

Projekts „Valsts sagrābšanas pazīmju analīze: Latvijas gadījums”

Likumdošanas iniciatīvu izskatīšanas un Saeimas iecelamo¹ valsts amatpersonu iecelšanas monitoringa metodoloģija

1. Izlases veidošana

Likumdošanas iniciatīvu un amatpersonu amatā iecelšanas monitorēšanas pirmais solis ir tai nepieciešamās gadījumu izlases izveidošana. Monitoringam pieejamo resursu ierobežojuma dēļ tas neaptver visus Saeimas lēmumus un deputātu darbības, piemēram, lēmumus veidot parlamentārās izmeklēšanas komisijas vai deputātu pieprasījumu izskatīšanu. Monitorējamās vienības ir likumprojekti un amatpersonu iecelšanas.

Attiecībā uz valsts amatpersonu iecelšanu monitoringa aptver visu Saeimas iecelamo valsts amatpersonu gadījumus (tai skaitā uzticības izteikšanu Ministru kabineta locekļiem). Lēmumu par iecelšanu / pārcelšanu pilsētas (rajona) tiesu un apgabaltiesu tiesnešu amatos iekļauj monitoringā atsevišķi tikai tad, ja ar to saistītas korupcijas kontekstā svarīgas pretrunas (piemēram, politiķi kritizējuši kandidāta darbību saistībā ar politiski sensitīvu lietu izskatīšanu vai arī publiski paustas bažas par kandidāta reputāciju).

Attiecībā uz likumdošanas iniciatīvām izlase tiek veidota, ņemot par pamatu aktuālos likumprojektus Saeimas likumdošanas datu bāzē. Monitoringa sākotnējā izlasē tika iekļauti:

- Visi izlases kritērijiem atbilstošie likumprojekti, kuri izlases veidošanas laikā bija iesniegti Saeimai un kuri vēl nebija pieņemti 2. lasījumā;
- Likumprojekti, kuri parastajā likumdošanas kārtībā atradās starp 2. un 3. lasījumu, ja papildus atbilstībai izvirzītajiem kritērijiem bija redzams, ka korupcijas risks saistībā ar konkrēto iniciatīvu ir īpaši augsts un/vai tā saistīta ar 10 jaunajai Saeimai izvirzītajiem uzdevumiem.²

Izlasē iekļaujamā vienība ir likumprojekts saskaņā ar Saeimas likumdošanas datu bāzi. Taču likumprojekts var tikt iekļauts arī tad, ja atbilstība izlases kritērijiem izpaužas tikai saistībā ar konkrētu likumprojektam iesniegtu priekšlikumu.

¹ Šajā dokumentā ar jēdzienu iecelšana tiek saprasta arī apstiprināšana.

² 10 svarīgākie darbi labākai un godīgākai Latvijai: <http://providus.lv/article/10-svarigakie-darbi-labakai-un-godigakai-latvijai>

Projekta pētnieks sagatavoto sākotnējās izlases projektu (iekļaujot iniciatīvas, kuru atbilstība kritērijiem ir neskaidra) iesniedza projekta īstenošanas grupai (projekta īstenošanā iesaistītie Providus un Delna darbinieki), uzklusīja grupas dalībnieku viedokļus par iniciatīvu iekļaušanu izlasē un vienojās par galīgo izlasi pirmajam monitoringa periodam. Monitorējamo iniciatīvu sākotnējās izlases apstiprināšana notika 2015. gada oktobra otrajā pusē.

Ņemot vērā to, ka nav iespējams paredzēt visus projekta īstenošanas laikā izskatāmos lēmumus, izlase tiek regulāri – aptuveni reizi mēnesī – papildināta. Izlases papildinājumi ietveri:

- Visus likumprojektus, kuri iesniegti Saeimā kopš iepriekšējās izlases apstiprināšanas un kuri atbilst izlases kritērijiem neatkarīgi no to izskatīšanas stadijas likumdošanas procesā;
- Agrākus likumprojektus, kuri netika iekļauti iepriekšējā izlasē, ja tiem iesniegti jauni priekšlikumi, kas atbilst izvirzītajiem kritērijiem, un korupcijas risks saistībā ar konkrēto priekšlikumu ir īpaši augsts un/vai tas saistīts ar 10 jaunajai Saeimai izvirzītajiem uzdevumiem.

Lai mazinātu risku, ka izlases veidošanā netiek pamanīta kāda likumprojekta vai atsevišķa priekšlikuma atbilstība izlases kritērijiem, monitoringa veikšanas laikā Saeimas deputāti, sociālo tīklu lietotāji un citi interesenti tiek aicināti iesūtīt ierosinājumus konkrētu valsts sagrābšanas risku ziņā nozīmīgu likumprojektu iekļaušanai izlasē.

Iniciatīvas atbilstība kādam no izlases kritērijiem neliecina par valsts sagrābšanas klātbūtni. Kritēriji aptver iniciatīvas, kurās valsts sagrābšana visticamāk izpaustos, ja likumdevējs būtu korumpēts. Izlasē tiek iekļautas likumdošanas iniciatīvas saskaņā ar sekojošiem kritērijiem:

- **Iniciatīvas, kas atvieglo vai uzliek nastas uzņēmēju darbībai, piemēram:**
 - iniciatīvas, kas uzliek nopietnu nastu atsevišķām preču un pakalpojumu grupām vai uzņēmējdarbības sektoriem, piemēram, ar nodokļu vai nodevu palīdzību,
 - nodokļu vai nodevu atvieglojumi atsevišķām preču vai pakalpojumu grupām vai uzņēmējdarbības sektoriem,
 - jauni pienākumi vai atbrīvošana no pienākumiem konkrētām uzņēmējdarbības nozarēm.

Lēmumu pieņēmēji ar šāda veida iniciatīvu palīdzību varētu mēģināt radīt normatīvo regulējumu, kas ir īpaši labvēlīgs konkrētiem politisko partiju sponsoriem vai citu

slēptu ekonomisku labumu sniedzējiem no šiem sektoriem vai arī nelabvēlīgs to konkurentiem.

- **Iniciatīvas, kuras ietekmē uzņēmējdarbības sektorus, kuros šķietami darbojas lielākie politisko partiju sponsori.**

Šādu iniciatīvu ierosināšanā un izskatīšanā var izpausties klientelisms, kas vērsts uz to, lai palielinātu atsevišķu sektora spēlētāju konkurētspēju. Lai noteiktu šos uzņēmējdarbības sektorus, tiks caurskatītas pētnieciskās žurnālistikas publikācijas par laiku kopš 2014. gada (12. Saeimas vēlēšanu gada), publiski pieejamie dati par lielākajiem ziedojumiem un ziņas par ziedotāju iespējamo saistību ar konkrētiem sektoriem. Monitoringam sākoties, būs sagatavots attiecīgo uzņēmējdarbības sektoru saraksts, kurš ietvers arī norādes uz partijām, kuras saskaņā ar publikācijām sponsorējuši attiecīgo sektoru pārstāvji.

- **Iniciatīvas, kas saistītas ar speciālu resursu piešķiršanu, piemēram:**
 - apmaksātu sabiedrisku funkciju nodošana vai deleģēšana privātām organizācijām/uzņēmumiem;
 - budžeta piešķirumi konkrētiem privātā sektora dalībniekiem;
 - budžeta grozījumi, kuri paredz papildu piešķirumus konkrētiem privātā sektora dalībniekiem.

Šāda veida iniciatīvas (papildus riskiem, kas saistīti ar resursu pārdali pašu par sevi) būtu derīgi iekļaut izlasē tā iemesla dēļ, ka to speciālais un ārpuskārtas raksturs varētu novest pie problēmām ar procesa uzraudzību un atbildīgumu. Pastāv uzskats, ka šāda veida iniciatīvas, kad tās ir saistītas ar valsts sagrābšanu, biežāk manāmas apstākļos, kur politiskā sistēma ir relatīvi stabila un nav novērojams liels mainīgums likumdevējā pārstāvētajās politiskajās partijās,³ kā tas ir arī Latvijas gadījumā, ciktāl ir runa par valdošo koalīciju.

- **Iniciatīvas, kas būtiski ietekmē publiskas institūcijas un tādus to funkcionēšanas aspektus, kuri ietekmē korupcijas novēršanu un apkarošanu, piemēram:**
 - KNAB likuma grozījumi;
 - Policijas, Valsts kontroles un citu institūciju pilnvaras tieši vai netieši rīkoties iespējamās korupcijas gadījumos.

Varētu šķist samērā intuitīvi, ka gadījumā, ja notikusi valsts sagrābšana, tā varētu izpausties arī tādā formā, kurā tiktu mēģināts atbrīvoties no potenciāli nelegitīmus spēlētājus ierobežojošiem institucionāliem faktoriem. Tāpat gadījumos, kur šādi

³ Grzymala-Busse, A.: *Beyond Clientelism Incumbent State Capture and State Formation* (SAGE 2008)

uzticami institucionāli faktori neeksistē, nelegitīmie spēlētāji varētu censties nepieļaut tādu izveidošanos.⁴

- **Iniciatīvas, kas būtiskā veidā ietekmē publisku institūciju neitrālu funkcionēšanu, piemēram:**
 - amatpersonu atlasī un iecelšanu,
 - iestāžu un amatpersonu uzraudzību un atbildību.

Lai gan valsts sagrābšanas apstākļos lēmumu pieņēmēji valsts likumdevējā var kalpot par instrumentu atsevišķu nelegitīmu spēlētāju interešu virzīšanā, šī nav vienīgā institūcija, kura var šim mērķim tikt izmantota. Kontrole pār amatpersonu iecelšanu un uzraudzību var kalpot par līdzekli citu valsts iestāžu un institūciju pakļaušanai nelegitīmajām interesēm.

- **Iniciatīvas, kas saistītas ar valsts institūciju atklātības palielināšanu vai samazināšanu (gan vispārīgās normas, gan normas, kas attiecas uz konkrētām institūcijām).**

Iemesli, kāpēc jāpievērš uzmanība ar valsts institūciju atklātību saistītajām iniciatīvām, ir saistīti ar iepriekš aprakstīto atbildīguma problēmu. Institūcijās, kurās pietrūkst atklātības, nodrošināt atbildīgumu mēdz būt krietni sarežģītāk kā tādās, kurās atklātība ir pietiekoša. Iniciatīvām jāpievērš uzmanība ne tikai tādēļ, ka iespējamās iniciatīvas, kas atklātību samazina, bet arī iniciatīvas, kas šķietami paredzētas atklātības un informācijas pieejamībai, taču ir sagatavotas veidā, kas praktiski nevarētu novest pie laba rezultāta.⁵

- **Iniciatīvas, kas regulē politiskās partijas un to darbību (finansējums, iekšējā demokrātija, lēmumu pieņemšanas procedūras).**

Arī iniciatīvas, kuras ietekmē partiju finansētāju uzraudzības iespējamību un finansējuma kontroli, ir nozīmīgas. Regulējums, kas neveicina vai pat bremsē demokrātisku procedūru attīstību partiju iekšienē, varētu novest pie situācijas, kur partijas lēmumus pieņem šaurš cilvķeku loks un procesā trūkst atbildīguma. Tāpat nav vēlama situācija, kur partijas biedriem nav saprotama partijas pozīcija (kurai potenciāli ir nelegitīms avots).

Iniciatīvu atbilstība izlases kritērijiem tiek noteikta, galvenokārt iepazīstoties ar iniciatīvu saturu un tās pavadošajām anotācijām. Šaubu gadījumā par to, vai iniciatīva atbilst izlases kritērijiem, tiek ievākta arī papildu informācija un/vai veiktas konsultācijas ar ekspertiem un Saeimas deputātiem.

⁴ Jabbara, J., Caiden, G.E., Dwivedi, O.P.: *Where Corruption Lives* Kumarian Press 2001 (lpp. 86-89)

⁵ Jabbara, J., Caiden, G.E., Dwivedi, O.P.: *Where Corruption Lives* Kumarian Press 2001 (lpp. 229-232)

Sākot ar 2016. gada rudens sesiju, pētnieki sāks regulāri ievākt visu Saeimā pārstāvēto frakciju deputātu viedokļus par to, vai, viņuprāt, konkrētajā mēnesī likumdevēja darbā nav novērotas valsts sagrābšanas pazīmes. Balstoties uz šiem viedokļiem, pētnieki ne vien iegūs papildu fona informāciju par to, kam jāpievērš vērība monitoringa laikā, bet arī vajadzības gadījumā papildinās likumprojektu izlasi.

2. Iespējamās valsts sagrābšanas pazīmes

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.⁶ 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.

Neleģitīma ietekme attiecībā uz amatā iecelšanu un likumdošanas iniciatīvām, protams, gandrīz vienmēr ir slēpta un nav novērojama tieši, tāpēc tās noteikšanai nepieciešamas speciālas izmeklēšanas metodes, kas nevalstiskai organizācijai nav pieejamas.

Kaut gan valsts sagrābšana nav tieši izmērāma, uz tās varbūtēju norisi norāda dažādas pazīmes. Jāņem vērā, ka projekta mērķis nav pierādīt valsts sagrābšanas esamību. Praksē attiecībā uz katru no zemāk izklāstītajām valsts sagrābšanas pazīmēm ir iespējami arī ar valsts sagrābšanu nesaistīti cēloņi. Projekta ietvaros veiktais monitoringa ir balstīts atziņā, ka parlaments, kura locekļi izvairās no situācijām, kuras klasificējamās kā valsts sagrābšanas pazīmes, ne tikai mazina valsts sagrābšanas risku, bet arī veicina sabiedrības uzticību sev kā institūcijai. Uzticības veicināšanas nolūkos parlamentam vajadzētu ne tikai darboties bez korupcijas, bet arī darboties tā, lai vērotājam no malas šķistu, ka tas darbojas bez korupcijas.

Jāuzsver, ka pazīmju identificēšana attiecībā uz izlasē iekļautajām iniciatīvām vai iecelšanām amatā sevī neietver pieņēmumu par to, ka šādi ir iespējams atlasīt gadījumus, kad ar valsts sagrābšanu saistīta darbība tiešām ir notikusi. Monitoringa

⁶Anti-Corruption Policies Revisited: *State-of-the-art report on theories and harmonised concepts of corruption* 2014 <http://anticorrrp.eu/wp-content/uploads/2014/10/D1.1-State-of-the-art-report-on-theories-and-harmonised-concepts-of-corruption.pdf> (78.-80.lpp.)

ietvaros nav arī iecerēts katrai no pazīmēm piešķirt kvantificējamu vērtību, kuras palīdzētu pēc vienas vai otras pazīmes esamības salīdzināt valsts sagrābšanas akta šķietamības pakāpi dažādu iniciatīvu vai amatpersonu iecelšanas virzībā. No šī apsvēruma izriet tas, ka monitoringa ietvaros iniciatīvas vai iecelšanas amatā nav plānots salīdzināt pēc novēroto pazīmju skaita katrā gadījumā. Neraugoties uz to, monitoringa rezultāti izgaismos situācijas, kad sabiedrības uztverē varētu rasties bažas par to, ka norisinās valsts sagrābšana, kā arī kvalitatīvas analīzes ceļā palīdzēs identificēt potenciālu valsts sagrābšanu risku intensitāti Saeimas darbā.

Monitoringa rezultātu publikācijās likumdošanas iniciatīvas un amatpersonu iecelšanas, kuru gadījumā būs pamats bažām par valsts sagrābšanu, tiks atspoguļotas aprakstoši, pievēršot uzmanību dažādu pazīmju kopībai un sabiedriskajam/politisķajam kontekstam, nevis klasificējot mehāniski.

2.1. Valsts sagrābšanas pazīmes amatpersonu iecelšanā

Pieredze rāda, ka valsts sagrābšanas apstākļos amatā iecelšanas mēdz pavadīt tādas pazīmes kā:

- **Deputāta balsojums pretēji tam, ko viņš/viņa sacījis par savu gaidāmo balsojumu īsi pirms balsošanas.**

Lai gan, kā jau iepriekš aprakstīts, tas tā nebūt nav obligāti, šī pazīme var liecināt par deputātu kalpošanu nelegitīmām interesēm un slēpta atbalsta nodrošināšanu kandidātiem, kurus atbalstīt atklāti nav iespējams tā iemesla dēļ, ka patiesībā atbalstītais kandidāts ir krietni neatbilstošāks/aizdomīgāks. Šādai rīcībai gan nav grūti iedomāties arī citādu izskaidrojumu, piemēram, kad deputāts vienkārši cenšas pirms balsojuma izskatīties labāk, pieslienoties sabiedrības domai un cerot, ka patiesais balsojums paliks nepamanīts. Šādas deputātu „viedokļu pārmaiņas” varētu arī liecināt par situāciju, kur partijā lēmumus pieņem šaurš cilvēku loks un tie tiek diktēti pārējiem partijās biedriem, kuri patiesībā gatavojušies balsot citādi.

Monitoringa nolūkiem deputātu solījumi tiks fiksēti, balstoties uz Saeimas plenārsēžu debatēs un komisiju diskusijās sacīto. Lai neietekmētu monitoringa aptvertās norises ar pašu pētnieku darbību, projekta ietvaros deputātiem solījumi netiks īpaši prasīti.

- **Gadījumos, kad notikusi profesionāla kandidātu atlase vai izvēle pirms politiskā lēmuma, – novirzīšanās no profesionālās izvēles rezultātiem un to neņemšana vērā bez izvērsta (pietiekama) pamatojuma.**

Ir saprātīgi pieņemt, ka, ja viena kandidāta izvēlei pār kādu citu būtu legītimi iemesli, tie būtu izskanējuši profesionālās izvēles laikā. Ja šādi iemesli nav izskanējuši, bet

politiskā izvēle vienalga ir par labu kādam kandidātam bez redzama pamatojuma, varētu pieņemt, ka lēmuma cēloņi meklējami nelegitīmu interešu izpausmēs.

- **Balsojums par kandidātu, kurš ir acīmredzami mazāk kvalificēts konkrētajam amatam (sevišķi gadījumos, kad sabiedrībā nav izskanējuši argumenti par labu kandidātam, kurš ir mazāk kvalificēts).**

Iemesli šādas pazīmes iekļaušanai lielos vilcienos ir ļoti līdzīgi tiem, kas aprakstīti pie iepriekšējās.

- **Ekskluzīva/padziļināta tādu personu iesaiste amatā iecelšanas sagatavošanās un konsultāciju procesā, kurām nav attiecīgās formālās vai citādas sabiedriskās lomas, kas saistīta ar amatpersonas iecelšanu.**

Šāds novērojums potenciāli varētu liecināt vai nu par tieši nelegitīmu ietekmes izmantošanu, vai arī tās izmantošanu slēptā veidā, ja procesam piesaistīta „marionete” eksperta lomā.

- **Iepriekš neapspriestu kandidātu pēdējā brīža nominēšana un iecelšana amatā bez acīmredzama leģitīma pamata.**

Vairāki apsvērumi, kas aprakstīti pie iepriekš minētajām pazīmēm, vienlīdz labi ir attiecināmi arī uz šo. Pazīme nav attiecināma gadījumos, kad nominēšanai ir acīmredzams leģitīms pamats, piemēram, citi kandidāti nav guvuši atbalstu un amatpersona ir jāieceļ līdz noteiktam termiņam.

- **Partijām pietuvinātu kandidātu iecelšana amatos, kur tiek sagaidīta politiskā neitralitāte.**

Pastāv uzskats, ka patronāža automātiski būtu saistāma ar nekompetenci (skat. viena no iepriekšējām pazīmēm), taču tam ne vienmēr tā ir jābūt. Iespējama ir arī situācija, kad kandidāts ir kvalificēts, taču attiecīgais amats ir būtisks valsts institūcijas neitrālai funkcionēšanai. Iemesli, kāpēc nelegitīmiem spēlētājiem būtu izdevīgi, lai amatā tiek iecelti tiem pakļautu deputātu kontrolētas amatpersonas, varētu būt saistāmi ar vēlmi pakļaut citus varas atzarus (piemēram, tiesu sistēmu).⁷ Pazīmes, pēc kurām nosakāms, vai kandidāts ir politiski pietuvināts, iekļauj:

- ✓ *kandidāts ziedojis politiskai partijai gadu pirms amatā iecelšanas;*
- ✓ *kandidāts kandidējis pēdējās Saeimas, pašvaldības vai EP vēlēšanās;*

⁷ McMenamin, I.: *If Money Talks Whatdoes it Say? Corruption and Business Financing of Political Parties* Oxford University Press 2013 (lpp. 6-8)

- ✓ kandidāts ieņēmis amatu, kas daļēji varētu tikt uzskatīts par politisku, piemēram, deputāta palīga, ministra padomnieka vai ministrijas amatpersonas, ja vēl kāda papildu informācija apstiprina saikni ar partiju;
 - ✓ kandidāts ir ar konkrētām politiskām partijām saistīts saskaņā ar vispārzināmu informāciju, kura ir tikusi plaši atspoguļota masu saziņas līdzekļos.
- **Sieviešu kandidātu trūkums iecelšanās, kur Saeimas balsojumam ir virzāmi vairāki kandidāti, un ilgtermiņā salīdzinoši neliels amatā ieceltu sieviešu skaits.**

Lai gan šī pazīme katrā konkrētā gadījumā nenorāda uz augstu valsts sagrābšanas varbūtību, pastāv pētījumi par to, ka liels līdzsvara trūkums starp dzimumiem kandidātu starpā varētu liecināt par kandidātu izvēles procedūru, kurā dominē atsevišķi indivīdi (un neformāli tīkli), nevis godīga procedūra.⁸ Šo pazīmi gan nevajadzētu interpretēt tā, ka katrā gadījumā, kad uz iecelšanu kādā amatā nepretendē sievietē, automātiski būtu jānosaka valsts sagrābšana. Tomēr vajadzētu pievērst uzmanību tam, ka šāda veida tendence ilgtermiņā varētu radīt attiecīgu iespaidu. Atsevišķi uzmanību vajadzētu pievērst arī jautājumam par to, kā tieši identificēt pazīmes klātbūtni. Lai gan šķietami vajadzētu būt pietiekoši vienkārši identificēt apstākli, kad uz konkrētu amatu ilgākā laika posmā nav bijis sieviešu kandidātu, jāprecizē, vai apstāklim, ka sieviešu kandidāti netiek uz amatu izvirzīti un tam, ka kandidāti ir izvirzīti, bet netiek iecelti, ir vienlīdz liela nozīme. Varētu teikt, ka pirmais gadījums būtu raksturīgs situācijām, kur potenciālie neformālie tīkli diktē kandidātu izvirzīšanas procesu un ne obligāti arī nosaka pašas iecelšanas procedūras iznākumu, kamēr gadījumos, kad sieviešu kandidāti tiek izvirzīti, mazāk novērojama neformālo tīklu ietekme uz kandidātu izvirzīšanu, taču tas, ka šie kandidāti netiek amatā iecelti, varētu liecināt par to, ka neformālo tīklu ietekme novērojama tieši attiecībā uz iecelšanas brīdi. Lai gan apstākļos, kad ievērojams mazs skaits gadījumu, kad amatos tiek ieceltas sievietes, sabiedrībā varētu radīt zināmas aizdomas par neformālo tīklu ietekmi, protams, būtu pārsteidzīgi visus gadījumus, kad amatā netiek ieceltas sievietes norakstīt tieši uz šo fenomenu. Līdz ar to šī pazīme būtu jāskatās kontekstā ar iepriekš aprakstītajām, kas saistītas ar iecelšanām, kas ir pretrunā ar profesionālām atlasēm, un tām, kurās tiek iecelti mazāk kvalificēti kandidāti. Šī pazīme varētu tikt uzskatīta par iepriekš aprakstītās pazīmes pastiprinošu šajos gadījumos (ja iepriekš minētās pazīmes pašas par sevi nav līdz galam pārlicinošas).

⁸Sundstrom, A., Wangnerud, L.: *Corruption as an obstacle to women's political representation: Evidence from local councils in 18 European countries* (SAGE 2014)

2.2. Valsts sagrābšanas pazīmes likumdošanas iniciatīvu izskatīšanā

Valsts sagrābšanas pazīmes saistībā ar likumdošanas iniciatīvām ir iedalītas divās kategorijās – procesa pazīmes un saturs pazīmes. Kaut gan dažas pazīmes ietver gan procesa, gan saturs aspektus, pazīmju iedalījums atspoguļo to, kurš no šiem aspektiem konkrētajā pazīmē ir uzskatāms par noteicošo.

Procesa pazīmes:

Kā izriet no kategorijas nosaukuma, procesa pazīmes liek domāt par valsts sagrābšanas iespējamo klātesamību dēļ procesa, kādā konkrētā iniciatīva ierosināta, virzīta un pieņemta vai noraidīta.

- **Deputātu balsojums pretēji tam, ko viņš/viņa sacījis par savu gaidāmo balsojumu īsi pirms balsošanas.**

Šīs pazīmes pamatojums ir līdzīgs analogiskai pazīmei attiecībā uz amatpersonu iecelšanu.

- **Situācija, kad iniciatīvas autors nespēj to pamatot, piemēram:**
 - likumprojekta vai nozīmīga priekšlikuma iesniedzējs nespēj to pamatot,
 - 2. vai 3. lasījumā iesniegti grozījumi vai papildinājumi nav publiski pamatoti

Konkrēts gadījums tiks uzskatīts par atbilstošu šim kritērijam, ja iesniedzējam Saeimas komisijā vai plenārsēdē tiks prasīts pamatojums un atbilde neietvers nekādu saprātīgu skaidrojumu, piemēram, izskatīsies, ka iesniedzējs pats nesaprot priekšlikuma būtību, liekot domāt, ka tā autori un ieinteresētās personas izmanto deputātu tikai formāla iesniedzēja lomai. Otrais gadījums ir aizdomīgs pats par sevi tā dēļ, ka papildinājumam, kas ir būtisks, netiek publiski sniegts pamatojums. Lai gan tam tā nav obligāti jābūt, vērotājam varētu rasties iespaids, ka grozījumu autors izmanto situāciju, kad likumprojekts ir nonācis līdz 2. vai 3. lasījumam, lai izvairītos no prasībām sniegt pamatojumu apstākļos, kad tam tiek veltīta lielāka sabiedrības uzmanība (kā tas varētu būt 1. lasījumā).

Saistībā ar šo pazīmi priekšlikumi tiks uzskatīti par nozīmīgiem tad, ja tie atbildīs tiem pašiem kritērijiem, kuri izmantoti monitorējamo iniciatīvu izlases veidošanai.

- **Likumdošanas iniciatīva vai priekšlikums, kas ir krasā pretrunā ar iesniedzēja partijas/apvienības agrāk paustu nostāju, ja nav saskatāms ar valsts sagrābšanu nesaistīts cēlonis nostājas maiņai.**

Šāda pazīme rosina aizdomas tā iemesla dēļ, ka situācija, kur pretruna ir krasa, rada aizdomas par iniciatīvas cēloņu “gadījuma raksturu” un partijas/apvienības pozīcijas nekoncekvenci neizskaidrotu iemeslu dēļ. Arī šī pazīme lielā mērā ir saistāma ar pamatojuma esamību vai neesamību konkrētiem izņēmuma gadījumiem. Atsevišķos gadījumos ir iespējams identificēt to, ka iniciatīva vai priekšlikums ir krasā pretrunā ar partijas priekšvēlēšanu programmā postulētajām nostājām un mērķiem. Tāpat ir iespējams identificēt partijas/apvienības nostāju attiecīgi pēc tā, kas ticis atspoguļots masu medijos vai atspoguļots Saeimas tīmekļa vietnes sadaļā 12. Saeimas frakciju viedokļi.⁹

- **Likumdošanas iniciatīva vai priekšlikums, kas ir krasā pretrunā ar spēkā esošiem politikas plānošanas dokumentiem, ja šādai iniciatīvai nav saskatāms ar valsts sagrābšanu nesaistīts cēlonis, piemēram, deputāta vai frakcijas nodoms principiāli nostāties pret valdības politiku.**

Šīs pazīmes izvirzīšana balstīta pieņēmumā, ka likumdevēja vairākums principiālos jautājumos lems līdzīgi tam, kā noteikts spēkā esošos politikas plānošanas dokumentos – pamatnostādnēs, koncepcijās – ja vien nav redzami nozīmīgi politiski iemesli, lai rīkotos citādi (piemēram, izmaiņas valdošās koalīcijas sastāvā un politiskajā orientācijā). Monitoringa nolūkos netiks sistemātiski analizēti spēkā esošie politikas plānošanas dokumenti, un pazīmes esamība tiks fiksēta, ja uz to Saeimas diskusijās tiks norādīts. Lai patstāvīgi pārlicinātos par šās pazīmes (ne)esamību saistībā ar daļu izlasē iekļauto iniciatīvu, pētnieki paši salīdzinās iniciatīvu saturu ar politikas plānošanas dokumentiem Saeimas darba pārtraukuma laikā 2016. gada vasarā. Šādi tiks aplūkotas galvenokārt iniciatīvas, kuras tika skatītas Saeimā 2016. gada jūnijā.

- **Atbildīgā Saeimas komisija atbalsta kādu iniciatīvu, taču Saeima balsojumā to noraida, neraugoties uz to, ka pret iniciatīvu nav izskanējuši argumenti.**

Pazīme ir balstīta pieņēmumā, ka Saeimas komisija parasti ietver deputātus, kuri ir specializējušies jomā, kuru aptver komisijas mandāts. Ja komisijas politiskais sastāvs (vairākums) atbilst likumdevēja kopīgajam politiskajam sastāvam, bez īpašiem pretargumentiem vai politiskajiem faktoriem (piemēram, kad pretrunīgā jautājumā frakciju ietvaros deputāti pieturas pie atšķirīgiem uzskatiem), būtu sagaidāms, ka Saeimas vairākums seko nozares komisijas deputātu vairākuma viedoklim. Ja vien nav identificēts konkrēts leģitīms izskaidrojums, pretēja situācija liecina par varbūtību, ka atsevišķi deputāti vai frakcijas ir pakļautas slēptai ārēju interešu ietekmei.

⁹ 12.Saeimas frakciju viedokļi: <http://www.saeima.lv/lv/aktualitates/12-saeimas-frakciju-viedokli>

Satura pazīmes:

Satura pazīmes ir attiecināmas uz iniciatīvām, kuru saturs liek domāt par to iespējamo saistību ar valsts sagrābšanu. Izvērstis (pietiekams) pamatojums ir svarīgs elements, jo projekta metodoloģija nav iecerēta kā izvērtējums par to, vai konkrētas rīcībpolitikas izvēles ir pareizas vai nepareizas. Piemēram, priekšlikums kādā jomā samazināt atklātību vai atvieglot kādu ar korupcijas novēršanu saistītu ierobežojumu pats par sevi nav uzskatāms par valsts sagrābšanas pazīmi, ja vien tā iesniedzēji un atbalstītāji sniedz publiski pieejamu izvērstu un pietiekamu pamatojumu. Par pietiekamu būtu uzskatāms pamatojums, kas saprotami, secīgi un izsmeltoši rāda, kā konkrēta priekšlikuma pieņemšana varētu sasniegt leģitīmu mērķi, neradot nesamērīgas negatīvas sekas. Monitoringa pieeja attiecībā uz šaubu gadījumiem būs interpretācija par labu prezumpcijai, ka valsts sagrābšana nav notikusi.

- **Pazīmes, kas liecina par nelegitīmu tiešu uzņēmējdarbības vides kropļošanu, piemēram:**

- Iniciatīvas, kas bez izvērsta (pietiekama) pamatojuma rada priekšrocības uzņēmējdarbības nozarēm vai konkrētiem uzņēmumiem, kuri saistīti ar partijām / ir nozīmīgi partiju sponsori,
- Iniciatīvas, kas bez izvērsta (pietiekama) pamatojuma uzliek apgrūtinājumus uzņēmējdarbības nozarēm vai konkrētiem uzņēmumiem, kuri varētu tikt uzskatīti par partiju sponsoru konkurentiem.

Varētu būt sagaidāms, ka valsts sagrābšanas gadījumā lēmumu pieņēmēji centīsies sagādāt atsevišķiem uzņēmējiem vai uzņēmējdarbības nozarēm izdevīgāku situāciju tirgū. Tiesa gan nevajadzētu pieņemt, ka jebkura likumdošanas iniciatīva, kas saistīta ar tirgus regulāciju, pilnīgi noteikti ir saistāma ar valsts sagrābšanu. Monitoringa ietvaros šī pazīme tiks attiecināta apstākļos, kad skaidri konstatējams, ka tiek ignorētas atsevišķas lēmumā iniciatīvā ieinteresētas puses.¹⁰¹¹

- **Plašas rīcības brīvības piešķiršana amatpersonām sadalīt resursus tā, ka to iespējams veikt negodīgā un neattaisnojamā veidā bez publiska paskaidrojuma.**

Šādas vides radīšana (ja tas darīts tīši) varētu būt radusies no nelegitīmu spēlētāju vēlmes izveidot situāciju, kur procesiem pietrūkst pārraudzības un valsts līdzekļi var

¹⁰ Jabbra, J., Caiden, G.E., Dwivedi, O.P.: *Where Corruption Lives* Kumarian Press 2001 (lpp. 251-252)

¹¹ McMenamin, I.: *If Money Talks What does it Say? Corruption and Business Financing of Political Parties* Oxford University Press 2013 (lpp. 10-17)

tikt pārdaļīti tiem par labu grūti manāmā veidā. Šī iemesla dēļ sevišķa uzmanība būtu jāpievērš atbildīguma nodrošināšanas mehānismiem.¹²

- **Valsts institūciju un to funkcionēšanas aspektu, kuri rada normatīvus korupcijas ierobežojumus, kapacitātes mazināšana vai kapacitātes audzēšanas mēģinājumu kavēšana bez izvērsta (pietiekama) pamatojuma.**

Kā viena no iniciatīvu grupām, kuru ierosināšana bez pietiekama pamatojuma varētu tikt uzlūkota kā aizdomīga, šī ir izvēlēta tās tiešās sasaistes dēļ ar korupcijas un valsts sagrābšanas mazināšanu. Tādējādi šķiet likumsakarīgi, ka valsts sagrābšanā iesaistītie spēlētāji būtu ieinteresēti šo institūciju kapacitātes mazināšanā, panākot situāciju, kad tie var turpināt procesu, nebaidoties no sankcijām vai traucēkļiem.

- **Valsts institūciju neitrālas funkcionēšanas traucēšana, reformējot amatā iecelšanas vai citus darbības principus vai samazinot finansējumu;**

Šāda veida iniciatīvas radītās aizdomas ir cieši saistītas ar iespējamajiem patronāžas gadījumiem, kas aprakstīti nodaļā par iecelšanu amatā. Lai gan šajā gadījumā amatā iecelšanu kā tādu vairs neveiks Saeimas deputāti, šāda veida iniciatīvas viņi var izmantot, lai izveidotu situāciju, kur atsevišķās institūcijās būtiskās pozīcijās var ievietot "savus cilvēkus". Protams, šāds scenārijs paredz vai nu neitrālus lēmumu pieņēmējus institūcijā (kuriem jaunais regulējums dod lielāku brīvību), vai arī prasības kandidātiem, kas sašaurina to loku līdz nelielam skaitam "vēlamo", taču šādā gadījumā arī pamatojuma trūkums būtu redzams labāk.¹³ Atsevišķos gadījumos nodoms samazināt finansējumu konkrētai institūcijai vai nozarei var tikt atspoguļots masu medijos.

- **Tādu likumdošanas iniciatīvu bloķēšana/kropļošana, kuras paredzētas „10 jaunajai Saeimai izvirzīto uzdevumu” izpildei, atklātības veicināšanai partiju finansēšanas, sabiedrības iesaistes un demokrātiskas lēmumu pieņemšanas veicināšanai partiju iekšienē bez izvērsta (pietiekama) pamatojuma.**

Šī pazīme aptver gadījumus, kad deputāti veic konkrētas darbības, lai bremsētu vai izkropļotu tiesiskumu un labu pārvaldību veicinošas iniciatīvas. Attiecībā uz politiskajā partijām iemesli aizdomām būtu ļoti līdzīgi tiem, kas aprakstīti punktā par korupciju ierobežojošo valsts institūciju kapacitātes mazināšanu. Iniciatīvu bloķēšana var izpausties arī kā normāla likumprojekta izskatīšanas ātruma kavēšana dažādiem

¹² Hutchcroft P.D., Heywood, P.: *Political Corruption* Blackwell Publishers 1997 (lpp. 224-230)

¹³ Anechiarico, F., Jacobs, J.B.: *The Pursuit of Absolute Integrity* The University of Chicago Press 1996 (lpp. 39-44)

līdzekļiem, kas noved pie situācijas, kad šāda veida iniciatīvu temps ir krietni lēnāks kā tas, kāds tas ir vidēji.

- **Atklātību un pārraudzību atbalstošas iniciatīvas, kuras ir acīmredzami nepilnīgas un to trūkumu iemesls nav atklāts.**

Arī šīs pazīmes iemesli ir līdzīgi iepriekš aprakstītajiem, taču jāatzīmē, ka iespējamo valsts sagrābēju taktika šajā gadījumā izpaustos kā valsts sagrābšanas un korupcijas novēršanas darbības imitācija, kamēr slēptais mērķis būtu situācijas nostiprināšana.

Monitoringa rezultāti tiks regulāri publiskoti tīmekļa vietnēs www.deputatiuzdelnas.lv un www.providus.lv, kā arī noslēgumā apkopoti analītiskajā ziņojumā. Turklāt, balstoties projektā gūtajā pieredzē, valsts sagrābšanas iespējamās pazīmes, ietverot ieteikumus to monitoringam, tiks aplūkotas rokasgrāmatā. Paredzēts arī organizēt četras sabiedriskas diskusijas par likumdošanas aktualitātēm pretkorupcijas, pārvaldības un demokrātijas kvalitātes jautājumos.