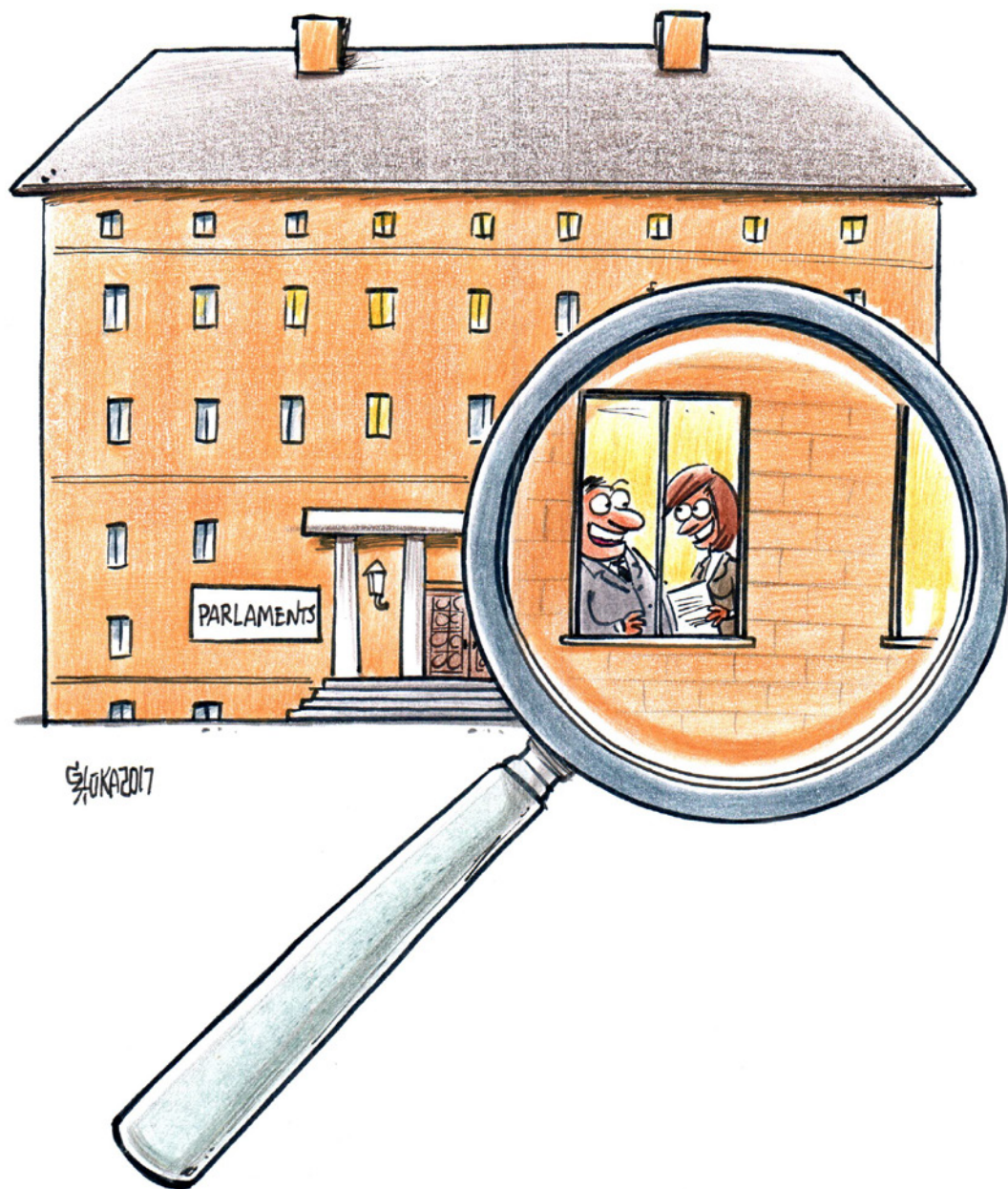


# Rokasgrāmata valsts sagrābšanas monitoringam parlamentā



# Rokasgrāmata valsts sagrābšanas monitoringam parlamentā



Izdevums «Rokasgrāmata valsts sagrābšanas monitoringam parlamentā» ir licencēts saskaņā ar Creative Commons starptautisko licenci Atsaucoties–Nekomerciāli–Nepārveidojot

## **Autore**

Iveta Kažoka, domnīca PROVIDUS

## **Redaktors un projekta vadītājs**

Valts Kalniņš, domnīca PROVIDUS

## **Tulkojums uz angļu valodu**

Vita Tērauda

## **Vāka bildes autors**

Gatis Šļūka

## **Dizains, makets**

Kārlis Dovnorovičs, You Made My Day SIA

## **Izdota**

2017



Sabiedrības integrācijas  
fonds

Izdevums tapis projekta «Valsts sagrābšanas pazīmju analīze: Latvijas gadījums» ietvaros. Projektu daļēji finansiāli atbalsta fonds Atvērtās sabiedrības institūts (Foundation Open Society Institute) sadarbībā ar Atvērtās sabiedrības fondu (Open Society Foundations) Think Tank Fund un Sabiedrības integrācijas fondu. Par rokasgrāmatas saturu atbild Sabiedrība par atklātību – Delna un domnīca PROVIDUS.

Rokasgrāmata pieejama bezmaksas lejupielādei  
[www.providus.lv](http://www.providus.lv) un [www.delna.lv](http://www.delna.lv)

Valsts sagrābšana ir korupcijas paveids, kurā kontroli pār sabiedrības «spēles noteikumu» veidošanu savā labā nelegitīmi iegūst privātā sektora spēlētāji. Šajā rokasgrāmatā apkopoti padomi aktīvistiem, kas vēlētos savas valsts parlamentā monitorēt valsts sagrābšanas pazīmes. Rokasgrāmatas pamatā ir Latvijā 2015. – 2017. gadā veikts valsts sagrābšanas pazīmju monitorings.



# Saturs

<b>1. Par rokasgrāmatu</b>	<b>5</b>
1.1. Kas ir valsts sagrābšana?	5
1.2. Kādēļ monitorings?	6
1.3. Pamatinformācija par Latvijā veikto monitoringu	7
<b>2. Rokasgrāmatā piedāvātā monitoringa priekšnoteikumi</b>	<b>8</b>
2.1. Minimālie (obligātie) priekšnoteikumi	9
2.2. Ideālie priekšnoteikumi	11
<b>3. Valsts sagrābšanas monitoringa metodoloģija</b>	<b>14</b>
3.1. Metodoloģijas izveide	15
3.2. Valsts sagrābšanas pazīmes	18
3.3. Monitoringa rezultātu publicēšana	23
<b>4. Idejas monitoringa paplašināšanai un padziļināšanai</b>	<b>25</b>
4.1. Plašāk	25
4.2. Dziļāk	27
4.3. Papildu komunikācija	29
4.4. Pēctecīgums	30

## 1. Par rokasgrāmatu



Šīs rokasgrāmatas pamatā ir 2015. – 2017. gadā Latvijas parlamentā veiktais valsts sagrābšanas pazīmju monitorings, kuru īstenoja domnīca PROVIDUS un Sabiedrība par atklātību – Delna. Rokasgrāmatā ietvertā informācija būs īpaši noderīga sabiedriskajām organizācijām, aktīvistiem, fondiem, parlamentu pārstāvjiem, žurnālistiem, pretkorupcijas ekspertiem un amatpersonām valstīs, kur valsts sagrābšana ir nozīmīga politiskās dzīves problēma. Rokasgrāmatas ievadā izskaidrots valsts sagrābšanas jēdziens, kā arī iezīmētas monitoringa kā uzraudzības metodes priekšrocības. Rokasgrāmatas otrajā daļā aprakstīti priekšnoteikumi Latvijā aprobētās metodes izmantošanai citās valstīs. Trešā daļa veltīta monitoringa metodoloģijas dziļākam izklāstam. Ceturtajā daļā piedāvātas idejas aprobētā monitoringa paplašināšanai un padziļināšanai, – šī daļa var būt noderīga un interesanta arī to valstu pārstāvjiem, kuriem Latvijā aprobētā monitoringa metodoloģija nav piemērojama.

Rokasgrāmatas autore ir PROVIDUS vadošā pētniece Iveta Kažoka. Redaktors – PROVIDUS vadošais pētnieks Valts Kalniņš. Rokasgrāmatā izmantota monitoringa metodoloģija, kuras vadošie izstrādātāji bija Valts Kalniņš un pētnieks Olafs Grigus.

### 1.1. Kas ir valsts sagrābšana?

Valsts sagrābšana ir daudzās pasaules valstīs bieži piesaukts, bet reti izprasts fenomens, ar kuru parasti tiek apzīmēta sistēmiska politiskā korupcija. Metaforiski valsts sagrābšanu var salīdzināt ar datorvīrusu, kas pārprogrammē datora funkcionalitāti vīrusa izplatītāja interesēs, – ar inficēšanas brīdi tā darbību pilnībā vai daļēji nosaka vīrusa izveidotājs, dators vairs nav sava likumiskā īpašnieka kontrolē. Liela līdzība valsts sagrābšanai ir arī ar lidmašīnas nolaupīšanu, kur avioreiss, nonākot nolaupītāju kontrolē, vairs nepilda savas ierastās funkcijas, ar kurām bija rēķinājušies pasažieri un lidmašīnas īpašnieki. Līdzīgi

### Valsts sagrābšanas (state capture)

Koncepts attīstījies 20. un 21. gadsimtu mijā. Svarīgākie šim konceptam veltītie raksti:

1) Hellman, J., Kaufmann, D. «Confronting the Challenge of State Capture in Transition Countries», *Finance and Development*. Vol. 38, No. 3. 2001.

2) World Bank. «Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate».

[www.siteresources.worldbank.org/intwbigovantcor/resources/contribution.pdf](http://www.siteresources.worldbank.org/intwbigovantcor/resources/contribution.pdf)

### Politiskā korupcija

ir manipulācija ar rīcībpolitikām, institūcijām un procedūrām, ko veic politisko lēmumu pieņēmēji, ļaunprātīgi izmantojot savu stāvokli, lai saglabātu varu, statusu un bagātību.

<https://www.transparency.org/what-is-corruption/#define>

kā dators un lidmašīna, arī valsts var tikt nolaupīta un sākt strādāt tās nolaupītāja interesēs.

Valsts sagrābējs var iedzīvoties uz valsts rēķina, izveidojot sev izdevīgu kādas nozares regulējumu, – piemēram, izveidojot savam biznesam ideālus pelnīšanas apstākļus un ar likumu liekot šķēršļus saviem konkurentiem. Gadījumā, ja valsts sagrābējam draud nepatikšanas no tiesībsargājošajām iestādēm, viņš var parūpēties par tāda regulējuma pieņemšanu, lai jebkādi viņa pārkāpumi tiktu legalizēti vai arī lai tiesībsargājošo iestāžu darbs būtu tik vājš, ka reāli nespētu apdraudēt viņa intereses. Ar likumu palīdzību nav sarežģīti iznīcināt visas publiskas kritikas iespējas, – ierobežojot preses vai sabiedrisko organizāciju darbu.

Šajā rokasgrāmatā, līdzīgi kā tās pamatā esošajā 2015. – 2017. gadā Latvijā veiktajā valsts sagrābšanas monitoringā, ar valsts sagrābšanu tiek saprasts korupcijas paveids, kurā kontroli pār rīcībpolitikas procesiem un sabiedrības «spēles noteikumu» veidošanu savā labā iegūst privāti spēlētāji (uzņēmumi un/vai elites grupas), šādi atņemot kontroli sabiedrībai. Sabiedrība un sabiedrības iespējas noteikt savas valsts «spēles noteikumus» ir galvenais valsts sagrābšanas upuris.

Dažkārt valsts sagrābšanu nav viegli atšķirt no likumīgas lobēšanas, it sevišķi tādēļ, ka valsts sagrābšana var notikt ar dažādām metodēm, ne obligāti maksājot kukuļus lēmumu pieņēmējiem, – piemēram, dažās valstīs veselās politiskās partijas var būt izveidotas un strādāt kādas šauras biznesa grupas interesēs. Latvijā veiktajā monitoringā ar valsts sagrābšanu tika apzīmēta primāri tāda situācija, kur privātā sektora spēlētāji īsteno diktātu ar ekonomisku labumu (kukuļu, daļēji vai pilnīgi slēpta partiju finansējuma) sniegšanas palīdzību lēmumu pieņēmējiem.

Diemžēl sabiedriskās organizācijas un/vai mediji nevar būt klāt brīdī, kad valsts sagrābējs nodod kukuli vai slēptu finansējumu partijām, lai parlaments pieņemtu viņam tīkamu lēmumu. Taču tas nenozīmē, ka sabiedrība ir pilnīgi bezspēcīga cīņā ar valsts sagrābšanu. Uz varbūtēju valsts sagrābšanu var norādīt dažādas netiešas pazīmes, piemēram, aizdomīga lēmuma pieņemšanas procedūra vai pret darbība parlamentā jaunām pretkorupcijas iniciatīvām, – demokrātiskā iekārtā sabiedriskajām organizācijām ir visas tiesības uz šīm netiešajām pazīmēm norādīt.

## 1.2. Kādēļ monitorings?

Viens no veidiem, kā sabiedriskās organizācijas var norādīt uz valsts sagrābšanas pazīmēm un/vai riskiem, ir veikt īpašu valsts

sagrābšanas uzraudzību jeb monitoringu. Atšķirībā no, piemēram, pētījuma vai epizodiskiem gadījumu aprakstiem (teiksim, blogā), monitoringa priekšrocība ir tā regularitāte. Proti, sabiedrībai regulāros intervālos tiek piedāvāta vienai tēmai veltīta informācija. Monitoringam, pretstatā pētījumam, līdz ar to ir **preventīva loma**: lēmumu pieņēmēji zina, ka tiek monitoringa ietvaros regulāri novēroti un līdz ar to var atteikties no aizdomīgu lēmumu pieņemšanas. Salīdzinot ar atsevišķu gadījumu apskatu, monitoringam raksturīga **izvērstā metodoloģija un sistemātiskums datu vākšanā un analizē**, – līdz ar to ir mazāka iespēja, ka kāda svarīga valsts sagrābšanas epizode paliks nepamanīta vai ka kādas situācijas nozīmīgums tiks novērtēts nesamērīgi (pārspīlēti vai, tieši otrādi, par zemu).

Jārēķinās arī ar monitoringa kā metodes problēmām. Monitoringa parasti **neļauj acumirkli reaģēt uz kādu no pamanītajām problēmām**, – monitoringa rezultāti tiek publiski izziņoti ar laika nobīdi tad, kad novērotais vairs nav īpaša sabiedriskā aktualitāte. Tāpat monitoringa kā formāts **prasa prognozējamību informācijas pieejamībā** (piemēram, parlamenta izsniegtie komisijas sēžu audioieraksti), ko ne vienmēr var garantēt monitorētāju komanda, bet kas atkarīgs no monitorējamās institūcijas.

## 1.3. Pamatinformācija par Latvijā veikto monitoringu

Latvijas parlaments tika monitorēts no 2015. gada novembra līdz 2017. gada maijam projekta «Valsts sagrābšanas pazīmju analīze: Latvijas gadījums» ietvaros. Projektu īstenoja Latvijas pazīstamākās pretkorupcijas sabiedriskās organizācijas – domnīca PROVIDUS un Sabiedrība par atklātību – Delna. Projektu finansiāli atbalstīja Atvērtās sabiedrības institūts sadarbībā ar Atvērtās sabiedrības fondiem.

Viens no projekta mērķiem bija metodoloģijas radīšana un aprobēšana praksē iespējamo valsts sagrābšanas gadījumu monitoringam likumdošanas procesā un parlamenta ieceļamo valsts amatpersonu iecelšanā. Papildus valsts sagrābšanas pazīmju monitoringam Latvijā parlamentā, projekts iekļāva arī citus elementus, piemēram, gadījumu analīzes par konkrētām tēmām.

Latvija kopš 2004. gada ir Eiropas Savienības dalībvalsts. Latvijai raksturīgs salīdzinoši mērens korupcijas līmenis. 2016. gada Korupcijas uztveres indeksā Latvijas rādītājs bija 57 simts punktu skalā, kur 100 apzīmē vislabāko iespējamo situāciju. Līdz ar to Latvija ir 44. no korupcijas tīrākā valsts pasaulē (starp 176 valstīm). Arī valsts sagrābšanas pazīmju monitoringa uzraudzība,

**Domnīcas PROVIDUS** misija ir gudra, zināšanās balstīta politika. PROVIDUS darba jomas ir labas pārvaldība, pretkorupcija un migrācija, galvenās metodes – pētniecība, rīcībpolitikas un tiesību aktu analīze, politikas priekšlikumu izstrāde, diskusiju un izglītojošu pasākumu rīkošana.

### Sabiedrība par atklātību – Delna

ir starptautiskās pretkorupcijas organizācijas Transparency International ([www.transparency.org](http://www.transparency.org)) nodaļa Latvijā, kas darbojas kopš 1998. gada. Delna ir Latvijas vadošā nevalstiskā organizācija pretkorupcijas jomā un veic tiesību «sargsuņa» un trauksmes cēlēja lomu. Delnas mērķis ir veidot atklātu, taisnīgu un demokrātisku sabiedrību, kas ir brīva no korupcijas valsts un privātajā sektorā, politikā un personu savstarpējās attiecībās. Delna un Transparency International korupciju definē, kā uzticētās varas izmantošanu privātam labumam.

ka valsts sagrābšanas pazīmes Latvijas parlamentā ir drīzāk izņēmuma, nevis parasta parādība.

## 2. Rokasgrāmatā piedāvātā monitoringa priekšnoteikumi



Valsts sagrābšanas pazīmes var monitorēt dažādi. Šī rokasgrāmata noderēs tiem parlamentu uzraugiem, kas vēlas savam monitoringa izmantot metodoloģiju, kas tika aprobēta Latvijas parlamentā 2015. – 2017. gadā. Ne visus parlamentus ir iespējams šādi uzraudzīt, – daudzos parlamentos šī pieeja nestrādās, un tās vietā būs jārada pilnīgi cita metodoloģija, izveidojot alternatīvu tai, kas ir pamatā šai rokasgrāmatai. Pirmajā tabulā redzams saraksts ar minimālajiem priekšnoteikumiem tam, lai piedāvātā metodoloģija būtu jēgpilna un sasniegtu savu mērķi. Ja kāds no uzskaitītajiem priekšnoteikumiem neeksistē, tad izmantot šo metodoloģiju būs grūti, varbūt pat neiespējami.

Nodaļā par ideālajiem kritērijiem uzskaitīti arī kritēriji, kas liecina par ideāliem priekšnoteikumiem valsts sagrābšanas uzraudzībai, – jo vairāk no tiem ir attiecināmi uz konkrēto parlamentu, jo plašākas uzraudzības iespējas un vieglāks darbs monitorētājiem.

### 1. Tabula Obligātie priekšnoteikumi valsts sagrābšanas monitoringam, izmantojot Latvijā aprobēto metodoloģiju

1. Atklātas parlamenta un parlamenta komisiju sēdes
2. Monitorētājs, kas var apmeklēt komisiju sēdes, un/vai to audioieraksti (t.sk. pieejamība)
3. Komandā vismaz viens cilvēks, kas pārzina nacionālās likumdošanas procesu un praksi:
4. Parlamentā debates un lēmumu pieņemšana pēc būtības:
5. Parlaments nav absolūti korumpēts

#### 2.1. Minimālie (obligātie) priekšnoteikumi

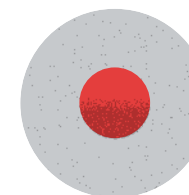
##### Atklātas parlamenta un parlamenta komisiju sēdes

Lai monitorētāji spētu atpazīt valsts sagrābšanas pazīmes, svarīgi, lai jautājumi netiktu apspriesti slepeni, proti, lai parlamenta plenārsēdes un arī tā komisiju sēdes būtu atklātas. Šajā rokasgrāmatā piedāvātā metodoloģija nebūs efektīva valstī, kur parlamenta darbs lielākoties notiek slēgtās komisiju sēdēs, apstākļos, kur vienīgais, kas par kādu parlamenta pieņemto likumu ir publiski zināms, ir tā teksts. Dažos parlamentos slēgtas komisiju sēdes ir norma, līdz ar to tur šīs metodoloģijas izmantošana būs iespējama tikai ļoti ierobežotā veidā.



##### Monitorētājs, kas var apmeklēt komisiju sēdes, un/vai to audioieraksti (t.sk. pieejamība)

Pat ja kāds parlaments savas plenārsēdes un komisiju sēdes notur atklāti, tas vēl nenozīmē, ka tajās vienmēr tiek ļauts ierasties monitorētājiem vai ka šīs sēdes tiek ierakstītas video vai audio formātā. Latvijā aprobētā metodoloģija attiecas uz tiem parlamentiem, kur ir vismaz viens no šiem diviem elementiem, un vēlams, lai būtu abi: gan monitorētājiem būtu brīva pieeja parlamenta komisiju sēdēm, gan arī vēlāk monitorētājs varētu noskatīties vai noklausīties sēdes ierakstu. Ideālos apstākļos monitorētājiem būtu pašiem jāapmeklē komisiju sēdes un jābūt pieejai to videoierakstiem. Sēdes ieraksts (video vai audio) ir svarīgs novērojumu precizitātei; tas arī atslogo monitorētājus no nepieciešamības būt klāt pilnīgi visās komisiju sēdēs, kas var dažkārt notikt paralēli viena otrai. Taču iespēju robežās monitorētājiem būtu jācenšas apmeklēt komisiju sēdes klātienē, jo tas ļauj dzirdēt sarunas pirms un pēc oficiālā ieraksta sākšanas, kā



arī labāk redzēt dažādu sēdes dalībnieku neverbālo vai ierakstā nedzirdamo komunikāciju (piemēram, ar klātesošajiem lobija grupu pārstāvjiem vai aizdomīgas vienošanās starp pretēju ideoloģisko virzienu, kas parasti savstarpēji nesadarbojas, pārstāvjiem). Audio ierakstā, visticamāk, neparādīsies liecības par selektīvu komisijas sēžu vadīšanu, – komisijas priekšsēdētājam dodot vārdu vieniem interešu pārstāvjiem, bet ignorējot citus. Tajos parlamentos, kur deputātu balsojumi komisijās netiek fiksēti protokolos, videoieraksts var būt vienīgā metode, kas ļauj pārliecināties par to, kāda ir bijusi deputātu, kas publiski savu viedokli nav izteikuši, pozīcija.



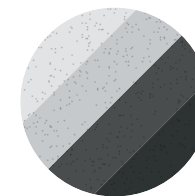
### **Komandā vismaz viens cilvēks, kas pārziņā nacionālās likumdošanas procesu un praksi**

Veidojot savu valsts sagrābšanas monitoringa metodoloģiju, svarīgi atzīt, ka parlamenti savstarpēji atšķiras gan pēc to darba formālā regulējuma (procesa normām), gan arī pēc to lēmumu pieņemšanas tradīcijām. Projekta komandā ir jābūt vismaz vienam dalībniekam, kas spēj atšķirt savai valstij tipisku likumdošanas procesu no tāda, kur ir kādas neparastas īpatnības: piemēram, kur tiek sasteigta ierastā procedūra vai kur jaunas likumdošanas iniciatīvas pamatojums neatbilst līdzīgā situācijā sagaidāmās argumentācijas standartam. Iespējama tāda situācija, kur likums tiek pieņemts nedēļas laikā, bet tas ir šai valstij normāls likumdošanas procesa ātrums, kurā nav nekā aizdomīga, kamēr citā valstī likums parlamentā atrodas gadu, bet likuma pieņemšanas process vienalga tiks uzskatīts par neparasti sasteigtu.



### **Parlamentā debates un lēmumu pieņemšana pēc būtības**

Šajā rokasgrāmatā piedāvātā metodoloģija balstās pieņēmumā, ka monitorētā parlamenta deputāti ir gatavi publiski savstarpēji diskutēt par jaunajiem likumiem un ka reālā lēmumu pieņemšana vispār mēdz notikt pašā parlamentā. Tad, ja kādā parlamentā publiskas diskusijas starp deputātiem nenotiek (piemēram, parlamentārās komisijas tikai formāli apstiprina lēmumus, kas pieņemtas kādā slēptā formātā), šī monitoringa metodoloģijai nebūs lielas vērtības. Likumdošanas monitoringa, kuru ikdienā īsteno tikai viens monitorētājs, var atklāt problēmas jaunajos likumprojektos tikai tad, ja par tām publiski komisiju sēdēs vai plenārsēdēs runā kāds no deputātiem. Lai monitoringa komanda spētu pamanīt problēmas arī tādos likumprojektos, par kuriem deputāti klusē, būtu jāpalielina monitoringa apjoms, it sevišķi tam pieejamā nozaru ekspertīze (skat. ceturto nodaļu).



### **Parlaments nav absolūti korumpēts**

Līdzīgi apsvērumi attiecas uz parlamenti, kur nekorumpētu deputātu nav vai kur viņu ir maz. Arī tādos gadījumos ir maz ticams, ka monitorētājiem izdosies no deputātu diskusijām vien pamanīt kādas ar likumdošanu saistītas problēmas. Jo vairāk parlamentā deputātu, kas ieinteresēti korupcijas novēršanā un kas jūtas droši runāt par likumdošanas problēmām arī situācijās, kur tas var būt neizdevīgi ietekmīgām personām viņu politiskajās partijās, jo vieglāk, klausoties deputātu diskusijas, ir pamanīt valsts sagrābšanas pazīmes

## **2.2. Ideālie priekšnoteikumi valsts sagrābšanas monitoringam, izmantojot Latvija aprobēto metodoloģiju**

### **Ideāli apstākļi monitoringam**

1. Pieeja parlamenta un tā komisiju dokumentiem, kā arī pietiekama to detalizācija
2. Balsojumu atklātība plenārsēdēs un komisijās
3. Izvērstas politisko partiju programmas
4. Publiski zināmi partiju sponsori un to galvenās intereses
5. Anotācijas likumprojektiem un likumdošanas priekšlikumiem
6. Pieejama likumprojektu korupcijas risku izvērtēšana
7. Pieejams parlamenta analītiskā dienesta viedoklis
8. Sadarbīga pieeja no komisiju/parlamenta priekšsēdētājiem
9. Parlaments pats izvērtē, vai likumprojekts saskan ar spēkā esošajiem politikas plānošanas dokumentiem
10. Visu parlamenta likumdošanas procesa posmu caurskatāmība – it sevišķi parlamentāro darba grupu saraksts un tikšanās ar lobētājiem dokumentēšana

Ja iepriekšējā apakšnodaļā tika aprakstīti priekšnoteikumi, lai valsts sagrābšanas pazīmju monitoringa parlamentā vispār būtu iespējams (atbilstoši piedāvātajai metodoloģijai), tad tagad tiks aplūkots tādu apstākļu komplekts, kas ļautu piedāvātajai metodoloģijai būt maksimāli efektīvai. Proti, parlamenta darbā būtu radīti visi nepieciešamie priekšnoteikumi tam, lai – ja kāds vēlētos pārliecināties, ka parlamenta likumdošanas

**Parlamentārās Atvērtības Deklarācija**  
Pilsoniskās sabiedrības organizāciju, kuras monitorē parlamentu darbu, aicinājums visa līmeņa (nacionāla, reģionāla, transnacionāla) parlamentiem apņemties paplašināt atvērtību un iedzīvotāju iesaisti parlamenta darbā. Deklarācija tika oficiāli izsludināta 2012.gadā Pasaulē e-parlamentu konferencē. Kopš izsludināšanas deklarācijai savu atbalstu ir apliecinājušas dažādas starptautiskās organizācijas, kā arī vairāki nacionālie un reģionāla līmeņa parlamenti.

[www.openingparliament.org](http://www.openingparliament.org)

process nav sagrābts – šim uzraugam būtu maksimālas iespējas to izdarīt.

#### **Pieeja parlamenta dokumentiem un pietiekama to detalizācija**

Papildus komisiju sēžu audio vai video ierakstiem, monitorētājiem vēlams ir pieeja arī citiem parlamenta dokumentiem. Piemēram, komisiju sēžu protokoli vai stenogrammas var palīdzēt ātri noskaidrot, vai monitorētāju interesējošais jautājums vispār ir skatīts, parasti tajās tiek norādīti arī visu klātesošo deputātu un citu uzaicināto klātesošo vārdi un pārstāvētās organizācijas (kas ne vienmēr būs noskaidrojams no sēdes ieraksta). Lai protokoli būtu monitoringam vērtīgi, svarīgi, lai tie būtu pietiekami detalizēti (piemēram, tajos būtu informācija par visiem runātājiem), kā arī lai tie monitorētājiem būtu pieejami savlaicīgi: vismaz dažas dienas pēc notikušās sēdes. Monitorētāja darbu būtiski atvieglotu arī visas ar likumdošanas procesu saistītās dokumentācijas publiska pieejamība, – it sevišķi to likumprojektu teksti, kas attiecīgajā sēdē tiek izskatīti, kā arī visi iesniegtie priekšlikumi un rakstiski noformētie dažādu interešu grupu viedokļi.

#### **Balsojumu atklātība plenārsēdēs un komisijās**

Ne visos parlamentos konkrētu deputātu balsojums komisiju sēdēs tiek fiksēts – piemēram, Latvijas parlamentā parasti tiek fiksēts tikai par, pret un atturos balsojušo deputātu kopskaitis. Reti kurš monitorētājs ir spējīgs gan ātri atpazīt visus parlamenta deputātus, gan arī dažās sekundēs fiksēt visus balsojumus, līdz ar to vismaz komisiju līmenī bieži nav iespējams pateikt, kas un kā ir balsojis. Konkrētu deputātu balsojumu dokumentēšana palīdzētu monitorētājiem atrast aizdomīgas atkāpes no partiju programmām vai saistību ar konkrētu partiju sponsoriem.

#### **Izvērstas politisko partiju programmas:**

Lai konstatētu aizdomīgas atkāpes no partiju programmas, svarīgs priekšnoteikums ir parlamentā pārstāvēto partiju programmu pietiekama detalizētība. Ja partija ir formulējusi tikai vispārīgus tās darbības principus, tad tos reti būs iespējams tālāk attiecināt uz šās partijas deputātu darbu parlamentā, – likumprojekti, kas rada aizdomas par valsts sagrābšanu, parasti attiecas uz konkrētām ekonomikas nozarēm (piemēram, ostu, taksometru, licencēšanas regulējumi) un prasa augstu nozares kompetences līmeni. Tāpēc nekonkrētas partiju programmas parasti nederēs kā vadlīnijas vēlamiem lēmumiem šādos gadījumos.

#### **Publiski zināmi partiju sponsori un to galvenās intereses:**

Līdzīgi sarežģīti ir konstatēt jauno likumdošanas iniciatīvu sasaisti ar politisko partiju sponsoru interesēm tad, ja parlamentā pārstāvēto partiju sponsoru saraksts nav publiski pieejams un/vai monitorētājiem nav pieejas datubāzēm, kas ļautu noskaidrot, kādas nozares šie sponsori pārstāv.

#### **Anotācijas likumprojektiem un likumdošanas priekšlikumiem, pieejama likumprojektu korupcijas risku izvērtēšana un parlamenta analītiskā dienesta viedoklis:**

Valsts sagrābšanas pazīmes būtu vieglāk konstatēt arī tad, ja attiecīgais parlaments pats veidotu vai pieprasītu papildu šķaidrojošo materiālu par katru jaunu likumdošanas priekšlikumu, kā arī šis materiāls būtu publiski pieejams. Piemēram, dažu valstu parlamenti prasa rakstisku argumentāciju (anotāciju) katram jaunam likumdošanas priekšlikumam, dažkārt parlamenta komisijas pasūta analīzi par kādu likumu vai nu parlamenta analītiskajam dienestam, vai kādam pētniecības institūtam. Lietuvā parlamenta komisijas var pat pieprasīt tiesību akta projekta «pretkorupcijas izvērtēšanu», t.i. vērtējumu par likumdošanas iniciatīvas nepilnībām, kas var veicināt korupciju.

#### **Sadarbīga pieeja no komisiju/parlamenta priekšsēdētājiem:**

Visbeidzot, valsts sagrābšanas monitorētāju darbu būtiski uzlabotu arī labas, uz sadarbību orientētas attiecības ar parlamenta komisiju vadītājiem un parlamenta administrāciju. Šādas attiecības ļautu monitorētājiem ātrāk atrisināt ar informācijas pieejamību saistītās problēmas, kā arī palīdzētu uzlabot parlamenta darbu. Vairāku starptautisko organizāciju atbalstītās Parlamentārās atvērtības deklarācijas (Declaration on Parliamentary Openness) septītais punkts<sup>1</sup> prasa no parlamentiem radīt priekšnoteikumus efektīvai parlamenta uzraudzībai (monitorēšanai): «Parlamentam jāatzīst pilsoniskās sabiedrības, mediju un vispārējās sabiedrības tiesības monitorēt parlamentu un deputātus. Parlamentam jāriko konsultācijas ar sabiedrību un sabiedriskajām organizācijām, kas monitorē parlamentu, lai monitorings kļūtu efektīvāks un lai parlamentārā informācija būtu vieglāk pieejama.»

#### **Parlaments pats izvērtē, vai likumprojekts saskan ar spēkā esošajiem politikas plānošanas dokumentiem:**

Mēdz būt valstis, kur spēkā ir simtiem dažādu politikas plānošanas dokumentu (stratēģiju, plānu, koncepciju, u.tml.), taču parlamenta līmenī neviens nepārbauda, vai jaunās

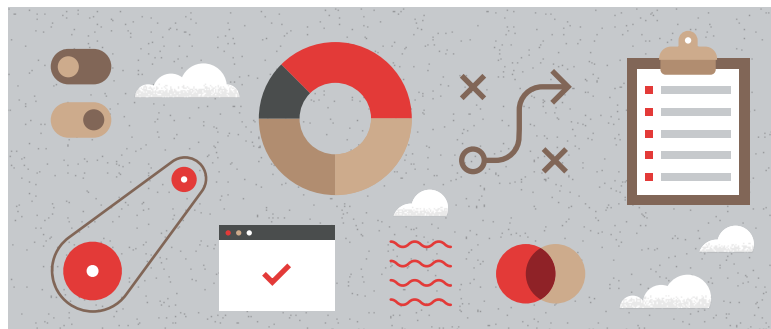
<sup>1</sup><https://openingparliament.org/declaration/>

likumdošanas iniciatīvas it sevišķi tās, kuras ir iniciētas pašā parlamentā, nav tiem pretrunā. Ņemot vērā ierobežotos resursus, sabiedrisko organizāciju pārstāvji šādas pretrunas reti spēs paši atklāt, taču apstākļos, kur stratēģiskā plānošana tiek ignorēta, koruptīvas intereses īstenot ir vieglāk. Tādēļ ir svarīgi, lai šādu pārbaudi veiktu pats parlaments.

**Visu parlamenta likumdošanas procesa posmu caurskatāmība – it sevišķi, parlamentāro darba grupu saraksts un lobēšanas tikšanos dokumentēšana:**

Dažkārt būtiskākie kompromisi jaunā likumprojektā tiek panākti nevis parlamenta komisijās, bet gan īpaši sasauktās darba grupās vai citos formātos. Svarīgi, lai parlamenta tīmekļa vietnē būtu pieejams darba grupu saraksts, iekļaujot arī informāciju par sastāvu un sasaukto sēžu laikiem, kā arī iespēju robežās visa papildu informācija (piemēram, dokumenti, kas tiek gatavoti darba grupām). Šajā kontekstā deputātiem un citiem Saeimas darbiniekiem, kas piedalās likumdošanas procesā (piemēram, frakciju konsultantiem, komisiju padomniekiem), būtu jāfiksē arī tikšanās ar dažādu interešu lobētājiem.

### 3. Valsts sagrābšanas monitoringa metodoloģija



Šajā sadaļā aprakstīta 2015. – 2017. gadā Latvijas parlamentā aprobētā valsts sagrābšanas pazīmju monitoringa metodoloģija. Veicot šādu monitoringu, savlaicīgi jāpadomā vismaz par trim tā elementiem:

1. Sākotnējās metodoloģijas izveide.
2. Valsts sagrābšanas pazīmju definēšana.
3. Monitoringa publicitātes plāns.

#### 3.1. Metodoloģijas izveide





Latvijā veiktā monitoringa komanda sastāvēja no trim cilvēkiem: monitorētāja (pusslodzes darbinieks), projekta vadītāja, kas vienlaikus bija arī parlamenta darba eksperts, (pusslodze) un komunikāciju eksperta (pusslodze). Projekta vadītājam un komunikāciju speciālistam projektā bija arī citi pienākumi, kas nebija saistīti ar monitoringa norisi. Monitorings bija tikai viens no elementiem plašākā valsts sagrābšanas analīzes projektā, kas ietvēra arī vairākas padziļinātas gadījumu izpēti un diskusiju organizēšanu.

Monitorings aptvēra Latvijas parlamenta darbu laikā no 2015. gada novembrim līdz 2017. gada maijam. Līdz tam laikam projekta komanda radīja monitoringa metodoloģiju, izstrādājot gan valsts sagrābšanas pazīmes, gan arī veidojot sākotnējo parlamenta izskatāmo lēmumu projektu izlasi. Pēc tam, kad jaunās metodoloģija efektivitāte tika pārbaudīta, dažus mēnešus monitorējot parlamentu, projekta komanda metodoloģiju 2016.gada jūlijā papildināja un koriģēja.

Ierobežotu resursu apstākļos monitoringa komanda nolēma uzraudzīt tikai divus Latvijas parlamentam raksturīgos lēmumu veidus:

1. Likumprojektus, tai skaitā deputātu sniegtos priekšlikumus likumiem
2. Parlamentā pieņemtos lēmumus par valsts amatpersonu iecelšanu dažādos amatos

#### Risks

Varbūtība, ka lemšanas procesā ir korupcija, un tās iespējama kaitējums

Sākotnējā monitorējamo iniciatīvu izlasē tika iekļauti likumprojekti, kas atbilda otrajā tabulā uzskaitītajām pazīmēm. Monitoringa pieņēmums: ja likumdevējs būtu korumpēts, tad valsts sagrābšana, visticamāk, izpaustos lēmumos par jautājumiem, kuri atbilst šādām pazīmēm. Citiem vārdiem sakot, šie ir lemšanas gadījumi ar paaugstinātu korupcijas risku.

Pirms monitoringa sākuma 2015.gada novembrī, monitorētājs iepazinās ar visām aktuālajām likumdošanas iniciatīvām un izveidoja sākotnējo monitorējamo iniciatīvu sarakstu. Iniciatīvu atbilstība kritērijiem tika noteikta, lasot to tekstus, iepazīstoties ar skaidrojošajām anotācijām un nepieciešamības gadījumā prasot citu ekspertu viedokļus.

Sākoties monitoringam, iniciatīvu izlase tika regulāri (aptuveni reizi mēnesī) papildināta. Tā notika, piemēram, gadījumā, ja starplaikā bija iesniegts pilnīgi jauns likumprojekts vai ja kādā no iepriekšējiem likumprojektiem tika iesniegts aizdomīgs priekšlikums, kas atbilda valsts sagrābšanas pazīmēm (skat. nākamo apakšnodaļu). Monitoringa ietvaros deputāti, sociālo

#### 2. Tabula

#### Kritēriji izlases veidošanai – likumprojekti ar augstu risku

Kritērijs	Komentāri
1. Iniciatīva atvieglo vai apgrūtina uzņēmējdarbību (piemēram, selektīvi nodokļu atvieglojumi, jauni pienākumi kādai <b>NOZARĒI</b> , selektīva nodokļu paaugstināšana)	Šādās situācijās jāpārbauda saistība ar partiju sponsoriem vai slēptām interešu grupām no attiecīgajiem uzņēmējdarbības sektoriem, kas var vēlēties uzlabot sev biznesa apstākļus vai traucēt saviem konkurentiem.
2. Iniciatīva ietekmē tos uzņēmējdarbības sektorus, kuros šķietami darbojas lielākie parlamentā pārstāvēto partiju sponsori	Šo kritēriju ir vērts izmantot tikai tad, ja monitorētājiem ir pieeja informācijai par dažādu partiju sponsoriem un to pārstāvētajām ekonomikas nozarēm.
3. Iniciatīvas, kas kādu sabiedrisku funkciju deleģē privātām organizācijām (uzņēmumiem, sabiedriskajām organizācijām)	Klientelisma risks. Klientelisms ir situācija, kur stiprākais («patrons») piešķir kādu labumu dažiem vājākajiem («klientiem»), kuri par to sola, piemēram, politisku atbalstu.
4. Iniciatīvas, kas piešķir valsts budžeta resursus konkrētiem privātā sektora dalībniekiem	Klientelisma risks
5. Pretkorupcijas institūciju vājināšana vai atteikšanās tās spēcināt	Latvijas kontekstā svarīgākās šādas institūcijas: Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs, Valsts policija, Valsts ieņēmumu dienests.
6. Iniciatīvas, kas var ietekmēt publisko institūciju neitrālu funkcionēšanu, mainot amatpersonu atlases un iecelšanas noteikumus	Risks, ka attiecīgā institūcija tiek «sagrābta».
7. Iniciatīvas, kas var ietekmēt publisko institūciju neitrālu funkcionēšanu, mainot šo iestāžu amatpersonu uzraudzību vai atbildību	Risks, ka attiecīgā institūcija tiek «sagrābta».
8. Iniciatīvas, kas vērstas uz valsts institūciju atklātības palielināšanu vai pazemināšanu (t.sk. konkrētās institūcijās)	Jo atklātāka institūcija, jo vienkāršāk ir pārbaudīt, vai tajā nenotiek kas aizdomīgs.
9. Iniciatīvas, kas regulē politisko partiju darbu (t.sk. lēmumu pieņemšanas procedūras un finansēšanu)	Ja partijas darbs ir «sagrābts», tad maz ticams, ka tā dos iespēju parlamentā strādāt deputātiem, kas vēlētos cīnīties pret korupciju.

tiklu lietotāji un citi interesanti tika lūgti sūtīt ziņas par citiem likumprojektiem, kurus vajadzētu iekļaut izlasē. Iniciatīvu izlases veidošana ir veids, kā ātri ievirzīt monitorētājus domāt par to, vai valsts sagrābšana, visticamāk, varētu/nevarētu būt notikusi un kā labāk prioritizēt tās parlamenta komisiju sēdes, kuras būtu vērts apmeklēt klātienē, taču tā daudz neatvieglo monitorētāju kopējo darbu. Monitorētājam jābūt gatavam tam, ka ar valsts sagrābšanu saistītas pazīmes var parādīties jebkurā likumprojektā un jebkurā komisijā, – tādēļ jāuzmanās no riska, ka iniciatīvu saraksts radīs mānīgu drošības sajūtu par to, ka visi svarīgie jautājumi tiek uzraudzīti.

#### Īpaši ieteikumi

Monitorētājam jāizstrādā rutīna, kas mazina risku palaist garām svarīgas aizdomīgas iniciatīvas, – papildus sākotnējai izlasei, jāseko līdzīgi mediju ziņām par parlamentu, parlamenta deputātu un vērotāju Twitter kontiem un citiem avotiem.

Monitorētājam ir jāmēģina parlamentā iegūt vismaz daži sabiedrotie starp deputātiem vai parlamenta darbiniekiem, kas var «piespēlēt» informāciju par aizdomīgiem likumprojektiem vai aizdomīgām parastās procedūras izmaiņām.

Tajās valstīs, kur visi likumprojekti ir brīvi pieejami tīmeklī īpašā likumprojektu reģistrā, monitorētājam ir vēlams vismaz ieskatīties visu monitoringa laikā izskatāmo likumprojektu saturā (tai skaitā priekšlikumos otrajam un trešajam lasījumam), pievēršot uzmanību tam, kas konkrēti tiek tajos piedāvāts.

#### Pazīme

Izpausme, kas liek domāt, ka lemšanas procesā, iespējams, notikusi korupcija

### 3.2. Valsts sagrābšanas monitoringa metodoloģija

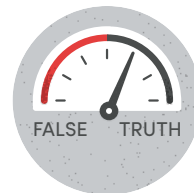
Monitoringa projekta komanda definēja valsts sagrābšanas pazīmes, tās iedalot trīs kategorijās:



Amatpersonu iecelšanas/atcelšanas pazīmes



Likumdošanas satura pazīmes



Iniciatīvu izskatīšanas pazīmes

#### 3. Tabula

#### Amatpersonu iecelšanā novērojamas pazīmes

Kritērijs	Komentāri
1. Deputāts nobalso pretēji tam, ko viņš iepriekš teicis par saviem balsošanas nolūkiem	Šo pazīmi ir iespējams monitorēt tikai tad, ja balsojumi nav slepeni un tiek dokumentēti (piemēram, Latvijas parlamenta komisijās balsojumi nav slepeni, bet netiek dokumentēti katra deputāta individuālais balsojums).
2. Gadījumos, kad notikusi profesionāla kandidātu atlase vai izvēle pirms parlamenta lēmuma, – novirzīšanās no profesionālās izvēles rezultātiem un to neņemšana vērā bez pietiekama pamatojuma	Šī situācija dod pamatu pieņemt, ka parlamenta lēmumu motivē kādi sabiedrībai nezināmi un/vai nelegitīmi iemesli.
3. Balsojums par kandidātu, kurš ir acīmredzami mazāk kvalificēts konkrētajam amatam (sevišķi gadījumos, kad sabiedrībā nav izskanējuši argumenti par labu mazāk kvalificētajam kandidātam).	Šīs pazīmes monitorēšana prasa sekot līdz diskusijai medijos par konkrētajiem kandidātiem.
4. Ekskluzīva/padzījināta tādu personu iesaiste amatā iecelšanas sagatavošanas un konsultāciju procesā, kurām nav vajadzīgās formālās vai citas lomas, kas saistīta ar amatpersonu iecelšanu	Citiem vārdiem – amatpersonu izvēlē īpaši iesaistīti tam nepiemēroti dalībnieki (piemēram, partiju «bosi», kas paši nav ievēlēti parlamentā, vai arī viltus eksperti).
5. Iepriekš neapspriestu kandidātu pēdējā brīža nominēšana un iecelšana amatā bez acīmredzami leģitīma iemesla	Saprātīgam novērotājam nav skaidrs, kādēļ jauns kandidāts parādās pēdējā brīdī.
6. Partijām pietuvinātu kandidātu iecelšana amatos, kur tiek sagaidīta politiskā neitralitāte	Pietuvinātību partijām var vērtēt, piemēram, atbilstoši šādiem kritērijiem: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kandidāts ziedojis politiskajai partijai gadu pirms iecelšanas amatā.</li> <li>2. Kandidāts kandidējis pēdējās vēlēšanās no partijas sarakstiem.</li> <li>3. Kandidāts ieņēmis politisku amatu, un vēl kāda papildu informācija apstiprina saikni ar partiju.</li> <li>4. Kandidāts ir saistīts ar konkrētām politiskajām partijām, ja šo saikni apstiprina vispārzināma informācija, kas plaši atspoguļota medijos.</li> </ol>

Valsts sagrābšanas tipiska izpausme ir likumi, kas piemēroti sagrābēja īpašajām interesēm. Latvijā aprobētā monitoringa metodoloģija piedāvā šīs pazīmes dalīt divās kategorijās – procesa pazīmes (4. tabula) un satura pazīmes (5. tabula).

#### 4. Tabula

#### Likumdošanas iniciatīvu izskatīšanas procesā novērojamas pazīmes

Kritērijs	Komentāri
1. Iniciatīvas ierosinātājs nespēj vai pat nemēģina savu ideju argumentēt it sevišķi tad, ja priekšlikums iesniegts uz likumprojekta pēdējo lasījumu	Šo pazīmi ir iespējams monitorēt tikai tad, ja balsojumi nav slepeni un tiek dokumentēti (piemēram, Latvijas parlamenta komisijās balsojumi nav slepeni, bet netiek dokumentēti katra deputāta individuālais balsojums).
2. Iniciatīva ietekmē tos uzņēmējdarbības sektorus, kuros šķietami darbojas lielākie parlamentā pārstāvēto partiju sponsori	Tas var liecināt, ka patiesie idejas iesniedzēji ir citi un deputāts pilda tikai pastnieka lomu. Latvijas monitoringā tieši šī pazīme izpaudās īpaši bieži.
3. Iniciatīva ir krasi pretrunā ar iesniedzēja partijas agrāk pausto nostāju (ja nav saskatāms ar valsts sagrābšanu nesaistīts cēlonis nostājas maiņai).	Šīs pazīmes konstatēšana prasa regulāru sekošanu līdzīgu partiju komentāriem medijos un parlamenta plenārsēdēs (vai paļaušanos, ka uz pretrunu norādīs politiskie oponenti).
4. Iniciatīva, kas ir krasi pretrunā ar spēkā esošajiem ilgtermiņa plānošanas dokumentiem (konceptijām, pamatnostādņēm, stratēģijām, u.tml.), ja šādai pretrunai nav saskatāms ar valsts sagrābšanu nesaistīts cēlonis	Šo pazīmi var konstatēt vai nu no deputātu pašu diskusijām (kad kāds deputāts norāda uz pretrunu), vai arī patstāvīgi pētot valstī spēkā esošos plānošanas dokumentus.
5. Par likumprojektu atbildīgā parlamenta komisija atbalsta kādu iniciatīvu, taču parlaments savā balsojumā to noraida, neraugoties uz to, ka pret iniciatīvu nav izskanējuši būtiski argumenti	Balsojums pretēji parlamenta komisijas viedoklim var norādīt uz slēptu ārēju interešu ietekmi.

#### Īpaši ieteikumi

Resursi. Lai monitoringa rezultāti būtu pēc iespējas uzticamāki, ir vēlams nodrošināt pietiekamus resursus partiju programmu (vai citur paustu nostāju) un politikas plānošanas dokumentu izpētei un pastāvīgai salīdzināšanai ar likumdošanas iniciatīvu saturu.

Ekspertīze. Jāņem vērā, ka likumdošanas process – gan formāli regulētais, gan politiskās tradīcijas – dažādās valstīs var būtiski atšķirties. Tādēļ svarīgi, pirms sākts monitorings, konsultēties vismaz ar vienu ekspertu par nacionālo likumdošanas procesu, lai saprastu, kādas nobīdes no ierastā procesa būtu uzskatāmas par aizdomīgām.

Papildu pazīme, kas salīdzinoši bieži parādījās Latvijas parlamenta monitoringā: situācijas, kur deputāti pieņem lēmumus bez izpratnes par lēmumam svarīgajiem faktiskajiem vai tiesiskajiem apstākļiem. Proti, deputātu rīcībā nav pietiekamas informācijas, lai spriestu, kurš no piedāvātajiem risinājumiem sarežģītā jautājumā būtu piemērotāks un kādas sekas tas radītu, – vāji informēti deputāti ir laba augsne valsts sagrābšanai (piemēram, transporta vai enerģētikas nozarēs) no speciālo interešu puses.

Šī pati problēma var rasties arī salīdzinoši vienkāršos jautājumos apstākļos, kad parlamentam nav laika ar tiem strādāt. Piemēram, tas var notikt tad, ja kāda ministrija tikai pēdējā mirklī virza uz parlamentu kādu jaunu likumprojektu, kas nepieciešams Eiropas Savienības kopējo normu ieviešanai, un valstij par nokavētu termiņu draud sods. Tāpat arī valsts budžeta likumi var tikt pieņemti nesaprātīgi ātros termiņos, un tad, ja ar tiem komplektā nāk kādi speciālo interešu lobēti grozījumi, ir liela iespēja, ka deputāti par tiem balsos bez izpratnes par to patieso saturu un ietekmi. Manipulēšana ar lēmumu pieņemšanas procedūru ir viens no vienkāršākajiem veidiem, kā var notikt valsts sagrābšana, parlamentam deputātu vairākumam to pat neapzinoties.

Līdzīga problēma var veidoties arī tad, ja ne parlaments ir korumpēts, bet gan izpildvara, taču parlaments pakļaujas izpildvaras spiedienam ātri un bez papildu izvērtēšanas pieņem jaunus regulējumus (piemēram, tādēļ, ka attiecīgajā sabiedrībā nav spēcīgu parlamentārās uzraudzības tradīciju un/vai parlamentam nav pašam savas, patstāvīgas analītiskās kapacitātes, kas ļautu deputātiem pārlicināties par to, vai ministriju izstrādātās politikas ir kvalitatīvas).

Papildinot Latvijas monitoringā aprobētās pazīmes, kā atsevišķu valsts sagrābšanas riska faktoru varētu izdalīt arī selektīvu vai diskriminējošu praksi no komisiju vadītāju puses, neļaujot izteikties tiem sēdes apmeklētājiem, kas pārstāv vadītājam nevēlamu viedokli. Problemātiska būtu arī parlamenta prakse bez argumentācijas noraidīt saprātīgi pamatotus opozīcijas deputātu priekšlikumus.

## 5. Tabula

### Likumdošanas iniciatīvu saturā novērojamas pazīmes

Kritērijs	Komentāri
1. Pazīmes, kas liecina par nelegitīmu uzņēmējdarbības vides kropļošanu partijas sponsoru vai citu partijai pietuvināto interešu grupu interesēs	Šī pazīme var izpausties kā priekšrocības kādām interešu grupām vai šķēršļi citām. Šīs pazīmes monitorēšana prasa labu izpratni par partiju sponsoriem.
2. Plašas rīcības brīvības piešķiršana amatpersonām sadalīt resursus tā, ka to iespējams veikt negodīgā veidā bez publiska paskaidrojuma	Slēptām interešu grupām var būt vēlme izvairīties no to darbības kontroles. Monitorējot šo pazīmi, iespējams aptvert arī gadījumus, kad parlamentā ir iesniegta iniciatīva par pārmērīgi plašas rīcības brīvības sašaurināšanu, bet parlaments bez pietiekama pamata šo iniciatīvu noraida.
3. Valsts institūciju un to funkcionēšanas aspektu, kas ierobežo korupciju, kapacitātes mazināšana vai kapacitātes audzēšanas mēģinājumu kavēšana bez pietiekama iemesla	Šīs pazīmes monitorēšana prasa izvērstas zināšanas par to, kādi institūciju darbības aspekti palīdz samazināt korupciju.
4. Valsts institūciju neitrālas funkcionēšanas traucēšana, reformējot amatā iecelšanas principus vai samazinot finansējumu	Citiem vārdiem: mēģinājumi panākt, lai dažādos svarīgos amatos tiktu ielikti «savi cilvēki» vai arī institūcijas pārstātu būt rīcībspējīgas.
5. Tādu likumdošanas iniciatīvu bloķēšana vai to jēgas izkropļošana, kas sākotnēji bija paredzēti atklātības veicināšanai, partiju finansēšanas sistēmas pilnveidošanai, efektīvākai sabiedrības līdzdalībai un demokrātiskākām lēmumu pieņemšanas procedūrām politisko partiju iekšienē	Latvijā sabiedriskās organizācijas pirms 2014. gada parlamenta vēlēšanām bija savākušas visu parlamentā pārstāvēto partiju apņemšanās par vairāk nekā 20 pretkorupcijas iniciatīvām, – tas ļāva monitorēt arī šo iniciatīvu gaitu parlamentā.
6. Atklātību un pārraudzību atbalstošas iniciatīvas, taču tās ir kļāji nepilnīgas un to problēmu iemesls nav publiski izskaidrots	Dažkārt valsts sagrābšanās ieinteresētās partijas imitē pretkorupcijas centienus: piedāvājot slikti izstrādātas iniciatīvas, kuras parlamentā netiks atbalstītas.

#### Īpaši ieteikumi

Jānodrošina, lai monitoringa komandā būtu eksperti ar labu izpratni par partiju sponsoriem un to interešu jomām, kā arī pretkorupcijas pasākumiem valsts pārvaldē, tiesu varā un politiskajā dzīvē.

Vēlams, lai monitorētājam būtu iespēja konsultēties ar dažādu ekonomikas nozaru ekspertiem par jautājumiem, kas prasa padziļinātas zināšanas (piemēram, nodokļu, ostu, enerģijas ražošanas jomās).

### 3.3. Monitoringa rezultātu publicēšana

Latvijas monitoringa rezultāti tika regulāri, reizi mēnesī publicēti divās tīmekļa vietnēs: domnīcas PROVIDUS mājas lapā un portālā, kas ir īpaši veltīts parlamenta darba uzraudzībai, «Deputāti uz delnas» ([www.deputatiuzdelnas.lv](http://www.deputatiuzdelnas.lv)). Katru reizi, kad tika publicēti jaunākie monitoringa rezultāti, tie tika sūtīti preses relīzes formā arī masu informācijas līdzekļiem, kas atsevišķos gadījumos intervēja projekta komandas locekļus un lūdza komentārus. Komentārus par monitoringā novēroto akadēmiķiem, nevalstisko un biznesa organizāciju pārstāvjiem lūdza arī monitoringa komanda, tos video formātā publicējot portālā.

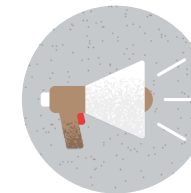
Balstoties monitoringa pieredzē, tika sagatavots arī analītiskais ziņojums, kurā padziļināti aplūkotas konstatētās problēmas Latvijas parlamenta darbā, to iespējamie cēloņi un arī piedāvāti risinājumi. Ideja par parlamenta komisiju sēžu audioierakstu ieviešanu parlamenta tīmekļa vietnē tika publicēta kā petīcija parakstu vākšanas portālā [manabalss.lv](http://manabalss.lv).

Lai palielinātu monitoringa ilgtspēju, projekta noslēgumā, gadu pirms parlamenta vēlēšanām, atjaunots un publiskots arī domnīcas PROVIDUS tīmekļa vietnē uzturētais parlamentā pārstāvēto partiju 2014. gada pretkorupcijas apņemšanos izpildes izvērtējums (10 svarīgākie darbi labākai un godīgākai Latvijai). Arī šī rokasgrāmata ir tapusi projekta publicitātes plāna ietvaros izplatīšanai visā pasaulē domnīcām un sabiedriskajām organizācijām, kurām Latvijas monitoringa pieredze varētu būt noderīga.

#### Īpaši ieteikumi

Jārēķinās ar to, ka publiskajā telpā ir iespējama arī pret monitoringu vērsta kritika, t.sk. mēģinājumi apšaubīt pilsoniskās sabiedrības tiesības veikt šādu monitoringu un apgalvojumi, ka monitorings kalpo tā finansētāju šaurajām vai ideoloģiskajām interesēm. Tāpēc monitoringa komandai jābūt gatavai skaidri pamatot, ka pilsoniskās sabiedrības veikta uzraudzība ir svarīgs demokrātijas elements, kā arī nodrošināt atklātību par monitoringa atbalstītājiem un metodoloģiju.

Jāatceras, ka šā monitoringa metodoloģija neļauj izdarīt apgalvojumus par konkrētu personu vainu korupcijā, un jāizvairās no izteikumiem, kurus var pamatot interpretēt kā personu vainošanu sodāmās darbībās.



## Monitoringa rezultātu komunikācija



## 4. Idejas monitoringa paplašināšanai un padziļināšanai



Latvijā apbērtā valsts sagrābšanas pazīmju monitoringa metodoloģiju ir viegli nepieciešamības gadījumā paplašināt vai padziļināt, pilnveidojot monitoringa rezultātu komunikāciju, kā arī parūpējoties par monitoringa pēctecību, – monitoringa komandai gan šādā gadījumā būtu nepieciešami lielāki laika un cilvēku resursi.

### 4.1. Plašāk

Līdzās likumprojektiem un amatpersonu iecelšanai, parlamentā pieņem dažādus citus lēmumus. Arī tajos var izpausties valsts sagrābšana, un tos būtu vērts iekļaut monitoringā. Piemēram, parlamentu lēmumi par priekšlikumu iesniegšanas termiņu noteikšanu likumprojektiem var izskatīties tehniski, bez lielas nozīmes, – taču tad, ja termiņš ir ļoti īss (piemēram, dažas stundas vai dažas dienas), tad deputātiem var pietrūkt laika iedziļināties projekta problēmās un pamanīt korumpētu interešu ietekmi uz tā saturu, kamēr tad, ja termiņš ir ļoti ilgs, tas var kavēt kādas ar valsts sagrābšanu saistītas problēmas novēršanu. Problemātiski var būt arī parlamenta lēmumi par atbildīgās komisijas maiņu kādam likumprojektam. Aiz šāda lēmuma var slēpties valsts sagrābēju vēlme nodrošināt sev izdevīgam likumprojektam lielāku politisko atbalstu, – piemēram, ja valsts sagrābējs ir slepeni vienojas ar kādas komisijas priekšsēdētāju un vienlaicīgi zina, ka pārējie šīs komisijas deputāti reti iedziļinās sev nepazīstamās tēmās.

### Lēmumu spektrs

Valsts sagrābšanas pazīmes var dažkārt slēpties arī parlamenta reakcijā uz deputātu ētikas pārkāpumiem, uz iedzīvotāju petīcijām (kolektīvajiem iesniegumiem) vai uz ierosinājumiem veidot parlamentārās izmeklēšanas komisijas, kā arī ierosinājumiem iesniegt valdībai parlamenta pieprasījumus. Piemēram, parlaments var nolemt nesodīt par ētikas pārkāpumiem deputātus, kas iesaistās tādu parlamentāro izmeklēšanas komisiju darbā, kuras izmeklē jomas, kurās šie deputāti paši bijuši iesaistīti. Parlamenta vairākums var nekādi nereaģēt uz pretkorupcijas iniciatīvu, ko iesniedz iedzīvotāji kā petīciju vai kā referenduma ierosinājumu. Parlaments arī var noraidīt deputātu piedāvātos pieprasījumus valdībai, kuros paustas bažas vai aizdomas par korupciju.

Ja attiecīgās valsts parlamentam ir tiesības ar īpašiem lēmumiem piekrist vai nepiekrist pārdalīt valsts budžetu, šādi lēmumi arī ir monitoringa vērti. Ne mazāk svarīgi ir lēmumi, kas nosaka procedūru, kā deputāti drīkst strādāt ar valsts budžeta paketē ietilpstošajiem likumiem (priekšlikumu iesniegšanas termiņi, izskatīšanas process), – šādi šķietami tehniski lēmumi var slēpt vēlmi sasteigt procedūru, deputātiem nedodot iespēju pamanīt valsts sagrābšanas pazīmes.

### Netipiskas nozares

Latvijā aprobētajā valsts sagrābšanas monitoringā nebija iespējams uzraudzīt visu parlamenta komisiju darbu, bet tikai to, kur ir lielākie valsts sagrābšanas riski. Taču valsts sagrābšanas pazīmes var izpausties arī šķietami netipiskās nozarēs, piemēram, izglītības, kultūras vai aizsardzības nozaru regulējumā, tādēļ šaurāku izlasi attaisno tikai ierobežotu resursu arguments: ja monitoringa komandā būtu vairāki monitorētāji, būtu jēga aptvert visas parlamenta komisijas.

Parlamenta komisiju iepriekš izsludinātās darba kārtības ne vienmēr ir labs orientieris monitorētājiem par to, vai šo komisiju sēdēs neparādīsies kādi aizdomīgi lēmumi, – dažkārt darba kārtībā var parādīties ieraksts «dažādi» vai «citi jautājumi», bet aiz tiem slēpties svarīgas izšķiršanās. Tādēļ svarīgi, lai projekta komandā ir vismaz viens cilvēks, kas padziļināti pārzina attiecīgās valsts parlamenta procesus un praksi.

### Deputātu interešu konflikti

Valsts sagrābšanas kontekstā svarīga monitorējamā vienība varētu būt deputātu interešu konflikti, – piemēram, ja viņi savieta deputāta amatu ar darbu kādā lobēšanas organizācijā vai ja viņiem vai viņu radniekiem ir ekonomiska interese kādos

konkrētos parlamenta pieņemtajos lēmumos. Svarīgas informatīvās datubāzes šādā monitoringā varētu būt tās, kur apkopota informācija par amatpersonu deklarācijām, nodokļu parādniekiem, uzņēmumiem un to īpašniekiem, partiju ziedotājiem un tiesu spriedumiem.

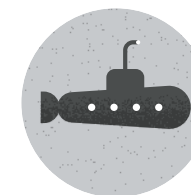
### Ne tikai parlaments

Latvijā aprobētais monitorings attiecās tikai uz parlamentu, taču visiem valsts iedzīvotājiem svarīgs regulējums, kur arī var izpausties valsts sagrābšana, tiek izstrādāts arī citos varas līmeņos: piemēram, valdībā vai pašvaldībās. Ja kāda monitorētāju komanda vēlētos uzraudzīt šīs institūcijas, tad tā varētu izmantot šajā rokasgrāmatā aprakstītās valsts sagrābšanas pazīmes, taču tai būtu jāizdomā principiāli citas monitoringa metodes. Valdības darba liela daļa parasti notiek aiz slēgtām durvīm vai bez lielām diskusijām (jo nepiedalās opozīcijas pārstāvji), kā arī ik nedēļu darba kārtībā ir plašāks un tehniski sarežģītāks izskatāmo jautājumu loks nekā parlamentā. Minimālā apmērā valdības darbu ir iespējams monitorēt, par aplūkojamo vienību ņemot deputātu uzdotos jautājumus ministriem (valstīs, kur šāda iespēja ir paredzēta) un sniegto atbilžu kvalitāti, – šāds monitorings gan balstās pieņēmumā, ka vismaz dažiem parlamenta deputātiem ir interese publiski valdībai uzdot jautājumus par iespējamo korupciju.

## 4.2. Dziļāk

Valsts sagrābšanas pazīmju monitoringu ir iespējams ne tikai paplašināt, bet arī padziļināt, – rūpīgāk raugoties uz parlamentā izskatāmo likumprojektu saturu. Monitoringa padziļināšana iespējama vismaz četros virzienos:

1. Lai mazinātu indivīda subjektivitātes risku, ikdienas monitoringu uzticot monitorētāju komandai, nevis vienam monitorētājam.
2. Projekta komandā iesaistot vairāk cilvēku ar likumu analīzes prasmēm un/vai zināšanām par dažādām nozarēm, kas varētu paši pētīt un izdarīt secinājumus par parlamentā izskatāmajiem jautājumiem.
3. Veidojot sadarbību ar potenciālajiem informācijas sniedzējiem par aizdomīgiem likumprojektiem, piemēram, konkrētu jomu nevalstiskajām organizācijām.
4. Veicot apjomīgu mediju monitoringu, lai pamanītu tos



### Kā strādāt ar medijos atrodamo informāciju par korupciju?

Izvērtē, vai var uzticēties pašam medijam, – kas ir tā īpašnieki, vai medijs ikdienā ievēro augstus profesionālas žurnālistikas principus.

Izvērtē, vai medijs, apsūdzot kādu korupciju, ir izmantojis uzticamus un kompetentus avotus.

Cik ticamā informācijā pamatotas apsūdzības korupcijā?

Ziņām par politiķiem nevar uzticēties, ja rakstam/materiālam nav autorības vai arī ja autors slēpjas aiz citas identitātes, pseidonīma.

Jācenšas par ziņā pausto dubultā pārlicināties, – apskatot, ko par to teicis cits medijs, vai arī kas vēl par konkrēto notikumu ir bijis atspoguļots.

likumprojektus, par kuru problēmām ziņo mediji.

### Monitorētāju komanda

Ja lēmumu par tā vai cita likumprojekta iekļaušanu monitoringa izlasē vai atbilstību kādai no valsts sagrābšanas pazīmēm pieņemšana ir uzticēta vienam pašam monitorētājam, pieaug risks, ka šā cilvēka zināšanu trūkums kādā jautājumā, aizspriedumi, nespēja apstrādāt pārmērīgu informācijas daudzumu, varbūt pat saņemt draudi vai citi apstākļi samazinās monitoringa rezultātu uzticamību. Lai šādu risku mazinātu, ir vērts apsvērt divu vai vairāku monitorētāju iesaistīti un ikdienas darba veikšanu komandas formātā, kur katrs komandas loceklis izvērtē katru aplūkoto gadījumu.

### Ekspertu iesaiste

Valsts sagrābšanas monitoringā iesaistot ekspertus, kuriem ir laba izpratne par likumdošanas procesu, prasme analizēt juridiskus dokumentus un tāda vispārējā erudīcija par valsts pārvaldi un ekonomiku, kas atbilst parlamenta vidēja deputāta līmenim, monitorētāji paši spēs no piedāvāto likumprojektu tekstiem atlasīt tādus ierosinājumus, kuri rada aizdomas par valsts sagrābšanu. Tas nozīmē, ka monitoringa komandai nebūtu vajadzības pajauties uz deputātu novērojumiem, – tai pašai būtu sava ekspertīzes spēja.

Protams, no monitorētāja nevar gaidīt izpratni un/vai padziļinātas zināšanas par pilnīgi visiem parlamentā skatāmajiem jautājumiem, taču tad, ja viņš spētu identificēt tādus likumdošanas priekšlikumus, kas izskatās aizdomīgi, tad to saraksts varētu būt pamats sadarbībai ar jomu ekspertiem (attiecīgās nozares mācībspēkiem, sabiedriskajām organizācijām, žurnālistiem, citiem politiķiem), kuriem pietiek zināšanu šo priekšlikumu būtības un reālo seku novērtēšanai.

### Ārēji informācijas sniedzēji

Sadarbība valsts sagrābšanas monitoringa padziļināšanai var būt divpusēja. Monitorētāju komanda var izveidot kontaktu tīklu, pie kura nepieciešamības gadījumā vērsties pēc padoma, kā arī potenciālie ekspertīzes sniedzēji var paši pēc savas iniciatīvas vērsties pie monitoringa komandas, tai «piespēlējot» svarīgu informāciju par likumprojektiem, kas citādi paliktu nepamanīti. Vislielākā pievienotā vērtība, veidojot sadarbības tīklus, varētu būt no šādiem informatoriem: nozaru asociācijas, komerciālie uzņēmumi, parlamenta juridiskais un analītiskais dienests, politisko partiju pārstāvji, parlamentāro un biznesa

tēmu žurnālisti, deputāti, kas ieinteresēti korupcijas apkarošanā un novēršanā, prezidenta komandas pārstāvji (gadījumā, ja prezidentam ir likumprojektu apstādināšanas/veto tiesības). Svarīgi, lai šie spēlētāji zinātu par monitoringa esamību un tiktu mudināti ziņot par aizdomīgiem priekšlikumiem. Šim nolūkam gan monitoringa komandai būtu jāatrod laiks ar katras šīs grupas pārstāvjiem īpaši tikties, skaidrojot monitoringa nozīmi un procesu, citādi viņu iesaiste un uzticēšanās monitoringam ir maz ticama.

### Mediju monitorings

Valsts sagrābšanas pazīmju monitoringu ļautu padziļināt arī ikdienas sekošana medijos izskanējušajām ziņām par iespējamu korupciju/aizdomīgiem lēmumiem parlamentā. Taču uz mediju ziņām nav pareizi pajauties absolūti, – proti, kāds likuma ierosinājums nevar tikt monitoringa rezultātos nodēvēts par atbilstošu valsts sagrābšanas pazīmēm tikai tādēļ vien, ka to par tādu ir nodēvējis kāds medijs. Tā vietā mediju informācija ir jāuztver kā noderīgs avots, kam vajadzīgs papildu apstiprinājums. Zemāk ir ievietoti PROVIDUS pētnieces Līgas Stafeckas īpaši šai rokagrāmatai apkopotie padomi, strādājot ar medijos publicēto informāciju.<sup>2</sup>

### 4.3. Papildu komunikācija

Lai palielinātu sabiedrības informētību par valsts sagrābšanas monitoringa atziņām un norisi, vērts mēģināt veidot informatīvās partnerības ar medijiem. Ideālā gadījumā šāda partnerība var izvērsties par ikmēneša raidījumiem par korupciju parlamenta darbā, kur žurnālisti aicinātu monitoringa veicējus apspriest regulārā monitoringa rezultātus kopā ar partiju pārstāvjiem. Domājot par papildu uzmanības piesaistīšanu monitoringam, komandai ir jāatrisina divas dilemmas:

1. Izvēle starp korupcijas pētnieka lomu un korupcijas prevencijas misiju.
2. Izvēle starp analītisku pieeju un «rādīšanu ar pirkstu» («naming & shaming»).

Ja monitoringa komanda kā vienu no saviem mērķiem izvirza tūlītēju valsts sagrābšanas prevenciju, tai ir vērts uz katru nozīmīgu novērojumu reaģēt tūlītēji un maksimāli skaļi, – piemēram, par novērojumiem ziņojot medijiem, veidot blogus vai izplatīt informāciju sociālajos tīklos. Jārēķinās gan, ka šāda pieeja var uz monitoringa laiku būtiski ietekmēt deputātu rīcību

### Kā strādāt ar medijos atrodamo informāciju par korupciju?

Vai var būt, ka medijs ir publicējis baumas, kurām vēlāk (tik) publicēts atsaukums?

Ja iespējams, jādūdz skaidrojums/vie-doklis iesaistītajiem politiķiem.

Gatavojot kādu publicējamu materiālu, jānorāda precīzas atsauces uz mediju, kurš izmantots, lai lasītājs varētu identificēt, cik daudz un cik precīzi medijs izmantots sprieduma/vērtējuma par politiķi veidošanai. Precīzas atsauces palīdz arī strīdu gadījumā, ja tas izceļas starp materiāla veidotāju un politiķi.

<sup>2</sup> Līga Stafeca ir veidojusi Sabiedrības par atklātību – Delna uzturētos deputātu un vēlēšanu kandidātu reputācijas vērtēšanas portālus «Kandidāti uz delnas» un «Deputāti uz delnas» (Latvija).

### **Kad publicēt monitoringa rezultātus?**

Prevencija – reaģēt uzreiz. Piemēram: ziņojot medijiem, veidot blogus vai izplatīt informāciju sociālajos tīklos

Pētniecība – publicēt sistemātiski un pakāpeniski. Samazina ietekmi uz parlamenta praksi, bet palielina uzticamību rezultātiem.

### **Kā publicēt monitoringa rezultātus?**

Analītiskā pieeja – tikai aprakstīt novērojumus. Interesēsies jomas speciālisti.

«Rādīšana ar pirkstu» – izcelt iespējamās vainīgos. Iespējas gūt rezonansi medijos un sabiedrībā. Risks – radīt nepareizu priekšstatu par konkrētiem politiķiem.

<sup>3</sup> Iedvesmai par pilsoniskās sabiedrības veiksmes stāstiem, cīnoties par lobēšanas procesa atklātību un daudzveidību, var noderēt Sabiedrības par atklātību – Delna 2016.gadā izveidotā rokasgrāmata „Handbook on citizen initiatives promoting lobbying transparency, lobbying integrity and equality of Access”, <http://providus.lv/en/article/handbook-on-citizen-initiatives-promoting-lobbying-transparency-lobbying-integrity-and-equality-of-access>

parlamentā, – līdz ar to radīt aplamu priekšstatu par to, cik bieži vai reti attiecīgajā parlamentā var novērot valsts sagrābšanas pazīmes. Uzsvars uz pētnieka lomu samazina iespējamo tūlītējo ietekmi uz parlamenta praksi, taču palielina rezultātu uzticamību visa monitoringa gaitā.

Otra dilemma, kur ir izšķiršanās starp plašu publicitāti un salīdzinoši zemu publicitāti, attiecas uz to, kā publicēt monitoringa rezultātus, proti, vai īpaši uzsvērt un uzskaitīt aizdomīgu situāciju skaitu konkrētiem politiķiem un partijām, vai arī tikai analītiski aprakstīt novērojumus, partiju piederību un konkrētus vārdus neizceļot. Pirmajā gadījumā monitoringa būs īpaši interesants masu medijiem un plašākai sabiedrībai, otrajā gadījumā tas interesēs lielākoties jomas speciālistus. Taču saucot vārdā politiķus un partijas, veidojot «valsts sagrābēju topus», u.tml., monitoringa komanda riskē radīt nepareizu priekšstatu par attiecīgajiem politiķiem. Šajā rokasgrāmatā aprakstītā metodoloģija ļauj atklāt valsts sagrābšanas pazīmes, bet ne pierādāmus valsts sagrābšanas gadījumus. Tomēr šī nianse ne vienmēr ir viegli uztverama. Ja, publiskoju savus pilnos monitoringa rezultātus, monitoringa komanda vienmēr var pievienot atrunas un pilno pētījuma metodoloģiju, tad tajā brīdī, kad pie šīs informācijas tiek mediji, tās tālākā gaita vairs nav no projekta komandas atkarīga. Valsts sagrābšana un cita veida saistība ar korupciju var iznīcināt politiķu reputāciju, tādēļ ar šāda veida apsūdzībām ir jārikojas maksimāli atbildīgi. Laba prakse valsts nozagšanas pazīmju monitoringā: iespējas došana deputātiem savlaicīgi, pirms monitoringa rezultāti ir publiskoti, pievienot tiem savus komentārus. Piemēram, gadījumos, kad kāds deputāts tiek nosaukts vārdā kā aizdomīga priekšlikuma iesniedzējs, monitoringa komanda var dažas dienas pirms publikācijas viņam lūgt aizdomīgās situācijas skaidrojumu. Ideālos apstākļos savas rīcības skaidrošanas iespējai deputātiem būtu jābūt arī pēc tam, kad rezultāti ir publicēti – šim nolūkam var atvēlēt īpašu sadaļu monitoringa mājaslapā vai arī deputātu skaidrojumus pievienot kā papildinājumu senāk publicētajam dokumentam.

## **4.4. Pēctecīgums**

Gan monitoringa ietvaros, gan tā noslēgumā ir vērts domāt par šā darba pievienoto vērtību un iespēju izmantot monitoringa ietvaros konstatēto citiem mērķiem. Piemēram, būtu noderīgi izveidot interešu aizstāvības plānu monitoringa ietvaros identificēto problēmu risināšanai, – cenšoties uzlabot parlamenta informācijas pieejamību līdzīgiem monitoringiem nākotnē vai arī risinot kādas sistēmiskas ar valsts sagrābšanas prevenciju

saistītas problēmas (piemēram, apkopot informāciju par pretkorupcijas iniciatīvām, kas neguva atbalstu parlamentā, un pirms vēlēšanām savākt visu partiju nostājas par to tālākās virzīšanas iespējām)<sup>3</sup>. Ja organizācijai ir tāda iespēja, tad monitoringu vēlamas pēc vairākiem gadiem atkārtot. Tas ļautu noteikt pārmaiņu dinamiku, – vai valsts sagrābšanas pazīmēm atbilstošu likumprojektu parlamentā kļūst vairāk vai mazāk, un vai tipiskākās pazīmes palikušas iepriekšējās vai mainījušās.



