

## LIKUMDOŠANAS PROCESA NORISE UN KVALITĀTE – NO SAEIMAS SKATPUNKTA



**Solvita Āboltiņa**, Saeimas deputāte,  
Saeimas kārtības ruļļa grozījumu izstrādes darba grupas vadītāja  
Foto: Boriss Kolesņikovs

Ši gada septembrī Valsts prezidents Raimonds Vējonis iniciēja diskusiju par likumdošanas kvalitātes uzlabošanas iespējām Latvijā, Saeimai adresētajā vēstulē izsakot vairākus konkrētus priekšlikumus. Šie ierosinājumi nodoti Juridiskajai komisijai, kas savukārt tos nodevusi tālāk deputātu darba grupai, kura strādā pie Saeimas kārtības ruļļa grozījumiem. Par to, vai darba grupa pievērsīsies Valsts prezidenta iniciatīvai un kāds ir prognozējamais deputātu atbalsts, "Jurista Vārdam" pastāstīja šīs darba grupas vadītāja – Saeimas deputāte Solvita Āboltiņa.

Saeimas kārtības rullis nosaka parlamenta darba kārtību, un šis likums vismaz vienu reizi parlamenta sasaukuma laikā tiek grozīts. Kārtības ruļļa pamatu veido analoga likuma normas no pirmsokupācijas laika, taču tas kopš Saeimas darba atjaunošanas 20. gadsimta 90. gados ir daudzkārt mainīts un pielāgots. Piemēram, likumā ir iekļauta prof. Ilmas Čepānes izstrādātā nodaļa par valodas liešanu Saeimā, vēl jaunāka ir nodaļa par platformas *manabals.lv* iniciatīvu izskatīšanu parlamentā. Tomēr pēdējos gados ne reizi nav veikta pilnīga šī likuma revīzija, un formāli spēkā ir daudzas normas, kas faktiski vairs nedarbojas.

Iniciatīva grozīt kārtības rulli šajā Saeimā nāca no opozīcijas deputātiem, kuri bieži izmanto iespēju uzdot jautājumus ministriem. Parastā kārtība ir šāda: pieci deputāti uzdod ministram jautājumu, uz kuru nedēļas laikā seko rakstiska atbilde; ja atbilde

neapmierina, deputāti aicina ministru un iztaujā viņu klātienē Saeimas sēdē. Rakstiskās atbildes sniedz visi, taču klātienē parlamentā ministri izvairās ierasties. Starp citu, pagājušās sesijas beigās deputāti izmantoja iespēju pārformulēt jautājumus par deputātu pieprasījumiem, kam var sekot arī demisijas pieprasījums, – tikai tad ministri beidzot reaģēja. Problēma acīmredzot ir tajā, ka ministru iztaujāšanas parasti notiek ceturtdienās pulksten 17.00, kad lielākā daļa deputātu jau sen devušies prom no Saeimas. Tik vēls laiks tika noteikts laikā, kad Latvija gatavojās iestāties ES un Ministru kabineta sēdes notika divas reizes nedēļā – arī ceturtdienās. Tagad šis laiks būtu jāmaina. Arī ministriem būtu jāgroza sava attieksme pret deputātiem, tai skaitā pret opozīcijas deputātiem, un šo parlamentārās kontroles instrumentu. Galu galā mēs dzīvojam parlamentārā valstī. Tieši šī deputātu

---

Esmu gandarīta, ka vēstulē nav iekļauta iniciatīva, kas izskanēja seminārā, – atteikties no likumprojektu steidzamības, t.i., izskatīšanas divos lasījumos. Acīmredzot ir sadzirdēts G. Kusiņa pretarguments, ka, ja nebūtu bijis "steidzamības", arī Neatkarības deklarācija būt palikusi nepieņemta...

---

jautājumu procedūra arī bija iemesls, kādēļ Saeima šoreiz ķērās pie kārtības ruļļa grozīšanas.

Sanākot frakciju vadītājiem, šī gada sākumā tika izveidota darba grupa, lai izskatītu gan opozīcijas deputātu priekšlikumus, gan papildus tiem caurskatītu visu Saeimas kārtības rulli. Ir jāatsakās no novecojušām normām un tāpat jāapsver jaunu noteikumu nepieciešamība. Darba grupā darbojas ne tikai visu frakciju deputāti, bet arī Saeimas Juridiskā biroja vadītāja Dina Meistere un bijušais biroja vadītājs – Satversmes tiesas tiesnesis Gunārs Kusiņš.

Līdz ar Valsts prezidenta vēstuli par likumdošanas procesa uzlabošanas iespējām mūsu darbam nākusi klāt arī šo priekšlikumu izvērtēšana, ko paredzēts sākt 18. oktobrī, kad uz darba grupas sēdi būs aicināti arī Valsts prezidenta kancelejas pārstāvji, Saeimas Juridiskais birojs, kā arī G. Kusiņš un citi eksperti un masu mediji, kam par prezidenta iniciatīvu ir liela interese. Kopumā mēs ceram pabeigt darbu un izstrādāt priekšlikumus šajā rudens sesijā, lai nākamā gada pavasara sesijā Saeimas kārtības rulli varētu grozīt.

Konkrēti attiecībā uz šo Valsts prezidenta iniciatīvu varu teikt, ka mēs ar atzīnību uztveram šo viņa un Valsts prezidenta izveidotās, prof. Aivara Endziņa vadītās Tiesiskās vides pilnveides komisijas iesaistīšanos diskusijā. Es arī apmeklēju Valsts prezidenta rīkoto semināru 10. septembrī, kur par



to tika spriests un kam sekoja šī visiem Saeimas deputātiem izsūtītā vēstule.

Jāsaka, ka esmu gandarīta, ka vēstulē nav iekļauta iniciatīva, kas izskanēja seminārā, – atteikties no likumprojektu steidzamības, t.i., izskatīšanas divos lasījumos. Acīmredzot ir sadzirdēts G. Kusiņa pretarguments, ka, ja nebūtu bijis “steidzamības”, arī Neatkarības deklarācija būt palikusi nepieņemta...

Es gribētu uzsvērt, ka jebkuri priekšlikumi ieviest striktus ierobežojumus ir jāvērtē ļoti uzmanīgi. Kādas normas nepareiza interpretēšana vai piemērošana atsevišķos gadījumos vēl nenozīmē, ka šī norma uzreiz ir jāizslēdz no likuma vai Satversmes. Kā tas notika ar Satversmes 81. pantu, ko valdība izmantoja, nerēķinoties ar parlamentu, un kas galu galā tika izslēgts no Satversmes. Nevaram izslēgt iespēju, ka šodien, kad mēs runājam par valsts ģeopolitisku apdraudējumu un potenciālu nepieciešamību valstī ieviest ārkārtas stāvokli vai, nedod Dievs, izsludināt kara stāvokli, Satversmes 81. panta izslēgšana var izrādīties sāpīga kļūda.

Šie apsvērumi jāņem vērā, vērtējot jebkurus būtiskus Saeimas darba procesa grozījumus.

Valsts prezidenta iniciatīvu esam jau apsprieduši frakcijā “Vienotība”, un kopumā tai ir mūsu deputātu atbalsts. Par citām frakcijām pagaidām nevaru spriest, tomēr varētu prognozēt, ka lielu daļu prezidenta priekšlikumu Saeimas deputāti varētu iekļaut kārtības ruļļa grozījumu projektā.

Prezidenta rosinātie jautājumi liek domāt arī par politisko procesu Latvijā kopumā. Jāatgādina, ka Satversme un arī Saeimas kārtības rullis ir rakstīti ļoti lakoniski, atstājot vietu un iespējas plašai interpretācijai un parlamentāru tradīciju izveidei. Taču, kritoties vispārējai politiskajai kultūrai, ar nožēlu jāatzīst, ka ļoti kritusies ir arī parlamentārā kultūra un likumdošanas procesa kvalitāte un tiek pārkāptas kādreiz veiksmīgi iedibinātās parlamentārās tradīcijas. Normas, kas ļauj rīcības brīvību, tiek ļaunprātīgi interpretētas. Lai to novērstu, tiek rakstītas jaunas, daudz detalizētākas tiesību normas utt. Tas attiecas arī uz Valsts prezidenta ieteikto aizliegumu trešajā lasījumā iesniegt būtiskus priekšlikumus likumprojektā. Jāatgādina, ka ieteikuma formā šāds noteikums jau pašlaik ir kārtības rullī, taču pēdējā laikā tas aizvien biežāk netiek ievērots. Tomēr tas diez vai būtu pietiekams pamats pilnībā aizliegt iesniegt jaunus priekšlikumus uz trešo lasījumu – lai neiznāktu līdzīgi kā ar Satversmes 81. pantu.

Šaurākā Juridiskās komisijas lokā – ar deputātiem Inesi Libiņu-Egneri un Gaidi Bērziņu – esam diskutējuši mazliet citu variantu: būtu jāapsver iespēja izslēgt situāciju, ka atbildīgās komisijas uz trešo lasījumu iesniegto priekšlikumu, kuru tā nav atbalstījusi, Saeima tomēr pārbalso un likumā iekļauj. Tādos gadījumos diemžēl var pilnībā mainīties likuma sistēma, un šāda prakse kopumā atstāj negatīvu

ietekmi uz likumdošanas procesu. Savukārt likuma piemērotājam var rasties pamatotas grūtības saprast gan grozījuma saturu, gan normas mērķi, jo nav bijis skaidrojuma nedz komisijas sēdē, nedz Saeimas debatēs. Šādos gadījumos, ja Saeima trešajā lasījumā pārbalso atbildīgās komisijas pozīciju, varētu noteikt, ka likumprojekts automātiski atgriežas komisijā uz otro lasījumu, lai sakārtotu likuma sistēmu.

Vienlaikus neizslēdzu, ka var būt arī tādas situācijas, ka patiešām ir nepieciešami būtiski grozījumi un jāizmanto šīs trešā lasījuma iespējas. Tie var būt gan valsts drošības jautājumi, gan kāds ārējs nosacījums, piemēram, situācija, ka noteiktu regulējumu prasa ieviest Eiropas Savienība un pretējā gadījumā draud pārkāpuma procedūra utt. Visādā ziņā, manuprāt, parlaments nedrīkstētu sasiet sev rokas, trešo lasījumu atstājot tikai un vienīgi gramatiskiem un tehniskiem labojumiem. Bērnu nedrīkst izliet no vanniņas kopā ar ūdeni! Tā vietā es ieteiktu atgriezties pie parlamentāro tradīciju stiprināšanas, uz kurām jau norādīju.

Problēma, kas prasa risinājumu, ir sabiedrības izpratne par likumdošanas procesu, konkrētā likuma vai likuma grozījumu nepieciešamību. Mēs esam ļoti atvērti sabiedrības līdzdalībai – nevalstiskajām organizācijām, pat individuālām personām, kas izsaka priekšlikumus komisijas sēdēs, un šie priekšlikumi tiek iekļauti grozījumu tabulās. Taču joprojām ir situācijas, ka sabiedrībai nav skaidrs, kāpēc tapusi tā vai cita likuma norma. Šeit acīmredzot varētu līdzēt likuma anotāciju sakārtošana, par ko savos priekšlikumos runā Valsts prezidents. Nedomāju, ka deputātus vajadzētu piespiest aizpildīt garās anotācijas, kuras sagatavo ministrijas, taču katram priekšlikumam tomēr būtu jāpievieno tā pamatojums vismaz uz pāris rindkopām. Tāpat gadījumā, ja likuma galīgā redakcija būtiski atšķiras no sākotnējā likumprojekta, būtu attiecīgi jāaktualizē arī anotācija, ko pievieno likumam. Tas būtiski atvieglotu likuma piemērotāju darbu. Jāsaka, ka no Juridiskās komisijas jau šobrīd mēs prasām katra priekšlikuma pamatojumu un tie tiek saglabāti vismaz ierakstu un protokola veidā.

Vēl viena problēma ir Saeimas debašu kultūra, par ko esmu daudz runājusi laikā, kad biju Saeimas priekšsēdētāja. Ja ziņotājs par likumprojektu runā tikai par priekšlikumu kārtas numuriem, nevis to saturu, kā arī norāda, vai deputāti atbalsta vai neatbalsta, neizskaidrojot, kāpēc, tad nav brīnums, ka likumprojekta mērķi nav skaidri un tos nevar saprast arī no stenogrammas. Bet šādas lietas nevar risināt ar Saeimas kārtības ruļļa palīdzību, tai atkal ir jākļūst par Saeimas tradīciju – izskaidrot būtību, minēt par un pret argumentus, izklāstīt atbildīgās komisijas pozīciju utt. Būdamā Saeimas priekšsēdētāja, es arī novēroju, ka deputāti gandrīz vienmēr ir gatavi debatēt par trim tēmām – medībām, abortiem un alkohola tirdzniecību, kā arī nacionāli patriotiskām tēmām, taču līdzko darba



kārtībā ir ekonomika, finanses un citas sarežģītākas problēmas, kas prasa iedziļināšanos, tā debates faktiski nenotiek. Spilgta ilustrācija bija likumu pakete, ko Saeima pieņēma, Latvijai stājoties OECD, un kur bija daudz normu, kas skāra banku un finanšu sektoru. Ja paskatāmies šīs stenogrammas, tad tur ir ļoti skopas gan komisiju ziņotāju runas, gan deputātu debates. Tur likuma piemērotājiem avotus būs grūti atrast un atliks balstīties tikai uz anotācijām, ko sagatavojušas attiecīgās ministrijas.

Atsevišķs temats ir lobisma jautājums. Lobisti darbojas faktiski visos parlamentos, un, piemēram, ASV tas ir atklāts un ļoti tiešs process. Arī Latvijā, protams, būtu jāpauko, lai būtu skaidrs, kas stāv aiz katra priekšlikuma. Ja nemaldos, pirms kādām divām Saeimām uz parlamentu ar lobisma regulējuma projekta prezentāciju nāca KNAB, tomēr šis projekts Saeimai netika iesniegts un faktiski acimredzot vairs nav aktuāls. Nedomāju arī, ka Saeima pati sev var uzrakstīt lobisma likumu, visdrīzāk, mēs sagaidām, ka šāda iniciatīva nāks no izpildvaras.

Runājot par lobisma praksi, atkal varu teikt par Juridisko komisiju – ja pie mums sastopas pilnīgi pretēji viedokļi, tad mēs uzklusām visus, tomēr neesam nekāda šķirētā. Tā vairākus gadus mēs bijām iesaistīti cīņā ap grozījumiem Bāriņtiesu likumā, kur, manuprāt, nevajadzīgi pretnostatījās audžuģimenes, adoptētāji un aizbildņi. Ja ir šādi smagu domstarpību gadījumi, tad, pēc manām domām, projekts ir jāatdod atpakaļ izpildvarai pārstrādāšanai un viedokļu saskaņošanai.

Atsevišķs temats likumdošanas procesa kvalitātes kontekstā ir izpildvaras sagatavoto projektu kvalitāte un ātrums, kādā tie top. Kā piemēru varu minēt Civilās aizsardzības likumu, kura trūkumi parādījās Zolitūdes traģēdijas laikā, kad cilvēki nezināja, ko darīt. Tas ir aktuāli arī, ņemot vērā ģeopolitisko situāciju. Diemžēl projektu gadiem ilgi gaidījām, bet Iekšlietu ministrijā un Ministru kabinetā tas tapa ļoti grūti. Viena no problēmām saistībā ar šo projektu ir milzīgais pašvaldību lobījs, kas vispār pašlaik ļoti dominē. Protams, ka pašvaldības ir vistuvāk cilvēkiem, tādēļ tām ir jāuzņemas atbildība un jārikojas arī dabas katastrofu, avāriju un citu ārkārtas situāciju gadījumos. Taču tur uzreiz sākās naudas prasīšana un cīņšanās

pret. Kad ar mokām projekts bija saskaņots valdībā, lobistu cīņa no jauna sākās, kad tas jau bija nonācis Saeimā.

Tāpat problēma ir projektu juridiskā kvalitāte. Piemērs ir nesen tapušie grozījumi, kas paredz Valsts ieņēmuma dienesta reorganizāciju. Kad projekts nonāca Juridiskajā komisijā, izrādījās, ka to neatbalsta neviens no pieaicinātajiem ekspertiem. Nerunājot par politisko saturu un lēmumiem, ir jānodrošina projektu juridiskā kvalitāte – šai gadījumā nebija uzklusīti nedz tiesību zinātnieki, nedz praktiķi, kas ir kriminālprocesa eksperti.

---

Visādā ziņā, manuprāt, parlaments nedrīkstētu sasiet sev rokas, trešo lasījumu atstājot tikai un vienīgi gramatiskiem un tehniskiem labojumiem. Bērnu nedrīkst izliet no vannīņas kopā ar ūdeni!

---

Šī problēma daudzējādā ziņā izriet no tā, ka Latvijā faktiski ir likvidēts kādreiz iecerētais civildienests, un tas ļoti būtiski ietekmē visu valsts pārvaldi kopumā. Diemžēl valsts pārvalde šobrīd ir izplūdusi, birokratizēta, neefektīva un nemotivēta, kas pārāk bieži ir vērsta uz savas eksistences attaisnošanu un sevis atražošanu. Vai arī tiek izmantota kā pieredzes un izglītības gūšanas vieta pirms pārceļšanās darbā uz privāto sektoru.

Solis likumdošanas uzlabošanas virzienā varētu būt gaidāmā Saeimas analītiskā dienesta izveide, kas varētu nodrošināt likumprojektu starpnozaru ietekmes analīzi, jo pašlaik faktiski Saeimā notiek tikai juridiskās kvalitātes izvērtēšana, ko dara Juridiskais birojs. Ceru, ka analītiskais dienests varētu nodrošināt iespēju, ka likumprojekti balstītos uz vispusīgu analīzi un pētījumiem – arī tādiem, ko veiktu neatkarīgi pētnieki, ko piesaistītu no ārpusē, jo pats dienests diez vai būs skaitliski liels, turklāt neviens darbinieks nebūs kompetents visās nozarēs. Vēl viena nepieciešamība ir likumprojektu ietekmes *ex post* analīze, kas Latvijā vispār netiek veikta.

Sagatavoja **Dina Gailīte**

## “Jurista Vārda” elektroniskā versija – bez maksas!

Visiem žurnāla abonentiem – bezmaksas parole  
elektroniskajai versijai: [www.juristavards.lv](http://www.juristavards.lv).

Informācija pa bezmaksas tālruni: **80006000**