

Prokuratūras darbības attīstības koncepcija

Rīgā

2020.gada 21.aprīlī

1990.gada 26.septembrī tika pieņemts likums “Par prokurora uzraudzību Latvijas Republikā”, ar kura spēkā stāšanos tika nodibināta neatkarīgas Latvijas neatkarīga prokuratūra. Salīdzinoši drīz pēc tam, 1994.gada 1.jūlijā stājās spēkā patreizējais Prokuratūras likums, kas atteicās no prokurora vispārējās uzraudzības – ja iepriekš septiņi no desmit prokuratūras galvenajiem virzieniem bija veltīti dažāda veida uzraudzībai, un tikai viens no tiem definēja noziegumu izmeklēšanas un apsūdzības funkciju, tad Prokuratūras likumā tikai divas funkcijas iziet ārpus klasiskajiem prokuratūras uzdevumiem, kuri ir – uzraudzīt pirmstiesas izmeklēšanu, saukt personas pie atbildības, uzturēt apsūdzību tiesā.

Šogad Latvijas Republikas Prokuratūra atzīmēs dibināšanas 30. gadadienu. Kopš prokuratūras izveidošanas ir mainījusies gan Latvijas sabiedrība, gan radušies dažādi starptautiski izaicinājumi. Ir piedzīvotas dažādas reformas, izveidotas vairākas institūcijas, kuru uzdevumus reiz pildīja prokuratūra (administratīvā tiesa, Tiesībsargs, virkne dažādu inspekciju un aģentūru), kā rezultātā mazinājusies prokuratūras loma tādu uzdevumu risināšanā, kurus neaptver kriminālais process, līdz ar ko ir iemesls atskatīties uz pagājušajiem gadiem un pārdomāt, kā uzlabot un veicināt prokuratūras klasisko uzdevumu izpildi, vai un kā ir iespējams veicināt šo uzdevumu efektivitāti¹, un kuras funkcijas efektīvi pilda citas institūcijas.

I Prokuratūras turpmākā darbība un attīstība ir nesaraucjami saistīta ar stratēģiskiem mērķiem, tāpat kā globalizācijas procesu ietekmē nav iespējams iztēloties pilnvērtīgu prokuratūras funkciju izpildi bez starptautiskas integrācijas un sadarbības. Latvijas Republikas Prokuratūras darbības stratēģija 2017.-2021. gadam (turpmāk – Stratēģija) ir apstiprināta ar 2017.gada 5.jūlija Ģenerālprokurora padomes lēmumu Nr.4. Neatkārtojot Stratēģijā definētos darbības virzienus, sasniedzamos mērķus un ar tiem saistītos uzdevumus (kuriem nevar nepiekrīst, taču daļa no tiem nekad nebūs izpildāmi tādā mērā, lai apgalvotu, ka mērķis ir sasniegts (piemēram, prokuroru darba kontroles nodrošināšana vai informācijas tehnoloģiju attīstība)), taču prokuratūras attīstībai, pirmām kārtām, ir svarīgi saglabāt visu to pozitīvo, kas sasniegts līdz šim, lai straujas, varbūt – nepārdomātas reformas rezultātā iestādi nepamestu pieredzējušie darbinieki.

II Otrkārt, prokuratūras veiksmīgai funkcionēšanai un izaugsmei nepieciešams veikt strukturālu reorganizāciju. Ja prokuratūras struktūrvienību sadrumstalotībai vēl var atrast loģisku izskaidrojumu (tā ir izveidojies vēsturiski), tad pēc tiesu reformas racionāla pamatojuma šai sadrumstalotībai nav. Nav racionāli, piemēram, ka Rīgā ir Ziemeļu rajona prokuratūra, bet Ziemeļu rajona tiesas vairs nav. Pēc analogijas risināms jautājums ar struktūrvienībām, iepretim kurām tiesu reformas rezultātā vairs nav atbilstošas tiesu iestādes. Prokuratūras iestāžu reorganizācijas rezultātā tiesu iestāžu skaitam valstī būtu jāsamazinās ar prokuratūras iestāžu skaitu (izņemot specializētās prokuratūras iestādes).

¹ Efektivitāte ir rādītājs, ar kura palīdzību mēra pakāpi, kādā sistēma vai tās sastāvdaļas sasniedz vēlamu rezultātu un izpilda savas funkcijas salīdzinājumā ar resursu patēriņu.

Reorganizācijas ieguvumi ir vairāki. Vispirms tas apliecinātu, ka prokuratūra tiešām ir tiesu varas institūcija. Tāpat, reformētajā (apvienotajā) prokuratūras struktūrvienībā, pieaugot prokuroru skaitam, rodas iespēja vienmērīgāk sadalīt noslodzi, jo prokuroru uzraudzībā esošo lietu skaits var atšķirties desmitiem reižu, kas neizbēgami nelabvēlīgi ietekmē uzraudzības kvalitāti. Bez tam, prokuratūras struktūrvienībā ar lielāku prokuroru skaitu ir daudz lielākas iespējas nodrošināt prokuroru specializāciju aktuālākajos jautājumos, kur nepieciešamas specifiskas zināšanas, kas arī uzlabotu darba kvalitāti, turklāt EP MK 06.10.2000. rekomendāciju Rec(2000)19 “Valsts prokuratūras loma krimināltiesību sistēmā” 9.princips aicina nodrošināt krimināltiesību sistēmas pienācīgu darbību, tostarp ar atbilstoša līmeņa juridisko kvalifikāciju un specializāciju, kas veltīta katram jautājumam. Visbeidzot, reorganizācijai vajadzētu atrisināt kadru trūkuma problēmu. Vienlaikus nepieciešama diskusija par iespējamām izmaiņām tiesu darbā un organizācijā, kuras varētu izraisīt gaidāmā administratīvi teritoriālā reforma, kā arī ņemt vērā negatīvo pieredzi, ko nesusi jau notikusi tiesu reforma (transporta izdevumi vai sabiedriskā transporta nepieejamība, kā rezultātā lietas dalībnieki nespēj ierasties uz tiesu, utml.).

III Trešais, ne mazāk būtisks uzdevums, ir rūpes par kolektīvu. Ja mērķi definē kā “profesionāli un motivēti, uz attīstību orientēti un atbilstoši novērtēti darbinieki, kas veido komandu”, un mērķa sasniegšanai uzstāda uzdevumus komunicēt ar darbiniekiem un skaidrot iestādes politikas prioritātes un to mērķus, veicināt atlīdzības sistēmu, kas ir motivējoša, saprotama, skaidra un stimulē izaugsmi un attīstību, kā arī veicināt darba vides attīstību un psiholoģisko atbalstu, rezultātā būtu jāpalielinās ar darbu apmierināto nodarbināto īpatsvaram (vienlaikus ceļot produktivitāti un pastarpināti – darba kvalitāti), bet jāmazinās izdegšanas sindroma riskam pakļauto darbinieku skaitam un personāla mainības indikatoram.

Piemēram, atsevišķās struktūrvienībās periodiski novērojama būtiska kadru mainība, taču tās cēloņi paliek neatklāti. Vai tam pamatā ir problēmas ar komunikāciju vai tās trūkums, vai arī prokurors vairs netiek galā ar arvien pieaugošo slodzi, slīgst depresijā – šos jautājumus vajadzētu risināt ar profesionāla psihologa palīdzību, sākotnēji vismaz eksperimentāli piesaistot to kā ārpalpojumu, bet, ja eksperiments izdodas, izveidot attiecīgu štata vietu.

Tehnoloģijās balstītajā straujajā dzīves ritumā nepieciešams saglabāt kolektīva pleca sajūtu. Svarīgi, lai kolektīva locekļi komunicētu savā starpā – gan pieredzes apmaiņas nolūkā, gan par ikdienišķiem, sadzīviskiem jautājumiem, līdz ar ko vajadzētu veicināt dažādus kolektīva saliedēšanas pasākumus. 2019.gadā izdevās atjaunot prokuratūras sporta spēles, taču tās saistītas ar ievērojamām izmaksām, tāpēc būtu atbalstāmi arī tādi pasākumi, kas neprasa būtiskus līdzekļus (pārgājieni un pikniki ar pašu groziņiem, koku stādīšana, braucieni ar laivām, vairāku dienu velomaratoni, utml.) – protams, pēc tam, kad vairs nebūs jāievēro sociālā distancēšanās.

Privātais sektors valdības izsludinātās ārkārtas situācijas laikā ir ieviesis terminu “temperatūras mērīšana”, personālvadības komandu nodēvējot par “klimata kontroli”, kurai ir jāspēj rast risinājumu. Viens no paņēmieniem ir darbinieku anketēšana, tostarp, par subjektīvām raizēm un izaicinājumiem, un anketās sniegtās atbildes palīdz sajūst “vidējo temperatūru uzņēmumā”, pārslodzes gadījumā meklējot risinājumus, kā pārgrupēt darbiniekus tā, lai slodze tiktu izlīdzināta. Darbinieku periodisku anketēšanu vajadzētu ieviest arī par visa veida priekšlikumiem prokuratūras darbības uzlabošanā. Tāpat, ņemot vērā uzkrāto pieredzi piespiedu sociālās distancēšanās periodā, apsverot attālinātā darba iespējas nākotnē, tomēr jāizvērtē šāda darba intensitāte, lai pašvaldības policijai būtu mazāk izsaukumu uz ģimenes skandāliem.

IV Ar mērķi ieviest inovācijas un progresīvus risinājumus, nepieciešams radīt (uzlabot) priekšnosacījumus tehnoloģisko inovāciju videi, ieviest inovatīvus risinājumus iestādes darbības procesu pilnveidošanā, kā arī personāla vadības un dokumentu aprites jomās un veicināt iestādes tehnoloģisko attīstību.

Prokuratūras informatīvās sistēmas (ProIS) attīstība jau ir viens no Stratēģijas uzdevumiem, turklāt jāatzīmē, ka radītā sistēma deva iespēju nekavējoties pēc ārkārtas situācijas izsludināšanas pilnvērtīgi veikt gandrīz visus darba pienākumus attālināti. Faktiski, ja būtu ieviesta “e-lieta”, attālināti varētu strādāt teju visi prokurori. Priekšlikuma būtība, kuru Stratēģija neaptver, ir ieviest tādus permanentus risinājumus, kas dotu iespēju arī kontradiktorskās tiesas sēdes organizēt attālināti, videokonferences režīmā un tieši no prokuratūras iestādes (īpaši aktuāli rajonos, kur ir problēmas ar satiksmi); tie risinājumi, kuri tiek izmantoti ārkārtas situācijas laikā, tomēr nenodrošina pilnvērtīgu tiesas sēdes gaisotni². Pieminēšanas vērts gan ir apstākļi, ka pat ar esošajiem tehnoloģiskajiem risinājumiem, neraugoties uz ārkārtas stāvokli, tiesas pēc iespējas vairāk lietu cenšas izskatīt attālināti, mēneša laikā izskatīts 3000 lietu (vidēji 150 dienā)³.

V Funkcijas un resursi. Prokuratūra nav vientuļa sala, tās darba rezultātus ietekmē, no vienas puses, izmeklēšanas iestāžu kapacitāte un spēja kvalitatīvi izmeklēt krimināllietas, no otras puses – vai tiesa piekrīt pierādījumu pietiekamībai. Tomēr noziedzības novēršana un apkarošana ir visas sabiedrības interesēs, un prokuratūras pienesums šī uzdevuma izpildē nav mazsvarīgs. Kaut arī Kriminālprocesa likuma prasības uz ikvienu procesa dalībnieku attiecas vienādi, tomēr, piemēram, pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzība dažādās struktūrvienībās tiek organizēta pēc atšķirīgiem principiem. Atklāts paliek jautājums – vai virsprokurors vienā prokuratūrā zina, kā viņa kolēģis organizē darbu Latvijas otrā galā, un vai nav iespēja no abiem modeļiem paņemt labākos risinājumus un uzlabot pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzības procesu. Tā rezultātā būtu jāaug arī pirmstiesas izmeklēšanas efektivitātei, kvalitātei un procesu ekonomijai, kam rezultātā jānovēd pie noziedzības līmeņa samazināšanās.

Nolūkā sekot darbības efektivitātei un resursu ekonomiskai sadalei, dažāda termiņa plānošanas dokumentos būtu jāparedz mērķi ar izmērāmu vērtību (piemēram, piemēroto vienkāršoto procesu skaits pārskata periodā). Vienkāršotajiem procesiem ir divi uzdevumi – nepieļaut neattaisnotu iejaukšanos personas dzīvē un nodrošināt kriminālprocesa mērķa sasniegšanu pēc iespējas ātrāk un ekonomiskāk. Ja šis rādītājs (procentuāli) aug, samazinās kriminālprocesa izmaksas, bet palielinās izredzes, ka Eiropas Cilvēktiesību tiesa atzīst Latvijas tiesībsargājošo iestāžu rīcību par samērīgu.

Eiropas valstīs (kā arī pasaulē kopumā) prokuratūras funkciju apjoms ir atšķirīgs. Eiropas Ministru komiteja ir atzinusi, ka nepastāv vienoti starptautiski tiesiski standarti attiecībā uz prokuratūras uzdevumiem, funkcijām un organizāciju ārpus kriminālās jomas (CM/Rec(2012)11). Latvijā prokuratūras nekriminālās funkcijas ieņem nozīmīgu vietu, prokurora uzdevumi ir definēti vairākos likumos, piemēram, Civilprocesa likums, Civillikums, Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodekss (kuru aizstās Administratīvās atbildības likums), Biedrību un nodibinājumu likums, Reliģisko organizāciju likums, u.c. Pastāv vairākas jomas, kurās piemērot reaģēšanas līdzekļus var tikai prokurors, tāpat praksē ir satopami gadījumi, kad likums ir pārkāpts, taču neviens no iesaistītajiem nav ieinteresēts novērst kaitīgās sekas. Šādos apstākļos prokuratūrai nekriminālās funkcijas jāaglabā, tomēr nodrošinot, ka tās ir vērstas uz sabiedrisko interešu, cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzību, likuma prasību ievērošanu (CM/Rec(2012)11, 2.princips).

Aizvien plašāk tiek diskutēts jautājums par liberālāku valsts pārvaldību un juridiskās kultūras maiņu, skrupuloza normatīvā regulējuma vietā virzoties uz vispārīgākiem tiesību principiem; valsts pārvaldē ir jātiecas uz nevajadzīgās birokrātijas samazināšanu iedzīvotāju un uzņēmēju saziņā ar valsti, lielāka individuālā atbildība un fundamentāla domāšanas maiņa nepieciešama gan valsts pārvaldē, gan arī sabiedrībā⁴.

² <https://www.tvnet.lv/6952474/ka-arkartas-situacija-ietekmejusi-tiesu-darbu>

³ <https://www.lsm.lv/raksts/zinas/latvija/bordans-covid-19-krizes-laika-tiesas-veiksmigi-strada-attalinati.a355747/>

⁴ Valsts pārvaldes reformu plāns 2020. Valsts kanceleja, 2017., 21.punkts.

Prokurori ir daļa no sabiedrības, valsts pārvaldes reforma uz viņiem attiecas gan kā uz privātpersonām, gan kā amatpersonām. Tajā pašā laikā, lai mazinātu nepamatotu prokuratūras kritiku, acīmredzami nepieciešama plašāka komunikācija ar sabiedrību, jānodrošina lielāks iestādes caurspīdīgums (cik izmeklēšanas noslēpums atļauj), prokuroriem pašiem (nevis autorraidījumu aicinātiem) būtu jāskaidro rīcība un lēmumi – līdzīgi kā to arvien vairāk dara tiesneši. Tas nenovērsīs kritiskus komentārus, taču domājošajai publikai jautājumu būs mazāk. Tas saskan arī ar oficiālo viedokli (prokuratūras darbā jāizmanto caurskatāma un atvērta pieeja, cik vien tas ir iespējams, vienlaikus pilnībā ievērojot konfidencialitātes pienākumu (CM/Rec(2012)11, 6.princips)).

VI Starptautiskā sadarbība. Veicināt tiešus kontaktus starp dažādu valstu prokuroriem, jo īpaši organizējot regulāras sanāksmes un apmācības, kā arī prokuratūras iestāžu starptautiskās sadarbības atbalsts nav tikai iegriba, bet pat pārnacionāls uzdevums (EP MK 06.10.2000. rekomendācijas Rec(2000)19 “Valsts prokuratūras loma krimināltiesību sistēmā”, 37.-39.princips, CM/Rec(2012)11, 27.princips).

Krimināltiesību sfērā Kriminālprocesa likuma 673.pantā definēti visi starptautiskās sadarbības veidi, kuri aptver gan personas izdošanu kriminālvajāšanai, tiesāšanai vai sprieduma izpildei, pat medicīniska rakstura piespiedu līdzekļu noteikšanai, gan kriminālprocesa nodošanu, gan arī procesuālās darbības izpildi, ar brīvības atņemšanu nesaistīta drošības līdzekļa izpildi, sprieduma atzīšanu un izpildi. Vai tiek izmantoti visi iespējamie instrumenti, kādi juridiski vai faktiski šķēršļi liedz tos pilnībā izmantot – tas būtu izpētes objekts, lai novērstu situācijas, kas ir pretējas Latvijas Republikas Satversmes 98.pantā nostiprinātajām garantijām.

Kopš 2002.gada darbojas Eiropas Savienības institūcija – Eirojusts, kuras uzdevums ir veicināt un uzlabot ES dalībvalstu kompetento tiesu varas iestāžu sadarbību, izmeklējot un izvirzot apsūdzības lietās par smagiem pārobežu un organizētiem noziegumiem. Latvija ir šīs institūcijas dalībnieks. Burtiski nupat ir izveidota Eiropas Prokuratūra (EPPO), kurai bija jāsāk darboties 2020.gada beigās. EPPO ir pirmā pārnacionālā prokuratūra, kurai ir tiesības neatkarīgi veikt noziedzīgu nodarījumu, kas apdraud ES finanšu intereses, izmeklēšanu un kriminālvajāšanu. Novērtēt šīs integrācijas pienesumu būs iespējams pēc tam, kad šī institūcija būs kādu laiku pastrādājusi. Pastāv arī citas organizācijas, kuru dalībnieks ir Latvija, piemēram, prokuratūra kopā ar Tieslietu ministriju no Latvijas puses ņem daļību Eiropas Tiesiskās sadarbības tīkla krimināllietās (EJN criminal) darbā, kas ir vērsts uz informācijas un viedokļu apmaiņu starp Eiropas Savienības dalībvalstīm krimināltiesiskās sadarbības ietvaros un tiešu kontaktu dibināšanu starp Eiropas Savienības dalībvalstu kompetento institūciju amatpersonām, kā arī citās.

Tomēr nepieciešams apsvērt nepieciešamību ņemt daļību absolūti visos starptautiskajos veidojumos, jo, piemēram, attiecībā uz Starptautisko prokuroru asociāciju (IAP) pastāv skeptiski viedokļi, ka daļība tajā nav ar to pienesumu, kuru varētu sagaidīt. Tikmēr no pieredzes var minēt, ka pat sadzīves jautājumos internacionālā prokuroru solidaritāte darbojas bez jebkādam oficiālām vai fakultatīvām organizācijām.

VII Visbeidzot, ņemot vērā, ka ģenerālprokurors pēc amata darbojas arī Tieslietu padomes sastāvā, būtu jāmeklē veids, kā stiprināt Tieslietu padomes lomu un paplašināt funkcijas, transformējot to no “konsultatīvas ekspertu grupas”⁵ par institūciju, kas pati nosaka tiesu sistēmas politiku un stratēģiju, ir tiesīga patstāvīgi pilnveidot tiesu sistēmas darba organizāciju un kopumā sekmēt tieslietu sistēmas nošķirtību un neatkarību no citiem varas atzariem, iespējams, ar veto tiesībām strīdīgos jautājumos. Plašākas Tieslietu padomes pilnvaras sekmētu tieslietu jomas nepieciešamo uzlabojumu identificēšanu, priekšlikumu izstrādi, attīstības plānošanu, šim nolūkam regulāri izvērtējot nozares efektivitāti un kvalitāti,

⁵ <https://lvportals.lv/tiesas/292526-tieslietu-padome-ir-tiesas-neatkaribas-stiprinanas-garants-2018>

definējot sasniedzamos rezultātus. Pat ja sākumā Tieslietu padomes kompetencei nodotu tikai vienu jautājumu – uz mūžu apstiprināto tiesnešu rotāciju un paaugstināšanu – sagaidāms, ka tiesneši kļūs neatkarīgāki.

Noslēgumā jāpiemin, ka dažāda termiņa un dažāda mēroga attīstības plāni tiek pieņemti regulāri, taču jāpiekrīt LU Biznesa, vadības un ekonomikas fakultātes dekānam prof. Gundaram Bērziņam, ka galvenais izaicinājums, veidojot ilgtermiņa plānus, ir fakts, ka pasaule mainās ātrāk, nekā mēs spējam rakstīt un realizēt plānus, tāpēc arī pieejai plānošanā ir jāmainās, akcentējot fokusētu rīcību, nelielā skaitā izvēlētas prioritātes un rīcību pakārtojot šīm prioritātēm, nevis veidojot detalizētus rīcības plānus nākamajiem astoņiem gadiem jau šobrīd.

Ģenerālprokuratūras
Personu un valsts tiesību
aizsardzības departamenta prokurors

_____/Uvis Kozlovskis/

