

23.02.2015. Nr.2/122

Ministru prezidentei
L.Straujumai
Brīvības bulvārī 36
Rīgā, LV - 1520

Atzinums par Likumprojektu Grozījumi
„Korupcijas novēršanas un apkarošanas
biroja likumā”

Nemot vērā, ka Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja amatpersonu un darbinieku arodbiedrība (turpmāk tekstā – Arodbiedrība) pārstāv savu biedru intereses, bet Arodbiedrībai nav tikusi nodrošināta iespēja sniegt viedokli par likumprojektu „Grozījumi „Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likumā”¹ (turpmāk – Likumprojekts), tad pēc savas iniciatīvas sniedzam atzinumu, ko lūdzam ņemt vērā Likumprojekta turpmākā virzībā.

Arodbiedrība piekrīt, ka ir nepieciešams aktualizēt Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja (turpmāk tekstā –KNAB) amatpersonu un darbinieku dienesta/darba attiecību regulējumu, saskaņojot to ar citiem publiskās pārvaldes darbību un darbinieku atbildību regulējošiem normatīvajiem aktiem, tomēr, ņemot vērā likumprojektā konstatētos trūkumus, uzskatām, ka nav atbalstāma tā virzība pašreiz publiski pieejamā redakcijā. Arodbiedrība izsaka šādus iebildumus:

1. KNAB priekšnieka atbildības regulējums ir vājināts.

Likumprojekta 6.¹ panta redakcija:

6.¹ pants. Biroja amatpersonu un darbinieku darbības un tās rezultātu novērtēšana

(1) Biroja amatpersonu un darbinieku darbības un tās rezultātu novērtēšanu katru gadu veic amatpersonas vai darbinieka tiešais vadītājs vai Biroja priekšnieka izveidota vērtēšanas komisija. Uz Biroja priekšnieku neattiecas darbības un tās rezultātu novērtēšana.

Arodbiedrība konstatē, ka ar Ministru prezidenta 2014.gada 17.janvāra rīkojumu Nr.12 izveidotās darba grupas (turpmāk – Darba grupa) izstrādātajā likumprojektā ir iekļautas tiesību normas, kas vājina KNAB priekšnieka kontroles mehānismus. Darba grupa nav izpildījusi tai doto uzdevumu: *reglamentēt biroja priekšnieka disciplināratbildību, (regulējumam jānodrošina gan biroja priekšnieka atbildība, gan garantija pret risku, ka disciplinārā atbildība varētu tikt izmantota ļaunprātīgi ietekmētu biroja darbību).*

KNAB priekšnieka atbrīvošanas no amata regulējums ir izveidots daudz vājāks, nekā citiem KNAB nodarbinātajiem. Likumprojekta 25.panta pirmajā daļā paredzēts, ka uz KNAB priekšnieku neattiecas disciplināratbildība; likuma 6.¹panta pirmās daļas jaunā redakcija paredz, ka uz KNAB priekšnieku neattiecas viņa darbības un tās rezultātu novērtēšana. Priekšnieku nevarēs atbrīvot no amata sakarā ar pārbaudes neizturēšanu, par neatbilstību ieņemamam amatam, par to, ka darba izpildes vērtējuma rezultāta kritēriji ir neapmierinoši.

Šāda situācija *de facto* nozīmē, ka Likumprojekts ir pretrunā ar Valsts un pašvaldību amatpersonu un darbības atbildības likuma mērķi: panākt, ka valsts un pašvaldību institūcijās amatpersonu (darbinieku) atbildības noteikšanā tiek ievēroti līdzvērtīgi

¹ Pieejams: <http://www.mk.gov.lv/lv/aktualitates/ekspertu-grupu-priekslikumi-knab-darbibas-un-parraudzibas-modelim>

nosacījumi, jo, ja likumprojektā ir skaidri noteikts, ka KNAB ir tiešās pārvaldes iestāde un uz KNAB priekšnieku tiek attiecinātas likuma normas par amatalgas (mēnešalgas) lieluma noteikšanu (Valsts un pašvaldību institūciju amatu katalogs un mēnešalgu grupas), tai skaitā prēmijām, piemaksām un naudas balvām, kā arī sociālajām garantijām, tad ir jāattiecinā arī normas par novērtēšanu. Ja, ievērojot nepieciešamību nodrošināt lielāku KNAB priekšnieka autonomiju, netiek paredzēta viņa novērtēšana, tad Likumprojektā ir skaidri jāparedz KNAB priekšnieka fiksēta mēnešalga analogiski citām autonomām amatpersonām, piemērojot noteiktu skaidri definētu koeficientu, izslēdzot citus minētos motivācijas mehānismus, kā arī jāierobežo KNAB priekšnieka darbības patvaļa, izveidojot mehānismu un procedūru, kādā tiek konstatēts, ka, piemēram, viņa profesionālās iemaņas ir nepietiekamas vai viņa rīcības rezultātā tiek nodarīts kaitējums valsts budžetam vai ar likumu aizsargātam privatpersonu interesēm. Arodbiedrība uzskata, ka ir jāparedz procedūra, lai arī KNAB priekšnieku varētu atbrīvot no amata sakarā ar viņa neatbilstību ieņemamam amatam, vai par to, ka darba izpildes vērtējuma rezultāta kritēriji ir neapmierinoši.

Faktiski vienīgais KNAB priekšnieka atbrīvošanas no amata pamats ir piedāvātā jaunā norma, kas paredz, ka KNAB priekšnieku ar Saeimas lēmumu atbrīvot no amata, ja konstatē, ka, *pildot dienesta pienākumus, viņš ir pieļāvis tīšu likuma pārkāpumu vai nolaidību kā rezultātā iestājušās būtiskas sekas*. Augstākā tiesa krimināllietu izmeklēšanas ietvaros ir jau lēmusi, ka „būtiskas sekas” ir pārāk plaši interpretējams, nekonkrēts jēdziens, ko sankciju piemērotājiem ir grūti pārliecinoši pierādīt. Tieslietu ministrija jau ir rosinājusi Saeimai to aizstāt ar terminu „ievērojami zaudējumi”. Arodbiedrība uzskata, ka KNAB vadītāja izdarīts atkārtots tīšs likumpārkāpums jebkurā gadījumā jau ir pietiekošs pamats viņa atcelšanai no amata.

2. Ignorētas starptautisko organizāciju rekomendācijas.

Likumprojekta izstrādē nav ņemtas vērā pēc Latvijas Republikas Saeimas spīkera vietnieka 2014.gada 7.augustā nosūtītā pieprasījuma starptautisku ekspertu veiktā novērtējuma² ietvaros sniegtās rekomendācijas. EDSO Demokrātisku institūciju un cilvēktiesību dienests (*OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights*) ir norādījis, ka, lai arī KNAB darbību nebūtu tieši jāuzrauga nevienai ārējai institūcijai, tomēr vienlaikus būtu jāizveido viena vai vairākas neatkarīgas padomdevējas komitejas, kurām būtu jāuzrauga biroja darbs un būtu jānodrošina biroja atskaites izvērtēšana.

Šāds nolūks bija arī Eiropas Padomes GRECO sniegtajām rekomendācijām novērtēšanas III un IV kārtas ietvaros, norādot uz nepieciešamo KNAB neatkarību no politiskās ietekmes, kas sabalansēta ar atbildību.

3. Stiprināta KNAB priekšnieka patvaļa iekšējo normatīvo aktu izdošanā, ignorējot citu normatīvo aktu prasības.

Izteikt 4.panta trešo daļu šādā redakcijā:

(3) Biroja priekšnieks veic Valsts pārvaldes iekārtas likuma 17. panta pirmajā un otrajā daļā noteiktās tiešās pārvaldes iestādes vadītāja funkcijas, kā arī:

1) bez īpaša pilnvarojuma pārstāv Biroju;

2) izdot Biroja iekšējos normatīvos aktus bez īpaša saskaņojuma ar Ministru prezidentu;

3) nosaka lietu izskatīšanas un lēmumu pieņemšanas piekritību Birojā;

4) ne retāk kā reizi gadā sniedz Ministru kabinetā un Saeimā ziņojumu par Biroja darbības rezultātiem tā funkciju izpildē, Biroja personālpolitikas attīstību un budžeta līdzekļu izlietojumu. Uz ziņojuma izskatīšanu Ministru kabinetā un Saeimā uzaicina arī ģenerālprokuroru.”;

² Pieejams: www.legislationline.org/documents/id/19392

Likumprojektā paredzēts grozīt likuma 4.pantu, kas dod iespēju KNAB priekšniekam atšķirībā no citiem tiesās pārvaldes iestāžu vadītājiem pieņemt iekšējos normatīvos aktus bez jebkāda saskaņojuma, tādējādi tiek paplašinātas KNAB priekšnieka pilnvaras. Turklāt Valsts pārvaldes iekārtas likumā noteiktā procedūra normatīvo aktu saskaņošanā nodrošina vienvērtīgu valsts pārvaldes darbību, kas savukārt ar minēto Likumprojekta redakciju netiek ievērots.

Turklāt regulējums neatbilst Operatīvās darbības likuma 3.panta otrās daļas noteikumiem par prasību saskaņot iekšējos normatīvos aktus ar ģenerālprokuroru.

4. Regulējums pārejas periodā.

Arodbiedrībai nav izprotams, kādēļ ir nepieciešams periodā līdz Valsts dienesta likuma spēkā stāšanās dienai noteikt pavisam citādu KNAB darbības regulējumu, kāds ir līdz šim un kāds būs līdz ar Valsts dienesta likuma spēkā stāšanās dienu. Piemēram, Likumprojekta 5.pants tiek paredzēts jaunā redakcijā, kas zaudēs spēku Valsts dienesta likuma spēkā stāšanās dienā. Likumprojekta 5.panta otrajā daļā ir ietverts KNAB nodarbinātajiem piemērojamais tiesiskais regulējums. Norādītais tiesiskais regulējums savā būtībā ir atbilstošs Iekšlietu ministrijas sistēmas iestāžu un Ieslodzījuma vietu pārvaldes amatpersonu ar speciālajām dienesta pakāpēm dienesta gaitas likuma 3.panta otrajai daļai, respektīvi, likumam, kas regulē apbruņotu un militarizētu valsts iestāžu darbību. Ja grozījumu mērķis ir iekļaut KNAB vienotā tiesiskā regulējumā ar pārējām tiesās pārvaldes iestādēm, tad nav attaisnojami pārejas periodā KNAB piemērot militarizētu iestāžu tiesisko regulējumu, kas var novest pie būtiskām sekām, tajā skaitā radot neizpratni tiesību normu piemērošanā, kā arī KNAB nodarbināto tiesību un interešu nepamatotā aizskārumā.

Pēdējo gadu laikā judikatūrā ir nostiprinājies stabils viedoklis par strīdu risināšanu starp KNAB un KNAB nodarbinātajiem vispārējās jurisdikcijas tiesā, piemērojot skaidri definētus tiesību principus, līdz ar ko, Arodbiedrības ieskatā, šāds regulējums ir jāsauglabā līdz Valsts dienesta likuma spēkā stāšanās dienai.

Turklāt no juridiskās tehnikas viedokļa ir nepieļaujami KNAB likumā atsaukties uz Valsts dienesta likumu, kamēr tas vēl nav pieņemts Saeimā, kā arī steidzamības kārtā virzītajos grozījumos saturiski iekļaut regulējumu no likumprojekta "Valsts dienesta likums", ja nav zināma tā galējā redakcija.

5. Koleģiālo pašpārvaldes orgānu pilnīga likvidācija.

Darba grupai tika dots uzdevums pastiprināt pašpārvaldes institūcijas – biroja padomes – lomu³. Šis uzdevums ne tikai nav izpildīts, bet tieši otrādi – pašpārvaldes institūcijas regulējums no likuma normām tiek izslēgts vispār.

Arodbiedrība uzskata, ka pašpārvaldes institūcijas – KNAB padomes, darbība ir nozīmīgs priekšnieka patvaļas ierobežošanas instruments, kas ir būtiski tādās autonomās institūcijās kā KNAB. Analogiski Prokuratūras likumā noteiktajai ģenerālprokurora padomei, arī KNAB likumā ir jāsauglabā šīs pašpārvaldes institūcijas darbības regulējums, jāparedz KNAB padomes sastāvs, padomes pilnvaru apjoms un darbības noteikumi.

Papildus Arodbiedrība uzskata, ka likumā ir jānosaka vēl viena KNAB pašpārvaldes orgāna – **KNAB Ētikas komisijas**, sasaukšanas un darbības jautājumi (analogiski likumam „Par tiesu varu”).

Turklāt, Arodbiedrības ieskatā, demokrātisku mehānismu ieviešana KNAB, iespējams, nākotnē varētu izšķirt strīdus starp KNAB priekšnieku un KNAB nodarbinātajiem, tādējādi mazinot tiesvedību skaitu, līdz ar ko gan KNAB padomes, gan Ētikas komisijas lēmumiem nevar būt vienīgi rekomendējošs raksturs, kuru KNAB priekšnieks bez īpaša pamatojuma var neņemt vērā.

³ http://www.mk.gov.lv/sites/default/files/editor/mkanot_130914_knablik_groz.pdf

6. Patvaļas palielināšanās KNAB darbinieku novērtēšanas procesā.

Arodbiedrība uzskata, ka sākotnējā KNAB likuma autori bija tālredzīgi paredzējuši šobrīd KNAB darbā esošās problēmas, veicot neobjektīvu KNAB darbinieku darbības novērtējumu, nosakot, ka darbiniekus novērtē koleģiāls orgāns – komisija. Ņemot vērā KNAB darbības sensitīvo raksturu, to, ka, piemēram, katra izmeklētā lieta var izraisīt diskusijas un pārmetumus, ja vadītājs ir neobjektīvs, uzskatām, ka ir saglabājams darbinieku koleģiālas novērtēšanas mehānisms attiecībā uz visiem KNAB darbiniekiem un amatpersonām, ne tikai paredzot tādu attiecībā uz priekšnieka vietniekiem. It īpaši tas ir būtiski, ieviešot tādu regulējumu, kas nosaka, ka personu var atbrīvot no amata uz darbības negatīva novērtējuma pamata.

7. KNAB priekšnieku vietnieku vērtēšanā iesaistītas amatpersonas nav kompetentas attiecīgā vietnieka darbības jautājumos.

6.¹ pants. Biroja amatpersonu un darbinieku darbības un tās rezultātu novērtēšana

(2) Biroja priekšnieka vietnieku darbības un tās rezultātu novērtēšanai Biroja priekšnieks izveido un vada komisiju, kuras sastāvā iekļauj pārstāvjus no Valsts kancelejas, Augstākās tiesas, Ģenerālprokuratūras, Satversmes aizsardzības biroja un Drošības policijas.

Arodbiedrība norāda, ka nav saprotams, pēc kādiem principiem Likumprojekta 6.¹ pantā ir izraudzītas personas, kam paredzēts uzdot veikt KNAB priekšnieka vietnieku novērtējumu. Ja lielākā daļa no minētā personu loka ir kaut cik piemērota priekšnieka vietnieka korupcijas apkarošanas jautājumos darbības izvērtēšanai, tad priekšnieka vietnieka novērtēšanas jautājumos darbību, izņemot Valsts kanceleju, pārējo resoru darbinieki vispār nevar izvērtēt sadarbības fakta trūkuma dēļ.

Turklāt nav izsvērts, vai sešu augstu valsts amatpersonu iesaistīšana Biroja priekšnieka vietnieku novērtēšanā atbilst administratīvā sloga mazināšanas koncepcijai un lietderības apsvērumiem. Arodbiedrības ieskatā, ir iespējams cits komisijas veidošanas mehānisms, kas nodrošina vispusīgas un objektīvas komisijas izveidošanu, piemēram, komisijā iekļaujot nodarbināto pilnvarotu pārstāvi, Ministru prezidenta norīkotas amatpersonas.

8. KNAB pilnvaru apjoms nav saskaņots ar ANO Pretkorupcijas konvenciju un Ģenerālprokuratūras noteikto kompetences sadalījumu.

Arodbiedrība norāda, ka KNAB ir izstrādājis informatīvo ziņojumu saistībā ar nepieciešamību novērst neatbilstības starp ANO Pretkorupcijas konvencijas prasībām un Latvijas normatīvajiem aktiem. Viena no problēmām, ar ko regulāri saskaras KNAB korupcijas apkarošanas jomas darbinieki, ir piekritības noteikšana ar publisko personu mantas izšķērdēšanu vai piesavināšanos saistīto kriminālprocesu izmeklēšanā. Tā kā jau šobrīd pastāv regulējums, ka KNAB izmeklē noziedzīgus nodarījumus valsts un pašvaldību dienestā, tad ir nepieciešams papildināt Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likuma 1.panta pirmo daļu ar KNAB kompetenci šādu noziedzīgu nodarījumu izmeklēšanā. Saskaņā Ģenerālprokuratūras lēmumu KNAB šobrīd izmeklē noziedzīgus nodarījumus, kas paredzēti Krimināllikuma 326.² un 326.³ pantā, bet iestādes kompetence nav atspoguļota Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likuma 1.panta regulējumā. To ir nepieciešams papildināt.

9. Likumprojektā nav ņemtas vērā EDSO Demokrātisku institūciju un cilvēktiesību dienesta rekomendācijas.

EDSO ir norādījis, ka:

- a) ieteicams ierobežot KNAB priekšnieka apstiprināšanu amatā uz vienu termiņu, skaidri norādot, pie kādiem apstākļiem viņu var apstiprināt atkārtoti.

Turpretī šobrīd Likumprojektā šis jautājums reglamentēts bez nepieciešamās piesardzības, turklāt ir paredzēta KNAB priekšnieka mandāta darbības pagarināšana uz otru termiņu (Likumprojekta 4.panta deviņā daļa);

- b) nepieciešams precizēt KNAB kompetences apjomu, skaidri norādot sliekšni, sākot ar kāda rakstura un apmēra likumpārkāpumiem un noziedzīgiem nodarījumiem KNAB ir jānodarbojas, lai resursi netiktu tēreti maznozīmīgu jautājumu skatīšanai;
- c) jāpaplašina KNAB funkcijas attiecībā uz korupcijas atklāšanu privātajā sektorā;
- d) jāskaidro korupcijas definīcija ar starptautisko tiesību aktu prasībām, attiecinot to ne tikai uz valsts amatpersonu, bet arī valsts un pašvaldību iestāžu darbinieku un privatpersonu darbībām.

10. Nepamatoti sašaurināta KNAB kompetence korupcijas novēršanā.

Likumprojekta 7.pantā paredzētie grozījumi, sašaurinot KNAB pilnvaras korupcijas novēršanā tikai uz publisko sektoru un vairs neattiecinot tās uz privāto sektoru, neatbilst ANO Pretkorupcijas konvencijas 6.panta prasībām. Nepieciešams labot radušos kļūdu.

11. Neatbilstības presonālatlasē.

5.¹ pants. Biroja amatpersonu un darbinieku dienesta attiecībām piemērojamais regulējums

(3) Birojā nodarbināto pretendentu atlasē papildus Valsts dienesta likumā noteiktajām metodēm Birojs ir tiesīgs piemērot arī citas pretendentu atlasēšanas metodes, kuras nosaka Biroja priekšnieks. Uz Biroja amatpersonām un darbiniekiem neattiecas Valsts dienesta likumā paredzētais regulējums par pārcelšanu valsts interesēs citā amatā citā iestādē.

Nemot vērā gan KNAB priekšnieka J.Streļčenoka, gan bijušā priekšnieka N.Vilniša rīcību personāla atlasē vidējā un augstākā līmeņa vadītāju amatā, kad nevienu reizi nav tikusi nodrošināta atklāta personu atlasēšanas procedūra, brīva konkurence un tādu kandidātu atlase uz vakantajiem amatiem, kas liecinātu par izvēles atbilstību Satversmes 101.panta prasībām, tādēļ Arodbiedrība ierosina izslēgt likumprojektā paredzēto 5.¹ panta trešās daļas pirmo teikumu un noteikt, ka KNAB tiek piemērotas Valsts dienesta likumā paredzētās pretendentu atlasēšanas metodes. Vienīgais izņēmums var būt personāla atlase tādos amatos, kur personu identitāte ir aizsargājama saskaņā ar operatīvās darbības veikšanu.

12. KNAB nodarbināto garantiju stiprināšana.

Neapšaubāmi KNAB vadošās amatpersonas, realizējot ekskluzīvās funkcijas, ir apveltītas ar lielu rīcības brīvību, tomēr rīcības brīvībai ir jābūt samērojama ar normatīvo regulējumu, ierobežojot iespējamo patvaļu un visatļautību. Arodbiedrības ieskatā, Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likums ir jāpapildina ar normu, kas piešķir KNAB nodarbinātajiem, ja tiek saņemts vadītāja rīkojums vai norādījums, kas ir pretrunā ar normatīvo aktu, rīkoties atbilstoši normatīvā akta prasībām. Šāda regulējuma ieviešana aizsargātu KNAB nodarbinātos pret vadības iespējamo patvaļu, kā arī mazinātu tiesvedību skaitu, jo arī vadītāji šādos apstākļos būs spiesti vairāk izvērtēt savas rīcības tiesisko pamatotību, tādā veidā īstenojot valsts pārvaldes principu piemērošanu. Līdzīgs regulējums jau pastāv vairākās valsts iestādēs un valsts iestāžu kompetenču sfērās, piemēram, atbilstoši likuma Par policiju 23.panta pirmajai daļai, Operatīvās darbības likuma 28.panta trešajai daļai, līdz ar ko šādas normas attiecināšana uz visām KNAB darbības jomām ir tikai likumsakarīga un atbilstoša tiesību būtībai.

13. Antikonstitucionāli KNAB amatpersonu darbības ierobežojumi.

Vēršam uzmanību, ka Likumprojekta anotācijas IV nodaļas 1.punktā ir paredzēti antikonstitucionāli KNAB amatpersonu darbības ierobežojumi, liedzot darboties arodbiedrības amatos, nesāņemot KNAB priekšnieka atļauju. Lūdzam izslēgt attiecīgo anotācijas punktu.

Vienlaikus norādām, ka antikonstitucionāls ir Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likuma 13.panta otrās daļas 2.punktā noteiktais aizliegums KNAB amatpersonai organizēt streikus, demonstrācijas, piketus un piedalīties tajos.

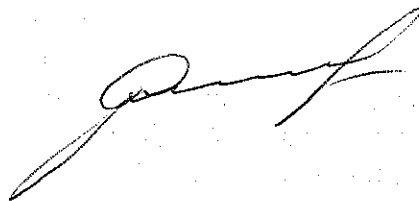
Arodbiedrība aicina izslēgt vai traktēt ievērojami sašaurināti šo ļoti vispārīgo aizliegumu. Likumdevējs jau sen ir mainījis viedokli attiecībā uz personu loku, kurām tiek ierobežotas šādas konstitucionālās tiesības, piemēram, likuma Par policiju 23.pantā vienīgais aizliegums ir saglabāts policijas darbinieku arodbiedrībām pieteikt streikus.

Vienlaikus vēršam uzmanību, ka Likumprojekta 5.¹panta otrās daļas otrajā punktā esošā teikuma formulējums nav saprotams ne gramatiski, ne arī loģiski. Papildus aicinām pamatot, kādēļ KNAB amatpersonas būs vienīgie valsts dienesta darbinieki, kam nav jāsniedz solījums vai zvērests.

Likumprojekta pārejas noteikumos ir norādīts, ka 6.pants zaudē spēku Valsts dienesta likuma spēka stāšanās dienā un 6.pants stājas spēkā vienlaikus ar Valsts dienesta likumu. Ir nepieciešams precizēt, jo viena un tā pati tiesību norma nevar vienlaikus zaudēt spēku un stāties spēkā.

Nemot vērā, ka Likumprojekts būtiski skar arī KNAB nodarbināto tiesības un intereses, lūdzam turpmākajā Likumprojekta saskaņošanas procesā iesaistīt arī Arodbiedrību.

Ar cieņu,
Arodbiedrības valdes vārdā
priekšsēdētāja



K. Griga