**Ģenerālprokurora padomes viedoklis par Tieslietu padomē iesniegto Tieslietu ministrijas izstrādāto likumprojektu “Grozījumi Prokuratūras likumā”**

Ģenerālprokurora padome (turpmāk – Padome) 2019.gada 4.decembra sēdē izvērtēja Tieslietu ministrijas izstrādāto likumprojektu “Grozījumi Prokuratūras likumā” (turpmāk – likumprojekts) un tā anotāciju.

 Ievērojot, ka minētais likumprojekts būtiski maina ģenerālprokurora amata kandidāta atlases un izvirzīšanas kārtību, kā arī virsprokurora pilnvaru termiņus, Padome nolēma publiski paust savu viedokli.

Likumprojekta 1.pantā noteikts pienākums ģenerālprokuroram reizi gadā iesniegt Saeimai ziņojumu par prokuratūras darbību, savukārt likumprojekta anotācijā ietverts, ka ģenerālprokurors sniedz Saeimā ziņojumu par prokuratūras paveikto un nākamā gada darbības prioritātēm. Lai novērstu pretrunas, likumprojekta anotāciju nepieciešams precizēt un paredzēt, ka ģenerālprokurors ziņojumu rakstveidā iesniedz Saeimai. Savukārt likumprojekta 1.pantā jāietver, ka ģenerālprokurors līdz katra gada, piemēram, 1.martam iesniedz Saeimai ziņojumu par iepriekšēja gadā paveikto un nākamā gada darbības prioritātēm.

Likumprojekta 2.pantā, izsakot Prokuratūras likuma 36.pantu jaunā redakcijā, ievērojami paplašināts personu loks, kuras var kļūt par ģenerālprokurora amata kandidātu, proti, personas, kurām ir 15 gadu kopējais darba stāžs augstskolas tieslietu specialitātes akadēmiskā personāla, tiesneša, zvērināta advokāta, prokurora, vai līdz 1994.gada 30.jūnijam prokurora vietnieka, prokurora palīga vai prokuratūras izmeklētāja amatā. Minētā likumprojekta anotācijā nav ietverts skaidrojums tik būtiskam ģenerālprokurora amata kandidātu loka paplašinājumam un izvirzāmo profesionālo kvalifikācijas prasību samazināšanai. Salīdzinot ar Ģenerālprokuratūras departamenta, nodaļas vai tiesas apgabala prokuratūras virsprokurora un virsprokurora vietnieka amata kandidātu, ģenerālprokurora amata kandidātam tiek noteiktas ievērojami zemākas prasības.

Prokuratūras likuma 35.pantā noteikts, ka par virsprokuroru Ģenerālprokuratūrā vai tiesas apgabala prokuratūrā var iecelt personu, kurai ir ne mazāk kā 10 gadus ilgs darba stāžs prokurora amatā vai ne mazāk kā piecus gadus ilgs darba stāžs Augstākās tiesas tiesneša amatā. Savukārt Prokuratūras likuma 34.panta otrajā daļā noteikts, ka par tiesas apgabala prokuratūras prokuroru un Ģenerālprokuratūras prokuroru var iecelt arī personu, kurai ir ne mazāk kā 10 gadus ilgs darba stāžs augstskolas tieslietu specialitātes akadēmiskā personāla vai zvērināta advokāta amatā. Turklāt minētajām personām jānokārtokvalifikācijas eksāmens unjāsaņem atestācijas komisijas atzinumu par atbilstību prokurora amatam, ja vien ģenerālprokurors saskaņā ar Prokuratūras likuma 33.panta otro daļu nav tās atbrīvojis no kvalifikācijas eksāmena kārtošanas.

Ģenerālprokurora amata kandidātu kritēriju maiņas pamatošanai likumprojekta anotācijā izdarītā atsauce uz Augstākās tiesas tiesneša amata kandidātu vērtējama kā nekorekta, jo ģenerālprokurors ir tiesu varas institūcijas vadītājs, līdzīgi kā Augstākās tiesas priekšsēdētājs, kuru tikai no Augstākās tiesas tiesnešu vidus pēc Augstākās tiesas plēnuma ierosinājuma apstiprina Saeima. Savukārt Augstākās tiesas tiesneša amata kandidātam, lai kļūtu par Augstākās tiesas tiesnesi, ir jākārto kvalifikācijas eksāmens, ja viņš iepriekš nav ieņēmis tiesneša amatu, kā arī jāsaņem pozitīvs Augstākās tiesas departamenta tiesnešu kopsapulces atzinums. Arī par rajona (pilsētas) un apgabaltiesas priekšsēdētāju var kļūt tikai attiecīga līmeņa tiesas tiesnesis.

Vienlaikus jānorāda, ka ģenerālprokurors ne tikai vada un kontrolē iestādes darbu, bet arī saskaņā ar Kriminālprocesa likumā noteikto veic prokurora funkcijas visās Latvijas Republikas tiesās, pieņem virkni procesuālu lēmumu un veic amatā augstāka prokurora pienākumus visās kriminālprocesa stadijās, kurās prokuroram ir tiesības veikt kriminālprocesu. Piemēram, tikai ģenerālprokurors var pieņemt lēmumu par speciālo procesuālo aizsardzību, izbeigt kriminālprocesu pret personu, kura būtiski palīdzējusi atklāt smagu vai sevišķi smagu noziegumu, noteikt konkrētu noziedzīgu nodarījumu institucionālo piekritību. Turklāt ģenerālprokurors realizē arī citos tiesību aktos noteiktās funkcijas, piemēram, Operatīvās darbības likumā, likumā “Par valsts noslēpumu”, Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma un proliferācijas finansēšanas novēršanas likumā. Tādēļ uzskatām, ka ģenerālprokuroram jābūt ne tikai juristam ar nevainojamu reputāciju un iespēju saņemt pirmās kategorijas speciālo atļauju pieejai sevišķi slepeniem valsts noslēpuma objektiem (likuma “Par valsts noslēpumu” 12.panta trešās daļas 7.punkts), bet arī speciālistam ar ļoti labām teorētiskām un praktiskām zināšanām vienlaicīgi vairākās tiesību nozarēs, bet īpaši krimināltiesību nozarē, tajā skaitā kriminālprocesā, kā arī teorētiski un praktiski jāpārzina, piemēram, operatīvās darbības process, jo jāveic uzraudzība par tā atbilstību likumiem.

Likumprojektā, paplašinot ģenerālprokurora amata pretendentu loku, nesaprotamu iemeslu dēļ atsevišķi izdalītas personas, kuras līdz 1994.gada 30.jūnijam ieņēma prokurora vietnieka, prokurora palīga vai prokuratūras izmeklētāja amatu. Minētais norāda uz likumprojekta autoru nekompetenci ar prokuratūru saistītajos jautājumos. Proti, Prokuroru izdienas pensiju likumā jau noteikts, ka prokurora izdienas stāžā ieskaita laiku, kas nostrādāts prokuratūras atestēto darbinieku amatos, kādi bija noteikti prokuratūras iestādēs līdz 1994.gada 1.oktobrim. Vienlaikus minētajā likumā noteikts, ka izdienas stāžā neieskaita laiku, ko persona nostrādājusi prokuratūras atestēto darbinieku amatos Latvijas PSR prokuratūrā pēc 1990.gada 26.oktobra. Savukārt likumprojektā nav ietverts liegums kļūt par ģenerālprokurora amata kandidātu personai, kura strādājusi Latvijas PSR prokuratūrā pēc 1990.gada 26.oktobra.

Ievērojot minēto, Padome nesaskata pamatu ģenerālprokurora amata kandidātu loka paplašināšanai ar personām, kurām ir 15 gadu kopējais darba stāžs augstskolas tieslietu specialitātes akadēmiskā personāla, tiesneša, zvērināta advokāta, prokurora, vai līdz 1994.gada 30.jūnijam prokurora vietnieka, prokurora palīga vai prokuratūras izmeklētāja amatā.

Eiropas Padomes Ministru komiteja (turpmāk-EPMK) ir izdevusi dalībvalstīm, tajā skaitā Latvijai saistošas rekomendācijas, vadlīnijas un atzinumus, kas jāievēro, no jauna veidojot vai pilnveidojot valstu prokuratūras un tiesu sistēmas. EPMK 2018.gada 23.novembra atzinumā Nr. 13 “Par prokuroru neatkarību, atbildību un ētiku” 3.sadaļas 24.punktā noteikusi, ka prokuroru iecelšanas procedūrai pēc iespējas jābūt pietuvinātai tiesnešu iecelšanas procedūrai, it īpaši valstīs, kur prokurori pilda līdzīgas funkcijas kā tiesneši. Prokuroru iecelšanas procedūrai jābūt skaidrai un nostiprinātai likumā, tās realizācija un kontrole jāveic neatkarīgai profesionālai tiesu varas pārstāvju koleģiālai institūcijai. Vienlaikus EPMK noteikusi, ka neatkarīgajās profesionālajās institūcijās vairākumā jābūt tiesnešiem, prokuroriem, kurus iecēluši paši prokurori vai tiesneši. Šādi tiek līdzsvarota politiskās varas iespējamā ietekme arī uz ģenerālprokurora iecelšanu un tiek noteikts komisijas veidošanas princips, proti, tai jāsastāv vairumā no prokuroriem un tiesnešiem, kurus iecēlušas tiesu varas institūcijas, nevis, piemēram, kāda cita politiskās varas amatpersona.

EPMK 2014.gada 17.decembra apstiprinātās Romas Hartas “Eiropas normas un principi attiecībā uz prokuroriem” noteikts, ka ģenerālprokurora iecelšanas un atlaišanas procedūras ir būtiskas, lai garantētu nepolitizētu prokuratūras funkcionēšanu. Savukārt 2010.gada 17.-18.decembrī Venēcijas komisijas plenārsēdē pieņemtajā ziņojumā “Par Eiropas prasībām tiesu varas sistēmas neatkarībai: II daļa. Prokuratūra” noteikts, ka ir svarīgi, lai ģenerālprokurora atlases process būtu tāds, kas rada sabiedrības uzticību, tiesu varas un jurisprudences speciālistu cieņu. Tālab atlases procesā ir jāievēro profesionalitāte un jābalstās nepolitiskā kompetencē.

Likumprojekta 3.pantā Prokuratūras likuma 38.pants izteikts jaunā redakcijā, nosakot pilnīgi jaunu ģenerālprokurora amata kandidātu atlases kārtību, kā arī ierobežojot virsprokuroru pilnvaru termiņu – ne vairāk kā divus termiņus pēc kārtas.

Likumprojekta autori piedāvā ģenerālprokurora amata kandidātu atlasi veikt atklātā konkursā. Jebkura persona, kura atbilst Prokuratūras likuma 36.pantā noteiktajiem kritērijiem, var pieteikt savu kandidatūru ģenerālprokurora amatam. Ar likumprojektu nepamatoti tiek izslēgta iespēja savus ierosinājumus par ģenerālprokurora amata kandidātu izteikt Ģenerālprokurora padomei, Augstākās tiesas plēnumam, tiesnešu vai prokuroru profesionālajām biedrībām.

Padome pozitīvi vērtē Tieslietu padomes lomas palielināšanu ģenerālprokurora amata kandidāta izvēlē, taču ir noraidoša attiecībā uz amata kandidātu izvērtēšanu speciāli izveidotā komisijā.

Likumprojektā piedāvāts, ka konkursa nolikumu apstiprina Tieslietu padome un tā arī izveido komisiju, kas izvērtēs kandidātu piemērotību ģenerālprokurora amatam. Likumprojektā nav paredzēts, ka ģenerālprokurora amata kandidātam, ja viņš nav prokurors, būtu jākārto prokurora kvalifikācijas eksāmens, lai tādējādi varētu pārliecināties par kandidāta profesionālo zināšanu līmeni, kā tas minēts attiecībā uz kļūšanu par Augstākās tiesas tiesnesi personai, kura iepriekš nav ieņēmusi tiesneša amatu. Tāpat nav noteikti arī stingri kritēriji, pēc kuriem tiks veikta ģenerālprokurora amata kandidātu atlase. Mūsuprāt, ģenerālprokurora amata kandidāta izvirzīšanas procedūrai jābūt objektīvai, skaidrai un noteiktai likumā, īpaši ievērojot ģenerālprokuroram uzticēto pienākumu un piešķirto tiesību būtisko apjomu.

Vienlaikus norādām, ka atbilstoši starptautisko institūciju ieteikumiem ģenerālprokurora amata kandidāta izvērtēšana būtu jāveic profesionālai un neatkarīgai tiesu varas pārstāvju koleģiālai institūcijai, piemēram, Tieslietu padomei, nevis komisijai, kuras sastāvā iekļauts tikai viens Tieslietu padomes deleģēts tiesnesis un viens prokuroru deleģēts pārstāvis. Turklāt likumprojektā nav noteikts, kam būs tiesības deleģēt prokuroru pārstāvi, kā arī nav norādīts, ka šim pārstāvim jābūt prokuroram. No piedāvātās likumprojekta redakcijas izriet, ka pārstāvis var būt arī prokuratūras darbinieks. Prokuratūras kā tiesu varas institūcijas tiesības deleģēt pārstāvi minētajā komisijā likumprojekts neparedz. Tajā pašā laikā komisijas sastāvā paredzēts iekļaut Valsts prezidenta, Satversmes tiesas, kas var nebūt tiesnesis, un tieslietu ministra pilnvarotu pārstāvi. Ne likumprojektā, ne tā anotācijā nav iekļauts pamatojums šādas komisijas izveides nepieciešamībai. Likumprojektā norādīts, ka visus pēc vienotiem kritērijiem komisijā izvērtētos amata kandidātus tāpat virzīs izskatīšanai Tieslietu padomē, ja tie atbildīs likumā noteiktajām prasībām.

Uzskatām, ka demokrātiskā valstī būtiski ir izvēlēties no ģenerālprokurora amata kandidātu vidus profesionālāko un atbilstošāko, nevis kādam “izdevīgāko” ģenerālprokurora amata kandidātu.

Likumprojekta 3.pantā ietvertā Prokuratūras likuma 38.panta sestajā daļā noteikts īsāks termiņš (ne vēlāk kā vienu mēnesi pirms ģenerālprokurora pilnvaru termiņa beigām) priekšlikuma par ģenerālprokurora iecelšanu amatā iesniegšanai Saeimai. Likumprojekta anotācijā nav ietverts pamatojums termiņa pārskatīšanai. Uzskatām, ka spēkā esošajā normā noteiktais termiņš ne vēlāk kā divus mēnešus pirms ģenerālprokurora pilnvaru termiņa beigām iesniegt Saeimai priekšlikumu par ģenerālprokurora iecelšanu amatā ir atbilstošāks nepieciešamo darbību, tostarp pārbaudes par personas atbilstību drošības prasībām veikšanai, lai ieceltu amatā vienu no augstākajām valsts amatpersonām.

Liegums virsprokuroriem ieņemt amatu ne vairāk kā divus termiņus vērtējams kā profesionālās izaugsmes būtisks ierobežojums amatpersonām ar ilgstošu profesionālo un vadītāja pieredzi. No piedāvātās Prokuratūras likuma 38.panta septītās daļas izriet, ja, prokurors ieņēmis, piemēram, rajona prokuratūras virsprokurora amatu, tad viņam tiks liegta iespēja kļūt par tiesas apgabala prokuratūras vai Ģenerālprokuratūras nodaļas vai departamenta virsprokuroru. Šāda norma vērtējama kā diskriminējoša un aizliedzoša struktūrvienību virsprokuroriem savas iegūtās zināšanas un profesionālās iemaņas, tajā skaitā kolektīva vadīšanā turpināt piemērot darbā prokuratūrā.

Likuma “Par tiesu varu” 33.panta 2.1 daļā noteikts, ka viena un tā pati persona var būt par rajona (pilsētas) tiesas priekšsēdētāju ne vairāk kā divus termiņus pēc kārtas, un 40.panta 2.1 daļā noteikts, ka viena un tā pati persona var būt par apgabaltiesas priekšsēdētāju ne vairāk kā divus termiņus pēc kārtas. Minētais neliedz tiesnesim veidot karjeru un, piemēram, pēc rajona (pilsētas) tiesas priekšsēdētāja amatā pavadītiem diviem termiņiem kļūt par apgabaltiesas priekšsēdētāju. Savukārt likuma “Par tiesu varu” 48.pantā noteikts, ka Senāta departamentu priekšsēdētājus ievēlē Augstākās tiesas plēnums uz pieciem gadiem. Minētajā tiesību normā vispār nav noteikts liegums vairākkārtīgi vienam senatoram kļūt par departamenta priekšsēdētāju.

Likumprojektā nav ietverti arī pārejas noteikumi par virsprokuroru amata termiņa ierobežojumu piemērošanu tām amatpersonām, kuras patlaban ieņem minētos amatus. Jānorāda, ka šobrīd 32 no 54 prokuratūras struktūrvienību virsprokuroriem amatu pilda vismaz otro termiņu. Vienlaikus pēdējo gadu prakse (statistika) liecina, ka rajonu (pilsētu) prokuratūrās pārsvarā strādā prokurori, kuriem darba stāžs ir mazāks par pieciem gadiem, tādēļ viņi nevar kandidēt uz rajona (pilsētas) virsprokurora amatu.

Padome neatbalsta likumprojektā ietverto ierobežojumu virsprokuroriem ieņemt amatu vairāk nekā divus termiņus. Ierobežojums neveicinās prokuratūras amatpersonu profesionālo izaugsmi vadības līmenī un labas pārvaldības nostiprināšanu prokuratūras struktūrvienībās, bet var radīt zinošu un atbildīgu vadītāju aiziešanu no darba prokuratūrā. Likumprojektā ietvertais virsprokuroru amata termiņa ierobežojums var negatīvi ietekmēt prokuratūras darbu, veicot izmeklēšanas uzraudzības, kriminālvajāšanas un valsts apsūdzības uzturēšanas funkcijas tiesā. Norādām, ka virsprokurora un tiesas priekšsēdētāja funkcijas un pienākumi būtiski atšķiras. Virsprokurori ne tikai organizē prokuratūras struktūrvienības darbu, bet veic amatā augstāka prokurora funkcijas visās kriminālprocesā stadijās, piemēram, lemj par sūdzībām attiecībā uz uzraugošā prokurora un prokurora – procesa virzītāja rīcību un lēmumiem, tostarp atceļot tos, lemj par minētajām amatpersonām pieteiktajiem noraidījumiem, izlemj, vai atteikšanās no apsūdzības tiesā ir pamatota un likumīga, kā arī nomaina valsts apsūdzības uzturētāju, ja netiek pilnvērtīgi nodrošināta valsts apsūdzības uzturēšana.

Turklāt amatā atrašanās termiņu skaita ierobežošanas regulējums ir saistāms ar Saeimas ieceltām amatpersonām. Ja Saeima likumā ierobežos virsprokurora amatā atrašanās termiņu skaitu, tad šāds regulējums pret amatpersonām, tostarp prokuroriem, kuras amatā neieceļ Saeima, būs tikai prokuratūrā, jo valsts iestādēs strādājošajām amatpersonām, kuras ieņem struktūrvienību vadītāja amatus (departamentu, nodaļu vadītāji), piemēram, Latvijas Bankā, ministrijās u.c. valsts iestādēs, šādu ierobežojumu nav.

 Padome uzskata, ka likumprojekta sagatavošanā nav ņemts vērā spēkā esošais prokuratūras darbības regulējums, tādēļ neatbalsta likumprojekta tālāko virzību piedāvātajā redakcijā. Vienlaikus Padome uzsver nepieciešamību turpināt darbu pie likumprojekta pilnveidošanas, lai pēc tā pieņemšanas praksē nerastos virkne jautājumu, uz kuriem nav rodamas tiesiski pamatotas atbildes.