

Neskaidro balsojumu aizplīvurotā atbildība

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

Kopsavilkums

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

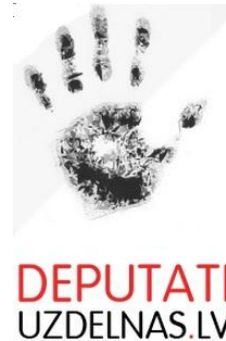
Arī marta monitoringa posmā nav novērojami tik kļedzoši gadījumi, kad deputāti nespēj pamatot iesniegtos priekšlikumus, kā monitoringa pirmajos (novembra-janvāra) posmos. Neskatoties uz to, turpina izgaismoties atsevišķas sistēmiskas problēmas, piemēram, atturēšanās balsojot vai izvairīšanās no balsojuma komisiju sēdēs. Bieži vien šādu rīcību pavada motivācijas izklāsta trūkums, kas var tikt vērtēts kā deputāta apzināta nevēlēšanās skaidrot savu nostāju. Lai gan projekta metodoloģijā paredzēts īpašu uzmanību pievērst tikai gadījumiem, kad deputāti nesniedz pamatojumus iesniegtiem priekšlikumiem, arī situācijas, kad deputāti atturas no balsojuma, nesniedzot nekādus komentārus, rada bažas par to, ka viņi cenšas izvairīties no atbildības un/vai panākt slēptām interesēm izdevīgu risinājumu pieņemšanu.

Ļoti pozitīvi vērtējams tas, ka martā monitorēto likumdošanas iniciatīvu izskatīšanā nebija vērojamas valsts sagrābšanas pazīmes. Arī amatpersonu iecelšanas gaitā šādas pazīmes nav konstatētas. Monitorings 2016. gada martā aptvēra 34 likumprojektu izskatīšanu 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.



Deputātu atbildība par balsojumiem

Kā jau aprakstīts februāra ziņojumā, monitoringa gaitā izgaismojušās atsevišķas interesantas tendences, kas vērtējamas kā Saeimas darbā nevēlama prakse. Iepriekš aprakstītas ar deputātu un ministriju pārstāvju sadarbību saistītās problēmas, bet martā uzmanību pievēršam pašu deputātu atbildīgumam, pieņemot lēmumus balsojumos Saeimā.

Atturēšanās balsojumā: Publiskajā telpā aktualizējies jautājums par deputātu atturēšanos Saeimas plenārsēžu balsojumos.² Piemēram, Aivars Ozoliņš rakstījis, ka atturēšanās būtu interpretējama kā deputātu nespēja tikt galā ar saviem pienākumiem.³ Uzsākta arī elektroniska parakstu vākšana portālā manabalss.lv, lai deputātu iespēju balsojumos atturēties atceltu. Iniciatīvas aizstāvji argumentē, ka atturēšanās iespēja balsojumos vairo neskaidrību par deputātu patieso nostāju, kamēr tās pretinieki norāda, ka lielāks izvēļu klāsts gluži pretēji ļauj deputātiem konkrētāk uzrādīt tieši savu viedokli. Problēma gan jebkurā gadījumā ir saistīta ar balsojuma interpretāciju sabiedrībā. Esošajā situācijā cilvēki var pārprast deputāta balsojuma radītās sekas un maldīgi domāt, ka atturēšanās nav ietekmējusi rezultātu. Patiesībā gan atturēšanās ir ekvivalenta balsojumam “pret”, tikai ar citādu nosaukumu. Lēmuma pieņemšanai izšķirošs ir „par” balsu skaits neatkarīgi no tā vai pārējās balsis ir „pret” vai „atturas”. Gadījumā, ja atturēšanās iespēja nepastāvētu, šāds pārpratums nevarētu izveidoties.

Kopumā gan likumprojektu noraidīšana, izmantojot iespēju atturēties, nav ļoti bieži novērojama. Lielā daļā likumprojektu daži deputāti tiešām atturas, taču ļoti reti šo balsu īpatsvars ir tik liels, lai nosvērtu iznākumu pret likumprojekta pieņemšanu. Tomēr atsevišķos gadījumos tā patiešām noticis, piemēram, attiecībā uz 2015. gadā skatītajiem likumprojektiem “Afganistānas kara veterānu sociālās aizsardzības likums” (10.12.2015), “Grozījumi Saeimas kārtības rullī” (26.11.2015), “Grozījumi likumā “Par svētku, atceres un atzīmējamām dienām”” (19.11.2015). Jāatzīmē gan, ka šāda situācija Saeimas plenārsēdēs līdz šim nav novērota attiecībā uz likumprojektiem, kas iekļauti monitoringa izlasē. Iekļauto likumprojektu izskatīšanā atturēšanās visbiežāk izpaužas komisiju sēdēs, noraidot konkrētus priekšlikumus.

Balso „par”, bet projektu neatbalsta: Lai gan monitoringa metodoloģija kā vienu no iespējamām valsts sagrābšanas pazīmēm ietver to, ka deputāts nobalso par likumprojektu komisijas sēdē un pēc tam bez pamatojuma balso pretēji tam Saeimas plenārsēdē, iespējams, šāda situācijas interpretācija Latvijas gadījumā būtu pārsteidzīga. Publiskajā telpā novērota, piemēram, asa diskusija starp deputātiem Kaimiņu un Dolgopolovu par to, kāpēc Dolgopolovs apsver komisijas sēdē atbalstīta likumprojekta, proti, grozījumu Eiropas Parlamenta un Saeimas vēlēšanu likumos

² <http://www.irlv.lv/2016/2/8/kuri-deputati-visbiezak-atturas-vai-nepiedalas-saeimas-balsojumos>

³ <http://www.irlv.lv/2016/2/13/jaatmet-atturesanas-netikums>



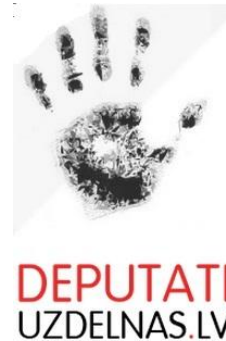
neatbalstīšanu plenārsēdē. Dolgopolovs, kura motivācija tādējādi apšaubīta, paskaidrojis, ka komisijas sēdē atbalstījis likumprojektu ne tāpēc, ka piekritis tā nepieciešamībai, bet gan tāpēc, ka uzskatījis, ka par to jālemj Saeimas plenārsēdē.⁴ Līdz ar to redzams, ka daļa deputātu neuzskata, ka, atbalstot likumprojekta tālāku virzību komisijas sēdē, tie piekristu arī tam, ka šāds likumprojekts būtu jāpieņem Saeimas plenārsēdē. Tātad pašu deputātu starpā nepastāv vienprātība par to, kā sabiedrībai būtu pareizi jāinterpretē viņu balsojumi. Konsenss par to būtu nepieciešams, lai no malas vērotājos nerādītu apjukumu un neraidītu divdomīgus signālus.

Pusslepeni balsojumi komisijās: Jāatzīst gan, ka sabiedrības iespējas sekot līdzī deputātu balsojumiem komisiju sēdēs vienalga ir ierobežotas, jo atšķirībā no Saeimas plenārsēdēm, kuru balsojumu tabulas ir brīvi pieejamas, komisiju sēžu balsojumiem šādas tabulas nav. Saeimas mājas lapā ir iespējams iepazīties ar komisijas sēžu protokoliem, taču informācijas detalizācijas pakāpe dažādās komisijās atšķiras. Par vienojošu gan būtu uzskatāms apstāklis, ka pat tad, kad protokolā tiek uzrādīts balsu skaits atsevišķos jautājumos, netiek uzrādīts, kā konkrēts deputāts ir nobalsojis.

Interesanti, ka deputāti iepriekš aprakstīto iespēju noraidīt priekšlikumus “atturoties” izmanto tieši komisiju sēdēs, ņemot vērā to, ka sabiedrības iespējas sekot līdzī konkrētu deputātu balsojumiem ir stipri ierobežotas. Viens no potenciālajiem skaidrojumiem varētu būt, ka deputāti, kuru balsojumi nav publiski pieejami, atbrūno potenciālus politiskos konkurentus, padarot savus balsojumus par tādiem, kuriem šķietami ir kāda uzreiz nenosakāma motivācija. Tādējādi deputāti nodrošina to, ka viņiem vienmēr pārmetumu gadījumā būs iespēja pašiem brīvāk skaidrot savu balsojumu. Bieži vien komisiju darbā no deputātiem, kas balsojumos atturas, izskan arī argumentācija, ka “priekšlikums nav slikts”, bet tādu vai citādu iemeslu dēļ konkrētajā brīdī nav iekļaujams. Līdz ar to varētu arī pieņemt, ka deputātu starpā izveidojušās neformālas normas, kas regulē to, kādos gadījumos būtu jāatturas un kādos jābalso pret, un šo normu ievērošana ir būtiska konstruktīvu darba attiecību veidošanai deputātu starpā.

Izvairšanās no balsošanas: Vēl viens jautājums, kas iepriekš aktualizējies publiskajā telpā, ir deputātu izvairšanās no balsošanas. Protams, visi ir dzirdējuši par to, ka atsevišķi deputāti pēc iespējas mazāk cenšas apmeklēt Saeimas komisiju sēdes un plenārsēdes un tas varētu būt saistīts ar vēlmi pēc iespējas mazināt darba slogu. Taču nebalsošana mēdz izpausties arī pavisam citādā veidā. Proti, deputāti mēdz nebalsot par jautājumu pat atrodoties telpā un reizēm pat neuzskata par nepieciešamu pamatot, kāpēc viņi tā rīkojušies. Protams, nācies novērot arī situācijas, kad deputāti demonstratīvi pirms balsojuma pamet telpu, kā tas bija, skatot likumprojektu par

⁴ <http://ltv.lsm.lv/lv/raksts/24.02.2016-tiesa-runa.-ka-stiprinat-latvijas-partijas.id66606/>



gāzes tirgus liberalizāciju. Taču šajā gadījumā vismaz izskanēja argumentācija, kādēļ šādi jārīkojas, proti, tāpēc, ka komisijai pietrūkst informācijas, lai pieņemtu lēmumu, un ministrijas pārstāvji, iespējams, apzināti maldina deputātus. Viens no skaidrojumiem šādai rīcībai varētu būt saistāms ar apzinātu vēlēšanos graut kvorumu balsojumiem. Gadījumā ar gāzes tirgus liberalizācijas likumprojekta izskatīšanu problēmas ar kvoruma nodrošināšanu tiešām radās, un bija nepieciešami vairāki pārtraukumi, lai savāktu nepieciešamo balstu skaitu priekšlikumu izskatīšanai. Tomēr lielākajā daļā gadījumu šāda deputātu rīcība komisiju sēdēs kvorumu neapdraud.

Atsevišķās komisijās ir novērots arī, ka daži deputāti nevar izturēt visu komisijas sēdes laiku bez smēķēšanas pārtraukuma, bet priekšlikumu izskatīšana viņu prombūtnē tiek turpināta. Klātesošu deputātu nepiedalīšanos balsojumos var mēģināt konstatēt, salīdzinot balsu skaitu par konkrēti jautājumu ar sākotnēji protokolā reģistrēto komisijas locekļu skaitu. Tas gan diemžēl nepalīdz noteikt to, kurš konkrētais deputāts balsojumā nav piedalījies.

Amatā iecelšanas

Marta Saeimas monitoringa periods ietvēra sēdes, kurās skatītas rajona tiesnešu iecelšanas un atcelšanas no amata. Monitoringa metodoloģijā noteikts, ka sevišķa uzmanība būtu pievēršama tikai Augstākās tiesas un Satversmes tiesas tiesnešu iecelšanai.



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 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.

⁵ <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”.⁶

Pielikums: martā monitorētie likumprojekti

Likumprojekts	Numurs Saeimas likumprojektu reģistrā	Izskatīšana stadija uz 25.04.2016
Grozījumi Seksuālās un reproduktīvās veselības likumā	25	2. lasījums 08.10.2015
Grozījumi Ēku energoefektivitātes likumā	110	Pieņemts likums 10.03.2016
Grozījumi Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likumā	148	1. lasījums 19.02.2015
Grozījumi Konkurences likumā	269	2. lasījums 29.10.2015
Grozījumi likumā "Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā"	312	2. lasījums 07.04.2016
Grozījumi Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodeksā	341	2. lasījums 31.03.2016
Grozījums Krimināllikumā	351	3. lasījums 10.03.2016
Grozījumi Valsts kontroles likumā	354	1. lasījums 10.03.2016
Grozījumi Publiskas personas finanšu līdzekļu un mantas izšķērdēšanas novēršanas likumā	355	1. lasījums 10.03.2016
Grozījumi likumā "Par valsts un pašvaldību dzīvojamo māju privatizāciju"	394	1. lasījums 17.03.2016
Grozījums Sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju iepirkumu likumā	437	Pieņemts likums 10.03.2016
Grozījumi Civilām vajadzībām paredzētu sprāgstvielu aprites likumā	465	Pieņemts likums 10.03.2016
Grozījumi likumā "Par nodokļiem un nodevām"	447	Pieņemts likums 21.04.2016
Grozījumi Elektroenerģijas tirgus likumā	455	2. lasījums 17.03.2016
Grozījumi Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likumā	469	Pieņemts likums 10.03.2016
Grozījumi Aizsargjoslu likumā	472	2. lasījums 31.03.2016
Grozījums likumā "Par iedzīvotāju ienākuma nodokli"	473	1. lasījums 10.03.2016
Tabakas izstrādājumu, augu smēķēšanas produktu, elektronisko smēķēšanas ierīču un to šķidrumu aprites likums	474	Pieņemts likums 21.04.2016
Grozījumi Aizturēto personu turēšanas kārtības likumā	478	2. lasījums 31.03.2016
Grozījumi likumā "Par akcīzes nodokli"	480	2. lasījums 17.03.2016
Grozījumi likumā "Par akcīzes nodokli"	485	2. lasījums 17.03.2016

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



Latgales speciālās ekonomiskās zonas likums	486	1. lasījums 18.02.2016
Grozījums Valsts materiālo rezervju likumā	494	Pieņemts likums 17.03.2016
Grozījumi Elektronisko sakaru likumā	496	2. lasījums 14.04.2016
Grozījumi Liepājas speciālās ekonomiskās zonas likumā	500	Pieņemts likums 31.03.2016
Grozījumi Finanšu instrumentu tirgus likumā	503	2. lasījums 21.04.2016
Grozījumi likumā "Par valsts pensijām"	507	Pieņemts likums 10.03.2016
Grozījumi Aizsargjoslu likumā	510	1. lasījumā noraidīts
Grozījumi likumā „Par Krimināllikuma spēkā stāšanās un piemērošanas kārtību”	512	Pieņemts likums 07.04.2016
Grozījumi Krimināllikumā	514	Pieņemts likums 21.04.2016
Grozījumi Maksājumu pakalpojumu un elektroniskās naudas likumā	522	1. lasījums 31.03.2016
Grozījumi Finanšu un kapitāla tirgus komisijas likumā	523	1. lasījums 31.03.2016
Grozījumi Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanas likumā	524	2. lasījums 21.04.2016
Grozījumi Kredītiestāžu likumā	525	1. lasījums 31.03.2016
Par apropriāciju pārdali		Deputāti neiebilst 01.03.2016