

Ģenerālprokurora amata konkursa pretendenta,
Ģenerālprokuratūras Darbības kontroles un
starptautiskās sadarbības departamenta
Prokuratūras funkciju īstenošanas koordinācijas
nodaļas prokurora Uvja Kozlovska

Prokuratūras darbības attīstības koncepcija

(viedoklis par prokuratūras turpmāko darbību un attīstību, stratēģiskiem mērķiem,
Latvijas Republikas Prokuratūras starptautisko integrāciju un sadarbību)

Rīgā

2025.gada 31.janvārī

Pieci gadi kopš iepriekšējā atklātā konkursa uz ģenerālprokurora amatu paskrējuši gluži nemanot, lai cik nodēdēti vai banāli šī atziņa neizklausītos. Ar gandarījumu var konstatēt, ka no iepriekšējās koncepcijas realizēti faktiski visi priekšlikumi, īsi par tiem: 1) “Prokuratūras turpmākā darbība un attīstība ir nesaraujami saistīta ar stratēģiskiem mērķiem”. Latvijas Republikas Prokuratūras darbības stratēģija 2022.-2027. gadam ir apstiprināta ar 2022. gada 18. janvāra Ģenerālprokurora padomes lēmumu Nr.4, tā satur virkni sasniedzamo mērķu, par kuru nepieciešamību diskusijai nav pamata, līdz ar ko tai būtu jābūt par galveno veicamo darbu sarakstu – neatkarīgi no konkursa rezultāta. 2) “Prokuratūras veiksmīgai funkcionēšanai un izaugsmei nepieciešams veikt strukturālu reorganizāciju”. Prokuratūras struktūrvienību reorganizācija veikta vēl 2021. gadā, un, kaut arī struktūrvienību skaits joprojām pārsniedz tiesu skaitu (Rīgā ir viena rajona līmeņa vispārējās jurisdikcijas tiesa un trīs prokuratūras), jautājums par šo prokuratūru apvienošanu vienā būtu tomēr rūpīgi jāapsver, tostarp, veicot prokuroru aptauju un izanalizējot darba rādītājus. 3) “Ne mazāk būtisks uzdevums ir rūpes par kolektīvu. Rezultātā būtu jāpalielinās ar darbu apmierināto nodarbināto īpatsvaram, bet jāmazinās izdegšanas sindroma riskam pakļauto darbinieku skaitam un personāla mainības indikators.” 2024. gada rudenī notika visu prokuratūrā nodarbināto aptauja, kuras rezultāti kopumā bija pozitīvi. Ir pieejami profesionāli pasākumi izdegšanas sindroma mazināšanai un psiholoģiskajam atbalstam. 4) “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.” Prokuratūrā ieviestā informatīvā sistēma pastāvīgi tiek uzlabota, paralēli tai ieviestas specifiskas sistēmas (piemēram, personāla vadības jautājumos), nodalot pamatdarbības jautājumus no atbalsta funkcijām, tādējādi ikdienas darbs tiek organizēts, neatpaliekot no informācijas tehnoloģiju sasniegumiem. 5) “Funkcijas un resursi – uzlabot pirmstiesas izmeklēšanas uzraudzības procesu, plānošanas dokumentos jāparedz mērķi ar izmērāmu vērtību; prokuratūras funkciju apjoms ir atšķirīgs, bet nekriminālās funkcijas jā saglabā”. Lielā mērā šiem jautājumiem pievērsta uzmanību stratēģijā 2022.-2027. gadam, kas nebija īpaši izvērsts un uzsvērts iepriekšējā stratēģijā (2017.-2021. gadam), tāpat personu un valsts tiesību aizsardzības funkcija joprojām ir aktuāla un praksē nereti piemērota. 6) “Starptautiskā sadarbība – veicināt tiešus kontaktus starp dažādu valstu prokuroriem, prokuratūras iestāžu starptautiskās sadarbības atbalsts”. Kopš 2002. gada darbojas Eirojusts, ir izveidota un veiksmīgi funkcionē Eiropas Prokuratūra (EPPO), par kuras patstāvīgajām procesuālajām darbībām tiek sabiedrība tiek informēta arī vietējās ziņās. Tāpat prokuroriem tiek organizētas mācību vizītes ārvalstīs, par

saviem iespaidiem prokurori tiešsaistes sanāksmēs informē kolēģus, tādā veidā gan dalās ar gūto pieredzi, gan motivē prokurokus šādu pieredzi gūt pašiem. 7) “Stiprināt Tieslietu padomes lomu un paplašināt funkcijas, transformējot to no “konsultatīvas ekspertu grupas”¹ par institūciju, kas pati nosaka tiesu sistēmas politiku un stratēģiju, ir tiesīga patstāvīgi pilnveidot tiesu sistēmas darba organizāciju un kopumā sekmēt tieslietu sistēmas neatkarību no citiem varas atzariem”. Kaut arī kopš 2020. gada likumā “Par tiesu varu” grozījumu, kas skartu Tieslietu padomes kompetenci, nav īpaši daudz, tomēr jautājumos par lietu izskatīšanas termiņiem, par spriedumu saturu tiek pieņemti saistoši normatīvi, kas veicina vienotu izpratni un praksi.

Ievērojot prasības koncepcijas saturam un īsi atbildot uz jautājumu par prokuratūras turpmāko darbību, attīstību un stratēģiskiem mērķiem, šos procesus nepieciešams īstenot atbilstoši esošajai, apstiprinātajai stratēģijai. Izmantojot izdevību, nepieciešams uzteikt šī dokumenta augsto kvalitāti un praktisko piemērojamību, un atgādināt, ka tās izstrādē pirmo reizi tika izmantota mērķu kartes metode prioritāro virzienu, tiem atbilstošo mērķu, sasniedzamo rezultātu un to rādītāju noteikšanai, kuras izmantošana tikusi ieteikta labas pārvaldības ieviešanas nolūkā.

Par turpmāko prokuratūras darbu runājot izvērstāk, visi procesi vēršami uz prokuratūras darbības efektivitāti, neatkarību un kvalitāti, uzlabojot prokuratūras procesu organizāciju un resursus, kā arī nodrošinot tiesiskumu un sabiedrības interešu aizsardzību. Šos pasākumus var sagrupēt sešās grupās:

1. Tiesiskas valsts stiprināšana – prokuratūra kā neatkarīga iestāde ir būtiska tiesiskās sistēmas sastāvdaļa, tāpēc tiesiskuma veicināšanas un sabiedrības uzticības stiprināšanas nolūkā viens no veicamajiem uzdevumiem būtu konstitucionālā ranga noteikšana prokuratūrai. Dabā tas nozīmētu prokuratūras kā tiesu varas institūcijas nostiprināšanu Satversmē. Ir lietas, par kurām nemēdz skaļi runāt, taču nevar noliegt, ka prokuroru funkcijas (izmeklēšanas uzraudzība, kriminālvajāšana, apsūdzības uzturēšana, operatīvās darbības kontrole un citas) aptver arī sodīšanas funkciju (tiesības piemērot priekšrakstu par sodu). Tikmēr ar jēdzienu „konstitucionālais rangs” mēdz spekulēt, diskutējot par prokuroru sociālajām garantijām, kas likumsakarīgi mazina prokurora amata prestižu. Nevar teikt, ka prokurori kaunētos par savu amatu, taču pilnvērtīga, pilntiesīga un patiesa šīs profesijas atzīšana par tiesu varas sastāvdaļu, iespējams, mudinātu stiprināt prokuroru rindas ar zinošiem un varošiem kadriem, kas rezultātā veicinātu trešās varas kapacitāti kopumā. Arī 2019. gada Eiropas prokuroru konsultatīvās padomes (CCPE) ziņojumā par prokuratūras dienestu neatkarību un objektivitāti Eiropas Padomes dalībvalstīs atzīts, ka atbilstoši ģenerālsēkretāra priekšlikumam koncentrēties uz tiesu varas neatkarību un objektivitāti, iespējamo pārkāpumu kategorijas ir saistītas ar prokuratūras organizatorisko neatkarību no izpildvaras un likumdošanas varas. Vissvarīgākais, kas apvieno visas sistēmas, ir prasība par prokuratūras neatkarību kā priekšnoteikumu likuma varai un tiesu varas neatkarībai. Tāpēc, tā kā prokuratūras neatkarība un autonomija ir tiesu varas neatkarības neatņemama sastāvdaļa, jāturpina veicināt vispārēju tendenci uz šādu prokuroru un prokuratūras iestāžu neatkarību un autonomiju. Šāda neatkarība jāgarantē ar likumu visaugstākajā iespējamā līmenī līdzīgi kā tiesnešiem. ECT ir uzskatījusi par nepieciešamu uzsvērt, ka “demokrātiskā sabiedrībā gan tiesām, gan izmeklēšanas iestādēm jābūt brīvām no politiskā spiediena”. No tā izriet, ka prokuroriem lēmumu pieņemšanā vajadzētu būt autonomiem un, sadarbojoties ar citām institūcijām, būtu jāveic savī pienākumi bez ārēja spiediena, izpildvaras vai parlamenta iejaukšanās, ņemot vērā varas dalīšanas un atbildības princips.

¹ <https://lvportals.lv/tiesas/292526-tieslietu-padome-ir-tiesas-neatkaribas-stiprinanas-garants-2018>

2. Prokuratūras kapacitātes un efektivitātes uzlabošana – ar to būtu jāsaprot nepieciešamās reformas prokuratūras darba organizācijā, lai palielinātu tās efektivitāti un minimizētu termiņus, sniedzot pakalpojumus sabiedrībai un tiesām. Savulaik mazliet dīvains izklausījās Valsts kontroles atzinums, ka Kontroles dienests (šobrīd – Finanšu izlūkošanas dienests) darbojas sabiedrības interesēs, tāpēc tam ir nepieciešama darbības stratēģija (kuras uz to brīdi Kontroles dienestam nebija). Jāatzīst, ka tobrīd arī prokuratūrai tādas stratēģijas nebija, taču, iedziļinoties teiktā būtībā, var konstatēt, ka stratēģijas esamība, tēlaini runājot, salīdzināma ar bāku naksnīgā jūrā, kas darbiniekiem rāda ceļu uz sasniedzamajiem rezultātiem, kā arī darbojas kā disciplinējošs faktors, bet sabiedrībai kopumā nodrošina izpratni par prokuratūras darbības nepieciešamību.

Jautājumā par kapacitāti būtu pieminams, ka prokuratūrā ir izveidots un veiksmīgi funkcionē prokuroru – koordinatoru mehānisms (mēdz lietot arī terminu „mentori”), kas arī veicina vienotu izpratni un praksi, tomēr pilnvērtīgai procesu sublimācijai un pēctecības nodrošināšanai būtu individuāli uzrunājami prokurori, kas izdienes rezultātā pārstāj pildīt prokurora funkcijas, ar mērķi viņus plašāk iesaistīt konsultatīvajā darbā.

Lai cik patētiski tas neizklausītos, bet pats galvenais uzdevums, ka prokuratūras darbs tiek organizēts, paturot prātā galveno vērtību – cilvēks. Vai tas būtu prokurors vai prokuratūras darbinieks, kuriem būtu darbs jādara ar prieku un gandarījumu par paveikto, vai tas būtu prokuratūras „klients”, vai jebkurš cits indivīds – cilvēkam kā sabiedrības pamatelementam jābūt visas stratēģijas pamatā. Kā minēts, 2024. gada rudenī veiktā aptauja kopumā uzrādīja pozitīvus rezultātus – lielākā daļa prokuroru un prokuratūras darbinieku ar darbu ir apmierināti, taču vienlaikus šī anketēšana uzrādīja arī atsevišķus problēmjautājumus, kuru risināšana nebūtu atliekama.

3. Profesionalitātes celšana – tiek realizēti pasākumi prokuroru kvalifikācijas paaugstināšanai, atbilstošu apmācības programmu ieviešanai, kā arī jaunu prokuroru atlasei. Ar cerību uztverama Tieslietu akadēmijas izveide, kas radīta, 2021. gada 18. jūnijā Tieslietu padomei konceptuāli atbalstot tiesnešu un prokuroru kvalifikācijas pilnveides sistēmas reformu, proti, vienota mācību centra izveidi. Tieslietu akadēmijas mērķis ir izveidot un realizēt vienotu ilgtermiņa tālākizglītības modeli mērķauditorijai, lai īstenotu mācības, kas veicinās un atbalstīs tiesu varas izaugsmi, tās funkcionēšanā būtiska loma atvēlēta Tieslietu padomei jautājumos par mācību satura noteikšanu un veidošanu, funkcionālās pārraudzības īstenošanu, mācību stratēģisko mērķu un virzienu noteikšanā. Nešaubīgi, mūsdienās dzīve un sadzīve kļūst arvien straujāka un sarežģītāka, vairākus gadus vai gadu desmitus iepriekš iegūtā izglītība īsti neatbilst jaunajiem izaicinājumiem, tāpēc jautājums par mūžizglītību ir jo īpaši aktuāls.

4. Tehnoloģiju izmantošanas attīstība – iespējamie IT risinājumi un digitālās tehnoloģijas, kas var uzlabot prokuratūras darbu un nodrošināt ātrāku un efektīvāku datu apstrādi, ir neatņemama mūsdienu sastāvdaļa, prokuratūra izmantojamo resursu ziņā ir pietiekami progresīva, tomēr, ja reiz koncepcijas ietvaros ļauts ieskatīties nākotnē, varbūt eksperimentālos nolūkos testa veidā būtu jāpievēršas mākslīgajam intelektam un tā sniegtajām iespējām – tiklīdz fiziski radīsies tāda iespēja.

5. Būtiskas normatīvās izmaiņas – atšķirībā no Lietuvas kolēģiem, Latvijā prokuratūrai normatīvā līmenī nav paredzēta likumdošanas iniciatīva, tāpat samērā detalizētais regulējums Prokuratūras likumā liedz iespēju izlīdzināt definētos uzdevumus pašpārvaldes institūcijām

(Prokuroru atestācijas komisijai, Prokuroru kvalifikācijas komisijai) vai apveltīt tās ar kādām jaunām funkcijām. Prokuratūras likums gan ir izturējis laika pārbaudi, ar to ir pamats lepoties (līdzīgi kā ar vienu no senākajām konstitūcijām), tomēr jautājums par Prokuratūras likuma jaunu redakciju pilnībā nav izsmelts.

Vēl viens virziens, kurā vajadzētu aktīvi iesaistīties, ir dažādu pārnacionālu normatīvu izstrāde (ES regulas, direktīvas), īpaši jautājumos, kas skar prokuratūras funkcijas. Kā viens no pēdējiem piemēriem, kas izraisīja samērā plašu sabiedrisko viļņošanos, pieminama prasība par obligātās civiltiesiskās apdrošināšanas nepieciešamību pilnīgi visiem transportlīdzekļiem, neraugoties pat uz to sezonālo raksturu (piemēram, motocikliem). Atsauce uz šādu prasību tiešām ir – tā ir Eiropas Parlamenta un Padomes 2021. gada 24. novembra direktīva (ES) 2021/2118, ar ko groza direktīvu 2009/103/EK par civiltiesiskās atbildības apdrošināšanu saistībā ar mehānisko transportlīdzekļu izmantošanu un kontroli saistībā ar pienākumu apdrošināt šādu atbildību, taču acīmredzami, ka tās izstrādes procesā atbildīgās institūcijas nav ņēmušas vērā vietējo specifiku, nekonsultējoties ar sabiedrību (vai konsultējoties minimāli). Jebkura veida politika (tai skaitā sodu politika un krimināltiesiskā politika kopumā) ir kompromiss starp dažādām interešu grupām un indivīdiem, tāpēc ikreiz, kad tiek ieviesta kāda jauna prasība vai nosacījums, rūpīgi jāapsver to nepieciešamība – vai tiešām ieguvums ir tā vērts, īpaši gadījumā, ja to izpildei cilvēkiem atkal „jāatver maciņš”. Priekšlikuma būtība attiecīgi ir sekot pārnacionālu normatīvu izstrādei jau sākumstadijā, dēļ kā, iespējams, būtu nepieciešama papildus struktūrvienība prokuratūrā.

Būtu apsverams arī jautājums par diskusiju jauna, visaptveroša Sodu likuma izstrādei.

6. Sabiedrības informēšana un sadarbība ar citām iestādēm – vēl iepriekšējā koncepcijā tika pausta cerība, ka prokurori paši aktīvāk sabiedrībai skaidrotu savu rīcību un lēmumus, līdzīgi kā to arvien vairāk darīja tiesneši, taču šobrīd nosacīto pasivitāti atsver prokuratūras ārējā komunikācija, kas balstās uz Ģenerālprokurora padomē apstiprināto Prokuratūras darbības stratēģiju un Prokuratūras komunikācijas un sabiedrisko attiecību stratēģiju, un kura tiek īstenota atbilstoši ar Tieslietu padomes 2015. gada 18. maija lēmumu Nr. 50 apstiprinātajās vadlīnijās “Tiesu sistēmas komunikācijas vadlīnijas” noteiktajam.

Šobrīd pamanāmāk kā citkārt ģeopolitiskās “tektoniskās plāksnes” ir sakustējušās un dodas neprognozējamā virzienā. Kā teicis Rainis – “Mēs maza cilts, mēs būsime lieli tik, cik mūsu griba”. Par to, ka cilts ir maza, šaubu nav. Nepieciešams strādāt ar gribu. Ar draugiem vajag draudzēties, pretiniekus – cienīt, ar partneriem – rēķināties, bet paļauties tikai uz sevi.

Ģenerālprokuratūras
Darbības kontroles un starptautiskās
sadarbības departamenta Prokuratūras
funkciju īstenošanas koordinācijas nodaļas
prokurors

_____/Uvis Kozlovskis/

DOKUMENTS IR ELEKTRONISKI PARAKSTĪTS AR DROŠU
ELEKTRONISKO PARAKSTU UN SATUR LAIKA ZĪMOGU