

IEKŠĒJO TRAUKSMES CELŠANAS SISTĒMU IEVIEŠANA LATVIJĀ

Priekšizpētes ziņojums

2020. gada oktobris

Biedrība “Sabiedrība par atklātību – Delna” (Delna) 2020. gada oktobrī veica izpēti par [Trauksmes celšanas likuma](#) (turpmāk – likums) 5. pantā noteikto iekšējo trauksmes celšanas sistēmu ieviešanas gaitu Latvijā.

Atbilstoši likumam, kas stājās spēkā 2019. gada 1. maijā, iekšējām trauksmes celšanas sistēmām jābūt ieviestām visās publiskas personas institūcijās un tajās privāto tiesību juridiskajās personās, kurās ir vairāk nekā 50 nodarbināto.

Efektīvu iekšējo sistēmu izveide ir viens no svarīgākajiem priekšnoteikumiem trauksmes cēlēju aktivitātei, tāpēc sistēmām jānodrošina iespēja darbiniekiem droši ziņot par pārkāpumiem un jāgarantē viņiem aizsardzība. Likums nosaka, ka par iekšējo trauksmes celšanas sistēmu nodarbināto informē, uzsākot darba tiesiskās vai dienesta attiecības vai cita veida ar profesionālo darbību saistītas tiesiskās attiecības, un darbavietā nodrošina viegli pieejamu informāciju par šo sistēmu.

Trauksmes cēlēju kontaktpunkts un likuma ieviešanas koordinators ir Valsts kanceleja. 2019. gada 17. septembrī Valsts kanceleja mājaslapā www.trauksmescelejs.lv publicēja [labās prakses vadlīnijas iekšējās trauksmes celšanas sistēmas izveidei](#). Vadlīnijās iekļauti praktiski ieteikumi sistēmas izveidei, tajā skaitā par personas datu apstrādi, kā arī atrodami avoti uz labiem iekšējo sistēmu piemēriem ārvalstu privātajā un publiskajā sektorā.

2020. gada martā Valsts kanceleja publicēja pirmo [izvērtējuma ziņojumu par Trauksmes celšanas likuma ieviešanu](#). Tajā secinot, ka:

- no 113 pašvaldībām, kas piedalījās Valsts kancelejas aptaujā, iekšējā sistēma trauksmes celšanai bija izveidota 65,4% gadījumu, 27,9% gadījumu tā bija izstrādes stadijā, bet 6,7% gadījumu nebija ieviesta vispār;
- daudzi uzņēmumi ir izveidojuši iekšējo trauksmes celšanas sistēmu. Ziņojumā iekļauti divi labās prakses piemēri no Latvijas uzņēmumos izveidotām iekšējām trauksmes celšanas sistēmām un viens piemērs par sistēmas darbību kapitālsabiedrībā.

Delnas priekšizpēte

Delnas mērķis ir atbalstīt likuma atbilstošu ieviešanu Latvijā un veicināt iekšējo sistēmu pilnveidi. Tāpēc, balstoties uz publiskotajiem rezultātiem par likuma ieviešanu pirmajā tā darbības gadā, Delna veica priekšizpēti par to, cik efektīvi ieviestās iekšējās trauksmes celšanas sistēmas darbojas, cik lielā mērā tās atbilst Valsts kancelejas vadlīnijās noteiktajam, kā arī galvenos iemeslus, kāpēc sistēmas dažās iestādēs tomēr nav ieviestas.

Delna daļēji strukturētu interviju veidā telefoniski aptaujāja četrpadsmit respondentus: septiņus no valsts iestādēm un septiņus no uzņēmumiem un kapitālsabiedrībām. Delna intervijām aicināja deleģēt tos darbiniekus, kuru atbildībā ir iekšējo sistēmu darbība un/vai trauksmes cēlēju ziņojumu apstrāde. Respondenti pamatā tika izvēlēti no to juridisko personu vidus, kuri 2019. gadā piedalījās Delnas organizētās mācībās par likuma prasībām un iekšējo sistēmu izveides pamatprincipiem.

Ņemot vērā izlases nelielo apmēru iepretī valsts un pašvaldības iestāžu skaitam un 1904 komersantiem ar vairāk nekā 50 darbiniekiem (2018. gada dati), priekšizpētes rezultāti nav vispārināmi, bet rada priekšstatu par galvenajām problēmām. Balstoties uz iegūtajiem rezultātiem, Delna plānos turpmākus informatīvos un izglītojošos pasākumus, kā arī izmantos datus plašāku pētījumu izstrādei un interešu aizstāvības darbam.

GALVENIE REZULTĀTI

Sistēmu ieviešana un likuma izpilde

1. Visi respondenti atbildēja, ka ir informēti par Latvijas Republikas normatīvajos aktos noteiktajām prasībām iekšējo trauksmes celšanas sistēmu darbībai.
2. Visās izlasē iekļautajās publiskā sektora iestādēs un uzņēmumos ir ieviestas iekšējās trauksmes celšanas sistēmas. Lielākajā daļā (13) tās bija ieviestas līdz ar Trauksmes celšanas likuma spēkā stāšanos 2019. gada 1. maijā, bet vienā gadījumā darbojas kopš 2019. gada 28. jūnija.
3. Visās septiņās publiskā sektora iestādēs pirms Trauksmes celšanas likuma spēkā stāšanās darbojās cita veida ziņošanas mehānismi, piemēram, nodrošinot iespēju ziņot caur iekšējo mājaslapu vai nosakot struktūrvienību, kam iesniegt ziņojumu par iespējamu pārkāpumu. Cita veida ziņošanas mehānismi bija arī sešos uzņēmumos, piemēram, speciāli izveidots e-pasts, ar iespēju ziņot anonīmi, uzticības personas, ikgadējas tikšanās ar uzņēmuma vadību, pirms kurām bija iespēja anonīmi iesniegt jebkāda veida satraucošu jautājumu, kas tika izdiskutēts un risināts. Vairākos uzņēmumos šie mehānismi darbojas arī šobrīd. Iekšējās ziņošanas sistēmas sākotnēji privātajā sektorā tika veidotas, jo:
 - to rekomendēja kapitāldaļu turētājs vai īpašnieks, kas atrodas ārpus Latvijas (2 gadījumos);

- valde izvēlējās veicināt labu uzņēmuma pārvaldību un iekšējo un ārējo komunikāciju ar darbiniekiem/klientiem (5 gadījumos).
4. Stājoties spēkā Trauksmes celšanas likumam, lielākā daļa publiskā un privātā sektora iestāžu iekšējo trauksmes celšanas sistēmu izveidoja pilnīgi no jauna, bet 2 publiskā sektora iestādes papildināja jau esošo sistēmu. Visur sistēmas izveide notika, izmantojot iekšējos resursus un kapacitāti. Vairākos gadījumos publiskā sektora respondenti atzīmēja, ka noderīgs ir bijis Valsts kancelejas atbalsts – prezentācijas, seminārs, vadlīnijas. Privātā sektora respondenti vairākos gadījumos kā atbalstu minēja biedrības “Sabiedrība par atklātību – Delna” semināru un konsultācijas.

Sistēmas darbība

5. Desmit iestādes (6) un uzņēmumi (4) apliecināja, ka ir īpaši noteikts, par kādiem jautājumiem, var celt trauksmi, lielākoties tie atbilst Trauksmes celšanas likumā noteiktajam. Divos uzņēmumos ir tikai ilustratīvi norādīti piemēri un tēmas, par kurām varētu celt trauksmi. Divi respondenti norāda, ka tiek pieņemti iesniegumi par jebkuru pārkāpumu.
6. Lai iesniegumu atzītu par trauksmes cēlēja ziņojumu, desmit gadījumos iestādēs (6) un uzņēmumos (4) ir noteiktas speciālas pazīmes.
7. Visās iestādēs un uzņēmumos ir nodrošinātas kontaktpersonas jeb atbildīgās personas, kurām var iesniegt trauksmes celšanas ziņojumu mutvārdos vai rakstiski, kā arī ir izveidots e-pasts trauksmes cēlēju ziņojumu iesūtīšanai. Vienā uzņēmumā noteikts, ka tiek pieņemti tikai e-pastā iesūtīti TC ziņojumi. Trīs iestādēs pieejamas atsevišķas tālruņa līnijas. Pastkastīte papīra ziņojumiem ir izveidota piecās iestādēs, bet nepastāv nevienā uzņēmumā. Taču vairāki respondenti atzīmēja, ka tiek pieņemtas arī papīra formā iesūtītas vēstules ar norādi, ka tas ir trauksmes cēlēja ziņojums.
8. Trauksmes cēlēju personas datu aizsardzība un informācijas droša glabāšana tiek nodrošināta divpadsmit iestādēs (6) un uzņēmumos (6).
9. Nevienā iestādē vai uzņēmumā nav zināms gadījums, kad kādam darbiniekam, kurš cēlis trauksmi, būtu radītas nelabvēlīgas sekas. Vienam uzņēmumam bija zināms šāds gadījums citā iestādē vai uzņēmumā.
10. Lielākā daļa (10) respondentu no publiskā un privātā sektora ir apmierināti ar Latvijas normatīvo aktu nosacījumiem trauksmes cēlēju aizsardzības jomā un uzskata, ka trauksmes cēlētāji ir pietiekami aizsargāti. Pārējie respondenti (4) atzina, ka trūkst prakses, lai šo jautājumu izvērtētu. Privātā sektora respondentu ierosinājumi likuma pilnveidei:
- ieviest lielāku konkrētību par soda mēriem par konkrētiem pārkāpumiem;

- “trauksmes celšana vienas iestādes ietvaros var būt nepietiekama, jo nav trešās personas klātbūtnes, kas, lai arī procesu padarītu smagnējāku, tomēr var būt sevi attaisnotu”.

Sistēmas novērtējums

11. Astoņās iestādēs (4) un uzņēmumos (4) vērtē, ka iekšējā trauksmes celšanas sistēma darbojas efektīvi.

Argumenti par iekšējo sistēmu efektīvu darbību:

Publiskais sektors	Privātais sektors
1. Trauksmes cēleju ziņojumi tiek saņemti. 2. No darbiniekiem nav saņemti papildus jautājumi par sistēmas darbību. 3. Respondentu vērtējumā darbinieki uzticas un paļaujas, ka viņu iesniegumi tiks pieņemti un izskatīti anonīmi.	1. Darbinieki aktīvi komunicē ar vadību un ar nozīmētajām trauksmes cēleju kontaktpersonām arī ārpus trauksmes celšanas sistēmas (arī izsakot neapmierinātību, uzdodot jautājumus u.c.), tāpēc, lai arī nav saņemti daudz trauksmes celšanas ziņojumi, respondentiem ir pārliecība, ka darbinieki sistēmu vajadzības gadījumā izmantotu. 2. Respondentu vērtējumā pastāv augsta iekšējās lojalitātes un uzticēšanās pakāpe. Cilvēki uzticas un paļaujas, ka viņu iesniegumi tiks pieņemti un izskatīti anonīmi. 3. Respondentu vērtējumā darbinieki novērtē vadītāju kompetenci, un vadītāju autoritāte un atbilstība risku vadībai ir pietiekama. 4. Nav bijis problēmu ar iekšējās sistēmas darbību. Taču, ņemot vērā, ka varētu būt jauni un citādi gadījumi, iespējams, sistēmas būs jāpilnveido.

Četrās iestādēs (2) un uzņēmumos (2) pagaidām trūkst datu un ir maz ziņojumu, lai novērtētu iekšējo sistēmu efektivitāti, to gatavi darīt ilgākā laika posmā. Viens uzņēmums skaidroja, ka iekšēji tiek daudz strādāts ar komunikāciju starp vadību un darbiniekiem, pastāv vairāki citi mehānismi caur kuriem var izrunāt problēmas un kas efektīvi darbojas, tāpēc šādā vidē trauksmes celšana ir mazāk aktuāla.

Viens respondents no publiskā sektora atzina, ka sistēma nedarbojas efektīvi, jo, ņemot vērā iestādes specifiku, darbinieki nav raduši anonīmi ziņot, kā arī prot savas tiesības aizstāvēt citos veidos. Viens respondents no privātā sektora atzina, ka sistēma nav efektīva, jo ir bijis maz trauksmes celšanas gadījumu.

12. Kā lielāko ieguvumu no iekšējo trauksmes celšanas sistēmu ieviešanas iestādēs un uzņēmumi min labas pārvaldības un tiesiskuma veicināšanu, atzīstot arī citus ieguvumus no sistēmu ieviešanas:

Publiskajā sektorā	Privātajā sektorā
1. Nodrošināta ar likumu noteikto prasību izpilde (3). 2. Tiek sekmēta korupcijas, interešu konflikta, krāpšanas un nelegāli iegūtu līdzekļu legalizācijas risku mazināšana (4). 3. Veicināta laba pārvaldība un tiesiskums (5).	1. Nodrošināta ar likumu noteikto prasību izpilde (5). 2. Tiek sekmēta korupcijas, interešu konflikta, krāpšanas un nelegāli iegūtu līdzekļu legalizācijas risku mazināšana (2). 3. Veicināta laba pārvaldība un tiesiskums (6).

Darbinieku informēšana un apmācības

13. Visas iestādes un uzņēmumi apliecina, ka visi darbinieki ir informēti par iekšējo trauksmes celšanas sistēmu. Darbinieki tikuši informēti sistēmas ieviešanas brīdī vai arī, ja darbinieks ir uzsācis darba attiecības vēlāk, tas ir informēts, stājoties darbā. Taču daļa respondentu atzīst, ka dažādu iemeslu dēļ, piemēram, ja darbinieks nav iepazinies ar kādu no dokumentiem par trauksmes celšanas iekšējām sistēmām pēc būtības, nav izpratis šo dokumentu jēgu, viņam varētu nebūt pietiekosa izpratne par iekšējās sistēmas darbību, kā arī darbinieki, kas nedara darbu birojā varētu nebūt šo informāciju uztvēruši kā pietiekami būtisku.

Iestāžu un uzņēmumu mājaslapās (iekšējās un ārējās) ir pieejama informācija par iekšējo sistēmu. Dažās iestādēs papildu informatīvu darbu ar darbiniekiem veic struktūrvienības vadītāji, citur notiek ceturkšņa sanāksmes, kuru ietvarā ir atvēlēta uzmanība arī iekšējās trauksmes celšanas sistēmas aktualizēšanai.

Ir iestādes un uzņēmumi, kur ieviešot iekšējo trauksmes celšanas sistēmu notika iekšējās mācības, tajā skaitā arī interaktīvs tests ar zināšanu pārbaudi, kā arī informācija par trauksmes celšanas sistēmu tiek integrēta citās apmācībās.

14. Deviņās iestādēs (3) un uzņēmumos (6) ir notikušas darbinieku apmācības par iekšējo trauksmes celšanas sistēmu un trauksmes cēlēju aizsardzību Latvijā, piemēram:
- regulāras mācības visiem darbiniekiem: katru ceturksni, vienu rezi gadā vai kā daļa no ikgadējās darba aizsardzības mācības;
 - atsevišķas mācības struktūrvienību vadītājiem;
 - atsevišķas mācības jaunajiem darbiniekiem, uzsākot darbu.

Vienā uzņēmumā tiek plānots iedvesmas – pieredzes apmaiņas pasākums, kurā tiks aicināts lektors, kas prot pastāstīt reālus cilvēkstāstus, ar mērķi iedvesmot cilvēkus izmantot trauksmes celšanas instrumentu. Vienā uzņēmumā norādīja, ka šobrīd, saistībā ar Covid – 19 situāciju, ir mainījušās prioritātes, un, lai arī sistēmu ieviešot, bija paredzēta sistematizētāka šī jautājuma aktualizēšanas pieeja, šobrīd tā paliek otrā plānā.

15. Desmit iestādēs (4) un uzņēmumos (6) par iekšējo trauksmes celšanas sistēmu atsevišķi iepazīstina jaunos darbiniekus. Ir dažādas pieejas:

- regulārs ievadkurss jauniekiem darbiniekiem, kurā tiek izstāstīts arī par trauksmes celšanas sistēmu;
- dokuments vai dokumentu paka, ar kuru jaunais darbinieks iepazīstas, uzsākot darbu, tajā skaitā informācija par trauksmes celšanas sistēmu;

Trīs publiskā sektora iestādēs vēl tiek domāts mehānisms, kā ar trauksmes celšanas iekšējo sistēmu iepazīstināt arī jaunus darbiniekus.

Iesniegumu saņemšana

16. Astoņās iestādēs (3) un uzņēmumos (5) līdz 2020. gada oktobrim iekšējā trauksmes celšanas sistēmā nav saņemts neviens iesniegums. Četrās iestādēs (3) un uzņēmumos (1) kopā līdz 2020. gada oktobrim saņemti seši iesniegumi, no tiem par trauksmes celšanas ziņojumiem atzīti četri. Viena uzņēmuma pārstāvis nevarēja sniegt datus par saņemtajiem ziņojumiem.
17. Visās iestādēs un uzņēmumos ir zināms rīcības modelis, kas saņemto trauksmes celšanas ziņojumu jādara tālāk, ja tas par tādu tiek atzīts. Iestādēs, kur ir saņemti iekšējie trauksmes celšanas ziņojumi, trauksmes cēlji tiek informēti par ziņojuma virzību, ir veidotas īpašas darba grupas speciāli konkrētu ziņojumu izvērtēšanai.
18. Visas iestādes un uzņēmumi apliecina, ka arī tos trauksmes cēlju iesniegumus, kas neatbilst likuma definīcijai, neatstāj vai nākotnē neatstātu bez izvērtēšanas. Šādos gadījumos iesniedzējs tiek informēts par iesnieguma statusu un iesniegumu izskata parastā kārtībā - iekšējā kārtībā vai, ja nepieciešams, pārsūtot kompetentajai personai. Divas valsts iestādes norādīja, ka, ja būtu iespēja, pirms iesnieguma tālākas virzības saņemtu ziņojuma iesniedzēja piekrišanu.
19. Tikai vienā iestādē ir praktiska pieredze darbinieku informēšanā par pārkāpumiem, kas atklāti, pateicoties iekšēji sniegtajai informācijai – darbinieki tiek informēti par trauksmes celšanas gadījumiem, tiek publiski pausta pateicība par ziņošanu, ir arī nodoms turpmāk informāciju un pateicību ietvert preses relīzē.

Citās iestādēs un uzņēmumos darbinieku informēšanas prakse nav bijusi. Dažas iestādes un uzņēmēji atzīst, ka nākotnē, ja būtu atbilstoši gadījumi, darbiniekus par tiem informētu, jo “tā kā tas ir noteikts likumā, tad tāpat ir jāsniedz informācija, publicējot interneta vietnē, pirms tam saskaņojot informāciju ar trauksmes cēlju”, kā arī darbiniekus varētu informēt iekšējā sapulcē, bet vistīcāmāk tiktu nodota statistiska informācija un informācijas sniegšana pēc būtības būtu katrā gadījumā jāvērtē atsevišķi.

Kopsavilkums

Caur iekšējām trauksmes celšanas sistēmām saņemto gadījumu skaits iestādēs un uzņēmumos ir neliels. Neskatoties uz to, ir zināms vismaz viens gadījums, kad trauksmes cēljam

radītas nelabvēlīgas sekas. Tāpēc Delnas ieskatā jāveic mērķtiecīgs darbs, lai veicinātu darbinieku informētību par iekšējās trauksmes celšanas sistēmām, radītu uzticību sniegtās informācijas drošībai un trauksmes cēlēja aizsardzībai pret nelabvēlīgām sekām.

Ne visās iestādēs un uzņēmumos tiek nodrošināta trauksmes cēlēju personas datu aizsardzība un informācijas droša glabāšana. Veicinot vadītāju izpratni par šiem jautājumiem, varētu veicināt arī iekšējo sistēmu izmantošanu trauksmes celšanai. Tāpat ne visās iestādēs un uzņēmumos notiek regulāras darbinieku un jauno darbinieku apmācības par trauksmes cēlēju iekšējo sistēmu. Veicinot sistemātisku un regulāru pieeju darbinieku apmācībām, varētu veicināt arī iekšējo sistēmu izmantošanu trauksmes celšanai.

Ziņojums ir sagatavots ar Sabiedrības integrācijas fonda finansiālu atbalstu no Latvijas valsts budžeta līdzekļiem. Par ziņojuma saturu atbild biedrība "Sabiedrība par atklātību – Delna".



Kultūras ministrija



Sabiedrības integrācijas
fonds