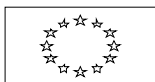


VALSTS ZIŅOJUMS – LATVIJA

ALTERNATĪVA KLUSĒŠANAI

Trauksmes cēlēju aizsardzība 10 Eiropas valstīs



Noziedzības novēršana un cīņa pret noziedzību, 2007

Ar Eiropas Komisijas Tiesiskuma, brīvības un drošības ģenerāldirektorāta

Noziedzības novēršanas un cīņas pret noziedzību programmas finansiālu atbalstu

Projekts notiek ar Eiropas Savienības Noziedzības novēršanas un cīņas pret noziedzību programmas atbalstu.

Saturs

KOPSAVILKUMS	3
IEVADS	7
TIESISKAIS REGULĒJUMS LATVIJAS TIESĪBU AKTOS	8
TRAUKSMES CELŠANAS PROCESS: POLITIKA UN PRAKSE	12
TRAUKSMES CELŠANAS GADĪJUMU PIEMĒRI	15
SOCIĀLAIS UN KULTURĀLAIS KONTEKSTS	19
TRAUKSMES CELŠANA PRIVĀTAJĀ SEKTORĀ	21
SECINĀJUMI UN IETEIKUMI	23
IZMANTOTĀ LITERATŪRA UN INFORMĀCIJAS AVOTI	24
PIELIKUMS Nr. 1 - Metodoloģija	25
PIELIKUMS Nr. 2 - Trauksmes celšanas regulējums ētikas kodeksos	27
PIELIKUMS Nr. 3 - Kontaktinformācija	30
PIELIKUMS Nr. 4 - Aptaujas jautājumi	33

Kopsavilkums

Politiskais un kultūras konteksts

Pašreizējā situācija Latvijā attiecībā uz trauksmes celšanu un trauksmes cēlēju aizsardzību ir cieši saistīta ar smago ekonomisko, politisko un sociālo krīzi, kas Latvijā aizsākās 2008.gada otrajā pusē.

Padomju Savienības pastāvēšanas laikam raksturīgās „priekšnieks nosaka visu” pārvaldes sistēmas sekas joprojām ir labi jūtamas, un tas ir būtisks šķērslis, lai panāktu, ka trauksmes celšana tiek pieņemta kā ētiski pieņemama prakse. Informācijas sniedzēji nereti tiek uzskatīti par ‘stukačiem’, un pret viņiem bieži vien izturas kā pret sabiedrības nodevējiem.

Daudzām organizācijām un valsts pārvaldes iestādēm joprojām ir raksturīgs salīdzinoši autokrātisks un necaurspīdīgs vadības stils. Darbinieki nevēlas apstrīdēt savu vadītāju darbības likumību un graut to autoritāri, tāpēc nereti viņi ir gatavi klusēt par savu vadītāju nesaimnieciskajām un reizēm pat nelikumīgajām darbībām, neskatoties uz to, kādas sekas šādas darbības var radīt pašai organizācijai un plašākai sabiedrībai.

Tādēļ var secināt, ka efektīvas metodes cīņā pret nelikumībām valsts un privātās organizācijās Latvijā vēl nav pietiekami attīstītas, un trauksmes celšana ir viens no šādiem līdzekļiem.

Tiesiskā bāze

Latvijā nav visaptveroša likuma, kas atsevišķi definētu trauksmes celšanas jēdzienu un regulētu trauksmes cēlēju aizsardzību. Tomēr ir spēkā atsevišķi sektoriālie likumi, kuros ir atrunāta trauksmes cēlēju aizsardzība, piemēram, Civillikums, Kriminālprocesa likums, Darba likums, Civildienesta likums, likums „Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā” un Informācijas atklātības likums.

Atsevišķu normatīvo aktu nosacījumi nosaka pienākumu ziņot par konstatētiem pārkāpumiem, kā arī paredz sankcijas un sodus gadījumos, ja šie nosacījumi netiek ievēroti. Krimināllikums nosaka visām personām pienākumu ziņot par smagiem un sevišķi smagiem noziegumiem (t.sk., kukuļošana, naudas atmazgāšana lielos apmēros utt.). Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodekss paredz administratīvu atbildību par neziņošanu vides aizsardzības vai pašvaldību institūcijām par bīstamu vai citu kaitīgu vielu vai piesārņojošo vielu emisiju vidē.

Vienīgais tiesību akts, kurā ir iekļauts atsevišķs pants attiecībā uz trauksmes cēlēju tiesisko aizsardzību, ir Darba likums, un tas paredz aizliegumu radīt nelabvēlīgas sekas ziņotājam un nosaka, ka darba devējs ir primāri atbildīgs par saistošo normatīvo aktu prasību ievērošanu. Tomēr

jāatzīmē, ka ne Valsts darba inspekcija, ne arī neviena cita aptaujātā institūcija nevarēja minēt piemēru, kad šī norma būtu piemērota praksē.

2009.gada septembrī Ministru kabinets apstiprināja KNAB izstrādāto koncepciju "Par normatīvo regulējumu interešu konflikta novēršanai valsts amatpersonu darbībā", kuras ieviešanas rezultātā būtu stiprināta trauksmes cēlēju aizsardzība valsts pārvaldē. Grozījumos likumā „Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā” jāparedz:

- 1) Veids kā amatpersonām sniegt informāciju par tai zināmiem koruptīviem nodarījumiem tiks atrunāts ietverot attiecīgas prasības institūciju ētikas un uzvedības kodeksos, bet neuzliktu par pienākumu grozīt ētikas vai uzvedības kodeksus pēc vienota standarta;
- 2) Institūcijai vai tās pilnvarotai personai, vai koleģiālai institūcijai aizliegts izpaust informāciju par to, kura valsts amatpersona informējusi par interešu konflikta vai citiem koruptīviem nodarījumiem (izņemot kontrolējošās iestādes, tiesu un prokuratūru), un bez objektīva iemesla radīt valsts amatpersonai tiešas vai netiešas nelabvēlīgas sekas (piemēram, pazemināšana amatā, atbrīvošana no amata, amatalgas samazināšana, prēmiju nepiešķiršana u.c.). Papildus nosakāma administratīvā atbildība institūcijas vadītājam vai viņa pilnvarotai personai par nelabvēlīgu seku radīšanu darbiniekam, kas likumā noteiktā kārtībā informējis par viņam zināmu koruptīvu nodarījumu, kā arī iestāžu vadītājiem par informācijas izpaušanu saistībā ar personu, kas ir ziņojusi par iespējamu interešu konfliktu vai koruptīvu darījumu;
- 3) Noteikt, ka valsts amatpersona par tai zināmiem interešu konfliktiem vai citiem koruptīviem nodarījumiem, kuros iesaistītas citas attiecīgās institūcijas valsts amatpersonas, sniedz informāciju kontrolējošajām institūcijām, kuras pēc informācijas pārbaudes pieņem lēmumu par tālāko virzību;
- 4) Apmācības pasākumi – izglītojoši un apmācības pasākumi valsts amatpersonām un valsts pārvaldes iestāžu vadītājiem par to pienākumiem un tiesībām attiecībā uz korupcijas novēršanu un apkarošanu, kā arī par pienākumu ziņot par dažādiem pārkāpumiem un trauksmes cēlēju aizsardzības mehānismiem.

Pašreizējais politiskais ietvars un pastāvošā prakse

Ne valsts pārvaldes, ne privātajā sektorā šobrīd nepastāv skaidri, caurskatāmi un efektīvi trauksmes celšanas kanāli un droši trauksmes cēlēju aizsardzības mehānismi.

Atsevišķi nosacījumi attiecībā uz trauksmes celšanas jēdzienu un aizsardzības pasākumiem ir iekļauti piecu ministriju Ētikas kodeksos (Aizsardzības ministrija, Tieslietu ministrija, Iekšlietu ministrija, Finanšu ministrija un Veselības ministrija), tomēr tos var raksturot kā salīdzinoši vājus. Nevienā no gadījumiem nav noteikti speciāli mehānismi trauksmes celšanai un trauksmes cēlēju aizsardzībai, kā arī nav noteikti skaidri mehānismi informācijas izpaušanai iestādes ietvaros un

ārpus tās. Esošie nosacījumi ir mērķēti galvenokārt uz interešu konfliktu novēršanu. Attiecībā uz ārējo informācijas izpaušanu trešajām pusēm pastāv pretrunas starp darbinieku pienākumu ziņot par nelikumīgām darbībām un pienākumu ievērot konfidencialitāti.

Savukārt attiecībā uz privāto sektoru jāatzīmē, ka starptautisku kompāniju filiālēm parasti ir izveidoti visskaidrākie trauksmes celšanas mehānismi un ir jūtama vēlme nodrošināt trauksmes cēlēju aizsardzību. Tomēr saskaņā ar „Ernst& Young” Latvijas pārstāvniecības sniegto informāciju, uzņēmuma piedāvātie organizāciju attīstības instrumenti attiecībā uz trauksmes celšanas mehānismu ieviešanu, kas tiek izmantoti daudzās pasaules valstīs, nekad nav izmantoti uzņēmumos Latvijā. Tas liecina, ka efektīvu trauksmes cēlēju aizsardzības mehānismu ieviešana līdz šim nav bijusi uzņēmumu vadības darba kārtībā.

Latvijā sekojošas valsts institūcijas pieņem sūdzības par noziedzīgiem darījumiem darba vietās, t.sk., trauksmes cēlēju sniegto informāciju, - Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs, Tiesībsargs un Valsts darba inspekcija. Šo iestāžu vispārējie statistikas dati sniedz vismaz zināmu priekšstatu par saņemtās informācijas un sūdzību veidu un apjomu, ieskaitot trauksmes celšanas gadījumus. Tomēr neviena iestāde neveic atsevišķu uzskaiti par trauksmes celšanas gadījumiem.

Pozitīvi vērtējams fakts, ka visām trim iepriekšminētajām iestādēm ir pienākums atbildēt uz iesniegtajiem ziņojumiem par ziņojuma virzību, kā arī tas, ka ir iespēja sniegt anonīmus ziņojumus.

Secinājumi

Vispārējais secinājums, balstoties uz pētījuma rezultātiem, ir tāds, ka trauksmes celšana vēl ir salīdzinoši jauns un vāji attīstīts fenomens Latvijas sabiedrībā gan no pastāvošās tiesiskās bāzes, gan pašreizējās trauksmes celšanas prakses perspektīvas, t.i., vērojams tās trūkums valsts un privātajā sektorā.

Attiecībā uz nacionālo tiesisko bāzi, ir acīmredzams, ka, kaut arī lēni, bet pamazām tiek uzlaboti trauksmes cēlēju aizsardzības mehānismi, it sevišķi sabiedriskajā sektorā un valsts institūcijās. Tomēr jāpiezīmē, ka šie uzlabojumi visbiežāk tiek ieviesti, reaģējot uz starptautisku institūciju prasībām (piemēram, ES, GRECO, u.c.), nevis kā valsts iekšējās politiskās gribas izpausme vai, balstoties uz sabiedrības pieprasījumu.

Ieteikumi

Lai veicinātu trauksmes celšanas sistēmas veidošanos, ir būtiski turpināt pilnveidot pastāvošos tiesiskos mehānismus. Valsts pārvaldē svarīgākais ir ieviest dzīvē Ministru Kabineta koncepciju “Par normatīvo regulējumu interešu konflikta novēršanai valsts amatpersonu darbībā”, kur izšķirošs ir punkts par ētikas kodeksu nepieciešamību katrā valsts pārvaldes iestādē.

Lai par trauksmes celšanu varētu sākt runāt kā par regulāru parādību, katrā iestādē jārada skaidra un visiem saprotama procedūra, kas nodrošinātu trauksmes cēlāja aizsardzību un sniegtu rezultātus

attiecībā uz pārkāpumu.

Kopumā nepieciešami īpaši spēcīgi soļi, lai veicinātu trauksmes celšanu, jo jāpanāk pārmaiņas pastāvošajā 'kultūras' izpratnē, kas ļautu sabiedrībai akceptēt un pieņemt trauksmes celšanu kā pievienotu vērtību valsts pārvaldes un privātā sektora organizāciju kvalitātes uzlabošanai.

Atsevišķs likums par trauksmes cēlēju aizsardzību būtu ideālais risinājums vidējā laika posmā.

Vēlams paplašināt arī Valsts darba inspekcijas, Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja un/vai Tiesībsarga funkcijas, lai tās varētu efektīvi strādāt ar trauksmes celšanas gadījumiem, ietverot izglītošanu par trauksmes celšanu un trauksmes celšanas sistēmas veicināšanu, kā arī pilnveidotu datu uzkrāšanas sistēmu par trauksmes celšanas gadījumiem.

Ievads

„Lielākais ļaunums ir tad, kad labi cilvēki klusē”, bija žurnālista Jāņa Dombura noslēguma piezīme pēc iknedēļas politisko TV debašu raidījuma “Kas notiek Latvijā?” par korupciju Bērnu slimnīcas iepirkumos¹. Šo citātu varētu attiecināt uz to, kāpēc nepieciešams veicināt iespējas godīgiem cilvēkiem ziņot par nelikumībām un nepilnībām, ko viņi redz savā aprīkātē, esot organizācijas iekšienē. Tas ir svarīgi, jo aktīva trauksmes celšana un informācijas sniegšana par krāpnieciskiem nodarījumiem ir viens no galvenajiem stūrakmeņiem cīņā ar korupciju.

Tomēr KNAB Korupcijas novēršanas nodaļas vadītāja Diāna Kurpniece norāda, ka trauksmes cēlēju aizsardzība Latvijā joprojām ir 'bērnu autiņos'², un ka ir nepieciešams panākt būtiskas sociāli kulturālas pārmaiņas un radīt labvēlīgāku attieksmi pret trauksmes celšanu un tās nepieciešamību, vienlaikus ieviešot arī efektīvākus trauksmes cēlēju tiesiskās aizsardzības mehānismus, lai trauksmes celšana varētu kļūt par izplatītu un atzītu parādību Latvijā.

Šī ziņojuma mērķis ir sniegt pārskatu par valsts tiesību aktiem, īstenoto politiku un pastāvošo praksi attiecībā uz trauksmes celšanu³ un trauksmes cēlēju aizsardzību sabiedriskajā un privātajā sektorā, norādot tiesību aktus, kas attiecas uz trauksmes celšanu, atspoguļojot vairākus publiski visplašāk izskanējušos trauksmes celšanas gadījumus, kā arī ilustrējot sociāli kulturālo kontekstu, kas ietekmē izpratni un praktisko efektīva trauksmes celšanas tiesiskā regulējuma izstrādes un trauksmes celšanas prakses ieviešanas procesu valstī.

¹ “Kas notiek Latvijā”, TV raidījums, 2009.g. 11.novembra pārraide, arhīvs: www.knl.lv . Raidījuma tēma bija korupcijas skandāls Bērnu klīniskajā universitātes slimnīcā, kas izvērtās pēc tam, kad Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs ierosināja kriminālprocesu par iespējamo korupciju slimnīcas veiktajos iepirkumos un 2009.gada 3.novembrī arestēja piecas personas, kā arī konfiscēja noziedzīgi iegūtus līdzekļus par summu 1 000 000 EUR (700 000 LVL). Preses relīze: www.knab.gov.lv

² www.politika.lv, raksts “Pačuksti man”

³ Izmantotā definīcija: 'informācijas sniegšana, ko veic organizācijai piederīga vai iepriekš piederējusi persona, par prettiesisku, amorālu vai noziedzīgu rīcību, kas īstenota to darba devēju vadībā vai pārziņā, atbildīgajai personai vai institūcijai, kas var vērsties pret šādu rīcību.

Tiesiskais regulējums Latvijas tiesību aktos

Latvijā nav speciāla visaptveroša likuma, kas atsevišķi regulētu trauksmes cēlēju aizsardzību, un esošais tiesiskais regulējums nesniedz visaptverošu ļaunprātīgu nodarījumu (*wrongdoing*) un trauksmes celšanas par tiem definīciju. Tomēr ir atsevišķi sektoriālie likumi, kuros ir atrunāta trauksmes cēlēju aizsardzība.

Trauksmes cēlēju tiesības, pienākumi un pastāvošie ierobežojumi

Dažādos normatīvajos aktos ir iekļauti panti, kas paredz tiesības un pienākumu ziņot par dažādiem pārkāpumiem. Pienākums ziņot par noziedzīgu rīcību ir noteikts Krimināllikumā, kā arī Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodeksa (turpmāk - APK). Krimināllikums nosaka pienākumu ziņot par smagiem un sevišķi smagiem noziegumiem⁴ (t.sk., kukuļošana, naudas atmazgāšana lielos apmēros utt.). APK savukārt paredz administratīvu atbildību par neziņošanu vides aizsardzības vai pašvaldību institūcijām par bīstamu vai citu kaitīgu vielu vai piesārņojošo vielu emisiju vidē, kā arī par vides informācijas slēpšanu vai tās atspoguļošanu sagrozītā veidā, kā arī atbildību par neziņošanu par būtiskiem negadījumiem jebkurā tautsaimniecības nozarē⁵.

Likumā “Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā” (turpmāk – Interešu konflikta likums) (21.pants) ir noteikts valsts amatpersonas pienākums informēt par interešu konfliktiem, kuros ir iesaistīta pati amatpersona, bet nav noteikts pienākums ziņot par konstatētiem interešu konfliktiem un citiem mazsvarīgākiem pārkāpumiem citu valsts amatpersonu darbībā⁶. Neviens tiesību akts neparedz visaptverošu trauksmes cēlēju aizsardzības mehānismu.

Attiecībā uz informācijas izpaušanas ierobežojumiem, saskaņā ar Krimināllikuma 94.pantu pie kriminālatbildības var saukt personas par ziņu, kuras ir valsts noslēpums, apzinātu izpaušanu, ja to izdarījusi persona, kam šīs ziņas uzticētas vai kļuvušas zināmas sakarā ar dienestu vai darbu, turklāt šim nodarījumam nav spiegošanas pazīmju. Tāpat Krimināllikuma 200.pants paredz, ka pie

⁴ **Krimināllikuma 315.pants** nosaka atbildību par neziņošanu, ja ir droši zināms, ka tiek gatavots vai izdarīts smags vai sevišķi smags noziegums. Par neziņošanu var sodīt ar brīvības atņemšanu uz laiku līdz četriem gadiem vai ar arestu, vai ar piespiedu darbu, vai ar naudas sodu līdz sešdesmit minimālajām mēnešalgām. Līdz ar to ir paredzēts vispārējs pienākums visām personām ziņot par smagiem un sevišķi smagiem noziegumiem, ieskaitot arī kukuļošana, tomēr tas neattiecas uz mazāk smagiem noziegumiem un aizdomām par pārkāpumiem. Mazāk smags noziegums Krimināllikuma 7.panta izpratnē ir kukuļa piesavināšanās (Krimināllikuma 321.pants), valsts amatpersonai noteikto ierobežojumu pārkāpšana (KL, 325.pants), neatļauta piedalīšanās mantiskos darījumos (KL 326.pants), mantiska darījuma veicināšana (KL 326.1. punkts), prettiesiska labumu pieprasīšana un pieņemšana (KL 326.2.) un likumpārkāpumi.

⁵ **Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodeksa (APK) 84.pants** nosaka valsts amatpersonu, kā arī citu atbildīgo personu administratīvo atbildību par neziņošanu vides aizsardzības vai pašvaldību institūcijām par bīstamu vai citu kaitīgu vielu vai piesārņojošo vielu emisiju vidē, kā arī par vides informācijas slēpšanu vai tās atspoguļošanu sagrozītā veidā. APK 84¹. pants nosaka administratīvo atbildību par ar neziņošanu par cilvēkiem vai videi bīstamu avāriju rūpniecībā, transportā, lauksaimniecībā vai citās tautsaimniecības nozarēs vai par šādas avārijas slēpšanu. APK 109.pants nosaka administratīvo atbildību par tādas informācijas nesniegšanu, kas saistīta ar dzelzceļa satiksmes negadījumu vai dzelzceļa satiksmes drošību, vai nepatiesas informācijas sniegšanu.

⁶ **Likuma “Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā” 21.pants** nosaka, ka ' Valsts amatpersona nekavējoties rakstveidā sniedz informāciju augstākai valsts amatpersonai vai koleģiālajai institūcijai par pašas, savu radnieku vai darījumu partneru mantisko vai citu personisko ieinteresētību kādas darbības veikšanā, kura ietilpst tās amata pienākumos; un par komercsabiedrībām, kuru dalībnieks, akcionārs, biedrs, pārraudzības, kontroles vai izpildinstitūcijas loceklis ir šī valsts amatpersona vai tās radnieks...'

kriminālatbildības var saukt personu par neizpaužamu ziņu, kas nav valsts noslēpums, izpaušanu, ja to izdarījusi persona, kas nav valsts amatpersona un kas saskaņā ar likumu ir atbildīga par ziņu glabāšanu. Taču Krimināllikuma 28.pants paredz apstākļus, kas izslēdz kriminālatbildību, kaut izdarītās darbības atbilst Krimināllikumā paredzētā noziedzīgā nodarījuma sastāva pazīmēm un viens no šādiem apstākļiem, kas izslēdz kriminālatbildību ir galējā nepieciešamība. Atbilstoši KL 32.pantam galējā nepieciešamība ir darbība, ko persona izdara, lai novērstu kaitējumu, kas apdraud valsts vai sabiedrības intereses, šīs personas vai citas personas tiesības, kā arī šo vai citu personu, ja attiecīgo kaitējumu konkrētos apstākļos nav bijis iespējams novērst ar citiem līdzekļiem un ja radītais kaitējums ir mazāks nekā novērsta.

Attiecībā uz apzināti nepatiesu ziņu sniegšanu Krimināllikuma 157.pants par neslavas celšanu nosaka, ka personu var saukt pie kriminālatbildības, ja tā ir apzināti paudusi nepatiesas ziņas un cēlusi neslavu par citām personām, drukātā vai citā veidā izplatītā materiālā, kā arī mutiski, ja tas ir darīts publiski. Tomēr, pirms persona tiek saukta pie kriminālatbildības, ir jāpierāda fakts, ka persona nepatiesās ziņas ir tiešām izpaudusi apzināti.

Trauksmes cēlēju tiesiskā aizsardzība

Spēcīgākais tiesiskais regulējums trauksmes cēlēju aizsardzībai, kas paredz aizliegumu radīt nelabvēlīgas sekas ziņotājam, ir noteikts Darba likuma 9.pantā, kas paplašina trauksmes cēlēju tiesisko aizsardzību, aizliedzot sodīt darbinieku vai citādi tieši vai netieši radīt viņam nelabvēlīgas sekas tāpēc, ka darbinieks ir ziņojis par koruptīvām darbībām vai par aizdomām par šādu rīcību. Kad darbinieks norāda uz apstākļiem, kas darbinieks ir ticis sodīts vai tam ir radītas citas nelabvēlīgas sekas saistībā ar trauksmes celšanu par pārkāpumiem (vai aizdomām par tiem), tieši un netieši, darba devējam ir pienākums pierādīt, ka tas nav noticis.

Latvijā nav atsevišķa normatīvā akta, kas regulētu liecinieku aizsardzību, taču liecinieku aizsardzība kriminālprocesa ietvaros tiek nodrošināta caur Kriminālprocesa likumu (turpmāk – KPL). Saskaņā ar KPL 300.pantu personas dzīvības, veselības un mantas reāls apdraudējums ir speciālās liecinieku procesuālās aizsardzības iemesls. Apdraudētās personas, tās pārstāvja vai aizstāvja rakstveida iesniegums un procesa virzītāja (piemēram, prokurora vai izmeklētāja) ierosinājums ir pamats speciālās procesuālās aizsardzības noteikšanai. Likums nenosaka konkrētus aizsardzības pasākumus, taču procesa virzītājs ierosinājumā par speciālās procesuālās aizsardzības noteikšanu norāda priekšlikumu par konkrētiem nepieciešamajiem aizsardzības pasākumiem.

Savukārt attiecībā uz datu konfidencialitāti, saskaņā ar Iesnieguma likuma 9.pantu aizliegts bez iesnieguma iesniedzēja piekrišanas izpaust informāciju, kas atklāj viņa identitāti, izņemot gadījumu, kad iestādei saskaņā ar likumu šāda informācija ir jāizpauž. Vienlaikus arī Informācijas atklātības likuma 11.pants paredz, ka iestādes sarakste ar informācijas pieprasītāju un ziņas par šo personu uzskatāmas par ierobežotas pieejamības informāciju.

Iesnieguma likums paredz arī formālās prasības, kam jābūt ietvertām iesniegumā. Iesnieguma likums nosaka arī prasību uzrādīt iesniedzēja identitāti, kas būtībā izslēdz anonīmus ziņojumus.

Kriminālprocesa likuma 369.pants speciāli paredz, ka kriminālprocesa uzsākšanas iemesls nevar būt anonīma informācija vai informācija, kuras iesniedzējs atsakās atklāt informācijas avotu. Tomēr tiesībsargājošo institūciju (KNAB, Tiesībsargs) pārstāvji norāda, ka anonīmi ziņojumi tiek plaši izmantoti sākotnējā datu iegūšanās procesā un kā papildus informācija šādos gadījumos.

Kompensāciju mehānismi

Latvijas tiesību aktos nav paredzētas speciālas kompensācijas trauksmes celējiem par nelabvēlīgām sekām, kādas tiem radītas trauksmes celšanas rezultātā. Ziņotāji var pieprasīt kompensāciju saskaņā ar Latvijas Republikas Civillikuma 1635.pantu, kas nosaka, ka katrs tiesību aizskārums, kuras rezultātā nodarīts kaitējums (arī morālais kaitējums), dod tiesību cietušajam prasīt apmierinājumu no aizskārēja, ciktāl viņu par šo darbību var vainot.

Tiesības atteikties no pienākumu izpildes

Krimināllikums (KL 335.pants) paredz kriminālatbildību par subordinācijas neievērošanu (šis pants gan attiecas tikai uz militāro dienestu), t.i., atteikšanos izpildīt priekšnieka pavēli. Tai pat laikā KL 28.pants paredz apstākļus, kas izslēdz kriminālatbildību, kaut izdarītās darbības atbilst KL paredzētā noziedzīgā nodarījuma sastāva pazīmēm un viens no šādiem apstākļiem, kas izslēdz kriminālatbildību, ir galējā nepieciešamība. Atbilstoši KL 32.pantam personai ir tiesības atteikties izpildīt pavēli, ja valsts vai sabiedrības interesēm radītais kaitējums ir mazāks nekā novērtais, atsakoties izpildīt pavēli.

Trauksmes celēju iespējas sekot līdz procesa virzībai

Personai saskaņā ar Iesniegumu likuma 5.pantu ir tiesības saņemt informāciju uz savu iesniegumu un līdz ar to arī sekot līdz procesa tālākai virzībai. Tomēr normatīvie akti nenosaka skaidrus nosacījumus attiecībā uz tālāko procesa virzību, tāpēc būtu jāievēro vispārīgi labas pārvaldības un informācijas atklātības principi. Tomēr ir noteikta situācija, kurā informācija nedrīkst tikt publiskota - Kriminālprocesa likuma 375.pants paredz, ka kriminālprocesa laikā krimināllietā esošie materiāli ir izmeklēšanas noslēpums un ar tiem drīkst iepazīties amatpersonas, kuras veic kriminālprocesu, kā arī personas, uz kurām minētā informācija attiecas.

Laika ierobežojumi

Normatīvajos aktos nav noteikti laika ierobežojumi atklātas informācijas izmeklēšanai. Tomēr saskaņā ar Krimināllikuma 56.pantu personu nevar saukt pie kriminālatbildības, ja no dienas, kad tā izdarījusi noziedzīgu nodarījumu, pagājis likumā noteikts laika periods⁷. Atbilstoši APK 37.pantā noteiktajam administratīvo sodu var uzlikt ne vēlāk kā četru mēnešu laikā no pārkāpuma izdarīšanas dienas, bet, ja pārkāpums ir ilgstošs, - četru mēnešu laikā no tā atklāšanas dienas.

⁷1) seši mēneši no tāda kriminālpārkāpuma izdarīšanas dienas, par kuru var uzsākt privātās apsūdzības kriminālprocesu; 2) divi gadi no tāda kriminālpārkāpuma izdarīšanas dienas, kas nav minēts iepriekšējā punktā; 3) pieci gadi no mazāk smaga nozieguma izdarīšanas dienas; 4) desmit gadi no smaga nozieguma izdarīšanas dienas; 5) piecpadsmit gadi no sevišķi smaga nozieguma izdarīšanas dienas, izņemot noziegumu, par kuru saskaņā ar likumu var piespriest nāves sodu vai mūža ieslodzījumu.

Iniciatīvas trauksmes cēlēju aizsardzības mehānismu pilnveidošanai

Uz nepilnībām spēkā esošajos tiesību aktos attiecībā uz trauksmes cēlēju tiesisko aizsardzību ir norādīts arī GRECO⁸ 19.plenārsēdē (Strasbūrā, 2004.gada 28.jūnijā – 2.jūlijā). Savukārt GRECO otrās novērtēšanas kārtas ietvaros Latvijai tika adresēta rekomendācija – skaidri definēt civildienesta ierēdņiem pienākumu ziņot par aizdomām par pārkāpumiem saistībā ar korupciju un izveidot atbilstošu aizsardzības sistēmu tiem civildienesta ierēdņiem, kuri ziņo par pārkāpumiem.

Līdz 2009.gada 2.martam Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs bija izstrādājis koncepciju „Par normatīvo regulējumu interešu konflikta novēršanai valsts amatpersonu darbībā”, ko Ministru kabinets apstiprināja 2009.g. 8.septembrī (kā politikas plānošanas dokumentu), kurā paredzēti vairāki iespējamie risinājumi “normatīvā regulējuma ieviešanai, lai nepieļautu valsts amatpersonu interešu konfliktus”, kas paredz arī efektīvākus nosacījumus trauksmes cēlēju aizsardzībai. Atkarībā no izvēlēta risinājuma tiks veikti grozījumi esošajos normatīvajos aktos zemāk minētajās jomās:⁹

1. Veids kā amatpersonām sniegt informāciju par tai zināmiem koruptīviem nodarījumiem tiks atrunāts ietverot attiecīgas prasības institūciju ētikas un uzvedības kodeksos, bet neuzliktu par pienākumu grozīt ētikas vai uzvedības kodeksus pēc vienota standarta;
2. Institūcijai vai tās pilnvarotai personai, vai koleģiālai institūcijai aizliegts izpaust informāciju par to, kura valsts amatpersona informējusi par interešu konflikta vai citiem koruptīviem nodarījumiem (izņemot kontrolējošās iestādes, tiesu un prokuratūru), un bez objektīva iemesla radīt valsts amatpersonai tiešas vai netiešas nelabvēlīgas sekas (piemēram, pazemināšana amatā, atbrīvošana no amata, amatalgas samazināšana, prēmiju nepiešķiršana u.c.). Papildus nosakāma administratīvā atbildība institūcijas vadītājam vai viņa pilnvarotai personai par nelabvēlīgu seku radīšanu darbiniekam, kas likumā noteiktā kārtībā informējis par viņam zināmu koruptīvu nodarījumu, kā arī iestāžu vadītājiem par informācijas izpaušanu saistībā ar personu, kas ir ziņojusi par iespējamu interešu konfliktu vai koruptīvu darījumu;
3. Noteikt, ka valsts amatpersona par tai zināmiem interešu konfliktiem vai citiem koruptīviem nodarījumiem, kuros iesaistītas citas attiecīgās institūcijas valsts amatpersonas, sniedz informāciju kontrolējošajām institūcijām, kuras pēc informācijas pārbaudes pieņem lēmumu par tālāko virzību;
4. Apmācības pasākumi – izglītojoši un apmācības pasākumi valsts amatpersonām un valsts pārvaldes iestāžu vadītājiem par to pienākumiem un tiesībām attiecībā uz korupcijas novēršanu un apkarošanu, kā arī par pienākumu ziņot par dažādiem pārkāpumiem un trauksmes cēlēju aizsardzības mehānismiem.

⁸Latvija 2000.gada 27.jūlijā ir pievienojusies Eiropas Padomes organizācijai – Starpvalstu pretkorupcijas grupai (GRECO). GRECO izstrādā kritērijus dažādām ar korupcijas novēršanu saistītām darbības jomām, un, vērtējot tiesisko regulējumu un tā piemērošanu katrā valstī, izstrādā rekomendācijas.

⁹Par koncepciju “Par normatīvo regulējumu interešu konflikta novēršanai valsts amatpersonu darbībā”, Ministru Kabinets, 2009.gada 8.septembris, www.mk.gov.lv

Trauksmes celšanas process: politika un prakse

Nacionālie tiesību akti nenosaka vienotu standartu attiecībā uz iekšējās un ārējās trauksmes celšanas mehānismiem par iespējamajiem pārkāpumiem darba vietā (izņemot trauksmes celšanu par smagiem noziegumiem, kas ir noteikta Krimināllikumā). Ētikas kodeksi vai citi līdzīgi iekšējie normatīvie akti, kas tiek izstrādāti sabiedriskā sektora institūcijās, nosaka tikai vispārīgus principus trauksmes celšanai par pārkāpumiem, tomēr nepastāv vienots nacionāls standarta tiesiskais regulējums, kas noteiktu, kādi nosacījumi attiecībā uz trauksmes celšanu un kārtība, kādā būtu ieviešami trauksmes celšanas mehānismi, būtu iekļaujami ētikas kodeksos. Rezultātā katrai valsts iestādei ir savs atšķirīgs ētikas kodekss un attiecīgi, atšķirīgi principi attiecībā uz trauksmes celšanu par pārkāpumiem.

Iekšējā trauksmes celšana

Visām piecām pētījuma ietvaros apskatītajām ministrijām ir izstrādāti un apstiprināti savi ētikas kodeksi (skat. pielikumā Nr.2 pārskatu par Tieslietu ministrijas, Veselības ministrijas, Iekšlietu ministrijas, Aizsardzības ministrijas un Finanšu ministrijas ētikas kodeksiem), tomēr nevienā no minētajiem ētikas kodeksiem nav paredzēti nosacījumi attiecībā uz iekšējo un ārējo trauksmes celšanu. Kaut arī visos minētajos ētikas kodeksos ir iekļauti principi attiecībā uz informācijas izpaušanu, t.sk., pienākums ziņot Ētikas komisijai, nevienā no šiem kodeksiem nav noteikti konkrēti mehānismi un kārtība informācijas izpaušanai. Četrās no apskatītajām ministrijām, izņemot Veselības ministriju, ir izveidotas un darbojas Ētikas komisijas, tomēr tika atklāts, ka neviena no tām nebija izskatījusi ar iekšējo vai ārējo trauksmes celšanu saistītus gadījumus. Nevienā no minētajiem ētikas kodeksiem nav paredzēti trauksmes cēlēju aizsardzības mehānismi.

Rezultātā jāsecina, ka pētījuma ietvaros apskatīto 5 ministriju izstrādātajos ētikas kodeksos iekļauti nosacījumi attiecībā uz trauksmes celšanu un trauksmes cēlēju aizsardzību ir visnotaļ vāji. Esošie nosacījumi ir galvenokārt mērķēti uz interešu konfliktu atrisināšanu, nevis uz trauksmes celšanas veicināšanu. Attiecībā uz ārējo informācijas izpaušanu trešajām pusēm pastāv pretrunas starp darbinieku pienākumu ziņot par nelikumīgām darbībām un pienākumu ievērot konfidencialitāti. Turklāt ārējā informācijas izpaušana nereti tiek uztverta kā nosodāma rīcība, kas var kaitēt iestādes reputācijai, izņemot smagu noziegumu gadījumos.

Ārējā trauksmes celšana

Ir vairākas valsts institūcijas, kuras var pieņemt ārēji izpaustu informāciju – Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs (KNAB), Valsts darba inspekcija, Tiesībsargs, Valsts policija un ģenerālprokurora birojs. KNAB un Valsts darba inspekcijai ir izveidotas pat bezmaksas uzticības telefoni sūdzību pieņemšanai.

1. **Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs (KNAB)** ir Ministru kabinetam tieši pakļauta valsts iestāde, kas nodarbojas ar korupcijas novēršanu un apkarošanu valsts pārvaldē. Informācija par pārkāpumiem privātajā sektorā savukārt ir jānodod policijai.

Trauksmes celšanas gadījumi netiek uzskaitīti atsevišķi, jo nereti nav iespējams noteikt ziņotāja saistību ar institūciju vai personu, par kuru tiek ziņots, un tādēļ ir ļoti sarežģīti atklāt trauksmes cēlēju patiesos nolūkus. Kā norāda KNAB pārstāvji, bieži vien, izpaužot dažāda veida informāciju, trauksmes celējiem var būt personiski motīvi, piemēram, iegūt noteiktus materiālus labumus un/vai arī lai izvairītos no negatīvām sekām, kas apdraud pašu personu, un tikai dažreiz ir iespējams noteikt, ka trauksmes celšanas motīvi/cēloņi tiešām ir saistīti ar vēlmi rīkoties sabiedrības interesēs.

Kaut arī KNAB neveic atsevišķu uzskaiti par trauksmes celšanas gadījumiem, statistiskie dati, kas ir iekļauti KNAB publiskajos gada pārskatos, sniedz vērtīgu priekšstatu par vispārējām informācijas trauksmes celšanas tendencēm valstī.

KNAB tika izveidots 2002.gada oktobrī. Statistikas dati ir pieejami par sešu gadu periodu, t.i., no 2003. līdz 2008.gadam (skat. tabulu Nr.1). Visi iesniegumi tiek iedalīti trīs grupās, pamatojoties uz to, kas ir sniedzis attiecīgās ziņas: fiziska persona, juridiska persona vai anonīms avots. Statistikas dati liecina, ka visu šo sešu gadu laikā fiziskas personas ir bijušas visaktīvākie ziņotāji. Juridiskās personas ir otras aktīvākās ziņotājas, iesniedzot apmēram 200 iesniegumus gadā. Pagājušajā gadā aptuveni 20% rakstisko iesniegumu bija anonīmi.

Tabula Nr.1. KNAB saņemtie ziņojumi¹⁰

	Fiziskas personas	Anonīmi avoti	Juridiskas personas
2003	913	114	316
2004	978	236	310
2005	864	198	257
2006	834	162	244
2007	695	235	137
2008	787	209	180

Tabula Nr.1. KNAB saņemtie rakstiskie iesniegumi (avots www.knab.gov.lv)

¹⁰ Avots: KNAB gada pārskats 2008

Papildus KNAB ir izveidots bezmaksas uzticības tālrunis, kā arī darbojas ziņojumu centrs sūdzību pieņemšanai. 2008.gadā uz bezmaksas uzticības tālruni tika saņemti 1700 zvani un 190 ziņotāji apmeklēja ziņojumu centru¹¹. No visiem saņemtajiem informācijas iesniegumiem 18% bija biroja kompetencē.

Tiesībsargs ir neatkarīga institūcija, kuras darbības mērķis ir veicināt cilvēktiesību aizsardzību un nodrošināt, ka valsts vara tiek īstenota tiesiski un saskaņā ar labas pārvaldības principiem. Arī **Tiesībsargs** neveic atsevišķu uzskaiti par trauksmes celšanas gadījumiem. Uzskaites sistēma ir balstīta uz saņemtās informācijas veidu un institūciju, uz kuru tā attiecas. Kontakta avots un, galvenais, ziņotāja patiesie nolūki (vai attiecīgā persona ir tieši iesaistīta konfliktā vai arī tā ziņo par citu pieļautajiem pārkāpumiem) netiek izmeklēti. Izņemot faktiskus diskriminācijas gadījumus darba vietās, kur ziņotāja mērķis parasti ir saņemt kompensāciju, lielākā daļa informācijas tiek iesniegta anonīmi.

3. **Valsts darba inspekcija** ir Labklājības ministrijai pakļauta valsts iestāde, kuras darbības mērķis ir nodrošināt darbinieku tiesību ievērošanu un darba drošību. Arī Valsts darba inspekcija neveic atsevišķu uzskaiti par trauksmes celšanas gadījumiem. Kā norāda speciālisti, tas ir saistīts ar apstākli, ka ir ļoti sarežģīti noteikt gadījumus, kad ziņotājs pats nav tieši iesaistīts konfliktā un informācija ir izpausta godprātīgos nolūkos. Saskaņā ar Valsts darba inspekcijas gada pārskatos sniegto informāciju, tā izmeklē pārkāpumus, ko tā ir atklājusi tās pašas plānoto un īstenoto pārbaūžu laikā, un attiecīgi piemēro soda sankcijas, kā arī tā apkopo vispārējus statistikas datus par negadījumiem darba vietās. Tomēr, kā intervijas laikā norādīja iestādes pārstāvji, saņemtā informācija tiek ņemta vērā un tiek izmantota, kad attiecīgajās iestādēs vai uzņēmumos Inspekcija veic plānotās pārbaudes.

Arī Valsts darba inspekcijā darbojas uzticības tālrunis. 2008.gadā anonīmajā bezmaksas tālrunī tika atstāti 189 balss ziņojumi. Salīdzinājumam 2007.gadā tikai atstāti 200 anonīmi balss ziņojumi. Savukārt attiecībā uz konsultatīviem pakalpojumiem, 2008.gadā tika sniegtas 24 909 telefoniskas konsultācijas un 23 794 personiskas konsultācijas. 2007.gadā šie rādītāji bija zemāki - attiecīgi 22 607 un 16 190.

¹¹ KNAB gada pārskats 2008. www.knab.gov.lv

Trauksmes celšanas gadījumu piemēri

Kukuļošana Jūrmalas mēra vēlēšanās - 2005.gads

Situācijas apraksts – Balsu pirkšana Jūrmalas pašvaldības mēra vēlēšanās tiek salīdzināta ar labi zināmo Votergeitas skandālu, tādēļ šis gadījums bieži tiek apzīmēts kā “Jūrmalgeitas” skandāls. Jūrmala ir kūrortpilsēta jūras krastā, kas atrodas netālu no galvaspilsētas Rīgas, un tai ir raksturīgas vienas no visaugstākajām zemes cenām, kas savukārt ir saistīts ar dažādu biznesa interešu koncentrāciju, it sevišķi nekustamo īpašumu jomā. Pēc 2005.gadā notikušajām pašvaldības vēlēšanām ievēlētajiem deputātiem bija jāievēl jauns pilsētas mērs. Uz 15 pašvaldības deputātu vietām bija ievēlēts ļoti sadrumstalots politisko partiju sastāvs – pašvaldībā bija pārstāvētas 11 partijas, no kurām 8 bija tikai viena deputāta vieta. Bija sagaidāms, ka abi izvirzītie mēra amata kandidāti varētu saņemt gandrīz līdzvērtīgu balsu skaitu, tāpēc katra balss bija no svara. Lai nodrošinātu līdzšinējā pilsētas mēra J.Hlevicka (Latvijas Pirmā Partija) pārvēlēšanu, tika organizēta balsu pirkšana. Vienam no pašvaldības deputātiem I.Ančānam tika piedāvāts 20 000 EUR kukulis, kā arī vicemēra amats un īpašums Lielupes krastā. Sākotnēji I.Ančāns piekrita izteiktajam piedāvājumam, taču divas dienas pirms mēra vēlēšanām informāciju par kukuļa piedāvājumu nodeva KNAB. Tiesībsargājošās iestādes nodrošināja I.Ančāna un viņa ģimenes locekļu aizsardzību. Pēc kukuļa saņemšanas KNAB vakarā aizturēja kukuļdošanas starpniekus. “Jūrmalgeita” ir pagaidām lielākais politiskās korupcijas skandāls Latvijā.

Ziņotāja aizsardzība – I.Ančānam un viņa ģimenei uz laiku tika nodrošināta apsardze.

Situācijas atrisinājums – Divus gadus vēlāk trīs no četriem balsu pirkšanā iesaistītajiem starpniekiem tiesa atzina par vainīgiem, un diviem no tiem, t.sk., mēra amata kandidātam un bijušajam Jūrmalas mēram J.Hlevickim tika piemērots cietumsods. Viens no viņiem joprojām atrodas meklēšanā (viņš pazuda neilgi pirms tiesas sprieduma pasludināšanas)¹². Lietā noklausīto telefonsarunu saturs liecina, ka kukuļošanas organizēšanā iesaistītas arī tai laikā augsti stāvoši politiķi – satiksmes ministrs Ainars Šlesers un Tautas partijas dibinātājs Andris Šķēle, kuriem par notikumiem izšķirošajos brīžos tiek ziņots. Tomēr pret viņiem nekādas sankcijas netika vērstas pierādījumu trūkumu dēļ¹³. Lielā sabiedrības nosodījuma dēļ A.Šlesers atkāpās no Satiksmes ministra amata.

Kubulu pagasta vēlēšanu rezultātu viltošana - 2005.g.

Ziņotājs - Inese Kuzma. I.Kuzma strādā par pavāru skolas ēdnīcā. 2006.gada vēlēšanu laikā I.Kuzma darbojās arī kā vēlēšanu komisijas locekle, un ziņoja Centrālajai vēlēšanu komisijai par Kubulu pagasta vēlēšanu komisijas pārkāpumiem – vēlēšanu rezultātu viltošanu par labu Kubulu pagasta priekšsēdētājam Jurim Boldānam (TB/LNNK), viltojot vismaz 45 vēlēšanu biļetenus.

¹² *Jūrmalas mēra kukuļošanas skandālā tiek gatavotas apsūdzības*. Ziņu aģentūra LETA, 2005.gada 15.decembris.

¹³ *Jūrmalgeita un Šķēle – vai Tautas partija izvērtēs?* Laikraksts “Diena”, 2006.gada 5.aprīlis.

Situācijas apraksts – Vēlēšanu dienā vēlēšanu komisijas locekles viltoja vēlēšanu rezultātus, lai panāktu J.Boldāna ievēlēšanu Saeimā, pievelkot krustiņus pret J.Boldāna vārdu listēs, kā arī nobalsojot uz vēlēšanām neatnākušo vietā. J.Boldāns pats uzkūdīja vēlēšanu komisijas locekļus ierakstīt vēlēšanu sarakstos vietējos iedzīvotājus, kuri neieradās uz vēlēšanām. Komisijas locekļi viltoja šo iedzīvotāju parakstus un viltotās vēlēšanu zīmes pēc tam ielika vēlēšanu aploksnēs un iemeta vēlēšanu urnā. Papildus vēlēšanu komisijas locekļi ielika atzīmes pretī J.Boldāna vārdam arī uz jau aizpildītajām vēlēšanu zīmēm. Vēlēšanu komisijas locekle I.Kuzma, par spīti tam, ka arī pati bija parakstījusi vēlēšanu protokolu, ar ko tiek apliecināts, ka vēlēšanas ir noritējušas godīgi un vēlēšanu komisijas locekļi ir darbojušies godprātīgi un saskaņā ar noteikumiem, pēc balsu saskaitīšanas par notikušajiem pārkāpumiem ziņoja Centrālās vēlēšanu komisijas vadītājam un sāka aktīvi sadarboties ar prokuratūru un Drošības policiju.

Situācijas atrisinājums – Tiesā vēlēšanu komisijas locekles savu vainu atzina, savukārt J.Boldāns savu vainu neatzina. 2007.gada oktobrī pirmās instances - Latgales apgabaltiesa J.Boldānu atzina par vainīgu. Bijušajam Kubulu pagasta priekšsēdētājam un 9.Saeimas deputātam J.Boldānam tika piemērota reāla brīvības atņemšana uz astoņiem mēnešiem. Kā papildsods J.Boldānam tika piemērots aizliegums divus gadus kandidēt Saeimas, Eiropas Parlamenta, pilsētas domes, novada domes un pagasta padomes vēlēšanās. Kriminālvajāšana aizdomās par līdzdalību biļetenu viltošanā tika sākta arī pret četrām Kubulu pagasta vēlēšanu iecirkņa locekļēm un J.Boldāna dēlu. Vēlēšanu komisijas priekšsēdētājam tiesa piesprieda naudas sodu Ls 600 apmērā, bet J.Boldāna dēlam naudas sodu Ls 840 apmērā.

Papildus jāatzīmē, ka I.Kuzmai kā ziņotājai nācās saskarties ar visnotaļ negatīvu attieksmi no vietējā pagasta cilvēku puses. Tā kā šis gadījums netika uzskatīts par 'sevišķi smagu noziegumu', I.Kuzmai netika nodrošināti nekādi speciāli aizsardzības pasākumi, un I.Kuzma ir atzinusi, ka nākotnē līdzīgā situācijā viņa tā vairs nerīkotos.

Kolektīvās trauksmes celšanas gadījums Tiesībsarga birojā - 2009.gads

Situācijas apraksts – Tiesībsarga biroja darbinieku arodbiedrība nosūtīja atklātu vēstuli Valsts prezidentam un Saeimai ar lūgumu atbrīvot no amata pašreizējo Tiesībsargu, norādot uz valsts budžeta līdzekļu nesaimniecisku izlietojumu Tiesībsarga birojā, labas pārvaldības trūkumu un nespēju saglabāt neitralitāti. 26 no 54 biroja darbiniekiem bija parakstījuši šo vēstuli.

Tika norādīti šādi fakti, kas liecina par iespējamiem pārkāpumiem Tiesībsarga birojā:

- Valsts kontroles revīzijas ziņojums par biroja 2007.gada finanšu pārskatu, kas satur faktus, kas liecina par pārkāpumiem Tiesībsarga birojā. Valsts kontrole ziņojumā par Tiesībsarga biroja 2007.gada finanšu pārskatu norāda, ka saskaņā ar Tiesībsarga rīkojumu Tiesībsarga biroja darbinieki saņēma papildus piemaksas pie algas proporcionāli inflācijas rādītājiem 2007.gada pēdējā ceturksnī, ko neparedz ne Darba likums, ne Tiesībsarga biroja iekšējās kārtības noteikumi Nr. 56. Arī Valsts kontroles revīzijas ziņojums par 2008.gadu liecina, ka finanšu līdzekļi nav izlietoti saimnieciski.

- Pret vairākiem biroja darbiniekiem bija uzsāktas nepamatotas dienesta pārbaudes. Divi no Tiesībsarga biroja darbiniekiem bija uz laiku atstādināti no amata pienākumu izpildes uz dienesta pārbaudes laiku sakarā ar to, ka šie darbinieki bija nodevuši informāciju par Tiesībsarga biroja vadības un darbinieku atalgojumu Saeimas Cilvēktiesību un sabiedrisko lietu komisijai.¹⁴
- Par vairākiem augsta līmeņa darbiniekiem, t.sk., par pašu Tiesībsargu pastāv aizdomas par viņu profesionālo kompetenci. Pats Tiesībsargs ir atzinis masu medijiem, ka jurista izglītību viņš ieguva 1960.-os gados, kad “ Padomju Savienībā neviens nerunāja par cilvēktiesībām. Birojā mēs saskaramies ar problēmām, kad apspriežam atšķirīgas cilvēktiesību piemērošanas interpretācijas un vēsturisku apstākļu nozīmi”. Vairāki politiskie eksperti ir precīzi norādījuši uz to, ka Tiesībsargs ir bijis pārsteidzoši klusa un neredzama organizācija šajā krīzes periodā, tai vietā, lai aktīvi iesaistītos diskusijā par dažādu sociālo tiesību pārkāpumiem. Turklāt savas 2,5 gadu pastāvēšanas laikā Tiesībsargs nav iesniedzis nevienu lietu izskatīšanai Satversmes tiesā.¹⁵ Tiesībsarga padomniece, kuram acīmredzami ir liela ietekme uz Tiesībsargu, nav politiski neitrāla un viņai arī trūkst profesionālas izpratnes, ņemot vērā viņa specializāciju civiltiesībās (ne cilvēktiesībās vai labas pārvaldības jomā).¹⁶

Situācijas virzība – pēc vēstules nosūtīšanas Valsts prezidentam un Saeimai nesevoja nekāda reakcija. Tādējādi Tiesībsarga biroja darbinieku paziņojums neguva plašāku izvērtējumu. *Sabiedrība par atklātību - Delna* kopā ar divām citām NVO nosūtīja atklātu vēstuli Saeimas Cilvēktiesību un sabiedrisko lietu komisijai (turpmāk – Komisija), pieprasot izvērtēt Tiesībsarga biroja darbības efektivitāti un reputāciju Komisijas sēdes laikā, uz kuru būtu uzaicināti Tiesībsargs un Tiesībsarga biroja darbinieku arodbiedrības pārstāvji, lai abas puses varētu izskaidrot savu viedokli.

Komisijas locekļi uzklausa Tiesībsarga un Tiesībsarga biroja darbinieku arodbiedrības pārstāvju viedokļus par radušos konfliktsituāciju birojā, tomēr netika veikta nekāda dziļāka lietas izvērtēšana pēc lietas būtības. Komisija nepieņēma lēmumu par lietas izskatīšanas turpināšanu un skaidri pieprasīja, lai konflikts tiktu atrisināts iekšēji.¹⁷

Šis gadījums skaidri apliecināja konkrēta tiesiskā regulējuma un principu trūkumu attiecībā uz 'akceptējamu' trauksmes celšanas praksi valsts pārvaldes iestādēs. Saeimas komisijas negatīvā attieksme pret darbinieku arodbiedrību skaidri apliecināja arī to, ka priekšroka tiek dota tikai iekšējai trauksmes celšanai, izslēdzot ārējās trauksmes celšanas nepieciešamību un tās atzīšanu šajā un līdzīgos gadījumos. Pagaidām neviens no darbinieku arodbiedrības locekļiem nav atlaists no darba Tiesībsarga birojā. Tomēr viens no darbinieku arodbiedrības līderiem uzteica darbu birojā pēc

¹⁴ *Pārbaude ilgs mēnesi*. Laikraksts “Latvijas Avīze”, 2009.gada 20.jūlijs.

Dienesta pārbaudes par Tiesībsarga biroja darbiniekiem ilgs līdz augusta vidum. Ziņu aģentūra LETA, 2009.gada 19.jūlijs.

¹⁵ *Konflikta iemesli – atšķirīga cilvēktiesību izpratne*. Laikraksts “Neatkarīgā Rīta Avīze”, 2009.gada 17.jūlijs.

¹⁶ *Tiesībsarga biroja darbinieku arodbiedrības iesniegums*. Ziņu aģentūra LETA, 2009.gada 3.jūlijs, Latvijas Radio, Krustpunkti, 10.08.2009.

¹⁷ *Tiesībsarga birojā miers nav gaidāms*. Laikraksts “Neatkarīgā Rīta Avīze”, 2009.gada 15.jūlijs.

paša vēlēšanās. Šī gadījuma virzība būs pārbaudījums, kas parādīs, kā praksē izpaužas Darba likuma 9.pants, kas paredz trauksmes cēlēju aizsardzību no atlaišanas no darba un citām represijām.

Ugunsdzēsšanas aprīkojuma iepirkums VUGD – 2009.gads

2009.gada sākumā Valsts ugunsdzēsības un glābšanas dienestā (turpmāk tekstā – VUGD) iepērk jaunas automašīnas un aprīkojumu. Pavadzīmēs, kuras atrod darbinieki, ir redzams, ka aprīkojums (cimdi, laužņi, cirvji un citi palīglīdzekļi) ir iepirkti par aptuveni trīs reizes dārgāku cenu nekā analogu vai tieši to pašu firmu ražojumu cenām veikalos, kopā pārmaksājot aptuveni 700 000 latu¹⁸.

Arodbiedrība par atklāto informēja gan VUGD vadību, gan Iekšlietu ministriju, papildinot informāciju ar pielikumiem, kur redzamas preces un to cenas veikalos. Ne no VUGD vadības, ne no Iekšlietu ministrijas nav saņemtas konkrētas atbildes uz informāciju par dārgo aprīkojumu. Tāpat neesot atbildēts, kādā apmērā glābējiem būs jāsedz zaudējumi par sabojātu mantu.

Martā Neatkarīgā policistu arodbiedrība and M. Ozoliņš informāciju nodod medijiem. VUGD vadība apgalvo, ka M. Ozoliņš paudis informāciju, kas neatbilst patiesībai, un viņam neesot bijušas tiesības tādu sniegt. To drīkst tikai VUGD sabiedrisko attiecību speciālists.

Pret M.Ozoliņu martā tiek ierosinātā disciplinārlieta, kas noslēdzas, atzīstot, ka viņš pārkāpis VUGD ētikas kodeksu un normatīvos aktus, kas viņam liedz sniegt informāciju. Par to viņam izteikts rājiens. Tāpat uzdots atsaukt publikācijas un atvainoties VUGD. Ja tas netiks darīts, VUGD vērsīsoties tiesā. Lēmumu par rājienu M.Ozoliņš ir pārsūdzējis tiesā.

Par automašīnu iepirkumu ir informēta Valsts kontrole, un saņemts solījums, ka rudenī, veicot kārtējo pārbaudi, šo jautājumu izskatīs.

Papildus pret M.Ozoliņu ir ierosināta otra disciplinārlieta – par iespējamo izšķērdību, kas varētu kalpot par pamatu krimināllietai. M.Ozoliņa dienesta automašīnai biju uzliktas personīgās ziemas riepas, bet rakstīts, ka jābūt citām. Tāpat M.Ozoliņš tiek bez pierādījumiem vainots nelikumīgā dienesta datoru izmantošanā, kā arī benzīna noliešana no dienesta mašīnas.

Par notikušo VUGD priekšnieks Ainars Pencis sniedz sekojošu komentāru: “Es domāju, ka mēs ierosināsim disciplinārlietu pret mūsu darbiniekiem, tiem, kuri sniedza šo nepareizo informāciju masu saziņas līdzekļiem un tad skatīsimies, kādu soda mēru piemērot. Un pie reizes tad izvērtēsim attiecībā pret šo arodbiedrību, uz kāda punkta pamata viņi balstījās un sniedza šo nepareizo, nepatieso informāciju un būs nepieciešams savu godu aizsardzībai sūdzēsīm arī tiesā.”¹⁹

¹⁸ TV 3 ziņas, 2009. gada 22. marts

¹⁹ TV3 ziņas 2009. gada 24. marts

Sociālais un kulturālais konteksts

Ar Padomju Savienību saistītais kultūras mantojums un asociācijas ir viens no izskaidrojumiem sabiedrības atturīgajai attieksmei pret trauksmes celšanu. Lielākajā daļā no visām intervijām intervējamie norādīja uz sakarību vai piemēru, kas bija saistīts ar Padomju Savienībā pastāvējušo 'blata sistēmu' (neformālie sociālie tīkli) vai uz to, ka ziņotāji tiek uztverti kā 'stukači' (VDK ziņotāji), tādēļ turpinājumā neliels ieskats šajos terminos.

Padomju Savienībā 'privāto sociālo tīklu' jeb 'blata sistēmas' izmantošana bija neatņemama ikdienas dzīves sastāvdaļa. Laikā, kad ikdienišķa parādība bija lielākās daļas produktu un plaša patēriņa preču deficīts, cilvēki ieguldīja lielas pūles, lai iegūtu deficīta preces, izmantojot teju jebkādus līdzekļus. 'Blata' sistēma šim nolūkam bija viens no spēcīgākajiem līdzekļiem. Cilvēki veidoja un izmantoja sociālos tīklus, iesaistot ģimenes locekļus, kaimiņus, darbabiedrus, kā arī citus sociālos sakarus. Komunistu partijas elite atklāti atzina, ka neformālie sociālie sakari veicina labāku Padomju sistēmas funkcionēšanu. Ekonomiskie ieguvumi tika vērtēti augstāk nekā likumu ievērošana. Neētiska rīcība bija akceptējama, ja vien tā palīdzēja gūt lielāku kopējo labumu (Rasma Kārklīņš, 2006.g., Valters un Rapa). Tas varētu būt viens no vēl šobrīd plaši izplatītajiem iemesliem, kāpēc cilvēki cenšas uzturēt šādus neformālos tīklus un jūtas atbildīgi par to, lai tikai 'neizpaustu ziņas' par citu ļaunprātīgo rīcību.

Turklāt Padomu sistēmai bija raksturīgi arī ziņu pienesēji jeb 'stukači'. Tie darbojās kā slepenie aģenti – darbinieki lielākajā daļā organizāciju. Viņu pienākums bija ziņot VDK par personām, kas ir vai varētu būt nelojāli Padomju Savienībai un tās vadībai. Galvenais iemesls 'stukaču' tīkla izveidei bija esošās varas un pārvaldes sistēmas nostiprināšana, izmantojot informācijas kontroles un trauksmes celšanas sistēmu. Galvenā atšķirība starp trauksmes celējiem un 'stukačiem' ir tas, ka ziņotāji izpauž informāciju pēc savas brīvas gribas un, sniedzot savu situācijas interpretāciju, savukārt 'stukačus' savulaik varas iestādes pašas izvēlējās un iefiltrēja dažādās organizācijās, lai tie varētu pienest ziņas komunistu varas interesēs, ko vietējā Latvijas sabiedrība pārsvarā uzskatīja par apspiedējiem nevis tiesisku varu. Tādēļ it sevišķi vecākajai sabiedrības daļai ziņotāji var asociēties ar 'stukačiem', kas rada negatīvu un nepareizu izpratni par trauksmes celšanas procesa patieso būtību.

Tas īpaši skaidri atklājās lielākajā daļā interviju gan ar privātā, gan valsts sektora pārstāvjiem, jo intervējamās personas lielākoties nebija pazīstamas ar trauksmes celšanas jēdzienu šajā izpratnē un nezināja, ka starp terminiem 'ziņotājs' un 'stukačs' vispār ir jebkāda atšķirība. Respondenti atbildēja, ka viņuprāt tas ir viens un tas pats, un, ka abi termini ietver vienādu darbību – informācijas izpaušanu. Tomēr atbildētāji norādīja, ka pirmais termins rada pozitīvākas asociācijas, bet otrs – negatīvas asociācijas.

Salīdzinoši autokrātisks un necaurspīdīgs pārvaldības stils joprojām dominē daudzās organizācijās,

un šķiet, tas bija raksturīgs arī 8 no 10 intervētajām organizācijām.

Paskaidrojums, kāpēc darbinieks, kuram bija radušās aizdomas par augstāka līmeņa vadītāja rīcības likumību, un, kura rīcībā bija pat faktiski pierādījumi, lai pamatotu savas aizdomas, nevēlējās par to ziņot ne iekšēji, ne ārēji, tikai skaidri minēts intervijā ar kāda Latvijas uzņēmuma enerģētikas departamenta vadītāju, kura rīcībā bija pierādījumi, kas apliecina šī uzņēmuma vadītāja pretlikumīgās darbības:

'Es nedomāju, ka man ir tiesības turēt aizdomās savu darba devēju par nelikumīgu rīcību. Mans darbs ir sniegt savu viedokli un ieteikumus, viņa darbs ir pieņemt lēmumu, lai ko arī tas neietvertu...'

Darbinieki bieži vien nevēlas apstrīdēt savu vadītāju darbības likumību un graut to autoritāri, tāpēc nereti viņi ir gatavi klusēt par savu vadītāju nesaimnieciskajām un reizēm pat nelikumīgajām darbībām, neskatoties uz to, kādas sekas šādas darbības var radīt gan pašai organizācijai, gan arī plašākai sabiedrībai.

Darbiniekiem arī trūkst pārliecības un izpratnes par to, ka trauksmes celšana var nākt par labu organizācijai:

'Jebkāda veida trauksmes celšana tikai nodarītu kaitējumu organizācijas darbam. Ja tiktu veicināta trauksmes celšanas prakse, darbinieki pārāk daudz uzmanības pievērsīs trauksmes celšanai par jebko saviem kolēģiem, tā vietā, lai vienkārši darītu savu darbu... tāpēc ir citi veidi, kā veicināt organizācijas produktivitāti'.

Kopumā var secināt, ka Latvijas sabiedrības kulturālais konteksts ir zināmā mērā šķērslis normālas trauksmes celšanas prakses ieviešanai. Tādēļ sevišķi svarīgi ir nodrošināt efektīvu trauksmes cēlēju aizsardzību.

Trauksmes celšana privātajā sektorā

Trauksmes cēlēju aizsardzība tāpat kā caurspīdīguma un sistemātiskas informācijas atklātības veicināšana šķiet nav stratēģiskā prioritāte privātā sektora vadošajiem uzņēmumiem kā līdzeklis organizācijas attīstības un ilgtspējības veicināšanai. Saskaņā ar uzņēmuma „Ernst& Young” Latvijas pārstāvniecības sniegto informāciju, tā piedāvātie konsultatīvie un organizāciju attīstības instrumenti attiecībā uz trauksmes celšanas mehānismu ieviešanu organizācijas, kas tiek izmantoti daudzās pasaules valstīs, nekad nav izmantoti uzņēmumos Latvijā.

Sabiedrība par atklātību - Delna saskārās ar diezgan negaidītu uzņēmumu nevēlēšanos piedalīties šajā pētījumā, jo 9 no 14 uzrunātajiem uzņēmumiem atteicās tikties un sniegt interviju par to iekšējiem informācijas atklāšanas mehānismiem (skat. pielikumā Nr.3 uzrunāto un intervēto uzņēmumu sarakstu).

Notikušo interviju laikā tikai iegūti tikai daži pierādījumi, kas apliecināja, ka attiecīgajā uzņēmumā ir izveidoti labi funkcionējoši informācijas atklāšanas mehānismi un vispārpieņemta prakse, t.sk., trauksmes celšana. SIA ‘Statoil izcēlās kā pozitīvs piemērs, kur caurspīdīgums un atklātība ir noteikti kā uzņēmuma pamatvērtības un informācijas atklātība tiek aktīvi veicināta.

2003.gadā SIA ‘Statoil Latvia’ ieviesa gada balvu ‘Vide. Veselība. Drošība’, kas tiek piešķirta uzņēmuma darbiniekiem un sadarbības partneriem. Tā kā viena no SIA ‘Statoil Latvia’ deklarētajām pamatvērtībām ir atklātība, ir iespējams, ka šo balvu var saņemt arī persona, kas ar savu rīcību, t.sk., ar trauksmes celšanu ir veicinājusi atklātību un labas pārvaldības praksi uzņēmumā, tomēr līdz šim balva nav tikusi piešķirta par šādu rīcību.

No pieciem uzņēmumiem divos bija izstrādāti ētikas kodeksi - SIA “Statoil Latvia” un AS “Latvenergo”, tomēr abi uzņēmumi noraidīja lūgumu iepazīties ar to ētikas kodeksiem. Saskaņā ar intervējamās personas sniegto informāciju AS „Latvenergo” ētikas kodeksā nav iekļauti nosacījumi par atklātību un trauksmes celšanu. No pieciem intervētajiem uzņēmumiem vienīgi SIA 'Statoil Latvia' ir izveidota Ētikas komisija un funkcionējošs Ētikas kodekss. Ētikas kodekss ir pārņemts no mātes uzņēmuma 'Statoil Hydro', un tajā ir skaidri atrunāta iekšējās trauksmes celšanas kārtība. Intervijas laikā SIA 'Statoil Latvia' Personālvadības departamenta direktore apliecināja, ka Ētikas komisija ir izskatījusi vairākus trauksmes celšanas gadījumus, kad tika saņemta informācija par augstāka līmeņa vadītāju iespējamo nekompetenci un nepieņemamo vadības stilu.

4 uzņēmumi atzina, ka tie neveic nekādus speciālus apmācības pasākumus informācijas atklātības un trauksmes celšanas veicināšanai, vai arī lai vienkārši izskaidrotu darbiniekiem to tiesības. Tomēr SIA 'Statoil Latvia' atzina, ka uzņēmums organizē apmācības un izglītojošus pasākumus, lai veicinātu drosmīgu rīcību un atklātību uzņēmumā.

Kopumā, attiecībā uz privāto sektoru var secināt, ka starptautisku kompāniju filiālēm parasti ir

izveidoti salīdzinoši skaidrāki trauksmes celšanas mehānismi un ir jūtama vēlme nodrošināt trauksmes cēlēju aizsardzību. ka Efektīvu trauksmes cēlēju aizsardzības mehānismu ieviešana acīmredzot līdz šim nav bijusi iekļauta vietējo mazo un vidējo uzņēmumu vadību darba kārtībā.

Secinājumi un ieteikumi

Vispārējais secinājums, balstoties uz pētījuma rezultātiem, ir tāds, ka trauksmes celšana vēl ir salīdzinoši jauns un vāji attīstīts process Latvijas sabiedrībā gan no pastāvošās tiesiskās bāzes, gan no pašreizējās trauksmes celšanas prakses perspektīvas, t.i., ņemot vērā to trūkumu valsts un privātajā sektorā.

Attiecībā uz nacionālo tiesisko bāzi, ir acīmredzams, ka, kaut arī lēni, bet pamazām tiek uzlaboti trauksmes cēlēju aizsardzības mehānismi, it sevišķi sabiedriskajā sektorā un valsts institūcijās. Tomēr jāpiezīmē, ka šie uzlabojumi visbiežāk tiek ieviesti, reaģējot uz starptautisku institūciju prasībām (piemēram, ES, GRECO, u.c.), nevis kā valsts iekšējās politiskās gribas izpausme vai, balstoties uz sabiedrības pieprasījumu.

Latvijā nav speciāla visaptveroša likuma, kas atsevišķi definētu trauksmes celšanas jēdzienu un regulētu trauksmes cēlēju aizsardzību. Tomēr ir spēkā atsevišķi sektoriālie likumi, kuros ir atrunāta trauksmes cēlēju aizsardzība, piemēram, Civillikums, Kriminālprocesa likums, Darba likums, Civildienesta likums, likums „Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā” un Informācijas atklātības likums

Trīs plašāk izskanējušo trauksmes celšanas gadījumu analīze parāda, kā praksē tiek piemēroti dažādi normatīvie akti, kā arī ļauj konstatēt pretrunas pastāvošajā tiesiskajā regulējumā.

Lai veicinātu trauksmes celšanas sistēmas attīstību, ir būtiski turpināt pilnveidot pastāvošos tiesiskos mehānismus, vienlaicīgi turpinot sabiedrības izglītošanu un cenšoties panākt pārmaiņas pastāvošajā 'kultūras' izpratnē, kas ļautu sabiedrībai akceptēt un pieņemt trauksmes celšanas kā normāla un nepieciešama līdzekļa pievienoto vērtību normāli funkcionējošā demokrātiskā valsts iekārtā. Atsevišķs likums par trauksmes cēlēju aizsardzību būtu ideālais risinājums, tomēr pašreiz diez vai ir labākais laiks šāda likuma virzīšanai, ņemot vērā esošās prioritātes, kas ir saistītas ar pašreizējo smago ekonomisko un politisko krīzi. Daudz darba ir nepieciešams ieguldīt sabiedrības, kā arī sabiedriskā un privātā sektora pārstāvju izglītošanā, lai panāktu, ka trauksmes celšana tiek akceptēta un pienācīgi novērtēta. Vēlams paplašināt arī Valsts darba inspekcijas, Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja un/vai Tiesībsarga funkcijas, lai tās varētu efektīvi strādāt ar trauksmes celšanas gadījumiem, ietverot izglītošanu par trauksmes celšanu un trauksmes celšanas sistēmas veicināšanu, kā arī pilnveidotu datu uzkrāšanas sistēmu par trauksmes celšanas gadījumiem, tai pat laikā nodrošinot, ka katra no minētajām iestādēm strādā ar savām specifiskām trauksmes celšanas tēmām un jautājumiem.

Izmantotā literatūra un informācijas avoti

- 1.R. Calland, G.Dehn, WB AROUND THE WORLD. Law, Culture and Practice, ODAC&PCaW, 2004.
- 2.Banisar, WB International Standards and Dvelopment, 2009.
- 3.Latimer&Brown, WB Laws: International Best Practice, 2008.
- 4.B.Rohde-Liebenau, Whistblowing Rules: Best Practice; Assessment and Revision of Rules Existing in EU Institutions, Europe Parliament, 2006.
- 5.WB arrangements Code of practice, British Standards, 2008
- 6.What we do & why it matters The Biennial Review. Public concern at work. 2007
- 7.L.Stafecka. Pārskats par trauksmes cēlāju aizsardzības mehānismu regulējumu Latvijā. "Sabiedrība par atklātību - Delna". 2008.g.
- 8.Pārbaude ilgs mēnesi. Laikraksts „Latvijas Avīze”, 2009.gada 20.jūlijs.
- 9.Dienesta pārbaudes par Tiesībsarga biroja darbiniekiem ilgs līdz augusta vidum. Ziņu aģentūra LETA, 2009.gada 19.jūlijs.
- 10.Tiesībsarga biroja darbinieku arodbiedrības iesniegums. Ziņu aģentūra LETA, 2009.g. 3.jūlijs.
- 11.Konflikta iemesls – atšķirīga cilvēktiesību izpratne. Laikraksts “Neatkarīgā Rīta Avīze”, 2009.g. 7.jūlijs.
- 12.Tiesībsarga birojā miers nav gaidāms. Laikraksts „Neatkarīgā Rīta Avīze”, 2009.gada 15.jūlijs.
- 13.Ančāns paņēma. Un balsoja pret. Laikraksts “Diena”, 2006.g. 14.marts.
- 14.Jūrmalas mēra kukuļošanas skandālā tiek gatavotas apsūdzības. Ziņu aģentūra LETA, 2005.gada 15.decembris.
- 15.Jūrmalgeita un Šķēle – vai Tautas partija izvērtēs? Laikraksts “Diena”, 2006.gada 5.apriis.

Izmantotie likumi un politikas plānošanas dokumenti:

1. Civillikums
2. Krimināllikums
3. Kriminālprocesa likums
4. Darba likums
5. Civildienesta likums
6. Likums“Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā”
7. Informācijas atklātības likums
8. Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likums
9. Tiesībsarga likums
10. Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja koncepcija koncepciju „Par normatīvo regulējumu interešu konflikta novēršanai valsts amatpersonu darbībā”
11. Politikas plānošanas sistēmas attīstības pamatnostādnes

Pielikums Nr.1: Metodoloģija

Lai sasniegtu pētījuma mērķi, pirmkārt, tika veikta akadēmisko avotu, kādi ir pieejami par trauksmes celšanas tiesiskā regulējuma standartiem, un esošo labākās prakses piemēru analīze²⁰. Otrkārt, tika veikta plaša analīze par esošo tiesisko bāzi Latvijā, kā arī izpēte par institūciju iekšējiem regulējošiem dokumentiem (Ētikas kodeksi, darba kārtības noteikumi). Treškārt, tika veiktas 17 dziļās, kvalitatīvās intervijas ar zemāk minētajiem sabiedriskā un privātā sektora pārstāvjiem:

Ar valsts institūciju, kuras ir saistītas ar trauksmes celšanas tiesisko regulējumu un praksi, speciālistiem:

1. Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs, direktora vietnieks
2. Latvijas Republikas Tiesībsargs, Cilvēktiesību departamenta vadītājs
3. Valsts darba inspekcija, direktors.

Ar valsts sektora pārstāvjiem:

1. Latvijas Republikas Iekšlietu ministrija, Personālvadības un kvalitātes vadības nodaļas vadītāja
2. Latvijas Republikas Veselības ministrija, Personāla nodaļas vadītāja
3. Latvijas Republikas Tieslietu ministrija, Personālvadības nodaļas vadītāja
4. Latvijas Republikas Finanšu ministrija, Iekšējās drošības departamenta vadītājs un Personālvadības departamenta vadītāja
5. Latvijas Republikas Aizsardzības ministrija: Personāla nodaļas vadītāja un Ģenerālinspekcijas nodaļas vadītājs

Ar privātā sektora uzņēmumu personāla vadītājiem²¹:

1. SIA "Statoil Latvia" (sestais lielākais uzņēmums Latvijā pēc apgrozījuma 2007.gadā)
2. SIA 'Elko Group' (lielākais uzņēmums Latvijā pēc apgrozījuma 2007.gadā)
3. SIA 'Maxima Latvia' (ceturtais lielākais uzņēmums Latvijā pēc apgrozījuma 2007.gadā)
4. SIA 'Staburadzes Konditoreja' (mazo un vidējo uzņēmumu sektora pārstāvis)
5. AS "Latvenergo" (otrais lielākais uzņēmums Latvijā pēc apgrozījuma 2007.gadā)

Ar diviem trauksmes celējiem:

- 1.I.Ančāns, sabiedriskā sektora pārstāvis (minēts iepriekš ziņojumā aprakstītajā trauksmes

²⁰ Banisar (2009), Latimer and Brown (2008) et.al

²¹ Sabiedrība par atklātību Delna kopā uzrunāja 16 uzņēmumus (6 lielos un 10 vidējos uzņēmumus) pa pastu, e-pastu un telefonu, bet tikai 4 lielie un 1 vidējais uzņēmums piekrita intervijai.

celšanas gadījumā)

2. Anonīms potenciālais ziņotājs no privātā sektora.

Tomēr kopējais uzņēmumu, kas tika uzrunāti un aicināti piedalīties intervijās, bija ievērojami lielāks:

1. SIA 'Oil Logistics' (piektais lielākais uzņēmums Latvijā pēc apgrozījuma 2007.gadā)
2. AS 'Grindeks' (mazo un vidējo uzņēmumu sektora pārstāvis)
3. SIA "Roadeks" (mazo un vidējo uzņēmumu sektora pārstāvis)
4. AS "Baltikums" (mazo un vidējo uzņēmumu sektora pārstāvis)
5. AS "Baltijas Apdrošināšanas Nams" (mazo un vidējo uzņēmumu sektora pārstāvis)
6. SIA "Jelgavas Rajona Slimnīca" (mazo un vidējo uzņēmumu sektora pārstāvis)
7. SIA "Ceļu būve" (mazo un vidējo uzņēmumu sektora pārstāvis)
8. Valsts ieņēmumu dienests
9. SIA 'Gaiļezers Osteoporozes centrs'. (mazo un vidējo uzņēmumu sektora pārstāvis)

Izvēlētie uzņēmumi un institūcijas tika uzrunāti dažādos veidos: pirmkārt, tika izsūtīta oficiāla vēstule pa pastu, pēc piecām dienām tika zvanīts, ja nebija saņemta oficiāla atbilde, uzaicinājums tika izsūtīts pa faksu un nākamajā dienā tika zvanīts, lai saņemtu formālu atbildi. Uzņēmumiem, kuriem nebija iespējams nosūtīt uzaicinājumu pa faksu, vēstules tika nosūtītas ar e-pasta starpniecību. Par spīti rūpīgi ievērotai iepriekšminētajai kārtībai deviņi uzņēmumi atteicās piedalīties intervijās. Kā atteikuma iemesli tika norādīti 'nepietiekami laika resursi', 'nevēlēšanās publiski runāt par iekšējām problēmām', bet citi uzņēmumi vispār pilnībā ignorēja uzaicinājumus vai arī neturēja solījumu sniegt atbildi.

Intervijas tika veiktas ar mērķi iegūt kvalitatīvu un izsmeļošu informāciju, kas ļautu izdarīt secinājumus par to, vai trauksmes celšanas prakse tiek izmantota un veicināta izraudzītajās organizācijās, kā arī lai uzzinātu kulturālo kontekstu un vadošo darbinieku attieksmi, kas savukārt liecina par iespējām attīstīt šajos uzņēmumos efektīvākus trauksmes celšanas mehānismus (skat. pielikumu Nr.1).

Visbeidzot tikai veikta arī mediju analīze ar mērķi apzināt, cik lielā mērā plašsaziņas līdzekļos tiek atspoguļoti trauksmes celšanas gadījumi.

Pielikums Nr.2. Trauksmes celšanas regulējums ētikas kodeksos

Iekšlietu ministrija

Juridiskais ietvars:

Iekšlietu ministrijas Ētikas kodeksa 3.3.3. apakšpunkts paredz, ka ministrijas darbinieki kritiku un ieteikumus izsaka tieši, bez trešo personu starpniecības.

Vienlaikus 3.4.1. apakšpunkts paredz, ka savā profesionālajā darbībā ministrijas amatpersona ir atklāta pret sabiedrību, vienlaikus ievēro konfidencialitāti.

Ētikas kodeksa 3.4.3.apakšpunkts paredz, ka ministrijas pārvaldes amatpersona atbild par katru savu darbību vai bezdarbību, kuras rezultātā konfidenciala, slepena vai sevišķi slepena informācija ir tikusi izpausta jebkurai trešajai personai, tai skaitā arī citai ministrijas pārvaldes amatpersonai, kurai šī informācija nav nepieciešama amata pienākumu veikšanai. Sūdzības par Ētikas kodeksa uzvedības normu un ētikas pamatprincipu neievērošanu un pārkāpšanu izskata Ministrijas Ētikas komisija. Ētikas kodeksā nav paredzēta trauksmes cēlēju aizsardzības mehānisma.

Komentāri: Minētās normas ir vērstas uz savstarpēju un iekšēju jautājumu risināšanu. Tās tiešā veidā neatbalsta ārēju trauksmes celšanu neatkarīgām institūcijām un nepieciešamības gadījumā strīda risināšanu ar palīdzības iesaisti.

Aizsardzības ministrija

Juridiskais ietvars:

Aizsardzības ministrijas Ētikas kodeksa 2.3.3.apakšpunkts paredz, ka darbinieki drosmīgi un izlēmīgi stājas pretī negodīgumam un savtīgumam, lai novērstu interešu konfliktu iespējamību.

Ētikas kodeksa 2.1.9.apakšpunkts nosaka, ka darbinieka pienākums ir izvairīties un/vai novērst situācijas, kurās var rasties interešu konflikti vai korupcijai labvēlīgi apstākļi.

Taču Ētikas kodeksa 2.1., 2.2. apakšpunkts paredz, ka darbinieki saskarsmē ar citām personām rūpējas par ministrijas reputāciju un prestižu un atturas no izteikumiem, kuri ļautu apšaubīt darbinieka lojalitāti, tā pilsonisko un morālo stāju. Neslavas celšana, kā arī pret ministrijas politiku un vadību vērsta kritika ārpus AM uzskatāma par neētisku un nav pieļaujama. Ētikas kodeksā nav paredzēta trauksmes cēlēju aizsardzības mehānisma.

Komentāri:

Ministrijā tiek atbalstīta tikai iekšējā trauksmes celšana un darbinieka trauksmes celšana ārpus ministrijas tiek uzskatīta kā neētiska un nepieļaujama rīcība.

Veselības ministrija

Juridiskais ietvars:

Veselības ministrijā nav izstrādāta atsevišķa Ētikas kodeksa, bet ētikas jautājumus regulē Ministrijas darba kārtības noteikumu VI sadaļa 'Ētikas kodeksa vispārīgie jautājumi, pamatprincipi

un ētiska uzvedība'. Saskaņā ar noteikumu 41.3.1., 41.3.2. apakšpunktu darbinieks ievēro atklātību pret sabiedrību savā darbībā saskaņā ar normatīvajiem aktiem, vienlaikus ievērojot lojalitāti pret ministriju.

Noteikumu 41.4.3.apakšpunkts paredz, ka darbinieki izvairās kritizēt citu kolēģi. Taču attiecībā uz koruptīviem pārkāpumiem noteikumu 53.4.apakšpunkts nosaka, ka darbinieka pienākums ir nekavējoties ziņot tiešajam vadītājam par aizdomām par koruptīviem pārkāpumiem vai interešu konfliktu.

Sūdzības par Ētikas kodeksā noteikto normu pārkāpumiem izskata Ētikas komisija. Nav paredzēts konkrēts informācijas izpaušanas mehānisms.

Komentāri: Ir spēkā noteikums, kas nosaka, ka darbinieka pienākums ir nekavējoties ziņot tiešajam vadītājam par aizdomām par koruptīviem pārkāpumiem vai interešu konfliktu. Tai pat laikā nav noteikts, kādā kārtībā būtu izpaužama un nododama cita veida negatīva informācija, un pastāv aizdomas, ka šāda informācija varētu tikt uztverta kā kolēģu kritizēšana, kas ir aizliegta saskaņā ar darba kārtības noteikumiem.

Finanšu ministrija

Juridiskais ietvars: Finanšu ministrijas Ētikas kodeksa 6.1.apakšpunkts paredz, ka darbinieks nepieļauj prettiesiskas rīcības slēpšanu vai atbalstīšanu. Vienlaikus Ētikas kodeksa 6.4.apakšpunktā ir noteikts, ka darbinieks ir atbildīgs par nekorektas informācijas izpaušanu, kas grauj vai pasliktina ministrijas tēlu sabiedrībā. Tāpat atbilstoši Ētikas kodeksa 7.1.apakšpunktā noteiktajam darbinieks informāciju, kas viņam kļuvusi zināma, pildot darba pienākumus, prettiesiski neizpauž un neizmanto mērķiem, kas nav saistīti ar amata pienākumu veikšanu vai konkrētu darba uzdevumu pildīšanu, tajā skaitā, lai vērstos pret kādu personu, institūciju, vai citādi neizmanto privātās interesēs.

Darbinieks savās darbībās ievēro konfidencialitāti un rūpējas par informācijas aizsardzību ministrijā. Saskaņā ar Ētikas kodeksa 19.punktu, lai izskatītu sūdzības un iesniegumus par darbinieka rīcību, kas neatbilst Ētikas kodeksa normām, ministrijā ir izveidota Ētikas komisija, kuras sastāvā ir ne mazāk kā četri komisijas locekļi, kurus izvirza valsts sekretārs no darbinieku vidus.

Ētikas kodeksā nav paredzēts trauksmes cēlēju aizsardzības mehānisms.

Tieslietu ministrija

Juridiskais ietvars: Tieslietu ministrijas Ētikas kodeksa 2.1.2.apakšpunkts paredz, ka strādājošais nepieļauj prettiesiskas rīcības slēpšanu vai atbalstīšanu. Taču Ētikas kodeksa interešu konflikta novēršanas sadaļā normas līdzīgi kā Interešu konflikta likumā ir vērstas uz darbinieka pienākumu ziņot par saviem iespējamiem interešu konfliktiem, nevis citu amatpersonu vai institūciju iespējamiem pārkāpumiem. Ētikas kodeksa 2.5.apakšpunkts paredz, ka darbiniekam ir pienākums ievērot konfidencialitāti – strādājošais profesionālās darbības rezultātā saņemto informāciju neatklāj citiem (izņemot normatīvajos aktos noteiktos gadījumus) un neizmanto personiskās interesēs. Ētikas normu pārkāpuma gadījumā strādājošajam vai citai personai ir tiesības iesniegt sūdzību par strādājošo tā tiešajam vadītājam. Ja persona, kura saņēmusi sūdzību, radušos

problēmu nevar vienpersoniski un objektīvi atrisināt, tad persona vēršas pie ministrijas valsts sekretāra ar lūgumu nodot minētā jautājuma izskatīšanu Ētikas komisijai.
Ētikas kodeksā nav paredzēts trauksmes cēlēju aizsardzības mehānisms.

Pārskats: Ētikas kodeksi

	Ir izstrādāts un ir spēkā Ētikas kodekss	Ētikas kodeksā ir paredzēti trauksmes cēlēju aizsardzības mehānismi	Ētikas kodekss reglamentē informācijas izpaušanu ²	Ētikas kodeksā ir paredzēti informācijas izpaušanas mehānismi	Ētikas kodekss paredz Ētikas komisijas izveidi	Ir izveidota un darbojas Ētikas komisija	Ētikas komisijas oficiāli izskatīto gadījumu skaits
Tieslietu ministrija	+	-	+	-	+	+	-
Veselības ministrija	- ¹	-	+	-	+	-	-
Finanšu ministrija	+	-	+	-	+	+	-
Iekšlietu ministrija	+	-	+	-	+	+	-
Aizsardzības ministrija	+	-	+	-	+	+	-

¹ Nav izstrādāts atsevišķs ētikas kodekss. Tai pat laikā darba kārtības noteikumi skaidri reglamentē ar darba ētiku saistītos jautājumus un principus.

² Ir atrunāti vispārīgi informācijas izpaušanas principi.

Pielikums Nr.3: Kontaktinformācija

Ministrijas

1. Latvijas Republikas Iekšlietu ministrija

Daiga Piebalga

Personālvadības un kvalitātes vadības nodaļas vadītāja

Čiekurkalna 1.līnija, korp. 2, Rīga, LV-1026, Latvija

Telefons: +(371) 67219553

E-pasts: daiga.piebalga@iem.gov.lv

2. Latvijas Republikas Aizsardzības ministrija

Rita Grundule

Personāla nodaļas vadītāja

Gatis Kupse

Ģenerālinspekcijas nodaļas vadītājs

K.Valdemāra iela 10/12, Rīga, LV-1473, Latvija

Telefons: +(371) 6 7335132, Fax: +(371) 6 7335226

E-pasts: jolanta.valevica@mod.gov.lv

3. Latvijas Republikas Veselības ministrija

Madara Treija

Personāla nodaļas vadītāja

Brīvības iela 72, Rīga, LV – 1011

Telefons: +(371) 67876000

E-pasts: vm@vm.gov.lv

4. Latvijas Republikas Tieslietu ministrija

Inga Skujiņa

Personālvadības nodaļas vadītāja

Brīvības iela 36, LV-1536, Rīga, Latvija

Telefons: +(371) 67036742

E-pasts: Inga.Skujina@tm.gov.lv

5. Latvijas Republikas Finanšu ministrija

Gatis Avotiņš

Iekšējās drošības departamenta direktors

Mārīte Krišāne

Personālvadības departamenta direktore

Smilšu iela 1, LV-1919, Rīga, Latvija

Telefons: +371-67095405

E-pasts: info@fm.gov.lv

Uzņēmumi

1. SIA 'Elko Group'

Olita Ruzijeva-Krīgere
Personālvadības departamenta direktore
Toma iela 4, LV-1003, Rīga, Latvija
Telefons: + (371) 67092300, + (371) 67093294
E-pasts: info@elkogroup.com

2. SIA 'Maxima Latvia'

Līga Sleņģe
Personālvadības departamenta direktore
ABRAS, Ķekavas pagasts
LV-2111, Rīgas rajons, Latvija
Telefons: +371 789 2100
liga.slenge@maxima.lv

3. SIA 'Statoil Latvia'

Ginta Biseniece
Personālvadības departamenta direktore
Duntes iela 6, LV-1013, Rīga, Latvija
Telefons: +371 67088077
lbgibi@statoil.com

4. SIA 'Staburadzes konditoreja'

Dace Jāne
Personālvadības departamenta direktore
Telefons.: +(371) 67080395
dace.jane@laima.lv

5. AS Latvenergo

Inga Kola
Personālvadības departamenta direktore
Pulkveža Brieža iela12, Rīga, LV-1230,
Telefons: +(371) 67728222
E-pasts: info@latvenergo.lv

Iestādes

1. Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs

Alvis Vilks
Direktora vietnieks
Andris Vitenburgs
Galvenais speciālists sabiedrisko attiecību jautājumos
Alberta iela 13, Rīga, LV-1010, Latvija
Telefons 67356161, fax 67331150;
E-pasts: knab@knab.gov.lv

2. Latvijas Republikas Tiesībsarga birojs

Annija Dāce
Cilvēktiesību departamenta direktore
Baznīcas iela 25, Rīga, LV-1010
Telefons: 67686768, Fax: 67244074
E-pasts: tiesibsargs@tiesibsargs.lv

3. Valsts darba inspekcija

Rita Elce
Direktore
Kr.Valdemara iela 38, Rīga, LV-1010
Telefons: 67021704
E-pasts: vdi@vdi.gov.lv

4. Latvijas Darbadevēju konfederācija

Agnese Alksne
Korporatīvās sociālās atbildības un komunikāciju eksperte
Vīlandes 12 - 1, Rīga, LV - 1010
Telefons: +(371) 67325169
Mobilais tel.: +(371) 29443666
agnese@lddk.lv

Ziņotājs

Ilmārs Ančāns
Telefons: +(371) 29434417

Potenciālais ziņotājs

Anonīms

Pielikums Nr.4. Aptaujas jautājumi

Darba apjoms

Lūdzu nosauciet organizācijas galvenos darbības virzienus.

Kā Jūs rīkojaties gadījumā, ja saņemat informāciju vai uzzināt, ka pastāv zināmas aizdomas par kādu valsts/privātu uzņēmumu (kas nav saistīts ar Jūsu darba pienākumiem)? Cik bieži tas notiek?

Vai Jūsprāt 'paviršs /virspusējs darbs' ir ļaundarība?

Vai organizācija ir tiesīga sniegt konsultācijas vai arī tā ir tiesīga tikai pieņemt sūdzības/informāciju par amorālu, nelikumīgu vai prettiesisku rīcību?

Kādi ir piemērojamie laika ierobežojumi saņemtās informācijas izskatīšanai/izmeklēšanai?

Personiskā attieksme /trauksmes cēlēju koncepcijas formālā interpretācija organizācijā

Vai Jūs zināt, ko nozīmē ziņotājs?

Kādas ir atšķirības/līdzības starp 'stukaču' un 'trauksmes cēlēju'? Vai vispār ir kādas atšķirības?

Vai organizācijai ir izstrādāts savs *Ētikas kodekss* vai citi *iekšējās kārtības noteikumi*? Vai tajos ir atrunāta trauksmes cēlēju loma?

Vai ir īstenoti kādi pasākumi, lai veicinātu trauksmes celšanu un izpratni par to?

Trauksmes celšanas mehānismi

Vai ir pieejami dati par saņemto ziņojumu skaitu? Par kāda veida jautājumiem ir ziņots? Kas veic uzskaiti par saņemtajiem ziņojumiem?

Vai ir pieejami dati par to, kāds ir bijis valsts budžeta līdzekļu ietaupījums trauksmes celšanas gadījumu rezultātā?

Kādi ir visbiežāk izmantotie sakaru līdzekļi ziņojumu iesniegšanai? (*Internets, telefons, palīdzības un uzticības tālruni, pasta sūtījumi.*)

Vai ziņotāji dod priekšroku anonīmiem vai atklātiem ziņojumiem?

Vai Jūs biežāk saņemat ziņojumus par kādu iestādi no tās darbiniekiem vai arī no trešajām personām, kas nav saistītas ar attiecīgo iestādi?

Vai ir bijuši gadījumi, kad ziņotājs ir iestādes darbinieka draugs vai ģimenes loceklis, kas to dara ar vai bez paša darbinieka piekrišanas?

Cik bieži paši ziņotāji ir iesaistīti pārkāpumos, par kuriem tie ziņo?

Kādi ir kritēriji, lai sāktu saņemtās informācijas izmeklēšanu? Vai ir pieejami dati par to, cik procentus no saņemtajiem ziņojumiem Jūsu pārstāvētā institūcija ņem vērā un izskata?

Kādi ir visbiežākie rezultāti Jūsu iestādes uzsāktajām izmeklēšanām (*disciplinārsods, administratīvsods, kriminālsods.*)

Vai ir bijuši gadījumi, kad ziņotāji ir apzināti snieguši nepatiesu vai maldinošu informāciju? Vai attiecīgās personas var tikt sauktas pie atbildības par šādu ziņu sniegšanu?

Vai ir bijuši gadījumi, kad ziņotāji, kas iepriekš ir ziņojuši par kādiem pārkāpumiem, vēlāk ir ziņojuši par to, ka pret viņiem ir vērstas kādas sankcijas par trauksmes celšanu?

Vai ir bijuši gadījumi, kad ziņotājs ir saņēmis uzslavu vai citu pagodinājumu par savu rīcību?

Vai ir bijuši gadījumi, kad nav izdevies pierādīt augstāka līmeņa vadītāju pārkāpumus, bet trauksmes celšanas un sekojošās izmeklēšanas rezultātā ziņotājs ir cietis nelabvēlīgas sekas (*no darba devēja/ kolēģu / sabiedrības puses*)?

Cik daudzi gadījumi ir balstīti uz pierādītiem faktiem un cik uz pamatotām/nepamatotām aizdomām?

Vai ir bijuši gadījumi, kad darbinieks ir vispirms centies atrisināt problēmu iekšēji, un tikai pēc tam, kad tas nav izdevies, ir vērsies pie Jums pēc palīdzības?

Vai ziņotāji pēc informācijas izpaušanas ir pretimnākoši un gatavi sadarboties? Cik lielā mērā trauksmes celējiem ir iespēja iesaistīties tālākajā procesa virzībā?

Cik atsaucīgas sadarbībai ir iesaistītās iestādes?

Cik bieži notiek tā, ka ziņojums, kas tiek saņemts no kādas iestādes darbinieka, tiek pāradresēts attiecīgās iestādes vadītājam?

Gadījumos, kad darbinieki ziņo par savu vadītāju pārkāpumiem, vai Jūs sekojat līdzi, kas tālāk notiek ar trauksmes cēlēju?

Vai Jūs apmierina tas, kā plašsaziņas līdzekļi atspoguļo Jūsu darbu un to, kāda ir sabiedrības attieksme pret to?

Kādus pasākumus būtu nepieciešams īstenot, lai veicinātu to, ka sabiedrība atzīst trauksmes celšanu, un celtu tās popularitāti?