



Vai Latvijas Republikas Prokuratūras darbībā ir nepieciešami uzlabojumi?

Rīga 2020



Latvijas Republikas
Valsts kontrole

Revīzijas ziņojums

Vai Latvijas Republikas Prokuratūras darbībā ir nepieciešami uzlabojumi?

2020.gada 23.decembrī

Lietderības revīzijas “Noziedzīgu nodarījumu ekonomikas un finanšu jomā izmeklēšanas un iztiesāšanas efektivitāte” apakšuzdevums “Valsts budžeta līdzekļu izlietošanas efektivitāte Latvijas Republikas Prokuratūras funkciju izpildē”.

Revīzija veikta, pamatojoties uz Valsts kontroles Otrā revīzijas departamenta 2019.gada 15.augusta revīzijas grafiku Nr.2.4.1-34/2019.

Vāka noformējumā izmantota fotogrāfija no tīmekļa vietnes: <http://depositphotos.com>, *Lady Justice, Frankfurt, Author fcarucci, ID 2579329*



Cienījamais lasītāj!

Vēlamies iepazīstināt ar Valsts kontroles veikto revīziju Latvijas Republikas Prokuratūrā (turpmāk – Prokuratūra).

Prokuratūrai ir centrālā loma kriminālās justīcijas sistēmā, tiesiskuma nodrošināšanā, bezatbildības un nesodāmības sajūtas mazināšanā. Diemžēl dažādi izvērtējumi aizvien apstiprina, ka Latvijā ir trūkumi nopietnu noziedzīgo nodarījumu atklāšanā un izmeklēšanā, tāpat, iespējams, nav sekmējušies centieni mazināt korupciju, jo korupcijas uztveres indeksā nav pamanāma uzlabošanās. Tā kā, atzīstot trūkumus, nepieciešamību stiprināt tiesību aizsardzības iestāžu spējas ekonomisko un finanšu noziegumu atklāšanā un izmeklēšanā Saeima ir atzinusi par nacionālās drošības prioritāti un Prokuratūras līdzšinējo sniegumu kā viduvēju ir novērtējis Valsts prezidents, Valsts kontrolei nav vajadzības pierādīt, ka Prokuratūras darbība nav pietiekami efektīva, bet meklēt atbildi uz jautājumu, kas ir jāmaina, lai Prokuratūras kapacitāti varētu palielināt.

Lai to noskaidrotu, Valsts kontrole revīzijā meklēja atbildes uz diviem nozīmīgiem jautājumiem – 1) vai Prokuratūras darbības regulējumā ir visi nepieciešamie priekšnoteikumi, kādus paredz starptautiski atzītā prakse un rekomendācijas par prokuratūras dienestu, lai Latvijā prokuratūra varētu darboties efektīvi; 2) vai Prokuratūras institūcija ir vadīta tā, lai savas funkcijas varētu veikt efektīvi un produktīvi.

Valsts kontroles veiktais izvērtējums liecina, ka normatīvajos aktos nav šķēršļu Prokuratūras funkciju efektīvai izpildei, bet ir nepieciešamas būtiskas izmaiņas izpratnē par Prokuratūras kā vienotas trīs līmeņu institūciju sistēmas neatkarību un pieeju vadības funkciju īstenošanā, kas palielinātu gan Prokuratūras kapacitāti tās pamatfunkciju izpildē, gan veicinātu Prokuratūras rīcībā esošo resursu efektīvu izmantošanu.

Ar patiesu gandarījumu novērojam, ka revīzijas laikā pārrunātais par nepieciešamajām izmaiņām ir sadzirdēts un ģenerālprokurors jau revīzijas laikā ir uzsācis vairāku nozīmīgu izmaiņu ieviešanu. Tomēr paveiktais pagaidām veido atsevišķus “puzles” gabaliņus kopējā īstenojamo pasākumu kopumā, lai panāktu patiešām vērtīgas izmaiņas. Tāpēc ceram, ka Valsts kontroles veiktais izvērtējums un sniegtie ieteikumi kalpos par “ceļa karti” turpmākiem sistēmiskiem uzlabojumiem.

Revīzijā Valsts kontrole sadarbojās ar Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas (ESAO/OECD) ekspertiem, kas nodrošināja prokuratūras dienestu starptautiski salīdzinoša izvērtējuma veikšanu. Tā rezultātā ir paveikts nozīmīgs darbs un sagatavots neatkarīgs izvērtējums, kas līdztekus Valsts kontroles revīzijai var kalpot par būtisku rekomendāciju avotu turpmākiem pilnveidojumiem. Valsts kontrole īpaši pateicas OECD Valsts pārvaldes ģenerāldirektorāta vadītājam Elzai Piličovski (Elsa Pilichowski), vecākajam padomniekam Klasam Klāsam (Klas Klaas), Ilgtspējīgas attīstības mērķu politikas nodaļas vadītājai Tatjanai Teplovai (Tatyana Teplova), kuras vadībā tika veikts minētais izvērtējums, visiem izvērtējumā iesaistītajiem ESAO/OECD ekspertiem un ESAO/OECD dalībvalstu dienestu pārstāvjiem, kuri nodrošināja salīdzinošo datu iegūšanu un to analīzi.

Pateicamies ģenerālprokuroram Jurim Stukānam, kā arī katram prokuroram, virsprokuroram un Prokuratūras Administratīvā direktora dienesta darbiniekam, ar ko sadarbojāmies, par ieguldīto darbu un domapmaiņu revīzijas laikā!

Ar cieņu, departamenta direktore, Ilze Grīnhofa

Saturs

Kopsavilkums.....	6
Galvenie secinājumi.....	6
Valsts kontroles priekšlikumi un ieteikumi	10
Ziņojuma struktūra.....	15
Ievadam par Prokuratūras funkcijām un resursiem.....	16
KONSTATĒJUMI, SECINĀJUMI UN IETEIKUMI	20
1. Vai Prokuratūras vieta un loma valsts institucionālajā sistēmā nodrošina nepieciešamos priekšnoteikumus efektīvai Prokuratūras funkciju izpildei?	20
Latvijas normatīvajā regulējumā paredzētie risinājumi prokuratūras institūcijas un prokurora neatkarībai	20
Latvijas normatīvajā regulējumā paredzētais attiecībā uz prokuratūras atskaitīšanos un atbildību.....	34
Latvijas normatīvajā regulējumā paredzētais attiecībā uz prokurora vadošo lomu kriminālprocesā.....	44
2. Vai Prokuratūras vadības funkciju īstenošana nodrošina efektīvu normatīvajā regulējumā noteikto prokuratūras funkciju izpildi?	49
Prokuratūras attīstības un darbības plānošana	53
Prokuratūras darbības stratēģija un darba plāni.....	56
Prokuratūras darba organizācija.....	62
Prokuratūras struktūra	63
Pienākumu sadalījums prokuratūras struktūrvienībās, prokuroru noslodze	68
Par kopējo krimināltiesiskās sistēmas noslodzi.....	83
Kriminālprocesu uzraudzības, kriminālvajāšanas un valsts apsūdzības uzturēšanas piekritība Prokuratūras struktūrvienībām.....	93
Vadlīnijas un procesu standartizācija.....	100
Prokuratūras iekšējās kontroles sistēma.....	107
Kontroles vide.....	108
Risku novērtējums.....	109
Kontroles aktivitātes, amatā augstāka prokurora pilnvaras.....	115
Informācija un komunikācija.....	125
Darbības uzraudzība.....	130

Prokuroru profesionālās darbības novērtēšana	134
Prokuroru apmācība.....	142
Prokuroru amata kandidātu atlase	146
Revīzijas raksturojums, kritēriji un metodes	150
Termini un skaidrojumi.....	164
1.pielikums.....	165
2.pielikums.....	167
3.pielikums.....	169
Atsauces.....	172

Kopsavilkums

Latvijai ilgstoši neizdodas atrisināt būtiskas ar noziegumu izmeklēšanu un valsts apsūdzības uzturēšanu saistītas problēmas. Neizlemto lietu uzkrājums nesamazinās, izmeklēšanas procesi ir ilgi, kā rezultātā par Latvijas valsti tiek iesniegtas sūdzības par cilvēktiesību aizskārumiem saistībā ar saprātīgu kriminālprocesa termiņu neievērošanu. Valsts kontrole **pirmreizēji** savu vērtējumu par pastāvošajām problēmām un to iespējamiem risinājumiem puda 2017.gada ziņojumā¹.

Ņemot vērā finanšu un ekonomisko noziegumu negatīvo ietekmi uz tautsaimniecību kopumā, 2019.gadā apstiprinātajā Nacionālās drošības koncepcijā² nepieciešamība stiprināt tiesību aizsardzības iestāžu spējas ekonomisko un finanšu noziegumu atklāšanā un izmeklēšanā tika noteikta par prioritāti valsts ekonomikai radītā apdraudējuma novēršanai. Daļa saistītu pasākumu tika īstenoti 2018.gadā, diemžēl tikai ārēja spiediena dēļ, proti, – pēc Eiropas Padomes Noziedzīgi iegūto līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanas pasākumu novērtēšanas ekspertu komitejas (*Moneyval*) 5.novērtēšanas kārtas ziņojumā norādīto trūkumu saņemšanas un uzraudzības statusa Latvijai noteikšanas.

Ņemot vērā, ka Latvijas Republikas Prokuratūra (turpmāk – Prokuratūra) ir “atslēgas” institūcija finanšu un ekonomisko noziegumu izmeklēšanā un valsts apsūdzības uzturēšanā un tai ir galvenā loma krimināltiesiskā un kriminālprocesuālā regulējuma piemērošanā, Valsts kontrole veica revīziju Prokuratūrā.

Prokuroru skaita ziņā Latvija no citām valstīm neatpaliek, tāpēc nav pamata apgalvojumam, ka prokuroru resursi nav pietiekami, lai efektīvi pildītu prokuratūras funkcijas.

- ❖ *Latvijā uz 100 tūkstošiem iedzīvotāju ir 23,5 prokurori, kamēr citās vērtētajās valstīs vidējais rādītājs ir 12,1 prokurors, vienlaikus Prokuratūras lietvedībā saņemto lietu skaita ziņā Latvija ievērojami atpaliek no citām valstīm – Latvijā Prokuratūra saņem 0,68 lietas gadā uz 100 iedzīvotājiem (citās valstīs vidēji 3,1 lieta); Latvijā ir salīdzinoši liels prokuroru skaits augstākā līmeņa struktūrvienībā (Ģenerālprokuratūrā), citās valstīs tas ir vidēji 8,1% no visiem prokuroriem, bet Latvijā – 17,7%³.*

Ņemot vērā iepriekš minēto, Valsts kontrole revīzijā vērtēja, kā tiek organizēts Prokuratūras darbs, kā tiek īstenota iestādes vadības funkcija, kā tiek mazināti neefektīva darba riski. Īpašu uzmanību Valsts kontrole pievērša tiesiskā regulējuma prasībām un Prokuratūras institucionālā modeļa piemērotībai un atbilstībai starptautiski atzītai labajai praksei, vērtējot, vai tiesiskais regulējums un prokuratūras institucionālais modelis nodrošina priekšnoteikumus sekmīgai noziegumu izmeklēšanai un valsts apsūdzības uzturēšanai, kā arī neuzliek ārējus šķēršļus efektīvai Prokuratūras darba organizācijai. Prokuratūras institucionālais modelis un darba organizācija tika vērtēta sadarbībā ar Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas (ESAO/OECD) ekspertiem, kuri veica mērķtiecīgi izvēlētu prokuratūras dienestu salīdzinošu izpēti. Pētījuma mērķis, ko izvirzīja Valsts kontrole, bija identificēt šajā ziņā sekmīgāku valstu labo praksi, kas var būt noderīga Latvijas situācijai.

Galvenie secinājumi

Valstīm ir iespēja veidot gan valdībai pakļautu, gan no valdības neatkarīgu prokuratūru, nodrošinot pietiekamus un efektīvus pasākumus, lai garantētu prokuratūras neatkarību un prokuratūras funkciju veikšanai nepieciešamo statusu⁴. Latvijā Prokuratūra ir tiesu varas institūcija, kas patstāvīgi veic uzraudzību pār likumības ievērošanu likumā noteiktās kompetences ietvaros⁵.

Pamatojoties uz veikto izvērtējumu⁶, Valsts kontrole secina, ka Latvijas nacionālajā tiesību sistēmā izvēlētais prokuratūras institucionālais modelis *de jure* nerada šķēršļus, lai izvēlētajā modelī efektīvi pildītu prokuratūras funkcijas.

Prokuratūras likuma regulējumā ir identificējami visi nepieciešamie no pārnacionālo dokumentu kopuma izrietošie standarti gan prokuratūras institūcijas, gan prokurora neatkarībai. Revīzijas ziņojumā Valsts kontrole analizē starptautisku organizāciju norādes un starptautiski atzītas labās prakses piemērus prokuratūras un prokuroru neatkarības jēdziena interpretācijā, kā arī vērš uzmanību uz Venēcijas komisijas atzinumu, ka, pat esot tiesu varas sastāvdaļai, prokuratūras institūcija nav tiesa un tās neatkarība nav tik kategoriska kā tiesu neatkarība, arī prokuroru neatkarībai nav tāda paša rakstura kā tiesnešu neatkarībai⁷.

Revīzijā iegūtie pierādījumi liecina, ka Latvijā prokuratūras un prokurora neatkarības jēdziens tiek interpretēts plašāk, nekā tas izriet no starptautisko institūciju rekomendācijām un viedokļiem⁸, proti, Latvijā prokurora neatkarība nozīmē ne tikai ārējas ietekmes aizliegumu uz konkrētu kriminālprocesu gaitu un to ietvaros pieņemtajiem lēmumiem⁹, bet neatkarība tiek uzskatīta par gandrīz absolūtu, ierobežojot, piemēram, iespēju prasīt no Prokuratūras atbildību par tās darba rezultātiem, sadarbību ar valsts pārvaldes institūcijām noziedzības novēršanas un apkarošanas politikas izstrādē vai attiecināt uz Prokuratūru labas pārvaldības un efektivitātes principus, ko piemēro citas publiskās pārvaldes institūcijas.

Iespējams, tāpēc, ka pastāv šāda izpratne par prokuratūras institūcijas neatkarību, Prokuratūras likumā nav pietiekami noregulēta Prokuratūras sadarbība ar izpildvaras institūcijām. Skaidrs attiecību un sadarbības principu noregulējums likumā ir nepieciešams ne tikai tādēļ, lai nodrošinātu izpildvaras pārstāvju neiejaukšanos lēmumos konkrētu kriminālprocesu ietvaros¹⁰, bet arī tādēļ, lai koordinētu darbības noziedzības novēršanas politikas īstenošanā un panāktu visu iesaistīto pušu, tajā skaitā prokuratūras kā centrālās krimināltiesiskās justīcijas sistēmas institūcijas, līdzdalību izvirzīto mērķu sasniegšanā. Citas valstis, tajā skaitā tās, kurās prokuratūra ir tiesu varai piederīga, šādus rīcības un sadarbības mehānismus ir ieviesušas.

Tāpat vispārinātā izpratne par prokuratūras institūcijas neatkarību, kas pārsniedz ārēja norādījuma došanas aizliegumu konkrētu kriminālprocesu ietvaros, varēja veicināt atturēšanos Prokuratūras likumā paredzēt neprocesuālu kontroli pār prokuratūras darbību no parlamenta vai citas institūcijas puses. Tikai 2020.gadā stājās spēkā Prokuratūras likuma norma, kas noteica kārtību, kādā Saeima tiek informēta par prokuratūrā paveikto un darbības prioritātēm – ģenerālprokurors līdz katra gada 1.martam iesniedz Saeimai ziņojumu par iepriekšējā gadā paveikto un nākamā gada darbības prioritātēm¹¹. Tomēr, spriežot pēc likumprojekta anotācijā¹² norādītā, šo aktivitāti drīzāk var uztvert kā likumdevēja informēšanu, nevis atskaitīšanos par paveikto.

OECD ekspertu vērtējumā, izpratne par Prokuratūras gandrīz absolūtu neatkarību ir veicinājusi Prokuratūras norobežošanos no valstī īstenotajām reformām, kuru mērķis ir valsts institūciju darbības modernizācija un efektivizēšana, tostarp Latvijas tiesu sistēmā. Valsts kontrole, savukārt, norāda uz būtiskākajām kriminālprocesa efektivitāti negatīvi ietekmējošām sekām, ko, iespējams, ir izraisījusi minētās izpratnes ilgstoša piemērošana Prokuratūras darba organizācijā.

- ❖ Prokuratūra savas darbības stratēģijas izstrādei neizmanto valstī noteikto attīstības plānošanas dokumentu ietvaru, kas paredz institūciju budžetu sasaisti ar attīstības plānošanas dokumentos noteikto mērķu sasniegšanu.

Lai arī Prokuratūra izstrādā darbības stratēģiju un darba plānus, tie ir tik vispārīgi, ka nav uzskatāmi par rīcības plāniem vēlamo rezultātu sasniegšanai. Dokumenti nesniedz priekšstatu

par to, kāds būs Prokuratūras ieguldījums noziedzības apkarošanā, kā arī nav izmantojami Prokuratūras darba efektivitātes novērtēšanai.

- ❖ Revidējamā laika posmā Prokuratūra nav uzskatījusi par nepieciešamu piemērot Valsts pārvaldes iekārtas likuma normas par valsts iestādes darbību atbilstoši labas pārvaldības, ekonomiskuma un efektivitātes principiem, kā arī par iekšējās kontroles sistēmas izveidi, tās uzraudzību un uzlabošanu.

Valsts kontroles ieskatā, Valsts pārvaldes iekārtas likuma prasības attiecībā uz institūcijas pārvaldību Prokuratūrai ir saistošas, jo minētais likums attiecas arī uz iestādēm, kuras nav padotas Ministru kabinetam, ciktāl citu likumu speciālajās tiesību normās nav noteikts citādi¹³. Arī no pārnacionālajiem dokumentiem un starptautiski atzītās prakses¹⁴ nepārprotami izriet nepieciešamība prokuratūrās īstenot labas pārvaldības principus un veidot darbības specifikai atbilstošu kontroles vidi.

- ❖ Rezultātā Prokuratūrā nav izveidota tāda kontroles vide un sistēma kopumā, kas aptvertu visas prokuratūras funkcijas un darbības procesus un kas būtiski apgrūtināta pienākumu izpildi:

- Prokuratūras iekšējos tiesību aktos nav noteikti darbinieku pienākumi un pilnvaras, nav izstrādāti darba procesu apraksti, virsprokuroriem un prokuroriem netiek piedāvātas vadlīnijas darba veikšanai.

Šādi nav tikusi veicināta vienota un konsekventa pieeja ne tikai Krimināllikuma un Kriminālprocesa likuma normu piemērošanā, bet arī Prokuratūras funkciju izpildē kopumā, lai gan vienādu likuma normu piemērošana un vienvērtīgas prakses veidošana kriminālprocesos ir nepieciešama, lai īstenotu Latvijas Republikas Satversmes 91.pantā nostiprināto principu.

Citas valstis, izmantojot prokuratūras dienesta hierarhiskās struktūras priekšrocības, prokuratūras funkciju izpildē ir ieviesušas standartizētas procedūras vai pat kvalitātes vadības sistēmu, lai tiesiskās noteiktības nodrošināšanai un pirmstiesas kriminālprocesa efektivitātes palielināšanai nacionālā vai reģionālā līmenī apvienotu vienvērtīgus procesus.

- Amatā augstāka prokurora institūts Prokuratūrā darbojas neizsekojami, un tas rada risku Kriminālprocesā noteikto uzraudzības pienākumu atbilstoši nošķiršanai no administratīvajām funkcijām, ko īsteno virsprokurors kā attiecīgā līmeņa prokuratūras administratīvais vadītājs vai Ģenerālprokuratūras departamenta virsprokurors.

Iekšējos normatīvajos aktos nav noteikts arī Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta Pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzības nodaļas prokurora īstenoto krimināllietu pārbaudīšanas saturs un pamats pārbaudīt krimināllietas materiālus ārpus konkrētā kriminālprocesa.

- Prokuratūras iekšējie tiesību akti skaidri nenosaka pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzības piekritību Prokuratūras struktūrvienībām, kā arī ir izvērtējama nepieciešamība skaidrāk noteikt kriminālvajāšanas un valsts apsūdzības uzturēšanas piekritību.

Nav saprotams, vai izmeklēšanas uzraudzības veikšana kriminālprocesos (un attiecīgi arī kriminālvajāšana) ir piekritīga rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūrām un, ņemot vērā dažādus apstākļus, tos var savā atbildībā pārņemt tiesas apgabala līmeņa prokuratūras, vai tomēr ir arī kriminālprocesi, kuros izmeklēšanas uzraudzība uzreiz pēc

kriminālprocesa uzsākšanas ir tieši piekritīga teritoriālajām tiesas apgabala līmeņa prokuratūrām un Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta nodaļām.

Tiek pieļauta situācija, kad augstākā līmeņa prokuratūra, kurā ir augstāk kvalificēti un labāk apmaksāti prokurori, atsaucoties uz resursu trūkumu vai citiem iemesliem, sarežģītas (un/vai valstij un sabiedrībai nozīmīgas) lietas var pārņemt vai arī nepārņemt savā atbildībā, atstājot lietu zemāka līmeņa prokuratūrā, vai arī – jebkuru lietu no zemāk stāvošām prokuratūrām bez speciāla pamatojuma pārņemt savā uzraudzībā.

Iepriekš minētais liecina, ka Prokuratūrā nav nodrošināts saprotams un caurskatāms kompetences sadalījums starp Prokuratūras struktūrvienībām un prokuroriem, kādu paredz Eiropas institūciju viedokļi par prokuratūras dienestu¹⁵.

- ❖ Nav izveidots institūcijas līmeņa neatkarīgs uzraudzības mehānisms attiecībā uz Prokuratūras pamatfunkciju izpildi (funkcijas krimināltiesiskajā jomā un ārpus krimināltiesiskās jomas).

Krimināltiesiskās jomas funkciju īstenošanā, iespējams, uz institūcijas līmeņa uzraudzību varētu attiecināt Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta Pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzības nodaļas prokuroru veiktās pārbaudes zemāka līmeņa prokuratūrās. Tomēr šo pārbaudi mērķis un kārtība tiesību aktos nav noteikta. Attiecībā uz Ģenerālprokuratūras departamentu uzdevumu izpildi revīzijā netika konstatēti to darbības uzraudzības mehānismi.

- ❖ Attiecībā uz Prokuratūras pamatfunkciju izpildi krimināltiesiskajā jomā un ārpus krimināltiesiskās jomas netiek veikts arī risku novērtējums. Tas nav veikts arī tādās nozīmīgās jomās kā integritāte (godprātīga rīcība), korupcija un interešu konflikts prokuroru darbībā, kaut gan, ņemot vērā prokurora plašo atbildību, pilnvaras un rīcības brīvību (t.i., piem., attiecībā uz to, vai sākt kriminālvajāšanu vai ne), prokurori jo īpaši var tikt pakļauti integritātes (godprātības) riskiem.
- ❖ Prokuratūrā tiek uzkrāta apjomīga un detalizēta statistiska informācija par prokuroru paveikto, tomēr šī informācija netiek analizēta ar mērķi identificēt problēmas, kas negatīvi ietekmē Prokuratūras funkciju izpildi krimināltiesiskajā jomā, tajā skaitā par prokuroru noslodzi, kas ir atzīta par vienu no kriminālprocesa efektivitāti visvairāk ietekmējošiem faktoriem. Šāda pieeja ne tikai liecina par trūkumiem labā pārvaldībā, bet arī neatbilst starptautiski atzītajai praksei¹⁶.
- ❖ Prokuroru profesionālās darbības novērtēšanas sistēma netiek pilnvērtīgi izmantota kā instruments prokuroru kvalifikācijas paaugstināšanai, apmācību vajadzību apzināšanai, kā arī karjeras izaugsmes plānošanas procesā. Trūkst kritēriju, kādos gadījumos Prokuroru atestācijas komisija sniedz pozitīvu vai negatīvu vērtējumu, nav skaidrs, kā tiek noteikts pieļauto kļūdu būtiskums un kā vērtēšanas laikā konstatētais ietekmē vērtējumu. Prokuroru profesionālās darbības vērtēšanas sistēmā pastāv augsts subjektivitātes risks. Šāda prakse neatbilst pārnacionālajos dokumentos rekomendētajam¹⁷, ka prokuroru karjera un paaugstināšana amatā notiek, pamatojoties uz zināmiem un objektīviem kritērijiem, kā pieredze un kompetence, un par to izlemj, īstenojot taisnīgas un objektīvas procedūras.

Valsts kontroles ieskatā, ir nepieciešamas būtiskas izmaiņas izpratnē par Prokuratūras kā vienotas triju līmeņu institūciju sistēmas neatkarību un pieeju vadības funkciju īstenošanā, kas gan palielinātu Prokuratūras kapacitāti tās pamatfunkciju izpildē, gan veicinātu Prokuratūras rīcībā esošo resursu efektīvu izmantošanu. Ja minētās izpratnes iedzīvināšanai ir nepieciešama jēdzienu tālāka detalizēšana un tās nostiprināšana tiesību aktos, Valsts kontrole šādu pieeju veicinās, pēc revīzijas vēršoties Saeimā un Ministru kabinetā.

Vienlaikus Prokuratūrai ir jāveic visi nepieciešamie pasākumi¹⁸, lai ieviestu un konsekventi īstenotu integritātes politiku atbilstoši OECD rekomendācijām¹⁹, Apvienoto Nāciju Organizācijas un Eiropas institūcijās pieņemtajiem dokumentiem²⁰.

Valsts kontroles revīzijas ieteikumi ir vērsti uz trūkumu novēršanu visās minētajās jomās.

Valsts kontroles priekšlikumi un ieteikumi

- I. Saskaņot, ka ir nepieciešamas būtiskas izmaiņas izpratnē par Prokuratūras kā vienotas triju līmeņu institūciju sistēmas vadības funkciju īstenošanu, lai palielinātu Prokuratūras kapacitāti tās pamatfunkciju izpildē un efektīvāk izmantotu Prokuratūras rīcībā esošos resursus, Valsts kontrole ģenerālprokuroram kā prokuratūras institūcijas vadītājam iesaka veikt šādus pasākumus:

- ❖ Prokuratūrai, pielāgojot darbības specifikai valstī noteikto attīstības plānošanas dokumentu ietvaru²¹, izstrādāt darbības stratēģiju, norādot risināmās problēmas, sasniedzamos mērķus un rezultātus, kā arī uzdevumus konkrēto rīcības virzienu īstenošanai.

Valsts kontroles viedoklis: Prokuratūras darbības stratēģiju izstrādājot pēc minētajiem principiem, būtu iespēja 1) pamatot, kuru mērķu un rezultātu sasniegšanai ir nepieciešams papildu finansējums; 2) citām institūcijām un sabiedrībai sniegt informāciju par mērķiem un rezultātiem, kas noteiktā jomā ar pieejamo valsts budžeta finansējumu ir jāsasniedz; 3) radīt pamatu objektīvam Prokuratūras darbības novērtējumam.

- ❖ Prokuratūrai izveidot sistēmu Prokuratūras darbības rezultātu novērtēšanai:

- (1) izvērtējot Prokuratūras statistikas rādītāju sistēmu un nosakot, kādi rādītāji ir būtiski un jēgpilni, lai varētu novērtēt sasniegto un identificēt pastāvošās problēmas kriminālprocesa uzraudzības, kriminālvajāšanas un valsts apsūdzības uzturēšanas stadijā;
- (2) izvērtējot un nosakot kvalitatīvos rādītājus, kas jāņem vērā, īstenojot prokuroru darba kvalitātes pārbaudes.

Valsts kontroles viedoklis: Rādītāju sistēmai ir jābūt atbilstošai, lai novērtētu organizācijas mērķu un darbības rezultātu sasniegšanu. Rādītāju sistēmas izvērtēšanai būtu jānotiek vienlaikus ar darbības plānošanas pieejas pārskatīšanu. Izvīzot konkrētā laika posmā sasniedzamus rezultātus, ir jābūt pieejamiem datiem to novērtēšanai. Ir jārada cita izpratne par Prokuratūras darbības efektivitātes vērtēšanu, ieviešot kvalitatīvos novērtējuma kritērijus.

- ❖ Izstrādāt Prokuratūras struktūras reorganizācijas plānu secīgai un saskaņotai rīcībai:

- (1) izvērtējot iespējas Prokuratūras struktūras optimizācijai, apvienojot tiesu apgabālā esošās rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūras vienā rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūrā;
- (2) vienlaikus izvērtējot, kāda struktūra ir optimāla, lai sadarbība starp prokuroriem un izmeklētājiem varētu notikt pēc iespējas efektīvāk, un kādā apjomā ir saglabājamais rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūru teritoriālās struktūrvienības, kā arī kur tām būtu jāatrodas.

Valsts kontroles viedoklis: apvienojot rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūras un no piecām līdz deviņām vienā tiesu apgabālā ietilpstošajām prokuratūrām izveidojot vienu zemākā līmeņa teritoriālo prokuratūru, varētu būt vairāki ieguvumi, tostarp bez iespējas ietaupīt resursus, piem., centralizējot atbalsta funkcijas, nākotnē varētu tikt rasti risinājumi prokuroru noslodzes izlīdzināšanai, specializācijas ieviešanai, procedūru standartizēšanai u.c. Prokuratūrai ir iespēja izvērtēt 2020.gada oktobrī uzsāktajos pasākumos gūto pieredzi. Būtiski, lai Prokuratūras struktūras

izmaiņas norisinātos saskaņoti ar Valsts policijas kā lielākās izmeklēšanas institūcijas struktūras izmaiņām.

- ❖ Prokuratūrai rast prokuratūras darbības specifikai piemērotākos risinājumus un ar iekšējo normatīvo regulējumu noteikt struktūrvienību kompetences, prokuroru pilnvaru un pienākumu apjomu kriminālprocesā paredzēto funkciju izpildei.
- ❖ Izvērtēt un ieviest rīcības mehānismu prokuroru noslodzes uzraudzībai (jautājums varētu būt risināms Prokuratūras darbības rādītāju sistēmas ietvaros).
- ❖ Izvērtēt un rast īstermiņā realizējamus risinājumus un ar iekšējo regulējumu noteikt procesuālus un darba organizācijas mehānismus Prokuratūras struktūrvienību noslodzes izlīdzināšanai (jautājums varētu būt risināms kopsakarā ar Prokuratūras struktūras reformu).
- ❖ Izvērtēt un noteikt Latvijas krimināltiesiskajai sistēmai piemērotākos īstermiņā un ilgtermiņā realizējamus pasākumus prokuroru specializācijai (jautājums varētu būt risināms kopsakarā ar Prokuratūras struktūras reformu un kopumā valstī plānojamiem risinājumiem krimināltiesiskās sistēmas atslodzei).

Valsts kontroles viedoklis: Saskaņā ar Kriminālprocesa likumu prokurors kriminālprocesā realizē izmeklēšanas uzraudzības, izmeklēšanas, kriminālvajāšanas, valsts apsūdzības uzturēšanas un citas noteiktās funkcijas²². Realizējot savas funkcijas, prokurors kriminālprocesā var būt dažādos statusos – izmeklēšanu uzraugošais prokurors, procesa virzītājs izmeklēšanā, procesa virzītājs kriminālvajāšanā, amatā augstāks prokurors, izmeklēšanas grupas dalībnieks, procesuālo uzdevumu devējs, procesuālo uzdevumu izpildītājs, valsts apsūdzības uzturētājs u.c. Prokuratūrā būtu jābūt vienotai izpratnei par prokurora sagaidāmo rīcību, atrodoties katrā no minētajiem statusiem. Tāpat Prokuratūrā būtu jāievieš rīcības mehānisms prokuroru noslodzes uzraudzībai un procesuāli mehānismi, kas ļautu operatīvi izlīdzināt noslodzi. Šie jautājumi būtu jārisina kopsakarā ar Prokuratūras struktūras reformu. Būtiski ir arī noskaidrot, kāda ir faktiskā noslodze, jo, iespējams, ka vismaz pusē no uzraudzībā esošajiem kriminālprocesiņiem aktīva izmeklēšana vairs nenotiek. Tomēr ar Prokuratūrā iekšēji veiktajiem pasākumiem varētu nebūt pietiekami, lai problēmu pilnībā atrisinātu. Vienlaikus ir jāmeklē risinājumi, kā valstī kopumā atslodot krimināltiesisko sistēmu. Kā ieviešami risinājumi būtu jāapsver prokuroru specializācijas un procedūru standartizācijas jautājumi (piemēram, lietās par maznozīmīgiem noziedzīgiem nodarījumiem).

- ❖ Lai turpmāku lēmumu pieņemšanai iegūtu pilnīgu un objektīvu informāciju par uzraudzībā esošo kriminālprocesu uzkrājumu un attiecīgi arī par prokuroru faktisko noslodzi, Prokuratūrai
 - (1) izvērtēt un noteikt kritērijus uzraudzībā esošo kriminālprocesu uzkrājuma izvērtēšanai;
 - (2) sadarbībā ar izmeklēšanas institūcijām veikt minēto izvērtējumu.
- ❖ Prokuratūrai veikt nepieciešamos pasākumus Kriminālprocesā jau paredzēto risinājumu kriminālprocesa vienkāršošanai, ātrākai un ekonomiskākai veikšanai piemērošanai praksē, tajā skaitā izstrādājot norādījumus vienveidīgu procedūru īstenošanai un vienotu izpratni par minimālo darbību veikšanu attiecībā uz t.s. “maznozīmīgajām” un “tumšajām” lietām, kā arī citiem gadījumiem.

Valsts kontroles viedoklis: Neatkarīgi no tā, kādi lēmumi tiktu pieņemti, lai mazinātu pārslogotās krimināltiesiskās sistēmas problēmu, rodot papildu resursus sarežģīto un no valsts interešu viedokļa būtisko kriminālprocesu izmeklēšanai, pēc iespējas ātrāk panākot krimināltiesisko

attiecību taisnīgu noregulējumu, šie lēmumi būs jābalsta uz informāciju par esošo stāvokli. Tāpēc ir būtiski saprast, kāda ir uzsākto kriminālprocesa atlikuma struktūra, piem., kādu daļu veido kriminālprocesi, kuros aktīva darbība vairs nenotiek, cik ir īpaši sarežģītu lietu utt. Prokuratūrai būtu jāuzņemas vadošā loma, lai praksē efektīvāk ieviestu Kriminālprocesā jau paredzētos risinājumus kriminālprocesa vienkāršošanai, ātrākai un ekonomiskākai veikšanai.

- ❖ Izvērtēt un tiesību aktos skaidri noteikt kompetences sadalījumu (izmeklēšanas uzraudzības, kriminālvajāšanas un valsts apsūdzības uzturēšanas piekritību) starp dažāda līmeņa Prokuratūras struktūrvienībām, tajā skaitā nepieciešamības gadījumā paredzot procesuālus risinājumus lietu pārdalei starp struktūrvienībām.

Valsts kontroles viedoklis: Nav pieņemama situācija, kad augstākā līmeņa prokuratūra, kurā ir augstāk kvalificēti un labāk apmaksāti prokurori, atsaucoties uz resursu trūkumu vai citiem iemesliem, sarežģītas (un/vai valstij un sabiedrībai nozīmīgas) lietas var pārņemt vai arī nepārņemt savā atbildībā, atstājot lietu zemāka līmeņa prokuratūrā, vai arī – jebkuru lietu no zemāk stāvošām prokuratūrām bez speciāla pamatojuma pārņemt savā uzraudzībā. Starptautiski par prokuratūras institūciju organizāciju ir atzīts, ka attiecības starp dažādiem hierarhijas līmeņiem ir jāregulē ar skaidriem, nepārprotamiem un līdzsvarotiem noteikumiem²³. Skaidra kompetenču noteikšana arī ir viens no risinājumiem, lai līdzsvarotu prokuroru noslodzi.

- ❖ Prokuratūrai veikt pasākumus, lai stiprinātu kapacitāti prokuroru darba pienākumu izpildei nepieciešamās metodikas izstrādes jomā, tajā skaitā nosakot par metodikas izstrādi atbildīgās struktūrvienības kompetenci un reglamentējot kārtību, kā notiek metodikas materiālu izstrāde, saskaņošana, apstiprināšana un piemērošana.

Valsts kontroles viedoklis: Ir nepieciešams noteikt mehānismu vienotas, konsekventas prakses veidošanai Prokuratūras institūcijās. Prokuratūrā dažādos prokurora darbības vērtēšanas procesos tiek uzkrāta informācija par prokuroru pieņemtajiem lēmumiem, pieļautajām kļūdām u.c. Šo informāciju var izmantot, lai identificētu risināmas problēmas, lai prokuratūras darbību uzlabotu. Ar metodiku saprot ne tikai vienotas prakses par tiesību normu piemērošanu veidošanu, bet arī dažādus procesu aprakstus, kuros definē prokurora rīcību, lēmumu pieņemšanas “ceļu” u.tml. Metodikas izstrādei būtu piešķirama prioritāte, lai pilnveidotu ne tikai Prokuratūras iekšējos procesus, bet arī veidotu pamatu vienotai izpratnei starp prokuroriem un izmeklētājiem par dažādiem tiesību normu piemērošanas jautājumiem u.c. Attiecīgi būtu vērtējams arī tas, kā stiprināt Prokuratūras kapacitāti šajā jomā.

- ❖ Prokuratūrai veikt nepieciešamos pasākumus, lai ieviestu kontroles vides pamatprasības integritātes²⁴ politikas īstenošanai,
 - (1) nosakot atbildību par ar integritāti saistītu pasākumu veikšanu un koordinēšanu;
 - (2) izstrādājot stratēģiju, kurā būtu izvērtēti pastāvošie riski, noteikti mērķi un atbildība par risku ietekmes mazināšanai nepieciešamo pasākumu veikšanu galvenajās riska jomās un procesos, tajā skaitā paredzot pasākumus, kā “iedzīvināt” Latvijas prokuroru ētikas kodeksu, risinājumus apmācību aktivitātēm u.c. uz prokuratūras institūciju attiecināmus pasākumus atbilstoši OECD rekomendācijām, Apvienoto Nāciju Organizācijas un citu kompetento institūciju pieņemtajiem dokumentiem;
 - (3) izvērtējot, vai tiesiskās noteiktības nodrošināšanai būtu jā saglabā Prokuroru ētikas kodeksā noteiktās morālās sankcijas. Saglabājot un turpmāk piemērojot šādas sankcijas, Prokuratūras tiesību aktos būtu nepieciešams noteikt ietvaru (pārkāpumu raksturs u.c.) Prokuroru ētikas kodeksā noteikto morālo sankciju un Prokuratūras likumā noteikto

disciplinārsodu piemērošanai, lai sekmētu integritātes (godprātības) standartus prokuroru darbībā.

Valsts kontroles viedoklis: Prokuratūrai ir jāizveido kontroles vide integritātes, korupcijas un interešu konflikta risku novēršanai. OECD, padziļināti vērtējot²⁵ Prokuratūras kontroles vidi, atzina veiktos pasākumus par nepietiekamiem.

- ❖ Izvērtēt nepieciešamību veikt grozījumus normatīvajos aktos, lai skaidri tik noteikts, kuri prokurori un kuros gadījumos veic amatā augstāka prokurora funkcijas konkrētā kriminālprocesa ietvaros un arī ārpus tā.

Valsts kontroles viedoklis: Būtu skaidri jānodala amatā augstāka prokurora pilnvaras konkrētā kriminālprocesā, kas jau ir precīzi definētas Kriminālprocesa likumā, no administratīvi amatā augstāka prokurora pilnvarām ārpus konkrētiem kriminālprocesiem, veicot hierarhiski zemāka līmeņa prokuroru darba kvalitātes pārbaudes, lai novērstu situāciju, ka pretēji Kriminālprocesa likuma regulējumam kriminālprocesa laikā ar krimināllietā esošiem materiāliem, kas ir izmeklēšanas noslēpums, iepazīstas un pārbauda personas, kuras neveic kriminālprocesu. Ir jānovērš problēmas, ko var radīt situācija, ka viena kriminālprocesa ietvaros amatā augstāka prokurora pilnvaras var īstenot vienlaikus vairāki prokurori, tajā skaitā pieņemot savstarpēji pretrunīgus lēmumus.

- ❖ Prokuratūrai veikt nepieciešamos pasākumus iekšējās darbības uzraudzības sistēmas attiecībā uz Prokuratūras pamatfunkciju izpildi pilnveidei:
 - (1) izvērtējot un ar iekšējo normatīvo aktu nosakot, ko sevī ietver attiecībā uz Prokuratūras pamatfunkciju izpildi piemērojamās “kontroles” jēdziens un pamatelementi;
 - (2) izvērtējot un ar iekšējo normatīvo aktu nosakot ikdienā administratīvi amatā augstāka prokurora īstenojamās kontroles (pārbažu) apjomu un kārtību;
 - (3) izvērtējot un ar iekšējo normatīvo aktu nosakot institūcijas līmeņa neatkarīgu pārraudzības (kontroles) procesu – kas un kā to īsteno, kā tiek plānotas un īstenotas pārbaudes u.c.

Valsts kontroles viedoklis: Prokuratūrā ir jāizveido visaptveroša uzraudzības sistēma, kas jānosaka iekšējos normatīvajos aktos. Šobrīd uz risku novērtējumu balstīti uzraudzības pasākumi (iekšējais audits) tiek veikti tikai Administratīvā departamenta direktora atbildības jomās. Ja Prokuratūras ieviestā prakse pārbažu veikšanai zemāka līmeņa prokuratūrās, ko īsteno tiesu apgabalu prokuratūras un Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta Pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzības nodaļas prokurori, ir uzskatāma par Prokuratūras krimināltiesiskās jomas funkciju izpildes institūcijas līmeņa kontroles mehānismu, tad ar iekšējo normatīvo aktu ir jānosaka, kā tas ir jāīsteno (kontroles mērķis, pārbaudāmo jautājumu izvēle (vai balstās uz risku novērtējumu), pārbažu kārtība, regularitāte u.c.). Ir jāparedz risku novērtējums un uzraudzības pasākumi arī pār Ģenerālprokuratūras departamentu funkciju izpildi.

- ❖ Prokuratūrai pilnveidot prokuroru profesionālās darbības novērtēšanas sistēmu, lai izvairītos no subjektivitātes lēmumu pieņemšanā:
 - (1) nosakot kritērijus pozitīva vai negatīva vērtējuma piešķiršanai, tas ir, kā tiek noteikts pieļauto kļūdu būtiskums un kā vērtēšanas laikā konstatētais ietekmē vērtējumu;
 - (2) paredzot novērtēšanas procesa ietvaros gan katra prokurora kvalifikācijas paaugstināšanai nepieciešamo apmācību vajadzību noteikšanu, gan kopumā jautājumu identificēšanu prokuroriem nepieciešamo apmācību satura veidošanai;
 - (3) paredzot novērtēšanas procesa sasaisti ar paaugstināšanas amatā procedūru;

(4) izvērtējot iespējas vienkāršot novērtēšanas sistēmu, lai ekonomētu Prokuratūras resursus un mazinātu resursietilpīgus uzdevumus.

- ❖ Prokuratūrai veikt nepieciešamos pasākumus, lai nodrošinātu caurskatāmu, pamatotu un godīgu lēmumu pieņemšanu prokuroru profesionālās darbības novērtēšanas ietvaros, kā arī lemjot par prokuroru amatā paaugstināšanu.

Valsts kontroles viedoklis: Prokuroru profesionālās darbības novērtēšanā izmantotās tabulas un veidlapas sniedz plašu informāciju par novērtējamā prokurora darbu konkrētajā periodā, tādēļ vairāk uzmanības būtu jāpievērš tam, kā iegūtā informācija par kļūdām un nepilnībām ir novērtējama, kā tā ir izmantojama prokuroru apmācību plānošanā un kopējās apmācību sistēmas izveidē. Būtu jānodrošina motivētu lēmumu pieņemšana par vērtēšanas rezultātu, neradot šaubas par lēmumu pamatotību. Tāpat būtiski skaidrākas ir jāpadara prokuroru amatā paaugstināšanas procedūras – pretendentu identificēšana, izvērtēšana un lēmuma par konkrētā pretendenta virzīšanu augstākam amatam pamatojums. Lēmumam par prokurora paaugstināšanu amatā būtu jābalstās uz taisnīgām un objektīvām procedūrām atbilstoši tam, kā to paredz pārnacionālajos dokumentos²⁶ rekomendētā prakse un standarti.

- ❖ Prokuratūrai izveidot prokuroru apmācību sistēmu, kas ietver regulāru prokuroru kvalifikācijas paaugstināšanu visā prokurora karjeras laikā un balstās uz mācību vajadzību apzināšanu, tajā skaitā izmantojot prokuroru profesionālās darbības novērtēšanas un citu prokuratūras ietvaros veikto pārbaužu rezultātus.

Valsts kontroles viedoklis: Starptautiski atzīta prakse liecina, ka valstis paredz prokuroriem obligātu apmācību, kas ietver ievadapmācību un obligātas apmācības visas karjeras laikā. Prokuratūrā prokuroru amata kandidātu apmācība stažēšanās laikā ir līdzvērtīga citu valstu praksei, tad attiecībā uz prokuroru kvalifikācijas paaugstināšanu un apmācību Prokuratūrai vēl ir daudz darāmā, jo prokuroru apmācību sistēma ir praktiski jāveido no jauna.

- ❖ Prokuratūrai veikt nepieciešamos pasākumus prokuroru profesionālo prasmju pilnveidei apsūdzību sagatavošanā, turpinot attīstīt mācību programmu, bet vienlaikus vērtējot arī citu pasākumu īstenošanas nepieciešamību (piem., vadlīniju, prakses apkopojumu vai dokumentu paraugu izstrādi).

Valsts kontroles viedoklis: Lai uzlabotu apsūdzību kvalitāti, kas ir viens no būtiskiem noziedzīgu nodarījumu ekonomikas un finanšu jomā iztiesāšanu kavējošiem faktoriem, ir nepieciešams pilnveidot prokuroru prasmi formulēt argumentētu pamatojumu ar uztveramu un konkrētu pierādāmo apstākļu un pierādījumu kopuma analīzi, no kā ir saprotams lēmuma pieņemšanas pamatojums. Valsts kontrole nevar novērtēt, vai šim nolūkam ir pietiekami ar jau izveidoto mācību programmu. Iespējams, ir nepieciešami vēl citi risinājumi, piem., ieteicamās prakses apkopojums, vadlīnijas u.c.

- ❖ Prokuratūrai izvērtēt iespēju nodalīt Prokuroru kvalifikācijas komisijas un Prokuroru atestācijas komisijas kompetenci, lai nodrošinātu caurskatāmu un objektīvu prokurora amatā iecelšanas procesu.
- ❖ Prokuratūrai izvērtēt iespējas prokurora palīga institūta attīstīšanai, lai veicinātu prokurora palīga izaugsmi līdz kvalificētam prokurora amata kandidātam.

Valsts kontroles viedoklis: Prokuratūrai būtu jāpārskata Prokuroru kvalifikācijas komisijas un Prokuroru atestācijas komisijas kompetence, prokurora amatā iecelšanas procedūrā novēršot jebkādas šaubas par lēmuma pieņemšanas objektivitāti. Tas, ka, neskatoties uz salīdzinoši lielo

interesi par prokuroru amatu kandidātu konkursiem, tie pēdējos gados nav devuši nepieciešamo rezultātu, norāda uz nepieciešamību meklēt arī citus risinājumus, kas paplašinātu prokuroru kandidātu loku. Ņemot vērā valstī kopumā esošo darba tirgus piedāvājumu, Prokuratūrai būtu jāvērtē iespējas prokurora palīga institūta stiprināšanai, palielinot prokurora palīga lomu, nodrošinot to apmācību un radot prokuroru kandidātu rezervi no kvalificētāko prokurora palīgu vidus.

II. Valsts kontrole ar priekšlikumiem vērsīsies Latvijas Republikas Saeimā, Ministru kabinetā, kā arī Noziedzības novēršanas padomē:

- ❖ Par iespējām pilnveidot prokuratūras darbības regulējumu:
 - attiecībā uz Prokuratūras atskaitīšanos un atbildību (*accountability*), konkretizējot ģenerālprokurora Saeimai iesniedzamā ziņojuma tvērumu un, iespējams, paredzot atskaitīšanos bez parlamenta vēl arī citām institūcijām;
 - paredzot nosacījumus attiecībā uz sadarbību ar izpildvaras institūcijām, lai panāktu visu iesaistīto pušu, tajā skaitā prokuratūras, līdzdalību izvirzīto kriminālās justīcijas sistēmas mērķu sasniegšanā;
 - papildinot ģenerālprokurora pilnvaru apjomu ar Prokuratūras darbībā piemērojamo standartu un vadlīniju noteikšanu;
 - paredzot labas pārvaldības un darbības efektivitātes principa piemērošanu Prokuratūras darbībā;
 - paredzot ģenerālprokurora atbildību par iekšējās kontroles sistēmas izveidi, uzraudzību un uzlabošanu, kā arī Prokuratūras darbības atbilstību labas pārvaldības, ekonomiskuma un efektivitātes principiem.
- ❖ Par nepieciešamību kriminālās justīcijas sistēmas ietvaros izvērtēt un rast Latvijas situācijai piemērotākos ilgtermiņā realizējamus risinājumus, kā atslogot krimināltiesisko sistēmu (dekriminalizējot vismaz daļu no maznozīmīgiem noziedzīgiem nodarījumiem, tā vietā paredzot administratīvo atbildību, kā arī vienkāršojot un standartizējot kriminālprocesus, kuros nav veicama sarežģīta izmeklēšana u.c.), kā arī prokurora iesaistei un vadošās lomas īstenošanai sarežģītu kriminālprocesa izmeklēšanā, iesaistoties jau agrīnā kriminālprocesa stadijā, sadarbībā ar izmeklētāju izlemjot par procesa veida izvēli, izmeklēšanas virzienu, lietas virzību u.c. būtiskiem aspektiem.

Valsts kontroles ieskatā, lai rastu vispiemērotākos risinājumus prokuratūras darbības regulējuma pilnveidei atbilstoši pārnacionālajos dokumentos ietvertajiem viedokļiem un rekomendācijām par prokuratūras dienestam garantējamo neatkarību, Latvijai ir iespēja vērsties Venēcijas komisijā ar lūgumu sniegt konsultācijas par izstrādātajiem un plānotajiem grozījumu projektiem Prokuratūras likumā.

Ziņojuma struktūra

Informācija ziņojumā izklāstīta šādā secībā:

- ❖ ievads par Prokuratūras funkcijām un pieejamajiem resursiem;

- ❖ revīzijas secinājumi, konstatējumi un ieteikumi, sadalot tos divās būtiskās nodaļās ar apakšnodaļām. Katras nodaļas un apakšnodaļas ievadā ir sniegts Valsts kontroles viedoklis, norādot būtiskākos secinājumus, kas turpmāk pamatoti ar revīzijas konstatējumiem;
- ❖ vispārīgs revīzijas raksturojums (mērķis, apjoms, juridiskais pamatojums, kritēriji, Valsts kontroles un revidējamās vienības atbildība);
- ❖ ziņojumā izmantotie termini un saīsinājumi;
- ❖ ziņojuma pielikumi.

Ziņojuma pirmajā nodaļā ir vērtēts, vai Prokuratūras vieta un loma valsts institūciju sistēmā nodrošina nepieciešamos priekšnoteikumus efektīvai Prokuratūras funkciju izpildei. Valstīm ir iespēja veidot gan valdībai pakļautu, gan no valdības neatkarīgu prokuratūru, nodrošinot pietiekamus un efektīvus pasākumus, lai garantētu prokuratūras neatkarību un prokuratūras funkciju veikšanai nepieciešamo statusu. Valsts kontrole izvērtējumu ir veikusi, Prokuratūras vietu un lomu valsts institūciju sistēmā, kā arī nacionālo tiesisko regulējumu prokuratūras darbībai vērtējot kopsakarā ar Apvienoto Nāciju Organizācijas, Starptautiskās prokuroru asociācijas, Eiropas Tiesnešu konsultatīvās padomes (CCJE), Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes, Venēcijas komisijas pieņemtajiem viedokļiem, vadlīnijām un standartiem.

Ziņojuma otrajā nodaļā ir vērtēts, vai Prokuratūras vadības funkciju īstenošana nodrošina efektīvu normatīvajā regulējumā noteikto prokuratūras funkciju izpildi. Valsts kontrole šajā vērtējumā vadās no vispārējā vadības teorijā un Amerikas Savienotajās Valstīs 1992.gadā izstrādātā COSO (*The Committee of Sponsoring Organizations*)²⁷ iekšējās kontroles modeļa izstrādes gaitā formulētās izpratnes, lai organizācijā panāktu orientāciju uz rezultātu un mērķu sasniegšanas efektivitāti, ir nepieciešama cieša un integrēta sasaiste starp organizācijas darbības plānošanu, īstenošanu, kontroli, novērtēšanu, kam seko jaunu mērķu un uzdevumu noteikšana problēmu novēršanai un rezultātu uzlabošanai.

Ievadam par Prokuratūras funkcijām un resursiem

Saskaņā ar Prokuratūras likumā noteikto Prokuratūra ir tiesu varas institūcija, kas patstāvīgi veic uzraudzību pār likumības ievērošanu šajā likumā noteiktās kompetences ietvaros. Prokuratūras uzdevums ir reaģēt uz likuma pārkāpumu un nodrošināt ar to saistītās lietas izlemšanu likumā noteiktajā kārtībā²⁸, to īsteno likumā noteikto Prokuratūras funkciju ietvaros likumā pilnvarotas amatpersonas – prokurori.

Prokuratūras likuma 2.pantā ir noteiktas Prokuratūras funkcijas, kuras īsteno prokurori tiem noteikto pilnvaru ietvaros:

- uzrauga pirmstiesas izmeklēšanas un operatīvās darbības, valsts drošības iestāžu izlūkošanas un pretizlūkošanas procesu un valsts noslēpuma aizsardzības sistēmas atbilstību likumiem;
- veic pirmstiesas izmeklēšanu;
- uzsāk un veic kriminālvajāšanu;
- uztur valsts apsūdzību;
- uzrauga sodu izpildi;
- likumā noteiktajā kārtībā aizsargā personu un valsts tiesības un likumīgās intereses;
- likumā noteiktajos gadījumos iesniedz prasības pieteikumu vai iesniegumu tiesā;

- likumā noteiktajos gadījumos piedalās lietu izskatīšanā tiesā.

Prokuratūras funkcijas nosacīti var iedalīt arī šādi:

- ❖ **funkcijas krimināltiesiskajā jomā** (ar kriminālprocesa tiesību un krimināltiesību piemērošanu saistītās);
- ❖ **ārpus krimināltiesiskās jomas**, kas ir gan Civilprocesa likumā paredzēto tiesību un pienākumu īstenošana (piemēram, prokurors var celt prasību tiesā vai iesniegt pieteikumu, ja viņš ir konstatējis likuma pārkāpumu, bet ar savām metodēm nav varējis novērst tā sekas, ja ir aizskartas tādu personu tiesības, kuras pašas nespēj sevi aizstāvēt, tas ir nepieciešams likumā noteikto valsts vai pašvaldības tiesību un interešu aizsardzībai; prokuroram ir pienākums piedalīties, ja to par nepieciešamu atzinusi tiesa), gan citos virzienos īstenojamā prokurora uzraudzība personu un valsts tiesību un likumīgo interešu aizsardzībai (piemēram, kad ir saņemta informācija par likuma pārkāpumu vai personas iesniegumu vai uzdevumu (ģenerālprokurora, virsprokurora, Valsts prezidenta, Saeimas, Ministru kabineta) pārbaudīt faktus par likuma pārkāpumu).

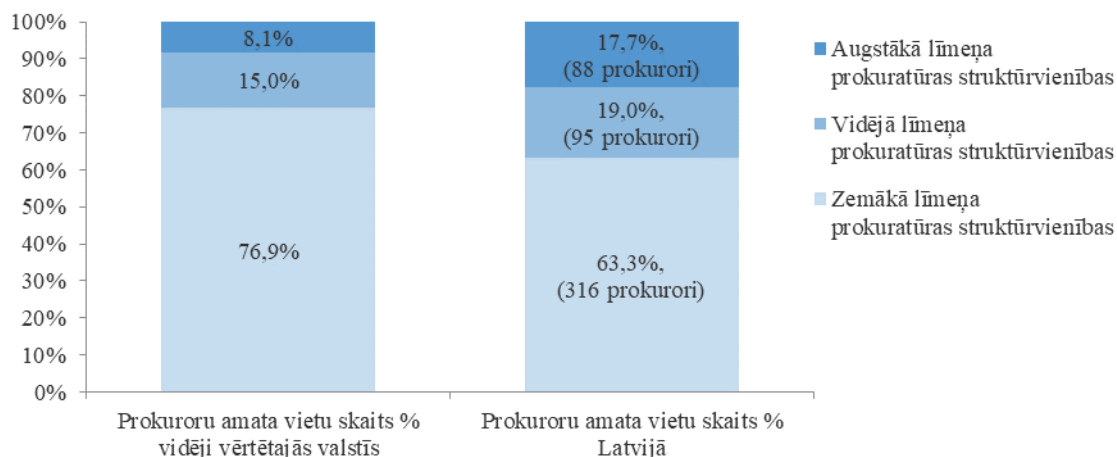
Prokurora pilnvaras (tiesības un pienākumus) minēto Prokuratūras funkciju ietvaros paredz citi attiecīgo jomu reglamentējošie likumi, piemēram, Kriminālprocesa likums, Civilprocesa likums, Operatīvās darbības likums, Parlamentārās izmeklēšanas komisiju likums, Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodekss²⁹ (Administratīvās atbildības likums³⁰).

Šajā revīzijā Valsts kontrole ir padziļināti pievērsusies jautājumiem, kas ir saistīti ar Prokuratūras funkciju izpildi krimināltiesiskajā jomā.

Latvijā Prokuratūra ir vienota, centralizēta triju līmeņu struktūrvienību sistēma, kuru vada ģenerālprokurors³¹. Prokuratūru veido Ģenerālprokuratūra, tiesu apgabalu prokuratūras, rajonu (republikas pilsētu) prokuratūras, specializētās prokuratūras un Administratīvā direktora dienests³².

Prokuratūru vada un kontrolē ģenerālprokurors³³, kurš nosaka tās iekšējo struktūru un štatus atbilstoši iedalītajiem valsts budžeta līdzekļiem, apstiprina Ģenerālprokurora padomes pieņemtos normatīvos aktus, kā arī tieši vada Ģenerālprokuratūras prokuroru darbu. Ģenerālprokurora instrukcijas, pavēles un rīkojumi ir obligāti visiem prokuroriem un darbiniekiem. Prokurora amati ir ģenerālprokurors, virsprokurors, virsprokurora vietnieks un prokurors³⁴.

Prokuratūrā 2020.gada sākumā bija 499 prokuroru amata vietas, no kurām vakantas bija 40 amata vietas. Lielākais prokuroru amata vietu skaits ir zemākā līmeņa prokuratūrās – rajona (pilsētas) prokuratūrās, tomēr saskaņā ar Eiropas Padomes Tieslietu sistēmu efektivizācijas komisijas (CEPEJ) 2020.gada ziņojumā³⁵ iekļautajiem statistikas datiem salīdzinājumā ar citām valstīm Latvijā ir būtiski lielāks prokuroru skaits augstākā līmeņa struktūrvienībā (Ģenerālprokuratūrā). Vidēji vērtētajās valstīs 8,1% no visiem prokuroriem strādā augstākā līmeņa prokuratūrā, bet Latvijā tie ir 17,7% no visiem prokuroriem (skatīt 1.attēlu).



1.attēls. Prokuroru amata vietu skaita salīdzinājums³⁶

Jau pieminētajā Eiropas Padomes Tieslietu sistēmu efektivizācijas komisijas (CEPEJ) ziņojumā³⁷ iekļautie statistikas dati liecina, ka prokuroru skaita ziņā Latvija ir starp valstīm, kur kopumā ir lielākais prokuroru skaits uz 100 tūkstošiem iedzīvotāju, vienlaikus Prokuratūrā lietvedībā saņemto lietu skaita ziņā tā ievērojami atpaliek no citām valstīm (skatīt 1.tabulu). Latvijā uz 100 tūkstošiem iedzīvotāju ir 23,5 prokurori, bet vidēji vērtētajās valstīs šis rādītājs ir 12,13 prokurori uz 100 tūkstošiem iedzīvotāju, tas ir gandrīz divas reizes mazāk. Lielāks prokuroru skaits kā Latvijā vēl ir tikai Ukrainā, Moldovā un Lietuvā.

Rēķinot gan uz 100 iedzīvotājiem, gan uz vienu prokuroru gadā, Prokuratūrā saņemto lietu skaits Latvijā ir viens no viszemākajiem un ļoti atpaliek gan no vidējiem rādītājiem, gan no mūsu kaimiņvalstīm. Vidēji starp vērtētajām valstīm prokuratūra gadā uz 100 iedzīvotājiem saņem 3,1 lietu, bet Latvijā tās ir 0,68 lietas uz 100 iedzīvotājiem, salīdzinājumam, piemēram, Lietuvā – 2,61 lieta, bet Igaunijā – 2,06 lietas (skatīt 1.tabulu).

1.tabula. Eiropas Padomes Tieslietu sistēmu efektivizācijas komisijas (CEPEJ) 2020.gada ziņojumā iekļautie prokuratūras raksturojošie statistikas dati

Valsts/Rādītāji	Prokuroru skaits uz 100 tūkstošiem iedzīvotāju	Atbalsta personāla skaits uz 100 tūkstošiem iedzīvotāju	Prokuratūrā gadā saņemtās lietas uz 100 iedzīvotājiem
Latvija	23,5	20,6	0,68
Lietuva	23,8	19,0	2,61
Igaunija	12,8	12,8	2,06
Somija	7,1	7,1	4,75
Zviedrija	9,3	4,4	1,65
Vidēji vērtētajās valstīs	12,13	14,3	3,1

Minētie dati ir jāvērtē kopsakarībā, tomēr, Valsts kontroles vērtējumā, tie viennozīmīgi apliecina, ka prokuroru skaita ziņā Latvija no citām valstīm neatpaliek, tāpēc nav pamata apgalvojumam, ka Prokuratūrai pieejamie prokuroru resursi nav pietiekami, lai efektīvi pildītu prokuratūras funkcijas.

Prokuratūrā ir arī 76 prokuroru palīgi, kuriem nav prokurora pilnvaru, tie pamatā sniedz tehnisku atbalstu prokuroriem – gatavo dokumentu projektus, kārtro lietvedību u.tml.³⁸

Prokuratūras sastāvā esošais Administratīvā direktora dienests nodrošina Prokuratūras finansiālo un saimniecisko darbību³⁹. 2020.gada sākumā Administratīvā direktora dienestā bija 299 amata vietas (visas aizņemtas) darbiniekiem, kas nodrošina budžeta plānošanu un grāmatvedības uzskaiti, personāla uzskaiti, iepirkumu veikšanu un nepieciešamo materiāli tehnisko resursu iegādi un uzturēšanu, IT atbalstu, Prokuratūras struktūrvienību telpu uzturēšanu un apkopšanu visā Latvijas teritorijā u.c. atbalsta funkcijas. Administratīvā direktora dienestā nav darbinieku, kas prokuroriem to pamatfunkciju izpildē sniegtu juridiskā vai analītiskā darba atbalstu. Saskaņā ar Eiropas Padomes Tieslietu sistēmu efektivizācijas komisijas (CEPEJ) 2020.gada ziņojuma⁴⁰ datiem, tāpat kā prokuroru, arī atbalsta personāla skaits uz 100 tūkstošiem iedzīvotāju Latvijā ir liels – 20,6 darbinieki, tas ir, būtiski vairāk nekā valstu vidējais rādītājs, kas ir 14,3 atbalsta darbinieki uz 100 tūkstošiem iedzīvotāju (skatīt 1.tabulu).

Prokuratūras finansējums pēdējos gados ir būtiski pieaudzis – no 25,7 miljoniem *euro* 2017.gadā līdz 36,3 miljoniem 2020.gadā, no kuriem 80% ir izdevumi atlīdzībai. Pieaugums pamatā ir saistīts ar to, ka, sākot ar 2018.gadu, lai nodrošinātu tiesu varas stiprināšanu, prokuroriem tāpat kā tiesnešiem tika būtiski palielināts atalgojums.

KONSTATĒJUMI, SECINĀJUMI UN IETEIKUMI

1. Vai Prokuratūras vieta un loma valsts institucionālajā sistēmā nodrošina nepieciešamos priekšnoteikumus efektīvai Prokuratūras funkciju izpildei?

Latvijas normatīvajā regulējumā paredzētie risinājumi prokuratūras institūcijas un prokurora neatkarībai

1.1. Vai ar nacionālo normatīvo regulējumu ir radīti priekšnoteikumi efektīvai Prokuratūras funkciju izpildei atbilstoši starptautiski nostiprinātajām pamatnostādnēm par prokuratūras funkcijām, darbības principiem un nodrošināmo neatkarību un atbilstoši Latvijā izvēlētajam Prokuratūras darbības modelim (lomai un statusam)?

Valsts kontrole Latvijas Republikas Prokuratūras vietu un lomu valsts institucionālajā sistēmā, kā arī nacionālo tiesisko regulējumu prokuratūras darbībai ir vērtējusi kopsakarā ar pārnacionālajos dokumentos paustajām atziņām un rekomendācijām⁴¹.

Eiropas Padomes Rekomendācija Rec(2000)19 bija pirmais Eiropas mēroga dokuments ar mērķi noteikt prokuratūras darbības standartus. Minētā rekomendācija pieļauj iespēju valstīm veidot gan valdībai pakļautu, gan no valdības neatkarīgu prokuratūru, nodrošinot pietiekamus un efektīvus pasākumus, lai garantētu prokuratūras neatkarību un prokuratūras funkciju veikšanai nepieciešamo statusu. Pēdējo 20 gadu laikā Eiropas Prokuroru konsultatīvā padome (CCPE), Apvienoto Nāciju Organizācijas Narkotiku kontroles un noziedzīgu nodarījumu novēršanas birojs (UNODC), Starptautiskā prokuroru asociācija un Venēcijas komisija ir izstrādājuši un pieņēmuši viedokļus un rekomendācijas par to, kā minētā Eiropas Padomes Rekomendācija Rec(2000)19 ir jāpiemēro. Prokuratūras likuma 1.pantā ir norādīts, ka prokuratūra ir tiesu varas institūcija, kas patstāvīgi veic uzraudzību pār likumības ievērošanu likumā noteiktās kompetences ietvaros.

Pamatojoties uz veikto izvērtējumu, Valsts kontrole secina, ka Latvijas nacionālajā tiesību sistēmā izvēlētais prokuratūras institucionālais modelis *de jure* nerada šķēršļus, lai izvēlētajā modelī prokuratūra efektīvi pildītu prokuratūras funkcijas. Prokuratūras likumā nav identificējami trūkumi attiecībā uz nosacījumiem efektīvai un optimālai prokuratūras funkciju izpildei, kurus paredz starptautiski nostiprinātās pamatnostādnes par prokuratūras funkcijām, darbības principiem un nodrošināmo neatkarību atbilstoši valsts izvēlētajam modelim. Tāpat arī ģenerālprokurora neatkarības, iecelšanas un pirmstermiņa no amata atlaišanas principi ir risināti, ievērojot pārnacionālo dokumentu kopumā noteiktos standartus un nerada pamatu apgalvojumam, ka ģenerālprokurora statuss un iecelšanas kārtība var negatīvi ietekmēt prokuratūras institucionālo darbību. Ģenerālprokuroram attiecībā uz prokuratūras institūcijas darbības organizāciju Prokuratūras likumā ir piešķirts plašs pilnvarojuma apjoms, kas ļauj nacionālās prokuratūras darbību organizēt atbilstoši augstākajiem iekšējās un ārējās neatkarības institucionālajiem standartiem. Prokuratūras likuma regulējumā ir identificējami arī visi nepieciešamie no

pārnacionālo dokumentu kopuma izrietošie standarti prokuroru darbībai un neatkarībai. Turklāt prokuratūras institūcijas un prokurora neatkarības jēdziens Latvijā tiek interpretēts pat plašāk, nekā tas izriet no starptautisko institūciju pieņemtajām rekomendācijām un viedokļiem⁴², proti, tas tiek attiecināts ne tikai uz ārēja norādījuma došanas aizliegumu konkrētu kriminālprocesu ietvaros, bet kopumā uz vērtējuma izteikšanu par to, kā prokuratūra veic savas funkcijas⁴³. Pat esot tiesu varas sastāvdaļai, prokuratūras institūcija nav tiesa un tās neatkarība nav tik kategoriska kā tiesu neatkarība⁴⁴. Izpratne par Prokuratūras gandrīz absolūtu neatkarību varēja veicināt Prokuratūras norobežošanos no valstī īstenotajām reformām, kuru mērķis ir valsts institūciju darbības modernizācija un efektīvizēšana, tostarp Latvijas tiesu sistēmā.

Valsts kontrole, pamatojoties uz veikto izvērtējumu, saskata arī iespējas Prokuratūras darbības regulējumu pilnveidot un pēc revīzijas ar priekšlikumiem vērsīsies Saeimā un Ministru kabinetā.

Iespējams, ka pastāvošā izpratne par prokuratūras institūcijas neatkarību ir veicinājusi atturēšanos tiesiskajā regulējumā paredzēt risinājumus Prokuratūras darbības neprocesuālai kontrolei no parlamenta vai citas institūcijas puses, kā arī sadarbībai ar izpildvaras institūcijām. Skaidrs attiecību un sadarbības principu noregulējums likumā ir nepieciešams ne tikai tādēļ, lai nodrošinātu izpildvaras pārstāvju neiejaukšanos lēmumos konkrētu kriminālprocesu ietvaros, bet arī tādēļ, lai koordinētu darbības noziedzības novēršanas politikas īstenošanā un panāktu visu iesaistīto pušu, tajā skaitā prokuratūras kā centrālās krimināltiesiskās justīcijas sistēmas institūcijas, līdzdalību izvirzīto mērķu sasniegšanā. Šī ir viena no pieminētajām iespējām Prokuratūras darbības regulējuma pilnveidei. Arī citas valstis, tajā skaitā tās, kurās prokuratūra ir tiesu varai piederīga, šādus rīcības un sadarbības mehānismus ir ieviesušas.

Papildus minētajam Valsts kontrole saskata iespēju konkretizēt ģenerālprokurora pilnvarojumu attiecībā uz Prokuratūras darbībā piemērojamo standartu un vadlīniju noteikšanu, pamatojoties uz Venēcijas komisijas pausto atziņu⁴⁵, ka prokuroru neatkarībai nepastāv tiesnešu neatkarībai līdzvērtīgi (piemērojamie) standarti un ka pat tad, ja prokuratūra kā institūcija ir neatkarīga, iestādes darbību var organizēt pēc hierarhijas principa, kad prokuroriem ir saistošas viņu priekšnieku izdotās direktīvas. Valsts kontroles ieskatā, ir jāmaina izpratne par Prokuratūras darba organizāciju, proti, jāuzskata par pieņemamu un pat nepieciešamu, ka prokuratūras darbības organizatoriskos paņēmienus, vadlīnijas, principus un kritērijus nosaka prokuratūras augstākā amatpersona – ģenerālprokurors. Tas ļautu vairāk izmantot tās priekšrocības, ko sniedz Prokuratūras hierarhiskā struktūra, lai tiesiskās noteiktības nodrošināšanai un pirmstiesas kriminālprocesa efektivitātes palielināšanai nacionālā līmenī apvienotu un standartizētu vienveidīgus procesus.

Prokuratūras iestāžu jeb dienestu (*Prosecution service*) darbības principi un to darbības standarti noteikti vairākos pārnacionālajos dokumentos, no kuriem kā nozīmīgākos var minēt Eiropas Padomes Rekomendāciju Rec(2000)19, Eiropas Tiesnešu konsultatīvās padomes (CCJE) un Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) pieņemtos viedokļus⁴⁶, Apvienoto Nāciju Organizācijas (ANO) un Starptautiskās prokuroru asociācijas pieņemtos dokumentus⁴⁷. Tāpat būtisks viedokļu un rekomendāciju avots ir Venēcijas komisijas⁴⁸ dokumenti.

Kopš 2008.gada Venēcijas komisijā tika uzsākta viedokļu izstrāde saistībā ar Eiropas standartiem, kas attiecas uz tiesu sistēmas neatkarību. Komisijas uzdevumā tika sagatavoti divi ziņojumi: (1) Ziņojums par tiesnešu neatkarību⁴⁹; (2) Ziņojums par prokuratūras institūciju (dienestu)⁵⁰.

Venēcijas komisijas ziņojums par prokuratūras dienestu ir uzskatāms par būtisku prokuratūras institucionālās un funkcionālās analīzes dokumentu, jo ziņojumā kopsakarā ar Eiropas Padomes Rekomendāciju Rec(2000)19 ir analizēts prokuratūras institūcijas (dienesta) statuss, loma un vieta valstu tiesību sistēmā, prokuratūras institucionālās neatkarības un prokuroru darbības neatkarības principi, ģenerālprokurora iecelšana un pirms termiņa atbrīvošana no amata, prokuratūras iestādes atskaitīšanās un atbildības principi, prokuroru darbības principi (atlīdzības un kvalifikācijas jautājumi), prokuroru padomes loma prokuratūras darbības tiesiskuma stiprināšanā, prokuratūras uzdevumi ārpus krimināltiesiskās jomas uzdevumiem u.c.

Ņemot vērā iepriekš minēto, nacionālās prokuratūras vieta un loma valsts institūciju sistēmā, kā arī nacionālais tiesiskais regulējums prokuratūras darbībai var tikt vērtēts kopsakarā ar pārnacionālajos dokumentos paustajām atziņām un rekomendācijām.

❖ **Prokuratūras institūcijas (dienesta) statuss, loma un vieta valstu tiesību sistēmā, prokuratūras institucionālās neatkarības principi**

Eiropas Padomes Rekomendācija Rec(2000)19 bija pirmais Eiropas mēroga dokuments ar mērķi noteikt prokuratūras darbības standartus. Minētā rekomendācija pieļauj iespēju valstīm veidot gan valdībai pakļautu, gan no valdības neatkarīgu prokuratūru, nodrošinot pietiekamus un efektīvus pasākumus, lai garantētu prokuratūras neatkarību un prokuratūras funkciju veikšanai nepieciešamo statusu.

Arī Venēcijas komisijas ziņojumā⁵¹ saistībā ar prokuratūras institucionālā modeļa izvēli ir pausts viedoklis, ka Eiropā pastāv divu veidu prokuratūras sistēmas: (1) prokuratūras institūcija ir pilnībā neatkarīga no likumdevēja un valdības; (2) prokuratūras institūcija pakļauta vienam no varas atzariem, vienlaikus paturot zināmu iespēju patstāvīgai darbībai. Tāpat ziņojumā norādīts, ka pastāv būtiskas atšķirības tiesu varas neatkarības un autonomijas kategorijām. Pat esot tiesu varas sastāvdaļai, prokuratūras institūcija nav tiesa un tās neatkarība nav tik kategoriska kā tiesu neatkarība. Pat gadījumos, kad prokuratūra kā iestāde ir neatkarīga, var pastāvēt hierarhiskā kontrole pār prokuroru darbību un lēmumiem bez ģenerālprokurora kontroles⁵². Prokuroru neatkarībai nav tāda paša rakstura kā tiesnešu neatkarībai. Lai arī pastāv tendence nodrošināt lielāku kriminālvajāšanas sistēmas neatkarību, nav vienota standarta, kas to pieprasītu. Neatkarība vai autonomija nav pašmērķis, un gan neatkarībai, gan autonomijai katrā gadījumā ir jābūt pamatotai un attaisnotai ar sasniedzamiem mērķiem⁵³.

Ziņojumā atsevišķi ir sniegts vērtējums⁵⁴ prokuratūras “iekšējai” un “ārējai” neatkarībai, nošķirot prokuratūras institūcijas vai ģenerālprokurora neatkarību un pretstatot to prokuroru statusam, kuri nav ģenerālprokurori un kuri drīzāk ir “autonomi”, nevis “neatkarīgi”. Prokuratūras institūcijas bieži sauc par “autonomām”, un atsevišķus prokurorus – par “neatkarīgiem”. Jebkura prokuratūras “neatkarība” pēc būtības atšķiras no tiesnešu darbības jomas. Šādas prokuratūras institūcijas vai ģenerālprokurora neatkarības galvenais priekšnoteikums ir nepieļaujamība, lai izpildvara ģenerālprokuroram (un, protams, jebkuram citam prokuroram tieši) dotu norādījumus par konkrētiem gadījumiem (kriminālprocesiem). Savukārt vispārīgi norādījumi, piemēram, par noteikta veida noziegumu kriminālvajāšanas ātrumu un bargumu, nevar veidot problēmsituāciju (neatbilstību), un šādus norādījumus var uzskatīt par politikas aspektu, par ko attiecīgi var lemt parlaments vai valdība.

ANO un Starptautiskās prokuroru asociācijas pamatnostādņēs⁵⁵ skaidrots, ka prokurora lēmumu pieņemšanas neatkarība tiek atzīta par nepieciešamu, jo prokuroriem ir nozīmīga loma un funkcijas attiecībā uz izpildvaru. Starptautiskā prokuroru asociācija⁵⁶ ir apstiprinājusi standartus “Prokuroru profesionālās atbildības standarti un pārskats par pamatpienākumiem un tiesībām”⁵⁷, kas nosaka, ka gadījumos, kad konkrētajā jurisdikcijā ir atļauta prokurora diskrecionārā vara jeb rīcības brīvības izmantošana, tā jāīsteno neatkarīgi un bez politiskas iejaukšanās. Tādējādi prokurora neatkarība kalpo kā objektivitātes garantija, kas savukārt noved pie caurspīdīga un stabila prokuratūras dienesta ar spēcīgu ētiku un integritāti.

Eiropas Padomes Rekomendācijā Rec(2000)19 atzīti vairāki prokuratūras institūcijas (dienesta) darbības pamatprincipi, piemēram:

- ✓ *valstīm jāveic atbilstoši pasākumi, lai nodrošinātu, ka valsts prokurori var veikt savus profesionālos pienākumus un uzdevumus bez nepamatotas iejaukšanās vai nepamatotas civiltiesiskās, krimināltiesiskās vai citas atbildības piemērošanas. Tomēr valsts prokuratūrai vajadzētu periodiski un publiski atskatīties par savu darbību kopumā un it sevišķi par to, kuras tās prioritātes tika īstenotas*⁵⁸;
- ✓ *valstīs, kurās valsts prokuratūra ir neatkarīga no valdības, valstij jāveic efektīvi pasākumi, lai garantētu, ka valsts prokuratūras neatkarības raksturs un apjoms ir noteikts likumā*⁵⁹;
- ✓ *valsts prokuratūrai jebkurā gadījumā jābūt iespējai bez traucējumiem veikt valsts amatpersonu kriminālvajāšanu par viņu izdarītajiem nodarījumiem, it sevišķi kas attiecas uz korupciju, ļaunprātīgu dienesta stāvokļa izmantošanu, smagiem cilvēktiesību pārkāpumiem un citiem starptautiskajās tiesībās atzītiem nodarījumiem*⁶⁰;
- ✓ *lai vecinātu noziedzības apkarošanas politikas godīgumu un efektivitāti, valsts prokuratūrai jāsadarbojas ar valsts iestādēm un organizācijām tiktāl, ciktāl tas ir saskaņā ar likumu*⁶¹.

Latvijā iepriekš minētie principi ir risināti ar Prokuratūras likumā nostiprinātajām tiesību normām. Prokuratūras likums satur regulējumu par prokuratūras darbības tiesisko pamatu – Satversmi, Prokuratūras likumu un citiem normatīvajiem aktiem⁶². Prokuratūras likuma 1.pantā ir norādīts, ka (1) prokuratūra ir tiesu varas institūcija, kas patstāvīgi veic uzraudzību pār likumības ievērošanu likumā noteiktās kompetences ietvaros; (2) prokuratūras uzdevums ir reaģēt uz likuma pārkāpumu un nodrošināt ar to saistītās lietas izlemšanu likumā noteiktajā kārtībā. Tāpat prokuratūras funkcijās ir ne tikai lēmumu pieņemšana par kriminālvajāšanas uzsākšanu vai turpināšanu, bet arī pirmstiesas izmeklēšanas un operatīvo darbību uzraudzība un pirmstiesas izmeklēšanas veikšana⁶³.

Izvērtējot pārnacionālos prokuratūras institūcijas (dienesta) darbības principus un rekomendācijās pausto kopsakarā ar Prokuratūras likumā noteikto, var konstatēt, ka nacionālās prokuratūras darbību regulējošajā normatīvajā aktā – Prokuratūras likumā nav identificējami trūkumi attiecībā uz nosacījumiem efektīvai un optimālai prokuratūras funkciju izpildei, kurus paredz starptautiski nostiprinātās pamatnostādnes par prokuratūras funkcijām, darbības principiem un nodrošināmo neatkarību atbilstoši valsts izvēlētajam modelim. Tomēr pastāv atšķirības izpratnē par prokuratūrai garantējamo neatkarību, proti, prokuratūras neatkarības jēdziens Latvijā ir vispārināts un tiek attiecināts ne tikai uz ārēja norādījuma došanas aizliegumu konkrētu kriminālprocesa ietvaros, bet arī uz iespējām izteikt vērtējumu par Prokuratūras darbību kopumā⁶⁴.

Būtiski norādīt, ka, Satversmes tiesas judikatūrā vērtējot nacionālās prokuratūras institūcijas statusu, saskaņā ar Satversmes tiesas 2006.gada 20.decembra spriedumu⁶⁵ tika atzīts, ka tieši pašreizējais prokuratūras statuss – tiesu varas institūcija – vislabāk nodrošina gan prokuratūras funkciju efektīvu izpildi, gan tiesu varas neatkarību kopumā un pilnībā atbilst varas dalīšanas

principam. Tāpat minētajā Satversmes tiesas spriedumā netika konstatēts, ka nacionālās prokuratūras statuss būtu neatbilstošs Satversmei. Iepriekš minētais ļauj apgalvot, ka Latvijas nacionālajā tiesību sistēmā izvēlētais prokuratūras institucionālais modelis *de jure* nerada šķēršļus, lai izvēlētajā modelī prokuratūra efektīvi pildītu prokuratūras funkcijas.

Attiecībā uz atskaitīšanos par Prokuratūras darbību un tās prioritātēm jānorāda, ka tikai 2020. gadā stājās spēkā norma, kas nosaka kārtību, kādā Saeima tiek informēta par prokuratūrā paveikto un darbības prioritātēm⁶⁶ (ģenerālprokurors līdz katra gada 1. martam iesniedz Saeimai ziņojumu par iepriekšējā gadā paveikto un nākamā gada darbības prioritātēm). Saistībā ar minētajiem grozījumiem ir norādīts, ka, *lai panāktu plašāku likumdevēja un sabiedrības iesaisti un izpratni, būtu nepieciešams šo ziņojumu paust augstākā līmenī, tādējādi vienlaikus dodot signālu par to, ka prokuratūras darbam piešķirama valstiski svarīga nozīme*⁶⁷. Likumprojekta anotācijā norādītais liecina par to, ka šī aktivitāte vairāk iecerēta kā likumdevēja informēšana, nevis atskaitīšanās par paveikto.

Iespējams, ka minētais saistāms ar pastāvošo izpratni par varas dalīšanas principu starp likumdošanas varu, izpildvaru un tiesu varu (princips, kas garantē līdzsvaru un savstarpēju kontroli starp trim varas atzariem un veicina varas mērenību). Būtiski ir norādīt uz Satversmes tiesas nostiprināto atziņu⁶⁸, ka no Latvijas Republikas Satversmē ietvertā demokrātiskas republikas jēdziena izrietošais varas dalīšanas princips nav jāuztver dogmatiski un formāli, bet jāievēro arī tā mērķi novērst varas centralizāciju vienas institūcijas vai amatpersonas rokās. Satversmes tiesa ir atzinusi, ka neviena vara nevar būt absolūti neatkarīga, pretējā gadījumā nav iespējams nodrošināt varas dalīšanas principa pastāvēšanu, kas paredz arī savstarpēju varas kontroli un mijiedarbību. Arī OECD ieskatā⁶⁹, Latvijā Prokuratūra savu neatkarību interpretē plašāk nekā konstitucionālā tiesa (Satversmes tiesa). Izpratne par Prokuratūras gandrīz absolūto neatkarību var veicināt Prokuratūras norobežošanos no valstī īstenotajām reformām, kuru mērķis ir valsts institūciju darbības modernizācija un efektivizēšana, tostarp Latvijas tiesu sistēmā.

Iespējams, ka iepriekš raksturotās izpratnes dēļ Prokuratūras likuma tvērums nav konkretizēts attiecībā uz sadarbību ar citām institūcijām, izņemot Augstāko tiesu un Tieslietu padomi. Kā uzsvērts Eiropas Padomes Rekomendācijā Rec(2000)19, tā kā prokuratūra ir neatkarīga, pastāv risks, ka tās darbība var nesaskanēt ar citu kriminālās justīcijas sistēmā iesaistīto institūciju darbību. Tāpēc valsts prokuratūrai cieši jāsadarbjas ar citiem dienestiem, kuri parasti ir atbildīgi valdības priekšā, un šādas sadarbības principiem un paņēmieniem jābūt juridiskam pamatam⁷⁰.

Latvijas situācijai ir raksturīgi, ka nevienā no noziedzības apkarošanas jomas politikas dokumentiem, par ko, piemēram, ir uzskatāmi izstrādātie stratēģiskie plāni noziedzības novēršanai un apkarošanai dažādās jomās, ietverta rīcības virzienu īstenošana, kas saistāmi ar noziedzīgu nodarījumu izmeklēšanu un kriminālvajāšanu, nav definēta kā Prokuratūras atbildības joma. Prokuratūras līdzdalība tiek paredzēta dažādos sadarbības formātos (ekspertu darba grupās). Prokuratūras darbības stratēģijā 2017.–2021. gadam nav konstatējami mērķi un uzdevumi, kas konkretizētu Prokuratūras paveicamo noziedzības apkarošanas jomā (izņemot vispārīgi noteikto prioritāti – efektīva un kvalitatīva prokuratūras funkciju izpilde finanšu un ekonomisko noziegumu apkarošanā).

OECD salīdzinošajā izpētē ietvertā citu valstu pieredze liecina, ka arī modelī, kurā prokuratūra ir tiesu varai piederīga, ir atrasti izpildvaras un prokuratūras sadarbības mehānismi, piemēram:

- ☉ *Portugālē* (prokuratūra ir tiesu varai piederīga) krimināltiesību jomā valdība reizi divos gados iesniedz parlamentam likumprojektu, kurā noteikti politikas mērķi, prioritātes un pamatnostādnes. Pirms tam notiek diskusijas ar visām ieinteresētajām pusēm, tostarp ar tiesu

un prokuratūras augstākajām koleģiālajām institūcijām, Advokātu padomi, Kriminālpolicijas iestāžu koordinācijas padomi u.c. Atkarībā no tā prokuratūras dienests definē savu stratēģiju.

- ☉ *Dānija* (prokuratūra ir izpildvaras sastāvdaļa) Tieslietu ministrijas mērķis ir *panākt, ka visa tieslietu nozare darbojas kā viena grupa*, nodrošinot visu iesaistīto iestāžu sadarbību. Ieviesta prakse, ka ģenerālprokurors vienojas ar Tieslietu ministriju par mērķiem un rezultātiem, kas jāsasniedz nākamajā gadā. Vienošanās notiek arī starp prokuratūru un policiju. Grupas pieeja ir pamanāma arī sasniedzamo rādītāju formulēšanā, jo tie tiek pārspiesti ar iesaistītajām pusēm.
- ☉ *Somija* (prokuratūra ir izpildvaras sastāvdaļa) Tieslietu ministrija *atbild par visas noziedzības apkarošanas ķēdes mērķu koordinēšanu*, kas tiek ietverti valdības rīcības plānā un Tieslietu ministrijas izstrādātajās stratēģijās. Prokuratūras darbības stratēģijai ir saikne ar minētajiem dokumentiem.

Latvijā ir izveidota Noziedzības novēršanas padome⁷¹, kuras kompetence 2020.gadā tika paplašināta⁷², iekļaujot funkciju – *īstenot sadarbību starp izpildvaru un tiesu varu, lai, ievērojot varas dalīšanas principus, izvirzītu kopīgus mērķus un koordinētu sadarbību tiesiskuma stiprināšanā*. Noziedzības novēršanas padome ir koleģiāla institūcija, kuras darbības mērķis ir stiprināt tiesiskumu, koordinēt un pilnveidot valsts institūciju darbību, lai novērstu un apkarotu noziedzību, īpaši korupciju un organizēto noziedzību, kas apdraud valsts drošību un ekonomisko stabilitāti, kā arī sekmētu vienotu un efektīvu izpildvaras un tiesu varas sadarbību tiesiskuma stiprināšanai.

Šis varētu būt viens no sadarbības formātiem, kurā līdzīgi kā citās valstīs, apzinot nozīmīgākos riskus noziedzības apkarošanas jomā, būtu iespējams vienoties par kopīgi sasniedzamiem mērķiem un rezultātiem gan kārtējam gadam, gan vidējā termiņā un ilgtermiņā. Valsts kontroles vērtējumā, šo mērķu un rezultātu sasniegšanai būtu jābūt izpildvaras un tiesu varas iestāžu darbības stratēģijas pamatā.

Kā jau iepriekš analizēts, iespējams, ka, lai šo mērķu un rezultātu sasniegšanā vairāk iesaistītu Prokuratūru, normatīvajos aktos ir jāparedz risinājumi, kā, piem., tas, ka parlaments var noteikt Prokuratūrai konkrētā laika posmā sasniedzamos mērķus un rezultātus, pamatojoties uz Noziedzības novēršanas padomes sniegtajiem priekšlikumiem.

Arī, iepazīstoties ar Lietuvas Republikas prokuratūras darbības tiesisko regulējumu⁷³, konstatējams, ka Lietuvā, kur prokuratūras statuss un vieta valsts tiesību sistēmā ir līdzīga Latvijas situācijai, prokuratūrai atrodies autonomijas apstākļos un pildot tiesu varas institūcijas funkcijas, attiecībā uz prokuratūras sadarbību ar citām valsts iestādēm un organizācijām normatīvajā aktā ir noteikts ievērojami plašāks un konkrētāks regulējums. Likumā ir noteikta prokuratūras darbības neprocesuālā kontrole, kā arī prokuratūras darbības prioritāšu noteikšana no parlamenta puses, tāpat ģenerālprokurors par prokuratūras darbību atskaitās valsts prezidentam un parlamentam. Savukārt likuma normās ir paredzēts, ka Lietuvas Republikas valdība, garantējot valsts drošību un sabiedrisko kārtību, savu darbību koordinē ar ģenerālprokuroru un ģenerālprokurors informē valdību par prokuratūras neprocesuālajām darbībām⁷⁴. Tāpat prokuratūras ekonomiskās un finanšu aktivitātes kontrolē Lietuvas Republikas Valsts kontrole un citas kompetentas institūcijas⁷⁵.

❖ Ģenerālprokurora neatkarības principi, iecelšanas un pirmstermiņa atlaišanas kārtība

Venēcijas komisijas ziņojumā ir ietvertas vairākas rekomendācijas par ģenerālprokurora iecelšanas un atsaukšanas kārtību⁷⁶. Tāpat ziņojumā ir secināts, ka ģenerālprokurora iecelšanas un atlaišanas veidam ir būtiska loma sistēmā, kas garantē pareizu prokuratūras funkciju izpildi.

Pārnacionālo dokumentu kopums nenosaka viennozīmīgas prasības procedūrām, kā tiek nominēts un iecelts (prezidenta vai parlamenta ierosinājums) ģenerālprokurors tiesību sistēmās, kur prokuratūra nav pakļauta valdībai. Taču viennozīmīgi ir secināts, ka jebkurā gadījumā būtu skaidri jādefinē kandidātu izvirzīšanas un iecelšanas kārtība. Konsultācijas par ģenerālprokurora kandidātu profesionālo kvalifikāciju būtu jāsaņem no tiesību (juridiskās) sabiedrības (ieskaitot prokurus) un sabiedrības kopumā. Kā viennozīmīgi ģenerālprokurora iecelšanas apsvērumi ir minēti politizēšanas risku novēršanas apsvērumi. Pat tajos gadījumos, kad ģenerālprokurors tiek iecelts ar parlamenta lēmumu, ir būtiski novērst iespējamās politiskās dabas riskus, piemēram, kandidātu atlasī veicot komisijās un komitejās, minētajām struktūrām uzklusot ekspertu viedokļus.

Saskaņā ar Venēcijas komisijas viedokli⁷⁷ ģenerālprokurors būtu jāieceļ pastāvīgi vai uz samērā ilgstošu laiku bez iespējas to mainīt šī perioda beigās. Pilnvaru laikposmam nevajadzētu sakrist ar parlamenta pilnvaru laiku. Šāda pieeja ļauj veicināt ģenerālprokurora neatkarību no politiskām pārmaiņām.

Ģenerālprokurora pirmstermiņa atlaišanas pamatam un kārtībai ir jābūt noteiktiem likumā, it īpaši gadījumā, ja parlamentam vai citai institūcijai ir tiesības uz ģenerālprokurora pirmstermiņa atlaišanas iniciatīvu. Tāpat ģenerālprokuroram ir jābūt iespējai uz taisnīgu pirmstermiņa atlaišanas izskatīšanu, arī parlamentā⁷⁸.

Satversmes tiesas judikatūrā ir vērtēti ģenerālprokurora neatkarības principi. Satversmes tiesas 2020.gada 25.septembra spriedumā⁷⁹ tika norādīts, ka Prokuratūras likuma 6.panta pirmajā daļā ir noteikts, ka ģenerālprokurors savā darbībā ir neatkarīgs no citu valsts varu un pārvaldi realizējošo institūciju vai amatpersonu ietekmes un pakļaujas tikai likumam. Prokuratūras likuma normas konkretizē šo principu, nosakot vairākus līdzekļus, kuru mērķis ir ģenerālprokurora neatkarības un objektivitātes nodrošināšana, – augstas izglītības un profesionālās kvalifikācijas prasības un augstus ētikas un godīguma standartus (skatīt Prokuratūras likuma 33.panta pirmo daļu, 36. un 37.pantu). Turklāt saskaņā ar Prokuratūras likuma 38.panta pirmo daļu ģenerālprokuroru pēc Tieslietu padomes priekšlikuma amatā ieceļ Saeima uz pieciem gadiem, tādējādi nodrošinot viņa demokrātisko leģitimitāciju.

Vienlaikus ir būtiski norādīt, ka kopš 2020.gada ir pastiprināta tiesu varas loma ģenerālprokurora amata kandidāta atlasē. 2020.gada martā stājās spēkā likuma “Par Tiesu varu” un Prokuratūras likuma grozījumi, kas mainīja ģenerālprokurora amata kandidāta atlases kārtību. Ģenerālprokuroru ieceļ Saeima pēc Tieslietu padomes priekšlikuma, kas nosaka arī kārtību un kritērijus to kandidātu izvērtēšanai, kuri pieteikušies atklātā konkursā. 2020.gada jūnijā Tieslietu padome pirmo reizi izmantoja savas jaunās pilnvaras izvērtēt un atlasīt ģenerālprokurora amata kandidātu, kuru vēlāk iecēla Saeima⁸⁰.

Tā kā Prokuratūras likumā noteikto principu (gan attiecībā uz institūcijas darbību, gan attiecībā uz prokuroru tiesību un pienākumu apjomu) mērķis ir nodrošināt prokuratūras neatkarību savu funkciju izpildē, tad ir jābūt īpaši noteiktām neatkarības garantijām attiecībā uz ģenerālprokurora pirmstermiņa atbrīvošanu. Un viena no neatkarības garantijām ir sarežģīta un likumos īpaši reglamentēta ģenerālprokurora atlaišanas procedūra, kas nosacīti ierobežo iespējas nomainīt amatpersonas pirms viņu termiņa beigām.

Gan ģenerālprokurora iecelšanas, gan pirmstermiņa no amata atcelšanas principi ir reglamentēti likumos – Prokuratūras likumā, Saeimas kārtības rullī un likumā “Par tiesu varu”. Minētie likumi nosaka procedūru un pamatojumu ģenerālprokurora pirmstermiņa no amata atcelšanai. Piemēram, likumdevējs ir gan uzskaitījis pamatus, kad ir iespējams rosināt ģenerālprokurora atlaišanu, tas ir Prokuratūras likuma 41.¹pants, gan paredzējis speciālu procedūru atlaišanas kārtībai, tas ir

Prokuratūras likuma 41.³pants, un procedūru Augstākās tiesas tiesnešu kopsapulces – plēnuma lēmumam, tas ir likuma “Par tiesu varu” 49.panta ceturrtā daļa, kā arī procedūru lēmuma pieņemšanai Saeimā. Tādējādi ir konstatējams, ka nacionālajā regulējumā attiecībā uz ģenerālprokurora pirmstermiņa no amata atcelšanai ir iekļauti pat augstāka līmeņa standarti politiskās iejaukšanās risku mazināšanai, par ko var uzskatīt speciālo pārbaudes kārtību (ģenerālprokurora atļaušana iespējama, ja Augstākās tiesas priekšsēdētāja īpaši pilnvarots Augstākās tiesas tiesnesis, veicot pārbaudi, konstatējis kādu no Prokuratūras likuma 41.¹pantā minētajiem atļaušanas pamatiem).

Būtiski norādīt, ka Latvijā 2019.gada oktobrī atbilstoši Prokuratūras likumā ietvertajam regulējumam norisinājās pārbaudes process par ģenerālprokurora atļaušanas pamatu⁸¹. Minētajā pārbaudē netika konstatēts pamats ģenerālprokurora pirmstermiņa atļaušanai no amata.

Iepriekš minētais ļauj apgalvot, ka ģenerālprokurora neatkarības, iecelšanas un pirmstermiņa no amata atļaušanas principi ir risināti, ievērojot pārnacionālo dokumentu kopumā noteiktos standartus un nerada pamatu apgalvojumam, ka ģenerālprokurora statuss un iecelšanas kārtība var negatīvi ietekmēt prokuratūras institucionālo darbību.

Attiecināmajos dokumentos⁸² noteikto principu kopums nosaka standartus prokuratūras sistēmām, kas strukturētas hierarhiskā veidā, kur ģenerālprokuroram ir iespēja dot norādījumus padotajiem prokuroriem atsevišķās lietās un kur prokurora lēmumu var atcelt vecākais (augstākstāvošais) prokurors⁸³.

Eiropas Padomes Rekomendācijā Rec(2000)19 ir īpaši uzsvērts:

a. lai nodrošinātu taisnīgu, konsekventu un efektīvu valsts prokuroru darbību, valstīm:

- *pienācīgi jāizvērtē organizācijas hierarhija, taču nedrīkst pieļaut šādu organizatorisko struktūru neefektivitāti vai pārmērīgu birokratizāciju;*
- *jānosaka vispārīgās vadlīnijas noziedzības apkarošanas politikas ieviešanai;*
- *jānosaka vispārīgi principi un kritēriji, kuri jāizmanto kā atsaucē, pamatojot lēmumus konkrētās lietās, lai izvairītos no strīdīgu lēmumu pieņemšanas;*

b. Iepriekš minētie organizatoriskie paņēmieni, vadlīnijas, principi un kritēriji jānosaka parlamentam vai valdībai, vai, gadījumā ja valsts likumdošanā paredzēta valsts prokuratūras neatkarība, valsts prokuratūras pārstāvjiem.

c. Sabiedrībai jābūt informētai par iepriekš minēto organizāciju vadlīnijām, principiem un kritērijiem, un ikviena persona pēc tās pieprasījuma ir ar tiem jāiepazīstina.

Pat tad, ja prokuratūra kā institūcija ir neatkarīga, iestādes darbību var organizēt pēc hierarhijas principa, lai individuālais prokurors varētu būt pakļauts vecāka kolēģa norādījumiem⁸⁴.

Ģenerālprokurora loma prokuratūras darbībā ir aplūkojama kopsakarā ar prokuratūras statusu modelī, kad prokuratūra nav padota izpildvarai. Venēcijas komisijas dokumentos ir uzsvērts tas, ka prokuratūras neatkarība vai autonomija pēc būtības nav tik kategoriska kā tiesu varas neatkarība. Pat ja prokuratūra kā institūcija ir neatkarīga, var būt citi prokuroru lēmumu un darbību hierarhiskās kontroles principi⁸⁵.

Hierarhiska pakļautības sistēma, lai arī biežāk sastopama, ja prokuratūra ir izpildvaras sastāvā, tomēr ir atbilstoša arī gadījumos, kad prokuratūra ir tiesu varai piederīga. Kā priekšrocības

hierarhiskai struktūrai tiek minētas⁸⁶ prokuroru neatkarības veicināšana, tiesiskās noteiktības nodrošināšana, apvienojot procesus nacionālā un/vai reģionālā līmenī.

Hierarhiskas pakļautības sistēmā prokuroriem ir saistoši viņu priekšnieku izdotie norādījumi, pamatnostādnes un instrukcijas. Prokuroru neatkarību šajā šaurajā nozīmē var uzskatīt par sistēmu, kurā, veicot normatīvajos aktos noteiktās darbības, prokuroram, kas nav ģenerālprokurors, nav jāiegūst iepriekšējs viņu priekšnieku apstiprinājums un saskaņojums par to rīcības pareizību⁸⁷. Tas nozīmē, ka, lai nodrošinātu prokuratūras darbību atbilstību prokuratūras politikai, zināma hierarhiska iejaukšanās var būt likumīga, ja to apvieno ar atbilstošiem noteikumiem un garantijām⁸⁸.

Eiropas Savienības Tiesas judikatūrā, vērtējot prokuratūras neatkarības principus, tika izteikts viedoklis⁸⁹, ka prokuroriem ir pienākums ievērot savu tiešo priekšnieku norādījumu. Kā tas izriet no Eiropas Savienības Tiesas 2019.gada 27.maija spriedumiem (apvienotajās lietās C-508/18 un C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, lietā C-509/18, EU:C:2019:457), neatkarības prasība neaizliedz iekšējās instrukcijas, kuras, pamatojoties uz padotības saikni, kas regulē prokuratūras raitu darbību, prokuratūras prokuroriem var sniegt viņu tiešie priekšnieki, kuri paši ir prokuratūras prokurori⁹⁰.

Iepriekš minētais ļauj apgalvot, ka prokuratūras darbības organizatoriskos paņēmienus, vadlīnijas, principus un kritērijus var noteikt prokuratūras augstākā amatpersona – ģenerālprokurors.

Latvijā izveidotajā prokuratūras institucionālajā modelī Prokuratūras likumā⁹¹ ir noteikts, ka ģenerālprokurors vada un kontrolē prokuratūras darbību, nosaka tās iekšējo struktūru un štatus atbilstoši iedalītajiem valsts budžeta līdzekļiem, apstiprina Ģenerālprokurora padomes pieņemtos normatīvos aktus, kā arī tieši vada Ģenerālprokuratūras prokuroru darbu. Ģenerālprokurora instrukcijas, pavēles un rīkojumi ir obligāti visiem prokuroriem un darbiniekiem. Prokuratūras likumā ir noteikts arī plašs ģenerālprokurora tiesību apjoms: 1) atcelt nepamatotus vai prettiesiskus prokuroru lēmumus; 2) ierosināt Augstākās tiesas plēnumam sniegt viedokli par aktuālu tiesību normu interpretācijas jautājumiem; 3) piedalīties Augstākās tiesas plēnuma darbā un tur izteikt savu viedokli par izskatāmajiem jautājumiem; 4) veikt prokurora funkcijas visās Latvijas Republikas tiesās; 5) piedalīties Ministru kabineta sēdēs un tur izteikt savu viedokli par izskatāmajiem jautājumiem; 6) Satversmes tiesas likumā noteiktajos gadījumos un kārtībā iesniegt pieteikumu par lietas ierosināšanu Satversmes tiesā; 7) norīkot prokurorus dalībai starptautiskajās misijās; 8) realizēt citas šajā likumā un citos normatīvajos aktos noteiktās tiesības. Būtiski norādīt, ka ģenerālprokurora pilnvaras un loma ir reglamentēti arī citos normatīvajos aktos, piemēram, Kriminālprocesa likuma 387.panta vienpadsmitajā daļā ir noteikts, ka konkrētu noziedzīgu nodarījumu institucionālo piekritību nosaka ģenerālprokurors.

Iepriekš minētais ļauj apgalvot, ka ģenerālprokuroram attiecībā uz prokuratūras institūcijas darbības organizāciju Prokuratūras likumā ir piešķirts plašs pilnvarojuma apjoms, kas nav pretrunā ar pārnacionālajiem standartiem un principiem. Tieši pretēji, tas ļauj nacionālās prokuratūras darbību organizēt atbilstoši augstākajiem iekšējās un ārējās neatkarības institucionālajiem standartiem. Vienlaikus Valsts kontroles revīzijā konstatētais norāda uz būtiskiem trūkumiem Prokuratūras darba organizācijā un liek secināt, ka nav ticis īstenots tāds pārvaldības pasākumu kopums, lai rastos priekšnoteikumi prokuratūras institūcijas pamatfunkciju efektīvai un produktīvai izpildei. Iespējams, izpratnes par katra prokurora neatkarību dēļ Prokuratūrā nav lietoti tādi organizatoriski paņēmieni kā pienākumu un pilnvaru, procesa aprakstu vai prokurora darbā izmantojamo vadlīniju noteikšana iekšējos tiesību aktos. Tas nav veicinājis vienotu un konsekventu pieeju ne tikai Krimināllikuma un Kriminālprocesa likuma normu piemērošanā, bet arī Prokuratūras funkciju izpildē kopumā, lai gan vienādu likuma normu piemērošana un vienveidīgas prakses veidošana kriminālprocesos ir nepieciešama, lai īstenotu Latvijas Republikas Satversmes 91.pantā

nostiprināto principu. Citas valstis, izmantojot prokuratūras dienesta hierarhiskās struktūras priekšrocības, prokuratūras funkciju izpildē ir ieviesušas standartizētas procedūras vai pat kvalitātes vadības sistēmu (piemēram, Somija).

Pamatojoties uz Venēcijas komisijas pausto atziņu⁹², ka prokuroru neatkarībai nepastāv tiesnešu neatkarībai līdzvērtīgi (piemērojamie) standarti un ka pat tad, ja prokuratūra kā institūcija ir neatkarīga, iestādes darbību var organizēt pēc hierarhijas principa, kad prokuroriem ir saistošas viņu priekšnieku izdotās direktīvas, Valsts kontrole saskata iespēju konkretizēt ģenerālprokurora pilnvarojumu attiecībā uz Prokuratūras darbībā piemērojamo standartu un vadlīniju noteikšanu. Valsts kontroles ieskatā, ir nepieciešams mainīt izpratni par Prokuratūras darba organizāciju, proti, uzskatīt par pieņemamu un pat nepieciešamu, ka prokuratūras darbības organizatoriskos paņēmienus, vadlīnijas, principus un kritērijus var noteikt prokuratūras augstākā amatpersona – ģenerālprokurors. Tas ļautu vairāk izmantot priekšrocības, ko sniedz Prokuratūras hierarhiskā struktūra, lai tiesiskās noteiktības nodrošināšanai un pirmstiesas kriminālprocesa efektivitātes palielināšanai nacionālā līmenī apvienotu vienveidīgus procesus.

❖ Prokuroru neatkarības principi un garantijas

Prokuroru neatkarības principi ir aplūkojami kopsakarā ar prokuratūras institucionālās neatkarības apsvērumiem, kas tika šajā ziņojuma nodaļā norādīti iepriekš. Papildus iepriekš minētajam ir nepieciešams atkārtoti uzsvērt jau pieminēto Venēcijas komisijas dokumentos pausto viedokli par to, ka prokuroru neatkarībai nepastāv tiesnešu neatkarībai līdzvērtīgi (piemērojamie) standarti. Minētais ļauj apgalvot, ka prokuroru neatkarība nav nostiprināta kā absolūtais prokuratūras darbības standarts, tomēr tiek norādīts kā būtisks elements prokuratūras efektīvas un pareizas darbības nodrošināšanai.

Prokuroru kompetences saturs un apjoms krimināltiesiskajā jomā valstīs ir atšķirīgs, tajā skaitā attiecībā uz izmeklēšanas vadīšanu un uzraudzību. Visās krimināltiesiskajās sistēmās valsts prokurori pieņem lēmumus par kriminālvajāšanas uzsākšanu vai turpināšanu; uztur valsts apsūdzību tiesās; var pārsūdzēt visus vai noteiktus tiesu lēmumus. Turklāt atsevišķās krimināltiesiskajās sistēmās valsts prokurori arī ievieš valsts politiku noziedzības apkarošanas jomā, nepieciešamības gadījumā piemērojot to reģionālajiem un vietējiem apstākļiem; vada, virza un uzrauga izmeklēšanu u.c.

Neatkarīgi no tā, cik plašas pilnvaras prokuroram tiek piešķirtas, galvenā prokuroru loma tomēr tiek saistīta ar krimināltiesību jomu. Tas atzīts, piemēram, gan iepriekš jau pieminētajā Eiropas Padomes Rekomendācijā Rec(2000)19, gan ANO un Starptautiskās prokuroru asociācijas pamatnostādnēs.

Pamatnostādnēs par prokuroru lomu un statusu⁹³, kas izstrādātas ar mērķi, lai palīdzētu valstīm pārskatīt vai izstrādāt noteikumus attiecībā uz prokuratūras dienestu saskaņā ar starptautiskiem standartiem, atzīts, ka nav noteiktas nostājas jautājumā par formālu prokuroru neatkarību no izpildvaras, atzīstot, ka dažādas tiesību tradīcijas un tiesību sistēmas atšķirīgi aplūko šo principu. ANO un Starptautiskās prokuroru asociācijas pamatnostādnēs par prokuroru lomu un statusu skaidrots, ka prokurora lēmumu pieņemšanas neatkarība tiek atzīta par nepieciešamu, jo prokuroriem ir nozīmīga loma un funkcijas attiecībā uz izpildvaru. Neatkarīga prokuratūra palīdz nodrošināt valdības un administrācijas saukšanu pie atbildības par tās darbībām. Starptautiskā prokuroru asociācija⁹⁴ ir apstiprinājusi “Prokuroru profesionālās atbildības standartus un pārskatu par pamatpienākumiem un tiesībām”⁹⁵, kas nosaka, ka gadījumos, kad konkrētajā jurisdikcijā ir atļauta prokurora diskrecionārā vara jeb rīcības brīvības izmantošana, tā jāīsteno neatkarīgi un bez politiskas iejaukšanās.

Eiropas Padomes Rekomendācijā Rec(2000)19 ir noteikti standarti attiecībā uz prokuroriem sniegtajām garantijām⁹⁶ amata pienākumu izpildei. Minētie standarti attiecas uz nepieciešamību nodrošināt, ka (1) prokurori var veikt savus profesionālos pienākumus un uzdevumus atbilstošos tiesiskos un organizatoriskos apstākļos; (2) prokuroru karjera, paaugstināšana amatā un pārvietošana notiek, pamatojoties uz zināmiem un objektīviem kritērijiem, kā pieredze un kompetence. Standartos ir noteikts, ka valstīm ir jāveic atbilstoši pasākumi, lai nodrošinātu, ka prokurori var veikt savus profesionālos pienākumus un uzdevumus bez nepamatotas iejaukšanās vai nepamatotas civiltiesiskās, krimināltiesiskās vai citas atbildības piemērošanas.

Eiropas Padomes Rekomendācijā Rec(2000)19 ir noteikts, ka pastāv divas prasības, lai nodrošinātu valsts prokuratūras darbību jebkādos apstākļos:

- no vienas puses, valsts prokuroriem jābūt tādai neatkarībai vai patstāvībai, kāda nepieciešama viņu pienākumu izpildei, un it sevišķi viņiem jāspēj rīkoties neatkarīgi no tā, kādas intereses ir skartas, “bez nepamatotas iejaukšanās” (“nepamatots” nozīmē likumā neparedzētus gadījumus) ne tikai no jebkādas citas varas iestādes puses, vai tā būtu izpildvara vai likumdevēja vara, un tas it sevišķi attiecas uz sistēmām, kurās valsts prokuratūra atrodas izpildvaras pakļautībā, bet arī no ekonomisko grupējumu un vietējo politisko kustību puses;
- no otras puses, lai gan jābūt nosacījumam, saskaņā ar kuru valsts prokuroram ir disciplinārā, administratīvā, civiltiesiskā un krimināltiesiskā atbildība par savām pieļautajām kļūdām, ņemot vērā viņam piešķirtās nozīmīgās pilnvaras un sekas, kādas šo pilnvaru izmantošana var radīt individuālajām brīvībām, šādam nosacījumam jābūt saprātīgās robežās, lai neapgrūtinātu sistēmu. Tādējādi nepieciešams uzsvērt pārsūdzības augstākā līmenī vai īpaši izveidotai komisijai iespēju un disciplināro kārtību, lai gan atsevišķi prokurori tāpat kā ikviena cita persona ir saucami pie atbildības par jebkādu pārkāpumu, kuru viņi var izdarīt. Nepārprotami, ka sistēmās, kurās valsts prokurori bauda pilnīgu neatkarību, viņiem tomēr ir lielāka atbildība.

Arī Venēcijas komisijas ziņojumā tika vērtēta kriminālās justīcijas sistēmu atšķirība, tomēr tika konstatēts, ka lielākā daļa valstu tiesību sistēmu atzīst un nodrošina valstisku monopolu kriminālvajāšanai, ko veic valsts vai valsts orgāns⁹⁷. Tāpēc ir būtiski, lai prokuroru īstenotie pasākumi netiktu pakļauti ietekmei un norisinātos neatkarīgi.

Venēcijas komisijas ziņojumā ir apkopotas rekomendācijas arī attiecībā uz prokuratūras dienesta organizācijas principiem, lai veicinātu neatkarīgu prokuroru funkciju izpildi. Piemēram, attiecībā uz prokuroru beztermiņa nodarbinātību, disciplinārpārkāpumu taisnīgu izskatīšanu (pārsūdzēšanas un apstrīdēšanas garantijas), prokurora atcelšanas no konkrētas lietas kā nepakļaušanas instrumenta piemērošanas un ietekmēšanas novēršana, prokurora reputācijas prasības un amatu savienošanas ierobežojumi, atbilstošas atlīdzības un kvalifikācijas celšanas sistēmas izveide⁹⁸. Tāpat Venēcijas komisijas dokumentos ir uzsvērts, ka prokurori būtu jāieceļ līdz pensijai (uz neierobežotu laiku). Prokurora iecelšana uz noteiktu laiku ar iespēju atkārtoti iecelt amatā rada risku, ka prokurors savus lēmumus pieņems, nevis pamatojoties uz likumu, bet gan ar domu izpatikt tiem, kuri viņu atkārtoti iecels amatā⁹⁹. Minētie principi veido nosacītu standartu kopumu, lai maksimāli tiktu novērstas iespējas prokuroru ietekmēšanai.

Kopsakarā ar ietekmes novēršanas pasākumiem tiek risināts arī jautājums par norādījumu (vadlīniju, instrukciju, rekomendāciju u.c.) došanu prokuroriem. Gan Eiropas Padomes Rekomendācijā Rec(2000)19 ir noteikti standarti attiecībā uz prokuroriem sniegtajām garantijām, gan Venēcijas komisijas dokumentos ir uzsvērtā prokuratūras hierarhiskā struktūra un tās ietvaros

nostiprinātie vadlīniju, instrukciju došanas principi prokuroram konkrētas lietas izskatīšanas ietvaros. Taču vienlaikus ir noteikts, ka minētiem subordinācijas kārtībā risināmajiem jautājumiem ir jābūt reglamentētiem un procesuāli fiksētiem.

Eiropas Padomes Rekomendācijā Rec(2000)19 ir uzsvērts, ka visiem valsts prokuroriem ir tiesības pieprasīt, lai viņiem sniegtie rīkojumi būtu rakstiski. Gadījumā, ja prokurors uzskata, ka rīkojumi ir vai nu nelikumīgi, vai pretrunā ar viņa pārliecību, jābūt paredzētai atbilstošai iekšējai kārtībai, saskaņā ar kuru iespējama prokurora aizvietošana.

Latvijas prokuratūras darbības regulējumā ir konstatējams visu būtisko prokurora darbības neatkarības principu kopums. Prokuratūras likumā ir regulējums par prokuratūras darbības tiesisko pamatu – Satversmi, Prokuratūras likumu un citiem normatīvajiem aktiem¹⁰⁰. Tāpat Prokuratūras likumā ir regulējums par prokurora darbības pamatprincipiem, neatkarību, neaizskaramību, neitralitāti, prokurora prasību obligātumu, kā arī par prokurora pilnvarām¹⁰¹.

Prokuratūras likumā ir ietvertas speciālās tiesību normas, kuru regulējums atbilst starptautisko rekomendāciju un prokurora darbības standartu principiem.

❖ “Prokurora darbības pamatprincipi”¹⁰²:

- *prokurors lēmumus pieņem patstāvīgi un vienpersoniski, pamatojoties uz savu pārliecību un likumiem, ievērojot personu vienlīdzību likuma un tiesas priekšā, nevainīguma prezumpciju, patiesību un likumību;*
- *prokurors ievēro Latvijas Prokuroru ētikas kodeksa (turpmāk – Prokuroru ētikas kodekss) normas;*
- *prokuroram ir pienākums regulāri papildināt zināšanas un pilnveidot profesionālās iemaņas un prasmes, kas nepieciešamas amata pienākumu pildīšanai.*

❖ “Prokurora neatkarība”¹⁰³:

- *prokurors savā darbībā ir neatkarīgs no citu valsts varu un pārvaldi realizējošo institūciju vai amatpersonu ietekmes un pakļaujas tikai likumam;*
- *Saeimai, Ministru kabinetam, valsts un pašvaldību institūcijām, valsts un pašvaldību ierēdņiem, visu veidu uzņēmumiem un organizācijām, kā arī personām ir aizliegts iejaukties prokuratūras darbā lietu izmeklēšanas vai citu prokuratūras funkciju izpildes laikā;*
- *prokurora rīcība vai lēmums pārsūdzams likumā un procesuālajos likumos noteiktajos gadījumos un kārtībā;*
- *amatā augstāks prokurors ir tiesīgs dot norādījumus vai pieņemt savā lietvedībā jebkuru lietu, bet nav tiesīgs dot norādījumus vai uzdot prokuroram veikt darbības pret viņa pārliecību. Pēc prokurora pieprasījuma vai amatā augstāka prokurora ieskata norādījums noformējams rakstveidā;*
- *prokuroram ir tiesības nesniegt ziņas par pārbaužu vai izmeklēšanas materiāliem, kas atrodas prokuratūras lietvedībā;*
- *par mēģinājumiem pretlikumīgi ietekmēt prokuroru vai iejaukties prokuratūras darbībā persona saucama pie likumā noteiktās atbildības.*

❖ “Prokurora neaizskaramība”¹⁰⁴:

- *kriminālvajāšanas uzsākšana pret prokuru, kā arī viņa aizturēšana, apcietināšana, piespiedu atvešana un pakļaušana kratīšanai notiek likumā noteiktajā kārtībā, par to nekavējoties paziņojot ģenerālprokuroram;*
 - *tikai ar ģenerālprokurora piekrišanu ir atļauts kontrolēt prokuratūras dienesta telpas, kā arī prokuratūras darbībā izmantojamās informācijas sistēmas un sakaru līdzekļus, arī elektroniskos līdzekļus, noņemt informāciju no tiem un iejaukties to darbībā;*
 - *par zaudējumiem, kas radušies personai sakarā ar nelikumīgu vai nepamatotu prokurora rīcību vai lēmumu, prokurors nav mantiski atbildīgs. Likumā noteiktajos gadījumos zaudējumus atlīdzina valsts;*
 - *persona, kura uzskata, ka prokurora rīcība vai lēmums ir nelikumīgs vai nepamatots, var to pārsūdzēt likumā noteiktajā kārtībā, bet nevar celt tiesā prasību pret prokuru, kurš šādi rīkojies vai šādu lēmumu pieņēmis.*
- ❖ “Prokurora noraidījums”¹⁰⁵:
- *prokurors nedrīkst piedalīties lietas izskatīšanā tiesā vai veikt iesnieguma pārbaudi, ja izskatāmajā lietā tiesnesis vai aizstāvis, bet iesnieguma pārbaudes gadījumā – persona, kuras darbību viņš pārbauda, ir prokurora laulātais, viņa paša vai viņa laulātā radnieks taisnā līnijā bez pakāpju ierobežojuma, bet sānu līnijās – radniecības pirmajās trijās pakāpēs vai svainības divās pakāpēs, kā arī likumā “Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā” paredzētajos gadījumos. Šādos gadījumos prokuroram sevi jāatstata;*
 - *ja prokurors nav sevi atstatījis, personas, kuru tiesības vai likumīgās intereses var tikt aizskartas, drīkst pieteikt prokurora noraidījumu, ko iesniedz amatā augstākam prokuroram vai tiesai;*
 - *prokurora noraidījumu izskata likumā noteiktajā kārtībā.*
- ❖ “Prokurora prasību obligātums”¹⁰⁶:
- *prokurora likumīgās prasības ir obligātas visām personām Latvijas Republikas teritorijā;*
 - *par prokurora likumīgo prasību neizpildi personas sauc pie likumā noteiktās atbildības.*
- ❖ “Prokurora politiskā neitralitāte”¹⁰⁷:
- *prokurora amats nav savienojams ar piederību pie partijām vai citām politiskajām organizācijām.*

Būtiski norādīt arī Prokuratūras likumā noteikto nodarbinātības garantiju kopumu prokuroriem, proti, saskaņā ar Prokuratūras likuma 38.panta deviņo daļu prokurorus amatā ieceļ ģenerālprokurors bez pilnvaru termiņa ierobežojuma. Pirms prokurora iecelšanas vai paaugstināšanas amatā atestācijas komisija dod atzinumu par viņa atbilstību amatam. Tāpat likumā noteikts prokurora maksimālais dienesta vecums – pienākumu pildīšanas maksimālais vecums prokuroram ir 65 gadi ar likumā noteikto papildu iespēju turpināt dienestu līdz diviem gadiem, pamatojoties uz atestācijas komisijas atzinumu¹⁰⁸. Likumā ir noteikta kārtība prokuroru profesionālās darbības novērtēšanai, kā arī atbrīvošanai no prokurora amata, atlaišanai no amata, kā arī kārtība prokuroru disciplinārās atbildības izvērtēšanai¹⁰⁹.

Valsts un pašvaldību institūciju amatpersonu un darbinieku atlīdzības likumā ir reglamentēta Prokuroru neatkarības standartiem atbilstoša atlīdzības sistēma. Būtiski norādīt, ka Satversmes tiesas judikatūrā tika vērtēta prokuroru atlīdzības sistēmas atbilstība Satversmei.

2018.gada 24.janvāra lēmumā¹¹⁰ Satversmes tiesa norādīja, ka Latvijā prokuratūra ir tiesu varas institūcija un prokurori ir tiesu varas amatpersonas, tomēr prokurori nespriež tiesu. Prokuratūras primārā funkcija ir Satversmes 92.panta pirmajā teikumā ietvertu personas tiesību uz taisnīgu tiesu nodrošināšana pirmstiesas kriminālprocesā, kā arī tiesiskuma uzraudzība likumā noteiktās kompetences ietvaros (skatīt Satversmes tiesas 2006.gada 20.decembra sprieduma lietā Nr.2006-12-01 9.–9.3. un 14.punktu). Prokuroru mēnešalgas piesaiste rajona (pilsētas) tiesas tiesneša mēnešalgai nozīmē to, ka likumdevējs ir izšķīries noteikt prokuroriem tādu finansiālo drošību, kas pēc apjoma un satura ir pielīdzināma tiesnešu finansiālajai drošībai. Lai prokuratūras funkcijas tiktu īstenotas, ir nepieciešams nodrošināt prokuroriem noteiktas neatkarības garantijas, tomēr prokuroru neatkarība pēc savas būtības nav identiska ar tiesnešu neatkarību, kuru garantē Satversmes 83.pants (skatīt Satversmes tiesas 2012.gada 28.marta lēmuma par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr.2011-10-01 23.punktu)¹¹¹. Satversmes tiesa, vērtējot tiesu sistēmas atlīdzības atbilstību, atsaukusies uz Venēcijas komisijas dokumentos nostiprināto viedokli par to, ka prokuratūras neatkarība pēc savas būtības nav tik kategoriska kā tiesu neatkarība. Tomēr prokurora tāpat kā tiesneša atlīdzībai ir jābūt atbilstošai viņa amata pienākumiem, lai nodrošinātu efektīvu un taisnīgu kriminālās justīcijas sistēmu un mazinātu prokuroru korupcijas draudus¹¹².

Valsts kontrole, vērtējot prokuroru atlīdzības sistēmu, ir konstatējusi¹¹³, ka Valsts un pašvaldību institūciju amatpersonu un darbinieku atlīdzības likumā paredzētās tiesnešu un prokuroru atlīdzību veidojošās daļas apmēra ziņā ir savstarpēji salīdzināmas (mēnešalgas, izdienas piemaksas un piemaksas par amata pakāpi, piemaksas par dežūru), kā arī prokuroriem likumā ir paredzētas piemaksas par papildu darbu un personisko ieguldījumu un darba kvalitāti (kādas tiesnešiem nav paredzētas), un tas rada situāciju, ka atsevišķos gadījumos prokurors var saņemt pat lielāku atlīdzību nekā atbilstoša līmeņa tiesnesis. Ņemot vērā prokurora amata pienākumu specifiku, sarežģītību un atbildību, tiem tāpat kā tiesnešiem ir paredzētas arī īpašas sociālās garantijas – garāks atvaļinājums, obligāti apdrošināma veselība no valsts budžeta līdzekļiem un izdienas pensija. Turklāt prokurors uz izdienas pensiju var pretendēt jau no 50 gadu vecuma¹¹⁴, kamēr tiesnesim izdienas pensiju piešķir tikai no vecuma pensijas piešķiršanai noteiktā¹¹⁵ vecuma sasniegšanas (65 gadi).

Ņemot vērā šajā ziņojuma nodaļā konstatēto, Valsts kontroles vērtējumā, Prokuratūras likuma regulējumā ir identificējami visi nepieciešamie no pārnacionālo dokumentu kopuma izrietošie standarti prokuroru darbībai.

Ieteikumi

Par nepieciešamību izvērtēt iespējas pilnveidot prokuratūras darbības regulējumu attiecībā uz Prokuratūras atskaitīšanos un atbildību, kā arī sadarbību ar izpildvaras institūcijām un konkretizēt ģenerālprokurora pilnvaru apjomu ar Prokuratūras darbībā piemērojamo standartu un vadlīniju noteikšanu Valsts kontrole pēc revīzijas vērsīsies Latvijas Republikas Saeimā un Ministru kabinetā.

Latvijas normatīvajā regulējumā paredzētais attiecībā uz prokuratūras atskaitīšanos un atbildību

1.2. Vai Latvijā izvēlētais Prokuratūras institucionālais modelis nerada šķēršļus tam, lai uz Prokuratūru kā valsts funkcijas veicošu institūciju varētu pilnvērtīgi attiecināt prasības par sasniedzamo rezultātu izvirzīšanu, darbības efektivitātes un funkciju izpildes kvalitātes regulāru novērtēšanu, nepieciešamo uzlabojumu identificēšanu un ieviešanu, kā arī sabiedrības, likumdevēja un valdības informēšanu par to?

Eiropas Padomes Rekomendācija Rec(2000)19 pieļauj iespēju valstīm veidot gan valdībai pakļautu, gan no valdības neatkarīgu prokuratūru.

Pārnacionālajos dokumentos¹¹⁶ ietvertās rekomendācijas un viedokļi nepārprotami norāda, ka neatkarīgi no institucionālā modeļa prokuratūras institūcijas darbībā nedrīkst nebūt tādu būtisku kategoriju kā “institūcijas darbības rezultāti”, “snieguma rezultāti”, “efektivitātes rādītāji”, “iekšējā kontrole” “iekšējais un ārējais audits”, “labā pārvaldība”, “pārvaldības uzlabošana un pārskatīšana”, “publiskā sektora resursu izlietošanas efektivitāte” u.c. jēdzieni, kas publiskā sektorā tiek piemēroti jebkuras iestādes darbībā.

Latvijas valsts pārvaldes attīstības plānošanas dokumentos¹¹⁷ ir paredzēta efektivitātes principa piemērošana valsts pārvaldē. Tiesību aktos attiecībā uz tiesās pārvaldes iestādēm ir noteikta iestādes vadītāja atbildība gan par to, lai iestādes darbība būtu ekonomiska, efektīva, normatīvajam regulējumam un labas pārvaldības principiem atbilstoša, gan par to, lai savlaicīgi tiktu konstatētas un novērstas kļūdas un neatbilstības, neekonomiska, neefektīva vai nelikumīga rīcība. Savukārt Ministru kabineta noteikumi¹¹⁸ par iekšējās kontroles sistēmu tiesās pārvaldes iestādēs paredz, ka iestādes vadītājs ir atbildīgs par iekšējās kontroles sistēmas izveidi, uzraudzību un uzlabošanu, nodrošinot iestādes darbību atbilstoši Valsts pārvaldes iekārtas likumā noteiktajiem valsts pārvaldes principiem un normatīvo aktu prasībām.

Prokuratūras likumā nav ietverts ģenerālprokurora kā Prokuratūras vadītāja pienākums nodrošināt Prokuratūras darbības atbilstību labas pārvaldības principam, ekonomiskuma un efektivitātes principiem, par iekšējās kontroles sistēmas izveidi, pieļauto kļūdu savlaicīgu novēršanu un nepieciešamo uzlabojumu veikšanu u.c. Lai arī ģenerālprokuroram attiecībā uz prokuratūras institūcijas darbības organizāciju Prokuratūras likumā ir piešķirts plašs pilnvarojuma apjoms, kas ļauj nacionālās prokuratūras darbību organizēt atbilstoši augstākajiem iekšējās un ārējās neatkarības institucionālajiem standartiem, tomēr, Valsts kontroles ieskatā, tiesiskās noteiktības nodrošināšanai ir izvērtējama iespēja Prokuratūras likumā ietvert ģenerālprokurora atbildību par iekšējās kontroles sistēmas izveidi, uzraudzību un uzlabošanu, Prokuratūras darbības atbilstību labas pārvaldības, kā arī ekonomiskuma un efektivitātes principiem.

Arī vērtējot Prokuratūras likumā ietverto regulējumu attiecībā uz iestādes un prokuroru atbildības un atskaitīšanās principiem, ir konstatējams, ka Prokuratūras likumā, iespējams, nav pietiekami reglamentēti prokuratūras atskaitīšanās un atbildības principi. Tikai 2020.gadā stājās spēkā norma, kas noteica kārtību, kādā Saeima tiek informēta par prokuratūrā paveikto un darbības prioritātēm – ģenerālprokurors līdz katra gada 1.martam iesniedz Saeimai ziņojumu par iepriekšējā gadā paveikto

un nākamā gada darbības prioritātēm¹¹⁹. Vienlaikus likumprojekta anotācijā¹²⁰ sniegtais skaidrojums liek secināt, ka šī aktivitāte vairāk uzskatāma par informācijas sniegšanu likumdevējam, nevis atskaitīšanos par paveikto. Tāpat Saeimas kārtības rullī nav noteikta procedūra ģenerālprokurora iesniegtā ziņojuma izskatīšanai, kā tas, piemēram, ir noteikts saistībā ar Tiesībsarga ziņojumiem un valsts kontroliera ziņojumiem¹²¹.

Prokuratūrā ir ieviesta prakse rīkot gadskārtējo virsprokuroru sanāksmi, kurā ģenerālprokurors ziņo par Prokuratūras darbu pārskata gadā un nākamā gada prioritātēm. Prokuratūras izpratnē¹²² šī aktivitāte atbilst prokuratūras darbības izvērtēšanai un prokuratūras publiskai atskaitei par darbību, ko paredz Eiropas Padomes Rekomendācijas Rec(2000)19 11.punkts. Tāpat Prokuratūra sagatavotos gada pārskatus ir publicējusi¹²³ vietnē www.prokuratūra.gov.lv/lv. Tomēr, izvērtējot Prokuratūras pārskatos sniegto informāciju, var secināt, ka tajos ir tikai kvantitatīvi, noziedzības stāvokli valstī raksturojoši un prokuratūras darba statistikas rādītāji, taču nav Prokuratūras funkciju izpildes kvalitatīvas analīzes, piem., par Prokuratūras īstenotās darbības ietekmi uz noziedzības rādītāju samazināšanos. Tāpat nav nosakāms, vai un kādu ieguldījumu Prokuratūra sniedz un paredz sniegt pirmstiesas izmeklēšanas efektivitātes un kvalitātes uzlabošanā, valsts apsūdzības uzturēšanas tiesā kvalitātes uzlabošanai u.c. būtiskos krimināltiesiskās jomas darbības virzienos. Valsts kontroles ieskatā, ir izvērtējama iespēja Prokuratūras likuma regulējumā konkretizēt ģenerālprokurora Saeimai iesniedzamā ziņojuma tvērumu, lai likumdevējs un sabiedrība kopumā saņemtu pēc iespējas kvalitatīvāku informāciju par Prokuratūras darbību un tās prioritātēm.

Kā viens no prokuratūras atskaitīšanās un atbildības veicināšanas instrumentiem Venēcijas komisijas ziņojumā tiek minēta¹²⁴ Prokuratūras (prokuroru) padome. Venēcijas komisija norāda, ka vienoti šādu institūtu standarti nepastāv, tomēr vienlaikus atzīst, ka, pastāvot šādām Prokuratūras padomēm, tajās ir jāiekļauj ne tikai visu līmeņu prokurori, bet arī citi locekļi – juristi un akadēmiskās sabiedrības pārstāvji. Gadījumā, ja pārstāvji tiek iecelti ar parlamenta lēmumu, tam ir jābūt pieņemtam ar kvalificēto vairākumu¹²⁵. Valsts kontroles vērtējumā, šobrīd Prokuratūras likumā noteiktā Ģenerālprokurora padome nav uzskatāma par tādu prokuratūras institūciju, kas varētu atbilst Venēcijas komisijas ziņojumos un Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) dokumentos norādītajai institūcijai – Prokuratūras padomei. Prokuratūras likuma 29.pantā noteiktā Ģenerālprokurora padome ir koleģiāla padomdevēja institūcija, kas izskata galvenos prokuratūras organizācijas un darbības jautājumus, un tās sastāvā ir Ģenerālprokuratūras departamentu un tiesu apgabalu virsprokurori, kā arī prokuratūras administratīvais direktors. Padomes sastāvā var tikt iekļauti citi prokurori. Ģenerālprokurora padomes kompetence izdot atsevišķus prokuratūras darbības iekšējos tiesību aktus padara Ģenerālprokurora padomi par pašpārvaldes institūciju, kuras izstrādātos dokumentus ar savu lēmumu atkārtoti apstiprina ģenerālprokurors.

Par prasībām prokuratūras darbības efektivitātei

Eiropas Prokuroru konsultatīvā padome (CCPE) atsaucās uz Eiropas Padomes Ministru komitejas aicinājumu sagatavot viedokli Eiropas Padomes Rekomendācijas Rec(2000)19 ieviešanai saistībā ar prokuratūras efektīvas darbības nodrošināšanai nepieciešamo resursu pārvaldību. Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes 2012.gada novembrī sniegtajā viedoklī par prokuratūras institūcijas resursu pārvaldību¹²⁶ ir norādīts, ka:

- ❖ *prokuratūras institūcijas saskaras ar intensīvu noziedzības pieaugumu. Organizētā noziedzība, teroristiskie akti, narkotiku tirdzniecība un kibernetiskie noziedzīgi nodarījumi rada nopietnus draudus sabiedrībai, kas pieprasa prokuratūras darbības efektivitātes celšanu, cilvēktiesību un interešu aizsardzības stiprināšanu*¹²⁷;
- ❖ *prokuratūras budžeta plānošanas un piešķiršanas procesā prokuratūrai būtu jāuzņemas vadoša loma un iniciatīva. Iepriekš minētais liecina, ka ir jābūt atbilstošām budžeta plānošanas metodēm, gan tekošo izdevumu pozīcijām, gan investīciju projektiem*¹²⁸;
- ❖ *obligāts priekšnosacījums ir profesionāļu iesaiste vadībā un vispārīgo resursu, it īpaši finanšu resursu pārvaldības principu izveide*¹²⁹;
- ❖ *ir svarīgi, lai atbildību par resursu izlietošanu uzņemtos pati prokuratūra*¹³⁰;
- ❖ *prokuratūras institūcija patstāvīgi nodrošina savu budžeta resursu atbildīgu pārvaldību, ievērojot labas pārvaldības principus. Prokuratūras institūcijām ir jābūt pieejamam atbilstošas kvalifikācijas personālam finanšu, vadības un audita jomās, lai tiktu nodrošināta funkciju izpilde un efektīva resursu izlietošana*¹³¹;
- ❖ *ar mērķi identificēt pieaugošās vajadzības ir nepieciešams izveidot prokuroru noslodzes noteikšanas sistēmu. Sistēmai ir jāļauj novērtēt faktorus, kas ietekmē prokuroru uzdevumu izpildi tā, lai pienākumi tiktu izpildīti atbilstošā veidā*¹³².

Tāpat Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes 2012.gada novembrī sniegtajā viedoklī par prokuratūras institūcijas resursu pārvaldību¹³³ ir uzsvērti prokuratūras pārvaldības uzlabošanas principi, kā arī sniegtas rekomendācijas:

- ❖ *sasniegto rezultātu pārvaldība (snieguma pārvaldība, vadība)*
 - neatkarīgi no izveidotā pārvaldības modeļa prokuroriem jānodrošina ekonomiski racionāla un efektīva to pārvaldīšanai nodotu resursu pārvaldība, kā arī atbilstoši uzskaites un kontroles mehānismi¹³⁴;
 - valstis var izvērtēt iespēju ieviest vai uzlabot prokuratūras pārvaldību, atkarībā no tās darbības rezultātiem. Šādam prokuratūras pārvaldības modelim būtu jābalstās uz vienošanos, kad resursi tiek piešķirti, ievērojot saskaņotu un sagaidāmu rīcību. Galvenā ideja balstās uz nepieciešamā līdzsvara noteikšanu starp pieejamajiem resursiem un plānotajiem rezultātiem (piemēram, procesuālās aizkavēšanas mazināšana vai tiesvedības pieejamības nodrošināšana), tanī pašā laikā nodrošinot prokuratūras neatkarību un darbības likumību¹³⁵;
 - minētais *prokuratūras* pārvaldības modelis ir pārvaldības instruments, kas tapis, pamatojoties uz vienošanos (pārrunām) starp atbilstošo institūciju (Tieslietu ministriju, Finanšu ministriju) vai parlamentu, no vienas puses, un prokuratūras institūciju, no otras puses. Prokuratūrai būtu jālīdzdarbojas šādās vienošanās (pārrunās) reizēs, jo tā atrodas labākās pozīcijās, formulējot uzdevumus atbilstoši savas darbības mērķiem un lai prokurori savā ikdienas procesā tos ievērotu. Prokuratūras institūcijai ir jābūt pietiekamai brīvībai savu darbības mērķu formulējumos, lai tiktu sasniegti vislabākie rezultāti¹³⁶;
 - prokuratūras darbības rezultāti ir prokuratūras darbības efektivitātes un resursu izlietojuma novērtēšanas pamats. Prokuratūras darbības gala rezultāti ir tajā, kā realizēti pašas prokuratūras uzdevumi (piemēram, saukšana pie kriminālatbildības).

Prokuratūras darbības rezultāti tieši ietekmē to uzdevumu izpildi, uz kuriem prokuratūrai ir ietekme un kurus tā pati pārvalda (piemēram, personāla pārvaldība, kvalitātes kontrole)¹³⁷;

- darbības rezultātu pārvaldība pieprasa atskaitīšanos par noteikto mērķu sasniegšanu. Teritoriālās vienības atskaitās ģenerālprokuratūrai, savukārt ģenerālprokuratūra atskaitās valsts institūcijai, kas ir atbildīga par resursu sadalīšanu, vai parlamentam¹³⁸;
- rekomendēta nepieciešamība izmantot modernos pārvaldības līdzekļus un pārvaldības metodes. Kā noderīgs rīks var tikt izmantota sasniedzamo mērķu efektivitātes rādītāju un snieguma (sasniedzamo rezultātu) novērtējuma sistēma. Prokuratūras institūcijām ir jābūt nodrošinātai pietiekamai brīvībai noteikt tās darbības, kādas prokuratūrām būtu jāveic, lai tiktu sasniegti plānotie rezultāti¹³⁹.

❖ *audits un kontrole*

- audits un kontrole nodrošina atbildīgu publiskā sektora līdzekļu pārvaldību. Audita un kontroles metodēm ir jābūt pielāgotām prokuratūras funkciju izpildei. Prokuratūras uzdevumu specifikas dēļ izmeklēšanas izdevumu izlietojums nevar tikt vērtēts ar tradicionālām metodēm, izmeklēšanas izdevumus nevar vērtēt tikai no izdevumu viedokļa. Kontrole un monitorings var būt noderīgi instrumenti labās prakses noteikšanai prokuratūras iekšienē, lai veiktu salīdzinošo lietu virzības analīzi dažādās struktūrvienībās un dažādās jomās¹⁴⁰;
- saskaņā ar finanšu līdzekļu izlietošanas likumības principu prokuratūras finanšu pārvaldībai ir jābūt pakļautai valsts kontroles institūciju darbībām¹⁴¹;
- rekomendēta nepieciešamība nodrošināt iekšējās un ārējās kontroles pasākumus prokuratūras budžeta izpildē. Ārējai kontrolei un auditam būtu jānorisinās atbilstoši tādiem pašiem principiem, kas attiecināmi uz tiesām¹⁴².

Latvijas valsts pārvaldes attīstības plānošanas dokumentos¹⁴³ ir paredzēta efektivitātes principa piemērošana valsts pārvaldē. Tiesību aktos attiecībā uz tiesās pārvaldes iestādēm ir noteikta iestādes vadītāja atbildība gan par to, lai iestādes darbība būtu ekonomiska, efektīva, normatīvajam regulējumam un labas pārvaldības principiem atbilstoša, gan par to, lai savlaicīgi tiktu konstatētas un novērstas kļūdas un neatbilstības, neekonomiska, neefektīva vai nelikumīga rīcība. Valsts pārvaldes iekārtas likums¹⁴⁴ paredz, ka tiesās pārvaldes iestādes vadītājs organizē iestādes funkcijas pildīšanu un atbild par to, vada iestādes administratīvo darbu, nodrošinot tā nepārtrauktību, lietderību un tiesiskumu, pārvalda iestādes finanšu, personāla un citus resursus, kā arī izveido iestādes iekšējās kontroles sistēmu, uzrauga un uzlabo to. Valsts pārvaldes iekārtas likums arī nosaka¹⁴⁵, ka valsts pārvaldi organizē pēc iespējas efektīvi, valsts pārvaldes institucionālo sistēmu pastāvīgi pārbauda un, ja nepieciešams, pilnveido.

Saskaņā ar Valsts pārvaldes iekārtas likuma 3.pantu šis likums nosaka Ministru kabinetam padotās valsts pārvaldes institucionālo sistēmu un valsts pārvaldes darbības pamatnoteikumus (3.panta pirmā daļa), tomēr vienlaikus arī noteic, ka valsts pārvaldes principi un citi šā likuma noteikumi attiecināmi arī uz iestādēm, kuras nav padotas Ministru kabinetam, ciktāl citu likumu speciālajās tiesību normās nav noteikts citādi (3.panta trešā daļa). Tādējādi likumdevējs ir noteicis Valsts pārvaldes iekārtas likuma principu piemērošanas ietvaru arī ārpus izpildvaras sistēmas esošajiem subjektiem un, Valsts kontroles ieskatā, nav saskatāmi šķēršļi to piemērošanai arī tiesās un prokuratūrā.

Būtiski norādīt, ka, Satversmes tiesas judikatūrā vērtējot prokuratūras institūcijas statusu¹⁴⁶, tika atzīts, ka: *Valsts pārvaldes iekārtas likums nosaka Ministru kabinetam padotās valsts pārvaldes institucionālo sistēmu un valsts pārvaldes darbības pamatnoteikumus. Atbilstoši minētā likuma 3.panta trešajai daļai valsts pārvaldes principi un citi šā likuma noteikumi attiecināmi arī uz tām iestādēm, kuras nav padotas Ministru kabinetam, ciktāl speciālo likumu normās nav noteikts citādi. Prokuratūras darbību reglamentē Prokuratūras likums, Kriminālprocesa likums un citi normatīvie akti. Valsts pārvaldes iekārtas likuma un Administratīvā procesa likuma normas prokuratūras vai prokurora darbību regulē tajos gadījumos, kad prokuratūras iestāde vai tās amatpersona – prokurors veic valsts pārvaldes funkcijas, tas ir, darbības, kas nav uzskaitītas Prokuratūras likuma 2.pantā.*

Tādējādi valsts pārvaldes principu un Valsts pārvaldes iekārtas likuma noteikumu piemērošana nav attiecināma uz tiem gadījumiem, kad ir piemērojams Kriminālprocesa likums, Prokuratūras likums, Operatīvās darbības likums u.c. likumi, kuri tieši reglamentē prokuratūras amatpersonu tiesību un pienākumu apjomu speciālo tiesību normu ietvaros. Taču jautājumi, kas attiecināmi uz valsts pārvaldes funkcijām – iestādes pārvaldes sistēmas izveidi, rīcību ar valsts budžeta līdzekļiem (efektivitāte un lietderība) u.c., arī prokuratūrā būtu risināmi, ievērojot valstī noteiktos standartus, piemēram, attiecībā uz labo pārvaldību, iekšējo kontroli un efektivitāti.

Saistībā ar valsts pārvaldes principu piemērošanu Ministru kabinetam nepadotajās iestādēs ir jānorāda, ka tiesu sistēmas darbības pilnveidošanai norisinās viedokļu apmaiņa par iekšējās kontroles ieviešanas un stiprināšanas nepieciešamību tiesu iestādēs. Piemēram, pētījumā “Tiesu uzticamība un korupcijas uztvere tiesu darbībā Latvijā”¹⁴⁷ tika vērtēta tiesu sistēmas iekšējās kontroles nepietiekamība un ir uzsvērts, ka:

- nedrošība par efektīvas iekšējās kontroles sistēmas pastāvēšanu, pēc ekspertu domām, arī var būt iemesls mazāk uzticēties tiesu sistēmai;
- no intervijām, tai skaitā ar tiesu sistēmas darbiniekiem, izriet, ka būtu vēlams stiprināt tiesu iekšējās kontroles sistēmu, un tam var izmantot Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja (KNAB) sagatavotos ziņojumus un rekomendācijas.

Tāpat ir būtiski norādīt, ka Latvijas Republikas Augstākās tiesas darbības stratēģijā 2017.–2020.gadam ir noteikti pasākumi labas pārvaldības principa īstenošanas pilnveidošanai un iekšējās kontroles pasākumiem¹⁴⁸.

Savukārt Ministru kabineta noteikumi¹⁴⁹ par iekšējās kontroles sistēmu tiešās pārvaldes iestādēs paredz, ka iestādes vadītājs ir atbildīgs par iekšējās kontroles sistēmas izveidi, uzraudzību un uzlabošanu, nodrošinot iestādes darbību atbilstoši Valsts pārvaldes iekārtas likumā noteiktajiem valsts pārvaldes principiem un normatīvo aktu prasībām, un iekšējās kontroles sistēmas darbībai jānodrošina šādas pamatprasības:

- efektīva, lietderīga un ekonomiska iestādes darbība atbilstoši tās kompetencei, izvērštajiem mērķiem, uzdevumiem un pieejamajiem resursiem;
- iestādes darbība sabiedrības interesēs, nodrošinot labu pārvaldību;
- iespējamo korupcijas un interešu konflikta izveidošanās risku novēršana;
- mantas un finanšu līdzekļu izšķērdēšanas, neefektīvas un nelietderīgas izmantošanas novēršana;

- pieļauto kļūdu savlaicīga identificēšana un novēršana un nepieciešamo uzlabojumu veikšana;
- savlaicīgas ticamas finanšu vai vadības informācijas iegūšana un aizsardzība pret informācijas neatļautu izpaušanu.

Prokuratūras likumā nav ietverts ģenerālprokurora kā Prokuratūras vadītāja pienākums nodrošināt Prokuratūras darbības atbilstību labas pārvaldības principam, ekonomiskuma un efektivitātes principiem, par iekšējās kontroles sistēmas izveidi, pieļauto kļūdu savlaicīgu novēršanu un nepieciešamo uzlabojumu veikšanu u.c. Valsts kontroles vērtējumā, tas, ka likums minēto tieši neparedz, nenozīmē, ka uz Prokuratūru minētie principi neattiecas un ka Prokuratūrā nav jāveido iekšējās kontroles sistēma, kas nodrošinātu Prokuratūras funkciju efektīvu un produktīvu izpildi atbilstoši iestādes darbības specifikai.

Pamatnostādnēs par prokuroru lomu un statusu¹⁵⁰ norādītais kopsakarā ar Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) sniegto viedokli par prokuratūras institūcijas resursu pārvaldību¹⁵¹ nepārprotami liecina, ka prokuratūras institūcijas darbībā nedrīkst nebūt tādu būtisku kategoriju kā “institūcijas darbības rezultāti”, “snieguma rezultāti”, “efektivitātes rādītāji”, “iekšējā kontrole” “iekšējais un ārējais audits”, “laba pārvaldība”, “pārvaldības uzlabošana un pārskatīšana”, “publiskā sektora resursu izlietošanas efektivitāte” u.c. jēdzieni, kas publiskā sektorā tiek piemēroti jebkuras iestādes darbībā.

Vienlaikus uz Prokuratūru ir attiecināmas Latvijas tiesību aktos noteiktās prasības par likumīgu un efektīvu rīcību ar budžeta līdzekļiem. Likums “Par budžetu un finanšu vadību” nosaka¹⁵², ka budžeta finansētu institūciju vadītāji ir atbildīgi par šajā likumā noteiktās kārtības un prasību ievērošanu, izpildi un kontroli, kā arī par budžeta līdzekļu efektīvu un ekonomisku izlietošanu atbilstoši paredzētajiem mērķiem. Tāpat Publiskas personas finanšu līdzekļu un mantas izšķērdēšanas novēršanas likumā noteikts pienākums rīkoties ar finanšu līdzekļiem un mantu likumīgi un lietderīgi¹⁵³.

Par prokuratūras atskaitīšanos un atbildību

Eiropas Padomes Rekomendācijā Rec(2000)19 uzsvērts, ka:

- ❖ *valsts prokuratūrai vajadzētu periodiski un publiski atskaitīties par savu darbību kopumā un it sevišķi par to, kuras tās prioritātes tika īstenotas*¹⁵⁴;
- ❖ *visiem valsts prokuroriem jāvērtē savs darbs vietējā, reģionālā līmenī vai pat valsts līmenī, ja dienests ir ārkārtīgi centralizēts, jo viņi rīkojas sabiedrības vārdā. Par šādu novērtējumu regulāri jāinformē visa sabiedrība vai nu tieši ar plašsaziņas līdzekļu starpniecību, vai publicējot pārskatus, vai arī jāiepazīstina ar tiem noteikta izvēlēta auditorija. Šāds novērtējums var ietvert atskaites vai statistikas pārskatus, apkopojot paveikto darbu, sasniegtos mērķus, veidu, kādā ieviesta noziedzības apkarošanas politika, ņemot vērā valsts prokuratūras rīcībā esošās diskrecionārās pilnvaras un minot iztērētā valsts budžeta summu, kā arī nosakot nākotnes prioritātes. Šāda veida atskaitīšanās, kas jau ir raksturīga daudzu tādu sistēmu iezīme, kurās valsts prokuroriem ir piešķirta ievērojama neatkarība, var labvēlīgi ietekmēt citas sistēmas, padarot prokuratūras darbu konsekvētāku*¹⁵⁵.

Ievērojot norādītos apsvērumus¹⁵⁶, Eiropas Prokuroru konsultatīvā padome¹⁵⁷ (CCPE) atsaucās uz Eiropas Padomes Ministru komitejas aicinājumu sagatavot viedokļus Eiropas Padomes Rekomendācijas Rec(2000)19 ieviešanai. Tika izstrādāti vairāki Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes viedokļi¹⁵⁸, no kuriem kā vienu no būtiskajiem Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes

viedokļiem var minēt 2018.gada 23.novembra viedokli par prokuroru neatkarību, atskaitīšanos, atbildību (*accountability*) un ētiku¹⁵⁹.

Būtiski norādīt, ka Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes darba grupas 2018.gada februāra ziņojumā¹⁶⁰ Eiropas Prokuroru konsultatīvā padome nāca klajā ar jēdzienu “atskaitīšanās un atbildība” definēšanu, norādot, ka “atskaitīšanās un atbildības” jēdzieni vairākkārt tikuši pieminēti Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes viedokļos, taču tie nav skaidroti.

Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes 2018.gada februāra ziņojumā¹⁶¹ tika sagatavots Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes viedokļa par prokuroru neatkarību, atskaitīšanos, atbildību (*accountability*) un ētiku projekts, kā arī tika pausti šādi apsvērumi prokuratūras atskaitīšanās un atbildības definīcijai:

Prokuratūras atskaitīšanās un atbildība: (1) par ko jāatskaitās: par savas rīcības efektivitāti, par šķēršļiem uzdevumu izpildei, par prokuratūras dienesta publisko līdzekļu pārvaldību utt.; (2) par ko nav jāatskaitās: par konkrētajām lietām un procesiem, tai skaitā parlamentam, izņemot parlamentārās izmeklēšanas komisijas un likumdošanas procesus, kā arī izņemot gadījumus, kad ar prokuroriem norisinās konsultācijas par izmaiņām justīcijas sistēmā saistībā ar normatīvo aktu grozījumiem; (3) kam jāatskaitās: atbilstoši prokuratūras dienestu hierarhijai, bet ne tikai; arī sabiedrībai par prokuratūras darbības efektivitāti; (4) iemesli, kuru dēļ jāatskaitās: mērķis nav sodīt prokuroru, kurš atskaitās, bet lai tiktu izprasti darbības rezultāti kontekstā ar krimināltiesiskās politikas prioritātēm (vismaz obligātas kriminālvajāšanas gadījumā). Kad prokurors paskaidro savu rīcību, tas palielina atbildību. Skaidrojumam jāattiecas uz prokurora rīcību “sabiedrības interesēs”, nacionālo prioritāšu ietvaros, kas pārsniedz prokurora personīgo priekšstatu par publisko rīcību.

Vienlaikus tika norādīts, ka prokuratūras atskaitīšanās un atbildība nav pretrunā ar neatkarības kategoriju. Tieši pretēji – jo lielāka ir neatkarība, jo lielāka ir atbildības un atskaitīšanās prasība.

Savukārt Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes 2018.gada 23.novembra viedoklī par prokuroru neatkarību, atskaitīšanos, atbildību (*accountability*) un ētiku norādīts, ka¹⁶²:

- ❖ *prokuroru neatkarībai, atskaitīšanās, atbildībai (accountability) un ētikai jābūt jēdzieniem, kas jāiekļauj prokuroru darbības pamatos, kas paredzēti valsts tiesību aktos vai pat dalībvalstu konstitūcijās;*
- ❖ *lai vairotu sabiedrības uzticību, prokuroriem ir jābūt neatkarīgiem, bet tanī pašā laikā prokuroriem ir jājūt atbildība;*
- ❖ *prokuroru atskaitīšanās, atbildība (accountability) nenozīmē iejaukšanos prokuroru neatkarībā. Neskatoties uz neatkarību, prokuroriem tiek noteikta atbildība un prokuroriem atbilstoši hierarhijai ir jāatskaitās par savu darbību sabiedrībai, tiesu iestādēm un citām valsts amatpersonām un struktūrām un plašsaziņas līdzekļiem. Viņiem proaktīvi jāizskaidro sava rīcība vai jāsniedz informācija sabiedrībai, jo īpaši gadījumos, kad ir pastiprināta sabiedrības uzmanība par prokuratūras darbu. Ziņošanas informācija var izpausties, piemēram, kā gada pārskats/ziņojums (vispārīgs vai par konkrētiem noziedzīgiem nodarījumiem), paveiktā novērtējuma ziņojums u.c.*

Tāpat Venēcijas komisijas ziņojumā¹⁶³ ir uzsvērtā prokuratūras iestāžu atskaitīšanās, atbildība (*accountability*) un ir norādīts, ka:

- ❖ *kā jebkurai valsts iestādei, tiesnešiem, arī prokuratūrai ir jābūt atbildīgai sabiedrības priekšā. Tradicionāls veids, kā nodrošināt atskaitīšanos, atbildību (accountability), ir izpildvaras kontrole, kas nodrošina netiešu demokrātisku leģitimitāti, pateicoties izpildvaras atkarībai no ievēlētā parlamenta. Kā cits līdzeklis ir Prokuratūras padomes*

kontrole, kas nevar būt tikai pašpārvaldes instruments, bet tam ir jāiegūst sava demokrātiskā leģitimitāte, ievēlot parlamentā vismaz daļu no tās locekļiem;

- ❖ *varētu būt nepieciešami īpaši atskaitīšanās instrumenti, jo īpaši gadījumos, kad prokuratūra ir neatkarīga. Viens no šādiem instrumentiem varētu būt ģenerālprokurora publisko ziņojumu iesniegšana. Tas, vai šādi ziņojumi jāiesniedz parlamentam vai izpildvarai, var būt atkarīgs no spēkā esošā regulējuma, kā arī no nacionālajām tradīcijām;*
- ❖ *visbeidzot, prokuratūras tāpat kā citas valsts iestādes ir atbildīgas par valsts budžeta līdzekļu izlietojumu, tiekot pakļautām jebkāda veida valsts audita procedūrām.*

Būtiski pieminēt arī Venēcijas komisijas eksperta¹⁶⁴ viedokli: “Pirmkārt, prokuratūrai vajadzētu būt atbildīgai par savu darbu, izņemot prokuratūras lēmumu pieņemšanu (konkrētajās lietās). Prokuroram par finanšu un organizatoriskajiem jautājumiem būtu jāatskaitās tādām struktūrām kā valsts auditori. Otrkārt, ciktāl tas attiecas uz kriminālvajāšanas politiku kopumā, ir likumīgi, ka sabiedrība var risināt politikas jautājumus ar politiskās sistēmas starpniecību, ar atbilstošu parlamentāro kontroli pār prokuratūras darbību.”

ANO un Starptautiskās prokuroru asociācijas pamatnostādņēs ir uzsvērts¹⁶⁵:

- ❖ *taisnīga, neatkarīga un objektīva tiesu sistēmas uzdevumu izpilde arī prasa, lai prokurori tiktu saukti pie atbildības, ja viņi nepilda savus uzdevumus saskaņā ar noteiktajiem profesionālajiem standartiem. Kopsakarā ar minēto ir uzsvērts ANO Īpašā ziņotāja par tiesnešu un advokātu neatkarību ziņojumā¹⁶⁶ paustais viedoklis, ka autonomija nevar pastāvēt, kaitējot atbildībai;*
- ❖ *prokurora neatkarība nenozīmē, ka prokurors ir pilnīgi autonoms un nevienam neatskaitās. Prokuratūras dienesti ir atbildīgi izpildvaras, likumdevēja, sabiedrības un zināmā mērā arī tiesu varas priekšā. Prokurora “atbildība” nozīmē, ka prokuratūras dienestam var prasīt atskaitīties par savu rīcību, iesniedzot ziņojumus. Atbildība var nozīmēt arī to, ka prokuratūras dienestu var saukt pie atbildības neefektivitātes un pilnvaru ļaunprātīgas izmantošanas dēļ;*
- ❖ *var prasīt, lai prokuratūra ziņotu par savu darbību vai īpašiem jautājumiem izpildvarai un parlamentam. Atbildīgajām institūcijām ir jābūt pieejamai informācijai par prokuratūras darbību un prokuratūras resursu izlietojumu. Var pastāvēt dažādas metodes: ziņojumu iesniegšana parlamentā, prokuratūras vadošo speciālistu ziņošana parlamentam par prokuratūras darbību u.c. Tomēr būtu jā rūpējas, lai atskaitīšanās parlamenta priekšā neattiektos uz likumdevēja norādījumu došanu prokuroram konkrētā lietā vai prasību atklāt konfidencialu informāciju.*

Pārnacionālajos dokumentos¹⁶⁷ norādītie principi attiecībā uz prokuratūras iestāžu un prokuroru atskaitīšanos un atbildību (*accountability*) ļauj apgalvot, ka nepastāv pretruna starp prokuratūras iestādes un prokuroru individuālo neatkarību un noteikta apjoma atskaitīšanās un atbildības principu. Neatkarība un atbildība ir savstarpēji cieši saistītas prokuratūras kā tiesu sistēmai piederīgas institūcijas sabiedrības uzticības kategorijas. Atskaitīšanās, atbildība (*accountability*) tāpat kā neatkarība attiecas uz prokuratūru kopumā gan kā uz institūciju, gan individuāli uz katru prokuroru. Prokuratūras darbībā atskaitīšanās, atbildības (*accountability*) pasākumu ieviešana un īstenošana veicina gan iestādes darbības, gan prokurora lēmumu pieņemšanas caurspīdīgumu.

Vērtējot Prokuratūras likumā ietvertu regulējumu attiecībā uz iestādes un prokuroru atbildības un atskaitīšanās principiem, ir konstatējams, ka Prokuratūras likumā, iespējams, nav pietiekami reglamentēti prokuratūras atskaitīšanās, atbildības (*accountability*) principi.

Kā jau iepriekš norādīts, tikai 2020.gadā stājās spēkā norma, kas noteica kārtību, kādā Saeima tiek informēta par prokuratūrā paveikto un darbības prioritātēm – ģenerālprokurors līdz katra gada 1.martam iesniedz Saeimai ziņojumu par iepriekšējā gadā paveikto un nākamā gada darbības prioritātēm¹⁶⁸. Tomēr Saeimas kārtības rullī nav noteikta procedūra ģenerālprokurora iesniegtā ziņojuma izskatīšanai, kā tas, piemēram, ir noteikts saistībā ar Tiesībsarga ziņojumiem un valsts kontroliera ziņojumiem¹⁶⁹. Vienlaikus likumprojekta anotācijā¹⁷⁰ sniegtais skaidrojums liek secināt, ka šī aktivitāte (ziņošana) vairāk uzskatāma par informācijas sniegšanu likumdevējam, nevis atskaitīšanos par paveikto.

Arī līdz šim Prokuratūrā bija ieviesta prakse rīkot gadskārtējo virsprokuroru sanāksmi, kurā ģenerālprokurors ziņo par Prokuratūras darbu pārskata gadā un nākamā gada prioritātēm. Sanāksmē piedalīties ir aicināti parlamenta, tiesu sistēmas, valdības, tiesībsargāšanas iestāžu un to struktūrvienību vadītāji. Prokuratūras izpratnē¹⁷¹ šī aktivitāte atbilst prokuratūras darbības izvērtēšanai un prokuratūras publiskai atskaitei par darbību, ko paredz Eiropas Padomes Rekomendācijas Rec(2000)19 11.punkts. Tāpat Prokuratūra sagatavotos gada pārskatus ir publicējusi¹⁷² vietnē www.prokuratūra.gov.lv/lv.

Izvērtējot Prokuratūras pārskatos sniegto informāciju, var secināt, ka tie satur noziedzības stāvokli valstī raksturojošus statistikas rādītājus, kā arī prokuratūras darba statistikas rādītājus (piemēram, prokurora uzraudzībā saņemto kriminālprocesu skaits; prokuratūras lietvedībā pieņemto krimināllietu skaits, tiesai nodoto lietu skaits; no ārvalstīm saņemto tiesiskās palīdzības lūgumu skaits un uz ārzemēm nosūtīto tiesiskās palīdzības lūgumu skaits; sagatavoto dažāda rakstura informatīvo un dienesta vēstuļu skaits u.tml.). Pārskati nesatur Prokuratūras funkciju izpildes kvalitatīvo analīzi, piem., par Prokuratūras īstenotās darbības ietekmi uz noziedzības rādītāju samazināšanos. Tāpat nav nosakāms, vai un kādu ieguldījumu Prokuratūra sniedz un paredz sniegt pirmstiesas izmeklēšanas efektivitātes un kvalitātes uzlabošanā, valsts apsūdzības uzturēšanas tiesā kvalitātes uzlabošanai u.c. būtiskos krimināltiesiskās jomas darbības virzienos. Valsts kontroles ieskatā, ir izvērtējama iespēja Prokuratūras likuma regulējumā konkretizēt ģenerālprokurora Saeimai iesniedzamā ziņojuma tvērumu.

Par Prokuratūras (prokuroru) padomi

Kā viens no prokuratūras atskaitīšanās un atbildības veicināšanas instrumentiem tiek minēta¹⁷³ Prokuratūras (prokuroru) padome. Prokuratūras padomes izveide ir aktualizējusies saistībā ar ētikas jautājumiem, ar kuriem saskaras prokurori un kuri laika gaitā attīstās un kļūst arvien sarežģītāki. Dalībvalstīm būtu jānodrošina pieejamie mehānismi un resursi (īpašas neatkarīgas struktūras, eksperti Tieslietu padomēs vai prokuratūras padomēs utt.)¹⁷⁴.

Venēcijas komisijas ziņojumā ir secināts, ka Prokuratūras padomes kļūst arvien plašāk izplatītas atsevišķu valstu tiesību sistēmās. Vairākas valstis ir izveidojušas Prokuratūras padomes, bet vienoti šādu institūtu standarti nepastāv¹⁷⁵. Ja šādi institūti ir izveidoti sabalansētā veidā, piemēram, to sastāvā ir prokurori, juristi un pilsoniskā sabiedrība, un ja tie ir neatkarīgi no citām valsts struktūrām, šādām padomēm ir priekšrocība un tās var sniegt vērtīgu ekspertu ieguldījumu prokuratūras darbībā¹⁷⁶.

Pastāvot šādām Prokuratūras padomēm, tajās ir jāiekļauj ne tikai visu līmeņu prokurori, bet arī citi locekļi – juristi un akadēmiskās sabiedrības pārstāvji. Gadījumā, ja pārstāvji tiek iecelti ar parlamenta lēmumu, tam ir jābūt pieņemtam ar kvalificēto balsu vairākumu¹⁷⁷.

Nepastāvot Prokuratūras padomju izveides un komplektēšanas vienotiem standartiem, katra valsts atbilstoši tās nacionālajai tiesību sistēmas specifikai var izveidot dažādus institūtus, gan Tieslietu padomes, gan Prokuratūras padomes, kā arī tādās padomes, kurās ir apvienoti abu institūciju pārstāvji. Gadījumā, ja Prokuratūras padome un Tieslietu padome ir apvienotas vienā institūcijā, Venēcijas komisijas ziņojumā ir sniegta rekomendācija nodalīt abu struktūru kompetences, piemēram, ir minēta Francijas pieredze, izveidojot divu palātu padomi, katrai palātai (Tieslietu un Prokuroru) ir noteikta atbildība par savu jomu¹⁷⁸. Venēcijas komisija uzskata, ka tā var būt likumdevēju izvēle – izveidot divas atsevišķas padomes¹⁷⁹. Būtiski, ka Prokuratūras padomes uzdevums ir stiprināt prokuratūras institūcijas un prokuroru neatkarību, tāpat padomes funkcija ir prokuratūras darbības tiesiskuma pārraudzība¹⁸⁰.

Var konstatēt gadījumus, kad dalībvalstis ir vērsušās Venēcijas komisijā un Venēcijas komisijas eksperti ir snieguši viedokļus par plānotajām būtiskajām reformām prokuratūras institūciju darbības regulējumos¹⁸¹. Venēcijas komisija dalībvalstīm ir sniegusi palīdzību, ņemot vērā spēkā esošos standartus un labāko praksi attiecībā uz prokuroru pilnvarām un prokuratūras darbības organizāciju un darbības tiesisko regulējumu, kā arī prokuratūras padomes pilnvarojumu¹⁸².

Latvijas tiesību sistēmā pastāv Tieslietu padome, kuras pilnvaras un kompetence vairākkārt ir paplašinātas, tajā skaitā ņemot vērā Eiropas Padomes Pretkorupcijas starpvalstu grupas (GRECO) novērtēšanas komandas viedokli, ka ir nepieciešams nodrošināt, lai atbildību par tiesnešu iecelšanu un karjeru uzņemtos tiesu vara, kas ir būtisks faktors Latvijas tiesu varas neatkarības uzlabošanā un aizsardzībā. Tāpat Tieslietu padomes sastāvā ir ģenerālprokurors.

Izvērtējot Prokuratūras likuma 29.pantā noteikto, ir secināms, ka patlaban Latvijā izveidotā Ģenerālprokurora padome ir koleģiāla padomdevēja institūcija, kas izskata galvenos prokuratūras organizācijas un darbības jautājumus. Ģenerālprokurora padomes sastāvā ir Ģenerālprokuratūras departamentu un tiesu apgabalu virsprokurori un prokuratūras administratīvais direktors, kā arī padomes sastāvā var tikt iekļauti citi prokurori. Saskaņā ar Prokuratūras likuma 23.pantā noteikto Ģenerālprokurora padomes pieņemtos normatīvos aktus apstiprina ģenerālprokurors.

Saskaņā ar Prokuratūras likumā noteikto Ģenerālprokurora padome ir koleģiāla padomdevēja institūcija. Tās kompetence izdot atsevišķus prokuratūras darbības iekšējos tiesību aktus, kurus atkārtoti apstiprina ģenerālprokurors, padara Ģenerālprokurora padomi par pašpārvaldes institūciju. Piemēram, Prokurora amata kandidātu stažēšanās un kvalifikācijas pārbaudes nolikums ir pieņemts ar 2016.gada 29.jūnija Ģenerālprokurora padomes lēmumu Nr.14 un apstiprināts ar ģenerālprokurora 2016.gada 1.jūlija pavēli Nr.92.

Valsts kontroles vērtējumā, šobrīd Prokuratūras likumā noteiktā Ģenerālprokurora padome nav uzskatāma par tādu prokuratūras institūciju, kas varētu atbilst Venēcijas komisijas ziņojumos un Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) dokumentos norādītajai institūcijai – Prokuratūras padomei.

Ieteikumi

Valsts kontrole pēc revīzijas vērsīsies Latvijas Republikas Saeimā un Ministru kabinetā par nepieciešamību izvērtēt iespējas pilnveidot prokuratūras darbības regulējumu: (1) paredzot labas

pārvaldības un darbības efektivitātes principa piemērošanu Prokuratūras darbībā; (2) ģenerālprokurora atbildību par iekšējās kontroles sistēmas izveidi, uzraudzību un uzlabošanu, kā arī Prokuratūras darbības atbilstību labas pārvaldības, ekonomiskuma un efektivitātes principiem; (3) konkretizējot ģenerālprokurora Saeimai iesniedzamā ziņojuma tvērumu.

Latvijas normatīvajā regulējumā paredzētais attiecībā uz prokurora vadošo lomu kriminālprocesā

1.3. Vai Latvijā izvēlētais institucionālais modelis attiecībā uz Prokuratūras lomu un statusu nerada šķēršļus prokuroriem nacionālajā normatīvajā regulējumā noteikto kriminālprocesu izmeklēšanas uzraudzības un kriminālvajāšanas funkciju efektīvai un kvalitatīvai izpildei, un vai esošajā modelī ir iespējams īstenot prokuroru vadošo lomu kriminālprocesu izmeklēšanā?

Neatkarīgi no prokuratūras vietas un lomas valsts institūciju sistēmā prokuroru kompetences saturs un apjoms krimināltiesiskajā jomā valstīs ir atšķirīgs, tajā skaitā attiecībā uz izmeklēšanas vadīšanu un uzraudzību. Prokurora vadošā loma kriminālprocesa izmeklēšanā ir novērtēta pārnacionālajos dokumentos un starptautiski ir atzīta kā efektīvs prokuratūras iesaistes un sadarbības ar izmeklēšanas iestādēm modelis ātrai un sekmīgai kriminālprocesu izmeklēšanai¹⁸³. Lai arī pasaules valstīs izmeklēšanas stadijā prokuratūras līdzdalības spektrs ir plašs, no vispārējās neiesaistīšanās līdz aktīvai lomai kriminālizmeklēšanā un pat tās vadīšanai, tomēr arvien pieaug tendence prokuroriem iesaistīties izmeklēšanas agrīnā stadijā, īpaši sarežģītu noziedzīgu nodarījumu gadījumos (piemēram, krāpšana vai korupcija)¹⁸⁴.

Gan Valsts kontroles iepriekš 2017. gadā pabeigtajā revīzijā “Pirmstiesas izmeklēšanas efektivitāte Valsts policijā” konstatētais, gan šajā revīzijā konstatētais par līdzīgiem trūkumiem pirmstiesas kriminālprocesa izmeklēšanas organizācijā ļauj apgalvot, ka Latvijā izveidotais policijas un prokuratūras sadarbības modelis būtu pilnveidojams.

OECD salīdzinošās izpētes par prokuratūras dienesta darbību Latvijā konstatētais daļā par prokuroru lomu un pienākumiem izmeklēšanā sasaucas ar Valsts kontroles revīzijā “Pirmstiesas izmeklēšanas efektivitāte Valsts policijā” konstatēto, ka ar Kriminālprocesa likuma pieņemšanu ir notikušas izmaiņas izpratnē par uzraugošā prokurora iesaisti kriminālprocesa izmeklēšanā. OECD ekspertu vērtējumā, Kriminālprocesa likuma pieņemšana ir veicinājusi prokuroru norobežošanos no izmeklēšanas.

OECD ekspertu ieskatā, šobrīd nevar viennozīmīgi novērtēt, vai prokuroru loma pirmstiesas izmeklēšanā visos gadījumos ir jāpalielina. Iespējams, ka, atstājot noteikta veida noziedzīgo nodarījumu izmeklēšanu tikai policijas atbildībā, prokurori varētu koncentrēties uz vissarežģītāko noziedzīgo nodarījumu izmeklēšanu, kā tas ir lielākajā daļā salīdzinošajā izpētē apskatīto valstu. Optimāls līdzsvars var būt rodams abu risinājumu kombinācijā.

Valsts kontroles vērtējumā, Prokuratūrai būtu jāuzņemas vadošā loma, lai praksē efektīvāk ieviestu Kriminālprocesā jau paredzētos risinājumus kriminālprocesa vienkāršošanai, ātrākai un ekonomiskākai veikšanai. Šim nolūkam vispirms būtu jādefinē vienota izpratne un piemērojamā

prakse Prokuratūrā attiecībā uz vienveidīgu procedūru īstenošanu, piem., kāds ir kriminālprocesa apturēšanai nepieciešamo minimālo darbību apjoms u.c. Arī OECD salīdzinošajā izpētē iesaka¹⁸⁵ izvērtēt iespēju standartizēt un pēc iespējas vienkāršot procedūras t.s. vienkāršāko kriminālprocesa gadījumos. OECD ieskatā, tas var nodrošināt *stabilu* kriminālprocesa regulējuma interpretāciju, kas ir nepieciešama darbību saskaņotībai un paredzamībai, kā arī tas var būtiski atvieglot sadarbību starp prokuroriem un izmeklētājiem.

Valsts kontrole uzskata, ka ir izvērtējams, vai prokurora vienāda apjoma iesaiste būtu lietderīga pilnīgi visos kriminālprocesos, tostarp t.s. maznozīmīgajos (sīkās zādzības, krāpšana, piesavināšanās nelielā apmērā). Alternatīva ir prokuroru lielāka iesaiste, sākot no izmeklēšanas sākumposma, tikai sarežģītāko noziedzīgo nodarījumu izmeklēšanā, par kādiem ir uzskatāmi arī noziedzīgie nodarījumi ekonomikas un finanšu jomā, vienkāršākos kriminālprocesus pakāpeniski vienkāršojot un standartizējot procedūras.

No revīzijā analizētajiem dokumentiem¹⁸⁶ izriet, ka prokuroru kompetences saturs un apjoms krimināltiesiskajā jomā valstīs ir atšķirīgs, tajā skaitā attiecībā uz izmeklēšanas vadīšanu un uzraudzību. Visās krimināltiesiskajās sistēmās valsts prokurori pieņem lēmumus par kriminālvajāšanas uzsākšanu vai turpināšanu; uztur valsts apsūdzību tiesās; var pārsūdzēt visus vai noteiktus tiesu lēmumus. Turklāt atsevišķās krimināltiesiskajās sistēmās valsts prokurori arī ievieš valsts politiku noziedzības apkarošanas jomā, nepieciešamības gadījumā piemērojot to reģionālajiem un vietējiem apstākļiem; vada, virza un uzrauga izmeklēšanu u.c. Neatkarīgi no tā, cik plašas pilnvaras prokuroram tiek piešķirtas, galvenā prokuroru loma tomēr tiek saistīta ar krimināltiesību jomu.

Prokurora vadošā loma kriminālprocesa izmeklēšanā ir novērtēta pārnacionālajos dokumentos un starptautiski ir atzīta kā efektīvs prokuratūras iesaistes un sadarbības ar izmeklēšanas iestādēm modelis ātrai un sekmīgai kriminālprocesu izmeklēšanai¹⁸⁷.

Prokuratūras un policijas lomu sadalījums kriminālprocesā ir vērtēts Eiropas Padomes Ministru komitejā, 2000.gadā pieņemot rekomendāciju dalībvalstīm par valsts prokuratūras lomu krimināltiesiskajā sistēmā¹⁸⁸. Komiteja norādījusi, ka pastāv atšķirības tajā, kā valstīs ir organizēta prokuratūras sadarbība ar policijas dienestu – ir valstis, kurās policijas dienests ir neatkarīgs no prokuratūras un bauda ievērojamu rīcības brīvību ne tikai izmeklēšanas veikšanā, bet arī nereti pieņemot lēmumus par kriminālvajāšanas uzsākšanu, kā arī valstis, kurās valsts prokuratūra uzrauga vai pat vada policiju. Komiteja ir atzinusi, ka policijas dienesta iekšējā uzraudzība ir nepietiekama, ņemot vērā lielās policijas pilnvaras, līdz ar to nepieciešama prokuratūras iesaiste. Šī iemesla dēļ komiteja izstrādāja abām sistēmām kopīgu vispārīgo principu, kas paredz, ka valsts prokuroriem rūpīgi jāpārbauda policijas veiktās izmeklēšanas likumība, vēlākais, pieņemot lēmumu par kriminālvajāšanas uzsākšanu vai tās turpināšanu. Attiecībā uz valstīm, kurās prokurors jebkādā mērā ir pilnvarots uzraudzīt policiju un tās darbu (Latvijā tā ir Prokuratūras likumā noteiktā Prokuratūras funkcija uzraudzīt pirmstiesas izmeklēšanu), atzīts, ka valstij jāveic efektīvi pasākumi, lai garantētu, ka valsts prokurors var¹⁸⁹:

- *sniegt policijai atbilstošus norādījumus saistībā ar efektīvu noziedzības apkarošanas politikas prioritāšu ieviešanu, it īpaši kas attiecas uz lēmumu pieņemšanu par to, kuras lietas izmeklēt vispirms, pierādījumu iegūšanas paņēmieniem, personāla iesaisti, izmeklēšanas ilgumu, valsts prokuroram sniedzamo informāciju utt.;*

- gadījumos, kad iesaistītas dažādas policijas struktūrvienības, uzdot atsevišķu lietu izmeklēšanu tai struktūrvienībai, kura šķiet tam piemērotākā;
- veikt izvērtēšanu un uzraudzību tiktāl, ciktāl tas ir nepieciešams, lai pārraudzītu norādījumu un likumdošanas ievērošanu;
- ja nepieciešams, sankcionēt iespējamo nodarījumu novēršanu vai veicināt tās sankcionēšanu.

Savukārt attiecībā uz valstīm, kurās starp policiju un prokuratūru nepastāv institucionāla saikne, rekomendācijā atzīts, ka abām iestādēm atbilstoši un efektīvi ir jāsadarbojas¹⁹⁰.

Kā vienu no būtiskākajiem Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes pieņemtajiem viedokļiem izmeklēšanas jomā var minēt 2015.gada 20.novembra viedokli par prokurora lomu kriminālizmeklēšanā¹⁹¹, kura izstrādes laikā dalībvalstu sniegtie viedokļi izgaismoja to, ka attiecību aspekti starp prokuroriem un izmeklēšanas institūcijām tiek reglamentēti valstu nacionālajos ārējos tiesību aktos un iekšējos tiesību aktos (piemēram, ar ģenerālprokurora pavēlēm un rīkojumiem, uzvedības noteikumiem un ētikas normām)¹⁹². Minētais Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) 2015.gada viedoklis izstrādāts, lai palīdzētu uzlabot izmeklēšanas efektivitāti un veicinātu labo profesionālo praksi sadarbībā starp prokuroru un izmeklētāju. Tajā ietverti vairāki uzdevumi prokuroram efektīvas izmeklēšanas nodrošināšanai, piemēram, veicināt rezultatīvu un efektīvu sadarbību starp policiju un prokuratūru, koordinēt izmeklēšanu, uzraudzīt izmeklēšanas likumību un kvalitāti, dot policijai norādījumus par to, kad sākt un kā veikt izmeklēšanu u.c. Turklāt minētajā dokumentā norādīts, ka prokuroriem uzraudzība pār izmeklēšanu jāveic regulāri.

Ievērojot Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) 2015.gada viedokli paustās atziņas, tika izstrādātas arī rekomendācijas, kuras noteic, ka:

- ❖ valstīm strikti būtu jānosaka prokuroru un izmeklēšanas iestāžu tiesības un pienākumi;
- ❖ prokuroriem būtu jāpārbauda izmeklēšanas likumība, vēlākais, lemjot par kriminālvajāšanas sākšanu vai turpināšanu. Šajā ziņā prokuroriem būtu arī jāuzrauga, kā notiek izmeklēšana un vai tiek ievērotas cilvēktiesības;
- ❖ prokuroriem un izmeklēšanas struktūrām būtu jāsadarbojas un jāapmainās ar visu informāciju, kas nepieciešama viņu funkciju veikšanai;
- ❖ prokuroriem un izmeklēšanas struktūrām būtu jāpilda savi uzdevumi visefektīvākajā un ātrākajā veidā, īpaši gadījumos, kad lietā ir aizturētās personas, un, izmantojot izmeklēšanas līdzekļus, jāievēro proporcionālitates princips;
- ❖ prokuroriem un izmeklēšanas struktūrām jābūt attiecīgi apmācītām gan attiecībā uz likumu, gan vismodernākajām izmeklēšanas metodēm.

Starptautiski atzīts, ka uzraugošo prokuroru lielāka iesaistīšanās sākotnējā izmeklēšanas posmā nodrošina efektīvāku nepieciešamo pierādījumu iegūšanu un kriminālprocesa pirmstiesas izmeklēšanas stadijas pabeigšanu. Piemēram, ANO un Starptautiskās prokuroru asociācijas pamatnostādnēs ir norādīts, ka mūsdienās visā pasaulē izmeklēšanas stadijā ir plašs prokuratūras līdzdalības spektrs, no vispārējas neiesaistīšanās līdz aktīvai lomai kriminālizmeklēšanā un pat tās vadīšanai. Tomēr arvien pieaug tendence prokuroriem iesaistīties izmeklēšanas agrīnā stadijā, īpaši sarežģītu noziedzīgu nodarījumu gadījumos (piemēram, krāpšana vai korupcija). Pat valstīs, kur prokuroram nav formālas lomas izmeklēšanā, tiek izmantoti sadarbības mehānismi, kad izmeklēšanas stadijā policija vēršas pēc padoma prokuratūrā¹⁹³.

OECD salīdzinošās izpētes par prokuratūras dienesta darbību Latvijā konstatētais daļā par prokuroru lomu un pienākumiem izmeklēšanā¹⁹⁴ sasaucas ar Valsts kontroles 2017.gada revīzijā “Pirmstiesas izmeklēšanas efektivitāte Valsts policijā” konstatēto par pirmstiesas izmeklēšanas efektivitāti ietekmējošiem faktoriem, tostarp:

❖ *Izpratnes maiņa par prokuroru lomu kriminālprocesā*

Latvijā prokuratūras funkcijas papildus kriminālvajāšanas uzsākšanai un veikšanai un valsts apsūdzības uzturēšanai ietver arī pirmstiesas izmeklēšanas procesa uzraudzību un pat pirmstiesas izmeklēšanas veikšanu¹⁹⁵. OECD eksperti, veicot pirmstiesas izmeklēšanas procesu salīdzinošo analīzi, ir atklājuši policijas un prokuratūras attiecību dažādību, vienlaikus ilustrējot prokuratūras un policijas lomu sadalījumu. Lai arī apskatītajās valstīs ir dažādi institucionāli modeļi, vienojoša ir tendence, ka prokurora lielāka iesaiste (vai pat procesa vadīšana) ir sarežģītos kriminālprocesos, kamēr to noziedzīgo nodarījumu izmeklēšana, kuri ir vairāk izplatīti un vienkārši, tiek pilnībā nodota policijas atbildībā (atsevišķos gadījumos arī kriminālvajāšana).

Kā pirmstiesas izmeklēšanas procesa efektivitāti kavējošu faktoru Latvijā OECD eksperti min pastāvošo neskaidrību izpratnē par atbildības sadalījumu starp prokuroriem un izmeklētājiem. OECD ekspertu viedoklis pilnībā sakrīt ar Valsts kontroles 2017.gada revīzijā¹⁹⁶ konstatēto, ka ar Kriminālprocesa likuma pieņemšanu ir sašaurināts uzraugošā prokurora kompetences saturs un apjoms attiecībā uz norādījumu došanu izmeklētājam. Līdz 2005.gada 30.septembrim spēkā esošajā Latvijas Kriminālprocesa kodeksā bija nostiprināta prokurora vadošā loma izmeklēšanas uzraudzības ietvaros, nosakot, ka prokurors kriminālprocesā uzrauga izziņas iestāžu darbību, *organizē, vada un veic pirmstiesas izmeklēšanu*. Kriminālprocesa kodekss iepriekš skaidri noteica, ka uzraugošais prokurors *dod izmeklētājam norādījumus par izmeklēšanas virzību un konkrētu izmeklēšanas darbību veikšanu*, bet Kriminālprocesa likums, kas stājās spēkā no 2005.gada 1.oktobra, paredz, ka uzraugošajam prokuroram ir pienākums sniegt norādījumus tikai tad, *ja izmeklētājs nenodrošina mērķtiecīgu izmeklēšanu un pieļauj neattaisnotu iejaukšanos personas dzīvē vai vilcināšanos*. OECD ekspertu vērtējumā, Kriminālprocesa likuma pieņemšana ir veicinājusi prokuroru *distancēšanos* no izmeklēšanas.

OECD šobrīd nevar viennozīmīgi novērtēt, vai prokuroru loma pirmstiesas izmeklēšanā ir jāpalielina vai jāsamazina. OECD intervētie tiesībsargāšanas iestāžu darbinieki (izmeklētāji) vēlētos redzēt lielāku prokurora iesaisti, pienākumu sadarboties un iesaistīties jau agrīnā kriminālprocesa stadijā. Taču, iespējams, ka tieši pretēji – atstājot noteikta veida noziedzīgo nodarījumu izmeklēšanu tikai policijas atbildībā, prokurori varētu koncentrēties uz vissarežģītāko noziedzīgo nodarījumu izmeklēšanu, kā tas ir lielākajā daļā salīdzinošajā izpētē apskatīto valstu. Tas ļautu samazināt prokuroru noslodzi izmeklēšanas uzraudzībā, atbrīvojot resursus, ko novirzīt sarežģītām krimināllietām. Optimāls līdzsvars var būt rodams abu risinājumu kombinācijā.

Pēc 2017.gada revīzijas “Pirmstiesas izmeklēšanas efektivitāte Valsts policijā” Valsts kontrole vērsās¹⁹⁷ pie tieslietu ministra un Ministru prezidenta par nepieciešamību izvērtēt, vai būtu nepieciešams normatīvajā regulējumā stiprināt uzraugošā prokurora pienākumu iesaistīties jautājuma izlemšanā par procesa veida izvēli, izmeklēšanas virzienu, lietas virzību u.tml. Valsts kontroles ieskatā, ir izvērtējams, vai prokurora vienāda apjoma iesaiste būtu lietderīga pilnīgi visos kriminālprocesos, tostarp t.s. maznozīmīgajos (sīkās zādzības, krāpšana, piesavināšanās nelielā apmērā). Alternatīva ir prokuroru lielāka iesaiste tikai sarežģītāko noziedzīgo nodarījumu izmeklēšanā, par kādiem ir uzskatāmi arī noziedzīgie nodarījumi ekonomikas un finanšu jomā, vienkāršākos kriminālprocesus pakāpeniski vienkāršojot un standartizējot procedūras.

❖ *Nacionālo tiesību normu piemērošanas prakses stiprināšana*

Valsts kontroles 2017.gada revīzijā “Pirmstiesas izmeklēšanas efektivitāte Valsts policijā” tika konstatēts¹⁹⁸, ka pirmstiesas kriminālprocesa efektivitāti visbūtiskāk ietekmē nevis trūkumi normatīvajā regulējumā, bet gan tiesībaizsardzības iestāžu spēja to piemērot. Līdzīgu viedokli pauž arī OECD salīdzinošās izpētes ziņojumā.

2017.gada revīzijā Valsts kontrole vērsa uzmanību uz to, ka Valsts policijas izmeklētāji nepietiekami izmanto kriminālprocesa vienkāršošanai, ātrākai un ekonomiskākai veikšanai Kriminālprocesa likumā paredzētos instrumentus un ka to izmantošana lielā mērā ir atkarīga no izmeklētāja sadarbības ar uzraugošo prokuru. Par šādiem risinājumiem, piemēram, uzskatāma iespēja atteikties uzsākt kriminālprocesu vai izbeigt jau uzsāktu kriminālprocesu uz tā pamata, ka izdarīts noziedzīgs nodarījums, kuram ir noziedzīga nodarījuma pazīmes, bet ar kuru nav radīts tāds kaitējums, lai piespriestu kriminālsodu (likuma redakcijā, kas bija spēkā līdz 05.07.2020.)¹⁹⁹ (t.s. “maza kaitējuma” lietas), un kriminālprocesa apturēšana izmeklēšanā²⁰⁰ attiecībā uz noziedzīgiem nodarījumiem, kuri klasificējami kā kriminālpārkāpums un mazāk smags noziegums, kā arī smags noziegums, ja tas nav saistīts ar vardarbību, kurā jau ir paveikts ģenerālprokurora noteikts²⁰¹ minimālais pasākumu apjoms, bet tā rezultātā nav izdevies noskaidrot vainīgo personu (tā sauktais “tumšais kriminālprocess”).

Valsts kontroles ieskatā, Prokuratūrai būtu jāuzņemas vadošā loma, lai praksē efektīvāk ieviestu Kriminālprocesā jau paredzētos risinājumus kriminālprocesa vienkāršošanai, ātrākai un ekonomiskākai veikšanai. Šim nolūkam vispirms būtu jādefinē vienota izpratne un piemērojamā prakse Prokuratūrā attiecībā uz vienveidīgu procedūru īstenošanu, piem., kāds ir kriminālprocesa apturēšanai nepieciešamo minimālo darbību apjoms u.c.

Lai arī Kriminālprocesa likuma regulējums vairs neparedz²⁰², ka kriminālprocesa apturēšanai izmeklēšanā obligāti izpildāms procesuālo un izmeklēšanas pasākumu minimālais apjoms, kuru atbilstoši noziedzīgu nodarījumu klasifikācijai noteicis ģenerālprokurors, tomēr vienotas izpratnes un prakses sekmēšanai Kriminālprocesa likuma 400.panta piemērošanā, Valsts kontroles ieskatā, būtu nepieciešams definēt pamata jeb mazāko nepieciešamo kriminālprocesuālo darbību apjomu, kas veicams kriminālprocesa apturēšanai izmeklēšanā, lai nodrošinātu iespējami ekonomiskāku un produktīvāku resursu izlietojumu pirmstiesas kriminālprocesā.

OECD salīdzinošajā izpētē iesaka²⁰³ izvērtēt iespēju standartizēt un pēc iespējas vienkāršot procedūras t.s. vienkāršāko kriminālprocesu gadījumos. OECD ieskatā, tas var nodrošināt *stabilu* kriminālprocesa regulējuma interpretāciju, kas ir nepieciešama darbību saskaņotībai un paredzamībai, kā arī tas var būtiski atvieglot sadarbību starp prokuroriem un izmeklētājiem. Salīdzinošajā izpētē ietverti piemēri, kā citas valstis ir risinājušas līdzīgas problēmas. Plašāk šis jautājums ir apskatīts šī ziņojuma sadaļā “Par kopējo krimināltiesiskās sistēmas noslodzi”.

Savukārt no salīdzinošās izpētes laikā veiktajām intervijām ar izmeklēšanas iestādēm (Valsts policijas Galvenās kriminālpolicijas pārvaldes Ekonomisko noziegumu apkarošanas pārvalde, Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs, Valsts ieņēmumu dienesta Nodokļu un muitas policijas pārvalde), kā arī prokuratūru un tiesu sistēmas pārstāvjiem OECD secina, ka galvenais jautājums, kas rada nesaskaņas starp policiju un prokuroriem, ir jēdziens “pietiekami pierādījumi”, lai uzsāktu un veiktu kriminālvajāšanu. Izmeklētāju un prokuroru izpratne atšķiras par Kriminālprocesa likuma 401.panta piemērošanu, t.i., par to, kad izmeklēšana jāuzskata par pabeigtu, kā arī par 394.panta piemērošanu attiecībā uz uzdevumiem, ko prokurori var uzdot

izmeklētājiem. Arī šeit OECD saskata iespēju vienotu izpratni rast, nosakot konkrētu noziedzīgu nodarījumu gadījumā piemērojamo praksi.

Jautājums par pierādījumu pietiekamību kā vienu no visbiežākajiem iemesliem viedokļu atšķirībām starp izmeklētājiem un prokuroriem, kā arī prokuroru vidū ir plašāk analizēts revīzijas ziņojumā “Noziedzīgu nodarījumu ekonomikas un finanšu jomā izmeklēšanas un iztiesāšanas efektivitāte”.

Ieteikumi

Noziedzības novēršanas padomei tiks sniegti ieteikumi par nepieciešamību kriminālās justīcijas sistēmas ietvaros izvērtēt un rast Latvijas situācijai piemērotākos ilgtermiņā realizējamus risinājumus, kā atslogot krimināltiesisko sistēmu (dekriminalizējot vai vienkāršojot un standartizējot mazāk nozīmīgus kriminālprocesus u.c.), kā arī prokurora iesaistei un vadošās lomas īstenošanai sarežģītu kriminālprocesu izmeklēšanā, iesaistoties jau agrīnā kriminālprocesa stadijā, sadarbībā ar izmeklētāju izlemjot par procesa veida izvēli, izmeklēšanas virzienu, lietas virzību u.c. būtiskiem aspektiem.

2. Vai Prokuratūras vadības funkciju īstenošana nodrošina efektīvu normatīvajā regulējumā noteikto prokuratūras funkciju izpildi?

Dokumentos, kuros, vērtējot prokuratūras darbības principus, savus viedokļus paudušas tādas organizācijas kā Venēcijas komisija, Eiropas Prokuroru konsultatīvā padome u.c., prokuratūras darbības kvalitāte un efektivitāte tiek uzsvērtā kā priekšnoteikums noziedzības apkarošanai, tiesiskuma un taisnīguma īstenošanai, kā arī lai palielinātu sabiedrības uzticēšanos tieslietu sistēmai. Valsts kontroles ieskatā, ikvienai organizācijai, jo īpaši publiskā sektora institūcijām, kas tiek finansētas no valsts budžeta līdzekļiem, būtu jāfunkcionē saskaņā ar ekonomiskuma, produktivitātes un efektivitātes principiem. Šīs revīzijas kontekstā ir būtiski uzsvērt pēdējos divus no minētajiem. Efektivitātes princips nozīmē, ka ir jāizpilda izvirzītie mērķi un jāsasniedz plānotie rezultāti, bet produktivitātes princips ir saistīts ar attiecību starp izmantotajiem resursiem un sasniegtajiem rezultātiem, proti, tiekšanos gūt maksimālu labumu no pieejamiem resursiem (finanšu, personāla u.c.). Par šo principu iedzīvināšanu organizāciju pārvaldības praksē ir atbildīgi to vadītāji. Lai organizācijā panāktu orientāciju uz rezultātu un mērķu sasniegšanas efektivitāti, ir nepieciešama cieša un integrēta sasaiste starp organizācijas darbības plānošanu, īstenošanu, kontroli, novērtēšanu, kam seko jaunu mērķu un uzdevumu noteikšana problēmu novēršanai un rezultātu uzlabošanai. Savukārt, lai tas izdotos, izšķiroša nozīme ir iekšējās kontroles sistēmas izveidei.

Vērtējot Prokuratūras vadības funkciju īstenošanu, Valsts kontrole ir pievērsusies Prokuratūras kā vienotas, centralizētas triju līmeņu struktūrvienību sistēmas darbības plānošanas, organizēšanas un

iekšējās kontroles funkciju īstenošanai, kā arī ir vērtēta Prokuratūrā izveidotā sistēma prokuroru profesionālās darbības novērtēšanai un prokurora amata kandidātu atlasei.

Prokuratūras likums paredz hierarhisku pakļautības sistēmu. Prokuratūru vada un kontrolē ģenerālprokurors²⁰⁴, kurš nosaka tās iekšējo struktūru un štatus, kā arī tieši vada Ģenerālprokuratūras prokuroru darbu. Ģenerālprokuratūru veido²⁰⁵ departamenti un nodaļas, ko vada departamentu un nodaļu virsprokurori. Katra Ģenerālprokuratūras departamenta virsprokurors vada departamenta prokuroru darbu un kontrolē konkrēto darbības virzienu visās prokuratūras struktūrvienībās²⁰⁶ (attiecīgi – apgabala prokuratūrās un rajonu (pilsētu) prokuratūrās). Tiesas apgabala prokuratūras virsprokurors vada apgabala prokuroru darbu un kontrolē apgabala teritorijā esošo rajonu (pilsētu) prokuratūru darbību²⁰⁷. Rajona (pilsētas) prokuroru darbu vada rajona (pilsētas) virsprokurors²⁰⁸. Papildus minētajam ir atzīmējams amatā augstāka prokurora kompetences apjoms, kas izriet gan no Prokuratūras likuma, gan Kriminālprocesa likuma normām.

Prokuratūras likums paredz, ka ģenerālprokurors izveido padomi – *koleģiālu padomdevēja institūciju, kas izskata galvenos prokuratūras organizācijas un darbības jautājumus*²⁰⁹ –, kuras sastāvā ir Ģenerālprokuratūras departamentu un tiesu apgabalu virsprokurori un prokuratūras administratīvais direktors, kā arī padomes sastāvā var tikt iekļauti citi prokurori. Ģenerālprokurora padome izstrādā un pieņem prokuroru atestācijas un kvalifikācijas komisiju nolikumus; Prokuroru ētikas kodeksu; Nolikumu par prokurora tērpa un amata zīmes valkāšanas kārtību un paraugiem; prokurora amata kandidātu atlases, stažēšanās un kvalifikācijas pārbaudes nolikumus; Prokuroru profesionālās darbības novērtēšanas nolikumu; Prokuratūras ģerboņa izmantošanas nolikumu; Apbalvojumu piešķiršanas nolikumu; Nolikumu par prokurora palīgu. Ģenerālprokurora padomes pieņemtos normatīvos aktus apstiprina ģenerālprokurors²¹⁰.

Attiecībā uz Prokuratūras darbības kontroli papildus norādāms arī tas, ka Prokuratūras likumā noteiktā Ģenerālprokurora padome nav uzskatāma par tādu prokuratūras institūciju, kas varētu atbilst Venēcijas komisijas ziņojumos un Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) dokumentos norādītajai institūcijai – Prokuratūras (prokuroru) padomei, kas ir viens no prokuratūras atskaitīšanās un atbildības veicināšanas instrumentiem²¹¹ (plašāk jautājums analizēts šī ziņojuma 1.2.sadaļā).

Saskaņā ar Prokuratūras likumā noteikto Ģenerālprokurora padome ir koleģiāla padomdevēja institūcija. Tās kompetence izdot atsevišķus prokuratūras darbības iekšējos tiesību aktus, kurus atkārtoti apstiprina ģenerālprokurors, padara Ģenerālprokurora padomi par pašpārvaldes institūciju. Piemēram, Prokurora amata kandidātu stažēšanās un kvalifikācijas pārbaudes nolikums ir pieņemts ar 2016.gada 29.jūnija Ģenerālprokurora padomes lēmumu Nr.14 un apstiprināts ar ģenerālprokurora 2016.gada 1.jūlija pavēli Nr.92.

OECD salīdzinošā izpēte²¹² ietver citu valstu piemērus, piemēram:

- ☉ *Portugālē* Prokuratūras padome (*Conselho Superior do Ministério Público*) ir prokuratūras dienesta augstākais koleģiālais pārvaldības orgāns un tās sastāvā ir visu līmeņu prokuratūru ievēlēti pārstāvji, kā arī parlamenta ievēlēti pārstāvji un tieslietu ministra ieteikti tieslietu jomā atzīti speciālisti.

Lai palielinātu sabiedrības uzticēšanos tieslietu sistēmai, pasaulē pieaug pieprasījums palielināt prokuratūras dienestu snieguma kvalitāti un efektivitāti – par to liecina kompetento institūciju paustais:

- ❖ Eiropas Prokuru konsultatīvās padomes (CCPE) 2014.gada viedoklī²¹³ atzīts, ka galvenā prokuratūras atbildība ir nodrošināt tās darbības efektivitāti. Jābūt tādai struktūrai un organizācijai, kas nodrošinātu ātru un prasmīgu likumā noteikto uzdevumu izpildi, vienlaikus saglabājot augstu kvalitātes līmeni. Ja resursu pārvaldība ir uzticēta prokuratūrai, tās pienākums ir to darīt ar vislielāko stingrību un caurskatāmību. Tāpēc ir jāveic nepieciešamie pasākumi, lai ar pieejamajiem resursiem maksimāli palielinātu rezultātus.
- ❖ Pārnacionālajos dokumentos bieži tiek norādīts, ka Eiropas Savienības standarti pieprasa nodrošināt tiesvedības termiņu pārvaldību, tiek noteikti un analizēti rādītāji – tiesvedības ilgums, lietu pabeigšanas koeficients²¹⁴, neizskatīto lietu skaits. 2018.gada ziņojumā²¹⁵, vērtējot Latvijas tiesu sistēmu, Eiropas Padomes Tieslietu sistēmu efektivizācijas komisijas (CEPEJ) eksperti aicina *tiesvedības savlaicīgumu* uztvert kā vispārīgo mērķi, kas tiesām jāsasniedz, un norāda, ka, tiecoties uz šo mērķi, lēmumu pieņemējiem, tiesnešiem, tiesu darbiniekiem un citiem iesaistītajiem (par ko ir uzskatāmi arī prokurori) būtu jāizstrādā nepieciešamie instrumenti, politikas un procedūras, kas nosaka, kā jāīsteno.
- ❖ OECD salīdzinošās izpētes par prokuratūras dienesta darbību Latvijā ziņojumā²¹⁶ uzsver, ka pasaulē pieaug pārdomas par prokuratūras *izcilības* modeļa (*framework*) izveidi (iedvesmojoties no Starptautiskā tiesu izcilības modeļa²¹⁷). Piemēram, kā elementi, kas saistīti ar prokuratūras *izcilību*, tiek norādīti: (1) vadība (ieskaitot resursu pārvaldību) un līderība, (2) prokuratūras funkciju kriminālprocesuālā jomā politika un plāni, (3) efektīvas kriminālprocesuālās procedūras, (4) efektīva sadarbība ar attiecīgajām tiesu un policijas iestādēm (5) augstas kvalitātes valsts apsūdzības, (6) augsts sabiedrības uzticības līmenis un (7) augsts pieejamības līmenis.

Kā norāda OECD, lai novērtētu prokuratūras efektivitāti, valstis izmanto dažādus rādītājus, piem., vidējais lietu skaits uz vienu prokuroru; vidējais apelācijas lietu skaits uz vienu prokuroru; gadā pabeigto lietu skaits uz vienu prokuroru; lietu skaits, kur prokurors nav cēlis valsts apsūdzību; lietu skaits, par kurām tieši piemērots kriminālsods; lietu skaits, kur celta valsts apsūdzība tiesā; to lietu īpatsvars gadā, kuras tika izskatītas tiesā; to lietu īpatsvars gadā, kurās tika panākts notiesājošs spriedums; vidējais kriminālprocesa ilgums; vidējās izmaksas par vienu lietu, par kuru celta valsts apsūdzība noteiktā laika posmā (parasti gadā). Prokuratūras darbības efektivitāte tiek mērīta arī šādi:

- sabiedrības uzticība, novērtējot, vai sabiedrība uzskata, ka tiesu sistēma ir taisnīga un efektīva un ievēro indivīda tiesības;
- integritāte un neatkarība, vērtējot, vai tiesas vai prokurori pārkāpj cilvēktiesības vai ļaunprātīgi izmanto varu, un vai ir brīvi no nepamatotas politisko un privāto interešu ietekmes (kukuļi tiesnešiem, prokuroriem vai tiesas darbiniekiem);
- atklātība, atbildība un atskaitītšanās, vērtējot, vai ir publiski pieejama būtiska informācija par lēmumu pieņemšanas procesiem un resursu izmantošanu un vai tiesnešus un prokurorus sauc pie atbildības par viņu rīcību (publiska pieeja kriminālprocesiem, prokurora pārkāpumu izmeklēšana, prokuratūras darbības efektivitātes uzraudzības sistēma).

Augstāko revīzijas iestāžu izpratnē²¹⁸ ikvienai organizācijai, jo īpaši publiskā sektora institūcijām, kas tiek finansētas no valsts budžeta līdzekļiem, būtu jāfunkcionē saskaņā ar ekonomiskuma, produktivitātes un efektivitātes principiem. Šīs revīzijas kontekstā būtiski uzsvērt pēdējos no minētajiem. Efektivitātes princips nozīmē, ka ir jāizpilda izvirzītie mērķi un jāsasniedz plānotie

rezultāti, bet produktivitātes princips ir saistīts ar attiecību starp izmantotajiem resursiem un sasniegtajiem rezultātiem, proti, tiekšanos gūt maksimālu labumu no pieejamiem resursiem (finanšu, personāla u.c.). Par šo principu iedzīvināšanu organizāciju pārvaldības praksē ir atbildīgi to vadītāji.

Lai organizācijā panāktu orientāciju uz rezultātu un mērķu sasniegšanas efektivitāti, ir nepieciešama cieša un integrēta sasaiste starp organizācijas darbības plānošanu, īstenošanu, kontroli, novērtēšanu, kam seko jaunu mērķu un uzdevumu noteikšana problēmu novēršanai un rezultātu uzlabošanai. Tas atzīts ne tikai vispārējā vadības teorijā, bet arī definējot vairākus praktiski piemērojamos iekšējās kontroles sistēmas modeļus (COSO, CoCO, SAC, COBIT u.c.)²¹⁹. Latvijā plašāk pazīstami ir divi no pieminētajiem modeļiem (COSO un COBIT), kas mainījuši arī publiskās pārvaldes iestāžu darba praksi. ASV 1992.gadā izstrādātā COSO (*The Committee of Sponsoring Organizations*)²²⁰ modeļa izpratnē iekšējās kontroles sistēma ir organizācijas (iestādes) risku vadības, kontroles un pārvaldības pasākumu kopums, kura uzdevums ir nodrošināt iestādes mērķu sasniegšanu, efektīvu darbību, darbības atbilstību tiesību aktiem un pārskatu ticamību. COSO modelī tiek apskatīti pieci elementi – kontroles vide, risku novērtējums, kontroles aktivitātes, informācija un komunikācija, uzraudzība (monitorings) –, no kuriem iekšējās kontroles vide ir galvenais elements, kas veido pamatu pārējiem elementiem.

Pēdējo 20 gadu laikā Latvijā tiesību aktos²²¹ ir nostiprināts iekšējās kontroles sistēmas jēdziens un pamatprasības, kas balstās uz COSO modeli, iezīmējot piecus iepriekš jau raksturotos galvenos elementus. Lielākā daļa tiesību aktu, tajā skaitā, piemēram, Iekšējā audita likums un Ministru kabineta noteikumi par iekšējās kontroles sistēmas pamatprasībām²²², attiecas uz tiešās pārvaldes iestādēm. Valsts kase ir izstrādājusi tādas vadlīnijas²²³ pašvaldībām, kuras arī veidotas, pamatojoties uz COSO modeli un kuru mērķis ir uzlabot iekšējās kontroles vidi, nodrošināt vienotu izpratni par iekšējās kontroles sistēmu un sniegt ieteikumus tās novērtēšanai. Tāpat Ministru kabineta noteikumi²²⁴ par iekšējās kontroles sistēmas pamatprasībām korupcijas un interešu konflikta riska novēršanai publiskas personas institūcijā ietver visus iepriekš raksturotos COSO modeļa elementus, turklāt atšķirībā no citiem tiesību aktiem arī nosaka, ka šos noteikumus piemēro tiesu varas institūcijas, ievērojot speciālajos likumos noteikto funkciju un darbību specifiku.

Lai gan tiesību akti nenosaka prasības iekšējās kontroles sistēmas izveidei Prokuratūrā (izņemot attiecībā uz korupcijas un interešu konflikta riska novēršanu), Prokuratūrā tāpat ir nepieciešams īstenot pārvaldības funkcijas un veidot darbības specifikai atbilstošu kontroles vidi. Tas nepārprotami izriet no pārnacionālajiem dokumentiem un starptautiski atzītās prakses²²⁵.

OECD salīdzinošajā izpētē uzsver, ka ir ieteicama tādas prokuratūras iestāžu vadības prakses pārņemšana, kur būtiska loma ir stratēģiskai plānošanai, lai izvirzītu skaidrus mērķus un atbilstoši piešķirtu resursus. Ir uzsvērtā nepieciešamība izveidot stabilu uzraudzības un novērtēšanas mehānismu, izmantojot datus, lai nodrošinātu, ka mērķu sasniegšanas līmeni var pienācīgi novērtēt, un veidotu uz pierādījumiem balstītu politiku, kas varētu novērst jebkādas nepilnības sistēmas darbībā. Šodien prokuratūras dienestam vairāk nekā jebkad agrāk ir nepieciešama apmācība, specializācija, prioritāšu noteikšana, efektīva kontrole, kriminālprocesa procedūru koordinēšana un visbeidzot labs organizatorisko procesu digitālais atbalsts, kas ļauj nodrošināt informācijas apmaiņu starp galvenajiem sistēmas dalībniekiem cīņā pret noziedzību²²⁶. OECD min piemērus pasākumiem, kādus valstis ir ieviesušas, lai uzlabotu prokuratūras snieguma efektivitāti: stratēģisko mērķu un prioritāšu noteikšana; kvalitātes vadības sistēmas ieviešana; procedūru standartizācija; prokuroru specializācijas, apmācību sistēmas un motivācijas sistēmas ieviešana.

Pamatojoties uz izpratni²²⁷, ka jebkuras organizācijas vadīšana ir darbību komplekss, ieskaitot plānošanu, organizēšanu, novērtēšanu un kontroli, kas ir vērsts uz organizācijas resursu (personāla, finanšu, materiālo, informācijas) pēc iespējas pilnvērtīgāku izmantošanu, lai organizācijas mērķus sasniegtu ar augstāku efektivitāti, pārbaudei Prokuratūrā Valsts kontrole ir izvirzījusi šādus jautājumus:

- ❖ Vai Prokuratūras darbības plānošana nodrošina pastāvīgu, regulāru Prokuratūras funkciju izpildes efektivitātes, kā arī izvirzīto mērķu sasniegšanas novērtēšanu, nepieciešamo uzlabojumu, sasniedzamo rezultātu un veicamo pasākumu noteikšanu?
- ❖ Vai Prokuratūras organizatoriskā struktūra un ieviestā darba organizācija veicina efektīvu normatīvajā regulējumā noteikto Prokuratūras funkciju izpildi?
- ❖ Vai ar iekšējo iestādes darbības kontroli tiek sekmēta Prokuratūras funkciju izpildes kvalitāte un tās uzlabošana?
- ❖ Vai prokuroru novērtēšanas rezultāti tiek izmantoti prokuroru motivācijas sistēmas ietvaros un prokuroru turpmākās darba kvalitātes uzlabošanai?
- ❖ Vai Prokuratūras cilvēkresursu pārvaldībā izveidotā prokurora amata kandidātu atlase nodrošina piemērotu un profesionālu prokuroru resursu atjaunošanu?

Prokuratūras attīstības un darbības plānošana

2.1. Vai Prokuratūras darbības plānošana nodrošina pastāvīgu, regulāru Prokuratūras funkciju izpildes efektivitātes, kā arī izvirzīto mērķu sasniegšanas novērtēšanu, nepieciešamo uzlabojumu, sasniedzamo rezultātu un veicamo pasākumu noteikšanu?

Lai uzlabotu Prokuratūras kā vienotas, centralizētas triju pakāpju struktūrvienību sistēmas funkciju izpildes efektivitāti, Prokuratūrai ir jāmaina izpratne par darbības plānošanu, jo tā šobrīd neatbilst starptautiski atzītai labajai praksei, kas attiecināma uz prokuratūras institūcijām. Lai arī Prokuratūra izstrādā darbības stratēģiju un darba plānus, tie ir pārāk vispārīgi un tos nevar uzskatīt par rīcības plāniem vēlamu rezultātu sasniegšanai. Prokuratūras darbības stratēģijā noteiktais šobrīd neraksturo, kādu ieguldījumu Prokuratūra paredz sniegt noziedzības apkarošanas jomā valstī apstiprināto stratēģisko plānu izpildē, lai gan Prokuratūrai ir nozīmīga loma tiesiskuma nodrošināšanā, krimināltiesību un kriminālprocesuālo tiesību piemērošanā.

Kaut gan Prokuratūras darbības stratēģijā 2017.–2021.gadam kā darbības prioritāte ir iekļauta *efektīva un kvalitatīva prokuratūras funkciju izpilde finanšu un ekonomisko noziegumu apkarošanā*, ko var saistīt ar Saeimas noteikto prioritāti valsts ekonomikai radītā apdraudējuma novēršanai – stiprināt tiesībsardzības iestāžu spējas ekonomisko un finanšu noziegumu atklāšanā un izmeklēšanā, tomēr no stratēģijas nav izsecināms, kādas problēmas Prokuratūra paredz risināt un kādus mērķus saistībā ar to izvirza noziedzīgu nodarījumu ekonomikas un finanšu jomā apkarošanā, lai stiprinātu tiesībsardzības iestāžu spējas ekonomisko un finanšu noziegumu atklāšanā un izmeklēšanā. Tāpat nav saprotams, kā varēs novērtēt, vai efektivitāte un kvalitāte uzlabojas (vai nemazinās), jo nav izvirzīts neviens rādītājs, pret ko varētu veikt salīdzinājumu.

Prokuratūrai nav obligāti jāpiemēro tiesību akti²²⁸, kas nosaka attīstības plānošanas dokumentos un institūcijas darbības stratēģijā ietveramo saturu, tajā skaitā, piemēram, risināmo problēmu definēšanu un darbības virzienu sasaisti ar funkcijas īstenošanu konkrētās politikas jomās, nozarēs vai apakšnozarēs. Tomēr, tā kā šie tiesību akti ir uzskatāmi par nacionālā līmeņa standartiem institūciju darbības plānošanai un tās sasaistei ar budžeta plānošanu un izlietošanu, tajos definēto principu un pamatprasību piemērošana arī Prokuratūrā būtu vēlama, ja nepieciešams, attiecīgi pielāgojot speciālajos likumos noteiktajai Prokuratūras funkciju un darbības specifikai.

Tradicionāli ar darbības plānošanu saprot organizācijas (iestādes) mērķu noteikšanu un darbības programmas sagatavošanu šo mērķu sasniegšanai. Plānošanas galvenie posmi ir šādi: pašreizējā stāvokļa analīze, ārējo apstākļu un problēmu analīze; alternatīvu izstrāde un attīstības variantu vērtēšana; lēmumu pieņemšana, mērķu noteikšana. Tiek pieņemts, ka organizācijas vadītāji formulē tās mērķus, apzina šo mērķu sasniegšanas risku un izstrādā stratēģijas šo risku ietekmes mazināšanai un mērķu sasniegšanai²²⁹.

Latvijas tiesību aktos ir ietverti minētie plānošanas principi. Piemēram, Attīstības plānošanas sistēmas likums, kura mērķis ir sekmēt valsts ilgtspējīgu un stabilu attīstību un kurš attiecas uz valsts un pašvaldības institūcijām paredz, ka institūcija atbilstoši savai kompetencei izstrādā attīstības plānošanas dokumentus pēc savas iniciatīvas, izpildot augstākas institūcijas uzdevumu, kā arī tad, ja attīstības plānošanas dokumentu izstrādi paredz normatīvais akts. Tāpat minētais likums paredz valsts institūcijas vadības dokumentu izstrādi, kuros atbilstoši attiecīgās institūcijas kompetencei nosaka attīstības plānošanas un budžeta plānošanas savstarpējo sasaisti un nodrošina attīstības plānošanas dokumentu pēctecīgu īstenošanu. Likumā²³⁰ ir noteikts, ka attīstības plānošanas dokumentā izvirza mērķus un sasniedzamos rezultātus attiecīgā jomā, apraksta noskaidrotās problēmas un paredz to risinājumus. Ministru kabineta noteikumi²³¹ nosaka attīstības plānošanas dokumentos ietveramo saturu, to izstrādāšanas, apstiprināšanas, aktualizācijas un spēka zaudēšanas kārtību, darbības termiņu un pārskatu sniegšanas kārtību, kā arī to ietekmes izvērtēšanas (izņemot stratēģisko ietekmes uz vidi novērtējumu) kārtību. Šos noteikumus piemēro attiecībā uz attīstības plānošanas dokumentiem, kurus izstrādā valsts un pašvaldību institūcijas. Institūciju vadības dokumenti atbilstoši minētajiem noteikumiem ir institūcijas darbības stratēģija un gada darba plāns. Vēl cits tiesību akts²³² nosaka kārtību, kādā izstrādā un aktualizē ministrijas, Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja, Valsts kancelejas, Pārresoru koordinācijas centra un citas tiešās pārvaldes institūcijas darbības stratēģiju un novērtē tās ieviešanu. Šajā tiesību aktā paredzēta institūcijas darbības virzienu sasaiste ar funkciju īstenošanu tās kompetencē esošās politikas jomās, nozarēs vai apakšnozarēs. Tiek sagaidīts, ka institūcija par katru darbības virzienu norāda attīstības tendences un risināmās problēmas, minot faktorus, kas kavē problēmas risināšanu, kā arī nosaka mērķi – institūcijas iecerētās pārmaiņas vai vēlamo stāvokli darbības virziena ietvaros, sasniedzamos rezultātus un uzdevumus darbības virziena īstenošanai.

Prokuratūras ieskatā²³³, uz tās darbības jomu nav pilnā apjomā attiecināmi valsts pārvaldes principi un Attīstības plānošanas sistēmas likums attiecīgi neuzliek par pienākumu iestādes vadības dokumentu izstrādi. Lai arī iepriekš minētie tiesību akti Prokuratūrai nav obligāti jāpiemēro, Valsts kontroles vērtējumā, tajos definēto attīstības plānošanas principu un pamatprasību piemērošana arī Prokuratūrā ir iespējama un būtu vēlama, attiecīgi pielāgojot speciālajos likumos noteiktajai Prokuratūras funkciju un darbības specifikai.

Valsts kontroles vērtējumā, ievērojot prokuratūras nozīmīgo lomu tiesiskuma nodrošināšanā, Prokuratūras darbības attīstības un plānošanas dokumentos būtu jāatspoguļojas saiknei ar noziedzības apkarošanas jomas prioritātēm un šajā jomā definētajiem daudzgadu stratēģiskajiem plāniem (politiku). Turklāt ne tikai nosaucot šādas prioritātes, bet arī norādot, kādas problēmas plāno risināt un kādus rezultātus sasniegt. Ņemot vērā Prokuratūras būtisko lomu, tā ir institūcija, kurai vajadzētu dot būtisku ieguldījumu nepieciešamo uzlabojumu identificēšanā un redzējuma par nepieciešamajiem uzlabojumiem noziedzīgu nodarījumu izmeklēšanas un iztiesāšanas jomā veidošanā.

Būtiski uzsvērt, ka pirms vairāk nekā 20 gadiem, uzsākot reformas valsts pārvaldes jomā, Latvija apzināti izvēlējās ceļu, lai budžeta plānošana būtu pilnvērtīgi balstīta uz attīstības plānošanas dokumentos noteikto mērķu sasniegšanu. Reformas īstenošanas dažādos attīstības posmos tika pieņemti visi nepieciešamie tiesību akti, lai nodrošinātu kvalitatīvu attīstības plānošanas procesa ieviešanu. Attīstības plānošanas sistēmas likums ar pakārtotiem normatīviem aktiem, ieteikumiem un vadlīnijām nosaka attīstības plānošanas dokumentu izstrādes un koordinācijas ietvaru. Savukārt Likums par budžetu un finanšu vadību ar tam pakārtotiem normatīvajiem aktiem nosaka valsts budžeta izstrādāšanas un apstiprināšanas sasaisti ar attīstības plānošanu. Pašlaik tieši Attīstības plānošanas sistēmas ietvars ir tas, kas nosaka, ka attīstības plānošana ir principu, mērķu un to sasniegšanai nepieciešamās rīcības izstrāde nolūkā īstenot politiski noteiktas prioritātes. Attīstības plānošanas principi paredz arī mērķu un rezultātu uzraudzību, kā arī sasniegumu novērtēšanu. Gadījumā, ja netiek ievēroti šie principi, tad pastāv būtisks risks nerasniegt noteiktos politikas mērķus un zaudēt ieguldītos finanšu resursus, jo netiek nodrošināta attīstības plānošanas un noteikto pasākumu finansēšanas pēctecība. Izvairīšanās no attīstības plānošanas principu izmantošanas praksē rada arī papildu risku uzraudzīt atbildīgo amatpersonu darbu un novērtēt to sasniegumus bez darbības efektivitātes novērtēšanas kritērijiem²³⁴.

Ir raksturīgi, ka netiek paredzēta Prokuratūras atbildība par noziedzības apkarošanas jomas ietvaros izvirzīto mērķu sasniegšanu. Tas, iespējams, saistāms ar pastāvošo izpratni par varas dalīšanas principu starp likumdošanas varu, izpildvaru un tiesu varu (princips, kas garantē līdzsvaru un savstarpēju kontroli starp trim varas atzariem un veicina varas mērenību). Nevienā no noziedzības apkarošanas jomas politikas dokumentiem, par ko, piemēram, ir uzskatāmi izstrādātie stratēģiskie plāni noziedzības novēršanai un apkarošanai dažādās jomās, ietverta rīcības virzienu īstenošana, kas saistāmi ar noziedzīgu nodarījumu izmeklēšanu un kriminālvajāšanu, nav definēta kā Prokuratūras atbildības joma. Piemēram, atbildība par Organizētās noziedzības novēršanas un apkarošanas plāna 2018.–2020.gadam izpildi ir noteikta Iekšlietu ministrijai²³⁵. Minētā plāna mērķis ir efektīvizēt ar organizēto noziedzību saistītu noziedzīgu nodarījumu novēršanu un apkarošanu, samazinot to negatīvo ekonomisko ietekmi un radīt pilnvērtīgus apstākļus tiesībsardzības iestāžu cīņai ar organizētu noziedzību. Kā norādīts minētajā dokumentā, ir izveidota tiesībsardzības iestāžu vadības darba grupa, kuras uzdevums ir nodrošināt nepieciešamās informācijas apmaiņu starp tiesībsardzības iestādēm un saskaņot to rīcību, lai sekmētu tiesībsardzības iestāžu koordinētu un optimālu darbību atbilstoši noteiktajām noziedzības apkarošanas prioritātēm. Tāpat ir izveidota tiesībsardzības iestāžu ekspertu darba grupa (starpinstitūciju ekspertu grupa), kuras uzdevums ir koordinēt tiesībsardzības iestāžu pastāvīgu sadarbību kriminālizlūkošanas, kriminālizlūkošanas informācijas apkopošanas un analīzes, kriminālizlūkošanas analītisko ziņojumu sagatavošanas un metodiskās vadības jomā, kā arī rakstveidā sniegt priekšlikumus par veicamajiem uzdevumiem un pasākumiem noziedzības novēršanai un apkarošanai. Ģenerālprokuratūras līdzdalība Organizētās noziedzības novēršanas un

apkarošanas plāna 2018.–2020.gadam īstenošanā ir paredzēta kā abu minēto darba grupu dalībnieci.

Pasākumu plānā noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanai laikposmam līdz 2019.gada 31.decembrim²³⁶ tika paredzēti Prokuratūrai īstenojamie pasākumi, taču Prokuratūra nebija noteikta kā viena no atbildīgajām iestādēm par plāna rīcības virzienu īstenošanu. Līdzīgi arī pasākumu plānā noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas, terorisma un proliferācijas finansēšanas novēršanai laikposmam no 2020. līdz 2022.gadam²³⁷ neviens no rīcības virzieniem nav noteikts kā Prokuratūras atbildības joma. Piemēram, Tieslietu ministrija ir noteikta kā atbildīgā par rīcības virzienu “Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas izmeklēšana un kriminālvajāšana” un “Konfiskācija”, bet Iekšlietu ministrija – par rīcības virzieniem “Terorisma finansēšanas izmeklēšana un kriminālvajāšana” un “Terorisma finansēšanas preventīvie pasākumi un finanšu sankcijas”. Arī šajā dokumentā ir paredzēta Prokuratūras iesaiste un atbildība par konkrētu aktivitāšu īstenošanu, piem., izstrādāt metodisko materiālu par paralēlo finanšu izmeklēšanu veikšanu izmeklēšanas iestādē, reizi pusgadā sagatavot pārskatu par prokuroru izteikto viedokli tiesā, t.sk. iesniegtajiem protestiem un to izskatīšanas rezultātiem noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas lietās, piedalīties apmācībā par kriptovalūtām un ar tām saistītiem riskiem u.c.

Attiecībā uz sasniedzamo rezultātu un rādītāju plānošanu izmeklēšanas efektivitātes un kvalitātes noteikšanai ir konstatējams, ka kopš 2015.gada dažādos politikas plānošanas dokumentos²³⁸, lai arī ir paredzēti pasākumi noziedzīgu nodarījumu finanšu un ekonomikas jomā pirmstiesas izmeklēšanas un iztiesāšanas efektivitātes un kvalitātes uzlabošanai, tomēr nav noteikti ne rādītāji kriminālprocesa efektivitātes novērtēšanai, ne tas, kādi dati par kriminālprocesiem ir jāuzkrāj un jāanalizē. 2017.gada revīzijā “Pirmstiesas izmeklēšanas efektivitāte Valsts policijā” Valsts kontrole sniedza ieteikumu Iekšlietu ministrijai veikt pasākumus, lai Valsts policijā tiek izvirzīti sasniedzamie rezultāti noziedzīgu nodarījumu izmeklēšanas efektivitātes uzlabošanai un tiek noteikti precīzi, izmērāmi un vispusīgi rādītāji izmeklēšanas efektivitātes novērtēšanai, kā arī tiek nodrošināta to uzraudzība un regulārs izvērtējums. Minētais ieteikums joprojām nav ieviests.

Prokuratūras darbības stratēģija un darba plāni

Prokuratūra izstrādā darbības stratēģiju un darba plānus. Minētos dokumentus apstiprina Ģenerālprokurora padome.

Darbības stratēģiju Prokuratūra ir definējusi kā vidēja termiņa attīstības plānošanas dokumentu, kas nosaka Prokuratūras darbības un attīstības virzienus. Prokuratūras darbības stratēģijā 2017.–2021.gadam²³⁹ ir definētas prioritāras jomas:

- efektīva un kvalitatīva prokuratūras funkciju izpilde finanšu un ekonomisko noziegumu apkarošanā;
- Prokuratūras informācijas sistēmas attīstības nodrošināšana;
- prokuratūras iekšējo normatīvo aktu sistēmas pilnveidošana;
- prokuroru un prokuratūras darbinieku darba vides uzlabošana.

Šīs revīzijas kontekstā Valsts kontrole padziļināti interesējās par prioritāti – *efektīva un kvalitatīva prokuratūras funkciju izpilde finanšu un ekonomisko noziegumu apkarošanā*. Šai prioritātei ir

noteikti vairāki mērķi un uzdevumi, tomēr tie pēc būtības izsaka regulāri veicamās darbības, nevis sasniedzamos mērķus (skatīt turpmāk ietverto informāciju par minēto prioritāti).

2.tabula. Prokuratūras darbības stratēģijā 2017.–2021.gadam ietvertā informācija par prioritāti – efektīva un kvalitatīva prokuratūras funkciju izpilde finanšu un ekonomisko noziegumu apkarošanā²⁴⁰:

1.mērķis – prokuroru darba pirmstiesas kriminālprocesā kontroles nodrošināšana

Uzdevumi:

- visu līmeņu prokuratūras struktūrvienību virsprokuroriem turpināt kriminālprocesu par ekonomiskiem noziedzīgiem nodarījumiem, kas noteikti prokuratūras iekšējos normatīvajos aktos, izmeklēšanas uzraudzības, izmeklēšanas un kriminālvajāšanas gaitas un virzības regulāru apspriešanu;
- Prokuratūras darba plānā periodiski iekļaut pārbaužu veikšanu prokuratūras struktūrvienībās par finanšu un ekonomisko noziegumu izmeklēšanas uzraudzības un kriminālvajāšanas efektivitāti un kvalitāti;
- organizēt virsprokuroru un izmeklēšanas iestāžu vai struktūrvienību vadītāju kopīgas sanāksmes finanšu un ekonomisko noziegumu izmeklēšanas jautājumos.

2.mērķis – samērīga soda piemērošana par finanšu un ekonomiskajiem noziegumiem

Uzdevumi:

- sagatavot iekšējo normatīvo aktu prokuroru rīcības vienveidības nodrošināšanai krimināllietu par smagiem un sevišķi smagiem finanšu un ekonomiskiem noziegumiem izskatīšanā tiesā;
- izstrādāt prokuroru rīcības tiesā kontroles mehānismu, lai likumā noteiktā termiņā Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta Tiesās izskatāmo krimināllietu nodaļas virsprokurors varētu izlemt par nepieciešamo reaģēšanas pasākumu veikšanu minētās kategorijas krimināllietās;
- regulāri apkopot iegūto informāciju par prokuroru rīcību tiesā.

3.mērķis – apmācības un zināšanu iegūšana

Uzdevumi:

- īstenot profesionālās tālākizglītības sistēmu, apzinot un iekļaujot mācību plānos prokuroriem nepieciešamās mācības;
- pastāvīgi apkopot, analizēt un ievietot prokuroriem pieejamajā Prokuratūras informācijas sistēmas modulī “Metodiskie materiāli” informāciju par aktuāliem tiesu nolēmumiem, sniegt informāciju par judikatūras un likumdošanas novitātēm;
- veicināt prokuroru dalību starptautiska rakstura pieredzes apmaiņas pasākumos.

Eiropas Savienībā tiek pieņemti daudzgadu plāni organizētās noziedzības apkarošanai, izvirzot prioritātes. Eiropas Savienības politikas ciklā²⁴¹, kas aptver laika posmu no 2018. līdz 2021.gadam, cita starpā kā prioritāra joma ir noteikta noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršana. Jautājums par Latvijas nespēju veikt efektīvu noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas izmeklēšanu un kriminālvajāšanu īpaši aktualizējās 2018.gadā saistībā ar Eiropas Padomes Noziedzīgi iegūtu

līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanas ekspertu komitejas (*Moneyval*) 5.novērtēšanas kārtas ziņojumā norādītajiem trūkumiem un Latvijai noteikto uzraudzības statusu. Tika sniegtas arī konkrētas rekomendācijas, piem., ka Latvijai jānosaka noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas apkarošana par prioritāti un sistemātiski jānodrošina kriminālatbildības piemērošana par visiem noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas veidiem, izmeklēšanām ir jābūt racionalizētām (*streamlined*) un prioritizētām, lai nodrošinātu lietu izmeklēšanu un izskatīšanu tiesā pēc iespējas īsākā laika periodā. Ārvalstu eksperti ir norādījuši uz nepieciešamību īstenot ciešāku (ciešu un sistemātisku) sadarbību izmeklētājiem un uzraugošajiem prokuroriem, regulāri organizēt visu kriminālprocesa izmeklēšanā iesaistīto institūciju un tiesu kopīgas apmācības, kā arī veikt pasākumus pareizas normatīvā regulējuma interpretācijas un vienotas prakses nodrošināšanai u.c. pasākumus. Saeima 2019.gada septembrī apstiprinātajā Nacionālās drošības koncepcijā par prioritāti valsts ekonomikai radītā apdraudējuma novēršanai ir noteikusi tiesībaizsardzības iestāžu spēju ekonomisko un finanšu noziegumu atklāšanā un izmeklēšanā stiprināšanu.

Analizējot Prokuratūras darbības stratēģiju, var konstatēt, ka stratēģijā ir ietverta prioritāte, ko var sasaistīt ar vispārējo mērķi – uzlabot tiesībaizsardzības iestāžu spēju ekonomisko un finanšu noziegumu atklāšanā un izmeklēšanā. Prokuratūra noteikusi prioritāti – *efektīva un kvalitatīva prokuratūras funkciju izpilde finanšu un ekonomisko noziegumu apkarošanā*. Tomēr, Valsts kontroles vērtējumā, stratēģija neraksturo, kā stratēģijā izvirzīto mērķu sasniegšana varētu veicināt vispārējā mērķa – uzlabot tiesībaizsardzības iestāžu spēju noziegumu atklāšanā un izmeklēšanā – sasniegšanu. Stratēģija neietver pasākumus, ko varētu attiecināt uz sadarbības veicināšanu starp prokuroriem un izmeklētājiem, izmeklēšanas procesa racionalizēšanu u.tml. Var pieņemt, ka viens no iemesliem plānotajai pārbaužu veikšanai (1.mērķis) par finanšu un ekonomisko noziegumu izmeklēšanas uzraudzības un kriminālvajāšanas efektivitāti un kvalitāti varētu būt saistīts ar mērķi īstenot konsekvētu, vienotu praksi krimināltiesību un kriminālprocesa regulējuma piemērošanā un attiecīgi, lai uzlabotu prokuroru zināšanas, kā pārbaužu trūpinājums varētu tikt paredzēti pasākumi vienotas krimināltiesību un kriminālprocesa tiesību regulējuma interpretācijas sekmēšanai prokuroru darbā. Tomēr šādus uzdevumus, lai uzlabotu prokuroru zināšanas, Prokuratūra stratēģijā neparedz.

Tādi stratēģijā noteiktie uzdevumi kā, piemēram, apspriedes par izmeklēšanas vai kriminālvajāšanas gaitu, pārbaužu veikšana par finanšu un ekonomisko noziegumu izmeklēšanas uzraudzības un kriminālvajāšanas efektivitāti un kvalitāti vai prokuroru dalības starptautiskās pieredzes apmaiņa pasākumos veicināšana, Valsts kontroles vērtējumā, izsaka regulāri veicamas darbības. Uz to netieši norāda arī tas, ka nav noteikti ne uzdevumu izpildes termiņi, ne rezultāti, ko ir paredzēts sasniegt. Nav arī nosakāms, kādus resursus plānoto uzdevumu izpildei Prokuratūra plāno novirzīt, t.i., cik liela cilvēkresursu daļa tajos tiks iesaistīta, kādas būs pasākumu izmaksas u.tml.

Stratēģijā arī nav norāžu, kas, piemēram, Prokuratūras ieskatā, ir jāsaprot ar efektīvi veiktu izmeklēšanas uzraudzību, tāpēc nav noteikts skaidrs mērķis, uz ko tiekties. Nav arī saprotams, kā varēs pārliecināties, ka efektivitāte uzlabojas vai nesamazinās, ja nav izvirzīti sasniedzamie rezultāti un nav definēti (vai vismaz aprakstīti) rādītāji, kas raksturo situāciju kriminālprocesu uzraudzības jomā.

Piemēram, kā tas ir norādīts žurnāla “Jurista Vārds” publikācijā, 2018.gada 21.februārī virsprokuroru sanāksmē ģenerālprokurors ziņoja par noziedzības stāvokli valstī un prokuratūras darbu 2017. gadā, norādot, ka ir pieaudzis valstī reģistrēto noziedzīgo nodarījumu skaits sevišķi smagu noziegumu kategorijā un nodarījumos pret bērniem, jo īpaši – vecumā līdz 16 gadiem.

Nosaucot 2018.gada prokuratūras darba prioritātes, kā pirmo no tām ģenerālprokurors izvirzīja prasību par kvalitatīvas pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzības nodrošināšanu, it sevišķi tajos kriminālprocesos, kuri uzsākti par noziedzīgiem nodarījumiem saistībā ar bērnu tiesību pārkāpumiem, tos aizceļot priekšā dažādiem finanšu, nesaimnieciskas darbības un koruptīvajiem noziegumiem²⁴². Prokuratūras darbības stratēģijā 2017.–2021.gadam²⁴³ minētā prioritāte neatspoguļojas, jo kopš apstiprināšanas 2017.gadā stratēģijā nav izdarīti grozījumi.

Analizējot Prokuratūras darba plānos ietvērto informāciju kopsakarā ar Prokuratūras darbības stratēģiju, var konstatēt, ka darba plānos (tiek apstiprināti katram pusgadam) ir konkretizētas Ģenerālprokuratūras struktūrvienību veicamās darbības atsevišķu stratēģijā norādīto mērķu un uzdevumu izpildē. Piemēram:

1.mērķis – prokuroru darba pirmstiesas kriminālprocesā kontroles nodrošināšanai (par pasākumu atbild Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskais departaments):

- (1) 2018.gada 1.pusgada darba plānā ir paredzēts Krimināltiesiskā departamenta Pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzības nodaļai izlases kārtībā vienā rajona līmeņa prokuratūrā no katra tiesas apgabala un vienā rajona līmeņa specializētajā prokuratūrā veikt 2017.gadā Kriminālprocesa likuma 420.panta kārtībā izbeigto kriminālprocesa likumības pārbaudi;
- (2) 2019.gada 1.pusgada darba plānā ir paredzēts Ģenerālprokuratūras Sevišķi svarīgu lietu izmeklēšanas nodaļā, tiesas apgabala un rajona līmeņa prokuratūrās veikt to uzraudzībā esošo kriminālprocesu, kuri uzsākti laikā no 2017.gada 1.jūlija līdz 2018.gada 31.decembrim un kuros tiek izmeklēti Krimināllikuma 195.pantā paredzētie noziedzīgie nodarījumi, pārbaudi;
- (3) 2019.gada 2.pusgada darba plānā ir paredzēts tiesas apgabala līmeņa prokuratūrām savā darbības teritorijā ietilpstošajās rajona līmeņa prokuratūrās veikt pārbaudi, lai izvērtētu, kā tās prokurori pilda Kriminālprocesa likuma (KPL) 37.panta otrajā un trešajā daļā noteiktos uzraugošā prokurora pienākumus un izmanto savas tiesības kriminālprocesos par smagiem un sevišķi smagiem noziegumiem, kas uzsākti 2019.gada vienā mēnesī, vienlaikus pārbaudot, vai izvērtēta KPL 400.panta pirmajā daļā paredzētā kriminālprocesa apturēšanas iespēja un ievērota ģenerālprokurora 22.12.2016. pavēle Nr.75 Par Prokuratūras informācijas sistēmas Kriminālprocesa reģistra lietas materiāliem;
- (4) 2019.gada 2.pusgada darba plānā ir paredzēts Krimināltiesiskā departamenta Pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzības nodaļai tiesas apgabala līmeņa prokuratūrās, bet tiesas apgabala līmeņa prokuratūrām savā darbības teritorijā ietilpstošajās rajona līmeņa prokuratūrās veikt 2018.gadā saskaņā ar Kriminālprocesa likuma 378.panta pirmās daļas 1., 2. un 3.punktu apturēto kriminālprocesa apturēšanas pamatotības pārbaudi.

2.mērķis – samērīga soda piemērošanai par finanšu un ekonomiskajiem noziegumiem (par pasākumu atbild Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskais departaments):

- (1) 2018.gada 1.pusgada darba plānā ir paredzēts tiesas apgabala un rajona līmeņa prokuratūru virsprokuroriem veikt pārbaudi par ģenerālprokurora 09.03.2017. rīkojuma Nr.P-101-101-2017-00021 un 29.06.2017. rīkojuma Nr.P-101-101-2017-00063 "Par Ēnu ekonomikas apkarošanas plānā 2016.–2020.gadam dotā uzdevuma izpildi" izpildes gaitu par periodu 2017.gada marts–decembris nolūkā noskaidrot prokuroru rīcību saistībā ar viedokļa izteikšanu par nosakāmo sodu, tiesas piespriesto sodu, prokuroru iesniegtajiem protestiem daļā par sodu un to izskatīšanas rezultātiem;

- (2) 2019.gada 2.pusgada darba plānā ir paredzēts tiesas apgabala un rajona līmeņa prokuratūru virsprokuroriem *veikt pārbaudi par ģenerālprokurora 29.06.2017. rīkojuma Nr.P-101-101-2017-00063 "Par Ēnu ekonomikas apkarošanas plānā 2016.–2020.gadam dotā uzdevuma izpildi" (spēkā līdz 31.10.2018.) un 01.11.2018. rīkojuma Nr.P-101-101-2018-00141 "Par Ēnu ekonomikas apkarošanas, noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanas pasākumu plānā dotā uzdevuma izpildi" izpildes gaitu 2018.gadā. Tiesas apgabala līmeņa prokuratūru virsprokuroriem sniegt vērtējumu prokuroru rīcībai saistībā ar viedokļa izteikšanu par nosakāmo sodu tiesas apgabalā ietilpstošajās rajona līmeņa prokuratūrās pārbaudītajos kriminālprocesos.*

Darba plāns arī neaptver visu Ģenerālprokuratūras struktūrvienību uzdevumus un visas Prokuratūras likumā noteiktās funkcijas. Darba plānos nav pasākumu, kas būtu attiecināmi uz stratēģijas 3.mērķi – apmācības un zināšanu iegūšana. Lai arī stratēģijā ir iekļauts uzdevums – *īstenot profesionālās tālākizglītības programmu, apzinot un iekļaujot mācību plānos prokuroriem nepieciešamās mācības*, darba plānos nav uzdevumu, ko saistībā ar to īstenos Ģenerālprokuratūras analīzes un vadības departaments, kura sastāvā ir Prokuroru personāla un profesionālās izaugsmes nodaļa. Darba plānos arī neregulāri iekļauti pasākumi, kas tiks īstenoti personu un valsts tiesību un likumīgo interešu aizsardzībai un kādi saistībā ar to ir Ģenerālprokuratūras Personu un valststiesību aizsardzības departamenta uzdevumi. 2018.gada 2.pusgada darba plānā iekļauts uzdevums:

Personu un valsts tiesību aizsardzības departamenta prokuroriem veikt pārbaudi par 2017. un 2018.gada pirmajā pusgadā tiesas apgabala līmeņa prokuratūru prokuroru veiktajiem ierakstiem Prokuratūras informācijas sistēmā (ProIS) saistībā ar saņemtajām sūdzībām un iesniegumiem personu un valsts tiesību aizsardzības jomā, kā arī vienotas prakses veidošanai apzināt sūdzību izskatīšanā piemērotās likuma normas,

savukārt 2018.gada darba plānā nav uzdevumu, kas būtu jāīsteno minētajam departamentam. Līdzīgi arī 2019.gadā, kur 2019.gada 1.pusgada darba plānā iekļauts uzdevums:

Civilprocesa likuma Pārejas noteikumu 62.punkta izpildes pārbaude, aktualizējot personas, par kurām prokuroram līdz 2019.gada 31.decembrim jāiesniedz tiesā pieteikums par rīcībspējas ierobežojuma apjoma pārskatīšanu un pieteikumu iesniegšanu,

bet 2019.gada 2.pusgadā Ģenerālprokuratūras Personu un valststiesību aizsardzības departamentam uzdevumi netiek paredzēti.

Ne 2018. gada, ne 2019.gada darba plānos arī nav uzdevumu, kas konkrēti un īpaši attiektos uz ģenerālprokurora 2018.gada 21.februārī gadskārtējā virsprokuroru sanāksmē izvirzīto prioritāti – *kvalitatīvas pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzības nodrošināšana kriminālprocesos, kuri uzsākti par noziedzīgiem nodarījumiem saistībā ar bērnu tiesību pārkāpumiem.*

Tai pašā laikā dažu darba plānos norādīto darbību formulējumā var konstatēt, ka tie saistāmi ar vienā plānošanas dokumentā – Ēnu ekonomikas apkarošanas plānā 2016.–2020.gadam – noteiktu uzdevumu. Vienlaikus darba plānos nav ietverti uzdevumi, kas izriet no citiem plānošanas dokumentiem, piem., no Organizētās noziedzības novēršanas un apkarošanas plāna 2018.–2020.gadam vai Pasākumu plāna noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanai laikposmam līdz 2019.gada 31.decembrim. Pēdējā no pieminētajiem dokumentiem Ģenerālprokuratūras līdzdalība bija paredzēta, piem., tādu aktivitāšu īstenošanā kā pilnveidot vadlīnijas noziedzīgi iegūtas mantas konfiskācijas nodrošināšanai pirmstiesas izmeklēšanas stadijā, kas ietver metodiku prezumētās noziedzīgi iegūtas mantas atguvei, efektivitāti un sniegt priekšlikumus par to pilnveidei; veikt grozījumus normatīvajos aktos, lai efektīvi apkarotu

noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizāciju uz robežas, kā arī nodrošinātu atturošu sistēmu attiecībā uz robežas nedeklarētās vai nepatiesi deklarētās skaidras naudas arestēšanu un konfiskāciju; dalība Sadarbības koordinācijas darba grupā u.c. Tā kā Prokuratūras darbības stratēģija neietver pastāvošo problēmu analīzi, nav iespējams izsecināt, kāpēc tieši no Ēnu ekonomikas apkarošanas plāna 2016.–2020.gadam izrietošais uzdevums ir iekļauts darba plānos, t.i., kāpēc Prokuratūra to šādā veidā ir izcēlusi, iekļaujot darba plānos iepretim citiem pasākumiem, kuri darba plānos nav iekļauti.

OECD salīdzinošajā izpētē norāda, ka prokuratūras funkciju kriminālprocesuālā jomā stratēģijas izstrāde, ietverot stratēģisko plānu, kas papildināts ar ikgadējiem darbības plāniem, kuros noteikti skaidri darbības mērķi, nepieciešamie resursi (cilvēkresursi, materiālie un finanšu resursi), varētu būt pirmais nozīmīgais solis, lai veicinātu izcilību prokuratūras pakalpojumu jomā. Arī OECD ieskatā, Prokuratūras darbības stratēģijā būtu jāparedz skaidri un izmērāmi sasniedzamie mērķi un darbības plāns jeb *ceļa karte*, kā šos mērķus sasniegt²⁴⁴. Lai ieviestu efektīvāku pārvaldības stratēģiju, OECD ieskatā²⁴⁵, Prokuratūrai būtu ieteicams koncentrēties uz darba procesu un procedūru efektivitātes palielināšanu, piemēram, izvērtējot tās darba organizāciju un procedūras, lai noteiktu iespējamus iemeslus kriminālprocesu ieilgšanai un veicinātu pasākumu ieviešanu procesu efektivitātes palielināšanai.

Valsts kontrole, analizējot OECD salīdzinošajā izpētē ietverto valstu praksi, secina, ka neatkarīgi no tā, vai prokuratūra ir izpildvaras sastāvā vai tiesu varai piederīga institūciju sistēma, nolūkā uzlabot prokuratūras darbības efektivitāti prokuratūras attīstības un darbības plānošanai tiek piešķirta liela nozīme. Piemēram:

- ☺ *Somijā* (prokuratūra ir izpildvaras sastāvdaļa) prokuratūras dienestam ir izstrādāta stratēģija, kurā tiek noteikti arī būtiskākie rezultatīvie rādītāji, tajā skaitā attiecībā uz kriminālprocesa ilgumu (vidējais kriminālprocesa ilgums līdz iesniegšanai tiesā). Prokuratūrā tiek ieviesta kvalitātes vadības sistēma.
- ☺ *Portugālē* (prokuratūra ir tiesu varai piederīga) Ģenerālprokuratūra nosaka prokuratūras dienesta stratēģiskos mērķus attiecībā uz prioritārajām darbības jomām, procedūru savlaicīgumu un snieguma kvalitāti, kā arī darbības organizācijas kvalitāti. Piemēram, laika posmā no 2015. līdz 2018.gadam kā vienu no prioritātēm izvirzot noziedzīgu nodarījumu ekonomikas un finanšu jomā, kā arī korupcijas apkarošanu, ir apstiprināts atsevišķs Prokuratūras rīcības plāns korupcijas apkarošanai valstī; tiek plānoti pasākumi prokuratūras dienesta snieguma uzlabošanai, piem., attiecībā uz darbību koordināciju ar policijas struktūrām un citām iesaistītajām pusēm, integrētā pieeja prokuratūras iesaistei dažādās kriminālprocesa stadijās u.c.
- ☺ *Dānijā* (prokuratūra ir izpildvaras sastāvdaļa) parlaments 2006.gadā pieņēma lēmumu par prokuratūras reformu, lai uzlabotu kompetenci, stratēģiju un darbības rādītājus. Vispārējais mērķis bija panākt efektivitātes pieaugumu, izmantojot pārvaldības metodes, kas balstītas uz mērķu un rezultātu noteikšanu. Prokuratūras kārtējā gada mērķi un rezultāti tiek noteikti, ģenerālprokuroram vienojoties ar Tieslietu ministriju. Prokuratūras iekšējie dokumenti, kas ietver mērķu un rezultātu formulējumu, tiek izstrādāti darba grupās, iesaistot dažāda līmeņa prokuratūras struktūrvienības. Dānijā Tieslietu ministrijas mērķis ir panākt, ka visa tieslietu nozare darbojas kā viena grupa, nodrošinot visu iesaistīto iestāžu sadarbību. Ieviesta prakse, ka ģenerālprokurors vienojas ar Tieslietu ministriju par mērķiem un rezultātiem, kas jāsasniedz nākamajā gadā. Vienošanās notiek arī starp prokuratūru un policiju. Grupas pieeja ir pamanāma arī sasniedzamo rādītāju formulēšanā, jo tie tiek pārspriesti starp iesaistītajām pusēm.

Jānorāda, ka citām tiesu varas institūcijām Latvijā tiek izvirzīti attīstības mērķi un sasniedzamie rezultāti, kā arī tiek uzkrāta kvalitatīva informācija, ko var izmantot lēmumu pieņemšanā. Piemēram, attīstības plānošanas dokumentā²⁴⁶ tika plānota rīcība tiesvedības procesa efektivitātes paaugstināšanai, nosakot arī rezultatīvos rādītājus. Par būtisku tiesvedības efektivitāti kavējošu faktoru tika atzīta²⁴⁷, piemēram, tiesnešu noslodze, ievērojamās atšķirības viena līmeņa tiesu un tiesnešu noslodzē dažādos Latvijas reģionos un elastīga slodzes izlīdzināšanas mehānisma trūkums vienas tiesas ietvaros. Minētās problēmas plānoja risināt, izstrādājot tiesu izvietojuma un infrastruktūras attīstības koncepciju, kā arī pilnveidojot tiesu pārvaldību un darba organizāciju. Tiesās kopš 2014.gada ieviesta lietu izskatīšanas termiņu pārvaldība²⁴⁸, kas paredz, ka tiesās ir jānosaka standarts – gadā plānotie vidējie lietu izskatīšanas termiņi. Tieslietu ministrijas padotības iestāde – Tiesu administrācija ir izstrādājusi tiesu priekšsēdētājiem elektronisku lietu termiņu pārvaldības rīku, kas ļauj analizēt datus par tiesas tiesvedībā esošo lietu apjomu un termiņiem. Dati pieejami atlasei dažādos griezumos – pēc tiesas, tiesneša, lietas veida, lietas kategorijas. Tāpat šajā rīkā ir iespējams iepazīties ar notikumiem konkrētas lietas ietvaros, lai objekti vi priestu par lietas termiņiem.

Ieteikumi

Pielāgojot darbības specifikai valstī noteikto attīstības plānošanas dokumentu ietvaru²⁴⁹, Prokuratūrai izstrādāt darbības stratēģiju, norādot risināmās problēmas, sasniedzamos mērķus un rezultātus, kā arī uzdevumus konkrēto rīcības virzienu īstenošanai.

Valsts kontroles viedoklis: Pirms vairāk nekā 20 gadiem, uzsākot reformas valsts pārvaldes jomā, Latvija apzināti izvēlējās ceļu, lai budžeta plānošana būtu pilnvērtīgi balstīta uz attīstības plānošanas dokumentos noteikto mērķu sasniegšanu. Reformas īstenošanas dažādos attīstības posmos tika pieņemti visi nepieciešamie tiesību akti, lai nodrošinātu kvalitatīvu attīstības plānošanas procesa ieviešanu. Attīstības plānošanas sistēmas likums ar pakārtotiem normatīviem aktiem, ieteikumiem un vadlīnijām nosaka attīstības plānošanas dokumentu izstrādes ietvaru. Savukārt Likums par budžetu un finanšu vadību ar tam pakārtotiem normatīvajiem aktiem nosaka valsts budžeta izstrādāšanas un apstiprināšanas sasaisti ar attīstības plānošanu. Prokuratūras darbības stratēģiju izstrādājot pēc minētajiem principiem, būtu iespēja 1) pamatot, kuru mērķu un rezultātu sasniegšanai ir nepieciešams papildu finansējums; 2) sabiedrībai un citām institūcijām sniegt informāciju par mērķiem un rezultātiem, kas noteiktā jomā ar pieejamo valsts budžeta finansējumu ir jāsasniedz; 3) radīt pamatu objektīvam Prokuratūras darbības novērtējumam.

Prokuratūras darba organizācija

2.2. Vai Prokuratūras organizatoriskā struktūra un ieviestā darba organizācija veicina efektīvu normatīvajā regulējumā noteikto Prokuratūras funkciju izpildi?

Vērtējot Prokuratūras darba organizāciju, Valsts kontrole galvenokārt interesējās par institūcijas resursu sadali un to koordinēšanu, pieņemot, ka organizācijas pamatā ir specializācija, pilnvaru (pienākumu un tiesību) deleģēšana un koordinēšana – Prokuratūras struktūrā ietilpstošo struktūrvienību darbības saskaņošana kopīgu mērķu sasniegšanai.

Eiropas Padomes Rekomendācijā Rec(2000)19 uzsvērts²⁵⁰, ka, lai nodrošinātu taisnīgu, konsekventu un efektīvu valsts prokuroru darbību, valstīm:

- pienācīgi jāizvērtē organizācijas hierarhija, taču nedrīkst pieļaut šādu organizatorisko struktūru neefektivitāti vai pārmērīgu birokratizāciju;
- jānosaka vispārīgas vadlīnijas noziedzības apkarošanas politikas ieviešanai;
- jānosaka vispārīgi principi un kritēriji, kas jāizmanto kā atsauces, pamatojot lēmumus uz konkrētām lietām, lai izvairītos no strīdīgu lēmumu pieņemšanas.

Iepriekš minētie organizatoriskie paņēmieni, vadlīnijas, principi un kritēriji jānosaka parlamentam vai valdībai, vai, gadījumā ja valsts likumdošanā paredzēta valsts prokuratūras neatkarība, valsts prokuratūras pārstāvjiem.

Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) 2014.gada viedoklī²⁵¹ atzīts, ka hierarhiskā struktūrā, kas ir kopīgs aspekts lielākajai daļai valstu prokuratūru, attiecības starp dažādiem hierarhijas līmeņiem jāregulē ar skaidriem, nepārprotamiem un līdzsvarotiem noteikumiem, kā arī jāparedz atbilstoši kontroles un līdzsvara mehānismi. Uzsvērts, ka tiesiskā valstī ar hierarhisku prokuratūras struktūru prokuratūras efektivitāte ir cieši saistīta ar pārskatāmām prokuroru varas, atskaitītānās un atbildības koncepcijām. Prokuratūras organizācijai un iekšējai darba kārtībai, jo īpaši lietu piekritībai un pārdalei, ir jāatbilst objektivitātes prasībām attiecībā uz prokuratūras struktūru, atbildību un kompetenci lēmumu pieņemšanā. Lietu piekritība un pārdale būtu jānosaka ar pārredzamu regulējumu, kas atbilst prokuratūras dienesta hierarhiskajai struktūrai.

Savukārt OECD salīdzinošajā izpētē uzsver²⁵² procesu standartizācijas nozīmi, lai palielinātu kriminālprocesa efektivitāti. Ar standartizāciju saprot kritēriju un vadlīniju noteikšanu rīcības vienādošanai (jo īpaši attiecībā uz maznozīmīgiem noziedzīgiem nodarījumiem), lai vienkāršotu procedūras un saīsinātu kriminālprocesa termiņus. Pie šādas pieejas priekšrocībām ir pieskaitāma arī konsekventa, vienota prakse kriminālprocesa regulējuma piemērošanā, kas var atvieglot sadarbību starp izmeklētājiem un prokuroriem, veicināt izpratni par pierādījumu pietiekamību u.c.

Prokuratūras struktūra

Prokuratūra ir veidota kā triju līmeņu struktūrvienību sistēma, un tās struktūru ir paredzēts savietot ar tiesu instancēm, plānojot attiecīgās prokuratūras līmeņa sadarbību ar atbilstoša līmeņa tiesu sistēmas instanci. 2018.gadā Latvijā noslēdzās tiesu teritoriju reforma, kuras mērķis bija sekmēt vienvērtīgu tiesu praksi viena veida lietu izskatīšanā, nodrošināt tiesnešu specializāciju konkrētās kategoriju lietās, kā arī izlīdzināt tiesnešu noslodzi. Pēc minētās reformas 34 rajona tiesu vietā tika izveidotas deviņas rajona tiesas, apvienojot apgabaltiesas darbības teritorijā esošo rajonu (pilsētu) tiesu teritorijas, juridiski izveidojot vienu pirmās instances tiesu, vienlaikus saglabājot tiesu teritoriālās struktūrvienības (tiesu namus).

Prokuratūrā reforma ar līdzīgu mērķi nav veikta, un Latvijā joprojām ir 37 rajona līmeņa prokuratūras. Valsts kontroles vērtējumā, ir apšaubāms, ka Latvijas situācijā ir nepieciešama tik sadrumstalota zemākā līmeņa prokuratūru struktūra, kas turklāt ir arī resursu ietilpīga, jo katru prokuratūru, kurā ir trīs līdz seši prokurori, vada virsprokurors, katrā prokuratūrā uz pilnu slodzi ir nodarbināts atbalsta personāls. Prokuratūrai būtu jāizvērtē iespējas struktūras optimizācijai, kam

varētu būt vairāki ieguvumi – izlīdzināta prokuroru noslodze, ieviesta specializācija, iekonomēti resursi (piem., uz atbalsta funkciju centralizācijas rēķina), lielākas iespējas ieviest konsekventu pieeju prokuratūras funkciju izpildē u.c. Piemēram, apvienojot Kurzemes tiesu apgabālā (kas prokuroru skaita ziņā ir vismazākā teritoriālā struktūrvienība) ietilpstošās piecas rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūras, atsakoties no vismaz četrus kancelejas pārziņu un divu lietvežu amatiem, atlīdzības izdevumu ietaupījums veidotu aptuveni 77 tūkstošus *euro* gadā, ko varētu izmantot papildu prokurora palīga amata vietu izveidei vai citam nolūkam. Tāpat konkrētajā gadījumā būtu iespēja reorganizēt četras virsprokuroru amata vietas, rodot papildu resursus prokuroru pamatuzdevumu izpildei.

Latvijā Prokuratūra ir veidota kā vienota, centralizēta triju līmeņu struktūrvienību sistēma, kuru vada ģenerālprokurors²⁵³. Prokuratūru veido²⁵⁴ šādas struktūrvienības:

- ❖ Ģenerālprokuratūra,
- ❖ tiesu apgabalu prokuratūras,
- ❖ rajonu (pilsētu) prokuratūras,
- ❖ specializētās prokuratūras;
- ❖ Administratīvā direktora dienests.

Valstīs, kurās prokuratūra ir piederīga tiesu varai, raksturīgs, ka prokuratūras iestāžu sistēma ir atbilstoša tiesu sistēmai. Arī apspriežot šobrīd spēkā esošā Prokuratūras likuma projektu pirmajā lasījumā, Saeimas plenārsēdē tika norādīts, ka tiesu varas likumā tikusi paredzēta pāreja no divpakāpju tiesas sistēmas uz trīspakāpju sistēmu un šīs institūcijas nevarēs strādāt, ja pretim tām nebūs attiecīgo prokuratūras iestāžu – pamatvienība būs rajona vai pilsētas prokuratūra, nākamā pakāpe būs tiesas apgabala prokuratūra, Augstākajai tiesai atbildīs Ģenerālprokuratūra, kas sastāvēs no departamentiem. Arī lielākajā daļā OECD salīdzinošajā izpētē²⁵⁵ iekļauto valstu prokuratūras iestāžu teritoriālais izvietojums ir saskaņots ar tiesu teritoriālo izvietojumu.

Latvijā tika veiktas tiesu teritoriālās izmaiņas, pārskatot tiesu darbības teritorijas un apvienojot apgabaltiesas darbības teritorijā esošo rajonu (pilsētu) tiesu teritorijas, juridiski izveidojot vienu pirmās instances tiesu, bet līdzšinējās tiesas pārveidojot par tiesu namiem vai tiesu reģionālajām struktūrvienībām. Šīs reformas mērķis bija efektīvizēt tiesu darba organizāciju, izlīdzināt tiesnešu noslodzi, nodrošināt tiesnešu specializāciju un samazināt lietu izskatīšanas ilgumu²⁵⁶. Minētā reforma tika pabeigta 2018.gadā, 34 rajona tiesu vietā izveidojot deviņas rajona tiesas. Pēc reformas Latvijā darbojas deviņas rajonu (pilsētas) tiesas ar reģionālajām struktūrvienībām 33 adresēs.

Norisinoties tiesu teritoriju reformai, Prokuratūrā reforma ar līdzīgu mērķi nav veikta, un 2019.gadā joprojām pastāvēja 37 rajona prokuratūras vai specializētās prokuratūras ar rajona prokuratūras statusu. Līdz ar to Prokuratūras struktūra ir sadrumstalota un rada risku tam, ka Prokuratūras institūcijas vadība un vienotas, efektīvas darba organizācijas nodrošināšana ir apgrūtināta, turklāt sadrumstalotā struktūra ir resursu ietilpīgāka.

Analizējot Prokuratūras struktūru, konstatēts, ka rajona līmeņa prokuratūras atrodas visos bijušajos rajonu centros un lielajās pilsētās. Bijušo rajonu centru prokuratūras vairumā gadījumu ir ļoti nelielas – viens virsprokurors un trīs līdz seši prokurori. Vienlaikus katrā no šīm prokuratūrām ir arī atbalsta personāls. Mazajās rajona prokuratūrās uz pilnu darba slodzi ir nodarbināts kancelejas

pārzinis, tulks, apkopējs. Lielāko pilsētu rajona līmeņa prokuratūrās ir vēl lietvedis un automobiļa vadītājs (skatīt 3.tabulu).

3.tabula. Prokuroru un atbalsta personāla amata vietas pa struktūrvienībām 01.01.2020.

Rajona (pilsētas) prokuratūras	Prokurori	Prokuroru palīgi	Cits atbalsta personāls	
Ģenerālprokuratūra	88	8	133	Administrācija, Finanšu nodaļa, Personāla nodaļa, Dokumentu un arhīva pārvaldības nodaļa, Informācijas tehnoloģiju nodaļa, Saimnieciskā nodrošinājuma nodaļa, Valsts iepirkuma nodaļa*
Tiesu apgabalu prokuratūras	95	17	31	Kancelejas pārziņi, arhīva pārziņi, lietveži, tulki, apkopēji, automobiļa vadītāji
Rajonu (pilsētu) prokuratūras	316	51	133	Kancelejas pārziņi, arhīva pārziņi, lietveži, tulki, apkopēji, automobiļa vadītāji
Kopā	499	76	297	

* Šo struktūrvienību darbinieki apkalpo ne tikai Ģenerālprokuratūru, bet arī pārējās prokuratūras.

Turklāt resursu sadalījums nav vienmērīgs un nav noteikts pēc vienotiem kritērijiem un principiem, jo, piemēram, Latgales tiesas apgabala nelielajā Krāslavas rajona prokuratūrā uz pieciem prokuroru amatiem ir sešas atbalsta personāla amata vietas, vienlaikus Kurzemes tiesas apgabala Talsu rajona prokuratūrā uz pieciem prokuroru amatiem ir tikai trīs atbalsta personāla amata vietas.

Arī lielo pilsētu prokuratūrās noteiktais cilvēkresursu skaits ir atšķirīgs, piemēram, Daugavpils prokuratūrā uz 15 prokuroriem ir 13 atbalsta personāla amata vietas, bet Liepājas prokuratūrā uz 12 prokuroriem – tikai sešas atbalsta personāla amata vietas (skatīt 4.tabulu).

4.tabula. Kurzemes tiesas apgabala un Latgales tiesas apgabala prokuratūru prokuroru un atbalsta personāla amata vietas 01.01.2020.

Rajona (pilsētas) prokuratūras	Prokurori	Prokuroru palīgi	Cits atbalsta personāls	
Liepājas prokuratūra	12	2	4	Kancelejas pārzinis, lietvedis, tulks, apkopējs
Ventspils prokuratūra	7	1	5	Kancelejas pārzinis, lietvedis, tulks, apkopējs, automobiļa vadītājs
Kuldīgas rajona prokuratūra	6	1	3	Kancelejas pārzinis, apkopējs, automobiļa vadītājs
Saldus rajona prokuratūra	5	1	3	Kancelejas pārzinis, lietvedis, apkopējs
Talsu rajona prokuratūra	5	1	2	Kancelejas pārzinis, apkopējs
Daugavpils prokuratūra	15	3	10	Kancelejas pārzinis, lietvedis, arhīva pārzinis, 4 tulki, 2 apkopēji, automobiļa vadītājs
Rēzeknes prokuratūra	9	1	5	Kancelejas pārzinis, lietvedis, 2 tulki, apkopējs

Krāslavas rajona prokuratūra	5	1	5	Kancelejas pārzinis, tulks, apkopējs, automobiļa vadītājs
Ludzas rajona prokuratūra	5	1	3	Kancelejas pārzinis, tulks, apkopējs
Preiļu rajona prokuratūra	5	1	3	Kancelejas pārzinis, tulks, apkopējs
Balvu rajona prokuratūra	5	1	3	Kancelejas pārzinis, lietvedis, apkopējs

Valsts kontroles ieskatā, būtu jāvērtē, vai tik sadrumstalota struktūra (37 rajona līmeņa prokuratūras ar virsprokuroru katrā prokuratūrā un atbalsta personālu, kas nodarbināts uz pilnu slodzi) Latvijas situācijai ir vispiemērotākais risinājums. Prokuratūrai būtu jāizvērtē iespējas struktūras optimizācijai, kam varētu būt vairāki ieguvumi – izlīdzināta prokuroru noslodze, ieviesta specializācija, iekonomēti resursi (piem., uz atbalsta funkciju centralizācijas rēķina), lielākas iespējas ieviest konsekventu pieeju prokuratūras funkciju izpildē u.c.

Piemēram, apvienojot Kurzemes tiesu apgabalā (kas prokuroru skaita ziņā ir vismazākā teritoriālā struktūrvienība) ietilpstošās piecas rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūras, četras virsprokuroru amata vietas varētu pārveidot par prokuroru amata vietām, tā palielinot prokuroru skaitu no 30 uz 34 prokuroriem. Savukārt, lemjot par atbalsta funkciju centralizāciju, piemēram, atsakoties no vismaz četrus kancleris pārzin un divu lietvežu amatam, atlīdzības izdevumu²⁵⁷ ietaupījums veidotu aptuveni 77 tūkstošus *euro* gadā, ko varētu izmantot papildu prokurora palīga amata vietu izveidei vai citam nolūkam.

Revīzijā virsprokuroru sniegtā informācija norāda, ka tikai 10 no 33 teritoriālo rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūru virsprokuroriem ir uzraudzībā kriminālprocesi, piemēram, Kurzemes tiesu apgabalā un Rīgas tiesu apgabalā neviena rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūras virsprokurora uzraudzībā 2020.gada 1.martā nebija neviena kriminālprocesa. Tikai Vidzemes tiesu apgabalā visu rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūru virsprokuroru uzraudzībā bija kriminālprocesi un vairākiem virsprokuroriem pat aptuveni tādā pašā apjomā kā viņu padotībā esošajiem prokuroriem. Pārējie rajona (pilsētas) prokuratūru virsprokurori pamatā ir pildījuši amatā augstāka prokurora pienākumus, kā arī uzdevumus, kas saistīti ar struktūrvienības darba organizāciju (aptuveni 90% no kopējā darba laika).

Revīzijas laikā Prokuratūrā ir veiktas²⁵⁸ pirmās strukturālās izmaiņas, ar 2020.gada 1.oktobri apvienojot divas rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūras – Rīgas pilsētas Zemgales priekšpilsētas prokuratūru un Rīgas pilsētas Kurzemes rajona prokuratūru – un izveidojot Rīgas pilsētas Pārdaugavas prokuratūru. Izmaiņas pamatotas ar nepieciešamību efektīvizēt prokuroru darbu un nodrošināt racionālāku valsts budžeta līdzekļu izmantošanu.

Savukārt ar 2021.gada 1.janvāri tiks apvienotas²⁵⁹ vairākas Rīgas tiesu apgabalā ietilpstošās rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūras, kā arī specializētās rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūras:

- likvidētās Rīgas pilsētas Centra rajona prokuratūras un Rīgas pilsētas Latgales priekšpilsētas prokuratūras vietā tiks izveidota Rīgas Austrumu prokuratūra;
- likvidētās Rīgas pilsētas Vidzemes priekšpilsētas prokuratūras un Rīgas pilsētas Ziemeļu rajona prokuratūras vietā tiks izveidota Rīgas Ziemeļu prokuratūra;
- likvidētās Rīgas rajona prokuratūras un Jūrmalas pilsētas prokuratūras vietā tiks izveidota Pierīgas prokuratūra;

- likvidētās Rīgas Autotransporta prokuratūras, Narkotiku nelikumīgas aprites noziegumu izmeklēšanas prokuratūras un Specializētās vairāku nozaru prokuratūras vietā tiks izveidota Daudznozaru specializētā prokuratūra.

Vērtējot plānotās strukturālās izmaiņas, var secināt, ka, apvienojot prokuratūras, kopējais prokuroru skaits nemainīsies, bet daļa no virsprokuroru amata vietām tiks pārveidotas par virsprokurora vietnieku amata vietām. Veicot reorganizāciju, atbalsta personāla skaitu ir paredzēts samazināt nebūtiski, piemēram, daļa no izveidotajām (apvienotajām) prokuratūrām tiks izmitinātas jaunajās Prokuratūras telpās Rīgā, Aspazijas bulvārī 7, kur ar 2021.gada 1.janvāri tiks izveidota²⁶⁰ centralizēta kanceleja, un tajā tiks saglabāti deviņi kancelejas pārziņu amati, 10 lietvežu amati, viens arhīva pārziņa amats. Tā rezultātā uz 155 prokuroriem būs 20 darbinieki, kas nodarbojas ar lietvedības jautājumiem, lai gan Prokuratūrā ir ieviesta lietvedības programma un Prokuratūras informācijas sistēma, kas nodrošina elektronisku dokumentu apriti. Šeit Valsts kontrole saskata iespējas tālāku izvērtējumu veikšanai, pārskatot lietvedības darba organizāciju un nepieciešamos resursus.

Kopumā attiecībā uz Prokuratūras atbalsta personālu (Administratīvā direktora dienests, neieskaitot prokuroru palīgus) var secināt, ka Latvijā tas ir salīdzinoši liels. Saskaņā ar Eiropas Padomes Tieslietu sistēmu efektivizācijas komisijas (CEPEJ) 2020.gada ziņojumā iekļautajiem statistikas datiem prokuratūras atbalsta personāla skaits uz 100 tūkstošiem iedzīvotāju Latvijā ir liels – 20,6 darbinieki, tas ir, būtiski vairāk nekā valstu vidējais rādītājs, kas ir 14,3 atbalsta darbinieki uz 100 tūkstošiem iedzīvotāju. Būtiski, ka minēto atbalsta darbinieku sastāvā nav darbinieku, kas sniegtu juridiskā vai analītiskā darba atbalstu prokuroriem pamatfunkciju izpildē. Minētais, Valsts kontroles vērtējumā, vēlreiz apliecina, ka ir jāpārskata darba organizācija, lai, kur iespējams, centralizējot un optimizējot atbalsta funkcijas, rastu papildu resursus pamatfunkciju izpildei, piem., palielinot prokuroru palīgu skaitu, ieviešot analītiskā vai cita veida atbalsta darbinieku amatus.

Valsts kontroles ieskatā, Prokuratūrai būtu jāizstrādā plāns, kas aptvertu visu plānoto izmaiņu kopumu, lai izvairītos no problēmām, ar ko saskārās tiesu sistēma, kad tiesu teritoriālo reformu veikšanai nebija izstrādātas ne vadlīnijas, ne plāns tiesu teritoriālo izmaiņu veikšanai un aktivitāšu plānošanai. 2017.gada revīzijā Valsts kontrole konstatēja²⁶¹, ka tiesu teritoriālās reformas gaitu negatīvi ietekmē vienota redzējuma trūkums par kopumā nepieciešamajām izmaiņām, uz ko norāda gan Tieslietu padomes priekšsēdētājs, gan apgabaltiesu priekšsēdētāji.

Ieteikumi

Izstrādāt Prokuratūras struktūras reorganizācijas plānu plānveidīgai un saskaņotai rīcībai:

- izvērtējot iespējas Prokuratūras struktūras optimizācijai, apvienojot tiesu apgabalā esošās rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūras vienā rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūrā;
- vienlaikus izvērtējot, kāda struktūra ir optimālākā, lai sadarbība starp prokuroriem un izmeklētājiem varētu notikt pēc iespējas efektīvāk, un kādā apjomā ir saglabājamās rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūru teritoriālās struktūrvienības, kā arī kur tām būtu jāatrodas.

Valsts kontroles viedoklis: Apvienojot rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūras un no piecām līdz deviņām vienā tiesu apgabalā ietilpstošajām prokuratūrām izveidojot vienu rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūru, varētu būt vairāki ieguvumi, tostarp bez iespējas ietaupīt resursus, piem., centralizējot atbalsta funkcijas, nākotnē varētu tikt rasti risinājumi prokuroru noslodzes izlīdzināšanai, specializācijas ieviešanai, procedūru standartizēšanai u.c. Prokuratūrai ir iespēja izvērtēt 2020.gada oktobrī uzsāktajos pasākumos gūto pieredzi. Būtiski, lai Prokuratūras struktūras

izmaiņas norisinātos saskaņoti ar Valsts policijas kā lielākās izmeklēšanas institūcijas struktūras izmaiņām.

Pienākumu sadalījums prokuratūras struktūrvienībās, prokuroru noslodze

Prokuratūrā nav nodrošināts skaidrs un caurskatāms kompetences sadalījums starp Prokuratūras struktūrvienībām un prokuroriem, kādu paredz Eiropas institūciju pieņemtajos viedokļos par prokuratūras dienestu²⁶², proti, ka tiesiskā valstī ar hierarhisku prokuratūras struktūru prokuratūras efektivitāte ir cieši saistīta ar pārskatāmām prokuroru varas, atskaitīšanās un atbildības koncepcijām un ka attiecības starp dažādiem hierarhijas līmeņiem ir jāregulē ar skaidriem, nepārprotamiem un līdzsvarotiem noteikumiem, kā arī jāparedz atbilstoši kontroles un līdzsvara mehānismi²⁶³.

Ģenerālprokuratūra ir augstākā līmeņa un arī prokuroru amata vietu skaita ziņā vislielākā Prokuratūras struktūrvienība, kuru veido Krimināltiesiskais departaments, Darbības analīzes un vadības departaments, Personu un valsts tiesību aizsardzības departaments ar nodaļām, kā arī patstāvīgā Īpaši pilnvarotu prokuroru nodaļa. Nevienai no Ģenerālprokuratūras struktūrvienībām nav izstrādāti reglamenti vai nolikumi, kas noteiktu struktūrvienību funkcijas un uzdevumus. Ģenerālprokuratūras izpratnē minētie organizācijas dokumenti nav nepieciešami, jo Krimināltiesiskais departaments, Personu un valsts tiesību aizsardzības departaments un patstāvīgā Īpaši pilnvarotu prokuroru nodaļa strādā saskaņā ar speciālajos likumos – Kriminālprocesa likumā, Krimināllikumā, Civillikumā, Civilprocesa likumā, Operatīvās darbības likumā, Valsts drošības iestāžu likumā, likumā “Par valsts noslēpumu” u.c. – noteikto. Savukārt par Darbības analīzes un vadības departamenta nodaļu uzdevumiem revīzijā saņemts skaidrojums, ka tie nav nekur noteikti un ir veidojušies vēsturiski. Daļa no Ģenerālprokuratūras prokuroriem neiesaistās ne krimināltiesisko funkciju izpildē, ne personu un valsts tiesību aizsardzības nodrošināšanā vai citu prokuroram noteikto uzdevumu izpildē, bet, Valsts kontroles vērtējumā, pēc būtības veic atbalsta funkcijas. Piemēram, Darbības analīzes un vadības departamenta Prokuroru personāla un profesionālās izaugsmes nodaļas virsprokurors un prokurori (kopā deviņas amata vietas) ir atbildīgi par prokuroru amata kandidātu atlases organizēšanu, prokuroru profesionālās novērtēšanas organizēšanu, atbalsta sniegšanu Prokuroru atestācijas komisijas locekļiem, disciplinārpārkāpumu faktu pārbaudēm, prokuroru personu lietu kārtošānu un līdzīgiem organizatoriskiem darbiem. Šo darbu veic augstākā līmeņa prokurori, kuru atlīdzība un sociālās garantijas ir līdzvērtīgas Augstākās tiesas tiesnesim. Minētā nodaļa Prokuratūrā revīzijas laikā jau ir likvidēta, ar 2020.gada 1.novembri nodaļas funkcijas nododot Administratīvā direktora dienestam.

Tāpat, Valsts kontroles vērtējumā, nevar viennozīmīgi apgalvot, ka Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta Pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzības nodaļas virsprokurors un prokurori (kopā 15 amata vietas) ikdienā veic prokuroram likumos krimināltiesiskajā jomā noteiktās funkcijas, jo saskaņā ar nodaļas prokuroru Valsts kontrolei sniegto informāciju 2020.gada 1.martā nevienam no nodaļas prokuroriem neviens kriminālprocess nebija nodots uzraudzībā, kriminālvajāšanā un valsts apsūdzības uzturēšanai tiesā. Revīzijā iegūtā informācija norāda uz to, ka Pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzības nodaļas prokurori atbilstoši Prokuratūras praksē

ieviestajai kārtībai zemāka līmeņa prokuratūrās veic dažādas pārbaudes, kuru kārtība nav reglamentēta ne iekšējos, ne ārējos normatīvajos aktos.

Valsts kontroles veiktā izpēte liecina, ka ne tikai Ģenerālprokuratūras struktūrvienībās, bet arī Prokuratūrā kopumā rakstveidā nav noteikta visu prokuroru pienākumu sadale Prokuratūras struktūrvienībās un ka struktūrvienību vadītāji virsprokurori pēc saviem ieskatiem un atšķirīgi izvēlas noteikt pienākumu sadales detalizācijas pakāpi, bet tas ne visos gadījumos nodrošina caurskatāmu visu prokuroriem paredzēto uzdevumu sadali.

Prokuratūras likums nosaka, ka Ģenerālprokuratūras departamenta virsprokurors vada departamenta prokuroru darbu un kontrolē konkrēto darbības virzienu visās prokuratūras struktūrvienībās (attiecīgi – apgabala prokuratūrās un rajonu (pilsētu) prokuratūrās). Tiesas apgabala prokuratūras virsprokurors vada apgabala prokuroru darbu un kontrolē apgabala teritorijā esošo rajonu (pilsētu) prokuratūru darbību²⁶⁴. Papildus minētajam Kriminālprocesa likums nosaka²⁶⁵, ka amatā augstāks prokurors likumā noteiktajā kārtībā kontrolē, kā prokurors īsteno savas pilnvaras. Valsts kontroles vērtējumā, šāda daudzpakāpju sistēma pieprasa skaidru atbildības un pilnvaru sadalījumu, lai būtu nepārprotami skaidrs, kā šī kontrole ir īstenojama, piem., kuri jautājumi attiecībā uz rajona prokurora pilnvaru izpildi atrodas tiesas apgabala prokuratūras virsprokurora kompetencē un kad iesaistās Ģenerālprokuratūras departamenta virsprokurors, kurš atbild par kādu konkrētu darbības virzienu Prokuratūrā kopumā (piem., krimināltiesiskajā jomā, personu un valsts tiesību aizsardzības jomā). No Prokuratūras iekšējiem tiesību aktiem tas nav izsecināms. Šāda situācija rada risku uzraudzības pienākumu, kas izriet no Kriminālprocesa regulējuma, nošķiršanai no administratīvajām funkcijām, ko īsteno virsprokurors kā attiecīgā līmeņa prokuratūras administratīvais vadītājs vai Ģenerālprokuratūras departamenta virsprokurors.

Starptautiski atzīta prakse, lai efektīvāk reaģētu uz noziedzības veidu attīstību, it sevišķi organizēto noziedzību, ir specializācijas ieviešana, ko īsteno gan prokuratūras institūcijas līmenī, gan prokuroru karjeras attīstības izpratnē. Prokuratūras likums nosaka, ka ģenerālprokurors var nodibināt specializētu nozares prokuratūru. Ņemot vērā, ka vairāk nekā puse (53%) no valstī uzsāktajiem kriminālprocesi ir Rīgas reģionā, jautājumu par prokuroru specializāciju šajā reģionā ģenerālprokurors ir risinājis, veidojot specializētās prokuratūras, kuru darbības teritorija ir Rīgas tiesu apgabals. Revidējamā laika posmā prokuratūrā bija izveidotas piecas specializētās prokuratūras: tiesas apgabala līmeņa prokuratūra – Organizētās noziedzības un citu nozaru specializētā prokuratūra un četras rajona prokuratūras – Specializētā vairāku nozaru prokuratūra, Finanšu un ekonomisko noziegumu izmeklēšanas prokuratūra, Narkotiku nelikumīgas aprites noziegumu izmeklēšanas prokuratūra un Rīgas Autotransporta prokuratūra. No prokuratūras iekšējā regulējuma nav saprotams, kāpēc viena specializētā prokuratūra ir ar tiesas apgabala prokuratūras statusu, bet pārējās – rajona līmeņa prokuratūras.

Kopš 2017.gada Prokuratūrā par prioritāru ir noteikta uzraudzība pār noziedzīgu nodarījumu ekonomikas un finanšu jomā izmeklēšanu. Divas no specializētajām prokuratūrām – Organizētās noziedzības un citu nozaru specializētā prokuratūra (apgabala līmeņa prokuratūra) un Finanšu un ekonomisko noziegumu izmeklēšanas prokuratūra (rajona līmeņa prokuratūra) – ir specializējušās noziedzīgos nodarījumos ekonomikas jomā. Sarežģītāko ekonomisko noziegumu izmeklēšanu uzrauga arī Ģenerālprokuratūras struktūrvienības Sevišķi svarīgu lietu izmeklēšanas nodaļas

prokurori. Lai arī specializēto prokuratūru kompetence izmeklēšanas uzraudzībā, kriminālvajāšanā, valsts apsūdzības uzturēšanā ir nodalīta salīdzinoši skaidri, tomēr faktiski lielā daļā par noziedzīgiem nodarījumiem finanšu un ekonomikas jomā uzsāktajiem kriminālprocesiem uzraudzību veic arī apgabala līmeņa un rajona līmeņa prokuratūru (kas nav specializētās prokuratūras) prokurori. Ja prokuratūrā, kas nav specializēta prokuratūra, nav ieviesta prokuroru specializācija, visticamāk, liela daļa prokuroru varētu saskarties ar problēmām vienlīdz labi tikt galā ar sarežģītām lietām, pie kādām pieskaitāmi noziegumi finanšu un ekonomikas jomā. Arī jautājums par prokuroru specializāciju, tas ir, vai vispār struktūrvienībā ieviest un praktizēt specializāciju, cik plaši (piemēram, tikai vienu prokuroru specializēt, pārējiem atstājot vienādus pienākumus, vai vairākus specializēt) un kādā veidā (piemēram, pēc prokurora funkcijām, pēc lietu sarežģītības vai citādi) – ir atstāts katra virsprokurora ziņā, veicinot atšķirīgas prakses iespējamību katrā struktūrvienībā.

Informācija par prokuroru noslodzi Prokuratūrā netiek analizēta. Valsts kontroles revīzijā apkopotie dati liecina, ka noslodze ir ļoti atšķirīga. Rajona līmeņa prokuratūrās prokurori pamatā veic krimināltiesiskās funkcijas – vidēji vairāk nekā 80% no kopējās darba slodzes, un var secināt, ka noslodze un darba intensitāte, salīdzinot ar tiesu apgabalu prokuratūrām, ir ievērojami lielāka. Rajona prokuratūrās kriminālprocesu skaits, kuros prokurors veic uzraugošā prokurora pienākumus, var sasniegt pat vairāk nekā 2000 uz vienu prokuroru, kamēr tiesas apgabala prokuratūrā maksimālais konstatētais apjoms ir vidēji 200 kriminālprocesi uz vienu prokuroru.

Vislielākā noslodze ir Rīgas pilsētas un Rīgas reģiona prokuratūrām, kur vidējais uzraudzībā esošo lietu skaits uz vienu prokuroru 2020.gada 1.martā bija 1000 un vairāk lietu. Būtiski mazāka slodze ir ārpus Rīgas reģiona esošajās rajona līmeņa prokuratūrās, piemēram, Vidzemes tiesu apgabalā ietilpstošajās rajona līmeņa prokuratūrās vidēji vienam prokuroram uzraudzībā bija no 176 (Alūksnes rajona prokuratūra) līdz 653 (Valkas rajona prokuratūra) kriminālprocesiem.

Arī specializētajās prokuratūrās prokuroru noslodze 2020.gada 1.martā bija ļoti atšķirīga. Organizētās noziedzības un citu nozaru specializētajā prokuratūrā (tiesas apgabala prokuratūra) vienam prokuroram vidēji uzraudzībā bija 32, bet Finanšu un ekonomisko noziegumu izmeklēšanas prokuratūrā (rajona prokuratūra) – 314 lietas (288 finanšu un ekonomikas jomā).

Valsts kontroles apkopotā informācija par situāciju 2020.gada 1.martā, kas iegūta pēc prokuroru aptaujas, apstiprina to, ka salīdzinoši neliela daļa no lietām atrodas kriminālvajāšanā vai tajās tiek uzturēta valsts apsūdzība tiesās. Piemēram, ja vidēji uz vienu prokuroru uzraudzībā ir 65,27 kriminālprocesi par noziedzīgiem nodarījumiem finanšu un ekonomikas jomā, tad kriminālvajāšanā – 0,98 un valsts apsūdzība tiesās tiek uzturēta vidēji 2,54 procesos.

Prokuratūrā būtu jāievieš rīcības mehānisms prokuroru noslodzes uzraudzībai un procesuāli mehānismi, kas ļautu operatīvi izlīdzināt noslodzi. Šie jautājumi būtu jārisina kopsakarā ar Prokuratūras struktūras reformu. Tomēr šie pasākumi varētu nebūt pietiekami, lai problēmu pilnībā atrisinātu. Vienlaikus ir jāmeklē risinājumi, kā valstī kopumā atslogot krimināltiesisko sistēmu.

Valsts kontrole, analizējot tiesību aktus, saskata, ka Prokuratūras darbībā, no vienas puses, ir bijusi plānota attiecīgās prokuratūras līmeņa sadarbība ar atbilstoša līmeņa tiesu sistēmas instanci, bet, no

otras puses, funkciju sadalījums tomēr nav skaidrs. Attiecībā uz prokuroru funkcijām krimināltiesiskajā jomā ģenerālprokurors ir noteicis²⁶⁶, ka krimināllietu izskatīšanu kasācijas instances tiesā ir jānodrošina Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta nodaļu prokuroriem, bet kasācijas instances mutvārdu procesā var piedalīties, kā arī rakstveida viedokli kasācijas instancei var iesniegt arī cits prokurors, saņemot norīkojumu. Apgabala līmeņa prokuroru sagatavotās atskaites par 2019.gadā paveiktajiem darbiem norāda uz to, ka ļoti bieži kasācijas protestus iesniedz un rakstveida vai mutvārdu paskaidrojumus tiesai sniedz tiesu apgabalu prokuratūru prokurori un virsprokurori.

Prokuratūras likums attiecībā uz Ģenerālprokuratūras prokuroriem nosaka, ka tiem ir tiesības veikt prokurora funkcijas Augstākās tiesas departamentu sēdēs, apgabaltiesās un rajonu (pilsētu) tiesās. Tiesas apgabala prokuroriem ir tiesības veikt prokurora funkcijas apgabaltiesā un arī attiecīgā tiesas apgabala rajonu (pilsētu) tiesās, un arī rajonu (pilsētu) prokuratūru prokuroriem ir paredzētas tiesības veikt prokurora funkcijas rajona (pilsētas) tiesai un apgabaltiesai piekritīgās lietās. Prokuratūras iekšējā normatīvā regulējuma analīze liecina par to, ka nav skaidri nodalīta tiesas apgabala un rajonu (pilsētu) prokuratūru kompetence. Piemēram, ģenerālprokurors ir noteicis²⁶⁷, ka valsts apsūdzību apelācijas instancē uztur *pēc iespējas prokurors, kurš uzturējis apsūdzību pirmās instances tiesā*, bet amatā augstāks prokurors valsts apsūdzības uzturēšanu var uzdot citam prokuroram, izsniedzot norīkojumu. Tādējādi ir iespējams, ka visos tiesu apgabalos darba organizācija un kompetenču sadale nenotiek pēc vienotiem principiem.

Saskaņā ar Prokuratūras likumā²⁶⁸ noteikto katra Ģenerālprokuratūras departamenta virsprokurors ne tikai vada departamenta prokuroru darbu, bet arī kontrolē konkrēto darbības virzienu (piemēram, pirmstiesas izmeklēšana, krimināllietu izskatīšana tiesās, civillietu izskatīšana tiesās) visās prokuratūras struktūrvienībās. Tomēr Valsts kontrole nav ieguvusi pierādījumus tam, ka ar Prokuratūras iekšējo normatīvo regulējumu būtu pietiekami skaidri noteikts, kādā veidā ir nodrošināma kontrole attiecībā uz visu Prokuratūras funkciju izpildi, lai sekmētu to kvalitatīvu un efektīvu izpildi un vienotu pieeju visas Prokuratūras ietvaros.

Prokuratūras likumā²⁶⁹ ir noteiktas prokurora pilnvaras (piemēram, pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzība pirmstiesas kriminālprocesā, valsts apsūdzības uzturēšana, personu un valsts tiesību un likumīgo interešu aizsardzība), taču revīzijā iegūtā informācija norāda uz to, ka faktiski prokurori īsteno atšķirīgu pilnvaru apjomu – ir prokurori, kuri neveic pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzību vai neuztur valsts apsūdzību tiesā, vai arī prokurori, kas pilda prokurora pienākumus tikai apelācijas instances vai kasācijas instances tiesā.

Vienlaikus Valsts kontroles veiktā izpēte liecina, ka Prokuratūras struktūrvienībām nav izstrādāti reglamenti vai nolikumi, kas noteiktu struktūrvienību funkcijas un uzdevumus. Tāpat arī katram prokuroram nav ar dokumentu skaidri noteikti viņa darba pienākumi un uzdevumi. Vairākās rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūrās virsprokurors ir izdevis rīkojumu, ar ko visiem prokuroriem ir vispārīgi noteikts darba pienākumus pildīt atbilstoši Prokuratūras likumā, citos normatīvajos aktos un ģenerālprokurora pavēlēs noteiktajam, veikt uzraudzību pār pirmstiesas izmeklēšanu, veikt kriminālvajāšanu krimināllietās, piedalīties tiesas sēdēs un uzturēt valsts apsūdzību lietās, kuras viņiem nodevis virsprokurors, veikt apmeklētāju pieņemšanu u.c. Tiesu apgabalu prokuratūrās un Ģenerālprokuratūrā nav izdoti pat šādi rīkojumi, un revīzijā saņemti skaidrojumi, ka pienākumu sadale nav noteikta rakstiski, bet praksē ir iedibināta kārtība attiecībā uz pienākumu sadali starp prokuroriem katrā struktūrvienībā.

Valsts kontroles vērtējumā, šādu iestādes darba organizācijas dokumentu trūkums nenodrošina skaidru un caurskatāmu kompetences sadalījumu starp Prokuratūras struktūrvienībām un

prokuroriem, kādu paredz Eiropas institūciju pieņemtie viedokļi par prokuratūras dienestu²⁷⁰, uzsverot, ka tiesiskā valstī ar hierarhisku prokuratūras struktūru prokuratūras efektivitāte ir cieši saistīta ar pārskatāmām prokuroru varas, atskaitīšanās un atbildības koncepcijām.

Prokuratūras likums nosaka, ka Ģenerālprokuratūras departamenta virsprokurors vada departamenta prokuroru darbu un kontrolē konkrēto darbības virzienu visās prokuratūras struktūrvienībās (attiecīgi – apgabala prokuratūrās un rajonu (pilsētu) prokuratūrās). Tiesas apgabala prokuratūras virsprokurors vada apgabala prokuroru darbu un kontrolē apgabala teritorijā esošo rajonu (pilsētu) prokuratūru darbību²⁷¹. Papildus minētajam Kriminālprocesa likums nosaka²⁷², ka amatā augstāks prokurors likuma noteiktajā kārtībā kontrolē, kā prokurors īsteno savas pilnvaras kriminālprocesos.

Valsts kontroles vērtējumā, šāda daudzpakāpju sistēma pieprasa skaidru atbildības un pilnvaru sadalījumu, lai būtu nepārprotami skaidrs, kā šī kontrole ir īstenojama, piem., kuri jautājumi attiecībā uz rajona prokurora pilnvaru izpildi atrodas tiesas apgabala prokuratūras virsprokurora kompetencē un kad iesaistās Ģenerālprokuratūras departamenta virsprokurors, kurš atbild par kādu konkrētu darbības virzienu Prokuratūrā kopumā (piem., krimināltiesiskajā jomā, personu un valsts tiesību aizsardzības jomā). No Prokuratūras iekšējiem tiesību aktiem tas nav izsecināms. Šāda situācija rada risku uzraudzības pienākumu, kas izriet no Kriminālprocesa regulējuma, nošķiršanai no administratīvajām funkcijām, ko īsteno virsprokurors kā attiecīgā līmeņa prokuratūras vadītājs vai Ģenerālprokuratūras departamenta virsprokurors. Kā uzsvērts Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) 2014.gada viedoklī²⁷³, attiecības starp dažādiem hierarhijas līmeņiem ir jāregulē ar skaidriem, nepārprotamiem un līdzsvarotiem noteikumiem, kā arī jāparedz atbilstoši kontroles un līdzsvara mehānismi.

Augstākā līmeņa un arī vislielākā struktūrvienība Prokuratūrā ir **Ģenerālprokuratūra**, kuru veido Krimināltiesiskais departaments, Darbības analīzes un vadības departaments, Personu un valsts tiesību aizsardzības departaments ar nodaļām, kā arī patstāvīgā Īpaši pilnvarotu prokuroru nodaļa. Katra Ģenerālprokuratūras departamenta virsprokurors vada departamenta prokuroru darbu un kontrolē konkrēto darbības virzienu visās prokuratūras struktūrvienībās. Tātad, piemēram, Krimināltiesiskā departamenta virsprokurors vada un kontrolē visu līmeņu prokuratūras struktūrvienību darbību krimināltiesiskajā jomā, Personu un valsts tiesību aizsardzības departamenta virsprokurors – jomā, kas saistīta ar iesniegumu un sūdzību izskatīšanu, prokuroru darbu civillietās, totalitāro režīmu nelikumīgi represēto personu rehabilitācijas procesu u.c. Savukārt Īpaši pilnvarotu prokuroru nodaļas virsprokurors vada un kontrolē visu līmeņu prokuratūras struktūrvienību darbību jomā, kas saistīta ar operatīvās darbības, valsts drošības iestāžu izlūkošanas un pretizlūkošanas procesu un valsts noslēpuma aizsardzības sistēmas atbilstību normatīvo aktu prasībām. Revidenti no Ģenerālprokuratūras saņēma skaidrojumus, ka šo struktūrvienību un prokuroru uzdevumi ir skaidri, jo tie strādā saskaņā ar speciālajos likumos – Kriminālprocesa likumā, Krimināllikumā, Civillikumā, Civilprocesa likumā, Operatīvās darbības likumā, Valsts drošības iestāžu likumā, likumā “Par valsts noslēpumu” u.c. – noteikto.

Savukārt attiecībā uz Ģenerālprokuratūras Darbības analīzes un vadības departamenta sastāvā esošās Metodikas nodaļas, Starptautiskās sadarbības nodaļas un Prokuroru personāla un profesionālās izaugsmes nodaļas uzdevumiem revīzijā tika sniegts skaidrojums, ka *nav rakstveida dokumentu par Ģenerālprokuratūras Darbības analīzes un vadības departamenta nodaļu kompetenci un virsprokuroru/prokuroru darba pienākumu sadalījumu, saskaņā ar Prokuratūras likuma 24.pantu Ģenerālprokuratūras departamentus un nodaļas vada departamentu un nodaļu virsprokurori, savukārt attiecīgo struktūrvienību kompetencē esošais jautājumu loks ir veidojies*

vēsturiski. Ja Starptautiskās sadarbības nodaļas darba pienākumi ir salīdzinoši skaidri, jo pamatā tie ir saistīti ar Kriminālprocesa likuma C daļā “Starptautiskā sadarbība krimināltiesiskajā jomā” noteiktajiem prokurora pienākumiem, tad abu pārējo nodaļu prokuroru pienākumi nekur nav noteikti.

Lai gūtu izpratni par Prokuratūras struktūrvienību darba apjomu, prokuroru pienākumiem un noslodzi, Valsts kontrole veica visu prokuroru aptauju, lūdzot norādīt prokurora veicamos uzdevumus. Iesniegtās informācijas veiktā analīze liecina, ka daļa no Ģenerālprokuratūras prokuroriem neiesaistās ne krimināltiesisko funkciju izpildē, ne personu un valsts tiesību aizsardzības nodrošināšanā vai citu prokuroram noteikto uzdevumu izpildē, bet, Valsts kontroles vērtējumā, pēc būtības veic atbalsta funkcijas.

Saskaņā ar Prokuratūras sniegto informāciju²⁷⁴ Darbības analīzes un vadības departamenta Prokuroru personāla un profesionālās izaugsmes nodaļas virsprokurors un prokurori (kopā deviņas amata vietas) ir atbildīgi par prokuroru amata kandidātu atlases organizēšanu, prokuroru profesionālās novērtēšanas organizēšanu, atbalsta sniegšanu Prokuroru atestācijas komisijas locekļiem, disciplinārpārkāpumu faktu pārbaudēm, prokuroru personu lietu kārtošanu un līdzīgiem organizatoriskiem darbiem. Tātad daļa no visaugstāk apmaksātajiem prokuroriem neveic vai tikai daļēji veic likumā noteikto prokurora funkciju izpildi. Salīdzinājumam – attiecībā uz tiesnešiem šādus uzdevumus pilda nevis tiesneši, bet gan Tieslietu ministrijas padotības iestādes – Tiesu administrācijas darbinieki, kuru uzdevums ir organizēt un nodrošināt rajonu tiesu un apgabaltiesu administratīvo darbu.

Revīzijas laikā ar 2020.gada 1.novembri Ģenerālprokuratūras Darbības analīzes un vadības departamenta Prokuroru personāla un profesionālās izaugsmes nodaļa ir likvidēta²⁷⁵ un nodaļas funkcijas nodotas Administratīvā direktora dienestam.

Arī Metodikas nodaļas un tās prokuroru (virsprokurors un sešas prokuroru amata vietas) uzdevumi nav skaidri noteikti. Saskaņā ar Prokuratūras sniegto informāciju²⁷⁶, lai arī šo prokuroru uzdevumi nav tieši saistīti ar Prokuratūras likuma 2.pantā “Prokuratūras funkcijas” paredzētajiem prokuroru pienākumiem, tomēr tie pilda, piemēram, šādas Prokuratūras likumā noteiktās Prokuratūras funkcijas: piedalīties Ministru kabineta sēdēs un izteikt viedokli par izskatāmo normatīvo aktu atbilstību Satversmei un likumiem, piedalīties Valsts sekretāru sanāksmēs Ministru kabineta komitejas sēdēs ar padomdevēja tiesībām, piedalīties Saeimas komisiju sēdēs. Metodikas nodaļas prokurori sagatavo atzinumus par likumprojektiem, Ministru kabineta noteikumu projektiem un informatīvajiem ziņojumiem, kas skar Prokuratūras darbības jomu. Tāpat tie piedalās, piemēram, pastāvīgajās Kriminālprocesa likuma un Krimināllikuma grozījumu izstrādes darba grupās. Ģenerālprokurors ir noteicis²⁷⁷, ka Metodikas nodaļas virsprokuroram ir arī pienākums apkopot un sagatavot Prokuratūras viedokli likumdošanas pilnveidošanas jautājumos. Revīzijā netika konstatēts, ka Prokuratūra bieži izmantotu iespēju pēc savas iniciatīvas izstrādāt un par jomu atbildīgajā ministrijā, Ministru kabinetā vai Saeimā iesniegt priekšlikumus nepieciešamajiem grozījumiem tiesību aktos krimināltiesiskās jomas uzlabošanai. Saskaņā ar Ģenerālprokuratūras sniegto²⁷⁸ informāciju 2019.gadā Metodikas nodaļas prokurori sagatavoja grozījumus Kriminālprocesa likumā, lai pilnveidotu spēkā esošo regulējumu attiecībā uz kļūdu novēršanu prokurora priekšrakstā par sodu, kā arī Kriminālprocesa likuma izstrādes darba grupā piedalījās Kriminālprocesa likuma grozījumu izstrādē, lai efektīvizētu finanšu un ekonomisko noziegumu izmeklēšanu, nodrošinātu krimināllietu iztiesāšanas raitāku norisi u.c.

Saskaņā ar Prokuratūras sniegto informāciju Metodikas nodaļas prokuroru pienākumos ir apkopot, analizēt un sniegt konkrētus priekšlikumus par tiesiskām un procesuālām problēmām, kuras rodas vai var rasties prokuroru darbā, un sniegt rekomendācijas, lai šīs problēmas atrisinātu. Tie veic

darbu, kas saistīts ar vienotas prakses veidošanu prokuratūrā, prokuroru praktiskajā darbā pieļauto kļūdu un nepilnību apzināšanu, analīzi un ieteikumu izstrādi, kā arī viedokļa sniegšanu citām institūcijām par likuma normu piemērošanas praksi. Šī ziņojuma 2.3.jautājuma sadaļā “Vadlīnijas un procesu standartizācija” ir detalizētāk analizēts jautājums par Prokuratūras pieeju vienotas prakses veidošanā, konstatējot, ka šajā jautājumā būtu nepieciešami uzlabojumi.

Valsts kontroles ieskatā, nevar arī viennozīmīgi apgalvot, ka Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta Pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzības nodaļas virsprokurors un prokurori (kopā 15 amata vietas) ikdienā veic prokuroram likumos krimināltiesiskajā jomā noteiktās funkcijas, jo saskaņā ar nodaļas prokuroru Valsts kontrolei sniegto informāciju 2020.gada 1.martā nevienam no nodaļas prokuroriem neviens kriminālprocess nebija nodots uzraudzībā, kriminālvajāšanā, valsts apsūdzības uzturēšanai tiesā. Revīzijā iegūtā informācija liecina, ka Pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzības nodaļas prokurori atbilstoši Prokuratūrā praksē ieviestajai kārtībai zemāka līmeņa prokuratūrās veic dažādas pārbaudes, kuru kārtība nav reglamentēta ne iekšējos, ne ārējos normatīvajos aktos (skatīt sadaļā “Par amatā augstāku prokuroru”).

Valsts kontroles veiktā izpēte liecina, ka ne tikai Ģenerālprokuratūras struktūrvienībās, bet arī Prokuratūrā kopumā rakstveidā nav noteikta visu prokuroru pienākumu sadale Prokuratūras struktūrvienībās un ka struktūrvienību vadītāji virsprokurori pēc saviem ieskatiem un atšķirīgi izvēlas noteikt pienākumu sadales detalizācijas pakāpi, kas ne visos gadījumos nodrošina visu prokuroriem paredzēto uzdevumu caurskatāmu sadali.

Tiesu apgabalu prokuratūru prokurori veic prokuratūras funkcijas tiesu apgabalu teritorijās²⁷⁹. Tiesas apgabala prokuratūras virsprokurors vada apgabala prokuroru darbu un kontrolē arī apgabala teritorijā esošo rajonu (pilsētu) prokuratūru darbību. Līdzīgi kā attiecībā uz Ģenerālprokuratūras departamenta virsprokuroram noteikto kontroles uzdevumu, arī par tiesas apgabala prokuratūru virsprokuroriem noteikto kontroles uzdevumu attiecībā uz apgabala teritorijā esošo rajonu (pilsētu) prokuratūru darbību nav pietiekami skaidri noteikts, kādā veidā ir nodrošināma šī darbības kontrole attiecībā uz visām Prokuratūras funkcijām un kādi kontroles un attiecīgā apgabala rajonu (pilsētu) prokuratūru darbību ietekmējoši rīki apgabala prokuratūru virsprokuroriem paredzēti. Šajā gadījumā nav arī viennozīmīgi skaidrs, kādi jautājumi ietilpst Ģenerālprokuratūras īstenotās kontroles apjomā un kādi – apgabala prokuratūru kompetencē.

Ģenerālprokurora pavēlē²⁸⁰ vispārīgi ir noteiktas apgabalu virsprokuroru pilnvaras kontrolēt apgabalā esošo rajonu (pilsētas) līmeņa prokuratūru darbību. Pavēlē arī paredzēts, ka, vadot prokuratūras struktūrvienību, visi virsprokurori organizē struktūrvienību darbu, lietvedības un statistisko atskaišu iesniegšanas prasību izpildi, veicina un kontrolē pienākumu izpildi, kas vērsti uz darbinieku profesionālo izaugsmi, iestādei doto iespēju robežās nodrošina katram darbiniekam darba apstākļus, kā arī veic prokurora un amatā augstāka prokurora funkcijas.

Tikai attiecībā uz atsevišķiem jautājumiem ir paredzēti prokuroru darba kontroles un uzraudzības mehānismi, piemēram, ir noteikts ziņošanas pienākums struktūrvienības virsprokuroram, ja notiek kavēšanās prioritāro kriminālprocesu pirmstiesas izmeklēšanā, kā arī augstākas struktūrvienības virsprokuroram par kriminālprocesa gaitu un kavēšanās iemesliem.

Revīzijā netika konstatēts, ka prokuroru darba pienākumi tiesu apgabalu prokuratūrās būtu rakstiski noteikti, tomēr, piemēram, Rīgas tiesas apgabala virsprokurors revīzijā sniedza informāciju, ka, lai arī dokumentāri pienākumi starp prokuroriem nav sadalīti, tomēr Rīgas tiesas apgabalā ir iedibināta kārtība, ka 26 prokurori realizē prokurora pilnvaras kriminālprocesos, pieci prokurori uztur valsts apsūdzības kriminālprocesos apelācijas instances tiesā un veic rajona līmeņa prokuratūru prokuroru darba pārbaudi valsts apsūdzības uzturēšanā pirmās instances tiesā, trīs prokurori nodrošina

apgabālā ietilpstošo rajona līmeņa prokuratūru prokuroru un virsprokuroru darba kontroli Kriminālprocesa likumā noteikto pilnvaru izpildē pirmstiesas procesā un viens prokurors pilda prokurora pilnvaras personu un valsts tiesību aizsardzības jomā. Savukārt Kurzemes tiesas apgabala virsprokurors norādīja, ka, ņemot vērā nelielo prokuroru skaitu šajā prokuratūrā, starp prokuroriem pienākumi tiek dalīti līdzvērtīgi. Prokuroriem tiek nodoti uzraudzībā un kriminālvajāšanā dažādi kriminālprocesi. Specializācija nav noteikta, bet viens prokurors, kuram ir vislielākā pieredze ekonomisko lietu izmeklēšanā, strādā vairāk ar šo kategoriju kriminālprocesi. Visi prokurori veic uzraudzību, kriminālvajāšanu, uztur valsts apsūdzību pirmajā un apelācijas instances tiesā. Arī sūdzību izskatīšanu veic visi prokurori.

Valsts kontroles veiktā prokuroru aptauja liecina, ka apgabala prokurori aptuveni 80% no sava darba velta pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzībai, kriminālvajāšanai un valsts apsūdzības uzturēšanai tiesās. Saskaņā ar prokuroru sniegto informāciju 2020.gada 1.martā apgabala līmeņa prokuroru noslodze bija ļoti atšķirīga (skatīt 5.tabulu).

5.tabula. 2020.gada 1.martā apgabala līmeņa prokuroru uzraudzībā, kriminālvajāšanā un valsts apsūdzības uzturēšanai tiesā esošo kriminālprocesa skaits (vidēji uz katru prokuroru)

Tiesu apgabalu prokuratūras	Veic izmeklēšanas uzraudzību	Lietas kriminālvajāšanā	Uztur valsts apsūdzību tiesā
Kurzemes tiesas apgabala prokuratūra	40	2	12
Latgales tiesas apgabala prokuratūra	147	2	12
Rīgas tiesas apgabala prokuratūra	200	2	12
Vidzemes tiesas apgabala prokuratūra	113	7	8
Zemgales tiesas apgabala prokuratūra	135	2	15

Rajonu (pilsētu) prokuratūru prokurori veic prokuratūras funkcijas rajona (pilsētas) tiesai un apgabaltiesai piekritīgās lietās. Rajona (pilsētas) prokuroru darbu vada rajona (pilsētas) virsprokurors.

Saskaņā ar ģenerālprokurora pavēli²⁸¹, vadot prokuratūras iestādi, rajonu (pilsētu) virsprokuroriem noteikti tādi paši pienākumi saistībā ar struktūrvienības vadību kā apgabala prokuratūru virsprokuroriem – organizēt iestādes darbu, lietvedības un statistisko atskaišu iesniegšanas prasību izpildi, veicināt un kontrolēt pienākumu izpildi, kas vērsti uz darbinieku profesionālo izaugsmi, veikt prokurora un amatā augstāka prokurora funkcijas u.c.

Saskaņā ar prokuroru iesniegtajām anketām rajona līmeņa prokuratūrās prokurori pamatā veic krimināltiesiskās funkcijas – vidēji vairāk nekā 80% no kopējās darba slodzes. Var arī secināt, ka noslodze un darba intensitāte, salīdzinot ar tiesu apgabalu prokuratūrām, ir ievērojami lielāka. Vislielākā noslodze ir Rīgas pilsētas un Rīgas reģiona prokuratūrām, kur vidējais uzraudzībā esošo lietu skaits uz vienu prokuroru ir 1000 un vairāk lietu (skatīt 6.tabulu).

6.tabula. 2020.gada 1.martā rajonu (pilsētu) līmeņu prokuroru uzraudzībā, kriminālvajāšanā un valsts apsūdzības uzturēšanai tiesā esošo kriminālprocesa skaits (vidēji uz katru prokuroru)

Rajona (pilsētu) prokuratūras	Veic izmeklēšanas uzraudzību	Lietas kriminālvajāšanā	Uztur valsts apsūdzību tiesā
Rīgas pilsētas Centra rajona prokuratūra	996	7	24
Rīgas pilsētas Kurzemes rajona prokuratūra	1619	4	9

Rīgas pilsētas Latgales priekšpilsētas prokuratūra	1648	7	9
Rīgas pilsētas Vidzemes priekšpilsētas prokuratūra	1137	5	15
Rīgas pilsētas Zemgales priekšpilsētas prokuratūra	1274	5	8
Rīgas pilsētas Ziemeļu rajona prokuratūra	1116	5	11
Jūrmalas pilsētas prokuratūra	680	3	16
Ogres rajona prokuratūra	579	5	13
Rīgas rajona prokuratūra	799	6	14

Konstatēti 14 gadījumi, kad prokurora uzraudzībā rajona līmeņa prokuratūrā ir pat vairāk nekā 2000 lietu.

Būtiski mazāka slodze ir ārpus Rīgas reģiona esošajās rajona līmeņa prokuratūrās, piemēram, Vidzemes tiesu apgabalā ietilpstošajās rajona līmeņa prokuratūrās (skatīt 7.tabulu), to varētu ietekmēt arī fakts, ka šajā tiesu apgabalā kriminālprocesus uzrauga, kriminālvajāšanā pieņem un valsts apsūdzību tiesā uztur arī virsprokurori, ne tikai prokurori.

7.tabula. 2020.gada 1.martā Vidzemes tiesu apgabalā prokuroru uzraudzībā, kriminālvajāšanā un valsts apsūdzības uzturēšanai tiesā esošo kriminālprocesu skaits (vidēji uz katru prokuroru)

Rajona (pilsētu) prokuratūras	Veic izmeklēšanas uzraudzību	Atrodas kriminālvajāšanā	Uztur valsts apsūdzību tiesā
Alūksnes rajona prokuratūra	176	0	5
Cēsu rajona prokuratūra	329	3	9
Gulbenes rajona prokuratūra	271	3	7
Limbažu rajona prokuratūra	505	8	9
Madonas rajona prokuratūra	209	4	9
Valkas rajona prokuratūra	563	1	19
Valmieras rajona prokuratūra	357	2	12

Prokuroru pienākumus rajonu prokuratūrās virsprokurori ar pavēlēm ir noteikuši ļoti dažādi – ir prokuratūras, kurās noteikta katra prokurora darbības joma, tajā skaitā viņa specializācija, ja tādu attiecīgais virsprokurors ieviesis. Ir prokuratūras, kurās noteikts, ka prokurori kriminālprocesus saņem pēc kārtas, kā tie tiek ierosināti, un ir prokuratūras, kurās rakstiski nav noteikta prokuroru pienākumu sadale, piemēram:

- ❖ Valmieras rajona prokuratūrā ar rīkojumu katram prokuroram ir noteikta atbildības joma, tas ir, par kurā Valmieras rajona prokuratūras darbības zonā (Valmieras pilsētā, Beverīnas, Burtnieku, Kocēnu, Mazsalacas, Naukšēnu vai Rūjienas novadā) izdarītajiem noziedzīgajiem nodarījumiem konkrētajam prokuroram ir jāveic uzraudzība, tāpat ir ieviesta specializācija vairākos noziedzīgos nodarījumos – un papildus teritoriālajam sadalījumam viens prokurors ir atbildīgs krimināllietās par ugunsgrēkiem, viens – par ekonomiskiem noziegumiem, viens – kriminālprocesos par autoruzraudzību utt.;
- ❖ Jelgavas prokuratūrā ar pavēli ir noteikts, ka virsprokurors uzraudzībā kriminālprocesus sadala katram prokuroram pēc kārtas, nozīmējot noteiktu skaitu kriminālprocesu, ņemot vērā kriminālprocesa uzsākšanas laiku. Arī prokurora dežūras laikā uzsāktie

kriminālprocesi paliek uzraudzībā tam prokuroram, kurš, pildot dežurējošā prokurora pienākumus, attiecīgo kriminālprocesu jau pieņēmis savā uzraudzībā;

- ❖ Cēsu rajona prokuratūrā pienākumi nav noteikti rakstveida dokumentā, bet virsprokurors ir noteicis katra prokurora specializāciju, piemēram, viens prokurors ir specializējies kriminālprocesu par noziedzīgu nodarījumu pret dabas vidi, pret tikumību, ģimeni un nepilngadīgajiem, par nepilngadīgu personu izdarītiem noziedzīgiem nodarījumiem uzraudzību, kriminālvajāšanu un valsts apsūdzības uzturēšanu, cits prokurors specializējies kriminālprocesu par noziedzīgu nodarījumu, kas saistīti ar nelikumīgu narkotisko un psihotropo vielu apriti, uzraudzību utt.;
- ❖ savukārt no Jēkabpils rajona prokuratūras saņemtā informācija liecina, ka pienākumu sadale nav noteikta rakstiski un nav arī iedibināta kārtība, ka prokurori lietas uzraudzībā saņem pēc teritoriālā vai kāda cita principa, virsprokurors pēc saviem ieskatiem pieņem lēmumu par kriminālprocesa uzraudzības piekritību.

Minētais vēlreiz apliecina problēmas Prokuratūras kā vienotas iestādes darba organizācijā un caurskatāmā pienākumu sadalē. Arī jautājums par prokuroru specializāciju, tas ir, vai vispār struktūrvienībā ieviest un praktizēt specializāciju, cik plaši (piemēram, tikai vienu prokuroru specializēt, pārējiem atstājot vienādus pienākumus, vai vairākus specializēt) un kādā veidā (piemēram, pēc prokurora funkcijām, pēc lietu sarežģītības vai citādi) – ir atstāts katra virsprokurora ziņā, veicinot atšķirīgas prakses iespējamību katrā struktūrvienībā.

Visu normatīvajos aktos paredzēto prokurora funkciju veikšana prasa ļoti atšķirīgu jomu pārzināšanu, tādēļ specializācijas ieviešana prokuroriem, iespējams, varētu sekmēt kriminālprocesu ātrāku virzību. Valsts kontroles vērtējumā, veicot iepriekš minēto rajona prokuratūru apvienošanu, ne tikai tiktu panākta resursu ekonomija, bet arī būtu veiksmīgāk iespējams ieviest prokuroru specializāciju, ko, visticamāk, nav iespējams panākt nelielā rajona (pilsētas) prokuratūrā, kurā strādā no trim līdz pieciem prokuroriem.

Pārnacionālajos dokumentos, piemēram, Eiropas Padomes Rekomendācijā Rec(2000)19, atzīts, ka, lai labāk reaģētu uz noziedzības veidu attīstību, it sevišķi organizēto noziedzību, prioritāte piešķirama specializācijai valsts prokuratūras organizācijas izpratnē, kā arī apmācību un karjeras izpratnē. Tāpat vajadzētu izmantot speciālistu grupas, tajā skaitā daudznosaru, kuras izveidotas nolūkā palīdzēt valsts prokuratūrai tās funkciju izpildē. Efektivitātes labad specializācija nepieciešama, piemēram, tādās jomās kā nodarījumi ekonomikas un finanšu jomā, kā arī tādās, kuras pieder liela mēroga organizētās noziedzības veidiem. Tiek paredzēta²⁸² divu veidu specializācija – pirmkārt, tradicionālais specializācijas veids, kurā prokuratūru veido prokuroru grupas, kas specializējas noteiktās jomās (lielākos dienestos, reģionos vai valsts līmenī). Otrs specializācijas veids, kuru vajadzētu veicināt, ir daudznosaru grupu izveide, kuras vada prokurori speciālisti un kuru dalībniekiem ir dažādas zināšanas un profesionālā pieredze (piemēram, grupa finanšu noziegumu un noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas apkarošanas jomā var ietvert zvērinātus grāmatvežus, muitas amatpersonas un banku ekspertus). Šāds vienots ekspertu kopums ir atzīts kā nozīmīgs sistēmas operatīvās efektivitātes faktors.

Līdzīgi arī Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) 2014.gada viedoklī²⁸³ uzsvērts, ka, lai uzlabotu efektivitāti, prokuroru organizatoriskajā struktūrā prioritāte ir jāpiešķir prokuroru specializācijai. Tas attiecināms gan uz krimināltiesiskajām funkcijām, gan funkcijām ārpus krimināltiesiskās jomas.

OECD salīdzinošajā izpētē norāda²⁸⁴, ka, lai arī Latvijā ir izveidotas specializētās prokuratūras, attiecībā uz prokuroru atlasī, kvalifikāciju un apmācību prokuroriem netiek izvirzītas speciālas prasības. Ir nepietiekamas to prokuroru apmācības, kuri nodarbojas ar vissarežģītākajiem vai retiem noziegumu veidiem, kā rezultātā ir grūtības saukt pie atbildības par sarežģītiem, finanšu, korupcijas vai kibernetizētiem. Tas var būt arī viens no iemesliem, kāpēc prokurori atturas celt valsts apsūdzību un virzīt krimināllietu izskatīšanai tiesā, ja vien viņi nav pilnīgi pārliecināti, ka lieta noslēgsies ar notiesājošu spriedumu. OECD kā labas prakses piemēru norāda Somijā izveidoto pieeju.

☉ *Somijā* 2019. gadā ir uzsākta reforma, kurā būtiska loma ir prokuroru specializācijai, izvirzot to par stratēģisku prioritāti. Specializācija tiek vērsta gan uz jomām, kurās ir ļoti liels noziegumu skaits (finanšu noziegumi, narkotikas), gan uz jomām, kurās ir salīdzinoši maz krimināllietu. Specializācijas nepieciešamība tiek pamatota ar to, ka īpašas, padziļinātas zināšanas kādā jomā spēj uzlabot pirmstiesas izmeklēšana efektivitāti. Plānots, ka nacionālajā līmenī ar īpaši sarežģītām lietām nodarbosies augstākā līmeņa attiecīgajā jomā specializējušies prokurori. Savukārt bieži sastopamo, mazāka kaitējuma, noziedzīgo nodarījumu izmeklēšanu plānots centralizēt un standartizēt, nododot prokuroru pārziņā, kas “uz pilnu slodzi” strādā ar šādiem gadījumiem, tā panākot to pēc iespējas ātrāku izskatīšanu. Sagaidāms, ka tas ļaus panākt arī prokuroru pieņemto lēmumu vienveidību. Reformā tiek stiprinātas iespējas prokuroru specializācijai, uzlabota prokuratūras darba organizācija un apmācību sistēma, kā arī plānots arvien vairāk izmantot standartizētas procedūras.

Arī Valsts kontroles revīzijā “Noziedzīgu nodarījumu ekonomikas un finanšu jomā izmeklēšanas un iztiesāšanas efektivitāte” no intervijām²⁸⁵, kas veiktas ar dažādu Prokuratūras struktūrvienību prokuroriem²⁸⁶ un Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja, Valsts ieņēmumu dienesta Nodokļu un muitas policijas pārvaldes, kā arī Valsts policijas Galvenās kriminālpolicijas pārvaldes Ekonomisko noziegumu apkarošanas pārvaldes un Rīgas reģiona pārvaldes Kriminālpolicijas pārvaldes 3. biroja struktūrvienību izmeklētājiem (izmeklētāji, kas uzskatāmi par augstākā līmeņa noziedzīgu nodarījumu finanšu un ekonomikas jomā izmeklētājiem), to tiešajiem priekšniekiem, var secināt, ka izmeklēšanas gaitas virzību negatīvi ietekmē daļas uzraugošo prokuroru nepietiekamās zināšanas par noziedzīgu nodarījumu finanšu un ekonomikas jomā specifiku.

Daļā kriminālprocesu par noziedzīgiem nodarījumiem finanšu un ekonomikas jomā izmeklēšanas uzraudzību veic arī zemākā līmeņa struktūrvienību (t.i., rajona (pilsētas) prokuratūras) prokurori, kaut gan Prokuratūrā ir izveidotas specializētas struktūrvienības. Prokurori intervijās atzinuši, ka kriminālprocesi par noziedzīgiem nodarījumiem finanšu un ekonomikas jomā ir īpašas, specifiskas kategorijas kriminālprocesi, kuros nepieciešama pieredze un zināšanas tieši šīs kategorijas specifikā un nākas saskarties ar dažādiem sarežģītiem jautājumiem, padziļināti pētīt judikatūru, dažādu jomu normatīvos aktus, to komentārus, zinātniskos rakstus un citu juridisku literatūru, risināt specifiskus ar pierādījumu iegūšanu saistītus jautājumus. Organizētās noziedzības un citu nozaru specializētās prokuratūras prokurori, kuri veic izmeklēšanas uzraudzību, kriminālvajāšanu un valsts apsūdzības uzturēšanu arī tā sauktajās “nodokļu lietās”, kā piemēru minēja, ka nepieciešami aptuveni 1,5 līdz 2 gadi regulāras šo lietu prakses, lai izprastu “nodokļu lietu” specifiku, taču tā ir tikai viena no jomām. Rajona (pilsētas) prokuratūru un tiesas apgabala prokuratūru prokurori intervijās norādīja, ka ir ļoti grūti pietiekami iedziļināties šajos krimināl procesos un to specifikā, ja vienlaikus uzraudzībai, kriminālvajāšanai un apsūdzības uzturēšanai tiesā ir kriminālprocesi par citu jomu noziedzīgiem nodarījumiem.

Tas, ka prokuroram uzraudzībā, kriminālvajāšanā un apsūdzības uzturēšanai tiesā vienlaikus ir daudzu jomu kriminālprocesi, ne tikai var kavēt pietiekamu laiku veltīt kriminālprocesiem par noziedzīgiem nodarījumiem finanšu un ekonomikas jomā, kas savas specifikas dēļ mēdz būt ļoti darba un laika ietilpīgi, bet tas kavē arī pietiekami iedziļināties un apgūt šo kriminālprocesu specifiku. Kā to atzina revīzijā veiktajās intervijās gan tiesneši, gan prokurori – nav iespējams pietiekami iedziļināties un specializēties tik specifiskās jomās, ja vienlaikus jāpārziņina daudzas jomas. Tādā gadījumā nav iespējams pietiekami koncentrēties uz zināšanu un pieredzes pilnveidi par noziedzīgiem nodarījumiem finanšu un ekonomikas jomā (vai konkrētu to veidu), jo vienlaikus ir aktuālas mācības daudzās jomās. Specializācija ļautu padziļināti pilnveidot neieciešamās zināšanas.

Specializētās prokuratūras – saskaņā ar Prokuratūras likumā noteikto²⁸⁷, ja nepieciešams, ģenerālprokurors var nodibināt specializētu nozares prokuratūru. Ņemot vērā, ka vairāk nekā puse (53%) no valstī uzsāktajiem kriminālprocesiem ir Rīgas reģionā, jautājumu par prokuroru specializāciju šajā reģionā ģenerālprokurors ir risinājis, veidojot specializētās prokuratūras, kuru darbības teritorija ir Rīgas tiesu apgabals.

Šobrīd prokuratūrā revidējamā laika posmā bija izveidotas piecas specializētās prokuratūras: tiesas apgabala līmeņa prokuratūra – Organizētās noziedzības un citu nozaru specializētā prokuratūra un četras rajona prokuratūras – Specializētā vairāku nozaru prokuratūra, Finanšu un ekonomisko noziegumu izmeklēšanas prokuratūra, Narkotiku nelikumīgas aprites noziegumu izmeklēšanas prokuratūra un Rīgas Autotransporta prokuratūra.

No prokuratūras iekšējā regulējuma nav saprotams, kāpēc viena specializētā prokuratūra ir ar tiesas apgabala prokuratūras statusu, bet pārējās – rajona līmeņa prokuratūras. Arī ārējos normatīvajos aktos, attiecīgo normatīvo aktu anotācijās un Saeimas sēžu stenogrammās²⁸⁸ nav informācijas, pēc kādiem kritērijiem izvērtējama nepieciešamība nodibināt specializētu nozares prokuratūru.

Specializēto prokuratūru kompetence izmeklēšanas uzraudzībā, kriminālvajāšanā, valsts apsūdzības uzturēšanā ir nodalīta salīdzinoši skaidri²⁸⁹ – *izmeklēšanas uzraudzība, kriminālvajāšana, valsts apsūdzības uzturēšana un citu likumā noteikto prokurora funkciju izpilde* par konkrētos Krimināllikuma pantos paredzētajiem noziedzīgajiem nodarījumiem, piemēram:

- ❖ Organizētās noziedzības un citu nozaru specializētajai prokuratūrai par Rīgas tiesas apgabala teritorijā izdarītiem noziedzīgiem nodarījumiem, kas saistīti ar kontrabandu, preču vai vielu, kuru aprīte ir aizliegta vai speciāli reglamentēta, pārvietošanu pāri Latvijas Republikas valsts robežai organizētā grupā; liela apmēra skaidras naudas nedeklarēšanu vai nepatiesu deklarēšanu uz robežas, ja noziedzīgs nodarījums izdarīts organizētā grupā; krāpšanu, datorkrāpšanu, apdrošināšanas krāpšanu vai piesavināšanos, ja noziedzīgs nodarījums izdarīts lielā apmērā; noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanu lielā apmērā vai ja to izdarījusi organizēta grupa u.c.;
- ❖ Finanšu un ekonomisko noziegumu izmeklēšanas prokuratūrai par Rīgas tiesas apgabala teritorijā izdarītiem noziedzīgiem nodarījumiem valsts ieņēmumu jomā; izgudrotāja vai dizainera tiesību, autortiesību vai blakustiesību pārkāpšanu; kibernetiskajiem noziedzīgiem iegūtu informācijas nelikumīgu izmantošanu vai manipulācijām finanšu tirgos; noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanu; komercnoslēpumu saturošu ziņu neatļautu iegūšanu vai izpaušanu u.c.;
- ❖ Rīgas autotransporta prokuratūrai par Rīgas tiesas apgabala teritorijā (izņemot Ogres rajona prokuratūras un Jūrmalas pilsētas prokuratūras teritorijā) izdarītiem noziedzīgiem

nodarījumiem, kas saistīti ar ceļu satiksmes noteikumu vai transportlīdzekļu ekspluatācijas noteikumu pārkāpšanu; transportlīdzekļu vadīšanu alkohola, narkotisko, psihotropo, toksisko vai citu apreibinošo vielu ietekmē; transporta kustības noteikumu pārkāpšanu u.c.;

- ❖ Narkotiku nelikumīgas aprites noziegumu izmeklēšanas prokuratūrai par Rīgas tiesas apgabala teritorijā (izņemot Ogres rajona prokuratūras un Jūrmalas pilsētas prokuratūras teritorijā) izdarītiem noziedzīgiem nodarījumiem narkotisko vai psihotropo vielu nelikumīgas aprites jomā;
- ❖ Specializētai vairāku nozaru prokuratūrai par visā valsts teritorijā izdarītiem noziedzīgiem nodarījumiem militārajā dienestā; dzelzceļa, ūdens vai gaisa transporta kustības drošības vai ekspluatācijas noteikumu pārkāpšanu; noziedzīgiem nodarījumiem pret dabas vidi. Arī par Rīgas tiesas apgabalā cietumos, izmeklēšanas cietumos izdarītiem noziedzīgiem nodarījumiem. Tāpat šīs prokuratūras prokurori pilda prokuroru funkcijas nelikumīgi represēto personu rehabilitācijā.

Ar 2021.gada 1.janvāri tiks apvienotas²⁹⁰ vairākas Rīgas tiesu apgabalā ietilpstošās specializētās rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūras, likvidējot Rīgas Autotransporta prokuratūru, Narkotiku nelikumīgas aprites noziegumu izmeklēšanas prokuratūru un Specializēto vairāku nozaru prokuratūru, tā vietā izveidojot Daudznozaru specializēto prokuratūru.

Saskaņā ar prokuroru anketās sniegto informāciju specializēto prokuratūru prokuroriem lielāko slodzi veido krimināltiesisko funkciju izpilde – vidēji vairāk nekā 80% no kopējās darba slodzes, izņemot Specializēto vairāku nozaru prokuratūru, kur krimināltiesisko funkciju izpilde aizņem 50% no viņu darba laika, jo salīdzinoši lielu darba slodzi prokuroriem veido pārbaudes, kas saistītas ar nelikumīgi represēto personu rehabilitāciju, personu sadarbības fakta ar Padomju Savienības Valsts drošības komitejas konstatēšanu. Arī specializētajās prokuratūrās prokuroru noslodze 2020.gada 1.martā bija ļoti dažāda (skatīt 8.tabulu).

8.tabula. 2020.gada 1.martā specializēto prokuratūru prokuroru uzraudzībā, kriminālvajāšanā un valsts apsūdzības uzturēšanai tiesā esošo kriminālprocesu skaits (vidēji uz katru prokuroru)

Prokuratūra	Veic izmeklēšanas uzraudzību	Lietas kriminālvajāšanā	Uztur valsts apsūdzību tiesā
Specializētā vairāku nozaru prokuratūra (rajona prokuratūra)	55	1	4
Finanšu un ekonomisko noziegumu izmeklēšanas prokuratūra (rajona prokuratūra)	314	2	9
Rīgas autotransporta prokuratūra (rajona prokuratūra)	45	10	33
Narkotiku nelikumīgas aprites noziegumu izmeklēšanas prokuratūra (rajona prokuratūra)	167	8	21
Organizētās noziedzības un citu nozaru specializētā prokuratūra (tiesas apgabala prokuratūra)	32	3	9

Jau vairākus gadus ģenerālprokurors kā prioritāru ir noteicis uzraudzību pār noziedzīgu nodarījumu ekonomikas un finanšu jomā izmeklēšanu. Divas no specializētajām prokuratūrām – Organizētās noziedzības un citu nozaru specializētā prokuratūra (apgabala līmeņa prokuratūra) un Finanšu un ekonomisko noziegumu izmeklēšanas prokuratūra (rajona līmeņa prokuratūra) – ir specializējušās noziedzīgos nodarījumos ekonomikas jomā. Sarežģītāko ekonomisko noziegumu izmeklēšanu uzrauga arī Ģenerālprokuratūras struktūrvienības Sevišķi svarīgu lietu izmeklēšanas nodaļas prokurori. Minētajās struktūrvienībās lielākā daļa no prokuroru uzraudzībā, kriminālvajāšanā un

apsūdzības uzturēšanai tiesā esošajiem kriminālprocesiem ir tieši kriminālprocesi, kuros tiek izmeklēti noziedzīgie nodarījumi ekonomikas un finanšu jomā. Vislielākā slodze ir Finanšu un ekonomisko noziegumu izmeklēšanas prokuratūrai, kur vienam prokuroram vidēji uzraudzībā ir 314 lietas (288 finanšu un ekonomikas jomā; skatīt 9.tabulu).

9.tabula. 2020.gada 1.martā prokuroru uzraudzībā, kriminālvajāšanā un valsts apsūdzības uzturēšanai tiesā esošo kriminālprocesu skaits *par noziedzīgiem nodarījumiem finanšu un ekonomikas jomā* (vidēji uz katru prokuroru)

Prokuratūra	Veic izmeklēšanas uzraudzību	Lietas kriminālvajāšanā	Uztur valsts apsūdzību tiesā
Finanšu un ekonomisko noziegumu izmeklēšanas prokuratūra (rajona prokuratūra)	288	2	8
Rīgas tiesas apgabala prokuratūra	175	1	6
Vidzemes tiesas apgabala prokuratūra	91	0	2
Kurzemes tiesas apgabala prokuratūra	26	1	5
Latgales tiesas apgabala prokuratūra	116	1	6
Zemgales tiesas apgabala prokuratūra	122	1	6
Rīgas pilsētas Kurzemes rajona prokuratūra	188	0	3
Rīgas pilsētas Vidzemes priekšpilsētas prokuratūra	110	1	3

Kā redzams no prokuroru iesniegtās informācijas, lielā daļā no kriminālprocesiem, kas uzsākti par noziedzīgiem nodarījumiem finanšu un ekonomikas jomā, uzraudzību veic arī apgabala līmeņa un rajona līmeņa prokuratūru (kas nav specializētās prokuratūras) prokurori, (skatīt 1. un 2.pielikumu). Ja prokuratūrā, kas nav specializēta prokuratūra, nav ieviesta prokuroru specializācija, visticamāk, liela daļa prokuroru varētu saskarties ar problēmām vienlīdz labi tikt galā ar specifisku jomu, sarežģītām un apjomīgām lietām, pie kādām pieskaitāmi noziedzīgi nodarījumi finanšu un ekonomikas jomā.

Kriminālprocesi par noziedzīgiem nodarījumiem finanšu un ekonomikas jomā mēdz būt ļoti darba un laika ietilpīgi, tādēļ prokuroriem var rasties grūtības veltīt šādiem kriminālprocesiem nepieciešamo laiku, lai vienlaikus nodrošinātu citu kriminālprocesu kvalitatīvu un ātru virzību, tajā skaitā, piemēram, paātrinātā procesa kārtībā virzāmajiem, kā arī citu prokurora funkciju izpildi, piemēram, piedalīšanos lietu izskatīšanā tiesā Civilprocesa likumā noteiktajos gadījumos. Valsts kontroles ieskatā, ņemot vērā minēto, Prokuratūrai būtu nepieciešams izvērtēt iespēju specializēt attiecībā uz šīs kategorijas kriminālprocesiem prokurorus ne tikai Rīgas tiesas apgabala teritorijā, bet arī ārpus tā, piemēram, atkarībā no noslodzes – katrā tiesas apgabala teritorijā vai, piemēram, uz divām tiesu apgabalu teritorijām vienu prokuroru grupu vai citādi. Tam būtu nepieciešams veikt analīzi par to, kuri no noziedzīgiem nodarījumiem finanšu un ekonomikas jomā būtu nododami šādiem specializētajiem prokuroriem un kāds ir šādu kriminālprocesu apjoms dažādos reģionos, kā arī analīzi par citu jomu noziedzīgiem nodarījumiem, kuros, iespējams, līdzīgi būt specializējami prokurori un kāds būtu nepieciešamais to skaits un izvietojums.

Valsts kontroles ieskatā, plašāka prokuroru specializācijas ieviešana attiecībā uz noziedzīgiem nodarījumiem finanšu un ekonomikas jomā sekmētu prokuroru pietiekami dziļu specializēšanos un vienotas izpratnes un prakses ieviešanu, kas ļautu ātrāk, produktīvāk un sekmīgāk panākt krimināltiesisko attiecību taisnīga noregulējuma panākšanu kriminālprocesos par dažāda veida noziedzīgiem nodarījumiem finanšu un ekonomikas jomā. Tas arī sekmētu visu prokuroru un

izmeklētāju, kas strādā ar šiem specifiskajiem kriminālprocesiem, ciešāku sadarbību un kopējās kompetences attīstīšanu noziedzīgu nodarījumu finanšu un ekonomikas jomā atklāšanai, kas savukārt mazinātu šādu kriminālprocesu ieilgšanas gadījumu skaitu, uzkrājuma veidošanos, kā arī dotu preventīvu efektu, mazinot šādu noziegumu izplatību.

Jāatzīmē, ka Valsts kontroles apkopotā informācija par situāciju līdz 2020.gada 1.martam, kas iegūta pēc prokuroru aptaujas, apstiprina to, ka salīdzinoši neliela daļa no lietām atrodas kriminālvajāšanā vai tajās tiek uzturēta valsts apsūdzība tiesās. Piemēram, ja vidēji uz vienu prokuroru uzraudzībā ir 65,27 kriminālprocesi par noziedzīgiem nodarījumiem finanšu un ekonomikas jomā, tad kriminālvajāšanā – 0,98 un apsūdzība tiesās tiek uzturēta vidēji 2,54 procesos.

Lai noteiktu, kāda ir prokuroru faktiskā noslodze, ir būtiski saprast, cik *seni* ir šie procesi, piemēram, kāda daļa ir uzsākta pirms vairāk nekā pieciem gadiem u.tml., cik daudz ir *aktīvu* un cik *neaktīvu* kriminālprocesu (t.i., cik daudz ir tādu, kuri ir apturēti vai kuri nav kādu iemeslu dēļ apturēti vai izbeigti, tomēr tajos izmeklēšana nenotiek un netiks turpināta (piem., 2017.gadā pabeigtajā revīzijā par pirmstiesas izmeklēšanas efektivitāti Valsts policijā tika konstatēti gadījumi, kad kriminālprocesā nav pieņemts lēmums par apturēšanu vai izbeigšanu, jo saskaņā ar procesa virzītāju skaidrojumu, primāri aktīva izmeklēšana tiek veikta no jauna uzsāktajos kriminālprocesos un, pēc viņu ieskatiem, prioritārajos kriminālprocesos, tādējādi gadījumos, kad lietvedībā ir liels skaits kriminālprocesu, rodas situācijas, ka kāds no tiem tiek arī “aizmirsts”, procesa virzītāji neuzskata par nepieciešamu veltīt laiku “neperspektīviem” kriminālprocesiem, lai tos apturētu vai izbeigtu)), kā arī kāds ir šo kriminālprocesu raksturs, t.i., piemēram, kāda daļa no uzkrājumā esošajiem kriminālprocesiem ir uzskatāmi par sarežģītiem, apjomīgiem. Diemžēl šādu informāciju ar saprātīgu resursu patēriņu iegūt nav iespējams, jo Prokuratūra šādā veidā informāciju neapkopo.

Ieteikumi

Prokuratūrai rast prokuratūras darbības specifikai piemērotākos risinājumus un ar iekšējo normatīvo regulējumu noteikt struktūrvienību kompetences, prokuroru pilnvaru un pienākumu apjomu kriminālprocesā paredzēto funkciju izpildei.

Valsts kontroles viedoklis: Saskaņā ar Kriminālprocesa likumu prokurors kriminālprocesā realizē izmeklēšanas uzraudzības, izmeklēšanas, kriminālvajāšanas, valsts apsūdzības uzturēšanas un citas noteiktās funkcijas. Realizējot savas funkcijas, prokurors kriminālprocesā var būt dažādos statusos – izmeklēšanu uzraugošais prokurors, procesa virzītājs izmeklēšanā, procesa virzītājs kriminālvajāšanā, amatā augstāks prokurors, izmeklēšanas grupas dalībnieks, procesuālo uzdevumu devējs, procesuālo uzdevumu izpildītājs, valsts apsūdzības uzturētājs u.c. Prokuratūrā būtu jābūt vienotai izpratnei par prokurora sagaidāmo rīcību, atrodoties katrā no minētajiem statusiem.

Izvērtēt un ieviest rīcības mehānismu prokuroru noslodzes uzraudzībai (jautājums varētu būt risināms Prokuratūras darbības rādītāju sistēmas ietvaros).

Izvērtēt un rast īstermiņā realizējamus risinājumus un ar iekšējo regulējumu noteikt procesuālus un darba organizācijas mehānismus Prokuratūras struktūrvienību noslodzes izlīdzināšanai (jautājums varētu būt risināms kopsakarā ar Prokuratūras struktūras reformu).

Valsts kontroles viedoklis: Prokuratūrā būtu jāievieš rīcības mehānisms prokuroru noslodzes uzraudzībai un procesuāli mehānismi, kas ļautu operatīvi izlīdzināt noslodzi. Šie jautājumi būtu

jārisina kopsakarā ar Prokuratūras struktūras reformu. Būtiski ir arī noskaidrot, kāda ir faktiskā noslodze, jo, iespējams, ka vismaz pusē no uzraudzībā esošajiem kriminālprocesiem aktīva izmeklēšana vairs nenotiek. Tomēr ar Prokuratūrā iekšēji veiktajiem pasākumiem varētu nebūt pietiekami, lai problēmu pilnībā atrisinātu. Vienlaikus ir jāmeklē risinājumi, kā valstī kopumā atslogot krimināltiesisko sistēmu. Kā ieviešami risinājumi būtu jāapsver prokuroru specializācijas un procedūru standartizācijas jautājumi (piemēram, lietās par maznozīmīgiem noziedzīgiem nodarījumiem).

Izvērtēt un noteikt Latvijas krimināltiesiskajai sistēmai piemērotākos īstermiņā un ilgtermiņā realizējamus pasākumus prokuroru specializācijai (jautājums varētu būt risināms kopsakarā ar Prokuratūras struktūras reformu un kopumā valstī plānojamiem risinājumiem krimināltiesiskās sistēmas atslogošanai).

Valsts kontroles viedoklis: Lai uzlabotu efektivitāti, prokuroru organizatoriskajā struktūrā prioritāte būtu jāpiešķir prokuroru specializācijai. Tas attiecināms gan uz krimināltiesiskajām funkcijām, gan funkcijām ārpus krimināltiesiskās jomas. Turklāt specializācija attiecībā uz noziedzīgiem nodarījumiem finanšu un ekonomikas jomā būtu apskatāma plašāk, t.i., ne tikai izveidojot specializētās prokuratūras, bet arī lemjot par prokuroru specializāciju šo specializēto prokuratūru ietvaros. Valsts kontroles ieskatā, būtu nepieciešams izvērtēt gan to, par kuriem no sarežģītajiem un/vai valsts intereses būtiski skarošajiem noziedzīgiem nodarījumiem būtu nepieciešams specializēt prokurorus, kā arī kāda ir iespējamā šo prokuroru noslodze izmeklēšanas uzraudzībā, kriminālvajāšanā un valsts apsūdzības uzturēšanai tiesā, un atkarībā no tā lemt par to skaitu un kompetenci, lai aptvertu visu tiesu apgabalu teritorijas. Vienlaikus specializācijas ieviešanas iespējas skatāmas ciešā kopsakarā ar kriminālprocesu standartizācijas iespējām.

Par kopējo krimināltiesiskās sistēmas noslodzi

No kopumā līdz 2020.gada 1.martam uzsāktajiem kriminālprocesiem, kas atradās uzraudzībā Prokuratūras struktūrvienībās, tikai 15% bija kriminālprocesi par noziedzīgiem nodarījumiem ekonomikas un finanšu jomā. Iespējams, ka lielākā daļa kriminālprocesu ir lietās par maznozīmīgiem noziedzīgiem nodarījumiem un tā sauktie *tumšie* kriminālprocesi, kuri lielākoties uzsākti pirms vairāk nekā pieciem gadiem un kuros aktīva izmeklēšana nenotiek. Lai iegūtu pilnīgu un objektīvu priekšstatu par uzraudzībā esošo kriminālprocesu uzkrājumu, būtu jāveic kriminālprocesu izvērtējums pēc vienotiem kritērijiem.

Valsts kontrole 2017.gadā pabeigtajā revīzijā Valsts policijā konstatēja, ka izmeklētāja atbildībā var būt vienlaikus vidēji līdz 570 kriminālprocesiem, kā arī to, ka izmeklētāju noslodze būtiski atšķiras starp Valsts policijas reģionālajām struktūrvienībām un vienas struktūrvienības ietvaros. Vienlaikus tika konstatēts, ka aptuveni puse no uzsāktajiem kriminālprocesiem ir uzsākti pirms pieciem gadiem, un vairumā no tiem, visticamāk, aktīvas izmeklēšanas darbības vairs nenotiek. Pēc revīzijas triju gadu laikā Valsts policijai ir izdevies kriminālprocesu uzkrājumu samazināt par 18%, bet joprojām aptuveni puse kriminālprocesu ir pirms pieciem gadiem vai agrāk uzsākti, kā arī aizvien ir ievērojamas atšķirības izmeklētāju noslodzē. Līdzīgas problēmas Valsts kontrole ir konstatējusi Prokuratūrā (prokurora uzraudzībā var būt līdz pat 2000 un vēl vairāk kriminālprocesu). Minētais

ļauj secināt, ka, pārskatot darba organizāciju un veicot citus pasākumus tikai vienas institūcijas ietvaros, ar tiem var nebūt pietiekami, lai problēmas novērstu. Papildus tam, ka ir jāpanāk Kriminālprocesa likumā jau paredzēto instrumentu kriminālprocesa vienkāršošanai, ātrākai un ekonomiskākai veikšanai ieviešanu praksē, iespējams, ir nepieciešami vēl citi risinājumi. Citas valstis, lai risinātu pārslogotu krimināltiesisko sistēmu, tomēr izvēlas dekriminalizēt mazāk smagus nodarījumus, paredzot tos izskatīt administratīvā procesa, nevis kriminālprocesa kārtībā, kā arī aizvien tiek palielinātas prokuratūras iestāžu pilnvaras pabeigt kriminālprocesu bez tiesas iesaistes. Ir saprotams, ka tie ir ilgtermiņā plānojami risinājumi, tomēr izvērtējuma veikšana, vai Latvijas situācijā pastāv iespējas šādu risinājumu ieviešanai, Valsts kontroles vērtējumā, būtu jāuzsāk iespējami drīz.

Saskaņā ar prokurooru iesniegtajiem datiem kopā pa visām prokuratūras struktūrvienībām līdz 2020.gada 1.martam prokurori uzraudzīja vairāk nekā 162 tūkstošus kriminālprocesu, no kuriem tikai nedaudz vairāk par 24 tūkstošiem (15%) bija kriminālprocesi par noziedzīgiem nodarījumiem ekonomikas un finanšu jomā²⁹¹ (skatīt 10.tabulu):

10.tabula. 2020.gada 1.martā kopējais Prokuratūrā uzraudzībā, kriminālvajāšanā un valsts apsūdzības uzturēšanai tiesā esošo kriminālprocesu skaits

	Veic izmeklēšanas uzraudzību	Lietas kriminālvajāšanā	Uztur valsts apsūdzību tiesā
Kopējais lietu skaits	162 504	2725	4332
Tajā skaitā noziedzīgie nodarījumi ekonomikas un finanšu jomā	24 293	374	981

Lietderības revīzijā “Pirmstiesas izmeklēšanas efektivitāte Valsts policijā”, kuras ziņojums tika publicēts 2017.gada septembrī, Valsts kontrole konstatēja²⁹², ka Valsts policijas lietvedībā ir liels kriminālprocesa uzkrājums uz vienu kriminālpolicijas struktūrvienības amatpersonu, it īpaši Rīgas reģiona struktūrvienībās, piemēram, Rīgas pilsētas Latgales iecirknī un Ķengaraga iecirknī tie ir vidēji vairāk nekā 400 kriminālprocesi un Kurzemes iecirknī – aptuveni 570 kriminālprocesi. Vienlaikus no Valsts policijas kopējā lietvedībā esošo kriminālprocesa uzkrājuma 2016.gada beigās gandrīz puse (47%) bija kriminālprocesi, kas uzsākti pirms vairāk nekā pieciem gadiem, kuros aktīva izmeklēšana, visticamāk, nenotiek. Savukārt 2016.gada 30.jūnijā kopumā Valsts policijā bija 73 467 kriminālprocesi, kuri bija uzsākti laika posmā no 2013. līdz 2015.gadam un kuros nebija noskaidrota vainīgā persona, un kuri nebija apturēti vai pabeigti. Lielākā daļa minēto kriminālprocesu, iespējams, bija vērtējami kā gadījumi, kuros būtu piemērojams kriminālprocesa apturēšanas izmeklēšanā institūts. Ņemot vērā minēto, Valsts kontrole uzskatīja, ka būtu jāizvērtē, vai nav nepieciešams valsts līmenī risināt jautājumu par iespējām mazināt šādu lietu uzkrājumu. Ārvalstu praksē ir bijuši gadījumi, kad, lai likvidētu uzkrājumu, tiek pieņemts lēmums izbeigt lietas, kas uzsāktas, piemēram, pirms vairāk nekā diviem gadiem (izņemot kriminālprocesus par konkrētiem nodarījumiem). Tāpēc Valsts kontrole ieteica Iekšlietu ministrijai un Valsts policijai veikt pasākumus, lai tiktu risināts jautājums par ilgstoši lietvedībā esošo kriminālprocesa uzkrājuma samazināšanu. Valsts policijā veikto pasākumu dēļ pēdējo triju gadu laikā kriminālprocesa skaita uzkrājums Valsts policijā ir samazinājies par 18%, savukārt situācija attiecībā uz kriminālprocesu

vecumu nav mainījusies – 2020. gadā joprojām aptuveni puse no kriminālprocesiem ir uzsākti pirms vairāk nekā pieciem gadiem²⁹³.

Ņemot vērā minēto, var secināt, ka gan noslodze, gan kriminālprocesu uzkrājums ir Prokuratūrā un Valsts policijā kopīgi risināma problēma. Lai iegūtu pilnīgu un objektīvu priekšstatu par pirmstiesas kriminālprocesa stadijā esošo lietu uzkrājumu, Valsts kontroles ieskatā, būtu jāveic uzkrājumā esošo kriminālprocesu izvērtējums pēc vienotiem kritērijiem, noskaidrojot, piemēram, kriminālprocesu vecumu, kāda daļa no tiem ir par “maznozīmīgiem” noziedzīgiem nodarījumiem, “tumšie” kriminālprocesi, īpaši sarežģīti kriminālprocesi, valsts intereses īpaši skaroši kriminālprocesi vai tādi kriminālprocesi, kuru izmeklēšanai un pabeigšanai, iespējams, ir kādas specifiskas risināmas problēmas, kas raksturīgas tikai saistībā ar konkrēta veida noziedzīgiem nodarījumiem (piemēram, liels skaits par viena veida noziedzīgu nodarījumu uzsākti kriminālprocesi, kas ilgstoši nav pabeigti) utt. Šāds izvērtējums ļautu prioritizēt kriminālprocesus un pieņemt lēmumus par nepieciešamo rīcību ilgtermiņā.

2017. gada revīzijas ziņojumā par pirmstiesas izmeklēšanas efektivitāti Valsts policijā arī tika konstatēts²⁹⁴, ka Valsts policijas izmeklētāji nepietiekami izmanto kriminālprocesa vienkāršošanai, ātrākai un ekonomiskākai veikšanai Kriminālprocesa likumā paredzētos instrumentus un ka to izmantošana lielā mērā ir atkarīga no izmeklētāja sadarbības ar uzraugošo prokuroru. Attiecībā uz iepriekš pieminētajām “maznozīmīgajām” un “tumšajām” lietām minētajā revīzijā noskaidrots:

- ❖ Kriminālprocesa likums paredz iespēju atteikt uzsākt kriminālprocesu vai izbeigt jau uzsāktu kriminālprocesu uz tā pamata, ka izdarīts noziedzīgs nodarījums, kuram ir noziedzīga nodarījuma pazīmes, bet ar kuru nav radīts tāds kaitējums, lai piesprieztu kriminālsodu²⁹⁵. Šis instruments – atteikšanās uzsākt kriminālprocesu un tā izbeigšana t. s. “maza kaitējuma” lietās – Valsts policijā netiek pietiekami izmantots. Saskaņā ar Kriminālprocesa likumā noteikto²⁹⁶ šis instruments no procesa virzītāja puses ir īstenojams ar uzraugošā prokurora piekrišanu.

Valsts policijā procesa virzītāji atzina, ka kriminālprocesus uz šī pamata varētu izbeigt daudz vairāk, taču trūkst vienotas izpratnes par to, kas ir “mazs kaitējums” gan izmeklētāju, gan prokuroru vidū, kā arī uzraugošie prokurori neatbalsta izbeigšanu uz šāda pamata. Tādējādi, kaut arī šāds instruments ir paredzēts, lai nebūtu jāveic kriminālprocess lietās, kurās nav radīts tāds kaitējums, lai piesprieztu kriminālsodu, praksē šī norma netiek pietiekami izmantota, jo nav panākta vienota izpratne un skaidrība, kādi gadījumi būtu uzskatāmi par “maza kaitējuma” gadījumiem.

Minētais liecina, ka, panākot kopīgu vienošanos par “maza kaitējuma” piemērošanas gadījumiem kriminālprocesu neuzsākšanai un tiesiskās skaidrības un noteiktības nolūkā nosakot papildu kritērijus šīs normas piemērošanai, šo instrumentu būtu iespējams veiksmīgi izmantot. Ar 2020. gada 6. jūlijā spēkā stājušajiem grozījumiem normatīvajā regulējumā²⁹⁷ šis kriminālprocesa izbeigšanas pamats ir precizēts, definējot maznozīmīguma kritērijus, lai novērstu neskaidrību un šķēršļus tā piemērošanai praksē. Tas varētu sekmēt kriminālprocesu neuzsākšanu vai to izbeigšanu par tādiem noziedzīgiem nodarījumiem, kas uzskatāmi par maznozīmīgiem, it īpaši gadījumos, ja nav zināma to izdarījusī persona, ļaujot izmeklēšanai veltāmos resursus novirzīt sabiedriski nozīmīgāku kriminālprocesu izmeklēšanai.

- ❖ Kriminālprocesa apturēšana izmeklēšanā²⁹⁸ Kriminālprocesa likumā tika paredzēta, lai unificētu neatklāto noziedzīgo nodarījumu izmeklēšanu, atzīstot, ka darbs neatklātās krimināllietās bieži ir atkarīgs no vairākiem subjektīviem faktoriem²⁹⁹ – cietušā sūdzībām, iestādes noslogotības un darbinieku godaprāta, kas neatbilst nedz likuma vienveidīgas

piemērošanas principam, nedz procesa ekonomijas interesēm. Kriminālprocesa likumā tika paredzēts ieviest iepriekš Latvijas Kriminālprocesa kodeksā paredzētajam izmeklēšanas apturēšanas institūtam līdzīgu kārtību, saskaņā ar kuru atkarībā no nodarījuma smaguma policijai būtu jāveic noteikts minimālais darba apjoms katra reģistrētā noziedzīgā nodarījuma atklāšanai. Ja prasības izpildītas, lieta varētu nonākt arhīvā un izmeklēšana turpinātos, parādoties jaunai informācijai.

Šī instrumenta galvenais mērķis ir iespēja resursu ekonomijas nolūkā procesa virzītājam neturpināt veikt aktīvu izmeklēšanu kriminālprocesā, kurā jau ir paveikts ģenerālprokurora noteikts³⁰⁰ minimālais pasākumu apjoms, bet tā rezultātā nav izdevies noskaidrot vainīgo personu (tā sauktais “tumšais kriminālprocess”). Tādējādi izmeklēšanas funkcijā iesaistītie resursi tiktu organizēti mērķtiecīgāk un pēc minimālo izmeklēšanas pasākumu veikšanas vairāk novirzīti citu, “perspektīvu” kriminālprocesu izmeklēšanai.

Kriminālprocesu apturēšana izmeklēšanā ir viena no normatīvajā regulējumā paredzētajām iespējām ekonomiskākam un produktīvākam resursu izlietojumam kriminālprocesu izmeklēšanā, līdz ar to vienotas izpratnes un prakses sekmēšanai, lai nodrošinātu šīs iespējas (kriminālprocesa apturēšanas) efektīvu piemērošanu, Valsts kontroles ieskatā, būtu nepieciešams pēc iespējas definēt pamata jeb mazāko nepieciešamo kriminālprocesuālo darbību apjomu, kas veicams kriminālprocesa izmeklēšanas apturēšanai (t.i., pēc iespējas standartizēt Kriminālprocesa likuma 400.panta piemērošanu), lai arī Kriminālprocesa likuma regulējums vairs neparedz, ka kriminālprocesa apturēšanai izmeklēšanā obligāti izpildāms procesuālo un izmeklēšanas pasākumu minimālais apjoms, kuru atbilstoši noziedzīgu nodarījumu klasifikācijai noteicis ģenerālprokurors.

Revīzijā procesa virzītāji norādīja, ka tikai daļa uzraugošo prokuroru interesējas par veiktajām darbībām un izmeklēšanas gaitu “tumšajos kriminālprocesos”, lai tiktu nodrošināta minēto apturēšanas termiņu ievērošana. Turklāt vairumam prokuroru ir atšķirīgas prasības attiecībā uz kriminālprocesa apturēšanai nepieciešamo minimālo pasākumu apjomu, pat attiecībā uz līdzīgiem kriminālprocesi un vienādiem apstākļiem, ko pieļauj ģenerālprokurora pavēles vispārīgums, kas atzīts arī Valsts policijas attīstības koncepcijā.

Valsts kontroles ieskatā, Prokuratūrai būtu jāuzņemas vadošā loma, lai praksē efektīvāk ieviestu Kriminālprocesā jau paredzētos risinājumus kriminālprocesa vienkāršošanai, ātrākai un ekonomiskākai veikšanai. Šim nolūkam vispirms būtu jādefinē vienota izpratne un piemērojamā prakse Prokuratūrā attiecībā uz vienveidīgu procedūru īstenošanu, piem., kāds ir kriminālprocesa apturēšanai nepieciešamo minimālo darbību apjoms u.c.

OECD salīdzinošajā izpētē iesaka³⁰¹ izvērtēt iespēju standartizēt un pēc iespējas vienkāršot procedūras t.s. vienkāršāko kriminālprocesu gadījumos. Standartizācija attiecas uz kritēriju un darbību vienādošanu, kas jāpiemēro, kad prokuratūrā nonāk konkrēts gadījums. OECD ieskatā, tas var nodrošināt *stabilu* kriminālprocesa regulējuma interpretāciju, kas ir nepieciešama darbību saskaņotībai un paredzamībai, kā arī tas var būtiski atvieglot sadarbību starp prokuroriem un izmeklētājiem. Salīdzinošajā izpētē ietverti piemēri, kā citas valstis ir risinājušas līdzīgas problēmas, piemēram:

- ☺ *Francijā* nolūkā efektīvizēt kriminālprocesa procedūras ieviesta standartizācijas prakse, izmantojot “pastāvīgās direktīvas”, kas standartizē lēmumu pieņemšanu attiecībā uz noteiktiem, plaši izplatītiem nodarījumiem. Šī sistēma ļauj policijas darbiniekiem sagatavot dokumentus un nosūtīt lietu tieši *Maison de la Justice et du Droit*, kas prokuratūru uzdevumā izskata lietas ārpustiesas izskatīšanas kārtībā.

- ☉ *Nīderlandē* jau 20.gadsimta astoņdesmitajos gados saprata, ka neizmeklēto lietu uzkrājumu nevar atrisināt ar prokuroru skaita palielināšanu, tādēļ prokuratūra pieņēma stratēģisku lēmumu ieviest procedūru standartizēšanu. Standartizētu lēmumu pieņemšana tiek nodrošināta aptuveni 80% kriminālprocesu. Vispirms sāka izstrādāt norādījumus un vadlīnijas, lai risinātu gadījumus, kas saistīti ar “maza kaitējuma” likumpārkāpumu, piemēram, ielaušanos, veikala zādzības u.c. Laika gaitā tas ir novedis pie noziedzīgu nodarījumu klasificēšanas standarta lietās, sarežģītās un/vai īpaši nozīmīgās lietās u.c.
- ☉ *Somijā* paredz īstenot reformu, pārskatot prokuroru specializāciju, kur plānots, ka nacionālajā līmenī ar īpaši sarežģītām lietām nodarbosies augstākā līmeņa attiecīgajā jomā specializējušies prokurori. Paredzēts, ka tas ļaus veicināt šo lietu efektīvāku un kvalitatīvāku izskatīšanu. Savukārt bieži sastopamo, mazāka kaitējuma, noziedzīgo nodarījumu izmeklēšanu plānots standartizēt un nodot prokuroru pārziņā, kas “uz pilnu slodzi” strādā ar šādiem gadījumiem, tā panākot to pēc iespējas ātrāku izskatīšanu.

Vēl viens risinājums pārslogotu krimināltiesību sistēmu problēmai, ko izvēlas citas valstis, ir dekriminalizēt mazāk smagus nodarījumus, paredzot tos izskatīt administratīvā procesa, nevis kriminālprocesa kārtībā. 2017.gada revīzijas ziņojumā par pirmstiesas izmeklēšanas efektivitāti Valsts policijā arī tika konstatēts, ka:

- ❖ 2016.gadā kopumā 15 528 noziedzīgie nodarījumi bija reģistrēti par Krimināllikuma 180.pantā (zādzība, krāpšana, piesavināšanās nelielā apmērā) un Krimināllikuma 185.panta pirmajā daļā (svešas mantas tīša iznīcināšana vai bojāšana) paredzēto kriminālatbildību.
- ❖ Latvijā ir bijuši mēģinājumi rast risinājumu, lai policiju atslogotu no nelielu noziegumu izmeklēšanas, piemēram, Ministru kabineta komitejā³⁰² 2009.gadā izskatīšanai pieteiktā Iekšlietu ministrijas izstrādātā likumprojektu pakete³⁰³ par grozījumiem Krimināllikumā, Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodeksā un likumā “Par Krimināllikuma spēkā stāšanās un piemērošanas kārtību”, lai precizētu normatīvo regulējumu un likumpārkāpumu izdarījusī persona par sīka apmēra (līdz 1/10 no valstī noteiktās minimālās mēnešalgas) zādzībām, krāpšanām, piesavināšanos un mantas tīšu iznīcināšanu un bojāšanu tiktu sodīta administratīvi, nevis krimināli. Minēto likumprojektu izskatīšana Ministru kabineta komitejas sēdē pēc Tieslietu ministrijas priekšlikuma tika atlikta un otrreiz izskatīšanai netika virzīta.

Saskatot, ka joprojām nav veikti pietiekami normatīvā regulējuma pilnveidošanas pasākumi, lai izvērtētu plašāku kriminālprocesa apturēšanas vai izbeigšanas iespēju noteikšanu vai kriminālprocesa neierosināšanu t. s. “maza kaitējuma” gadījumos, un ka konstatēto problēmu risinājumi nav paredzēti arī jaunajā likumprojektā “Grozījumi Kriminālprocesa likumā”, kas izsludināts 2016.gada 3.novembra Valsts sekretāru sanāksmē (likums³⁰⁴ stājās spēkā 2018.gada 1.septembrī), pēc 2017.gada revīzijas Valsts kontrole vērsās Ministru kabinetā par nepieciešamību atkārtoti vērtēt iespējas veikt izmaiņas normatīvajos aktos, lai par sīka apmēra zādzībām, krāpšanām, piesavināšanos personai tiktu noteikts administratīvais sods, nevis kriminālsods.

2018.gada 23.maijā Tieslietu ministrijā tika organizēta pastāvīgās Krimināllikuma darba grupas un pastāvīgās Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodeksa darba grupas apvienotā sanāksme par sīka apmēra noziedzīgu nodarījumu dekriminalizācijas iespējām (piedaloties Tieslietu ministrijas, Iekšlietu ministrijas, Ģenerālprokuratūras, Valsts policijas, Rīgas pašvaldības policijas, Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes, Latvijas Tirgotāju asociācijas un Valsts kontroles pārstāvjiem). Sanāksmē tika nolemts, ka jautājumus par sīka apmēra noziedzīgu nodarījumu dekriminalizāciju ir

nepieciešams atlikt vismaz uz vienu gadu, lai pārlicinātos par to, kā praksē darbosies Kriminālprocesa likuma grozījumi kriminālprocesa vienkāršošanai, kas stājas spēkā 2018.gada 1.septembrī. Valsts kontroles rīcībā nav informācijas par jautājuma turpmāku virzību.

Kā vēl viena no iespējām OECD salīdzinošajā izpētē ir norādīta citu valstu prakse palielināt prokurora pilnvaras lietu pabeigšanai ārpus tiesas. Piemēram, OECD salīdzinošajā izpētē minēti dažādi piemēri par citu valstu pieredzi:

☺ *Nīderlandē* prokurors var lemt par lietas ierosināšanu tiesā, bet prokuroram ir arī dažādas iespējas pabeigt kriminālprocesu bez tiesas iesaistes:

- izdodot “soda rīkojumu” maznozīmīgās krimināllietās, piemēram, par zādzībām no veikala, vandālismu, ceļu satiksmes pārkāpumiem, uzliekot sodu (*strafbeschikking*). Par to tiek lemts, kad tiek noskaidrots, ka aizdomās turētais ir vainīgs attiecīgajā nodarījumā. Sankcija var būt naudas sods, braukšanas aizliegums (līdz sešiem mēnešiem), alternatīvā sankcija (piemēram, līdz 180 stundām ilgs sabiedriskais darbs) vai kompensācijas rīkojums. Aizdomās turētie, kuri pieņem sankciju, tādējādi atzīst savu vainu. Ja viņi nolemj noraidīt sankciju, viņi var iesniegt lietu tiesā;
- valsts apsūdzības uzturēšanu tiesā aizstāt ar iemaksu: prokurors var arī nolemt ļaut likumpārkāpējam veikt maksājumu apsūdzības (*transactie*) vietā. Ja persona nesamaksā noteikto maksu, apsūdzības uzturēšana tiek turpināta tiesā. Šis darījuma mehānisms ir attiecināms uz noziegumiem, kas sodāmi ar mazāk nekā sešu gadu cietumsodu. Jānorāda, ka Nīderlandē ir kritizētas gandrīz neierobežotās prokurora pilnvaras, kas šajā gadījumā ir piešķirtas krimināllietas pabeigšanai ar darījumu bez tiesas iesaistes. Visbūtiskākā kritika bija par to, ka tādā veidā tiek ieviesta sava veida vienošanās sistēma, tiek pieļauts pilnvaru nošķiršanas teorijas pārkāpums, apdraudēta apsūdzēto tiesiskā aizsardzība, dota priekšroka noteiktām sociālajām grupām un tiek uzticētas prokuratūrai tādas pilnvaras, kas būtu jāpatur tiesu ziņā. Turklāt bija bažas, ka gandrīz 90% gadījumu no visiem noziegumiem, uz kuriem varētu būt attiecināms šis mehānisms, krimināllietas iztiesāšana ar tās aizsardzību apsūdzētajiem kļūs par izņēmumu, nevis normu. Tomēr *darījuma* mehānisms izrādījās veiksmīgs. Lai samazinātu patvaļas risku un vienveidības trūkumu šī mehānisma piemērošanā, Ģenerālprokurora padome gadu gaitā ir izdevusi pamatnostādnes attiecībā uz noziegumiem, kuriem visbiežāk tiek izmantoti *darījumi*, nosakot principus, kas jāņem vērā attiecībā uz *darījumiem* un kriminālvajāšanu.

☺ *Itālijā* prokurora rīcības brīvība ir atstāta attiecībā uz lietām, kurās sodu var piemērot bez tiesas sprieduma: soda vienošanās (*patteggiamento*) un soda orderis (*procedimento per decreto*). Soda vienošanās sastāv no vienošanās starp prokuroru un likumpārkāpēju par piespriežamo sodu. Ar soda atlaidi apsūdzētais tiek mudināts atteikties no tiesībām uz lietas izskatīšanu publiskā tiesā. Tādējādi tiek ietaupīts sistēmas laiks un izdevumi. Tā kā politikas kritēriji, saskaņā ar kuriem prokuroram jādod piekrišana, nav definēti likumā, lēmums ir atkarīgs no viņa izvēles, kas ne vienmēr pamatojas tikai uz tehniskiem iemesliem. Jebkurā gadījumā ir svarīgi uzsvērt, ka, tiklīdz puses ir panākušas vienošanos, tiesnesim ir jāpārbauda, vai ir izpildīti nosacījumi, lai pasludinātu pieprasīto spriedumu. *Patteggiamento* netiek uzņemts par mafijas noziegumiem un organizēto noziedzību.

Tiesas process nenotiek arī tad, ja process beidzas ar soda izciešanas rīkojuma izdošanu, kas paredz naudas soda samaksu (*procedimento per decreto*). Likumā ir noteikti divi nosacījumi. Pirmkārt, par nodarījumu tiek ierosināta kriminālvajāšana *ex officio*. Otrkārt, naudassodam jābūt samērojamam ar faktisko nodarījumu. Ja prokurors uzskata, ka šie apstākļi ir izpildīti, viņš

var lūgt tiesnesi izdot šādu rīkojumu. Lūgums ir motivēts, un tajā norāda naudas soda apmēru, kuru var samazināt līdz vienai pusei no likumā noteiktā minimuma.

- ☉ *Francijā* prokurors var lemt par soda noteikšanas pasākumiem (soda rīkojums, naudas sods vai sabiedriskais darbs) par nodarījumiem, par kuriem var sodīt ar brīvības atņemšanu uz laiku, kas nepārsniedz piecus gadus, kas apsūdzētajam jāpieņem. Tāpat prokurors var lemt par atliktās kriminālvajāšanas līgumu, franču valodā pazīstams kā *Convention Judiciaire d'Intérêt Public (CJIP)*, kas nav kriminālsods, bet finansiāls sods par korporatīviem noziedzīgiem nodarījumiem. Prokurors var lemt arī par kriminālvajāšanu vienkāršotā veidā: bez tiesas sēdes, ar soda rīkojumu – pēc prokuratūras priekšlikuma par soda piemērošanu (ar vainīgās personas uzklaušīšanu, lai apstiprinātu ierosināto sodu, par kuru vienojušies prokuratūrā).

Arī Latvijā Kriminālprocesa likumā³⁰⁵ ir paredzētas iespējas kriminālprocesu pabeigt, piemēram, cietušā un noziedzīgu nodarījumu izdarījušās personas izlīguma gadījumā; vienošanās procesā, slēdzot vienošanos par vainas atzīšanu un sodu; pabeigt kriminālprocesu, piemērojot prokurora priekšrakstu par sodu; kriminālprocesu izbeigt, nosacīti atbrīvojot no kriminālatbildības. Šo iespēju izmantošana ļauj ātri panākt krimināltiesisko attiecību taisnīgu noregulējumu un ietaupīt resursus, kas būtu nepieciešami krimināllietas iztiesāšanai vispārējā kārtībā. Tāpat šo iespēju izmantošana ļautu mazināt tiesu un prokuroru noslodzi (saistībā ar valsts apsūdzības uzturēšanu tiesā), tādējādi arī palielinot iespējas notikt biežākām tiesas sēdēm citās krimināllietās, veicinot to ātrāku iztiesāšanu.

Izlīguma piemērošanu kā vienu no kriminālprocesa paātrināšanas instrumentiem Valsts kontrole vērtēja 2017.gadā pabeigtajā revīzijā par pirmstiesas izmeklēšanas efektivitāti Valsts policijā – ja ir noslēgts izlīgums un vainīgā persona ir pilnīgi novērsusi ar izdarīto noziedzīgo nodarījumu radīto kaitējumu vai atlīdzinājusi nodarīto zaudējumu, tad uz šī pamata izmeklētājs ar uzraugošā prokurora piekrišanu, prokurors vai tiesa var izbeigt kriminālprocesu³⁰⁶. Šis instruments Kriminālprocesa likumā ir ieviests atbilstoši Eiropas Padomes Ministru komitejas Rekomendācijai³⁰⁷, kuras mērķis ir vienkāršot un padarīt ātrāku dalībvalstu kriminālo justīciju. Ar minēto izlīgumu tiek ātrāk un ekonomiskāk (resursu un laika ziņā) sasniegts kriminālprocesa veikšanas mērķis – panākt krimināltiesisko attiecību taisnīgu noregulējumu, īpaši gadījumos, ja uz izlīguma pamata kriminālprocess tiek izbeigts jau pirmstiesas izmeklēšanas agrīnā stadijā.

- ❖ 2017.gada revīzijā tika secināts, ka netiek pietiekami izmantota cietušā un noziedzīgu nodarījumu izdarījušās personas izlīguma piemērošana jau pirmstiesas izmeklēšanas posmā policijā. Revīzijā procesa virzītāji norādīja, ka paši neveicina izlīguma noslēgšanu gadījumos, kad normatīvais regulējums pieļauj izbeigt kriminālprocesu uz šāda pamata, bet izmanto to tikai pēc personu iniciatīvas. Kā būtiskākie iemesli tika minēti procesa virzītāja neieinteresētība kriminālprocesus izbeigt, jo pie darba rezultātiem tiek vērtēts kriminālvajāšanas uzsākšanai aizvirzīto lietu skaits, pieredzes trūkums piemērot šādu normu, atbalsta trūkums no uzraugošajiem prokuroriem, uzskats, ka izlīguma process ir sarežģīts, kā arī uzskats, ka izlīgums pieļaujams tikai gadījumos, kad iesaistīts nepilngadīgais. Procesu virzītāji, kuri savā praksē ir izbeiguši kriminālprocesu uz izlīguma pamata, atzina, ka lielākoties to praktizē tikai gadījumos, kad ir iesaistīti nepilngadīgie, izlīguma noslēgšanai iesaistot Valsts probācijas dienestu.
- ❖ Minētajā revīzijā tika konstatēts, ka saskaņā ar Kriminālprocesa informācijas sistēmas un Sodu reģistra statistikas datu analīzi laika posmā no 2013. līdz 2015.gadam Valsts policijā kopumā uz izlīguma pamata izbeigti aptuveni 2% kriminālprocesu no kopumā pabeigto

kriminālprocesu skaita (t.i., 2013.gadā – 777 kriminālprocesi, 2014.gadā – 780 kriminālprocesi, bet 2015.gadā – 675 kriminālprocesi).

Saskaņā ar Prokuratūras publiskoto informāciju³⁰⁸ par pabeigtiem pirmstiesas kriminālprocešiem 2019.gadā 2,1% (t.i., 235 kriminālprocesi) no pabeigtajiem pirmstiesas kriminālprocešiem ir pabeigti pēc Kriminālprocesa likuma 379.panta pirmās un otrās daļas (kas paredz vairākus gadījumus, kad izmeklētājs ar uzraugošā prokurora piekrišanu, prokurors vai tiesa var izbeigt kriminālprocesu, tajā skaitā viens no tiem – *ja persona, kas izdarījusi kriminālpārkāpumu vai mazāk smagu noziegumu, ir izlīgusi ar cietušo vai viņa pārstāvi Krimināllikumā noteiktajos gadījumos*), un tas ir mazāks skaits nekā 2018. un 2017.gadā – attiecīgi 2,8% un 2,7% no pabeigto pirmstiesas kriminālprocesu skaita. Savukārt pēc Kriminālprocesa likuma 377.panta 9.punkta (kas paredz, ka uzsākts process ir jāizbeidz, ja noticis cietušā un aizdomās turētā vai apsūdzētā izlīgums tādā kriminālprocesā, kuru var uzsākt tikai uz cietušās personas pieteikuma pamata un pilnīgi novērsts, vai atlīdzināts ar izdarīto noziedzīgo nodarījumu radītais kaitējums) 2019.gadā ir izbeigti 1,8% (t.i., 200) kriminālprocesi no kopējā pabeigto pirmstiesas kriminālprocesu skaita (arī 2017. un 2018.gadā ir 1,8% jeb attiecīgi 211 un 201 kriminālprocess).

Minētais liecina, ka situācija attiecībā uz izlīgumu piemērošanu ir līdzīga Valsts kontroles 2017.gadā pabeigtajā revīzijā konstatētajai par izlīguma piemērošanu Valsts policijā, un, iespējams, cietušā un personas, kurai ir tiesības uz aizstāvību, izlīgumu varētu izmantot plašāk kā efektīvu instrumentu, lai iespējami ātri tiktu panākts krimināltiesisko attiecību taisnīgs noregulējums, mazinot tiesu un prokuroru noslodzi.

Piemēram, OECD salīdzinošajā izpētē ir minēta Norvēģijas prakse, kur tika attīstīta mediācijas ideja un ar mediatora palīdzību tiek atrasts labākais veids, kā novērst kaitējumu un panākt izlīgumu, likumpārkāpēju mudinot izprast savas rīcības sekas un uzņemties atbildību par tām. Priekšnoteikumi tam, lai kriminālvajāšanas iestāde pieņemtu lēmumu neturpināt kriminālvajāšanu, bet iesaistīt Mediācijas padomi, ir – kriminālprocesā ir atzīta persona par cietušo, ir iespējams panākt izlīgumu, izvērtējums, ka tas ir pietiekams līdzeklis, lai darbotos kā vispārējs preventīvs līdzeklis. Tas ir kļuvis par visefektīvāko pasākumu, kā neturpināt kriminālvajāšanu.

Arī Latvijā Kriminālprocesa likums³⁰⁹ paredz, ka izlīguma gadījumā cietušā un personas, kurai ir tiesības uz aizstāvību, samierināšanos var veicināt Valsts probācijas dienesta apmācīts starpnieks, un procesa virzītājs, konstatējot, ka kriminālprocesā ir iespējams izlīgums un ir lietderīgi iesaistīt starpnieku, par to var informēt Valsts probācijas dienestu. Iespējams, šī instrumenta plašākai izmantošanai gan pirmstiesas izmeklēšanas stadijā, gan kriminālvajāšanas stadijā ir nepieciešams izstrādāt vadlīnijas (piemēram, raksturojot priekšnoteikumus un gadījumus, kad izlīgums var tikt piemērots kriminālprocesa izbeigšanai), cita starpā ņemot vērā arī iepriekš minētos iemeslus, kādus norādījuši Valsts policijas izmeklētāji šī instrumenta neizmantošanai.

Līdzīgi arī attiecībā uz vienošanās procesa, slēdzot vienošanos par vainas atzīšanu un sodu, izmantošanu revīzijas ziņojumā “Noziedzīgu nodarījumu ekonomikas un finanšu jomā izmeklēšanas un iztiesāšanas efektivitāte” konstatēts, ka saskaņā ar revīzijā veiktajās tiesnešu un prokuroru intervijās iegūto informāciju arī šis process varētu tikt izmantots biežāk, jo, piemēram, noziedzīgu nodarījumu finanšu un ekonomikas jomā gadījumos tas tiek piemērots ļoti reti. Kā iemesli tam, kādēļ netiek pietiekami izmantota iespēja slēgt vienošanos, konstatēti, piemēram, ka nav iedibinājusies pietiekama prakse izvērtēt iespējas izmantot šo instrumentu, pārāk neskaidrās apsūdzības, kā rezultātā apsūdzētais nepiekrīt viņam inkriminētā nodarījuma apjomam vai norādītā kaitējuma apmēram, aizstāvības puse norāda, ka nav saprotami apstākļi, kas norādītu uz pierādīšanas priekšmetu u.c. Tāpat prokurori un tiesneši intervijās pauda viedokli, ka varbūt

vajadzētu izvērtēt iespējas samazināt atlīdzināmā kaitējuma apmēru un dot saprātīgu (garāku) termiņu tā nomaksai, ja tiek slēgta vienošanās, lai plašāk tiktu izmantots šis instruments, jo nereti tieši tas ir iemesls, kādēļ aizstāvības puse nevēlas to izmantot (plašāk skatīt revīzijas ziņojumā “Noziedzīgu nodarījumu ekonomikas un finanšu jomā izmeklēšanas un iztiesāšanas efektivitāte”).

Tādējādi būtu nepieciešams veikt analīzi par vienošanās par vainas atzīšanu un sodu neizmantošanas iemesliem dažādu noziedzīgu nodarījumu gadījumos un rast risinājumus tā plašākai izmantošanai un vienotas izpratnes par tās izmantošanas gadījumiem sekmēšanai, tajā skaitā definējot gadījumus, kad nebūtu piemērojams šis institūts, tādējādi vienlaikus nodrošinot vienotu sodu politikas īstenošanu.

Valsts kontroles ieskatā, arī Latvijai ir jāmeklē risinājumi, kā nodrošināt racionālāku, produktīvāku pieejamo resursu izmantošanu un to, ka kvalitatīvi, iespējami ātri un ekonomiski tiek panākts krimināltiesisko attiecību taisnīgs noregulējums. Tādējādi ir nepieciešams izvērtēt iespējas plašāk izmantot jau šobrīd Kriminālprocesa likumā paredzētos instrumentus, veicot pasākumus vienotas izpratnes par to izmantošanu un aktīvākas izmantošanas veicināšanai.

Tāpat būtu jāizvērtē citas iespējas, kā paplašināt prokuroru pilnvaras pabeigt kriminālprocesu ārpus tiesas, tajā skaitā no OECD salīdzinošajā izpētē minētajiem citu valstu prakses piemēriem. Piemēram, viena no šādām izvērtējamām iespējām varētu būt iepriekš minētajai Nīderlandes pieredzei (prokurora pilnvaras izdot “soda rīkojumu” maznozīmīgās krimināllietās, piemēram, par zādzībām no veikala, vandālismu, ceļu satiksmes pārkāpumiem, uzliekot sodu) līdzīgas kārtības noteikšana attiecībā uz noteiktu veidu noziedzīgiem nodarījumiem, kuri ir salīdzinoši vienkārši no pierādīšanas viedokļa un iespējams standartizēts process attiecībā uz izmeklēšanā veicamajām darbībām un iegūstamajiem pierādījumiem.

Vienlaikus būtu nepieciešams pārskatīt Kriminālprocesa likuma regulējumu un tā piemērošanas izpratni attiecībā uz to, vai tas pieļauj pietiekami plašas iespējas neturpināt kriminālprocesu, pamatojoties uz procesa veikšanas lietderības jeb samērīguma un ekonomijas apsvērumiem, ņemot vērā paredzēto kriminālprocesa obligātuma principu un paredzētos pamatus kriminālprocesa izbeigšanai un apturēšanai.

Kriminālprocesa likuma 6.pantā ir nostiprināts kriminālprocesa obligātuma princips, saskaņā ar kuru gadījumā, ja noticis noziedzīgs nodarījums, ir jāuzsāk kriminālprocess un tas jāveic līdz taisnīga noregulējuma panākšanai. Vienlaikus Kriminālprocesa likums³¹⁰ paredz vairākus izņēmumus, kad var izbeigt kriminālprocesu, nenovedot to līdz krimināltiesisko attiecību taisnīgam noregulējumam, piemēram, izmeklētājs ar uzraugošā prokurora piekrišanu, prokurors vai tiesa var izbeigt kriminālprocesu, ja izdarīts maznozīmīgs noziedzīgs nodarījums, kriminālprocesu nav iespējams pabeigt saprātīgā termiņā, tāpat izmeklētājs ar uzraugošā prokurora piekrišanu vai prokurors ar amatā augstāka prokurora piekrišanu pieņem lēmumu par kriminālprocesa izbeigšanu pret šo personu, ja aizdomās turētā vai apsūdzētā vainu noziedzīga nodarījuma izdarīšanā pierādīt pirmstiesas procesā nav izdevies un nav iespējams savākt papildu pierādījumus.

Tomēr, iespējams, ar Kriminālprocesa likumā paredzētajiem risinājumiem, kad kriminālprocesu var izbeigt, nav pietiekami gadījumos, kad jau pirmstiesas izmeklēšanas sākuma posmā ir skaidrs, ka kriminālprocess nav perspektīvs un izmeklēšana nav lietderīga (t.i., ir vien necīga varbūtība iegūt nepieciešamos pierādījumus un ir necīga varbūtība noskaidrot un atzīt personu par aizdomās turēto), ja vien noziedzīgais nodarījums nav uzskatāms par maznozīmīgu.

Revīzijā veiktajās intervijās³¹¹ ar prokuroriem, izmeklētājiem un to tiešajiem priekšniekiem iegūtā informācija liecina, ka arī daļa kriminālprocesu par noziedzīgiem nodarījumiem finanšu un ekonomikas jomā ir tādi, kuros jau pirmstiesas izmeklēšanas sākotnējā stadijā ir skaidrs, ka

izmeklēšanas turpināšana nav perspektīva, jo ir vien niecīga varbūtība iegūt nepieciešamos pierādījumus un nav perspektīvas kriminālprocesā noskaidrot un atzīt personu par aizdomās turēto, kā arī aizvirzīt kriminālprocesu kriminālvajāšanas uzsākšanai. Turklāt daļa no minētajiem kriminālprocesiem ir tādi, kuros ir nepieciešams veikt resursietilpīgas procesuālās darbības (piemēram, izmantot starptautiskās sadarbības mehānismus, veikt ekspertīzes u.c.), bet kuru veikšanas rezultātā pastāv vien niecīga perspektīva atzīt personu par aizdomās turēto un aizvirzīt kriminālprocesu kriminālvajāšanas uzsākšanai.

Arī tam, lai kriminālprocesu apturētu Kriminālprocesa likuma 400.panta kārtībā, ir nepieciešams veikt tādas izmeklēšanas darbības, kuras, izmeklētāju un prokuroru ieskatā, ir nesamērīgi veikt, apzinoties, ka kriminālprocess ir neperspektīvs.

Kā norādīja prokurori un izmeklētāji revīzijā veiktajās intervijās, pēc būtības, ievērojot kriminālprocesa obligātuma principu, ir nepieciešams veikt izmeklēšanu (vai vismaz kriminālprocesa apturēšanai nepieciešamās izmeklēšanas darbības) arī gadījumos, kad tās veikšana nav lietderīga un samērīga. Faktiski daļā šādu kriminālprocesu arī netiek veiktas nekādas procesuālās darbības, lai gan šāda veida “prioritizēšanu”, daļas izmeklētāju un prokuroru ieskatā, nepieļauj Kriminālprocesa likums.

Tas kavē izmeklēšanas resursus veltīt citiem kriminālprocesiem un maksimāli koncentrēt pieejamos resursus par prioritāriem uzskatāmos kriminālprocesos.

Valsts kontroles ieskatā, lai neizlietotu izmeklēšanas iestāžu un Prokuratūras resursus neperspektīvu kriminālprocesu izmeklēšanai, tā vietā koncentrētu resursus prioritāru un sabiedriski nozīmīgu kriminālprocesu izmeklēšanai un virzībai, būtu izvērtējama nepieciešamība normatīvajā regulējumā paredzēt iespēju, ka, pastāvot noteiktiem kritērijiem, izmeklētājs kopā ar uzraugošo prokuroru (vai attiecīgi prokurors ar amatā augstāka prokurora piekrišanu) ir tiesīgi izvērtēt un pieņemt lēmumu par to, vai no procesa veikšanas lietderības jeb samērīguma un ekonomijas apsvērumiem kriminālprocess ir turpināms, apturams vai izbeidzams. (Detalizētāk jautājumu saistībā ar noziedzīgu nodarījumu finanšu un ekonomikas jomā izmeklēšanas un iztiesāšanas efektivitāti skatīt revīzijas ziņojumā “Noziedzīgo nodarījumu ekonomikas un finanšu jomā izmeklēšanas un iztiesāšanas efektivitāti ietekmējošie faktori”).

Vienlaikus no intervijām ar izmeklētājiem un prokuroriem izriet atšķirīga izpratne, kas tiek saistīta ar kriminālprocesa obligātuma principu attiecībā uz to, vai kriminālprocesā ir nepieciešams pārbaudīt visas iespējamās saistītās epizodes un mēģināt pierādīt vainu attiecībā uz tām, pārbaudīt un iegūt pierādījumus par iespējamo saistītu nodarījumu esību utt., tā vietā, lai iespējami ātri izmeklēšanas gaitā noteiktu izmeklēšanas virzienus un robežas, t.i., par kādu daļu izmeklēšanu veikt, un, kādi pierādījumi ir pietiekami, lai personu sauktu pie kriminālatbildības. Savukārt attiecībā uz pārējo iegūto informāciju – izvērtēt, vai ir pietiekams pamats cita kriminālprocesa uzsākšanai.

Valsts kontroles ieskatā, būtu nepieciešams ieviest vienotu izpratni un praksi, ka iespējami savlaicīgi, sākotnējā izmeklēšanas posmā izmeklētājs kopā ar uzraugošo prokuroru vienojas par izmeklēšanas virzieniem un samērīgām robežām, ar ko ir pietiekami personu saukšanai pie kriminālatbildības, neveltot nesamērīgus resursus visu iespējamo epizožu un iespējamo saistīto nodarījumu noskaidrošanai un pierādīšanai, iespējami savlaicīgi izvērtējot, vai attiecībā uz pārējo iegūto informāciju ir uzsākams jauns kriminālprocess vai informācija ir uzkrājama. (Detalizētāk jautājumu saistībā ar noziedzīgu nodarījumu finanšu un ekonomikas jomā izmeklēšanas un iztiesāšanas efektivitāti skatīt revīzijas ziņojumā “Noziedzīgo nodarījumu ekonomikas un finanšu jomā izmeklēšanas un iztiesāšanas efektivitāti ietekmējošie faktori”).

Ieteikumi

Lai turpmāku lēmumu pieņemšanai iegūtu pilnīgu un objektīvu informāciju par uzraudzībā esošo kriminālprocesu uzkrājumu un attiecīgi arī par prokuroru faktisko noslodzi, Prokuratūrai

- izvērtēt un noteikt kritērijus uzraudzībā esošo kriminālprocesu uzkrājuma izvērtēšanai;
- sadarbībā ar izmeklēšanas institūcijām veikt izvērtējumu.

Prokuratūrai veikt nepieciešamos pasākumus Kriminālprocesā kriminālprocesa vienkāršošanas, ātrākas un ekonomiskākai veikšanai jau paredzēto risinājumu piemērošanai praksē, tajā skaitā izstrādājot norādījumus vienveidīgu procedūru īstenošanai un vienotu izpratni par minimālo darbību veikšanu attiecībā uz t.s. “maznozīmīgajām” un “tumšajām” lietām, kā arī citiem gadījumiem.

Valsts kontroles viedoklis: Neatkarīgi no tā, kādi lēmumi tiktu pieņemti, lai mazinātu pārslogotās krimināltiesiskās sistēmas problēmu, rodot papildu resursus sarežģīto un no valsts interešu viedokļa būtisko kriminālprocesu izmeklēšanai, pēc iespējas ātrāk panākot krimināltiesisko attiecību taisnīgu noregulējumu, šie lēmumi būs jābalsta uz informāciju par esošo stāvokli. Tāpēc ir būtiski saprast, kāda ir uzsāktā kriminālprocesa atlikuma struktūra, piem., kādu daļu veido kriminālprocesi, kuros aktīva darbība vairs nenotiek, cik ir īpaši sarežģītu lietu utt. Prokuratūrai būtu jāuzņemas vadošā loma, lai praksē efektīvāk ieviestu Kriminālprocesā jau paredzētos risinājumus kriminālprocesa vienkāršošanai, ātrākai un ekonomiskākai veikšanai.

Pēc revīzijas Noziedzības novēršanas padomei tiks sniegti ieteikumi par nepieciešamību kriminālās justīcijas sistēmas ietvaros izvērtēt un rast Latvijas situācijai piemērotākos ilgtermiņā realizējamus risinājumus, kā atstālogot krimināltiesisko sistēmu, dekriminalizējot vai vienkāršojot mazāk nozīmīgus kriminālprocesus, paplašinot prokuroru pilnvaras pabeigt kriminālprocesu ārpus tiesas, pārskatot paredzētos pamatus kriminālprocesa izbeigšanai vai apturēšanai.

Kriminālprocesu uzraudzības, kriminālvajāšanas un valsts apsūdzības uzturēšanas piekritība Prokuratūras struktūrvienībām

Prokuratūras tiesību aktos nav skaidri nodalīta Prokuratūras dažāda līmeņa struktūrvienību kompetence par kriminālprocesa norisi, un šāda situācija neatbilst kompetento institūciju pieņemtajiem viedokļiem³¹² par prokuratūras dienestu, proti, ka attiecības starp dažādiem hierarhijas līmeņiem ir jāregulē ar skaidriem, nepārprotamiem un līdzsvarotiem noteikumiem, kā arī jāparedz atbilstoši kontroles un līdzsvara mehānismi.

Ja specializēto prokuratūru kompetence izmeklēšanas uzraudzībā, kriminālvajāšanā, valsts apsūdzības uzturēšanā ir nodalīta salīdzinoši skaidri³¹³, tad atbildības sadalījums starp rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūrām un teritoriālajām tiesu apgabalu prokuratūrām attiecībā uz tiem kriminālprocesi, kuros izmeklēšanas uzraudzības, kriminālvajāšanas un valsts apsūdzības uzturēšanas veikšana nav specializēto prokuratūru kompetencē, nav viennozīmīgi saprotams un ir dažādi interpretējams.

Prokuratūras struktūrvienībām ārējie normatīvie akti skaidri nenosaka izmeklēšanas uzraudzības, kriminālvajāšanas, valsts apsūdzības uzturēšanas piekritību. Savukārt no Prokuratūras tiesību aktos

paredzētā atbildības sadalījuma nav saprotams, vai visos kriminālprocesos izmeklēšanas uzraudzības veikšana (un attiecīgi arī kriminālvajāšana) ir piekritīga rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūrām un, ņemot vērā dažādus apstākļus, tos var savā atbildībā pārņemt tiesas apgabala līmeņa prokuratūras, vai tomēr ir kriminālprocesi, kuros izmeklēšanas uzraudzība uzreiz pēc kriminālprocesa uzsākšanas ir tieši piekritīga teritoriālajām tiesas apgabala līmeņa prokuratūrām un Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta nodaļām. Tāpat nav viennozīmīgi skaidrs, kuros gadījumos valsts apsūdzības uzturēšana tiesā ir tiesas apgabala prokuratūrām, ņemot vērā to, ka saskaņā ar Kriminālprocesa likumu valsts apsūdzību apelācijas instances tiesā uztur pēc iespējas tas pats prokurors, kas to uzturēja pirmās instances tiesā, taču amatā augstāks prokurors valsts apsūdzības uzturēšanu var uzdot citam prokuroram.

Tiesu apgabalu prokuratūrās ir iedibināta atšķirīga kārtība. Piemēram, Kurzemes tiesas apgabala prokuratūrā, lemjot par sadali, kuros kriminālprocesos izmeklēšanas uzraudzību vai valsts apsūdzības uzturēšanu nodot tiesas apgabala vai rajona (pilsētas) līmeņa prokuroriem, virsprokurors ņem vērā prokuroru noslodzi, kriminālprocesa apjomu, sarežģītību, sabiedriskās rezonances iespējamību. Savukārt Latgales tiesas apgabalā visi kriminālprocesi izmeklēšanas uzraudzībai vispirms nonāk rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūrās, bet, ja rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūrā tiek konstatēts, ka izmeklēšanas uzraudzība konkrētajā kriminālprocesā tā sarežģītības vai apjoma dēļ būtu nododama tiesas apgabala līmeņa prokuratūrai, tad rajona (pilsētas) virsprokurors informē par konkrēto kriminālprocesu Latgales tiesas apgabala prokuratūras virsprokuroru, rosinot izmeklēšanas uzraudzību pārņemt tiesas apgabala prokuratūrā, un pēc abu apspriešanās Latgales tiesas apgabala virsprokurors izlemj, vai izmeklēšanas uzraudzība konkrētajā kriminālprocesā ir pārņemama Latgales tiesas apgabala prokuratūrā.

Ir pieļauta situācija, ka augstākā līmeņa prokuratūra, kurā ir augstāk kvalificēti un labāk apmaksāti prokurori, atsaucoties uz resursu trūkumu vai citiem iemesliem, nosaukto kategoriju lietas (sarežģītība, sabiedriskā rezonanse, iepriekš noteiktās uzraudzības neefektivitāte u.c.) var pārņemt vai arī nepārņemt savā atbildībā, atstājot lietu zemāka līmeņa prokuratūrā. Vai gluži pretēji – jebkuru lietu no zemāka līmeņa prokuratūrām bez speciāla pamatojuma pārņemt savā uzraudzībā.

Arī revīzijā konstatētās lielās atšķirības starp tiesu apgabalu prokuratūrām (Zemgales tiesas apgabalā uz vienu prokuroru vidēji uzraudzībā ir 135 kriminālprocesi, Vidzemes tiesas apgabala prokuratūrā – 113 kriminālprocesi, Kurzemes tiesas apgabala prokuratūrā – 40 kriminālprocesi) norāda uz vienotas pieejas trūkumu lietu sadalē dažādās teritoriālajās tiesu apgabalu prokuratūrās un apliecina, ka lielā mērā lietu sadale ir atkarīga no tiesas apgabala prokuratūras virsprokurora vērtējuma vai arī rajona (pilsētas) prokuratūras virsprokurora aktivitātes un spējas panākt lietas nodošanu augstāka līmeņa prokuratūrai.

2013.gadā Saeima lēma Latvijā *pāriet uz tīro instanču jeb trīspakāpju tiesu sistēmu*, nosakot, ka visās lietās pirmā instance ir rajona (pilsētas) tiesa, apelācijas instance – apgabaltiesa, bet Augstākā tiesa ir tikai kasācijas instance. Līdz reformas uzsākšanai tiesu instanču sistēmai bija raksturīgs jaukts tiesu instanču modelis – vienas pakāpes tiesa vienlaikus pildīja gan pirmās instances tiesas, gan apelācijas instances tiesas funkcijas (apgabaltiesa) vai arī – gan apelācijas, gan kasācijas instances tiesas funkcijas (Augstākā tiesa)

Atšķirībā no tiesām, kurām lietu piekritība ir noteikta Kriminālprocesa likumā³¹⁴, Prokuratūras struktūrvienībām ārējie normatīvie akti skaidri nenosaka izmeklēšanas uzraudzības, kriminālvajāšanas, valsts apsūdzības uzturēšanas piekritību. Prokuratūras likumā³¹⁵ vienīgi noteikts, ka rajona (pilsētas) prokuratūras prokuroriem ir tiesības veikt prokurora funkcijas rajona (pilsētas) tiesai un apgabaltiesai piekritīgās lietās (tātad pirmajā instancē un apelācijas instancē izskatāmās lietās³¹⁶) un tiesas apgabala prokuratūras prokuroriem ir tiesības veikt prokurora funkcijas apgabaltiesā, kā arī attiecīgā tiesas apgabala rajonu (pilsētu) tiesās. Tātad no Prokuratūras likuma regulējuma izriet, ka gan rajona prokurori, gan tiesas apgabala prokurori ir tiesīgi veikt prokurora funkcijas gan apgabaltiesā, gan rajonu (pilsētas) tiesā.

Kā iepriekš minēts, ar ģenerālprokurora pavēli³¹⁷ noteikta un salīdzinoši skaidra ir specializēto prokuratūru kompetence, norādot konkrētus noziedzīgos nodarījumus (t.sk. Krimināllikuma pantus un to daļas), par kuru *uzraudzību, kriminālvajāšanu un valsts apsūdzības uzturēšanu* atbild konkrētas specializētās prokuratūras.

Savukārt Prokuratūras tiesību aktos paredzētais atbildības sadalījums starp rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūrām un teritoriālajām tiesu apgabalu prokuratūrām attiecībā uz tiem kriminālprocesiem, kuros izmeklēšanas uzraudzības, kriminālvajāšanas un valsts apsūdzības uzturēšanas veikšana nav specializēto prokuratūru kompetencē, nav viennozīmīgi saprotams un ir dažādi interpretējams. Nav saprotams, vai visos kriminālprocesos izmeklēšanas uzraudzības veikšana (un attiecīgi arī kriminālvajāšana) ir piekritīga rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūrām un, ņemot vērā dažādus apstākļus, tos var savā atbildībā pārņemt tiesas apgabala līmeņa prokuratūras, vai tomēr ir kriminālprocesi, kuros izmeklēšanas uzraudzība uzreiz pēc kriminālprocesa uzsākšanas ir tieši piekritīga teritoriālajām tiesas apgabala līmeņa prokuratūrām un Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta nodaļām. Tāpat nav viennozīmīgi skaidrs, kuros gadījumos valsts apsūdzības uzturēšana tiesā ir tiesas apgabala prokuratūrām, ņemot vērā to, ka saskaņā ar Kriminālprocesa likumu³¹⁸ valsts apsūdzību apelācijas instances tiesā uztur pēc iespējas tas pats prokurors, kas to uzturēja pirmās instances tiesā, taču amatā augstāks prokurors valsts apsūdzības uzturēšanu var uzdot citam prokuroram.

Attiecībā uz tiesas apgabala līmeņa prokuratūrām ģenerālprokurors ar pavēli³¹⁹ ir noteicis, par kuru kriminālprocesu *izmeklēšanas uzraudzību ir atbildīgas* konkrētās prokuratūras struktūrvienības gadījumos, ja uzraugošā prokurora noteikšana, piemērojot pirmstiesas kriminālprocesa teritoriālās piekritības noteikumus (KPL 388.pants) vai institucionālās piekritības nosacījumus (KPL 387.pants) un ģenerālprokurora pavēle par specializēto prokuratūru kompetenci, nav iespējama 24 stundu laikā:

- ❖ Rīgas tiesas apgabala prokuratūrai jāveic izmeklēšanas uzraudzība pār Valsts policijas Rīgas reģiona pārvaldes struktūrvienībās³²⁰, Valsts robežsardzes Galvenajā pārvaldē un Rīgas pārvaldē, kā arī Valsts policijas Kriminālizlūkošanas vadības pārvaldē uzsāktajiem kriminālprocesiem;
- ❖ teritoriālajām tiesu apgabalu prokuratūrām jāveic izmeklēšanas uzraudzība pār Valsts drošības dienesta reģionālajās pārvaldēs uzsāktajiem kriminālprocesiem;
- ❖ tiesas apgabala līmeņa Organizētās noziedzības un citu nozaru specializētā prokuratūra ir atbildīga par Valsts policijas Organizētās noziedzības apkarošanas pārvaldē (ONAP), Kriminālizmeklēšanas pārvaldē (KIP) un Valsts ieņēmumu dienesta Iekšējās drošības pārvaldē uzsāktajiem kriminālprocesiem; Valsts policijas Ekonomisko noziegumu apkarošanas pārvaldē (ENAP) uzsāktajiem kriminālprocesiem par noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanu; Valsts ieņēmumu dienesta Nodokļu un muitas policijas pārvaldē

(izņemot reģionālajās pārvaldēs) uzsāktajiem kriminālprocesiem par noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanu.

Tomēr, Valsts kontroles vērtējumā, nav viennozīmīgi saprotams, kāds ir pavēlē noteiktās atbildības saturs – vai tas nozīmē, ka pavēlē nosaukto prokuratūru prokuroriem ir noteikts būt par uzraugošajiem prokuroriem visos pavēlē norādītajos kriminālprocesos vai arī tiem ir jāveic uzraugošā prokurora funkcijas kādos izņēmuma gadījumos vai īslaicīgi (piemēram, līdz tiek noteikts uzraugošais prokurors no attiecīgās rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūras gadījumos, ja noteikšanai kādu apstākļu dēļ nepieciešamas vairāk nekā 24 stundas).

Papildus ģenerālprokurora pavēlē minētajam Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta virsprokurors ar rīkojumu³²¹ ir noteicis tiesas apgabala līmeņa virsprokuroriem *aktīvi izmantot* Kriminālprocesa likuma 46.panta otrās daļas 2.punktā un 388.panta sestajā daļā noteiktās tiesības un *iespējami savlaicīgi*, bet ne vēlāk, kā noteikts pavēlē Nr.6 (ja uzraugošā prokurora noteikšana, piemērojot pirmstiesas kriminālprocesa teritoriālās piekritības noteikumus (KPL 388.pants) vai institucionālās piekritības nosacījumus (KPL 387.pants un ģenerālprokurora pavēle par specializēto prokuratūru kompetenci), nav iespējama 24 stundu laikā), *pārņemt uzraudzību kriminālprocesos, ja izmeklēšanas taktika, metodika vai pierādīšanas priekšmetā ietilpstošo faktu esamības vai neesamības pamatošana konkrētajā kriminālprocesā ir ar paaugstinātu sarežģītību, lietas aktualitāte ir izcelta prokuratūras darbību regulējošos vai citos normatīvajos aktos noteiktajās prioritātēs, kriminālprocess ir guvis izteiktu sabiedrisko rezonansi, noziedzīgs nodarījums izdarīts vairāku prokuratūras struktūrvienību darbības teritorijās vai ir ar sērijveida raksturu, vai konstatēti citi apstākļi, kas ir par pamatu tam, ka kvalitatīvākai un efektīvākai kriminālprocesa mērķa sasniegšanai Kriminālprocesa likumā noteikto funkcionālo pienākumu veikšanā nepieciešama tiesas apgabala līmeņa prokuratūras prokurora iesaiste.*

Rīkojums³²² arī rajona līmeņa prokuratūru virsprokuroriem *iespējami savlaicīgi, bet ne vēlāk, kā noteikts pavēlē Nr.6, pēc kriminālprocesa uzsākšanas rosināt tiesas apgabala līmeņa prokuratūras virsprokuroru izmantot KPL 46.panta otrās daļas 2.punktā un 388.panta sestajā daļā noteiktās tiesības pārņemt uzraudzību tiesas apgabala līmeņa prokuratūrā*, ja ir konstatējami iepriekš minētie apstākļi (lietas sarežģītība, sabiedriskā rezonanse u.c.).

Valsts kontroles ieskatā, tā kā jēdzieni “aktīvi izmantot”, “iespējami savlaicīgi”, kā arī norādītie kritēriji, piem., “izmeklēšanas taktika, metodika vai pierādīšanas priekšmetā ietilpstošo faktu esamības vai neesamības pamatošana konkrētajā kriminālprocesā ir ar paaugstinātu sarežģītību”, ir nekonkrēti un atšķirīgi interpretējami, būtībā tas, vai kriminālprocesa uzraudzība tiek pārņemta no rajona līmeņa uz tiesas apgabala līmeņa prokuratūru vai netiek pārņemta, ir atkarīgs no apgabala virsprokurora izvēles izmantot vai neizmantot savas amatā augstāka prokurora pilnvaras.

Ir pieļauta situācija, ka augstākā līmeņa prokuratūra, kurā ir augstāk kvalificēti un labāk apmaksāti prokurori, atsaucoties uz resursu trūkumu vai citiem iemesliem, nosaukto kategoriju lietas (sarežģītība, sabiedriskā rezonanse, iepriekš noteiktās uzraudzības neefektivitāte u.c.) var pārņemt vai arī nepārņemt savā atbildībā, atstājot lietu zemāka līmeņa prokuratūrā. Vai gluži pretēji – jebkuru lietu no zemāk stāvošām prokuratūrām bez speciāla pamatojuma pārņemt savā uzraudzībā. Valsts kontroles vērtējumā, šāda situācija ir pretrunā ar kompetento institūciju pieņemtajiem viedokļiem³²³ par prokuratūras dienestu, proti, ka attiecības starp dažādiem hierarhijas līmeņiem ir jāregulē ar skaidriem, nepārprotamiem un līdzsvarotiem noteikumiem, kā arī jāparedz atbilstoši kontroles un līdzsvara mehānismi.

To ka Prokuratūras struktūrvienībām ir atšķirīga izpratne par darba organizāciju un lietu sadales principiem, apliecina revīzijā konstatētais:

- ❖ Kurzemes tiesas apgabala prokuratūras virsprokurors revīzijā sniedza skaidrojumu, ka bez minētās ģenerālprokurora pavēles³²⁴ (paredz, ka tiesas apgabala prokuratūra veic izmeklēšanas uzraudzību pār Valsts drošības dienesta reģionālajās pārvaldēs uzsāktajiem kriminālprocesiem) nav citu tiesību aktu, kas noteiktu piekritību viņa vadītajai prokuratūrai. Vienlaikus viņš norādīja, ka Kurzemes tiesas apgabala prokuratūrā ir iedibināta kārtība, ka, lemjot par sadali, kuros kriminālprocesos izmeklēšanas uzraudzību vai valsts apsūdzības uzturēšanu nodot tiesas apgabala vai rajona (pilsētas) līmeņa prokuroriem, virsprokurors ņem vērā prokuroru noslodzi, kriminālprocesa apjomu, sarežģītību, sabiedriskās rezonanses iespējamību u.tml.
- ❖ Savukārt Daugavpils prokuratūras virsprokurors revīzijā sniedza skaidrojumu, ka Latgales tiesas apgabalā visi kriminālprocesi izmeklēšanas uzraudzībai vispirms nonāk rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūrās, bet, ja rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūrā tiek konstatēts, ka izmeklēšanas uzraudzība konkrētajā kriminālprocesā tā sarežģītības vai apjoma dēļ būtu nododama tiesas apgabala līmeņa prokuratūrai, tad rajona (pilsētas) virsprokurors informē par konkrēto kriminālprocesu Latgales tiesas apgabala prokuratūras virsprokuroru, rosinot izmeklēšanas uzraudzību pārņemt tiesas apgabala prokuratūrā, un pēc abu apspriešanās Latgales tiesas apgabala virsprokurors izlemj, vai izmeklēšanas uzraudzība konkrētajā kriminālprocesā ir pārņemama Latgales tiesas apgabala prokuratūrā.

Skaidra kompetences sadale par kriminālprocesa norisi un risinājumi kriminālprocesu pārdalei starp struktūrvienībām ir būtiski arī tādēļ, lai līdzsvarotu prokuroru noslodzi. Revīzijā apkopotā informācija par prokuroru noslodzi liecina, ka tiesas apgabala līmeņa prokuratūrās uz vienu prokuroru vidēji uzraudzībā atrodas būtiski mazāks (pat 10 un vairāk reižu mazāks) kriminālprocesu skaits nekā rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūrās, piemēram, Kurzemes tiesas apgabala prokuratūrā uz vienu prokuroru uzraudzībā ir 40 kriminālprocesi, bet šī tiesas apgabala rajona (pilsētas) prokuratūrās – no 247 (Saldus rajona prokuratūrā) līdz 603 (Ventspils pilsētas prokuratūrā) kriminālprocesiem uz vienu prokuroru (skatīt 1.pielikumu).

Arī revīzijā konstatētās lielās atšķirības starp tiesu apgabalu prokuratūrām (Zemgales tiesas apgabalā uz vienu prokuroru vidēji uzraudzībā ir 135 kriminālprocesi, Vidzemes tiesas apgabala prokuratūrā – 113 kriminālprocesi, Kurzemes tiesas apgabala prokuratūrā – 40 kriminālprocesi) norāda uz vienotas pieejas trūkumu lietu sadalē dažādās teritoriālajās tiesu apgabalu prokuratūrās un apliecina, ka lielā mērā lietu sadale ir atkarīga no tiesas apgabala prokuratūras virsprokurora vērtējuma vai arī rajona (pilsētas) prokuratūras virsprokurora aktivitātes un spējas panākt lietas nodošanu augstāka līmeņa prokuratūrai.

Neskaidrs un atšķirīgi interpretējams iekšējais regulējums ir arī attiecībā uz **Ģenerālprokuratūras nodaļu** kompetenci. Šajās struktūrvienībās ir nodarbināti visaugstāk kvalificētie un labāk apmaksātie prokurori (skatīt 11.tabulu), vienlaikus šo nodaļu kompetence attiecībā uz kriminālprocesa izmeklēšanas uzraudzības, kriminālvajāšanas un valsts apsūdzības uzturēšanas piekritību prokuroriem nav precīzi noteikta un neaptver visu atbildības jomu.

11.tabula. Prokuroru atalgojums 2019.gadā (euro)

Struktūrvienība	Mēnešalga	Piemaksas, prēmijas	Kopā atalgojums	Vidējais prokuroru skaits	Vidējais gada atalgojums uz vienu prokuroru	Vidējais mēneša atalgojums uz vienu prokuroru
Ģenerālprokuratūra	3 238 195	431 572	3 669 767	78	47 048	3921

Teritoriālās tiesu apgabalu prokuratūras	2 104 426	257 272	2 361 698	60	39 362	3280
Specializētās prokuratūras	2 235 724	209 188	2 444 912	69	35 434	2953
Teritoriālās rajona (pilsētu) prokuratūras	7 809 487	720 740	8 530 227	246	34 676	2890
Kopā	15 387 832	1 618 772	17 006 604	453	37 542	3129

Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta nodaļai un ģenerālprokuroram tieši pakļautajai Īpaši pilnvarotu prokuroru nodaļai ar ģenerālprokurora pavēli³²⁵ ir noteikts *būt atbildīgām par izmeklēšanas uzraudzību* gadījumā, ja uzraugošā prokurora noteikšana, piemērojot pirmstiesas kriminālprocesa teritoriālās piekritības noteikumus (KPL 388.pants) vai institucionālās piekritības nosacījumus (KPL 387.pants un ģenerālprokurora pavēle par specializēto prokuratūru kompetenci), nav iespējama 24 stundu laikā:

- ❖ Īpaši pilnvarotu prokuroru nodaļa ir atbildīga par Valsts drošības dienestā (izņemot reģionālajās pārvaldēs) uzsākto kriminālprocesa uzraudzību;
- ❖ Sevišķi svarīgu lietu izmeklēšanas nodaļa ir atbildīga par Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojā uzsākto kriminālprocesa uzraudzību;
- ❖ Pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzības nodaļa ir atbildīga par Iekšējās drošības birojā uzsākto kriminālprocesa uzraudzību.

Sevišķi svarīgu lietu izmeklēšanas nodaļas virsprokurors par nodaļai piekritošajām lietām revidentiem sniedza skaidrojumu, ka minētā ģenerālprokurora pavēle ir vienīgais iekšējais tiesību akts, kurā ir minēts par viņa vadītās nodaļas atbildību kriminālprocesa uzraudzībā:

Saskaņā ar Pavēles Nr.6 1.7.punktu Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta Sevišķi svarīgu lietu izmeklēšanas nodaļa ir noteikta par atbildīgo izmeklēšanas uzraudzībai par Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojā uzsāktajiem kriminālprocešiem. Šī pavēles punkta piemērošana praksē izpaužas tā, ka pēc informācijas saņemšanas par kriminālprocesa uzsākšanu Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojā Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta Sevišķi svarīgu lietu izmeklēšanas nodaļas virsprokurors, izvērtējot krimināllietas sarežģītības pakāpi, ciktāl to ļauj sākotnējā informācija, izmeklējamo noziedzīgo nodarījumu smagumu pakāpi, kriminālprocesā iesaistīto amatpersonu statusu, nodaļas prokuroru noslodzi citās krimināllietās u.c. apstākļus, lemj, vai kriminālprocesa uzraudzību turpina veikt Sevišķi svarīgu lietu izmeklēšanas nodaļa, tiesas apgabala prokuratūra vai rajona prokuratūra.

Sevišķi svarīgu lietu izmeklēšanas nodaļai var būt piekriņģi arī citās izmeklēšanas iestādēs uzsāktie kriminālprocesi, pamatojoties uz KPL 388.p. 6.d. Šī norma nosaka, ka ģenerālprokurors vai virsprokurors savas kompetences ietvaros jebkuru krimināllietu var izņemt no vienas izmeklēšanas vai prokuratūras iestādes un ar rezolūcijas veidā uzrakstītu rīkojumu nodot to citai izmeklēšanas vai prokuratūras iestādei vai no viena prokurora vai izmeklētāja nodot citam prokuroram vai izmeklētājam neatkarīgi no noziedzīga nodarījuma izdarīšanas vietas. Praksē līdz šim tie lielākoties ir bijuši Valsts drošības dienestā (iepriekš Drošības policijā) uzsāktie kriminālprocesi.

Savukārt attiecībā uz to, kā ģenerālprokurora pavēlē³²⁶ noteikto pilda Pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzības nodaļa, revīzijā tika saņemts skaidrojums³²⁷, no kura izriet, ka šīs nodaļas virsprokurors vai prokurori paši neveic pirmstiesas uzraudzību Iekšējās drošības biroja izmeklētajos kriminālprocesos, bet pavēlē noteikto atbildību par minētajiem kriminālprocesiem realizē, veicot sūdzību par izmeklēšanas iestādē pieņemtā lēmuma par atteikšanos uzsākt kriminālprocesu izskatīšanu. Tāpat tika skaidrots, ka, piemēram, 2019.gadā nebija nepieciešamības kādu no Iekšējās drošības biroja izmeklētajiem kriminālprocesiem pārņemt nodaļas prokuroru uzraudzībā. Vienlaikus saskaņā ar Iekšējās drošības biroja publiskoto informāciju³²⁸ tā izmeklējamie kriminālprocesi kļūst aizvien sarežģītāki, piem., 2019.gadā izmeklēti divi kriminālprocesi, kas saistīti ar Eiropas Savienības finanšu līdzekļu iespējamo izkrāpšanu, vairākos veikta paralēlā finanšu izmeklēšana, kopumā veikta pirmstiesas izmeklēšana 122 kriminālprocesos, savukārt 2020.gada pirmo triju ceturkšņu laikā kopumā veikta pirmstiesas izmeklēšana 155 dažāda apjoma un sarežģītības pakāpes kriminālprocesos, tajā skaitā kriminālvajāšanas uzsākšanai nodoti vairāki nozīmīgi un apjomīgi kriminālprocesi, piem., daļa no iepriekšējos gados uzsāktajiem kriminālprocesiem, kas saistīti ar Valsts robezsardzes iepirkumiem valsts austrumu robežas izbūvē un aprīkošanā. Minētā informācija liecina par to, ka daļa kriminālprocesu ir uzskatāmi par sarežģītiem, kuros, visticamāk, izmeklēšanas uzraudzības un kriminālvajāšanas veikšanai tomēr būtu nepieciešami specializējušies, visaugstāk kvalificēti prokurori.

Minētais norāda uz ļoti atšķirīgu izpratni par to, kā Ģenerālprokuratūras nodaļām ir izpildāms ģenerālprokurora uzdevums *būt atbildīgām* par konkrētās izmeklēšanas iestādes izmeklēto kriminālprocesu uzraudzību – Sevišķi svarīgu lietu izmeklēšanas nodaļas virsprokurors lemj, ka nodaļas prokurori paši uzraudzīs sarežģītākos Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojā uzsāktos kriminālprocesus, Pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzības nodaļa ģenerālprokurora uzdevumu realizē caur sūdzību izskatīšanu, bet Īpaši pilnvarotu prokuroru nodaļai doto uzdevumu būt atbildīgiem par Valsts drošības dienestā (izņemot reģionālajās pārvaldēs) uzsāktos kriminālprocesu uzraudzību vismaz daļēji pilda Sevišķi svarīgu lietu izmeklēšanas nodaļas prokurori, kā tas izriet no nodaļas virsprokurora sniegtās informācijas.

Revīzijā apkopotā informācija par Ģenerālprokuratūras nodaļu prokuroru uzraudzībā 2020.gada 1.martā esošajiem kriminālprocesiem apstiprina atšķirīgo izpratni. Sevišķi svarīgu lietu izmeklēšanas nodaļā vidēji uz vienu prokuroru uzraudzībā bija pieci, kriminālvajāšanā viens, bet valsts apsūdzības uzturēšanai tiesā četri kriminālprocesi, savukārt abu pārējo ģenerālprokurora pavēlē nosaukto nodaļu – Pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzības nodaļas un Īpaši pilnvarotu prokuroru nodaļas – prokuroriem uzraudzībā, kriminālvajāšanā vai valsts apsūdzības uzturēšanai tiesā nebija neviena kriminālprocesa (skatīt 1.pielikumu).

Ieteikumi

Izvērtēt un tiesību aktos skaidri noteikt kompetences sadalījumu (izmeklēšanas uzraudzības, kriminālvajāšanas un valsts apsūdzības uzturēšanas piekritību) starp dažāda līmeņa Prokuratūras struktūrvienībām, tajā skaitā nepieciešamības gadījumā paredzot procesuālus risinājumus lietu pārdalei starp struktūrvienībām.

Valsts kontroles viedoklis: Nav pieņemama situācija, kad augstākā līmeņa prokuratūra, kurā ir augstāk kvalificēti un labāk apmaksāti prokurori, atsaucoties uz resursu trūkumu vai citiem iemesliem, sarežģītas (un/vai valstij un sabiedrībai nozīmīgas) lietas var pārņemt vai arī nepārņemt savā atbildībā, atstājot lietu zemāka līmeņa prokuratūrā, vai arī – jebkuru lietu no zemāk stāvošām prokuratūrām bez speciāla pamatojuma pārņemt savā uzraudzībā. Starptautiski par prokuratūras

institūciju organizāciju ir atzīts, ka attiecības starp dažādiem hierarhijas līmeņiem ir jāregulē ar skaidriem, nepārprotamiem un līdzsvarotiem noteikumiem³²⁹. Skaidra kompetenču noteikšana arī ir viens no risinājumiem, lai līdzsvarotu prokuroru noslodzi.

Vadlīnijas un procesu standartizācija

Valsts kontroles ieskatā, Prokuratūrā ir nepieciešams stiprināt kapacitāti metodikas izstrādes jomā, definēt par metodikas izstrādi atbildīgas struktūrvienības kompetenci un reglamentēt procesu, kādā notiek metodikas materiālu izstrāde, kā arī to saskaņošana, apstiprināšana un piemērošana. Revīzijā iegūtā informācija liecina, ka Prokuratūrā, lai arī tiek sagatavoti dažādi materiāli, to raksturs ir tikai informatīvs, jo metodiskie materiāli, lai sekmētu vienotas prakses un izpratnes ieviešanu, netiek institūcijas līmenī apstiprināti. Prokuratūrā nav izveidojusies prakse izstrādāt prokuroru prakses vadlīnijas vai rokasgrāmatas. Iespējams, tas saistāms ar Prokuratūras izpratni par prokurora neatkarību, tomēr, kā tas ir atzīts pārnacionālajos dokumentos un Eiropas Savienības Tiesas spriedumos, prokuroru neatkarības prasība neaizliedz iekšējās instrukcijas (ko apstiprina amatā augstāki prokurori), jo sevišķi ar mērķi padarīt prokuratūras darbu efektīvāku. Prokuratūras darbības organizatoriskos paņēmienus, vadlīnijas, principus un/vai kritērijus, kas ir jāpiemēro prokuratūras funkciju izpildē, var noteikt prokuratūras augstākā amatpersona – ģenerālprokurors.

Prokuratūrā ir priekšnoteikumi tam, lai identificētu kļūdas un pastāvošās problēmas – pārbaudēs rajona un tiesas apgabala līmeņa prokuratūrās, kā arī pēc prokuroru individuālās novērtēšanas tiek iegūta nozīmīga informācija, ko var izmantot vienotas prakses veidošanā ne tikai Prokuratūrā, bet arī sadarbībai ar Valsts policiju un citām izmeklēšanas iestādēm, procedūru standartizēšanai u.c. mērķiem, lai uzlabotu pirmstiesas izmeklēšanas efektivitāti.

Saskaņā ar Prokuratūrā iedibināto kārtību Ģenerālprokuratūras Darbības analīzes un vadības departamenta Metodikas nodaļa nodarbojas ar metodisko materiālu izstrādi un vienotas prakses par likumu normas piemērošanu veidošanu Prokuratūrā, kā arī ar prokuroru praktiskajā darbā pieļauto kļūdu un nepilnību apzināšanu, to analīzi un ieteikumu izstrādi, kā arī viedokļa sniegšanu citām institūcijām par likuma normu piemērošanas praksi. Metodikas nodaļas prokurori arī ir piedalījušies vairāku starpinstitūciju darba grupu metodisko materiālu izstrādē. Darbības analīzes un vadības departamenta un attiecīgi arī tajā iesaistītajās Metodikas nodaļas kompetence nav noteikta ar Prokuratūras iekšējo regulējumu. Prokuratūrā nav ieviesta prakse institūcijas līmenī apstiprināt iekšējo procesu aprakstus vai cita veida dokumentus, kuros būtu noteikts, kā notiek pamatfunkciju norise un sadarbība ar atbalsta struktūrvienībām. Līdz ar to metodikas materiālu izstrāde notiek atbilstoši tam, kāda izpratne laika gaitā ir izveidojusies, vienotās prakses definēšanas process nav pietiekami skaidrs, kā arī nav noteikts, kā metodikas materiāli tiek apstiprināti un ieviesti praksē, t.i., vai to piemērošana ir obligāta. Prokuratūrā tiek izmantoti trīs formāti – vadlīnijas, informatīvās vēstules un analītiskie apkopojumi.

- ❖ Laika posmā kopš 2017.gada Ģenerālprokuratūras Darbības analīzes un vadības departamenta Metodikas nodaļa prokuroriem ir sagatavojusi “Vadlīnijas par prokurora

priekšraksta par sodu piemērošanu” (apstiprinājusi Ģenerālprokuratūras Darbības analīzes un vadības departamenta Metodikas nodaļas virsprokure).

- ❖ Informatīvās vēstules Ģenerālprokuratūras Darbības analīzes un vadības departamenta Metodikas nodaļā tiek sagatavotas un nosūtītas visu struktūrvienību prokuroriem un tajās parasti uz konkrēta kriminālprocesa vai gadījuma pamata tiek skaidrota konstatētā problēma un ieteikts, kā līdzīgos gadījumos turpmāk visiem prokuroriem būtu jārikojas (vēstules ir parakstījusi Ģenerālprokuratūras Darbības analīzes un vadības departamenta Metodikas nodaļas virsprokure).

Piemēram, 2019.gadā ir sagatavotas informatīvās vēstules “Par vienveidīgu prakses veidošanu, kas attiecas uz neapstrīdamiem interešu konflikta apstākļiem”, “Par savlaicīgu ziņu iekļaušanu Sodū reģistrā par piemēroto drošības līdzekli”, “Par veicamajām paralēlajām finanšu izmeklēšanām”, “Par kriminālprocesa likumā norādīto prasību ievērošanu apsūdzības saturā”, “Par prokurora rīcību pieteikuma par jaunatklātiem apstākļiem sākotnējā pārbaudē”, “Par vienošanos par vainas atzīšanu un sodu kriminālprocesā” u.c. Kopumā laika posmā no 2017. līdz 2019.gadam Ģenerālprokuratūras Darbības analīzes un vadības departamenta Metodikas nodaļa ir sagatavojusi apmēram 40 šādas informatīvās vēstules.

- ❖ Savukārt analītiskajos apkopojumos tiek apkopota informācija par pārbaudēm, kuras rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūrās saskaņā ar Prokuratūras darba plānā paredzētajiem pārbaudžu tematiem veikuši tiesu apgabalu prokuratūru un Ģenerālprokuratūras nodaļu prokurori. Arī šos dokumentus ir parakstījusi Ģenerālprokuratūras Darbības analīzes un vadības departamenta Metodikas nodaļas virsprokure.

2019.gadā apkopota informācija, piemēram, par šādām veiktajām pārbaudēm: “Par 2018.gada pirmajā pusgadā prokurora iesniegto kasācijas protestu pārbaudi”, “Par 2017.gadā Kriminālprocesa likuma 420.panta kārtībā izbeigtajiem kriminālprocesi”, “Par uzraugošā prokurora pienākumu pildīšanu un tiesību izmantošanu kriminālprocesos par smagiem un sevišķi smagiem noziegumiem, kas uzsākti 2019.gada janvārī”. Šajos apkopojumos ir konstatēts, cik pārbaudžu katrā rajona (pilsētas) prokuratūrā ir bijis, vai prokurora darbībā attiecībā uz pārbaudāmo tēmu ir ievērotas tiesību aktu prasības (piemēram, vai prokurori pārbaudītajos kriminālprocesos izmeklēšanas uzraudzību veikuši atbilstoši Kriminālprocesa likuma prasībām), vai pārbaudes rezultātā ir atcelti pārbaudāmo prokuroru lēmumi. Pārbaudēs konstatētie trūkumi tiek apkopoti vispārīgu rekomendāciju veidā, norādot, kuru ģenerālprokurora pavēļu un normatīvo aktu prasības turpmāk prokuroriem ir jāievēro.

Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta Pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzības nodaļas prokurori veic pārbaudes rajona un tiesas apgabala līmeņa prokuratūrās. Līdzīgas pārbaudes rajona līmeņa prokuratūrās veic vēl arī tiesu apgabalu prokuratūru prokurori, tātad pārbaudžu veikšanā ir iesaistīti liela apjoma resursi. Tāpat prokuroru profesionālās darbības novērtējums Prokuratūrā ir laika un resursu ietilpīgs (detalizētāk skatīt 2.4.jautājuma sadaļā). Minēto procesu ietvaros tiek vērtēta prokuroru pieņemto lēmumu likumība, un šeit ir lielas iespējas identificēt atšķirīgu praksi tiesību normu piemērošanā, labo praksi un raksturīgākās pieļautās kļūdas u.c. Valsts kontroles ieskatā, būtu iespējams vairāk izmantot prokuratūrās veikto pārbaudžu un prokuroru individuālās novērtēšanas ietvaros gūto informāciju, lai metodisko materiālu formātā konkretizētu sagaidāmo rīcību konstatēto problēmu novēršanai un vienotas, konsekventas prakses veidošanai. Vienota un konsekventa pieeja būtu jāveido ne tikai attiecībā uz Krimināllikuma un Kriminālprocesa likuma normu piemērošanu, bet arī attiecībā uz Prokuratūras funkcijām kopumā, piemēram, ko sevī ietver uzraugošā prokurora pienākumu īstenošana pirmstiesas kriminālprocesā u.c.

Revīzijā konstatētais liecina, ka nav vienotas prakses sadarbībai starp uzraugošo prokuroru un izmeklētāju – procesa virzītāju, uzraugošā prokurora iesaistes pirmstiesas izmeklēšanā intensitāte ir ļoti atšķirīga un lielā mērā atkarīga no katra prokurora individuālajiem uzskatiem.

No intervijās ar izmeklētājiem, to tiešajiem priekšniekiem un prokuroriem iegūtās informācijas izriet, ka katram prokuroram ir sava sadarbības ar izmeklētāju forma un savas prasības. Piemēram, atšķirīgas prasības attiecībā uz to:

- ❖ vai uzraugošais prokurors uzreiz pēc izmeklēšanas uzsākšanas vēlas noskaidrot detalizētāku informāciju par lietas būtību un zināmajiem apstākļiem, izmeklētāja redzējumu, plānotās procesuālās darbības, vai arī vēlas noskaidrot detalizētāku informāciju par kriminālprocesa gaitu un lietas būtību tikai vēlākā izmeklēšanas stadijā, kad izmeklētājs veicis izmeklēšanu pēc saviem ieskatiem un ir jau iegūta daļa pierādījumu;
- ❖ vai uzraugošais prokurors vēlas noskaidrot un pārrunāt izmeklētāja redzējumu un viedokli par izmeklēšanas virzienu, nepieciešamajiem pierādījumiem, veicamajām darbībām u.tml. un kopīgi vienoties par minētajiem jautājumiem, vai arī uzraugošais prokurors vēlas tikai palaikam iepazīties ar krimināllietas materiāliem un, ja uzskata par nepieciešamu, sniedz norādījumus;
- ❖ vai uzraugošais prokurors vēlas būt regulāri informēts par izmeklēšanas gaitu un apspriest turpmāk veicamās darbības un iegūstamos pierādījumus, vai arī uzraugošais prokurors iesaistās tad, ja izmeklēšana tuvojas noslēgumam (izmeklētāja ieskatā, kriminālprocess būtu virzāms kriminālvajāšanas uzsākšanai vai izbeidzams);
- ❖ vai izmeklētājam ir nepieciešams sagatavot izmeklēšanas plānu vai pārskatu par kriminālprocesā paveikto un plānoto;
- ❖ cik detalizēti sagatavojami dažādi procesuālie dokumenti u.c.

Daļa izmeklētāju un to tiešie priekšnieki intervijās ir norādījuši, ka katram prokuroram ir savas prasības un tām ir jāpielāgojas.

Minētais konstatējams arī revīzijā izlasē iekļautos kriminālprocesos – ir kriminālprocesi, kuros prokurors ir labi informēts par kriminālprocesa gaitu, notiek regulāra komunikācija ar izmeklētāju un apspriedes, lai apmainītos ar viedokļiem un vienotos par turpmāk veicamo, sniegti gan mutiski, gan rakstiski norādījumi, vienlaikus ir arī tādi kriminālprocesi, kuros izmeklētājs atzīst, ka pietrūkst uzraugošā prokurora iesaistes, uzraugošā prokurora sniegtie norādījumi ir formāli, komunikācija ar uzraugošo prokuroru notiek tad, ja izmeklētājs vērsas pēc padoma vai ir nepieciešama uzraugošā prokurora piekrišana Kriminālprocesa likumā paredzētajos gadījumos.

Daļa prokuroru intervijās pauda uzskatu, ka pēc būtības pirmstiesas izmeklēšanas posmā izmeklētājs ir procesa virzītājs, kas pēc sava redzējuma veic un vada kriminālprocesu. Savukārt uzraugošā prokurora uzdevums ir dot norādījumus tad, ja konstatējams, ka procesa virzītājs nenodrošina mērķtiecīgu izmeklēšanu un pieļauj neattaisnotu iejaukšanos personas dzīvē vai vilcināšanos. Tādēļ arī daļā gadījumu, ja krimināllietas materiālus uzraugošais prokurors pieprasa pārbaudei, ne vienmēr tiek doti norādījumi, atdodot tos atpakaļ izmeklētājam. Šādi piemēri bija arī revīzijā izlasē iekļautos kriminālprocesos, kad krimināllietas materiāli ir bijuši vairākkārt pārbaudē pie uzraugošā prokurora, bet ne vienmēr ir doti norādījumi. Daļa prokuroru uzskata, ka tiešais priekšnieks ir tas, pie kura primāri izmeklētājam ir jāvērsas par to, kā veikt konkrētā kriminālprocesa izmeklēšanu un risināt sarežģījumus.

Vairāki prokurori uzskata, ka ir nepieciešams jau uzreiz pēc kriminālprocesa uzsākšanas vai drīz pēc tam sazināties ar izmeklētāju un vienoties par sākotnējām darbībām, it īpaši gadījumos, ja konkrētajā kriminālprocesā izmeklēšana (vai sākotnējās veicamās darbības) nav uzskatāma par

tipveida gadījumu. Tāpat ir būtiski turpmāk regulāri sazināties ar izmeklētāju, pārrunāt izmeklēšanas gaitu un vienoties par veicamajām darbībām, nepieciešamajiem pierādījumiem, pierādīšanas robežām, kvalifikāciju, mantisko jautājumu risināšanu u.c. – tas ļauj konstatēt, kad nepieciešams sniegt norādījumus izmeklēšanas sekmēšanai, kā arī atvieglo un paātrina valsts apsūdzības celšanu.

Pārrunas ar izmeklētāju izmeklēšanas sākuma posmā ļauj uzraugošajam prokuroram pārliecināties, ka jau sākotnēji tiks veiktas visas nepieciešamās darbības, lai nodrošinātu mērķtiecīgu un iespējami ātru izmeklēšanu (piemēram, ir ļoti būtiski pēc iespējas ātrāk pieprasīt dažāda veida informāciju), kā arī tādā veidā jau sākotnēji uzraugošais prokurors pārliecinās, vai izmeklētājs orientējas konkrētā kriminālprocesa specifiskā un zina sākotnēji veicamās darbības, vai arī ir nepieciešama ciešāka sadarbība un lielāka uzraugošā prokurora iesaiste, detalizētāki norādījumi. Savukārt gadījumos, ja prokurors neorientējas konkrētās lietas specifiskā, tad ciešā iesaiste kriminālprocesā kopš sākuma palīdz to izprast un palīdz kvalitatīvāk celt un uzturēt valsts apsūdzību.

Tāpat ir atšķirīgi uzskati par uzraugošā prokurora tiesībām piedalīties to procesuālo darbību veikšanā, kas vērstas uz sadarbību ar personu, kurai ir tiesības uz aizstāvību izmantošanā – tikai daļa uzskata, ka sarežģītākos gadījumos tas ir nepieciešams un izmanto to.

Minētais liecina par to, ka Prokuratūrā nav vienotas izpratnes un prakses attiecībā uz prokurora iesaisti pirmstiesas izmeklēšanā uzraudzības ietvaros, turklāt iesaistes izmeklēšanā intensitāte un prokurora īstenotā sadarbības forma ir vairāk atkarīga no katra prokurora uzskatiem, nevis no kriminālprocesa veida (piemēram, vai tajā ir tipveida izmeklēšana) vai citiem apstākļiem. Valsts kontroles ieskatā, sadarbības formas varētu būt vairāku veidu – piemēram, atkarībā no tā, vai (1) kriminālprocesā ir veicama tipveida jeb standartizēta izmeklēšana un ir zināmas veicamās darbības, to secība, noskaidrojamo apstākļu un iegūstamo pierādījumu kopums, tādējādi nav nepieciešama cieša uzraugošā prokurora iesaiste, līdz tiek paveiktas nepieciešamās darbības, kurām jābūt skaidrām kā izmeklētājam, tā prokuroram; (2) kriminālprocesā kopš paša sākuma un visā izmeklēšanas gaitā ir nepieciešama cieša izmeklētāja un uzraugošā prokurora sadarbība, kopīgi izvērtējot nepieciešamo pierādījumu apjomu, attīstāmo virzienu, izmantojamās metodes, taktiku u.c.

Prokuroram neiesaistoties izmeklēšanā pietiekami vai pietiekami savlaicīgi, rodas viedokļu atšķirības starp izmeklētāju un uzraugošo prokuroru par pierādījumu pietiekamību, pierādāmajiem apstākļiem, kvalifikāciju, kā rezultātā izmeklēšana ieilgst, izmeklēšanai nepieciešams vairāk resursu, jo ir veiktas, prokurora ieskatā, nevajadzīgas darbības vai nepieciešams veikt papildu izmeklēšanas darbības. Tādējādi prokurora iesaiste ietekmē gan izmeklēšanas kvalitāti, gan sekmīgumu. Tas var ietekmēt arī kriminālprocesa rezultātu (piem., nepietiekamas sadarbības un tādējādi izmeklēšanas noslēguma posmā radušos viedokļu atšķirību dēļ kriminālprocess tiek izbeigts), kā arī valsts apsūdzības celšanas un uzturēšanas tiesā sekmīgumu (detalizētāk par šo jautājumu skatīt revīzijas ziņojumā “Noziedzīgu nodarījumu ekonomikas un finanšu jomā izmeklēšanas un iztiesāšanas efektivitāte”).

Līdz ar to, Valsts kontroles ieskatā, nav atstājams katra prokurora interpretācijai jautājums par to, ko sevī ietver uzraugošā prokurora pienākumu īstenošana pirmstiesas izmeklēšanā.

Valsts kontroles vērtējumā, Prokuratūrā būtu nepieciešams ar iekšējo regulējumu noteikt gan par metodikas izstrādi atbildīgās struktūrvienības kompetenci, gan metodisko materiālu izstrādes procesu, paredzot sasaisti ar citiem procesiem (prokuratūrās veiktās pārbaudes, prokuroru profesionālās darbības novērtēšana). Turklāt, kā tas ir konstatēts šī ziņojuma 1.1.jautājuma sadaļā, prokuratūras darbības organizatoriskos paņēmienus, vadlīnijas, principus un kritērijus, kas ir

jāpiemēro prokuratūras funkciju izpildē, var noteikt prokuratūras augstākā amatpersona – ģenerālprokurors. Kā tas ir atzīts pārnacionālajos dokumentos, hierarhiskas pakļautības sistēmā prokuroriem ir saistoši viņu priekšnieku izdotie norādījumi, pamatnostādnes un instrukcijas³³⁰. Tāpat no Eiropas Savienības tiesas spriedumiem izriet, ka prokuroru neatkarības prasība neaizliedz iekšējās instrukcijas, kuras, pamatojoties uz padotības saikni, kas regulē prokuratūras raitu darbību, prokuratūras prokuroriem var sniegt viņu tiešie priekšnieki, kuri paši ir prokuratūras prokurori. Līdz ar to metodisko materiālu izstrādes laikā formulētais Prokuratūras viedoklis (piem., vadlīnijas u.c. attiecināmus dokumentus) par konkrētiem jautājumiem un piemērojamo praksi būtu jāapstiprina ģenerālprokuroram, tā nodrošinot attiecīgās prakses konsekvētu ieviešanu un lietošanu Prokuratūras struktūrvienībās.

Prokuratūrā šobrīd pastāv izpratne, ka ne tikai Ģenerālprokuratūras Darbības analīzes un vadības departamenta Metodikas daļas sagatavotie materiāli, bet arī starpinstitūciju sadarbības ietvaros izstrādātie dokumenti ir informatīvi un tiem ir rekomendējošs raksturs. Piemēram, 2017.gada revīzijā par pirmstiesas izmeklēšanas efektivitāti Valsts policijā Valsts kontrole konstatēja³³¹, ka, lai rastu kopīgu skatījumu uz pirmstiesas izmeklēšanas veikšanu un novērstu domstarpības starp izmeklētājiem un uzraugošajiem prokuroriem, Valsts policija un Prokuratūra 2015.gada novembrī savstarpēji saskaņoja *Vadlīnijas kriminālprocesu izmeklēšanas vienkāršošanai*. Tomēr, kā liecināja veiktā aptauja, gandrīz ceturtdaļa uzraugošo prokuroru uzskatīja, ka tām ir tikai rekomendējošs raksturs, un līdz ar to tās praksē nepiemēroja.

Revīzijā konstatēts, ka Prokuratūrā ne tikai Ģenerālprokuratūras Darbības analīzes un vadības departamenta Metodikas nodaļa veic darbu pie vienotas prakses veidošanas, bet arī, piemēram, Organizētās noziedzības un citu nozaru specializētā prokuratūra regulāri rīko apspriedes ar izmeklētājiem, viņu tiešajiem priekšniekiem, izmeklēšanas iestāžu nodaļu vadītājiem. Saskaņā ar minētās prokuratūras sniegto informāciju³³² 2019.gadā veiktas 32 apspriedes, bet 2020.gadā – 38 apspriedes. Apspriedes tiek veiktas, lai apzinātu pirmstiesas izmeklēšanas ietilgšanas faktorus konkrētos kriminālprocesos, apspriestu pieļautās kļūdas un nepareizu likuma normu piemērošanu, vienotos par izmeklēšanas apjomu un pierādījumu pietiekamību un veidotu vienotu izpratni un praksi. Liela daļa apspriežu tiek organizētas krimināllietās, kuras uzsāktas par noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanu, jo šāda rakstura noziedzīgu nodarījumu izmeklēšana ir salīdzinoši jauna joma, nav vēl izveidota judikatūra, pēc kuras varētu vadīties. Apspriedēs piedalās ne tikai uzraugošais prokurors, bet arī prokuratūras virsprokurors un viņa vietnieks.

Tāpat kā Ģenerālprokuratūras Darbības analīzes un vadības departamenta Metodikas nodaļa, arī Organizētās noziedzības un citu nozaru specializētā prokuratūra, pamatojoties uz konkrētās lietās konstatētajiem trūkumiem izmeklētāju darbā, sagatavo un Valsts policijas un citu izmeklēšanas iestāžu struktūrvienībām nosūta vēstules par konstatētajām kļūdām, to risinājumu un nepieciešamību pievērst uzmanību konkrētajam jautājumam par to, kā interpretējami normatīvo aktu grozījumi, kā arī pēc izmeklēšanas iestāžu lūguma sniedz viedokli par konkrētu normu interpretāciju.

Revīzijā veiktajās intervijās³³³ ar Prokuratūras dažādu struktūrvienību prokuroriem³³⁴, kā arī ar izmeklētājiem un to tiešajiem priekšniekiem noskaidrotā informācija liecina, ka prokuroru vidū nav vienotas izpratnes par dažādu Krimināllikuma un Kriminālprocesa likuma normu piemērošanu, prokuroriem ir atšķirīgi viedokļi par dažādu procesuālo dokumentu sagatavošanu, piemēram, par to detalizācijas pakāpi u.c. Jau 2017.gadā pabeigtajā Valsts kontroles revīzijā par pirmstiesas izmeklēšanas efektivitāti Valsts policijā konstatēts, ka vienotas prakses trūkums starp prokuroriem

ir viens no biežākajiem šķēršļiem labai sadarbībai starp izmeklētājiem un prokuroriem un līdz ar to arī viens no izmeklēšanu kavējošajiem faktoriem.

Prokurori intervijās atzina, ka trūkst prakses apkopojumu un vadlīniju, kā arī kopīgu pieredzes un prakses apmaiņas pasākumu un pieejamās apmācības to neaizstāj un nerisina praksē esošos jautājumus. Prokurori intervijās minēja piemērus, ka būtu nepieciešami prakses materiāli, vadlīnijas par pierādāmo apstākļu un nepieciešamo pierādījumu kopumu par dažāda veida noziedzīgiem nodarījumiem finanšu un ekonomikas jomā, par digitālajā vidē veiktu noziedzīgu nodarījumu izmeklēšanu, par netiešo pierādījumu izmantošanu, kā celt apsūdzības apjomīgos un sarežģītos kriminālprocesos, ko iekļaut apsūdzības lietās par izvairīšanos no nodokļiem u.c. jautājumiem. Tāpat prokurori atzīst, ka nav daudz prokuroru, kas ļoti labi pārzina noziedzīgu nodarījumu finanšu un ekonomikas jomā specifiku, un ka nav nodrošināta zināšanu savstarpēja apmaiņa un nodošana prokuroriem, kas iepriekš nav saskārušies ar noziedzīgu nodarījumu finanšu un ekonomikas jomā specifiku vai konkrēti ar atsevišķu veidu noziedzīgiem nodarījumiem finanšu un ekonomikas jomā. Prokurori intervijās minēja piemērus, ka uzskata par veiksmīgu un atbalstāmu Lietuvā esošo pieredzi, kur, piemēram, esot izstrādātas visiem izmeklētājiem un prokuroriem vadlīnijas par kibernetizētiem (tajā skaitā par minimālo pierādījumu apjomu) un citiem jautājumiem.

Arī revīzijā piesaistīto ekspertu atzinumos³³⁵ par izlasē iekļautajiem kriminālprocesiem, kas izbeigti Prokuratūrā, ir konstatēti gadījumi, kad trūkst vienotas izpratnes par Krimināllikuma normu piemērošanu ne tikai starp izmeklētāju un uzraugošo prokuroru, bet arī prokuroru vidū un tas ir veicinājis kriminālprocesa ieilgšanu un pat izbeigšanu. Tā, piemēram, eksperti atzinumā norādījuši: *“Konkrētajā kriminālprocesā ir saskatāmi nozīmīgi atšķirīgi viedokļi gan par konkrētu noziedzīgu nodarījumu sastāvu elementu esamību personas rīcībā, gan par pierādīšanas jautājumiem.”*³³⁶

Šādu gadījumu mazināšanos varētu veicināt prakses apkopojumu veidošana, vadlīniju izstrāde, piemēram, pēc regulāras problēmjautājumu apzināšanas iepriekš minētajās pārbaudēs, prokuroru profesionālās darbības novērtēšanā un prokuroru aptaujās, kā arī pēc dažādu Prokuratūras struktūrvienību prokuroru apsūdzību un lēmumu par kriminālprocesu izbeigšanu par konkrēta veida noziedzīgiem nodarījumiem analīzes, tiesas spriedumu, zinātnisku rakstu analīzes u.c. Tādējādi būtu iespējams prokuroriem sniegt nepieciešamo metodisko atbalstu kvalitatīvai prokurora funkciju izpildei un sekmēt vienotas prakses veidošanos, tajā skaitā veicināt labās prakses ieviešanu un kļūdu, nepareizās prakses izskaušanu.

Prokurori intervijās norādīja, ka gadījumos, kad trūkst pieredzes un zināšanu, tie vēršas pie kolēģiem, kuri ir saskārušies ar līdzīgām situācijām, līdzīgām noziedzīga nodarījuma izpaušmēm vai kuriem praksē ir bijuši kriminālprocesi par konkrētā veida noziedzīgiem nodarījumiem. Ne vienmēr tas ir iespējams, un ne vienmēr prokurors zina kolēģus, kam bijusi vajadzīgā pieredze, tad prokurori mēdz vērsties pie virsprokurora, kas iesaka prokuroorus, kuriem ir bijusi līdzīga pieredze, vai arī sniedz savu viedokli. Tāpat prokurori šādās situācijās meklē un pēta judikatūru, juridisko literatūru u.c., tomēr, kā atzīmēja prokurori, tas ir ļoti darba un laika ietilpīgs process un ne par visiem jautājumiem ir pieejama judikatūra, tiesas spriedumi mēdz būt pretrunīgi vai bez pietiekami skaidras argumentācijas, skaidrojuma, turklāt tiesas spriedumu meklētājs (publiski pieejamais *manastiesas.lv*) nav visai ērts rīks, lai atrastu nepieciešamo.

Interviju laikā tika noskaidrots, ka vairāku Prokuratūras struktūrvienību virsprokurori mēdz organizēt kopīgas savas struktūrvienības prokuroru apspriedes, lai apspriestu struktūrvienības konkrētu kriminālprocesu ietvaros aktualizējušās normatīvā regulējuma piemērošanas problēmas, atšķirīgu praksi dokumentu sagatavošanā vai citus jautājumus, kur konstatē atšķirīgu praksi vai saskata problēmas u.c. un vienotos par turpmāko praksi. Taču tas neveicina vienotas prakses

veidošanos un nepieciešamo zināšanu un pieredzes nodošanu visas prokuratūras institūcijas ietvaros.

Arī tiesību zinātnieku publikācijās³³⁷ ir uzsvērts prokurora kā procesa virzītāja pienākums nodrošināt vienādu likuma normu piemērošanu un vienveidīgas prakses veidošanu kriminālprocesos, lai īstenotu Latvijas Republikas Satversmes 91.pantā nostiprināto principu:

Latvijas Republikas Satversmes 91.pantā deklarētais, ka visi ir vienādi likuma un tiesas priekšā, uzliek par pienākumu ne tikai tiesām, bet arī ikvienam procesa virzītājam konkrētajā kriminālprocesa stadijā vienādi tulkot likuma normas un veidot vienveidīgu praksi vienu un to pašu likuma normu piemērošanā. Tai pašā laikā šā pienākuma veikšanā īpaši uzsverama tiesas, bet likumā noteiktajos gadījumos arī prokurora loma, atzīstot personu par vainīgu noziedzīga nodarījuma izdarīšanā un uzliekot (nosakot) sodu. Vienāda Krimināllikuma normu izpratne un vienveidīga to piemērošana ir garants pareizai noziedzīga nodarījuma kvalifikācijai, kas, savukārt, nozīmē gan krimināltiesisko attiecību taisnīgu noregulējumu, gan taisnīga soda uzlikšanu (noteikšanu), gan krimināltiesību pamatprincipa – taisnīguma principa īstenošanu.

Iepriekš minētais liecina, ka ir nepieciešams vēl vairāk attīstīt un arī Prokuratūras tiesību aktos nostiprināt metodisko materiālu (vadlīniju, prakses apkopojumu u.c.) izstrādi. Valsts kontroles vērtējumā, Prokuratūrai ir pieejama plaša informācija par pirmstiesas izmeklēšanas jomā pastāvošajām problēmām, arī labo praksi, kuru tā varētu izmantot pirmstiesas izmeklēšanas uzlabošanai, vienotas prakses veidošanai prokuratūras struktūrvienībās un izmeklēšanas iestādēs, kā arī procedūru standartizēšanai.

Apvienoto Nāciju Organizācijas (ANO) un Starptautiskās prokuroru asociācijas 2014.gadā kopīgi apstiprinātajās vadlīnijās (jeb pamatnostādnēs) “Prokuroru statuss un loma” norādīts uz ieguvumiem, kādi rodas, ja prokuratūras dienestā ir apstiprinātas “politikas” un “vadlīnijas”. Pasaulē prokuratūras dienesti ir ieviesuši pieeju vadlīniju noteikšanai par dažādiem prokurora prakses aspektiem. Vadlīnijas (bieži izplatītas arī “rokasgrāmatas”, “kodeksi”) sniedz prokuroriem un viņu vadītājiem norādi par rīcību ikdienā risināmiem jautājumiem un piemērojamo praksi, ļaujot konsekventi reaģēt un sniegt atbildes kā prokuratūrā, tā ārpus tās. Atsauce uz “rokasgrāmatu” var sniegt ne tikai norādījumus katram prokuroram, bet arī aizsardzību pret apsūdzībām par patvaļīgu rīcību, ja lēmums turpināt vai neturpināt kādu rīcību tiek nākotnē apstrīdēts³³⁸.

OECD salīdzinošajā izpētē iesaka³³⁹ izvērtēt iespēju standartizēt un pēc iespējas vienkāršot procedūras t.s. vienkāršāko kriminālprocesa gadījumos. Standartizācija attiecas uz kritēriju un darbību vienādošanu, kas jāpiemēro, kad prokuratūrā nonāk konkrēts gadījums. OECD ieskatā, tas var nodrošināt *stabilu* kriminālprocesa regulējuma interpretāciju, kas ir nepieciešama darbību saskaņotībai un paredzamībai, kā arī tas var būtiski atvieglot sadarbību starp prokuroriem un izmeklētājiem.

Valsts kontroles ieskatā, Prokuratūrai būtu jāuzņemas vadošā loma, lemjot par procedūru standartizēšanu, piemēram, kriminālprocesos par maznozīmīgiem noziedzīgiem nodarījumiem, un īstenojot sadarbību ar izmeklēšanas iestādēm. Šis varētu būt viens no Prokuratūras ilgtermiņā īstenojamiem pasākumiem metodikas izstrādes jomā, attiecīgi stiprinot par metodikas izstrādi atbildīgās struktūrvienības kapacitāti.

Ieteikumi

Prokuratūrai veikt pasākumus, lai stiprinātu kapacitāti metodikas izstrādes jomā, tajā skaitā nosakot par metodikas izstrādi atbildīgās struktūrvienības kompetenci un reglamentējot kārtību, kā notiek metodikas materiālu izstrāde, saskaņošana, apstiprināšana un piemērošana.

Valsts kontroles viedoklis: Ir nepieciešams noteikt mehānismu vienotas, konsekventas prakses veidošanai Prokuratūras institūcijās. Prokuratūrā dažādos prokurora darbības vērtēšanas procesos tiek uzkrāta informācija par prokuroru pieņemtajiem lēmumiem, pieļautajām kļūdām u.c. Šo informāciju var izmantot, lai identificētu risināmas problēmas, lai prokuratūras darbību uzlabotu. Ar metodiku saprot ne tikai vienotas prakses par tiesību normu piemērošanu veidošanu, bet arī dažādus procesu aprakstus, kuros definē prokurora rīcību, lēmumu pieņemšanas “ceļu” u.tml. Metodikas izstrādei būtu piešķirama prioritāte, lai ne tikai pilnveidotu Prokuratūras iekšējos procesus, bet arī veidotu pamatu vienotai izpratnei starp prokuroriem un izmeklētājiem par dažādiem tiesību normu piemērošanas jautājumiem u.c. Attiecīgi būtu vērtējams arī tas, kā stiprināt Prokuratūras kapacitāti šajā jomā.

Prokuratūras iekšējās kontroles sistēma

2.3. Vai ar iekšējo iestādes darbības kontroli tiek sekmēta Prokuratūras funkciju izpildes kvalitāte un tās uzlabošana?

Valsts kontrole vērtēja, vai Prokuratūrā ir izveidota tāda iekšējās kontroles sistēma, kas būtu vērsta uz regulāru funkciju izpildes uzraudzību ar mērķi atklāt un novērst problēmas un pieļautās kļūdas, lai uzlabotu iestādes darbību, nodrošinātu likumīgu un efektīvu iestādes darbību atbilstoši tās kompetencei un izvirzītajiem mērķiem.

Kā analizēts šī ziņojuma iepriekšējās nodaļās, iekšējās kontroles sistēmas jēdziens un pamatprasības ir nostiprinātas tiesību aktos³⁴⁰, kas balstās uz COSO modeli, iezīmējot piecus galvenos elementus – kontroles vide, risku novērtējums, kontroles aktivitātes, informācija un komunikācija, uzraudzība (monitorings), no kuriem kontroles vide ir galvenais elements, kas veido pamatu pārējiem elementiem. Ar iekšējās kontroles sistēmu saprot iestādes risku vadības, kontroles un pārvaldības pasākumu kopumu, kura uzdevums ir nodrošināt iestādes efektīvu darbību, pārskatu ticamību, darbības atbilstību tiesību aktiem. Kontroles vide atspoguļo institūcijas vadības nostāju (*the tone at the top*) attiecībā uz iekšējās kontroles būtiskumu un kontroļu esamību iestādes organizatoriskajā uzbūvē un darba metodēs, integritāti³⁴¹ un ētiku, darbinieku attīstību u.c. Tā ietver uz institūcijas darbības mērķiem orientētu standartu un procedūru noteikšanu, atbildības un pienākumu sadali, ko ietver iekšējos tiesību aktos.

Ministru kabineta noteikumi³⁴² par pamatprasībām tiešās pārvaldes iestādēs nosaka, ka iekšējās kontroles sistēmas izveidošana, uzraudzība un uzlabošana tiek īstenota, paredzot nepieciešamo risku vadības, uzraudzības, kontroles un pārvaldības pasākumu kopumu.

Lai arī minētie Ministru kabineta noteikumi³⁴³ Prokuratūrai nav obligāti jāpiemēro, kā arī Prokuratūras likumā nav konkretizēti jautājumi saistībā ar iekšējās kontroles sistēmas izveidi, uzraudzību un uzlabošanu, nav pamata uzskatīt, ka Prokuratūrā šie jautājumi nav jārisina.

Pienākums veidot iekšējās kontroles sistēmu, kas atbilst Prokuratūras funkciju un darbības specifikai, izriet no pārnacionālajiem dokumentiem un starptautiski atzītās prakses, kas attiecas uz prokuratūras dienestu³⁴⁴.

Kontroles vide

Iepriekšējās nodaļās raksturotā situācija norāda uz trūkumiem Prokuratūras darbības plānošanā. Lai arī Prokuratūra izstrādā darbības stratēģiju un darba plānus, tie ir pārāk vispārīgi un tos nevar uzskatīt par rīcības plāniem vēlamu rezultātu sasniegšanai. Prokuratūras darba plāni neaptver visas prokuratūras funkcijas un visas Prokuratūras struktūrvienības. Tajos netiek izvirzīti rezultāti, kas jāsasniedz kādā konkrētā laika posmā, kā arī tie nenosaka, kādi resursi uzdevumu izpildei kopumā tiks izmantoti. Līdzšinējā darbības plānošanas pieeja nevar radīt pamatu Prokuratūras kā vienotas, centralizētas trīspakāpju struktūrvienību sistēmas funkciju izpildes novērtēšanai.

Tāpat, Valsts kontroles vērtējumā, Prokuratūras darba organizācija neatbilst kompetento institūciju pieņemtajiem viedokļiem par prokuratūras dienestu³⁴⁵, ka tiesiskā valstī ar hierarhisku prokuratūras struktūru prokuratūras efektivitāte ir cieši saistīta ar pārskatāmām prokuroru varas, atskaitīšanās un atbildības koncepcijām un ka attiecības starp dažādiem hierarhijas līmeņiem ir jāregulē ar skaidriem, nepārprotamiem un līdzsvarotiem noteikumiem, kā arī jāparedz atbilstoši kontroles un līdzsvara mehānismi³⁴⁶.

- ❖ No esošā tiesiskā regulējuma nav skaidrs, kā Prokuratūrā praktiski darbojas amatā augstāka prokurora institūts – kurā gadījumā katrs no prokuroriem attiecībā pret zemāka līmeņa prokuroru uzskatāms par amatā augstāku prokuroru. Prokuratūras iekšējie normatīvie akti nenosaka amatā augstāka prokurora pilnvaru apjomu ne attiecīgo virsprokuroru noteikto pastāvīgo vai atsevišķo uzdevumu ietvaros, ne konkrēto virsprokuroru darbības virzienos, īstenojot amatā augstāka prokurora pilnvaras. Tajā skaitā iekšējos normatīvajos aktos nav noteikts Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta Pirmstiesas uzraudzības nodaļas prokurora īstenoto krimināllietu pārbaudīšanu saturs un pamats pārbaudīt krimināllietas materiālus ārpus konkrētā kriminālprocesa (t.i., ārpus tām pilnvarām, kuras konkrēti paredzētas Kriminālprocesa likumā prokuroram atbilstoši tā statusam).
- ❖ Prokuratūras tiesību aktos nav skaidri nodalīta Prokuratūras dažāda līmeņa struktūrvienību kompetence par kriminālprocesa norisi. Ja specializēto prokuratūru kompetence izmeklēšanas uzraudzībā, kriminālvajāšanā, valsts apsūdzības uzturēšanā ir nodalīta salīdzinoši skaidri, tad atbildības sadalījums starp rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūrām un teritoriālajām tiesu apgabalu prokuratūrām attiecībā uz tiem kriminālprocesiem, kuros izmeklēšanas uzraudzība, kriminālvajāšana un valsts apsūdzības uzturēšana nav specializēto prokuratūru kompetencē, nav viennozīmīgi saprotams un ir dažādi interpretējams. Prokuratūras struktūrvienībām ārējie normatīvie akti skaidri nenosaka izmeklēšanas uzraudzības, kriminālvajāšanas, valsts apsūdzības uzturēšanas piekritību. Savukārt no Prokuratūras tiesību aktos paredzētā atbildības sadalījuma nav saprotams, vai visos kriminālprocesos izmeklēšanas uzraudzības veikšana (un attiecīgi arī kriminālvajāšana) ir piekritīga rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūrām un, ņemot vērā dažādus apstākļus, tos var savā atbildībā pārņemt tiesas apgabala līmeņa prokuratūras, vai tomēr ir kriminālprocesi, kuros izmeklēšanas uzraudzība uzreiz pēc kriminālprocesa uzsākšanas ir tieši piekritīga teritoriālajām tiesas apgabala līmeņa prokuratūrām un Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta nodaļām. Tāpat nav viennozīmīgi

skaidrs, kuros gadījumos valsts apsūdzības uzturēšana tiesā ir tiesas apgabala prokuratūrām, ņemot vērā to, ka saskaņā ar Kriminālprocesa likumu valsts apsūdzību apelācijas instances tiesā uztur pēc iespējas tas pats prokurors, kas to uzturēja pirmās instances tiesā, taču amatā augstāks prokurors valsts apsūdzības uzturēšanu var uzdot citam prokuroram.

Prokuratūrā nav ieviesta prakse institūcijas līmenī apstiprināt iekšējo procesu aprakstus vai cita veida dokumentus, kuros būtu noteikts, kā notiek pamatfunkciju norise un sadarbība ar atbalsta struktūrvienībām. Piemēram, nav noteikts, kā notiek metodikas materiālu apstiprināšana un piemērošana, t.i., vai šie materiāli ir obligāti piemērojami vai tikai informatīvi. Atsevišķi trūkumi konstatēti arī prokuroru novērtēšanas un apmācību sistēmā.

Risku novērtējums

Prokuratūrā tikai daļai atbalsta funkciju, piemēram, finanšu vadībai un grāmatvedības uzskaitē, saimnieciskā nodrošinājuma funkcijai, tiek veikts risku novērtējums un plānoti uzraudzības pasākumi. Attiecībā uz Prokuratūras pamatfunkciju izpildi krimināltiesiskajā jomā un ārpus krimināltiesiskās jomas, kā arī atbalsta funkcijām, ko īsteno Ģenerālprokuratūras Darbības analīzes un vadības departaments, riski un iespējamās problēmas nav vērtēti. Turklāt risku novērtējums nav veikts pat tādās nozīmīgās jomās kā integritāte, korupcija un interešu konflikts prokuroru darbībā. Ņemot vērā prokurora plašo atbildību, pilnvaras un rīcības brīvību (t.i., piem., attiecībā uz to, vai sākt kriminālvajāšanu vai ne), prokurori jo īpaši var tikt pakļauti integritātes (godprātības) riskiem.

Risku (iespējamību, ka kāds notikums negatīvi ietekmēs iestādes mērķu sasniegšanu) noteikšanai, analīzei un novērtēšanai tiek apzināti iekšējie un ārējie riski, kas var traucēt iestādes mērķu sasniegšanu³⁴⁷. Iepriekš šajā ziņojumā jau analizēta (skatīt sadaļu “Prokuratūras darbības plānošana”) Prokuratūras darbības plānošanas prakse, kurā nav konstatējams, ka pirms nākamā attīstības posma tiktu izvērtētas pastāvošās problēmas un mērķi tiktu izvirzīti, balstoties uz šādu izvērtējumu. Konstatēti arī citi trūkumi kontroles vidē, piemēram, Prokuratūras tiesību aktos nav skaidri nodalīta Prokuratūras dažāda līmeņa struktūrvienību kompetence par kriminālprocesa norisi, tā rezultātā atbildības sadalījums starp rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūrām un teritoriālajām tiesu apgabalu prokuratūrām attiecībā uz tiem kriminālprocesi, kuros izmeklēšanas uzraudzība, kriminālvajāšana un valsts apsūdzības uzturēšana nav specializēto prokuratūru kompetencē, nav viennozīmīgi saprotams un ir dažādi interpretējams (skatīt sadaļu “Prokuratūras darba organizācija”).

Prokuratūrā ir izveidota Iekšējā audita nodaļa, kura darbojas tiešā ģenerālprokurora pakļautībā un kuras darbības joma aptver tikai Administratīvā direktora dienesta funkcijas. Attiecīgi uz riska novērtējumu balstīti kontroles pasākumi tiek veikti tikai atbalsta funkciju daļā, kas ir Administratīvā direktora dienesta atbildībā, tostarp Prokuratūras finanšu vadība un grāmatvedības uzskaitē, materiālo resursu pārvaldība un saimnieciskā nodrošinājuma funkcijas.

Valsts kontrole nav ieguvusi pierādījumus tam, ka tiktu vērtēti riski un iespējamās problēmas

- (1) attiecībā uz Ģenerālprokuratūras Darbības analīzes un vadības departamenta funkciju izpildi, kura sastāvā ir Metodikas nodaļa, Starptautiskās sadarbības nodaļa un Prokuroru personāla un profesionālās izaugsmes nodaļa;
- (2) attiecībā uz Prokuratūras pamatfunkciju izpildi krimināltiesiskajā jomā un ārpus krimināltiesiskās jomas.

OECD salīdzinošās izpētes ietvaros³⁴⁸ ir vērtēts jautājums, vai Prokuratūrā ir izveidota kontroles vide integritātes, korupcijas un interešu konflikta risku novēršanai, kas atbilst uz prokuratūras dienestu attiecinātajām OECD rekomendācijām, Apvienoto Nāciju Organizācijas un citu kompetento institūciju pieņemtajiem dokumentiem.

OECD norāda³⁴⁹, ka prokuroru plašā atbildība, pilnvaras un rīcības brīvība pakļauj viņus virknei integritātes un korupcijas risku. Ņemot vērā, ka prokuroru lēmumi var ietekmēt personu, ekonomiskās un politiskās intereses, viņiem var piedāvāt kukuļus vai citus labumus, lai ietekmētu lēmumus kriminālprocesa laikā. Tajā pašā laikā prokuratūras dienestu struktūrvienības ir pakļautas integritātes riskiem, kas ir kopīgi visām publiskās pārvaldes organizācijām, piemēram, necaurskatāma cilvēkresursu pārvaldība, interešu konflikts iepirkuma procesos un iekšējās kontroles politikas nepilnības. Ņemot vērā šos riskus, integritātes nodrošināšana prokuratūrā ir būtiska ne tikai tiesiskuma un taisnīguma nodrošināšanai, bet arī prokuratūras lēmējvaras neatkarības garantēšanai. Turklāt tā nodrošina labāku sniegumu, ļaujot efektīvi izmantot pieejamos resursus un paaugstināt darba kvalitāti.

OECD integritāti definē kā kopīgo ētisko vērtību, principu un normu konsekventu ievērošanu un atbilstību tiem, lai publiskajā sektorā aizsargātu sabiedrības intereses un piešķirtu prioritāti sabiedrības, nevis privātām interesēm. Tiek norādīts, ka, lai gan tas nozīmē darīt pareizas lietas, darīt lietas pareizu iemeslu dēļ un darīt lietas pareizi, lai saprastu, ko nozīmē “pareizi”, ir nepieciešami skaidri standarti³⁵⁰. Visaugstāko profesionālo standartu ievērošanai prokuroriem ētikas problēmu apzināšana savā darbā un atsaukšanās uz skaidriem principiem to risināšanai ir būtiska.

Ministru kabinets ir apstiprinājis³⁵¹ Korupcijas novēršanas un apkarošanas pamatnostādnes 2015.–2020.gadam, kur iekļauts rīcības virziens – *godprātības stiprināšana un korupcijas risku novēršana tiesu varas un tai piederīgo amatpersonu vidū*, tātad pamatnostādnes attiecas arī uz prokuroriem. Uz Prokuratūru tieši ir attiecināts viens uzdevums – *nodrošināt regulāru prokuroru apmācību par korupcijas novēršanas jautājumiem (ieskaitot jautājumus par konfidencialitātes nodrošināšanu un ziņošanu par pārkāpumiem) un ētikas un godprātības jautājumiem*, par kura izpildi atbildība noteikta Ģenerālprokuratūrai, bet lielākoties pamatnostādnēs definētie uzdevumi minētā rīcības virziena ietvaros skar korupcijas novēršanas, ētikas un godprātīguma (integritātes) jomā paveicamo tiesu sistēmā (piemēram, Tiesnešu ētikas kodeksa pilnveidošana, tieņeša kandidāta atlase un virzība, tieņeša profesionālās darbības novērtēšana u.c.). Valsts kontroles ieskatā, nav pamata uzskatīt, ka uz Prokuratūru būtu attiecināms izņēmums un Prokuratūrai nebūtu jāveido kontroles vide integritātes, korupcijas un interešu konflikta risku novēršanai. Šāda nepieciešamība nepārprotami izriet no pārnacionālajiem dokumentiem, kas attiecas uz prokuratūras dienestu, tajā skaitā no OECD rekomendācijām³⁵², Apvienoto Nāciju Organizācijas un Eiropas institūcijās pieņemtajiem dokumentiem³⁵³.

Arī Ministru kabineta noteikumi³⁵⁴ par iekšējās kontroles sistēmas pamatprasībām korupcijas un interešu konflikta riska novēršanai publiskas personas institūcijā nosaka, ka tiesu varas institūcijas piemēro šos noteikumus, ievērojot speciālajos likumos noteikto funkciju un darbību specifiku.

- ❖ Saskaņā ar noteikumiem institūcijas vadītājs vai viņa pilnvarota persona izveido tādu iekšējās kontroles sistēmu, kura ir iedarbīga, lietderīga un ekonomiska, vērsta uz institūcijas mērķu sasniegšanu, efektīvi izmantojot pieejamos resursus; nodrošina procedūru nepilnību un darbinieku pieļauto pārkāpumu savlaicīgu identificēšanu un novēršanu; nodrošina informācijas (datu) aizsardzību pret prettiesisku rīcību ar to, tajā skaitā pret neatļautu tās izpaušanu³⁵⁵.
- ❖ Lai nodrošinātu iekšējās kontroles sistēmas darbību, institūcijas vadītājs vai viņa pilnvarota persona izveido institūcijas kontroles vidi, kas ir vērsta uz korupcijas risku novēršanu; identificē, analizē un novērtē korupcijas riskus; nosaka, ievieš un īsteno pasākumus korupcijas riska novēršanai; īsteno informācijas apriti un komunikāciju par korupcijas risku novēršanu; nodrošina darbinieku izglītošanu par korupcijas un interešu konflikta jautājumiem; nodrošina iekšējās kontroles sistēmas uzraudzību³⁵⁶.
- ❖ Savukārt, lai nodrošinātu institūcijas kontroles vides izveidošanu un korupcijas risku identificēšanu, analīzi un novērtēšanu, institūcijas vadītājs vai viņa pilnvarota persona izvērtē, vai institūcijā ir noteikti katra darbinieka amata pienākumi, pilnvaru robežas, lēmumu pieņemšanas kārtība, atbildība, kā arī lēmumu pēcpārbaudes kārtība; identificē funkcijas vai darbības jomas, vai procesus institūcijā, kas ir pakļauti korupcijas riskam, un nosaka korupcijas riskam pakļautos amatus; identificē korupcijas riskus, izvērtējot to iestāšanās iespējamību (varbūtību) un ietekmi riska iestāšanās gadījumā (radītās sekas), ņemot vērā pastāvošos kontroles mehānismus; apstiprina visiem institūcijas darbiniekiem saistošus institūcijas ētikas principus³⁵⁷.

Valsts kontrole ir konstatējusi, ka Ģenerālprokurora padomē 1998.gada 17.jūnijā ir apstiprināts “Latvijas prokuroru ētikas kodekss”. Savukārt darbības jomu un procesu izvērtējums ar mērķi noteikt, kuri no tiem ir visvairāk pakļauti korupcijas riskam, nav veikts, kā arī rīcības plāns vai kāds cits dokuments korupcijas un interešu konflikta risku novēršanai Prokuratūrā nav ticis izstrādāts un apstiprināts. Šī ziņojuma 2.1., 2.2., 2.4.jautājuma sadaļā ir analizēti trūkumi Prokuratūras kontroles vidē – trūkumi Prokuratūras darbības plānošanā, jo tā šobrīd nerada pamatu Prokuratūras darbības novērtēšanai; neskaidrais pienākumu un atbildības sadalījums starp Prokuratūras struktūrvienībām un prokuroriem, tajā skaitā attiecībā uz būtisko pārvaldes elementu – amatā augstāka prokurora institūta darbību u.c.

OECD salīdzinošās izpētes ziņojumā norādītais³⁵⁸ un sniegtās OECD rekomendācijas liecina, ka Prokuratūrai ir jāveic pasākumi, lai ieviestu kontroles vides pamatprasības integritātes politikas īstenošanai, (1) nosakot atbildību par ar integritāti saistītu pasākumu veikšanu un koordinēšanu; (2) izstrādājot stratēģiju, kurā būtu izvērtēti pastāvošie riski, noteikti mērķi un atbildība par risku ietekmes mazināšanai nepieciešamo pasākumu veikšanu galvenajās riska jomās un procesos; (3) caurskatot un aktualizējot 1998.gada “Latvijas prokuroru ētikas kodeksu”; (4) organizējot regulāras apmācību aktivitātes; (5) veicot pasākumus, lai palielinātu izpratni par trauksmes celšanas mehānisma mērķi un darbību un izveidojot kārtību, kā prokurors var saņemt konsultācijas integritātes dilemmu gadījumā.

Prokuratūras likumā ir paredzēta prokurora disciplinārā atbildība par tīšu likuma pārkāpumu vai nolaidību, pildot amata pienākumus; amata pienākumu tīšu nepildīšanu; apkaunojošu rīcību, kas nav savienojama ar prokurora amatu; Prokuroru ētikas kodeksa normu neievērošanu³⁵⁹. Par iepriekš minētajiem pārkāpumiem prokuroram var tikt piemēroti šādi disciplinārsodi: piezīme; rājiens;

prokurora mēneša algas samazināšana līdz 20 procentiem uz laiku, kas nav ilgāks par sešiem mēnešiem; pazemināšana amatā; atļaišana no amata³⁶⁰.

Ar ģenerālprokurora 17.janvāra pavēli Nr.109 ir apstiprināts Ģenerālprokurora padomes pieņemtais Prokuroru atestācijas komisijas nolikums, nosakot, ka komisijas kompetencē cita starpā ir disciplinārā pārkāpuma fakta pārbaudes materiālu izskatīšana un atzinuma sniegšana par disciplinārsoda piemērošanu, kā arī lemt par Prokuroru ētikas kodeksā noteikto morālo sankciju piemērošanu gadījumos, kad, izskatot prokuroru pieļautos ētikas kodeksa normu pārkāpumus, nekonstatē pamatu disciplinārsoda piemērošanai. Prokuroru ētikas kodeksā paredzētās morālās sankcijas ir apspriešana Atestācijas komisijā; aizrādījums; publiska atvainošana par ētikas pamatprincipu neievērošanu Atestācijas komisijas noteiktā veidā, kuras neizpildīšana var būt par pamatu disciplinārsoda piemērošanai; informatīvas vēstules nosūtīšana visām prokuratūras iestādēm un struktūrvienībām par ētikas pamatprincipu neievērošanas faktu.

Prokuratūrā īstenotos pasākumus, kad atsevišķi ar integritātes nodrošināšanu saistīti jautājumi ir nodoti Prokuroru atestācijas komisijas kompetencē, OECD uzskata par nepietiekamiem, iesakot izveidot par integritātes politikas ieviešanu un koordināciju atbildīgu struktūrvienību vai vismaz ieceļot par jomu atbildīgu amatpersonu. Pašlaik Prokuratūrā šis jautājums ir tikai fragmentāri risināts, jo būtiska integritātes politikas sastāvdaļa ir pamatdarbības jomās un procesos pastāvošo risku novērtēšana, preventīvie pasākumi, apmācība un amatpersonu konsultēšana par ētisku rīcību u.c.

Kā norādīts OECD salīdzinošajā izpētē, pētījumā iekļautajās valstīs ir ieviesti pasākumi, ko var uzskatīt par labo praksi, piemēram:

- ☉ *Nīderlandē* 2012.gadā tika izveidots Nīderlandes Prokuratūras Integritātes birojs. Tas darbojas kā valsts mēroga kompetences centrs integritātes pasākumu veicināšanas un pārvaldības jomā prokuratūras dienestā. Biroja izveide un Nīderlandes prokuratūras plašākas integritātes politikas pamatā bija integritātes atzīšana par būtisku prokuratūras dienesta kvalitātes pazīmi un apņemšanās padarīt integritāti redzamu un atpazīstamu gan iekšēji, gan ārēji. Biroja uzdevumos ietilpst izpratnes veicināšana par integritāti prokuratūrā; informācijas saņemšana un apkopošana par visiem (iespējamiem) integritātes pārkāpumiem un turpmākās rīcības pārraudzība; pēc pieprasījuma atbalsta un konsultāciju sniegšana par rīcību integritātes pārkāpuma gadījumā un veicot izmeklēšanu par (iespējamu) pārkāpumu u.c. Birojs sagatavo informāciju (pārskatu) par kārtējā gadā konstatētajiem pārkāpumiem un veiktajiem pasākumiem to novēršanai, kas ir daļa no prokuratūras atskaitīšanās par darba rezultātiem.

Būtiski norādīt, ka arī iepriekšējais Latvijas Prokuroru biedrības prezidents ir publiski paudis³⁶¹, ka Prokuratūrā būtu jāizveido iekšējās uzraudzības nodaļa, kuras uzdevums būtu *priekšlaicīgi novērst riskus, kas saistīti, piemēram, ar prokuroru kā valsts amatpersonu iespējamām interešu konflikta situācijām, ētikas un morāles normu pārkāpumiem un mantiskajām attiecībām*. Viedoklis pausts 2016.gadā pēc tam, kad kukuļa pieprasīšanas skandāla dēļ, kurā bija iesaistīts Finanšu un ekonomisko noziegumu izmeklēšanas prokuratūras virsprokurora pienākumu izpildītājs un vēl kāds prokurors, sabiedrībā aktualizējās jautājums par to, cik lielā mērā sabiedrība var būt pārliecināta par pašu likumības uzraugu godprātību. Lai gan paši prokurori acīmredzot saskata riskus attiecībā uz interešu konflikta, ētikas un morāles normu iespējamiem pārkāpumiem, šāda struktūrvienība Prokuratūrā nav tikusi izveidota.

OECD iesaka “iedzīvināt” 1998.gadā apstiprināto “Latvijas prokuroru ētikas kodeksu” ar papildu skaidrojumiem un praktiskiem piemēriem, kā arī izvērtēt nepieciešamību šo dokumentu aktualizēt,

ņemot vērā izmaiņas normatīvajā regulējumā, piemēram, 2002.gadā pieņemto likumu “Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā”, izmaiņas Prokuratūras struktūrā un ņemot vērā laika gaitā gūto pieredzi, risinot ar prokuroru ētikas normu pārkāpumiem saistītus jautājumus.

OECD ieskatā, Prokuratūrā būtu jāizstrādā visaptveroša stratēģija, identificējot integritātes (godprātīgas rīcības), ētiskas rīcības un korupcijas novēršanas riskus un nosakot tos mazinošus pasākumus, kā arī atbildīgos un laika grafiku progresu novērtēšanai. Šādi tiktu ne tikai atbalstīta valdības politika³⁶², bet tas arī ļautu institūcijas līmenī noteikt prioritātes un secīgi rīkoties atbilstoši riskiem, kā arī aktualizēt jautājuma par integritātes nozīmi ne tikai pašā prokuratūrā, bet arī citām institūcijām un sabiedrībai kopumā. OECD salīdzinošajā izpētē ir atsauce uz Somijas praksi.

☺ **Somijā** 2016.gadā tika pieņemtas Somijas Prokuratūras ētikas pamatnostādnes (vadlīnijas). To formulēšanā tika izmantota aptauja, lai novērtētu prokuroru izpratni par godprātīgas un ētiskas rīcības pamatprincipiem. Vatlīnijas definē Somijas prokuratūras vērtības, piemēram, vienlīdzību, taisnīgumu, neatkarību, objektivitāti, lēmumu un procesu caurskatāmību, kā arī sniedz vadlīnijas par rīcību interešu konflikta situācijā, attiecībā uz dāvanām un citiem labumiem, profesionālo kompetenci, komunikāciju u.c. Tajā arī uzsvērtā prokuroru dalītā atbildība par “uzticamības” saglabāšanu.

Lai integritātes standartus padarītu par daļu no organizācijas kultūras, ir nepieciešama apmācība un skaidrojošs darbs. OECD ieskatā, šie izpratnes veidošanas pasākumi būtu jāiekļauj prokuroru apmācību sistēmā. Turklāt prokuroru apmācību programmām būtu jābūt pielāgotām atbilstoši atbildības līmeņiem, kā arī būtu jārod iespēja dažādām mācību metodēm, tostarp bez lekcijām paredzot arī praktiskas nodarbības (gadījumu un situāciju analīze u.c.). Prokuratūrai būtu jāorganizē obligātas apmācību aktivitātes gan prokuroru karjeras sākumā, gan regulāri visas karjeras laikā.

Salīdzinošajā izpētē OECD norāda³⁶³, ka, lai arī Prokuratūrā nav sistēmas, kurā tiktu apspriesti ar integritāti (godprātīgu rīcību) saistīti jautājumi, ētikas dilemmas un kļūdas, pozitīvi ir vērtējams 2019.gadā ieviestais trauksmes celšanas mehānisms. Prokuratūra ir apstiprinājusi procedūras³⁶⁴ trauksmes cēlēja ziņojumu izskatīšanai. Tā kā, sākot ar 2020.gada augustu, par iespējamām prokuroru izdarītiem pārkāpumiem ir saņemtas tikai divas sūdzības, no kurām viena beidzās ar disciplinārsodu, OECD ieskatā, būtu jāveic pasākumi, lai palielinātu izpratni par šī ziņošanas mehānisma mērķi un darbību. Prokuratūrai arī būtu jārada mehānisms, kā prokurori var saņemt konsultācijas integritātes jautājumu vai dilemmu gadījumā. Salīdzinošajā izpētē analizētie piemēri liecina, ka šāda loma var tikt uzticēta Ģenerālprokurora birojam, tiešajiem vadītājiem, Juridiskajai daļai, Personāla daļai vai arī īpaši apmācītiem speciālistiem (*confidential integrity officers*). Piemēram:

☺ **Nīderlandē** kopš 2012.gada katrā prokuratūras struktūrvienībā darbojas šāds īpaši apmācīts speciālists, ar kuru kontaktēties, saskaroties ar neskaidriem jautājumiem un ētikas normu pārkāpumiem, un kurš var sniegt nepieciešamās konsultācijas par turpmāko rīcību, tajā skaitā tiešajiem vadītājiem.

Būtiski norādīt, ka tikai 2020.gada jūlijā stājās spēkā Grozījumi Prokuratūras likumā, kas atcēla speciālo tiesību normu – *prokuroru nedrīkst aizturēt administratīvā kārtā. Par izdarītajiem administratīvajiem pārkāpumiem prokurors sodāms disciplināri*³⁶⁵. Vienlaikus no Prokuratūras likuma tika izslēgta norma, ka *prokuroru var saukt pie disciplinārās atbildības par: administratīvo pārkāpumu*³⁶⁶.

Iepriekš minētās izmaiņas norisinājās saistībā ar to, ka Latvija nebija izpildījusi Eiropas Padomes Pretkorupcijas starpvalstu grupas (turpmāk – GRECO) IV novērtēšanas kārtas ziņojumā, kas

pieņemts 2012.gada 7.decembrī, Latvijai izteikto rekomendāciju – atcelt tiesnešu administratīvās imunitātes sistēmu. GRECO 2016.gada 18.martā pieņemtajā starpziņojumā atkārtoti vērta uzmanību, ka Latvija nav veikusi nekādas darbības ziņojumā veiktās rekomendācijas kontekstā. GRECO izteikusi nožēlu par atbildīgo institūciju vilcināšanos atcelt tiesnešu administratīvo imunitāti, kas palīdzētu kļiedēt pārliecību, ka tiesneši ir pāraķi par likumu, stiprinātu pilsoņu uzticību tiesu sistēmai³⁶⁷. Ņemot vērā, ka minētajā 2012.gada 7.decembra GRECO IV novērtēšanas kārtas ziņojumā Latvijai tika izteikta arī rekomendācija par prokuroru administratīvās imunitātes sistēmas atcelšanu, attiecīgi grozījumi tika izdarīti arī Prokuratūras likumā, izslēdzot normas, kas paredz, ka prokuroru nevar aizturēt administratīvā kārtā, par izdarītajiem administratīvajiem pārkāpumiem prokurors sodāms disciplināri un prokuroru var saukt pie disciplinārās atbildības par administratīvo pārkāpumu³⁶⁸.

Saskaņā ar OECD novērojumiem Prokuratūrā pēdējo triju gadu laikā kopumā ir piemēroti 30 disciplinārsodi, no kuriem tikai četri ir 2019.gadā. Līdz 2020.gada jūlijam prokuroriem bija imunitāte par administratīvo atbildību, tas nozīmē, ka citi administratīvie pārkāpumi, kas saistīti ar integritāti (godprātību), piemēram, interešu konflikta pārkāpumi un valsts amatpersonu ieņēmumu deklarācijas (likuma “Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā” pārkāpumi), arī atradās Prokuroru atestācijas komisijas kompetencē.

Saskaņā ar Prokuratūras sniegto informāciju pēdējos trijos gados par integritātes (godprātības) normu pārkāpumiem disciplinārlietas netika uzsāktas. Šāda prakse, OECD ekspertu vērtējumā, rada bažas par prokuratūras disciplinārās sistēmas spēju reaģēt uz pārkāpumiem, kas saistīti ar prokuroru godprātību, jo īpaši tiem, kas saistīti ar Prokuroru ētikas kodeksa³⁶⁹ piemērošanu. Tas, OECD ekspertu vērtējumā, ir izskaidrojams ar vadlīniju vai norādījumu trūkumu struktūrvienībām, kas ir atbildīgas par Prokuroru ētikas kodeksa piemērošanu.

Ievērojot Eiropas Padomes Rekomendācijā Rec(2000)19 norādītos apsvērumus³⁷⁰, Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes 2018.gada 23.novembra viedoklī par prokuroru neatkarību, atskaitīšanos, atbildību (*accountability*) un ētiku ir norādīts, ka³⁷¹:

- ❖ prokuroru “ētika” ir pamatnostādņu kopums, kas nosaka uzvedības un prakses standartus gan prokuroru dienestā, gan ārpus tā un ko sagaida no visiem prokuroriem, kuri strādā prokuratūras dienesta labā vai uzdevumā;
- ❖ prokuroru tāpat kā tiesnešu rīcību nevar atstāt tikai viņu ziņā neatkarīgi no tā, vai tas notiek dienesta ietvaros vai ārpus tā. Tas ir īpaši svarīgi, izvērtējot prokuroru darbību un vērsoties pret viņiem disciplinārlietās;
- ❖ tiesiskuma ievērošanai ir nepieciešami augstākie ētikas un profesionālie standarti prokuroru, kā arī tiesnešu darbībā, kas ļauj sabiedrībai uzticēties taisnīgumam. Prokurori rīkojas tautas vārdā un sabiedrības interesēs. Tādēļ tiem vienmēr būtu jā saglabā personas godīgums un jā rīkojas saskaņā ar tiesību aktiem, taisnīgi, objektīvi;
- ❖ būtu vēlams, lai prokuroru ētikas normas tiktu noteiktas ar likumu un būtu ētikas kodeksu veidā, kurus sagatavo un publisko, piemēram, tiesu iestāžu padomes vai prokurori. Izstrādājot šādus valstu ētikas kodeksus, būtu jāņem vērā attiecīgie starptautiskie dokumenti;
- ❖ jebkādai sodāmībai jābūt arī nepieciešamai, adekvātai un samērīgai pret disciplināro nodarījumu.

Venēcijas komisijas ziņojumā³⁷² arī norādīts, ka prokuroru disciplīnas sistēma ir cieši saistīta ar jautājumu par prokuratūras hierarhisko organizāciju. Šādā sistēmā disciplinārsodus parasti ierosina hierarhijā augstākstāvošā persona. Rekomendēta ir procedūras ieviešana, kas ļauj prokuroram būt uzklausi disciplinārlietas izskatīšanā, un iespēja apstrīdēt pieņemtos lēmumus.

Būtiski norādīt, ka 2018.gada 23.novembra viedoklī par prokuroru neatkarību, atskaitīšanos, atbildību (*accountability*) un ētiku³⁷³ nav paredzētas tādas morālā rakstura sankcijas, kādas ir noteiktas Prokuroru ētikas kodeksā³⁷⁴. Vienlaikus revīzijā konstatējām, ka saskaņā ar Prokuroru ētikas kodeksā³⁷⁵ noteikto Atestācijas komisijas lēmums par morālo sankciju piemērošanu prokuroram ir galīgs un nav pārsūdzams.

Iepriekš minētais, Valsts kontroles vērtējumā, rada subjektīvās attieksmes riskus un tiesiskās noteiktības trūkumu saistībā ar Prokuroru ētikas kodeksā³⁷⁶ noteikto normu pārkāpumu izskatīšanu, jo nav viennozīmīgi skaidrs, kādos gadījumos bez disciplinārsodiem tiek piemērotas morālās sankcijas.

Tāpat morālo sankciju piemērošana, iespējams, ir tikai atbildīgo struktūrvienību (prokuratūras iestāžu vadītāju, struktūrvienības vadītāju vai Atestācijas komisijas) interpretācija par gadījumiem, kādos tiek piemērotas morālās sankcijas un kādos gadījumos tiek piemērota Prokuratūras likumā noteiktā disciplinārā atbildība. Tādējādi, Valsts kontroles ieskatā, tas neveicina integritātes (godprātības) standartu piemērošanu prokuratūrā un prokuroru darbībā.

Ieteikums

Prokuratūrai veikt nepieciešamos pasākumus, lai ieviestu kontroles vides pamatprasības integritātes politikas īstenošanai, (1) nosakot atbildību par ar integritāti saistītu pasākumu veikšanu un koordinēšanu, (2) izstrādājot stratēģiju, kurā būtu izvērtēti pastāvošie riski, noteikti mērķi un atbildība par risku ietekmes mazināšanai nepieciešamo pasākumu veikšanu galvenajās riska jomās un procesos, tajā skaitā paredzot pasākumus, kā “iedzīvināt” Latvijas prokuroru ētikas kodeksu, risinājumus apmācību aktivitātēm u.c. uz prokuratūras institūciju attiecināmus pasākumus atbilstoši OECD rekomendācijām, Apvienoto Nāciju Organizācijas un citu kompetento institūciju pieņemtajiem dokumentiem; (3) izvērtējot, vai tiesiskās noteiktības nodrošināšanai būtu jā saglabā Prokuroru ētikas kodeksā noteiktās morālās sankcijas. Saglabājot un turpmāk piemērojot šādas sankcijas, Prokuratūras tiesību aktos būtu nepieciešams noteikt ietvaru (pārkāpumu raksturs u.c.) Prokuroru ētikas kodeksā noteikto morālo sankciju un Prokuratūras likumā noteikto disciplinārsodu piemērošanai, lai sekmētu integritātes (godprātības) standartus prokuroru darbībā.

Valsts kontroles viedoklis: Prokuroru plašā atbildība, pilnvaras un rīcības brīvība pakļauj viņus virknei integritātes un korupcijas risku. Prokuratūrai ir jāizveido kontroles vide integritātes, korupcijas un interešu konflikta risku novēršanai. OECD, padziļināti vērtējot³⁷⁷ Prokuratūras kontroles vidi, atzina veiktos pasākumus par nepietiekamiem.

Kontroles aktivitātes, amatā augstāka prokurora pilnvaras

Prokurors kriminālprocesā var būt dažādos statusos – izmeklēšanu uzraugošais prokurors, procesa virzītājs izmeklēšanā, procesa virzītājs kriminālvajāšanā, amatā augstāks prokurors, izmeklēšanas grupas dalībnieks, procesuālo uzdevumu devējs, procesuālo uzdevumu izpildītājs, valsts apsūdzības

uzturētājs, amatpersona (prokurors, prokuratūras struktūrvienības vadītājs), kurai ir pilnvaras izlemt noraidījumus, sūdzības un procesa organizatoriskos jautājumus. Lai skaidri un nepārprotami noteiktu amatā augstāka prokurora lomu un pilnvaru apjomu, ir būtiski noteikt tā funkcijas gan konkrētā kriminālprocesa ietvaros, gan ārpus tā. Piemēram, saskaņā ar ģenerālprokurora pavēli, kurā ir noteikta prokuroru savstarpējā pakļautība, īstenojot amatā augstāka prokurora pilnvaras, rajona (pilsētas) prokuroram ir vairāki amatā augstāki prokurori: rajona līmeņa prokuratūras virsprokurors; tiesas apgabala līmeņa prokuratūras prokurors (pastāvīgo vai atsevišķo uzdevumu ietvaros); tiesas apgabala līmeņa prokuratūru virsprokurors; Ģenerālprokuratūras departamentu un nodaļu prokurori (pastāvīgo vai atsevišķo uzdevumu ietvaros); Ģenerālprokuratūras nodaļu virsprokurori (savas darbības virzienā); Ģenerālprokuratūras departamentu virsprokurori (savas darbības virzienā); kā arī ģenerālprokurors. Tomēr no esošā tiesiskā regulējuma nav skaidrs, kurā gadījumā katrs no prokuroriem attiecībā pret zemāka līmeņa prokuroru uzskatāms par amatā augstāku prokuroru, vai tiešām visi iepriekš minētie amatā augstāka līmeņa prokurori ir tiesīgi iepazīties ar jebkuru rajona līmeņa prokurora lietu, tiesīgi dot norādījumus, atcelt viņa lēmumus utt. Prokuratūras iekšējie normatīvie akti nenosaka amatā augstāka prokurora pilnvaru apjomu ne attiecīgo virsprokuroru noteikto pastāvīgo vai atsevišķo uzdevumu ietvaros, ne konkrēto virsprokuroru darbības virzienos, īstenojot amatā augstāka prokurora pilnvaras.

Valsts kontroles vērtējumā, jēdziens “amatā augstāks prokurors” Prokuratūrā tiek lietots, nenodalojot amatā augstāka prokurora pilnvaras konkrētā kriminālprocesā, kas jau ir precīzi definētas Kriminālprocesa likumā, no administratīvi amatā augstāka prokurora pilnvarām ārpus konkrētiem kriminālprocesiem, veicot hierarhiski zemāka līmeņa prokuroru darba kvalitātes pārbaudes. Tādējādi tiek pieļauta situācija, ka pretēji Kriminālprocesa likuma regulējumam kriminālprocesa laikā ar krimināllietā esošiem materiāliem, kas ir izmeklēšanas noslēpums, iepazīstas un tos pārbauda personas, kuras neveic kriminālprocesu.

Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta Pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzības nodaļas virsprokurors attiecībā pret jebkuru rajona līmeņa prokuroru ir amatā augstāks visos jautājumos, kas saistīti ar prokurora funkciju izpildi krimināltiesiskajā jomā, bet šīs nodaļas prokurori attiecībā pret jebkuru rajona līmeņa prokuroru ir amatā augstāki savu pastāvīgo vai atsevišķo uzdevumu ietvaros. Minētā nodaļa veic pārbaudes rajona (pilsētas) prokuratūrās un teritoriālajās tiesu apgabalā prokuratūrās un to ietvaros arī aktīvos kriminālprocesos īsteno šādu kompetenci – izvērtē krimināllietas materiālus, dod norādījumus par pirmstiesas izmeklēšanas darbību veikšanu, atceļ izmeklētāja, amatā zemāka prokurora lēmumus. Nodaļas prokuroriem tiek uzdots veikt pārbaudes un izpildīt konkrētus uzdevumus, kuru izpildes laikā nodaļas prokurors veic krimināllietu pārbaudi un ar to saistīto jautājumu apspriešanu, viedokļu noskaidrošanu, apkopošanu un to lēmuma projektu sagatavošanu, kurus nodod izvērtēšanai un parakstīšanai virsprokuroram.

Valsts kontroles vērtējumā, ja Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta īstenotās pārbaudes ir iekšējās kontroles mehānisms, ir apšaubāms, vai šādu pārbaudžu ietvaros būtu pieļaujama iepazīšanās ar aktīva kriminālprocesa materiāliem, procesa virzītāja lēmumu atcelšana un norādījumu došana uzraugošajam prokuroram vai procesa virzītājam u.tml. pārbaudei pakļautajā kriminālprocesā. Turklāt šāda kontroles mehānisma īstenošana (kontroles mērķis, pārbaudāmo

jautājumu izvēle, pārbaužu kārtība u.c.) būtu jānosaka Prokuratūras iekšējā normatīvajā aktā, vienlaikus arī paredzot, kur un kā tiek izmantota kontroles rezultātā iegūtā informācija, piem., vai Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta prokuroriem, veicot pārbaudes par Krimināllikuma piemērošanu tiesu apgabalu prokuratūrās un rajona prokuratūrās, ir jāapkopo informācija, kas liecina par atšķirīgu praksi tiesību akta piemērošanā, neviennozīmīgi interpretējamām tiesību normām u.tml., un kāda ir turpmākā rīcība. Tāpat būtu skaidri jānosaka, kuri prokurori kuros gadījumos veic kādas konkrētas (kāda satura) amatā augstāka prokurora funkcijas gan konkrētā kriminālprocesa ietvaros, gan ārpus tā, tajā skaitā attiecībā uz sūdzību izskatīšanu.

Prokuratūra ir vienota, centralizēta institūcija³⁷⁸, ko vada ģenerālprokurors, vienlaikus prokuratūras funkcijas³⁷⁹ patstāvīgi un vienpersoniski veic prokuratūras amatpersonas, t.i., prokurori³⁸⁰. Lai nodrošinātu Prokuratūras darbības likumību, efektivitāti un kvalitāti, ir jābūt skaidri noteiktai prokuroram Prokuratūras likumā un citos normatīvajos aktos piešķirto pilnvaru izmantošanas kārtībai un caurskatāmai Prokuratūras funkciju izpildes kontrolei.

Saskaņā ar Kriminālprocesa likumu³⁸¹ prokurors kriminālprocesā realizē izmeklēšanas uzraudzības, izmeklēšanas, kriminālvajāšanas, valsts apsūdzības uzturēšanas un citas noteiktās funkcijas, kuras ir svarīgas kriminālprocesa virzībai un krimināltiesisko attiecību taisnīga noregulējuma panākšanai. Realizējot savas funkcijas, prokurors kriminālprocesā var būt dažādos statusos³⁸²: izmeklēšanu uzraugošais prokurors, procesa virzītājs izmeklēšanā, procesa virzītājs kriminālvajāšanā, amatā augstāks prokurors, izmeklēšanas grupas dalībnieks, procesuālo uzdevumu devējs, procesuālo uzdevumu izpildītājs, apsūdzības uzturētājs, amatpersona (prokurors, prokuratūras struktūrvienības vadītājs), kurai ir pilnvaras izlemt noraidījumus, sūdzības un procesa organizatoriskos jautājumus.

Tas, kādā statusā prokurors ir konkrētajā kriminālprocesā, ir cieši saistīts ar prokurora tiesību un pienākumu apjomu. Piemēram, kā “Rokasgrāmatā prokuroriem kriminālprocesā” skaidrojis Gunārs Kūtris, prokuroram kā procesa virzītājam izmeklēšanā ir neierobežotas iespējas veikt izmeklēšanas darbības, savukārt uzraugošajam prokuroram ir tiesības veikt izmeklēšanas darbības, tikai par to iepriekš informējot procesa virzītāju, bet amatā augstākam prokuroram vispār nav tiesību pašam veikt izmeklēšanas darbības, ja vien viņš pats nepārņem procesa virzītāja funkcijas. Statuss un pilnvaras noteic konkrētās darbības laikā iegūto pierādījumu procesuālo pieļaujamību.

Saskaņā ar Kriminālprocesa likumu³⁸³ amatā augstāka prokurora kriminālprocesā pienākumus likumā noteiktos gadījumos pilda rajona (pilsētas) virsprokurors, tiesas apgabala virsprokurors, Ģenerālprokuratūras virsprokurors, ģenerālprokurors vai jebkurš prokurors, ja viņu konkrētajā kriminālprocesā tam pilnvarojis ģenerālprokurors vai Ģenerālprokuratūras virsprokurors.

Lai skaidri un nepārprotami noteiktu amatā augstāka prokurora lomu un pilnvaru apjomu, ir būtiski noteikt tā funkcijas gan konkrētā kriminālprocesa ietvaros, gan ārpus tā.

Valsts kontroles vērtējumā, jēdziens “amatā augstāks prokurors” Prokuratūrā tiek lietots vienkopus, nenodalot amatā augstāka prokurora pilnvaras konkrētā kriminālprocesā, kas jau ir precīzi definētas Kriminālprocesa likumā³⁸⁴, no administratīvi amatā augstāka prokurora pilnvarām ārpus konkrētiem kriminālprocesi, veicot hierarhiski zemāka līmeņa prokuroru darba kvalitātes pārbaudes, tai skaitā iepazīstoties ar visiem krimināllietas materiāliem. Revidentu ieskatā, tādējādi tiek pieļauta situācija, ka kriminālprocesa laikā ar krimināllietā esošiem materiāliem, kas ir izmeklēšanas noslēpums, iepazīstas un tos pārbauda personas, kuras neveic kriminālprocesu.

Kriminālprocesa likums skaidri nosaka³⁸⁵ to personu loku, kuras veic kriminālprocesu. Par tādām uzskatāmas visas personas, kuras ir pilnvarotas veikt kriminālprocesu un kurām šis pilnvarojums paredzēts pašās Kriminālprocesa likuma normās vai arī tiek piešķirts tajā noteiktajā kārtībā³⁸⁶. Tādējādi tikai šīs amatpersonas, kurām ir piešķirtas šīs pilnvaras, var veikt kriminālprocesuālas darbības un pieņemt kriminālprocesuālus lēmumus. Ja šādas pilnvaras amatpersonai nav piešķirtas, tā nav tiesīga veikt kriminālprocesuālas darbības un pieņemt kriminālprocesuālus lēmumus.

Amatā augstākam prokuroram konkrētajā kriminālprocesā Kriminālprocesa likumā³⁸⁷ ir noteikti šādi pienākumi:

- ❖ lemt par sūdzībām attiecībā uz uzraugošā prokurora un prokurora – procesa virzītāja lēmumiem un rīcību;
- ❖ lemt par uzraugošā prokurora un prokurora – procesa virzītāja atteikšanos no piedalīšanās kriminālprocesā vai par viņiem pieteiktajiem noraidījumiem;
- ❖ lemt par uzraugošā prokurora ierosinājumu nomainīt izmeklētāja tiešo priekšnieku vai izmeklēšanas iestādi;
- ❖ nomainīt uzraugošo prokuroru vai prokuroru – procesa virzītāju, ja netiek pilnvērtīgi nodrošināta uzraudzība un kriminālvajāšana;
- ❖ izveidot izmeklēšanas grupu, ja darba apjoms apdraud kriminālprocesa pabeigšanu saprātīgā termiņā;
- ❖ nomainīt valsts apsūdzības uzturētāju, ja netiek pilnvērtīgi nodrošināta apsūdzības uzturēšana;
- ❖ izlemt, vai atteikšanās no apsūdzības ir pamatota un likumīga;

un šādas tiesības:

- ❖ iepazīties ar visiem materiāliem kriminālprocesā, kurā viņš pilda amatā augstāka prokurora funkcijas;
- ❖ noteikt uzraugošo prokuroru, ja ir nepieciešams atkāpties no iepriekš apstiprinātajiem kriminālprocesa sadales principiem;
- ❖ uzdot prokuroram pildīt uzraugošā prokurora vai prokurora – procesa virzītāja funkcijas vai uzņemties tās pašam;
- ❖ pieprasīt, lai izmeklēšanas iestādes vadītājs, kuram administratīvi pakļauts izmeklētāja tiešais priekšnieks konkrētajā kriminālprocesā, šajā procesā nosaka citu priekšnieku;
- ❖ uzdot izmeklēšanu kriminālprocesā veikt citai izmeklēšanas iestādei;
- ❖ dot norādījumus izmeklētājam, uzraugošajam prokuroram vai prokuroram – procesa virzītājam par procesa veida izvēli, pirmstiesas procesa virzību un izmeklēšanas darbību veikšanu;
- ❖ atcelt izmeklētāja, izmeklēšanas grupas dalībnieka, amatā zemāka prokurora lēmumus;
- ❖ dot norādījumus valsts apsūdzības uzturētājam par pierādījumu pārbaudes taktiku un papildu pierādījumu avotu pieteikšanu;
- ❖ izlemt valsts apsūdzības uzturētāja ierosinājumu atteikties no apsūdzības uzturēšanas tiesā, to apstiprinot vai uzdodot citam sev pakļautajam prokuroram uzturēt valsts apsūdzību, vai uzņemties to pašam.

Kriminālprocesa likuma komentāros³⁸⁸ bijušais ģenerālprokurors Jānis Maizītis norādījis, ka amatā augstāka prokurora tiesības ir saistītas ar kontroli par izmeklēšanas tiešā priekšnieka, uzraugošā prokurora, prokurora – procesa virzītāja funkciju izpildi, un, lai šo kontroles funkciju veiktu, ir tiesības iepazīties ar visiem materiāliem kriminālprocesā, kurā tiek pildīti amatā augstāka prokurora

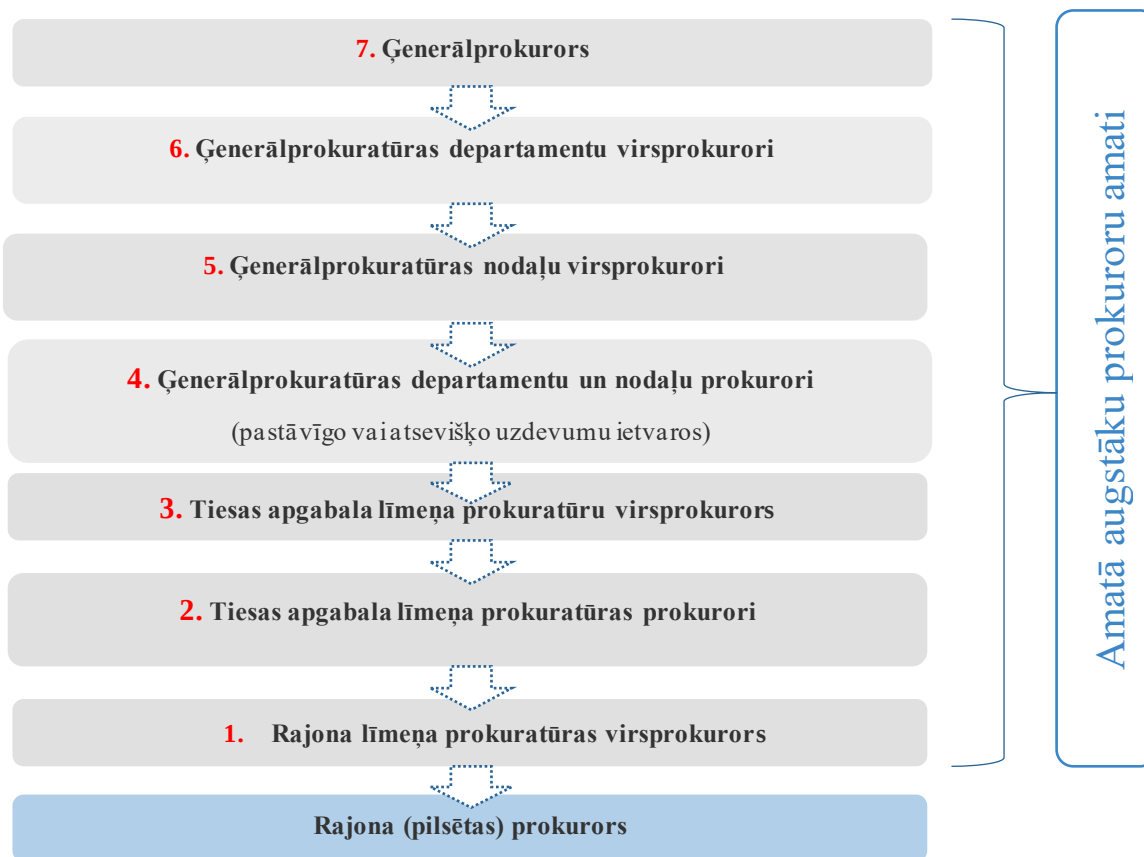
pienākumi. Tas nodrošina to, ka ar krimināllietas materiāliem nevar iepazīties jebkurš administratīvi prokuratūrā amatā augstāks prokurors.

Tādējādi, lai gan tās ir cieši saistītas ar Prokuratūrā izveidoto struktūru un darba organizāciju, tomēr kriminālprocesā amatā augstāka prokurora pilnvaras ir nodalāmas no administratīvi amatā augstāka prokurora pilnvaru izpratnes.

Līdz šim Prokuratūrā nav nodrošināta Kriminālprocesa likumā noteikto amatā augstākā prokurora pilnvaru nošķiršana no prokurora kā administratīvi augstāku prokurora amatu ieņemošas amatpersonas pilnvarām, un tas, Valsts kontroles vērtējumā, var radīt riskus prokurora neatkarībai un risku, ka viena kriminālprocesa ietvaros amatā augstāka prokurora pilnvaras var īstenot vienlaikus vairāki prokurori, tajā skaitā īstenojot savstarpēji pretrunīgas darbības vai pieņemot savstarpēji pretrunīgus lēmumus.

Kriminālprocesa likums³⁸⁹ paredz, ka amatā augstāka prokurora pienākumus pilda Ģenerālprokuratūras virsprokurors, ja šajā likumā noteiktās prokurora funkcijas veic Ģenerālprokuratūras nodaļas virsprokurors vai prokurors, Ģenerālprokuratūras departamenta prokurors vai tiesas apgabala virsprokurors, kā arī pēc savas iniciatīvas. Turklāt Kriminālprocesa likums³⁹⁰ paredz, ka jebkurš prokurors, ja viņu konkrētajā kriminālprocesā tam pilnvarojis ģenerālprokurors vai Ģenerālprokuratūras virsprokurors, pilda amatā augstāka prokurora pienākumus. Revidenti neieguva pierādījumus tam, ka iekšējos normatīvajos aktos būtu noteikta šāda pilnvarošanas kārtība, tādēļ, Valsts kontroles vērtējumā, minētais Kriminālprocesa likuma regulējums būtu attiecināms tikai uz tiem gadījumiem, kad īpašos izņēmuma gadījumos ar atsevišķu pavēli konkrēts prokurors tiek pilnvarots veikt amatā augstāka prokurora funkcijas konkrētā kriminālprocesā.

Pamatojoties uz Prokuratūras likuma pantu “Prokurora neatkarība”³⁹¹, kurā noteikts, ka amatā augstāks prokurors ir tiesīgs dot norādījumus vai pieņemt savā lietvedībā jebkuru lietu, bet nav tiesīgs dot norādījumus vai uzdot prokuroram veikt darbības pret viņa pārliecību, un pēc prokurora pieprasījuma vai amatā augstāka prokurora ieskata norādījums noformējams rakstveidā, ar ģenerālprokurora pavēli ir noteikta³⁹² prokuroru savstarpējā pakļautība, īstenojot amatā augstāka prokurora pilnvaras (skatīt 2.attēlu). Piemēram, **rajona (pilsētas) prokuroram ir vairāki amatā augstāki prokurori**: rajona līmeņa prokuratūras virsprokurors; tiesas apgabala līmeņa prokuratūras prokurors (pastāvīgo vai atsevišķo uzdevumu ietvaros); tiesas apgabala līmeņa prokuratūru virsprokurors; Ģenerālprokuratūras departamentu un nodaļu prokurori (pastāvīgo vai atsevišķo uzdevumu ietvaros); Ģenerālprokuratūras nodaļu virsprokurori (savas darbības virzienā); Ģenerālprokuratūras departamentu virsprokurori (savas darbības virzienā); kā arī ģenerālprokurors.



2.attēls. Rajona līmeņa prokuratūras prokuroram amatā augstāki prokurori.

Minētajā pavēlē noteikta prokuroru subordinācija, kas ir skaidri saskatāma prokuratūras struktūrvienību sistēmā, un tā nozīmē, ka rajona līmeņa prokuroram amatā augstāki ir pilnīgi visi pārējie Prokuratūrā esošie prokuroru amati. Tomēr no esošā tiesiskā regulējuma nav skaidrs – kurā gadījumā katrs no prokuroriem attiecībā pret zemāka līmeņa prokuroru uzskatāms par amatā augstāku prokuroru, vai tiešām visu attēlā redzamo septiņu līmeņu prokurori ir tiesīgi iepazīties ar jebkuru rajona līmeņa prokurora lietu, tiesīgi dot norādījumus, atcelt viņa lēmumus utt. Prokuratūras iekšējie normatīvie akti nenosaka amatā augstāka prokurora pilnvaru apjomu ne attiecīgo virsprokuroru noteikto pastāvīgo vai atsevišķo uzdevumu ietvaros, ne konkrēto virsprokuroru darbības virzienos, īstenojot amatā augstāka prokurora pilnvaras.

Valsts kontrole vēlējās no Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta Pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzības nodaļas prokuroru piemēra noskaidrot, kā praktiski darbojas amatā augstāka prokurora institūts Prokuratūrā, bet revīzijā saņemtie skaidrojumi bija pretrunīgi un nesniedza skaidru priekšstatu par to, kādos gadījumos un kā izpaužas šīs nodaļas virsprokurora un prokuroru amatā augstāka prokurora pilnvaras attiecībā pret rajona un apgabala līmeņa struktūrvienību prokuroriem.

Saskaņā ar minēto ģenerālprokurora pavēli Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta Pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzības nodaļas virsprokurors attiecībā pret jebkuru rajona līmeņa prokuroru ir amatā augstāks visos jautājumos, kas saistīti ar prokurora funkciju izpildi

krimināltiesiskajā jomā, bet šīs nodaļas prokurori attiecībā pret jebkuru rajona līmeņa prokuroru ir amatā augstāki savu pastāvīgo vai atsevišķo uzdevumu ietvaros. No Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta revīzijā tika saņemta informācija³⁹³ par Pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzības nodaļas un tās prokuroru kompetenci:

Lai arī nodaļas prokurori nav minēti kā amatā augstāki prokurori kriminālprocesā, taču viņu uzdevums ir kopā ar virsprokuroru nodrošināt KPL prasību izpildi. Šim nolūkam Pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzības nodaļas kompetencē ir:

- lemt par sūdzībām attiecībā uz amatā zemāku prokuroru lēmumiem un rīcību;
- lemt par prokurora nomaiņu, ja netiek pilnvērtīgi nodrošināta uzraudzība vai kriminālvajāšana;
- krimināllietas materiālu izvērtēšana;
- norādījumu došana par procesa veida izvēli, pirmstiesas procesa virzību un izmeklēšanas darbību veikšanu;
- uzdot izmeklēšanu kriminālprocesā veikt citai izmeklēšanas iestādei;
- noteikt uzraugošo prokuroru, ja nepieciešams, atkāpjoties no iepriekš apstiprinātajiem kriminālprocesu sadales principiem;
- atcelt izmeklētāja, amatā zemāka prokurora lēmumus;
- uzlikt procesa virzītāja pienākumus citam prokuroram;
- izlemt strīdus par izmeklēšanas vai uzraudzības piekrišanu;
- lemt par sūdzībām par atteikšanos uzsākt kriminālprocesu, ja lēmumu pieņēmis amatā augstāks prokurors.

Bez tā, izpildot citus ģenerālprokurora rīkojumus, nodaļas kompetencē ir apspriest pirmstiesas izmeklēšanas virzību kriminālprocesos, kas uzsākti par ekonomiskiem noziedzīgiem nodarījumiem, par prokuroru realizēto pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzību šādu kategoriju lietās, kontrolēt pārbaudes materiālu un kriminālprocesu virzību kriminālprocesos, kas uzsākti pēc Valsts kontroles revīzijās konstatētiem pārkāpumiem, to kriminālprocesu izmeklēšanu, kuros tiek veikta izmeklēšana par noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizāciju, kā arī par Eiropas Savienības struktūrfondu līdzekļu prettiesisku iegūšanu vai izšķērdēšanu.

Valsts kontroles vērtējumā, nav viennozīmīgi saprotams doto uzdevumu saturs un pamats pārbaudīt krimināllietas materiālus ārpus konkrētā kriminālprocesa (t.i., ārpus tām pilnvarām, kuras konkrēti paredzētas Kriminālprocesa likumā prokuroram atbilstoši tā statusam). Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta Pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzības nodaļas virsprokurors nodaļas prokuroram uzdod³⁹⁴ veikt pārbaudes un izpildīt konkrētus uzdevumus, kuru izpildes laikā nodaļas prokurors veic krimināllietu pārbaudi un ar to saistīto jautājumu apspriešanu, viedokļu noskaidrošanu, apkopošanu un to lēmuma projektu sagatavošanu, kurus nodod izvērtēšanai un parakstīšanai virsprokuroram.

Valsts kontrolei sniegtie Prokuratūras skaidrojumi par Ģenerālprokuratūras nodaļu prokuroru veikto pārbaudzi būtu rajona un apgabala līmeņa prokuratūrās ir pretrunīgi, un tas apstiprina Valsts kontroles secināto, ka Prokuratūrā nav ieviesta vienota kārtība un izpratne par to, kādos gadījumos kuri prokurori kādas darbības ir tiesīgi veikt kā amatā augstāki prokurori. No vienas puses, ir skaidrots, ka pārbaudes tiek veiktas Kriminālprocesa likumā paredzētajā amatā augstāka prokurora pilnvaru ietvarā, bet, no otras puses – ka pārbaudes ir iestādē izveidotā iekšējā kontroles mehānisma sastāvdaļa, kas vērsta uz efektīvu iestādes funkciju izpildi. Valsts kontroles vērtējumā, ja pārbaudes ir iekšējās kontroles mehānisms, ir apšaubāms, vai šādu pārbaudzi ietvaros būtu pieļaujama iepazīšanās ar aktīva kriminālprocesa materiāliem, procesa virzītāja lēmumu atcelšana un

norādījumu došana uzraugošajam prokuroram vai procesa virzītājam u.tml. pārbaudei pakļautajā kriminālprocesā. Turklāt šāda kontroles mehānisma īstenošana (kontroles mērķis, pārbaudāmo jautājumu izvēle, pārbaucēju kārtība u.c.) būtu jānosaka Prokuratūras iekšējā normatīvajā aktā, vienlaikus arī paredzot, kur un kā tiek izmantota kontroles rezultātā iegūtā informācija, piem., vai Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta prokuroriem, veicot pārbaudes par Krimināllikuma piemērošanu tiesu apgabalu prokuratūrās un rajona prokuratūrās, ir jāapkopo informācija, kas liecina par atšķirīgu praksi tiesību aktu piemērošanā, neviennozīmīgi interpretējamām tiesību normām u.tml., un kāda ir turpmākā rīcība.

Uz jautājumu par kārtību, kādā Pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzības nodaļas prokurori saņem pilnvarojumu pildīt amatā augstāka prokurora pienākumus, Prokuratūra sniedza skaidrojumu³⁹⁵, ka, *apsverot lietderības principu, jebkura prokurora pilnvarošana veikt amatā augstāka prokurora funkcijas ir atkarīga no konkrētās situācijas, piemēram, Prokuratūras darba plāna uzdevumu izpilde, apjomīga kriminālprocesa lietas materiālu un ar to saistīto sūdzību izvērtēšana, ģenerālprokurora rīkojumu un starptautisko institūciju prasību ieviešana. Pamata nosacījums jebkura prokurora pilnvarošanai veikt amatā augstāka prokurora pilnvaras vienmēr ir vērsts uz ātrāku Kriminālprocesa likuma mērķu sasniegšanu. Pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzības nodaļas prokurors šādos gadījumos realizē visus Kriminālprocesa likuma 46.pantā "Amatā augstāka prokurora pienākumi un tiesības" noteiktos amatā augstāka prokurora pienākumus un tiesības.*

Šādu pārbaucēju veikšanā ir iesaistīts salīdzinoši liels prokuroru resurss. Pārbaudes rajona un tiesas apgabala līmeņa prokuratūrās veic 15 Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta Pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzības nodaļas prokurori. Līdzīgas pārbaudes rajona līmeņa prokuratūrās veic arī tiesu apgabalu prokuratūru prokurori, bet no prokuratūras iekšējiem tiesību aktiem nav iespējams noteikt, cik pavisam kopā tiesu apgabalu prokuratūru prokuroru ir iesaistīti šo pārbaucēju veikšanā.

Saskaņā ar tiesu apgabalu virsprokuroru revīzijā sniegto informāciju, piemēram, Rīgas tiesas apgabala prokuratūra rajona līmeņa prokuratūras darbības kontroles funkciju īsteno, izmantojot astoņu prokuroru resursu³⁹⁶:

Lai nodrošinātu valsts apsūdzības kvalitatīvu uzturēšanu un normatīvo aktu prasību vienvērtīgu un precīzu izpildi visās Rīgas tiesas apgabala rajona līmeņa prokuratūrās, 5 tiesas apgabala prokurori pastāvīgi veic rajona līmeņa prokuratūru prokuroru darba pārbaudi valsts apsūdzības uzturēšanā pirmās instances tiesā. Kontroles nodrošināšanai Rīgas tiesas apgabalā pastāv vienota kārtība, kuras ietvaros tiesas apgabala prokurori pārbauda visus pirmās instances tiesas nolēmumus krimināllietās, kurās pabeigta iztiesāšana. Piemēram, 2019.gadā tiesas apgabala prokurori, realizējot virsprokurora deleģētās pilnvaras, šī kontroles pasākuma ietvaros veikuši 1774 pārbaudes darbības. Bez iepriekš aprakstītiem pastāvīgiem kontroles pasākumiem, kas tiek veikti atbilstoši Kriminālprocesa likuma 46.pantā noteiktajam amatā augstāka prokurora pilnvaru apjomam, Rīgas tiesas apgabalā ģenerālprokurora pavēles Nr.25 "Par prokuroru darba kontroli" kārtībā tiek veiktas rajonu virsprokuroru un prokuroru darba kvalitātes un efektivitātes pārbaudes.

Šāda veida pārbaudes tiek organizētas gadījumos, kad kāda konkrēta virsprokurora vai prokurora darbībā tiek saskatīti sistemātiski trūkumi. Pārbaudes pasākumu izpildē pamatā tiek iesaistīti Rīgas tiesas apgabala prokuratūras divi virsprokurora vietnieki un 3 prokurori, piemēram: [..]

- 2018.gadā veikta Rīgas pilsētas Latgales priekšpilsētas prokuratūras prokurora darba pārbaude par izmeklēšanu uzraugošā prokurora funkciju realizēšanu kriminālprocesos, kas uzsākti 2018.gada 1.pusgadā. Pārbaudei tika pakļauti 176 kriminālprocesi.
- 2019.gadā veikta Rīgas rajona prokuratūras virsprokurora darba pārbaude funkcionālo pienākumu izpildē, kas saistīts ar struktūrvienības darba organizēšanu un amatā augstāka prokurora pilnvaru realizēšanu kriminālprocesos.
- 2020.gadā uzsākta (plānots pabeigt līdz 14.09.2020.) Rīgas pilsētas Vidzemes priekšpilsētas prokuratūras virsprokurora darba pārbaude funkcionālo pienākumu izpildē, kas saistīts ar struktūrvienības darba organizēšanu un amatā augstāka prokurora pilnvaru realizēšanu kriminālprocesos.

Prokuratūras darba plāna attiecīgajam pusgamam izpildes ietvaros atbilstoši Ģenerālprokuratūras atbildīgās struktūrvienības izstrādātajiem norādījumiem tiesas apgabala prokuratūra veic konkrētas prokuroru realizētās funkcijas pārbaudi. Pārbaudes pasākumu izpildē pamatā tiek iesaistīti Rīgas tiesas apgabala prokuratūras viens virsprokurora vietnieks un 8 prokurori, piemēram: [..]

- 2019.gadā veikta pārbaude uzraudzībā esošos kriminālprocesos, kuri tika uzsākti laikā no 2017.gada 1.jūlija līdz 2018.gada 31.decembrim un kuros tiek izmeklēti Krimināllikuma 195.pantā paredzētie noziedzīgie nodarījumi, kā arī tajos kriminālprocesos, kas norādītajā laika posmā saņemti kriminālvajāšanas uzsākšanai par Krimināllikuma 195.pantā paredzēto noziedzīgo nodarījumu izdarīšanu. Pārbaudei tika pakļauti 10 kriminālprocesi, un tajā tika pētīts, vai izmeklēšanas un kriminālvajāšanas praksē tiek piemērotas grozītās tiesību normas attiecībā uz noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanas pierādīšanu ar netiešajiem pierādījumiem un vai tādējādi ir mainījusies līdzšinējā prakse, kas pamatā bija balstīta uz predikatīvā noziedzīgā nodarījuma noskaidrošanu.
- 2019.gadā veikta 2018.gadā Kriminālprocesa likuma 378.panta pirmās daļas 1., 2. un 3.punkta kārtībā apturēto un pārbaudes brīdī neatjaunoto kriminālprocesu pārbaude, izvērtējot apturēšanas likumību un pamatotību 37 kriminālprocesos [..].
- 2020.gadā veikta to uzraudzībā esošo kriminālprocesu pārbaude, kuri līdz 2019.gada 31.decembrim bija Latvijas Republikas iekšlietu ministra pārraudzībā esošā Iekšējās drošības biroja lietvedībā. Pārbaude tika veikta nolūkā apzināt kriminālprocesu virzības un izmeklēšanas uzraudzības kvalitāti kriminālprocesos, kuros izmeklēšanu veic Iekšējās drošības birojs, tostarp pārbaudīt, vai prokurori ievēro ģenerālprokurora 2016.gada 6.decembra rīkojumu Nr.1-2-116-2016 "Par iekšlietu ministra pārraudzībā esošā Iekšējās drošības biroja Pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzības nodaļas lietvedībā esošo kriminālprocesu pārbaudi". Pārbaudei tika pakļauti 22 kriminālprocesi, kuros izmeklēšanu uzraugošā prokurora pilnvaras realizē rajonu prokurori [..].

Atbilstoši Kriminālprocesa likuma 45.panta pirmās daļas 2.punktam amatā augstāka prokurora pilnvaras kriminālprocesos var realizēt tikai tiesas apgabala virsprokurors. Tas nozīmē, ka pieņemot procesuālos nolēmumus un parakstīt procesuālos dokumentus ir tiesīgs tikai virsprokurors. Virsprokurora vietnieki un 8 prokurori, kuri nodrošina Rīgas tiesas apgabalā ietilpstošo rajona līmeņa prokuratūru darbības kontroli, konkrētā uzdevuma izpildei tiek deleģēti ar virsprokurora rezolūciju. Gadījumos, kad kontroles pasākuma rezultātā tiek sagatavots procesuāls dokuments, prokurors, kuram ir uzdots veikt pārbaudi, sagatavo šī dokumenta projektu, kuru izvērtē un paraksta virsprokurors.

Valsts kontroles vērtējumā, iepriekš minētās pārbaudes nav vienīgā situācija, kurā neskaidrība par amatā augstāku prokuroru pilnvarām rada risku prokuroru darbības neatkarībai. Prokuratūras iekšējā normatīvajā regulējumā attiecībā uz sūdzību izskatīšanu nav skaidri noteikts struktūrvienību un katra prokurora kompetences apjoms un tā realizēšanas kārtība, kas rada risku personas tiesību aizsardzības līdzekļu atbilstoši izmantošanai, un veidojas situācijas, kad Kriminālprocesa likumā paredzēto nepārsūdzamo lēmumu var pārskatīt un atcelt administratīvi amatā augstāks prokurors.

Atbilstoši Prokuratūras pavēlei³⁹⁷ Prokuratūras struktūrvienību, tai skaitā Pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzības nodaļas, virsprokuroriem jānodrošina sūdzības par izmeklēšanas iestādē pieņemtā lēmuma par atteikšanos uzsākt kriminālprocesu izskatīšanu, ievērojot pavēlē noteikto institucionālo piekritību. Tādējādi, piemēram, Pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzības nodaļas virsprokuroram ir pienākums izskatīt personu sūdzības par iekšlietu ministra pārraudzībā esošā Iekšējās drošības biroja pieņemto lēmumu par atteikšanos uzsākt kriminālprocesu. Prokuratūrā nav iekšējo tiesību aktu, kas paredzētu šādu sūdzību izskatīšanas kārtību.

Prokuratūra sniedza skaidrojumu³⁹⁸, ka *Pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzības nodaļas virsprokurors ar rezolūciju pilnvaro nodaļas prokuroru izskatīt minētās sūdzības, uzdodot lēmuma pārbaudi nodaļas prokuroram, kurš ir tiesīgs [...] ar savu parakstu atcelt vai grozīt lēmumu par atteikšanos uzsākt kriminālprocesu.* Prokuratūras ieskatā, šāda ar pavēli virsprokuroram noteiktās pilnvaras pārdeleģēšana zemāka līmeņa prokuroram (virsprokurora vadītās nodaļas prokuroram) faktiski ir KPL 26.panta trešajā daļā paredzētā sūdzību izlemšanas jautājumu organizatoriskā funkcija. Tāpat Prokuratūra skaidrojusi, ka gadījumos, kad Pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzības nodaļas prokurori izskata sūdzības KPL 373.panta sestajā daļā noteiktajā kārtībā, attiecībā pret sevi vadītās nodaļas prokuroriem Pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzības nodaļas virsprokurors īsteno visas Kriminālprocesa likuma 46.pantā noteiktās amatā augstāka prokurora tiesības un pilnvaras.

Savukārt saskaņā ar Kriminālprocesa likumā³⁹⁹ noteikto lēmumu par atteikšanos uzsākt kriminālprocesu likumā minētās personas var pārsūdzēt prokuroram, ja lēmumu pieņēmis izmeklētājs. Prokurora nolēmums, ar kuru noraidīta vai apmierināta sūdzība, nav pārsūdzams. Tādējādi gadījumos, kad prokuroram tiek pārsūdzēts izmeklēšanas iestādes lēmums par atteikumu uzsākt kriminālprocesu, prokurora lēmums ir galīgs un amatā augstāks prokurors pārskatīt šo lēmumu, pamatojoties uz sūdzību, saskaņā ar Kriminālprocesa likuma regulējumu⁴⁰⁰ nav tiesīgs.

Ja, Prokuratūras ieskatā, institucionālas kontroles pār kvalitātes nodrošināšanu nolūkā ir nepieciešams amatā augstākam prokuroram piešķirt tiesības pārvērtēt prokuroru pieņemtos lēmumus attiecībā uz sūdzībām par lēmumiem par atteikšanos uzsākt kriminālprocesu, tad tas attiecīgi būtu nosakāms Kriminālprocesa likumā, paredzot, kādos gadījumos amatā augstāks prokurors var atcelt prokurora pieņemto lēmumu. Savukārt Prokuratūras iekšējā regulējumā būtu regulējams jautājums, kuri prokurori šādos gadījumos, kad kriminālprocess vēl nav uzsākts un attiecīgi nav aktuālas kriminālprocesa ietvaros īstenojamās amatā augstāka prokurora pilnvaras, pilda amatā augstāka prokurora funkcijas.

Ieteikumi

Izvērtēt nepieciešamību veikt grozījumus normatīvajos aktos, lai skaidri tiku noteikts, kuri prokurori kuros gadījumos veic amatā augstāka prokurora funkcijas gan konkrētā kriminālprocesa ietvaros, gan ārpus tā.

Valsts kontroles viedoklis: Būtu skaidri jānodala amatā augstāka prokurora pilnvaras konkrētā kriminālprocesā, kas jau ir precīzi definētas Kriminālprocesa likumā, no administratīvi amatā augstāka prokurora pilnvarām ārpus konkrētiem kriminālprocesiem, veicot hierarhiski zemāka līmeņa prokuroru darba kvalitātes pārbaudes, lai novērstu situāciju, ka pretēji Kriminālprocesa likuma regulējumam kriminālprocesa laikā ar krimināllietā esošiem materiāliem, kas ir izmeklēšanas noslēpums, iepazīstas un tos pārbauda personas, kuras neveic kriminālprocesu. Ir jānovērš problēmas, ko var radīt situācija, ka viena kriminālprocesa ietvaros amatā augstāka prokurora pilnvaras var īstenot vienlaikus vairāki prokurori, tajā skaitā pieņemot savstarpēji pretrunīgus lēmumus.

Informācija un komunikācija

Prokuratūrā nav izveidojusies izpratne par informācijas uzkrāšanu un analīzi ar mērķi identificēt problēmas, kas ietekmē Prokuratūras funkciju izpildi krimināltiesiskajā jomā, kaut gan statistikas rādītāju izteiksmē tiek uzkrāta apjomīga un detalizēta informācija par prokuroru paveikto. Piemēram, lai arī tiek uzkrāta statistika par izmeklēšanas uzraudzību, norādot pārskata periodā prokurora uzraudzībā saņemto kriminālprocesa skaitu, uzraudzības kārtībā pārbaudīto lietu skaitu, rakstveida norādījumu skaitu, atcelto izmeklētāja lēmumu skaitu u.c., vienlaikus nav operatīvi iegūstama informācija par kopumā uzraudzībā esošo lietu apjomu, lai varētu novērtēt (1) uzkrājumā esošo lietu struktūru, piemēram, cik no tām ir sarežģītas lietas un par kādiem noziedzīgiem nodarījumiem, kāds ir to ilgums no kriminālprocesa uzsākšanas, (2) prokuroru noslodzi, piemēram, cik no uzraudzībā esošajām lietām šobrīd notiek aktīva darbība u.c., (3) vai tiek nodrošināta saprātīga termiņa principam atbilstoša izmeklēšana u.c.

Valsts kontroles ieskatā, Prokuratūrai izveidotā pieeja būtu jāmaina, izveidojot tādu sistēmu, kas ne tikai uzkrāj statistiku, bet kas arī tiek izmantota vadības lēmumu pieņemšanā, kā arī būtu jāatsakās no pieejas matemātiski aprēķināt prokuratūras struktūrvienību darbības efektivitāti, piešķirot pozitīvos un negatīvos punktus konkrētiem rādītājiem. Ņemot vērā, ka kriminālprocesi būtiski atšķiras pēc to sarežģītības, to efektivitātes vērtēšanai ir nepieciešams noteikt kvalitatīvus rādītājus, pēc kuriem vērtējums varētu tikt sniegts kvalitātes kontroles pasākumu ietvaros (piem., Prokuratūrā jau ieviestās pārbaudes, kad amatā augstāki prokurori veic hierarhiski zemāka līmeņa prokuroru darba kvalitātes pārbaudes). Līdz ar to ir nepieciešams izvērtēt, vai statistikas uzkrāšana tādā detalizācijā kā šobrīd ir lietderīga, proti, vai šie rādītāji tiek analizēti un izmantoti vadības lēmumu pieņemšanā. Pēc iespējas būtu jāizmanto Prokuratūras informācijas sistēmā uzkrātā informācija, nepieciešamības gadījumā sistēmu pilnveidojot, vienlaikus atsakoties no atskaišu un pārskatu veidošanas MS Excel.

Rādītāju sistēmai būtu jābūt atbilstošai tam, lai novērtētu Prokuratūras darbības plānošanas dokumentos izvirzīto mērķu un darbības rezultātu sasniegšanu, bet tādi šobrīd netiek izvirzīti. Pilnveidojot Prokuratūras darbības plānošanu attiecībā uz mērķu un sasniedzamo rezultātu noteikšanu, attiecīgi būtu jāpārskata un jāsaprāt arī tas, kādi dati par Prokuratūras funkciju izpildi ir jāuzkrāj.

Šajā revīzijā Valsts kontrole Prokuratūrā nav vērtējusi informācijas sistēmu drošības politiku, iekšējās un ārējās komunikācijas procesus, bet ir pievērsusi uzmanību informācijas uzkrāšanai par kriminālprocesiem, vērtējot, vai izveidotā atskaišu un pārskatu sistēma nodrošina iespēju virsprokuroriem un ģenerālprokuroram saņemt savlaicīgu, pareizu un pilnīgu informāciju par Prokuratūras funkciju īstenošanu krimināltiesiskajā jomā, ko varētu izmantot problēmu identificēšanai un turpmāku lēmumu pieņemšanai.

Prokuratūrā iekšējie normatīvie akti nosaka⁴⁰¹ pienākumu prokuroriem un virsprokuroriem uzskaitīt paveikto. Prokuroram nekavējoties vai ne vēlāk kā nākamajā darba dienā Prokuratūras informācijas sistēmā jāievada darba statistiskie rādītāji individuālo darbu atskaišu sagatavošanai, tiek paredzēta darba statistisko pārskatu sagatavošana struktūrvienības un visas Prokuratūras griezumā katra mēneša un gada beigās, kā arī reizi piecos gados ir plānots sagatavot darba statistisko rādītāju pārskatus. Tas faktiski nozīmē to, ka katru dienu prokuroriem jāstrādā pie individuālo darbu ievadīšanas Prokuratūras informācijas sistēmā, reizi mēnesī virsprokuroriem Prokuratūras informācijas sistēmā ir jā sagatavo trīs un gada beigās divi pārskati par savas struktūrvienības veikto darbu, kā arī ik mēnesi un gada beigās Darbības analīzes un vadības departamenta atbildīgajam prokuroram vēl arī ārpus Prokuratūras informācijas sistēmas (MS Excel vidē) ir jā sagatavo visu struktūrvienību pārskatu apkopojumi.

Ieskats prokurora statistisko rādītāju struktūrā, kas veidojas, informāciju par paveikto ievadot Prokuratūras informācijas sistēmā⁴⁰², ir sniegts 12.tabulā, kā arī plašāk – 3.pielikumā.

12.tabula. Uz izmeklēšanas uzraudzību attiecinātie prokurora darba statistiskie rādītāji

Izmeklēšanas uzraudzība
<i>Prokurora uzraudzībā saņemti kriminālprocesi (skaits)</i>
<i>Uzraudzības kārtībā pārbaudītas krimināllietas (skaits)</i>
<i>Lietas, kuras pārbaudē pie prokurora atradušās ilgāk par divām nedēļām rajona līmeņa prokuratūrā vai ilgāk par vienu mēnesi tiesas apgabala līmeņa prokuratūrā (skaits)</i>
<i>Doti rakstveida norādījumi (skaits)</i>
<i>Pārbaudīti materiāli par atteikšanos uzsākt kriminālprocesu (skaits)</i>
<i>Atcelti lēmumi par atteikšanos uzsākt kriminālprocesu (skaits)</i>
<i>Atcelti lēmumi par kriminālprocesa izbeigšanu (skaits)</i>
<i>Atcelti citi izmeklētāja lēmumi (skaits)</i>
<i>Prokurora iesniegumi par likuma pārkāpumiem izmeklēšanā (skaits)</i>
<i>Dota piekrišana kriminālprocesa apturēšanai KPL 400.panta pirmās daļas kārtībā (skaits)</i>

Rajona līmeņa prokuratūras struktūrvienību virsprokuroriem līdz katra mēneša 5.datumam Prokuratūras informācijas sistēmā jāizveido pārskats, ko paredzēts izmantot rajona līmeņa prokuratūras struktūrvienību darba rezultātu salīdzinošās tabulas sagatavošanai, ko veic Ģenerālprokuratūras Darbības analīzes un vadības departamenta atbildīgais prokurors attiecīgi līdz katra mēneša 15.datumam⁴⁰³.

Rajona līmeņa prokuratūras struktūrvienības ikmēneša pārskatā norāda⁴⁰⁴ dažādus statistikas rādītājus: krimināllietu atlikumu mēneša sākumā un mēneša beigās; lietvedībā pieņemto krimināllietu skaitu; no saņemtajām krimināllietām nosūtītas atpakaļ izmeklēšanas iestādēm

izmeklēšanas turpināšanai; tiesai nodoto krimināllietu skaitu, apsūdzēto skaitu, noziedzīgo nodarījumu skaitu tajās; pirmās instances tiesā izskatīto krimināllietu skaitu ar galīgā nolēmuma pieņemšanu; saņemto no tiesas trūkumu un pārkāpumu novēršanai krimināllietu skaitu u.c.

Rajona līmeņa prokuratūras struktūrvienību darba rezultātu salīdzinošajā tabulā iesniegtie statistikas rādītāji tiek sakārtoti pa sadaļām, tajā skaitā veidojot *darba slodzes* sadaļu un *darbības efektivitātes* sadaļu. Prokuratūra matemātiski aprēķina struktūrvienības darba slodzi un darbības efektivitāti, piešķirot *pozitīvos* un *negatīvos* punktus konkrētiem rādītājiem.

- ❖ Darba slodzes sadaļā tiek piešķirti tikai *pozitīvie punkti*, piemēram:
 - par katru tiesai nosūtīto krimināllietu tiek piešķirti 3 punkti;
 - tiesai nodotā krimināllietā par otro un katru nākamo apsūdzēto tiek piešķirts 1 punkts;
 - tiesai nodotā krimināllietā par otro un katru nākamo atsevišķo noziedzīgo nodarījumu tiek piešķirts 1 punkts;
 - par katru struktūrvienības iesniegto protestu, kas pilnībā vai būtiskākajā daļā apmierināts, tiek piešķirti 3 punkti;
 - par katru pirmās instances tiesā izskatītu krimināllietu ar galīgā nolēmuma pieņemšanu tiek piešķirts 1 punkts u.c.
- ❖ Darbības efektivitātes sadaļā tiek piešķirti gan *pozitīvie*, gan *negatīvie punkti*, piemēram:
 - par katru paātrinātā procesa kārtībā tiesai nodoto krimināllietu tiek piešķirts 1 pozitīvs punkts;
 - par katru krimināllietu, kas tiek nodota tiesai, slēdzot vienošanos, tiek piešķirts 1 pozitīvs punkts;
 - par katru juridisko personu, kas tiek nodota tiesai, ierosinot piemērot piespiedu ietekmēšanas līdzekļus, tiek piešķirti 3 pozitīvi punkti;
 - par katru personu, kura atradies apcietinājumā un pret kuru pirmstiesas kriminālprocess prokuratūras struktūrvienībā izbeigts uz rehabilitējošiem pamatiem (KPL 377.panta 1. vai 2.punkts, 392.panta otrā daļa), tiek piešķirti 3 negatīvi punkti;
 - par katru pilnībā attaisnoto personu un personu, par kuru tiesā pieņemts lēmums par krimināllietas izbeigšanu sakarā ar prokurora atteikšanos no apsūdzības, vai personu, par kuru tiesā pieņemts lēmums par krimināllietas izbeigšanu pēc KPL 377.panta 1. un 2.punkta, tiek piešķirti 3 negatīvi punkti;
 - par katru atlikumā esošo krimināllietu ar kriminālvajāšanas termiņu virs 2 mēnešiem tiek aprēķināti 2 negatīvi punkti u.c.

Prokuratūras izpratnē šādi tiek veikts rajona līmeņa prokuratūras struktūrvienību darba rezultātu krimināltiesiskajā jomā vērtējums pēc prokuroru vidējās darba slodzes un darbības efektivitātes kritērijiem. Iegūtās kopsummas, kas veidotas, summējot un atņemot piešķirtos punktus, tiek dalītas ar struktūrvienībā strādājošo prokuroru skaitu, iegūstot vidējos rādītājus. Vienlaikus salīdzinošās tabulas un šāda punktu piešķiršanas pieeja nav paredzēta tiesu apgabalu prokuratūras struktūrvienību un Ģenerālprokuratūras struktūrvienību darba rezultātu krimināltiesiskajā jomā vērtēšanai.

Valsts kontroles ieskatā, iepriekš raksturotā pieeja nevar kalpot struktūrvienību darbības efektivitātes vai prokuroru noslodzes kvalitatīvai analīzei, jo aprēķinātais skaitlis neko neizsaka, kā arī nemaz nav noteikts, kāds aprēķinātais rezultāts (iegūtais skaitlis) liecinās, ka darbība ir efektīva vai neefektīva. Struktūrvienību iesniegtos datus tajā pašā laikā varētu izmantot, detalizētāk analizējot rādītāju izmaiņas un to ietekmējošus faktorus, tā identificējot problēmas. Piemēram,

rādītāja “no saņemtajām krimināllietām atpakaļ nosūtīto izmeklēšanas iestādēm izmeklēšanas turpināšanai skaits” palielināšanās var liecināt, ka jāveic pasākumi, lai detalizētāk analizētu iemeslus, kādēļ tā notiek un kādi risinājumi būtu nepieciešami.

Salīdzinošajā izpētē OECD attiecībā uz prokuroru profesionālās darbības novērtēšanu norāda⁴⁰⁵, ka novērtējumam nevajadzētu balstīties uz ideju *uzvarēt vai zaudēt* lietu tiesā, ja lietā panākts taisnīgs krimināltiesisko attiecību noregulējums. Tas var atstāt ietekmi uz prokurora lēmumu virzīt krimināllietu izskatīšanai tiesā, jo mazāko šaubu gadījumā prokurors var atturēties no šī lēmuma pieņemšanas. Tas, OECD ieskatā, varētu izskaidrot Latvijai raksturīgo nelielo kriminālprocesu skaitu, kad prokurors uztur apsūdzību tiesā, salīdzinājumā ar lielo uzsāktu kriminālprocesu skaitu, kas atrodas pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzībā.

Valsts kontroles ieskatā, piemēram, lielais *negatīvo punktu skaits*, ko piešķir par krimināllietām ar kriminālvajāšanas termiņu virs diviem mēnešiem, var ietekmēt arī prokurora lēmumu pieņemt lietu kriminālvajāšanā vai izbeigt kriminālprocesu, piemēram, ja nav pārliecības, ka lietā ir iegūts pietiekams pierādījumu kopums, lai lietu viennozīmīgi tiesā *uzvarētu* (t.i., iztiesāšana noslēgtos ar notiesājošu spriedumu). Saskaņā ar Prokuratūrā noteikto kārtību:

- par katru atlikumā esošo krimināllietu ar kriminālvajāšanas termiņu virs 2 mēnešiem tiek aprēķināti 2 negatīvi punkti;
- par katru krimināllietu ar kriminālvajāšanas termiņu virs 6 mēnešiem un krimināllietu, kas prokuratūras lietvedībā atrodas ilgāk par 6 mēnešiem, tiek piešķirts tik negatīvo punktu, cik veido termiņa dalījums ar 2 (piemēram, par 6 mēnešiem – 3 punkti, par 9 mēnešiem – 5 punkti, par 16 mēnešiem – 8 punkti utt.).

Lai arī Valsts kontrole nav konstatējusi, ka piešķirtie *negatīvie punkti* ietekmētu prokurora individuālo vērtējumu, tomēr, tā kā šādu pieeju ģenerālprokurors ir apstiprinājis rajona līmeņa prokuratūras struktūrvienību darba rezultātu vērtēšanai un attiecīgā Prokuratūras pavēle⁴⁰⁶ ir visiem prokuroriem pieejama Prokuratūras informācijas sistēmā, var rasties priekšstats, ka prokurora profesionālās darbības novērtēšanas ietvaros tiks piemērota līdzīga pieeja. Prokuroru profesionālās darbības novērtēšana tiek veikta reizi piecos gados, lielā mērā tā balstās uz iesniegtajiem statistikas rādītājiem un virsprokurora sniegto vērtējumu, kā arī Prokuratūras normatīvajos aktos nepietiekami skaidri ir noteikts, kad prokurors saņem *pozitīvu*, bet kad *negatīvu* vērtējumu (detalizētāk skatīt sadaļā “Prokuroru profesionālās darbības novērtēšana”).

Vienlaikus OECD uzsver nepieciešamību gadījumos, kad krimināllietā noslēgusies ar attaisnojošu spriedumu, pēc kvalitatīviem kritērijiem novērtēt, vai prokurors varēja konstatēt un novērst kļūdas apsūdzības sagatavošanas laikā, piem., vai prokurors pareizi piemēroja likumu, vai ņēma vērā visus attiecīgos faktorus un pierādījumus. Prokurora individuālās novērtēšanas ietvaros Prokuratūrā ir paredzēta lēmumu par personas saukšanu pie kriminālatbildības kvalitātes novērtēšana⁴⁰⁷, izmantojot *Apsūdzībās konstatēto kļūdu un nepilnību klasifikatoru*⁴⁰⁸.

Arī starptautiski atzītā prakse⁴⁰⁹ norāda, ka ir ieteicama kvalitatīva statistikas rādītāju analīze. Prokuratūrai būtu jāspēj izsekot un noskaidrot, kas tiek darīts ar jebkuru lietu, kas atrodas prokuratūras lietvedībā. Tiek atzīts, ka statistika var būt arī noderīga, lai, atainojot patieso situāciju par prokuratūras atsevišķu vai visu funkciju efektivitāti, nostiprinātu sabiedrības uzticību prokuratūrai un tiesu sistēmai. Par priekšrocībām, kas tā dēļādi rodas, tiek uzskatītas, piemēram:

- iespēja radīt statistiku par lietām, kas var palīdzēt uzlabot prokuratūras pakalpojumu *efektivitāti*, sniegt informāciju par izpildi turpmākai izmantošanai un informēšanai par darbību;

- iespēja ātri piekļūt dokumentiem, lai sniegtu informāciju par lietas statusu augstākajām amatpersonām vai citām ieinteresētajām personām;
- iespēja pārskatīt pabeigtās lietas, lai redzētu, kāds ir rezultāts (t.i., izbeigts pierādījumu trūkuma dēļ, attaisnojošs un uz kāda pamata, notiesājošs spriedums, ieteikumi pārsūdzībai); tādā veidā iespējams identificēt, kuras struktūrvienības un prokurori nespēj pieņemt pareizus un savlaicīgus lēmumus, kā rezultātā tiek pieņemti nekvalitatīvi lēmumi, kas skar apsūdzētos, cietušos, policiju, tiesu un sabiedrību kopumā;
- iespēja apmainīties ar procesuālajiem dokumentiem, lēmumiem vai metodēm starp prokuroriem, kuriem ir līdzīgi gadījumi, ļaujot izplatīt gūto pieredzi un palīdzot nodrošināt konsekveni;
- iespēja statistikas datus izmantot daudzās jomās, tostarp lēmumu pieņemšanā par prokuratūras darbību. Lietu izskatīšanas rādītāji, pasākumi, kas veikti, reaģējot uz ienākošajām lietām, lietu skaits, ko izskata prokuratūras dienests vai struktūrvienība pa dienām, nedēļām, mēnešiem vai gadiem, var informēt ģenerālprokuratoru, vai struktūrvienības darbojas efektīvi, kādas darbības jāveic un kā šīs problēmas var atrisināt, kā jāsadala darbinieki;
- iespēja identificēt un novērst nevienmērīgu noslodzi, nodrošināt, lai atsevišķus prokurus nepārslogotu pārāk daudz lietu u.c.

Valsts kontrole revīzijā pārliccinājās, ka, lai gan prokuroru darbi tiek uzskaitīti un apkopoti regulāri, pilnīga prokuroru un līdz ar to arī kopējā struktūrvienības noslodze nav efektīvi novērtējama, izmantojot Prokuratūras informācijas sistēmā “iebūvētos” pārskatus. Valsts kontrole sākotnēji pieprasīja informāciju no Prokuratūras informācijas sistēmas. Tomēr, tā kā šī informācija nebija izmantojama prokuroru noslodzes analīzei, Valsts kontrole izveidoja aptaujas anketas, lūdzot katram prokuroram individuāli iesniegt informāciju. Prokuratūras informācijas sistēmā informācija starp dažādiem reģistriem savstarpēji neatbilst, piemēram, informācija starp prokuroru individuāli ievadītajiem datiem un darba statistisko rādītāju veidlapām, kas veidojas no Prokuratūras informācijas sistēmas reģistriem⁴¹⁰. Tādējādi var secināt, ka sistēma pagaidām nav izmantojama, lai efektīvi iegūtu un analizētu informāciju, kaut gan tiek veidoti dažādi pārskati.

Valsts kontrole lūdza Ģenerālprokuratūru iesniegt informāciju par Prokuratūras uzraudzībā esošo kriminālprocesu uzkrājumu, kriminālvajāšanā esošajām lietām un lietu apjomu, kurās prokurors uztur apsūdzību tiesā līdz 2020.gada 1.martam. Šādu informāciju Ģenerālprokuratūra iesniegt nevarēja, norādot, ka tās rīcībā nav šādas apkopotas informācijas un tā ir pieejama individuāli pie katra prokurora. Papildus Ģenerālprokuratūra skaidroja, ka tā neuzskata šādu informācijas apkopošanu par nepieciešamu, jo *tas prasītu ievērojamus Prokuratūras resursus, vienlaikus nesniedzot lietderīgu atdevi. Ņemot vērā, ka izmeklēšanas uzraudzību konkrētā kriminālprocesā veic prokurors, nevis iestāde kopumā, tad likumā paredzētās funkcijas īstenošanai ir pietiekami, ka par kriminālprocesa atrašanos konkrēta prokurora uzraudzībā ir informēts viņš pats un amatā augstāks prokurors, kurš uzdevis prokuroram veikt uzraudzību. Līdzīgi, valsts apsūdzības uzturēšanas funkcijas īstenošanai ir pietiekami, ka informācija par valsts apsūdzību uzturošo prokuroru ir zināma viņam pašam un tiesai, kura lietu izskata*⁴¹¹.

Valsts kontroles ieskatā, minētais raksturo to, ka Prokuratūrā nav izveidojusies izpratne par informācijas uzkrāšanas par kriminālprocesi nozīmi tādā veidā, lai analizētu problēmas, kas ietekmē Prokuratūras funkciju izpildi krimināltiesiskajā jomā, kaut gan, saskatot šādu nepieciešamību, Prokuratūrā būtu tam priekšnoteikumi – Prokuratūrā ir ieviesta Prokuratūras Informācijas sistēma, kurā paredzēts ievadīt informāciju par kriminālprocesi, kā arī prokuratūras struktūrvienības ārpus informācijas sistēmas sagatavo dažādus statistikas pārskatus. Piemēram,

prokuroru noslodzes rādītāji Prokuratūrā netiek analizēti un par prokuroru noslodzi Prokuratūrā nav apkopotas informācijas. Prokuratūras darbības stratēģijā arī netiek plānoti nekādi pasākumi, kā risināt šo problēmu, un tas var būtiski ietekmēt kriminālprocesa efektivitāti tā pirmstiesas stadijā. Kā jau iepriekš minēts, starptautiski tomēr ir atzīts, ka ir nepieciešams uzkrāt un analizēt informāciju par Prokuratūras lietvedībā esošajiem kriminālprocesiem, tajā skaitā arī tāpēc, lai spētu identificēt un novērst nevienmērīgu noslodzi un prokuroru pārslodzi, kas ir viens no darbības efektivitāti ietekmējošiem faktoriem (prokuroru noslodze detalizētāk analizēta sadaļā “Prokuratūras darba organizācija”).

Rādītāju sistēmai būtu jābūt atbilstošai, lai novērtētu Prokuratūras mērķu un darbības rezultātu sasniegšanu, kuri izvirzīti darbības stratēģijā un kārtējā gada darba plānos. Kā noskaidrots šī ziņojuma sadaļā “Prokuratūras attīstības un darbības plānošana”, Prokuratūras darbības stratēģija neraksturo, kuru krimināltiesiskajā jomā pastāvošo problēmu risināšanā Prokuratūra iesaistīsies un kādus rezultātus plāno sasniegt. Šobrīd nav iespējams novērtēt, vai kvantitatīvo rādītāju (statistika) struktūra ir pietiekama, lai kvalitatīvi novērtētu Prokuratūras funkciju izpildi. Arī ziņojot par Prokuratūras darbu pārskata gadā un nākamā gada prioritātēm, tiek sniegta informācija kvantitatīvā izteiksmē, tas ir, par prokuratūras darba statistikas rādītājiem (piemēram, prokurora uzraudzībā saņemto kriminālprocesa skaits; prokuratūras lietvedībā pieņemto krimināllietu skaits, tiesai nodoto lietu skaits; no ārvalstīm saņemto tiesiskās palīdzības lūgumu skaits un uz ārzemēm nosūtīto tiesiskās palīdzības lūgumu skaits; sagatavoto dažāda rakstura informatīvo un dienesta vēstulju skaits u.tml.), bet trūkst Prokuratūras funkciju izpildes kvalitatīvas analīzes, piem., par Prokuratūras īstenotās darbības ietekmi uz noziedzības rādītāju samazināšanos u.c. Minētais ļauj secināt, ka Prokuratūrā ir jāmaina izpratne par darbības rezultātu plānošanu un novērtēšanu.

Ieteikumi

Prokuratūrai izveidot sistēmu Prokuratūras darbības rezultātu novērtēšanai:

- izvērtējot Prokuratūras statistikas rādītāju sistēmu un nosakot, kādi rādītāji ir būtiski un jāpildina, lai varētu novērtēt sasniegto un identificēt pastāvošās problēmas kriminālprocesa uzraudzības, kriminālvajāšanas un apsūdzības uzturēšanas stadijā;
- izvērtējot un nosakot kvalitatīvos rādītājus, kas jāņem vērā, īstenojot prokuroru darba kvalitātes pārbaudes.

Valsts kontroles viedoklis: Rādītāju sistēmai ir jābūt atbilstošai, lai novērtētu organizācijas mērķu un darbības rezultātu sasniegšanu. Rādītāju sistēmas izvērtēšanai būtu jānotiek vienlaikus ar darbības plānošanas pieejas pārskatīšanu. Izvirzot konkrētā laika posmā sasniedzamus rezultātus, ir jābūt pieejamiem datiem to novērtēšanai. Ir jārada cita izpratne par Prokuratūras darbības efektivitātes vērtēšanu, izmērāmus rādītājus salāgojot ar kvalitatīviem novērtējuma kritērijiem.

Darbības uzraudzība

Prokuratūrā nav izveidota iekšējā uzraudzības sistēma, kas aptvertu visas prokuratūras funkcijas un darbības procesus un nodrošinātu neatkarīgu institūcijas līmeņa iekšējās kontroles sistēmas darbības novērtējumu. Iekšējā audita veikšanai ir pakļauta tikai daļa atbalsta funkciju – finanšu vadība un

grāmatvedības uzskaitē, saimnieciskā nodrošinājuma funkcijas, kas ir Administratīvā direktora dienesta atbildībā. Savukārt institūcijas līmeņa neatkarīgs uzraudzības mehānisms attiecībā uz Prokuratūras pamatfunkciju izpildi (funkcijas krimināltiesiskajā jomā un ārpus krimināltiesiskās jomas), kā arī to atbalsta funkciju daļu, ko īsteno Ģenerālprokuratūras Darbības analīzes un vadības departaments, nav izveidots. Iespējams, ka attiecībā uz krimināltiesiskās jomas funkciju īstenošanu par institūcijas līmeņa uzraudzību varētu uzskatīt Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta Pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzības nodaļas prokuroru veiktās pārbaudes zemāka līmeņa prokuratūrās, ja Prokuratūrā tiktu izvērtēta šī kontroles mehānisma būtība un ar iekšējo normatīvo aktu tiktu noteikts, kā tas ir jāīsteno (kontroles mērķis, pārbaudāmo jautājumu izvēle, pārbaucēju kārtība u.c.), vienlaikus arī paredzot, kā tiek izmantota kontroles rezultātā iegūtā informācija par konstatētajiem trūkumiem, lai institūcijas darbību uzlabotu. Tāpat būtu jādefinē ikdienā administratīvi amatā augstāka prokurora īstenojamās kontroles (pārbaucēju) apjoms un kārtība.

Ar uzraudzību saprot darbības, kuras īsteno visu līmeņu vadītāji, ar mērķi nodrošināt, ka atbildībā esošajos procesos tiek ievērotas noteiktās prasības attiecībā uz kontroļu īstenošanu un gadījumos, ja rodas kļūdas, tiek veiktas atbilstošas korektīvās un preventīvās darbības. Savukārt institūcijas līmenī izveidotais pārraudzības process nodrošina pietiekamu pārliecību, ka kontroles pamatprincipi un procedūras ir atbilstošas, pietiekamas un efektīvas.

Prokuratūras likums nosaka, ka Ģenerālprokuratūras departamenta virsprokurors kontrolē konkrēto darbības virzienu visās prokuratūras struktūrvienībās (attiecīgi – apgabala prokuratūrās un rajonu (pilsētu) prokuratūrās). Tiesas apgabala prokuratūras virsprokurors kontrolē apgabala teritorijā esošo rajonu (pilsētu) prokuratūru darbību. Papildus minētajam Kriminālprocesa likums nosaka, ka amatā augstāks prokurors kontrolē, kā prokurors īsteno savas pilnvaras. Kā jau iepriekšējās šī ziņojuma nodaļās Valsts kontrole secinājusi, no Prokuratūras iekšējiem tiesību aktiem nav izsecināms atbildības un pilnvaru sadalījums starp dažāda līmeņa struktūrvienību virsprokuroriem attiecībā uz kontroles pasākumu, t.i., kā šī kontrole ir īstenojama. Piemēram, kuri jautājumi attiecībā uz rajona prokurora pilnvaru izpildi atrodas tiesas apgabala prokuratūras virsprokurora kompetencē un kad iesaistās Ģenerālprokuratūras departamenta virsprokurors, kurš atbild par kādu konkrētu darbības virzienu Prokuratūrā kopumā (piem., krimināltiesiskajā jomā, personu un valsts tiesību aizsardzības jomā).

Ar ģenerālprokurora pavēli 2004.gadā ir tikai vispārīgi noteiktas virsprokuroru pilnvaras⁴¹². Attiecībā uz Ģenerālprokuratūras departamentos ietilpstošo nodaļu virsprokuroru pilnvarām, realizējot darbības virzienu valstī, noteikts:

- *norīko pārbaudes apgabala vai rajona līmeņa prokuratūrās;*
- *pieprasa analīzei nepieciešamo informāciju;*
- *personīgi realizē amatā augstāka prokurora pilnvaras lietās, kuras atrodas apgabala virsprokuroru lietvedībā, kā arī var realizēt amatā augstāka prokurora pilnvaras lietās, kuras atrodas apgabala līmeņa prokuroru un rajona (pilsētas) līmeņa virsprokuroru un prokuroru lietvedībā;*
- *dod metodiskus norādījumus plāna uzdevumu izpildes nodrošināšanai.*

Tāpat šī ziņojuma iepriekšējās nodaļās secināts, ka Prokuratūrā nav nodrošināts skaidrs un caurskatāms kompetences sadalījums starp Prokuratūras struktūrvienībām un prokuroriem.

Prokuratūrā kopumā rakstveidā nav noteikta visu prokuroru pienākumu sadale Prokuratūras struktūrvienībās un struktūrvienību vadītāji – virsprokurori pēc saviem ieskatiem un atšķirīgā detalizācijas pakāpē nosaka, kā sadalās pienākumi starp prokuroriem. Nevienai no Ģenerālprokuratūras struktūrvienībām nav izstrādāti reglamenti vai nolikumi, kas noteiktu struktūrvienību funkcijas un uzdevumus. Tāpat nav procedūru vai procesu aprakstu, kuros, piemēram, būtu noteikts, kā jāplāno un jāveic pārbaudes apgabala un rajona līmeņa prokuratūrās (ko veic Ģenerālprokuratūras departamenti), kāds ir to mērķis, kā tiek izvēlēti pārbaudāmie jautājumi utt.

Ar iepriekš minēto 2004.gada pavēli ir noteikts, ka virsprokurori, vadot prokuratūras iestādi vai struktūrvienību:

Organizē iestādes (struktūras) darbu un nodrošina darba disciplīnas ievērošanu, šajā nolūkā, nosaka pastāvīgo pienākumu sadali pakļautajiem prokuroriem; uzdod veikt likumā noteiktās pārbaudes vai izpildīt konkrētus uzdevumus, dod norādījumus par izpildes virzību un konkrētu darbību veikšanu, kontrolē pārbaudes gaitu un termiņus u.c.

Savukārt attiecībā uz tiesu apgabalu prokuratūru virsprokuroriem noteikts, ka tie, kontrolējot apgabalā esošo rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūras iestāžu darbību:

Kontrolē apgabalā ietilpstošo prokuratūras iestāžu darba organizāciju, tajā skaitā norīko atsevišķu darbības virzienu pārbaudes u.c.

Arī attiecībā uz administratīvi amatā augstāka prokurora īstenojamo kontroli nav iekšējo tiesību aktu, kuros būtu sniegti detalizētāki norādījumi par ikdienā veicamajām darbībām un pārbaucēju apjomu.

Vērtējot, kādi kontroles pasākumi tiek īstenoti, Valsts kontroles ieskatā, Prokuratūrā nav izveidota iekšējā uzraudzības sistēma, kas aptvertu visas prokuratūras funkcijas un darbības procesus un nodrošinātu neatkarīgu institūcijas līmeņa iekšējās kontroles sistēmas darbības novērtējumu.

Prokuratūras likums paredz auditora amatu Prokuratūras darbinieku sastāvā, nosakot, ka auditors nodrošina iekšējā audita darbību⁴¹³. Lai arī Prokuratūrā ir izveidota Iekšējā audita nodaļa, tās darbības joma aptver tikai Administratīvā direktora dienesta funkcijas. Tāda iekšējā audita sistēma, kādu paredz Iekšējā audita likums, Prokuratūrā nav izveidota, lai gan minētais likums attiecas uz ministrijām un citām tiešās pārvaldes iestādēm⁴¹⁴.

Turklāt jāatzīmē, ka tradicionālā iekšējā audita pieeja visos gadījumos varētu nebūt attiecināma uz Prokuratūras pamatfunkciju izpildi (piemēram, krimināltiesisko funkciju īstenošanu), kur šis uzraudzības process būtu uzdodams personālam, kam ir pietiekama un atbilstoša pieredze, kā arī tiesības, lai uzņemtos šo atbildību. Tomēr arī šajā gadījumā būtu jānodala ikdienas kontroles process no institūcijas līmeņa kontroles, ko īsteno neatkarīgi uzraudzības veicēji, kas paši nav piedalījušies darba procesā vai darba kvalitātes kontroles nodrošināšanā.

- ❖ Prokuratūrā ģenerālprokurora tiešā pakļautībā darbojas Iekšējā audita nodaļa, kuras darbības mērķis ir *mazināt riskus Administratīvā direktora dienesta darbībā, lai Prokuratūras struktūrvienību finansiālais un saimnieciskais nodrošinājums būtu efektīvs un nodrošinājuma vadībā tiktu ievēroti labas pārvaldības principi (darbības plānošanas, atklātuma, caurskatāmības, atbildīguma, atskaitītības, resursu taupīšanas) un funkcija – veikt Administratīvā direktora dienesta iekšējās kontroles sistēmas neatkarīgu uzraudzību*⁴¹⁵. Audita darba apjomā katru gadu ietilpst materiālo vērtību gada slēguma inventarizācijas norises

pārbaude. Tāpat veikto auditu apjomā ir Administratīvā direktora dienesta stratēģiskā un darba plānošana, juridiskais atbalsts, tulku pakalpojumu nodrošinājums u.c.

Attiecīgi daļa atbalsta funkciju ir pakļautas iekšējā audita procedūrām, kas balstītas risku novērtējumā⁴¹⁶. Tai pašā laikā nav konstatējami uzraudzības pasākumi pār atbalsta funkciju īstenošanu, ko īsteno Ģenerālprokuratūras Darbības analīzes un vadības departaments, kura sastāvā ir Metodikas nodaļa, Starptautiskās sadarbības nodaļa un Prokuroru personāla un profesionālās izaugsmes nodaļa.

Savukārt institūcijas līmeņa neatkarīgs uzraudzības mehānisms attiecībā uz Prokuratūras pamatfunkciju izpildi (funkcijas krimināltiesiskajā jomā un ārpus krimināltiesiskās jomas) nav izveidots.

- ❖ Krimināltiesiskās jomas funkciju īstenošanā, iespējams, uz institūcijas līmeņa uzraudzību varētu attiecināt Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta Pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzības nodaļas prokuroru veiktās pārbaudes zemāka līmeņa prokuratūrās. Tomēr šo pārbažu mērķis un kārtība normatīvajos aktos nav noteikta.

Revīzijā attiecībā uz minēto pārbažu īstenošanu Valsts kontrole saņēma neviennozīmīgi saprotamu skaidrojumu. No vienas puses, tika skaidrots, ka pārbaudes tiek veiktas Kriminālprocesa likumā paredzētajā amatā augstāka prokurora pilnvaru ietvaros, bet, no otras puses – ka pārbaudes ir iestādē izveidotā iekšējā kontroles mehānisma sastāvdaļa, kas vērsta uz efektīvu iestādes funkciju izpildi. Valsts kontroles vērtējumā, ja pārbaudes ir iekšējās kontroles mehānisms, ir apšaubāms, vai šādu pārbažu ietvaros būtu pieļaujama iepazīšanās ar aktīva kriminālprocesa materiāliem, procesa virzītāja lēmumu atcelšana un norādījumu došana uzraugošajam prokuroram vai procesa virzītājam u.tml. pārbaudei pakļautajā kriminālprocesā. Tāpēc būtu jāizvērtē šī kontroles mehānisma būtība un ar iekšējo normatīvo aktu jānosaka, kā tas ir jāīsteno (kontroles mērķis, pārbaudāmo jautājumu izvēle, pārbažu kārtība u.c.), vienlaikus arī paredzot, kā tiek izmantota kontroles rezultātā iegūtā informācija par konstatētajiem trūkumiem, lai institūcijas darbību uzlabotu. Tai pašā laikā Valsts kontrole nav konstatējusi, ka tiktu īstenoti uzraudzības pasākumi pār Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta nodaļu uzdevumu izpildi.

Prokuratūra ir pakļauta ārējā audita procedūrām.

- ❖ Regulāras finanšu pārskata revīzijas Prokuratūrā veic Valsts kontrole, vērtējot Prokuratūrai kārtējā gadā piešķirto valsts budžeta līdzekļu izlietojuma, kā arī grāmatvedības uzskaites un finanšu pārskata sagatavošanas atbilstību attiecināmajiem tiesību aktiem.

Ieteikums

Prokuratūrai veikt nepieciešamos pasākumus iekšējās darbības uzraudzības sistēmas attiecībā uz Prokuratūras pamatfunkciju izpildi pilnveidei:

- izvērtējot un ar iekšējo normatīvo aktu nosakot, ko sevī ietver attiecībā uz Prokuratūras pamatfunkciju izpildi piemērojamās “kontroles” jēdziens un pamatelementi;
- izvērtējot un ar iekšējo normatīvo aktu nosakot ikdienā administratīvi amatā augstāka prokurora īstenojamās kontroles (pārbažu) apjomu un kārtību;
- izvērtējot un ar iekšējo normatīvo aktu nosakot institūcijas līmeņa neatkarīgu pārraudzības (kontroles) procesu – kas un kā to īsteno, kā tiek plānotas un īstenotas pārbaudes u.c.

Valsts kontroles viedoklis: Prokuratūrā ir jāizveido visaptveroša uzraudzības sistēma, kas jānosaka iekšējos normatīvajos aktos. Šobrīd uz risku novērtējumu balstīti uzraudzības pasākumi (iekšējais audits) tiek veikti tikai Administratīvā departamenta direktora atbildības jomās. Ja Prokuratūras ieviestā prakse pārbaužu veikšanai zemāka līmeņa prokuratūrās, ko īsteno tiesu apgabalu prokuratūras un Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta Pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzības nodaļas prokurori, ir uzskatāma par Prokuratūras krimināltiesiskās jomas funkciju izpildes institūcijas līmeņa kontroles mehānismu, tad ar iekšējo normatīvo aktu ir jānosaka, kā tas ir jāīsteno (kontroles mērķis, pārbaudāmo jautājumu izvēle (vai balstās uz risku novērtējumu), pārbaužu kārtība, regularitāte u.c.). Ir jāparedz risku novērtējums un uzraudzības pasākumi arī pār Ģenerālprokuratūras departamentu funkciju izpildi.

Prokuroru profesionālās darbības novērtēšana

2.4. Vai prokuroru novērtēšanas rezultāti tiek izmantoti prokuroru motivācijas sistēmas ietvaros un prokuroru turpmākās darba kvalitātes uzlabošanai?

Prokuroru profesionālās darbības novērtēšanas mērķis ir veicināt prokurora nepārtrauktu profesionālo izaugsmi amata pienākumu pildīšanas laikā⁴¹⁷, tomēr revīzijā konstatētais liek secināt, ka izveidotā novērtēšanas sistēma netiek pilnvērtīgi izmantota kā instruments prokuroru kvalifikācijas paaugstināšanai, apmācību vajadzību apzināšanai, kā arī karjeras izaugsmes plānošanas procesā.

Prokuratūrā katram amata līmenim ir noteikta vērtējamā informācija, izstrādāti detalizēti dokumenti, atzinumi, statistikas atskaites u.c. dokumenti, kas iesniedzami Prokuroru atestācijas komisijā, piemēram, rajona līmeņa prokuratūras prokurora profesionālās darbības novērtēšanas procesā tiek vērtēti prokurora uzraudzībā esošo kriminālprocesu pārbaudes rezultāti, prokurora doto rakstveida norādījumu kvalitātes pārbaudes rezultāti, prokurora pieņemto lēmumu kvalitātes pārbaudes rezultāti, prokurora uz iesniegumiem un sūdzībām sniegto atbilžu kvalitātes pārbaudes rezultāti, kā arī lēmumu par personas saukšanu pie kriminālatbildības kvalitāte u.c.

Vienlaikus trūkst kritēriju par to, kādos gadījums komisija sniedz pozitīvu vai negatīvu vērtējumu, nav skaidrs, kā tiek noteikts pieļauto kļūdu būtiskums un kā vērtēšanas laikā konstatētais ietekmē vērtējumu. Visos revīzijā izskatītajos gadījumos bija konstatētas kļūdas un nepilnības vērtētā prokurora darbā (piemēram, vairākos uzraudzībā esošajos kriminālprocesos pieļauta neattaisnota izmeklēšanas novilcināšana, laikus nebija pieņemts lēmums par kriminālprocesa apturēšanu, lēmumos ir norādītas arī tādas ziņas par personu, kuru norādīšana nav paredzēta Kriminālprocesa likumā, lēmumos pieļauti trūkumi attiecībā uz valodas lietojumu, divās no pārbaudītajām apsūdzībām nodarījuma kvalifikācija neatbilst faktisko apstākļu aprakstam u.c.), tomēr prokuroriem dots pozitīvs novērtējums, un Prokuroru atestācijas komisija nav ieteikusi turpmāko rīcību situācijas uzlabošanai, lai gan Prokuroru profesionālās darbības novērtēšanas nolikums paredz, ka Prokuroru atestācijas komisija var ieteikt konkrētus uzdevumus, kas vērtētajam prokuroram noteiktā termiņā jāizpilda konstatēto trūkumu novēršanai vai profesionālās izaugsmes veicināšanai.

Kopumā prokuroru profesionālās darbības novērtēšanā tiek ieguldīti lieli resursi un sagatavota ļoti detalizēta un plaša informācija par prokurora paveikto, tomēr revīzijā netika konstatēts, ka pēc vērtēšanas tiktu identificēti un apkopoti labās prakses piemēri vai nepilnības, prokuroru darbu veicinošie vai kavējošie apstākļi.

Iespējams, būtu jādomā par to, vai prokuroru profesionālās darbības novērtēšana nebūtu veicama biežāk kā reizi piecos gados, jo piecu gadu periods ir pārāk ilgs laiks, kurā netiek analizēts prokurora individuālais veikums un laikus netiek identificētas problēmas, ja tādas ir, kā arī laikus netiek uzsākta trūkumu novēršana. Uz minēto problēmu norāda arī revīzijā konstatētais gadījums, ka 2018.gadā, veicot pirmo profesionālās darbības novērtēšanu prokuroram, kurš stājies amatā 2014.gadā, tika konstatētas dažādas problēmas darba izpildē, it sevišķi pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzībā. Tika veiktas papildu pārbaudes, un konstatētais liecināja par to, ka, visticamāk, problēmas pastāvējušas jau vairākus gadus. Pārbaudes uzsākšanas brīdī minētajam prokuroram pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzībā bija uzkrājies milzīgs skaits kriminālprocesu – 5703 kriminālprocesi (no tiem 3000 kriminālprocesi pirms diviem gadiem bija pārņemti no ilgstošā prombūtnē esoša prokurora). Papildus tika veikta 176 kriminālprocesu izmeklēšanas uzraudzības kvalitātes pārbaude, un secināts, ka prokurors kopumā neapmierinoši pildījis uzraugošā prokurora pienākumus. Valsts kontroles vērtējumā, šādu rezultātu, visticamāk, ietekmēja lielais uzraudzībā esošo kriminālprocesu skaits un problēmas risinājums bija jārod laikus, negaidot, kad šis fakts atklāsies prokurora novērtēšanas laikā. Prokuroru atestācijas komisija, neskaidrojot pamatojumu un arī nepiedāvājot priekšlikumus situācijas uzlabošanai, pieņēma lēmumu prokurora darbu vērtēt pozitīvi.

Valsts kontroles vērtējumā, ja tiktu lemts par biežāku prokurora profesionālās darbības vērtēšanu, būtu jāvienkāršo prokuroru profesionālās darbības novērtēšanas process, kas šobrīd ir ļoti laikietilpīgs un darbietilpīgs, jo pēc būtības tiek veikta apjomīga prokurora pieņemto lēmumu likumības pārbaude. Alternatīva biežākai profesionālās darbības novērtēšanai ir ikdienā regulāri īstenojamā administratīvi amatā augstāka prokurora (virsprokurora) kontrole, kuras apjoms un saturs ir definējams prokuratūras tiesību aktos. Kā arī šobrīd jau iedibinātās prakses ietvaros par rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūras prokurora darbu pārbaudes regulāri veic tiesu apgabalu prokuratūru un Ģenerālprokuratūras nodaļu prokurori, ko, iespējams, varētu uzskatīt par institūcijas līmeņa kontroli. Prokuratūrai būtu jāizvērtē minētā kontroles mehānisma būtība, un ar iekšējo normatīvo aktu tiktu noteikts, kā tas ir jāīsteno (kontroles mērķis, pārbaudāmo jautājumu izvēle (vai balstīta uz risku novērtējumu), pārbaudīto kārtība u.c.), vienlaikus arī paredzot, kā kontroles rezultātā iegūtā informācija par konstatētajiem trūkumiem ir izmantojama prokurora profesionālās darbības procesā. Ieviešot skaidrus norādījumus un piemērojamo kārtību ikdienas kontroles un institūcijas līmeņa pārbaudīto veikšanai, kas tiktu īstenoti konsekventi visās Prokuratūras struktūrvienībās, prokurora profesionālās darbības vērtēšanas laikā nebūtu veicama atkārtota tik apjomīga kriminālprocesu pārbaude kā iepriekš apskatītajā piemērā.

Prokuroru karjeras izaugsme

Vērtēšana reizi piecos gados, Valsts kontroles vērtējumā, nevar pilnvērtīgi kalpot arī par instrumentu prokuroru profesionālās karjeras izaugsmes plānošanā. Atšķirībā no stāšanās prokurora

amatā procedūras prokurora paaugstināšanai amatā nav detalizēti reglamentētas. Revīzijā veiktajās pārbaudēs konstatēts, ka lēmumu par to, kuru prokuroru uzaicināt stažēties vakantajā amatā, pieņem konkrētās prokuratūras struktūrvienības virsprokurors vienpersoniski un iesaka to apstiprināt ģenerālprokuroram. Sava izvēle virsprokuroram nav jāpamato (vismaz tādi dokumenti revīzijā netika iegūti). Pirms prokurora paaugstināšanas Prokuroru atestācijas komisija sniedz atzinumu par izvēlēta pretendenta zināšanu un profesionālo iemaņu atbilstību jaunajam amatam, bet atzinumam ir rekomendējošs raksturs. Tātad var secināt, ka prokuroru profesionālās darbības vērtēšanas sistēmā pastāv augsta subjektivitātes pakāpe, kaut gan ir izveidota Prokuroru atestācijas komisija.

Saskaņā ar Prokuratūras likumā noteikto⁴¹⁸ ne vēlāk kā vienu mēnesi pirms vakances aizpildīšanas publicējama informācija Prokuratūras mājaslapā, tomēr revīzijā nebija iespējams pārliccināties, vai minētā prasība pārbaudītajos gadījumos ir pildīta, jo šāda informācija Prokuratūrā netiek dokumentēta un uzkrāta, tāpat netiek apkopota un uzkrāta informācija par pretendentu skaitu u.c. informācija, kas norādītu uz viena vai otra pretendenta izvēles pamatojumu.

Valsts kontroles vērtējumā, lēmumi par prokuroru profesionālās darbības novērtēšanu, prokurora karjeras attīstību un paaugstināšanu amatā nav caurskatāmi un pietiekami pamatoti. Šāda prakse neatbilst Eiropas Padomes Rekomendācijā Rec(2000)19 un citos pārnacionālajos dokumentos rekomendētajam, ka prokuroru karjera un paaugstināšana amatā notiek, pamatojoties uz zināmiem un objektīviem kritērijiem, kā pieredze un kompetence, un par to izlemj, īstenojot taisnīgas un objektīvas procedūras. Pastāv risks, ka minētie lēmumi var tikt pieņemti subjektīvi un, iespējams, pat interešu konflikta situācijās. Pārbaudēs konstatēts gadījums, kad prokurora profesionālās darbības novērtēšanas komisijā bijis iekļauts viņa tēvs, kā arī gadījumi, kad strauju karjeras izaugsmi piedzīvo jaunie prokurori, kurus saista tuvas radniecības saites ar augstus amatus ieņemošiem prokuroriem.

Iestādes darbība kopējo sasniedzamo mērķu noteikšanā un to izpildes novērtēšanā ir maz *aprakstīta* Prokuratūras normatīvajos aktos, taču attiecībā uz katra prokurora individuālā snieguma novērtēšanu gan ir paredzēta ļoti detalizēta un sarežģīta kārtība.

Saskaņā ar Prokuratūras likumā noteikto⁴¹⁹ prokuroru profesionālās darbības novērtēšanas mērķis ir veicināt prokurora nepārtrauktu profesionālo izaugsmi amata pienākumu pildīšanas laikā, to veic Prokuroru atestācijas komisija ne retāk kā reizi piecos gados, un, novērtējot prokurora profesionālo darbību, atestācijas komisija analizē prokurora funkciju izpildes kvalitāti, individuālā darba organizāciju, dalību kvalifikācijas celšanas pasākumos, darba statistiskos rādītājus, kā arī citus Prokuroru profesionālās darbības novērtēšanas nolikumā paredzētos kritērijus.

Saskaņā ar Prokuroru profesionālās darbības novērtēšanas nolikumā noteikto novērtēšanas organizēšanu nodrošina Ģenerālprokuratūras Darbības analīzes un vadības departaments, bet novērtējamo prokuroru sarakstu apstiprina ģenerālprokurors⁴²⁰ (gadā vidēji vērtē ap 90 prokuroriem).

Par prokurora profesionālo darbību Prokuroru atestācijas komisija sniedz *pozitīvu* vai *negatīvu* atzinumu⁴²¹.

Prokuroru atestācijas komisijai iesniedzamo dokumentu apjoms ir detalizēti noteikts⁴²², un tas ir atkarīgs no konkrētā prokurora amata un Prokuratūras struktūrvienības līmeņa, kurā prokurors ir

nodarbināts. Piemēram, atšķirībā no citiem prokuroriem, kuru darbības novērtēšanai aizpildāmas noteiktas veidlapas ar statistikas rādītājiem, par Ģenerālprokuratūras departamenta prokuroru, kurš neieņem virsprokurora amatu, vai departamenta virsprokuroru Prokuroru atestācijas komisijai par sava darba statistiskajiem rādītājiem iesniedzama *uzziņa brīvā formā*. Par tiesas apgabala līmeņa prokuratūras virsprokuroru ir aizpildāma arī konkrētās struktūrvienības darba statistisko rādītāju veidlapa. Prokuroru atestācijas komisijai iesniedzami arī atzinumi par attaisnošanas iemesliem, ja novērtējamā prokurora darba statistiskajos rādītājos ir ziņas par pilnībā attaisnotām personām⁴²³.

Prokuratūra ir noteikusi⁴²⁴, ka, novērtējot prokurora profesionālo darbību, Prokuroru atestācijas komisija analizē prokurora funkciju izpildes kvalitāti, individuālā darba organizāciju, dalību kvalifikācijas celšanas pasākumos, darba statistiskos rādītājus un citus kritērijus.

Prokuroru atestācijas komisija var *atlikt* novērtēšanu, nosakot atkārtotu vai papildu novērtējamā prokurora darba pārbaudi, tajā skaitā ja konstatē iesniegto dokumentu neatbilstību noteiktajām prasībām⁴²⁵, ja komisijai rodas šaubas par veidlapās iekļauto statistisko rādītāju atbilstību patiesībai⁴²⁶, ja komisija nolemj noteikt atkārtotu vai papildu novērtējamā prokurora darba pārbaudi⁴²⁷, ja komisija nolemj uzdot Prokuroru kvalifikācijas komisijai pārbaudīt novērtējamā prokurora zināšanu un profesionālo iemaņu atbilstību ieņemamajam amatam⁴²⁸.

Saistībā ar prokuroru funkciju izpildes kvalitāti, piemēram, rajona līmeņa prokuratūras prokurora profesionālās darbības novērtēšanas procesā tiek vērtēti prokurora uzraudzībā esošo kriminālprocesu pārbaudes rezultāti, prokurora doto rakstveida norādījumu kvalitātes pārbaudes rezultāti, prokurora pieņemto lēmumu kvalitātes pārbaudes rezultāti, prokurora sniegto atbilžu kvalitātes pārbaudes rezultāti⁴²⁹ (novērtē attiecīgās struktūrvienības virsprokurors), kā arī lēmumu par personas saukšanu pie kriminālatbildības kvalitāte⁴³⁰ (novērtē Ģenerālprokuratūras Tiesās izskatāmo krimināllietu nodaļas prokurors), izmantojot *Apsūdzībās konstatēto kļūdu un nepilnību klasifikatoru*⁴³¹.

Prokuratūrā izveidotajā *Apsūdzībās konstatēto kļūdu un nepilnību klasifikatorā* ir sagrupētas apsūdzībā konstatētās kļūdas un nepilnības, bet no Prokuratūras tiesību aktiem nav izsecināma šī klasifikatora ietekme uz konkrētā prokurora profesionālās darbības novērtējuma rezultātu (pozitīva vai negatīva atzinuma sniegšanu). Lai gan šāds klasifikators ir izveidots un acīmredzami informācija par kļūdām un nepilnībām tiek apzināta, nav konstatējama turpmākā rīcība, piemēram, kas būtu jāveic, lai šīs nepilnības novērstu.

Lietderības revīzijas “Noziedzīgu nodarījumu ekonomikas un finanšu jomā izmeklēšanas un iztiesāšanas efektivitāte” ziņojumā plašāk analizēts jautājums par apsūdzību kvalitāti, uz ko kā būtisku iztiesāšanas ilgumu un rezultātu ietekmējošu faktoru intervijās uzmanību vērsuši tiesneši. Tiesneši vērš uzmanību, ka nereti apsūdzības neatbilst tiesu praksē definētajam, ka *Kriminālprocesa likuma 405.pants, kurā norādītas prasības apsūdzības saturam, jāaplūko kopsakarā ar Kriminālprocesa likuma 20.panta pirmo daļu, kas paredz personas tiesības uz aizstāvību, proti, apsūdzībai jābūt tādai, lai apsūdzētā persona varētu zināt, ne tikai par kāda noziedzīga nodarījuma izdarīšanu tā tiek apsūdzēta, bet arī kādas konkrēti un kādos apstākļos izdarītas darbības tai tiek inkriminētas uzrādītās apsūdzības ietvaros, un šis nosacījums ietver sevī arī prasību par apsūdzības konkrētību. Apsūdzībai jābūt tādai, kas pilnībā ļauj izprast tās būtību, nemeklējot papildu izskaidrojumus krimināllietas materiālos*⁴³².

Tāpat uzmanība vēršama uz vairāku prokuroru un virsprokuroru, kā arī vairumu tiesnešu revīzijā sniegto informāciju par nepieciešamību attīstīt prokuroru vidū prasmi, kā gatavot argumentētu pamatojumu tā, lai pietiekami konkrēti raksturotu pierādāmos apstākļus, tos pierādošos pierādījumus, un būtiskākais – kā ar norādītajiem pierādījumiem ir pierādīti vai nav pierādīti

konkrētie apstākļi. Daži prokurori intervijās arī vērta uzmanību uz to, ka šim nolūkam būtu nepieciešamas mācības, bet pieejamās mācības par apsūdzību sagatavošanu esot vērstas uz gramatikas un latviešu valodas lietojuma stila jautājumiem u.tml.

Atšķirībā no lēmumu par saukšanu pie kriminālatbildības izvērtēšanas, kuru īstenojot prokuratūrā tiek izmantots *Apsūdzības konstatēto kļūdu un nepilnību klasifikators*, kriminālprocesa uzraudzības kvalitātes izvērtēšanai atsevišķa kļūdu un nepilnību klasifikatora nav, tomēr ir izvirzīti izvērtēšanas kritēriji, piemēram:

- ❖ attiecībā uz prokurora uzraudzībā esošajiem kriminālprocesiem tiek pārbaudīts, vai izmeklēšanas veikšana ir bez neattaisnotas novilcināšanas, vai ievēroti personu tiesību ierobežošanas termiņi, vai savlaicīgi pieņemti lēmumi par procesa virzību, vai nodrošināta mērķtiecīga izmeklēšana, vai procesuālās darbības veiktas, ievērojot likumā noteiktās prasības, vai atbilstoši reaģēts uz pārkāpumiem izmeklēšanā, vai veicināta lietas mērķtiecīga izmeklēšana un virzība;
- ❖ attiecībā uz prokurora doto norādījumu kvalitāti tiek pārbaudīts, vai dotie norādījumi ir konkrēti un saprotami, vai norādījumi ir pamatoti un izpildāmi, vai norādījumi vērsti uz lietā būtisku jautājumu risināšanu, vai norādījumiem dots atbilstošs izpildes termiņš, vai pietiekami tiek kontrolēta norādījumu izpilde;
- ❖ attiecībā uz prokurora pieņemto lēmumu kvalitāti tiek pārbaudīts, vai lēmums ir likumīgs, pamatots, vai lēmuma struktūra atbilst likuma prasībām, vai lēmums ir loģiski strukturēts un saprotams, vai lēmuma juridiskā argumentācija ir pietiekama, vai, pieņemot lēmumu, pareizi un precīzi piemērotas materiālās un procesuālās tiesību normas;
- ❖ attiecībā uz prokurora sniegto atbildi kvalitāti tiek pārbaudīts, vai iesnieguma (sūdzības) izskatīšana bija prokurora kompetencē, vai atbilde sniegta likumā noteiktajā termiņā, vai izskatīšanas rezultātā pieņemts lēmums, vai atbildē norādīti visi nepieciešamie rekvizīti, tai skaitā pārsūdzēšanas kārtība, vai atbildes teksts ir loģiski strukturēts un saprotams, vai atbildes juridiskā argumentācija ir pietiekama.

No iepriekš minētā var secināt, ka Prokuratūrā, veicot prokurora profesionālās darbības novērtēšanu, rodas vērtīga informācija, ko varētu izmantot tiesiskā regulējuma piemērošanas problēmu detalizētākai analīzei, ja tiktu saskatīta šāda nepieciešamība.

Par prokurora profesionālo darbību Prokuroru atestācijas komisija sniedz *pozitīvu* vai *negatīvu* atzinumu⁴³³, pirms atzinuma sniegšanas (Prokuroru atestācijas komisijas lēmums par konkrēta prokurora profesionālās darbības vērtējumu) īstenojot prokurora profesionālās darbības pārbaudi⁴³⁴.

Lai gan prokurora darbību ir paredzēts novērtēt ar vērtējumu – *pozitīvs* vai *negatīvs*, nevienā no Prokuratūras tiesību aktiem nav atrodami kritēriji, kādos gadījumos komisija sniedz pozitīvu atzinumu, bet kādos – negatīvu atzinumu. Vērtēšanas kārtība neprasa novērtēt pieļauto kļūdu būtiskumu, piešķirt šīm kļūdām nozīmi, un no vērtēšanas dokumentiem nav saprotams, kā konstatētais ietekmē vērtējumu. Visos Valsts kontroles revīzijā iekļautos gadījumos vērtēšanā bija konstatētas kļūdas vai nepilnības vērtētā prokurora darbā, piemēram, rajona līmeņa prokuratūras prokuroram, kuram dots *pozitīvs* novērtējums, piecos no pārbaudītajiem uzraudzībā esošajiem kriminālprocesiem pieļauta neattaisnota izmeklēšanas novilcināšana un citi trūkumi lietas izmeklēšanā, kādā citā no pārbaudītajiem uzraudzībā esošajiem kriminālprocesiem savlaicīgi nebija pieņemts lēmums par kriminālprocesa apturēšanu Kriminālprocesa likuma 400.panta kārtībā, visos pārbaudītajos lēmumos par personas saukšanu pie kriminālatbildības pieļauti atsevišķi trūkumi attiecībā uz valodas lietojumu, sešos lēmumos ir norādītas arī tādas ziņas par personu, kuru

norādīšana nav paredzēta Kriminālprocesa likuma 405.panta pirmās daļas 1.punktā, divās no pārbaudītajām apsūdzībām nodarījuma kvalifikācija neatbilst faktisko apstākļu aprakstam u.c.

Arī OECD salīdzinošajā izpētē attiecībā uz prokuroru profesionālās darbības novērtējumu Latvijā norāda, ka vērtēšanai izstrādātās tabulas un veidlapas var sniegt detalizētu un plašu informāciju par novērtējamā prokurora darbu konkrētajā periodā, tomēr vienlaikus nav noteikts, kā Prokuroru atestācijas komisijai ir jāvērtē saņemtā informācija par to, kas būtu uzskatāms par pozitīvu vai negatīvu rezultātu attiecībā uz konkrētajā veidlapā iekļauto informāciju.

Būtiski norādīt uz Eiropas Padomes Rekomendācijā Rec(2000)19 un citos pārnacionālajos dokumentos⁴³⁵ uzsvērtu, ka prokuroru karjera (tajā skaitā pieņemšana darbā) un paaugstināšana amatā notiek, pamatojoties uz zināmiem un objektīviem kritērijiem, kā pieredze un kompetence, un par to izlemj, īstenojot taisnīgas un objektīvas procedūras. Līdz ar to kritēriju noteikšana pozitīva vai negatīva vērtējuma piešķiršanai Prokuroru atestācijas komisijā ir būtiska, lai ievērotu starptautiski rekomendēto praksi un standartus.

Tāpat OECD salīdzinošajā izpētē ir norādījusi, ka vēlams būtu vērtēšanu veikt biežāk nekā reizi piecos gados, jo piecu gadu periods ir pārāk ilgs laiks, kurā netiek analizēts prokurora individuālais veikums un laikus netiek identificētas problēmas, ja tādas ir, kā arī laikus netiek uzsākta trūkumu novēršana. Lielākajā daļā salīdzinošajā izpētē iekļauto valstu prokuroru profesionālās darbības novērtēšana notiek biežāk – katru gadu vai reizi divos gados.

Revīzijā konstatēts gadījums, ka 2018.gadā tika veikta prokurora, kurš stājies amatā 2014.gadā, pirmā profesionālās darbības novērtēšana. Prokuroru atestācijas komisija pieņēmusi lēmumu novērtēšanu atlikt un uzdeva veikt papildu pārbaudi par pirmstiesas uzraudzības darba kvalitāti, jo bija konstatētas dažādas problēmas prokurora darbā, it sevišķi pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzībā. No vērtēšanas dokumentiem redzams, ka, visticamāk, problēmas pastāvējušas jau vairākus gadus. Pārbaudes uzsākšanas brīdī minētajam prokuroram uzraudzībā bija 5703 kriminālprocesi (no tiem 866 apturēti), tajā skaitā pirms diviem gadiem no ilgstošā prombūtnē esoša prokurora saņemtie gandrīz 3000 kriminālprocesi.

Papildu pārbaudi veica divi Rīgas tiesas apgabala prokuratūras prokurori, kopumā pārbaudot 176 kriminālprocesu uzraudzību. Pārbaudē tika konstatētas dažādas neatbilstības (nav sniegti uzraugošā prokurora norādījumi, izmeklēšanas pasākumi kriminālprocesos veikti periodiski, ar ilgstošiem pārtraukumiem, un uzraugošais prokurors nav reaģējis uz izmeklēšanas neattaisnotu novilcināšanu) un secināts, ka prokurors kopumā neapmierinoši pildījis uzraugošā prokurora pienākumus pārbaudītajos kriminālprocesos. Tomēr Prokuroru atestācijas komisijas lēmumā norādīts, ka, iepazīstoties ar papildu pārbaudes rezultātiem un uzklusot prokurora paskaidrojumus, komisija pieņēma lēmumu prokurora darbu vērtēt pozitīvi. Valsts kontroles vērtējumā, prokurora pienākumu izpildi nevarēja neietekmēt uzraudzībā esošo kriminālprocesu skaits. Minētais vēlreiz apliecina, ka ir nepieciešams vērtēt iespējas prokuroru noslodzes samazināšanai.

Lemjot prokurora profesionālās darbības novērtēšanu veikt biežāk nekā reizi piecos gados, būtu jāvērtē arī iespēja vienkāršot prokuroru profesionālās darbības izvērtēšanu, kas šobrīd ir ļoti laikietilpīga. Pēc būtības tiek veikta apjomīga prokurora pieņemto lēmumu likumības pārbaude. Tomēr ir arī citas iespējas nodrošināt savlaicīgāku problēmu konstatēšanu prokurora profesionālajā darbībā, lai pēc iespējas ātrāk uzsāktu trūkumu novēršanu.

Kā konstatēts iepriekšējā nodaļā, Prokuratūrā būtu jāpilnveido iekšējā uzraudzības sistēma attiecībā uz Prokuratūras pamatfunkciju izpildi, nosakot ikdienā administratīvi amatā augstāka prokurora īstenojamās kontroles (pārbaudi) apjomu un kārtību, kā arī institūcijas līmeņa neatkarīgu

pārraudzības (kontroles) mehānismu. Prokuratūrā ir iedibināta prakse, ka par rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūras prokurora darbu pārbaudi jau regulāri veic tiesu apgabalu prokuratūru un Ģenerālprokuratūras nodaļu prokurori. Ja Prokuratūrā tiktu izvērtēta minētā kontroles mehānisma būtība un ar iekšējo normatīvo aktu tiktu noteikts, kā tas ir jāīsteno (kontroles mērķis, pārbaudāmo jautājumu izvēle, pārbaudīšanas kārtība u.c.), vienlaikus arī paredzot, kā kontroles rezultātā iegūtā informācija par konstatētajiem trūkumiem ir izmantojama prokurora profesionālās darbības procesā, iespējams, nebūtu veicama atkārtota tik apjomīga kriminālprocesu pārbaude kā iepriekš apskatītajā piemērā, kad prokurora novērtēšanas laikā tika pārbaudīta 176 kriminālprocesu izmeklēšanas uzraudzība.

Izskatot dokumentus par prokuroru darbības vērtēšanu pēdējos trijos gados, konstatēti vairāki gadījumi, kad nesen amatā stājušies prokurori vērtēti pēc četriem un pat trim prokurora amatā nostrādātiem gadiem, nevis pieciem, kā to paredz Prokuroru profesionālās darbības novērtēšanas nolikums. Jāatzīmē, ka viena jaunā prokurora vērtēšanas komisijā bija iekļauts arī viņa tēvs. Skaidrojums no Prokuratūras atbildīgās struktūrvienības darbiniekiem par to, kādēļ konkrētajos gadījumos ir pieņemts lēmums prokuroru novērtēšanu veikt agrāk nekā reizi piecos gados (kā tas notiek parasti), netika saņemts. Drīz pēc pozitīvā profesionālās darbības novērtējuma saņemšanas vairāki jaunie prokurori ir uzsākuši stažēšanos vakantos amatos tiesas apgabala līmeņa prokuratūrās, un tam sekojusi strauja karjeras izaugsme. Pēc nepieciešamo piecu gadu nostrādāšanas rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūrās viņi ir pārcelti augstākos amatos apgabala līmeņa prokuratūrās, un vairāki drīz pēc tam Ģenerālprokuratūrā.

Prokuroru profesionālās darbības novērtēšanas rezultāti ir saistīti ar prokurora atalgojuma līmeni, jo saskaņā ar Valsts un pašvaldību institūciju amatpersonu un darbinieku atlīdzības likumā noteikto⁴³⁶, ja prokurors prokurora profesionālās darbības kārtējā novērtēšanā saņemis pozitīvu atzinumu, prokuroram nosaka izdienas piemaksu pie mēnešalgas – pēc sešiem amatā nostrādātiem gadiem 5% apmērā, bet pēc 10 amatā nostrādātiem gadiem 10% apmērā no mēnešalgas.

Kopumā prokuroru profesionālās darbības novērtēšanā tiek ieguldīti lieli resursi un sagatavota ļoti detalizēta un plaša informācija par prokurora paveikto, tomēr revīzijā netika konstatēts, ka pēc vērtēšanas tiktu identificēti un apkopoti labās prakses piemēri vai nepilnības, prokuroru darbu veicinošie vai kavējošie apstākļi. Tāpat pārbaudītajos gadījumos prokuroru profesionālās darbības novērtēšanas rezultātā nav identificētas apmācību vajadzības un veicamie pasākumi prokuroru kvalifikācijas paaugstināšanas un profesionālo iemaņu pilnveidošanai.

Revīzijā konstatētais liek secināt, ka izveidotā novērtēšanas sistēma netiek pilnvērtīgi izmantota kā instruments prokuroru kvalifikācijas paaugstināšanas procesā, lai gan, iespējams, šāds nodoms, veidojot novērtēšanas sistēmu, sākotnēji bija. Prokuroru profesionālās darbības novērtēšanas nolikums paredz⁴³⁷, ka Prokuroru atestācijas komisija var noteikt, vai ieteikt konkrētus uzdevumus, kas vērtētajam prokuroram noteiktā termiņā jāizpilda konstatēto trūkumu novēršanai vai profesionālās izaugsmes veicināšanai.

Prokuroru profesionālās darbības vērtēšanai nav tiešas saistības arī ar tālāko karjeras izaugsmi, jo revīzijā pārbaudītajās vērtēšanas lietās nav redzama informācija par atestācijas komisijas ieteikumiem prokurora turpmākās karjeras attīstības iespējām pēc pozitīva novērtējuma saņemšanas, bet ir formulētas tikai konkrētā prokurora vēlmes, piemēram, rajona prokuratūras prokurora vēlme strādāt apgabala līmeņa prokuratūrā, prokurora vēlme ieņemt virsprokurora amatu, koncentrēšanās uz piecu gadu stāža sasniegšanu esošajā prokurora amatā u.tml.

Lai izvērtētu vakantajiem amatiem piemērotāko kandidātu, netiek paredzēta ārpuskārtas novērtēšana. Saskaņā ar Prokuratūras sniegto informāciju⁴³⁸, *veidojot novērtēšanas sistēmu, tika*

nolemts, ka sistēmas caurspīdīguma, objektivitātes un paļāvības dēļ novērtēšana netiks izmantota kā līdzeklis pēkšņi radušos jautājumu risināšanai. [...] Ja cilvēks pieteicies uz augstāku amatu, viņa kandidatūra tiks izvērtēta atlases procesa gaitā, kas ir daudz elastīgāk un ātrāk. Ja uz amatu piesakās 6 cilvēki, tad viņu profesionālās darbības novērtēšana (netaisot atkāpes no objektivitātes) aizņemtu vairākus mēnešus, turklāt prasītu ievērojamus papildu resursus no Ģenerālprokuratūras.

Atšķirībā no stāšanās prokurora amatā procedūras paaugstināšanai amatā (no rajona līmeņa prokurora uz apgabala līmeņa vai Ģenerālprokuratūras prokurora amatu) nav detalizēti reglamentētas.

Prokuratūras likumā noteikts, ka Prokuroru atestācijas komisija pirms prokurora iecelšanas vai paaugstināšanas amatā dod atzinumu par viņa atbilstību šim amatam un Atestācijas komisijas lēmumiem un atzinumiem ir rekomendējošs raksturs⁴³⁹. Tāpat likums nosaka, ka par rajona (pilsētas) prokuratūras virsprokuroru var iecelt personu, kurai ir ne mazāk kā piecus gadus ilgs darba stāžs prokurora vai tiesneša amatā; par tiesas apgabala prokuratūras prokuroru un par Ģenerālprokuratūras prokuroru var iecelt personu, kurai ir ne mazāk kā piecus gadus ilgs darba stāžs prokurora vai tiesneša amatā vai ne mazāk kā 10 gadus ilgs darba stāžs augstskolas tieslietu specialitātes akadēmiskā personāla vai zvērīnāta advokāta amatā. Par prokuroru amatu vakancēm ne vēlāk kā vienu mēnesi pirms to aizpildīšanas publicējama informācija prokuratūras mājaslapā internetā, norādot pieteikšanās termiņu, kas nav īsāks par vienu nedēļu⁴⁴⁰. Pirms prokurora paaugstināšanas amatā, kā arī prokurora kvalifikācijas celšanas nolūkā ģenerālprokurors var uzdot prokuroram stažēties citā prokuratūras struktūrvienībā prokurora amatā uz laiku, kas nepārsniedz sešus mēnešus⁴⁴¹.

Prokuroru atestācijas komisijas nolikumā noteikts, ka komisija atzinuma par viņa atbilstību šim amatam sniegšanai izvērtē prokurora profesionālo kvalifikāciju, paveiktā darba apjomu un kvalitāti, pieredzi un morālo stāju⁴⁴².

Citu normatīvo aktu, kuros sīkāk tiktu reglamentēta rajona līmeņa prokuratūras prokurora paaugstināšana apgabala līmeņa prokuratūras prokurora vai Ģenerālprokuratūras prokurora amatā, nav.

Prokuroru personīgajās lietās ievietotie dokumenti norāda uz to, ka lēmumu par to, kuru prokuroru uzaicināt stažēties vakantajā amatā, pieņem konkrētās prokuratūras struktūrvienības virsprokurors vienpersoniski un iesaka to apstiprināt ģenerālprokuroram. Sava izvēle virsprokuroram nav jāpamato (vismaz tādi dokumenti revīzijā netika iegūti). Pirms prokurora paaugstināšanas Atestācijas komisija sniedz atzinumu par izvēlēta pretendenta zināšanu un profesionālo iemaņu atbilstību jaunajam amatam.

No paaugstināto prokuroru personas lietām ne vienmēr izsecināms, kad un kādā formā rajona līmeņa prokurors izteicis vēlmi kļūt par augstāka līmeņa prokuratūras prokuroru. Vienaļikus Valsts kontrole nevarēja pārliecināties, vai sludinājums par vakanto prokurora vietu ir bijis publicēts, kāds ir bijis pretendentu skaits u.tml., jo šāda informācija Prokuratūrā netiek dokumentēta un uzkrāta. Revidenti caurskatīja Prokuratūras mājaslapā pieejamās publikācijas sadaļā "Aktualitātes" par laika posmu no 2017. līdz 2020. gadam un vairākos gadījumos nekonstatēja, ka informācija par vakanci būtu pieejama Prokuratūras mājaslapā. Līdz ar to, Valsts kontroles vērtējumā, kandidātu atlases process Prokuratūrā nav caurskatāms.

Minētie fakti norāda uz risku, ka lēmumi par prokuroru profesionālās darbības novērtēšanu un karjeras izaugsmi var tik pieņemti subjektīvi un, iespējams, pat interešu konflikta situācijās. Saskaņā ar publiskotajām prokuroru valsts amatpersonu deklarācijām ir vismaz septiņi gadījumi,

kad prokuroru amatus ieņem personas, kuru tēvs vai māte ir ilggadējs prokurors (parasti virsprokurors Ģenerālprokuratūrā vai tiesas apgabala līmeņa prokuratūrā).

Ieteikumi

Prokuratūrai pilnveidot prokuroru profesionālās darbības novērtēšanas sistēmu, lai izvairītos no subjektivitātes lēmumu pieņemšanā:

- nosakot kritērijus pozitīva vai negatīva vērtējuma piešķiršanai, tas ir, kā tiek noteikts pieļauto kļūdu būtiskums un kā vērtēšanas laikā konstatētais ietekmē vērtējumu;
- paredzot novērtēšanas procesa ietvaros gan katra prokurora kvalifikācijas paaugstināšanai nepieciešamo apmācību vajadzību noteikšanu, gan kopumā jautājumu identificēšanu prokuroriem nepieciešamo apmācību satura veidošanai;
- paredzot novērtēšanas procesa sasaisti ar paaugstināšanas amatā procedūru;
- izvērtējot iespējas vienkāršot novērtēšanas sistēmu, lai ekonomētu Prokuratūras resursus un mazinātu resursietilpīgus uzdevumus.

Prokuratūrai veikt nepieciešamos pasākumus, lai nodrošinātu caurskatāmu, pamatotu un godīgu lēmumu pieņemšanu prokuroru profesionālās darbības novērtēšanas ietvaros, kā arī lemjot par prokuroru amatā paaugstināšanu.

Valsts kontroles viedoklis: Prokuroru profesionālās darbības novērtēšanā izmantotās tabulas un veidlapas sniedz plašu informāciju par novērtējamā prokurora darbu konkrētajā periodā, tādēļ vairāk uzmanības būtu jāpievērš tam, kā iegūtā informācija par kļūdām un nepilnībām ir novērtējama, kā tā ir izmantojama prokuroru apmācību plānošanā un kopējās apmācību sistēmas izveidē. Būtu jānodrošina motivētu lēmumu pieņemšana par vērtēšanas rezultātu, neradot šaubas par lēmumu pamatotību. Tāpat būtiski skaidrākas ir jāpadara prokuroru amatā paaugstināšanas procedūras – pretendentu identificēšana, izvērtēšana un lēmuma par konkrētā pretendenta virzīšanu augstākam amatam pamatojums. Lēmumam par prokurora paaugstināšanu amatā būtu jābalstās uz taisnīgām un objektīvām procedūrām atbilstoši tam, kā to paredz pārnacionālajos dokumentos⁴⁴³ rekomendētā prakse un standarti.

Prokuroru apmācība

Saskaņā ar Prokuratūras likumā noteikto⁴⁴⁴ viens no prokurora darbības pamatprincipiem ir regulāra amata pienākumu pildīšanai nepieciešamo zināšanu papildināšana un profesionālo iemaņu un prasmju pilnveidošana. Vienlaikus Latvijā prokuroriem nav izvirzīta obligāta prasība periodiski saņemt apmācības jautājumus, kas saistīti ar prokurora profesionālās kvalifikācijas uzturēšanu un pilnveidošanu, kā tas tiek darīts lielā daļā citu valstu.

Prokuratūrā netiek izstrādāti un apstiprināti prokuroru ikgadējie mācību plāni, netiek plānotas speciālas apmācības jaunajiem tikko amatā ieceltajiem prokuroriem. Savukārt ir izveidota apmācību programma prokurora amata kandidātiem, kas tiem jāapgūst stažēšanās laikā pirms

kvalifikācijas eksāmena kārtēšanas, ko saskaņā ar starptautiski atzītu praksi varētu uzskatīt par ievadapmācību jaunaļiem prokuroriem.

Revīzijā Prokuratūra norādīja uz būtisku finansējuma trūkumu prokuroru apmācību vajadzībām, tādēļ pamatā tiek izmantotas apmācības, ko piedāvā citas institūcijas (Tiesu administrācija, Latvijas Tiesnešu mācību centrs, Valsts administrācijas skola, Latvijas Pašvaldību mācību centrs u.c.). Kopumā 2019.gadā 98 mācību pasākumos piedalījās 404 prokurori.

Konkrētajam prokuroram nepieciešamās mācību vajadzības netiek noteiktas arī profesionālās darbības novērtēšanas procesā, tās nenorāda ne vērtēšanas komisija, ne tiešais vadītājs, ne arī pats prokurors. Vienlaikus revīzijā Prokuratūras amatpersonas norādīja uz pozitīvu piemēru, ka tieši prokuroru profesionālās darbības novērtēšanas laikā ir tikušas identificētas problēmas attiecībā uz nepietiekami kvalitatīvu apsūdzību sagatavošanu, kā rezultātā Latvijas Tiesnešu mācību centrā ir izstrādāta speciāla programma prokurora sastādīto apsūdzību kvalitātes uzlabošanai, kas prokuroru vidū ir augsti novērtēta. Līdz ar to profesionālās novērtēšanas laikā iegūtā informācija būtu pēc iespējas vairāk jāizmanto, lai noteiktu prokuroru kvalifikācijas paaugstināšanai nepieciešamās apmācības.

Prokuratūra šobrīd plāno uzlabot situāciju, īstenojot profesionālās tālākizglītības sistēmu, apzinot un iekļaujot mācību plānos prokuroriem nepieciešamās apmācības. Šāds uzdevums ir izvirzīts, lai izpildītu Prokuratūras darbības stratēģijā 2017.–2021.gadam noteikto prioritāti – efektīva un kvalitatīva Prokuratūras funkciju izpilde finanšu un ekonomisko noziegumu apkarošanā, tomēr konkrēts termiņš šim uzdevumam nav noteikts.

Saskaņā ar Prokuratūras likumā noteikto⁴⁴⁵ viens no prokurora darbības pamatprincipiem ir regulāra amata pienākumu pildīšanai nepieciešamo zināšanu papildināšana un profesionālo iemaņu un prasmju pilnveidošana. Vienlaikus prokuroriem nav izvirzīta obligāta prasība (kā tas ir vairākām citām profesijām) periodiski saņemt apmācības jautājumus, kas saistīti ar prokurora profesionālās kvalifikācijas uzturēšanu un pilnveidošanu, piemēram, laika posmā no vienas līdz nākamajai prokurora profesionālās darbības novērtēšanai saņemt konkrētu stundu skaitu apmācības konkrētās tēmās, kas saistītas ar prokurora darba specifiku, aktualitātēm, būtiskākajām normatīvo aktu izmaiņām utt.

OECD salīdzinošajā izpētē uzsvērts, ka prokuroru apmācība ir jāuztver kā Prokuratūras ieguldījums, kam jāpiešķir atbilstoši finanšu līdzekļi. Labāku rezultātu sasniegšanai apmācībām būtu jāietver arī izmeklētāju un prokuroru palīgu apmācība. OECD vērtējumā, Latvijai būtu jādomā par to, ka ir nepieciešamas obligātas prokuroriem paredzētas apmācības, kas ietver ievadapmācību, mācības visas prokurora karjeras laikā un specializāciju par īpaši sarežģītiem noziegumu veidiem.

☺ *Nīderlandē* apmācībai tiek piešķirta stratēģiska nozīme. Apmācība prokuroriem ir obligāta vispirms kā ievadapmācība karjeras sākumā, un pēc tam tiek nodrošināta regulāra kvalifikācijas celšana. Apmācību vajadzību analīzi veic katra prokuratūras struktūrvienība.

Revīzijā konstatēts, ka Prokuratūrā netiek izstrādāti un apstiprināti prokuroru ikgadējie mācību plāni, netiek plānotas arī speciālas apmācības jaunaļiem tikko amatā ieceltajiem prokuroriem. Savukārt ir izveidota apmācību programma prokurora amata kandidātiem, kas tiem jāapgūst stažēšanās laikā pirms kvalifikācijas eksāmena kārtēšanas. Šīs mācības vada pieredzējuši prokurori

un Latvijas Universitātes mācībspēki. Apmācību programmā ir iekļauti tādi temati kā “Speciālās izmeklēšanas darbības”, “Sods un tā noteikšana”, “Apsūdzības uzbūve”, “Juridisku dokumentu sagatavošana”, “Noziedzīga nodarījuma sastāvs un objektīvās puses pazīmes”, “Eiropas izmeklēšanas rīkojuma praktiskā piemērošana”, kā arī vispārīgi temati, piemēram, “Komunikācija ar plašsaziņas līdzekļiem”, “Labas runas saturs un forma”, “Prokurora loma un ētika”.

Līdz 2020.gada 31.oktobrim Ģenerālprokuratūras Darbības vadības un analīzes departamentā bija Prokuroru personāla un profesionālās izaugsmes nodaļa, un, lai gan nodaļai nebija izstrādāts reglaments, kas noteiktu tās pienākumus un uzdevumus, no Prokuratūras skaidrojumiem ir noprotams, ka viens no šīs nodaļas uzdevumiem bija prokuroru apmācību organizēšana. (No 2020.gada 1.novembra nodaļa ir likvidēta un tās funkcijas nodotas Administratīvā direktora dienestam.)

Minētā nodaļa organizēja prokuroru dalību mācībās, ko piedāvā citas institūcijas (Tiesu administrācija, Latvijas Tiesnešu mācību centrs, Valsts administrācijas skola, Latvijas Pašvaldību mācību centrs u.c.), kā arī par katru prokuroru apkopoja informāciju par mācībām, kuras tas ir apmeklējis, un nodrošināja šīs informācijas iesniegšanu Prokuroru atestācijas komisijai, kad tā veica konkrētā prokurora profesionālās darbības novērtēšanu.

Lai gan prokuroru profesionālās darbības novērtēšanas mērķis ir veicināt prokurora nepārtrauktu profesionālo izaugsmi amata pienākumu pildīšanas laikā⁴⁴⁶, revīzijā netika konstatēts, ka novērtēšanas rezultātā rastos un tiktu apkopota informācija par katram prokuroram nepieciešamajām mācībām. Mācību vajadzības vērtēšanas procesā nenosaka ne vērtēšanas komisija, ne tiešais vadītājs, ne arī pats prokurors. Prokuratūrā nav ieviestas arī citas procedūras, kuru ietvaros tiktu identificēta katra prokurora mācību nepieciešamība. Vienlaikus Prokuratūras amatpersonas ir norādījušas, ka tieši prokuroru profesionālās darbības novērtēšanas laikā ir tikušas identificētas problēmas attiecībā uz nepietiekami kvalitatīvu apsūdzību sagatavošanu, kā rezultātā Latvijas Tiesnešu mācību centrā ir izstrādāta speciāla programma prokurora sastādīto apsūdzību kvalitātes uzlabošanai, kas prokuroru vidū ir augsti novērtēta.

Lietderības revīzijas “Noziedzīgu nodarījumu ekonomikas un finanšu jomā izmeklēšanas un iztiesāšanas efektivitāte” ziņojumā plašāk analizēts jautājums par apsūdzību kvalitāti, uz ko kā būtisku iztiesāšanas ilgumu un rezultātu ietekmējošu faktoru intervijās uzmanību vēršuši tiesneši. Tiesneši norāda, ka būtiska nozīme ir kvalitatīvi sastādītai apsūdzībai, kurā ir izvēsta analīze par pierādījumu pietiekamību visiem pierādāmajiem aspektiem, pēc kā tiesa vadās savā izvērtējumā un kas ir par pamatu lietas izspriešanai un taisnīga, pareiza krimināltiesisko attiecību noregulējuma panākšanai.

Tāpat daļa revīzijā intervēto prokuroru un virsprokuroru vērta uzmanību uz nepieciešamību attīstīt prokuroru vidū prasmi, kā gatavot argumentētu pamatojumu tā, lai pietiekami konkrēti raksturotu pierādāmos apstākļus, tos pierādošos pierādījumus, un būtiskākais – kā ar norādītajiem pierādījumiem ir pierādīti vai nav pierādīti konkrētie apstākļi. Daži prokurori intervijās arī vērta uzmanību uz to, ka šim nolūkam būtu nepieciešamas mācības, bet pieejamās mācības par apsūdzību gatavošanu esot vērstas uz gramatikas un latviešu valodas lietojuma stila jautājumiem u.tml.

Valsts kontrole nevar novērtēt, vai, lai uzlabotu apsūdzību kvalitāti, ar prokuroru apmācību ir pietiekami vai būtu vajadzīgi vēl arī citi risinājumi, piemēram, vadlīniju, skaidrojumu vai dokumentu paraugu izstrāde. Taču viennozīmīgi šī ir joma, kas Prokuratūrā būtu jāpakļauj regulārai kvalitātes kontrolei, identificējot labo praksi un trūkumus, lai plānotu un pilnveidotu mācību programmas.

Saskaņā ar Ģenerālprokuratūras sniegto informāciju⁴⁴⁷:

Prokuratūrā līdz šim nebija izveidots vienots mehānisms, kā īstenot šo likumā noteikto prasību un nodrošinātu kvalitatīvu prokuratūras iesaisti apmācību organizēšanā, tajā skaitā sadarbojoties ar ārvalstu institūcijām. Prokuratūra diemžēl tikai pēdējā gada laikā ļoti aktīvi iesaistās apmācību organizēšanā un to koordinēšanā gan Latvijā, gan Eiropā. Prokuroru personāla un profesionālās izaugsmes nodaļas prokurori pirmo reizi iestādes pastāvēšanas laikā personīgi iesaistīti mācību satura izstrādāšanā, piedaloties apspriedēs par mācību saturu un formātu, sniedzot viedokļus par sagatavotajām mācību programmām, kā arī izvērtējot dažādu mācību piedāvājumu lietderīgumu prokuroriem un nepieciešamību iesaistīties vai neiesaistīties konkrētos projektos. Šāds uzdevums prasa zināšanas par prokurora darba specifiku un normatīvajiem aktiem, kas regulē prokurora darbību.

Prokuratūra šobrīd plāno īstenot profesionālās tālākizglītības sistēmu, apzinot un iekļaujot mācību plānos prokuroriem nepieciešamās apmācības. Šāds uzdevums ir izvirzīts, lai izpildītu Prokuratūras darbības stratēģijā 2017.–2021.gadam noteikto prioritāti – efektīva un kvalitatīva Prokuratūras funkciju izpilde finanšu un ekonomisko noziegumu apkarošanā, tomēr konkrēts termiņš šim uzdevumam nav noteikts, un par līdz šim paveikto minētā uzdevuma izpildē Valsts kontrole revīzijā informāciju nesauņēma.

Saskaņā ar Prokuroru personāla un profesionālās izaugsmes nodaļas sniegto⁴⁴⁸ informāciju viena no būtiskām problēmām prokuroriem nepieciešamo mācību nodrošināšanā ir nepietiekamais finansējums, jo, piemēram, 2019.gadā šim mērķim Prokuratūras budžetā bija pieejami tikai nedaudz vairāk par 11 tūkstošiem euro. Kopumā 2019.gadā 98 mācību pasākumos piedalījās 404 prokurori. Mācības tikušas piedāvātas gan par ļoti specifiskiem profesionālās jomas jautājumiem (Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršana un mantas konfiskācija; Lēmuma par personas saukšanu pie kriminālatbildības (apsūdzības) sagatavošana; Notikuma vietas apskates īpatnības un ekspertīzes noteikšana liela apjoma un specifisku noziedzīgu nodarījumu izmeklēšanas laikā; Elektronisko pakalpojumu sniedzēju rīcībā esošo datu izmantošana noziedzīgo nodarījumu izmeklēšanā; Ekspertīžu veidi un tiesu ekspertīžu mūsdienu iespējas; Digitālo pierādījumu ievākšanas metodikas, to uzglabāšanas specifika un pielietojamība tiesvedībā), gan citām tēmām (par ētiku, IT drošību, izdegšanas sindromu u.c.).

Prokurori saņem vai plāno saņemt apmācības vēl vairāku plānošanas dokumentos, normatīvajos aktos un dažādās programmās un projektos paredzēto mācību ietvaros, piemēram:

- ❖ 2019.gadā Prokuratūra organizēja triju dažādu jomu apmācības prokuroriem, kas tika apmaksātas no Noziedzīgi iegūtu līdzekļu konfiskācijas fonda līdzekļiem;
- ❖ Eiropas Sociālā fonda projekta “Valsts pārvaldes cilvēkresursu profesionālā pilnveide korupcijas novēršanas un ēnu ekonomikas mazināšanas jomā” ietvaros 2019.gadā Prokuratūra ir sniegusi priekšlikumus par nepieciešamajām specializētajām apmācībām par pirmstiesas izmeklēšanu un kriminālvajāšanu noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas jomā un izvairīšanās no nodokļu nomaksas lielā apmērā, kā arī piedalās šo mācību satura izstrādē;
- ❖ reizi divos gados atbilstoši Karatiesu likumā paredzētajam Latvijas Nacionālajā aizsardzības akadēmijā tiek apmācīti prokurori darbam karatiesās;
- ❖ saskaņā ar Bērnu tiesību aizsardzības likumā noteikto sadarbībā ar Valsts bērnu tiesību aizsardzības inspekciju prokurori apgūst speciālās zināšanas bērnu tiesību aizsardzības jomā u.c.

ANO un Starptautiskās prokuroru asociācijas pamatnostādņēs⁴⁴⁹ norādīts, ka, lai nodrošinātu prokuratūras darbības efektivitāti, būtiska ir prokuroru apmācība ne tikai par krimināltiesību jautājumiem, prokurora pienākumu un ētikas aspektiem, bet arī par praksē piemērojamiem darba organizācijas un vadības principiem, kā arī materiāliem un mehānismiem, kas veicina prokuroru darbību konsekvenci.

Ieteikumi

Prokuratūrai izveidot prokuroru apmācību sistēmu, kas ietver regulāru prokuroru kvalifikācijas paaugstināšanu visā prokurora karjeras laikā un balstās uz mācību vajadzību apzināšanu, tajā skaitā izmantojot uz prokuroru profesionālās darbības novērtēšanas un citu prokuratūras ietvaros veikto pārbažu rezultātus.

Valsts kontroles viedoklis: Starptautiski atzīta prakse liecina, ka valstis paredz prokuroriem obligātu apmācību, kas ietver ievadapmācību un obligātas apmācības visas karjeras garumā. Prokuratūrā prokuroru amata kandidātu apmācība stažēšanās laikā ir līdzvērtīga citu valstu praksei, taču attiecībā uz prokuroru kvalifikācijas paaugstināšanu un apmācību Prokuratūrai vēl ir daudz darāmā, jo prokuroru apmācību sistēma ir praktiski jāveido no jauna.

Prokuratūrai veikt nepieciešamos pasākumus prokuroru profesionālo prasmju pilnveidei apsūdzību sagatavošanā, turpinot attīstīt mācību programmu, bet vienlaikus vērtējot arī citu pasākumu īstenošanas nepieciešamību (piem., vadlīniju, prakses apkopojumu vai dokumentu paraugu izstrādi).

Valsts kontroles viedoklis: Lai uzlabotu apsūdzību kvalitāti, kas ir viens no būtiskiem noziedzīgu nodarījumu ekonomikas un finanšu jomā iztiesāšanu kavējošiem faktoriem, ir nepieciešams pilnveidot prokuroru prasmi formulēt argumentētu pamatojumu ar uztveramu un konkrētu pierādāmo apstākļu un pierādījumu kopuma analīzi, no kā ir saprotams lēmuma pieņemšanas pamatojums. Valsts kontrole nevar novērtēt, vai šim nolūkam ir pietiekami ar jau izveidoto mācību programmu. Iespējams, ir nepieciešami vēl citi risinājumi, piem., ieteicamās prakses apkopojums, vadlīnijas u.c.

Prokuroru amata kandidātu atlase

2.5. Vai Prokuratūras cilvēkresursu pārvaldībā izveidotā prokurora amata kandidātu atlase nodrošina piemērotu un profesionālu prokuroru resursu atjaunošanu?

Lai gan ir salīdzinoši liela interese par prokurora amata kandidātu konkursiem, atlases procedūras pēdējos gados nav devušas nepieciešamo rezultātu un nav izdevies mazināt ilglaicīgi Prokuratūrā pastāvošo lielo vakanču skaitu. Piemēram, 2018.gada atlasē no 66 pretendentiem prokurora amatā tika ieceltas sešas personas, bet 2019.gada atlasē no 75 kandidātiem prokurora amatā tika ieceltas 12 personas. Lielākā daļa no amatā ieceltajiem jaunajiem prokuroriem pirms tam bija strādājuši izmeklēšanas iestādēs (Valsts policijā, Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojā, Valsts

ieņēmumu dienestā) vai arī bijuši prokuroru vai tiesnešu palīgi. Minētais liecina par to, ka prasības prokurora amata kandidātiem ir augstas.

Lai tiktu iecelts prokurora amatā, kandidātam vispirms jānokārto teorētisko un vispārējo zināšanu tests, jāizpilda uzdevumi, jāatbild uz bijēju jautājumiem, stažēšanās laikā jāizpilda stažēšanās programma un visbeidzot jānokārto kvalifikācijas eksāmens. Tomēr revīzijā konstatētais liecina, ka ir iespējama arī situācija, kad, pat ja viss iepriekš minētais ir paveikts sekmīgi, ko apliecina Prokuroru kvalifikācijas komisijas novērtējums, Prokuroru atestācijas komisija, pamatojoties uz virsprokurora sniegto viedokli, tomēr var pieņemt lēmumu, ka kandidāts neatbilst prokurora amatam. Tas norāda, ka lēmuma pieņemšanā par kandidāta atbilstību amatam tomēr var tikt pieļauta subjektivitāte, kas neatbilst pārnacionālajos dokumentos⁴⁵⁰ rekomendētai praksei un standartiem. Valsts kontroles ieskatā, ir izvērtējama iespēja nodalīt Prokuroru kvalifikācijas komisijas un Prokuroru atestācijas komisijas kompetenci, jo šobrīd veidojas situācija, kad Prokuroru atestācijas komisija atkārtoti izvērtē Prokuroru kvalifikācijas komisijas pieņemto lēmumu.

Prokuratūrā izveidotā prokuroru atlases sistēma atbalsta iepriekšēju profesionālu pieredzi konkrētā jomā un nodrošina, ka atlasītas tiek personas, kuras jau ir lielā mērā sagatavotas prokurora darbam. Iespējams, turpmāk Prokuratūrai būtu arī jāvērtē iespējas, kā stiprināt un attīstīt prokurora palīga institūtu, kas līdzīgi kā tiesu sistēmā tiesneša palīgi varētu būt vērā ņemams iekšējais resurss prokuroru vakanču aizpildīšanai.

Saskaņā ar Prokuratūras likumā noteikto⁴⁵¹ uz prokurora amatu var kandidēt persona, kura ir Latvijas pilsonis, prot valsts valodu augstākajā līmenī, ir sasniegusi 25 gadu vecumu, ieguvusi augstāko profesionālo vai akadēmisko izglītību (izņemot pirmā līmeņa profesionālo izglītību) un jurista kvalifikāciju, kā arī maģistra vai doktora grādu un ir ar nevainojamu reputāciju. Pirms iecelšanas amatā personai ir jāstažējas prokuratūrā, jānokārto kvalifikācijas eksāmens un jāsaņem atestācijas komisijas atzinums par atbilstību prokurora amatam.

Prokuroru amata kandidātu atlasē piedalās divas komisijas – Prokuroru kvalifikācijas komisija, kuras galvenie uzdevumi ir veikt prokuroru amata kandidātu zināšanu un profesionālo iemaņu novērtēšanu, dot atzinumu par prokurora amata stažēšanās programmas izpildi un pieņemt prokurora kvalifikācijas eksāmenu, savukārt Prokuroru atestācijas komisija, izvērtējot visu iesniegto informāciju, dod atzinumu par prokurora amata kandidāta atbilstību prokurora amatam.

Valsts kontroles ieskatā, ir izvērtējama iespēja nodalīt Prokuroru kvalifikācijas komisijas un Prokuroru atestācijas komisijas kompetenci, jo šobrīd veidojas situācija, kad Prokuroru atestācijas komisija atkārtoti izvērtē Prokuroru kvalifikācijas komisijas pieņemto lēmumu. Kā vienas, tā otras komisijas sastāvā ir augsta līmeņa, kvalificēti prokurori (Ģenerālprokuratūras un teritoriālo tiesu apgabalu prokuratūru, kā arī rajona (pilsētu) prokuratūru virsprokurori)⁴⁵².

Lai iegūtu tiesības stažēties rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūrā, personai ir jānokārto vispārējo un juridisko zināšanu pārbaudījums⁴⁵³. Pretendentu izvērtēšanu veic Prokuroru atestācijas komisija, pamatojoties uz atlases gaitā iegūtajiem dokumentiem, vispārējo un juridisko zināšanu pārbaudījuma rezultātiem un pārrunām ar pretendentu, un sniedz ģenerālprokuroram atzinumu par pretendenta atbilstību amata kandidāta statusam⁴⁵⁴. Ģenerālprokurors, izvērtējot nepieciešamību komplektēt prokurora amata vietu konkrētā Prokuratūras struktūrvienībā, savukārt pieņem lēmumu par stažēšanās līguma noslēgšanu ar prokurora amata kandidātu.

Vispārējo un juridisko zināšanu pārbaudījums notiek divās kārtās – vispirms tests (40 jautājumi, no kuriem 30 jautājumi pārbauda juridiskās zināšanas, bet 10 jautājumi pārbauda vispārējās zināšanas par mākslu, kultūru, matemātiku, gramatiku u.tml.), pēc tam trīs tā saucamie biļešu jautājumi (krimināltiesībās, kriminālprocesa tiesībās un citā tiesību nozarē), kuru varianti pirms tam ir bijuši pieejami Prokuratūras mājaslapā.

Valsts kontroles vērtējumā, prokuroru amata kandidātiem izvirzītās prasības ir pietiekami augstas, lai tiktu atlasīti piemēroti pretendenti. Uz pārbaudījumu sarežģītību norāda arī fakts, ka lielākā daļa pretendentu sekmīgi nenokārto pirmo pārbaudījumu – testu, savukārt līdz stažēšanās līguma noslēgšanai, piemēram, 2018.gadā veiktajā atlasē nokļuva 10 no 66 konkursā dalību ņēmušajām personām, bet 2019.gadā – 17 no 75 personām (skatīt 13.tabulu).

13.tabula. Prokurora amata kandidātu atlases rezultāti

Rādītāji	2018.gada atlase	2019.gada pirmā atlase
Konkursantu skaits (ieradušies uz pirmo pārbaudījumu)	66	75
Vispārīgo un juridisko jautājumu testu izturējušo skaits	33	21
% no visiem, kas ieradušies uz pirmo pārbaudījumu	50%	28%
Teorētisko pārbaudījumu izturējušo skaits	14	17
Stažēšanās līgumu noslēgušo skaits	10	17
Kvalifikācijas eksāmenu kārtojušo skaits	9	16
Kvalifikācijas eksāmenu sekmīgi nokārtojušo skaits	6	12
Prokuroru amatā iecelto skaits	6	12
% no visiem, kas bija ieradušies uz pirmo pārbaudījumu	9%	15%

Saskaņā ar Prokurora amata kandidātu stažēšanās un kvalifikācijas pārbaudes nolikumu⁴⁵⁵ prokurora amata kandidāta stažēšanās vakantajā rajona (pilsētas) prokurora amata vietā ietver divus posmus:

- ❖ kandidāts papildina savas juridiskās zināšanas, apgūst profesionālās iemaņas un pilda stažēšanās programmu;
- ❖ kandidāts aizstāv stažēšanās programmas izpildi, kārto kvalifikācijas eksāmenu, un viņa stažēšanās rezultātus izvērtē Prokuroru atestācijas komisija.

Agrāk stažēšanās laiks bija precīzi noteikts (ne vairāk kā seši mēneši), bet šobrīd tas vairs nav ierobežots, bet ir atkarīgs no tā, cik ilgā laikā katrs konkrētais kandidāts spēj izpildīt stažēšanās programmu. Stažēšanās programmas izpildei kandidātam ir jāiepazīstas ar iestādes normatīvajiem aktiem, jāpiedalās mācību pasākumos, jāiemācās sagatavot dažādu juridisko dokumentu projektus, jāiepazīstas ar kriminālprocesa materiāliem, jāsagatavo atbildes uz sūdzībām un iesniegumiem, jāpiedalās dežūrās un jābrauc uz notikuma vietu, klausītāja statusā jāpiedalās personu nopratināšanā un tiesas sēdēs. Ja Prokuroru kvalifikācijas komisija atzīst, ka kandidāts ir pietiekami kvalitatīvi izpildījis visus stažēšanās programmā paredzētos uzdevumus, viņš tiek pieļauts pie kvalifikācijas eksāmena.

Eksāmens sastāv no praktiskajiem uzdevumiem un teorētiskajiem jautājumiem, kurus ir izstrādājuši Prokuroru kvalifikācijas komisija un apstiprinājis ģenerālprokurors. Eksāmenā kandidātam ir, piemēram, izvērtējot doto informāciju, jāsagatavo prokurora protesta projekts vai jāmotivē tā

neiesniegšana, jāsagatavo lēmuma par saukšanu pie kriminālbildības projekts, jāsagatavo prokurora atzinums civillietā u.tml., kā arī jāspēj demonstrēt teorētiskās zināšanas.

Valsts kontroles vērtējumā, nebūtu jāšaubās, ka, sekmīgi nokārtojot visus minētos pārbaudījumus, prokurora amata kandidāts ir pierādījis savas spējas ieņemt prokurora amatu, to apliecina arī Prokuroru kvalifikācijas komisijas novērtējums, tomēr revīzijā veiktās pārbaudes norāda, ka ir iespējama situācija, kad virsprokurora vērtējums var ietekmēt gala lēmumu par kandidāta atbilstību amatam.

Revīzijā konstatēts gadījums, kad Prokuroru atestācijas komisija ir pieņēmusi lēmumu atzīt, ka konkrētais kandidāts neatbilst prokurora amatam, lai gan Prokuroru kvalifikācijas komisija bija atzinusi, ka kandidāts ir izpildījis stažēšanās nosacījumus, stažēšanās programma ir ieskaitīta kā izpildīta, kvalifikācijas eksāmens nokārtots un Prokuroru kvalifikācijas komisija ir atzinusi, ka kandidāta zināšanas un profesionālās iemaņas ir prokurora amatam atbilstošas. Šāda situācija izveidojās, jo Prokuratūras struktūrvienības, kurā kandidāts stažējās, virsprokurors, rosinot sniegt atzinumu par kandidāta atbilstību amatam, bija norādījis, ka prokurora profesionālās pamatiemaņas kandidāts ir apguvis minimālā apjomā. Virsprokurors raksturojis kandidātu kā *atturīgu, noslēgtu stažieri, kurš minimāli komunicēja ar kolēģiem un necentās iegūt plašāku izpratni par prokurora veicamajiem pienākumiem. Grūtības sagādāja juridiski un stilistiski korektu procesuālo dokumentu sastādīšana. Virsprokurora ieskatā, kandidāta iegūtās profesionālās prasmes un iemaņas nav pietiekamas patstāvīgai prokuroru amata pienākumu veikšanai.*

Prokurora amata kandidātu stažēšanās un kvalifikācijas pārbaudes nolikums paredz⁴⁵⁶, ka stažēšanās vadītāja un struktūrvienības virsprokurora viedokli pirms sava atzinuma sniegšanas par kandidāta atbilstību amatam uzklasa Prokuroru kvalifikācijas komisija, nevis Prokuroru atestācijas komisija, kā tas bijis šajā gadījumā. Prokuroru atestācijas komisijai bija jāpieņem galīgais lēmums, balstoties uz Prokuroru kvalifikācijas komisijas lēmumu, eksāmenu un stažēšanās rezultātiem, kā arī izvērtējot kandidāta profesionālo iemaņu līmeni un personu raksturojošos datus. Šajā gadījumā darbam ar kandidātu bija izmantoti Prokuratūras resursi, turklāt ieguldītais darbs bija noslēdzies ar pozitīvu iznākumu, jo kandidāts bija veiksmīgi pabeidzis stažēšanās programmu, nokārtojis kvalifikācijas eksāmenu un saņēmis pozitīvu Prokuroru kvalifikācijas komisijas lēmumu.

Pieļaujot atkāpes no noteiktās kārtības, lēmuma pieņemšanā tiek pieļauta subjektivitāte, kas, Valsts kontroles vērtējumā, nebūtu pieļaujama, ievērojot kompetento starptautisko institūciju rekomendācijas un standartus. Atkārtoti vēršama uzmanība uz Eiropas Padomes Rekomendācijā Rec(2000)19 un citos pārnacionālajos dokumentos⁴⁵⁷ uzsvērtu, ka prokuroru karjera (tajā skaitā pieņemšana darbā) un paaugstināšana amatā notiek, pamatojoties uz zināmiem un objektīviem kritērijiem, kā pieredze un kompetence, un par to izlemj, īstenojot taisnīgas un objektīvas procedūras.

Lai gan ir salīdzinoši liela interese par konkursiem, prokurora kandidātu atlases procedūras pēdējos gados nav devušas nepieciešamo rezultātu, jo nav izdevies samazināt jau ilglaicīgi Prokuratūrā pastāvošo lielo vakanču skaitu (aptuveni 40 prokuroru amata vietas). 2018.gada atlasē no 66 pretendentiem prokurora amatā tika ieceltas sešas personas, bet 2019.gada atlasē no 75 pretendentiem prokurora amatā tika ieceltas 12 personas (skatīt 13.tabulu). Lielākā daļa no amatā ieceltajiem jauniešiem prokuroriem pirms tam bija strādājuši izmeklēšanas iestādēs (Valsts policijā, Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojā, Valsts ieņēmumu dienestā) vai arī bijuši prokuroru vai tiesnešu palīgi.

Valsts kontroles vērtējumā, minētais norāda uz to, ka Prokuratūrā izveidotā prokuroru atlases sistēma atbalsta iepriekšēju profesionālu pieredzi konkrētā jomā un nodrošina, ka atlasītas tiek personas, kuras jau ir lielā mērā sagatavotas prokurora darbam.

Iespējams, Prokuratūrai būtu arī jāvērtē iespējas, kā nākotnē stiprināt un attīstīt prokurora palīga institūtu, kas līdzīgi kā tiesu sistēmā tiesneša palīgi varētu būt vērā ņemams iekšējais resurss prokuroru vakanču aizpildīšanai. Šādā gadījumā būtu jāvērtē, kā stiprināt prokurora palīga lomu (pienākumu, atbildības un motivācijas palielināšana), iespējams, paredzot prokurora palīgu amata kvalifikācijas pakāpes un to diferenciaciju atbilstoši pieredzes un kompetences līmenim, kā arī kvalifikācijai atbilstošu atlīdzības sistēmu.

Ieteikumi

Prokuratūrai izvērtēt iespēju nodalīt Prokuroru kvalifikācijas komisijas un Prokuroru atestācijas komisijas kompetenci, lai nodrošinātu caurskatāmu un objektīvu prokurora amatā iecelšanas procesu.

Prokuratūrai izvērtēt iespējas prokurora palīga institūta attīstīšanai, lai veicinātu prokurora palīga izaugsmi līdz kvalificētam prokurora amata kandidātam.

Valsts kontroles viedoklis: Prokuratūrai būtu jāpārskata Prokuroru kvalifikācijas komisijas un Prokuroru atestācijas komisijas kompetence, prokurora amatā iecelšanas procedūrā novēršot jebkādas šaubas par lēmuma pieņemšanas objektivitāti. Lai gan ir salīdzinoši liela interese par prokuroru amatu kandidātu konkursiem, tie pēdējos gados nav devuši nepieciešamo rezultātu, un tas norāda uz nepieciešamību meklēt arī citus risinājumus, kas paplašinātu prokuroru kandidātu loku. Ņemot vērā valstī kopumā esošo darba tirgus piedāvājumu, Prokuratūrai būtu jāvērtē iespējas prokurora palīga institūta stiprināšanai, palielinot prokurora palīga lomu, nodrošinot to apmācību un rodot prokuroru kandidātu rezervi no kvalificēta prokurora palīgu vidus.

Revīzijas raksturojums, kritēriji un metodes

Revīzijas mērķis

Revīzijas “Noziedzīgu nodarījumu ekonomikas un finanšu jomā izmeklēšanas un iztiesāšanas efektivitāte” mērķis ir pārliecināties, vai spēkā esošais normatīvais regulējums un atbildīgo institūciju darbība tām noteikto funkciju izpildē nodrošina efektīvu noziedzīgu nodarījumu ekonomikas un finanšu jomā izmeklēšanu un iztiesāšanu. Savukārt revīzijas apakšuzdevuma “Valsts budžeta līdzekļu izlietošanas efektivitāte Latvijas Republikas Prokuratūras funkciju izpildē” mērķis, saskaņā ar kuru ir sagatavots šis revīzijas ziņojums, ir pārliecināties, vai Prokuratūras darbību tai noteikto funkciju izpildē ir iespējams uzlabot.

Juridiskais pamatojums

Lietderības revīzija “Noziedzīgu nodarījumu ekonomikas un finanšu jomā izmeklēšanas un iztiesāšanas efektivitāte” veikta, pamatojoties uz Valsts kontroles 2019.gada darba plānu un Otrā revīzijas departamenta 2019.gada 15.augusta revīzijas grafiku Nr.2.4.1-34/2019. Revīzija Prokuratūrā veikta, pamatojoties uz minētās revīzijas papildgrafiku “Valsts budžeta līdzekļu izlietošanas efektivitāte Latvijas Republikas Prokuratūras funkciju izpildē”.

Revīziju veica revīzijas grupas vadītāja vecākā valsts revidente juriste Daina Baha, valsts revidente juriste Ruta Kalnača, vecākā valsts revidente juriste Ingrīda Didkovskite, juriste Elita Nīmande, informācijas sistēmu auditore Līga Nagle.

Revidentu un revidējamās vienības atbildība

Valsts kontroles revidenti ir atbildīgi par revīzijas ziņojuma sniegšanu, kas pamatojas uz revīzijas laikā gūtiem atbilstošiem, pietiekamiem un ticamiem revīzijas pierādījumiem.

Prokuratūra ir atbildīga par normatīvo aktu ievērošanu un revidentiem sniegtās informācijas patiesumu.

Revīzijas apjoms un ierobežojumi

Revīzija veikta saskaņā ar Latvijas Republikā atzītiem starptautiskajiem revīzijas standartiem. Revīzija ir plānota un veikta tā, lai iegūtu pietiekamu pārliecību par to, vai:

- ❖ Prokuratūras vieta un loma valsts institucionālajā sistēmā nodrošina nepieciešamos priekšnoteikumus efektīvai Prokuratūras funkciju izpildei;
- ❖ Prokuratūras vadības funkciju īstenošana nodrošina efektīvu normatīvajā regulējumā noteikto prokuratūras funkciju izpildi.

Revīzija veikta par laika periodu no 2018.gada 1.janvāra līdz 2020.gada 30.jūnijam, bet par atsevišķiem jautājumiem datu analīze pilnīgākas situācijas apzināšanai un salīdzināšanai veikta par ilgāku laikposmu.

Revīzijas apjomā tika iekļauta Prokuratūra kā tiesu varas institūcija, kura patstāvīgi veic uzraudzību pār likumības ievērošanu normatīvajos aktos noteiktās kompetences ietvaros un kuras uzdevums ir reaģēt uz likuma pārkāpumu un nodrošināt ar to saistītās lietas izlemšanu likumā noteiktajā kārtībā.

Revīzijas ierobežojumi:

- ❖ revīzijā netika vērtēta prokuroru funkciju izpildes atbilstība normatīvo aktu prasībām;
- ❖ revīzijā veiktās pārbaudes pamatā aptvēra jautājumus, kas saistīti ar Prokuratūras funkciju izpildi krimināltiesiskajā jomā, bet netika vērtēti jautājumi par Prokuratūras funkciju izpildi ārpus krimināltiesiskās jomas – Civilprocesa likumā paredzēto tiesību un pienākumu īstenošana, kā arī citos virzienos īstenojamā prokurora uzraudzība personu un valsts tiesību un likumīgo interešu aizsardzībai.

Vērtēšanas kritēriji

Revīzijas jautājums	Noteiktais kritērijs	Kritērijs ir sasniegts / nav sasniegts
1. Vai Prokuratūras vieta un loma valsts institūciju sistēmā nodrošina nepieciešamos priekšnoteikumus efektīvai Prokuratūras funkciju izpildei?		
Valstīm ir iespēja veidot gan valdībai pakļautu, gan no valdības neatkarīgu prokuratūru, nodrošinot pietiekamus un efektīvus pasākumus, lai garantētu prokuratūras neatkarību un prokuratūras funkciju veikšanai nepieciešamo statusu ⁴⁵⁸ . Latvijā Prokuratūra ir tiesu varas institūcija, kas patstāvīgi veic uzraudzību pār likumības ievērošanu likumā noteiktās kompetences ietvaros ⁴⁵⁹ . Latvijas nacionālajā tiesību sistēmā izvēlētais prokuratūras institucionālais modelis <i>de jure</i> nerada šķēršļus, lai izvēlētajā modeli Prokuratūra efektīvi pildītu savas funkcijas. Vienlaikus ir saskatāma iespēja Prokuratūras darbības regulējumu pilnveidot attiecībā uz Prokuratūras atbildību un atskaitīšanos, sadarbību ar izpildvaras institūcijām, ģenerālprokurora pilnvaru un atbildības apjomu (lai pilnveidotu izpratni par prokuratūras darbības atbilstību efektivitātes principiem, iekšējās kontroles sistēmas veidošanu un uzlabošanu).		
1.1. Vai ar nacionālo normatīvo regulējumu ir radīti priekšnoteikumi efektīvai un optimālai Prokuratūras funkciju izpildei atbilstoši starptautiski nostiprinātajām pamatnostādņēm par prokuratūras funkcijām, darbības principiem un nodrošināmo neatkarību un atbilstoši Latvijā izvēlētajam Prokuratūras darbības modelim (lomai un statusam)?	Latvijas nacionālajā regulējumā nav identificējami trūkumi attiecībā uz nosacījumiem efektīvai un optimālai Prokuratūras funkciju izpildei, kurus paredz starptautiski nostiprinātās pamatnostādnes par prokuratūras funkcijām, darbības principiem un nodrošināmo neatkarību atbilstoši valsts izvēlētajam modelim tādos dokumentos kā Eiropas Padomes Rekomendācija Rec(2000)19, Eiropas Tiesnešu konsultatīvās padomes (CCJE) un Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) pieņemtie viedokļi⁴⁶⁰, Apvienoto Nāciju Organizācijas (ANO) un Starptautiskās prokuroru asociācijas pieņemtie dokumenti⁴⁶¹, Venēcijas komisijas⁴⁶² dokumenti - attiecībā uz prokuratūras institūcijas (dienesta) statusu, lomu un vietu valsts tiesību sistēmā, prokuratūras institucionālās neatkarības principiem; - attiecībā uz ģenerālprokurora neatkarības, iecelšanas un pirmstermiņa no amata atlaišanas principiem; - prokuroru neatkarības principiem un garantijām.	☑ Kritērijs ir sasniegts ■ Prokuratūras likumā nav identificējami trūkumi attiecībā uz nosacījumiem efektīvai un optimālai prokuratūras funkciju izpildei, kurus paredz starptautiski nostiprinātās pamatnostādnes par prokuratūras funkcijām, darbības principiem un nodrošināmo neatkarību atbilstoši valsts izvēlētajam modelim. ■ Prokuratūras likuma regulējumā ir identificējami visi nepieciešamie no pārnacionālo dokumentu kopuma izrietošie standarti prokuroru darbībai un neatkarībai. ■ Ģenerālprokuroram attiecībā uz prokuratūras institūcijas darbības organizāciju Prokuratūras likumā ir piešķirts plašs pilnvarojuma apjoms, kas ļauj nacionālās prokuratūras darbību organizēt atbilstoši augstākajiem iekšējās un ārējās neatkarības institucionālajiem standartiem.
1.2. Vai Latvijā izvēlētais Prokuratūras institucionālais modelis nerada šķēršļus tam, lai uz Prokuratūru kā valsts funkcijas veicošu institūciju varētu pilnvērtīgi attiecināt prasības par sasniedzamo rezultātu izvirzīšanu, darbības efektivitātes un funkciju izpildes kvalitātes regulāru novērtēšanu, nepieciešamo uzlabojumu identificēšanu un ieviešanu, kā arī sabiedrības,	Prokuratūras darbības regulējumā nav identificējami trūkumi attiecībā uz Prokuratūras institūcijai izvirzītajām prasībām darbības efektivitātes, funkciju izpildes kvalitātes regulārai izvērtēšanai, atskaitīšanos par prokuratūras darbību (ziņošanu), kādas paredz pārnacionālajos dokumentos ietvertie viedokļi ⁴⁶³ par prokuratūras dienestā	☐ Kritērijs ir daļēji sasniegts Ģenerālprokuroram attiecībā uz prokuratūras institūcijas darbības organizāciju Prokuratūras likumā ir piešķirts plašs pilnvarojuma apjoms, lai prokuratūras darbību organizētu atbilstoši augstākajiem iekšējās un ārējās neatkarības institucionālajiem standartiem. Tomēr tiesiskās noteiktības nolūkā būtu apsverama iespēja

likumdevēja un valdības informēšanu par to?	piemērojamiem standartiem un labo praksi.	Prokuratūras likumā paredzēt ģenerālprokurora kā Prokuratūras vadītāja pienākumu nodrošināt Prokuratūras darbības atbilstību labas pārvaldības principam, ekonomiskuma un efektivitātes principiem, par iekšējās kontroles sistēmas izveidi, pieļauto kļūdu savlaicīgu novēršanu un nepieciešamo uzlabojumu veikšanu u.c. Prokuratūras likumā ietvertajā regulējumā attiecībā uz iestādes un prokuroru atbildības un atskaitīšanās principiem, iespējams, nav pietiekami reglamentēti prokuratūras atskaitīšanās principi. Tikai 2020.gadā stājās spēkā Prokuratūras likuma norma, kas paredz, ka ģenerālprokurors līdz katra gada 1.martam iesniedz Saeimai ziņojumu par iepriekšējā gadā paveikto un nākamā gada darbības prioritātēm. Tomēr Saeimas kārtības rullī nav noteikta procedūra ģenerālprokurora iesniegtā ziņojuma izskatīšanai⁴⁶⁴. Iespējams, būtu jākonkretizē ģenerālprokurora Saeimai iesniedzamā ziņojuma tvērums, jo līdz šim Prokuratūrā ziņošanas par darbības rezultātiem (Gadskārtējā virsprokuroru sanāksme) raksturs ir informatīvs (tā nav pēc būtības atskaitīšanās par paveikto), sniedzot informāciju par kvantitatīviem statistikas rādītājiem bez Prokuratūras funkciju izpildes kvalitatīvas analīzes. Par būtisku prokuratūras atskaitīšanās un atbildības veicināšanas instrumentu nevar uzskatīt Prokuratūras likumā noteikto Ģenerālprokurora padomi, t.i., nav uzskatāma par atbilstošu Venēcijas komisijas ziņojumos un Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) dokumentos norādītā institūcija – Prokuratūras padome.
---	---	---

1.3. Vai Latvijā izvēlētais institucionālais modelis attiecībā uz Prokuratūras lomu un statusu nerada šķēršļus prokuroriem nacionālajā normatīvajā regulējumā noteikto kriminālprocesu izmeklēšanas uzraudzības un kriminālvaļāšanas funkciju efektīvai un kvalitatīvai izpildei, un vai esošajā modelī ir iespējams īstenot prokuroru vadošo lomu kriminālprocesu izmeklēšanā?

Prokuratūras darbības regulējumā ir paredzēti nosacījumi attiecībā uz Prokuratūras sadarbību ar izpildvaras institūcijām, ko paredz pārmacionālajos dokumentos ietvertie viedokļi⁴⁶⁵ par prokuratūras dienestā piemērojamiem standartiem un labo praksi (piem., rīcības mehānisms prokuratūras iesaistei valstī izvirzīto kriminālās justīcijas sistēmas mērķu sasniegšanā, jo, prokuratūrai esot neatkarīgai, tās darbība var nesaskanēt ar citu kriminālās justīcijas sistēmā iesaistīto institūciju darbību).

⊗ Kritērijs nav sasniegts

Prokuratūras likumā nav pietiekami noregulēta Prokuratūras sadarbība ar izpildvaras institūcijām. Likumā nav paredzēts risinājums Prokuratūras sadarbībai ar izpildvaras institūcijām, piemēram, attiecībā uz līdzdalību un darbību koordinēšanu noziedzības novēršanas politikas īstenošanā. Skaidrs attiecību noregulējums likumā ir nepieciešams, ne tikai lai nodrošinātu izpildvaras pārstāvju iesaistīšanos lēmumos konkrētu kriminālprocesu ietvaros, bet arī lai koordinētu darbības un panāktu visu iesaistīto pušu, tajā

skaitā prokuratūras, līdzdalību izvirzīto kriminālās justīcijas mērķu sasniegšanā.

Nevienā no noziedzības apkarošanas jomas politikas dokumentiem noziedzības novēršanai un apkarošanai dažādās jomās ietverta rīcības virzienu īstenošana, kas saistāmi ar noziedzīgu nodarījumu izmeklēšanu un kriminālvajāšanu, nav definēta kā Prokuratūras atbildības joma, lai gan Prokuratūras pārstāvji regulāri piedalās tiesībsardzības iestāžu darba grupās, kuru uzdevums ir koordinēt minēto plānu ieviešanu.

Latvijā kriminālās justīcijas sistēmas ietvaros ir izvērtētas un vispusīgi apsvērtas iespējas atbilstoši starptautiskajās pamatnostādnēs un rekomendācijās⁴⁶⁶ noteiktajam:

- ieviest prokuroru sadarbības ar izmeklēšanas iestādēm un tiesām modeļus kriminālprocesa izmeklēšanas un kriminālvajāšanas ātruma un efektivitātes veicināšanai;
- noteikt prokuroru vadošo lomu kriminālprocesa izmeklēšanā, un, tikai pastāvot konstatētiem objektīviem, pamatotiem šķēršļiem, tās ieviešanas pasākumi nav uzsākti.

⊗ Kritērijs nav sasniegts

Gan Valsts kontroles iepriekš 2017.gadā pabeigtajā revīzijā “Pirmstiesas izmeklēšanas efektivitāte Valsts policijā” konstatētais, gan šajā revīzijā konstatētais par līdzīgiem trūkumiem pirmstiesas kriminālprocesa izmeklēšanas organizācijā ļauj apgalvot, ka Latvijā izveidotais policijas un prokuratūras sadarbības modelis būtu pilnveidojams. Šajā revīzijā konstatētais apstiprina Valsts kontroles 2017.gada revīzijā jau konstatēto, ka Kriminālprocesa likuma pieņemšana ir veicinājusi prokuroru norobežošanos no izmeklēšanas, tiecoties atstāt to tikai policijas atbildībā.

Latvijā nav veikts izvērtējums prokurora iesaistei un vadošās lomas īstenošanai pat sarežģītu kriminālprocesa izmeklēšanā, iesaistoties jau agrīnā kriminālprocesa stadijā, sadarbībā ar izmeklētāju izlemjot par procesa veida izvēli, izmeklēšanas virzienu, lietas virzību u.c. būtiskiem aspektiem.

2. Vai Prokuratūras vadības funkciju īstenošana nodrošina efektīvu normatīvajā regulējumā noteikto prokuratūras funkciju izpildi?

Prokuratūrā revidējamā laika posmā nav ticis īstenots tāds institucionālās pārvaldības pasākumu kopums, lai izveidotos priekšnoteikumi prokuratūras efektīvai un produktīvai izpildei. Ir nepieciešamas būtiskas izmaiņas izpratnē par Prokuratūras kā vienotas triju līmeņu institūciju sistēmas vadības funkciju īstenošanu, lai palielinātu Prokuratūras kapacitāti tās pamatfunkciju izpildē un efektīvāk izmantotu Prokuratūras rīcībā esošos resursus.

2.1. Vai Prokuratūras darbības plānošana nodrošina pastāvīgu, regulāru Prokuratūras funkciju izpildes efektivitātes, kā arī izvirzīto mērķu sasniegšanas novērtēšanu, nepieciešamo uzlabojumu, sasniedzamo rezultātu un veicamo pasākumu noteikšanu?

Prokuratūra ir izstrādājusi darbības stratēģiju, norādot risināmās problēmas, sasniedzamos mērķus un rezultātus, kā arī uzdevumus konkrēto rīcības virzienu īstenošanai, šim nolūkam savas darbības specifikai pielāgojot valstī noteikto

⊗ Kritērijs nav sasniegts

Lai arī Prokuratūra ir darbības stratēģija un darba plāni, tie ir pārāk vispārīgi un tos nevar uzskatīt par rīcības plāniem vēlamu rezultātu sasniegšanai. Prokuratūras darbības stratēģijā noteiktais neraksturo, kādu ieguldījumu Prokuratūra paredz sniegt noziedzības apkarošanas jomā valstī apstiprināto

	attīstības plānošanas dokumentu ietvaru ⁴⁶⁷ .	stratēģisko plānu izpildē. Tāpat nav saprotams, kā tiks novērtēts, vai efektivitāte un kvalitāte uzlabojas (vai nemazinās), jo nav izvirzīts neviens rādītājs, pret ko varētu veikt salīdzinājumu.
	Prokuratūrā regulāri (vismaz reizi gadā) tiek nodrošināta pastāvīga tās darbības un funkciju izpildes efektivitātes novērtēšana, izvirzot turpmākos uzlabojumus, sasniežamos mērķus struktūrvienībām, kā arī atsevišķu funkciju izpildē iesaistītajiem prokuroriem sasniežamos rezultātus.	⊗ Kritērijs nav sasniegts Ņemot vērā to, ka Prokuratūrā nav izvirzīti sasniežamie mērķi un rādītāji, kā tiks vērtēta mērķu sasniegšana ne iestādes, ne struktūrvienību, ne atsevišķu funkciju izpildē iesaistīto prokuroru līmenī, Prokuratūrā arī nav iespējama atsevišķu funkciju un iestādes darbības kopumā efektivitātes novērtēšana un nepieciešamo uzlabojumu definēšana.
	Prokuratūrā ir veikta patiesās noslodzes un prokuroru darba apjoma uzskaitē. Ir nodrošināta pilnīga priekšstata gūšana par kopējo darbu apjomu, stadiju. Ir nodrošināta informācija par visiem kriminālprocesiem, kuri ir prokuroru uzraudzībā, kriminālvajāšanā vai kuros celta apsūdzība.	⊙ Kritērijs ir sasniegts daļēji Prokuratūrā ir ieviesta detalizēta struktūrvienību un katra prokurora darba rādītāju uzskaitē, ir izstrādātas veidlapas dažādu statistikas rādītāju apkopošanai un uzkrāšanai, tomēr uzkrātā informācija nav pilnvērtīgi izmantojama Prokuratūras struktūrvienību un prokuroru darba slodzes un snieguma novērtēšanā, piemēram, netiek analizēti tādi būtiski rādītāji kā katra prokurora uzraudzībā, kriminālvajāšanā un iztiesāšanā esošo kriminālprocesu skaits.
2.2. Vai Prokuratūras organizatoriskā struktūra un ieviestā darba organizācija veicina efektīvu normatīvajā regulējumā noteikto Prokuratūras funkciju izpildi?	Prokuratūrā ir izvērtēta nepieciešamība veikt līdzīgu struktūrvienību reformu kā tiesu sistēmā, kuras mērķis bija sekmēt vienveidīgu tiesu praksi viena veida lietu izskatīšanā, nodrošināt tiesnešu specializāciju, kā arī izlīdzināt tiesnešu noslodzi.	⊗ Kritērijs nav sasniegts Prokuratūrā ir sadrumstalota un resursu ietilpīga zemākā līmeņa prokuratūru struktūra. 2020.gadā Latvijā joprojām ir 37 rajona līmeņa prokuratūras, katru prokuratūru, kurā ir trīs līdz seši prokurori, vada virsprokurors, katrā prokuratūrā uz pilnu slodzi ir nodarbināts atbalsta personāls. 2018.gadā pabeigtajā tiesu teritoriju reformā, kuras mērķis bija sekmēt vienveidīgu tiesu praksi viena veida lietu izskatīšanā, nodrošināt tiesnešu specializāciju, kā arī izlīdzināt tiesnešu noslodzi, 34 rajona tiesu vietā tika izveidotas deviņas rajona tiesas, apvienojot apgabaltiesas darbības teritorijā esošo rajonu (pilsētu) tiesu teritorijas.
	Prokuratūrā ir nodrošināta skaidra pēc vienotiem principiem rakstveidā	⊗ Kritērijs nav sasniegts

noteikta struktūrvienību un prokuroru pienākumu sadale.	Prokuratūrā nav nodrošināts skaidrs un caurskatāms kompetenču sadalījums starp Prokuratūras struktūrvienībām un prokuroriem, kādu paredz Eiropas institūciju pieņemtie viedokļi par prokuratūras dienestu⁴⁶⁸, proti, ka attiecības starp dažādiem hierarhijas līmeņiem ir jāregulē ar skaidriem, nepārprotamiem un līdzsvarotiem noteikumiem, kā arī jāparedz atbilstoši kontroles un līdzsvara mehānismi. Nevienai no Prokuratūras struktūrvienībām nav izstrādāti reglamenti vai nolikumi. Ne tikai Ģenerālprokuratūras struktūrvienībās, bet arī Prokuratūrā kopumā rakstveidā nav noteikta visu prokuroru pienākumu sadale, un struktūrvienību vadītāji – virsprokurori pēc saviem ieskatiem un atšķirīgi izvēlas noteikt pienākumu sadales detalizācijas pakāpi, kas ne visos gadījumos nodrošina caurskatāmu visu prokuroriem paredzēto uzdevumu sadali.
---	---

Ir noteikta skaidra Prokuratūras struktūrvienību kompetences sadale attiecībā uz izmeklēšanas uzraudzības, kriminālvajāšanas, apsūdzības uzturēšanas piekritību.	⊗ Kritērijs nav sasniegts Prokuratūras struktūrvienībām ārējie normatīvie akti skaidri nenosaka izmeklēšanas uzraudzības, kriminālvajāšanas, apsūdzības uzturēšanas piekritību. Arī Prokuratūras tiesību aktos paredzētais atbildības sadalījums nav skaidri noteikts, vai visos kriminālprocesos izmeklēšanas uzraudzības veikšana (un attiecīgi arī kriminālvajāšana) ir piekritīga rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūrām un, ņemot vērā dažādus apstākļus, tos var savā atbildībā pārņemt tiesas apgabala līmeņa prokuratūras, vai tomēr ir arī kriminālprocesi, kuros izmeklēšanas uzraudzība uzreiz pēc kriminālprocesa uzsākšanas ir tieši piekritīga teritoriālajām tiesas apgabala līmeņa prokuratūrām un Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta nodaļām.
--	--

Visi prokurori veic uzdevumus prokuroram normatīvajos aktos noteikto funkciju ietvaros, prokuroru pienākumu sadale atbilst uzdevumu sarežģītības līmenim, augstākā līmeņa prokurori ir iesaistīti prokurora funkciju izpildē sarežģītākajos gadījumos.	⊗ Kritērijs nav sasniegts Ģenerālprokuratūrā ir struktūrvienības, kuru prokurori neveic vai maz veic prokuroram normatīvajos aktos noteiktās funkcijas, bet veic citus pienākumus, kas saistīti ar atbalsta vai kontroles funkcijām. Ir pieļauta situācija, ka Ģenerālprokuratūras struktūrvienību augstākā līmeņa
--	--

prokuratūras, kurās ir augstāk kvalificēti un labāk apmaksāti prokurori, atsaucoties uz resursu trūkumu vai citiem iemesliem, (sarežģītība, sabiedriskā rezonanse, iepriekš noteiktās uzraudzības neefektivitāte u.c.), kriminālprocesus var pārņemt vai arī nepārņemt savā atbildībā, atstājot lietu zemāka līmeņa prokuratūrā.

Ir nodrošināta vienmērīga prokuroru resursu sadale, kas balstīta uz analīzi par veicamo darbu apjomu, un skaidriem kritērijiem par nepieciešamo prokuroru amata vietu skaitu struktūrvienībās.

⊗ Kritērijs nav sasniegts

Prokuratūrā netiek analizēta informācija par prokuroru noslodzi. Revīzijā apkopotie dati liecina, ka noslodze ir ļoti atšķirīga. Piemēram, rajona līmeņa prokuratūrās prokurori pamatā veic krimināltiesiskās funkcijas – vidēji vairāk nekā 80% no kopējās darba slodzes, un var secināt, ka noslodze un darba intensitāte, salīdzinot ar tiesu apgabalu prokuratūrām, ir ievērojami lielāka. Rajona prokuratūrās kriminālprocesu skaits, kuros prokurors veic uzraugošā prokurora pienākumus, var sasniegt pat vairāk nekā 2000 uz vienu prokuroru, kamēr tiesas apgabala prokuratūrā maksimālais konstatētais apjoms ir vidēji 200 kriminālprocesi uz vienu prokuroru. Arī specializētajās prokuratūrās prokuroru noslodze 2020.gada 1.martā bija ļoti atšķirīga. Organizētās noziedzības un citu nozaru specializētajā prokuratūrā (tiesas apgabala prokuratūra) vienam prokuroram vidēji uzraudzībā bija 32, bet Finanšu un ekonomisko noziegumu izmeklēšanas prokuratūrā (rajona prokuratūra) 314 lietas (288 finanšu un ekonomikas jomā).

Prokuratūrā ir izvērtēta nepieciešamība ieviest struktūrvienību un prokuroru specializāciju visu līmeņu prokuratūrās.

⊗ Kritērijs ir sasniegts daļēji

Nemot vērā, ka vairāk nekā puse (53%) no valstī uzsāktajiem kriminālprocešiem ir Rīgas reģionā, jautājumu par prokuroru specializāciju šajā reģionā ģenerālprokurors ir risinājis, veidojot specializētās prokuratūras, kuru darbības teritorija ir Rīgas tiesu apgabals. Šobrīd prokuratūrā ir izveidotas piecas specializētās prokuratūras. Tomēr, piemēram, liela daļa no par noziedzīgiem nodarījumiem finanšu un ekonomikas jomā uzsāktajiem kriminālprocešiem tiek uzraudzīti arī teritoriālajās apgabala līmeņa un rajona līmeņa prokuratūrās, kur, visticamāk, liela daļa prokuroru saskaras ar

problēmām vienlīdz labi tikt galā ar sarežģītām lietām, pie kādām pieskaitāmi noziegumi finanšu un ekonomikas jomā. Arī jautājums par prokuroru specializāciju (vai vispār, cik plaši un kādā veidā ieviest specializāciju) ir atstāts katra virsprokurora ziņā, veicinot atšķirīgas prakses iespējamību katā struktūrvienībā.

2.3. Vai ar iekšējo iestādes darbības kontroli tiek sekmēta Prokuratūras funkciju izpildes kvalitāte un tās uzlabošana?

Ir skaidri un nepārprotami noteikta amatā augstāka prokurora loma un pilnvaru apjoms, nosakot tā funkcijas gan konkrētā kriminālprocesa ietvaros, gan ārpus tā.

⊗ Kritērijs nav sasniegts

Jēdziens “amatā augstāks prokurors” Prokuratūrā tiek lietots, nenodala lot amatā augstāka prokurora pilnvaras konkrētā kriminālprocesā, kas jau ir precīzi definētas Kriminālprocesa likumā, no administratīvi amatā augstāka prokurora pilnvarām ārpus konkrētiem kriminālprocešiem, veicot hierarhiski zemāka līmeņa prokuroru darba kvalitātes pārbaudes. Tā rezultātā, piemēram, tiek pieļauta situācija, ka pretēji Kriminālprocesa likuma regulējumam kriminālprocesa laikā ar krimināllietā esošiem materiāliem, kas ir izmeklēšanas noslēpums, iepazīstas un tos pārbauda personas, kuras neveic kriminālprocesu.

Prokuratūrā ir ieviesta sistēma, kas nodrošina godprātīgas rīcības (integritātes) principu ievērošanu, kā arī korupcijas un interešu konflikta riska novēršanu prokuroru darbībā.

⊗ Kritērijs nav sasniegts

Prokuratūrā nav pilnībā izveidota kontroles vide integritātes, korupcijas un interešu konflikta risku novēršanai, kas izriet no pārnacionālajiem dokumentiem, kas attiecas uz prokuratūras dienestu, tajā skaitā no OECD rekomendācijām⁴⁶⁹, Apvienoto Nāciju Organizācijas un Eiropas institūcijās pieņemtajiem dokumentiem⁴⁷⁰, kā arī Ministru kabineta noteikumiem⁴⁷¹ par iekšējās kontroles sistēmas pamatprasībām korupcijas un interešu konflikta riska novēršanai. Revīzijā konstatēti gadījumi, kas norāda uz neaurskatāmu un pietiekami nepamatotu lēmumu pieņemšanu gan attiecībā uz prokuroru amata kandidātu atlasīšanu, gan prokuroru karjeras virzību, gan prokuroru profesionālās darbības novērtēšanu.

Ir skaidri noteikts Prokuratūras likumā paredzētā Ģenerālprokuratūras departamenta virsprokurora un tiesas apgabala virsprokurora kontroles uzdevuma

⊗ Kritērijs nav sasniegts

No Prokuratūras iekšējiem tiesību aktiem nav izsecināms, kā šī kontrole ir īstenojama, piem., kuri jautājumi attiecībā uz rajona prokurora pilnvaru

saturs attiecībā uz visām Prokuratūras funkcijām.

izpildi atrodas tiesas apgabala prokuratūras virsprokurora kompetencē un kad iesaistās Ģenerālprokuratūras departamenta virsprokurors, kurš atbild par kādu konkrētu darbības virzienu Prokuratūrā kopumā (krimināltiesiskajā jomā, personu un valsts tiesību aizsardzības jomā). Šāda situācija rada risku uzraudzības pienākumu, kas izriet no Kriminālprocesa regulējuma, nošķiršanai no administratīvajām funkcijām, ko īsteno virsprokurors kā attiecīgā līmeņa prokuratūras administratīvais vadītājs vai Ģenerālprokuratūras departamenta virsprokurors.

Prokuratūrā ir izveidota tāda darbības rādītāju sistēma, kas pilnvērtīgi var tikt izmantota vadības lēmumu pieņemšanā, Prokuratūras struktūrvienību un prokuroru darba efektivitātes nodrošināšanā. Uzkrātie dati ļauj sekot līdzi un noskaidrot, kas tiek darīts ar jebkuru lietu, kura atrodas prokuratūras lietvedībā visā prokuratūras funkciju izpildes laikā.

🕒 Kritērijs ir sasniegts daļēji

Kaut gan statistikas rādītāju izteiksmē Prokuratūrā tiek uzkrāta apjomīga un detalizēta informācija par prokuroru paveikto (par pārskata periodā prokurora uzraudzībā saņemto kriminālprocesa skaitu, uzraudzības kārtībā pārbaudīto lietu skaitu, rakstveida norādījumu skaitu, atcelto izmeklētāja lēmumu skaitu u.c.), tomēr nav operatīvi iegūstama informācija par kopumā uzraudzībā esošo lietu apjomu, uzkrājumā esošo lietu struktūru, piemēram, cik no tām ir sarežģītas lietas un par kādiem noziedzīgiem nodarījumiem, kāds ir to ilgums no kriminālprocesa uzsākšanas, prokuroru noslodzi, piemēram, cik no uzraudzībā esošajām lietām šobrīd notiek aktīva darbība u.c., kā arī vai tiek nodrošināta saprātīga termiņa principam atbilstoša izmeklēšana u.c.

Prokuratūrā ir izveidots vienotās prakses definēšanas un metodisko materiālu izstrādes, apstiprināšanas un praksē ieviešanas mehānisms.

🕒 Kritērijs ir sasniegts daļēji

Tiek sagatavoti dažādi metodiskie materiāli, prokuratūras pārstāvji piedalās starpinstitūciju darba grupās, kas izstrādā vadlīnijas vienotās prakses un izpratnes ieviešanu, tomēr šo dokumentu raksturs ir tikai informatīvs, jo metodiskie materiāli netiek institūcijas līmenī apstiprināti. Prakse izstrādāt prokuroru prakses vadlīnijas vai rokasgrāmatas Prokuratūrā nav paši izplatīta. Iespējams, tas saistāms ar Prokuratūras izpratni par prokurora neatkarību, tomēr, kā tas ir atzīts pārnacionālajos dokumentos un Eiropas Savienības tiesas judikatūrā, prokuroru neatkarības prasība neaizliedz iekšējās

instrukcijas (ko apstiprina amatā augstāki prokurori), jo sevišķi ar mērķi padarīt prokuratūras darbu efektīvāku.

2.4. Vai prokuroru profesionālās darbības novērtēšanas rezultāti tiek izmantoti prokuroru motivācijas sistēmas ietvaros un prokuroru turpmākās darba kvalitātes uzlabošanai?

Ir izvirzīti skaidri prokurora profesionālās darbības snieguma novērtēšanas kritēriji, kādos gadījumos tiek sniegts pozitīvs vai negatīvs vērtējums, ir skaidrs, kā tiek noteikts pieļauto kļūdu būtiskums un kā vērtēšanas laikā konstatētais ietekmē gala novērtējumu.

⊗ Kritērijs nav sasniegts

Lai gan ir detalizēti noteikta vērtējamā informācija un jautājumi, Prokuroru atestācijas komisijai iesniedzamie dokumenti, izstrādātas detalizētas veidlapas, tomēr nav kritēriju par to, kādos gadījumos komisija sniedz pozitīvu vai negatīvu vērtējumu, nav noteikts, kā ir jāvērtē konstatētās kļūdas un neatbilstības, kāds ir katras kļūdas būtiskums utt. Līdz ar to novērtēšanas procesu nevar uzskatīt par caurskatāmu un pieņemtos lēmumus – par pietiekami pamatotiem.

Prokuratūrā izveidotā prokuroru profesionālās darbības novērtēšanas sistēma nodrošina, ka laikus tiek identificētas un novērstas problēmas konkrētā prokurora amata pienākumu izpildē.

⊙ Kritērijs ir sasniegts daļēji

Nemot vērā, ka prokuroru profesionālās darbības novērtēšana notiek reizi piecos gados, piecu gadu periodā praktiski netiek analizēts prokurora individuālais veikums un līdz ar to laikus var netikt identificētas problēmas, ja tādas ir, un laikus var netikt uzsākta trūkumu novēršana. Revīzijā konstatēts gadījums, ka, pēc četrus gadus ilga pirmo reizi veicot jaunā prokurora profesionālās darbības novērtēšanu, tika konstatētas dažādas problēmas darba izpildē. Pārbaudes uzsākšanas brīdī minētajam prokuroram pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzībā bija uzkrājies milzīgs skaits kriminālprocesu – 5703 kriminālprocesi, pārbaudēs secināts, ka prokurors kopumā neapmierinoši pildījis uzraugošā prokurora pienākumus.

Prokuroru novērtēšanas sistēma tiek pilnvērtīgi izmantota kā instruments prokuroru kvalifikācijas paaugstināšanai, apmācību vajadzību apzināšanai. Balstoties uz apzinātajām vajadzībām, tiek izstrādātas apmācību programmas prokuroru prasņu pilnveidošanai un apstiprināti prokuroru ikgadējie mācību plāni.

⊗ Kritērijs nav sasniegts

Kopumā prokuroru profesionālās darbības novērtēšanā tiek ieguldīti lieli resursi un sagatavota ļoti detalizēta un plaša informācija par prokurora paveikto, tomēr revīzijā netika konstatēts, ka pēc vērtēšanas tiktu identificēti un apkopoti tūkumi, labās prakses piemēri, prokuroru darbu veicinošie vai kavējošie apstākļi, mācību vajadzības vai nepilnības. Izņemot apmācību programmu prokuroru amata kandidātiem, Prokuratūrā nav izveidota apmācību sistēma prokurora profesionālo prasņu pilnveidošanai visas karjeras laikā,

netiek arī sagatavoti prokuroru ikga dējie apmācību plāni.

Prokuroru novērtēšanas sistēma tiek pilnvērtīgi izmantota kā instruments karjeras izaugsmes plānošanas procesā, prokuroru karjera un paaugstināšana amatā notiek, pamatojoties uz zināmiem un objektīviem kritērijiem.

⊗ Kritērijs nav sasniegts

Nemot vērā, ka prokuroru profesionālās darbības novērtēšana notiek tikai reizi piecos gados, tās rezultāti Prokuratūrā nav izmantojami un netiek izmantoti radušos vakanto amata vietu aizpildei augstākā līmeņa prokuratūras struktūrvienībās. Prokuratūrā nav arī noteikta cita skaidra kārtība, kādā notiek prokuroru paaugstināšana amatā un vakanto amata vietu aizpildīšana. Lielā mērā ģenerālprokuroram ieteikto kandidātu vienpersoniski izvēlas struktūrvienība, kurā ir vakance, virsprokurors. Šāda prakse neatbilst Eiropas Padomes Rekomendācijā Rec(2000)19 rekomendētajam, ka prokuroru karjera un paaugstināšana amatā notiek, pamatojoties uz zināmiem un objektīviem kritērijiem, kā pieredze un kompetence, un par to izlemj, īstenojot taisnīgas un objektīvas procedūras. Pastāv risks, ka minētie lēmumi var tikt pieņemti subjektīvi un, iespējams, pat interešu konflikta situācijās.

2.5. Vai Prokuratūras cilvēkresursu pārvaldībā izveidotā prokurora amata kandidātu atlase nodrošina piemērotu un profesionālu prokuroru resursu atjaunošanu?

Pēc prokuroru amata kandidātu atlases Prokuratūra spēj pieņemt darbā nepieciešamo (atbilstoši struktūrvienībās esošajam vakanto amata vietu skaitam) prokuroru amata kandidātu skaitu.

⊗ Kritērijs nav sasniegts

Lai gan ir salīdzinoši liela interese par konkursiem, prokurora kandidātu atlases procedūras pēdējos gados nav devušas nepieciešamo rezultātu, jo nav izdevies samazināt jau ilglaicīgi Prokuratūrā pastāvošo lielo vakanču skaitu (aptuveni 40 prokuroru amata vietas). 2018.gada atlasē no 66 pretendentiem prokurora amatā tika ieceltas sešas personas, bet 2019.gada atlasē no 75 pretendentiem prokurora amatā tika ieceltas 12 personas.

Prokuratūras izveidotā prokuroru amata kandidātu stažēšanās programma pamatā spēj nodrošināt, ka pēc stažēšanās tiek pieņemts darbā nepieciešamais jauno prokuroru skaits (pēc stažēšanās prokurora amatā tiek iecelti vismaz 90% no prokurora amata kandidātiem, kuri pabeidza stažēšanās programmu).

⊗ Kritērijs nav sasniegts

Divās pārbaudītajās jauno prokuroru atlasēs pēc stažēšanās programmas pabeigšanas kvalifikācijas eksāmenu nokārtoja un prokurora amatā tika iecelti ne vairāk kā 75% no prokurora amata kandidātiem. 2018.gada atlasē no deviņiem kandidātiem, kuri pēc stažēšanās programmas pabeigšanas kārtoja kvalifikācijas eksāmenu, to nokārtoja un amatā tika iecelti seši kandidāti (66%), bet 2019.gada pirmajā

atlasē attiecīgi no 16 kandidātiem amatā tika iecelti 12 kandidāti (75%).

Prokuratūrā praktizētā prokurora amata kandidāta atbilstības prokurora amatam pārbaude ir balstīta uz prokurora pienākumu izpildei nepieciešamo profesionālo zināšanu un prasmju vērtēšanu.

☑ **Kritērijs ir sasniegts**

Prokuratūrā izveidotā prokuroru atlases sistēma atbalsta iepriekšēju profesionālu pieredzi konkrētā jomā un nodrošina, ka atlasītas tiek personas, kuras jau ir lielā mērā sagatavotas prokurora darbam. Lielākā daļa no amatā ieceltajiem jauniešiem prokuroriem pirms tam strādājuši izmeklēšanas iestādēs (Valsts policijā, Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojā, Valsts ieņēmumu dienestā) vai arī bijuši prokuroru vai tiesnešu palīgi. Minētais liecina par to, ka prasības prokurora amata kandidātiem ir augstas.

Prokuroru atestācijas komisijas lēmumi par to, vai prokuroru amata kandidāts pēc stažēšanās programmas izpildes un kvalifikācijas eksāmena nokārtošanas atbilst prokurora amatam, ir caurskatāmi un pietiekami pamatoti.

⊗ **Kritērijs nav sasniegts**

Revīzijā konstatētais liecina, ka ir iespējama situācija, kad, pat ja ir veiksmīgi pabeigta stažēšanās, sekmīga kvalifikācijas eksāmena nokārtošana, pozitīva atzinuma saņemšana no Prokuroru kvalifikācijas komisijas, tomēr Prokuroru atestācijas komisija, pamatojoties uz virsprokurora sniegto viedokli, pieņem lēmumu, ka kandidāts neatbilst prokurora amatam. Minētais liecina par necaurskatāmu lēmumu pieņemšanu un, iespējams, nepamatotu subjektivitāti, kas neatbilst pārmaģionālajos dokumentos⁴⁷² rekomendētajai praksei un standartiem.

Prokuratūrā ir noteikta un ieviesta jauno prokuroru profesionālās pilnveides sistēma, kas vērsta uz prokurora amatam nepieciešamo zināšanu un prasmju nepārtrauktu pilnveidošanu.

☑ **Kritērijs ir sasniegts daļēji**

Prokuratūrā nav ieviesta jauno prokuroru profesionālās pilnveides programma, bet ir ieviesta mācību programma prokuroru amata kandidātiem to stažēšanās laikā, kas vērsta uz prokuroru amata kandidāta sagatavošanu kvalifikācijas eksāmenam un prokurora darbam. Neraugoties uz minēto apmācību programmu, kvalifikācijas eksāmenu nokārto ne vairāk kā 75% no prokurora amata kandidātiem, kuri veiksmīgi izpildījuši stažēšanās programmu.

Revīzijas metodes

Revīzijas mērķa sasniegšanai revīzijā:

- ❖ tika analizētas normatīvo aktu prasības attiecībā uz Prokuratūras darbību un funkciju izpildi;
- ❖ vērtējot Prokuratūras vietu un lomu valsts institūciju sistēmā, tika vērtēts nacionālais tiesiskais regulējums kopsakarā ar Apvienoto Nāciju Organizācijas, Starptautiskās prokuroru asociācijas, Eiropas Tiesnešu konsultatīvās padomes (CCJE), Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes, Venēcijas komisijas pieņemtajiem viedokļiem, vadlīnijām un standartiem;
- ❖ tika izmantota informācija, kas iegūta starp Valsts kontroli un OECD noslēgtā līguma (Valsts kontrolē reģistrēts 24.07.2020. ar Nr.3.7.5.2/31) ietvaros un norādīta sagatavotajā salīdzinošajā pētījumā: Prokuratūras darbība Latvijā (*OECD Performance of the Prosecution Services in Latvia: A Comparative Study*);
- ❖ tika veiktas intervijas un sarakste ar atbildīgajām Prokuratūras amatpersonām;
- ❖ tika pārbaudīti Prokuratūras uzrādītie iekšējie tiesību akti un citi dokumenti;
- ❖ tika veiktas intervijas ar prokuroriem par izlases kārtībā izvēlētiem kriminālprocesiem par ekonomisko un finanšu noziegumu izmeklēšanas uzraudzību, kriminālvajāšanu un iztiesāšanu;
- ❖ tika veikta visu prokuroru anketēšana par viņu pienākumiem Prokuratūras funkciju izpildē, kopējo prokurora slodzi, tajā skaitā katra prokurora darba slodzi krimināltiesiskajā jomā.

Termini un skaidrojumi

Saīsinājums/termins	Skaidrojums
Prokuratūra	Latvijas Republikas Prokuratūra
OECD (ESAO)	Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācija
OECD salīdzinošā izpēte	Starptautiskā kontrolē un OECD noslēgtā līguma (Valsts kontrolē reģistrēts 24.07.2020. ar Nr.3.7.5.2/31) ietvaros sagatavotais salīdzinošais pētījums: Prokuratūras darbība Latvijā (<i>OECD Performance of the Prosecution Services in Latvia: A Comparative Study</i>)
ANO un Starptautiskās prokuroru asociācijas pamatnostādnes	Apvienoto Nāciju Organizācijas Narkotiku kontroles un noziedzīgu nodarījumu novēršanas biroja (UNODC) un Starptautiskās prokuroru asociācijas 2014.gadā kopīgi apstiprinātās vadlīnijas (jeb pamatnostādnes) "Prokuroru statuss un loma"
Eiropas Padomes Rekomendācija Rec(2000)19	Eiropas Padomes Ministru komitejas 2000.gada 6.oktobrī pieņemtā Rekomendācija Rec(2000)19
Venēcijas komisija	Eiropas Komisija par demokrātiju caurtiesībām
COBIT	<i>Control Objectives for Information and Related Technology</i>
CoCo	<i>Criteria of Control</i>
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations</i>
Integritāte	Šajā ziņojumā tiek lietots termins "integritāte", ar ko Latvijā saprot godprātību, godprātīgu rīcību, kā tas, piem., definēts Ministru kabineta 21.11.2018. ieteikumu Nr.1 "Valsts pārvaldes vērtības un ētikas pamatprincipi" 5.2.apakšpunktā
Atskaitīšanās un atbildība	Ziņojumā ar prokuratūras atskaitīšanos un atbildību saprot termina <i>accountability</i> lietojumu atbilstoši Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes 2018.gada februāra ziņojumā ⁴⁷³ paustajiem apsvērumiem par prokuratūras dienestu atskaitīšanos un atbildību

Sektora vadītāja

K.Skalbīņa

Departamenta direktore

I.Grīnhofa

ŠIS DOKUMENTS IR ELEKTRONISKI
PARAKSTĪTS AR DROŠU ELEKTRONISKO
PARAKSTU UN SATUR LAIKA ZĪMOGU

1.pielikums

Prokuratūras uzraudzībā, kriminālvajāšanā un tiesā apsūdzības uzturēšanai esošo kriminālprocesu skaits 01.03.2020. (vidēji uz vienu prokuroru)

Prokuratūras struktūrvienības	prokurori			virsprokuroru vietnieki			virsprokurori		
	Izmeklēšanas uzraudzība	vajāšana	apsūdzība	Izmeklēšanas uzraudzība	vajāšana	apsūdzība	Izmeklēšanas uzraudzība	vajāšana	apsūdzība
Ģenerālprokuratūra									
Krimināltiesiskais departaments									
Pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzības nodaļa	0	0	0				0	0	0
Tiesās izskatāmo krimināllietu nodaļa	0	0	0				0	0	0
Sevišķi svarīgu lietu izmeklēšanas nodaļa	5	1	4				0	0	0
Darbības analīzes un vadības departaments:									
Metodikas nodaļa	0	0	1				0	0	0
Starptautiskās sadarbības nodaļa	0	0	0				0	0	0
Prokuroru personāla un profesionālās izaugsmes nodaļa	0	0	0				0	0	1
Personu un valsts tiesību aizsardzība departaments:									
Tiesās izskatāmo civillietu nodaļa	0	0	0				0	0	0
Īpaši pilnvarotu prokuroru nodaļa	0	0	0				0	0	0
Tiesu apgabalu prokuratūras								0	0
Kurzemes tiesas apgabala prokuratūra	40	2	12				0	0	0
Latgales tiesas apgabala prokuratūra	147	2	12				0	0	0
Rīgas tiesas apgabala prokuratūra	200	2	12	0	0	0	0	0	0
Vidzemes tiesas apgabala prokuratūra	113	7	8				0	0	0
Zemgales tiesas apgabala prokuratūra	135	2	15				-	0	0
Organizētās noziedzības un citu nozaru specializētā prokuratūra	32	3	9	39	1	8	0	0	0
Rajonu un pilsētu prokuratūras									
Rīgas pilsētas Centra rajona prokuratūra	996	7	24				0	0	1
Rīgas pilsētas Kurzemes rajona prokuratūra	1619	4	9				0	0	0
Rīgas pilsētas Latgales priekšpilsētas prokuratūra	1648	7	9	3	3	2	0	1	1
Rīgas pilsētas Vidzemes priekšpilsētas prokuratūra	1137	5	15	1	0	2	0	0	0
Rīgas pilsētas Zemgales priekšpilsētas prokuratūra	1274	5	8				0	0	0
Rīgas pilsētas Ziemeļu rajona prokuratūra	1116	5	11				0	0	1
Jūrmalas pilsētas prokuratūra	680	3	16				0		
Ogres rajona prokuratūra	579	5	13				0	0	1
Rīgas rajona prokuratūra	799	6	14	0	0	1	0	0	0
Kuldīgas rajona prokuratūra	443	2	5				0	0	0
Liepājas prokuratūra	403	3	20				0	0	0
Saldus rajona prokuratūra	247	1	5				0	0	0

Talsu rajona prokuratūra	521	5	15				0	0	0
Ventspils prokuratūra	603	2	5				0	0	0
Balvu rajona prokuratūra	208	2	16				10	0	0
Daugavpils prokuratūra	764	6	23	451	16	6	0	0	0
Krāslavas rajona prokuratūra	326	1	10				0	0	0
Ludzas rajona prokuratūra	254	5	14				0	0	3
Preiļu rajona prokuratūra	199	10	11				69	1	0
Rēzeknes prokuratūra	403	3	16				0	1	8
Alūksnes rajona prokuratūra	176	0	5				185	0	11
Cēsu rajona prokuratūra	329	3	9				7	0	1
Gulbenes rajona prokuratūra	271	3	7				284	1	11
Limbažu rajona prokuratūra	505	8	9				0	2	0
Madonas rajona prokuratūra	209	4	9				176	6	18
Valkas rajona prokuratūra	563	1	19				35	0	0
Valmieras rajona prokuratūra	357	2	12				5	0	0
Aizkraukles rajona prokuratūra	422	3	14				5	0	0
Bauskas rajona prokuratūra	342	295	14				0	0	0
Dobeles rajona prokuratūra	775	3	43				0	0	0
Jelgavas prokuratūra	407	3	14				0	0	0
Jēkabpils rajona prokuratūra	445	2	27				0	0	0
Tukuma rajona prokuratūra	559	3	11				15	0	0
Specializētā vairāku nozaru prokuratūra	55	1	4				0	0	0
Finanšu un ekonomisko noziegumu izmeklēšanas prokuratūra	314	2	9	16	0	14	1	1	2
Rīgas autotransporta prokuratūra	45	10	33				0	0	0
Narkotiku nelikumīgas aprites noziegumu izmeklēšanas prokuratūra	167	8	21	0	0	0	21	0	0
Vidēji uz vienu prokuroru	435,92	7,30	11,47	85,60	2,00	4,10	15,84	0,26	1,18

2.pielikums

Prokuratūras uzraudzībā, kriminālvajāšanā un tiesā apsūdzības uzturēšanai esošo kriminālprocesu skaits 01.03.2020. – **noziedzīgi nodarījumi finanšu un ekonomikas jomā** (vidēji uz vienu prokuroru)

Prokuratūras struktūrvienības	prokurori			virsprokuroru vietnieki			virsprokurori		
	Izmeklēšanas uzraudzība	vajāšana	apsūdzība	Izmeklēšanas uzraudzība	vajāšana	apsūdzība	Izmeklēšanas uzraudzība	vajāšana	apsūdzība
Ģenerālprokuratūra									
Krimināltiesiskais departaments									
Pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzības nodaļa	0	0	0				0	0	0
Tiesās izskatāmo krimināllietu nodaļa	0	0	0				0	0	0
Sevišķi svarīgu lietu izmeklēšanas nodaļa	4	1	4				0	0	0
Darbības analīzes un vadības departaments:									
Metodikas nodaļa	0	0	1				0	0	0
Starptautiskās sadarbības nodaļa	0	0	0				0	0	0
Prokuroru personāla un profesionālās izaugsmes nodaļa	0	0	0				0	0	1
Personu un valsts tiesību aizsardzība departaments:									
Tiesās izskatāmo civillietu nodaļa	0	0	0				0	0	0
Īpaši pilnvarotu prokuroru nodaļa	0	0	0				0	0	0
Tiesu apgabalu prokuratūras								0	0
Kurzemes tiesas apgabala prokuratūra	26	1	5				0	0	0
Latgales tiesas apgabala prokuratūra	116	1	6				0	0	0
Rīgas tiesas apgabala prokuratūra	175	1	6	0	0	0	0	0	0
Vidzemes tiesas apgabala prokuratūra	91	0	2				0	0	0
Zemgales tiesas apgabala prokuratūra	122	1	6						
Organizētās noziedzības un citu nozaru specializētā prokuratūra	24	1	5	39	1	8	0	0	0
Rajonu un pilsētu prokuratūras									
Rīgas pilsētas Centra rajona prokuratūra	93	2	4				0	0	1
Rīgas pilsētas Kurzemes rajona prokuratūra	188	0	3				0	0	0
Rīgas pilsētas Latgales priekšpilsētas prokuratūra	106	0	1	0	0	1	0	1	0
Rīgas pilsētas Vidzemes priekšpilsētas prokuratūra	110	1	3	1	0	1	0	0	0
Rīgas pilsētas Zemgales priekšpilsētas prokuratūra	117	0	1				0	0	0
Rīgas pilsētas Ziemeļu rajona prokuratūra	58	0	1				0	0	0
Jūrmalas pilsētas prokuratūra	48	0	1				0	0	0
Ogres rajona prokuratūra	46	0	1				0	0	0
Rīgas rajona prokuratūra	52	0	1	0	0	0	0	0	0
Kuldīgas rajona prokuratūra	28	0	1				0	0	0
Liepājas prokuratūra	65	1	3				0	0	0

Saldus rajona prokuratūra	29	0	2				0	0	0
Talsu rajona prokuratūra	33	1	3				0	0	0
Ventspils prokuratūra	48	1	2				0	0	0
Balvu rajona prokuratūra	12	0	2				0	0	0
Daugavpils prokuratūra	49	1	4	56	8	0			
Krāslavas rajona prokuratūra	121	0	3				0	0	0
Ludzas rajona prokuratūra	42	1	3				0	0	3
Preiļu rajona prokuratūra	20	1	1				3	1	0
Rēzeknes prokuratūra	29	1	4				0	0	3
Alūksnes rajona prokuratūra	16	0	0				9	0	0
Cēsu rajona prokuratūra	31	0	1				0	0	1
Gulbenes rajona prokuratūra	22	1	0				30	0	2
Limbažu rajona prokuratūra	26	1	1				0	0	0
Madonas rajona prokuratūra	28	0	1				15	1	2
Valkas rajona prokuratūra	91	0	4				0	0	0
Valmieras rajona prokuratūra	24	0	3				0	0	0
Aizkraukles rajona prokuratūra	20	0	2				0	0	0
Bauskas rajona prokuratūra	24	33	4				0	0	0
Dobeles rajona prokuratūra	23	0	3				0	0	0
Jelgavas prokuratūra	26	1	3				0	0	0
Jēkabpils rajona prokuratūra	35	1	4				0	0	0
Tukuma rajona prokuratūra	47	1	2				0	0	0
Specializētā vairāku nozaru prokuratūra	4	1	2				0	0	0
Finanšu un ekonomisko noziegumu izmeklēšanas prokuratūra	288	2	8	16	0	10	0	1	2
Rīgas autotransporta prokuratūra	0	0	0				0	0	0
Narkotiku nelikumīgas aprites noziegumu izmeklēšanas prokuratūra	43	0	0	0	0	0	0	0	0
Vidēji uz vienu prokuroru	65,27	0,98	2,54	15,00	0,90	2,80	1,14	0,08	0,28

3.pielikums

Prokurora un virsprokurora darba statistiskie rādītāji⁴⁷⁴

Prokurora darba statistiskie rādītāji
Izmeklēšanas uzraudzība
<i>Prokurora uzraudzībā saņemti kriminālprocesi (skaits)</i>
<i>Uzraudzības kārtībā pārbaudītas krimināllietas (skaits)</i>
<i>Lietas, kuras pārbaudē pie prokurora atradušās ilgāk par divām nedēļām rajona līmeņa prokuratūrā vai ilgāk par vienu mēnesi tiesas apgabala līmeņa prokuratūrā (skaits)</i>
<i>Doti rakstveida norādījumi (skaits)</i>
<i>Pārbaudīti materiāli par atteikšanos uzsākt kriminālprocesu (skaits)</i>
<i>Atcelti lēmumi par atteikšanos uzsākt kriminālprocesu (skaits)</i>
<i>Atcelti lēmumi par kriminālprocesa izbeigšanu (skaits)</i>
<i>Atcelti citi izmeklētāja lēmumi (skaits)</i>
<i>Prokurora iesniegumi par likuma pārkāpumiem izmeklēšanā (skaits)</i>
<i>Dota piekrišana kriminālprocesa apturēšanai KPL 400.panta pirmās daļas kārtībā (skaits)</i>
Kriminālvajāšana
<i>Kriminālvajāšanas uzsākšanai saņemtas lietas (skaits)</i>
<i>Tiesai nodotas lietas (kopējais skaits)</i>
<i>Tiesai nodotas lietas par piespiedu ietekmēšanas līdzekļu piemērošanu juridiskajai personai (skaits)</i>
<i>No tiesai nodotajām lietām – īpaši aktuālas krimināllietas (skaits)</i>
<i>Tiesai nodotas personas (skaits)</i>
<i>Noziedzīgu nodarījumu skaits tiesai nodotajās lietās</i>
<i>Kriminālprocesi, kas izbeigti, nosacīti atbrīvojot no kriminālatbildības (skaits)</i>
<i>Kriminālprocesi, kas pabeigti, sastādot priekšrakstu par sodu (skaits)</i>
<i>Juridiskās personas, kurām ar priekšrakstu par sodu piemēroti piespiedu ietekmēšanas līdzekļi (skaits)</i>
<i>Kriminālprocesi, kas izbeigti uz nereabilitējošiem pamatiem (skaits)</i>
<i>Kriminālprocesi, kas izbeigti uz reabilitējošiem pamatiem (skaits)</i>
<i>Personas, pret kurām kriminālprocess izbeigts uz reabilitējošiem pamatiem (skaits)</i>
<i>Kriminālprocesā pieņemtie lēmumi, kurus atcēlis kāds no amatā augstākiem prokuroriem (skaits)</i>
<i>Nepabeigto lietu atlikums 31.decembrī (skaits)</i>
<i>Lietas, kurās kriminālvajāšanas termiņš pārsniedzis 2 mēnešus rajona līmeņa prokuratūrā vai 6 mēnešus tiesas apgabala līmeņa prokuratūrā (skaits)</i>
Valsts apsūdzības uzturēšana
<i>Izskatītas lietas pirmās instances tiesā bez pierādījumu pārbaudes un ar galīgā nolēmuma pieņemšanu (skaits)</i>

<i>Izskatītas lietas pirmās instances tiesā ar pierādījumu pārbaudi un ar galīgā nolēmuma pieņemšanu (skaits)</i>
<i>Izskatītas lietas apelācijas instances tiesā mutvārdu procesā ar galīgā nolēmuma pieņemšanu (skaits)</i>
<i>Izskatītas lietas kasācijas instances tiesā mutvārdu procesā ar galīgā nolēmuma pieņemšanu (skaits)</i>
<i>Sniegts rakstveida viedoklis apelācijas vai kasācijas instances tiesai (skaits)</i>
<i>Pilnībā attaisnotas personas, par kurām spriedums stāties spēkā (skaits)</i>
<i>Pilnīga atteikšanās no apsūdzības (personu skaits)</i>
<i>Lietas, kas nosūtītas trūkumu novēršanai (skaits)</i>
<i>Lietas, kuras apelācijas instances tiesa nosūtījusi jaunai izskatīšanai pirmās instances tiesā un kurās iepriekš pirmās instances tiesā piedalījies novērtējamais prokurors (skaits)</i>
<i>Iesniegti apelācijas protesti (skaits)</i>
<i>Iesniegti kasācijas protesti (skaits)</i>
Citu prokurora funkciju izpilde
<i>Piedalīšanās lietu izskatīšanā tiesā Kriminālprocesa likumā noteiktajā kārtībā, kas nav saistīta ar valsts apsūdzības uzturēšanu (izskatīto lietu skaits)</i>
<i>Piedalīšanās lietu izskatīšanā tiesā Administratīvā procesa likumā noteiktajā kārtībā (izskatīto lietu skaits)</i>
<i>Piedalīšanās lietu izskatīšanā tiesā Civilprocesa likumā noteiktajā kārtībā (izskatīto lietu skaits)</i>
<i>Prokurora brīdinājumi, iesniegumi un protesti, kas nav saistīti ar prokurora kriminālprocesa ālo darbību (skaits)</i>
<i>Pieņemti apmeklētāji (skaits)</i>
<i>Izskatīti iesniegumi un sūdzības (skaits)</i>
<i>Sniegtās atbildes uz iesniegumiem un sūdzībām, kuras atcēlis kāds no amatā augstākiem prokuroriem (skaits)</i>
Virsprokurora vai virsprokurora vietnieka darba statistiskie rādītāji
<i>Pārbaudītas krimināllietas (skaits)</i>
<i>Atcelti lēmumi par kriminālprocesa izbeigšanu (skaits)</i>
<i>Atcelti citi izmeklētāja vai amatā zemāka prokurora lēmumi (skaits)</i>
<i>Doti rakstveida norādījumi izmeklētājam vai prokuroram (skaits)</i>
<i>Pieņemti lēmumi par kriminālprocesa apvienošanu (lēmumu skaits)</i>
<i>Izlemti strīdi par izmeklēšanas vai uzraudzības piekritību (skaits)</i>
<i>Virsprokurora vai virsprokurora vietnieka iesniegumi par likuma pārkāpumiem izmeklēšanā un kriminālvajāšanā (skaits)</i>
<i>Kriminālprocesā pieņemtie lēmumi, kurus atcēlis kāds no amatā augstākiem prokuroriem (skaits)</i>
<i>Iesniegti apelācijas protesti (skaits)</i>
<i>Iesniegti kasācijas protesti (skaits)</i>
<i>Virsprokurora vai virsprokurora vietnieka brīdinājumi, iesniegumi un protesti, kas nav saistīti ar viņa kriminālprocesa ālo darbību (skaits)</i>
<i>Pieņemti apmeklētāji (skaits)</i>
<i>Izskatīti iesniegumi un sūdzības (skaits)</i>
<i>Sniegtās atbildes uz iesniegumiem un sūdzībām, kuras atcēlis kāds no amatā augstākiem prokuroriem (skaits)</i>

<i>Sagatavota informācija Ģenerālprokuratūrai par amatā zemāka prokurora atteikšanos no apsūdzības vai pilnīgas attaisnošanas gadījumiem (skaits)</i>
<i>Veiktas prokurora darba pārbaudes (skaits)</i>
<i>Izteiktas piezīmes vai rājieni struktūrvienības prokuroram (skaits)</i>
<i>Iesniegti ierosinājumi ģenerālprokuroram par disciplinārsoda piemērošanu struktūrvienības prokuroram (prokuroru skaits)</i>
<i>Iesniegti ierosinājumi par amata pakāpes piešķiršanu (prokuroru skaits)</i>
<i>Iesniegti ierosinājumi piešķirt apbalvojumus, pateicības, prēmijas vai naudas balvas struktūrvienības prokuroram (prokuroru skaits)</i>

Atsauces

- ¹ Valsts kontroles 20.09.2017. lietderības revīzijas Nr.2.4.1-6/2016 ziņojums "Pirmstiesas izmeklēšanas efektivitāte Valsts policijā", <https://www.lrvk.gov.lv/lv/revizijas/revizijas/noslegtas-revizijas/pirmstiesas-izmeklesanas-efektivitate-valsts-policija>.
- ² Nacionālās drošības koncepcija (apstiprināta Saeimas 26.09.2019.gada sēdē), pieejams: <https://likumi.lv/ta/id/309647-par-nacionalas-drosibas-koncepcijas-apstiprinasanu>.
- ³ European judicial systems CEPEJ Evaluation Report. 2020 Evaluation cycle (2018 data), pieejams: <https://rm.coe.int/evaluation-report-part-1-english/16809fc058>.
- ⁴ Eiropas Padomes Ministru komitejas 06.10.2000. pieņemtā rekomendācija Rec(2000)19 "Valsts prokuratūras loma krimināltiesību sistēmā" [Recommendation Rec(2000)19 The Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System].
- ⁵ Prokuratūras likuma 1.pants.
- ⁶ Valsts kontrole Latvijas Republikas Prokuratūras vietu un lomu valsts institūciju sistēmā, kā arī nacionālo tiesisko regulējumu prokuratūras darbībai ir vērtējusi kopsakarā ar Eiropas Padomes Ministru komitejas 06.10.2000. pieņemto rekomendāciju Rec(2000)19 "Valsts prokuratūras loma krimināltiesību sistēmā", Apvienoto Nāciju Organizācijas Narkotiku kontroles un noziedzīgu nodarījumu novēršanas biroja (UNODC) un Starptautiskās prokuroru asociācijas 2014.gadā kopīgi apstiprinātajām vadlīnijām (jeb pamatnostādņēm) "Prokuroru statuss un loma", Starptautiskās prokuroru asociācijas, Eiropas Tiesnešu konsultatīvās padomes (CCJE), Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes, Venēcijas komisijas pieņemtajiem viedokļiem, vadlīnijām un standartiem.
- ⁷ Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service - Adopted by the Venice Commission - at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010), 6-7.lpp, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e).
- ⁸ Eiropas Padomes Ministru komitejas 06.10.2000. pieņemtā rekomendācija Rec(2000)19 "Valsts prokuratūras loma krimināltiesību sistēmā", Apvienoto Nāciju Organizācijas Narkotiku un noziedzības apkarošanas biroja (UNODC) un Starptautiskās prokuroru asociācijas 2014.gadā kopīgi apstiprinātajās vadlīnijās (jeb pamatnostādņēs) "Prokuroru statuss un loma", Starptautiskās prokuroru asociācijas, Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes, Venēcijas komisijas pieņemtie viedokļi, vadlīnijas un standarti.
- ⁹ OECD Performance of the Prosecution Services in Latvia: A Comparative Study
- ¹⁰ Eiropas Savienības Tiesa, vērtējot Eiropas Apcietināšanas ordera izdošanas nacionālā regulējuma atbilstību Eiropas Savienības tiesību aktiem, sniedza būtiskus vērtējumus arī prokuratūras un prokuroru darbības neatkarības apsvērumiem, norādot, ka jāpastāv normatīviem un organizatoriskiem noteikumiem, ar kuriem būtu iespējams nodrošināt, ka nav nekāda riska prokuratūrai tikt pakļautai tostarp konkrētiem izpildvaras norādījumiem. Skatīt Eiropas Savienības Tiesas nolēmumus (Joined Cases C-508/18 and C-82/19 PPU, pieejams: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=38EDBBA4DDDC58EDA6148521827D9CD0?text=&docid=214466&pageIndex=0&doclang=LV&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=12048933>, 74.apsvērums), (Case C-509/18, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=214465&pageIndex=0&doclang=LV&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=12049937>, 52.apsvērums).
- ¹¹ 27.02.2020. Grozījumi Prokuratūras likumā, spēkā no 11.03.2020.
- ¹² Likumprojekta „Grozījumi Prokuratūras likumā” anotācija, <http://titania.saeima.lv/LIVS13/saeimalivs13.nsf/0/01AD7B6DB91FDA0CC22584D4004C80E8?OpenDocument#B>.
- ¹³ Valsts pārvaldes iekārtas likuma 3. pants.
- ¹⁴ Apvienoto Nāciju Organizācijas Narkotiku un noziedzības apkarošanas biroja (UNODC) un Starptautiskās prokuroru asociācijas 2014.gadā kopīgi apstiprinātajās vadlīnijās (jeb pamatnostādņēs) "Prokuroru statuss un loma", Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) darba grupas ietvaros Strasbūrā, 2014.gada 17.decembrī pieņemtais viedoklis Nr.9 (2014) par Eiropas normām un principiem attiecībā uz prokuroriem. – **salikt arī citus**
- ¹⁵ Skatīt, piemēram, Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) darba grupas ietvaros Strasbūrā, 2014.gada 17.decembrī pieņemto viedokli Nr.9 (2014) par Eiropas normām un principiem attiecībā uz prokuroriem, CONSULTATIVE COUNCIL OF EUROPEAN PROSECUTORS (CCPE) 17.12.2014. Opinion No.9 (2014) of the Consultative Council of European Prosecutors to the Committee of Ministers of the Council of Europe on European norms and principles concerning prosecutors, <https://rm.coe.int/168074738b>.
- ¹⁶ Apvienoto Nāciju Organizācijas Narkotiku un noziedzības apkarošanas biroja (UNODC) un Starptautiskās prokuroru asociācijas 2014.gadā kopīgi apstiprinātajās vadlīnijās (jeb pamatnostādņēs) "Prokuroru statuss un loma", https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HB_role_and_status_prosecutors_14-05222_Ebook.pdf.
- ¹⁷ Eiropas Padomes Ministru komitejas Rekomendācija Rec(2000)19 "Valsts prokuratūras loma krimināltiesību sistēmā", Apvienoto Nāciju Organizācijas Narkotiku un noziedzības apkarošanas biroja (UNODC) un Starptautiskās prokuroru asociācijas 2014.gadā kopīgi apstiprinātajās vadlīnijās (jeb pamatnostādņēs) "Prokuroru statuss un loma", Starptautiskās prokuroru asociācijas 1999.gada 23.aprīlī pieņemtie standarti "Profesionālās atbildības standarti un galveno pienākumu izklāsts un prokuroru tiesības".
- ¹⁸ OECD Performance of the Prosecution Services in Latvia: A Comparative Study 62. – 75.lpp.
- ¹⁹ Skatīt, piemēram, OECD Recommendation on Public Integrity (2017), pieejams: <https://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/>; OECD Recommendation on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service (2004), pieejams: <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>.
- ²⁰ Skatīt, piemēram, Apvienoto Nāciju Organizācijas Pretkorupcijas konvencija, Latvijā pieņemta ar likumu "Par Apvienoto Nāciju organizācijas Pretkorupcijas konvenciju" 2005.gada 17.novembrī; Apvienoto Nāciju Organizācijas Noziedzības novēršanas un krimināltiesību komisijas rezolūcija 17/2 par tiesiskuma stiprināšanu, uzlabojot prokuratūras darbību un integritāti, pieejams: https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/Crime_Resolutions/2000-2009/2008/CCPCJ/Resolution_17-2.pdf; Eiropas vadlīnijas par prokuroru ētisku rīcību, apstiprinātas 2005.gada 31.maijā Budapeštā, Eiropas valstu ģenerālprokuroru konferencē, pieejams:

<https://rm.coe.int/conference-of-prosecutors-general-of-europe-6th-session-organised-by-t/16807204b5>; Eiropas Ministru padomes pieņemtā Rekomendācija Rec(2000)19 "Valsts prokuratūras loma krimināltiesību sistēmā" u.c.

²¹ Attīstības plānošanas sistēmas likums un tam pakārtotie Ministru kabineta noteikumi un vadlīnijas.

²² Kriminālprocesa likuma 36.panta pirmā daļa.

²³ Skatīt, piemēram, Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) darba grupas ietvaros Strasbūrā, 2014.gada 17.decembrī pieņemto viedokli Nr.9 (2014) par Eiropas normām un principiem attiecībā uz prokuroriem, *CONSULTATIVE Council of European prosecutors (CCPE) 17.12.2014. Opinion No.9 (2014) of the Consultative Council of European Prosecutors to the Committee of Ministers of the Council of Europe on European norms and principles concerning prosecutors*, pieejams: <https://rm.coe.int/168074738b>.

²⁴ Šajā ziņojumā tiek lietots termins "integritāte", ar ko Latvijā saprot godprātību, godprātīgu rīcību, kā tas piem. definēts Ministru kabineta 21.11.2018. ieteikumu Nr.1 "Valsts pārvaldes vērtības un ētikas pamatprincipi" 5.2. apakšpunktā.

²⁵ OECD Performance of the Prosecution Services in Latvia: A Comparative Study.

²⁶ Eiropas Padomes Ministru komitejas Rekomendācija Rec(2000)19 "Valsts prokuratūras loma krimināltiesību sistēmā", Apvienoto Nāciju Organizācijas Narkotiku un noziedzības apkarošanas biroja (UNODC) un Starptautiskās prokuroru asociācijas 2014.gadā kopīgi apstiprinātajās vadlīnijas (jeb pamatnostādnes) "Prokuroru statuss un loma", Starptautiskās prokuroru asociācijas 1999.gada 23.aprīlī pieņemtie standarti "Profesionālās atbildības standarti un galveno pienākumu izklāsts un prokuroru tiesības".

²⁷ Skatīt www.coso.org

²⁸ Prokuratūras likuma 1.pants.

²⁹ Spēkā līdz 30.06.2020.

³⁰ Stājas spēkā 01.07.2020.

³¹ Prokuratūras likuma 4.panta pirmā daļa

³² Prokuratūras likuma 22.pants.

³³ Prokuratūras likuma 23.pants.

³⁴ Prokuratūras likuma 30.pants.

³⁵ *European judicial systems CEPEJ Evaluation Report. 2020 Evaluation cycle (2018 data)*, pieejams: <https://rm.coe.int/evaluation-report-part-1-english/16809fc058>.

³⁶ *European judicial systems CEPEJ Evaluation Report. 2020 Evaluation cycle (2018 data)*, pieejams: <https://rm.coe.int/evaluation-report-part-1-english/16809fc058>.

³⁷ *European judicial systems CEPEJ Evaluation Report. 2020 Evaluation cycle (2018 data)*, pieejams: <https://rm.coe.int/evaluation-report-part-1-english/16809fc058>.

³⁸ Prokuratūras likuma 48.pants.

³⁹ Prokuratūras likuma 46.panta otrā daļa.

⁴⁰ *European judicial systems Efficiency and quality of justice. European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)*, pieejams: <https://rm.coe.int/overview-avec-couv-18-09-2018-en/16808def7a>

⁴¹ Eiropas Padomes Ministru komitejas 06.10.2000. pieņemtā rekomendācija Rec(2000)19 "Valsts prokuratūras loma krimināltiesību sistēmā", Apvienoto Nāciju Organizācijas Narkotiku un noziedzības apkarošanas biroja (UNODC) un Starptautiskās prokuroru asociācijas 2014.gadā kopīgi apstiprinātajās vadlīnijas (jeb pamatnostādnes) "Prokuroru statuss un loma", Starptautiskās prokuroru asociācijas, Eiropas Tiesnešu konsultatīvās padomes (CCJE), Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE), Venēcijas komisijas pieņemtie viedokļi, vadlīnijas un standarti.

⁴² Eiropas Padomes Ministru komitejas 06.10.2000. pieņemtā rekomendācija Rec(2000)19 "Valsts prokuratūras loma krimināltiesību sistēmā", Apvienoto Nāciju Organizācijas Narkotiku un noziedzības apkarošanas biroja (UNODC) un Starptautiskās prokuroru asociācijas 2014.gadā kopīgi apstiprinātajās vadlīnijas (jeb pamatnostādnes) "Prokuroru statuss un loma", Starptautiskās prokuroru asociācijas, Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes, Venēcijas komisijas pieņemtie viedokļi, vadlīnijas un standarti.

⁴³ OECD Performance of the Prosecution Services in Latvia: A Comparative Study, 19.-20.lpp.

⁴⁴ *Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service - Adopted by the Venice Commission - at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010)*, 6-7.lpp, pieejams: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e).

⁴⁵ *Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service - Adopted by the Venice Commission - at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010)*, 7.lpp (29.-30.punkts), pieejams: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e).

⁴⁶ Skatīt, piemēram, Eiropas Tiesnešu konsultatīvās padomes (CCJE) un Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) 08.12.2009.gada 8.decembrī Strasbūrā pieņemto kopīgo viedokli "Tiesneši un prokurori demokrātiskā sabiedrībā" (Bordo (*Bordeaux*) deklarācija); Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) darba grupas ietvaros Strasbūrā, 17.12.2014. pieņemto viedokli Nr.9 (2014) par Eiropas normām un principiem attiecībā uz prokuroriem; Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) darba grupas ietvaros Strasbūrā, 20.11.2015. pieņemto viedokli Nr.10 (2015) par prokurora lomu kriminālizmeklēšanā.

⁴⁷ Skatīt, piemēram, Apvienoto Nāciju Organizācijas 1990. gada vadlīnijas par prokuroru lomu; Starptautiskās prokuroru asociācijas 1999.gadā pieņemtie profesionālās atbildības standarti un paziņojums par prokuroru būtiskajiem pienākumiem un tiesībām, Apvienoto Nāciju Organizācijas Narkotiku un noziedzības apkarošanas biroja (UNODC) un Starptautiskās prokuroru asociācijas 2014.gadā kopīgi apstiprinātajās vadlīnijas (jeb pamatnostādnes) "Prokuroru statuss un loma".

⁴⁸ *Venēcijas komisija* – Eiropas Komisija par demokrātiju caur tiesībām (Venēcijas komisija) ir Eiropas Padomes padomdevēja institūcija konstitucionālo tiesību jautājumos. Venēcijas komisijas loma ir sniegt tiesisku atbalstu tās dalībvalstīm un it īpaši palīdzēt valstīm, kuras vēlas panākt savu tiesisko un institucionālo struktūru atbilstību Eiropas standartiem un

starptautiskajai pieredzei demokrātijas, cilvēktiesību un tiesiskuma jomā. Tā arī palīdz nodrošināt kopējā konstitucionālā mantojuma izplatīšanu un nostiprināšanu. Venēcijas komisijai ir unikāla loma konfliktu risināšanā, un tā sniedz “ātro konstitucionālo palīdzību” valstīm pārejas posmos. Eiropas Padome palīdz dalībvalstīm cīnīties pret korupciju un terorismu, kā arī veikt nepieciešamās tieslietu sistēmas reformas. Eiropas Padomes ekspertu grupa konstitucionālajos jautājumos, kura pazīstama kā *Venēcijas Komisija*, piedāvā juridiskas konsultācijas valstīm visā pasaulē. Plašāka informācija ir pieejama: https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/default.aspx?p=01_Presentation&lang=en.

⁴⁹ *Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges adopted by the Venice Commission at its 82nd Plenary Session (Venice, 12-13 March 2010)*, pieejams: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)004-e)

⁵⁰ *Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service - Adopted by the Venice Commission - at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010)*, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e)

⁵¹ *Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service - Adopted by the Venice Commission - at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010)*, 6-7.lpp, pieejams: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e).

⁵² *Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service - Adopted by the Venice Commission - at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010)*, 6-7.lpp, pieejams: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e).

⁵³ *Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service - Adopted by the Venice Commission - at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010)*, 16.lpp (86.punkts), pieejams: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e).

⁵⁴ *Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service - Adopted by the Venice Commission - at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010)*, 7.lpp (29.-30.punkts), pieejams: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e).

⁵⁵ Apvienoto Nāciju Organizācijas Narkotiku un noziedzības apkarošanas biroja (UNODC) un Starptautiskās prokuroru asociācijas 2014.gadā kopīgi apstiprinātajās vadlīnijas (jeb pamatnostādnes) “Prokuroru statuss un loma”.

⁵⁶ *Standards of professional responsibility and statement of the essential duties and rights of prosecutors, adopted by the International association of prosecutors*, 23.04.1999., pieejams: [https://www.iap-association.org/Resources-Documentation/IAP-Standards-\(1\)](https://www.iap-association.org/Resources-Documentation/IAP-Standards-(1)), Standartu 2.pants.

⁵⁷ *Standards of professional responsibility and statement of the essential duties and rights of prosecutors, adopted by the International association of prosecutors*, 23.04.1999., pieejams: [https://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Documentation/IAP-Standards-\(1\)/IAP-Standards-Oktober-2018-FINAL-20180210.pdf.aspx](https://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Documentation/IAP-Standards-(1)/IAP-Standards-Oktober-2018-FINAL-20180210.pdf.aspx).

⁵⁸ Eiropas Padomes Ministru komitejas 06.102000. pieņemtās rekomendācijas Rec(2000)19 “Valsts prokuratūras loma krimināltiesību sistēmā” 11.punkts, pieejams: <https://www.refworld.org/docid/43f5c8694.html>.

⁵⁹ Eiropas Padomes Ministru komitejas 06.102000. pieņemtā rekomendācijas Rec(2000)19 “Valsts prokuratūras loma krimināltiesību sistēmā” 14.punkts, pieejams: <https://www.refworld.org/docid/43f5c8694.html>.

⁶⁰ Eiropas Padomes Ministru komitejas 06.102000. pieņemtās rekomendācijas Rec(2000)19 “Valsts prokuratūras loma krimināltiesību sistēmā” 16.punkts, pieejams: <https://www.refworld.org/docid/43f5c8694.html>.

⁶¹ Eiropas Padomes Ministru komitejas 06.10.2000. pieņemtās rekomendācijas Rec(2000)19 “Valsts prokuratūras loma krimināltiesību sistēmā” 15.punkts, pieejams: <https://www.refworld.org/docid/43f5c8694.html>.

⁶² Prokuratūras likuma 3.pants.

⁶³ Prokuratūras likuma 2.pants.

⁶⁴ OECD Performance of the Prosecution Services in Latvia: A Comparative Study, 35.-40.lpp.

⁶⁵ Latvijas Republikas Satversmes tiesas 20.12.2006. spriedums Par Prokuratūras likuma 1. panta pirmās daļas, 4. panta pirmās daļas, 6. panta trešās daļas, 22. panta un 50. panta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1., 58., 82., 86. un 90. pantam, pieejams: <https://likumi.lv/ta/id/150599-par-prokuraturas-likuma-1-panta-pirmas-dalas-4-panta-pirmas-dalas-6-panta-tresas-dalas-22-panta-un-50-panta-atbilstibu-latvijas-republikas-satversmes-1-58-82-86-un-90-pantam>.

⁶⁶ 27.02.2020. Grozījumi Prokuratūras likumā, spēkā no 11.03.2020.

⁶⁷ Likumprojekta „Grozījumi Prokuratūras likumā” anotācija, pieejams: <http://titania.saeima.lv/LIVS13/saeimalivs13.nsf/0/01AD7B6DB91FDA0CC22584D4004C80E8?OpenDocument#B>.

⁶⁸ Satversmes tiesas spriedums lietā nr.03-05(99) “Par Saeimas 1999. gada 29. aprīļa lēmuma par Telekomunikāciju tarifu padomi 1. punkta un 4. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. un 57. pantam un citiem likumiem” 1. punkts.

⁶⁹ OECD Performance of the Prosecution Services in Latvia: A Comparative Study, 35.-40. lpp.

⁷⁰ Eiropas Padomes Ministru komitejas 06.102000. pieņemtā rekomendācija Rec(2000)19 “Valsts prokuratūras loma krimināltiesību sistēmā” 15.punkts; komentāri par rekomendācijām, pieejams: <https://www.refworld.org/docid/43f5c8694.html>.

⁷¹ Ministru kabineta 2004.gada 20.janvāra noteikumi Nr.42 “Noziedzības novēršanas padomes nolikums”.

⁷² Ministru kabineta 2020. gada 15. septembra noteikumi Nr. 587 “Grozījumi Ministru kabineta 2004. gada 20. janvāra noteikumos Nr. 42 “Noziedzības novēršanas padomes nolikums””.

⁷³ *Lietuvos Respublikos Prokuratūros įstatymas*, pieejams: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.5956/asr>.

⁷⁴ *Lietuvos Respublikos Prokuratūros įstatymas*, 4.pants, pieejams: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.5956/asr>.

- ⁷⁵ Lietuvos Respublikos Prokuratūros įstatymas, 4.pants, pieejams: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.5956/asr>. Republic of Lithuania law on the prosecution service, Article 4. Interaction between the Prosecution Service and Other State Institutions
1. Operational priorities of the Prosecution Service shall be set and parliamentary scrutiny of non-procedural actions of the Prosecution Service shall be exercised by the Seimas of the Republic of Lithuania (hereinafter: 'the Seimas') in accordance with the procedure laid down in the Statute of the Seimas.
2. Procedural actions of prosecutors shall be controlled by their senior prosecutor and the court. The senior prosecutor and the court shall establish violations of procedural laws committed by prosecutors and reverse unlawful decisions.
3. The Prosecutor General shall be accountable for activities of the Prosecution Service to the President of the Republic and the Seimas. He shall report to the Seimas by submitting an annual activity report, which shall also be published on the web site of the Prosecution Service.
4. In ensuring state security and public order, the Government of the Republic of Lithuania (hereinafter: 'the Government') shall coordinate its actions with the Prosecutor General.
5. The Prosecutor General shall provide information about non-procedural actions of the Prosecution Service to the Government.
6. The economic and financial activities of the Prosecutor General's Office and regional prosecutor's offices shall be controlled by the National Audit Office of Lithuania and other authorised state institutions.
- ⁷⁶ Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service - Adopted by the Venice Commission - at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010), 8.lpp (34.-35.punkts), pieejams: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e).
- ⁷⁷ Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning prosecutors, 11.11.2017., 18.lpp., pieejams: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2018\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2018)001-e)
- ⁷⁸ Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service - Adopted by the Venice Commission - at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010), 8-9.lpp (38.-40.punkts), pieejams: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e); Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning prosecutors, 11.11.2017., 31.lpp., pieejams: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2018\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2018)001-e)
- ⁷⁹ Latvijas Republikas Satversmes tiesas 25.09.2020. spriedums Par Imigrācijas likuma 61. panta astotās daļas un 63. panta septītās daļas atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 92.panta pirmajam teikumam, pieejams: <https://likumi.lv/ta/id/317628-par-imigracijas-likuma-61-panta-astotas-dalas-un-63-panta-septitas-dalas-atbilstibu-latvijas-republikas-satversmes-92-panta-pirmajam-teikumam>.
- ⁸⁰ Eiropas Komisijas 2020.gada ziņojums par tiesiskumu – Tiesiskuma situācija Eiropas Savienībā, Valstu sadaļa - tiesiskuma situācija Latvijā, pieejams: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/lv_rol_country_chapter_lv.pdf.
- ⁸¹ Augstākās tiesas tiesneses 01.10.2019. ziņojums par ģenerālprokurora atļaušanas pamatu pārbaudes rezultātiem, pieejams: http://www.at.gov.lv/files/uploads/files/3_Jaunumi/Par_notikumiem/Zinojums.pdf.
- ⁸² Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers, Opinion no. 9(2014) of the Consultative Council of European Prosecutors (Rome Charter), the Report of the Venice Commission on the Independence of the Judicial System (Part II) and also Opinion no. 4(2009) of the Consultative Council of European Prosecutors (Bordeaux Declaration), CDL-AD(2010)040 Report on the Independence of the Judicial System (Part II), paras. 53 et seq.; Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers on the Role of Public prosecution in the Criminal Justice System, point 13; Bordeaux Declaration "Judges and prosecutors in a Democratic Society", point 9.
- ⁸³ Opinion on the act on the public prosecutor's office as amended, 14.lpp, 43.punkts, pieejams: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)028-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)028-e).
- ⁸⁴ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION), UNIDEM CAMPUS TRIESTE SEMINAR "THE INDEPENDENCE OF JUDGES AND PROSECUTORS: PERSPECTIVES AND CHALLENGES", Strasbourg, 15 March 2011 CDL-UDT(2011) 008, 2.lpp., pieejams: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-UDT\(2011\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-UDT(2011)008-e).
- ⁸⁵ Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning prosecutors, 11.11.2017., 33.lpp., [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2018\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2018)001-e)
- ⁸⁶ Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning prosecutors, 11.11.2017., 33.lpp., pieejams: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2018\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2018)001-e) 33.-34.lpp.
- ⁸⁷ Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service - Adopted by the Venice Commission - at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010), 7-8.lpp (30.31.punkts), pieejams: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e).
- ⁸⁸ Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning prosecutors, 11.11.2017., 33.lpp., [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2018\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2018)001-e) 33.-34.lpp.
- ⁸⁹ Eiropas Savienības tiesas 12.12.2019. nolēmums apvienotajās lietās C-566/19 PPU un C-626/19 PPU, 56.apsvērums, pieejams: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TEXT/HTML/?uri=CELEX:62019CJ0566&from=LV>.
- ⁹⁰ Skatīt Eiropas Savienības Tiesas 27.05.2019. nolēmumus (Joined Cases C-508/18 and C-82/19 PPU, pieejams, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=38EDBBA4DDDC58EDA6148521827D9CD0?text=&docid=214466&pageIndex=0&doclang=LV&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=12048933>).
- ⁹¹ Prokuratūras likuma 23.pants.

⁹² Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service - Adopted by the Venice Commission - at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010), 7.lpp (29.-30.punkts), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e).

⁹³ Apvienoto Nāciju Organizācijas Narkotiku un noziedzības apkarošanas biroja (UNODC) un Starptautiskās prokuroru asociācijas 2014.gadā kopīgi apstiprinātās vadlīnijas (jeb pamatnostādnes) "Prokuroru statuss un loma".

⁹⁴ *Standards of professional responsibility and statement of the essential duties and rights of prosecutors, adopted by the International association of prosecutors*, 23.04.1999., Standartu 2.pants, pieejams: [https://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Dokumentation/IAP-Standards-\(1\)/IAP-Standards-Oktober-2018-FINAL-20180210.pdf.aspx](https://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Dokumentation/IAP-Standards-(1)/IAP-Standards-Oktober-2018-FINAL-20180210.pdf.aspx).

⁹⁵ *Standards of professional responsibility and statement of the essential duties and rights of prosecutors, adopted by the International association of prosecutors*, 23.04.1999., Standartu 2.pants, pieejams: [https://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Dokumentation/IAP-Standards-\(1\)/IAP-Standards-Oktober-2018-FINAL-20180210.pdf.aspx](https://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Dokumentation/IAP-Standards-(1)/IAP-Standards-Oktober-2018-FINAL-20180210.pdf.aspx).

⁹⁶ Eiropas Padomes Ministru komitejas 06.10.2000. pieņemtās rekomendācijas Rec(2000)19 "Valsts prokuratūras loma krimināltiesību sistēmā" 4.-5.punkts, <https://www.refworld.org/docid/43f5c8694.html>.

⁹⁷ Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service - Adopted by the Venice Commission - at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010), 4.lpp, 12.punkts, pieejams: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e).

⁹⁸ Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service - Adopted by the Venice Commission - at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010), 17.-18.lpp, 12.-25.punkts, pieejams: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e).

⁹⁹ Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service - Adopted by the Venice Commission - at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010), 10.lpp, 50.punkts, pieejams: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e).

¹⁰⁰ Prokuratūras likuma 3.pants.

¹⁰¹ Prokuratūras likuma 5.pants, 6.pants, 7.pants, 9.pants, 10.pants un Prokuratūras likuma Otrā nodaļa "Prokurora pilnvaras".

¹⁰² Prokuratūras likuma 5.pants.

¹⁰³ Prokuratūras likuma 6.pants.

¹⁰⁴ Prokuratūras likuma 7.pants.

¹⁰⁵ Prokuratūras likuma 8.pants.

¹⁰⁶ Prokuratūras likuma 9.pants.

¹⁰⁷ Prokuratūras likuma 10.pants.

¹⁰⁸ Prokuratūras likuma 38.1 pants.

¹⁰⁹ Prokuratūras likuma 38.2 pants, 41.pants, 43.pants.

¹¹⁰ Satversmes tiesas 24.01.2018. lēmums Par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2017-13-01, pieejams: <https://likumi.lv/ta/id/296685-par-tiesvedibas-izbeigšanu-lieta-nr-2017-13-01>.

¹¹¹ Satversmes tiesas 24.01.2018. lēmums Par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2017-13-01, pieejams: <https://likumi.lv/ta/id/296685-par-tiesvedibas-izbeigšanu-lieta-nr-2017-13-01>.

¹¹² Satversmes tiesas 2012.gada 28.marta lēmums Par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr.2011-10-01, pieejams: <https://likumi.lv/ta/id/245974-par-tiesvedibas-izbeigšanu-lieta-nr2011-10-01>.

¹¹³ Valsts kontroles 30.04.2019. revīzijas ziņojums "Par Latvijas Republikas Prokuratūras 2018.gada pārskatu", pieejams: <https://lrkv.gov.lv/lv/revizijas/revizijas/noslegtas-revizijas/par-latvijas-republikas-prokuraturas-2018gada-parskata-sagatavosanas-pareizibu>.

¹¹⁴ Prokuroru izdienas pensiju likuma 4., 6.pants.

¹¹⁵ Likums "Par valsts pensijām" 11. panta pirmā, ceturrtā un sestā daļa, Tiesnešu izdienas pensiju likuma 2.pants.

¹¹⁶ Eiropas Padomes Ministru komitejas 06.10.2000. pieņemtā rekomendācija Rec(2000)19 "Valsts prokuratūras loma krimināltiesību sistēmā"; *Opinion (2012) No.7 of The Consultative council of european prosecutors on the management OF the means of prosecution services adopted by the CCPE at its 7th plenary meeting (Strasbourg, 26-27 November 2012)*, pieejams: <https://rm.coe.int/16807475b5>, Apvienoto Nāciju Organizācijas Narkotiku kontroles un noziedzīgu nodarījumu novēršanas biroja (UNODC) un Starptautiskās prokuroru asociācijas 2014.gadā kopīgi apstiprinātās vadlīnijas (jeb pamatnostādnes) "Prokuroru statuss un loma", *Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service - Adopted by the Venice Commission - at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010)*, 9.-10.lpp, 41.-46.punkts, pieejams: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e).

¹¹⁷ Skatīt, piemēram, Valsts pārvaldes politikas attīstības pamatnostādnes 2014.–2020.gadam (apstiprinātas ar Ministru kabineta 2014.gada 30.decembra rīkojumu Nr.827, spēkā līdz 2017.gada 24.novembrim), kas definē efektivitāti kā ir pakāpi, kādā sistēma (valsts pārvalde) vai tās sastāvdaļas sasniedz vēlamu rezultātu (izpilda savas funkcijas) salīdzinājumā ar resursu patēriņu; Valsts pārvaldes reformu plāns 2020 (apstiprināts ar Ministru kabineta 2017. gada 23. novembra rīkojumu Nr.701).

¹¹⁸ Ministru kabineta 2012. gada 8. maija noteikumu Nr. 326 "Noteikumi par iekšējās kontroles sistēmu tiesās pārvaldes iestādēs 2., 11.punkts.

¹¹⁹ 27.02.2020. Grozījumi Prokuratūras likumā.

¹²⁰ Likumprojekta „Grozījumi Prokuratūras likumā” anotācija, <http://titania.saeima.lv/LIVS13/saeimalivs13.nsf/0/01AD7B6DB91FDA0CC22584D4004C80E8?OpenDocument#B>.

¹²¹ Saeimas Kārības ruļļa nodaļa "5.¹ Tiesībsarga ziņojumi" un "5.⁴ Valsts kontroliera ziņojumi".

- ¹²² Kā to nosaka Prokuratūras darba plāns 2018.gada 1.pusgadam (apstiprināts Ģenerālprokurora padomes sēdē 2018. gada 10.janvārī), Prokuratūras darba plāns 2019.gada 1.pusgadam (apstiprināts Ģenerālprokurora padomes sēdē 2019. gada 9.janvārī).
- ¹²³ Skatīt, Gada pārskati, <http://www.prokuratūra.gov.lv/lv/noderigi/gada-parskati>.
- ¹²⁴ *Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service - Adopted by the Venice Commission - at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010)*, 9.lpp (41.-46.punkts), pieejams: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e).
- ¹²⁵ *Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service - Adopted by the Venice Commission - at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010)*, 9.lpp (41.-46.punkts), pieejams: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e).
- ¹²⁶ *Opinion (2012) No.7 of the Consultative council of European prosecutors ON the management of the means of prosecution services adopted by the CCPE at its 7th plenary meeting (Strasbourg, 26-27 November 2012)*, pieejams: <https://rm.coe.int/16807475b5>.
- ¹²⁷ Turpat, 10.punkts.
- ¹²⁸ Turpat, 15.punkts.
- ¹²⁹ Turpat, 11.punkts.
- ¹³⁰ Turpat, 16.punkts.
- ¹³¹ Turpat, 17.punkts.
- ¹³² Turpat, 38.punkts.
- ¹³³ *Opinion (2012) No.7 of the Consultative council of European prosecutors on the management of the means of prosecution services adopted by the CCPE at its 7th plenary meeting (Strasbourg, 26-27 November 2012)*, pieejams: <https://rm.coe.int/16807475b5>.
- ¹³⁴ Turpat, 51.punkts.
- ¹³⁵ Turpat, 52.punkts.
- ¹³⁶ Turpat, 53.punkts.
- ¹³⁷ Turpat, 54.punkts.
- ¹³⁸ Turpat, 55.punkts.
- ¹³⁹ Turpat, V.rekomendācija.
- ¹⁴⁰ Turpat, 49.punkts.
- ¹⁴¹ Turpat, 41.punkts.
- ¹⁴² Turpat, VI. rekomendācija.
- ¹⁴³ Skatīt, piemēram, Valsts pārvaldes politikas attīstības pamatnostādnes 2014.–2020.gadam (apstiprinātas ar Ministru kabineta 2014.gada 30.decembra rīkojumu Nr.827, spēkā līdz 2017.gada 24.novembrim), kas definē efektivitāti kā ir pakāpi, kādā sistēma (valsts pārvalde) vai tās sastāvdaļas sasniedz vēlamu rezultātu (izpilda savas funkcijas) salīdzinājumā ar resursu patēriņu; Valsts pārvaldes reformu plāns 2020 (apstiprināts ar Ministru kabineta 2017. gada 24. novembra rīkojumu Nr.701).
- ¹⁴⁴ Valsts pārvaldes iekārtas likuma 17.panta pirmā daļa, otrās daļas 1., 6.punkts
- ¹⁴⁵ Valsts pārvaldes iekārtas likuma 10.pants.
- ¹⁴⁶ *Latvijas Republikas Satversmes tiesas* 20.12.2006. spriedums Par *Prokuratūras likuma 1. panta* pirmās daļas, *4. panta* pirmās daļas, *6. panta* trešās daļas, *22. panta* un *50. panta* atbilstību *Latvijas Republikas Satversmes 1., 58., 82., 86. un 90. pantam* (*secinājumu daļas 14.apsvērumš*), pieejams: <https://likumi.lv/ta/id/150599-par-prokuraturas-likuma-1-panta-pirmas-dalas-4-panta-pirmas-dalas-6-panta-tresas-dalas-22-panta-un-50-panta-atbilstibu-latvijas-republikas-satversmes-1-58-82-86-un-90-pantam>.
- ¹⁴⁷ 2013.gadā tika veikts pētījums “Tiesu uzticamība un korupcijas uztvere tiesu darbībā Latvijā”, pieejams: at.gov.lv/files/uploads/files/9.../Korupcijas%20petijums-LU.doc
- ¹⁴⁸ Neizsakot vērtējumu par noteiktajiem pasākumiem un to rezultātiem, uzskatam par nepieciešamu pieminēt faktu, ka Augstākā tiesa savā darbībā cenšas ņemt vērā vispārīgos valsts pārvaldes principus. Piemēram, skatīt Augstākās tiesas darbības stratēģija 2017.-2020.gadam, pieejams: <http://at.gov.lv/lv/par-augstako-tiesu/darbiba/darbibas-strategija-2017-2020gadam>
- ¹⁴⁹ Ministru kabineta 2012. gada 8. maija noteikumu Nr. 326 “Noteikumi par iekšējās kontroles sistēmu tiešās pārvaldes iestādēs 2., 11.punkts.
- ¹⁵⁰ Apvienoto Nāciju Organizācijas Narkotiku un noziedzības apkarošanas biroja (UNODC) un Starptautiskās prokuroru asociācijas 2014.gadā kopīgi apstiprinātajās vadlīnijās (jeb pamatnostādņēs) “Prokuroru statuss un loma”.
- ¹⁵¹ *Opinion (2012) No.7 of the Consultative council of European prosecutors on the management of the means of prosecution services adopted by the CCPE at its 7th plenary meeting (Strasbourg, 26-27 November 2012)*, pieejams: <https://rm.coe.int/16807475b5>
- ¹⁵² Likuma “Par budžetu un finanšu vadību” 46.pants.
- ¹⁵³ Publiskas personas finanšu līdzekļu un mantas izšķērdēšanas novēršanas likuma 2.pants un 3.pants.
- ¹⁵⁴ Eiropas Padomes Ministru komitejas 06.10.2000. rekomendācijas Rec(2000)19, 11.punkts. pieejams: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804be55a
- ¹⁵⁵ Ministru Komitejas 06.10.2000. rekomendācijas Rec(2000)19, 21.lpp, pieejams: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804be55a
- ¹⁵⁶ Eiropas Padomes Ministru komitejas rekomendācija Rec(2000)19 un Apvienoto Nāciju Organizācijas Narkotiku un noziedzības apkarošanas biroja (UNODC) un Starptautiskās prokuroru asociācijas 2014.gadā kopīgi apstiprinātajās vadlīnijās “Prokuroru statuss un loma”.
- ¹⁵⁷ Lai attīstītu uz vienotiem principiem balstītu sabiedrības drošības, noziedzības novēršanas un indivīdu tiesību aizsardzības politiku un profesionālo pienākumu veikšanai nepieciešamos instrumentus, 2005.gada 13.jūlijā tika izveidota Eiropas

Prokuroru konsultatīvā padome. Šī padome sagatavo un sniedz priekšlikumus Eiropas Ministru komitejai par Eiropas prokuratūras prakses un attīstības jautājumiem, kā arī organizē ikgadējās Eiropas Ģenerālprokuroru konferences.

¹⁵⁸ Skaīt, piemēram, Eiropas Tiesnešu konsultatīvās padomes (CCJE) un Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) 2009.gada 8.decembrī Strasbūrā pieņemto kopīgo viedokli "Tiesneši un prokurori demokrātiskā sabiedrībā" (Bordo (*Bordeaux*) deklarācija); Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) darba grupas ietvaros Strasbūrā, 2014.gada 17.decembrī pieņemto viedokli Nr.9 (2014) par Eiropas normām un principiem attiecībā uz prokuroriem; Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) darba grupas ietvaros Strasbūrā, 2015.gada 20.novembrī pieņemto viedokli Nr.10 (2015) par prokurora lomu kriminālizmeklēšanā.

¹⁵⁹ Consultative Council of european prosecutors (CCPE) Opinion No. 13(2018) of the CCPE: «Independence, accountability and ethics of prosecutors», 23.11.2018., [http://www.ejtn.eu/Documents/About%20EJTN/RoL%20Project/RoL_2019_02_Brussels/OPINION%2013%20CCPE\(2018\)2E.pdf](http://www.ejtn.eu/Documents/About%20EJTN/RoL%20Project/RoL_2019_02_Brussels/OPINION%2013%20CCPE(2018)2E.pdf)

¹⁶⁰ Consultative Council of European Prosecutors Report of the meeting of the Working group of 8-9 February 2018, pieejams: <https://rm.coe.int/report-of-the-22nd-meeting-of-the-ccpe-gt-8-9-february-2018-strasbourg/168089ff4f>.

¹⁶¹ Consultative Council of European Prosecutors Report of the meeting of the Working group of 8-9 February 2018, pieejams: <https://rm.coe.int/report-of-the-22nd-meeting-of-the-ccpe-gt-8-9-february-2018-strasbourg/168089ff4f>.

¹⁶² Consultative Council of european prosecutors (CCPE) Opinion No. 13(2018) of the CCPE: «Independence, accountability and ethics of prosecutors», 23.11.2018., [http://www.ejtn.eu/Documents/About%20EJTN/RoL%20Project/RoL_2019_02_Brussels/OPINION%2013%20CCPE\(2018\)2E.pdf](http://www.ejtn.eu/Documents/About%20EJTN/RoL%20Project/RoL_2019_02_Brussels/OPINION%2013%20CCPE(2018)2E.pdf)

¹⁶³ Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service - Adopted by the Venice Commission - at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010), 9.lpp (41.-46.punkts), pieejams: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e).

¹⁶⁴ Unidem Campus Trieste Seminar "The independence of judges and prosecutors : perspectives and challenges" (Trieste, Italy 28 February - 3 March 2011) - "Prosecutorial independence and accountability" (J. HAMILTON), pieejams: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-UDT\(2011\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-UDT(2011)008-e)

¹⁶⁵ Apvienoto Nāciju Organizācijas Narkotiku un noziedzības apkarošanas biroja (UNODC) un Starptautiskās prokuroru asociācijas 2014.gadā kopīgi apstiprinātajās vadlīnijās "Prokuroru statuss un loma" 13.lpp, pieejams: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HB_role_and_status_prosecutors_14-05222_Ebook.pdf

¹⁶⁶ Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, Gabriela Knaul, pieejams: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A.HRC.20.19_En.pdf

¹⁶⁷ Ministru Komitejas rekomendācija Rec(2000)19 un ANO Narkotiku un noziedzības apkarošanas biroja (UNODC) un Starptautiskās prokuroru asociācijas 2014.gadā kopīgi apstiprinātajās vadlīnijās "Prokuroru statuss un loma", *Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service - Adopted by the Venice Commission - at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010)*, 9.lpp (41.-46.punkts), pieejams: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e).

¹⁶⁸ Atsauce uz 27.02.2020. Grozījumiem Prokuratūras likumā

¹⁶⁹ Saeimas Kārtības ruļļa nodaļa "5.¹ Tiesībsarga ziņojumi" un "5.⁴ Valsts kontroliera ziņojumi".

¹⁷⁰ Likumprojekta „Grozījumi Prokuratūras likumā” anotācija, <http://titania.saeima.lv/LIVS13/saeimalivs13.nsf/0/01AD7B6DB91FDA0CC22584D4004C80E8?OpenDocument#B>.

¹⁷¹ Kā to nosaka Prokuratūras darba plāns 2018.gada 1.pusgamam (apstiprināts Ģenerālprokurora padomes sēdē 2018. gada 10.janvārī), Prokuratūras darba plāns 2019.gda 1.pusgamam (apstiprināts Ģenerālprokurora padomes sēdē 2019. gada 9.janvārī).

¹⁷² Skaīt, <http://www.prokuratūra.gov.lv/lv/noderigi/gada-parskati>

¹⁷³ Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service - Adopted by the Venice Commission - at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010), 9.lpp (41.-46.punkts), pieejams: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e).

¹⁷⁴ Consultative Council of european prosecutors (CCPE) Opinion No. 13(2018) of the CCPE: «Independence, accountability and ethics of prosecutors», 23.11.2018., pieejams: [http://www.ejtn.eu/Documents/About%20EJTN/RoL%20Project/RoL_2019_02_Brussels/OPINION%2013%20CCPE\(2018\)2E.pdf](http://www.ejtn.eu/Documents/About%20EJTN/RoL%20Project/RoL_2019_02_Brussels/OPINION%2013%20CCPE(2018)2E.pdf)

¹⁷⁵ Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service - Adopted by the Venice Commission - at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010), 9.lpp (41.-46.punkts), pieejams: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e).

¹⁷⁶ Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service - Adopted by the Venice Commission - at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010), 9.lpp (41.-46.punkts), pieejams: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e).

¹⁷⁷ Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service - Adopted by the Venice Commission - at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010), 12.-13.lpp (66.punkts), pieejams: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e).

¹⁷⁸ Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service - Adopted by the Venice Commission - at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010), 12.-13.lpp (66.punkts), pieejams: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e).

¹⁷⁹ CDL-PI(2018)001, 02/02/2018, *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Prosecutors*, 55.lpp., pieejams: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2018\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2018)001-e).

¹⁸⁰ CDL-PI(2018)001, 02/02/2018, *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Prosecutors*, 55.lpp., pieejams: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2018\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2018)001-e).

¹⁸¹ Piemēram, CDL(2014)008-e, *Draft Opinion on the draft Law on the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina*, pieejams: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2014\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2014)008-e), CDL-AD(2011)015-e, *Interim opinion on the draft decisions of the high judicial council and of the state prosecutorial council on the implementation of the laws on the amendments to the laws on judges and on the public prosecution of Serbia adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session, (Venice, 17-18 June 2011)*, pieejams: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)015-e).

¹⁸² Key topics, https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_Judiciary&lang=DE

¹⁸³ Skatīt, piemēram, Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) darba grupas ietvaros Strasbūrā, 2015.gada 20.novembrī pieņemto viedokli Nr.10 (2015) par prokurora lomu kriminālizmeklēšanā, Dalībvalstu sniegto anketu par attiecībām starp prokuroriem un policiju apkopojumu, lai sagatavotu Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) darba grupas viedokli Nr.10 (2015) par prokurora lomu kriminālizmeklēšanā (*Questionnaire for the preparation of the Opinion No.10 of the CCPE on the relationship between prosecutors and police and/or other investigation bodies*), pieejams: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/opinions/travaux/Compilation_CCPE_avis10.pdf 108.lpp.; Apvienoto Nāciju Organizācijas Narkotiku un noziedzības apkarošanas biroja un Starptautiskās Prokuroru asociācijas 2014.gada Vadlīnijās "Prokuroru statuss un loma" atzīto, ka prokurori ieņem galveno amatu un lomu kriminālprocesā u.c.

¹⁸⁴ Apvienoto Nāciju Organizācijas Narkotiku un noziedzības apkarošanas biroja (UNODC) un Starptautiskās prokuroru asociācijas 2014.gadā kopīgi apstiprinātajās vadlīnijās "Prokuroru statuss un loma" 55.lpp, pieejams: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HB_role_and_status_prosecutors_14-05222_Ebook.pdf

¹⁸⁵ OECD Performance of the Prosecution Services in Latvia: A Comparative Study, 18.,64.,74,85.lpp.

¹⁸⁶ Skatīt, piemēram, Eiropas Padomes Ministru komitejas 2000.gada 6.oktobrī pieņemtā rekomendācija Rec(2000)19 "Valsts prokuratūras loma krimināltiesību sistēmā"; Eiropas Komisijas uzturētajā tīmekļa vietnē "Eiropas e-tiesiskuma portālā" apkopotais valstu sniegtais vispārējais raksturojums sadaļā "Juridiskās profesijas un tiesiskās sadarbības tīkli. Pieejams: https://e-justice.europa.eu/content_legal_professions-29-be-lv.do?member=1; Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service - Adopted by the Venice Commission - at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010).

¹⁸⁷ Skatīt, piemēram, Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) darba grupas ietvaros Strasbūrā, 2015.gada 20.novembrī pieņemto viedokli Nr.10 (2015) par prokurora lomu kriminālizmeklēšanā, Dalībvalstu sniegto anketu par attiecībām starp prokuroriem un policiju apkopojumu, lai sagatavotu Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) darba grupas viedokli Nr.10 (2015) par prokurora lomu kriminālizmeklēšanā (*Questionnaire for the preparation of the Opinion No. 10 of the CCPE on the relationship between prosecutors and police and/or other investigation bodies*), pieejams: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/opinions/travaux/Compilation_CCPE_avis10.pdf 108.lpp.; Apvienoto Nāciju Organizācijas Narkotiku un noziedzības apkarošanas biroja un Starptautiskās Prokuroru asociācijas 2014.gada Vadlīnijās "Prokuroru statuss un loma" atzīto, ka prokurori ieņem galveno amatu un lomu kriminālprocesā u.c.

¹⁸⁸ Eiropas Padomes Ministru komitejas 2000.gada 6.oktobra Rekomendācija Rec(2000)19 par valsts prokuratūras lomu krimināltiesiskajā sistēmā.

¹⁸⁹ Ministru komitejas rekomendācija Rec(2000)19, 22.punkts, pieejams: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804be55a

¹⁹⁰ Ministru komitejas rekomendācija Rec(2000)19, 23.punkts, pieejams: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804be55a

¹⁹¹ Consultative Council of european prosecutors (CCPE) Opinion No. 10(2015) of the CCPE: « on the role of prosecutors in criminal investigations», 20.11.2015., <https://rm.coe.int/1680747720>

¹⁹² Consultative Council of european prosecutors (CCPE) Opinion No. 10(2015) of the CCPE: « on the role of prosecutors in criminal investigations», 20.11.2015., 3.punkts, <https://rm.coe.int/1680747720>

¹⁹³ Apvienoto Nāciju Organizācijas Narkotiku un noziedzības apkarošanas biroja (UNODC) un Starptautiskās prokuroru asociācijas 2014.gadā kopīgi apstiprinātajās vadlīnijās "Prokuroru statuss un loma" 55.lpp, pieejams: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HB_role_and_status_prosecutors_14-05222_Ebook.pdf

¹⁹⁴ OECD Performance of the Prosecution Services in Latvia: A Comparative Study, 54 - 66.lpp.

¹⁹⁵ Prokuratūras likuma 2.pants.

¹⁹⁶ Revīzijas "Pirmstiesas izmeklēšanas efektivitāte Valsts policijā" ziņojums, pieejams <https://lrkv.gov.lv/lv/revizijas/revizijas/noslegtas-revizijas/pirmstiesas-izmeklesanas-efektivitate-valsts-policija>

¹⁹⁷ Valsts kontroles 2017.gada 10.oktobra vēstules Nr.8.-23.1e/768, Nr.8.-23.1e/770.

¹⁹⁸ Valsts kontroles lietderības revīzijas "Pirmstiesas izmeklēšanas efektivitāte Valsts policijā" 2017.gada 20.septembra ziņojums, pieejams: <https://lrkv.gov.lv/lv/revizijas/revizijas/noslegtas-revizijas/pirmstiesas-izmeklesanas-efektivitate-valsts-policija>

¹⁹⁹ Kriminālprocesa likuma 379.panta pirmās daļas 1.punktā (likuma redakcijā, kas bija spēkā līdz 05.07.2020.) paredzētā iespēja izbeigt uzsāktu kriminālprocesu, jo izdarīts noziedzīgs nodarījums, kuram ir noziedzīga nodarījuma pazīmes, bet ar kuru nav radīts tāds kaitējums, lai piespriestu kriminālsodu ("maza kaitējuma" lietas), 373.panta 2.¹ daļā (likuma redakcijā, kas bija spēkā līdz 05.07.2020.) paredzētā iespēja atteikt kriminālprocesa uzsākšanu "maza kaitējuma" lietās.

²⁰⁰ Kriminālprocesa likuma 400.pants

²⁰¹ Ģenerālprokurora 2001.gada 13.oktobra pavēle Nr.67.

²⁰² 2018.gada 20.jūnija likums "Grozījumi Kriminālprocesa likumā" (stājās spēkā 2018.gada 1.septembrī).

²⁰³ OECD Performance of the Prosecution Services in Latvia: A Comparative Study, 18., 64.,74., 85.lpp.

- ²⁰⁴ Prokuratūras likuma 23.pants.
- ²⁰⁵ Prokuratūras likuma 24.pants.
- ²⁰⁶ Prokuratūras likuma 25.panta pirmā daļa.
- ²⁰⁷ Prokuratūras likuma 26.pants.
- ²⁰⁸ Prokuratūras likuma 27.pants.
- ²⁰⁹ Prokuratūras likuma 29.pants.
- ²¹⁰ Prokuratūras likuma 23.panta pirmā daļa.
- ²¹¹ *Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service - Adopted by the Venice Commission - at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010)*, 9.lpp (41.-46.punkts), pieejams: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e).
- ²¹² OECD Performance of the Prosecution Services in Latvia: A Comparative Study.
- ²¹³ Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) darba grupas ietvaros Strasbūrā, 2014.gada 17.decembrī pieņemtais viedoklis Nr.9 (2014) par Eiropas normām un principiem attiecībā uz prokuroriem.
- ²¹⁴ Pabeigto lietu skaita un jauno lietu skaita attiecība. Ar šo koeficientu novērtē, vai tiesa spēj laikus izskatīt jaunās lietas.
- ²¹⁵ Eiropas Padomes Tieslietu sistēmu efektivizācijas komisijas (CEPEJ) 2018.gada marta ziņojums "Latvijas Tiesu sistēmas novērtējums".
- ²¹⁶ OECD Performance of the Prosecution Services in Latvia: A Comparative 74 – 87.lpp.
- ²¹⁷ Skatīt www.courtexcellence.com
- ²¹⁸ Starptautiskās Augstāko revīzijas iestāžu organizācijas INTOSAI izdotie Starptautiskās Augstāko revīzijas iestāžu organizācijas standarti ISSAI 300 "Lietderības revīzijas veikšanas principi".
- ²¹⁹ *Encyclopedia of Business and Finance*, skatīt, piemēram, <https://www.encyclopedia.com/finance/finance-and-accounting-magazines/internal-control-systems>
- ²²⁰ Skatīt www.coso.org
- ²²¹ Skatīt, piemēram, Iekšējā audita sistēmas izveides koncepcija (akceptēta Ministru kabinetā 23.03.1999., protokols Nr.18, 29§); Ministru kabineta 19.08.2003. noteikumi Nr.466 "Noteikumi par iekšējās kontroles sistēmas izveidošanas pamatprasībām" (spēkā līdz 30.09.2010.); Valsts pārvaldes iekārtas likums (pieņemts 06.06.2002., stājas spēkā 01.01.2003.); Iekšējā audita likums (pieņemts 11.02.2010., spēkā līdz 10.01.2013.); Iekšējā audita likums (pieņemts 13.12.2012.gada, stājas spēkā 11.01.2013.gada ; Ministru kabineta 08.05.2012 noteikumi Nr.326 "Noteikumi par iekšējās kontroles sistēmu tiešās pārvaldes iestādēs"; Ministru kabineta 17.10.2017. noteikumi Nr.630 "Noteikumi par iekšējās kontroles sistēmas pamatprasībām korupcijas un interešu konflikta riska novēršanai publiskas personas institūcijā" u.c.
- ²²² Ministru kabineta 2012.gada 8.maija noteikumi Nr.326 "Noteikumi par iekšējās kontroles sistēmu tiešās pārvaldes iestādēs".
- ²²³ Valsts kases izstrādātās "Iekšējās kontroles sistēmas vadlīnijas", Rīga, 2018, pieejams: https://www.kase.gov.lv/sites/default/files/public/PD/Metodika/Rokasgr%C4%81matas/IKS_vadlinijas.pdf
- ²²⁴ Ministru kabineta 2017.gada 17.oktobra noteikumi Nr.630 "Noteikumi par iekšējās kontroles sistēmas pamatprasībām korupcijas un interešu konflikta riska novēršanai publiskas personas institūcijā".
- ²²⁵ Apvienoto Nāciju Organizācijas Narkotiku un noziedzības apkarošanas biroja un Starptautiskās Prokuroru asociācijas 2014.gada Vadlīnijās "Prokuroru statuss un loma"; Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) darba grupas ietvaros Strasbūrā, 17.12.2014. pieņemtais viedoklis Nr.9 (2014) par Eiropas normām un principiem attiecībā uz prokuroriem.
- ²²⁶ OECD Performance of the Prosecution Services in Latvia: A Comparative Study, 74. – 87., 89. – 101., 123. – 220. lpp.
- ²²⁷ Skatīt, piem., Dr. W. Edwards Deming metodi "Plan, Do, Check, Act" (plāno, dari, pārbaudi, rīkojies), Deming, W. Edwards (1993). *The New Economics for Industry, Government and Education*. Boston, Ma: MIT Press. p. 132.; *Improving Organizational Performance and Governance: How the COSO Frameworks Can Help* (2014), pieejams: <https://www.coso.org/Documents/2014-2-10-COSO-Thought-Paper.pdf>
- ²²⁸ Ministru kabineta 2014.gada 2.decembra noteikumi Nr. 737 "Attīstības plānošanas dokumentu izstrādes un ietekmes izvērtēšanas noteikumi"; Ministru kabineta 2015.gada 28.aprīļa instrukcija Nr.3 "Kārtība, kādā izstrādā un aktualizē institūcijas darbības stratēģiju un novērtē tās ieviešanu".
- ²²⁹ *Improving Organizational Performance and Governance: How the COSO Frameworks Can Help* (2014), pieejams: <https://www.coso.org/Documents/2014-2-10-COSO-Thought-Paper.pdf>
- ²³⁰ Attīstības plānošanas sistēmas likuma 4.pants.
- ²³¹ Ministru kabineta 02.12.2014. noteikumi Nr. 737 "Attīstības plānošanas dokumentu izstrādes un ietekmes izvērtēšanas noteikumi".
- ²³² Ministru kabineta 28.04.2015. instrukcija Nr.3 "Kārtība, kādā izstrādā un aktualizē institūcijas darbības stratēģiju un novērtē tās ieviešanu".
- ²³³ Ģenerālprokuratūras sniegtais viedoklis revīzijas ziņojuma "Par Latvijas Republikas Prokuratūras 2016.gada pārskata pareizību" gaitā, kas iekļauts minētās revīzijas ziņojumā.
- ²³⁴ "Darbs pie tiesu sistēmas darbības efektivitātes pilnveidošanas ir jāturpina", I.Grīnhofa, izdevums "Jurista vārds", 25.06.2019. Nr.25, <https://lvportals.lv/dienaskartiba/288163-valsts-kontrole-jaturpina-darbs-pie-tiesu-darbibas-efektivitates-paaugstinanas-2017>
- ²³⁵ Ministru kabineta 28.02.2018. rīkojums Nr. 90 (prot. Nr. 13 42. §) "Par Organizētās noziedzības novēršanas un apkarošanas plānu 2018.-2020. gadam".
- ²³⁶ Apstiprināts ar Ministru kabineta 11.10.2018. rīkojums Nr. 512 "Par Pasākumu plānu noziedzīgi iegūto līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanai laikposmam līdz 2019. gada 31. decembrim". <https://likumi.lv/ta/id/302218>

- ²³⁷ Pasākumu plāns noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas, terorisma un proliferācijas finansēšanas novēršanai laikposmam no 2020. līdz 2022. gadam (apstiprināts ar Ministru kabineta 29.09.2020. rīkojumu Nr. 576).
- ²³⁸ Ar Ministru kabineta 16.07.2015. rīkojumu Nr. 393 "Par Korupcijas novēršanas un apkarošanas pamatnostādņēm 2015.–2020.gadam" atbalstītās pamatnostādnes, ar Ministru kabineta 24.05.2017. rīkojumu Nr. 245 "Par Valsts nodokļu politikas pamatnostādņēm 2018.–2021. gadam" atbalstītās pamatnostādnes, ar Ministru kabineta 21.09.2016. rīkojumu Nr. 527 "Par Maksātnespējas politikas attīstības pamatnostādņēm 2016.–2020. gadam un to īstenošanas plānu" apstiprinātais plāns, ar Ministru kabineta 11.10.2018. rīkojumu Nr. 512 "Par Pasākumu plānu noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanai laikposmam līdz 2019. gada 31. Decembrim" apstiprinātais plāns un to aizstājošais Plāns 2020.–2022.gadam, ar Ministru kabineta 28.02.2018. rīkojumu Nr. 90 "Par Organizētās noziedzības novēršanas un apkarošanas plānu 2018.–2020. Gadam" apstiprinātais plāns u.c.
- ²³⁹ Latvijas Republikas Prokuratūras darbības stratēģija 2017. – 2021.gadam (apstiprināta 05.07.2017. Ģenerālprokurora padomes lēmumu Nr.4) pieejams: http://www.prokuratūra.gov.lv/media/newsfiles/Latvijas_Republikas_Prokuratūras_darbības_stratēģija_2017_2021_gadam.pdf
- ²⁴⁰ Latvijas Republikas Prokuratūras darbības stratēģija 2017. – 2021.gadam (apstiprināta 05.07.2017. Ģenerālprokurora padomes lēmumu Nr.4) pieejams: http://www.prokuratūra.gov.lv/media/newsfiles/Latvijas_Republikas_Prokuratūras_darbības_stratēģija_2017_2021_gadam.pdf
- ²⁴¹ Eiropas Savienības cīņa pret organizēto noziedzību <https://www.consilium.europa.eu/lv/policies/eu-fight-against-organised-crime-2018-2021/>
- ²⁴² Skatīt: <https://juristavards.lv/doc/272271-eneralprokurors-uzsver-bernu-tiesibu-prioritati/>
- ²⁴³ Latvijas Republikas Prokuratūras darbības stratēģija 2017. – 2021.gadam (apstiprināta 05.07.2017. Ģenerālprokurora padomes lēmumu Nr.4) pieejams: http://www.prokuratūra.gov.lv/media/newsfiles/Latvijas_Republikas_Prokuratūras_darbības_stratēģija_2017_2021_gadam.pdf
- ²⁴⁴ OECD Performance of the Prosecution Services in Latvia: A Comparative Study, 73. – 88., 123. – 220.lpp.
- ²⁴⁵ OECD Performance of the Prosecution Services in Latvia: A Comparative Study, 73. – 88., 123. – 220.lpp.
- ²⁴⁶ Tiesu iekārtas attīstības pamatnostādnes 2009.-2015.gadam (atbalstītas 07.10.2009. ar Ministru kabineta rīkojumu Nr.685).
- ²⁴⁷ Tiesu iekārtas attīstības pamatnostādnes 2009.-2015.gadam (atbalstītas 07.10.2009. ar Ministru kabineta rīkojumu Nr.685).
- ²⁴⁸ Eiropas tiesu sistēmas efektivitātes komisijas vadlīnijas lietu izskatīšanas laika plānošanai. Pieejams: <https://rm.coe.int/eiropas-tiesu-sistemu-efektivitates-komisija-cepej-saturn-vadlinijas-l/16807473b6> un Vadlīnijas lietu izskatīšanas termiņu standarta noteikšanai, (saskaņotas ar Tieslietu padomes 2013.gada 16.decembra lēmumu Nr.98).
- ²⁴⁹ Attīstības plānošanas sistēmas likums un tam pakārtotie Ministru kabineta noteikumi un vadlīnijas.
- ²⁵⁰ Rekomendācija Rec(2000)19 "Valsts prokuratūras loma krimināltiesību sistēmā" 36.punkts.
- ²⁵¹ Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) darba grupas ietvaros Strasbūrā, 17.12.2014. pieņemto viedokli Nr.9 (2014) par Eiropas normām un principiem attiecībā uz prokuroriem.
- ²⁵² OECD Performance of the Prosecution Services in Latvia: A Comparative Study, 18., 64.,74., 73. – 88.lpp.
- ²⁵³ Prokuratūras likuma 4.panta pirmā daļa
- ²⁵⁴ Prokuratūras likuma 22.pants.
- ²⁵⁵ OECD Performance of the Prosecution Services in Latvia: A Comparative Study, 47., 123. – 220.lpp.
- ²⁵⁶ Skatīt, piem. Tiesu iekārtas attīstības pamatnostādnes 2009.-2015.gadam (atbalstītas 07.10.2009. ar Ministru kabineta rīkojumu Nr.685); Valdības rīcības plāns Deklarācijas par Māra Kučinska vadītā Ministru kabineta iecerēto darbību īstenošanai (apstiprināts 03.05.2016.).
- ²⁵⁷ Alga un obligātās valsts sociālās apdrošināšanas iemaksas.
- ²⁵⁸ Latvijas Republikas Prokuratūras 10.09.2020. pavēle Nr.113 "Par Prokuratūras struktūrvienību apvienošanu".
- ²⁵⁹ Prokuratūras 09.11.2020. pavēle Nr.116 "Par prokuratūras struktūrvienību reorganizāciju".
- ²⁶⁰ Prokuratūras 09.11.2020. pavēle Nr.116 "Par prokuratūras struktūrvienību reorganizāciju".
- ²⁶¹ Valsts kontroles 05.06.2017. revīzijas ziņojums "Tiesu iekārtas attīstības ietvaros laikā no 2009. līdz 2015.gadam īstenoto pasākumu efektivitāte", pieejams: <https://www.lrvk.gov.lv/lv/revizijas/revizijas/noslegtas-revizijas/tiesu-iekartas-attistibas-ietvaros-laika-no-2009-lidz-2015gadam-istenoto-pasakumu-efektivitate>.
- ²⁶² Skatīt, piemēram, Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) darba grupas ietvaros Strasbūrā, 17.12.2014. pieņemto viedokli Nr.9 (2014) par Eiropas normām un principiem attiecībā uz prokuroriem..
- ²⁶³ Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) darba grupas ietvaros Strasbūrā, 17.12.2014. pieņemto viedokli Nr.9 (2014) par Eiropas normām un principiem attiecībā uz prokuroriem..
- ²⁶⁴ Prokuratūras likuma 26.pants.
- ²⁶⁵ Kriminālprocesa likuma 45.pants.
- ²⁶⁶ Ģenerālprokurora 01.11.2018. pavēle Nr.12 "Par prokuroru pienākumiem krimināllietu izskatīšanā tiesā".
- ²⁶⁷ Ģenerālprokurora 01.11.2018. pavēle Nr.12 "Par prokuroru pienākumiem krimināllietu izskatīšanā tiesā".
- ²⁶⁸ Prokuratūras likuma 25.panta pirmā daļa.
- ²⁶⁹ Prokuratūras likuma 2.nodaļa.
- ²⁷⁰ Skatīt, piemēram, Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) darba grupas ietvaros Strasbūrā, 2014.gada 17.decembrī pieņemto viedokli Nr.9 (2014) par Eiropas normām un principiem attiecībā uz prokuroriem..
- ²⁷¹ Prokuratūras likuma 26.pants.
- ²⁷² Kriminālprocesa likuma 45.pants.

- ²⁷³ Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) darba grupas ietvaros Strasbūrā, 2014.gada 17.decembrī pieņemto viedokli Nr.9 (2014) par Eiropas normām un principiem attiecībā uz prokuroriem.
- ²⁷⁴ Ģenerālprokuratūras 17.07.2020. vēstule Nr. N-120-2020-001187 "Par informācijas sniegšanu Valsts kontroles revīzijā".
- ²⁷⁵ Latvijas Republikas prokuratūras 29.09.2020.pavēle.
- ²⁷⁶ Ģenerālprokuratūras 17.07.2020. vēstule Nr. N-120-2020-001187 "Par informācijas sniegšanu Valsts kontroles revīzijā".
- ²⁷⁷ Ģenerālprokurora 29.11.2004. pavēles Nr.17 "Par virsprokuroru pilnvarām" 2.1.7.apakšpunkts.
- ²⁷⁸ Ģenerālprokuratūras 17.08.2020. vēstule Nr. N-120-2020-001187 "Par informācijas sniegšanu Valsts kontroles revīzijā".
- ²⁷⁹ Prokuratūras likuma 26.panta pirmā daļa.
- ²⁸⁰ Ģenerālprokurora 29.11.2004. pavēle Nr.17 "Par virsprokuroru pilnvarām".
- ²⁸¹ Ģenerālprokurora 29.11.2004. pavēle Nr.17 "Par virsprokuroru pilnvarām".
- ²⁸² Eiropas Padomes Ministru komitejas 06.10.2000. Rekomendācija Rec(2000)19 par valsts prokuratūras lomu krimināltiesiskajā sistēmā, 18. un 19.lpp.
- ²⁸³ Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) darba grupas ietvaros Strasbūrā, 2014.gada 17.decembrī pieņemtais viedoklis Nr.9 (2014) par Eiropas normām un principiem attiecībā uz prokuroriem.
- ²⁸⁴ OECD Performance of the Prosecution Services in Latvia: A Comparative Study, 74. – 87., 94.lpp.
- ²⁸⁵ Revīzijā "Noziedzīgu nodarījumu finanšu un ekonomikas jomā izmeklēšanas un iztiesāšanas efektivitāte" tika veiktas intervijas ar revīzijas izlasē iekļauto 43 kriminālprocesu, kas ir pirmstiesas kriminālprocesa stadijā, izmeklētājiem, to tiešajiem priekšniekiem, uzraugošajiem prokuroriem, kā arī ar 27 kriminālprocesu, kas ir iztiesāšanas stadijā, tiesnešiem un prokuroriem, kas uztur valsts apsūdzību tiesā. Intervijas veiktas ar mērķi identificēt un apkopot pirmstiesas kriminālprocesu un iztiesāšanu kavējošos un paildzinošos faktorus, praksē konstatējamās Krimināllikuma un Kriminālprocesa likuma normu piemērošanas problēmas, atšķirīgas interpretācijas iespējas un iespējamās nepilnības u.c.
- ²⁸⁶ Revīzijā intervijas veiktas ar dažādu Prokuratūras struktūrvienību prokuroriem un virsprokuroriem, tajā skaitā tiesas apgabala prokuratūru, rajona (pilsētas) prokuratūru, specializēto prokuratūru, Ģenerālprokuratūras.
- ²⁸⁷ Prokuratūras likuma 28.pants.
- ²⁸⁸ LR 5.Saeimas 07.10.1993. plenārsēdes un 10.03.1994.plenārsēdes stenogrammas (pieejams: www.saeima.lv/steno/st_93/st0710.html, www.saeima.lv/steno/st_94/st1003.html).
- ²⁸⁹ Ģenerālprokurora 13.11.2019. pavēle Nr.8 "Par specializēto prokuratūru kompetenci".
- ²⁹⁰ Prokuratūras 09.11.2020. pavēle Nr.116 "Par prokuratūras struktūrvienību reorganizāciju".
- ²⁹¹ Kriminālprocesi par noziedzīgiem nodarījumiem, kas kvalificēti pēc Krimināllikuma 177., 177.¹, 178., 179., 183., 184., 190., 190.¹, 191., 192., 192.¹, 193., 193.¹, 194., 195., 195.¹, 195.², 196., 198., 199., 205., 206., 207., 208., 211., 212., 213., 214., 215., 215.¹, 217., 217.¹, 218., 219., 220.¹, 221., 237.¹, 288.², 288.³, 288.⁴, 317., 318., 319., 320., 321., 322., 323., 325., 326., 326.¹, 326.², 326.³, 327.panta.
- ²⁹² Valsts kontroles lietderības revīzijas "Pirmstiesas izmeklēšanas efektivitāte Valsts policijā" 2017.gada 20.septembra ziņojums, pieejams: <https://lrvk.gov.lv/lv/revizijas/revizijas/noslegtas-revizijas/pirmstiesas-izmeklesanas-efektivitate-valsts-policija>
- ²⁹³ Iekšlietu ministrijas 2020.gada 14.jūlija vēstule Nr.1-76/1709 "Par Valsts kontroles revīzijas lietas "Pirmstiesas izmeklēšanas efektivitāte Valsts policijā" ieteikumu Nr.4,6,7 un 10 ieviešanu".
- ²⁹⁴ Valsts kontroles lietderības revīzijas "Pirmstiesas izmeklēšanas efektivitāte Valsts policijā" 2017.gada 20.septembra ziņojums, pieejams: <https://lrvk.gov.lv/lv/revizijas/revizijas/noslegtas-revizijas/pirmstiesas-izmeklesanas-efektivitate-valsts-policija>
- ²⁹⁵ Kriminālprocesa likuma 379.panta pirmās daļas 1.punktā (likuma redakcijā, kas bija spēkā līdz 05.07.2020.) paredzētā iespēja izbeigt uzsāktu kriminālprocesu, jo izdarīts noziedzīgs nodarījums, kuram ir noziedzīga nodarījuma pazīmes, bet ar kuru nav radīts tāds kaitējums, lai piesprieztu kriminālsodu ("maza kaitējuma" lietas), 373.panta 2.¹ daļā (likuma redakcijā, kas bija spēkā līdz 05.07.2020.) paredzētā iespēja atteikt kriminālprocesa uzsākšanu "maza kaitējuma" lietās.
- ²⁹⁶ Kriminālprocesa likuma 373.panta 2.1 daļa, 379.panta pirmā daļa.
- ²⁹⁷ 2020. gada 11. jūnija likuma "Grozījumi Kriminālprocesa likumā" 29., 31., 34.pants, 2020. gada 11. jūnija likums "Grozījums likumā "Par Krimināllikuma spēkā stāšanās un piemērošanas kārtību""
- ²⁹⁸ Kriminālprocesa likuma 400.pants
- ²⁹⁹ Kriminālprocesa likuma projekta koncepcijas 3.3.4.apakšpunkts.
- ³⁰⁰ Ģenerālprokurora 13.10.2001. pavēle Nr.67.
- ³⁰¹ OECD Performance of the Prosecution Services in Latvia: A Comparative Study, 18., 64., 74., 73. – 88.lpp.
- ³⁰² Ministru kabineta komitejas 17.04.2009. sēdes prot. Nr.14 4., 5. un 6.§.
- ³⁰³ Likumprojekts "Grozījumi Krimināllikumā", likumprojekts "Grozījumi Latvijas Administratīvo pārākupumu kodeksā" un likumprojekts "Grozījumi likumā "Par Krimināllikuma spēkā stāšanās un piemērošanas kārtību"". Pieejams Ministru kabineta mājaslapā: <http://tap.mk.gov.lv/mk/mkksedes/saraksts/s/darbakartiba/?sede=2009-04-27#40098547>.
- ³⁰⁴ 2018. gada 20. jūnija likums "Grozījumi Kriminālprocesa likumā". <https://likumi.lv/ta/id/300107>
- ³⁰⁵ Kriminālprocesa likuma 39.panta otrās daļas 3.punkts, 379.panta pirmās daļas 2.punkts, trešā daļa, 377.panta 9.punkts, 433.pants. Krimināllikuma 58.panta otrā daļa
- ³⁰⁶ Kriminālprocesa likuma 379.panta pirmās daļas 2.punkts, 377.panta 9.punkts, Krimināllikuma 58.panta otrā daļa.
- ³⁰⁷ Eiropas Padomes Ministru komitejas 1987.gada Rekomendācija Nr.18 "Par dalībvalstu kriminālās justīcijas vienkāršošanu".
- ³⁰⁸ Skatīt Latvijas Republikas Prokuratūras mājaslapā publicēto statistiku: http://www.prokuratūra.gov.lv/media/Statistika_2019.pdf.
- ³⁰⁹ Kriminālprocesa likuma 381.pants.
- ³¹⁰ Kriminālprocesa likuma 379. panta pirmās daļas 1., 4.punkts, 392. panta otrā daļa.

³¹¹ Revīzijā “Noziedzīgu nodarījumu finanšu un ekonomikas jomā izmeklēšanas un iztiesāšanas efektivitāte” tika veiktas intervijas ar revīzijas izlasē iekļauto 43 kriminālprocesu, kas ir pirmstiesas kriminālprocesa stadijā, izmeklētājiem, to tiešajiem priekšniekiem, uzraugošajiem prokuroriem. Intervijas veiktas ar dažādu Prokuratūras struktūrvienību prokuroriem un virsprokuroriem (tajā skaitā tiesas apgabala prokuratūru, rajona (pilsētas) prokuratūru, specializēto prokuratūru, Ģenerālprokuratūras) un Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja, Valsts ieņēmumu dienesta Nodokļu un muitas policijas pārvaldes, kā arī Valsts policijas Galvenās kriminālpolicijas pārvaldes Ekonomisko noziegumu apkarošanas pārvaldes un Rīgas reģiona pārvaldes Kriminālpolicijas pārvaldes 3.biroja struktūrvienību izmeklētājiem, to tiešajiem priekšniekiem.

³¹² Skatīt, piemēram, Eiropas Prokurooru konsultatīvās padomes (CCPE) darba grupas ietvaros Strasbūrā, 2014.gada 17.decembrī pieņemto viedokli Nr.9(2014) par Eiropas normām un principiem attiecībā uz prokuroriem..

³¹³ Ģenerālprokurora 13.11.2019. pavēle Nr.8 “Par specializēto prokuratūru kompetenci”.

³¹⁴ Kriminālprocesa likuma 442.pants.

³¹⁵ Prokuratūras likuma 26.panta trešā daļa, 27.panta pirmā daļa.

³¹⁶ Atbilstoši Kriminālprocesa likuma 442.panta pirmajā, otrajā daļā noteiktajam.

³¹⁷ Ģenerālprokurora 13.11.2019. pavēle Nr.8 “Par specializēto prokuratūru kompetenci”.

³¹⁸ Kriminālprocesa likuma 42.panta otrā daļa.

³¹⁹ Ģenerālprokurora 13.11.2019. pavēle Nr.6 “Par izmeklēšanas iestāžu atteikuma materiālu izskatīšanu un izmeklēšanas uzraudzību atbildīgās prokuratūras struktūrvienības”.

³²⁰ Izņemot Valsts policijas Rīgas reģiona pārvaldes Kriminālpolicijas pārvaldes 1.biroja 3.nodaļu un 3.biroju.

³²¹ Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta virsprokurora 15.11.2019. rīkojums Nr.P-110-103-2019-00010 “Par kriminālprocesu izmeklēšanas uzraudzības nodošanu tiesas apgabala līmeņa prokuratūrās ietilpstošo struktūrvienību ietvaros”.

³²² Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta virsprokurora 15.11.2019. rīkojums Nr.P-110-103-2019-00010 “Par kriminālprocesu izmeklēšanas uzraudzības nodošanu tiesas apgabala līmeņa prokuratūrās ietilpstošo struktūrvienību ietvaros”.

³²³ Skatīt, piemēram, Eiropas Prokurooru konsultatīvās padomes (CCPE) darba grupas ietvaros Strasbūrā, 2014.gada 17.decembrī pieņemto viedokli Nr.9(2014) par Eiropas normām un principiem attiecībā uz prokuroriem..

³²⁴ Ģenerālprokurora 13.11.2019. pavēle Nr.6 “Par izmeklēšanas iestāžu atteikuma materiālu izskatīšanu un izmeklēšanas uzraudzību atbildīgās prokuratūras struktūrvienības”.

³²⁵ Ģenerālprokurora 13.11.2019. pavēle Nr.6 “Par izmeklēšanas iestāžu atteikuma materiālu izskatīšanu un izmeklēšanas uzraudzību atbildīgās prokuratūras struktūrvienības”.

³²⁶ Ģenerālprokurora 13.11.2019. pavēle Nr.6 “Par izmeklēšanas iestāžu atteikuma materiālu izskatīšanu un izmeklēšanas uzraudzību atbildīgās prokuratūras struktūrvienības”.

³²⁷ Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta 23.07.2020. vēstule Nr. N-110-2020-00078 “Par informācijas sniegšanu Valsts kontroles revīzijā”.

³²⁸ Iekšējās drošības biroja mājaslapā publicēta informācija. Pieejams: <http://www.idb.gov.lv/lv/sakums/?relid=332> (aplūkots 27.10.2020.);

Iekšējās drošības biroja 2019.gada publikajā pārskatā iekļautā informācija. Pieejams: http://www.idb.gov.lv/faili/Publickais_parskats_2019.pdf (aplūkots 27.10.2020.)

³²⁹ Skatīt, piemēram, Eiropas Prokurooru konsultatīvās padomes (CCPE) darba grupas ietvaros Strasbūrā, 2014.gada 17.decembrī pieņemto viedokli Nr.9(2014) par Eiropas normām un principiem attiecībā uz prokuroriem..

³³⁰ Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service - Adopted by the Venice Commission - at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010), 7-8.lpp (30.31.punkts), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e); Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning prosecutors, 11.11.2017., 33.lpp., [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2018\)001-e-33.-34.lpp](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2018)001-e-33.-34.lpp).

³³¹ Valsts kontroles revīzijas “Pirmstiesas izmeklēšanas efektivitāte Valsts policijā” 2017.gada 20.septembra ziņojums, pieejams: <https://rvk.gov.lv/lv/revizijas/revizijas/noslegtas-revizijas/pirmstiesas-izmeklesanas-efektivitate-valsts-policija>

³³² Organizētās noziedzības un citu nozaru specializētās prokuratūras virsprokurora vietnieka 21.10.2020.e-pasta vēstule.

³³³ Revīzijā “Noziedzīgu nodarījumu finanšu un ekonomikas jomā izmeklēšanas un iztiesāšanas efektivitāte” tika veiktas intervijas ar revīzijas izlasē iekļauto 43 kriminālprocesu, kas ir pirmstiesas kriminālprocesa stadijā, izmeklētājiem, to tiešajiem priekšniekiem, uzraugošajiem prokuroriem, kā arī ar 27 kriminālprocesu, kas ir iztiesāšanas stadijā, tiesnešiem un prokuroriem, kas uztur apsūdzību tiesā. Intervijas veiktas ar mērķi identificēt un apkopot pirmstiesas kriminālprocesu un iztiesāšanu kavējošos un paildzinošos faktorus, praksē konstatējamās Krimināllikuma un Kriminālprocesa likuma normu piemērošanas problēmas, atšķirīgas interpretācijas iespējas un iespējamās nepilnības u.c.

³³⁴ Revīzijā intervijas veiktas ar dažādu Prokuratūras struktūrvienību prokuroriem un virsprokuroriem, tajā skaitā tiesas apgabala prokuratūru, rajona (pilsētas) prokuratūru, specializēto prokuratūru, Ģenerālprokuratūras.

³³⁵ Piemēram, revīzijā piesaistīto ekspertu – Latijas Universitātes Juridiskās fakultātes profesores Ā.Meikališas, profesores K.Stradas-Rozenbergas, docentes D.Hamkovas – atzinums par kriminālprocesu Nr. 16870000414, kā arī revīzijā piesaistīto ekspertu – Personu apvienības “Zvērinātu advokātu birojs “VORONCOVS””, zvērināts advokāts Edgars Štāls un zvērināta advokāte Inta Putene – pārstāvja E.Štāla atzinums par kriminālprocesu Nr. 15830028912.

³³⁶ Revīzijā piesaistīto ekspertu – Latijas Universitātes Juridiskās fakultātes profesores Ā.Meikališas, profesores K.Stradas-Rozenbergas, docentes D.Hamkovas – atzinums par kriminālprocesu Nr. 16870000414.

³³⁷ Skatīt, piemēram, Liholaja V. Vienveidīgas krimināltiesību normu izpratnes nodrošināšanas iespējas un tiesu loma tajā. Augstākās Tiesas judikatūra un tās loma tiesiskās domas attīstībā Latvijā. Konference 15.10.2010. Latvijas Republikas Augstākās tiesas Biļetens. Nr.1/2010 novembris.

³³⁸ ANO Narkotiku un noziedzības apkarošanas biroja (UNODC) un Starptautiskās prokurooru asociācijas 2014.gadā kopīgi apstiprinātās vadlīnijās (jeb pamatnostādnēs) “Prokurooru statuss un loma”, 3.2.nodaļa.

- ³³⁹ OECD Performance of the Prosecution Services in Latvia: A Comparative Study, 18., 64., 74., 73. – 88.lpp.
- ³⁴⁰ Skaīt, piemēram, Iekšējā audita sistēmas izveides koncepcija (akceptēta Ministru kabinetā 23.03.1999., protokols Nr.18, 29§); Ministru kabineta 19.08.2003. noteikumi Nr.466 “Noteikumi par iekšējās kontroles sistēmas izveidošanas pamatprasībām” (spēkā līdz 30.09.2010.); Valsts pārvaldes iekārtas likums (pieņemts 06.06.2002., stājas spēkā 01.01.2003.); Iekšējā audita likums (pieņemts 11.02.2010., spēkā līdz 10.01.2013.); Iekšējā audita likums (pieņemts 13.12.2012.gada, stājas spēkā 11.01.2013.gada; Ministru kabineta 08.05.2012 noteikumi Nr.326 “Noteikumi par iekšējās kontroles sistēmu tiešās pārvaldes iestādēs”; Ministru kabineta 17.10.2017. noteikumi Nr.630 “Noteikumi par iekšējās kontroles sistēmas pamatprasībām korupcijas un interešu konflikta riska novēršanai publiskas personas institūcijā” u.c.
- ³⁴¹ Šajā ziņojumā tiek lietots termins “integritāte”, ar ko Latvijā saprot godprātību, godprātīgu rīcību, kā tas piem. definēts Ministru kabineta 21.11.2018. ieteikumu Nr.1 “Valsts pārvaldes vērtības un ētikas pamatprincipi” 5.2. apakšpunktā.
- ³⁴² Ministru kabineta 08.05.2012. noteikumu Nr. 326 “Noteikumi par iekšējās kontroles sistēmu tiešās pārvaldes iestādēs” 3.punkts.
- ³⁴³ Ministru kabineta 08.05.2012. noteikumu Nr. 326 “Noteikumi par iekšējās kontroles sistēmu tiešās pārvaldes iestādēs 2., 11.punkts.
- ³⁴⁴ Skaīt, piemēram, Eiropas Tiesnešu konsultatīvās padomes (CCJE) un Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) 2009.gada 8.decembrī Strasbūrā pieņemto kopīgo viedokli “Tiesneši un prokurori demokrātiskā sabiedrībā” (Bordo (Bordeaux) deklarācija); Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) darba grupas ietvaros Strasbūrā, 2014.gada 17.decembrī pieņemto viedokli Nr.9 (2014) par Eiropas normām un principiem attiecībā uz prokuroriem; Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) darba grupas ietvaros Strasbūrā, 2015.gada 20.novembrī pieņemto viedokli Nr.10 (2015) par prokurora lomu kriminālizmeklēšanā; ANO 1990. gada vadlīnijas par prokuroru lomu; Starptautiskās prokuroru asociācijas 1999.gadā pieņemtie profesionālās atbildības standarti un paziņojums par prokuroru būtiskajiem pienākumiem un tiesībām; ANO Narkotiku un noziedzības apkarošanas biroja (UNODC) un Starptautiskās prokuroru asociācijas 2014.gadā kopīgi apstiprinātās vadlīnijas (jeb pamatnostādnes) “Prokuroru statuss un loma”.
- ³⁴⁵ Skaīt, piemēram, Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) darba grupas ietvaros Strasbūrā, 2014.gada 17.decembrī pieņemto viedokli Nr.9 (2014) par Eiropas normām un principiem attiecībā uz prokuroriem..
- ³⁴⁶ Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) darba grupas ietvaros Strasbūrā, 2014.gada 17.decembrī pieņemto viedokli Nr.9 (2014) par Eiropas normām un principiem attiecībā uz prokuroriem..
- ³⁴⁷ Ministru kabineta 08.05.2012. noteikumu Nr. 326 “Noteikumi par iekšējās kontroles sistēmu tiešās pārvaldes iestādēs” 7.punkts.
- ³⁴⁸ OECD Performance of the Prosecution Services in Latvia: A Comparative Study, 74.-87.lpp.
- ³⁴⁹ OECD Performance of the Prosecution Services in Latvia: A Comparative Study, 102.lpp.
- ³⁵⁰ OECD Performance of the Prosecution Services in Latvia: A Comparative Study, 103.-106.lpp.
- ³⁵¹ Ministru kabineta 16.07.2015. rīkojums Nr.393 (prot. Nr.34 40.§).
- ³⁵² Skaīt, piemēram, *OECD Recommendation on Public Integrity (2017)*, pieejams: <https://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/>; *OECD Recommendation on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service (2004)*, pieejams: <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>;
- ³⁵³ Skaīt, piemēram, Apvienoto Nāciju Organizācijas Pretkorupcijas konvencija, Latvijā pieņemta ar likumu “Par Apvienoto Nāciju organizācijas Pretkorupcijas konvenciju” 2005.gada 17.novembrī; Apvienoto Nāciju Organizācijas Noziedzības novēršanas un krimināltiesību komisijas rezolūcija 17/2 par tiesiskuma stiprināšanu, uzlabojot prokuratūras darbību un integritāti, pieejams: https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/Crime_Resolutions/2000-2009/2008/CCPCJ/Resolution_17-2.pdf; Eiropas vadlīnijas par prokuroru ētisku rīcību, apstiprinātas 2005.gada 31.maijā Budapeštā, Eiropas valstu ģenerālprokuroru konferencē, pieejams: <https://rm.coe.int/conference-of-prosecutors-general-of-europe-6th-session-organised-by-t16807204b5>; Eiropas Ministru padomes pieņemtā Rekomendācija Rec(2000)19 “Valsts prokuratūras loma krimināltiesību sistēmā” u.c.
- ³⁵⁴ Ministru kabineta 17.10.2017. noteikumi Nr.630 “Noteikumi par iekšējās kontroles sistēmas pamatprasībām korupcijas un interešu konflikta riska novēršanai publiskas personas institūcijā”, 2.punkts.
- ³⁵⁵ Ministru kabineta 17.10.2017. noteikumi Nr.630 “Noteikumi par iekšējās kontroles sistēmas pamatprasībām korupcijas un interešu konflikta riska novēršanai publiskas personas institūcijā”, 5.punkts.
- ³⁵⁶ Ministru kabineta 17.10.2017. noteikumi Nr.630 “Noteikumi par iekšējās kontroles sistēmas pamatprasībām korupcijas un interešu konflikta riska novēršanai publiskas personas institūcijā”, 6.punkts.
- ³⁵⁷ Ministru kabineta 17.10.2017. noteikumi Nr.630 “Noteikumi par iekšējās kontroles sistēmas pamatprasībām korupcijas un interešu konflikta riska novēršanai publiskas personas institūcijā”, 7.punkts.
- ³⁵⁸ OECD Performance of the Prosecution Services in Latvia: A Comparative Study, 18.-19., 102. – 113.lpp.
- ³⁵⁹ Prokuratūras likuma 43.panta pirmā daļa.
- ³⁶⁰ Prokuratūras likuma 44.pants.
- ³⁶¹ Skaīt, piemēram, 17.04.2015. publikāciju <https://bnn.lv/ilsteris-rosina-izveidot-ieksejas-uzraudzibas-nodalu-prokuratura-154628>; 28.02.2016. publikāciju <https://procesilativija.lv/lv/mans-viedoklis/janis-ilsteris-ieksejais-audits-vai-drosibas-nodala-prokuratura-ir-nepieciešamiba/>.
- ³⁶² Korupcijas novēršanas un apkarošanas pamatnostādnes 2015.–2020.gadam, apstiprinātas ar Ministru kabineta 2015.gada 16.jūlija rīkojumu Nr.393 (prot. Nr.34 40.§), Ministru kabineta 17.10.2017. noteikumi Nr.630 “Noteikumi par iekšējās kontroles sistēmas pamatprasībām korupcijas un interešu konflikta riska novēršanai publiskas personas institūcijā”.
- ³⁶³ OECD Performance of the Prosecution Services in Latvia: A Comparative Study, 102. – 113.lpp.

- ³⁶⁴ 10.05.2019. apstiprinātā "Instrukcija par trauksmes cēlēja ziņojuma izskatīšanas kārtību Latvijas Republikas Prokuratūrā", Latvijas Republikas Prokuratūras 30.04.2019. rīkojums Nr.P-101-104-2019-00001 "Par kontaktpersonas un atbildīgās personas noteikšanu trauksmes celšanas jautājumos".
- ³⁶⁵ Prokuratūras likuma 7.panta otrā daļa (zaudēja spēku 03.07.2020.)
- ³⁶⁶ Prokuratūras likuma 43.panta pirmās daļas 4.punkts (zaudēja spēku 03.07.2020.)
- ³⁶⁷ Likumprojekta "Grozījumi Prokuratūras likumā" anotācija, <http://titania.saeima.lv/LIVS13/saeimalivs13.nsf/0/2697E395B8A6E3F1C225857B004922C6?OpenDocument#F>.
- ³⁶⁸ Likumprojekta "Grozījumi Prokuratūras likumā" anotācija, <http://titania.saeima.lv/LIVS13/saeimalivs13.nsf/0/2697E395B8A6E3F1C225857B004922C6?OpenDocument#F>.
- ³⁶⁹ Prokuroru Ētikas kodekss, http://www.prokuratūra.gov.lv/media/newsfiles/etikas_kodekss.pdf.
- ³⁷⁰ Eiropas Padomes Ministru komitejas rekomendācija Rec(2000)19 un Apvienoto Nāciju Organizācijas Narkotiku un noziedzības apkarošanas biroja (UNODC) un Starptautiskās prokuroru asociācijas 2014.gadā kopīgi apstiprinātajās vadlīnijās "Prokuroru statuss un loma", sadaļa 6.3. "Disciplinary proceedings".
- ³⁷¹ Consultative Council of european prosecutors (CCPE) Opinion No.13(2018) of the CCPE: "Independence, accountability and ethics of prosecutors", p.20.-21.,47.,51., 23.11.2018., [http://www.ejtn.eu/Documents/About%20EJTN/RoL%20Project/RoL_2019_02_Brussels/OPINION%2013%20CCPE\(2018\)2E.pdf](http://www.ejtn.eu/Documents/About%20EJTN/RoL%20Project/RoL_2019_02_Brussels/OPINION%2013%20CCPE(2018)2E.pdf)
- ³⁷² *Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service - Adopted by the Venice Commission - at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010)*, (51.punkts), pieejams: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e).
- ³⁷³ Consultative Council of european prosecutors (CCPE) Opinion No. 13(2018) of the CCPE: "Independence, accountability and ethics of prosecutors", p.20.-21.,47.,51., 23.11.2018., [http://www.ejtn.eu/Documents/About%20EJTN/RoL%20Project/RoL_2019_02_Brussels/OPINION%2013%20CCPE\(2018\)2E.pdf](http://www.ejtn.eu/Documents/About%20EJTN/RoL%20Project/RoL_2019_02_Brussels/OPINION%2013%20CCPE(2018)2E.pdf)
- ³⁷⁴ Prokuroru Ētikas kodekss, http://www.prokuratūra.gov.lv/media/newsfiles/etikas_kodekss.pdf.
- ³⁷⁵ Prokuroru Ētikas kodekss, http://www.prokuratūra.gov.lv/media/newsfiles/etikas_kodekss.pdf.
- ³⁷⁶ Prokuroru Ētikas kodekss, http://www.prokuratūra.gov.lv/media/newsfiles/etikas_kodekss.pdf.
- ³⁷⁷ OECD Performance of the Prosecution Services in Latvia: A Comparative Study.
- ³⁷⁸ Prokuratūras likuma 1.panta pirmā daļa, 4.panta pirmā daļa.
- ³⁷⁹ Prokuratūras likuma 2.pants.
- ³⁸⁰ Prokuratūras likuma 5.panta pirmā daļa.
- ³⁸¹ Kriminālprocesa likums, 36. pants. <https://likumi.lv/ta/id/107820#p36>
- ³⁸² Rokasgrāmata kriminālprocesā prokuroriem. G.Kūtra zinātniskajā redakcijā. – Rīga: Tiesu nama aģentūra, 2010, 262.lpp.
- ³⁸³ Kriminālprocesa likums, 45. panta otrā daļa. <https://likumi.lv/ta/id/107820#p45>
- ³⁸⁴ Kriminālprocesa likums, 46. pants. <https://likumi.lv/ta/id/107820#p46>
- ³⁸⁵ Kriminālprocesa likums, 26. pants. <https://likumi.lv/ta/id/107820#p26>
- ³⁸⁶ Kriminālprocesa likuma komentāri A sadaļa. Zinātniska monogrāfija prof. K.Stradas – Rozenbergas zinātniskā redakcijā. – Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2019. – 116.lpp [2].
- ³⁸⁷ Kriminālprocesa likums, 46. pants. <https://likumi.lv/ta/id/107820#p46>
- ³⁸⁸ Kriminālprocesa likuma komentāri A sadaļa. Zinātniska monogrāfija prof.K.Stradas – Rozenbergas zinātniskā redakcijā. – Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2019. – 170.lpp [5].
- ³⁸⁹ Kriminālprocesa likums, 45. panta otrās daļas 3.punkts.
- ³⁹⁰ Kriminālprocesa likums, 45. panta otrās daļas 5.punkts.
- ³⁹¹ Prokuratūras likuma 6.panta ceturtā daļa.
- ³⁹² Prokuratūras 11.03.2014. pavēle Nr.16 "Par prokuroru savstarpējo pakļautību, īstenojot augstāka prokurora pilnvaras"
- ³⁹³ Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta 06.12.2019. e-pasta vēstule.
- ³⁹⁴ Ģenerālprokuratūras vēstule Nr. N-10/-2020-00246
- ³⁹⁵ Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta 23.07.2020. vēstule Nr. N-110-2020-00078 "Par informācijas sniegšanu Valsts kontroles revīzijā".
- ³⁹⁶ Rīgas tiesas apgabala prokuratūras 01.09.2020. vēstule Nr. Nr.-220-2020-05115.
- ³⁹⁷ Prokuratūras 13.11.2019. pavēle Nr.6 "Par izmeklēšanas iestāžu atteikuma materiālu izskatīšanu un izmeklēšanas uzraudzību atbildīgās prokuratūras struktūrvienībās" 1.8. apakšpunkts 3.1. apakšpunkts
- ³⁹⁸ Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta virsprokurora 23.07.2020. vēstule *Par informācijas sniegšanu Valsts kontroles revīzijā*.
- ³⁹⁹ Kriminālprocesa likums, 373. panta piektā un septītā daļa.
- ⁴⁰⁰ Kriminālprocesa likuma 373.panta septītā daļa.
- ⁴⁰¹ Piemēram, LR Prokuratūras 26.02.2016. apstiprinātās Prokuratūras informācijas sistēmas lietošanas instrukcijas 3.pielikums "ProIS darba vide" - 13.lpp.; LR Prokuratūras 19.01.2018. pavēle Nr.63 "Par prokuratūras darba statistikas pārskatu izveidošanas un reģistrēšanas kārtību"; LR Prokuratūras 09.11.2018. pavēle Nr.47 "Par rajona līmeņa prokuratūras struktūrvienību darba rezultātu salīdzinošo tabulu".
- ⁴⁰² LR Prokuratūras 26.02.2016. apstiprinātā Prokuratūras informācijas sistēmas lietošanas instrukcija.
- ⁴⁰³ LR Prokuratūras 09.11.2018. pavēle Nr.47 "Par rajona līmeņa prokuratūras struktūrvienību darba rezultātu salīdzinošo tabulu".
- ⁴⁰⁴ LR Prokuratūras 09.11.2018. pavēles Nr.47 "Par rajona līmeņa prokuratūras struktūrvienību darba rezultātu salīdzinošo tabulu" 1.pielikums.

- ⁴⁰⁵ OECD Performance of the Prosecution Services in Latvia: A Comparative Study, 81.lpp.
- ⁴⁰⁶ LR Prokuratūras 09.11.2018. pavēle Nr.47 "Par rajona līmeņa prokuratūras struktūrvienību darba rezultātu salīdzinošo tabulu", kuras 7.punkts nosaka pavēles ieviešanu ProIS modulī "Metodiskie materiāli".
- ⁴⁰⁷ 3.pielikums Prokuroru profesionālās darbības novērtēšanas nolikumam (aizpilda un paraksta ĢP Tiesās izskatāmo krimināllietu nodaļas prokurors).
- ⁴⁰⁸ Pieņemts ar 21.03.2018. Ģenerālprokurora padomes lēmumu Nr.3.
- ⁴⁰⁹ Apvienoto Nāciju Organizācijas Narkotiku un noziedzības apkarošanas biroja un Starptautiskās Prokuroru asociācijas 2014.gada Vadlīnijas "Prokuroru statuss un loma".
- ⁴¹⁰ ProIS Kriminālprocesa lietu reģistra, Administratīvo un civillietu reģistra, Pārbaudes lietu reģistra.
- ⁴¹¹ Ģenerālprokuratūras 29.04.2020. vēstule Nr.001638AX1204 "Par revīzijas "Par Latvijas Republikas Prokuratūras 2019.gada pārskata sagatavošanas pareizību" ziņojuma projektu".
- ⁴¹² Latvijas Republikas Prokuratūras 2004.gada 29.novembra pavēle Nr.17 "Par virsprokuroru pilnvarām".
- ⁴¹³ Prokuratūras likuma 45.² pants.
- ⁴¹⁴ Iekšējā audita likuma 3.pants.
- ⁴¹⁵ Latvijas Republikas Prokuratūras Iekšējā audita nodaļas reglaments (ģenerālprokurors apstiprinājis 2019.gada 20.novembrī).
- ⁴¹⁶ Skatīt, piemēram, Latvijas Republikas Prokuratūras Iekšējā audita nodaļas Stratēģiskā plāna izpildes grafiks 2019. – 2023.gadam, ko ģenerālprokurors apstiprinājis 2019.gada 13.novembrī.
- ⁴¹⁷ Prokuratūras likuma 38.² panta pirmā, otrā un trešā daļa.
- ⁴¹⁸ Prokuratūras likuma 34. pants.
- ⁴¹⁹ Prokuratūras likuma 38.² panta pirmā, otrā un trešā daļa.
- ⁴²⁰ Prokuroru profesionālās darbības novērtēšanas nolikuma Prokuroru profesionālās darbības novērtēšanas nolikuma (Pieņemts ar 10.02.2020. Ģenerālprokurora padomes lēmumu Nr.110.) 5.un 6.punkts.
- ⁴²¹ Prokuroru profesionālās darbības novērtēšanas nolikuma 57.punkts.
- ⁴²² Piemēram, Prokuroru profesionālās darbības novērtēšanas nolikuma 5., 11.pielikums.
- ⁴²³ Prokuroru profesionālās darbības novērtēšanas nolikuma 11.punkts.
- ⁴²⁴ Prokuroru profesionālās darbības novērtēšanas nolikuma 56.punkts.
- ⁴²⁵ Prokuroru profesionālās darbības novērtēšanas nolikuma 50.4.apakšpunkts.
- ⁴²⁶ Prokuroru profesionālās darbības novērtēšanas nolikuma 50.4.apakšpunkts.
- ⁴²⁷ Prokuroru profesionālās darbības novērtēšanas nolikuma 50.5.apakšpunkts.
- ⁴²⁸ Prokuroru profesionālās darbības novērtēšanas nolikuma 50.6.apakšpunkts.
- ⁴²⁹ 2.pielikums Prokuroru profesionālās darbības novērtēšanas nolikumam (aizpildītu paraksta attiecīgais virsprokurors).
- ⁴³⁰ 3.pielikums Prokuroru profesionālās darbības novērtēšanas nolikumam (aizpilda un paraksta ĢP Tiesās izskatāmo krimināllietu nodaļas prokurors).
- ⁴³¹ Pieņemts ar 21.03.2018. Ģenerālprokurora padomes lēmumu Nr.3.
- ⁴³² Skatīt, piemēram, Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Krimināllietu departamenta 2012. gada 4. jūnija lēmumu lietā SKK –8/2012 (Krimināllietā Nr. 15890002505)
- ⁴³³ Prokuroru profesionālās darbības novērtēšanas nolikuma 57.punkts.
- ⁴³⁴ Prokuroru profesionālās darbības novērtēšanas nolikuma III-VII.nodaļas.
- ⁴³⁵ Apvienoto Nāciju Organizācijas Narkotiku un noziedzības apkarošanas biroja (UNODC) un Starptautiskās prokuroru asociācijas 2014.gadā kopīgi apstiprinātajās vadlīnijās "Prokuroru statuss un loma"; Starptautiskās prokuroru asociācijas 23.04.1999. pieņemtie standarti "Profesionālās atbildības standarti un galveno pienākumu izklāsts un prokuroru tiesības".
- ⁴³⁶ Atbildības likuma 15.panta piektā daļa.
- ⁴³⁷ Prokuroru profesionālās darbības novērtēšanas nolikuma 57.punkts.
- ⁴³⁸ Ģenerālprokuratūras Analīzes un vadības departamenta
- ⁴³⁹ Prokuratūras likuma 29.¹ panta otrā, trešā daļa.
- ⁴⁴⁰ Prokuratūras likuma 34. pants.
- ⁴⁴¹ Prokuratūras likuma 35.¹. pants.
- ⁴⁴² Prokuroru profesionālās darbības novērtēšanas nolikums, apstiprināts ar ģenerālprokurora 10.02.2020. pavēli Nr.110.
- ⁴⁴³ Eiropas Padomes Ministru komitejas Rekomendācijā Rec(2000)19 "Valsts prokuratūras loma krimināltiesību sistēmā", Apvienoto Nāciju Organizācijas Narkotiku un noziedzības apkarošanas biroja (UNODC) un Starptautiskās prokuroru asociācijas 2014.gadā kopīgi apstiprinātajās vadlīnijās "Prokuroru statuss un loma"; Starptautiskās prokuroru asociācijas 23.04.1999. pieņemtie standarti "Profesionālās atbildības standarti un galveno pienākumu izklāsts un prokuroru tiesības".
- ⁴⁴⁴ Prokuratūras likuma 5.panta trešā daļa.
- ⁴⁴⁵ Prokuratūras likuma 5.panta trešā daļa.
- ⁴⁴⁶ Prokuroru profesionālās darbības novērtēšanas nolikuma 1.punkts.
- ⁴⁴⁷ Ģenerālprokuratūras 17.08.2020. vēstule Nr. N-120-2020-00187 "Par informācijas sniegšanu Valsts kontroles revīzijā".
- ⁴⁴⁸ Ģenerālprokuratūras Darbības analīzes un vadības departamenta Prokuroru personāla un profesionālās izaugsmes nodaļas 08.10.2020. e-pasts.
- ⁴⁴⁹ Apvienoto Nāciju Organizācijas Narkotiku un noziedzības apkarošanas biroja (UNODC) un Starptautiskās prokuroru asociācijas 2014.gadā kopīgi apstiprinātajās vadlīnijās "Prokuroru statuss un loma", 4.2.apakšnodaļa.
- ⁴⁵⁰ Eiropas Padomes Ministru komitejas Rekomendācijā Rec(2000)19 "Valsts prokuratūras loma krimināltiesību sistēmā", Apvienoto Nāciju Organizācijas Narkotiku un noziedzības apkarošanas biroja (UNODC) un Starptautiskās prokuroru asociācijas 2014.gadā kopīgi apstiprinātajās vadlīnijās "Prokuroru statuss un loma"; Starptautiskās prokuroru asociācijas

1999.gada 23.aprīlī pieņemtie standarti "Profesionālās atbildības standarti un galveno pienākumu izklāsts un prokuroru tiesības".

⁴⁵¹ Prokuratūras likuma 33.pants.

⁴⁵² Skatīt, piemēram, Ģenerālprokurora padomes 16.2020. lēmumu Nr.1 "Par Prokuroru atestācijas komisijas izveidošanu", Ģenerālprokurora padomes 16.01.2020.gada lēmumu Nr.2 "Par Prokuroru kvalifikācijas komisijas izveidošanu".

⁴⁵³ Prokuroru amata kandidātu atlases nolikuma (pieņemts ar Ģenerālprokurora padomes 18.06.2018. lēmumu Nr.6) 8.punkts.

⁴⁵⁴ Prokuroru amata kandidātu atlases nolikuma (pieņemts ar Ģenerālprokurora padomes 18.06.2018. lēmumu Nr.6) 17.punkts

⁴⁵⁵ Prokurora amata kandidātu stažēšanās un kvalifikācijas pārbaudes nolikuma (pieņemts ar Ģenerālprokurora padomes 29.06.2016. lēmumu Nr.14) 3.punkts.

⁴⁵⁶ Prokurora amata kandidātu stažēšanās un kvalifikācijas pārbaudes nolikuma (pieņemts ar Ģenerālprokurora padomes 29.06.2016. lēmumu Nr.14) 23.-26.punkts.

⁴⁵⁷ Apvienoto Nāciju Organizācijas Narkotiku un noziedzības apkarošanas biroja (UNODC) un Starptautiskās prokuroru asociācijas 2014.gadā kopīgi apstiprinātajās vadlīnijās "Prokuroru statuss un loma"; Starptautiskās prokuroru asociācijas 23.04.1999. pieņemtie standarti "Profesionālās atbildības standarti un galveno pienākumu izklāsts un prokuroru tiesības".

⁴⁵⁸ Eiropas Padomes Ministru komitejas 06.10.2000.gada pieņemtā Rekomendācija Rec(2000)19 "Valsts prokuratūras loma krimināltiesību sistēmā"

⁴⁵⁹ Prokuratūras likuma 1.pants.

⁴⁶⁰ Skatīt, piemēram, Eiropas Tiesnešu konsultatīvās padomes (CCJE) un Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) 08.12.2009. Strasbūrā pieņemto kopīgo viedokli "Tiesneši un prokurori demokrātiskā sabiedrībā" (Bordo (*Bordeaux*) deklarācija); Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) darba grupas ietvaros Strasbūrā, 2014.gada 17.decembrī pieņemto viedokli Nr.9 (2014) par Eiropas normām un principiem attiecībā uz prokuroriem; Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) darba grupas ietvaros Strasbūrā, 20.11.2015. pieņemto viedokli Nr.10 (2015) par prokurora lomu kriminālizmeklēšanā.

⁴⁶¹ Skatīt, piemēram, Apvienoto Nāciju Organizācijas 1990. gada vadlīnijas par prokuroru lomu; Starptautiskās prokuroru asociācijas 1999.gadā pieņemtie profesionālās atbildības standarti un paziņojums par prokuroru būtiskajiem pienākumiem un tiesībām; Apvienoto Nāciju Organizācijas Narkotiku un noziedzības apkarošanas biroja (UNODC) un Starptautiskās prokuroru asociācijas 2014.gadā kopīgi apstiprinātās vadlīnijās (jeb pamatnostādņēs) "Prokuroru statuss un loma".

⁴⁶² *Venēcijas komisija* – Eiropas Komisija par demokrātiju caur tiesībām (Venēcijas komisija) ir Eiropas Padomes padomdevēja institūcija konstitucionālo tiesību jautājumos. Venēcijas komisijas loma ir sniegt tiesisku atbalstu tās dalībvalstīm un it īpaši palīdzēt valstīm, kuras vēlas panākt savu tiesisko un institucionālo struktūru atbilstību Eiropas standartiem un starptautiskajai pieredzei demokrātijas, cilvēktiesību un tiesiskuma jomā. Tā arī palīdz nodrošināt kopējā konstitucionālā mantojuma izplatīšanu un nostiprināšanu. Venēcijas komisijai ir unikāla loma konfliktu risināšanā, un tā sniedz "ātro konstitucionālo palīdzību" valstīm pārejas posmos.

Eiropas Padome palīdz dalībvalstīm cīnīties pret korupciju un terorismu, kā arī veikt nepieciešamās tieslietu sistēmas reformas. Eiropas Padomes ekspertu grupa konstitucionālajos jautājumos, kura pazīstama kā *Venēcijas Komisija*, piedāvā juridiskas konsultācijas valstīm visā pasaulē. Plašāka informācija ir pieejama: <https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/default.aspx?p=01&Presentation&lang=en>.

⁴⁶³ Skatīt, piemēram, Apvienoto Nāciju Organizācijas Narkotiku un noziedzības apkarošanas biroja un Starptautiskās Prokuroru asociācijas 2014.gada Vadlīnijas "Prokuroru statuss un loma", *OPINION (2012) No. 7 OF THE CONSULTATIVE COUNCIL OF EUROPEAN PROSECUTORS ON THE MANAGEMENT OF THE MEANS OF PROSECUTION SERVICES adopted by the CCPE at its 7th plenary meeting (Strasbourg, 26-27 November 2012)*, <https://rm.coe.int/16807475b5>

⁴⁶⁴ Saeimas Kārtības ruļļa nodaļa "5.¹ Tiesībsarga ziņojumi" un "5.⁴ Valsts kontroliera ziņojumi".

⁴⁶⁵ Eiropas Padomes Ministru komitejas 06.10.2000. pieņemtā rekomendācija Rec(2000)19 "Valsts prokuratūras loma krimināltiesību sistēmā", Apvienoto Nāciju Organizācijas Narkotiku un noziedzības apkarošanas biroja (UNODC) un Starptautiskās prokuroru asociācijas 2014.gadā kopīgi apstiprinātajās vadlīnijās (jeb pamatnostādnes) "Prokuroru statuss un loma", Starptautiskās prokuroru asociācijas, Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes, Venēcijas komisijas pieņemtie viedokļi, vadlīnijas un standarti, piemēram, *Opinion (2012) No.7 of the Consultative council of European prosecutors on the management of the means of prosecution services adopted by the CCPE at its 7th plenary meeting (Strasbourg, 26-27 November 2012)*, pieejams: <https://rm.coe.int/16807475b5>.

⁴⁶⁶ Skatīt, piemēram, Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) darba grupas ietvaros Strasbūrā, 2015.gada 20.novembrī pieņemto viedokli Nr.10 (2015) par prokurora lomu kriminālizmeklēšanā, Dalībvalstu sniegto anketu par attiecībām starp prokuroriem un policiju apkopojumu, lai sagatavotu Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) darba grupas viedokli Nr.10 (2015) par prokurora lomu kriminālizmeklēšanā (*Questionnaire for the preparation of the Opinion No. 10 of the CCPE on the relationship between prosecutors and police and/or other investigation bodies*): http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/opinions/travaux/Compilation_CCPE_avis10.pdf, 108.lpp.; Apvienoto Nāciju Organizācijas Narkotiku un noziedzības apkarošanas biroja un Starptautiskās Prokuroru asociācijas 2014.gada Vadlīnijās "Prokuroru statuss un loma" atzīto, ka prokurori ieņem galveno amatu un lomu kriminālprocesā u.c.

⁴⁶⁷ Attīstības plānošanas sistēmas likums un tam pakārtotie Ministru kabineta noteikumi un vadlīnijas.

⁴⁶⁸ Skatīt, piemēram, Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) darba grupas ietvaros Strasbūrā, 2014.gada 17.decembrī pieņemto viedokli Nr.9 (2014) par Eiropas normām un principiem attiecībā uz prokuroriem.

⁴⁶⁹ Skatīt, piemēram, *OECD Recommendation on Public Integrity (2017)*, pieejams: <https://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/>; *OECD Recommendation on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service (2004)*, pieejams: <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>;

⁴⁷⁰ Skatīt, piemēram, Apvienoto Nāciju Organizācijas Pretkorupcijas konvencija, Latvijā pieņemta ar likumu “Par Apvienoto Nāciju organizācijas Pretkorupcijas konvenciju” 2005.gada 17.novembrī; Apvienoto Nāciju Organizācijas Noziedzības novēršanas un krimināltiesību komisijas rezolūcija 17/2 par tiesiskuma stiprināšanu, uzlabojot prokuratūras darbību un integritāti, pieejams: https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/Crime_Resolutions/2000-2009/2008/CCPCJ/Resolution_17-2.pdf ; Eiropas vadlīnijas par prokuroru ētisku rīcību, apstiprinātas 2005.gada 31.maijā Budapeštā, Eiropas valstu ģenerālprokuroru konferencē, pieejams: <https://rm.coe.int/conference-of-prosecutors-general-of-europe-6th-session-organised-by-t/16807204b5> ; Eiropas Ministru padomes pieņemtā Rekomendācija Rec(2000)19 "Valsts prokuratūras loma krimināltiesību sistēmā" u.c.

⁴⁷¹ Ministru kabineta 2017.gada 17.oktobra noteikumi Nr.630 “Noteikumi par iekšējās kontroles sistēmas pamatprasībām korupcijas un interešu konflikta riska novēršanai publiskas personas institūcijā”, 2.punkts.

⁴⁷² Eiropas Padomes Ministru komitejas Rekomendācijā Rec(2000)19 “Valsts prokuratūras loma krimināltiesību sistēmā”, Apvienoto Nāciju Organizācijas Narkotiku un noziedzības apkarošanas biroja (UNODC) un Starptautiskās prokuroru asociācijas 2014.gadā kopīgi apstiprinātajās vadlīnijās “Prokuroru statuss un loma”; Starptautiskās prokuroru asociācijas 23.04.1999. pieņemtie standarti “Profesionālās atbildības standarti un galveno pienākumu izklāsts un prokuroru tiesības”.

⁴⁷³ Consultative Council of European Prosecutors Report of the meeting of the Working group of 8-9 February 2018, pieejams: <https://rm.coe.int/report-of-the-22nd-meeting-of-the-ccpe-gt-8-9-february-2018-strasbourg/168089ff4f>.

⁴⁷⁴ Atbilstoši LR Prokuratūras 26.02.2016. apstiprinātajai Prokuratūras informācijas sistēmas lietošanas instrukcijai sistēmā norādāmā informācija.

