



REVĪZIJAS GALVENO
SECINĀJUMU UN IETEIKUMU
APKOPOJUMS

Vai Latvijas Republikas Prokuratūras darbībā ir
nepieciešami uzlabojumi?



Latvijas Republikas
Valsts kontrole

Rīga 2020

Secinājumu un ieteikumu apkopojums

Vai Latvijas Republikas Prokuratūras darbībā ir nepieciešami uzlabojumi?

2021.gada 11. janvāris

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

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

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

Saturs

1.	Par Prokuratūras vietu un lomu valsts institucionālajā sistēmā.....	5
2.	Par Prokuratūras vadības funkciju īstenošanu.....	13
2.1.	Prokuratūras darbības plānošana.....	14
2.2.	Prokuratūras darba organizācija.....	16
2.3.	Prokuratūras iekšējās kontroles sistēma.....	26
2.4.	Prokuroru profesionālās darbības novērtēšana un apmācība.....	33
2.5.	Prokuroru amata kandidātu atlase.....	36

Galvenie secinājumi un ieteikumi

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

Prokuroru skaita ziņā Latvija no citām valstīm neatpaliek, tāpēc nav pamata apgalvojumam, ka 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 tie ir vidēji 8,1% no visiem prokuroriem, bet Latvijā – 17,7%¹.*

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 pievērta 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 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 citu valstu labo praksi, kas var būt noderīga Latvijas situācijai.

Valstīm ir iespēja veidot gan valdībai pakļautu, gan arī no valdības neatkarīgu prokuratūru, nodrošinot pietiekamus un efektīvus pasākumus, lai garantētu prokuratūras neatkarību un prokuratūras funkciju veikšanai nepieciešamo statusu². Latvijā Prokuratūra ir tiesu varas institūcija, kas patstāvīgi veic uzraudzību pār likumības ievērošanu likumā noteiktās kompetences ietvaros³.

Pamatojoties uz veikto izvērtējumu⁴, 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 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 prokurora 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 prokurora neatkarībai nav tāda paša rakstura kā tiesnešu neatkarībai⁵.

Revīzijā iegūtie pierādījumi liecina, ka Latvijā prokuratūras un prokurora neatkarības jēdziens tiek interpretēts plašāk nekā tas izriet no starptautisko institūciju rekomendācijām un viedokļiem⁶,

proti, Latvijā prokurora neatkarība nozīmē ne tikai ārējas ietekmes aizliegumu uz konkrētu kriminālprocesu gaitu un to ietvaros pieņemtajiem lēmumiem⁷, 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.

OECD ekspertu vērtējumā izpratne par Prokuratūras gandrīz ‘absolūtu’ neatkarību ir veicinājusi Prokuratūras norobežošanu 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.

Valsts kontroles ieskatā 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. 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.

1. Par Prokuratūras vietu un lomu valsts institucionālajā sistēmā

Prokuratūras iestāžu jeb dienestu (*Prosecution service*) darbības principi un to darbības standarti ir noteikti vairākos pārnacionālos dokumentos, no kuriem kā nozīmīgākos var minēt Eiropas Padomes Tieslietu ministru komitejas 2000.gada 6.oktobrī pieņemto Rekomendāciju Rec(2000)19 “Valsts prokuratūras loma krimināltiesību sistēmā”, Eiropas Tiesnešu konsultatīvās padomes (CCJE) un Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) pieņemtos viedokļus⁸, Apvienoto Nāciju Organizācijas (ANO) un Starptautiskās prokuroru asociācijas pieņemtos dokumentus⁹. Tāpat būtisks viedokļu un rekomendāciju avots ir Venēcijas komisijas¹⁰ dokumenti.

Eiropas Padomes Tieslietu ministru komitejas 2000.gada 6.oktobrī pieņemtā Rekomendācija Rec(2000)19 “Valsts prokuratūras loma krimināltiesību sistēmā” bija pirmais Eiropas mēroga dokuments ar mērķi noteikt prokuratūras darbības standartus. Minētā Rekomendācija pieļauj iespēju valstīm veidot gan valdībai pakļautu, gan arī 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 un noziedzības apkarošanas birojs (UNODC), Starptautiskā Prokuroru Asociācija un Venēcijas komisija ir izstrādājušas un pieņēmušas viedokļus un rekomendācijas par to, kā minētā Rekomendācija ir jāpiemēro.

Eiropas Padomes Tieslietu ministru komitejas 2000.gada 6.oktobrī pieņemtajā Rekomendācijā Rec(2000)19 kā būtiski ir 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 atskaitīties par savu darbību kopumā un it sevišķi par to, kuras tās prioritātes tika īstenotas¹¹;

- ✓ *valstīs, kurās valsts prokuratūra ir neatkarīga no valdības, valstij jāveic efektīvi pasākumi, lai garantētu, ka valsts prokuratūras neatkarības raksturs un apjoms ir noteikts likumā¹²;*
- ✓ *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 nodarījumiem¹³;*
- ✓ *lai vecinātu noziedzības apkarošanas politikas godīgumu un efektivitāti, valsts prokuratūrai jāsadarbojas ar valsts iestādēm un organizācijām tiktāl, ciktāl tas ir saskaņā ar likumu¹⁴.*

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 aktiem¹⁵. 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 ierosināšanu vai turpināšanu, bet arī pirmstiesas izmeklēšanas un operatīvo darbību uzraudzība un pirmstiesas izmeklēšanas veikšana¹⁶.

Pamatojoties uz revīzijā 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.
- ❖ 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. Tieši pretēji – 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 visi nepieciešamie no pārnacionālo dokumentu kopuma izrietošie standarti prokuroru darbībai un neatkarībai.

Venēcijas komisijas ziņojumā¹⁷ atsevišķi ir sniegts vērtējums 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”. Venēcijas komisija ir atzinusi, ka jebkura prokuratūras “neatkarība” pēc būtības atšķiras no tiesu 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). Tāpat Venēcijas komisija ir atzinusi, 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 neatkarībai¹⁸.

Prokuratūras darbības regulējumā ir nepieciešamie standarti prokuroru darbībai un neatkarībai, bet pastāv atšķirības izpratnē par prokuratūrai garantējamo neatkarību, proti, neatkarības jēdziens Latvijā ir vispārināts un tiek attiecināts ne tikai uz ārēja norādījuma došanas aizliegumu konkrētu kriminālprocesu ietvaros, bet arī uz iespējām izteikt vērtējumu par Prokuratūras darbību kopumā.

Būtiski ir norādīt uz Latvijas Republikas Satversmes tiesas nostiprināto atziņu¹⁹, 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 ieskatā²⁰ Latvijā Prokuratūra savu neatkarību interpretē plašāk, nekā konstitucionālā tiesa (Satversmes tiesa). Izpratne par Prokuratūras gandrīz absolūtu neatkarību var veicināt Prokuratūras norobežošanos no valstī īstenotajām reformām, kuru mērķis ir valsts institūciju darbības modernizācija un efektivizēšana, tostarp Latvijas tiesu sistēmā.

Iespējams, dēļ pastāvošās izpratnes 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, lai nodrošinātu izpildvaras pārstāvju neiejaukšanos lēmumos konkrētu kriminālprocesu ietvaros²¹, bet arī, 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, šādas rīcības un sadarbības mehānismus ir ieviesušas.

Kā uzsvērts Eiropas Padomes Tieslietu ministru komitejas 2000.gada 6.oktobrī pieņemtajā Rekomendācijā Rec(2000)19 “Valsts prokuratūras loma krimināltiesību sistēmā”, 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 nes atbildību valdības priekšā, un šādas sadarbības principiem un paņēmieniem ir jābūt juridiskam pamatam²².

Latvijā ir izveidota Noziedzības novēršanas padome²³, kuras kompetence 2020.gadā tika paplašināta²⁴, 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 būtu iespējams, apzinot nozīmīgākos riskus noziedzības apkarošanas jomā, 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 liecina revīzijā konstatētais, Prokuratūras darbības stratēģija neveido saikni

ar noziedzības apkarošanas jomā valstī apstiprinātajiem politikas dokumentiem. Gan darbības stratēģija, gan darba plāni ir pārāk vispārīgi un tos nevar uzskatīt par *ceļa karti* vēlamu rezultātu sasniegšanai.

Iespējams, ka, lai politikas 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.

Valsts kontrole iesaka – izvērtēt iespēju pilnveidot prokuratūras darbības regulējumu attiecībā uz sadarbību ar izpildvaras institūcijām, paredzot rīcības mehānismu, kā prokuratūra tiek iesaistīta noziedzības novēršanas politikas stratēģisko mērķu un rezultātu sasniegšanā.

Vērtējot Prokuratūras likumā ietverto regulējumu attiecībā uz iestādes un prokuroru atbildības un atskaitīšanās principiem, ir konstatējams, ka Prokuratūras likumā, iespējams, šie principi nav pietiekami reglamentēti.

Venēcijas komisijas ziņojumā²⁵ ir uzsvērtā prokuratūras iestāžu atskaitīšanās, atbildība (*accountability*) un ir norādīts, piemēram, 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 jāieņem savu demokrātisko leģitimitāti, ievēlot parlamentā vismaz daļu no tās locekļiem;*

Tāpat Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes 2018.gada 23.novembra pieņemtajā viedoklī par prokuroru neatkarību, atskaitīšanos, atbildību (*accountability*) un ētiku²⁶ norādīts, ka:

- ❖ *prokuroru atskaitīšanās, atbildība (accountability) nenozīmē iekļaušanos prokuroru neatkarībā. Neskatoties uz neatkarību, prokuroriem tiek noteikta atbildība un prokuroriem ir jāatskaitās par savu darbību atbilstoši hierarhijai, 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 pastāv sabiedrības uzmanība;*

ANO Narkotiku un noziedzības apkarošanas biroja (UNODC) un Starptautiskās prokuroru asociācijas 2014.gadā kopīgi apstiprinātajās vadlīnijās “Prokuroru statuss un loma” ir uzsvērts²⁷:

- ❖ *taisnīga, neatkarīga un objektīva tiesu sistēmas uzdevumu izpilde prasa arī, 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 ziņojumā²⁸ 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.*

Iespējams, ka izpratne par prokuratūras institūcijas neatkarību, kas pārsniedz ārēja norādījuma došanas aizliegumu konkrētu kriminālprocesu ietvaros un tiek attiecināta uz iespējam izteikt vērtējumu par prokuratūras funkciju izpildi kopumā, 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 prioritātēm²⁹. Tomēr, spriežot pēc likumprojekta anotācijā³⁰ norādītā, šo aktivitāti drīzāk var uztvert kā likumdevēja informēšanu, nevis atskaitīšanos par paveikto. Turklāt Saeimas kārtības rullī nav noteikta procedūra ģenerālprokurora iesniegtā ziņojuma izskatīšanai, kā tas piemēram ir noteikts saistībā ar tiesībsarga ziņojumiem un valsts kontroliera ziņojumiem³¹.

Prokuratūras izpratnē³² gadskārtējā virsprokuroru sanāksmes organizēšana, kurā ģenerālprokurors ziņo par Prokuratūras darbu pārskata gadā un nākamā gada prioritātēm, atbilst prokuratūras darbības izvērtēšanai un prokuratūras publiskai atskaitei par darbību, ko paredz Eiropas Padomes Ministru komitejas Rekomendācijas (Rec (2000) 19) 11.punkts. Prokuratūra sagatavotos gada pārskatus ir publicējusi³³ vietnē www.prokuratūra.gov.lv/lv. Tomēr, izvērtējot Prokuratūras pārskatos sniegto informāciju var secināt, ka tie satur kvantitatīvus noziedzības stāvokli valstī raksturojošus un prokuratūras darba statistikas rādītājus, iztrūkstot Prokuratūras funkciju izpildes kvalitatīvai analīzei, 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. Tāpēc Valsts kontroles ieskatā ir izvērtējama iespēja Prokuratūras likuma regulējumā konkretizēt ģenerālprokurora Saeimai iesniedzamā ziņojuma tvērumu.

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 atskaitīšanas un atbildības veicināšanas instrumentiem³⁴. 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, kā arī tās sastāvā var tikt iekļauti citi prokurori. Ģenerālprokurora padomes kompetence – koleģiāla padomdevēja institūcija, tajā skaitā kompetence izdot atsevišķus prokuratūras darbības iekšējos tiesību aktus, padara Ģenerālprokurora padomi par pašpārvaldes institūciju, kuras izstrādātos dokumentus ar savu lēmumu atkārtoti apstiprina ģenerālprokurors³⁵.

Valsts kontrole iesaka – izvērtēt iespējas pilnveidot prokuratūras darbības regulējumu, stiprinot izpratni par Prokuratūras atskaitīšanos un atbildību, konkretizējot Saeimā iesniedzamā ģenerālprokurora ziņojuma tvērumu un paredzot tā izskatīšanas kārtību, lai parlaments un sabiedrība kopumā gūtu pēc iespējas pilnvērtīgāku priekšstatu par Prokuratūras darbību un attīstību.

Latvijā izveidotajā prokuratūras institucionālajā modelī 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. Vienlaikus Valsts kontroles ieskatā izpratne par

katra prokurora neatkarību varēja atstāt ietekmi uz Prokuratūras vadības funkciju īstenošanu, jo Prokuratūras darba organizācijā nav lietoti tādi paņēmieni kā pienākumu un pilnvaru, procesa aprakstu vai prokurora darbā izmantojamo vadlīniju noteikšana iekšējos tiesību aktos. Šāda pieeja nav veicinājusi vienotu un konsekventu pieeju ne tikai Krimināllikuma un Kriminālprocesa likuma normu piemērošanā, bet 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 prokuratūras funkciju izpildē ir ieviešas standartizētas procedūras vai pat kvalitātes vadības sistēmu.

Venēcijas komisijas dokumentos ir uzsvērts, ka prokuratūras neatkarība pēc būtības nav tik kategoriska kā tiesu neatkarība. Pat, ja prokuratūra kā institūcija ir neatkarīga, var būt citi prokuroru lēmumu un darbību hierarhiskās kontroles principi³⁶. Hierarhiska pakļautības sistēma (par kādu ir uzskatāma arī Latvijas Republikas Prokuratūra), lai arī biežāk sastopama, ja prokuratūra ir izpildvaras sastāvā, tomēr ir atbilstoša arī gadījumos, kad prokuratūra ir tiesu varai piederīga. Kā viena no prokuratūras hierarhiskas struktūras priekšrocībām tiek minēta³⁷ tiesiskās noteiktības nodrošināšana, apvienojot procesus nacionālā un/vai reģionālā līmenī.

Arī Eiropas Savienības Tiesas jurisprudencē, vērtējot prokuratūras neatkarības principus, tika izteikts viedoklis³⁸, ka prokuroriem ir pienākums ievērot savu tiešo priekšnieku norādījumus. Kā tas izriet no Eiropas Savienības Tiesas judikatūras, it īpaši no 2019. gada 27. maija spriedumiem³⁹, 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.

Pamatojoties uz Venēcijas komisijas pausto atziņu⁴⁰, 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 tās priekšrocības, ko sniedz Prokuratūras hierarhiskā struktūra, lai tiesiskās noteiktības nodrošināšanai un pirmstiesas kriminālprocesa efektivitātes palielināšanai nacionālā līmenī apvienotu vienveidīgus procesus.

Valsts kontrole iesaka – izvērtēt iespējas prokuratūras darbības regulējumā konkretizēt ģenerālprokurora pilnvarojumu attiecībā uz Prokuratūras darbībā piemērojamo standartu un vadlīniju noteikšanu.

Pārnacionālajos dokumentos⁴¹ ietvertās rekomendācijas un viedokļi nepārprotami norāda, ka prokuratūras institūcijas darbībā nevar izpalikt tādas būtiskas kategorijas 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 darbībā tiek piemēroti jebkuras iestādes darbībā.

Latvijas valsts pārvaldes attīstības plānošanas dokumentos⁴² 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 arī par to, lai savlaicīgi tiktu konstatētas un novērstas kļūdas un neatbilstības, neekonomiska, neefektīva vai nelikumīga rīcība. Valsts pārvaldes iekārtas likums⁴³ paredz, ka tiešās 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 nosaka⁴⁴, 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 noteikts, 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 jurisprudencē vērtējot nacionālās prokuratūras institūcijas statusu⁴⁵, 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, Operatīvas darbības likums u.c. likumi, kuri tieši reglamentē prokuratūras amatpersonu tiesību un pienākumu apjomu speciālo tiesību normu ietvaros. Taču tie 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.

Kā liecina revīzijā konstatētais, Prokuratūras vadības funkciju īstenošana ir pilnveidojama, lai būtu priekšnoteikumi prokuratūras efektīvai un produktīvai darbībai. Tāpēc Valsts kontroles ieskatā tiesiskās noteiktības nodrošināšanai ir izvērtējama iespēja Prokuratūras darbības regulējumā paredzēt labas pārvaldības un darbības efektivitātes principa piemērošanu, stiprināt ģenerālprokurora atbildību par Prokuratūras darbības atbilstību labas pārvaldības, ekonomiskuma un efektivitātes principiem, kā arī par iekšējās kontroles sistēmas izveidi, uzraudzību un uzlabošanu, jo šobrīd Prokuratūras likumā šādi ģenerālprokurora kā Prokuratūras vadītāja pienākumi nav paredzēti.

Valsts kontrole iesaka – izvērtēt iespējas pilnveidot prokuratūras darbības regulējumu, paredzot labas pārvaldības un darbības efektivitātes principa piemērošanu Prokuratūras darbībā, kā arī ģenerālprokurora atbildību par Prokuratūras darbības atbilstību labas

pārvaldības, ekonomiskuma un efektivitātes principiem, par iekšējās kontroles sistēmas izveidi, uzraudzību un uzlabošanu.

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 kriminālprocesa izmeklēšanai⁴⁶. Lai arī pasaules valstīs prokuratūras līdzdalības spektrs izmeklēšanas stadijā ir plašs, sākot 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)⁴⁷.

Gan Valsts kontroles iepriekš 2017.gadā pabeigtajā revīzijā “Pirmstiesas izmeklēšanas efektivitāte Valsts policijā” konstatētais, gan šajā revīzijā konstatētie līdzīgi trūkumi 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 negatīvas izmaiņas izpratnē par uzraugošā prokurora iesaisti kriminālprocesa izmeklēšanā, proti, tas ir veicinājis prokuroru norobežošanos no izmeklēšanas, tiecoties atstāt to tikai policijas atbildībā.

OECD ekspertu vērtējumā šobrīd nevar viennozīmīgi novērtēt, vai prokuroru loma pirmstiesas izmeklēšanā ir jāpalielina visos gadījumos. 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 iesaka⁴⁸ 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.

Arī 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.

Valsts kontrole iesaka – kriminālās justīcijas sistēmas ietvaros izvērtēt un rast Latvijas situācijai piemērotākos ilgtermiņā realizējamus risinājumus, kā atslogot krimināltiesisko sistēmu (dekriminalizējot un/vai vienkāršojot un standartizējot mazāk nozīmīgus kriminālprocesus 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 nacionālās 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.

2. Par Prokuratūras vadības funkciju īstenošanu

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. Zemāk norādītas dažas no atziņām, kas liecina par pasaulē pieaugošo pieprasījumu pilnveidot prokuratūras snieguma kvalitāti un efektivitāti:

- ❖ *neatkarīgi no izveidotā pārvaldības modeļa prokuroriem jānodrošina ekonomiski racionāla un efektīva to pārvaldīšanai nodotu resursu pārvaldība [..](Eiropas prokuroru konsultatīvā padome, 2012.gads⁴⁹);*
- ❖ *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. Ir jāveic nepieciešamie pasākumi, lai ar pieejamajiem resursiem maksimāli palielinātu rezultātus[..] (Eiropas prokuroru konsultatīvā padome, 2014.gads⁵⁰);*
- ❖ *pasaulē pieaug pārdomas par prokuratūras izcilības modeļa (framework) izveidi (iedvesmojoties no Starptautiskā tiesu izcilības modeļa⁵¹). 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 apsūdzības, (6) augsts sabiedrības uzticības līmenis un (7) augsts pieejamības līmenis (OECD, 2020.gads⁵²).*

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 principiem⁵³. Šīs revīzijas kontekstā būtiski ir 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 pieejamajiem resursiem (finansu, 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 un novērtēšanu, kam seko jaunu mērķu un uzdevumu noteikšana problēmu novēršanai un rezultātu uzlabošanai. Savukārt, lai tas izdotos, izšķiroša nozīme ir iekšējās kontroles sistēmas izveidei.

Pēdējo 20 gadu laikā Latvijā tiesību aktos⁵⁴ ir nostiprināts iekšējās kontroles sistēmas jēdziens un pamatprasības, kas balstās uz Amerikas Savienotajās valstīs 1992.gadā izstrādāto *COSO (The Committee of Sponsoring Organizations)*⁵⁵ iekšējās kontroles sistēmas modeli. Ar iekšējās kontroles sistēmu saprot organizācijas (iestādes) risku vadības, kontroles un pārvaldības pasākumu kopumu, 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, un uzraudzība (monitorings), no kuriem iekšējās kontroles vide ir galvenais elements, kas veido pamatu pārējiem elementiem. Visi šie elementi ir integrēti pamatprasībās⁵⁶, kādas attiecībā uz iekšējās kontroles sistēmas izveidi ir izvirzītas tiešās pārvaldes iestādēm, kā arī pamatprasībām⁵⁷ korupcijas un interešu konflikta riska novēršanai publiskas personas institūcijā, kas attiecas arī uz tiesu varas institūcijām, protams, ievērojot speciālajos likumos noteikto funkciju un darbību specifiku.

Neraugoties uz to, ka tiesību akti nenosaka obligāti piemērojamas 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 prakses⁵⁸.

Kā jau iepriekš secināts šajā ziņojumā, ģenerālprokuroram attiecībā uz prokuratūras institūcijas darbības organizāciju Prokuratūras likumā ir piešķirts plašs pilnvarojuma apjoms, kas ļauj nacionālās prokuratūras darbību organizēt atbilstoši augstākajiem institucionālajiem standartiem. Tomēr Valsts kontroles konstatētais liecina, ka Prokuratūrā nav izveidota tāda kontroles vide un līdz šim nav ticis īstenots tāds pārvaldības pasākumu kopums, lai rastos priekšnoteikumi prokuratūras institūcijas pamatfunkciju efektīvai un produktīvai izpildei.

Tas apstiprina, ka Prokuratūra, iespējams dēļ pastāvošās izpratnes ne tikai par prokuratūras institūcijas neatkarību, bet arī par prokurora individuālo autonomiju, ir palikusi ārpus valstī īstenotajām reformām, kuru mērķis ir bijis valsts institūciju darbības modernizācija un efektīvizēšana. Ir nepieciešamas būtiskas izmaiņas izpratnē par Prokuratūras kā vienotas trīs līmeņu institūciju sistēmas vadības funkciju īstenošanu, lai palielinātu Prokuratūras kapacitāti tās pamatfunkciju izpildē un efektīvāk izmantotu Prokuratūras rīcībā esošos resursus.

2.1. Prokuratūras darbības plānošana

Lai uzlabotu Prokuratūras kā vienotas, centralizētas trīs pakāpju struktūrvienību sistēmas funkciju izpildes efektivitāti, Prokuratūrai ir nepieciešams mainīt izpratni 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 *ceļa karti* vēlamu rezultātu sasniegšanai. Prokuratūras darbības stratēģijā noteiktas 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.

Lai arī 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.

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 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 u.c. No tā izejot prokuratūras dienests definē savu stratēģiju.

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 sasniegt⁵⁹. Lai ieviestu efektīvāku pārvaldības stratēģiju, OECD ieskatā⁶⁰ 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.

Prokuratūrai nav obligāti jāpiemēro tiesību akti⁶¹, 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, attiecīgi pielāgojot speciālajos likumos noteiktajai Prokuratūras funkciju un darbības specifikai.

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.

Valsts kontrole iesaka – Prokuratūrai, pielāgojot darbības specifikai valstī noteikto attīstības plānošanas dokumentu ietvaru⁶², izstrādāt darbības stratēģiju, norādot risināmās

problēmas, sasniedzamos mērķus un rezultātus, kā arī uzdevumus konkrēto rīcības virzienu īstenošanai.

2.2. Prokuratūras darba organizācija

Prokuratūra ir veidota kā trīs 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. Minētās reformas rezultātā 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 3-6 prokurori, vada virsprokurors, katrā prokuratūrā uz pilnu slodzi ir nodarbināts atbalsta personāls. Prokuratūrai būtu jāizvērtē iespējas struktūras optimizācijai, kam varētu būt vairāki ieguvumi – izlīdzināt prokuroru noslodzi, ieviest specializāciju, iekonomēt resursus (piem. uz atbalsta funkciju centralizācijas rēķina), lielākas iespējas ieviest konsekventu pieeju prokuratūras funkciju izpildē u.c. Piemēram, apvienojot Kurzemes tiesu apgabala (kas prokuroru skaita ziņā ir vismazākā teritoriālā struktūrvienība) ietilpstošās piecas rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūras, atsakoties no vismaz četrām 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.

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 veiktas⁶³ 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 – 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 apvienotas⁶⁴ vairākas Rīgas tiesu apgabalā ietilpstošās rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūras, kā arī specializētās rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūras, izveidojot Rīgas Austrumu prokuratūru, Rīgas Ziemeļu prokuratūru, Pierīgas prokuratūru un Daudznozaru

specializētā prokuratūru. Tomēr, Vērtējot plānotās strukturālās izmaiņas, var secināt, ka, apvienojot atbalsta personāla skaitu ir paredzēts samazināt nebūtiski. Piemēram, daļa no izveidotajām (apvienotajām) prokuratūrām tiks izmitinātas jaunajās Prokuratūras telpās Rīgā, Aspazijas bulvārī 7, kur tiks izveidota centralizēta kanceleja vienlaikus saglabājot deviņus kancelejas pārziņu amatus, 10 lietvežu amatus, vienu arhīva pārziņa amatu. Šeit Valsts kontrole saskata iespējas tālāku izvērtējumu veikšanai, pārskatot lietvedības darba organizāciju un nepieciešamos resursus.

Kopumā attiecībā uz Prokuratūras atbalsta personālu, var secināt, ka prokuratūras atbalsta personāla skaits (Administratīvā direktora dienests, neieskaitot prokuroru palīgus) Latvijā ir salīdzinoši liels. Saskaņā ar Eiropas Padomes Tieslietu sistēmu efektivizācijas komisijas (CEPEJ) 2020.gada ziņojumā⁶⁵ iekļautajiem statistikas datiem prokuratūras atbalsta personāla skaits uz 100 tūkstošiem iedzīvotāju Latvijā 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 vēlreiz apliecina, ka ir jāpārskata darba organizācija, lai, kur iespējams, centralizējot un optimizējot atbalsta funkcijas, rastu papildus resursus pamatfunkciju izpildei, piem. palielinot prokuroru palīgu skaitu, ieviešot analītiķu u.c. 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 arī plāns tiesu teritoriālo izmaiņu veikšanai un aktivitāšu plānošanai. 2017.gada revīzijā Valsts kontrole konstatēja⁶⁶, ka tiesu teritoriālā reformas gaitu negatīvi ietekmē vienota redzējuma trūkums par kopumā nepieciešamajām izmaiņām, uz ko norādīja gan Tieslietu padomes priekšsēdētājs, gan apgabaltiesu priekšsēdētāji.

Būtiski, lai Prokuratūras struktūras izmaiņas norisinātos saskaņoti ar Valsts policijas kā lielākās izmeklēšanas institūcijas struktūras izmaiņām un atkarībā no pieņemtajiem lēmumiem kopējās krimināltiesiskās sistēmas noslodzes mazināšanai.

Valsts kontrole iesaka – izstrādāt Prokuratūras struktūras reorganizācijas plānu plānveidīgai 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 optimālākā, lai sadarbība starp prokuroriem un izmeklētājiem varētu notikt pēc iespējas efektīvāk un kādā apjomā ir saglabājamas rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūru teritoriālās struktūrvienības, kā arī kur tām būtu jāatrodas.*

Prokuratūrā nav nodrošināts skaidrs un caurskatāms kompetences sadalījums starp Prokuratūras struktūrvienībām un prokuroriem, kādu paredz Eiropas institūciju pieņemtajos viedokļos par prokuratūras dienestu⁶⁷, 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 mehānismi⁶⁸.

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 reglamentēti 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 9 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 vešanu un līdzīgiem organizatoriskiem darbiem. Šo darbu veic augstākā līmeņa prokurori, kuru atlīdzība un sociālās garantijas ir līdzvērtīgas Augstākās tiesas tiesnesim. Revīzijas laikā minētā nodaļa Prokuratūrā 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 un 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/vai apsūdzības uzturēšanai tiesā. Revīzijā iegūtā informācija norāda uz to, ka Pirmstiesas izmeklēšanas un uzraudzības nodaļas prokurori atbilstoši Prokuratūrā 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 Prokuratūrā kopumā rakstveidā nav noteikta visu prokuroru pienākumu sadale Prokuratūras struktūrvienībās, un ka struktūrvienību vadītāji – virsprokurori pēc saviem ieskatiem un atšķirīgi izvēlas noteikt pienākumus, kas 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 (tas ir attiecīgi – apgabala prokuratūrās un rajonu (pilsētu) prokuratūrās). Tiesas apgabala prokuratūras virsprokurors vada apgabala prokuroru darbu un kontrolē apgabala teritorijā esošo rajonu (pilsētu) prokuratūru darbību⁶⁹. Papildus minētajam arī Kriminālprocesa likums nosaka⁷⁰, ka amatā augstāks prokurors 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.

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, apsūdzības uzturētājs u.c. Prokuratūrā būtu jābūt vienotai izpratnei par prokurora sagaidāmo rīcību, atrodoties katrā no minētajiem statusiem, nevis kā tas ir šobrīd, kad 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.

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

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 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 ir izveidotas piecas specializētās prokuratūras – Organizētās noziedzības un citu nozaru specializētā prokuratūra (tiesu apgabala līmeņa 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.

Saskaņā ar revīzijas laikā izdotu ģenerālprokurora pavēli⁷¹ ir plānots no 2021.gada 1.janvāra apvienot Rīgas tiesu apgabalā ietilpstošās specializētās rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūras – Rīgas Autotransporta prokuratūru, Narkotiku nelikumīgas aprites noziegumu izmeklēšanas prokuratūru un Specializētās vairāku nozaru prokuratūru, izveidojot Daudznozaru specializēto prokuratūru.

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 no 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.

Valsts kontrole iesaka – 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).

Prokuratūrā netiek analizēta informācija par prokuroru noslodzi. 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 apgabala prokuratūrām, ir ievērojami lielāka. Rajona prokuratūrās kriminālprocesu skaits, kuros prokurors veic uzraugošā prokurora pienākumus, var sasniegt pat vairāk nekā 2000 uz vienu prokuroru, kamēr tiesu 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 uz 2020.gada 1.martu bija 1000 un vairāk lietas. 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 uz 2020.gada 1.martu bija ļoti dažāda. Organizētās noziedzības un citu nozaru specializētajā prokuratūra (tiesu 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 uz 2020.gada 1.martu, kas iegūta prokuroru aptaujas rezultātā apstiprina to, ka salīdzinoši neliela daļa no lietām atrodas kriminālvajāšanā vai tajās tiek uzturēta 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.

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 iesaka – 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).

Saskaņā ar prokuroru iesniegtajiem datiem kopā Prokuratūras struktūrvienībās uz 2020.gada 1.martu prokurori uzraudzīja vairāk nekā 162 tūkstošus kriminālprocesu, no kuriem tikai nedaudz vairāk par 24 tūkstošiem (15%) bija kriminālprocesi par noziedzīgiem nodarījumiem ekonomiskas un finanšu un jomā⁷². Iespējams, ka lielākā daļa kriminālprocesu ir t.s. *maznozīmīgie* un *tumšie* kriminālprocesi, kas lielākoties uzsākti pirms vairāk nekā 5 gadiem un kuros aktīva izmeklēšana nenotiek. Lai iegūtu pilnīgu un objektīvu priekšstatu par uzraudzībā esošo kriminālprocesu uzkrājumu, būtu jāveic kriminālprocesu izvērtējums pēc vienotiem kritērijiem.

Lietderības revīzijā “Pirmstiesas izmeklēšanas efektivitāte Valsts policijā”, kuras ziņojums tika publicēts 2017.gada septembrī, Valsts kontrole konstatēja⁷³, ka Valsts policijas lietvedībā ir liels kriminālprocesu 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 kriminālprocesu uzkrājuma uz 2016.gada beigām gandrīz puse (47 %) bija kriminālprocesi, kas uzsākti pirms vairāk nekā pieciem gadiem, kuros aktīva izmeklēšana visticamāk nenotiek. Savukārt uz 2016.gada 30.jūniju kopumā Valsts policijā bija 73 467 kriminālprocesi, kuri bija uzsākti laika posmā no 2013. līdz 2015.gadam, 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 iespējam 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 kriminālprocesu uzkrājuma samazināšanu. Valsts policijā veikto pasākumu rezultātā pēdējo trīs gadu laikā kriminālprocesu skaita uzkrājums Valsts policijā ir samazinājies par 18%, savukārt situācija attiecībā uz kriminālprocesu *vecumu* nav mainījies – 2020.gadā joprojām aptuveni puse no kriminālprocesi ir uzsākti pirms vairāk nekā pieciem gadiem.

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 konstatēts⁷⁴, ka Valsts policijas izmeklētāji nepietiekami izmanto kriminālprocesa vienkāršošanai, ātrākai un ekonomiskākai veikšanai Kriminālprocesa likumā paredzētos instrumentus (piemēram, atteikšanās uzsākt kriminālprocesu un tā izbeigšana t.s. “maza kaitējuma” lietās⁷⁵, kriminālprocesa apturēšana izmeklēšanā⁷⁶ t.s. “tumšajos kriminālprocesos”). Valsts policijā procesa virzītāji atzina, ka kriminālprocesus varētu izbeigt daudz vairāk, taču trūkst vienotas izpratnes par to, kas ir “mazs kaitējums” gan izmeklētāju, gan prokuroru vidū. 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.

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 iesaka⁷⁷ 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.

Papildus tam, ka ir nepieciešams panākt 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 dekriminālizēt mazāk smagus nodarījumus, paredzot tos izskatīt administratīvā procesa, nevis kriminālprocesa kārtībā, kā arī aizvien tiek palielinātas prokuratūras iestāžu pilnvaras pabeigt kriminālprocesi bez tiesas iesaistes. Vienlaikus būtu nepieciešams pārskatīt Kriminālprocesa likuma regulējumu un tā piemērošanas izpratni attiecībā uz to, vai tas pieļauj pietiekami plašas iespējas neturpināt kriminālprocesi, pamatojoties uz procesa veikšanas lietderības jeb samērīguma un ekonomijas apsvērumiem, ņemot vērā paredzēto kriminālprocesa obligātuma principu un paredzētos pamatus kriminālprocesa izbeigšanai un apturēšanai. 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.

Valsts kontrole iesaka – lai turpmāku lēmumu pieņemšanai iegūtu pilnīgu un objektīvu informāciju par uzraudzībā esošo kriminālprocesi uzkrājumu un attiecīgi arī par prokuroru faktisko noslodzi, Prokuratūrai (1) izvērtēt un noteikt kritērijus uzraudzībā esošo kriminālprocesi uzkrājuma izvērtēšanai; (2) sadarbībā ar izmeklēšanas institūcijām veikt 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 kontrole ir vērsusies Noziedzības novēršanas padomē par nepieciešamību kriminālās justīcijas sistēmas ietvaros izvērtēt un rast Latvijas situācijai piemērotākos ilgtermiņā realizējamus risinājumus, kā atslogot krimināltiesisko sistēmu, dekriminālizējot vai vienkāršojot mazāk nozīmīgus kriminālprocesus, paplašinot prokuroru pilnvaras pabeigt kriminālprocesi ārpus tiesas, pārskatot paredzētos pamatus kriminālprocesa izbeigšanai vai apturēšanai.

Prokuratūras tiesību aktos nav skaidri nodalīta Prokuratūras dažāda līmeņa struktūrvienību kompetence par kriminālprocesa norisi un šāda situācija neatbilst kompetento institūciju pieņemtajiem viedokļiem⁷⁸ 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 skaidri⁷⁹, tad atbildības sadalījums starp rajona (pilsētas) līmeņa prokuratūrām un teritoriālajām tiesu apgabala prokuratūrām attiecībā uz tiem kriminālprocesiem, kuros izmeklēšanas uzraudzības, kriminālvajāšanas un apsūdzības uzturēšanas veikšana nav specializēto prokuratūru kompetencē, nav viennozīmīgi saprotams un ir dažādi interpretējams.

Prokuratūras struktūrvienībām ārējie normatīvie akti skaidri nenosaka izmeklēšanas uzraudzības, kriminālvajāšanas, 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 tiesu apgabala līmeņa prokuratūras, vai tomēr ir arī kriminālprocesi, kuros izmeklēšanas uzraudzība uzreiz pēc kriminālprocesa uzsākšanas ir tieši piekritīga teritoriālajām tiesu apgabala līmeņa prokuratūrām un Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta nodaļām. Tāpat nav viennozīmīgi skaidrs, kuros gadījumos 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 apgabala prokuratūrās ir iedibināta atšķirīga kārtība. Piemēram, Kurzemes tiesas apgabala prokuratūrā, lemjot par sadali, kuros kriminālprocesos izmeklēšanas uzraudzību vai 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 kriminālprocesi 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 tiesu apgabala prokuratūru starpā (Zemgales tiesas apgabalā uz vienu prokuroru vidēji uzraudzībā ir 135 kriminālprocesi, Vidzemes tiesas apgabala prokuratūrā 113 kriminālprocesi, Kurzemes tiesu apgabala prokuratūrā 40 kriminālprocesi) norāda uz vienotas pieejas trūkumu lietu sadalē dažādās teritoriālajās tiesu apgabalā 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.

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

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 iesaistās arī metodisko materiālu izstrādē starpinstitūciju darba grupās. Darbības analīzes un vadības departamenta un attiecīgi arī tajā ietilpstošās Metodikas nodaļas kompetence nav noteikta ar Prokuratūras iekšējo regulējumu. Prokuratūrā kopumā 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.

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 judikatūrā, 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.

Valsts kontroles ieskatā būtu iespējams vairāk izmantot prokuratūrās veikto pārbaužu 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. No intervijās ar izmeklētājiem, to tiešajiem priekšniekiem un prokuroriem iegūtās informācijas izriet, ka katram prokuroram ir sava sadarbības ar izmeklētāju forma un savas prasības. Tikai daļa prokuroru 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. Ir arī kriminālprocesi, kuros prokurors ir labi informēts par kriminālprocesa gaitu, notiek regulāra komunikācija ar izmeklētāju un apsūdzēto,

lai apmainītos ar viedokļiem un vienotos par turpmāk veicamo, sniegti gan mutiski, gan rakstiski norādījumi. Tāpat arī ir atšķirīgi uzskati par uzraugošā prokurora tiesību *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.

Prokuratūrā šobrīd pastāv izpratne, ka ne tikai Ģenerālprokuratūras Darbības analīzes un vadības departamenta Metodikas daļas sagatavotie materiāli, bet arī starpinstiūciju sadarbības ietvaros izstrādātie dokumenti ir informatīvi un tiem ir rekomendējošs raksturs. Piemēram, 2017.gada revīzijā par pirmstiesas izmeklēšanas efektivitāti Valsts policijā, Valsts kontrole konstatēja⁸⁰, 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.

Prokurori intervijās atzina, ka pietrūkst un būtu ļoti nepieciešami prakses apkopojumi un vadlīnijas, piemēram, 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 veidot apsūdzības apjomīgos un sarežģītos kriminālprocesos, ko iekļaut apsūdzībās lietās par izvairīšanos no nodokļiem u.c. jautājumiem. Tāpat prokurori intervijās norādīja uz kopīgu pieredzes un prakses apmaiņas pasākumu nepieciešamību, jo pieejamās apmācības to neaizstāj un nerisina praksē esošos jautājumus.

Arī revīzijā piesaistīto ekspertu atzinumos⁸¹ 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.”*⁸²

Arī tiesību zinātnieku publikācijās⁸³ 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 ikvienam procesa virzītājam konkrētajā kriminālprocesa stadijā vienādi tulkot likuma normas un veidot vienveidīgu praksi vienu un to pašu likuma normu piemērošanā. Tai pat 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.

Ka jau iepriekšējās šīs ziņojuma nodaļās minēts, OECD salīdzinošajā izpētē iesaka⁸⁴ izvērtēt iespēju standartizēt un pēc iespējas vienkāršot procedūras t.s. vienkāršāko kriminālprocesu gadījumos, kā ieguvumus tam citas starpā norādot darbību saskaņotību un paredzamību, kā arī iespēju 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.

Valsts kontrole iesaka – 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.

2.3. Prokuratūras iekšējās kontroles sistēma

Prokuratūrā ir nepieciešams veikt pasākumus Prokuratūras kontroles vides pilnveidošanai atbilstoši starptautiski atzītai praksei, kas attiecas uz prokuratūras dienestu⁸⁵. Prokuratūrā ir trūkumi gan Prokuratūras kā vienotas, centralizētas trīs pakāpju struktūrvienību sistēmas darbības plānošanā, gan darba organizācijā, kas analizēti iepriekšējās šī ziņojuma nodaļās. Zemāk vēlreiz minēti daži fakti, kas to apstiprina.

- ❖ Lai arī Prokuratūra izstrādā darbības stratēģiju un darba plānus, tie ir pārāk vispārīgi un neveido pamatu Prokuratūras darbības efektivitātes novērtēšanai.
- ❖ Prokuratūrā nav nodrošināts skaidrs un caurskatāms kompetences sadalījums starp Prokuratūras struktūrvienībām un prokuroriem, kādu paredz Eiropas institūciju pieņemtajos viedokļos par prokuratūras dienestu⁸⁶. Piemēram, Prokuratūras struktūrvienībām ārējie normatīvie akti skaidri nenosaka izmeklēšanas uzraudzības, kriminālvajāšanas, apsūdzības uzturēšanas piekritību un tas nav skaidri saprotams arī no Prokuratūras tiesību aktos paredzētā atbildības sadalījuma. Tāpat .no Prokuratūras tiesību aktiem nav skaidrs, kā Prokuratūrā praktiski darbojas amatā augstāka prokurora institūts.
- ❖ Prokuratūras darba organizācijā nav lietoti tādi paņēmieni kā pienākumu un pilnvaru, procesa aprakstu vai prokurora darbā izmantojamo vadlīniju noteikšana iekšējos tiesību aktos. Iekšējās instrukcijas prokuratūras dienestos ir ieteicamas⁸⁷, lai padarītu prokuratūras darbu efektīvāku, paredzamu un konsekventu.

Valsts kontroles vērtējumā jēdziens “amatā augstāks prokurors” Prokuratūrā tiek lietots, nenodalot amatā augstāka prokurora pilnvaras konkrētā kriminālprocesā, kas jau ir precīzi definētas Kriminālprocesa likumā, no administratīvi amatā augstāka prokurora pilnvarām ārpus konkrētiem kriminālprocesi, 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 pārbauda personas, kuras neveic kriminālprocesu.

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, apsūdzības uzturētājs, kā arī 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 u.t.t. 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.

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 tiesas apgabalos prokuratūrās un to ietvaros arī aktīvos kriminālprocesos īsteno šādu kompetenci – izvērtēt krimināllietas materiālus, dot norādījumus par pirmstiesas izmeklēšanas darbību veikšanu, atcelt 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 lēmuma projektu, ko nodod izvērtēšanai un parakstīšanai virsprokuroram, sagatavošanu.

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, pārbaudžu 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 apgabala prokuratūrās un/vai rajona prokuratūrās ir jāapkopo informācija, kas liecina par atšķirīgu praksi tiesību akta piemērošanā, neviennozīmīgi interpretējamām tiesību normām u.tml. un kāda ir tālākā rīcība. Tāpat arī būtu skaidri jānosaka, kuri prokurori un kuros gadījumos veic kādas konkrētas (kāda satura) amatā augstāka prokurora funkcijas gan konkrētā kriminālprocesa ietvaros, gan ārpus tā, tajā skaitā attiecībā uz sūdzību izskatīšanu.

Valsts kontrole iesaka – izvērtēt nepieciešamību veikt grozījumus normatīvajos aktos, lai skaidri tiku noteikts, kuri prokurori un kuros gadījumos veic amatā augstāka prokurora funkcijas konkrētā kriminālprocesa ietvaros, gan ārpus tā.

Prokuratūrā nav izveidota iekšējā uzraudzības sistēma, kas aptvertu visas prokuratūras funkcijas un darbības procesus un nodrošinātu neatkarīgu institūcijas līmeņa iekšējās kontroles sistēmas darbības novērtējumu.

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 korektīvas un preventīvas darbības. Savukārt institūcijas līmenī izveidotais pārraudzības process nodrošina pietiekamu pārlicību, ka kontroles pamatprincipi un procedūras ir atbilstošas, pietiekamas un efektīvas.

Prokuratūras likums nosaka, ka Ģenerālprokuratūras departamenta virsprokurors kontrolē konkrēto darbības virzienu visās prokuratūras struktūrvienībās (tas ir attiecīgi – apgabala prokuratūrās un rajonu (pilsētu) prokuratūrās). Tiesas apgabala prokuratūras virsprokurors kontrolē apgabala teritorijā esošo rajonu (pilsētu) prokuratūru darbību. Papildus minētajam arī Kriminālprocesa likums nosaka, ka amatā augstāks prokurors kontrolē, kā prokurors īsteno savas pilnvaras. Jau iepriekš šajā ziņojumā Valsts kontrole secināja, ka 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.

Ar ģenerālprokurora pavēli 2004.gadā ir tikai vispārīgi noteiktas virsprokuroru pilnvaras⁸⁸. 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 apgabalu 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.*

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 apgabala prokuratūru virsprokuroriem noteikts, ka tie, kontrolējot apgabalā esošo rajonu (pilsētu) 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 pārbaūžu apjomu.

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 darbību⁸⁹. Lai arī Prokuratūrā ir izveidota Iekšējā audita nodaļa, tās darbības joma aptver tikai Administratīvā direktora dienesta funkcijas, tas ir, tikai daļu atbalsta funkciju. Līdz ar to Prokuratūrā tikai daļai atbalsta funkciju – finanšu vadība un grāmatvedības uzskaitē, saimnieciskā nodrošinājuma funkcijas tiek veikts risku novērtējums un plānoti uzraudzības pasākumi, ko īsteno Iekšējā audita daļa. Attiecīgi daļa atbalsta funkciju ir pakļauta iekšējā audita procedūrām, kas balstītas risku novērtējumā⁹⁰. Tai pat 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.

Turklāt ir jāatzīmē, ka tradicionālā iekšējā audita pieeja visos gadījumos varētu nebūt attiecināma uz Prokuratūras pamatfunkciju izpildi (piemēram, krimināltiesisko funkciju īstenošanu), kur šis uzraudzības process būtu uzdots 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.

Šobrīd 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 un uzraudzības nodaļas prokuroru veiktās pārbaudes zemāka līmeņa prokuratūrās. Tomēr šo pārbaudē mērķis un kārtība normatīvajos aktos nav noteikta. Tai pat laikā Valsts kontrole nav konstatējusi, ka tiktu īstenoti uzraudzības pasākumi pār Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta un patstāvīgās Īpaši pilnvarotu prokuroru nodaļas uzdevumu izpildi.

Attiecībā uz minēto pārbaudē īstenošanu Valsts kontrole revīzijā 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 pārbaudē 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, pārbaudē 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 (pārbaudē) apjoms un kārtība.

Valsts kontrole iesaka – 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 (pārbaūžu) 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.*

Kā jau iepriekš tika norādīts, Prokuratūrā risku novērtējums tiek veikts tikai daļai atbalsta funkciju – finanšu vadība un grāmatvedības uzskaitē, kā arī saimnieciskā nodrošinājuma funkcijas, attiecīgi plānojot arī uzraudzības pasākumus.

Attiecībā uz Prokuratūras pamatfunkciju izpildi krimināltiesiskajā jomā un ārpus krimināltiesiskās jomas risku novērtējums netiek veikts. Tas nav veikts arī tādās nozīmīgās jomās kā integritāte (godprātīga rīcība), 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 nē), prokurori jo īpaši var tikt pakļauti integritātes (godprātības) riskiem.

Prokuratūrai ir 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 rekomendācijām⁹¹, Apvienoto Nāciju Organizācijas un Eiropas institūcijās pieņemtajiem dokumentiem⁹². Arī Ministru kabineta noteikumi⁹³ 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. OECD padziļināti vērtējot⁹⁴ Prokuratūras kontroles vidi, atzina veiktos pasākumus par nepietiekamiem.

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) aktualizējot 1998.gada “Latvijas prokuroru ētikas kodeksu” un iedzīvinot to ar prokuroru darbībā piemērojamās rīcības vadlīnijām (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.

Līdz 2020.gada jūlijam prokuroriem bija imunitāte par administratīvo atbildību, kas 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), atradās Prokuroru atestācijas komisijas kompetencē.

Saskaņā ar Prokuratūras sniegto informāciju pēdējos trīs 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 kodeksā⁹⁵ piemērošanu. Tas OECD ekspertu vērtējumā ir izskaidrojams ar vadlīniju vai norādījumu trūkumu struktūrvienībām, kas ir atbildīgas par Prokuroru ētikas kodeksā piemērošanu.

Eiropas Prokuroru konsultatīvās padome 2018.gada 23.novembra viedoklī⁹⁶ ir skaidrojuši Rekomendācijā Rec(2000)19 norādīto apsvērumu⁹⁷ par prokuroru neatkarības, atskaitīšanās, atbildības(*accountability*) un ētikas principu piemērošanu. Būtiski norādīt, ka 2018.gada 23.novembra viedoklī par prokuroru neatkarību, atskaitīšanos, atbildību (*accountability*) un ētiku nav paredzētas morālā rakstura sankcijas, kādas ir noteiktas Prokuroru ētikas kodeksā. Vienlaikus saskaņā ar Prokuroru ētikas kodeksā⁹⁸ noteikto Atestācijas komisijas lēmums par morālo sankciju piemērošanu prokuroram ir galīgs un nav pārsūdzams.

Iepriekš minētais Valsts kontroles vērtējumā rada subjektīvas attieksmes riskus un tiesiskās noteiktības trūkumu saistībā ar Prokuroru ētikas kodeksā⁹⁹ 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.

Valsts kontrole iesaka – 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.*

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.

Prokuratūrā ir apstiprināta¹⁰⁰ pieeja rajona līmeņa prokuratūru darba rezultātu apkopošanai un savstarpējai salīdzināšanai, tajā skatā piešķirot *pozitīvos* un *negatīvos* punktus konkrētiem rādītājiem, tos summējot un matemātiski aprēķinot darba slodzi un darbības efektivitāti.

Valsts kontroles ieskatā Prokuratūras struktūrvienību darbības efektivitāti vai prokuroru noslodzi nevar aprēķināt matemātiski. Ņemot vērā, ka kriminālprocesī būtiski atšķiras pēc to sarežģītības, to efektivitātes vērtēšanai ir nepieciešams noteikt kvalitatīvus rādītājus, pēc kuriem vērtējums varētu tikt sniegts kvalitātes kontroles pasākumu ietvaros. Arī OECD ieskatā¹⁰¹ 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 gadījumu skaitu, kad prokurors uztur apsūdzību tiesā, salīdzinājumā ar lielo uzsākto kriminālprocesu skaitu, kas atrodas pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzībā. Valsts kontroles ieskatā, piemēram, lielais *negatīvo punktu* skaits, ko piešķir par krimināllietām ar kriminālvajāšanas termiņu virs 2 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 par 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.)

Starptautiski atzītā prakse¹⁰² norāda, ka ir ieteicama kvalitatīva statistikas rādītāju analīze. Prokuratūrai būtu jāspēj izsekot un noskaidrot, kas tiek darīts ar jebkuru lietu, kas atrodas prokuratūras lietvedībā visā prokuratūras *darbības laikā* ar tām. 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.

Valsts kontroles ieskatā Prokuratūras izmantotā pieeja būtu jāmaina, izveidojot tādu sistēmu, kas ne tikai uzkrāj statistiku, bet tiek pilnvērtīgi izmantota vadības lēmumu pieņemšanā, kā arī būtu jāatsakās no pieejas matemātiski aprēķināt prokuratūras struktūrvienību darbības efektivitāti. Līdz ar to ir nepieciešams izvērtēt, vai statistikas uzkrāšana tādā detalizācijā, kā šobrīd, ir lietderīga, proti, vai visi šie rādītāji tiek analizēti un izmantoti vadības lēmumu pieņemšanā. Pēc iespējas būtu jāizmanto Prokuratūras informācijas sistēmā uzkrātā informācija, nepieciešamības gadījumā sistēmu pilnveidojot. Turklāt rādītāju sistēmai būtu jābūt atbilstoši 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 jāsaprot arī tas, kādi dati par Prokuratūras funkciju izpildi ir jāuzkrāj.

Valsts kontrole iesaka – Prokuratūrai izveidot sistēmu Prokuratūras darbības rezultātu novērtēšanai:

(1) izvērtējot Prokuratūras statistikas rādītāju sistēmu un nosakot, kādi rādītāji ir būtiski un jāpilnī, lai varētu novērtēt sasniegto un identificēt pastāvošās problēmas kriminālprocesa uzraudzības, kriminālvajāšanas un apsūdzības uzturēšanas stadijā;

(2) izvērtējot un nosakot kvalitatīvos rādītājus, kas jāņem vērā, īstenojot prokuroru darba kvalitātes pārbaudes.

2.4. Prokuroru profesionālās darbības novērtēšana un apmācība

Prokuroru profesionālās darbības novērtēšanas mērķis ir veicināt prokurora nepārtrauktu profesionālo izaugsmi amata pienākumu pildīšanas laikā¹⁰³, 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 iztrūkst kritēriji, kādos gadījumos komisija sniedz pozitīvu un/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 jādodomā par to, vai prokuroru profesionālās darbības novērtēšana nebūtu veicama 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. 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 norādīja uz 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 risku novērtējumā), pārbaužu 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 pārbaužu veikšanai, kas tiktu īstenoti konsekventi visās Prokuratūras struktūrvienībās, prokurora profesionālās darbības vērtēšanas laikā nebūtu veicama atkārtota tik apjomīga kriminālprocesu pārbaude, kā iepriekš apskatītajā piemērā.

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, kam 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 noteikto¹⁰⁴ ne vēlāk kā vienu mēnesi pirms vakances aizpildīšanas publicējama informācija Prokuratūras mājas lapā, tomēr revīzijā nebija iespējams pārliedzināties, 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 ne visi lēmumi par prokuroru profesionālās darbības novērtēšanu, prokurora karjeras attīstību un paaugstināšanu amatā ir caurskatāmi un pietiekami pamatoti. Šāda prakse neatbilst Eiropas Padomes Ministru komitejas Rekomendācijā Rec(2000)19 "Valsts prokuratūras loma krimināltiesību sistēmā" 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.

Revīzijā konstatētais norāda, 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.

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 dokumentos¹⁰⁵ rekomendētā prakse un standarti.

Valsts kontrole iesaka – Prokuratūrai pilnveidot prokuroru profesionālās darbības novērtēšanas sistēmu, lai izvairītos no subjektivitātes lēmumu pieņemšanā:

- (1) nosakot kritērijus pozitīva un/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 administratīvo slogu.*

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

Saskaņā ar Prokuratūras likumā noteikto¹⁰⁶ 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 jautājumos, 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 kārtošanas, ko saskaņā ar starptautiski atzītu praksi varētu uzskatīt par ievadapmācību jaunajiem 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 iegūta informācija būtu pēc iespējas vairāk jāizmanto, lai noteiktu prokuroru kvalifikācijas paaugstināšanai nepieciešamās apmācības.

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 arī daļa revīzijā intervēto prokuroru un virsprokuroru vērša uzmanību uz nepieciešamību attīstīt prokuroru vidū prasmi, kā gatavot argumentētu pamatojumu tā, lai pietiekami konkrēti raksturotu pierādāmos apstākļus, tos pierādošos pierādījumus būtiskākais – kā ar norādītajiem pierādījumiem ir pierādīti vai nav pierādīti konkrētie apstākļi. Valsts kontrole nevar novērtēt, vai šim nolūkam ir pietiekami ar jau izveidot mācību programmu. Iespējams, ir nepieciešami vēl citi risinājumi, piem. ieteicamās prakses apkopojums, vadlīnijas u.c.

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.

ANO Narkotiku un noziedzības apkarošanas biroja (UNODC) un Starptautiskās prokuroru asociācijas 2014.gadā kopīgi apstiprinātajās vadlīnijās “Prokuroru statuss un loma”¹⁰⁷ norādīts, ka, lai nodrošinātu prokuratūras darbības efektivitāti, būtiska ir ne tikai prokuroru apmācība 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.

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

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

2.5. Prokuroru amata kandidātu atlase

Neskatoties uz salīdzinoši lielo interesi 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, kas

piedalījās atlasē, prokurora amatā tika ieceltas 6 personas, bet 2019.gada atlasē no 75 kandidātiem prokurora amatā tika ieceltas 11 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 norāda uz 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 biļešu jautājumiem, stažēšanās laikā jāizpilda stažēšanās programma un visbeidzot jānokārto kvalifikācijas eksāmens. Tomēr revīzijā konstatētais liecina, ka ir iespējama arī situācija, kad, neraugoties uz to, ka viss iepriekšminētais 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 dokumentos¹⁰⁸ 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. Ir nepieciešams prokurora amatā iecelšanas procedūrā novēst jebkādas šaubas par lēmuma pieņemšanas objektivitāti.

Prokuratūrā izveidotā prokuroru atlasē 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 vērtā ņemams iekšējais resurss prokuroru vakanču aizpildīšanai, nodrošinot to apmācību un rodot prokuroru kandidātu rezervi no kvalificētāko prokurora palīgu vidus.

Valsts kontrole iesaka – 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.

Atsauces

¹ *European judicial systems CEPEJ Evaluation Report. 2020 Evaluation cycle (2018 data)*, pieejams: <https://rm.coe.int/evaluation-report-part-1-english/16809fc058>.

² Eiropas Padomes Tieslietu ministru komitejas 2000.gada 6.oktobrī pieņemtā Rekomendācija Rec(2000)19 “Valsts prokuratūras loma krimināltiesību sistēmā”

³ Prokuratūras likuma 1.pants.

⁴ Valsts kontrole Latvijas Republikas Prokuratūras vietu un lomu valsts institūciju sistēmā, kā arī nacionālo tiesisko regulējumu prokuratūras darbībai ir vērtējusi kopsakarā ar Apvienoto Nāciju Organizācijas, Starptautiskās prokuroru asociācijas, Eiropas Tiesnešu konsultatīvās padomes (CCJE), Eiropas Prokuroru konsultatīvās padomes, Venēcijas komisijas pieņemtajiem viedokļiem, vadlīnijām un standartiem.

⁵ *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).

⁶ 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.

⁷ OECD Performance of the Prosecution Services in Latvia: A Comparative Study

⁸ Skatīt, 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.

⁹ Skatīt, piemēram, 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”.

¹⁰ *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.

¹¹ Eiropas Padomes Ministru Komitejas 2000.gada 6.oktobrī pieņemtās rekomendācijas Rec(2000)19 “Valsts prokuratūras loma krimināltiesību sistēmā” 11.punkts.

¹² Eiropas Padomes Ministru Komitejas 2000.gada 6.oktobrī pieņemtā rekomendācijas Rec(2000)19 “Valsts prokuratūras loma krimināltiesību sistēmā” 14.punkts.

¹³ Eiropas Padomes Ministru Komitejas 2000.gada 6.oktobrī pieņemtās rekomendācijas Rec(2000)19 “Valsts prokuratūras loma krimināltiesību sistēmā” 16.punkts

¹⁴ Eiropas Padomes Ministru Komitejas 2000.gada 6.oktobrī pieņemtās rekomendācijas Rec(2000)19 “Valsts prokuratūras loma krimināltiesību sistēmā” 15.punkts.

¹⁵ Prokuratūras likuma 3.pants.

¹⁶ Prokuratūras likuma 2.pants.

¹⁷ *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).

¹⁸ *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).

¹⁹ 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.

²⁰ OECD Performance of the Prosecution Services in Latvia: A Comparative Study, 19.-20. lpp.

²¹ 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. Sk. 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.apsvērumš, (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.apsvērumš).

²² Eiropas Padomes Ministru Komitejas 2000.gada 6.oktobrī pieņemtā rekomendācija Rec(2000)19 “Valsts prokuratūras loma krimināltiesību sistēmā” 15.punkts; komentāri par rekomendācijām.

²³ Ministru kabineta 2004.gada 20.janvāra noteikumi Nr.42 “Noziedzības novēršanas padomes nolikums”.

²⁴ Ministru kabineta 2020. gada 15. septembra noteikumi Nr. 587 “Grozījumi Ministru kabineta 2004. gada 20. janvāra noteikumos Nr. 42 “Noziedzības novēršanas padomes nolikums””.

²⁵ 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), [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).

²⁶ Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinion No. 3(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)

²⁷ ANO Narkotiku un noziedzības apkarošanas biroja (UNODC) un Starptautiskās prokuroru asociācijas 2014.gadā kopīgi apstiprinātajās vadlīnijās “Prokuroru statuss un loma” 13.lpp, https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HB_role_and_status_prosecutors_14-05222_Ebook.pdf

²⁸ Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, Gabriela Knaut, https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A.HRC.20.19_En.pdf

²⁹ 27.02.2020. Grozījumi Prokuratūras likumā, spēkā no 11.03.2020.

³⁰ Likumprojekta „Grozījumi Prokuratūras likumā” anotācija, <http://titania.saeima.lv/LIVS13/saeimalivs13.nsf/0/01AD7B6DB91FDA0CC22584D4004C80E8?OpenDocument#B>.

³¹ Saeimas Kārtības ruļļa nodaļa “5.¹ Tiesībsarga ziņojumi” un “5.⁴ Valsts kontroliera ziņojumi”.

³² Kā to nosaka Prokuratūras darba plāns 2018.gada 1.pusgamam (apstiprināts Ģenerālprokurora padomes sēdē 2018. gada 10.janvārī), Prokuratūras darba plāns 2019.gada 1.pusgamam (apstiprināts Ģenerālprokurora padomes sēdē 2019. gada 9.janvārī).

³³ Skatīt, <http://www.prokuratūra.gov.lv/lv/noderigi/gada-parskati>

³⁴ 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), [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).

³⁵ Prokuratūras likuma 23.panta pirmā daļa.

³⁶ 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)

³⁷ 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).

³⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/HTML/?uri=CELEX:62019CJ0566&from=LV>, 56.punkts.

³⁹ Eiropas Savienības Teisas 2019. gada 27. maija spriedumi C 508/18, C 82/19 PPU, EU:C:2019:456, C 509/18, EU:C:2019:457.

⁴⁰ 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).

⁴¹ 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 apstiprinātajās vadlīnijās (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).

⁴² 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).

⁴³ Valsts pārvaldes iekārtas likuma 17.panta pirmā daļa, otrās daļas 1., 6.punkts

⁴⁴ Valsts pārvaldes iekārta likuma 10.pants.

⁴⁵ [Latvijas Republikas Satversmes tiesas](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) 20.12.2006. spriedums Par [Prokuratūras likuma 1. panta](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) pirmās daļas, [4. panta](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) pirmās daļas, [6. panta](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) trešās daļas, [22. panta](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) atbilstību [Latvijas Republikas Satversmes 1., 58., 82., 86. un 90. pantam](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) (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>.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ ANO Narkotiku un noziedzības apkarošanas biroja (UNODC) un Starptautiskās prokuroru asociācijas 2014.gadā kopīgi apstiprinātajās vadlīnijās “Prokuroru statuss un loma” 55.lpp, https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HB_role_and_status_prosecutors_14-05222_Ebook.pdf

⁴⁸ OECD Performance of the Prosecution Services in Latvia: A Comparative Study, 18.,64.,74,85.lpp.

⁴⁹ 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>

⁵⁰ 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.

⁵¹ Skatīt www.courtexcellence.com

⁵² OECD Performance of the Prosecution Services in Latvia: A Comparative Study, 74 – 87.lpp.

⁵³ Starptautiskās Augstāko revīzijas iestāžu organizācijas INTOSAI izdotie Starptautiskās Augstāko revīzijas iestāžu organizācijas standarti ISSAI 300 “Lietderības revīzijas veikšanas principi”.

⁵⁴ Skat. piemēram, Iekšējā audita sistēmas izveides koncepcija (akceptēta Ministru kabinetā 1999.gada 23.martā, protokols Nr.18, 29§); Ministru kabineta 2003.gada 19.augustā noteikumi Nr.466 “Noteikumi par iekšējās kontroles sistēmas izveidošanas pamatprasībām” (spēkā līdz 2010.gada 1.oktobrim); Valsts pārvaldes iekārtas likums (pieņemts 2002.gada 6.jūnijā, spēkā no 2003.gada 1.janvāra); Iekšējā audita likums (pieņemts 2010.gada 11.februārī, spēkā no 2010.gada 16.marta līdz 2013.gada 11.janvārim); Iekšējā audita likums (pieņemts 2012.gada 13.decembrī, spēkā no 2013.gada 11.janvāra); Ministru kabineta 2012.gada 8.maija noteikumi Nr.326 “Noteikumi par iekšējās kontroles sistēmu tiešās pārvaldes iestādēs”; Ministru kabineta 2017.gada 17.oktobra noteikumi Nr.630 “Noteikumi par iekšējās kontroles sistēmas pamatprasībām korupcijas un interešu konflikta riska novēršanai publiskas personas institūcijā” u.c.

⁵⁵ Skat. www.coso.org

⁵⁶ Ministru kabineta 2012.gada 8.maija noteikumi Nr.326 “Noteikumi par iekšējās kontroles sistēmu tiešās pārvaldes iestādēs”.

⁵⁷ Ministru kabineta 2017.gada 17.oktobra noteikumi Nr.630 “Noteikumi par iekšējās kontroles sistēmas pamatprasībām korupcijas un interešu konflikta riska novēršanai publiskas personas institūcijā”.

⁵⁸ Skatīt, 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 vadlīnijās (jeb pamatnostādēs) “Prokuroru statuss un loma”.

⁵⁹ OECD Performance of the Prosecution Services in Latvia: A Comparative Study, 73. – 88., 123. – 220.lpp.

⁶⁰ OECD Performance of the Prosecution Services in Latvia: A Comparative Study, 73. – 88., 123. – 220.lpp.

⁶¹ 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”.

⁶² Attīstības plānošanas sistēmas likums un tam pakārtotie Ministru kabineta noteikumi un vadlīnijas.

⁶³ Latvijas Republikas Prokuratūras 10.09.2020. pavēle Nr.113 “Par Prokuratūras struktūrvienību apvienošanu”.

⁶⁴ Prokuratūras 09.11.2020. pavēle Nr.116 “Par prokuratūras struktūrvienību reorganizāciju”.

⁶⁵ *European judicial systems CEPEJ Evaluation Report. 2020 Evaluation cycle (2018 data)*, pieejams: <https://rm.coe.int/evaluation-report-part-1-english/16809fc058>.

⁶⁶ Valsts kontroles 2017.gada 5.jūnija 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-2015-gadam-istenoto-pasakumu-efektivitate>

⁶⁷ Skat., 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..

⁶⁸ 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..

⁶⁹ Prokuratūras likuma 26.pants.

⁷⁰ Kriminālprocesa likuma 45.pants.

⁷¹ Prokuratūras 09.11.2020. pavēle Nr.116 "Par prokuratūras struktūrvienību reorganizāciju".

⁷² 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.

⁷³ 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>

⁷⁴ 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>

⁷⁵ 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 05.07.2020.0 paredzētā iespēja atteikt kriminālprocesa uzsākšanu "maza kaitējuma" lietās.

⁷⁶ Kriminālprocesa likuma 400.pants

⁷⁷ OECD Performance of the Prosecution Services in Latvia: A Comparative Study, 18.,64.,74,85.lpp.

⁷⁸ Skat. 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..

⁷⁹ Ģenerālprokurora 13.11.2019. pavēle Nr.8 "Par specializēto prokuratūru kompetenci".

⁸⁰ Valsts kontroles 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>

⁸¹ Piemēram, revīzijā piesaistīto ekspertu – Latvijas 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.

⁸² Revīzijā piesaistīto ekspertu – Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes profesores Ā.Meikališas, profesores K.Stradas-Rozenbergas, docentes D.Hamkovas – atzinums par kriminālprocesu Nr. 16870000414.

⁸³ 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

⁸⁴ OECD Performance of the Prosecution Services in Latvia: A Comparative Study, 18.,64.,74,85.lpp.

⁸⁵ Skatīt, 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 vadlīnijās (jeb pamatnostādņēs) "Prokuroru statuss un loma".

⁸⁶ Skat., 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>.

⁸⁷ OECD Performance of the Prosecution Services in Latvia: A Comparative Study, 87.lpp.

⁸⁸ Latvijas Republikas Prokuratūras 2004.gada 29.novembra pavēle Nr.17 "Par virsprokuroru pilnvarām".

⁸⁹ Prokuratūras likuma 45.² pants.

⁹⁰ Skatīt, piemēram, Latvijas Republikas Prokuratūras Iekšējā audita nodaļas Stratēģiskā plāna izpildes grafiks 2019. – 2023.gadam, ko ģenerālprokurors apstiprinājis 2019.gada 13.novembrī.

⁹¹ Skat., 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>;

⁹² Skat., 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.

⁹³ 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.

⁹⁴ OECD Performance of the Prosecution Services in Latvia: A Comparative Study, 102. – 113.lpp.

⁹⁵ Prokuroru Ētikas kodekss, http://www.prokuratūra.gov.lv/media/newsfiles/etikas_kodekss.pdf.

⁹⁶ Consultative Council of european prosecutors (CCPE) Opinion No. 3(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)

⁹⁷ 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".

⁹⁸ Prokuroru Ētikas kodekss, http://www.prokuratūra.gov.lv/media/newsfiles/etikas_kodekss.pdf.

⁹⁹ Prokuroru Ētikas kodekss, http://www.prokuratūra.gov.lv/media/newsfiles/etikas_kodekss.pdf.

¹⁰⁰ LR Prokuratūras 09.11.2018. pavēle Nr.47 "Par rajona līmeņa prokuratūras struktūrvienību darba rezultātu salīdzinošo tabulu".

¹⁰¹ OECD Performance of the Prosecution Services in Latvia: A Comparative Study, 81.lpp.

¹⁰² Apvienoto Nāciju Organizācijas Narkotiku un noziedzības apkarošanas biroja un Starptautiskās Prokuroru asociācijas 2014.gada Vadlīnijas "Prokuroru statuss un loma".

¹⁰³ Prokuratūras likuma 38.² panta pirmā, otrā un trešā daļa.

¹⁰⁴ Prokuratūras likuma 34. pants.

¹⁰⁵ Eiropas Padomes Ministru komitejas Rekomendācijā Rec(2000)19 "Valsts prokuratūras loma krimināltiesību sistēmā", ANO 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".

¹⁰⁶ Prokuratūras likuma 5.panta trešā daļa.

¹⁰⁷ ANO Narkotiku un noziedzības apkarošanas biroja (UNODC) un Starptautiskās prokuroru asociācijas 2014.gadā kopīgi apstiprinātajās vadlīnijās "Prokuroru statuss un loma", 4.2.apakšnodaļa.

¹⁰⁸ Eiropas Padomes Ministru komitejas Rekomendācijā Rec(2000)19 "Valsts prokuratūras loma krimināltiesību sistēmā", ANO 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".

