



Izmeklēšanas iestādes Latvijā: kompetenču un resursu, bet ne skaita jautājums

Kopsavilkums

Rīga 2022



Latvijas Republikas
Valsts kontrole

Revīzijas ziņojums

21.10.2022.

“Izmeklēšanas iestādes Latvijā: kompetenču un resursu, bet ne skaita jautājums”.

Lietderības revīzija “Vai pastāv iespēja samazināt izmeklēšanas iestāžu skaitu un pārskatīt kompetenču sadalījumu starp tām?”.

Revīzija veikta, pamatojoties uz Valsts kontroles Trešā revīzijas departamenta 15.03.2021. revīzijas grafiku Nr.2.4.1-5/2021.

Revīzijas ziņojums apstiprināts ar Valsts kontroles Trešā revīzijas departamenta 21.10.2022. lēmumu Nr.2.4.1-5/2021.

Vāka noformējumā izmantots attēls no tīmekļvietnes www.depositphotos.com

Cienījamais lasītāj!



Latvijā noziedzīgu nodarījumu izmeklēšanas funkcija ir piešķirta 11 izmeklēšanas iestādēm – Valsts policijai, Iekšējās drošības birojam, Valsts robežsardzei, Ieslodzījuma

vieta pārvaldei, Valsts ieņēmumu dienesta Nodokļu un muitas policijas pārvaldei un Iekšējās drošības pārvaldei, Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojam, Valsts drošības dienestam un Militārajai policijai, kā arī tādiem speciāliem subjektiem kā tālbraucienos esošu jūras kuģu kapteiņi un ārvalsts teritorijā esošu Latvijas Nacionālo bruņoto spēku vienību komandieri.

Ņemot vērā izmeklēšanas iestāžu pirmšķietami sadrumstaloto struktūru, revīzijā vērtēts, vai izmeklēšanas iestāžu institucionālajā sistēmā ir iespējamās un nepieciešamās izmaiņas, lai noziedzīgu nodarījumu izmeklēšanu varētu veikt efektīvāk.

Revīzijā veiktā izpēte ļauj kļūdēt mītu, ka izmeklēšanas jomas problēmu primārais cēlonis ir decentralizētais izmeklēšanas iestāžu modelis. Tomēr, vērtējot no dažādiem tiesiskiem un lietderības aspektiem, secināts, ka Latvijas izmeklēšanas iestāžu institucionālajā sistēmā ir iespējams veikt izmaiņas, lai noziedzīgu nodarījumu izmeklēšanu varētu veikt efektīvāk, un ka ir arī tādas izmaiņas, kas ir ne tikai vēlamas, bet nepieciešamas. Proti, revīzija apliecina to, kas atbildīgajām institūcijām zināms jau gadiem – potenciāla jeb ļoti iespējama interešu konflikta dēļ nav pieļaujams, ka “kolēģi izmeklē kolēģu izdarītus noziedzīgus nodarījumus”.

Lai arī visas izmeklēšanas iestādes veic vienu un to pašu izmeklēšanas funkciju, tās institucionāli ir piederīgas dažādiem resoriem, kā rezultātā to pārvaldības noteikumi nepamatoti atšķiras. Šajā kontekstā primāri jāizceļ nevienlīdzīgā atalgojuma sistēma, kura neizbēgami rada

situācijas, kad izmeklēšanas iestādes savā starpā konkurē par kvalificēta personāla piesaisti.

Tai pašā laikā Valsts kontroles vērtējums un secinājumi interpretējami, ievērojot revīzijas apjomu un ierobežojumus. Piemēram, revīzijas apjomā nav iekļauts Valsts drošības dienests un Militārā policija, kā arī tālbraucienos esošu jūras kuģu kapteiņi un ārvalsts teritorijā esošu Latvijas Nacionālo bruņoto spēku vienību komandieri, kuri ir tiesīgi veikt izmeklēšanu specifiskos gadījumos, tai skaitā atbilstoši starptautiskajai praksei vai starptautisko institūciju prasībām. Jāuzsver, ka lietderības revīzijās revidentu vērtējums tiek izdarīts, ņemot vērā revidentu izstrādātos kritērijus, pēc kuriem pārbaudes ir iespējams veikt ar revīzijas metodēm, bet kas nav visaptveroši. Piemēram, revīzijā nav vērtēti operatīvās darbības veikšanai nepieciešamie tehniskie resursi un to izmantošanas efektivitāte decentralizētajā izmeklēšanas iestāžu modelī.

Tādēļ Valsts kontrole sagaida, ka revīzijā izdarītie secinājumi būs noderīgi un tiks ņemti vērā, pieņemot lēmumus par turpmāku izmeklēšanas iestāžu institucionālās sistēmas attīstību, tomēr tie var nebūt vienīgie un var tikt izmantoti kopsakarā ar citiem apsvērumiem, ko atbildīgās institūcijas varētu uzskatīt par būtiskiem.

Pateicamies par sadarbību Iekšlietu ministrijai, Tieslietu ministrijai un Finanšu ministrijai, kā arī izmeklēšanas iestādēm, kas sniedza revidentiem nepieciešamo informāciju. Īpašs paldies par sniegto atbalstu un domapmaiņu jomas profesionāļiem – Ģenerālprokuratūrai un Aldim Lieljuksim personīgi.

Cienā
departamenta direktore

Maija Āboliņa

Saīsinājumi un termini

Saīsinājumi	Skaidrojums
Amatu katalogs	Ministru kabineta 30.11.2010. noteikumi Nr.1075 "Valsts un pašvaldību institūciju amatu katalogs" (spēkā līdz 30.06.2022.)
Amatpersona	Publiskajā sektorā strādājošais neatkarīgi no tā, vai viņš ir amatpersona, ierēdnis vai darbinieks, izņemot, ja konkrētajā ziņojuma vietā tieši norādīts citādi
Atlīdzības likums	Valsts un pašvaldību institūciju amatpersonu un darbinieku atlīdzības likums
Dienesta gaitas likums	Iekšlietu ministrijas sistēmas iestāžu un Ieslodzījuma vietu pārvaldes amatpersonu ar speciālajām dienesta pakāpēm dienesta gaitas likums
ECT	Eiropas Cilvēktiesību tiesa
ES	Eiropas Savienība
GRECO	Pretkorupcijas starpvalstu grupa
IDB	Iekšējās drošības birojs
IeVP	Ieslodzījuma vietu pārvalde
Izmeklēšanas iestāde	Kriminālprocesa likumā 386.pantā noteiktā izmeklēšana iestāde, kura savas kompetences ietvaros veic izmeklēšanu
KL	Krimināllikums
KNAB	Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs
Konsorcijs	Ilgtermiņa konsorcijs "Iekšējās drošības akadēmija"
KPL	Kriminālprocesa likums
KRASS	Iekšlietu ministrijas Informācijas centra uzturētā Kriminālprocesa informācijas sistēma
MK	Ministru kabinets
MP	Militārā policija
NATO	Ziemeļatlantijas Līguma organizācija
VDD	Valsts drošības dienests
VID	Valsts ieņēmumu dienests
VID IDP	Valsts ieņēmumu dienesta Iekšējās drošības pārvalde
VID NMPP	Valsts ieņēmumu dienesta Nodokļu un muitas policijas pārvalde
VP	Valsts policija
VP GKrPP	Valsts policijas Galvenā kriminālpolicijas pārvalde
VP RP	Valsts policijas reģiona pārvalde
VRS	Valsts robezsardze
Termini	Skaidrojums
Kriminālpārkāpums	Nodarījums, par kuru Krimināllikumā paredzēta brīvības atņemšana uz laiku no piecpadsmit dienām, bet ne ilgāku par trim mēnešiem (īslaicīga brīvības atņemšana), vai vieglāks soda veids

Kriminālprocess	Valsts amatpersonu, kuras pilnvarotas veikt kriminālprocesu, un citu kriminālprocesa dalībnieku tiesiski reglamentēta darbība krimināltiesisko attiecību taisnīga noregulējuma sasniegšanai. Kriminālprocess tiek veikts situācijā, kad noticis noziedzīgs nodarījums vai lai informāciju par iespējamu notikušu noziedzīgu nodarījumu pārbaudītu ar kriminālprocesa līdzekļiem un metodēm.
Mazāk smags noziegums	Tīšs nodarījums, par kuru Krimināllikumā paredzēta brīvības atņemšana uz laiku, ilgāku par trim mēnešiem, bet ne ilgāku par trim gadiem, kā arī nodarījums, kurš izdarīts aiz neuzmanības un par kuru Krimināllikumā paredzēta brīvības atņemšana uz laiku, ne ilgāku par astoņiem gadiem.
Noziedzīgs nodarījums	Ar nodomu (tīši) vai aiz neuzmanības izdarīts kaitīgs nodarījums (darbība vai bezdarbība), kurš paredzēts Krimināllikumā un par kura izdarīšanu draud kriminālsods.
Smags noziegums	Tīšs nodarījums, par kuru Krimināllikumā paredzēta brīvības atņemšana uz laiku, ilgāku par trim gadiem, bet ne ilgāku par astoņiem gadiem, kā arī nodarījums, kurš izdarīts aiz neuzmanības un par kuru Krimināllikumā paredzēta brīvības atņemšana uz laiku, ilgāku par astoņiem gadiem.
Sevišķi smags noziegums	Tīšs nodarījums, par kuru Krimināllikumā paredzēta brīvības atņemšana uz laiku, ilgāku par astoņiem gadiem, vai mūža ieslodzījums.

Kopsavilkums

Galvenie secinājumi

No revīzijā konstatētā izriet, ka decentralizēts izmeklēšanas iestāžu modelis, kāds iedibināts Latvijā, pats par sevi nav neefektīvs. Tomēr, vērtējot no dažādiem tiesiskiem un lietderības aspektiem, revidenti secina, ka Latvijas izmeklēšanas iestāžu institucionālajā sistēmā ir iespējams veikt izmaiņas, lai noziedzīgu nodarījumu izmeklēšanu varētu veikt efektīvāk, un ka ir arī tādas izmaiņas, kas ir ne tikai vēlamas, bet nepieciešamas. Lai arī visas izmeklēšanas iestādes veic vienu un to pašu izmeklēšanas funkciju, tās institucionāli ir piederīgas dažādiem resoriem, kā rezultātā to pārvaldības noteikumi nepamatoti atšķiras, tai skaitā, radot situācijas, kad izmeklēšanas iestādes savā starpā konkurē par kvalificēta personāla piesaisti.

I. Institucionālā piekritība decentralizētā izmeklēšanas iestāžu modelī

Decentralizētais izmeklēšanas iestāžu modelis Latvijā izveidojies vēsturiski, atjaunojot izmeklēšanas iestādes, kas darbojās pirms Latvijas okupācijas. Latvijas situācija nav unikāla, jo arī vairumā citu ES dalībvalstu izmeklēšanu veic dažādas institūcijas, tai skaitā policija, robežsardze, muitas institūcijas, ieslodzījuma vietu uzraudzības institūcijas un institūcijas, kas atbildīgas par korupcijas apkarošanu un novēršanu, kā arī tādas institūcijas, kurām savukārt Latvijā nav piešķirta izmeklēšanas funkcija.

Laika gaitā izmeklēšanas iestāžu sarakstā veiktas izmaiņas, izveidojot jaunas vai reorganizējot esošas izmeklēšanas iestādes, piemēram, 2015.gadā uzsāka darbību IDB, 2018.gadā – VID NMPP un VID IDP.

Revīzijā, analizējot normatīvo aktu grozījumus un to pamatojumu, secināts, ka līdz šim jaunu izmeklēšanas iestāžu izveidei ir gadījuma raksturs, kas saistīts ar konkrētu problēmu risināšanu konkrētā izmeklēšanas iestādē, un ka netiek īstenota kompleksa pieeja, vienas un tās pašas problēmas vienveidīgi risinot visā izmeklēšanas iestāžu institucionālajā sistēmā.

Piemēram, IDB tika izveidots, lai IeVP novērstu pārkāpumus, uz kuriem savos ziņojumos bija norādījusi Eiropas Padomes Komiteja spīdzināšanas un necilvēcīgas vai pazemojošas rīcības vai soda novēršanai, kā arī VP un pašvaldības policijā pieļautos Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas pārkāpumus. Savukārt VID NMPP un VID IDP tika izveidota, tostarp, lai pēc publiski izskanējušas informācijas nekavējoties novērstu VID reputācijas draudus, kā arī iespējamu VID amatpersonu negodprātīgu rīcību. Lai gan līdzīgas problēmas bija konstatētas arī citās izmeklēšanas iestādēs, tās risinātas netika.

Revidentu ieskatā, lēmumi par jaunas izmeklēšanas iestādes izveidi vai esošas izmeklēšanas iestādes reorganizāciju vienmēr jāpieņem, pamatojoties uz sistēmisku izvērtējumu, tostarp ar mērķi optimizēt resursus un uzlabot noziedzīgu nodarījumu izmeklēšanu.

Institucionālā piekritība izmeklēšanas iestāžu dalījumā noteikta KPL. Visplašākā kompetence ir VP, kura izmeklē jebkuru noziedzīgu nodarījumu, kas nav piekritīgs citai izmeklēšanas iestādei. Tādējādi pārējām izmeklēšanas iestādēm ir specializēta kompetence.

Revīzijā konstatētais ļauj apgalvot, ka kopumā institucionālās piekritības robežas KPL ir nodalītas, vienlaikus paredzot mehānismu individuālu institucionālās piekritības situāciju risināšanai, par ko ir atbildīgs ģenerālprokurors. Tomēr KPL pieļauj institucionālās piekritības pārkāšanos attiecībā uz “iekšējo” jeb savu iestāžu amatpersonu izdarīto noziedzīgo nodarījumu un koruptīvo noziedzīgo nodarījumu izmeklēšanu.

“Iekšējā” noziedzīgo nodarījumu izmeklēšana – neizbēgams interešu konflikts

Piecas izmeklēšanas iestādes – IDB, VRS, IeVP, VID IDP un KNAB – ir tiesīgas izmeklēt savu iestāžu amatpersonu izdarītus noziedzīgos nodarījumus.

ECT ir paudusi, ka, lai izmeklēšanas norise būtu uzskatāma par objektīvu, izmeklētājam ir jābūt neatkarīgam no personām, kuru izdarītie noziedzīgie nodarījumi tiek izmeklēti. Neatkarības trūkums ietver ne tikai hierarhisko vai institucionālo saikni, bet arī praktisku neatkarību. Ja izmeklēšanu īsteno tiešie kolēģi vai vienas iestādes pārstāvji un starp viņiem pastāv neformālas saites, kas izmeklēšanas laikā netiek apzinātas, tas var būt pamats apšaubīt objektīvu izmeklēšanas norisi. Arī Eiropas Policijas ētikas kodeksā ir minēts – ja “policija izmeklē policiju”, pastāv interešu konflikts.

ECT atziņas bija pamats Latvijas lielākās izmeklēšanas iestādes – VP – reorganizācijai, un kopš 2015.gada VP neizmeklē savu amatpersonu izdarītus noziedzīgos nodarījumus. Reorganizācijas rezultātā šādus noziedzīgos nodarījumus izmeklē atsevišķa izmeklēšanas iestāde – IDB.

Saskaņā ar KPL, pastāvot iespējamam interešu konfliktam, izmeklētājam ir jāatstatās no kriminālprocesa veikšanas, savukārt citiem kriminālprocesa dalībniekiem ir tiesības pieteikt noraidījumu. Tādējādi interešu konflikta novēršanas mehānisms šobrīd ir atkarīgs no paša izmeklētāja vai kriminālprocesa dalībnieka. Tomēr revīzijā iegūti pierādījumi tikai par pieciem šādiem gadījumiem pie aptuveni 126 tūkst. kriminālprocesa, kas uzsākti laikā no 01.01.2018. līdz 31.08.2021., pie tam neviens no šiem gadījumiem nav konstatēts izmeklēšanas iestādēs, kas ir tiesīgas veikt “iekšējo” noziedzīgo nodarījumu izmeklēšanu.

Revidenti uzskata, ka neformālas personiskās vai koleģiālās saites, kuras pats izmeklētājs nevēlas atklāt, konstatēt ir sarežģīti un, visticamāk, arī neiespējami. Tādēļ interešu konflikts izmeklēšanas iestādēs pastāvēs tik ilgi, kamēr izmeklētāji izmeklēs kolēģu izdarītus noziedzīgos nodarījumus.

Dati liecina, ka no kopējā kriminālprocesa skaita, kas uzsākti laikā no 01.01.2018. līdz 31.12.2020. un kuros tiek veikta savu iestāžu amatpersonu izdarīto noziedzīgo nodarījumu izmeklēšana, lielāko daļu jeb 62% veic IDB. Pārējos 38% veic VRS, IeVP un VID IDP. Jāatzīmē, ka IDB un KNAB revidējamā periodā nav uzsācis nevienu kriminālprocesa saistībā ar noziedzīgiem nodarījumiem, kurus izdarījušas to amatpersonas.

Lai izvairītos no iespējamiem interešu konfliktiem vai pat aizdomām par tiem un veicinātu sabiedrības uzticību izmeklēšanas iestādēm, “iekšējā” noziedzīgo nodarījumu izmeklēšana nav pieļaujama nevienā no izmeklēšanas iestādēm, tāpēc šādu noziedzīgo nodarījumu institucionālā piekritība ir jāpārvērtē.

Tieslietu ministrija un IeVP ir piekritušas, ka IeVP institucionālā piekritība varētu tikt pārskatīta, apsverot iespēju nodot IeVP amatpersonu ieslodzījuma vietā izdarīto noziedzīgo nodarījumu izmeklēšanu citai izmeklēšanas iestādei.

Aizvien aktuāls ir jautājums par “iekšējo” noziedzīgo nodarījumu izmeklēšanu VRS un VID IDP. Šīs problēmas jau ir bijušas zināmas un to risināšana bija uzsākta, bet lēmumi, ar kuriem turpmāk “iekšējo” noziedzīgo nodarījumu izmeklēšana būtu novērsta, netika pieņemti.

Koruptīvo noziedzīgo nodarījumu izmeklēšana – institucionālā piekritība pārklājas

Par koruptīviem noziedzīgiem nodarījumiem tiek uzskatīti ne tikai noziedzīgi nodarījumi valsts institūciju dienestā (t.i., korupcija publiskajā sektorā), bet arī noziedzīgi nodarījumi tautsaimniecībā (t.i., korupcija privātajā sektorā).

Ik gadu vidēji tiek uzsākti 190 kriminālprocesi, kuros izmeklē koruptīvus noziedzīgus nodarījumus. Vairumā gadījumu tajos tiek izmeklēti smagi un sevišķi smagi noziegumi, kas saistīti ar kukuļošanu.

Koruptīvus noziedzīgus nodarījumus izmeklē ne tikai KNAB, bet vēl piecas izmeklēšanas iestādes – VP, IDB, VRS, IeVP un VID IDP. Turklāt tās visas, izņemot VP, ir tiesīgas veikt arī savu kolēģu izdarīto koruptīvo noziedzīgo nodarījumu izmeklēšanu, kā rezultātā pastāv “iekšējai” noziedzīgo nodarījumu izmeklēšanai raksturīgais potenciālais interešu konflikts.

Veidojot KNAB, bija paredzēts, ka tam būs piekritīgi visi koruptīvie noziedzīgie nodarījumi – gan tie, kas izdarīti publiskajā sektorā, gan tie, kas izdarīti privātajā sektorā. Turklāt bija paredzēts attīstīt arī KNAB reģionālo pārklājumu. Tomēr sākotnēji paredzētais KNAB kā specializētas un visaptverošas koruptīvo noziedzīgo nodarījumu izmeklēšanas iestādes modelis praksē netika īstenots. Revīzijā veiktā datu analīze apliecina, ka revidējamā laika periodā KNAB uzsācis tikai 16% no visiem šāda veida kriminālprocesiem.

Revidenti aplēsuši: ja KNAB izmeklētu visus koruptīvus noziedzīgus nodarījumus, tie katru gadu būtu vēl papildus vidēji 160 kriminālprocesi – 97% par publiskajā sektorā izdarītiem koruptīviem noziedzīgiem nodarījumiem un 3% – privātajā sektorā. Tādējādi KNAB uzsāktu kriminālprocesu skaits gadā palielinātos piecas reizes. Vienlaikus jāņem vērā, ka lielākā daļa no šiem kriminālprocesiem, visticamāk, nav apjomīgi un juridiski sarežģīti, kas nozīmē, ka izmeklēšanu var veikt ātrāk un ar mazāku resursu patēriņu.

Pamatojoties uz revīzijā iegūto informāciju un datu analīzi, revidenti apšaubā, ka KNAB šobrīd ir iespējas izmeklēt visus izmeklēšanas iestāžu lietvedībā esošos koruptīvus noziedzīgus nodarījumus. Taču, revidentu ieskatā, ir iespējams samazināt to izmeklēšanas iestāžu skaitu, kurām šādu noziedzīgo nodarījumu izmeklēšana šobrīd ir piekritīga. Būtiski, ka, atrisinot jautājumu par potenciālā interešu konflikta novēršanu “iekšējā” noziedzīgo nodarījumu izmeklēšanā, vienlaikus tiktu mazināti arī ar koruptīvo noziedzīgo nodarījumu decentralizēto institucionālo piekritību saistītie riski.

Revidenti norāda, ka jau no 2015.gada KNAB ir vairākkārt uzdots risināt jautājumu par tā institucionālās piekritības paplašināšanu, centralizējot koruptīvo noziedzīgo nodarījumu izmeklēšanu, taču līdz šim rezultāts nav panākts.

Izmeklēšanas efektivitātes novērtēšana – neskaidra

No Valsts pārvaldes iekārtas likuma izriet pienākums valsts pārvaldi, tai skaitā katras iestādes darbību, organizēt pēc iespējas efektīvi, kā arī institucionālo sistēmu pastāvīgi pārbaudīt un, ja nepieciešams, pilnveidot.

Revīzijā ir konstatēts, ka visu izmeklēšanas iestāžu, izņemot IeVP, plānošanas dokumentos ir noteikti rezultāti un rezultatīvie rādītāji noziedzīgo nodarījumu izmeklēšanas jomā un tie regulāri tiek novērtēti.

Tomēr pārsvarā izvirzītie rezultāti neparāda izmeklēšanas procesa efektivitāti, bet gan kopumā raksturo izmeklēšanas iestādes darbības rezultātus. Turklāt katrā izmeklēšanas iestādē tiek noteikti un vērtēti atšķirīgi rezultāti, kas nedod iespēju identificēt tendences, problēmas un iespējamus uzlabojumus izmeklēšanas jomā kopumā.

Piemēram, rezultāts, kas raksturo izmeklēšanas iestādes darbību, ir konstatēto noziedzīgo nodarījumu skaits. Rezultatīvais rādītājs izteikts absolūtos skaitļos, trīs gadu periodam, ar nemainīgu tendenci.

Savukārt revīzijā atsevišķās izmeklēšanas iestādēs ir identificēti arī labās prakses piemēri attiecībā uz rezultātiem un rezultatīvajiem rādītājiem, kas raksturo izmeklēšanas efektivitātes palielināšanos un kuros, iespējams, varētu piemērot izmeklēšanas efektivitātes vērtēšanai arī pārējās izmeklēšanas iestādēs. Piemēram, rezultāti, kas parāda paātrinātā procesa un izlīguma izmantošanu, kriminālprocesu apturēšanu, tādu kriminālprocesu virzību, kuros tiek izmeklēti smagi vai sevišķi smagi noziegumi vai savstarpēji saistīti noziedzīgi nodarījumi, kas kvalificēti pēc vairākiem KL pantiem, vai kas citādi uzskatāmi par juridiski sarežģītiem, kā arī rezultāti saistībā ar izmeklēšanai patērēto laiku.

Revidentu ieskatā, ir jāizveido vienota sistēma izmeklēšanas iestāžu izmeklēšanas darba efektivitātes novērtēšanai. Tas dotu iespēju vispusīgi novērtēt izmeklēšanas iestāžu sasniegtos rezultātus un panāktos uzlabojumus, kā arī identificēt kopīgus problēmjasautājumus, kuriem nepieciešamas risinājums.

II. Cilvēkresursi – izmeklētāju noslodze, profesionālā kvalifikācija un atlīdzība

Saskaņā ar KPL izmeklēšanas stadijā procesa virzītāji ir izmeklētāji, kuriem neatkarīgi no izmeklēšanas iestādes ir vienas un tās pašas procesuālās tiesības un pienākumi.

Taču izmeklētāju amatu klasifikācijas pamatā ir dažādi normatīvie akti:

- ❖ VID NMPP, VID IDP un KNAB izmeklētāju amatus klasificē atbilstoši valsts un pašvaldību institūciju Amatu katalogam;
- ❖ Iekšlietu ministrijas sistēmas izmeklēšanas iestāžu – VP, IDB un VRS – un IeVP izmeklētāju amatus klasificē atbilstoši speciālam amatu katalogam, kas attiecināms tieši uz šīm izmeklēšanas iestādēm.

Lai arī izmeklētāju amatu nosaukumi izmeklēšanas iestādēs ir atšķirīgi, visi izmeklētāju amati ir piederīgi amatu apakšsaimēi “Izmeklēšana” un pēc darba sarežģītības un atbildības iedalāmi trīs līmeņos:

- ❖ augstākā līmeņa izmeklētāji, kas veic izmeklēšanu īpaši sarežģītās un liela apjoma starpreģionāla vai starptautiska rakstura noziegumu lietās – VP GKRP, IDB, VID NMPP, VID IDP un KNAB galvenie un vecākie inspektori (jeb izmeklētāji);
- ❖ vidējā līmeņa izmeklētāji, kas veic izmeklēšanu īpaši sarežģītās un liela apjoma lietās iestādes (pārvaldes) līmenī – VP RP, VRS un IeVP galvenie un vecākie inspektori (jeb izmeklētāji);
- ❖ zemākā līmeņa izmeklētāji, kas veic izmeklēšanu pārējās lietās – inspektori (jeb izmeklētāji).

Papildus katrā no šiem līmeņiem amati tiek detalizētāk iedalīti pa amatu līmeņiem.

Visiem izmeklētājiem ir viena galvenā pamatfunkcija – organizēt un veikt noziedzīgu nodarījumu izmeklēšanu, līdz ar to izmeklētāju amati visās izmeklēšanas iestādēs (ņemot vērā amatu līmeņus) ir savstarpēji salīdzināmi. Turklāt Satversmes tiesa jau 2013.gadā ir atzinusi, ka Iekšlietu ministrijas sistēmas izmeklēšanas iestāžu un KNAB izmeklētāji, kā arī prokurori atrodas salīdzināmos apstākļos. Tātad augstākā līmeņa izmeklētāju amati (ņemot vērā amatu līmeņus) ir salīdzināmi ar rajona (pilsētas) prokurora amatu.

Izmeklētāju noslodze – kritēriji nav definēti un izmērīt nevar

Revīzijas apjomā iekļautajās septiņās izmeklēšanas iestādēs uz 01.01.2022. ir apstiprinātas kopā 1260 izmeklētāju amata vietas, bet faktiski ir aizpildītas 926 amata vietas jeb 73%.

Revīzijā nav iegūti viennozīmīgi pierādījumi, kas apliecinātu, ka izmeklētāju amata vietu skaits izmeklēšanas iestādēs noteikts pamatoti. Līdz ar to nav iespējams arī apgalvot, ka noteiktais amata vietu skaits ir optimāli nepieciešamais, lai izmeklēšanas funkciju katrā izmeklēšanas iestādē veiktu efektīvi un kvalitatīvi. Tai pašā laikā, lai gan nevienā izmeklēšanas iestādē nav vērtēts un noteikts darba apjoms, ko var paveikt viens izmeklētājs, revīzijā iegūtā informācija liecina, ka, visticamāk, izmeklēšanas iestādēs starp izmeklētājiem noslodze ir atšķirīga.

No izmeklēšanas iestāžu skaidrojumiem izriet, ka bieži vien izmeklētāju slodze ir paaugstināta. Revidenti pieļauj, ka tam ir arī saistība ar lielo vakanču skaitu.

Attiecībā uz revīzijā iekļauto izmeklēšanas iestāžu izmeklētāju noslodzi un to, vai tā ir līdzīga, revidenti viedokli atturas sniegt, jo, tā kā izmeklēšanas iestādes neizmanto vienotus kritērijus izmeklētāja darba mērīšanai, nav iespējams veikt arī salīdzināšanu un izdarīt pamatotus secinājumus.

Revidenti izprot, ka katrā izmeklēšanas iestādē veiktie kriminālprocesi ir dažādi gan pēc apjoma, gan sarežģītības, bet arī uzskata, ka optimālo noslodzi ir iespējams noteikt. Piemēram, VP jau ir uzsākusi darbības, lai ieviestu izmeklēšanas darba uzskaiti ar mērķi noteikt arī izmeklētāja noslodzi.

Izmeklēšanas iestādēm ir jānodrošina vienota izmeklēšanas darba uzskaitē, novērtēšana un kontrole. Tas dotu iespēju ne tikai veikt savstarpēju salīdzināšanu pēc vienotiem kritērijiem, bet arī mērīt izmeklētāja darba rezultātus un identificēt ar noslodzi saistītos problēmjasautājumus, tai skaitā pārslodzi.

Izmeklētāju profesionālā kvalifikācija – formālas un nevienlīdzīgas sākotnējās prasības un nepietiekami mērķtiecīga attīstība turpmāk

Izmeklēšana neizbēgami prasa specifiskas juridiskās zināšanas KL, KPL un citu normatīvo aktu piemērošanai, līdz ar to būtiskas ir izmeklētājiem izvirzītās profesionālās kvalifikācijas prasības, uzsākot šo darbu.

Normatīvajos aktos dažādu izmeklēšanas iestāžu izmeklētājiem nepamatoti izvirzītas atšķirīgas profesionālās kvalifikācijas (izglītības, profesionālās pieredzes, zināšanu un prasmju) prasības, turklāt atsevišķos gadījumos tās nav noteiktas vispār. Tāpat augstākā līmeņa izmeklētājiem izvirzītās profesionālās kvalifikācijas prasības ir zemākas par rajona (pilsētas) prokuroriem izvirzītajām prasībām.

Tikai IeVP izmeklētājiem juridiskā izglītība ir noteikta kā obligāta, turklāt IeVP ir noteiktas augstākas prasības nekā VID NMPP, VID IDP un KNAB izmeklētājiem, kuri veic izmeklēšanu īpaši sarežģītās un liela apjoma starpreģionāla vai starptautiska rakstura noziegumu lietās. Pārējās izmeklēšanas iestādēs jomas un nozares, kurās iegūtā izglītība dod iespēju uzsākt izmeklētāja darbu, ir vai nu noteiktas plaši, vai vispār nav noteiktas.

Tai pašā laikā faktiskā situācija nav vērtējama kā kritiska, jo:

- ❖ no izlasē iekļautajiem izmeklētājiem 98% augstākā līmeņa izmeklētāju ir otrā līmeņa augstākā izglītība un no tiem 76% – tiesību zinātnē (turklāt KNAB izmeklētāju īpatsvars ar augstāko izglītību tiesību zinātnē ir 89%, bet VID IDP – 88%);
- ❖ no izlasē iekļautajiem VP izmeklētājiem 77% izmeklētāju ir otrā līmeņa augstākā izglītība un no tiem 72% – tiesību zinātnē.

Tomēr, revidentu ieskatā, būtiski, ka lielākā daļa izmeklētāju, kuriem ir juridiskā izglītība, to ieguvuši ar izmeklētāja profesijas standartu nesaistītās studiju programmās, kas nozīmē, ka netiek iegūtas tieši izmeklēšanas veikšanai nepieciešamās specifiskās zināšanas un prasmes.

Kvalitatīvas un efektīvas izmeklēšanas nodrošināšanā būtiska loma ir arī profesionālās kvalifikācijas nepārtrauktai pilnveidošanai izmeklēšanas jomā.

Šobrīd izmeklētāju profesionālās kvalifikācijas celšanu nevar raksturot kā sistemātisku un mērķtiecīgu pasākumu kopumu, balstītu uz konkrētam izmeklētājam nepieciešamo zināšanu un prasmju izvērtējumu, kas būtu par pamatu personalizētai mācību vajadzību noteikšanai.

Lai risinātu problēmas izmeklētāju izglītības sistēmā, Ministru kabinets 10.02.2022. ir atbalstījis Konsorcijs un Valsts policijas koledžas Izmeklētāju mācību centra izveidi. Mērķis ir nodrošināt vienotas izglītības, kā arī profesionālās kvalifikācijas celšanas iespējas visu izmeklēšanas iestāžu izmeklētājiem. Konsorcijs ir izveides stadijā, un pirmreizējā studentu uzņemšana plānota 2023.gadā.

Tāpat revidentu rīcībā ir informācija, ka ir izstrādāts “Izmeklētāja (krimināltiesību jomā) profesijas standarta” projekts, kas paredz izmeklētāja profesionālās kvalifikācijas prasības un kas būtu piemērojams visu izmeklēšanas iestāžu izmeklētājiem.

Revidenti uzskata, ka izmeklētāja profesijas standarts ir būtisks priekšnoteikums, lai veiksmīgi īstenotu izmeklētāju sagatavošanu un apmācību pēc vienotiem principiem. Tāpat revidenti novērtē uzsāktās iniciatīvas izmeklētāju profesionālajai sagatavošanai un attīstībai. Tomēr, ievērojot šo projektu īstenošanas agrīno stadiju, revidenti šobrīd atturas sniegt vērtējumu, vai to mērķi tiks sasniegti un vai tiks pilnībā atrisinātas ilgstošās izmeklētāju izglītības problēmas.

Izmeklētāju atlīdzība – nevienlīdzīga

Izmeklētāju atlīdzības sistēmas vispārīgos principus nosaka Atlīdzības likums. Savukārt uz Iekšlietu ministrijas sistēmas izmeklēšanas iestāžu un IeVP amatpersonām ar speciālajām dienesta pakāpēm attiecas arī speciālie normatīvie akti. Izmeklētāju atlīdzību veido darba samaksa, kā arī sociālās garantijas un atvaļinājumi. Darba samaksu veido mēnešalga un mainīgā daļa (piemaksas, prēmijas un naudas balvas).

Revīzijā secināts, ka izveidotā atlīdzības sistēma ir nevienlīdzīga un rada apstākļus izmeklēšanas iestāžu savstarpējai konkurencei kvalificēta personāla piesaistē. Revidenti uzskata, ka būtisks iemesls nevienlīdzīgajai atlīdzības sistēmai ir tas, ka izmeklētāju amatus klasificē un atlīdzību nosaka dažādi normatīvie akti, kā rezultātā atšķiras izmeklētāju amatu līmeņi, uz tiem attiecināmās mēnešalgu grupas un apmērs, kā arī mainīgās daļas komponentes.

Būtiskākās atlīdzības atšķirības konstatējamās starp izmeklēšanas iestāžu augstākā līmeņa izmeklētājiem – galvenajiem un vecākajiem inspektoriem (jeb izmeklētājiem), kuri veic izmeklēšanu īpaši sarežģītās un liela apjoma starpreģionāla vai starptautiska rakstura noziegumu lietās.

Augstākā līmeņa izmeklētājiem lielākā mēnešalga ir IDB – uz 01.01.2022. galvenajam un vecākajam inspektoram attiecīgi 2724 un 2532 *euro*, savukārt mazākā mēnešalga ir VID NMPP – uz 01.01.2022. attiecīgi 1706 un 1511 *euro*, tādējādi mēnešalga atšķiras gandrīz par 40%. Turklāt VID NMPP augstākā līmeņa inspektoru mēnešalga ir vienāda vai mazāka (pat par 34% mazāka) nekā citu izmeklēšanas iestāžu zemākā līmeņa inspektoriem, kas veic izmeklēšanu standarta lietās. Arī pārējo izmeklēšanas iestāžu augstākā līmeņa galveno un vecāko inspektoru mēnešalga ir par 13% līdz 33% zemāka nekā IDB izmeklētājiem. Līdzīgas tendences konstatētas attiecībā uz gada kopējo atlīdzību.

Nevienā izmeklēšanas iestādē uz 01.01.2022. faktiskā mēnešalga nesasniedz rajona (pilsētas) prokurora mēnešalgu – tuvāk izvirzītajam mērķim ir IDB, kurā galvenā inspektora mēnešalga ir 90% no rajona (pilsētas) prokurora mēnešalgas. Pārējo izmeklēšanas iestāžu – VP GKrPP, VID NMPP, VID IDP un KNAB – galveno inspektoru mēnešalga ievērojami atpaliek un ir robežās no 57% līdz 78% no rajona (pilsētas) prokurora mēnešalgas.

Par vidējā līmeņa izmeklētāju, kas veic izmeklēšanu iestādes (pārvaldes) līmenī, t.i., VRS, VP RP un IeVP izmeklētāju, mēnešalgu secināms, ka situācija uzlabojas un uz 01.01.2022. ir vērojama tendence, ka iepriekš atšķirīgās mēnešalgas izlīdzinās. Savstarpēji salīdzinot, galvenā un vecākā inspektora faktisko mēnešalgu atšķirības ir 2% līdz 11% robežās, attiecīgi galvenajam inspektoram no 1635 līdz 1845 *euro* un vecākajam inspektoram – no 1390 līdz 1497 *euro*. Tomēr, salīdzinot gada kopējo atlīdzību, joprojām konstatējamās arī būtiskas starpības – ja vecāko inspektoru 2021.gada kopējā atlīdzība atšķiras vien 3% robežās, tad galveno inspektoru – līdz 29%.

Savukārt VP zemākā līmeņa izmeklētāju (kuru īpatsvars VP ir 57%) faktiskā mēnešalga uz 01.01.2021. un 01.01.2022. ir attiecīgi 1140 un 1231 *euro*, kas, revidentu ieskatā, ir viens no būtiskākajiem ierobežojumiem, lai piesaistītu augsti kvalificētu personālu un to noturētu.

Atbilstoši normatīvajiem aktiem VID NMPP, VID IDP un KNAB izmeklētāju maksimāli iespējamais mēnešalgas apmērs var mainīties, pielāgojoties ekonomikas attīstības tendencēm, un mēnešalgas var paaugstināt jeb “indeksēt”, ja vien ir pieejams finansējums un to pieļauj atlīdzības fonds. Savukārt Iekšlietu ministrijas sistēmas izmeklēšanas iestāžu – VP, IDB un VRS – un IeVP izmeklētāju maksimāli iespējamās mēnešalgas apmēru var mainīt tikai ar grozījumiem attiecīgajos normatīvajos aktos.

Normatīvais regulējums paredz visu izmeklēšanas iestāžu izmeklētājiem, izņemot VID NMPP un VID IDP, saņemt līdzvērtīgas vispārējās un speciālās piemaksas, prēmijas, naudas balvas un sociālās garantijas. Savukārt faktiski starp izmeklēšanas iestādēm konstatējamas būtiskas atšķirības. Izmeklēšanas iestādēs, kurās noteikta mazāka mēnešalga, biežāk tiek izmantoti mainīgās daļas instrumenti. Turklāt mainīgā daļa vienmēr būs atkarīga no konkrētajai izmeklēšanas iestādei pieejamā finansējuma un iekšējos normatīvajos aktos noteiktās piešķiršanas un izmaksas kārtības.

Piemēram, 2020. un 2021.gadā IDB galvenā inspektora atlīdzības mainīgās daļas īpatsvars bija vismazākais – attiecīgi 17% un 18%, savukārt pārējās izmeklēšanas iestādēs – VP GKRP, VID NMPP, VID IDP un KNAB – mainīgās daļas īpatsvars bija robežās no 26% līdz 35%.

Atšķirības gan piemaksu noteikšanā, gan prēmiju un naudas balvu izmaksās, gan sociālo garantiju saņemšanas iespējās nenodrošina vienlīdzīgus nosacījumus starp salīdzināmu amatu pienākumu veicējiem. Turklāt darba samaksas mainīgo daļu veidojošo komponentu klāsts ir pārāk plašs un rada administratīvo slogu, kā arī padara atlīdzības noteikšanas procesu mazāk pārskatāmu.

Revidentu ieskatā, būtu jāapsver iespēja palielināt mēnešalgas īpatsvaru un samazināt mainīgās daļas īpatsvaru, padarot atlīdzības sistēmu vienkāršāku, pārskatāmāku un saprotamāku. Vienlaikus revidenti uzskata, ka izmeklēšanas iestāžu atlīdzības fondi ir jāizlīdzina, lai nodrošinātu vienlīdzīgus atlīdzības un sociālo garantiju nosacījumus līdzvērtīga amata veicējiem visās izmeklēšanas iestādēs.

Arī šajā revīzijā revidenti aktualizē jautājumu par izdienas pensijām. Valsts kontrole 2017.gadā veiktajā revīzijā norādīja, ka izdienas pensiju politika neatbilst valsts pensiju politikas būtībai, proti, ieinteresēt darbspējīgā vecuma iedzīvotājus pēc iespējas ilgāk turpināt darbu, un ka sākotnēji izvirzītie mērķi – garantēt sociālo nodrošinājumu tajās profesijās, amatos un dienestos strādājošajiem, kuri pēc noteikta laika nostrādāšanas nevar turpināt darbu profesionālo iemaņu zuduma vai sociālās bīstamības dēļ, – ir novecojuši.

Revīzijā gūts apliecinājums tam, ka pašreizējā izdienas pensiju politika nemotivē kvalificētu personālu turpināt darbu esošajā izmeklēšanas iestādē, kā arī pieļauj iespēju turpināt to pašu darbu citā izmeklēšanas iestādē, saņemot par to gan atlīdzību, gan izdienas pensiju.

Būtiskākie ieteikumi

Pamatojoties uz revīzijas secinājumiem, Tieslietu ministrijai, Iekšlietu ministrijai, Finanšu ministrijai un izmeklēšanas iestādēm ir sniegti pieci ieteikumi, aicinot sadarbības rezultātā, pēc nepieciešamības pieaicinot arī nozares ekspertus, panākt arvien efektīvāku kriminālprocesu izmeklēšanu.



Valsts kontrole sagaida, ka, ieviešot ieteikumus:

- ❖ tiks novērsts potenciālais interešu konflikts, kas rodas, izmeklējot kolēģu izdarītus noziedzīgos nodarījumus;
- ❖ tiks novērsta institucionālās piekritības pārklāšanās attiecībā uz “iekšējo” noziedzīgo nodarījumu un koruptīvo noziedzīgo nodarījumu izmeklēšanu;
- ❖ tiks izveidota vienota izmeklēšanas iestāžu izmeklēšanas darba efektivitātes novērtēšanas sistēma, izvirzot izmeklēšanas iestādēm sasniedzamos rezultātus noziedzīgu nodarījumu izmeklēšanas efektivitātes uzlabošanai;
- ❖ tiks nodrošināta vienota izmeklēšanas darba uzskaitē, novērtēšana un kontrole, lai plānotu nepieciešamos cilvēkresursus, kā arī noteiktu faktisko resursu patēriņu;
- ❖ tiks nodrošināta līdzvērtīga atlīdzība līdzīgas kvalifikācijas izmeklētājiem.

Revidējamām vienībām revīzijā
sniegti
5 ieteikumi.

Ziņojuma struktūra

Informācija ziņojumā izklāstīta šādā secībā:

- ❖ vispārīga izpratne par revidējamo jomu – izmeklēšanas iestādēm, to institucionālo piekritību un raksturojošiem jautājumiem;
- ❖ revīzijas secinājumi, konstatējumi un ieteikumi, sadalot tos trīs nodaļās: katras nodaļas ievadā ir sniegts Valsts kontroles viedoklis un būtiskākie secinājumi, tos tālāk pamatojot ar revīzijas konstatējumiem;
- ❖ revīziju raksturojošā informācija – tās mērķis, apjoms, juridiskais pamatojums, pušu atbildība u.c.

Ziņojuma pirmajā nodaļā ir analizēts, vai jaunas izmeklēšanas iestādes izveide, piešķirot tai izmeklēšanas kompetenci un nosakot noziedzīgu nodarījumu institucionālo piekritību, notiek, pamatojoties uz iepriekš veiktu sistēmisku izvērtējumu.

Otrajā nodaļā vērtēts, vai KPL ietvertā institucionālā sistēma nodrošina efektīvu kriminālprocesu izmeklēšanu, proti, vai izmeklēšanas iestādēm noteiktā institucionālā piekritība ir skaidri nodalīta un regulējums nodrošina, ka praksē izmeklēšanas iestādes veic izmeklēšanas darbības tikai par tām piekritīgiem noziedzīgiem nodarījumiem. Konstatējot institucionālās piekritības pārklāšanos attiecībā uz “iekšējo” noziedzīgo nodarījumu un koruptīvo noziedzīgo nodarījumu izmeklēšanu, analizēta ar institucionālās piekritības pārklāšanos saistītā problemātika.

Trešajā nodaļā ir analizēts, vai ir radīti priekšnosacījumi kriminālprocesu efektīvai izmeklēšanai, tai skaitā, skaidrojot, vai izmeklēšanas iestādes pašas izvirza izmeklēšanas efektivitātes kritērijus un tos arī

vērtē, kā arī vai izmeklēšanas funkcijas nodrošināšanai ir pamatoti noteikts nepieciešamais izmeklētāju skaits, izmeklētājiem tiek piemērotas vienādas profesionālās kvalifikācijas prasības un nodrošināta līdzvērtīga atlīdzība.