



Kad privātais sektors pārņem iniciatīvu

Likumdošanas iniciatīvu izskatīšanas un Saeimas iecelamo¹ valsts amatpersonu iecelšanas monitoringa ziņojums – 2015.gada novembris-decembris

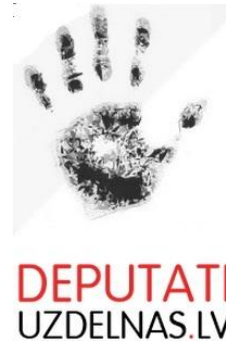
Kopsavilkums

Domnīcas PROVIDUS un Sabiedrības par atklātību „Delna” projekta „Valsts sagrābšanas pazīmju analīze” ietvaros 2015.gada novembrī uzsākts Saeimas monitorings, kurā aplūkotas likumdošanas iniciatīvas un amatpersonu iecelšanas process Saeimā.

Kā satraucošākais novērojums monitoringa pirmajā posmā jāatzīmē atsevišķi gadījumi, kad deputāti iesniedz priekšlikumus svarīgiem likumprojektiem, taču nespēj vai nevēlās tos pamatot. Grozījumu Enerģētikas likumā, likumā „Par akcīzes nodokli” un Elektronisko plašsaziņas līdzekļu likumā izskatīšanā komisiju sēdēs deputātu vietā konkrētu priekšlikumu pamatošanu uzņemas privātā sektora pārstāvji. Lobētāju un citu privātā sektora pārstāvju iespējas paust viedokli nav nekas slikts, taču uz valsts sagrābšanas varbūtību norāda process, kurā deputāts šķiet izmantots kā biznesa interešu īstenošanas kanāls, kuram pašam nav viedokļa un argumentācijas.

Saeimas monitoringa pirmo mēnešu rezultāti rāda, ka lielākajā daļā gadījumu likumdošanas iniciatīvu izskatīšanu Saeimā nepavada valsts sagrābšanas pazīmes. Turklāt amatpersonu iecelšanas gaitā šādas pazīmes nav konstatētas vispār. Monitorings 2015.gada novembrī un decembrī aptvēra 31 likumprojektu izskatīšanu un 5 amatpersonu iecelšanu (skat. pielikumu dokumenta beigās). Projekta Saeimas monitoringa metodoloģija pieejama [šeit](#).

¹ Šajā dokumentā ar jēdzienu iecelšana tiek saprasta arī apstiprināšana.



Grozījumi Elektronisko plašsaziņas līdzekļu likumā (26/Lp12) - Pieņemts likums 17.12.2015

Likumprojekts nodots otrreizējai caurlūkošanai, jo tajā pēdējā brīdī izdarīti grozījumi nav bijuši pamatoti, un otrreizējās caurlūkošanas laikā pēc būtības nekas netiek mainīts, izņemot to, ka pārejas perioda termiņi tiek pārbīdīti gadu uz priekšu. Konkrēts privāto interešu pārstāvis tiek aicināts piedalīties juridiskā biroja darbā pie redakcijas izveides.

Pēc likumprojekta pieņemšanas Saeimā Valsts prezidents novembrī to nodeva Saeimai otrreizējai caurlūkošanai, norādot uz atsevišķām normām, kas paredz vēl salīdzinoši nesen – 2014.gada oktobrī – veiktu grozījumu izmaiņšanu bez laba pamatojuma un ietekmes izvērtējuma. Galvenais iemesls bija likumprojekta pirmās izskatīšanas laikā pirms trešā lasījuma parādījušies priekšlikumi, kas nebija saistīti ar likumprojekta sākotnēji uzstādītajiem mērķiem un paredzēja izmaiņas prasībās attiecībā uz elektronisko plašsaziņas līdzekļu pāreju uz vienu radio programmu valodu (valsts valodu vai svešvalodu). Jaunie grozījumi vērtēti kā pārsteidzīgi un pretēji nesen spēkā stājušos grozījumu būtībai. Faktiski likumprojekta otrreizējā caurlūkošana sasniegusi rezultātu, kur iepriekš spēkā esošā regulējuma termiņi, kas noteica, kurā brīdī radio programmai jāpāriet uz vienu vai otru valodu tiek atlikti par gadu un tā nepieciešamība vēl tiks izvērtēta, taču pagaidām atbalstīta likumprojekta versija ar strīdīgajiem grozījumiem. Gadījums ir diezgan aizdomīgs, jo rada iespaidu, ka pat apstākļos, kad likumprojekts atgriezts atpakaļ otrreizējai caurlūkošanai, daļēji tiek sasniegts “pēdējā brīža” priekšlikumu mērķis.

Likuma grozījumi ir saistāmi ar Latvijas informatīvās telpas drošību un valsts un svešvalodu lietojumu elektroniskajos plašsaziņas līdzekļos. Pamatojumā pirmajā lasījumā iesniegtajiem grozījumiem bija minēta nepieciešamība nodrošināt sabiedrībai iespēju saņemt vispusīgu informāciju, regulējot retranslāciju un reklāmas tirgu elektroniskajos plašsaziņas līdzekļos. Būtiska iebildumu daļa pret strīdīgajiem priekšlikumiem koncentrējās uz to, ka pirms trešā lasījuma iestrādāti grozījumi, kam nav skaidra sakara ar sākotnējo likumprojekta mērķi.

Šā likumprojekta kontekstā publiski zināmas privātās intereses ir komersantiem, kas saistīti ar elektroniskiem plašsaziņas līdzekļiem. Attiecībā uz grozījumiem, kas pieņemti 2014.gada oktobrī, publiskajā telpā redzama informācija, ka pret šiem grozījumiem iebilda, piemēram, AS SuperFM. Šeit jānorāda uz to, ka monitorētais likumprojekts ir pretrunā šiem 2014.gada grozījumiem. Publiskajā telpā parādījusies arī informācija par to, ka viens no šā uzņēmuma īpašniekiem agrāk ir bijis Zaļo un Zemnieku savienības (ZZS) ziedotājs. Pretrunīgos priekšlikumus pirms 3.lasījuma iesniedza ZZS frakcijas deputāts.



Saeimas Cilvēktiesību un sabiedrisko lietu komisijā liela daļa apspriešanas notika nevis par saturu, bet gan procesu, kurā priekšlikumus ir iespējams pieņemt, un vēlamību tos noformēt kā atsevišķu likumprojektu. Vairākkārt tika uzsvērtā nepieciešamība jautājumu atrisināt ātri, un sevišķi būtu jāatzīmē nespēja vienoties par to, kādā procedūrā vislabāk būtu jāpieņem grozījumi. Vairāki deputāti izteica bažas par to, ka, tehniski sarežģījot procedūru, tiek radīts apjukums, kura rezultātā izveidosies redakcija, kas paredzēs izmaiņas, par ko paši deputāti nebija vienojušies. Aktīvi diskusijā iesaistījās privāto interešu pārstāvis, kurš agrāk strādājis Saeimas juridiskajā birojā. Cik noprotams no sēdē notikušā šis cilvēks ticis no Saeimas juridiskā biroja pieaicināts palīgā gala redakcijas izveidē. Atsevišķi deputāti vērsa uzmanību uz to, ka ir nekorekti iesaistīt privāto interešu pārstāvi šajā procesā.

Skatīts Cilvēktiesību un sabiedrisko lietu komisijā 2015.gada 8., 15., 16.decembrī.

Grozījumi likumā „Par akcīzes nodokli” (367/Lp12) - Pieņemts likums 30.11.2015

Deputāts iesniedzis vairākus priekšlikumus, kas pēc komisijas priekšsēdētāja domām maina sākotnēji iecerēto akcīzes nodokļa koncepciju tabakas izstrādājumiem, taču nav ieradies, lai pats tos pamatotu.

Grozījumi likumā „Par akcīzes nodokli” paredz akcīzes nodokļa palielināšanu dažādām preču grupām. Grozījumi ir pieņemti Saeimā steidzamības kārtā. Kopumā deputāti, kuri bija iesnieguši priekšlikumus likumprojektam, lielākoties bija spējīgi konstruktīvi par visu vienoties. Grozījumu apspriešanas gaitā neradās nekādas konflikta situācijas ar privātā sektora pārstāvjiem.

Likumprojekta anotācijā aprakstīts tas, ka agrāk pieņemti likuma grozījumi paredzējuši akcīzes nodokļa palielināšanu alum un citiem alkoholiskajiem dzērieniem, kas rada nepieciešamību pēc šiem jaunajiem grozījumiem, palielinot akcīzes nodokli. Kā mērķus likumprojekta sagatavotāji uzrādījuši alkoholisko dzērienu patēriņa mazināšanu valstī un “pozitīva fiskālā efekta sasniegšanu” un to paredzēts izdarīt, veicot akcīzes likmes paaugstināšanu degvielai, smēķējamajai tabakai, elektronisko cigarešu šķidrumiem. Kopumā izmaiņas skar diezgan plašu preču klāstu un ietekmē lielu sabiedrības daļu.

Likuma grozījumi skar dažādas privātās intereses, t.sk. komersantus, kas nodarbojas ar attiecīgo preču ražošanu un izplatīšanu, kā arī tos pārstāvošās interešu organizācijas. Te gan būtu jāatzīmē, ka katrā no apskatītajām nozarēm ir plašs interešu spektrs kā tas novērojams, piemēram, jautājumā par akcīzes nodokļa palielināšanu alkoholiskajiem dzērieniem. Šajā gadījumā daļa diskusijas bija par



Īpašiem izņēmumiem atsevišķām preču grupām, piemēram, alum, attiecībā uz kuru radās jautājums, vai tam ir privilīģēts stāvoklis un, ja jā, tad kāpēc.

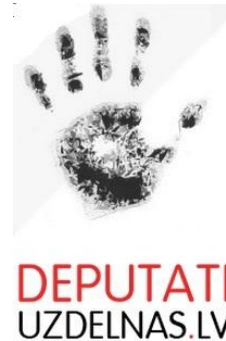
Sevišķi asas diskusijas šo grozījumu izskatīšanas laikā Saeimas Budžeta un finanšu (nodokļu) komisijā neizvērtās. Gadījumos, kad deputātu viedokļi atšķīrās, piemēram, attiecībā uz to, kurām preču grupām vajadzētu paredzēt kādus izņēmumus, lielākoties izdevās konstruktīvā ceļā nonākt pie rezultāta, kas visus apmierināja. Deputātu argumentācija bija pamatota. Tomēr varētu atsevišķi izcelt epizodi, kur kāds Vienotības frakcijas deputāts bija iesniedzis priekšlikumu, kas paredzēja izmaiņas tajā, kā veidojas akcīzes nodoklis tabakas izstrādājumiem, taču pats nebija ieradies uz sēdi, lai to pamatotu. Priekšlikumu izskaidroja klātesoši privātā sektora pārstāvji, kuru domas par to vēlamumu bija pretrunīgas, un deputāti atzina to par pretrunīgi vērtējamu un izvēlējās to neatbalstīt. Saeimas Budžeta un finanšu (nodokļu) komisijas sēdes lielā noslodze darbā ar valsts budžetu un tas, ka likumprojekts virzīts steidzamības kārtā, varētu radīt aizdomas par to, ka kādu privātu interešu pārstāvji, iespējams, mēģinājuši izmantot deputātus priekšlikumu iesniegšanai, cerot uz to mehānisku apstiprināšanu.

Skatīts Budžeta un finanšu (nodokļu) komisijā 2015.gada 23.novembrī, 9., 10.decembrī.

Grozījumi Enerģētikas likumā (396/Lp12) - 2.lasījums 17.12.2015

Deputāts iesniedzis priekšlikumus attiecībā uz to kā vajadzētu regulēt gāzes tirgus liberalizācijas procesā paredzēto uzņēmuma sadalīšanu un nav spējīgs sakarīgi priekšlikumu pamatot, viņa vietā to dara privātā sektora pārstāvji.

Likumprojekts ir saistāms ar gāzes tirgus liberalizācijas procesu Latvijā. Par šiem grozījumiem Saeimā notika ļoti asas diskusijas starp Ekonomikas ministrijas un privātā sektora pārstāvjiem. Kam centrālais jautājums bija par to, vai netiek pārkāptas komersantu tiesības un vai process varētu novest pie tiesvedības, kur Latvija zaudētu. Tas savukārt saistīts ar liberalizācijas procesa regulējumu un laika rāmi, kurā jānotiek uzņēmuma sadalei un pārdošanai. Deputāti lielākoties reaģē vai nu samiernieciski, vai nu rosinot procesa atlikšanu, aizbildinoties ar nepilnīgu un pretrunīgi vērtējamu informāciju. Viedokļa paušana par grozījumu būtību šķietami atvirzās otrajā plānā un deputātu priekšlikumi izskan salīdzinoši reti. Atsevišķas epizodes, kur deputāti nespēj pamatot savus priekšlikumus, liek bažties par iespējamiem nelegitīmiem slēptu spēlētāju mēģinājumiem izmantot deputātus sev vēlamas redakcijas izveidei. Kopumā izskatīšanas process vērtējams kā diezgan haotisks un iesaistītās puses nekautrējās censties pierādīt savu taisnību, izmantojot balss skaļumu.



Likumprojekta anotācijā skaidrots, ka liberalizācijas process Latvijā norisinājies divos posmos. Apskatāmie grozījumi nosaka otrā posma īstenošanu, proti, “dabasgāzes pārvades sistēmas operatora un uzglabāšanas sistēmas operatora nodalīšanu no darbībām, kas saistītas ar dabasgāzes sadali vai tirdzniecību, kā arī [...] prasības un pienākumus tirgus dalībniekiem, darbojoties atvērtā dabasgāzes tirgū, kad lietotājiem pastāv iespēja brīvi izvēlēties dabasgāzes tirgotāju un iegādāties dabasgāzi par cenu, kas noteikta, tirgus dalībniekiem savstarpēji vienojoties.”

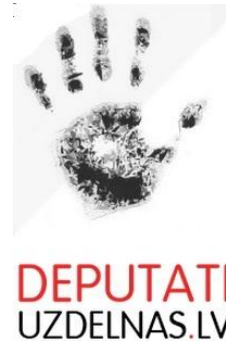
Nav sevišķi grūti identificēt privātās intereses, kas saistītas ar grozījumiem Enerģētikas likumā un jebkuru citu iniciatīvu, kas skar dabasgāzes tirgus liberalizācijas procesu. Pie privātā sektora dalībniekiem varētu izcelt tieši AS “Latvijas Gāze”, kura šobrīd faktiski ir vienīgais dabasgāzes tirgus dalībnieks, un tās akcionārus AS „Gazprom”, “Uniper Ruhrgas International GmbH” un SIA “ITERA Latvija”. Ieinteresēti procesā varētu būt arī potenciālie tirgus spēlētāji, proti, uzņēmumi, kas varētu sākt darboties Latvijas gāzes tirgū pēc liberalizācijas procesa noslēgšanās, kā arī patērētāji.

Ekonomikas ministrijas sagatavotais likumprojekts kopumā bija pietiekoši sarežģīts, kas savā ziņā arī atspoguļojās Saeimas komisijas sēdē, deputātiem un pieaicinātajām ieinteresētajām pusēm ar grūtībām vienojoties par dažādu redakciju nozīmi un iespējamajām sekām. Papildu apjukumu radīja situācijas, kad Ekonomikas ministrija un AS “Latvijas gāze” deputātiem, skaidrojot atsevišķus jautājumus piedāvāja diametrāli pretējus faktus un interpretācijas. Deputāti kopumā radīja iespaidu, ka viņiem jāpieņem lēmums informācijas trūkuma apstākļos (vairāki deputāti protestēja, pirms balsojuma pametot sēdi). Uz šī fona izcēlās epizode, kur kāds frakcijas „No sirds Latvijai” deputāts iesniedza priekšlikumu, kas paredzēja priekšrokas došanu vienam variantam jautājumā par to, kā tehniski vislabāk veicama uzņēmuma sadale. Tomēr viņš nespēja kaut cik saprotami paskaidrot, kāpēc šāds priekšlikums nepieciešams vai vēlams. Klātesošos tas gan sevišķi neizbrīnīja, un abas konfliktējošās puses (Ekonomikas ministrija un AS “Latvijas gāze” pārstāvji) turpināja katrs savu argumentāciju.

Skatīts Tautsaimniecības, agrārās, vides un reģionālās politikas komisijā 2015.gada 2., 9.decembrī.

Amatā iecelšanas

Saeimas novembra un decembra perioda monitorings aptvēra Centrālās vēlēšanu komisijas (CVK) locekļa, divu tiesnešu un divu Valsts kontroles padomes locekļu iecelšanu. Kopumā šajos gadījumos iespējamās valsts sagrābšanas pazīmes nav novērotas. Tas gan nenozīmē, ka neviens no gadījumiem nebūtu kaut daļēji saistāms ar projekta metodoloģijā noformulētajām pazīmēm. Ieceltais CVK loceklis Valdis



Verners ir uzskatāms par partijai pietuvinātu personu.² Tomēr kā rāda līdzšinējā pieredze un komisijas sēdē paustie deputātu viedokļi partijām pietuvinātu cilvēku iecelšana CVK locekļa amatā ir ierasta prakse. Šis gadījums neliecina par iespējamu valsts sagrābšanu, jo nav pamata uzskatīt, ka Saeimas ievēlama CVK locekļa kandidātam jābūt politiski neitrālam. Kamēr “partiju pārstāvniecības” modelis attiecībā uz Centrālo vēlēšanu komisiju darbojas saprotamā un atklātā veidā, iespējams, šādu praksi varētu uzskatīt par leģitīmu.

Uzziņa: Valdis Verners no 2015.gada jūnija Saeimas Latvijas Reģionu apvienības (LRA) frakcijas vecākais konsultants.³ Ziedojis LRA 300 EUR (01.12.2015).⁴

Par projektu

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

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 publiskajam noteikumus. Valsts sagrābšana var notikt ne tikai ar maksāšanas palīdzību.⁵ 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 varbūtējās nelegitīmas ietekmes pazīmes. Likumdošanas iniciatīvu izlase aptver likumprojektus pretkorupcijas, labas pārvaldības, demokrātijas kvalitātes un citās jomās. Monitorings sākas 2015.gada nogalē un noslēgsies 2017.gadā vidū. Rezultāti tiek publiskoti tīmekļa vietnēs www.deputatiuzdelnas.lv un www.providus.lv, kā arī noslēgumā tiks apkopoti analītiskajā ziņojumā. Turklāt, balstoties projektā gūtajā pieredzē, rokasgrāmatā tiks

² Pazīme: „Partijām pietuvinātu kandidātu iecelšana amatos, kur tiek sagaidīta politiskā neitralitāte.”

³ <https://www.cvk.lv/pub/public/31194.html>

⁴ <http://www.knab.gov.lv/lv/finances/db/donations/>

⁵ <http://anticorrupt.eu/wp-content/uploads/2014/10/D1.1-State-of-the-art-report-on-theories-and-harmonised-concepts-of-corruption.pdf>



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 sniegs padziļinātu ieskatu konkrētu jomu jautājumu risināšanā. Gadījumu analīzes aptvers gan likumdošanas iniciatīvas, gan amatpersonu iecelšanu, dažkārt skarot arī izpildvaras un pašvaldību darbību. Pirmā gadījuma analīze aplūkos KNAB reformu gaitu un amatpersonu iecelšanu.

Projekta ietvaros paredzēts organizēt četras sabiedriskas diskusijas par likumdošanas aktualitātēm pretkorupcijas, pārvaldības un demokrātijas kvalitātes jautājumos. Divas diskusijas notiks Rīgā, un divas – Latvijas reģionos. Pasākumu ietvaros tiks 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”.⁶

Pielikums: monitorētie likumprojekti

Likumprojekts	Numurs Saeimas likumprojektu reģistrā	Izskatīšana stadija uz 15.01.2015
Grozījums Transportlīdzekļa ekspluatācijas nodokļa un uzņēmumu vieglo transportlīdzekļu nodokļa likumā	12	1. lasījums 27.11.2014
Grozījumi Elektronisko plašsaziņas līdzekļu likumā	26	Pieņemts likums 17.12.2015
Enerģijas dzērienu aprites likums	57	2. lasījums 05.11.2015
Tiesu ekspertu likums	68	2. lasījums 26.11.2015
Grozījumi Enerģētikas likumā	111, 396	2. lasījums 03.12.2015 2. lasījums 17.12.2015
Grozījums Politisko partiju likumā	116	2. lasījums 14.01.2016
Grozījumi Saeimas vēlēšanu likumā	117	2. lasījums 14.01.2016
Grozījumi likumā "Par nodokļiem un nodevām"	132, 147, 267, 384	1. lasījums 18.12.2014 1. lasījums 19.02.2015 Pieņemts likums 17.12.2015 Pieņemts likums 30.11.2015
Grozījumi Sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju	437	1. lasījums 10.12.2015

⁶ <http://providus.lv/article/10-svarigakie-darbi-labakai-un-godigakai-latvijai>



iepirkumu likumā		
Grozījumi Publisko iepirkumu likumā	438	1. lasījums 10.12.2015
Likumprojekta „Grozījumi Konkurences likumā”	269	2. lasījums 29.10.2015
Energoefektivitātes likums	270	2. lasījums 03.12.2015
Grozījumi Alkoholisko dzērienu aprites likumā	295	Pieņemts likums 19.11.2015
Nemateriālā kultūras mantojuma likums	332	1. lasījums 19.11.2015
Grozījumi Azartspēļu un izložu likumā	365	Pieņemts likums 30.11.2015
Grozījumi likumā „Par akcīzes nodokli”	367	Pieņemts likums 30.11.2015
Grozījums Maksājumu pakalpojumu un elektroniskās naudas likumā	370	Pieņemts likums 30.11.2015
Grozījumi likumā „Par valsts sociālo apdrošināšanu”	385	Pieņemts likums 30.11.2015
Grozījumi Enerģētikas likumā	396	2. lasījums 17.12.2015
Grozījumi Kredītiestāžu likumā	371	Pieņemts likums 30.11.2015
Grozījumi likumā „Par izložu un azartspēļu nodevu un nodokli”	377	Pieņemts likums 30.11.2015
Grozījumi Mikrouzņēmumu nodokļa likumā	382	Pieņemts likums 30.11.2015
Solidaritātes nodokļa likums	383	Pieņemts likums 30.11.2015
Par valsts budžetu 2016. gadam 4. novembrī: Par 2016.gada valsts budžetā neatkarīgajām institūcijām paredzēto finansējumu.	390	Pieņemts likums 30.11.2015
Grozījums Latvijas Republikas Satversmē	406	2. lasījums 14.01.2016
Grozījumi Kriminālprocesa likumā	288	2. lasījums 03.12.2015
Grozījums Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanas likumā	357	2. lasījums 03.12.2015