iesniegšanai u.t.t. Vietnē publicēti aicinājumi noteiktā laika ietvarā sniegt viedokļus par konkrētiem likumprojektiem vai jautājumiem.⁴⁵

⁴² Håndbog i folketingsarbejdet – 2015, 4.5 deputationer.

http://www.ft.dk/Dokumenter/Publikationer/Folketinget/Haandbog_i_folketingsarbejdet/Kapitel_4.aspx

⁴³ Committees. <https://www.eduskunta.fi/EN/lakiensaaminen/valiokunnat/Pages/default.aspx>

⁴⁴ Beetham, D., Inter-Parliamentary Union, Parliament and democracy in the twenty-first century: A guide to good practice, 4. An accessible parliament, 2006. <http://www.ipu.org/dem-e/guide/guide-4.htm>

⁴⁵ Have your say. <https://www.parliament.nz/en/get-involved/have-your-say/>

6. Korupcijas ierobežošanas kavēšana

Problēmas būtība:

Atsevišķos gadījumos Saeimas deputāti virzīja iniciatīvas vai atbalstīja priekšlikumus, kuri varētu vājināt korupcijas novēršanu.

Kā problēma izpaužas:

Monitoringa ietvaros netika konstatētas daudzas situācijas, kur deputāti aktīvi iestātos pret korupciju mazinošiem priekšlikumiem it īpaši, ja viņiem nebija saprātīgu argumentu. Trīs pieminēšanas vērtas epizodes ir:

- 2016. gada decembrī pieņemtie grozījumi Maksātnešpējas likumā paredz stingrāku maksātnešpējas administratoru uzraudzību, valstij uzņemties administratoru kvalifikācijas pārbaudes funkciju, ieviešot regulāru administratoru eksamināciju un disciplinārās atbildības mehānismu. Tomēr grozījumi izraisīja polemiku saistībā ar to, ka Saeimā jau kopš 2014. gada izskatīšanā ir vēl plašāki šā likuma grozījumi un pēc dažu deputātu domām jauno, apjomā ierobežotāko grozījumu pieņemšana nozīmē plašāku reformu bremsēšanu.
- Saistībā ar šo pašu likumprojektu tika novērota arī epizode, kur deputāti iesniedza priekšlikumu atcelt valsts amatpersonas statusu maksātnešpējas administratoriem, taču Juridiskajā komisijā tam nesniedza pamatojumu, kā arī plenārsēdes debatēs šķietami manipulēja ar Ārvalstu investoru padomes vēstulē pausto, radot iespaidu, ka tajā nav iebildumu pret atteikšanos no amatpersonas statusa. Priekšlikumu Saeima nepieņēma.
- Kā robežgadījumu, runājot par korupcijas novēršanu bremsējošām iniciatīvām, var pieminēt galu galā noraidīto priekšlikumu svītrot no 22. decembrī pieņemtā likumprojekta Valsts kontroles pilnvaru palielināšanu attiecībā uz iespēju piedzīt no amatpersonām valstij vai pašvaldībai nodarītos

zaudējumus. Gadījums bija neviennozīmīgs, jo, no vienas puses, šā priekšlikuma pieņemšana kavētu uzraudzības pastiprināšanu, taču, no otras puses, tam tika sniegts arī pamatojums.

2014. gadā pirms 12. Saeimas vēlēšanām Delna un PROVIDUS izveidoja desmit soļu plānu labākai un godīgākai Latvijai. Politiskās partijas tika lūgtas izteikt savu attieksmi pret šiem soļiem. Partiju nostājas, kas daudzos gadījumos bija atbalstošas, tika publicētas PROVIDUS tīmekļa vietnē.⁴⁶

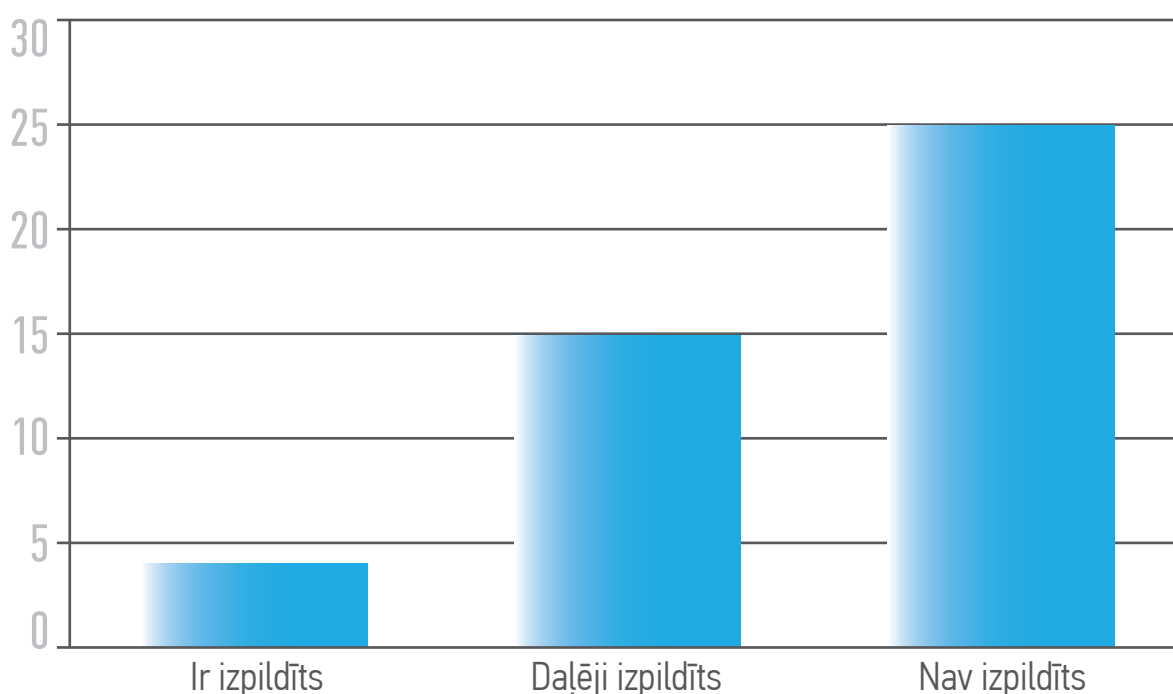
Atsaucoties uz šo plānu, monitoringa metodoloģijā bija valsts sagrābšanas pazīme „tādu likumdošanas iniciatīvu bloķēšana/kropļošana, kuras paredzētas „10 jaunajai Saeimai izvirzīto uzdevumu” izpildei, atklātības veicināšanai partiju finansēšanas, sabiedrības iesaistes un demokrātiskas lēmumu pieņemšanas veicināšanai partiju iekšienē bez izvērsta (pietiekama) pamatojuma”. Tomēr faktiski šādu situāciju bija maz.

Pilnīgākam ieskatam pielikumā ziņojuma beigās sniedzam pārskatu par šo 10 svarīgo darbu izpildi uz 2017. gada maija beigām. Izvirzītie darbi tika sīkāk sadalīti 45 uzdevumos. 25 no šiem uzdevumiem nav izpildīti, 16 ir izpildīti daļēji, un tikai 4 ir izpildīti pilnībā. Neviens uzdevums nav izpildīts attiecībā uz naudas varas mazināšanu politikā, publiskā sektora ētikas regulējumu, darbotiespējīgiem institucionāliem risinājumiem cīņai ar korupciju un trauksmes cēlēju aizsardzību. Tomēr šī neizpilde pārsvarā bija ne tāpēc, ka Saeima monitoringa laikā būtu pretojusies attiecīgām likumdošanas iniciatīvām.

Šīs situācijas pilnīga izvērtēšana ir ārpus Saeima monitoringa tvēruma, jo ne visi no desmit darbiem un to ietvaros formulētajiem uzdevumiem ir pašas Saeimas kompetencē. Tomēr Saeimas valdošo vairākumu veidojošo politisko spēku zemā ieinteresētība aktīvi pilnveidot pretkorupcijas ietvaru ir acīmredzama. Nevēlēšanās aktīvi virzīt iniciatīvas attiecībā uz lobēšanas atklātības nodrošināšanu un palielināt valsts finansējumu politikajām partijām ir divi piemēri, kas apliecina kūttrumu tālākā politiskās korupcijas risku mazināšanā.

⁴⁶ Skat. <http://providus.lv/article/10-svarigakie-darbi-labakai-un-godigakai-latvijai>

Ar 10 svarīgākajiem darbiem labākai un godīgākai Latvijai saistīto uzdevumu izpilde (atbilstoši situācijai 2017. gada maija beigās).



Saistība ar valsts sagrābšanu:

„Sagrābtam” likumdevējam ir acīmredzama motivācija bremsēt pretkorupcijas pasākumus it īpaši tādus, kuri potenciāli varētu apdraudēt pašus korumpētos lēmumu pieņēmējus. Līdz ar to korupcijas mazināšanas kavēšana ir uzskatāma par valsts sagrābšanas pazīmi it īpaši, ja konkrētajos gadījumos nav saskatāmi citi – ar valsts sagrābšanu nesaistīti izskaidrojumi.

Korupcijas ierobežošanas kavēšana arī acīmredzami saglabā vai pat veicina korupcijas (tai skaitā, iespējams, valsts sagrābšanas) varbūtību. Līdz ar to šāda prakse ir uzskatāma par valsts sagrābšanas riska faktoru. Pasaulē ir piemēri, kur institūcijas darbojas samērā brīvi no korupcijas it kā pašas no sevis, iztiekot bez aktīviem pretkorupcijas pasākumiem, tomēr vērtējumi par korupcijas līmeni Latvijā pagaidām liedz pašauties uz politiķu novēršanos no korupcijas tikai „dabiskā ceļā”, bez spēcīgas korupcijas novēršanas un apkarošanas politikas.

Kas varētu būt problēmas cēloņi:

Korupcijas mazināšanas centienu kavēšanai un apzinātu nepieciešamu pretkorupcijas iniciatīvu nevirzīšanai var būt dažādi cēloņi, taču lēmumu pieņēmēju pašu iesaiste korupcijā var būt viens no tiem. Protams, cēloņi var ietvert arī noteiktu leģitīmu politisku nostāju, piemēram, neticību konkrētām kontroles iespējām vai atspoguļot pretkorupcijas kā prioritātes neesamību.

Iespējamie risinājumi:

Ja parlamenta vairākumam trūkst politiskās gribas stiprināt korupcijas novēršanu, risinājumi visticamāk ir saistīti ar sabiedriskā pieprasījuma veicināšanu, izglītošanas un uzmanības saasināšanas pasākumiem. Konkrētu likumu izmaiņu piedāvāšanai šajā ziņā ir ierobežota efektivitāte, jo politiskā neieinteresētība tieši pie tā arī noved, ka vajadzīgās pretkorupcijas normas netiek pieņemtas. Tas ir uzskatāms redzams jautājumā par valsts

⁴⁷ Special Investigation Service, Anti-Corruption Assessment of Legislation. <http://www.stt.lt/en/menu/corruption-prevention/anti-corruption-assessment-of-legislation/#turinys>

finansējuma politiskajām partijām palielināšanu.

Tomēr viens salīdzinoši tehniska līmeņa risinājums varētu būt likumprojektu korupcijas risku (korupciogēnuma) analīzes procedūras un metodoloģijas ieviešana. Valstīs, kur šāda analīze ieviesta, tās uzdevums ir konstatēt, vai likumprojekts nerada jaunus vai nesaasina jau esošos korupcijas riskus. Daļa no analīzes var būt vērsta arī uz to, vai likumprojekts nebremzē korupcijas novēršanas iespēju attīstību. Piemēram, **Lietuvā** Valsts prezidentam, Seima priekšsēdētājam, premjerministram, Seima komitejai vai frakcijai ir tiesības pieprasīt, lai Speciālo izmeklēšanu dienests novērtē likumprojektu attiecībā uz riskiem no korupcijas novēršanas viedokļa.⁴⁷

Secinājumi

- Valsts sagrābšanas pazīmes Saeimā ir drīzāk izņēmuma, nevis parasta parādība. Saeimā ir kopumā stabili iesakņojies demokrātiskas valsts parlamentam atbilstošs lemšanas process un darba stils.
- Nevērīga attieksme pret iniciatīvu un priekšlikumu pamatojumu un pierādījumos balstītu lemšanu ir viens no galvenajiem apstākļiem, kas dažkārt rada iespaidu par lemšanu šauru un slēptu interešu labā.
- Saeima ilgstoši nav pilnvērtīgi izmantojusi savā rīcībā esošos līdzekļus, lai stiprinātu savu ekspertīzi un nostiprinātu pozīcijas iepretī nereti dominējošajai izpildvarai. Uz ziņojuma sagatavošanas laiku uzlabojumu iespējas galvenokārt saistāmas ar jaunizveidotā analītiskā dienesta darbu.
- Likumdošanas procesā ir vairāk posmi, kuri ir maz regulēti un norisinās saskaņā ar nerakstītu iegājušos praksi. Tie paver iespējas atsevišķos gadījumos izmantot procesu necaurskatāmi vai pat ļaunprātīgi, pēdējā brīdī bez pamatojuma iesniedzot priekšlikumus likumprojektiem ar vai bez saistības ar likumprojekta sākotnējo mērķi.
- Pozitīvi vērtējams tas, ka Saeimā komisiju sēdes ir pēc noklusējuma un pārsvarā atklātas, taču šo sēžu debašu satura publicēšana kļuvusi par karstu kartupeli. Saeima nepietiekami izmanto mūsdienīgas iespējas nodrošināt sava darba atklātību, piemēram, publiskojot tīmeklī komisiju atklāto sēžu debašu stenogrammas vai ierakstus.
- Dažādu interešu pārstāvjiem nav būtisku šķēršļu, lai piedalītos likumprojektu apspriešanās Saeimas komisijās, taču līdzdalības iespējas nav pietiekami izskaidrotas sabiedrībai un nav arī sistemātiskas politikas līdzdalības veicināšanai parlamenta darbā. Saeimā nav pietiekami nostiprināts starptautiskajā praksē plaši lietotais sabiedriskās uzklaušanās formāts.
- Saeimas vairākuma attieksmi pret korupcijas novēršanas ietvara stiprināšanu raksturo kūtrums, kas ir viens no galvenajiem cēloņiem grūtībām samazināt valsts sagrābšanas riskus pašā parlamentā.

Ieteikumi

- Noteikt pienākumu iesniedzējiem sagatavot vismaz īsu rakstveida pamatojumu priekšlikumiem, kas tiek iesniegti izskatīšanā esošam likumprojektam. Alternatīvs risinājums būtu noteikt pienākumu atbildīgajai komisijai sagatavot rakstveida pamatojumu attiecībā uz to, kāpēc tā atbalsta vai noraida katru iesniegto priekšlikumu.
- Nostiprināt Saeimas kārtības rullī aizliegumu uz likumprojekta izskatīšanu trešajā lasījumā iesniegt priekšlikumus, kuri būtiski groza projekta saturu. Apspriet iespējas ierobežot priekšlikumus, kas ir acīmredzami ārpus iesniegtā likumprojekta mērķa un tvēruma. Šādiem priekšlikumiem varētu prasīt īpašu pamatojumu, vai arī tos varētu noformēt un iesniegt kā atsevišķus likumprojektus.
- Respektēt Saeimas analītiskā dienesta profesionālo neatkarību no valdošajām partijām un izpildvaras, nodrošināt to ar finanšu un cilvēkresursiem, kas ir samērojami ar sagaidīto pakalpojumu klāstu, papildus deputātu pieprasījumu apmierināšanai nodrošināt iespēju analītiskajam dienestam arī proaktīvi analizēt konkrētus jautājumus.
- Noteikt pastāvīgu uzdevumu un nodrošināt iespējas Saeimas analītiskajam dienestam sniegt neatkarīgu analīzi par vismaz daļu no izpildvaras iesniegtajiem

likumprojektiem.

- Saeimas deputātiem vajadzētu regulāri sekot tam, kādu ES direktīvu pārņemšanas termiņi ir gaidāmi.
- Apsvērt iespēju noteikt pienākumu Saeimas Budžeta un finanšu (nodokļu) komisijai pārliecināties, vai pastāv likumā noteiktais pamats likumprojekta iekļaušanai budžeta paketē.
- Publicēt Saeimas komisiju sēžu debašu stenogrammas vai audio vai video ierakstus.
- Apsvērt veidus, kā Saeimas komisijas varētu sistemātiski un visaptveroši fiksēt konkrētās likumdošanas tēmās ieinteresēto personu loku. Sistēma varētu ietvert katras komisijas un apakškomisijas veidotu sarakstu ar ieinteresētajām organizācijām un ekspertiem, kurā tos iekļautu uz iesnieguma vai arī pašas komisijas iniciatīvas pamata (ar attiecīgo personu piekrišanu). Sarakstā iekļautajām organizācijām un ekspertiem būtu tiesības norādīt konkrētas interešu jomas un kontaktinformāciju, kuru komisija izmantotu, lai nosūtītu ziņu, kad gaidāma attiecīgās jomas jautājuma izskatīšana.
- Apsvērt iespēju noteikt tiesības jebkurai personai, kura uzskata, ka ir cietusi no diskriminējošas attieksmes, vērsties ar motivētu iesniegumu Mandātu, ētikas un iesniegumu komisijā par Saeimas deputātu ētikas kodeksa pārkāpumu.
- Apsvērt iespēju formalizēt tādu darbības formu kā sabiedrisko uzklaušānu, kur aicināt interesentus pieteikties atklātā procesā un, saglabājot tiesības ierobežot runātāju loku, garantēt katram līdzvērtīgas tiesības izteikties.
- Nodrošināt sabiedrības locekļiem priekšlikumu iesniegšanas iespējas tiešsaistē noteiktos laika periodos attiecībā uz konkrētiem likumprojektiem. Publicēt priekšlikumu iesniegšanas formu, lai iesniegtie ierosinājumi būtu vieglāk izmantojami likumdošanas darbā.
- Apsvērt likumprojektu korupcijas risku (korupciogēnuma) analīzes procedūras un metodoloģijas ieviešanu.

Pielikums: 10 svarīgākie darbi labākai un godīgākai Latvijai

Tabulā ir konspektīvi apkopots paveiktais „10 svarīgāko darbu” un ar to saistīto 45 uzdevumu izpildē kopš 2014. gada oktobra. Katra uzdevuma izpilde ir novērtēta ar vienu no trīs vērtējumiem – ir izpildīts (4), daļēji izpildīts (16) vai nav izpildīts (25). Stāvoklis parādīts atbilstoši 2017. gada maija beigām.

1.solis. Plašāka informācijas pieejamība un lēmumu atklātība	1.1. Pienākums jaunu likumprojektu vai politikas dokumentu izstrādātājiem (t.sk. arī Saeimā) atklāt lobētājus – individuus vai organizācijas, kas palīdzējušas šos dokumentus izstrādāt.	Nav izpildīts. Saglabājas prasības anotācijām kā agrāk.
	1.2. Plašāka pieeja valsts pārvaldes rīcībā esošo datu klāstam (bez maksas un formā, ko datorā var automatizēti apstrādāt).	Daļēji izpildīts. Valsts institūciju informācijas publicēšana atvērto datu formā notiek, taču pieejamo datu apjoms pieaug lēni, un publicēšana netiek centralizēti vadīta.
	1.3. Publiskā sektora noslēgto līgumu publicēšana internetā kā priekšnoteikums tam, lai tie stātos spēkā.	Nav izpildīts.
	1.4. Valsts budžeta analīzes un budžeta atspoguļošanas rīks, kas bez maksas pieejams internetā un kas ļauj Latvijas iedzīvotājiem saprast, kādiem mērķiem tiek tērēti valsts resursi.	Daļēji izpildīts. Finanšu ministrija publicējusi interaktīvo budžetu, kaut gan atspoguļošanas rīka detalizētība nav augsta. (http://www.fm.gov.lv/valstsbudzets/)
	1.5. Iestāžu mājas lapās – saraksts ar to informāciju, kurai iestāde ir noteikusi ierobežotas pieejamības statusu.	Nav izpildīts. Kaut gan dažas iestādes šos sarakstus publicē, tām nav šāda pienākuma un saraksti nav viegli atrodam.
	1.6. Valsts pārvaldē kādai iestādei noteikta atbildība rūpēties par informācijas atklātību – šajā iestādē varētu apstrīdēt nepamatotus informācijas izsniegšanas atteikumus.	Nav izpildīts.
	1.7. Tiesas spriedumos par korupcijas jautājumiem vairs netiek slēpti (anonimizēti) notiesāto personu vārdi.	Nav izpildīts.
	1.8. Plašāka Saeimas informācijas pieejamība: piemēram, publiski pieejama informācija par izsniegtajām caurlaidēm, standartizēti un publiskoti Saeimas komisiju un apakškomisiju sēžu protokoli.	Daļēji izpildīts. Ir publicēti protokoli, uzaicinātās personas.
	1.9. Atklātas Valsts prezidenta vēlēšanas.	Nav izpildīts.

2.solis. Mazāka naudas vara politikā	2.1. Pārskatīt valsts finansējuma apmēru Latvijas partijām tā, lai ļautu partijām kvalitatīvi veikt savas funkcijas un nebūt atkarīgām no privātiem ziedojumiem.	Nav izpildīts.
	2.2. Turpināt samazināt no privātpersonām atļauto ziedojumu limitu politiskajām partijām vai atļauto ziedojumu limitu piesaistīt ziedotāja legāli gūtajiem ienākumiem (piemēram, drīkst ziedot ne vairāk kā 10% no saviem gada laikā legāli gūtajiem ienākumiem).	Nav izpildīts.
3.solis. Publiskā sektora ētikas regulējums	3.1. Ministru Kabineta ētikas kodekss, kur tiktu risinātas arī problēmsituācijas kontekstā ar ierēdņu un politiķu mijiedarbību (it sevišķi priekšvēlēšanu kampaņu kontekstā).	Nav izpildīts.
	3.2. Valsts pārvaldes darbinieku (t.sk. arī pašvaldībās) kopīgs ētikas kodekss, kurā tiktu paredzētas arī efektīvas ētikas problēmu risināšanas procedūras.	Nav izpildīts. Projekts izskatīts Valsts sekretāru sanāksmē 25.08.2016.
4.solis. Pārdomātāka, konsekventāka valsts personālpolitika	4.1. Atklāta, taisnīga, pārdomāta personālatlase valsts pārvaldē (t.sk. pašvaldībās)	Daļēji izpildīts. Pieņemta Valsts tiešās pārvaldes iestāžu vadītāju atlases kārtība.
	4.2. Informācija par vakancēm valsts un pašvaldību iestādēs, kā arī uzņēmumos obligāti parādās šo iestāžu mājas lapās, kā arī centralizētā resursā.	Daļēji izpildīts. Ziņas par valsts pārvaldes amatu konkursiem tiek publicētas centralizēti Latvijas Vēstneša portālā (http://www.lvportals.lv/amatu-konkursi.php), taču tas tika darīts jau pirms 2014. gada. Ministriju un citu iestāžu tīmekļa vietnēs ir vakancu sadaļas. Publicēšanas pienākums ir gadījumos, kad tiek rīkots atklāts konkurss, taču normas attiecībā uz to, kad atklāts konkurss vispār jārīko, nav grozītas. Tiek publicēta informācija par konkursiem uz valsts kapitālsabiedrību padomju un valžu locekļu amatiem.
	4.3. Profesionāls to kandidātu kvalifikācijas izvērtējums, kas tiek virzīti augstiem pārvaldes un tiesu varas amatiem ar Saeimas balsojumu.	Nav izpildīts. Kopš 2014. gada nav izmaiņu.

5. solis. Valsts iepirkumu sistēmas uzlabojumi	5.1. Izmaiņas likumos, kas samazina iespējas iepirkumus piemērot viena pretendenta vajadzībām vai, slēdzot līgumu, mainīt sākotnējā iepirkuma nosacījumus	Daļēji izpildīts. Publisko iepirkumu likums aizliedz tehniskajās specifikācijās nepamatotus ierobežojumus konkurencei, liek izvirzīt prasības pretendentiem samērīgi iepirkuma līguma priekšmetam, finanšu rādītāju noteikšanai prasa izmantot objektīvas un nediskriminējošas metodes un kritērijus. Noteikumi ir nekonkrētāki iepirkumiem zem EUR 42 000 (piegādēm, pakalpojumiem) un EUR 170 000 (būvdarbiem). Līdzīgas normas ir Sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju iepirkumu likumā, taču tajā iepirkuma vērtības sliekšņi, vairs kuriem šie noteikumi ir attiecināmi, ir ievērojami augstāki.
	5.2. Publiskajos iepirkumos rast iespēju iekļaut pretendentam kritērijus, kas pierāda, ka uzņēmums neatbalsta ēnu ekonomiku, ir korporatīvi sociāli atbildīgs (ilgtspējīgs) – ievēro cilvēktiesības, nekaitē videi, ievieš pretkorupcijas pasākumus, u.c.	Daļēji izpildīts. Iepirkumu pretendentu izslēgšanas noteikumi skar dažus no šiem kritērijiem, piemēram, no iepirkumiem izslēdz pretendētus, kuriem ir nodokļu parādi virs EUR 150, kuri vainīgi pārkāpumos, kas saistīti ar nelegālu nodarbinātību. Izmaksas, kas saistītas ar vides, sociālo un darba tiesību un darba aizsardzības jomas normatīvajos aktos un darba koplīgumos noteikto pienākumu ievērošanu, ņem vērā, vērtējot, vai piedāvājums nav nepamatoti lēts. Tomēr kopumā korporatīvā sociālā atbildība un pretkorupcijas pasākumu ieviešana netiek paredzēta pretendentu vērtēšanas kritērijos. Piegādātāja spējas var cita starpā apliecināt ar to pasākumu aprakstu, kurus piegādātājs plāno veikt vides aizsardzības prasību ievērošanai iepirkuma līguma izpildes laikā. Ir regulējums attiecībā uz vides vadības standartiem.
6. solis. Novērsta valsts un pašvaldību kapitālsabiedrību pārvaldības problēmas	6.1. Profesionāli atlases kritēriji valsts un pašvaldību kapitālsabiedrību (t.i. to meitasuzņēmumu) valdēs un padomēs	Daļēji izpildīts. Kritēriji ir daudz mazāk konkrēti atkarīgajām un pašvaldību kapitālsabiedrībām.
	6.2. Atklāta, pārdomāta, skaidros kritērijos balstīta valsts un pašvaldību kapitālsabiedrību ziedošanas politika	Daļēji izpildīts. Pienākums kapitālsabiedrībām publiskot ziedošanas (dāvināšanas) stratēģiju, ziedošanas (dāvināšanas) kārtību, ziedojumu summas un saņēmējus.
	6.3. Papildu pilnvaras Konkurences padomei iejaukties gadījumā, kad valsts vai pašvaldību uzņēmumi kropļo konkurenci	Nav izpildīts. Publiska persona pirms kapitālsabiedrības dibināšanas vai līdzdalības iegūšanas esošā kapitālsabiedrībā veic paredzētās rīcības izvērtējumu un konsultējas cita starpā ar kompetentajām institūcijām konkurences aizsardzības jomā.
	6.4. Ievieš atklātu, caurspīdīgu un atbildīgu valsts un pašvaldību kapitālsabiedrību atskaitīšanās praksi, kas balstīta uz korporatīvās pārvaldības un korporatīvās sociālās atbildības principiem (t.sk. par pretkorupcijas pasākumiem).	Daļēji izpildīts. Kapitālsabiedrībām pienākums publiskot finanšu un nefinanšu mērķu īstenošanas rezultātus. Informācijas publicēšana par korporatīvo sociālo atbildību un pretkorupcijas jautājumiem ir brīvprātīga.

7.solis. Darbospējīgi institucionāli risinājumi cīņai ar korupciju	7.1. Labi pārvaldītas, uz izcilību orientētas iestādes, kas cīnās ar publiskā un privātā sektora korupciju	Nav izpildīts. Uz 2017. gada maija beigām joprojām nebija atrisināts KNAB vadības jautājums.
	7.2. Iekšējās kontroles sistēmas ietvaros iestādēm noteikts juridisks pienākums izvērtēt savus korupcijas riskus un īstenot risku samazināšanas pasākumus	Nav izpildīts. Noteikumu projekts „Noteikumi par iekšējās kontroles sistēmas pamatprasībām korupcijas un interešu konflikta riska novēršanai publiskas personas institūcijā” izsludināts Valsts sekretāru sanāksmē 08.12.2016.
8.solis. Atbalsts kvalitatīvāku lēmumu pieņemšanai publiskajā sektorā, kā arī atbalsts sabiedriskajai kontrolei pār publisko sektoru	8.1. Pierādījumus un kvalitatīvā analizē balstīta lēmumu pieņemšana (t.sk. Saeimā)	Daļēji izpildīts. Ir izveidots Saeimas analītiskais dienests (vadītāja apstiprināta 06.03.2017), bet pārāgi vērtēt tā darba ietekmi uz lēmumu pieņemšanu.
	8.2. Pirms nozīmīgu reformu uzsākšanas tiek publicēti diskusiju (sabiedrisko konsultāciju) dokumenti, kur iezīmētas pārmaiņu iespējas un konkrēti jautājumi, par kuriem amatpersonas vēlētos konsultēties ar sabiedrību	Daļēji izpildīts. Tā sauktā diskusiju dokumentu procedūra tiek pastāvīgi izmantota, taču praksē tas pārsvarā nozīmē normatīvo aktu projektu, nevis īpašu diskusiju dokumentu publicēšanu un apspriešanu. Pozitīvs diskusiju dokumenta piemērs ir „Valsts pārvaldes politika: pašreizējā situācija un nākotnes izaicinājumi” (2016).
	8.3. Publiskā sektora darbiniekiem reālas iespējas un pienākums pastāvīgi atjaunot savas zināšanas (t.sk. Saeimas un pašvaldību deputātiem)	Daļēji izpildīts. Ir mācību piedāvājums publiskā sektora darbiniekiem, piemēram, 2016. gadā uzsāktas apjomīgas ES finansētas mācību programmas valsts pārvaldes darbiniekiem: <ul style="list-style-type: none"> • par korupcijas novēršanu un ēnu ekonomikas mazināšanu, • par labāka regulējuma izstrādi mazo un vidējo komersantu atbalsta jomā, • augstākā līmeņa vadītāju attīstības programma. Nav izmaiņu attiecībā uz deputātiem.
	8.4. Pārdomāta, konkurētspējīga publiskā sektora atalgojuma politika	Nav izpildīts. Atalgojuma jautājumi publiskajā sektorā risināti lielā mērā ad hoc veidā, piemēram, attiecībā uz Valsts ieņēmumu dienestu 2016. gadā.
	8.5. Saeimas kancelejas darbības lietderības audits	Nav izpildīts.
	8.6. Ilgtermiņa atbalsts Latvijas sabiedriskajiem medijiem, pētnieciskajai žurnālistikai, kā arī sabiedriskajām organizācijām	Ir izpildīts. 2017. gadā budžeta finansēta mērķprogramma „Atbalsts medijiem sabiedriski nozīmīga satura veidošanai”. 2016. gada tika uzsākta valsts finansētā programma „NVO fonds”.
	8.7. Pašvaldību iedzīvotājiem pieejami pašvaldību līmeņa referendumi	Nav izpildīts.
	8.8. Ērtas un internetā balstītas parakstu vākšanas iespējas pilsoņu likumdošanas iniciatīvām referendumu ierosināšanai	Ir izpildīts. Kopš 18.09.2015 portālā www.Latvija.lv ir e-pakalpojums „Parakstīšanās par vēlētajām iniciatīvām”, kopš 2016. gada iespējams izmantot internetbankas autentifikāciju.

9.solis. Efektīvāka, godīgāka, profesionālāka tiesu vara	9.1. Personām nodrošināta plašāka pieeja valsts nodrošinātajai juridiskajai palīdzībai	Ir izpildīts. Ir ieviests regulējums valsts nodrošinātajai juridiskajai palīdzībai administratīvajās lietās tiesā.
	9.2. Tiesu varai sava rezultatīvo rādītāju sistēma, kas ļauj kontrolēt darba efektivitāti	Nav izpildīts. Tiesu varas rādītāju sistēma saglabājusies nemainīta.
	9.3. Paplašinātas tiesnešu, tiesnešu palīgu un citu tiesu sistēmas darbinieku iespējas celt savu kvalifikāciju	Daļēji izpildīts. Apstiprināts Tiesu varas un tiesībsardzības iestāžu darbinieku cilvēkresursu kapacitātes stiprināšanas un kompetenču attīstīšanas plāns 2015.-2020. gadam. Plāna īstenošanas starpposma novērtējums paredzēts 2018. gadā.
	9.4. Pabeigta tiesu namu reforma, kas ļauj pārdalīt lietas no vairāk noslogotajām tiesām uz mazāk noslogotajām tiesām	Daļēji izpildīts. Tiesu teritoriālā reforma ir īstenošanas procesā.
	9.5. Uzlabota tiesu darba administrēšana - izvērtēts un nepieciešamības gadījumā pārskatīts tiesnešu, tiesnešu palīgu, administratīvā personāla darba apjoms, funkcijas un atalgojuma adekvātums	Daļēji izpildīts. Ir nodrošināts tiesu darbinieku atalgojuma pieaugums. Par tiesnešu atalgojuma sistēmu joprojām ir principiāli strīdi (lieta izskatīšanā Satversmes tiesā). Likumā nav risināts jautājums par tiesneša palīgu kompetences apjomu, pilnvarām un atbildību.
	9.6. Lai samazinātu tiesvedību skaitu, palielinātas tiesiskās drošības prasības tiesiskiem darījumiem (piemēram, plašāk izmantoti notariālie akti)	Nav izpildīts.
	9.7. Valsts amatpersonas statuss maksātnešpējas administratoriem	Ir izpildīts.
10.solis. Trauksmes cēlēju (ziņotāju par likumpārkāpumiem) aizsardzība	10.1. Īpašs, ar likumu noteikts trauksmes cēlēja statuss un tiesiskā aizsardzība	Nav izpildīts. Trauksmes cēlēju aizsardzības likumprojektu Saeima nodeva izskatīšanai komisijām 16.03.2017.
	10.2. Nozīmīgākas konfidencialitātes garantijas trauksmes cēlējiem	Nav izpildīts.
	10.3. Lielāka aizsardzība gan pret sankcijām no pašreizējā darba devēja, gan pret grūtībām citu darbu meklējumos	Nav izpildīts.
	10.4. Ja trauksmes cēlāja sniegtās informācijas rezultātā gūts nozīmīgs labums sabiedrībai, trauksmes cēlējam jāizmaksā atlīdzība	Nav izpildīts.

	10.5. Īpaša aizsardzība tajos sektoros, kur likumpārkāpumu sekas var būt īpaši nozīmīgas (piemēram, būvniecībā vai citos ekonomiskā un cilvēkdrošības paaugstināta riska jomās)	Nav izpildīts.
	10.6. Trauksmes celšanas mehānismu izveidošana iestādēs (gan publiskajā, gan privātajā sektorā)	Nav izpildīts.

