

Prokuratūras attīstības koncepcija

Ievads

Prokuratūras mūsdienu izaicinājums - koruptīvu noziegumu, kā arī ekonomisko un finanšu noziegumu un terorisma apkarošana

Koruptīvie noziegumi, kā arī ekonomiskie un finanšu noziegumi, jo īpaši noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizēšana un terorisms, ir globāla starptautiska problēma. Noziedzīgajos nodarījumos ģenerētie finanšu līdzekļi, kas tiek iepludināti valsts finanšu sistēmā, būtiski kavē valsts ekonomisko attīstību kopumā, kā arī tiešā veidā grauj uzticību ne tikai valsts finanšu sistēmai, bet arī valsts spējai kopumā apkarot koruptīvus, finanšu un ekonomiskos noziegumus un terorismu. Tāpēc daudzas valstis un starptautiskās organizācijas īsteno konkrētus pasākumus, lai mazinātu noziedzīgi iegūtu līdzekļu ietekmi uz ekonomiskajiem un politiskajiem procesiem. Latvija šajā ziņā nav izņēmums.

Eiropas Padomes *Moneyval* komitejas plenārsēdē (2018. gada 4. jūlijā) tika apstiprināts 5. kārtas ziņojums par Latvijas noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanas sistēmas efektivitāti. Atzīmējot kopumā Latvijas tiesisko bāzi un institucionālo sistēmu naudas atmazgāšanas apkarošanā un noziedzīgo līdzekļu konfiskācijā kā pietiekošu, eksperti tomēr vērta uzmanību uz nepieciešamību uzlabot valstij efektivitāti vairākās jomās, tostarp uz nepieciešamību noteikt noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanas apkarošanu kā prioritāti un tās izmeklēšanu īstenot atbilstoši Latvijas valsts riska profilam. Tāpat rekomendācijas skāra arī vairākus citus būtiskus jautājumus, uzsverot nepieciešamību panākt progresu:

- 1) vienotas izpratnes par noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanas jēdzieniskajiem un pierādīšanas jautājumiem ieviešanā;
- 2) palielinot notiesājošu spriedumu skaitu apsūdzībā pēc KL 195. panta pretstatā lielajam notiesājošo spriedumu skaitam par predikatīvajiem noziedzīgajiem nodarījumiem;
- 3) palielinot veicamo paralēlās finanšu izmeklēšanas kapacitāti;
- 4) uzsākot vairāk kriminālprocesus, sekmīgi vajājot un notiesājot personas par autonomu noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanu - *stand-alone*;
- 5) palielinot notiesājošu spriedumu skaitu par trešo personu iesaistīšanos noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanā;
- 6) piemērojot samērīgākus un atturošākus kriminālsodus par noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanu;
- 7) uzlabojot efektivitāti noziedzīgi iegūtu līdzekļu konfiskācijā, kas balstīta uz tiesas spriedumu;
- 8) uzlabojot efektivitāti attiecībā uz nedeklarētas un nepatiesi deklarētas skaidras naudas konfiskāciju uz valsts robežas.

2020. gada februārī FATF plenārsēdē tika izskatīts Latvijas iesniegtais efektivitātes progresa ziņojums par normatīvā ietvara efektīvu piemērošanu cīņā pret noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizāciju, terorisma un proliferācijas finansēšanu. Izskatītā ziņojuma rezultātā, atzīstot Latvijas progresu noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanas apkarošanā, tika uzsvērtā nepieciešamība turpināt iepriekš noteikto rekomendāciju sekmīgu ieviešanu un īstenošanu, vienlaikus akcentējot nepieciešamību fokusēt uzmanību uz vairākiem rīcības virzieniem – noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanas izmeklēšanā un kriminālvajāšanā:

- nodrošināt kriminālvajāšanu prioritizāciju noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanas jomā (atbilstoši Latvijas riska profilam, palielinot kriminālvajāšanu skaitu un piemērojot atturošus

sodus noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanas lietās);

- nodrošināt atlikušo tehnisko trūkumu novēršanu attiecībā uz noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanas lietu izmeklēšanas prioritizāciju;

- veikt Krimināllikuma 55. panta ietekmes analīzi.

Vienlaikus jāatzīmē, ka papildus iepriekš sniegtajām rekomendācijām, starptautiskie eksperti līdzīgi kā Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas (OECD) eksperti (2019. gada 10. oktobra Latvijas 3. fāzes novērtēšanas ziņojumā), īpaši uzsvēra nepieciešamību Latvijā pievērst pastiprinātu uzmanību vietējās korupcijas apkarošanai un novēršanai. Papildus OECD eksperti atzīmēja nepieciešamību Latvijā stingrāk vērsties pret ārvalstu kukuļošanu un tai sekojošiem noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanas riskiem¹.

Pastāvot Latvijā objektīvai nepieciešamībai īstenot reālus soļus koruptīvu noziegumu, kā arī ekonomisko un finanšu noziegumu un terorisma apkarošanā, kas tiek determinēta ne tikai ar starptautisko organizāciju ekspertu ieteikumiem, bet arī atspoguļo Latvijas noteiktos stratēģiskos virzienus noziedzības apkarošanā, jāatzīst, ka koruptīvu noziegumu, kā arī ekonomisko un finanšu noziegumu un terorisma apkarošana ir jānosaka kā prokuratūras viena no darbības prioritārajām jomām.

Vienlaikus jāatzīmē, ka iepriekš minētā izaicinājuma - koruptīvu noziegumu, kā arī ekonomisko un finanšu noziegumu un terorisma apkarošana, efektīvas īstenošanas priekšnosacījumi ir saistāmi ar prokurora profesionālismu, sabiedrības augstu novērtējumu prokurora darbam, jaunāko tehnoloģisko iespēju plašāku izmantošanu un prokurora mūsdienīgas darba vides un adekvāta atalgojuma nodrošinājumu.

Prioritārās darbības jomas

1. Uz zināšanām un kompetenci balstīta efektīva un kvalitatīva prokuratūras funkciju izpilde koruptīvu, finanšu un ekonomisko noziegumu un terorisma apkarošanā;
2. Virsprokuroru lomas stiprināšana kvalitatīvas pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzībā, kriminālvajāšanā un valsts apsūdzības uzturēšanā tiesā;
3. Latvijas Republikas Prokuratūras starptautiskā integrācija un sadarbība;
4. Sabiedrības uzticības paaugstināšana prokuratūrai kā tiesu varas institūcijai, kas patstāvīgi veic uzraudzību pār likumības ievērošanu;
5. Prokuroru profesionālās izaugsmes pilnveidošana;
6. Prokuratūras informācijas sistēmas attīstības pilnveidošana;
7. Prokuroru un prokuratūras darbinieku darba vides uzlabošana.

1. Uz zināšanām un kompetenci balstīta efektīva un kvalitatīva prokuratūras funkciju izpilde koruptīvu, finanšu un ekonomisko noziegumu un terorisma apkarošanā²

Nodrošināt ciešāku un plašāku prokuratūras, izmeklēšanas iestāžu un citu institūciju (Finanšu izmeklēšanas dienesta, Valsts kontroles, Valsts ieņēmumu dienesta u.c.) sadarbību dažādās platformās, nodrošinot koruptīvu, finanšu un ekonomisko noziegumu izmeklēšanas efektivitātes paaugstināšanu, atbilstoši identificētajiem korupcijas, finanšu un ekonomisko noziegumu, tostarp noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanas riskiem.

¹ Reforms in Latvia must result in stronger enforcement to tackle foreign bribery and subsequent money laundering risks. – <https://www.oecd.org/newsroom/reforms-in-latvia-must-result-in-stronger-enforcement-to-tackle-foreign-bribery-and-subsequent-money-laundering-risks.htm>

² prioritārie noziegumi (apkarošanā) – koruptīvie un noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizēšana, jo īpaši *profesionālā* un *autonomā* noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizēšana

Nodrošinot efektīvāku kontroli par pirmstiesas kriminālprocesu un valsts apsūdzības uzturēšanu tiesā, visu līmeņu prokuratūras struktūrvienību virsprokuroriem, saskaņā ar prokuratūras iekšējos normatīvajos aktos noteikto, jāturpina koruptīvu, finanšu un ekonomisko noziegumu izmeklēšanas uzraudzības, izmeklēšanas un kriminālvajāšanas gaitas un virzības regulāru apspriešanu, kā arī apspriežu rezultātu un turpmāk veicamo pasākumu apkopošanu (iekļaujot analizētos datus prokuratūras informācijas sistēmā).

Sistemātiski prokuratūras darba plānošanas dokumentos jāiekļauj kā obligāti veicamus pasākumus pārbaužu veikšanu un datu apkopošanu, analizēšanu par prokuratūras struktūrvienību lietvedībā esošajiem kriminālprocesiem par koruptīviem, finanšu un ekonomiskiem noziegumiem un terorismu. Īpaši jāpievērš uzmanība apturētajiem kriminālprocesiem par koruptīviem, finanšu un ekonomiskiem noziegumiem. Jāpārskata apturēšanas iemesli. Gadījumos, kad apturētais kriminālprocess ir par noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanu, nepieciešams izvērtēt iespēju atjaunot kriminālprocesu, ņemot vērā jauno pieeju, redzējumu personu saukšanai pie kriminālatbildības par autonomo legalizēšanu (*stand-alone*).

Nodrošinot samērīga soda piemērošanu par koruptīviem, finanšu un ekonomiskiem noziegumiem un terorismu, izstrādāt vadlīnijas prokuroriem soda noteikšanas jautājumos.

Jāizstrādā kritēriji kriminālprocesiem par koruptīviem, finanšu un ekonomiskiem noziegumiem un terorismu attiecībā uz pierādījumu pietiekamību - "pierādījumu minimālais standarts".

Izstrādāt prokuroru vienoto apmācības plānu par koruptīviem, finanšu un ekonomiskiem noziegumiem un terorismu. Apmācības plānā ietvert apmācības dažādām grupām – piesaistot kā izmeklētājus, operatīvā darba veicējus, tā arī tiesnešus. Apmācāmo auditorijai ir jāsakrīt ar šajā jomā strādājošo prokuroru, izmeklētāju, operatīvo darbinieku, tiesnešu kompetenci - koruptīvu, finanšu un ekonomisko noziegumu un terorisma apkarošana. Apmācības programmas ietvaram ir jābūt definētam, tas ir, nosakot apmācību minimālo sliekšni.

Sistemātizēt prokuratūras informācijas sistēmā iekļauto informāciju par apmācībām koruptīvu, finanšu un ekonomisko noziegumu un terorisma apkarošanas jomā. Apmācībās iekļautajiem prokuroriem prokuratūras informācijas sistēmā ir jāredz apmācības programmas izpildāmais minimālais sliekšnis.

Izstrādāt vadlīnijas koruptīvu, finanšu un ekonomisko noziegumu un terorisma izmeklēšanā, kriminālvajāšanā un valsts apsūdzības uzturēšanā tiesā. Sistemātizēt un integrēt kopīgajos mācību metodiskajos materiālos šādas vadlīnijas ar jau izstrādātajām vadlīnijām. Izstrādāt un ieviest interaktīvās vadlīnijas.

Nodrošinot vienotu izpratni un praksi koruptīvu un finanšu un ekonomisko noziegumu un terorisma apkarošanā, izstrādāt vadlīnijas prokuratūras kompetences tvērumā jautājumā par noziedzīgi iegūtas mantas konfiskācijas praksi.

Veicināt prokuroru mērķtiecīgu un apmācības programmas saturā balstītu dalību starptautiska rakstura pieredzes apmaiņas pasākumos koruptīvu, finanšu un ekonomisko noziegumu un terorisma izmeklēšanā, kriminālvajāšanā un valsts apsūdzības uzturēšanā tiesā.

2. Virsprokuroru lomas stiprināšana kvalitatīvas pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzībā, kriminālvajāšanā un valsts apsūdzības uzturēšanā tiesā

Pilnveidot kontroles (atskaites) sistēmu prokuratūras informācijas sistēmā par virsprokurora funkciju realizēšanu pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzībā, kriminālvajāšanā un valsts apsūdzības uzturēšanā tiesā. Jāparedz kā atskaites kritērijs virsprokurora kontrole par kriminālprocesa virzību attiecībā uz būtiskākajiem kriminālprocesā pieņemtajiem lēmumiem.

Attiecībā uz prokurora uzraudzības funkciju realizēšanu (tostarp par koruptīviem, finanšu un ekonomiskiem noziegumiem), virsprokuroram jāpastiprina kontrole par prokurora iesaistīšanos izmeklēšanā jau agrīnajā stadijā.

Virsprokurora lomas stiprināšana, kontrolējot kriminālprocesa pabeigšanu saprātīgā termiņā - bez neattaisnotas novilcināšanas.

3. Latvijas Republikas Prokuratūras starptautiskā integrācija un sadarbība

Noziedzība visā pasaulē strauji modificējas, kā rezultātā nacionālo valstu tiesību aizsardzības institūcijas un starptautiskās organizācijas, kuru darbības joma ir noziedzības apkarošanas jautājumi, atzīst, ka transnacionālās noziedzības apkarošana kļūst arvien sarežģītāks izaicinājums, kas pieprasa līdz ar jau atzītām noziedzības apkarošanas metodēm, tā sauktajām tradicionālajām, izmantot efektīvāku un uz jaunām sadarbības formām balstītu pieeju. Viens no jau vairākus gadus iepriekš aktualizētajiem konceptiem Eiropas Savienības ietvaros, risinot jautājumus par efektīvāku nacionālo valstu sadarbību noziedzības apkarošanā, ir balstīts uz pieeju, kas paredz pēc iespējas noteikt starpvalstu sadarbības attīstību, neatgriežoties pie tradicionālās izpratnes par tiesiskās palīdzības lūgumu formas izmantošanu. Ģenerālprokuratūras uzdevums ir veicināt šādas pieejas izmantošanu, tas radīs iespēju efektīvāk apkarot, tostarp koruptīvus, finanšu un ekonomiskos noziegumus.

Stiprinot un pilnveidojot Latvijas Republikas Prokuratūras starptautisko integrāciju un sadarbību, nepieciešams ne tikai aktīvi sekot un piedalīties Eiropas Prokuratūras (EPPO)³ izveides procesā⁴, bet arī uz Latvijas Republikas Prokuratūras attīstības stratēģijas starptautiskās sadarbības jomā pamata, sniegt priekšlikumus par kopīgu dalībvalstu vadlīniju izstrādi, lai nodrošinātu efektīvu gan EPPO noziedzības apkarošanas stratēģijas izpildi, gan arī Latvijas Republikas - nacionālajā līmenī.

Šajā sakarībā ir nepieciešams izstrādāt Latvijas Republikas Prokuratūras attīstības stratēģiju un vadlīnijas starptautiskās sadarbības jomā. Tas būtiski uzlabos starptautiskās sadarbības attīstību un efektivitāti, minimizējot kļūdu iespējamību.

Jāturpina darbs pie prokuroru kā ekspertu iesaistes starptautisko organizāciju izveidotajās darba grupās un sanāsmēs (MONEYVAL, FATF, OECD, EPPO, EUROPOL u.c.). Iesaistīto Latvijas Republikas Prokuratūras prokuroru pieredze ir jāizmanto mācību materiālu un vadlīniju izstrādē.

4. Sabiedrības uzticības paaugstināšana prokuratūrai kā tiesu varas institūcijai, kas patstāvīgi veic uzraudzību pār likumības ievērošanu

Kā viens no priekšnosacījumiem, lai varētu panākt sabiedrības uzticības paaugstināšanu prokuratūrai kā tiesu varas institūcijai, ir tiesiskuma nostiprināšana un tiesu sistēmas prestiža paaugstināšana valstī kopumā. Šajā aspektā būtisks ir prokuratūras darba rezultātu izvērtējums un iestādes spēja to sekmīgi un pilnvērtīgi izskaidrot sabiedrībai.

Vienlaikus svarīgi ir nodrošināt prokuratūras pārstāvju plašāku piedalīšanos publiskajos pasākumos dažādos formātos, kuru ietvaros sabiedrība tiek informēta par prokuratūras redzējumu jautājumos par noziedzības novēršanu un apkarošanu, jo īpaši jautājumos par ilgstošajām tiesvedībām.

³ EPPO ir pirmā pārnacionālā prokuratūra, kurai ir tiesības neatkarīgi veikt noziedzīgu nodarījumu, kas apdraud ES finanšu intereses, izmeklēšanu un kriminālvajāšanu. Tā varēs veikt noziedznieku kriminālvajāšanu un nodošanu tiesai 22 iesaistītajās ES dalībvalstīs.

⁴ EPPO mērķis ir sākt darbību 2020. gada beigās. https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office_en

Iepriekš minētajos aspektos ir jāaktivizē un jāuzlabo prokuratūras aktīvāka iesaistīšanās sabiedrības informēšanas procesos.

5. Prokuroru profesionālās izaugsmes pilnveidošana

Jānodrošina plašāka un mērķtiecīgāka prokuroru apmācība, ievērojot to specializāciju un sasniedzamos darba rezultātus.

Jāturpina nodrošināt prokuroru iesaistīšanu apmācību satura izstrādē un lekciju vadīšanā.

Jāturpina prokuratūras informācijas sistēmā apmācību programmu sistematizēšanu pēc to satura un mērķauditorijas. Apmācībās iekļautajiem prokuroriem prokuratūras informācijas sistēmā ir jāredz apmācības programmas izpildāmais minimālais sliekšnis. Virsprokuroriem jākontrolē apmācības programmas izpildes mērķus un sasniedzamos rezultātus.

Jāveicina prokuroru dalība starptautiska rakstura pieredzes apmaiņas pasākumos.

Jāizstrādā kopīga apmācību programma prokurora amata kandidātiem un tiesnešu amata kandidātiem, kā arī jāizstrādā kopīga jauno prokuroru un jauno tiesnešu apmācību programma.

6. Prokuratūras informācijas sistēmas attīstības pilnveidošana

Turpināt ieviest ātrāku un efektīvāku prokuratūras iekšējās informācijas sistēmas kļūdu atrisināšanas sistēmu.

Turpināt pilnveidot paplašinātu iekšējo dokumentu elektroniskas aprites risinājumu.

Turpināt darbu pie informācijas apstrādes un atbilstošiem tehniskiem risinājumiem, nolūkā nodrošināt turpmāko iespēju e-lietas projekta ieviešanai.

Ieviest vienotu prokuroru individuālā darba uzskaites sistēmu, ņemot vērā katras struktūrvienības darba specifiku, determinējot obligātos kritērijus.

7. Prokuroru un prokuratūras darbinieku darba vides uzlabošana

Turpināt darbu pie prokuratūras struktūrvienību darba telpu nodrošināšanas (šajā jomā nekustamo īpašumu attīstības projekti jau tiek īstenoti), kā arī turpināt veikt izmantojamo telpu uzlabošanu, tostarp jomā, kas attiecas uz prasību drošības jautājumos ievērošanai, izmeklēšanas noslēpuma saglabāšanai, valsts īpašuma aizsardzībai, trešo personu iespējamo pretlikumīgo darbību ierobežošanai, darbinieku un apmeklētāju plūsmas kontrolei.

Sekmēt prokuroru un prokuratūras darbinieku atalgojuma palielināšanu, kā arī vienotas sistēmas izveidi prokuroru motivēšanai, kuri veic savas funkcijas sarežģītos, liela apjoma kriminālprocesos par koruptīviem, finanšu un ekonomiskiem noziegumiem un terorismu.

17.04.2020.

Juris Juriss