



NVO un privātā sektora loma komisiju darbā

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

Kopsavilkums

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

Aprīļa Saeimas monitoringa posmā joprojām nav novēroti tik kļedzoši gadījumi, kā monitoringa pirmajos (novembra-janvāra) posmos, kad deputāti nespēja pamatot iesniegtos priekšlikumus. Tomēr turpina izgaismoties dažādas sistēmiskas problēmas, kas var palielināt valsts sagrābšanas risku. Arī aprīļa pārskata periodā novērotas situācijas, kas saistāmas ar iepriekš aprakstītajām sistēmiskajām problēmām (kā, piemēram, deputātu atturēšanos balsojumos, kas maldina sabiedrību). Tomēr šajā ziņojumā pastiprināta uzmanība veltīta privātā un nevalstisko organizāciju (NVO) sektoru sarunu partneru izvēlei likumprojektu izskatīšanas gaitā. Lai gan monitoringa metodoloģija neļauj uzticamā veidā konstatēt situācijas, kad likumprojektu izskatīšanā netiek iesaistītas organizācijas, kurām attiecīgajā jomā varētu būt leģitīmas intereses, ir problēmas, kas var kavēt atsevišķu šādu grupu iesaisti un līdz ar to nodrošināt neproporcionāli lielu ietekmi uz gala rezultātu citu interešu pārstāvjiem. Dalībai komisijas sēdē var būt izšķiroša nozīme, un to parāda atsevišķi novērojumi monitoringa gaitā, kur interešu pārstāvja uzstāšanās visticamāk bijusi izšķiroša attiecībā uz komisijā apstiprināto likumprojekta redakciju.

Ļoti pozitīvi vērtējams tas, ka aprīlī monitorēto likumdošanas iniciatīvu izskatīšanā nebija vērojamas valsts sagrābšanas pazīmes. Monitorings 2016. gada aprīlī aptvēra 34 likumprojektu izskatīšanu (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.



Partneru nozīmīgums un publiskais atspoguļojums

Kā jau aprakstīts februāra un marta ziņojumos, monitoringa gaitā izgaismojušās atsevišķas interesantas tendences, kas vērtējamas kā nevēlama prakse Saeimas darbā. Februāri pievērsāmies problēmām, kas saistītas ar deputātu un ministriju pārstāvju sadarbību, bet martā uzmanību pievērsām pašu deputātu atbildīgumam, pieņemot lēmumus un piedaloties balsojumos. Noslēdzoties aprīļa pārskata periodam, būtu vērts pievērsties jautājumam par NVO un privātā sektoru partneru iesaisti komisiju sēdēs, izskatot likumprojektus.

Sadarbības partneru paustās kritikas nozīmība: Monitoringa aprīļa pārskata periodā tāpat kā iepriekš tika aplūkots likumprojekta “Grozījumi Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likumā” izskatīšana. Šis likumprojekts būtu sevišķi izceļams nevis tādēļ, ka tā izskatīšanas gaitā, būtu novērotas valsts sagrābšanas pazīmes, bet gan tādēļ, ka tajā būtiska loma bijusi tieši iespējamam speciāla deleģējuma piešķirumam konkrētām nevalstiskām organizācijām. Sākotnēji bijis paredzēts specifisku likumā paredzētu funkciju izpildi deleģēt vienai nevalstiskai organizācijai, taču uz komisijas sēdi ieradušies cita NVO apstrīdēja šāda deleģējuma iekļaušanas nepieciešamību. Aprīlī situācija nonāca tik tālu, ka Labklājības ministrija piedāvāja kompromisa variantu, kur deleģējums piešķirts abām šīm organizācijām, taču vienai no NVO nešķīta adekvāts arī šāds variants (balsojot par priekšlikumu, visi deputāti atturējās). Tomēr skaidrs, ka gadījumā, ja iebildumus ceļošās NVO pārstāvji nebūtu ieradušies, tad attiecīgās funkcijas būtu deleģētas kādai konkrētai NVO.

Līdzīga situācija vienā no monitoringa veikšanas pirmajiem mēnešiem novērota arī attiecībā uz privātā sektora pārstāvju iesaisti likumprojektu apspriešanā. Proti, 2015. gada novembrī, skatot grozījumus likumā “Par akcīzes nodokli”, izveidojās situācija, kur deputāts nebija klāt komisijas sēdē, lai skaidrotu savu priekšlikumu nepieciešamību un viņa vietā skaidrošanu veica privātā sektora pārstāvji. Šajā gadījumā šķiet, ka, ja ieradušies privātā sektora pārstāvji nebūtu kritiski izteikušies par priekšlikumu, tas, ļoti iespējams, būtu pieņemts.

Attieksme pret partneru iesaisti un publiskais atspoguļojums: Nenoliedzami, vērtējot to, cik liela loma NVO un privātā sektora pārstāvjiem ir ietekmējot likumprojektu izskatīšanas gaitu Saeimas komisiju sēdēs, ir jāuzsver lielās variācijas komisiju darba kultūrā. Šīs atšķirības jau daļēji aprakstītas ziņojumā par februāra pārskata periodu, kur tās aplūkotas kontekstā ar sadarbību ar ministriju pārstāvjiem. Līdzīgā veidā darba kultūra ietekmē arī mijiedarbību ar NVO un privātā sektora pārstāvjiem. Atsevišķās komisijās klātesošie NVO un privātā sektora partneri var izteikties jebkurā brīdī (un, iespējams, tiem netiek aizrādīts pat par skaļu viedokļa paušanu pārtraucot citus runātājus), kamēr citās komisijās kā piemēram Sociālo un darba lietu komisijā tiek ievērota ļoti strikta disciplīna. Nevarētu gan apgalvot, ka



viens vai otrs darbības veids viennozīmīgi ir labāks likumprojekta gala kvalitātes nodrošināšanai. Jo, lai gan Tautsaimniecības komisijā bijušas epizodes, kur debatē uzvar dalībnieks ar skaļāko balsi, arī stingra disciplīna atļauj panākt nevēlamu viedokļu noklusēšanu. Sociālo un darba lietu komisijā, izskatot tos pašus grozījumus Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likumā, bija vērojama situācija, kur NVO pārstāvju virzienā vērsti pat personiski uzbrukumi (vēršoties, piemēram, pret personas vecumu) ar mērķi diskreditēt to pārstāvēto pozīciju. Ieturētā stingrā disciplīna šajā situācijā neļāva šādu uzbrukumu piedzīvojušam NVO pārstāvim uz to atbildēt. Vēl vairāk – rodas iespaids, ka komisijas darba kultūra šādus uzbrukumus principā pieļauj, par spīti tam, ka tie var būt destruktīvi un graut sadarbības partneru iesaisti.

Vēl viens problēmjaudājums attiecībā uz partneru iesaisti ir saistīts ar izvēli, kādus partnerus uz likumprojekta izskatīšanu uzaicināt. Proti, ir iespējama situācija, kad atbildīgās personas apzināti izvēlas nezaicināt konkrētu grupu pārstāvjus, zinot ka to pozīcija atšķiras no “vēlamās”. Šāda prakse var ne vien novest pie situācijas, kad kāda grupa, kuras pozīciju jautājumā būtu nepieciešams uzklaut, neierodas uz likumprojekta izskatīšanu, bet arī potenciāli neļaut šīm grupām pilnvērtīgi sagatavoties likumprojekta apspriešanai. Principi, saskaņā ar kuriem dažādu interešu pārstāvjus aicina uz komisiju sēdēm, Saeimas mājas lapā nav līdz galam skaidri. Principā būtu jānorāda, ka nav saskatāmi mehānismi, kas palīdzētu no šādām situācijām izvairīties, taču monitoringa ietvaros šādi gadījumi nav konstatēti. Jāatzīmē gan, ka šādu konstatāciju veikt būtu bijis ļoti sarežģīti.

Nav arī skaidrs, kā jānotiek partneru ierašanās atspoguļošanai. Atsevišķu komisiju darba kārtībās norādīts, kādi partneri uzaicināti, bet citas komisijas pēc sēdes norises publiski norāda, kas faktiski piedalījies sēdē. Ir novērots arī, ka vienas un tās pašas komisijas darba kārtībās lietoti abi varianti dažādos laika periodos. Līdz ar to no pieejamās informācijas nav vienmēr iespējams konstatēt, kuri partneri proaktīvi uzaicināti un kuri ieradušies pēc pašu iniciatīvas. Tāpat par likumprojektiem pieejamā informācija attiecīgās sēdes darba kārtībā neļauj noskaidrot, kādi sadarbības partneri varētu būt iepriekš iesaistīti citās likumprojekta izskatīšanas fāzēs, proti, agrākās komisiju sēdēs (šī informācija gan Saeimas mājas lapā ir iegūstama, aplūkojot iepriekš notikušo sēžu darba kārtības), darba grupās, individuālās sarunās ar deputātiem u.c.



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: aprīlī monitorētie likumprojekti

Likumprojekts	Numurs Saeimas likumprojektu reģistrā	Izskatīšana stadija uz 20.05.2016
Grozījumi Imigrācijas likumā	25	Pieņemts likums 21.04.2016 -> otrreizējā caurlūkošanā
Grozījumi Dzīvokļa īpašuma likumā	110	1. lasījums 04.12.2016
Grozījumi Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likumā	148	1. lasījums 19.02.2015
Grozījumi Publisku izklaides un svētku pasākumu drošības likumā	290	Pieņemts likums 14.04.2016
Grozījums Priekšvēlēšanu aģitācijas likumā	314	1. lasījums 01.10.2015
Grozījumi Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodeksā	341	2. lasījums 31.03.2016
Grozījumi likumā “Par nodokļiem un nodevām”	447	Pieņemts likums 21.04.2016
Grozījumi Elektroenerģijas tirgus likumā	455	Pieņemts likums 19.05.2016
Grozījumi Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodeksā	459	2. lasījums 19.05.2016
Grozījums Ieroču un speciālo līdzekļu aprites likumā	460	2. lasījums 21.04.2016
Grozījumi Aizsargjoslu likumā	472	Pieņemts likums 19.05.2016
Tabakas izstrādājumu, augu smēķēšanas produktu, elektronisko smēķēšanas ierīču un to šķidrumu aprites likums	474	Pieņemts likums 21.04.2016
Grozījums Apcietinājumā turēšanas kārtības likumā	476	Pieņemts likums 28.04.2016
Grozījums Apcietinājumā turēšanas kārtības likumā	478	Pieņemts likums 28.04.2016
Grozījumi likumā “Par akcīzes nodokli”	480	Pieņemts likums 05.05.2016
Latgales speciālās ekonomiskās zonas likums	486	Pieņemts likums 19.05.2016
Grozījumi Elektronisko sakaru likumā	496	Pieņemts likums 19.05.2016
Grozījumi Finanšu instrumentu tirgus likumā	503	2. lasījums 21.04.2016
Grozījums Reģionālās attīstības likumā	509	2. lasījums 28.04.2016
Grozījumi likumā „Par Krimināllikuma spēkā	512	Pieņems likums

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



stāšanās un piemērošanas kārtību”		07.04.2016
Grozījumi Krimināllikumā	514	Pieņemts likums 21.04.2016
Grozījumi Valsts pārvaldes iekārtas likumā	518	Pieņemts likums 05.05.2016
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
Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanas likumā	524	2. lasījums 21.04.2016
Grozījumi Kredītiestāžu likumā	525	2. lasījums 28.04.2016
Grozījumi likumā “Par piesārņojumu”	526	2. lasījums 19.05.2016
Grozījums Likumā par budžetu un finanšu vadību	528	Pieņemts likums 21.04.2016
Grozījumi Publiskas personas mantas atsavināšanas likumā	532	1. lasījums 31.03.2016
Muitas likums	534	2. lasījums 05.05.2016
Grozījumi likumā “Par Valsts ieņēmumu dienestu”	535	2. lasījums 05.05.2016
Grozījumi Patērētāju tiesību aizsardzības likumā	539	1. lasījums 21.04.2016
Grozījums Komerclikuma spēkā stāšanās kārtības likumā	540	1. lasījums 21.04.2016
Grozījumi likumā “Par valsts sociālo apdrošināšanu”	550	1. lasījums 05.05.2016