



LATVIJAS REPUBLIKAS TIESLIETU MINISTRIJA

Brīvības bulvārī 36, Rīgā, LV-1536. Tālrunis: 67036801, 67036716, 67036721
Fakss: 67210823, 67285575; e-pasts: tm.kanceleja@tm.gov.lv

15-02-2010

Nr.

1-10/865

Rīgā

Uz 20.12.2009. Nr. 12/TA-2768
30.12.2009. Nr. 12/TA-2768/26781
11.01.2010. Nr. 12/TA-2768 (2009.g.)
02.02.2010. 12/TA-2768 (2009.g.)

**Ministru prezidentam
god. V. Dombrovska kungam**

Par politisko partiju finansēšanu no valsts budžeta un ētikas vadlīniju valsts pārvaldes un pašvaldību amatpersonām, kuras iesaistās politiskajā darbībā, izstrādes nepieciešamību (aktualitāti)

I. Ar politisko partiju finansēšanu no valsts budžeta saistīto normatīvo aktu projektu izstrādes nepieciešamība:

Lai risinātu ar partiju finansēšanas sistēmu Latvijā saistītās problēmas Ministru kabinets ar 2009. gada 15. janvāra rīkojumu Nr. 14 „Par Politisko partiju finansēšanas koncepciju” (turpmāk – rīkojums Nr. 14) atbalstīja Politisko partiju finansēšanas koncepcijas kopsavilkumā ietvertu risinājuma 3. variantu, nosakot Tieslietu ministriju par atbildīgo institūciju un Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroju par līdzatbildīgo institūciju Politisko partiju finansēšanas koncepcijas īstenošanā. Saskaņā ar minēto rīkojumu Tieslietu ministrijai sadarbībā ar Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroju tika uzdots sagatavot un tieslietu ministram līdz 2009. gada 30. martam iesniegt noteiktā kārtībā Ministru kabinetā normatīvo aktu projektus, kas nepieciešami Politisko partiju finansēšanas koncepcijas kopsavilkumā ietvertā 3. varianta īstenošanai.

Politisko partiju finansēšanas koncepcijas kopsavilkumā ietvertais 3. variants paredzēja valsts finansējuma piešķiršanu politiskās partijas izdevumu segšanai, apmaksājot partiju tēriņus par priekšvēlēšanu aģitāciju, telpu, sakaru

līdzekļu izmantošanu un citām vajadzībām. Tāpat tika paredzēti pasākumi pašreizējās partiju finansēšanas pilnveidošanai, nepiesaistot būtisku valsts finansējumu. Tā, piemēram, lai nodrošinātu tiesisku regulējumu gadījumiem, kad atsevišķas ar partijām nesaistītas personas vēlas piedalīties priekšvēlēšanu aģitācijā, Politisko partiju finansēšanas koncepcija paredzēja noteikt tā saucamo „trešo personu” definīciju, kā arī to veiktās priekšvēlēšanu aģitācijas veikšanas kārtību, priekšvēlēšanu izdevumu apmēra ierobežojumus, kā arī citus ierobežojumus, līdzīgi kā noteikti ierobežojumi partiju finansēšanai. Politisko partiju finansēšanas koncepcijas kopsavilkumā ietvertajā 3. variantā tāpat tika iekļauts tāds pasākums kā politisko partiju vienlīdzīgu iespēju reklāmas raidlaika iegūšanā nodrošināšana, paredzot, ka katra raidorganizācija priekšvēlēšanu aģitācijas pārraidīšanai pie vienādiem nosacījumiem piemēro vienādus izcenojumus un atlaižu piešķiršanas kārtību attiecībā uz visām personām, kā arī citi veicamie pasākumi, kas nav tieši saistīti ar valsts budžeta finansējuma piešķiršanu politiskajām partijām.

Lai īstenotu Politisko partiju finansēšanas koncepcijas kopsavilkumā ietverto 3. variantu, tika paredzēts izdarīt grozījumus šādos normatīvajos aktos:

- 1) Politisko organizāciju (partiju) finansēšanas likums;
- 2) likums „Par priekšvēlēšanu aģitāciju pirms Saeimas vēlēšanām un Eiropas Parlamenta vēlēšanām”;
- 3) likums „Par priekšvēlēšanu aģitāciju pirms pašvaldību vēlēšanām”;
- 4) Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodekss;
- 5) Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likums.

Lai saskaņā ar rīkojuma Nr. 14 3. punktu izstrādātu normatīvo aktu projektus politisko partiju finansēšanas no valsts budžeta nodrošināšanai, Tieslietu ministrija ar 2009. gada 28. janvāra rīkojumu Nr. 1-1/23 „Par darba grupu normatīvo aktu projektu politisko partiju finansēšanas no valsts budžeta nodrošināšanai un ētikas vadlīniju izstrādei” izveidoja darba grupu, kuras sastāvā tika iekļauti Tieslietu ministrijas, Valsts kancelejas, Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja pārstāvji. Darba grupā tika aicināti piedalīties arī eksperti no Radio un televīzijas padomes, „Sabiedrības par atklātību – Delna” un Sabiedriskās politikas centra PROVIDUS.

Vērtējot Politisko partiju finansēšanas koncepcijā analizētās politisko partiju finansēšanas sistēmas nepilnības un normatīvo aktu nepieciešamību, darba grupa noskaidroja, ka Saeimā ir pieņemti vairāki normatīvie akti, kas pilnīgi vai daļēji atrisina problēmas, uz kurām norādīts Politisko partiju finansēšanas koncepcijas kopsavilkumā ietvertajā 3. variantā un kas nav tieši saistītas ar politisko partiju finansēšanu no valsts budžeta:

1. Ar 2009. gada 15. janvārī Saeimā pieņemtajiem likumiem „Grozījumi likumā „Par priekšvēlēšanu aģitāciju pirms Saeimas vēlēšanām un Eiropas Parlamenta vēlēšanām”” un „Grozījumi likumā „Par priekšvēlēšanu aģitāciju pirms pašvaldību vēlēšanām”” tika novērstas tādas Politisko partiju finansēšanas koncepcijā minētas problēmas kā „trešo personu” definīcijas un ar to darbību saistīta regulējuma neesamība, likumā „Par priekšvēlēšanu aģitāciju pirms Saeimas vēlēšanām un Eiropas Parlamenta vēlēšanām” un likumā „Par

priekšvēlēšanu aģitāciju pirms pašvaldību vēlēšanām” tika ietverts vienlīdzības princips iegūt raidlaiku visiem kandidātiem un politiskajām partijām, noteikts, ka politisko partiju priekšvēlēšanu aģitācijā izmantotajiem drukātajiem priekšvēlēšanu aģitācijas materiāliem jānorāda attiecīgā priekšvēlēšanu aģitācijas materiāla maksātājs, ietverti nosacījumi sabiedriskās domas aptauju izvietojšanai raidorganizācijās, noteikta priekšvēlēšanu aģitācijas kontroles kārtība.

2. Ar 2009. gada 11. jūnijā pieņemto likumu „Grozījums Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likumu” tika noteiktas Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja funkcijas priekšvēlēšanu aģitācijas kontrolē.

3. Ar 2009. gada 3. septembrī pieņemto likumu „Grozījumi Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodeksā” tika novērsta sodu nesamērība par ar priekšvēlēšanu aģitāciju saistītajiem administratīvajiem pārkāpumiem.

Pamatojoties uz minēto un ņemot vērā normatīvo aktu grozījumus, darba grupa izstrādāja un tieslietu ministrs izskatīšanai Ministru kabinetā iesniedza likumprojektu „Grozījumi Politisko organizāciju (partiju) finansēšanas likumā” (akceptēts 2010. gada 2. februāra Ministru kabineta sēdē), kas noteic kritērijus un kārtību Politisko partiju finansēšanai no valsts budžeta, kas ar grozījumiem normatīvajos aktos laika periodā no Politisko partiju finansēšanas koncepcijas apstiprināšanas līdz likumprojekta „Grozījumi Politisko organizāciju (partiju) finansēšanas likumā” iesniegšanai Ministru kabinetā netika regulēts.

Ņemot vērā minēto, secināms, ka Politisko partiju finansēšanas koncepcijā ietvertā informācija neatbilst šobrīd pastāvošajai tiesiskajai situācijai, kā arī tajā nav ņemti vērā 2009. gada 15. janvārī izdarītie grozījumi likumā „Par priekšvēlēšanu aģitāciju pirms Saeimas vēlēšanām un Eiropas Parlamenta vēlēšanām”, likumā „Par priekšvēlēšanu aģitāciju pirms pašvaldību vēlēšanām”, 2009. gada 11. jūnijā izdarītais grozījums Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likumā, kā arī 2009. gada 3. septembrī izdarītie grozījumi Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodeksā. Pamatojoties uz minēto, lai izstrādātu ar politisko partiju darbību saistītus normatīvo aktu projektus, Politisko partiju finansēšanas koncepciju ir nepieciešams aktualizēt atbilstoši šobrīd pastāvošajam normatīvajam regulējumam.

Tā kā ar priekšvēlēšanu aģitāciju saistīto likumā „Par priekšvēlēšanu aģitāciju pirms Saeimas vēlēšanām un Eiropas Parlamenta vēlēšanām”, likumā „Par priekšvēlēšanu aģitāciju pirms pašvaldību vēlēšanām” Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodeksā un Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likumā ietverta tiesību normu piemērojamību praksē pilnvērtīgi būs iespējams izvērtēt tikai priekšvēlēšanu aģitācijas pirms 10. Saeimas vēlēšanām un 10. Saeimas vēlēšanu norises laikā, *Politisko partiju finansēšanas koncepcijas aktualizēšana būtu atliekama līdz 10. Saeimas sanāksšanai, izvērtējot tiesību normu piemērošanas problēmas un paredzot tām atbilstošus risinājumus, uzdodot šo uzdevumu Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojam.*

II. Ētikas vadlīniju valsts pārvaldes un pašvaldību amatpersonām, kuras iesaistās politiskajā darbībā, izstrādes nepieciešamība (aktualitāte)

Saskaņā ar rīkojuma Nr. 14 4. punktu Tieslietu ministrijai sadarbībā ar Valsts kanceleju uzdots izstrādāt un līdz 2009. gada 30. aprīlim publiskot koncepcijā minētās ētikas vadlīnijas valsts pārvaldes un pašvaldību amatpersonām, kuras iesaistās politiskajā darbībā. Attiecīgi Politisko partiju finansēšanas koncepcijas (informatīvās daļas) 4.1.15. punkts nosaka, ka izstrādājamas pārvaldes un politisko amatpersonu ētikas vadlīnijas, kas nošķirtu šo amatpersonu amata pildīšanu no to politiskās darbības un novērstu valsts un pašvaldību resursu nepamatotu izmantošanu partejiskiem mērķiem (turpmāk – Ētikas vadlīnijas).

Tieslietu ministrija sadarbībā ar Valsts kanceleju un darba grupu, kas izveidota ar 2009. gada 28. janvāra Tieslietu ministra rīkojumu „Par darba grupu normatīvo aktu projektu politisko partiju finansēšanas no valsts budžeta nodrošināšanai un ētikas vadlīniju izstrādei” izstrādāja Ētikas vadlīniju projektu un 2009. gada 28. jūlijā to iesniedza Valsts kancelejai.

2009. gada 28. septembra Ministru kabineta komitejas sēdē (protokols Nr. 35 5.§) Ētikas vadlīniju projekts netika atbalstīts un tika uzdots ministriem divu nedēļu laikā nosūtīt Tieslietu ministrijai ieteikumus Ētikas vadlīniju projekta pilnveidošanai, savukārt Tieslietu ministrijai uzdots precizēt Ētikas vadlīniju projektu, ņemot vērā ministru iesniegtos ieteikumus, kā arī apkopot Eiropas Savienības dalībvalstu pieredzi vadlīniju definēšanā, un precizēto Ētikas vadlīniju projektu un minēto Eiropas Savienības dalībvalstu pieredzes apkopojumu iesniegt atkārtotai izskatīšanai Ministru kabineta komitejas sēdē.

Izvērtējot rīkojuma Nr. 14 4. punktā Tieslietu ministrijai uzdoto, secināms, ka Ētikas vadlīnijas attiektos uz 2 personu grupām - pārvaldes un politiskām amatpersonām. Pārvaldes amatpersonas ir darbinieki, amatpersonas un civildienesta ierēdņi, savukārt politiskās amatpersonas, kas saistītas ar valsts pārvaldi, ir ministri un pašvaldību deputāti, kā arī daļēji augstākus un ar politiku cieši saistītus amatus ieņemošie ierēdņi. Valsts Prezidents un Saeimas deputāti, lai gan ir politiskas amatpersonas, nav attiecināmas uz Ētikas vadlīniju regulējumu, jo šīs amatpersonas neieņem valsts pārvaldes un pašvaldību amatus, turklāt saskaņā ar Satversmē noteikto varas dalīšanas principu Ministru kabinets nevar pieņemt Saeimas deputātiem un Valsts Prezidentam saistošus vai pat ieteikuma rakstura noteikumus.

Valsts pārvaldes iekārtas likums, likums „Par pašvaldībām” un Eiropas vietējo pašvaldību hartas 8. pants¹ paredz, ka pašvaldības savas kompetences un likuma ietvaros darbojas patstāvīgi un tām tiek piešķirta sava autonoma

¹ Eiropas vietējo pašvaldību hartas 8.pants „Administratīvā pārraudzība pār vietējo varu darbību”

(1) Jebkuru administratīvo pārraudzību pār vietējo varu darbību var veikt tikai saskaņā ar tādām procedūrām un tādos gadījumos, kuri ir noteikti konstitūcijā vai likumā.

(2) Jebkura administratīvā pārraudzība pār vietējo varu darbību parasti tiek virzīta uz to, lai nodrošinātu to atbilstību likumam un konstitucionāliem principiem. Taču administratīvu pārraudzību drīkst realizēt augstāka līmeņa varas, attiecībā uz to uzdevumu izpildes lietderību, kuri ir deleģēti vietējām varām.

(3) Administratīvā pārraudzība pār vietējām varām tiek realizēta tādā veidā, lai nodrošinātu, ka kontrolējošās varas iejaukšanās ir proporcionāla to interešu svarīgumam, kuras ir paredzēts aizsargāt.

kompetence, tāpēc Ministru kabineta pieņemtas Ētikas vadlīnijas nebūtu saistošas pašvaldību deputātiem.

Ievērojot minēto, secināms, ka vienīgā personu kategorija, uz ko tieši un nepārprotami attiektos Ētikas vadlīnijas, ir ministri.

Starptautiskā prakse ir, ka Ministru prezidents izdod ētiska rakstura noteikumus tā Ministru kabinetā iekļautajiem un vadītajiem ministriem (nereti ietverot arī valsts sekretārus), piemēram, skat. Lielbritānijas ministru kodeksu (Ministerial code (A Code of Ethics and Procedural Guidance for Ministers)).² Tādejādi tiek nodrošināts, ka ministri, kas strādā konkrētajā Ministru kabinetā Ministru prezidenta vadībā, apņemas ievērot konkrēti viņiem noteiktos uzvedības noteikumus. Turklāt 2009. gada 19. novembra Valsts sekretāru sanāksmē (prot. Nr. 44 40. §, (VSS – 1676)) izsludināts Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja izstrādātais Ministru kabineta ētikas kodekss, kurā paredzēts noteikt tieši ar ministru ētiku saistītos jautājumus, kā arī ētikas kodeksa ieviešanas mehānismu. Ievērojot minēto, ir pamatoti uzskatīt, ka nebūtu racionāli izstrādāt Ministru kabinetam vairākus atsevišķus ētiska rakstura normatīvus, bet izstrādāt vienu pilnīgu ētikas prasības nosakošu normatīvo aktu ar konkrētu ieviešanas mehānismu.

Ievērojot minēto, secināms, ka rīkojumā Nr. 14 paredzētās Ētikas vadlīnijas politiskām amatpersonām nerasniegs nepieciešamo mērķi, jo Ministru kabinets ar lēmumu nevar ietekmēt pašvaldību deputātu ētiku un rīcību, bet attiecībā uz ministriem Ētikas vadlīnijās paredzētos noteikumus - par šo amatpersonu pārvaldes amata pildīšanas nošķiršanu no to politiskās darbības un valsts un pašvaldību resursu nepamatotas izmantošanas partejiskiem mērķiem novēršanu - efektīvāk un racionālāk būtu noteikt Ministru kabineta ētikas kodeksā. Turklāt ētiskas uzvedības noteikumu iekļaušana katras atsevišķās politiskās amatpersonas sfēru regulējošos speciālos noteikumos dotu iespēju paredzēt kazuistisku regulējumu atkarībā no katras nozares speciālajām iezīmēm un amata pienākumiem.

Attiecībā uz Ētikas vadlīnijās paredzēto regulējumu pārvaldes amatpersonām:

Valsts civildienesta likuma 1. pants paredz likuma mērķi - noteikt valdībai lojāla, bet politiski neitrāla valsts civildienesta tiesisko statusu, kas nodrošinātu tiesisku, stabilu, efektīvu un atklātu valsts pārvaldes darbību, un šī likuma 15. panta pirmās daļas 2. punkts paredz, ka ierēdņa pamatpienākumi ir neatkarīgi no savas politiskās pārliecības būt lojālam likumīgai valdībai. Turklāt papildus Saeimā 2. lasījumā ir izskatīts likumprojekts „Grozījumi Valsts civildienesta likumā”, kas paredz pēdējo minēto tiesību normu cita starpā papildināt, nosakot, ka ierēdņa pamatpienākums ir ievērot politisko neitralitāti un atbilstoši politiskās neitralitātes principam valsts civildienesta ierēdnis savu pienākumu izpildē vadās tikai pēc profesionāliem kritērijiem un lēmumu pieņemšanā nav atkarīgs no politiskās ietekmes. Saeimā arī 2. lasījumā ir izskatīts likumprojekts „Grozījumi Valsts civildienesta ierēdņu disciplinārbildības likumā”, kas paredz papildināt

² http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/propriety_and_ethics/assets/ministerial_code.pdf

likuma 42. pantu ar regulējumu, ka politiskās neitralitātes neievērošana, veicot amata pienākumus, ir disciplinārpārkāpums, par ko piemērojama disciplināratbildība.

Attiecībā uz Ētikas vadlīniju attiecināšanu uz pārējiem nodarbinātajiem (amatpersonām un darbiniekiem), secināms, ka tieši civildienesta ierēdņi visvairāk var būt saistīti ar politisko darbību saskaņā ar Valsts civildienesta likuma 3. pantā minēto, ka ierēdnis ir persona, kas tiešās valsts pārvaldes iestādē veido nozares politiku vai attīstības stratēģiju, koordinē nozares darbību, sadala vai kontrolē finanšu resursus, izstrādā normatīvos aktus vai kontrolē to ievērošanu, sagatavo vai izdod administratīvos aktus, sagatavo vai pieņem citus ar indivīda tiesībām saistītus lēmumus. Konstatējams, ka politiskās iesaistes risks nepastāv attiecībā uz darbiniekiem, pamatojoties uz to darba pienākumu specifiku, un minimāli varētu attiekties uz amatpersonām.

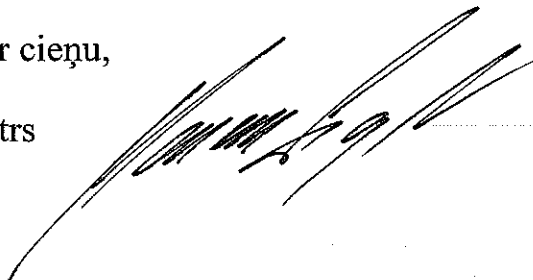
Vērā ņemams, ka ētikas normas pārsvarā tiek iekļautas katras institūcijas ētikas kodeksos, kuros ir izstrādāts piemērošanas mehānisms, un par to ievērošanu persona parakstās, tādā veidā apņēmoties ievērot konkrētos iekšējās kārtības noteikumus. Izstrādājot vispārēja rakstura Ētikas vadlīnijas, kuru vienīgais piemērošanas mehānisms ir publiskošana, turklāt pat neparedzot konkrētu publicēšanas vietu un veidu, pamatoti sagaidāms, ka personas, uz kurām attieksies Ētikas vadlīnijas, ar šāda vispārēja, plaša un juridiska satura dokumentu brīvprātīgi neiepazīsies, tātad ētikas vadlīnijām nebūs praktiskas nozīmes.

Ievērojot minēto, secinām, ka Ētikas vadlīnijas pārvaldes amatpersonām nav aktuālas saistībā ar plānotajām izmaiņām ārējos vispārējos normatīvos aktos, un specifiskos noteikumus labāk būtu kodificēt attiecīgās institūcijas ētikas kodeksā, paredzot kazuistisku regulējumu un ieviešanas mehānismu.

Izvērtējot minētos negatīvos aspektus, Tieslietu ministrija uzskata, ka Politisko partiju finansēšanas koncepcijā un rīkojuma Nr. 14 3. un 4. punktā izvirzītā mērķa un uzdevuma izpilde tajā noteiktajā formā šobrīd nav racionāla. Ievērojot minēto, Tieslietu ministrija piedāvā sagatavot un iesniegt izskatīšanai Ministru kabinetā tiesību akta projektu, paredzot tajā uzdevumu Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojam pēc 10. Saeimas vēlēšanām aktualizēt Politisko partiju finansēšanas koncepciju un svītrot rīkojuma Nr. 14 4. punktā minēto uzdevumu.

Ar cieņu,

ministrs



M. Segliņš