

Izpildvaras dominētā likumdošana kā valsts sagrābšanas risks

Likumdošanas iniciatīvu izskatīšanas un Saeimas iecelamo¹ valsts amatpersonu iecelšanas monitoringa ziņojums – 2016. gada februāris

Kopsavilkums

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

Februāra monitoringa posmā nav novērojami tik kļedzoši gadījumi, kad deputāti nespēj pamatot iesniegtos priekšlikumus, kā monitoringa pirmajos (novembra-janvāra) posmos. Toties sāk izgaismoties atsevišķas sistēmiskas problēmas, kuras norāda uz valsts sagrābšanas riskiem saistībā ar izpildvaras lielo ietekmi uz lēmumu pieņemšanas procesu, piemēram, deputātu gatavība akceptēt vāji pamatotus vai pēdējā brīdī iesniegtus priekšlikumus no ministrijām. Valsts sagrābšanas pazīmes izpildvaras darbā ir ārpus šā projekta tvēruma, taču nepietiekama likumprojektu izvērtīšana Saeimā potenciāli palielina iespēju slēptu interešu aizstāvjiem panākt sev vēlamu, jo pietiek vien panākt ietekmi uz izpildvaru.

Ļoti pozitīvi vērtējams tas, ka februārī monitorēto likumdošanas iniciatīvu izskatīšanā nebija vērojamas valsts sagrābšanas pazīmes. Arī amatpersonu iecelšanas gaitā šādas pazīmes nav konstatētas. Monitorings 2016. gada februārī aptvēra 31 likumprojekta izskatīšanu, 7 amatpersonu iecelšanu un pieprasījumu pēc budžeta apropriāciju pārdales (skat. pielikumu dokumenta beigās).

Projekta Saeimas monitoringa metodoloģija pieejama:

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

¹ Šajā dokumentā ar jēdzienu iecelšana tiek saprasta arī apstiprināšana.



Saeimas komisiju sadarbība ar ministrijām

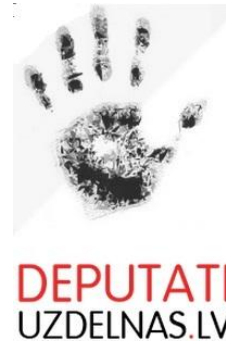
Lai gan šis jautājums nav tieši saistīts ar iespējamās valsts sagrābšanas pazīmēm, monitoringa gaitā ir iespējams novērot to, ka nereti Saeimas deputātu nesaprašanās vai nesaskaņas ar ministriju pārstāvjiem izraisa vispārēju apjukumu, kas potenciāli varētu kalpot par auglīgu augsni slēptai privāto interešu ietekmei uz lēmumu pieņemšanu. Jāatzīmē, ka projekta ietvaros fokuss tomēr ir uz Saeimas darbu, tāpēc valsts sagrābšanas pazīmes Ministru kabineta vai ministriju darbā nedz var tikt tieši novērotas, nedz arī tam ir izstrādāta atbilstoša metodoloģija. Līdz ar to nav raksturotas iespējamās valsts sagrābšanas pazīmes, kas attiektos tieši uz ministrijas pārstāvju līdzdalību lēmumu pieņemšanas procesā likumdevējā.

Neraugoties uz pazīmju trūkumu, ievēriību pelna atsevišķi novērojumi ministriju pārstāvju sadarbībā ar Saeimas deputātiem. Šī sadarbība nav vērtējama viennozīmīgi. Ir gan gadījumi, kad deputāti gatavi bez ierunām uzticēties ministriju pārstāvju paustajiem apgalvojumiem un vērtējumiem, gan arī gadījumi, kur jebkurš ministriju pārstāvju apgalvojums tiek uzverts ar lielu neuzticību. Deputātu attieksmes pret ministriju pārstāvju pausto daļēji atspoguļojas detalizācijas pakāpē, ko tie pieprasa no ierēdņu skaidrojumiem. Komisijās šo “sadarbības kultūru” visticamāk ietekmē dažādi faktori, piemēram:

- komisijas vispārējā darba stila formalitātes pakāpe,
- komisijas darbības jomas specifika,
- iepriekšēja pieredze sadarbojoties ar ministrijas pārstāvjiem,
- citu ieinteresēto pušu dalība diskusijā,
- konkrēti ministri.

Protams, vērtēt to, kurā gadījumā, kuram apstāklim ir lielāka nozīme (un vai vispār ir nozīme), būtu ārkārtīgi sarežģīti, taču atšķirības šajos faktoros vietām iespējams novērot diezgan skaidri. Kā piemērs ļoti formālai gaisotnei Saeimas komisijā kalpo Sociālo un darba lietu komisija. Šīs komisijas sēžu gaisotni raksturo, piemēram, tas, ka atšķirībā no citām komisijām priekšsēdētāja sēdes sākumā iepazīstina pārējos ar sēdes dalībniekiem. Tāpat jāatzīmē arī ļoti strikti ievērotās izteikšanās iespējas, kuras komisijas priekšsēdētāja uzaicinātajiem sēdes dalībniekiem neļauj pārkāpt. Ir skaidri redzams, ka šīs komisijas darbības stils kontrastē ar, piemēram, Tautsaimniecības, agrārās, vides un reģionālās politikas komisijas (turpmāk – Tautsaimniecības komisija) praksi, kur tiek ieturēta zināma tolerance pret viesu vēlēšanos izteikties gandrīz jebkurā sēdes brīdī.

Atrašanās „pretējās nometnēs” attiecībā uz formalitātes pakāpi gan automātiski nenozīmē atšķirības attieksmes kritiskumā pret ministriju pārstāvjiem. Tiesa gan, Sociālo un darba lietu komisijā bieži vien vērojama ļoti kritiska attieksme pret ministriju pausto. Savukārt, kā jau minēts iepriekšējos monitoringa ziņojumos,



Tautsaimniecības komisijā daļa deputātu gatavi pilnīgi nekritiski pieņemt ministrijas viedokli, šķietami cenšoties norobežoties no atbildības, kamēr vairāki citi gatavi noraidīt jebkuru ministrijas pārstāvju apgalvojumu.

Lai gan varētu piekrist atsevišķu deputātu paustajam, ka ministriju viedoklim vajadzētu uzticēties, jo tām ir daudz lielāka resursu kapacitāte nekā Saeimas komisijām, šāda attieksme potenciāli mazina Saeima spēju apturēt no izpildvaras nākošas slēptu un šauru interešu labā ierosinātas iniciatīvas un priekšlikumus.

Deputāti ne reizi vien Saeimas komisiju sēdēs ir sūdzējušies par to, ka ministrijas šķietami cenšas novilcināt ar Eiropas Savienības direktīvu pārņemšanu saistītu likumdošanas iniciatīvu izskatīšanu Saeimā, lai panāktu, ka deputātiem nebūtu laika iedziļināties jautājumu būtībā un nāktos akli uzticēties ministriju viedoklim. Bieži vien ministriju pārstāvji lūdz izskatīt šādus likumprojektus kā steidzamus, biedējot deputātus ar iespējamām sankcijām par direktīvu savlaicīgu neieviešanu. Iespējams, vietā ir deputātu bažas, ka atsevišķos gadījumos izpildvara tiešām varētu šādu praksi piekopt ar negodprātīgu nolūku. Kā jau agrāk ziņots monitoringa ietvaros, situācija, kad ministrija argumentācijā izmanto šādu “iebidēšanas taktiku”, bija uzskatāmi vērojama, kad deputāti skatīja grozījumus Enerģētikas likumā.

Februāra monitoringa posmā novērotas arī dažas citas potenciāli uztraucošas izpildvaras un Saeimas komisiju saskares izpausmes. Kā piemēru varētu minēt gadījumu, ko atsevišķi deputāti Tautsaimniecības komisijā raksturojuši kā ministrijas mēģinājumu iestrādāt likumā “Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem” kaut ko tādu, ko varētu regulēt ar Ministru kabineta noteikumiem. Izskanējis arī viedoklis, ka ministrijas tādējādi varētu censties apiet saskaņošanas procesu, kas tām būtu jāveic, izstrādājot MK noteikumus. Konkrētajā gadījumā gan deputātu domas dalījās, un atsevišķi deputāti norādīja uz to, ka priekšlikumi drīzāk būtu uzskatāmi kā nākoši no regulatora, spītējot Ekonomikas ministrijai. Kāds deputāts aprakstīja situāciju, kur, pēc viņa domām, vēsturiski starp regulatoru un Ekonomikas ministriju izveidojušās sliktas attiecības un regulatora priekšlikumi mēdz nesastapt dzirdīgas ausis ministrijā. Redzams, ka šajā situācijā deputāti par ministrijas attieksmi pret situāciju izteikuši pretrunīgus vērtējumus. Ministrijas pārstāvji izteica gatavību atbalstīt kā likuma grozījumu, tā MK noteikumu risinājumu, gan norādot uz to, ka jautājuma noregulēšana MK līmenī prasītu ilgāku laiku. Pieņemot, ka deputātiem, kas centušies akcentēt regulatora un Ekonomikas ministrijas iespējami sliktās attiecības, ir taisnība, varētu spekulēt, ka nosacīta vienaldzība vai vājš atbalsts konkrētajam priekšlikumam Saeimas komisijā varētu kalpot kā attaisnojums ministrijas negribīgai attieksmei pret risinājuma meklēšanu MK līmenī. Šāda interpretācija zināmā mērā novērstu pretrunīgumu deputātu vērtējumos. Proti, ministrija, iespējams, tiešām cenšas izvairīties no atbildības, nastu uzliekot Saeimai, taču tas pats par sevi nenozīmē, ka tā dod priekšroku vienam vai otram iznākumam.



Zināmas līdzības var saskatīt ar situāciju, kad Sociālo un darba lietu komisijā skatīja likumprojektu “Grozījumi Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likumā”. Šajā gadījumā runa bija par Labklājības ministra priekšlikumu, kura sekas būtu sociālo pakalpojumu sniegšanas īpašs deleģējums nevalstiskai organizācijai, neraugoties uz to, ka sēdē tika norādīts, ka eksistē vēl vismaz viena cita nevalstiskā organizācija, kas varētu sacensties par iespēju šos pakalpojumus piedāvāt. Arī šajā situācijā izskanēja ne tikai viedoklis, ka šāda deleģējuma nepieciešamība nav sevišķi labi pamatota, bet arī jautājums par to, vai likums šādam regulējumam tiešām ir īstā vieta. Šajā gadījumā gan komisijas deputāti kopumā bija pārstaidzoši nekritiski pret ministra priekšlikumu.

Kā vēl vienu piemēru komisiju un ministriju savstarpējām attiecībām varētu minēt Budžeta un finanšu (nodokļu) komisijā skatīto jautājumu par budžeta apropriāciju pārdali. Uz komisijas sēdi bija ieradušies arī pārstāvji no ministrijām, kurām attiecīgā pārdale bija nepieciešama. Deputāti nolēma atbalstīt visas trīs finanšu ministres lūgtās apropriāciju pārdales, neraugoties uz to, ka, piemēram, izglītības ministrijas pārstāvja skaidrojums pārdales nepieciešamībai tika no deputātu puses novērtēts kā neadekvāts un neviens deputāts pret šādu novērtējumu neiebilda. Tomēr pārdali šajā gadījumā neatbalstīja tikai divi no desmit deputātiem. Pārējie uzskatīja, ka pārdale ir atbalstāma, bet izglītības un zinātnes ministram būtu nosūtāma vēstule ar lūgumu turpmāk rūpīgāk sagatavot šāda veida paskaidrojumus.

Februāra monitoringa posmā novērota arī situācija, kur redzams gan ministrijas pārstāvju ne sevišķi pārliecinošais skaidrojums (tomēr komisijas priekšsēdētājs mudina uzticēties ekonomikas ministrei), gan dienu pirms likumprojekta skatīšanas otrajā lasījumā (steidzamības kārtībā) komisijas sēdē tiek izteikti priekšlikumi specifiski papildināt preču uzskaitījumu. Komisijas priekšsēdētājs norāda uz to, ka “nav sajūsmā par šādu praksi”, taču priekšlikums tiek atbalstīts. Runa ir par likuma “Par uzņēmumu ienākuma nodokli” grozījumu projektu, kuru skatīja Budžeta un finanšu (nodokļu) komisijā. Attiecībā uz priekšlikumu iesniegšanu Ekonomikas ministrijas parlamentārais sekretārs norādīja, ka ministrijas vietā priekšlikumus iesniedzis viņš, jo “ministrijā nav varēts savākt nepieciešamos parakstus”.

Amatā iecelšanas

Februāra Saeimas monitoringa periods ietvēra sēdes, kurās skatīti tiesībsarga, Finanšu un kapitāla tirgus komisijas priekšsēdētāja, Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijas padomes priekšsēdētāja un četru locekļu iecelšanas jautājumi. Iespējamās valsts sagrābšanas pazīmes šajos amatpersonu iecelšanas gadījumos nav novērotas.



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.² Tomēr, lai skaidri nošķirtu no leģitīmas privātā sektora interešu pārstāvēniecības 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 neleģitīmas 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 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.

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



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”.³

Pielikums: februārī monitorētie likumprojekti

Likumprojekts	Numurs Saeimas likumprojektu reģistrā	Izskatīšana stadija uz 15.03.2016
Tiesu ekspertu likums	68	Pieņemts likums 11.02.2016
Grozījumi Ēku energoefektivitātes likumā	110	Pieņemts likums 10.03.2016
Grozījumi Enerģētikas likumā	111	Pieņemts likums 03.03.2016
Grozījumi Politisko partiju likumā	116	Pieņemts likums 03.03.2016
Grozījumi Saeimas vēlēšanu likumā	117	Pieņemts likums 03.03.2016
Grozījumi Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likumā	148	1. lasījums 19.02.2015
Energoefektivitātes likums	270	Pieņemts likums 03.03.2016
Grozījumi Kriminālprocesa likumā	276	Pieņemts likums 18.02.2016
Grozījumi Kriminālprocesa likumā	288	2. lasījums 03.12.2015
Grozījumi Enerģētikas likumā	396	Pieņemts likums 11.02.2016
Grozījums likumā „Par pašvaldībām”	402	1. lasījums 05.11.2015
Grozījums Latvijas Republikas Satversmē	406	2. lasījums 14.01.2016
Grozījums likumā „Par nekustamā īpašuma nodokli”	409	1. lasījums 19.11.2015
Grozījums Sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju iepirkumu likumā	437	Pieņemts likums 10.03.2016
Grozījumi Publisko iepirkumu likumā	438	Pieņemts likums 03.03.2016
Grozījums Sabiedriskā transporta pakalpojumu likumā	439	Pieņemts likums 03.03.2016
Grozījums likumā “Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem”	456	Pieņemts likums 25.02.2016
Grozījumi Dzelzceļa likumā	457	Pieņemts likums 25.02.2016
Grozījums Finanšu instrumentu tirgus likumā	463	Pieņemts likums 04.02.2016
Grozījums Ieguldījumu pārvaldes sabiedrību likumā	464	Pieņemts likums 04.02.2016

³ <http://providus.lv/article/10-svarigakie-darbi-labakai-un-godigakai-latvijai>



Grozījumi Civilām vajadzībām paredzētu sprāgstvielu aprites likumā	465	Pieņemts likums 10.03.2016
Grozījums Valsts fondēto pensiju likumā	466	Pieņemts likums 04.02.2016
Grozījums likumā "Par privātajiem pensiju fondiem"	467	Pieņemts likums 04.02.2016
Grozījumi likumā "Par uzņēmumu ienākuma nodokli"	468	Pieņemts likums 04.02.2016
Grozījumi Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likumā	469	Pieņemts likums 10.03.2016
Grozījumi Saeimas kārtības rullī	473	2. lasījums 25.02.2016
Tabakas izstrādājumu, augu smēķēšanas produktu, elektronisko smēķēšanas ierīču un to šķidrumu aprites likums	474	2. lasījums 03.03.2016
Grozījumi likumā "Par nodokļu piemērošanu brīvostās un speciālajās ekonomiskajās zonās"	485	1. lasījums 03.03.2016
Grozījums likumā „Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā”	501	Pieņemts likums 04.02.2016
Grozījumi Finanšu instrumentu tirgus likumā	503	1. lasījums 03.03.2016
Grozījums Enerģētikas likumā	504	2. lasījums 11.02.2016
Par apropriāciju pārdali		Deputāti neiebilst 24.02.2016