**Vecas anotācijas un līdz nepazīšanai grozīti likumprojekti**

**Likumdošanas iniciatīvu izskatīšanas un Saeimas ieceļamo[[1]](#footnote-1) valsts amatpersonu iecelšanas monitoringa ziņojums – 2016. gada maijs**

**Kopsavilkums**

Domnīca PROVIDUS un Sabiedrība par atklātību „Delna” projekta „Valsts sagrābšanas pazīmju analīze” ietvaros 2016. gada maijā turpināja Saeimas monitoringu, kurā aplūkotas likumdošanas iniciatīvas un amatpersonu iecelšanas process Saeimā.

Līdzīgi dažiem iepriekšējiem mēnešiem arī maijā netika novērotas viennozīmīgas valsts sagrābšanas pazīmes, tomēr atkārtoti novērojamas problēmas, kas traucē kvalitatīvu lēmumu pieņemšanu. Piemēram, likumprojekta “Grozījumi Seksuālās un reproduktīvās veselības likumā” izskatīšanas gaitā bija vērojama Saeimas deputātu necienīga izturēšanās pret nevalstiskā un privātā sektora pārstāvjiem, izvēloties to diskreditāciju un viedokļa ignorēšanu, ar šķietamu mērķi panākt izpildvaras priekšlikumu iestrādāšanu likumā.

Iespējams novērot arī jaunus problēmjautājumus, proti, likumprojektu oriģinālās jēgas būtisku papildināšanu izskatīšanas gaitā ar jauniem saturiskiem priekšlikumiem, kas ne vien var negatīvi ietekmēt likumdošanas darba kvalitāti, bet arī potenciāli radīt valsts sagrābšanas risku. Likumprojektu izskatīšanas gaitā deputāti mēdz iesniegt priekšlikumus, kuriem nav sakara ar projektu sākotnējo mērķi un jēgu. Lai gan jaunu un nozīmīgu priekšlikumu iesniegšana likumprojektos, protams, ne obligāti ir saistāma ar jebkādiem negodprātīgiem nodomiem, šāda prakse var novest pie likumprojektu skatīšanas sasteigtības, procesa nepārskatāmības vai kavēšanās. Neatrodoties komisijas sēdē, var būt sarežģīti izsekot līdzi specifisku priekšlikumu iekļaušanas pamatojumam (vai tā neesamībai). Tāpēc var rasties situācijas, kad sabiedrība neuzzina, ka likumprojekta skatīšanas gaitā tas papildināts ar saturiski būtiskiem taču nepamatotiem priekšlikumiem.

Monitorings 2016. gada maijā aptvēra 45 likumprojektu izskatīšanu (skat. pielikumu dokumenta beigās). Projekta Saeimas monitoringa metodoloģija pieejama:

<http://providus.lv/article_files/3072/original/Metodologija_2015.pdf?1447150022>

**Likumdošanas procesa nepilnības un jaunu saturiski svarīgu priekšlikumu iesniegšana**

Lai gan pēdējos monitoringa pārskata periodos nav novērotas projektā definētās iespējamās valsts sagrābšanas pazīmes, šajos posmos novērotas sistēmiskas problēmas Saeimas darbā, kas varētu traucēt kvalitatīvu lēmumu pieņemšanas procesu. Šīs problēmas nav raksturīgas tikai konkrētajam pārskata periodam, bet gan dažādā intensitātē novērojamas pastāvīgi.

**Attieksme pret partneriem**

Piemēram, arī maijā novērota problemātiska situācija saistībā ar likumprojektu izskatīšanā iesaistīto partneru nozīmi, kas aprakstīta februāra (izpildvara) un aprīļa (privātais un NVO sektors) ziņojumos. Situācija, kurā tas spilgti izpaudās, bija likumprojekta “Grozījumi Seksuālās un reproduktīvās veselības likumā” izskatīšana, kur ministrija nebija parūpējusies par pilnvērtīgu viedokļu saskaņošanu pirms diskusijām Saeimā, bet Saeimas Sociālo un darba lietu komisijas sēdē argumentēts viedoklis tika nobīdīts malā, izmantojot personiskus apvainojumus pret tā paudēju. Vārdiskie uzbrukumi ietvēra norādi, ka jurista profesija neļauj viedokļa paudējai saprast medicīniskus argumentus, un kaunināšanu, ka attiecīgās nostājas aizstāvēšana varētu būt biznesa lobēšana.

Tādējādi deputāts centās izmantot lobētāja „zīmogu” diskreditācijas nolūkos, aizmirstot, ka caurskatāma lobēšana ir vērtīga un nepieciešama likumdošanas procesa daļa. Turklāt deputāts šķietami ignorēja argumentus, kas sēdē izskanējuši, un izturējās tā, it kā oponenta diskreditēšana būtu svarīgāka.

**Jauni priekšlikumi un neaktuālas anotācijas**

Tomēr šā ziņojuma galvenais fokuss ir uz likumdošanas procesa aspektu, kam iepriekš uzmanība vēl nav specifiski pievērsta, proti, uz likumprojektu papildināšanu ar saturiskiem priekšlikumiem, kas nav sākotnēji aplūkoti likumprojekta anotācijā. Lai gan intuitīvi varētu likties, ka tā nav problēma un ir saprotami, ka, Saeimas deputātiem iedziļinoties kādā jautājumā, izkristalizējas jaunas skatītā jautājuma šķautnes un šādi pavērsieni būtu jāuzņem kā pozitīva tendence, nepieciešams norādīt uz riskiem, kas ar to varētu būt saistīti.

Pirmkārt, gadījumos, kad šādi saturiski priekšlikumi tiek likumprojektā iekļauti pirms pēdējiem lasījumiem, to skatīšanai tiek veltīts mazāk laika kā pārējam likumprojekta saturam, kas var novest pie nekvalitatīvāka gala rezultāta. Otrkārt, sabiedrībai ir grūtāk sekot līdzi likumdošanas procesam, jo likumprojekta anotācijā šādos gadījumos neparādās izvērsts skaidrojums grozījumiem, kas priekšlikumu rezultātā nonākuši likumprojektā un var būt potenciāli pat nozīmīgāki nekā sākotnēji iecerētais likumprojekts. Treškārt, papildu saturiskas jēgas piešķiršana likumprojektam var paildzināt laiku, kas nepieciešams likumprojekta izskatīšanai (izraisot sākotnēji iecerēto jautājumu risināšanas kavēšanos) un ekstrēmos gadījumos pat novest pie tā, ka konkrēto priekšlikumu dēļ likumprojekts tiek atgriezts otrreizējai caurlūkošanai. Neraugoties uz to, ka šīs situācijas var nebūt saistītas ar valsts sagrābšanu, iepriekšminētie jautājumi, kas attiecas uz likumdošanas procesa kvalitāti, ir pietiekoši būtiski.

Valsts prezidents atgrieza otrreizējai caurlūkošanai maijā skatīto likumprojektu „Grozījumi Jūras kodeksā”, [pamatojot savu lēmumu](http://www.president.lv/pk/content/?cat_id=9292) ar būtiskiem trūkumiem, kas saistīti ar sporta buru jahtu sertifikācijas kārtību un tās raksturojošām pazīmēm. Šeit būtu derīgi atzīmēt, ka sākotnēji likumprojektā nebija paredzēts risināt šos jautājumus. Saeimā šī likumprojekta skatīšana uzsākta jau 1. martā, un Satiksmes ministrijas pārstāvis, skaidrojot likumprojekta nepieciešamību, uzsvēris, ka grozījumi ir saistīti lielākoties ar kuģu īpašnieku repatriāciju. Arī likumprojekta anotācijā redzams, ka grozījumi iecerēti tieši saistībā ar šo jautājumu. Kāds Saeimas deputāts sēdē izteicis pārmetumu par to, ka Jūras kodeksā grozījumi tiek veikti bieži, un izteicis vēlmi, lai izpildvara parūpētos par visu ierosināto grozījumu ienākšanu reizē un nevis pakāpeniski ilgākā laikā daudzu likumprojektu formā. 29. marta sēdē likumprojekts gatavots otrajam lasījumam, un būtiski saturiski priekšlikumi tam netika iesniegti. Arī 13. aprīļa sēdē, gatavojot likumprojektu jau 3. lasījumam, nekādi priekšlikumi likumprojektam netika iesniegti.

24. maijā turpretim, turpinot likumprojekta gatavošanu 3. lasījumam, komisijas sēdē piedalījās Latvijas Zēģelētāju savienības pārstāvji, kuri bija arī iesūtījuši komisijai vēstuli ar iebildumiem pret likumprojektu. Satiksmes ministrijas un Ceļu satiksmes drošības direkcijas pārstāvji sēdē pamatoja jaunos, it kā kopā ar Zēģelētāju savienību izstrādātos “kompromisa” priekšlikumus, kas iesniegti saistībā ar buru jahtu reģistrāciju. Šie priekšlikumi bija jauninājums, kam nebija skaidrojuma likumprojekta anotācijā, kurā nekas nebija minēts par buru jahtām un to sertifikāciju. Priekšlikumos bija paredzēts sertifikāciju uzticēt Zēģelētāju savienībai. Juridiskais birojs savukārt norādīja uz potenciālām problēmām, kas saistītas ar administratīvo aktu izdošanas funkcijas deleģēšanas biedrībai atbilstību Valsts pārvaldes likumam. Lai gan principā, atrunājot likumā, tas ir iespējams, tiek uzsvērts, ka tādā gadījumā jābūt pilnīgi skaidrai arī procedūrai un kritērijiem, kā šie akti tiek izdoti. Priekšlikumos nav nedz uzrādīts, pēc kādiem kritērijiem savienība vadīsies, nedz arī, kur privātpersonai būtu jāvēršas gadījumā, ja sertifikāts netiek izsniegts. Juridiskā biroja pārstāvis norādīja uz nepieciešamību likumprojektā deleģēt attiecīgo noteikumu izstrādi Ministru kabinetam. Interesanti, ka vairāki deputāti, šķiet, neizrādīja īpašu satraukumu par to, ka piedāvātie priekšlikumi varētu būt pretrunā Valsts pārvaldes likumam, apelējot pie vēlmes “nesarežģīt procesu”. Par jauno redakciju (par spīti juridiskā biroja iebildumiem) komisijas sēdē nobalsoja 10 deputāti, un pret 1. Līdz ar to šādā redakcijā likumprojekts virzīts uz izskatīšanu plenārsēdē, kur par tā pieņemšanu nobalsoja visi 83 deputāti, kas piedalījās balsojumā (ieskaitot deputātu, kurš komisijas sēdē norādīja uz nepieciešamību ievērot Valsts pārvaldes likumā noteikto). Diemžēl par komisiju sēdēm pieejamā informācija neļauj uzzināt, kurš deputāts balsojis pret šo pēdējā brīža priekšlikumu, kurš noveda pie likumprojekta atgriešanas otrreizējai caurlūkošanai.

Grozījumi Jūras kodeksā ne tuvu nav vienīgais gadījums, kad likumprojektā mēģina iekļaut priekšlikumus, kam nav sakara ar likumprojekta anotācijā sākotnēji paredzēto iniciatīvas jēgu. No monitoringā iepriekš apskatītajiem gadījumiem var izcelt februāra ziņojumā aprakstīto situāciju saistībā ar grozījumu likumā „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem” un novembra-decembra perioda ziņojumā aprakstīto situāciju ar grozījumiem Elektronisko plašsaziņas līdzekļu likumā. Pirmajā gadījumā Tautsaimniecības, agrārās, vides un reģionālās politikas komisijas sēdē Regulatora pārstāvis centās panākt tādu priekšlikumu iestrādi likumprojektā, kuri nebija paredzēti sākotnējā likumprojekta versijā, taču diskusija lielākoties izvērsās tieši par priekšlikumu vēlamumu un ne tik daudz par to, vai tie būtu jāiekļauj esošajā likumprojektā. Otrajā gadījumā likumprojektā tika iestrādāti priekšlikumi, kuru sasaiste ar anotāciju nebija līdz galam skaidra, kas noveda pie likumprojekta atgriešanas otrreizējai caurlūkošanai. Valsts prezidenta kancelejas mājas lapā redzams [pamatojums prezidenta lēmumam](http://www.president.lv/pk/content/?cat_id=9292): “Ja Saeima tomēr uzskata, ka šādi grozījumi ir nepieciešami, Valsts prezidents aicina tos virzīt izskatīšanai kā atsevišķu likumprojektu atbilstoši labas likumdošanas principam.”

Varētu teikt, ka lielākoties Saeimas deputāti ir gatavi papildināt likumprojekta anotācijā aprakstīto iniciatīvas saturu ar nozīmīgiem saturiskiem priekšlikumiem, ja atzīst, ka šie priekšlikumi ir vēlami. Šāda prakse, šķiet, ir diezgan ierasta, lai gan jānorāda, ka, piemēram, Valsts pārvaldes un pašvaldības komisijā un Juridiskajā komisijā relatīvi biežāk kā citās izskan argumenti par to, ka konkrēts jautājums nav skatāms specifiskā likumprojekta ietvaros, bet gan atsevišķi – jaunā likumprojektā. Nevarētu gan teikt, ka arī citās komisijās deputāti pret dažādu priekšlikumu iekļaušanu likumprojektā izturas bez kādas paškritikas. Piemēram, Imigrācijas likuma otrreizējās caurlūkošanās laikā Aizsardzības, iekšlietu un korupcijas novēršanas komisijā maijā deputāts piedāvāja priekšlikumu, ko visi atzinuši par potenciāli vērtīgu, taču pēc diskusijas vienojās, ka priekšlikums nav iekļaujams, jo neattiecas uz iemeslu, kāpēc likumprojekts atgriezts otrreizējai caurlūkošanai.

**Par projektu**

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

Šā projekta ietvaros ar valsts sagrābšanu tiek saprasts [korupcijas paveids](http://anticorrp.eu/wp-content/uploads/2014/10/D1.1-State-of-the-art-report-on-theories-and-harmonised-concepts-of-corruption.pdf), kurā kontroli pār rīcībpolitikas procesiem un sabiedrības „spēles noteikumu” veidošanu savā labā iegūst privāti aktieri (uzņēmumi un vai elites grupas), novedot pie nozīmīgiem sociāliem zaudējumiem. Varētu teikt, ka privātais sektors diktē publiskajam noteikumus. Valsts sagrābšana var notikt ne tikai ar maksāšanas palīdzību.[[2]](#footnote-2) Tomēr, lai skaidri nošķirtu no leģitīmas privātā sektora interešu pārstāvniecības un lobēšanas, šā projekta ietvaros ar valsts sagrābšanu tiek saprasta primāri tāda situācija, kur privātā sektora aktieri īsteno diktātu ar ekonomisku labumu (kukuļu, daļēji vai pilnīgi slēpta partiju finansējuma) sniegšanas palīdzību lēmumu pieņēmējiem.

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

Paralēli tiek izstrādātas arī gadījumu analīzes, kas sniedz padziļinātu ieskatu konkrētu jomu jautājumu risināšana. Gadījumu analīzes aptver gan likumdošanas iniciatīvas, gan amatpersonu iecelšanu, dažkārt skarot arī izpildvaras un pašvaldību darbību. Pirmā gadījuma analīze aplūko KNAB reformu gaitu un amatpersonu iecelšanu, otrā – gāzes tirgus liberalizācijas lēmumu pieņemšanas procesu.

Projekta ietvaros paredzētas četras sabiedriskas diskusijas par likumdošanas aktualitātēm pretkorupcijas, pārvaldības un demokrātijas kvalitātes jautājumos. Divas diskusijas Rīgā, un divas – Latvijas reģionos (viena no tām Cēsīs – 2016. gada jūlijā). Pasākumu ietvaros tiek apkopotas arī jaunas idejas un tēmas turpmākai pētniecībai un interešu aizstāvības darbībai.

Atsevišķos gadījumos projektā iesaistītās organizācijas iesaistās konkrētu priekšlikumu aizstāvībā, galvenokārt pievēršot uzmanību jautājumiem, kuri iekļauti Delnas un PROVIDUS sastādītajā darbu sarakstā 12. Saeimai [„10 svarīgākie darbi labākai un godīgākai Latvijai”](http://providus.lv/article/10-svarigakie-darbi-labakai-un-godigakai-latvijai).

**Pielikums: maijā monitorētie likumprojekti**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Likumprojekts** | **Numurs Saeimas likumprojektu reģistrā** | **Izskatīšana stadija uz 22.06.2016** |
| Administratīvo pārkāpumu procesa likums | 16 | 1. lasījums 13.11.2014 |
| Grozījumi Imigrācijas likumā | 24 | Pieņemts likums 09.06.2016  |
| Grozījumi Seksuālās un reproduktīvās veselības likumā | 25 | 2. lasījums 08.10.2015 |
| Grozījumi Dzīvokļa īpašuma likumā | 67 | 2. lasījums 09.06.2016 |
| Grozījumi Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likumā | 148 | 2. lasījums 16.06.2016 |
| Grozījumi Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodeksā | 268 | Pieņemts likums 02.06.2016 |
| Grozījumi Konkurences likumā | 269 | Pieņemts likums 12.05.2016 |
| Grozījums likumā Par iedzīvotāju ienākuma nodokli | 273 | Pieņemts likums 16.06.2016 |
| Grozījumi likumā Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā | 312 | Pieņemts likums 09.06.2016 |
| Grozījums Priekšvēlēšanu aģitācijas likumā | 314 | Pieņemts likums 16.06.2016 |
| Grozījums Latvijas Republikas Satversmē | 406 | Pieņemts likums 19.05.2016 |
| Grozījumi likumā Par valsts un pašvaldību dzīvojamo māju privatizāciju | 446 | 2. lasījums 14.04.2016 |
| Grozījumi Elektroenerģijas tirgus likumā | 455 | Pieņemts likums 19.05.2016 |
| Grozījumi Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodeksā | 459 | Pieņemts likums 09.06.2016 |
| Grozījumi Ieroču un speciālo līdzekļu aprites likumā | 460 | Pieņemts likums 02.06.2016 |
| Grozījumi Aizsargjoslu likumā | 472 | Pieņemts likums 19.05.2016 |
| Grozījumi Saeimas kārtības rullī | 473 | Pieņemts likums 19.05.2016 |
| Grozījumi likumā Par nodokļu piemērošanu brīvostās un speciālajās ekonomiskajās zonās | 485 | Pieņemts likums 16.06.2016 |
| Latgales speciālās ekonomiskās zonas likums | 486 | Pieņemts likums 19.05.2016 |
| Grozījumi Notariāta likumā | 490 | 1. lasījums 12.05.2016 |
| Grozījumi Civillikumā | 491 | 1. lasījums 12.05.2016 |
| Grozījumi Civilstāvokļa aktu reģistrācijas likumā | 492 | 1. lasījums 12.05.2016 |
| Grozījumi Elektronisko sakaru likumā | 496 | Pieņemts likums 19.05.2016 |
| Grozījumi Jūras kodeksā | 499 | Pieņemts likums 02.06.2016 (otrreizējā caurlūkošanā) |
| Grozījumi Finanšu instrumentu tirgus likumā | 503 | Pieņemts likums 26.05.2016 |
| Grozījums Reģionālās attīstības likumā | 509 | Pieņemts likums 26.05.2016 |
| Grozījumi Maksājumu pakalpojumu un elektroniskās naudas likumā | 522 | Pieņemts likums 19.05.2016 |
| Grozījumi Finanšu un kapitāla tirgus komisijas likumā | 523 | Pieņemts likums 19.05.2016 |
| Grozījumi Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanas likumā | 524 | Pieņemts likums 26.05.2016 |
| Grozījumi Kredītiestāžu likumā | 525 | Pieņemts likums 02.06.2016 |
| Grozījumi likumā Par piesārņojumu | 526 | Pieņemts likums 09.06.2016 |
| Grozījumi Publiskas personas mantas atsavināšanas likumā | 532 | Pieņemts likums 16.06.2016 |
| Muitas likums | 534 | Pieņemts likums 02.06.2016 |
| Grozījumi likumā Par Valsts ieņēmumu dienestu | 535 | Pieņemts likums 02.06.2016 |
| Grozījumi Patērētāju tiesību aizsardzības likumā | 539 | Pieņemts likums 09.06.2016 |
| Grozījums Komerclikuma spēkā stāšanās kārtības likumā | 540 | Pieņemts likums 09.06.2016 |
| Grozījumi Latvijas Sodu izpildes kodeksā | 542 | Pieņemts likums 09.06.2016 |
| Grozījumi Civilprocesa likumā | 551 | Pieņemts likums 09.06.2016 |
| Grozījumi Prokuratūras likumā | 556 | Pieņemts likums 09.06.2016 |
| Grozījumi Elektronisko plašsaziņas līdzekļu likumā | 558 | Pieņemts likums 02.06.2016 |
| Grozījumi Nekustamā īpašuma valsts kadastra likumā | 560 | Pieņemts likums 19.05.2016 |
| Grozījumi likumā Par grāmatvedību | 562 | 2. lasījums 16.06.2016 |
| Grozījumi Publisko iepirkumu likumā | 569 | Pieņemts likums 12.05.2016 |
| Grozījumi Sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju iepirkuma likumā | 570 | Pieņemts likums 12.05.2016 |
| Grozījums Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodeksā | 575 | 2. lasījums 16.06.2016 |

1. Šajā dokumentā ar jēdzienu “iecelšana” tiek saprasta arī apstiprināšana. [↑](#footnote-ref-1)
2. <http://anticorrp.eu/wp-content/uploads/2014/10/D1.1-State-of-the-art-report-on-theories-and-harmonised-concepts-of-corruption.pdf> [↑](#footnote-ref-2)