



**REKOMENDĀCIJAS
KORUPCIJAS RISKU NOVĒRŠANAI
TIESĪBSARGĀJOŠĀS INSTITŪCIJĀS**

Rīga 2010

SATURS

IEVADS	3
1. TIESĪBSARGĀJOŠO INSTITŪCIJU FUNKCIJAS.....	7
1.1. Valsts robežsardze	7
1.2. Valsts policija	8
1.3. VID Muitas pārvalde	9
2. ATKLĀTIE KORUPTĪVIE NOZIEDZĪGIE NODARĪJUMI	11
2.1. Valsts robežsardze	11
2.2. Valsts policija	13
2.3. VID Muitas pārvalde	14
3. KORUPCIJAS RISKI	17
3.1. Valsts robežsardze	17
3.2. Valsts policija	19
3.3. VID Muitas pārvalde	24
4. REKOMENDĀCIJAS KORUPCIJAS RISKU NOVĒRŠANAI.....	28
4.1. Personāla vadības pasākumi	28
4.2. Resursu nodrošinājuma pasākumi	32
4.3. Organizatoriskie un iekšējās kontroles pasākumi	34
4.4. Komunikācija ar sabiedrību.....	37
4.5. Papildus izvērtējamie pasākumi	38

IEVADS

Korupcija grauj ikkatras institūcijas reputāciju, nodara materiālu kaitējumu valstij un apgrūtina funkciju izpildi visiem institūcijas darbiniekiem. Tādēļ iestādes vadībai ir jānodrošina tāda darba vide un apstākļi, kurā darbinieki pēc iespējas efektīvāk veic savus uzdevumus un netiek pakļauti korupcijas faktoru ietekmei. Normatīvajam regulējumam, materiālajiem resursiem un darba videi ir jārada iespējas darbiniekiem veikt savus pienākumus tikai sabiedrības interesēs, pilnvērtīgi realizējot savas spējas un iegūtās zināšanas.

Tiesībsargājošo institūciju amatpersonas, kuru darba pienākumi ir tieši saistīti ar likumu izpildes uzraudzību, administratīvo aktu izdošanu un lēmumu pieņemšanu, visās pasaules valstīs ir pakļautas augstiem korupcijas riskiem. Korupcijas līmenis Latvijas tiesībsargājošajās institūcijās ir būtiska, tomēr vienlaikus arī novēršama problēma. Reaģējot uz korupcijas riskiem tiesībsargājošajās institūcijās, Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs (turpmāk – Birojs) ir izstrādājis rekomendācijas, apkopojot priekšlikumus korupcijas risku samazināšanas pasākumu īstenošanai institūcijās.

Saskaņā ar statistikas datiem Biroja izmeklētajās krimināllietās aptuveni 22% notiesāto personu ir tiesībsargājošo institūciju amatpersonas. Šo personu darbības kontrole ir ne vien Biroja kompetencē, bet arī pašas tiesībsargājošās institūcijas īsteno pretkorupcijas pasākumus. Tā Valsts robežsardzes, Valsts ieņēmumu dienesta (turpmāk – VID) un Valsts policijas specializētas struktūrvienības veic koruptīvu pārkāpumu izmeklēšanu un novēršanu.

Socioloģiskajās aptaujās noskaidrots, ka visbiežāk iedzīvotāji personiski ir saskārušies ar korupciju Ceļu policijā (20,1%), retāk respondenti personiski saskārušies ar korupciju citās Valsts policijas struktūrvienībās (9,4%) un VID Muitas pārvaldē (6%).¹ Salīdzinot ar 2005.gadu, jāsecina, ka 2007.gadā iedzīvotāju personiskā saskarsme ar korupciju tiesībsargājošajās institūcijās ir samazinājusies, kas skaidrojams gan ar institūciju intensificēto pretkorupcijas politiku, gan ar sabiedrības tolerances mazināšanos pret korupciju. Tā socioloģisko aptauju dati liecina, ka 2007.gadā respondentu skaits, kuri bija saskārušies ar Ceļu policijas darbinieku korumpētību, bija samazinājies par 7%. Vienlaikus 2009.gadā, salīdzinot ar 2007.gadu, par aptuveni 1,5% palielinājies tādu gadījumu skaits, kad amatpersona ļāvusi pārkāpējam izvairīties no soda, neskatoties uz to, ka pārkāpums bijis acīmredzams.² Saskaņā ar aptauju nedaudz palielinājies arī ierobežotas pieejamības informācijas izpaušanas risks.

Šī darba mērķis ir identificēt būtiskākos korupcijas riskus un rekomendēt Valsts policijai, Valsts robežsardzei un VID Muitas pārvaldei noteiktus pretkorupcijas pasākumus. Rekomendāciju izstrādes procesā tika veiktas vairākas intervijas ar Valsts robežsardzes, Valsts policijas, Neatkarīgās policistu arodbiedrības un VID Muitas pārvaldes pārstāvjiem, tika izmantoti ārvalstīs un Latvijā veiktie pētījumi, ārējie un iekšējie normatīvie akti, starptautisko organizāciju un ārvalstu institūciju metodikas, Iekšlietu ministrijas Informācijas

¹ SKDS sabiedriskās domas aptauja „Attieksme pret korupciju Latvijā”, 2007

² SKDS sabiedriskās domas aptauja „Attieksme pret korupciju Latvijā”, 2009

centra un Tiesu informācijas sistēmas informācija, tiesībsargājošo institūciju sagatavotie statistiskas dati, publikācijas plašsaziņas līdzekļos.

Korupcijas cēloņi un sekmējošie faktori

Koruptīvas rīcības cēloņi ir saistīti ar amatpersonas personību un godprātību, ko ietekmē tādi aspekti kā audzināšana, socializācija, izglītība, dzīves vieta un kultūra, savukārt korupciju veicinošie faktori ir saistīti ar nepilnībām institūcijas iekšējā organizācijā, vāju iekšējo kontroli, nesamērīgi zemu atalgojumu u.c. Korupciju veicinošs apstāklis var būt ārējā vide, jo kukuļdevēju uzbāzība vai sabiedrības iecietība pret korupciju palielina korupcijas riskus un ļauj arī pašām amatpersonām attaisnot savas prettiesiskās darbības. Tādējādi korupcijas risku iespējamība vienmēr būtu jāanalizē plašā kontekstā, t.i., ņemot vērā trūkumus normatīvajos aktos, institūcijas iekšējā organizācijā, darbinieku personību un attieksmi, kā arī ārējās vides faktoros.

Pamatojoties uz Tima Ņūbērna pētījumu, identificējami šādi faktori, kas palielina korupcijas riskus tiesībsargājošajās institūcijās³:

Pastāvīgie faktori	
Rīcības brīvība	Amatpersonai ir piešķirta liela rīcības brīvība, nosakot, vai noticis likuma pārkāpums, kā arī lemjot par nepieciešamo rīcību un soda uzlikšanu noteiktās situācijās.
Grūti īstenojama vadības kontrole	Amatpersona pilda dienesta pienākumus ārējā vidē, kur var saskarties ar daudzām iepriekš neparedzamām situācijām, tādēļ kontroles iespējas ir apgrūtinātas vai arī tās nav iespējams veikt. Maz tiek dokumentētas amatpersonas darbības, izmantojot tehniskās iespējas.
Vāja publiska caurskatāmība un atklātība	Amatpersonu saskarsme un informācijas apmaiņa ar sabiedrību ir ierobežota, amatpersonas darbību visbiežāk var vērtēt tikai tās personas, kuras saskaras ar tiesībsargājošo institūciju amatpersonām.
Neformāli klusēšanas noteikumi	Amatpersonas var būt informētas par kolēģu iespējamiem likumpārkāpumiem, tomēr kolēģi tiek piesegti un nelabprāt notiek sadarbība ar atbildīgo struktūrvienību.
Vadības vēlme ignorēt pārkāpumus	Klusēšana raksturo ne vien tiesībsargājošo institūciju zemākās amatpersonas, bet arī priekšniecību, kuriem ir bail no iespējamiem korupcijas skandāliem un to sekām.
Zems atalgojums	Piešķirtajām pilnvarām un rīcības brīvībai nesamērīgi zems atalgojums, ienākumu nevienlīdzība ar citām sabiedrības grupām rada sajūtu, ka godīgs darbs netiek adekvāti novērtēts, netaisnīguma izjūtu, mantkārību un pieaug vēlme gūt materiālu labumu, izmantojot dienesta stāvokli un citus negodprātīgus līdzekļus.
Saikne ar	Kontroli īstenojošās amatpersonas saskaras ar

³ Newburn, T. *Understanding and Preventing Police Corruption: Lessons from Literature*. Policing and Reducing Crime Unit: Police Research Series, 1999, PP.17-24.

likumpārkāpējiem un organizēto noziedzību	likumpārkāpējiem vai organizētās noziedzības grupām, kas nevar īstenot savas prettiesiskās darbības bez tiesībsargājošo institūciju atbalsta vai imunitātes garantēšanas, tādēļ vēlas piekukuļot amatpersonu.
Mainīgie faktori	
Sabiedrības struktūra	Sabiedrības iecietība pret koruptīviem pārkāpumiem, valstī pastāvošās tradīcijas un politiskā kultūra, kas ietekmē kukuļošanas izplatību un sabiedrības attieksmi.
Organizācijas sistēma un kultūra	Institūcijas birokrātiskā uzbūve, godprātīguma un ētiskuma nozīme organizācijā, vadības komunikācija ar darbiniekiem un attieksme pret korupcijas novēršanu.
Normatīvo aktu radītas korupcijas iespējas	Likumā var aizliegt noteiktas darbības un noteikt pastiprinātu kontroli, tomēr bargas sankcijas nenodrošina pārkāpumu izskaušanu vai novēršanu. Bargu sankciju noteikšana par pārkāpumiem, kuri tiešā veidā neizraisa smagas sekas, piemēram, būvniecības vai ceļu satiksmes noteikumu pārkāpšana, var palielināt korupcijas iespējas.
Korupcijas izpausme	Korupcija tiesībsargājošās institūcijās var izpausties gan kā atsevišķs gadījums, gan kā sistemātiskas prettiesiskas darbības.
Morālais cinisms	Saskarsmē ar likumpārkāpējiem iepazīstot sabiedrības negācijas, piemēram, redzot, kā cilvēki ar labu reputāciju nodarbojas ar korupciju vai tiesā tiek attaisnota noziegumu izdarījusi persona, tiesībsargājošās iestādes amatpersonai var rasties šaubas par likuma efektivitāti un neticība, ka likuma ievērošana var nodrošināt taisnīgumu.

Minētie faktori liecina, ka korupcijas incidenti tiesībsargājošās institūcijās nav nejauša sakritība, bet ir jāanalizē sistēmas ietekmi uz personu uzvedību. Novērst korupciju, kad saņemti pirmie signāli par iespējami prettiesiskām darbībām, ir vieglāk un efektīvāk, nekā apkarot korupciju, kad tā ir aptvērusi lielu sistēmas daļu. Mazināt korupcijas riskus ir iespējams ar pārdomātiem un mērķtiecīgiem pretkorupcijas pasākumiem, risinot šo problēmu kompleksi, apmācot darbiniekus, uzlabojot iekšējās kontroles sistēmu, nodrošinot pārkāpumu atklāšanu un nekavējoties reaģējot uz brīdinošiem signāliem un ziņām, kas varētu liecināt par amatpersonas negodprātīgām darbībām.

Vācijas Kriminālpolicija identificējusi šādus signālus, kas raksturo koruptīvu darbību izdarītāju un palīdz atklāt likumpārkāpumus:⁴

1. Noteikumu apiešana, bieži tiek pieļautas apzinātas neprecizitātes un kļūdaina likuma normu interpretācija, krasi atšķiras faktiskā rīcība un dokumentētās darbības;

⁴ Federal Government Directive Concerning the Prevention of Corruption in the Federal Administration. Federal Ministry of Interior of Germany, 2004, PP.7-9.

2. Pieņemti neparasti lēmumi, kurus persona nevar pamatot;
3. Līdzīgos apstākļos pret dažādām personām pieņemti atšķirīgi lēmumi;
4. Atsevišķos gadījumos jautājums tiek izskatīts neparasti ātrā laikā;
5. Mērķtiecīga izvairīšanās no kontroles;
6. Iecietība pret nelikumīgu rīcību, darbinieku pārkāpumu piesegšana un neziņošana par tiem vadībai;
7. Darbību veikšana slepenībā, nedokumentējot tās;
8. Pavirša attieksme pret taupību un valsts resursu efektīvu izmantošanu;
9. Pārāk liela darba slodze;
10. Neziņošana par prettiesiskiem piedāvājumiem un aizdomīgām situācijām;
11. Svarīgu dokumentu vai informācijas neizskaidrojama nozaudēšana vai to nonākšana trešo personu rokās;
12. Nevienāda un aizdomīga attieksme pret klientiem un apmeklētājiem;
13. Ienesīgs blakus darbs un atalgojumam neatbilstošs dzīvesveids;
14. Amatspersonas radnieki vai saistītas personas nodarbojas ar uzņēmējdarbību sfērā, kas saistīta ar amatpersonas darba pienākumiem;
15. Pārāk liela un aizdomīga vēlme veikt pārbaudes kādā objektā vai noteiktā laika posmā;
16. Noteikts klientu vai apmeklētāju loks vēlas risināt jautājumus un tikties tikai ar konkrēto amatpersonu;
17. Netiek konstatēti parastie pārkāpumi uzraugāmo personu rīcībā, neatbilstoši pieņemtie lēmumi un piemērotie sodi;
18. Nevēlēšanās rotēt vai tikt paaugstinātam amatā;
19. Mērķtiecīgi centieni nepamatoti ietekmēt kolēģa lēmumus;
20. Sociālas problēmas, piemēram, pārmērīgas parādsaistības un dažādas atkarības, problēmas privātajā dzīvē, tuvinieku zaudējums, alkoholisms.

Vērīgi sekojot iepriekšminētajiem signāliem un nodrošinot darbinieku sistemātisku kontroli, koruptīvas darbības var savlaicīgi novērst vai neitralizēt, izvairoties no skaļiem publiskiem skandāliem un smagām sekām, kas neizbēgami grauj institūcijas prestižu, met ēnu uz pārējiem darbiniekiem un samazina sabiedrības uzticību institūcijai. Parasti savlaicīgi neatklātiem koruptīviem pārkāpumiem tiesībsargājošās institūcijās ir tendence pieaugt, tādēļ, ja laicīgi netiek konstatēti mazāk būtiski pārkāpumi, prettiesisko darbību apmērs un nodarītās sekas laika gaitā var palielināties un korupcija šādā gadījumā var kļūt sistemātiska, kas apgrūtina sistēmas attīrīšanu.⁵

⁵ Newburn, T. *Understanding and Preventing Police Corruption: Lessons from Literature*. Policing and Reducing Crime Unit: Police Research Series, 1999, PP.5.

1. TIESĪBSARGĀJOŠO INSTITŪCIJU FUNKCIJAS

Izstrādājot rekomendācijas par korupcijas novēršanu tiesībsargājošās institūcijās, izmantojot gadījumu izpēti (*case study*) metodi, tika analizēti korupcijas riski Valsts robežsardzē, Valsts policijā un VID Muitas pārvaldē. Labākai uzskatāmībai atsevišķās rekomendāciju sadaļās, kur tas ir nepieciešams, veikta šaurāka analīze par katru institūciju atsevišķi, savukārt citās sadaļās sniegts izvērtējums par visām institūcijām kopumā.

Viens no korupciju ietekmējošiem faktoriem tiesībsargājošās institūcijās ir katra dienesta specifiskās funkcijas. Šajā sadaļā ir apkopotas tās minēto institūciju darbību reglamentējošajos normatīvajos aktos noteiktās funkcijas, kuras korupcijas riskiem ir pakļautas visvairāk.

1.1. Valsts robežsardze

Robežsardzes likuma 2.pants nosaka, ka robežsardze ir iekšlietu ministra pārraudzībā esoša tiešās pārvaldes iestāde, kuras galvenās funkcijas ir valsts robežas neaizskaramības nodrošināšana un nelegālās migrācijas novēršana. Valsts robežsardzes uzdevumi ir definēti Robežsardzes likuma 13.pantā, tomēr būtiskākie korupcijas riski⁶ ir iespējami šādu uzdevumu izpildē:

1. Nepieļaut, ka personas un transportlīdzekļi šķērso valsts robežu, kravas un citas mantas tiek pārvietotas pāri valsts robežai ārpus šim nolūkam noteiktajām vietām vai citā nelikumīgā veidā, atklāt un aizturēt valsts robežas pārkāpējus, kā arī atklāt pierobežas, pierobežas joslas, robežkontroles punktu un robežpārejas punktu režīma pārkāpējus;

2. Veikt robežkontroli un laist pāri valsts robežai personas, transportlīdzekļus, kravas un citas mantas, ja pareizi noformēti dokumenti, kas dod tiesības šķērsot valsts robežu, un ir pabeigtas robežsargu, muitas un citu valsts dienestu kontroles operācijas;

3. Patstāvīgi vai kopīgi ar muitas iestādēm novērst ievēšanai Latvijas teritorijā un tranzītam cauri Latvijas teritorijai aizliegto priekšmetu nelikumīgu pārvietošanu pāri valsts robežai. Nepieļaut preču un citu priekšmetu pārvietošanu pāri valsts robežai, apejot muitas kontroli;

4. Savas kompetences ietvaros izskatīt administratīvo pārkāpumu lietas un uzlikt administratīvos sodus;

5. Kontrolēt, kā tiek ievēroti noteikumi par ārzemnieku ieceļošanu, uzturēšanos, izceļošanu un tranzītu Latvijas Republikas teritorijā, kā arī savas kompetences ietvaros veikt Patvēruma likumā paredzētās darbības.⁷

2010.gada 1.janvārī Valsts robežsardzē strādāja 2 431 robežsargs un 187 darbinieki, savukārt vakanti bija 158 amati jeb 5,7% no kopskaita. Saskaņā ar Valsts robežsardzes publisko pārskatu 2009.gadā darbā pieņemtas 133 personas, savukārt 476 personas tika atvaļinātas no dienesta⁸. Valsts robežsardzes

⁶ Secinājumi tiek izdarīti, pamatojoties uz krimināllietu analīzi par Valsts robežsardzes amatpersonu izdarītiem koruptīviem noziedzīgiem nodarījumiem, kā arī uz 12.01.2010. interviju ar Valsts robežsardzes pārstāvjiem.

⁷ Robežsardzes likuma 13.panta 4., 7., 10., 14., un 15.punkts; aktuālā redakcija uz 22.03.2010.

⁸ Valsts robežsardzes publiskais pārskats par 2009.gadu

darbinieku skaita samazinājums 2009.gadā ir skaidrojams ar strukturālo reorganizāciju Valsts robežsardzē. Vienlaikus 2009.gadā par 3,67 miljoniem latu tika samazināts atlīdzībai paredzētais finansējums, kā rezultātā vidēji par 20% samazināts darbinieku atalgojums.⁹ Valsts robežsardzes personāla vidējais atalgojums 2010.gada jūnijā pēc nodokļu nomaksas bija aptuveni 300 latu.¹⁰ Saskaņā ar publisko pārskatu 2009.gadā robežsargi veica mazāk personu un transportlīdzekļu robežpārbaudes nekā 2008.gadā, tomēr 2009.gadā tika konstatēts aptuveni par 30% vairāk (153) robežu nelikumīgi šķērsojošo personu. Salīdzinot ar 2008.gadu, 2009.gadā konstatēts mazāk personu (1 817), kuri nelikumīgi uzturējās vai pārkāpa uzturēšanās nosacījumus Latvijā.¹¹

1.2. Valsts policija

Likuma „Par policiju” 1.pants nosaka, ka Valsts policija ir bruņota militarizēta valsts vai pašvaldības institūcija, kuras pienākums ir aizsargāt personu dzīvību, veselību, tiesības un brīvības, īpašumu, sabiedrības un valsts intereses no noziedzīgiem un citiem prettiesiskiem apdraudējumiem. Būtiskākie policijas darba pienākumi minēti likuma „Par policiju” 10.pantā, un jāsecina, ka daudzi no tiem satur būtiskus korupcijas riskus, kas skaidrojams ar tādiem faktoriem kā lielu rīcības brīvību, nestandarta situācijām un grūti realizējamu kontroles mehānismu ārējā vidē, kā arī pārkāpēju ieinteresētību izvairīties no saukšanas pie likumā noteiktās atbildības par prettiesiskām darbībām u.c.

Pamatojoties uz līdzšinējiem konstatētajiem koruptīviem noziedzīgiem nodarījumiem, kopumā ir izceļamas šādas korupcijas riskiem īpaši pakļautas policijas funkcijas:

1. Nodrošināt kārtību sabiedriskās vietās un garantēt personu drošību;
2. Novērst un pārtraukt administratīvos pārkāpumus, noskaidrot vainīgos, savas kompetences ietvaros sastādīt protokolus, izskatīt lietas par šiem pārkāpumiem vai arī nodot tās izskatīšanai pēc pakļautības;
3. Veikt izmeklēšanu un operatīvos pasākumus, atklājot un izmeklējot konstatētos noziedzīgos nodarījumus;
4. Nodrošināt atrasto un policijai nodoto dokumentu, mantu, vērtspapīru un cita īpašuma saglabāšanu līdz tā nodošanai īpašniekam;
5. Izpildīt tiesas nolēmumus, prokurora lēmumus un norādījumus, kas saistīti ar meklēšanas un izmeklēšanas darbību veikšanu.¹²

2010.gada 1.janvārī Valsts policijā bija 8 038 štata vienības, no kurām visvairāk (56%) paredzētas kārtības policijas dienestam un kriminālpolicijai (22%).¹³ Finansējuma samazinājuma dēļ Valsts policijā veiktas strukturālas izmaiņas un samazināts amatu skaits, kā rezultātā 2010.gada 1.janvārī Valsts

⁹ Robežsardzē samazināts atalgojums, 28.07.2010, TVNET

¹⁰ Valsts robežsardzes personāla atalgojums 2010.gada jūnijs, http://www.rs.gov.lv/doc_upl/Valsts%20robezsardzes%20personala%20atalgojums%202010_junijs.pdf, interneta vietne skatīta 13.09.2010

¹¹ Valsts robežsardzes publiskais pārskats par 2009.gadu

¹² Likuma „Par policiju” 10.pants, aktuālā redakcija uz 10.06.2010.

¹³ Valsts policijas 2009.gada publiskais pārskats

policijā bija aizpildītas 7 725 amata vienības, kas ir par 1 365 mazāk nekā gadu iepriekš. Intervijā ar Valsts policijas Personāla vadības biroja pārstāvi norādīts, ka turpmākie štatu samazinājumi vairs nav iespējami, jo policijas darbinieku slodze pēc veiktās optimizācijas ir būtiski pieaugusi un ir apdraudēta funkciju izpilde.¹⁴ Kopumā 2009.gadā Valsts policija reģistrējusi 56 637 noziedzīgos nodarījumus un uzsākusi 54 625 kriminālprocesus.¹⁵ Kopumā 2009.gadā kriminālvajāšanas uzsākšanai nosūtīti 15 896 kriminālprocesi, kas ir par 564 mazāk nekā 2008.gadā¹⁶, un šo kritumu var skaidrot ar veikto štatu samazinājumu un pieaugušo darbinieku noslodzi. Intervijās ar Valsts policijas darbiniekiem visas uzrunātās personas zemu atalgojumu un motivācijas neesamību min kā galveno korupcijas cēloni dienestā. Vienlaikus intervējamie piekrīt, ka pat pie relatīvi augstas darba algas nevar izslēgt iespēju, ka atsevišķi darbinieki veiktu prettiesiskas darbības, tādēļ problēma ir jārisina kompleksi.

1.3. VID Muitas pārvalde

Saskaņā ar likuma „Par Valsts ieņēmumu dienestu” 2.panta 2.punktu Latvijas teritorijā muitas politiku īsteno Valsts ieņēmumu dienests. VID uzdevumi muitas politikas īstenošanā ir noteikti likuma „Par Valsts ieņēmumu dienestu” 11.pantā. Būtiskākie korupcijas riski ir konstatējami šādu Valsts ieņēmumu dienesta noteikto uzdevumu izpildē muitas jomā:

1. Kontrolēt muitas lietās pieņemto normatīvo aktu ievērošanu;
2. Piemērot muitas tarifus, kontrolēt preču un citu priekšmetu ieviešanas un izvešanas atļauju sistēmas ievērošanu, iekasēt valsts nodokļus, muitas nodokli un muitas nodevas, kā arī citus valsts noteiktos obligātos maksājumus, kas nomaksājama uz muitas robežas;
3. Sadarboties ar ārvalstu muitas iestādēm, aizturot kontrabandas kravas un konvencionāli aizliegtu priekšmetu ieviešanu un izvešanu;
4. Izmeklēt noziedzīgos nodarījumus muitas lietu jomā.

2009.gadā VID tika īstenota reorganizācija, kuras rezultātā nodarbināto darbinieku skaits būtiski samazinājās, un 2010.gada janvāra sākumā VID strādāja 4 461 darbinieks, kas ir par 610 mazāk nekā 2009.gada sākumā.¹⁷ 2010.gada sākumā Muitas pārvaldē bija 1 137 štata vietas, Muitas auditu pārvaldē – 70, savukārt Muitas kriminālpārvaldē – 187. Gandrīz visas štata vietas 2010.gadā bija aizpildītas muitas kontroles punktos uz valsts austrumu robežas, bet visvairāk neaizpildīto vakanču bija struktūrvienībās Rīgā.¹⁸

2009.gadā valstī strauji palielinājās kontrabandas apmēri¹⁹, kas veicina būtisku korupcijas risku pieaugumu muitas iestādēs. Liela apmēra kontrabanda

¹⁴ 16.09.2010 intervija ar Valsts policijas Personāla vadības biroja pārstāvi

¹⁵ Valsts policijas 2009. gada publiskais pārskats

¹⁶ Turpat

¹⁷ Valsts ieņēmumu dienesta 2009. gada publiskais pārskats

¹⁸ Intervijā ar VID Muitas pārvaldes Inspekcijas daļas pārstāvi gūta informācija

¹⁹ Saskaņā ar Iekšlietu ministrijas Informācijas centra datiem Valsts ieņēmumu dienesta Muitas kriminālizmeklēšanas pārvalde 2009.gadā ir uzsākusi 227 kriminālprocesus, kas ir divreiz vairāk nekā 2008.gadā, kad tika uzsākti 114 kriminālprocesi.

parasti ir saistīta ar organizētās noziedzības grupējumu darbībām, kas var tikt vērstas uz kukuļošanu, muitas amatpersonu šantāžu un pat fizisku ietekmēšanu. Šī problēma ir sevišķi aktuāla, jo muitā 2009.gadā tika būtiski samazināts atalgojums, kas varēja ietekmēt daudzu darbinieku motivāciju godprātīgi pildīt dienesta pienākumus un veicināt papildu ienākumu gūšanu riskantā un prettiesiskā ceļā, tieši vai netieši sadarbojoties ar organizētām personu grupām un atbalstot kontrabandu. Tiesa, 2010.gada septembrī vidējais atalgojums muitas darbiniekiem ir palielināts²⁰, tomēr jāņem vērā, ka atalgojums ir tikai viens no kompleksas pretkorupcijas pieejas instrumentiem un pilnībā novērst korupcijas riskus tikai un vienīgi ar atalgojuma palielināšanu nav iespējams.

²⁰ VID Muitas pārvaldes Inspekcijas daļas pārstāves 27.09.2010. intervijā atzina, ka 2010.gadā muitnieku atalgojums tika palielināts un šobrīd vidējais atalgojums pēc nodokļu nomaksas ir aptuveni 350-400 lati.

2. ATKLĀTIE KORUPTĪVIE NOZIEDZĪGIE NODARĪJUMI

Izstrādājot korupcijas novēršanas rekomendācijas, Birojs ir apkopojis un izvērtējis tiesu spriedumus krimināllietās par konstatētajiem koruptīviem noziedzīgiem nodarījumiem tiesībsargājošās institūcijās. Krimināllietu analīzes mērķis ir akcentēt līdzšinējos koruptīvos incidentus, kas norāda uz trūkumiem institūcijās un iespējamiem korupcijas riskiem.

2.1. Valsts robežsardze

Krimināllieta Nr.1. Valsts amatpersona Rucavas robežkontroles punktā 2007.gada jūnijā pieprasīja kukuli par likumā noteiktās darbības neizdarīšanu kukuļdevēja interesēs. Kad robežu šķērsoja Lietuvas pilsoņa vadīta automašīna, robežapsardzības inspektors dokumentu pārbaudes laikā konstatēja obligātās transportlīdzekļa civiltiesiskās apdrošināšanas neesamību robežas šķērsotāja vadītajam automobilim. Šādā gadījumā amatpersonai jāziņo par notikušo maiņas vecākajam, jāstāda administratīvais akts un jāsūta automašīna atpakaļ uz Lietuvas teritoriju. Turpretī amatpersona pieprasīja naudu 50 Lietuvas litu apmērā un, saņemot kukuli, atļāva transportlīdzeklim iebraukt Latvijā. Tādējādi apsūdzētā persona izdarīja Krimināllikuma (turpmāk – KL) 320.panta otrajā daļā noteikto noziedzīgu nodarījumu, par kuru tiesa viņu atzina par vainīgu un notiesāja ar trīs gadu nosacītu brīvības atņemšanu, konfiscējot mantu.²¹

Krimināllieta Nr.2. Valsts amatpersona, pildot dienesta pienākumus Terehovas robežkontroles punktā, 2005.gada decembrī pieņēma kukuli 200 ASV dolāru apmērā no kāda kravas automašīnas šofera, kurš vērsās pie robežsarga un lūdza iespēju šķērsot robežu ārpus rindas. Robežkontroles inspektors B. piekrita piedāvājumam un sarunāto atlīdzību par prettiesisku darbību izdarīšanu – MK noteikumu Nr.310 „Kārtība, kādā personas šķērso Latvijas Republikas valsts robežu” pārkāpšanu – viņš saņēma kravas automašīnas kabīnē, tādējādi izdarot noziedzīgu nodarījumu, kas kvalificējams pēc KL 320.panta pirmās daļas. Tiesa vainīgajam piesprieda trīs gadu nosacītu brīvības atņemšanu bez mantas konfiskācijas.

Krimināllieta Nr.3. Valsts amatpersona, veicot dokumentu un transportlīdzekļa pārbaudi, 2007.gada septembrī konstatēja, ka robežu šķērsotājam automašīnai nebija veikta tehniskā apskate. Amatpersona informēja, ka tiks sastādīts administratīvā pārkāpuma protokols, un par šādu nodarījumu paredzēts naudas sods 40 latu apmērā un divu soda punktu piemērošana. Automašīna vadītājs piedāvāja samaksāt pusi no naudas soda par to, ka administratīvais protokols netiks sastādīts. Amatpersona piekrita piedāvājumam un, saņemot naudu, atdeva automašīnas vadītājam dokumentus un atļāva transportlīdzeklim šķērsot valsts robežu, šādi izdarot kukuļņemšanu, kas kvalificējama pēc KL 320.panta pirmās daļas. Tiesa amatpersonai piesprieda pusotra gada nosacītu brīvības atņemšanu bez mantas konfiskācijas.

²¹ Šeit un turpmāk krimināllietu fabulas ir ņemtas no Tiesu informācijas sistēmā ievietotajiem spriedumiem.

Krimināllieta Nr.4. Grenctāles robežkontroles punkta robežsardzes amatpersonai uzrādītas apsūdzības par diviem noziedzīgiem nodarījumiem. Pirmkārt, 2007.gada septembrī tika konstatēts, ka dokumentu pārbaudes laikā, konstatējot, ka pārbaudāmā transportlīdzekļa tranzīta numurzīmei beidzies derīguma termiņš, robežsargs informēja automašīnas vadītāju, ka šādā gadījumā viņš tiks nodots Lietuvas robežsargiem un viņam tiks sastādīts administratīvā pārkāpuma protokols. Par šādu darbību neizdarīšanu robežsargs pieprasīja 50 eiro, taču vēlāk piekrita pieņemt kukuli 40 eiro apmērā. Tiesa atzina robežsargu par vainīgu kukuļņemšanā pēc KL 320.panta otrās daļas, notiesājot ar divu gadu brīvības atņemšanu nosacīti bez mantas konfiskācijas.

Otra epizode konstatēta 2007.gada jūlijā, kad amatpersona informēja divus Latvijas pilsoņus, kuri šķērsoja Latvijas robežu ar Vācijā iegādātu automašīnu, kas bija aprīkota ar dzeltenām tranzīta numurzīmēm, ka ar šādiem numuriem robežu šķērsot nedrīkst, kas neatbilda Ceļu satiksmes drošības direkcijas informācijai (turpmāk – CSDD). Robežsargs lika novietot automašīnu autostāvvietā, paaicinot pie sevis transportlīdzekļa vadītāju. Autovadītājs vaicāja, vai situāciju nevar atrisināt savādākā ceļā, uz ko robežsargs atbildēja apstiprinoši, norādot, ka tiks veikta vienlīdzīga apmaiņa. Tā kā robežsargs apzināti nenorādīja kukuļa lielumu, transportlīdzekļa vadītājs dokumentos ielika 100 eiro, kurus pēc tam robežsargs kopā ar dokumentiem paņēma un aiznesa uz datora telpu. Sazinoties ar CSDD, tika noskaidrots, ka robežsargs apzināti sniedzis nepatiesu informāciju ar mērķi izkrāpt kukuli. Liecinieku izvaicāšanas rezultātā tiesa tomēr secināja, ka kukuļdošanas iniciators bija transportlīdzekļa vadītājs, un liecinieki neredzēja, ka kukuli pieņēma apsūdzētā amatpersona, nevis kāds cits robežsargs koplietošanās telpās. Tādējādi par otro noziedzīgā nodarījuma epizodi apsūdzētā robežsardzes amatpersona tika attaisnota.

Krimināllieta Nr.5. Divas amatpersonas, pildot dienesta pienākumus Zilupes dzelzceļa robežkontroles punktā, 2006.gada decembrī dokumentu pārbaudes laikā vilcienā paziņoja Korejas pilsoni, ka, ieceļojot Latvijā, līdz jābūt uzturlīdzekļiem 2 700 latu apmērā. Korejas pilsoni, nepārzinot Latvijas normatīvo aktu prasības, uzticējās robežsargiem un samaksāja viņu nosaukto soda naudu 100 eiro. Krāpšanas rezultātā prettiesiski iegūtos līdzekļus amatpersonas sadalīja uz pusēm, tādējādi kopīgi izdarot noziedzīgu nodarījumu, kas kvalificēts pēc KL 177.panta otrās daļas. Tiesa abus robežsargus sodīja uz diviem gadiem nosacīti bez mantas konfiskācijas.

Krimināllieta Nr.6. Divas valsts amatpersonas pieprasīja uzņēmējiem, kuri piegādāja preces un sniedza pakalpojumus Valsts robežsardzei, samaksāt kā kukuli 5–10% no līguma summas. Krimināllietas ietvaros konstatēti vairāki desmiti noziedzīgo nodarījumu epizožu valsts amatpersonu darbībās, kas norāda uz to, ka kukuli pieņemti sistemātiski un ilgstošā laika periodā no 2004. līdz 2006.gadam. Atzīstot apsūdzēto personu vainu par pierādītu, tiesa abas amatpersonas notiesāja ar reālu brīvības atņemšanu attiecīgi uz sešiem un pusotru gadu. Šīs krimināllietas ietvaros notiesātas ar piecas privātpersonas.

2.2. Valsts policija

Krimināllieta Nr.1. Policijas amatpersona, izmantojot savu dienesta stāvokli, 2007.gadā pieprasīja un pieņēma kukuli par kādas personas noņemšanu no meklējamo personu uzskaites. Kā pirmo iemaksu par personas noņemšanu no meklēšanā esošu personu uzskaites policijas amatpersona, izmantojot starpnieku, pieprasīja 1 000 eiro lielu kukuli, pēc kura pieņemšanas amatpersona tika aizturēta. Tiesa atzina amatpersonas vainu par pierādītu pēc KL 320.panta otrās daļas un piemēroja brīvības atņemšanu uz pieciem gadiem nosacīti ar mantas konfiskāciju.

Krimināllieta Nr.2. Policijas amatpersona 2003.gadā pieprasīja kukuli aizturētās personas radniecei 1000 eiro apmērā par atsevišķu noziedzīgu nodarījumu epizožu slēpšanu, lai mīkstinātu aizturētās personas atbildību, un pēc kukuļa saņemšanas solīja nevērsties tiesā ar lūgumu aizturētajai personai kā drošības līdzekli piemērot apcietinājumu. Policijas amatpersona tiesā savu vainu par kukuļņemšanu pēc KL 320.panta otrās daļas atzina un nožēloja izdarīto, tādēļ pierādījumu pārbaude netika veikta, un tiesa sodīja amatpersonu uz pieciem gadiem nosacīti un ar mantas konfiskāciju.

Krimināllieta Nr.3. Policijas amatpersona 2003.gadā pieprasīja kukuli 2500 latu apmērā no apcietinājumā esošās personas radnieces, apgalvojot, ka var ietekmēt tiesas spriedumu un panākt mazāka soda piespriešanu. Konkrētā krimināllieta neatradās amatpersonas lietvedībā un nedz izmeklēšanas lēmumu, nedz tiesas spriedumu amatpersona ietekmēt nevarēja. Rezultātā amatpersona piesavinājās naudas līdzekļus 2500 latu apmērā bez nodoma tos nodot citām amatpersonām, tādēļ tika rosināts saukt personu pie kriminālatbildības pēc KL 321.panta otrās daļas par kukuļa piesavināšanos. Tiesa atzina pierādījumus par pietiekamiem un kā sodu vainīgajai personai piesprieda brīvības atņemšanu uz trīs gadiem nosacīti.

Krimināllieta Nr.4. Reida laikā 2005.gadā trīs policijas amatpersonas grupā ieradās kādā kafejnīcā, kur uzrādīja dienesta apliecības un informēja par notiekošu pārbaudi, kuras mērķis bija noskaidrot, vai kafejnīcā tiek atskaņota licenzēta mūzika. Policijas amatpersonas atsavināja audio diskus un disku atskaņotāju, bet īpašnieku informēja par nepieciešamību ierasties policijas nodaļā. Sazinoties ar kafejnīcas īpašnieku, policijas darbinieki informēja, ka nepatikšanas var atrisināt, ja tiks samaksāti 300 lati, pretējā gadījumā policijas darbinieki veiks regulāras pārbaudes un neļaus nodarboties ar uzņēmējdarbību. Tādējādi policijas darbinieki grupā realizēja savu nodomu izspiest no kafejnīcas īpašnieka kukuli, draudot veikt darbības, kas varētu kaitēt īpašnieka interesēm. Tiesa visas amatpersonas atzina par vainīgām kukuļņemšanā pēc KL 320.panta trešās daļas par kukuļa izspiešanu un pieņemšanu grupā un notiesāta amatpersonas ar brīvības atņemšanu uz trīs gadiem.

Krimināllieta Nr.5. Konstatējot automašīnas piekabes šasijas numura viltošanas pazīmes, policijas amatpersona 2005.gadā noteica ekspertīzi un uzaicināja automašīnas piekabes īpašnieku pie sevis uz pārrunām. Iepriekš vienojoties par kukuļa izspiešanu 600 eiro apmērā ar augstākstāvošu policijas amatpersonu, automašīnas piekabes īpašnieks tika informēts, ka trasoloģiskā ekspertīze ilgs vismaz divus mēnešus, taču ir iespēja saīsināt ekspertīzes laiku līdz četrām dienām. Vienlaikus policijas amatpersona izteica draudus, ka prasītā kukuļa nenodošanas gadījumā turpmākā automašīnas piekabes ekspluatācija būs neiespējama. Izspiežot un pieņemot naudu par kukuļdevējam labvēlīgu lēmumu pieņemšanu, amatpersonas izdarīja KL 320.panta trešajā daļā noteikto noziedzīgo nodarījumu. Tiesa abas amatpersonas atzina par vainīgām un sodīja ar brīvības atņemšanu attiecīgi uz trīs un četriem gadiem.

Krimināllieta Nr.6. Policijas amatpersonas 2006.gadā vairākkārtīgi saņēma kukuļus no ieinteresētajām personām un nodeva tos Ceļu policijas nodaļas priekšniekam, lai tiktu pieņemts labvēlīgs lēmums administratīvo pārkāpumu lietās. Tāpat ar nodaļas priekšnieka lēmumu ieinteresētajām personām pret kukuli tika izsniegtas arī pirms tam likvidētā Ceļu satiksmes drošības fonda apliecības, lai nodrošinātu policijas darbinieku labvēlīgu attieksmi pret apliecības īpašnieku gadījumā, ja tiek izdarīti administratīvi pārkāpumi. Krimināllietā kopumā tika apsūdzētas 14 personas, no kurām piecas bija Valsts policijas amatpersonas, bet deviņas – privātpersonas. Pārskata tapšanas brīdī notiesājošs spriedums bija stājies spēkā attiecībā uz 10 personām, tostarp, Ceļu policijas nodaļas priekšnieku, kurš tika notiesāts ar brīvības atņemšanu uz trim gadiem, savukārt tiesvedība turpinās otrā izdalītajā krimināllietā, kuras ietvaros apsūdzētas četras personas.

2.3. VID Muitas pārvalde

Krimināllieta Nr.1. VID Muitas kriminālpārvaldes amatpersona, 2005.gada janvārī Liepājā piedaloties pārbaudē par noliktavā esošu preču atbilstību deklarētajam daudzumam un konstatējot neatbilstību, izmantoja dienesta pienākumu izpildē iegūto informāciju un vērsās pie pārbaudāmās komercsabiedrības vadītāja, kuram pieprasīja kukuli 600 latu apmērā par to, ka sniegs padomu, kā izvairīties no likumā paredzētās administratīvās atbildības. Pieņemot kukuli, VID amatpersona izdarīja KL 320.panta otrajā daļā paredzēto noziedzīgo nodarījumu, par ko tika notiesāta ar brīvības atņemšanu nosacīti. Vienlaikus tika atzītas par vainīgām un notiesātas vēl divas VID Muitas kriminālpārvaldes amatpersonas pēc KL 319.panta otrās daļas par to, ka, zinot par vienošanos starp amatpersonu un komercsabiedrības direktoru, pieļāva noziedzīgo nodarījumu un neinformēja par to augstāko vadību, kā to paredzēja VID ģenerāldirektora 2002.gada 31.oktobra rīkojums Nr.2069 „Kārtība, kas nosaka VID ierēdņu un darbinieku rīcību, ja tiek piedāvāts kukulis”.

Krimināllieta Nr.2. VID Latgales reģionālās iestādes Muitas pārvaldes septiņas valsts amatpersonas izveidoja organizētu personu grupu, kura laika

posmā no 2007.gada maijam līdz oktobrim sistemātiski nodarbojās ar kukuļņemšanu un kukuļu izspiešanu par kravas transportlīdzekļu un kravu nenovirzīšanu padziļinātajai kontrolei un atbilstošas kontroles neveikšanu, par TIR karnešu un T5 muitas procedūru noformēšanu, neatbilstoša svara un citu pārkāpumu nekonstatēšanu. Krimināllieta 2008.gada oktobrī tika nosūtīta prokuratūrai, ierosinot saukt pie kriminālatbildības par kukuļņemšanu (KL 320.panta trešā daļa) un dienesta stāvokļa ļaunprātīgu izmantošanu (KL 318.panta otrā daļa) septiņas VID Muitas pārvaldes amatpersonas, starp kurām bija arī muitas kontrolpunkta priekšnieka vietnieks un divi muitas maiņas priekšnieki, kā arī vēl trīs personas par starpniecību kukuļošanā (KL 322.panta otrā daļa) un divas personas par kukuļdošanu (KL 323.panta otrās daļa).²²

Krimināllieta Nr.3. VID Latgales reģionālās iestādes muitas kontroles punkta muitas uzraugs 2005.gada oktobrī tīši un mantkārīgā nolūkā, izmantojot savu dienesta stāvokli, radīja šķēršļus kravas automašīnas vadītājam un kavējās izsniegt atļauju pārvietot precī pāri robežai. Amatpersona pieprasīja kukuli par likumīgu darbību izdarīšanu, t.i., muitas kontroles procedūras noformēšanu un atļaujas došanu pārvietot precī pāri robežai, un izteica draudus kaitēt personas likumīgajām interesēm. Pēc kukuļa pieņemšanas (desmit latu vērtībā) amatpersona nekavējoties noformēja pavaddokumentus un izsniedza robežas šķērsošanas atļauju. Tiesā muitas amatpersona sevi atzina par vainīgu kukuļņemšanā pēc KL 320.panta trešās daļas. Tiesa apstiprināja prokurora un aizdomās turētā noslēgto vienošanos par naudas soda piemērošanu vainīgajai personai 3060 latu apmērā.

Krimināllieta Nr.4. VID Latgales reģionālās iestādes muitas maiņas priekšnieks nodeva kukuli 1000 latu apmērā VID Finanšu policijas pārvaldes darbiniekam, lai viņš, izmantojot savu dienesta stāvokli un brīvi rīkojoties ar piešķirtajiem finanšu līdzekļiem, pēc nepieciešamības nodotu šo kukuli citām VID amatpersonām un tādējādi nodrošinātu, ka par kukuļdevēju tiek sagatavots pozitīvs atzinums, VID ar viņu pagarinātu darba līgumu un ieinteresētā amatpersonu netiktu pakļauta lēmumam par amatpersonu rotāciju. Tiesa atzina VID muitas amatpersonu par vainīgu kukuļdošanā (KL 323.panta otrā daļa) un piesprieda brīvības atņemšanu uz pieciem gadiem nosacīti, bez mantas konfiskācijas.

Krimināllieta Nr.5. VID Rīgas muitas reģionālās iestādes darbinieks 2008.gadā deva kukuli VID Finanšu policijas darbiniekam, kuru uzskatīja par VID Muitas kriminālpārvaldes darbinieku, lai pārbaudes laikā VID Rīgas muitas reģionālās iestādes darbinieka paziņam netiktu konstatēti pārkāpumi. Par šo noziedzīgo nodarījumu 2009.gadā ierosināts uzsākt kriminālvajāšanu pret divām personām par kukuļdošanu pēc KL 323.panta otrās daļas. Tiesā krimināllieta vēl nav skatīta.

²² Minētā krimināllieta vēl nav iztiesāta

Kriminālieta Nr.6. VID Latgales reģionālās iestādes Muitas kontroles punkta „Terehova” muitas uzraugs 2004.gadā kopā ar vairākām privātpersonām izveidoja organizētu personu grupu, kas, viltojot dokumentus, slēpjot preces no muitas kontroles un apejot muitas kontroli, prettiesiski pārvietoja preces pāri Latvijas robežai. Valsts amatpersona, kura noteiktajā dienā bija norīkota pārbaudes veikšanai muitas kontroles punktā, sazinājās ar kravas transportlīdzekļa vadītāju, koordinēja viņu un nodrošināja, ka automašīnas kontrole netiek veikta un Latvijas teritorijā nedeklarēti tiek ieviesti 30 000 litri spirta. Tādējādi muitas uzrauga prettiesiskās darbības grāva valsts un muitas prestižu, veicināja noziedzīga nodarījuma izdarīšanu lielā apmērā organizētā personu grupā, kopumā radot valstij zaudējumus 5 929 latu apmērā. Tiesa atzina apsūdzēto amatpersonu par vainīgu kontrabandas ieviešanā pēc KL 190.panta trešās daļas un dienesta stāvokļa ļaunprātīgā izmantošanā pēc KL 318.panta otrās daļas un piemēroja naudas sodu 13 500 latu apmērā un mantas konfiskāciju.

3. KORUPCIJAS RISKI

Lai izstrādātu efektīvus pretkorupcijas pasākumus, sākotnēji ir nepieciešams identificēt un analizēt būtiskākos korupcijas riskus tiesībsargājošajā institūcijā. Aplūkotie korupcijas riski var būt raksturīgi gan katrai nosauktajai institūcijai atsevišķi, gan arī izpausties citu institūciju darbā.

3.1. Valsts robezsardze

Krimināllietu analīze liecina, ka visbiežāk Valsts robezsardzes amatpersonu darbībā ir atklāta zemākā līmeņa korupcija un pārsvarā tiek konstatēta kukuļņemšana par administratīvā pārkāpuma protokola nesastādīšanu, veicot robežu šķērsojošo personu un transportlīdzekļu kontroli. Atsevišķos gadījumos kukulis tika pieprasīts, apzināti sniedzot nepatiesu informāciju par personas rīcības neatbilstību normatīvajiem aktiem. Notiesāto personu analīze liecina, ka lielākā daļa negodprātīgo amatpersonu strādājuši Valsts robezsardzē vairākus gadus un ilgtermiņā veikuši dienesta pienākumus robežkontroles punktā, tai skaitā transportlīdzekļu un personu dokumentu pārbaudi, kas paredz tiešu komunikāciju ar ieinteresēto personu. Kādas krimināllietas ietvaros konstatētas sistemātiskas nelikumības Valsts robezsardzes iepirkumu organizēšanā – divas robezsardzes amatpersonas sistemātiski pieprasīja un pieņēma kukuļus no komersantiem, kuri ieguva tiesības iestādei piegādāt preces vai pakalpojumus.

Saskaņā ar Valsts robezsardzes sniegto informāciju²³ 2009.gadā ir konstatēti koruptīvi noziedzīgi nodarījumi astoņu robezsardzes amatpersonu darbībā, par ko uzsākti pieci kriminālprocesi. Kriminālprocesi 2009.gadā biežāk uzsākti par kukuļņemšanu pēc KL 320.panta, neizpaužamu ziņu izpaušanu pēc KL 329.panta un kontrabandas preču ieviešanu pēc KL 190.panta. Jāsecina, ka 2009.gadā un 2010.gadā būtiskākie korupcijas riski Valsts robezsardzē ir saistīti ar kontrabandas veicināšanu un kukuļņemšanu par administratīvo pārkāpumu protokolu nesastādīšanu (visbiežāk par ceļu satiksmes noteikumu neievērošanu).

Pamatojoties uz veikto analīzi un krimināllietu izvērtējumu, Birojs par būtiskākajiem robezsardzē uzskata šādus korupcijas riskus:

1. Kukuļa pieņemšana par administratīvā pārkāpuma protokola nesastādīšanu, amatpersonai veicot dokumentu un transportlīdzekļu pārbaudi robežkontroles punktā vai pildot citas likumā noteiktās kontroles funkcijas;

2. Kukuļa pieņemšana par transportlīdzekļu rindas apiešanu un iespējami ātrāku robežas šķērsošanu;

3. Neizpaužamu ziņu izpaušana par robežkontroles punkta darbību, iespējamību šķērsot nelikumīgi robežu un padomu sniegšana prettiesisku darbību izdarīšanai, piemēram, kontrabandas ieviešanā, amatpersonai par to saņemot kukuli vai darbojoties personiskās interesēs;

4. Ieinteresēto personu informēšana par plānotajām pārbaudēm vai informācijas sniegšana no ierobežotas pieejamības datu bāzēm;

²³ Informācija sniegta rakstiski elektroniskā formātā kā atbilde uz pieprasījumu 2010.gada 26.janvārī.

5. Personu maldināšana par it kā pieļautu normatīvo aktu pārkāpumu, kas neatbilst patiesībai un ar nolūku pieprasīt kukuli;

6. Par kukuli izdarītas prettiesiskas darbības publisko iepirkumu jomā, tīši sašaurinot pretendentu loku, izvirzot nepamatotas prasības vai pārkāpjot citas likuma prasības, lai nodrošinātu vēlamā komersanta uzvaru;

7. Nelietderīga rīcība ar valsts mantu un dienesta resursiem, tostarp, finansējuma izšķērdēšana privātās vai kādas trešās personas interesēs;

8. Sadarbība starp bijušajām un esošajām Valsts robežsardzes amatpersonām prettiesisku darbību veikšanai; atsevišķi robežsargi ir pametuši darbu un var darboties privātā sektorā, īstenojot arī prettiesiskas darbības valsts pierobežā, un izmantot koleģiālo vai personiski saikni ar esošajām amatpersonām, lai iesaistītu tās noziedzīgu nodarījumu izdarīšanā;

9. Neziņošana par kolēģu prettiesiskām un koruptīvām darbībām, savstarpēja izdarīto pārkāpumu piesegšana;

10. Kukuļa pieņemšana, interešu konflikts vai jebkāda cita veida labuma gūšana par ieinteresētajai personai labvēlīgu lēmumu kriminālprocesa ietvaros;

11. Apzināti nolaidīga rīcība un bezdarbība darba vietā, konstatējot iespējama pārkāpuma izdarīšanu, taču pieļaujot tā norisi;

12. Prettiesiska amatu savienošana, dienestā esošas Valsts robežsardzes amatpersonas var tikt legāli vai nelegāli nodarbinātas privātajā sektorā, kas var būt saistīts ar robežsarga profesionālo jomu, piemēram, migrācijas kontroli, robežas šķērsošanu, kravu importu un eksportu.

Valsts robežsardzes pretkorupcijas pasākumu plānā²⁴ 2010.gadam ir ietverti daudzi pastāvīgi īstenojami pretkorupcijas pasākumi, piemēram, sabiedrības informēšana, ziņošanas iespēju popularizēšana, personāla apmācība, atklātuma nodrošināšana, iekšējās kontroles sistēmas uzlabošana u.c. Izvēlētie virzieni plānā ir pareizi, tomēr daudzi no pretkorupcijas plānā minētajiem pasākumiem nav definēti pietiekami konkrēti un precīzi, kas tādējādi nesniedz skaidru priekšstatu par to, kāds būs darbības rezultāts. Piemēram, Valsts robežsardzes pasākumu plāna 6.punkts paredz pilnveidot iekšējās kontroles sistēmu, tomēr nav skaidrs, ar kādām darbībām šis mērķis tiks sasniegts.

Birojs uzskata, ka Valsts robežsardzes pretkorupcijas plānu būtu ieteicams papildināt, akcentējot vairākus būtiskus jautājumus korupcijas novēršanas kontekstā. Piemēram, Valsts robežsardzes sniegtā informācija²⁵ liecina, ka institūcijā nav apstiprināts iekšējais normatīvais akts par to, kā rīkoties darbiniekam kukuļa piedāvāšanas gadījumā. Valsts robežsardze norāda, ka šo normatīvo aktu aizstāj 2006.gada 5.maija iekšējais normatīvais akts Nr.10 „Ziņu, kuras ir kriminālprocesa uzsākšanas iemesls, reģistrācijas kārtība Valsts robežsardzē”, tomēr būtu jāizstrādā speciāla kārtība gadījumiem, ja darbiniekam tiek piedāvāts kukulis, un jāizglīto darbinieki, lai būtu skaidrs rīcības modelis, paredzot precīzu ziņošanas mehānismu, komunikācijas veidu ar kukuļdevēju un

²⁴ Izvērtēts Valsts robežsardzes organizatoriskā pretkorupcijas pasākumu plāna projekts 2010.gadam, kas bija izstrādāts uz 07.01.2010., kad tika veikta intervija ar Valsts robežsardzes pārstāvjiem

²⁵ Atbilde uz Biroja 13.09.2010. pieprasījumu, 17.09.2010. elektroniskā vēstule

skaidru un precīzu atteikšanos no kukuļa, kā arī rīcību tādos gadījumos, ja darbiniekam izteikts aizdomīgs piedāvājums, kukulis atstāts darba telpās vai ielikts dokumentos u.tml. Koruptīvas darbības pierādīt ir sarežģīti, tāpēc darbinieku izglītošana un speciālas kārtības izstrādāšana par rīcību šādā situācijā ir būtiska, kas būtu jāņem vērā visām tiesībsargājošām institūcijām.

Jāsecina, ka Valsts robežsardzē nepietiekami plaši tiek izmantots rotācijas mehānisms, kas ir svarīgs pretkorupcijas elements. Valsts robežsardzes sniegtā informācija²⁶ liecina, ka nedz ārējie, nedz iekšējie normatīvie akti šobrīd neparedz rotāciju dienestā, kas daļēji skaidrojams ar finanšu līdzekļu trūkumu. Vienlaikus praksē tiek izmantota uzdevumu rotācija un savus veicamos uzdevumus darbinieks uzzina tikai īsi pirms maiņas sākuma.²⁷ Birojs uzskata, ka pretkorupcijas plāna ietvaros būtu jāizvērtē iespēja nodrošināt arī citu rotācijas veidu īstenošanu – rotāciju struktūrvienības ietvaros, kad tiek mainītas darbinieka funkcijas, maiņas biedru rotāciju, darba vietu rotāciju un ģeogrāfisko rotāciju. Vēršam uzmanību, ka Valsts robežsardzē ir ieteicams izvērtēt iespēju veikt darbinieku rotāciju no viena robežkontroles punkta uz otru, kas neprasa būtiskas izmaksas vai papildu apmācību. Rotācijas mehānismu ieteicams skatīt kopā ar personāla karjeras plānošanu, lai nodrošinātu, ka rotācija netiek uztverta kā sods, bet iespēju paplašināšana, pilnveidošanās un karjeras attīstība. Primāri rotāciju ir nepieciešams attiecināt galvenokārt uz sensitīvajos amatos strādājošajiem darbiniekiem. Plašāk iespējamie priekšlikumi korupcijas risku novēršanai tiesībsargājošajās institūcijās tiek aplūkoti ceturtajā sadaļā.

3.2. Valsts policija

Korupcija policijā visbiežāk var izpausties kā materiālu labumu pieņemšana saistībā ar amatpersonas statusu, kukuļa pieņemšana par administratīvā pārkāpuma protokola nesastādīšanu un likumā noteikto procesuālo darbību neveikšana, aizsardzības un imunitātes nodrošināšana konkrētiem uzņēmējiem un labuma gūšana no šo uzņēmēju darbības, kas var būt saistīta ar prettiesiskiem nodarījumiem, aizturētajām personām piederošo mantu piesavināšanos, pierādījumu viltošanu vai iznīcināšanu, maksājumiem par sekmīgu karjeras attīstību un dažādu privilēģiju saņemšanu par dienestu policijā²⁸. Bez tam iespējami arī tādi riski, kā dienesta resursu izmantošana personiskām vajadzībām, kolēģu piesegšana un neziņošana par kolēģu izdarītiem pārkāpumiem, ierobežotas pieejamības informācijas izpaušana par atlīdzību, kā arī prettiesisku darbību izdarīšana, pamatojot to ar piešķirtajām tiesībām, piemēram, nepamatota ceļu satiksmes noteikumu pārkāpšana.

No spriedumiem krimināllietās var secināt, ka Valsts policijas dienestā korupcijas riski pārsvarā ir saistīti ar kukuļņemšanu par ieinteresētajām personām labvēlīgu lēmumu pieņemšanu, piemēram, administratīvā pārkāpuma protokola nesastādīšanu (īpaši satiksmes uzraudzības jomā), kāda noteikta

²⁶ Atbilde uz Biroja 13.09.2010. pieprasījumu, 17.09.2010. elektroniskā vēstule

²⁷ Valsts robežsardzes ziņojumā par rekomendāciju projektu sniegta informācija, 29.10.2010

²⁸ Newburn, T. *Understanding and Preventing Police Corruption: Lessons from Literature*. Policing and Reducing Crime Unit: Police Research Series, 1999, PP.4.

lēmuma pieņemšanu kriminālprocesā, ekspertīzes un izmeklēšanas gaitas paātrināšanu vai mantu atdošanu to likumīgajiem īpašniekiem. Atsevišķi noziedzīgie nodarījumi veikti atkārtoti, piemēram, kādā krimināllietā konstatēts, ka Ceļu policijas nodaļas priekšnieks sistemātiski pieņēma kukuļus par administratīvo pārkāpumu lietu izbeigšanu. Koruptīvo noziedzīgo nodarījumu atkārtotība liecina par korupcijas risku sistemātiskām izpausmēm, kas akcentē nepieciešamību izstrādāt sistēmiskus pretpasākumus šo risku novēršanai. Ņemot vērā policistu zemo algu sliekšni²⁹, augstus piemērojamus naudas sodus, piemēram, par automašīnas vadīšanu alkohola reibumā, sabiedrības toleranci pret korupciju, rotācijas trūkumu u.c. faktorus, īpaši augsti korupcijas riski ir iespējami satiksmes uzraudzības jomā, kur visbiežāk notiek tieša komunikācija starp policijas darbiniekiem un ceļu satiksmes dalībniekiem.

Dienesta disciplīnas un likumības nodrošināšanu Valsts policijā īsteno Iekšējās drošības birojs, kas saskaņā ar Iekšējās drošības biroja reglamentu ir operatīvās darbības subjekts, kura uzdevums ir veikt pārbaudes par policijas darbinieku pieļautajiem likumības un disciplīnas pārkāpumiem un veikt pirmstiesas izmeklēšanu gadījumos, ja likumpārkāpumu izdarījis policijas darbinieks. Iekšējās drošības biroja reglamenta 10.punkts nosaka, ka biroja uzdevums ir arī novērst likumpārkāpumus, kas paredz arī preventīvo pasākumu īstenošanu. Tāpat saskaņā ar Iekšējās drošības reglamenta 11.punktu struktūrvienības pienākumos ietilpst arī normatīvo aktu piemērošanas prakses analīze, lai sniegtu priekšlikumus normatīvo aktu precizēšanai un uzlabošanai.

Izvērtējot Iekšējās drošības biroja darbības rezultātus, jāsecina, ka 2009.gadā birojs saņēma par aptuveni 20% mazāk sūdzību par policijas darbinieku iespējami prettiesiskām darbībām nekā 2008.gadā.³⁰ Kopumā 2009.gadā Iekšējās drošības birojs uzsācis 47 kriminālprocesus par noziedzīgiem nodarījumiem, kuri kvalificēti pēc KL 24.nodaļas. Saskaņā ar Valsts policijas sniegto informāciju uz 29.03.2010. lielākā daļa no 2009.gadā uzsāktajiem kriminālprocesiem (32) tika izbeigti, desmit kriminālprocesos izmeklēšana vēl nebija noslēgusies, bet piecas krimināllietas par desmit policijas darbiniekiem tika nosūtītas prokuratūrai kriminālvajāšanas uzsākšanai. Lielākā daļa kriminālprocesu 2009.gadā tika uzsākti par noziedzīgiem nodarījumiem, kuri kvalificēti pēc KL 317.panta par dienesta pilnvaru pārsniegšanu, 318.panta par dienesta stāvokļa ļaunprātīgu izmantošanu un 320.panta par kukuļņemšanu. Biežāk izbeigti tie kriminālprocesi, kuri uzsākti par dienesta pilnvaru pārsniegšanu (KL 317.pants) vai dienesta stāvokļa ļaunprātīgu izmantošanu (KL 318.pants), savukārt kriminālvajāšanas uzsākšanai biežāk nosūtīti kriminālprocesi par kukuļņemšanu (KL 320.pants).

Pamatojoties uz Valsts policijas audita ziņojumu Nr.5-2/4-2007, Valsts policijā ir identificējami vairāki negatīvi faktori, kuri palielina korupcijas riskus. Pirmkārt, lai arī Valsts policija ir organizēta ar izteiktu vertikālu hierarhiju, kas

²⁹ 17.09.2010. intervijā Satiksmes uzraudzības biroja pārstāve atzina, ka vidējā Satiksmes uzraudzības biroja darbinieka alga ir 280-300 lati pēc nodokļu nomaksas.

³⁰ Izmantota Valsts policijas Iekšējās drošības biroja apkopotā informācija par darba rezultātiem 2008. un 2009.gadā.

paredz pēcpārbaudu veikšanu un zemāk stāvošo amatpersonu kontroli, tomēr šī struktūra efektīvi nenovērš prettiesisku darbību riskus. Policijā ir vāji attīstītas horizontālās pārbaudes, kad viena līmeņa amatpersonas savstarpēji sadarbojas un uzrauga viena otru, nodrošinot uzraudzības mehānismu ārējā vidē un iepriekš grūti paredzamās situācijās. Tāpat nepieciešams ir attīstīt šķērspārbaudu mehānismu, t.i., iegūt datus, kas tieši neattiecas uz veicamo uzdevumu izpildi, piemēram, informāciju par amatpersonas darījumu partneriem, amatpersonas papildu ienākumiem vai radnieku uzņēmējdarbību, kas ir būtiski interešu konflikta novēršanai. Valsts policijas pārstāvji intervijās apliecina, ka darba organizāciju, darbinieku atskaitīšanās un kontroles kārtību nosaka struktūrvienības priekšnieks, tādējādi vidējā līmeņa priekšniecībai ir jāuzņemas atbildība par pretkorupcijas jomu un aktīvi jāiesaistās korupcijas novēršanā.³¹

Otrkārt, policijā ir vāja komunikācija starp priekšniecību un darbiniekiem³², kas rada daudz neatbildētu jautājumu kolektīvā, palēnina informācijas plūsmu, mazina darbinieku motivāciju pēc iespējas kvalitatīvāk veikt savus darba pienākumus un rada apziņu, ka viņi strādā nevis kolektīvu mērķu vārdā, bet gan veic šauras funkcijas. Līdz ar to katra struktūrvienība var sākt darboties autonomi organizācijas iekšienē, kas veicina darbinieku atsvešināšanos un nomāktību, savukārt augstākās vadības intereses un kontroles trūkums samazina darbinieku paškontroli un tādējādi palielina korupcijas riskus. Intervijā ar Valsts policijas pārstāvi šāds pieņēmums gan netiek pilnībā apstiprināts, vienlaikus intervējamā persona atzīst, ka atsevišķos gadījumos patiešām ir novērotas informācijas plūsmas problēmas, kad tiešais priekšnieks nesniedz informāciju darbiniekam par svarīgajām aktualitātēm.³³

Treškārt, ekonomiskās recesijas rezultātā ir būtiski samazināts Valsts policijas amatpersonu atalgojums, kas rada bīstamu situāciju, kad amatpersonu atalgojums ir neatbilstošs uzticētajai atbildībai un likumā piešķirtajām tiesībām. Saskaņā ar publiskoto informāciju par Valsts policijas amatpersonām izmaksāto atalgojumu 2010.gada jūnijā, jāsecina, ka inspektoru vidējie ienākumi mēnesī pēc nodokļu nomaksas ir aptuveni 260 lati. Ņemot vērā, ka par atsevišķiem administratīva rakstura pārkāpumiem policijas darbinieks var piemērot naudas sodu pat tūkstoš latu apmērā, jāsecina, ka materiālā atalgojuma neatbilstības dēļ amatpersonas atbildības līmenim korupcijas risku iespējamība būtiski pieaug.

Intervijās ar policijas pārstāvjiem atalgojums tika minēts kā galvenā problēma, kas palielina korupcijas riskus, atzīstot, ka situācija korupcijas jomā pasliktinājusies tieši pēc atalgojuma samazinājuma, kas negatīvi ietekmējis arī darbinieku motivāciju un vēlmi kāpt pa karjeras kāpnēm. Kā atzīst Valsts policijas Personāla vadības biroja pārstāve, daudzi darbinieki izvēlas palikt savos pašreizējos amatos nevis tikt paaugstināti amatā, jo paaugstinājums paredz lielāku atbildību, savukārt atalgojuma ziņā starpība ir pavisam neliela.³⁴

³¹ Intervija ar Valsts policijas Iekšējās drošības biroja pārstāvjiem 18.08.2010.

³² Valsts policijas audita ziņojums Nr.5-2/4-2007

³³ Intervija ar Valsts policijas Personāla vadības biroja pārstāvi 16.09.2010.

³⁴ Intervija ar Valsts policijas Personāla vadības biroja pārstāvi 16.09.2010.

Birojs vērs uzmanību, ka, nepārskatot atalgojuma apmērus un politiku Valsts policijā, korupcijas riskus šajā institūcijā nebūs iespējams novērst.

Ceturtkārt, policista amatam ir zems prestižs, kas negatīvi ietekmē personāla atlasī, jo nav vērojama būtiska konkurence uz amata vietu Valsts policijā. Saskaņā ar Valsts policijas publisko pārskatu 2009.gadā par aptuveni 1 000 vienībām tika samazināts štata vietu skaits policijā, kas saistāms ar finanšu līdzekļu ekonomiju. Kopumā 2009.gadā no dienesta Valsts policijā atvaļinājās 1 214 darbinieki, kas ir ievērojami vairāk nekā iepriekšējos gados, un 2009.gada beigās no 8 038 štata vienībām aizpildītas bija 7 725 amatu vietas. Neskatoties uz štata vietu un darbinieka skaita samazinājumu 2009.gadā, zemais atalgojums un smagie darba apstākļi kavē konkurenci personāla atlases procedūrā. Palielinoties darba slodzei un samazinot materiālo atalgojumu, darbinieks var zaudēt motivāciju godprātīgi pildīt dienesta pienākumus un izvēlēties iztikas līdzekļus nopelnīt, iespējams, vieglākā un ātrākā veidā.

Iekšējās kontroles pasākumi ir viens no galvenajiem korupcijas novēršanas mehānismiem arī citu valstu tiesībsargājošajās struktūrās. Atsevišķās valstīs, piemēram, Gruzijā, ir izmantoti radikālāki risinājumi. Veicot kardinālas reformas, Gruzijā 2004.gadā no dienesta tika atbrīvota puse no kopējā policistu skaita jeb aptuveni 15 000 darbinieku.³⁵ Darbiniekiem, kuri saglabāja darbu dienestā, tika piešķirtas jaunas policijas formas un būtiski palielināts atalgojums (aptuveni līdz 200 eiro), kas veicināja administratīvās korupcijas samazināšanos, jo īpaši ceļu satiksmes uzraudzības jomā. Reformas galvenais mērķis bija samazināt darbinieku skaitu, taču labāk apmācīt esošos darbiniekus un vienlaicīgi palielināt viņu algas, novēršot vienu no korupcijas cēloņiem – zemo atalgojumu.³⁶ Darbinieku masveidīga atlaišana palielināja sociālo spriedzi sabiedrībā un nestabilitāti policijā, turklāt bija augsti riski, ka bijušie policijas darbinieki varētu iesaistīties organizētās noziedzības grupējumos, taču nav empīrisku pierādījumu, ka šis scenārijs ir piepildījies.³⁷

Cīnoties pret korupciju policijas sistēmā, atsevišķās ārvalstīs, piemēram, Kolumbijā un Peru, darbā sensitīvajos amatos (galvenokārt ceļu policijā) biežāk tiek pieņemtas sievietes un rezultāti apliecina, ka saņemto sūdzību skaits par korupcijas gadījumiem ir samazinājies.³⁸ Citās valstīs, piemēram, Sjerraleonē ir izmantoti radikālāki risinājumi un ceļu policijas nodaļa vienkārši ir likvidēta, lai novērstu administratīvās korupcijas riskus. Savukārt Meksikā kriminologi konstatējuši, ka no Mehiko pilsētas 110 000 policistiem aptuveni 20% var būt fiktīvi izveidoti amati, kuros nodarbinātie cilvēki nestrādā, bet tikai saņem nepelnītu atlīdzību.³⁹ Šie piemēri apliecina, ka daudzviet policijas sistēmas sakārtošanai ir nepieciešams ieguldīt lielu un pamatīgu darbu, tādēļ vitāli svarīga ir augstākās vadības attieksme un motivācija īstenot reformas.

³⁵ Boda, J., Kakachia, K. *The Current Status of Police Reform in Georgia*. http://www.dcaf.ch/docs/SSR_RRGeorgia/ChapterXII.pdf, interneta vietne skatīta 11.10.2010

³⁶ Turpat

³⁷ Turpat

³⁸ Anticorruption and Police Integrity, USAID, 2007,

http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/AC_and_Police_Integrity.pdf

³⁹ Turpat

Pamatojoties uz krimināllietu analīzi un veikto izvērtējumu, Valsts policijā kā būtiskākos var identificēt šādus korupcijas riskus:

1. Kukuļa pieņemšana par administratīvā pārkāpuma protokola nesastādīšanu, administratīvā pārkāpuma lietas izbeigšanu vai izdarītā pārkāpuma neatbilstošu kvalifikāciju;

2. Kukuļa pieņemšana par labvēlīga lēmuma pieņemšanu kriminālprocesa ietvaros, piemēram, vieglāka drošības līdzekļa piemērošanu, nepieciešamo kriminālprocesuālo darbību neveikšanu, manipulēšanu ar izmeklēšanas gaitu, pierādījumiem un konstatētajiem faktiem u.c.;

3. Aizsardzības nodrošināšana organizētām personu grupām, ignorējot to izdarītās prettiesiskās darbības un pretī saņemot nelegālus maksājumus;

4. Ierobežotas pieejamības informācijas izmantošana privātās interesēs vai šīs informācijas nodošana ieinteresētajām personām mantkārīgā nolūkā, informācijas sistēmā pieejamās informācijas pārdošana un informēšana par gaidāmajiem reidiem vai pārbaudēm;

5. Prettiesiska rīcība ar lietiskajiem pierādījumiem, piemēram, viltošana, iznīcināšana vai piesavināšanās;

6. Dienesta stāvokļa ļaunprātīga izmantošana un valsts mantas izšķērdēšana, piemēram, automašīnas izmantošana personiskām vajadzībām, dienesta resursu un mantas piesavināšanās;

7. Prettiesisku ienākumu gūšana, pārkāpjot likumā „Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā” noteiktos amatu savienošanas ierobežojumus, kā arī administratīvo aktu izdošanas, uzraudzības, kontroles, izziņas vai sodīšanas funkciju veikšanas un līgumu slēgšanas ierobežojumus;

8. Dienesta pilnvaru pārsniegšana un nepamatota vardarbības vai speclīdzekļu pielietošana pret personām;

9. Bezdarbība un normatīvajos aktos paredzēto darbību neveikšana, konstatējot vai uzzinot par kolēģu prettiesiskām darbībām.

Valsts policijas pretkorupcijas pasākumu plānā 2010.–2013.gadam ir aptverti kopumā 23 pasākumi korupcijas novēršanai, no kuriem lielākā daļa ir veicami regulāri. Daudzi ieplānotie pasākumi varētu būt efektīvi vērsti uz korupcijas risku mazināšanu, piemēram, informācijas sistēmu piekļuves un izmantošanas kontrole, sensitīvo amatu noteikšana un korupcijas risku identificēšana, amatu savienošanas kontrole, aprīkošana ar tehniskajiem līdzekļiem, kā arī dažādu iekšējo normatīvo aktu izstrādāšana, lai reglamentētu iepirkumu veikšanu, dāvanu pieņemšanu un valsts mantas izmantošanu.⁴⁰ Tādējādi jāsecina, ka Valsts policijas pretkorupcijas plāns paredz ne vien pastāvīgi realizējamus pretkorupcijas pasākumus kā personāla apmācību, regulāras pārbaudes vai ziņošanas iespēju popularizēšanu, bet tas ir orientēts arī uz normatīvā regulējuma analīzi un iekšējo noteikumu izstrādi, lai padarītu procedūras vienvērtīgas, skaidras un pārbaudāmas.

⁴⁰ Valsts policijas pretkorupcijas plāna pasākumi 2010.-2013.gadam

Tomēr Valsts policijai pretkorupcijas kontekstā ir apsverami vairāki priekšlikumi par rotācijas izmantošanu, piemēram, ceļu policistu rotāciju gan esošās struktūrvienības ietvaros, gan no Satiksmes uzraudzības biroja uz citām struktūrvienībām, lai mazinātu korupcijas riskus sensitīvajos amatos strādājošajiem darbiniekiem, personas godprātīguma un disciplinētības izvērtējums personāla novērtēšanas laikā, godprātības pārbaūžu izmantošana pirms darbinieku pieņemšanas darbā. Izstrādātos pretkorupcijas pasākumus būtu vēlams arī sasaistīt ar identificētajiem korupcijas riskiem, norādot, kādus konkrētus korupcijas riskus minēto pasākumu īstenošana novērsīs, savukārt risku identifikāciju vēlams balstīt uz jau konstatētajiem incidentiem. Plašāk iespējamie priekšlikumi korupcijas risku novēršanai tiesībsargājošajās institūcijās tiek aplūkoti ceturtajā sadaļā.

3.3. VID Muitas pārvalde

Krimināllietu analīze liecina, ka VID Muitas pārvaldē korupcijai var būt sistēmisks raksturs un muitas amatpersonas var aktīvi sadarboties ar organizētām personu grupām vai pašas veidot organizētas grupas kontrabandai, apejot muitas kontroli un nedeklarējot preces. Ņemot vērā specifiskās funkcijas, muitā un robežsardzē var veidoties pastāvīgas saites ar kontrolējamajām personām, kas regulāri šķērso valsts robežu. Koruptīvu noziedzīgu nodarījumu sistemātiskumu muitā apliecina 2007.gada Biroja krimināllietā par kukuļu izspiešanu un kukuļņemšanu par kravu transportlīdzekļu un kravu nenovirzīšanu padziļinātai kontrolei un atbilstošas kontroles neveikšanu. Šajā krimināllietā ierosināts apsūdzēt septiņas muitas amatpersonas, starp kurām ir arī muitas kontrolpunkta priekšnieka vietnieks. Tas apliecina, ka būtiski korupcijas riski muitā pastāv ne vien zemākajā līmenī, kur muitas uzraugi pie labvēlīgiem apstākļiem var pieņemt prettiesisku labumu, bet arī augstākā līmenī, kur vadība un vidēja līmeņa vadītāji, iespējams, var būt saistīti ar organizētām grupām un ietekmēt padoto darbinieku rīcību vēlamajā virzienā.

Ņemot vērā muitas specifiskās funkcijas un darbību reģionos, jāsecina, ka nav iespējams nodrošināt pilnvērtīgu centralizētu kontroli pār amatpersonu darbībām muitas kontrolpunktos, tādēļ atbildība un aktīva darbība korupcijas novēršanā ir jāpieprasa no muitas kontrolpunktu vadības, kam jānodrošina amatpersonu kontrole uz vietas un jābūt ieinteresētai godprātīga darba nodrošināšanā. Nepieciešams vērtēt vadītāju darbību un veikto pretkorupcijas pasākumu efektivitāti, kā arī pievērst uzmanību personāla karjeras plānošanas politikai, paaugstinot amatā darbiniekus konkursa kārtībā, kur personu godprātīgums un profesionalitāti ir būtiski kritēriji sekmīgai karjeras virzībai.

Atsevišķas krimināllietas liecina par koruptīvām darbībām VID organizācijas iekšienē, kur viena amatpersona mēģināja piekukuļot kolēģi. Piemēram, kādā krimināllietā tika konstatēts, ka muitas amatpersona centusies piekukuļot atbildīgu VID amatpersonu, lai izvairītos no rotācijas uz citu muitas kontrolpunktu un amatpersona netiktu atbrīvota no darba. Citā krimināllietā muitas amatpersona mēģināja ietekmēt VID Finanšu policijas pārvaldes darbinieku, lai nodrošinātu labvēlīga lēmuma pieņemšana attiecībā uz kādu

paziņu. Šie gadījumi liecina par augstiem korupcijas riskiem, mēģinot ietekmēt citas valsts amatpersonas pieņemto lēmumu vai veicamās pārbaudes.

Augsti korupcijas riski ir saistīti ar savstarpējo piesegšanu un pārkāpumu noklusēšanu institūcijā, ko apliecina Biroja izmeklētā krimināllieta, kad divas muitas amatpersonas bija informētas par sava kolēģa koruptīvām darbībām, tomēr nerīkojās atbilstoši VID 2002.gada 31.oktobra rīkojumam Nr.2069 „Kārtība, kas nosaka VID ierēdņu un darbinieku rīcību, ja tiek piedāvāts kukulis” un pieļāva noziedzīgu nodarījumu. Savstarpējo piesegšanu un klusēšanu apliecina arī 2007.gada krimināllieta par sistemātisku kukuļņemšanu Terehovas muitas kontrolpunktā. Nododot lietu prokuratūrai kriminālvajāšanas uzsākšanai, secināts, ka koruptīvo darbību saskaņošanai Terehovas kontrolpunktā amatpersonas pastāvīgi turēja mobilo telefonu, kas tika nodots no vienas muitas maiņas nākamajai, un par minētā telefona eksistenci bija informēti un reizēm lietoja gandrīz visi maiņās strādājošie muitnieki. VID Galvenās muitas pārvaldes Inspekcijas daļas pārstāve intervijā atzīst, ka praktiski netiek saņemta informācija no muitniekiem par kolēģu prettiesiskām darbībām saskaņā ar noteikto ziņošanas kārtību.⁴¹ Kopumā saņemto sūdzību skaits VID Muitas pārvaldē ir neliels – 2009.gadā saņemtas 45 fizisko un juridisko personu sūdzības, savukārt 60 sūdzības pārsūtītas no citām tiesībsargājošajām institūcijām.⁴² Nelielais sūdzību skaits var tikt skaidrots ar to, ka ar muitu ikdienā saskaras tikai neliela daļa sabiedrības pārstāvju, galvenokārt tie, kas aktīvi nodarbojas ar preču pārvešanu pāri robežai vai ārzemnieki, un šīm personām var būt bažas par iespējamo sadarbību ar muitu nākotnē.

Korupcijas riskus muitas procedūrās būtiski ietekmēja atalgojuma samazināšana VID darbiniekiem. Tā 2010.gada sākumā 38% jeb 1 649 VID amatpersonas saņēma mazāk par 400 latiem pirms nodokļu nomaksas.⁴³ Zems atalgojums var motivēt darbiniekus censties gūt papildu ienākumus, piemēram, savienojot amatu ar papildu darbu vai izmantojot savu dienesta stāvokli prettiesisku ienākumu gūšanai. Tiesa, Muitas pārvaldē ir izdotas vien dažas amatu savienošanas atļaujas⁴⁴, kas norāda, ka muitnieki reti savieno amatus. Jāņem vērā, ka atalgojums VID Muitas pārvaldē ir nedaudz palielināts un vidējais atalgojums pēc nodokļu nomaksas muitas uzraugiem 2010.gada septembrī bija 350 lati.⁴⁵

Pamatojoties uz veikto izvērtējumu, VID Muitas pārvaldē kā būtiskākos var identificēt šādus korupcijas riskus:

1. Kukuļņemšana par likumīgu darbību neveikšanu muitas procedūrās, pārkāpumu slēpšanu, kontroles funkciju neveikšanu vai noziedzīgu nodarījumu organizēšanu un atbalstīšanu, pārvietojot preces pāri valsts robežai;

⁴¹ 27.09.2010. intervija ar VID Muitas pārvaldes Inspekcijas daļas pārstāvi

⁴² 27.09.2010. intervija ar VID Muitas pārvaldes Inspekcijas daļas pārstāvi

⁴³ Valsts ieņēmumu dienesta atalgojuma sistēmas koncepciju, 2010.

⁴⁴ Saskaņā ar VID Muitas pārvaldes sniegto informāciju 2010.gadā izsniegtas sešas darbu savienošanas atļaujas, bet 2009.gadā nav izsniegta neviena šāda atļauja

⁴⁵ VID informācija par darbiniekiem izmaksāto atalgojumu 2010.gada septembrī

2. Konfidencialas, komerciāla rakstura vai cita veida neizpaužamu ziņu izpaušana, kas nav saistīta ar amata pienākumu izpildi;

3. Valsts mantas vai finanšu līdzekļu neatbilstoša izmantošana personīgās interesēs;

4. Administratīvu aktu izdošana, kontroles, uzraudzības vai sodīšanas funkciju veikšana, atrodoties interešu konflikta situācijā;

5. Kolēģu prettiesisku darbību slēpšana, pārkāpumu noklusēšana un valsts amatpersonas bezdarbība, iegūstot informāciju par darbinieku iespējamām koruptīvām darbībām;

6. Aizklātas vienošanās ar klientiem savtīgos nolūkos un organizētu personu grupu izveidošana ar kontrabandu vai narkotisko un psihotropo vielu ieviešanu saistītu noziedzīgu nodarījumu īstenošanai;

7. Kolēģu kukuļošana vai lēmumu ietekmēšana, solot un nododot materiālus labumus par labvēlīga lēmuma pieņemšanu, piemēram, par rotācijas nepiemērošanu vai labvēlīga lēmuma pieņemšanu par labu pazīstamai personai;

8. Citu darbinieku lēmumu prettiesiska ietekmēšana.

VID korupcijas iespēju novēršanas pasākumu plāns 2010.–2011.gadam paredz 67 pretkorupcijas pasākumu īstenošanu korupcijas risku novēršanai. Piemēram, plāna 9.uzdevums paredz veikt uzņēmumu elektronisku atlasu muitas audita veikšanai, plāna 11.punkts paredz veikt muitas fiziskās kontroles pasākumus, piedaloties vismaz divām amatpersonām, plāna 41.punkts paredz „četrus acu” un rotācijas principu ievērošanu. Jāsecina, ka VID pretkorupcijas plāna pasākumi tiek sekmīgi vērsti uz to, lai samazinātu darbinieku rīcības brīvību, sadalītu atbildību starp vairākiem darbiniekiem un palielinātu kontroles iespējas; pasākumi ir formulēti pietiekami konkrēti un precīzi.

Lai arī pretkorupcijas plāns ir vērtējams pozitīvi, tomēr muitā ir iespējams veikt uzlabojumus korupcijas novēršanas jomā. Birojs vērs uzmanību, ka 01.11.2006. vadlīnijās par personāla rotācijas piemērošanu VID muitas struktūrvienībās ir paredzēti vairāki rotācijas veidi, taču praksē visbiežāk izmantota rotācija struktūrvienības ietvaros⁴⁶, rotējot darbiniekus no viena muitas kontrolpunkta uz otru. Netiek ņemts vērā, ka šis instruments ir mazefektīvs situācijā, kad darbinieki amatos strādā ilgstoši, jau ir izveidojusies personiska saikne ar kolēģiem un klientiem, kā arī kadru nomaiņa šajos kontrolpunktos ir neliela. Birojs uzskata, ka attiecībā uz sensitīvajos amatos strādājošajiem darbiniekiem ir jāizmanto arī darba uzdevumu rotācija, rotācija uz citu struktūrvienību un, iespējams, arī rotācija uz citu teritoriālu iestādi, lai mainītu ierasto darba vidi, novērstu rutīnas veidošanos un stiprinātu darbinieka motivāciju un interesi. Jānodrošina situācija, kad darbinieki muitas kontrolpunktos savus pienākumus uzzina īsi pirms darba sākuma un tiek veikta pastāvīga darbinieku karjeras plānošana, tostarp, izmantojot teritoriālo rotāciju. Nepieciešams pievērst uzmanību arī vidēja līmeņa vadītāju rotācijai, lai ilgtermiņā nepieļautu darbinieku pārkāpumu piesegšanu un ignorēšanu.

⁴⁶ Intervija ar VID Muitas pārvaldes Inspekcijas daļas pārstāvi 27.09.2010.

VID Muitas pārvaldes sniegtā informācija liecina, ka laikā no 2008. līdz 2010.gadam pretkorupcijas jomā ir apmācīti 32 muitnieki, kas uz kopējo muitas darbinieku skaita (1 394) fona ir nedaudz un veido vien aptuveni 2,2% no visa muitas personāla skaita. Birojs vērš uzmanību, ka nepieciešams pastiprināt pretkorupcijas jomā apmācīto darbinieku skaitu, nodrošinot, ka ik gadu tiek apmācīti vismaz 5% no visiem nodarbinātajiem darbiniekiem. Par prioritāri apmācāmiem ir uzskatāmi sensitīvajos amatos strādājošie darbinieki, vadītāji, kuri veic kontroles un uzraudzības funkcijas, un jaunie darbinieki.

VID Muitas pārvaldē ir apstiprināts iekšējais normatīvais akts, kas nosaka kārtību, kādā darbinieks rīkojas un ziņo par kukuļa piedāvāšanu, tomēr intervijā ar VID Muitas pārvaldes Inspekcijas daļas pārstāvi iegūtā informācija liecina, ka šāda kārtība praksē varētu nedarboties efektīvi, jo ziņošanas gadījumu ir ļoti maz. Iespējama ir situācija, kad darbinieks ziņo par kukuļdošanu tiešajam vadītājam, tomēr šī informācija netiek nodota kompetentajām institūcijām, tādēļ jāparedz, ka informācija par koruptīviem gadījumiem tiek sniegta ne vien tiešajam vadītājam, bet nekavējoties tiek nodota arī Inspekcijas daļai. Tas palīdzēs izkontrolēt, vai priekšnieks rīkojas atbilstoši, saņemot informāciju par iespējamo noziedzīgo nodarījumu un šāda kārtība stimulēs darbiniekus ziņot, jo pieaugs apziņa, ka viņu sniegtā informācija netiks noklusēta vai piesegta.

Korupcijas novēršanas stratēģijas kontekstā pozitīvi vērtējams, ka VID Muitas pārvaldē ir izstrādāts un apstiprināts Ētikas kodekss un VID muitas klientu apkalpošanas standarts, kas nosaka VID darbības pamatprincipus – atklātību, pieejamību, tiesiskumu un cieņu pret klientu. Birojs vērš uzmanību, ka šādu normatīvo aktu ievērošana, kas regulē kontaktu ar klientu, pozitīvi ietekmē sadarbības efektivitāti un uzlabo institūcijas tēlu. Vienlaikus nepieciešams turpināt pilnveidot darbinieku komunikāciju ar sabiedrību, lai tā būtu precīza, skaidra un nepārprotama, kas samazinātu kukuļdošanas riskus.

4. REKOMENDĀCIJAS KORUPCIJAS RISKU NOVĒRŠANAI

Pretkorupcijas pasākumu plānošana ir jāskata kontekstā ar korupcijas risku analīzi kā viena analītiska procesa būtiskas un neatņemamas sastāvdaļas. Plānotajiem pretkorupcijas pasākumiem jābūt pēc iespējas skaidriem un konkrētiem, kā arī to ieviešanai jānovērš identificētie korupcijas riski. Izvērtējot Latvijas tiesībsargājošo institūciju darba specifiku, korupcijas riskus un veicot intervijas ar tiesībsargājošo institūciju pārstāvjiem, Birojs ierosina turpmākā pretkorupcijas pasākumu plānošanas procesa ietvaros tiesībsargājošām institūcijām izvērtēt kopumā 24 sekojošus priekšlikumus.

4.1. Personāla vadības pasākumi

1. **Vadītāja faktors un „labais piemērs” (1)**⁴⁷. Lai pretkorupcijas pasākumi būtu efektīvi un uzlabotos institūcijas imunitāte pret korupcijas riskiem, ir nepieciešama vadības vēlme atzīt problēmas esamību un aktīva iesaiste korupcijas novēršanā. Vadībai ir jāapzinās, ka vadības attieksme pret šiem jautājumiem signalizē darbiniekiem par to, cik liela uzmanība tiek pievērsta korupcijas novēršanai institūcijā un vai viņu rīcība tiek kontrolēta. Lai nodrošinātu iekšēju diskusiju par šiem jautājumiem, korupcijas risku mazināšanos un motivētu darbiniekus ievērot maksimāli augstus uzvedības standartus, vadībai ir nepieciešams stimulēt godprātīgos darbiniekus, noteikt konkrētus mērķus korupcijas novēršanā un arī pašas vadības rīcībai ir jābūt balstītai uz ētiskuma, godprātības un profesionālisma principiem. Vienlaikus struktūrvienības vadītājam ir jāapzinās atbildība par padoto godprātīgu uzvedību, un, konstatējot darbinieka sistemātisku negodprātīgu rīcību, neizbēgami jāvērtē vadītāja atbildība ieņemamajam amatam.

2. **Personāla atlase (1)**. Jaunu darbinieku atlases procedūra jāveido caurspīdīga un atklāta, lai nodrošinātu, ka darbam tiesībsargājošajā institūcijā tiek pieņemti spējīgākie un labākie kandidāti, kā arī tiktu veicināta godīga konkurence. Iekšējos normatīvajos aktos jānosaka skaidra un vienota kārtība, kādā institūcija pieņem darbā jaunus darbiniekus un šī kārtība obligāti jāievēro visām struktūrvienībām. Jānodrošina, ka personāla politikas ietvaros notiek atklāti konkursi uz vakantajiem amatiem un informācija par vakantajiem amatiem tiek publiskota. Nodrošināt, ka konkursa ietvaros tiek pārbaudītas pretendentu profesionālās spējas ar vienveidīga testa palīdzību. Konkursa pretendentes izvērtē komisija un vērtēšanai tiek izmantoti vienoti kritēriji, savukārt pēc konkursa noslēguma institūcija rakstiskā formā informē pretendentes par komisijas lēmumu. Veikt pasākumus spējīgo darbinieku piesaistīšanai un konkurences palielināšanai, informējot sabiedrību par tiesībsargājošās institūcijas darbinieka profesiju un karjeru dienestā.

⁴⁷ Šeit un turpmāk rekomendācijām un priekšlikumiem tiek noteikta izpildes prioritāte. Iekavās norādītie cipari nozīmē: 1 – augsta prioritāte; 2 – vidēja prioritāte; 3 – zema prioritāte.

3. Pretendenta godprātības pārbaude (1). Pieņemot jaunus darbiniekus jo īpaši darbā sensitīvos amatos, kur ir augsta korupcijas risku iespējamība, pretendentu godprātīgums un ētiskums ir jānosaka kā viens no būtiskiem kritērijiem. Darba intervijas laikā vai pretendenta veselības un psiholoģiskās pārbaudes ietvaros ieteicams izstrādāt metodiku un veikt personas godprātības pārbaudi, lai ar netiešiem jautājumiem noteiktu personas godīgumu un iespējamo rīcību gadījumā, ja izteikts koruptīvs piedāvājums vai pretendents kļuvis par liecinieku citu personu koruptīvām darbībām.⁴⁸ Koruptīvu darbību izdarīšana ir atkarīga no personas apzinīguma pakāpes, kas ietekmē tādas personas īpašības kā atbildību, disciplinētību, neatlaidību, mērķtiecību un godīgumu⁴⁹. Intervijā ar Valsts policijas psihologiem gūts apstiprinājums, ka psiholoģiski ir iespējams izpētīt atsevišķas personas rakstura īpašības, taču šobrīd netiekot pārbaudīta personas godprātība, kas tiek skaidrots ar to, ka personas paustais viedoklis var neatspoguļot tās rīcību konkrētā situācijā.⁵⁰ Atzīstot minēto argumentu pamatotību, vienlaikus jāvērs uzmanība, ka tiesībsargājošajās institūcijās, ņemot vērā augsto korupcijas risku rašanās iespējamību, ir ieteicams izstrādāt metodiku, papildinot psiholoģiskos testus ar netiešiem jautājumiem arī par koruptīva rakstura situācijām, kas ļautu novērtēt personas attieksmi pret korupciju un personas godprātīgumu.

4. Personāla rotācija (1). Izveidot sensitīvo amatu sarakstu, nosakot, kuri institūcijas darbinieki ir visvairāk pakļauti korupcijas riskiem un kuros amatos strādājošos darbiniekus ir iespējams rotēt, lai dažādotu darba apstākļus, novērstu rutīnas iestāšanos un saglabātu augstu motivāciju. Izstrādāt un apstiprināt iekšējos normatīvos aktus vai instrukcijas, kas nosaka skaidru mehānismu un termiņus, kādā veicama rotācija korupcijas riskiem pakļautajos amatos strādājošajiem darbiniekiem. Vēršam uzmanību, ka optimāli ir nodrošināt, ka augstiem korupcijas riskiem pakļauts darbinieks tiek rotēts struktūrvienības ietvaros vai uz citu institūcijas struktūrvienību vismaz reizi piecos gados.⁵¹ Gadījumos, ja radušās aizdomas par kāda darbinieka iespējami prettiesiskām darbībām vai izveidojušos aizdomīgu saikni ar kādu no kontrolējamām personām, nepieciešams rotēt darbinieku uz citu struktūrvienību, lai mazinātu iespējamus korupcijas riskus.

Rotācija ir efektīvs pretkorupcijas mehānisms, jo tiek mainīti darbiniekam ierastie darba vides apstākļi, saikne ar kolēģiem un institūcijas klientiem, kas mazina korupcijas iespējamību. Vienlaikus rotācija arī novērš stagnāciju, sniedz profesionālās izaugsmes iespējas, uzlabo izpratni par institūcijas darba virzieniem un mērķiem, nostiprina zināšanas, palielina

⁴⁸ Valsts policijas priekšnieka vietnieks Artis Velšs 2009.gadā konferencē atzina, ka nepieciešams pievērst pastiprināt uzmanību policijas darbinieku un kadetu psiholoģiskajai sagatavošanai, jo lielākajai daļai kadetu personībā ir saskatāmas agresijas pazīmes un vēlme novelt atbildību uz citiem. Starptautiskās zinātniskās konferences „Drošības nostiprināšanas problēmas krīzes apstākļos” programma un tēzes, Rīga, 2009, 39-40.lpp.

⁴⁹ Arrigo, B.A., Claussen, N. *Police Corruption and Psychological Testing: A Strategy for Preemployment Screening*. Sage Publications, 2003, PP.275-278.

⁵⁰ 16.09.2010 intervija ar Valsts policijas Personāla vadības biroja pārstāvjiem

⁵¹ Federal Government Directive Concerning the Prevention of Corruption in the Federal Administration. Federal Ministry of Interior of Germany, 2004, PP.1.

motivāciju un uzlabo koordināciju.⁵² Rotāciju galvenokārt ir ieteicams veikt tās pašas struktūrvienības vai pārvaldes ietvaros, pārceļot darbiniekus darbā uz citu nodaļu vai uzdodot veikt citas funkcijas, lai mainītos darbinieku veicamie uzdevumi, kā arī darbinieki kļūtu universālāki, profesionālāki un motivētāki.

Intervijās ar institūciju pārstāvjiem tika izteikta neviennozīmīga attieksme pret rotāciju, norādot, ka funkciju izpildei nepieciešamas noteiktu normatīvo aktu zināšanas, kas var tikt apgūtas tikai ar laiku, tomēr kopumā intervējamie piekrita, ka rotācijas mehānisms samazinātu korupcijas riskus. Jāņem vērā, ka šobrīd tiesībsargājošajās institūcijās ģeogrāfiska rotācija finansējuma trūkuma dēļ nenotiek vai nav paredzēta, kā arī nav apstiprināts skaidrs mehānisms, pēc kādiem principiem notiek darbinieku rotācija vienas struktūrvienības ietvaros. Birojs vērs uzmanību, ka rotācijas mehānismi ir dažādi – uzdevumu rotācija, darba vietu rotācija, maiņas biedru rotācija, amatu rotācija, pārceļšana uz citu struktūrvienību un pārceļšana uz citu administratīvo teritoriju –, tomēr katrai institūcijai pašai ir jāizvērtē, kādi ir piemērotākie un optimālākie rotācijas veidi konkrētajos amatos. Piemēram, Valsts policijas Galvenās Kārtības policijas pārvaldes Satiksmes uzraudzības biroja pārstāvji intervijā atzina, ka atsevišķi darbinieki birojā strādā aptuveni divdesmit gadus.⁵³ No korupcijas risku viedokļa tas ir ļoti ilgs termiņš, jo darbinieks var saskarties ar rutīnu, intereses un motivācijas trūkumu, kā rezultātā zūd paškontroles apziņa un pieaug pārkāpumu izdarīšanas risks. Rotācija ir vērtējams kā prioritārs pasākums attiecībā uz sensitīvos amatos strādājošajiem darbiniekiem, kuri veic uzraudzību ārējā vidē un kuriem ir augsta rīcības brīvība.

5. Personāla informēšana un apmācība (2). Nepieciešams nostiprināt darbinieku izpratni par ētikas jautājumiem, likumā „Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā” noteiktajiem amatu savienošanas ierobežojumiem un rīcību gadījumā, ja tiek piedāvāts kukulis vai ir informācija par citu darbinieku iespējami koruptīvām darbībām. Nodrošināt, ka katrā tiesībsargājošās institūcijas struktūrvienībā labi saredzamā vietā ir novietots Ētikas kodekss un iekšējais normatīvais akts, kas nosaka kārtību, kādā darbinieki ziņo par koruptīviem pārkāpumiem un rīkojas situācijā, ja tiek piedāvāts kukulis. Noteikt, ka tiesībsargājošās institūcijas iekšējā tīklā *Intranet* tiek izveidota korupcijas novēršanai paredzēta izvēlne, kur ir pieejami iekšējie un ārējie normatīvie akti un dažādi izglītojoši materiāli, lai pievērstu darbinieku uzmanību to ievērošanai. Nodrošināt, ka *Intranet* tiek izveidota atgriezeniskās saikne un pastāv iespēja uzdod neskaidros jautājumus par korupcijas novēršanu vai pretkorupcijas likumu ierobežojumu ievērošanu atbildīgās struktūrvienības speciālistiem. Piemēram, Valsts policijas sniegtā informācija liecina, ka 2008. un 2009.gadā par korupcijas jautājumiem izglītoti 228 darbinieki⁵⁴, kas ir vērtējams kā nepietiekams rādītājs. Jānodrošina, ka ik gadu pretkorupcijas

⁵² Holle, S.. *What About Job Rotation?* National Fire Academy, 2005, PP.13.

⁵³ 17.09.2010. intervija ar Valsts policijas Ceļu satiksmes uzraudzības biroja vadību

⁵⁴ Valsts policijas Personāla vadības biroja Profesionālās izglītības koordinācijas nodaļas elektroniski 21.09.2010. sniegtā informācija

apmācības apmeklē vismaz 5% no kolektīva, prioritāri apmācāmi ir sensitīvos amatos strādājošie, vadība un jaunie darbinieki.

6. Darbinieku iesaistīšana korupcijas novēršanā (2). Pretkorupcijas pasākumu efektīvas ieviešanas ietvaros ieteicams veikt darbinieku anonīmu un brīvprātīgu aptauju, lai iegūtu informāciju par to, vai viņiem izteikti koruptīva rakstura piedāvājumi, kādās situācijās izteikti koruptīvi piedāvājumi, kāda bija viņu reakcija uz tiem, cik nopietna problēma, viņuprāt, ir korupcija institūcijā un kādi būtu optimālākie pretkorupcijas pasākumi, lai novērstu korupciju dienestā. Šāda aptauja palīdzēs noskaidrot darbinieku attieksmi pret korupciju, viņu atbilžu godīgumu un priekšlikumus problēmas novēršanai. Izmantojot aptaujas mehānismu, ieteicams sistemātiski apkopot un aktualizēt informāciju par to, vai darbinieki savieno amatus ar papildu darbiem, tādējādi informējot un izglītojot par likuma „Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā” prasībām un ierobežojumiem. Nodrošināt, ka darbinieki ir vadības sabiedrotie cīņā pret korupciju dienestā, izskaidrojot īstenojamos pretkorupcijas pasākumus un korupcijas negatīvās sekas uz institūcijas prestižu, kā arī informēt par vēlamo rīcību un nepieciešamību ziņot par koruptīvām darbībām.

7. Karjeras attīstības plānošana (2). Motivācijas trūkums un pavirša attieksme pret darba pienākumiem var būt daļēji saistīta ar vīzijas trūkumu par darbinieka karjeras attīstību un nākotni šajā organizācijā. Karjeras attīstība ir būtisks motivācijas avots, lai darbinieks veiktu savus amata pienākumus godprātīgi un precīzi, tādēļ liela nozīme ir personāla karjeras pareizai plānošanai, nosakot augstus profesionalitātes, godprātīguma un ētiskuma standartus. Vienlaikus jāoptimizē sadarbība starp personāla daļu un institūcijas darbiniekiem, lai karjeras plānošanā tiktu iespējami ņemtas vērā pašu darbinieku vēlmes, kas ilgtermiņā veicinātu augstākus darba rezultātus. Valsts policijas 23.04.2010. noteikumu Nr.4 „Kārtība, kādā Valsts policijā organizē amatpersonu ar speciālajām dienesta pakāpēm karjeras attīstību” 4.punkts nosaka izglītību, pieredzi un darbības rezultātus kā galvenos kritērijus vertikālai karjeras izaugsmei, tomēr netiek pieminēta disciplīna, godprātīgums un ētiskums, kas var radīt priekšstatu, ka šie faktori nav būtiski darbinieka karjeras izaugsmei. Lai nostiprinātu darbinieku apziņu, ka sekmīga karjeras attīstība ir cieši saistīta ar augstu disciplīnu darba vietā, nepieciešams precizēt iekšējos normatīvos aktus un noteikt augstākus standartus darbinieku karjeras attīstībai.

8. Personāla novērtēšana (3). Papildināt 07.08.2007. Ministru kabineta noteikumus Nr.552 „Iekšlietu ministrijas sistēmas iestāžu un Ieslodzījumu vietas pārvaldes amatpersonu ar speciālo dienesta pakāpi darbības un tās rezultātu novērtēšanas kārtība” 1.pielikuma amatpersonas novērtējuma veidlapas II daļas „Amatpersonai nepieciešamo kompetenču novērtējums” vērtēšanas kritērijus. Noteikt, ka amatpersonas novērtēšanas laikā tiek izvērtēta ne vien spēja sadarboties ar kolēģiem un sabiedrību, personīgā atbildīga, darba plānošana un kontrole, komunikācija, problēmu risināšana un personāla vadība,

bet arī personas tiesiskuma apziņa, lojalitāte institūcijai, disciplīnas ievērošana, godprātība un interešu konflikta nepieļaušana. Ja amatpersonas darbībā ir konstatēti disciplināri pārkāpumi, saņemtas sūdzības par amatpersonas darbību vai ir pamats aizdomām par tās negodprātīgu uzvedību, nepieciešams nodrošināt, ka šie jautājumi tiek noteikti pārrunāti amatpersonas novērtēšanas laikā ar mērķi novērst to eskalāciju nākotnē, un šos faktoros ņem vērā, nosakot amatpersonas novērtējuma rezultātu un iespējamo paaugstināšanu amatā.

4.2. Resursu nodrošinājuma pasākumi

9. **Atbildībai samērīga atalgojuma nodrošināšana (1).** Nepieciešams pārskatīt atalgojuma politikas principus tiesībsargājošajās institūcijās, nodrošinot, ka no korupcijas viedokļa sensitīvajos amatos strādājošie saņem uzticētajai atbildībai un rīcības brīvībai atbilstošu atalgojumu, kā arī pilnveidot atalgojuma politiku, lai darbinieks būtu orientēts uz kvalifikācijas celšanu un attīstību. Jānosaka, ka darbinieka profesionalitāte, izglītība, sasniegtie darba rezultāti un godprātīgums ir galvenie kritēriji atalgojuma lieluma noteikšanā.

Rekomendāciju tapšanas brīdī analizēto tiesībsargājošo institūciju darbinieku vidējais atalgojums mēnesī pēc nodokļu nomaksas bija intervālā 250–350⁵⁵ latu, kas ir nesamērīgi maz, salīdzinot ar amatpersonas rīcības brīvību, piešķirtajām pilnvarām un likumos noteikto piemērojamo sankciju lielumu. Piemēram, Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodeksa (turpmāk – LAPK) 201.¹² pants par kontrabandu ļauj piemērot naudas sodu līdz 500 latu fiziskajām personām, savukārt juridiskajām personām uzliktais naudas sods var būt līdz pat 5 000 latu. LAPK 149.¹⁵ pants paredz līdz pat 1000 latu lielu naudas sodu transportlīdzekļa vadītājam par automašīnas vadīšanu reibuma stāvoklī, kas ir būtisks korupcijas riskus veicinošs apstākļi satiksmes uzraudzības jomā.

Samazinātais darbinieku atalgojums nemotivē darbinieku godprātīgi pildīt savus dienesta pienākumus un censties apliecināt sevi pēc iespējas labāk dienestā, savukārt piešķirtā vara un sankcijas, kuras amatpersona ir tiesīga piemērot pārkāpuma konstatācijas gadījumā, kombinācijā ar pārkāpēja ieinteresētību izvairīties no soda un saukšanas pie atbildības būtiski palielina korupcijas riskus. Sensitīvajos amatos strādājošajiem darbiniekiem ir nepieciešams nodrošināt tādu atalgojumu, lai darbinieki varētu uzturēt savu ģimeni un realizēt savas pamatvajadzības bez papildu ienākumu gūšanas⁵⁶, t.i., novērst nepieciešamību strādāt papildu darbu vai gūt prettiesiskus ienākumus no koruptīvām darbībām. Visās intervijās ar tiesībsargājošo institūciju pārstāvjiem atalgojuma un nepietiekamā finansējuma faktors tiek minēts kā noteicošais korupcijas cēlonis. Lai arī būtiski ir arī citi faktori un atalgojuma palielināšana kā vienīgais instruments nespēs pilnībā novērst korupcijas riskus, tomēr

⁵⁵ Atalgojuma līmenis tiesībsargājošo institūcijās ir dažāds. Piemēram, 2010.gada septembrī Valsts policijas darbinieki (inspektoru un jaunāko inspektoru vidējais atalgojums ir 250-300 latu robežās) saņēma vidēji mazāku atalgojumu nekā VID Muitas pārvaldes darbinieki (muitas uzraugu un ekspertu vidējais atalgojums bija 350-400 latu). Šāda atšķirība skaidrojama ar faktoru, ka VID izdevās iegūt finansējumu, lai palielinātu darbinieku algas, savukārt Valsts policija šādu finansējumu nav varējusi iegūt.

⁵⁶ Piemēram, saskaņā ar Valsts policijas Iekšējās drošības biroja sniegto informāciju uz 01.07.2010. 1796 (23%) darbinieku savienoja amatpersonas amatu ar citu amatu, uzņēmuma līguma vai pilnvarojuma izpildi.

jānorāda, ka arī citu pretkorupcijas pasākumu īstenošana nebūs pilnībā efektīva, ja darbinieki nevarēs apmierināt savas pamatvajadzības un neieslīgt ekonomiskajās grūtībās ar noteikto oficiālo atalgojumu, godprātīgi pildot dienesta pienākumus.

Starptautiskā Valūtas fonda eksperti, analizējot atalgojuma korelāciju ar korupcijas riskiem, secina, ka ir nepieciešams noteikt samērīgu atalgojumu līmeni korupcijas riskiem pakļautajos un sensitīvos amatos strādājošajiem darbiniekiem, kuru varētu samērot ar privātajā sektorā nodarbināto atalgojuma līmeni.⁵⁷ Ieteicams pārskatīt pašreizējo atalgojumu sistēmu un noteikt skaidrus principus, pēc kuriem tiek noteikts darbinieku atalgojums, lai nodrošinātu, ka darbinieki ir motivēti paaugstināt savu kvalifikāciju un virzīties pa karjeras kāpnēm, saņemot arī augstāku atalgojumu. Korekcijas atalgojuma sistēmā arī novērstu masveidīgu amatu savienošānu Valsts policijā, kas var radīt interešu konfliktu un pasliktināt darba efektivitāti valsts institūcijā. Vienlaikus ir svarīgi apzināties, ka viena pati atalgojuma palielināšana nenovērsīs korupciju tiesībsargājošajās institūcijās; atalgojuma politika ir tikai viens no pretkorupcijas instrumentiem, kuru nepieciešams papildināt ar citiem kontroli uzlabojošiem pasākumiem. Jāņem vērā, ka organizētās noziedzības grupējumi vienmēr spēs piedāvāt lielāku atlīdzību amatpersonai nekā tās oficiālais atalgojums, tādēļ korupcijas riskus tiesībsargājošajās institūcijās neizdosies novērst pilnībā pat tādā gadījumā, ja tiks būtiski palielināts atalgojums.⁵⁸

10. Motivējoša piemaksu sistēma (2). Materiāli motivēt darbiniekus, kuri organizē koruptīvu pārkāpumu apkarošanu un novēršanu vai sniedz būtisku ieguldījumu korupcijas mazināšanā, pamatojoties uz 21.06.2010. Ministru kabineta noteikumu Nr.568 „Noteikumi par Iekšlietu ministrijas sistēmas iestāžu un Ieslodzījuma vietu pārvaldes amatpersonu ar speciālajām dienesta pakāpēm mēnešalgu un speciālajām piemaksām” 4.pielikuma 3.punktu.⁵⁹ Izveidot sistēmu, ka materiālu atlīdzību kā piemaksu var saņemt arī darbinieks, kurš novērsis koruptīvu darbību vai palīdzējis to novērst, kas tādējādi materiāli stimulētu darbiniekus būt godprātīgiem un samazinātu kolēģu piesegšanas iespējamību. Paralēli ir nepieciešams turpināt motivēt darbiniekus, izmantojot nemateriālus instrumentus, piemēram, izsakot pateicību vai atzinību par darbinieka godprātīgu rīcību un sniegto palīdzību koruptīva incidenta atklāšanā.

11. Tehnisko kontroles iekārtu izmantošana (3). Uzlabot kontroles iespējas, ieviešot videonovērošanas iekārtas struktūrvienību telpās un nodrošinot tehniskā aprīkojuma uzstādīšanu un darbību sensitīvos amatos strādājošo darbinieku transportlīdzekļiem, dienesta telpās un to apkārtnē,

⁵⁷ Van Rijckeghem, C., Weder, B. *Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption*. IMF Working paper, 2007.

⁵⁸ Anticorruption and Police Integrity, USAID, 2007, http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/AC_and_Police_Integrity.pdf

⁵⁹ VID Muitas pārvaldes gadījumā jāizvērtē grozījumu iestrāde Ministru kabineta noteikumos Nr.1651 „Noteikumi par valsts un pašvaldību institūciju amatpersonu un darbinieku darba samaksu, kvalifikācijas pakāpēm un to noteikšanas kārtību”.

piemēram, robežkontroles punktos. Nodrošināt un veikt preventīvas pārbaudes, ka šīs tehniskās iekārtas darbojas un ar tām netiek veiktas manipulācijas. Tehnisko kontroles iespēju priekšrocība ir operatīva informācijas iegūšana un informācijas pārbaudīšana par iespējamiem pārkāpumiem, tā arī nostiprina institūcijas darbiniekos apziņu, ka viņi tiek kontrolēti un ievērojami pieaug iespējamība atklāt viņu iespējamo prettiesisko darbību, kas tādējādi samazina vilinājumu riskēt un mazina korupcijas riskus. Ieteicams izmantot tehnisko iekārtu sniegtās priekšrocības procedūrās, kur iespējami augsti korupcijas riski, piemēram, reģistrējot robežu šķērsojošās automašīnas, reģistrējot un pārbaudot veiktos informācijas pieprasījumus datu bāzēs, nodrošinot dienesta transportlīdzekļu maršruta kontroli, izmantojot navigācijas sistēmu u.c.

12. Darba vides sakārtošana un uzlabošana (3). Atsevišķās tiesībsargājošo institūciju struktūrvienībās, kas īpaši attiecas uz reģioniem, nepieciešams nodrošināt pēc iespējas atbilstošus darba apstākļus. Piemēram, Valsts policijas 2007.gada audita ziņojuma ietvaros aptaujātie struktūrvienību vadītāji norāda uz nepieciešamību veikt ēku un aprīkojuma remontdarbus, lai uzlabotu darba vidi; šo problēmu akcentējuši arī paši darbinieki, norādot, ka viņiem pašiem ir jāuzkopj dienesta telpas⁶⁰. Intervējamie Valsts policijas darbinieki apstiprināja, ka darba vide atsevišķās struktūrvienībās ir būtiska problēma, kas neveicina darbinieku efektīvu darbību, tādēļ ieteicams pēc iespējas ātrāk veikt nepieciešamos remontdarbus un uzlabojumus darba vietās. Vēršam uzmanību, ka darba vides sakārtošana ir sevišķi aktuāla Valsts policijas struktūrvienībās, savukārt tas mazāk skar Valsts robežsardzi un VID Muitas pārvaldi. Darba vides uzlabošana ir nepieciešama, lai uzlabotu darbinieku apmierinātību ar darba apstākļiem, celtu institūcijas prestižu darbinieku un apmeklētāju acīs, kā arī motivētu darbiniekus strādāt efektīvāk.

4.3. Organizatoriskie un iekšējās kontroles pasākumi

13. Atbildības pieprasīšana no tiešā vadītāja (1). Nepieciešams nodrošināt lielāku reģionālo struktūrvienību iesaisti un ieinteresētību korupcijas novēršanas pasākumu īstenošanā. Jāparedz kārtība, ka koruptīvu pārkāpumu konstatēšanas gadījumā ir jāizvērtē ne vien aizdomās turamās personas iespējami prettiesiskā rīcība, bet jāvērtē arī tiešā vadītāja un atsevišķos gadījumos arī kolēģu atbildība. Nevar izslēgt situāciju, kad tiešais vadītājs apzināti piesedz vai noklusē iespējamus pārkāpumus, tādēļ darbinieka pārkāpumu atklāšanas gadījumā ir nepieciešams vērtēt tiešā vadītāja lomu korupcijas novēršanas jomā. Izvērtējot disciplināros pārkāpumus, izskatīšanā un lēmuma pieņemšanā nav ieteicams iesaistīt darbinieka tiešo vadītāju, jo lietas ietvaros ir nepieciešams analizēt arī vadītāja atbildību par darbinieka pieļauto pārkāpumu un nepilnīgo kontroli.

⁶⁰ Valsts policijas audita ziņojums Nr.5-2/4-2007

14. Novērst centralizāciju pretkorupcijas jomā (1). Nodrošināt, ka katrā reģionālā struktūrvienībā ir viens par korupcijas novēršanu atbildīgs darbinieks, neskaitot vadītāju, kurš sadarbojas pretkorupcijas jomā ar institūcijas kompetento iekšējās drošības struktūrvienību, koordinē pretkorupcijas plāna ieviešanu un pasākumu īstenošanu, konsultē struktūrvienības vadību par korupcijas novēršanas gaitu un riskiem. Institūciju centralizētajām korupcijas novēršanas struktūrvienībām bieži ir grūti uzraudzīt pretkorupcijas plāna izpildi un veikto darbu pretkorupcijas jomā reģionos, tādēļ nepieciešama saiknes nostiprināšana starp reģionālajām struktūrvienībām un par pretkorupcijas pasākumiem atbildīgo struktūrvienību, lai abpusēji notiktu objektīvas informācijas apmaiņa un nodrošinātu vienādas kārtības un principu ievērošanu visās institūcijas struktūrvienībās, jo sevišķi reģionos.

15. „Četru acu” principa nodrošināšana (1). Nodrošināt, ka sensitīvajos amatos strādājošie tiesībsargājošo institūciju darbinieki, kuru funkcijas ir saistītas ar kontroles vai uzraudzības veikšanu ārējā vidē, uzdevumus neveic vienatnē, bet šādu uzdevumu veikšanai tiek norīkoti vismaz divatā. Piemēram, Valsts policijas Galvenās Kārtības policijas pārvaldes Satiksmes uzraudzības biroja darbinieki nereti norīkojumā dodas vienatnē, kas ievērojami palielina korupcijas riskus.⁶¹ Lai novērstu šos riskus, nepieciešams definēt gadījumus, kad no korupcijas risku viedokļa nav pieļaujama vienas amatpersonas nosūtīšana norīkojumā un attiecīgi precizēt Valsts policijas noteikumus Nr.5 „Dienesta pienākumu izpildes organizācija un kontrole sabiedriskās kārtības nodrošināšanas un satiksmes uzraudzības jomā”. Līdzīga prakse jāizmanto arī citu tiesībsargājošo institūciju procedūrās, kad no korupcijas risku viedokļa sensitīvajos amatos strādājošie darbinieki veic kontroli ārējā vidē un ir pakļauti augstiem riskiem. Jāizvērtē iespēja ieviest kārtību, ka, konstatējot pārkāpumu un sastādot administratīvā pārkāpuma protokolu, to nepieciešams parakstīt abām amatpersonām, tādējādi dalot atbildību par pieņemto lēmumu.

16. Kontrole pār rīcību ar dienesta mantu vai finanšu līdzekļiem (1). Izstrādāt iekšējo normatīvo aktu par rīcību ar valsts finansēm un mantu, nosakot transportlīdzekļu, degvielas, tālruņu un citu resursu izmantošanas atskaitīšanās un kontroles mehānismu. Normatīvajā aktā iestrādāt kārtību, kā notiek uzskaitē un materiālo zaudējumu kompensēšana gadījumā, ja konstatēts, ka valsts manta vai finanšu resursi ir izšķērdēti vai izmantoti ar dienesta funkcijām nesaistītām vajadzībām. Vēršam uzmanību: jo lielākas iespējas darbiniekam brīvi izvēlēties, kā rīkoties ar mantu vai finanšu resursiem, jo lielāka ir nepieciešamība nodrošināt atbildības dalīšanu un pastiprināt uzraudzību.

17. Atbildības dalīšana publisko iepirkumu procedūrās (1). Nepieciešams izstrādāt iekšējo normatīvo aktu par publisko iepirkumu organizēšanu un nodalīt darbinieku atbildību publisko iepirkumu procedūras plānošanas, tehniskās specifikācijas izstrādes, pretendentu izvēles un līguma

⁶¹ 17.09.2010. intervija ar Satiksmes uzraudzības biroja pārstāvjiem

izpildes pieņemšanas posmos. Šāds atbildības dalīšanas mehānisms novērsīs riskus, ka tehniskā specifikācija jau sākotnēji var tikt izstrādāta par labu kādam konkrētam uzņēmumam, kā arī nodrošinās komersantu piedāvājumu godīgu izvērtēšanu un izdevīgākā piedāvājuma izvēli, jo publisko iepirkumu procedūrā tiks iesaistīts vairāk personu, kuras nodrošinās procesa uzraudzību. Ieteicams lielākajās publisko iepirkumu procedūrās piesaistīt darbinieku arodbiedrības, lai stiprinātu caurspīdīgumu lēmuma pieņemšanā.

18.Sankciju samērīguma analīze (1). Izvērtēt, vai sankcijas par administratīviem pārkāpumiem ir atbilstošas pašreizējai situācijai un vai par atsevišķiem pārkāpumiem tās nav iespējams samazināt. Augsti naudas sodi par pārkāpumiem, kas nerada smagas sekas, palielina korupcijas riskus, ņemot vērā gan tiesībsargājošo institūciju amatpersonu zemo atalgojumu, gan pārkāpēju ierobežoto maksātspēju un vēlmi izvairīties no soda ar zemākām izmaksām.

19.Drošs un uzticams ziņošanas mehānisms (1). Nepieciešams izstrādāt iekšējo normatīvo aktu par kārtību, kādā darbinieks vai klients ziņo par iespējamu interešu konfliktu vai koruptīvu pārkāpumu. Nodrošināt iespēju sniegt informāciju par darbinieku iespējamām prettiesiskām un koruptīvām darbībām arī anonīmi, izmantojot speciāli izveidotu anketu, kurai jābūt brīvi pieejamai institūcijās. Darbiniekiem jābūt pārliecinātiem, ka viņi var ziņot par kolēģu pārkāpumiem un vienlaicīgi viņu vārdi netiks atklāti, kā arī pret viņiem nevērsīsies vadītājs vai kolēģi. Klientiem jābūt pārliecinātiem, ka viņi var ziņot par darbinieku prettiesiskajām darbībām un pret viņiem netiks pieņemti nelabvēlīgi lēmumi, veiktas sankcijas vai apzināti radītas neērtības no institūcijas darbinieku puses, tādēļ jāparedz iespēja ziņot anonīmi. Gan darbiniekiem, gan klientiem jābūt pārliecinātiem, ka viņu informācija tiks ņemta vērā un izmantota un kompetentā struktūrvienība darīs visu iespējamo, lai novērstu pārkāpumus. Vēlams saņemtās sūdzības apkopot īpašā datu bāzē, lai izmantotu turpmāko pārbaužu plānošanā. Nepieciešams ievietot informāciju par ziņošanu institūciju iekšējā tīklā *Intranet*, kā arī nodrošināt publiski pieejamu informāciju par iespējām ziņot par tiesībsargājošo institūciju darbinieku prettiesisku rīcību, kam jābūt pieejamai gan elektroniski, gan drukātā veidā katrā institūcijas struktūrvienībā. Nodrošināt neliela izmēra drukātu brošūru sagatavošanu un izdali darbiniekiem par rīcību situācijā, ja darbinieks kļuvis par liecinieku koruptīvām darbībām vai viņam izteikts koruptīvs piedāvājums. Izglītot vadību un darbiniekus, kādi signāli liecina par koruptīvām darbībām un kāda ir atbildība par šāda noziedzīga nodarījuma izdarīšanu vai tā piesegšanu un valsts amatpersonai noteikto darbību nepildīšanu. Jāņem vērā, ka personām, kam tiek ziņots par aizdomām, ir jābūt godprātīgām un uzticamām, jo citādi ziņošanas mehānisms var nedarboties.

20.Informācijas aizsardzība un datu bāžu pieprasījumu analīze (2). Nepieciešams sistemātiski, pamatotu aizdomu gadījumā vai pēc izlases metodes veikt darbinieku informācijas pieprasījumu analīzi informācijas sistēmās,

identificējot gadījumus, kad darbinieka rīcība varētu būt nesaistīta ar dienesta pienākumu izpildi. Izstrādāt iekšējo normatīvo aktu, kurā noteikt kārtību, kādā darbinieks piekļūst un strādā ar informācijas sistēmā esošajiem datiem, paredzot arī uzraudzības un atskaitīšanās mehānismu. Nepieciešams nodrošināt, ka visās struktūrvienībās tiek ievērota vienota kārtība, kādā darbinieki strādā ar informācijas sistēmām, paredzot, ka katram darbiniekam ir savs individuālais piekļuves lietotāja vārds un parole. Informēt darbiniekus, ka tiek veikta pieprasījumu kontrole un darbiniekam nepieciešamības gadījumā ir jāspēj argumentēti pamatot jebkurš datu bāzē veiktais informācijas pieprasījums.

21. Koruptīvo incidentu reģistra izveide (3). Lai uzlabotu pretkorupcijas pasākumu plānošanu un īstenošanu, nepieciešams izveidot koruptīvo incidentu reģistru, apkopojot informāciju par visiem tiesībsargājošajā institūcijā iepriekš konstatētiem koruptīviem pārkāpumiem. Pamatojoties uz reģistrētajiem incidentiem, identificēt būtiskākos korupcijas riskus institūcijā, noteikt pārkāpumu cēloņus un faktoros, ko izmantot pretkorupcijas plāna sastādīšanā un aktualizēšanā. Koruptīvo incidentu reģistrs var tikt izmantots kā būtisks instruments pretkorupcijas pasākumu izstrādē, jo tas aptver informāciju par līdzšinējiem pārkāpumiem un norāda uz jomām, kurās jāuzlabo kontrole.

4.4. Komunikācija ar sabiedrību

22. Asa un noraidoša attieksme pret kukuļdevējiem (1). Darbiniekam ir jāapzinās, ka materiālu vērtību vai citu labumu nodošana vai piedāvāšana valsts amatpersonai ir prettiesiska darbība, pret kuru atbilstoši jāvēršas. Darbiniekam ir noraidoši un bargi jāizturas pret jebkādiem kukuļdošanas mēģinājumiem vai aizdomīgiem mājieniem, informējot indivīdu par likumā paredzēto kriminālatbildību par kukuļdošanu. Ja, neskatoties uz izteikto brīdinājumu, tiek izdarīts mēģinājums nodot kukuli tiesībsargājošās institūcijas darbiniekiem, nodrošināt kārtību, ka nekavējoties tiek informēta vadība un tiek veiktas attiecīgas darbības saskaņā ar iekšējo normatīvo aktu, kas paredz rīcību gadījumā, ja tiek piedāvāts kukulis. Barga vēršanās pret kukuļdevējiem ir nepieciešama, lai nostiprinātu sabiedrībā cieņu pret likumu un ilgtermiņā samazinātu gadījumu skaitu, kad darbiniekiem tiek piedāvāts kukulis. Sabiedrībā jābūt pārliecībai, ka, piedāvājot kukuli, no tiesībsargājošo institūciju darbinieks reaģēs asi un kukuļdevējs var tikt saukts pie kriminālatbildības. Nepieciešams būtiski palielināt pārbaužu skaitu, kas tiek vērsti pret kukuļdevējiem, lai novērstu kukuļu piedāvāšanu un palielinātu kukuļdevēju risku tikt pieķertiem un sauktiem pie kriminālatbildības.

23. Lietišķs un precīzs komunikācijas veids (1). Šobrīd tiesībsargājošo institūciju iekšējie normatīvie akti nereglamentē komunikācijas procesu starp amatpersonu un institūcijas klientu. Piemēram, 22.02.2010. Valsts policijas noteikumi Nr.5. „Dienesta pienākumu izpildes organizācija un kontrole sabiedriskās kārtības nodrošināšanas un satiksmes uzraudzības jomā” 78.punkts nosaka, ka, apturot transportlīdzekli, darbinieks pienāk pie vadītāja, sasveicinās,

lūdz nepieciešamos dokumentus un izskaidro transportlīdzekļa apturēšanas iemeslu. Valsts policijas Galvenās Kārtības policijas pārvaldes Satiksmes uzraudzības biroja pārstāvji 17.09.2010. intervijā atzina, ka nereti autovadītāji ir negatīvi noskaņoti, un apturēšanas iemesla vai pārkāpuma pārrunāšana var būtiski ieilgt. Ilgstoša personiska komunikācija var iedrošināt pārkāpēju piedāvāt kukuli un tādējādi veicināt korupcijas riskus, tādēļ nepieciešams ierobežot komunikāciju starp amatpersonu un klientu, paredzot lietišķu, formālu un lakonisku komunikācijas stilu, pēc savas iniciatīvas nepieminot naudas soda apmēru par izdarīto pārkāpumu. Niansēta un argumentēta diskusija par pārkāpuma būtību ir iespējama gadījumā, kad amatpersonas lēmums tiek pārsūdzēts augstākstāvošai amatpersonai vai tiek pieņemts lēmums par soda apmēru, tomēr šāda diskusija nav ieteicama pārkāpuma izdarīšanas vietā pirms pārkāpuma formālas konstatēšanas un administratīvā pārkāpuma protokola sastādīšanas, kas var dot pārkāpējam iemeslu nepamatoti uzskatīt, ka vēl ir iespējams izvairīties no soda. Tāpat nepieciešams apmācīt tiesībsargājošo institūciju darbiniekus par saskarsmes kultūru, lai nodrošinātu profesionālu un lietišķu komunikāciju ar klientiem, kas palielinātu darba prestižu un sabiedrības uzticību un cieņu pret tiesībsargājošo institūciju darbiniekiem.

4.5. Papildus izvērtējamie pasākumi

24. Inovatīvu metožu izmantošana amatpersonu godprātības pārbaudīšanā (2). Balstoties uz ASV policijas praksi⁶², kur kopš 1994.gada Ņujorkas policijas departamenta Iekšējās drošības birojs veic dažāda veida pārbaudes, lai gūtu pārliecību, ka amatpersonu darbība situācijās ar paaugstinātiem korupcijas riskiem būs godprātīga, ieteicams apsvērt iespēju izmantot inovatīvas metodes arī Latvijā, izvērtējot darbinieku godprātību. ASV un citu valstu prakse liecina, ka godprātības testēšana var notikt dažādos veidos, kur vienkāršākais variants ir darbinieku aptaujas un testi, lai prognozētu darbinieku rīcību noteiktās situācijās vai pārbaudītu zināšanas un attieksmi. Komplicētākas metodes, kas lielā mērā ir atkarīgas arī no nacionālās tiesību sistēmas, var ietvert tāda veida godprātības pārbaudes, kas saistītas ar dažādu testa situāciju organizēšanu darba izpildes laikā un vietā.

Iepriekš pieminētie paņēmieni tiek izmantoti kā preventīvs instruments, lai pārbaudītu amatpersonu godprātību pēc nejaušības principa vai institūcijas iekšienē citiem noteiktiem principiem. Jānodrošina, ka visi darbinieki ir informēti par šādu pārbaudes veidu un visiem institūciju darbiniekiem ir vienādas iespējas tikt pakļautiem godprātības pārbaudei, kas būtiski palielina darbinieku paškontroli un ir nozīmīgs korupcijas novēršanas instruments. ASV prakse liecina, ka aptuveni 20% darbinieku tomēr neiztur godprātības pārbaudi un rīkojas prettiesiski⁶³. Jāņem vērā, ka šāda veida pasākumu Latvijas tiesību sistēmā nevar būt par pamatu disciplināru sankciju piemērošanā, bet darba devējam dod iespēju atlasīt tos darbiniekus, kuru kontrolē ir jāiegulda lielāki resursi, t.sk. apmācībā un zināšanu papildināšanā.

⁶² UN Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators, 2004, PP.91-97.

⁶³ Turpat

Vienlaikus jāpievērš uzmanība tam, ka godprātības pārbažu veikšanai, radot dažādas testa situācijas, atšķirībā no speciālajiem izmeklēšanas eksperimentiem, kuru uzsākšanai ir nepieciešams stingrs pamatojums un prokurora akcepts saskaņā ar Operatīvās darbības likuma 15.panta trešo daļu, ir vairākas priekšrocības, piemēram, ir iespēja pakļaut pārbaudei amatpersonas pēc nejaušības principa, pārbaudīt jaunus darbiniekus un darbiniekus, par kuru darbībām ir radušās aizdomas, kuras gan ir nepietiekamas, lai varētu īstenot operatīvo eksperimentu. Tādējādi speciālo izmeklēšanas eksperimentu kā operatīvā darba metodi varēs izmantot gadījumos, ja ir saņemta pietiekami precīza informācija par darbinieka iespējami prettiesisku rīcību. Ņemot vērā, ka šāda pārbaude nav speciālais izmeklēšanas eksperiments, darbinieku nevarēs saukt pie kriminālatbildības, taču jāparedz iespēja, ka pēc tam ir iespējams izmantot dažādus audzinoša rakstura pasākumus. Tā kā ASV tiesību sistēma atšķiras no Latvijas, pirms šī priekšlikuma ieviešanas ir nepieciešams veikt padziļinātu juridisko analīzi, izvērtējot tiesisko bāzi darba tiesību un cilvēktiesību aizsardzības jomā, kā arī identificējot, kādus grozījumus ir nepieciešams iestrādāt Iekšlietu ministrijas sistēmas iestāžu un Ieslodzījumu vietu pārvaldes amatpersonu ar speciālajām dienesta pakāpēm disciplināratbildības likumā un citos normatīvajos aktos, lai nodrošinātu šādu godprātības pārbažu metožu izmantošanas likumību.