

Ar Latvijas Republikas Ministru prezidentes 2014. gada 20. jūnija rīkojumu Nr. 234 izveidotās darba grupas ziņojums.

Saskaņā ar Latvijas Republikas Ministru prezidentes 2014. gada 20. jūnija rīkojumu Nr. 234 tika izveidota darba grupa, lai izvērtētu atbilstoši Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likuma 4. panta trešās daļas 14. punktam un Ministru kabineta 2005. gada 22. marta noteikumu Nr. 201 "Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja nolikums" 13. punktam sagatavotu ziņojumu par KNAB darbību, funkciju izpildi un budžeta līdzekļu izlietojumu, iesniedzot izvērtējumu par ziņojumā ietvertajiem jautājumiem, kā arī priekšlikumus turpmākai rīcībai.

Darba grupa izskatīja ziņojumu par KNAB darbību no 2014. gada 01. janvāra līdz 2014. gada 30. jūnijam (turpmāk - darbības izvērtēšanas ziņojums), kā arī uzklusīja KNAB priekšnieku J.Streļčenoka kungu par KNAB darbību un tās izvērtējumu.

Darba grupā tika izvērtēts arī KNAB darbinieku iesniegums un tajā ietvertās norādes uz to, ka netiek nodrošināta taisnīga, vienlīdzīga un atklāta pretendentu atlase, kā arī informācija par pastāvošām personālvadības problēmām.

Darba grupa ir iepazinusies ar KNAB darbības stratēģiju 2014.-2016. gadam un tajā noteiktajiem KNAB darbības mērķiem, vidējā termiņa prioritātēm, būtiskākām problēmām un uzdevumiem šo problēmu novēršanai un izvirzīto mērķu sasniegšanai, kā arī KNAB ziņojumā ietverto informāciju par sabiedrības informēšanas, izglītošanas un līdzdalības pasākumiem, kā arī starptautiskās sadarbības aktivitātēm.

Pretkorupcijas politikas izstrāde un KNAB darbības plānošana atbilstoši attīstības plānošanas dokumentā noteiktajam.

Darba grupa konstatēja, ka KNAB ir izstrādājis pamatnostādņu "Korupcijas novēršanas un apkarošanas programma 2014.-2020. gadam" projektu, kas ir izsludināts Valsts sekretāru sanāksmes 2014.gada 10.aprīļa sēdē un joprojām nav iesniegts izskatīšanai Ministru kabinetā. Šobrīd KNAB darbojas bez valdības apstiprinātā politiku koordinējoša dokumenta un tajā noteiktajām prioritātēm, mērķiem, uzdevumiem, politikas darbības rezultātiem un rādītājiem.

Tādējādi tiek konstatēts, ka KNAB nav nodrošinājis pēctecīgu pretkorupcijas politikas izstrādi un savlaicīgi nav sagatavojis jaunu attīstības politikas plānošanas dokumentu – pamatnostādņu "Korupcijas novēršanas un apkarošanas programma 2014.-2020. gadam" projektu.

Darba grupa konstatē par nozares politikas izstrādes labai praksei neatbilstošu situāciju, kurā pretkorupcijas politikas īstenošanas iestāde (KNAB) vienlaikus arī izstrādā attiecīgās nozares politiku, par kuras īstenošanu pati atbild.

Šāda pretkorupcijas politikas izstrāde un īstenošana ir saistīta ar praktisku MK pārraudzības īstenošanu par KNAB darbību un šādas pārraudzības kapacitāti.

Savukārt, institūcijas darbības stratēģijas izstrādes kārtību, kas ir saistoša arī KNAB, nosaka Ministru kabineta 2011.gada 04.janvāra instrukcija Nr.1 "Kārtība, kādā izstrādā un aktualizē institūcijas darbības stratēģiju un novērtē tās ieviešanu", kuras 14.punkts noteic, ka "institūcija stratēģijas projektu iesniedz apstiprināšanai attiecīgajam Ministru kabineta loceklim triju mēnešu laikā pēc vidēja termiņa budžeta ietvara likuma izsludināšanas".

Likums "Par vidējā termiņa budžeta ietvaru 2014., 2015. un 2016.gadam" tika izsludināts 2014.gada 27.novembrī, kas nozīmē to, ka institūcijas darbības stratēģija bija jāiesniedz apstiprināšanai līdz 2014.gada 27.februārim.

Neskatoties uz to, ka minētās instrukcijas 14.punkts nenosaka atsevišķu KNAB darbības stratēģijas iesniegšanas apstiprināšanai Ministru prezidentei kārtību, šajā tiesību normā noteiktais pienākums ir jāinterpretē sistēmiski ar šīs instrukcijas pirmajā punktā noteikto, kas nosaka to, ka instrukcija ir saistoša arī KNAB.

KNAB ir sagatavojis un iesniedzis apstiprināšanai Ministru prezidentei KNAB darbības stratēģiju 2014.-2016.gadam normatīvajos aktos noteiktajos termiņos, bet diemžēl tā tika apstiprināta tikai 2014.gada 07.maijā un jau 2014.gada 08.maijā KNAB uzsāka minētās stratēģijas realizāciju, plānojot darbību atbilstoši stratēģijā noteiktajam.

KNAB darbības sabiedriskais novērtējums

KNAB iesniegtajā darbības izvērtēšanas ziņojumā, raksturojot sabiedrības līdzdalību un analizējot no privātpersonām saņemto iesniegumu skaita 2012.-2014.gadā dinamikas izmaiņas, tiek secināts, ka "KNAB uzskata, ka saņemto iesniegumu un sūdzību skaits liecina par sabiedrības uzticību KNAB darbam".

Darba grupa konstatēja, ka šāds KNAB pašvērtējums neatbilst 2014.gadā sociālo pētījumu aģentūras "Latvijas Fakti" 2014.gadā veiktās sabiedriskās domas aptaujas "Attieksme pret korupciju Latvijā" rezultātiem, kuros norādīts, ka KNAB prestižs sabiedrībā laikā posmā no 2007.gada līdz 2014.gadam mazinās un vidējais vērtējums turpina kristies. 2014.gadā KNAB kā ļoti vai diezgan godīgu raksturoja 32% apjautāto Latvijas iedzīvotāju. Salīdzinājumā ar iepriekšējā pētījuma rezultātiem, pozitīvo vērtējumu skaits ir sarucis par 10%. Kritisku viedokli pārstāvēja 22,9% respondentu un tas ir par 7% vairāk nekā 2012.gadā.

KNAB darbība korupcijas novēršanā

Darba grupa atzinīgi novērtē KNAB aktīvu un profesionālu darbību normatīvo aktu, kas ir saistīti ar korupcijas riskiem, projektu izstrādē un apspriešanā citās valstās pārvaldes iestādēs un parlamentā.

Iepazīstoties ar KNAB darbības rezultātiem un to rādītājiem valsts amatpersonu darbības kontroles jomā, darba grupa atzīst tos par apmierinošiem.

Darba grupa ir iepazinusies ar KNAB darbības rezultātiem politisko partiju un to apvienību finansēšanas noteikumu izpildes kontroles jomā, kā arī priekšvēlēšanu aģitācijas kontroles jomā un uzskata to par apmierinošiem.

Izvērtējot KNAB sniegto informāciju par personāla politikas jautājumiem, amata vietām, personāla rotācijas un atjaunošanas tendencēm, personāla pieredzi, personāla atlases principiem, personāla motivēšanu un novērtēšanu, situāciju materiāli tehniskā nodrošinājuma un darba drošības jomā, kā arī iekšējās kontroles procedūrām un KNAB strukturālām interesēm, darba grupa kopumā konstatēja, ka Ilgstošās personālvadības problēmas veicina iestādes prestiža krišanos, bet personāla mainība apdraud institucionālo atmiņu un iestādes kopējo kompetenci pretkorupcijas funkciju īstenošanā.

KNAB darbība korupcijas apkarošanas jomā

Darba grupa ir iepazinusies ar KNAB ziņojumā ietverto informāciju par izmeklētāju un lietvedībā esošo krimināllietu skaitu, kā arī kriminālvajāšanai nosūtīto lietu skaitu pret personām 2014.gada pirmajā pusgadā un vidējo krimināllietu izmeklēšanas ilgumu līdz nosūtīšanai kriminālvajāšanas uzsākšanai 2007.-2014.gadā.

Izvērtējot KNAB darbības rezultātus ar korupciju saistīto noziedzīgo nodarījumu atklāšanā un izmeklēšanā, balstoties uz Ģenerālprokuratūras rīcībā esošo informāciju, darba grupa konstatēja sekojošus korupcijas apkarošanas rezultatīvos rādītājus:

KNAB Izmeklēšanas nodaļā uzsāktie kriminālprocesi 2013.-2014.gadā

2013.gadā KNAB Izmeklēšanas nodaļā uzsākti 33 kriminālprocesi tai skaitā 2013.gada pirmajā pusgadā – 20 kriminālprocesi. No tiem 13 kriminālprocesos un 2013.gada pirmajā pusgadā – 9 kriminālprocesos uzraudzību par izmeklēšanu veic Krimināltiesību departamenta Sevišķi svarīgu lietu izmeklēšanas nodaļas prokurori.

2014.gada pirmajā pusgadā pēc datiem uz 2014.gada 28.augustu KNAB Izmeklēšanas nodaļā uzsākti 20 kriminālprocesi.

Pamatojoties uz darba grupas rīcībā esošo informāciju attiecībā uz korupcijas novēršanas apkarošanas kvalitatīvajiem rezultātiem, darba grupa konstatēju ievērojamu kriminālprocesu skaitu, kuros izmeklēšana ir novilcināta, tajā skaitā arī kriminālprocesos par iespējamiem noziedzīgiem nodarījumiem, kas ir ieguvuši plašu sabiedrisko rezonansi. Turklāt, atsevišķos kriminālprocesos izmeklēšana tuvojas termiņam, kas gandrīz trīs līdz piecas reizes pārsniedz vidējo kriminālprocesu izmeklēšanas ilgumu Birojā līdz nosūtīšanai kriminālvajāšanas uzsākšanai.

Ievērojot faktisko vidējo izmeklēšanas ilgumu Birojā līdz krimināllietas nosūtīšanai kriminālvajāšanas uzsākšanai, var secināt, ka Birojs vadās no “Korupcijas novēršanas un apkarošanas stratēģijā 2008.-2010.gadam” plānotajiem izmeklēšanas termiņiem.

KNAB darbības korupcijas apkarošanas jomā tika izvērtēta arī valsts noslēpumu saturošā informācija.

Nemot vērā uzdevumu un izvērtējot KNAB darbību un tās rezultātus, darba grupa konstatē nepieciešamību nodrošināt efektīvu iestādes funkciju izpildi.

KNAB neatkarības stiprināšana

Pirmajā ES Pretkorupcijas ziņojumā par Latviju ir norādīts, ka nerimstošie iekšējie konflikti KNAB un ar tiem saistītās publiskās pretrunas rada jautājumus par KNAB neatkarības ilgtspēju.

Papildus tam, ka ziņojumā ir vērsta uzmanība uz to, ka GRECO trešajā novērtēšanas kārtā par Latviju ir norādījusi uz vairākiem institucionāliem jautājumiem attiecībā uz KNAB neatkarību: 1) atrašanās premjerministra tiešā pārraudzībā; 2) Saeimas veiktā priekšnieka iecelšana un atstādināšana no amata, balstoties uz valdības ieteikumu; 3) budžetu ierosina un par to lemj Saeima, kuras locekļus KNAB potenciāli var izmeklēt. Lai pievērstos šiem trūkumiem, GRECO ieteica pasākumus KNAB neatkarības nostiprināšanai, tai skaitā biroja darba ārējo pārraudzību, priekšnieka iecelšanas un atlaišanas procedūru un lemšanu par biroja budžetu¹.

Savukārt GRECO ceturtajā novērtēšanas kārtā par Latviju ir norādīts, ka iepriekš izteiktās rekomendācijas joprojām nav ieviestas un arī šajā novērtēšanas kārtā Latvijai tiek rekomendēts veikt pasākumus, lai stiprinātu KNAB neatkarību, tādējādi nodrošinot, ka iestāde var veikt savas funkcijas neatkarīgi un objektīvi².

Minētā ziņojuma izstrādes laikā GRECO saistībā ar pēdējos gados radušām bažām saistībā ar politisko ietekmi (no valdības un parlamenta) uz KNAB darbību tika informēts par diviem dažādiem priekšlikumiem, kas varētu stiprināt KNAB neatkarību.

Saskaņā ar pirmo, KNAB paliktu Ministru kabineta pārraudzībā, bet Ministru prezidentam vairs nebūtu iespējas pārņemt tās funkcijas, kas ir tiešā KNAB priekšnieka kompetencē. Saskaņā ar otro priekšlikumu, KNAB kļūtu pilnībā neatkarīgs, un Ministru kabinetam vairs nebūtu nekādas lomas iestādes uzraudzībā.

KNAB kā neatkarīga iestāde ārpus Ministru kabineta.

Jānorāda, ka priekšlikums par KNAB neatkarīgās iestādes statusa noteikšanu, kā arī priekšlikums stiprināt KNAB autonomiju, precizējot normatīvos aktus, kas regulē KNAB darbību, jau ir ticis plaši apskatīts un

¹ Pirmais ES Pretkorupcijas ziņojums par Latviju.
http://www.knab.gov.lv/uploads/free/zinojums_lv.pdf

² GRECO ceturtais kārtas novērtēšanas ziņojums par Latviju.
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/GRECO/evaluations/round4/GRECOEval4%282012%293_Latvia_LV.pdf

analizēts koncepcijas “Par Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja statusu” projektā³.

Plaši diskutēts par KNAB padotības priekšlikumiem tika ar Ministru prezidenta 2014.gada 17.janvāra rīkojumu Nr.12 izveidotās darba grupas Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likuma regulējuma pilnveidošanai ietvaros, izsverot dažādus variantus KNAB statusam un tā pārrauga tiesību apjomam.

Koncepcijas “Par Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja statusu” projektā tika norādīts, ka patstāvīgas valsts iestādes ir izņēmums no valsts pārvaldes vienotības principa, un kā tādas ir veidojamas tikai īpašos gadījumos, kad demokrātiskā valstī citādi nevar nodrošināt pienācīgu pārvaldi noteiktā izpildvaras darbības jomā.

Valsts kanceleja KNAB izveidošanas laikā ir ierosinājusi, ka KNAB jābūt Tieslietu ministrijas pārraudzībā un par KNAB neatkarības garantu kalpotu tas, ka Biroja izveidošana būtu noteikta ar likumu, kā arī likuma pareiza piemērošana, nevis fakts, ka Birojs ir pilnīgi neatkarīga iestāde un tās vadītāju amatā ieceļ Saeima.

2008.gadā sabiedriskās politikas centrs “Providus”, sniedzot atzinumu par izstrādātajiem grozījumiem KNAB likumā, ir atbalstījis ieceri palielināt KNAB neatkarību, KNAB izņemot no Ministru kabineta padotības sistēmas un tā statusu pielīdzinot citām Latvijas autonomajām iestādēm (tādām kā, piemēram, Valsts kontrole, Tiesībsargs, Finanšu kapitāla un tirgus uzraudzības komisija).

KNAB padotība Ģenerālprokuratūrai.

Papildus minētajiem priekšlikumiem, publiski izskanēja priekšlikums nodot uzraudzību par KNAB darbību Ģenerālprokuratūrai. Attiecībā uz šo priekšlikumu ir jānorāda, ka Ģenerālprokuratūra ir viena no Latvijas Republikas Prokuratūras (turpmāk – prokuratūra) vienotās un atsevišķi nedalāmās sistēmas sastāvdaļām. Ģenerālprokuratūru veido departamenti un nodaļas. Katrā no šīm struktūrvienībām tiek veikti pienākumi prokuratūras funkciju izpildes kontrolei konkrētā darbības virzienā. Tādēļ jau pašas prokuratūras organizatoriskie principi, tostarp struktūrvienību savstarpējā hierarhija, kas nostiprināta Prokuratūras likumā, izslēdz iespēju Ģenerālprokuratūrai nodot padotībā (pakļautībā vai pārraudzībā) valsts iestādi, negraujot šobrīd veiksmīgi darbojošos un normatīvajos aktos nostiprināto prokuratūras funkciju izpildes nodrošināšanas un kontroles mehānismu.

Svarīgi pieminēt, ka Prokuratūras likuma 4.panta trešajā daļā noteikts, ka prokuratūras (un nevis Ģenerālprokuratūras) pārraudzībā saskaņā ar speciāliem likumiem var atrasties valsts iestādes, kuras neveic

³ Koncepcijas “Par Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja statusu” projekts, kuru sagatavoja ar Ministru prezidenta 2009.gada 03.februāra rīkojumu Nr.34 izveidota darba grupa. Pieejams: http://www.knab.gov.lv/uploads/free/koncepcijas/knabkonc_180610_knabstat.pdf

prokuratūras funkcijas, bet, savas kompetences ietvaros izmantojot likumā noteiktās pilnvaras, veicina kriminālprocesa uzdevumu īstenošanu. Minētais nepārprotami nozīmē, ka izvērtējamā jautājuma kontekstā visupirms izslēdzama valsts iestādes nodošana prokuratūras pakļautībā, kas ir viena no padotības īstenošanas formām. Tāpat akcentējams, ka ikvienas valsts pārvaldes iestādes pārraudzības kārtību nosaka speciāli likumi. KNAB veic darbības ne tikai kriminālprocesa ietvaros korupcijas apkarošanas jomā, bet arī administratīvā procesa ietvaros, kā arī veic citus pasākumus, kas saistīti ar korupcijas novēršanu. Tādēļ KNAB neatbilst Prokuratūras likumā noteiktajam prokuratūras pārraudzībā nododamo valsts iestāžu izveidošanas mērķim.

Pašreiz prokuratūras pārraudzībā atrodas Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanas dienests (turpmāk – Kontroles dienests). Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanas likuma 50. panta pirmajā daļā noteikts, ka Kontroles dienests ir speciāli izveidota valsts institūcija, kas saskaņā ar šo likumu veic neparastu un aizdomīgu darījumu kontroli un iegūst, saņem, reģistrē, apstrādā, apkopo, uzglabā, analizē un sniedz pirmstiesas izmeklēšanas iestādēm, prokuratūrai un tiesai informāciju, kuru var izmantot noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas, terorisma finansēšanas vai šo darbību mēģinājuma, vai cita ar to saistīta noziedzīga nodarījuma novēršanai, atklāšanai, pirmstiesas kriminālprocesam vai iztiesāšanai. Tādējādi ir redzams, ka starp prokuratūru un Kontroles dienestu neveidojas savstarpējo funkciju un realizētās kontroles mehānisma konflikts, kā tas būtu, nosakot KNAB prokuratūras pārraudzībā. Kontroles dienests neveic tos pašus uzdevumus, kuru realizācijas likumības uzraudzība noteikta prokuratūrai. Savstarpēja institūciju funkciju konflikta neesamība ir viens no būtiskākajiem priekšnosacījumiem, lai nodrošinātu efektīvu pārraudzības funkcijas īstenošanu. Gadījumā, ja KNAB atrastos prokuratūras pārraudzībā, efektīva pārraudzības realizācija nebūtu iespējama.

Prokuratūras likuma 49.¹ panta pirmajā daļā noteikts, ka prokuratūras pārraudzībā esošās iestādes saskaņā ar speciāliem likumiem izveido, reorganizē un likvidē ģenerālprokurors. Atbilstoši Prokuratūras likuma 49.² panta pirmajai daļai prokuratūras pārraudzībā esošās iestādes vadītāju amatā uz likumā paredzēto laiku ieceļ ģenerālprokurors. Minētās kārtības attiecināšana uz KNAB kardināli mainītu pastāvošo sistēmu, kas tika veidota, realizējot ideju par KNAB kā valsts pārvaldes iestādes pienākumu kvalitatīvi pildīt savas funkcijas izpildvaras atzarā, bet prokuratūrai kā tiesu varai piederīgai institūcijai – kvalitatīvi uzraudzīt operatīvā darbības subjekta un izmeklēšanas iestādes darbu.

Ievērojot KNAB kompetenci un uzticēto uzdevumu specifiku, KNAB ir valsts pārvaldes iestāde, kā tas pareizi un nepārprotami definēts Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likumā. Saskaņā ar Valsts pārvaldes iekārtas likumu visas valsts pārvaldes jeb izpildvaras iestādes ir

sakārtotas hierarhiskā sistēmā, kuras augšgalā ir Ministru kabinets. Savukārt Prokuratūras likumā ir noteikts, ka prokuratūra ir tiesu varas institūcija, kas patstāvīgi veic uzraudzību pār likumības ievērošanu šajā likumā noteiktās kompetences ietvaros. Tādēļ uzskatām, ka KNAB ne sistēmiski, ne no varas dalīšanas aspekta patlaban valstī nevar būt sasaistīta ar prokuratūru pārraudzības jautājumā.

Kriminālprocesā KNAB ir izmeklēšanas iestāde, tāpat KNAB ir operatīvās darbības subjekts. Tādēļ pašreizējā brīdī nav iedomājama prokuratūras spēja izpildīt tai Prokuratūras likuma 2. pantā noteiktās funkcijas – uzraudzīt pirmstiesas izmeklēšanas un operatīvās darbības, ja pati uzraugāmā iestāde atrodas prokuratūras struktūrā.

Ģenerālprokuratūra norāda uz to, ka atsevišķu KNAB funkciju izpildē korupcijas apkarošanā pamatā nav atšķirības, piemēram, no Valsts policijas, kas arī ir izmeklēšanas iestāde un operatīvās darbības subjekts. Ņemot vērā minēto Ģenerālprokuratūra iebilst pret KNAB nodošanu prokuratūras pārraudzībā.

Savukārt attiecībā uz priekšlikumu veidot KNAB kā neatkarīgo iestādi, darba grupa uzskata, ka šāds risinājums var radīt neprognozējamās sekas KNAB jau kļuvušu sistēmisku iekšēju konfliktu dēļ, apdraudot jebkādu objektivitāti, neatkarību iestādes darbā un valsts starptautisko tēlu.

Savukārt šī brīža KNAB pārraudzības forma un KNAB izņēmuma statuss, salīdzinot ar visām citām valsts pārvaldes iestādēm, ir neefektīva, jo MK tiešā pārraudzība nenodrošina efektīvu un sistēmisku šīs valsts pārvaldes iestādes darbību.

Taču neskatoties uz 2013.gadā izveidotās darba grupas KNAB darbības efektivitātes uzlabošanai atzinumā⁴ norādīto ieteikumu regulāru un secīgu izpildi un īstenošanu, KNAB darbības neatkarība un efektivitāte joprojām ir aktuāls jautājums.

Ar Ministru prezidentes 2013.gada 29.augusta rīkojumu Nr.316 tika izveidota Ģenerālprokurora vadībā darba grupa, lai izvērtētu normatīvajos aktos ietvertu KNAB darbību regulējošo tiesību normu efektivitāti un sagatavotu priekšlikumus par nepieciešamo pasākumu kopumu KNAB darbības efektivitātes uzlabošanai. 2013.gada 19.novembrī darba grupa ir izstrādājusi atzinumu ar konkrētajiem priekšlikumiem turpmākai rīcībai.

Minēto priekšlikumu rezultātā ar Ministru prezidenta 2014.gada 17.janvāra rīkojumu Nr.12 izveidotā darba grupa⁵ "Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likuma regulējuma pilnveidošanai" izstrādāja likumprojektu "Grozījumi Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likumā", paredzot skaidru definējumu KNAB pārraudzības statusam, pārraudzības robežas un apjomu, stiprinot arī likumā KNAB funkcionālo

⁴ Ministru prezidenta 2013.gada 29.augusta rīkojums Nr.316 "Par darba grupu Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja darbības efektivitātes uzlabošanai". Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=259465>

⁵ Ministru prezidenta 2014.gada 17.janvāra rīkojums Nr.12 "Par darba grupu Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likuma regulējuma pilnveidošanai". Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=263815>

neatkarību un nedefinējot skaidrus mehānismus gan Biroja priekšnieka atbildībai par Biroja efektīvu darbību, kā arī nosakot jautājumus par piemērojamām normām Biroja darbinieku darba (dienesta) tiesiskajām attiecībām.

Tādēļ darba grupa uzskata, ka ir nepieciešams stiprināt KNAB darbību, lai novērstu ieilgušas problēmas, kas diskreditē iestādes neatkarības statusu un kavē iestādes funkciju efektīvu un objektīvu īstenošanu.

Ir nepieciešams nodrošināt tādu KNAB statusu, kas nodrošinās efektīvu iestādes darbību, saglabājot tās neatkarību, kas tiktu joprojām garantēta ar likuma regulējumu.

Līdz ar to darba grupa ierosina noteikt KNAB likumā vispārējo valsts pārvaldes iestāžu pārraudzības formu, nosakot, ka **KNAB ir Iekšlietu ministrijas pārraudzībā esošā iestāde.**

Darba grupas ierosinājuma pamatojums ir sekojošais:

1) Izmeklēšanas iestādes neatkarības nodrošināšana atbilstoši starptautiskām saistībām

Ministru kabineta 2012. gada 10. janvāra sēdē (prot. Nr. 2, 45. §) tika izskatīts Tieslietu ministrijas informatīvais ziņojums par priekšlikumiem efektīva mehānisma nodrošināšanai to amatpersonu iespējamo pārkāpumu noskaidrošanai un saukšanai pie atbildības, kuras veic izmeklēšanas darbības, izskatīšanas rezultātā atbalstīto priekšlikumu par Valsts policijas Iekšējās drošības biroja atdalīšanu no Valsts policijas, nododot to iekšlietu ministra pārraudzībā.

2013.gada 30.jūlija Ministru kabineta sēdē tika pieņemts lēmums pārveidot Valsts policijas Iekšējās drošības biroju par iekšlietu ministra pārraudzībā esošu institūciju.

Par pamatu priekšlikumam par Valsts policijas Iekšējās drošības biroja pārveidošanas par iekšlietu ministra pārraudzībā esošu institūciju kalpoja apzinātas problēmas Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumos pret Latviju.

Šī jaunā izmeklēšanas iestāde ar operatīvās darbības subjekta tiesībām tiek veidota kā iekšlietu ministra pārraudzībā esošā iestāde, lai noņemtu šaubas par tās neatkarību un objektivitāti atrodoties Valsts policijas priekšnieka padotībā.

Šāda iekšlietu ministra tiesiskuma kontroles jeb pārraudzības padotība par Iekšlietu ministrijas padotības iestāžu amatpersonu un citu tiesībaizsardzības iestāžu amatpersonu izdarīto noziedzīgo nodarījumu novēršanu un izmeklēšanu ir noteikta arī attiecībā uz Valsts policiju, kas nodrošina izmeklēšanu un īsteno operatīvās darbības pilnvaras vairāk nekā 90% no visiem valstī izmeklējamiem noziedzīgajiem nodarījumiem.

2) Izmeklēšanas iestādes darbības tiesiskuma kontrole

Valsts pārvaldes iestādes ir padotas Ministru kabinetam⁶. Valsts pārvalde ir organizēta vienotā hierarhiskā sistēmā⁷. Ministru kabinets īsteno padotību pār valsts pārvaldes organizāciju (institucionālā padotība) un pār valsts pārvaldes funkciju pildīšanu (funkcionālā padotība). Ministru kabinets padotību īsteno ar atsevišķa Ministru kabineta locekļa starpniecību. Ministru kabineta loceklis padotību īsteno tieši vai ar tiešās pārvaldes iestādes, tās struktūrvienības vai amatpersonas starpniecību. Padotību īsteno pakļautības vai pārraudzības formā.

Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likuma 2.panta pirmā daļa nosaka, ka “Birojs ir Ministru kabineta pārraudzībā esoša valsts pārvaldes iestāde, kas pilda šajā likumā noteiktās funkcijas korupcijas novēršanā un apkarošanā, kā arī politisko organizāciju (partiju) un to apvienību finansēšanas noteikumu izpildes kontrolē”.

Pārraudzība nozīmē augstākas iestādes vai amatpersonas tiesības pārbaudīt zemākas iestādes vai amatpersonas lēmuma tiesiskumu un atcelt prettiesisku lēmumu, kā arī prettiesiskas bezdarbības gadījumā dot rīkojumu pieņemt lēmumu⁸.

Pamatojoties uz šīm tiesību normām ministra īstenojamā pārraudzība balstās uz padotās iestādes darbības un pieņemto lēmumu tiesiskuma pārbaudi. Turklāt jānorāda, ka uzraudzību par izmeklēšanas iestādes un operatīvās darbības subjekta rīcības tiesiskumu, veicot operatīvo darbību vai kriminālprocesa izmeklēšanu, veic Ģenerālprokuratūra.

KNAB gadījumā iestādes ar likumu noteiktā neatkarība būtu jānodrošina maksimāli efektīvi, izmantojot tos mehānismus, kas paredzēti jebkuras citas izmeklēšanas iestādes vai operatīvās darbības subjekta uzraudzībā un kontrolē.

Šāds izmeklēšanas iestādes administratīvās darbības, kriminālprocesa veikšanas un operatīvās darbības uzraudzības mehānisms izslēdz jebkādas politiskās ietekmēšanas riskus.

KNAB nodošana Iekšlietu ministrijas pārraudzībā nodrošinātu iespēju izveidot efektīvu pārraudzības mehānismu pār tās darbību un pieņemto lēmumu tiesiskumu.

3) Nozares politikas izstrāde

Atbilstoši normatīvajos aktos noteiktajam, nozares ministrija nodrošina attiecīgās politikas izstrādi, ieviešanu un uzraudzību.

Neviena Latvijas izmeklēšanas iestāde un operatīvās darbības subjekts, izņemot KNAB, nenodarbojas ar attiecīgās nozares politikas izstrādi, bet to dara attiecīga nozares ministrija.

Jau šobrīd Ministru kabineta 2003.gada 29.aprīļa noteikumu Nr.240 “Iekšlietu ministrijas nolikums” 1.punktā ir noteikts, ka Iekšlietu ministrija

⁶ Latvijas Republikas Satversmes 58.pants

⁷ Valsts pārvaldes iekārtas likuma 6.pants

⁸ Valsts pārvaldes iekārtas likuma 7.panta piektā daļa

ir vadošā valsts pārvaldes iestāde iekšlietu nozarē, kas ietver noziedzības apkarošanu.

Noziedzības novēršanas un apkarošanas politikas izstrāde ir saistīta ar situācijas analīzi, problēmu izpēti, risinājumu izstrādi un finansējuma nodrošināšanu.

Tādējādi Iekšlietu ministrijas noteikšana par atbildīgo korupcijas novēršanas un apkarošanas politikas izstrādē organiski iekļaujas kopējā noziedzības novēršanas un apkarošanas jomā.

4) KNAB stiprināšana un izmeklēšanas efektivitātes uzlabošana

Latvijas izmeklēšanas iestāžu kopējo prioritāšu noteikšana un to darbības sistēmiska koordinācija ir viens no efektīvās noziedzības novēršanas un apkarošanas priekšnosacījumiem.

Iekšlietu ministrijas realizējamais Eiropas Komisijas līdzfinansētais projekts Nr.HOME/2011/ISEC/AG/4000002542 "Nacionālā kriminālizlūkošanas modeļa izveide" paredz izveidot nacionāla līmeņa kriminālizlūkošanas modeli, kurā būs iesaistītas kompetentās tiesību aizsardzības iestādes un nacionālās drošības iestādes. Jautājums par Nacionālā kriminālizlūkošanas modeļa izveidi jau izskatīts un atbalstīts Saeimas Aizsardzības, iekšlietu un korupcijas novēršanas komisijas 2009.gada 13.oktobra sēdē, Noziedzības novēršanas padomes 2010.gada 29.janvāra sēdē, kā arī konceptuāli atbalstīts Ministru kabineta 2010.gada 9.februāra sēdē (Informatīvais ziņojums „Par Nacionālā kriminālizlūkošanas modeļa ieviešanu Latvijas Republikas tiesībaizsardzības iestādēs un valsts drošības iestādēs” (protokols Nr.7, 59.§)).

Nacionālā kriminālizlūkošanas modeļa principus izstrādāja Iekšlietu ministrijas darba grupa, kas sastāv no visu izmeklēšanas iestāžu un operatīvās darbības subjektu pārstāvjiem, tai skaitā, KNAB. Šobrīd notiek tehniskās specifikācijas izstrāde jaunās informācijas sistēmai, kas nodrošinās minētā modeļa darbību un efektīvu tiesībaizsardzības iestāžu sadarbību un mērķu sasniegšanu, izstrāde.

Nacionālā kriminālizlūkošanas modeļa izstrādes laikā tika apzināta ārvalstu pieredze un tika konstatēts, ka efektīvākais tiesībaizsardzības iestāžu sadarbības mehānisms darbojas tad, kad to padotība nav politiski un administratīvi sadalīta vairākās nozarēs. Latvijā vēsturiski izveidojas situācija, kurā vairākas izmeklēšanas iestādes atrodas dažādu resoru pārraudzībā.

Minētā modeļa izstrādes laikā tika konstatēts, ka izmeklēšanas iestāžu atrašanās dažādu nozaru padotībā apgrūtina informācijas apmaiņu un kavē kopējo mērķu sasniegšanu.

Ņemot vērā koruptīvo noziedzīgo nodarījumu izmeklēšanas īpašo valstisko prioritāti, efektīva sadarbība starp izmeklēšanas iestādēm ir ārkārtīgi būtiska, it īpaši ar tādām izmeklēšanas iestādēm, ka Valsts policija, Drošības policija un Valsts robežsardze, kuru rīcībā ir apjomīgāka

operatīvās darbības rezultātā vai kriminālprocesa veikšanas laikā iegūtā informācija. Turklāt jau šobrīd vairāki kopējās sadarbības jautājumi starp Valsts policiju, Drošības policiju un Valsts robezsardzi tiek regulēti vienotos iekšējos normatīvajos aktos.

Līdz ar to KNAB atrašanās iekšlietu ministra pārraudzībā nodrošinātu efektīvāku koruptīvo noziedzīgo nodarījumu izmeklēšanu, tādējādi stiprinot gan iestādes izveides mērķi, gan tās kapacitāti.

Ir jānorāda, ka Nacionālā kriminālizlūkošanas modeļa ieviešanas ietvaros tika sagatavots Ministru kabineta noteikumu "Noziedzības novēršanas un apkarošanas politikas izstrādes un īstenošanas koordinācijas kārtība" projekts (VSS-203), kas nosaka, ka tiesībaizsardzības iestāžu sadarbību stratēģiskā līmenī, definējot noziedzības novēršanas un apkarošanas prioritātes, nodrošina Noziedzības novēršanas padome, ko jau šobrīd vada Ministru prezidents un kas pamatā sastāv no nozaru ministriem. Tādējādi tiek nodrošināta kopējā politiskā atbildība par to, ka efektīvai noziedzības novēršanas un apkarošanas prioritāšu īstenošanai tiek piešķirti atbilstoši resursi un tiek nodrošināta politiskā kontrole pār noteikto prioritāšu rezultātu sasniegšanu.

Minētajā projektā ir paredzēt izveidot pastāvīgu Tiesību aizsardzības iestāžu vadības darba grupu, kas nodrošina nepieciešamās informācijas apmaiņu starp Tiesību aizsardzības iestādēm un to rīcības saskaņošanu, nolūkā sekmēt Tiesību aizsardzības iestāžu koordinētu un optimālu darbību atbilstoši noteiktajām noziedzības apkarošanas prioritātēm. Šajā darba grupā darbosies arī KNAB priekšnieks.

Līdz ar to Nacionālā kriminālizlūkošanas modeļa principi paredz visu līmeņu (politiskais, tiesībaizsardzības iestāžu vadības un ekspertu) atbildību un savstarpējo sadarbību efektīvās noziedzības novēršanā un apkarošanā. Šāds modelis efektīvi darbojas Vācijā, Dānijā, Beļģijā un kopš 2006.gada ir atzīts par prioritāti visās ES valstīs.

Nacionālā kriminālizlūkošanas modeļa ieviešana ir atzīta par kopējo ES prioritāti jau kopš 2006.gada.

Šis modelis paredz obligāto politisko komponenti jeb politisko atbildību par kopējo noziedzības novēršanas un apkarošanas prioritāšu noteikšanu, kontroli par to īstenošanu un kvalitāti, kā arī nepieciešamo resursu nodrošināšanu.

Ņemot vērā minēto, nav nekāda pamata apšaubīt politiskās atbildības nostiprināšanas nepieciešamību par efektīvu korupcijas novēršanu un apkarošanu.

5) KNAB darbības efektīva finansēšana

Darba grupa konstatē, ka KNAB nav izveidota speciālā analītiskā vienība. 2014.gada 05.jūnija Ministru kabineta sēdē tika atbalstīts Organizētās noziedzības novēršanas un apkarošanas plāns 2014.-2016.

gadam⁹, kas cita starpā paredz arī nepieciešamo finansējumu KNAB analītiskās kapacitātes stiprināšanai 2015. gadā – 560 488 euro apmērā un 2016. gadā – 437 534 euro apmērā. Minētā plāna ietvaros jautājums par nepieciešamo finansējumu tiks skatīts Ministru kabinetā likumprojekta par valsts budžetu 2015. gadam un likumprojekta par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2015., 2016. un 2017. gadam sagatavošanas procesā vienlaikus ar visu ministriju un citu centrālo valsts iestāžu priekšlikumiem jaunajām politikas iniciatīvām.

Katras iestādes budžets tiek izstrādāts saskaņā ar normatīvo aktu prasībām¹⁰. Jauno politikas iniciatīvu izskatīšana Ministru kabinetā ir saistīta ne tikai ar katras nozares prioritātēm, bet primāri ar kopējām valdības prioritātēm. Tuvākajā laikā šādas kopējās valdības prioritātes būs aizsardzības un veselības aprūpes nozare. Ņemot vērā ģeopolitiskos notikumus, Latvijas ārējā drošība nesaraujami saistīta ar iekšējo drošību un jau šobrīd aizsardzības un iekšlietu nozares budžeta pieprasījumos ir vērojama nepieciešamā finansējuma sinerģija, kas, tai skaitā, ir vērsta uz noteikto noziedzīgo nodarījumu veidu efektīvu novēršanu un apkarošanu. Tādējādi, ņemot vērā prognozējamo ekonomisko attīstību un valsts budžeta attīstības iespējas, KNAB darbība var tikt nodrošināta efektīvāk, ja tā darbības budžets tiek veidots kopīgi ar iekšējai drošībai paredzēto finansējumu. Turklāt Iekšlietu ministrijas sistēmā realizētā informācijas tehnoloģiju un nekustamo īpašumu apsaimniekošanas un pārvaldīšanas centralizācija nodrošina efektīvu materiāltehnisko resursu pārvaldību.

6) Taisnīga un efektīvā darba samaksa

Ministru kabineta 2013.gada 17.decembra sēdē tika atbalstīta koncepcija par jaunu darba samaksas sistēmu Iekšlietu ministrijas sistēmas iestāžu un Ieslodzījuma vietu pārvaldes amatpersonām ar speciālajām dienesta pakāpēm, paredzot, ka jautājums par Iekšlietu ministrijai un Tieslietu ministrijai nepieciešamā finansējuma ne vairāk kā 61 972 913 *euro* apmērā jaunās darba samaksas sistēmas ieviešanai tiks izskatīts Ministru kabinetā likumprojekta „Par vidējā termiņa budžeta ietvaru 2015., 2016. un 2017.gadam” sagatavošanas procesā kopā ar visu ministriju un citu centrālo valsts iestāžu jauno politikas iniciatīvu pieprasījumiem. Iekšlietu ministrija, iesniedzot nozares jaunās politikas iniciatīvas, ir paredzējusi nepieciešamo finansējumu jaunās darba samaksas sistēmas ieviešanai kā prioritāro iniciatīvu.

Ņemot vērā to, ka jaunās darba samaksas sistēmas ieviešanas mērķis ir noteikt taisnīgu atlīdzību amatpersonām ar speciālajām dienesta pakāpēm,

⁹ Ministru kabineta 2014.gada 05.jūnija rīkojums Nr.276. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=266722>

¹⁰ Ministru kabineta 2012.gada 11.decembra noteikumi Nr.867 “Kārtība, kādā nosakāms maksimāli pieļaujama valsts budžeta izdevumu kopējais un maksimāli pieļaujama valsts budžeta izdevumu kopējais apjoms katrai ministrijai un citām centrālajām valsts iestādēm vidējam termiņam”; Ministru kabineta 2012.gada 31.jūlija noteikumi Nr.523 “Noteikumi par budžeta pieprasījumu izstrādāšanas un iesniegšanas pamatprincipiem”

kas, tai skaitā, veic arī izmeklēšanas un operatīvās darbības funkcijas, būtu tikai taisnīgi un objektīvi pamatoti, ja arī KNAB amatpersonu atlīdzība tiktu ietverta kopējā jaunajā darba samaksas sistēmā.

7) Visi IeM padotībā esošie dienesti veido iekšlietu sistēmas iestāžu kopumu un šajās iestādēs, kā arī Ieslodzījumu vietu pārvaldē nodarbināto amatpersonu ar speciālajām dienesta pakāpēm tiesisko statusu regulē vienotais Iekšlietu ministrijas sistēmas iestāžu un Ieslodzījuma vietu pārvaldes amatpersonu ar speciālajām dienesta pakāpēm dienesta gaitas likums.

Savukārt amatpersonu ar speciālo dienesta pakāpi disciplinārbildības pamatu, disciplinārsodu veidus un kārtību, kādā izlemjami jautājumi par amatpersonas saukšanu pie disciplinārbildības regulē Iekšlietu ministrijas sistēmas iestāžu un Ieslodzījuma vietu pārvaldes amatpersonu ar speciālajām dienesta pakāpēm disciplinārbildības likums, kura mērķis ir nodrošināt Iekšlietu ministrijas sistēmas iestāžu un Ieslodzījuma vietu pārvaldes amatpersonu ar speciālajām dienesta pakāpēm disciplinārpārkāpumu vienveidīgu, savlaicīgu, pilnīgu, vispusīgu un objektīvu izmeklēšanu un taisnīga lēmuma pieņemšanu, Iekšlietu ministrijas sistēmā praktiski tiek veikta pastiprināta disciplinārās jomas uzraudzība, ir ieviesta vienota disciplinārprakses uzskaites IT sistēma, un regulāri ikgadējā disciplinārās prakses pārskatā tiek apkopota un analizēta visu padotības iestāžu personāla izdarīto disciplinārprakses (galvenokārt-disciplinārpārkāpumu) statistika, izdarot secinājumus par resora disciplinārās uzraudzības efektivitāti, attīstības tendencēm, kā arī izvērtējot nepieciešamo reakciju uz fiksētajām nepilnībām un veicamos uzlabojumus konkrētās jomās, kā rezultātā tiek uzraudzīta un nodrošināta dienesta disciplīnas ievērošana katrā iestādē un Iekšlietu ministrijas sistēmā kopumā.

KNAB gadījumā minētie jautājumi tiek regulēti KNAB likumā, taču tā praktiskā piemērošana, kā arī iespēja plaši interpretēt Darba likuma regulējumu izraisīja plašas diskusijas par KNAB likuma nepilnībām attiecībā uz Ministru prezidenta pārraudzības tiesībām.

Iekšlietu ministrijas disciplinārās uzraudzības sistēma ir izveidota izmantojot centralizētu normatīvo regulējumu, tai skaitā ārējos un iekšējos tiesību aktus, izmantojot centralizētu tehnoloģiju risinājumu kopējo datu apkopošanai un analīzei, vienlaicīgi nodalot katras iestādes vadības atbildību un kompetences konkrētu disciplinārpārkāpumu gadījumu nekavējošai risināšanai ar īpaši deleģētu un specializētu struktūrvienību (piemēram – Valsts policijas Iekšējās drošības birojs) vai amatpersonu resursiem. Sistēma ir izveidota lai vienlaicīgi nodrošinātu ātru reaģēšanu uz konkrētu gadījumu, kā arī uzkrātu pieredzi un informāciju, kas nepieciešama kopējās situācijas analīzei un attiecīgu secinājumu izdarīšanai.

Darba grupa ir uzklusējusi arī biedrības “Sabiedrība par atklātību – Delna” vadītāja viedokli, kurš arī novērtēja šobrīd esošu sabiedrības uzticības līmeni KNAB par neatbilstošu, norādot, ka iedzīvotāji sāk

izvēlēties informēt biedrību “Sabiedrība par atklātību – Delna” kā sabiedrisko organizāciju, nevis KNAB, jo pastāv bažas, ka informācija, kas tiek nodota KNAB, šīs iestādes iekšējo nesaskaņu dēļ netiek pienācīgi izmeklēta. Biedrība “Sabiedrība par atklātību – Delna” atbalsta diskusiju par KNAB kā vienotas organizācijas padotības maiņu un nodošanu Iekšlietu ministrijas pārraudzībā.

Kopumā darba grupa konstatē, ka KNAB darbības efektivitātes nozīmīgākais apdraudējums un risks ir pastāvīgie KNAB iekšējie konflikti, kas rada tiešu ietekmi uz iestādes funkciju izpildi, graujot iestādes reputāciju un īpaša izņēmuma statusa valsts pārvaldē nozīmīgumu.

Darba grupa konstatēja, ka normatīvajos aktos paredzētais kontroles mehānisms Ministru kabineta pārraudzības formā nav attaisnojies.

Padotības formas izmaiņas ir saistītas ar likuma izmaiņām un tas ir politisks lēmums. Lēmums par KNAB statusa noteikšanu ir visu Latvijas parlamentāro demokrātiju pārstāvošo politisko partiju atbildība un izšķiršanās, kurai jānodrošina KNAB darbības neatkarība, objektivitāte un efektivitāte gan nacionālā, gan starptautiskā līmenī.

Ir svarīgi norādīt, ka nevienā starptautiskā rekomendācijā vai starptautiskā tiesību aktā nav noteikts tas, ka specializētajai pretkorupcijas iestādei būtu jānosaka neatkarīgas institūcijas statuss. Minētajās rekomendācijās tiek norādīts uz nepieciešamību nodrošināt funkcionālo neatkarību, kā arī neatkarības un atbildīguma līdzsvaru.

Nemot vērā minēto, darba grupa ierosina, izskatot Ministru kabinetā likumprojektu¹¹ “Grozījumi Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likumā”, lemt par KNAB pārveidošanu par iekšlietu ministra pārraudzībā esošu iestādi.

- Pielikumā:
1. Informatīvais ziņojums “Par KNAB darbību pirmajā pusgadā uz 54 lapām;
 2. KNAB 20.08.2014. vēstule Nr.1/5356 uz 37 lapām (Ierobežotās pieejamības informācija);
 3. Ierobežotās pieejamības informācija uz vienas lapas;
 4. 2014.gada 21.jūlija kolektīvais iesniegums uz 8 lapām;
 5. Valsts kancelejas 2014.gada 01.augusta vēstule Nr.18/TA-1560/8975-IP uz 4 lapām.

¹¹ Ar Ministru prezidenta 2014.gada 17.janvāra rīkojumu Nr.12 izveidotā darba grupa¹¹ Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likuma regulējuma pilnveidošanai”

Darba grupas vadītāja,
Iekšlietu ministrijas
valsts sekretāre

I.Pētersone-Godmane

Tieslietu ministrijas
valsts sekretārs

R.Kronbergs

Valsts kancelejas
Juridiskā departamenta
vadītāja vietniece

S.Līce

Ģenerālprokuratūras
Personu un valsts tiesību
aizsardzības departamenta prokurors

A.Pormalis

Drošības policijas priekšnieks

J.Reiniks