

IZMEKLĒTĀJA UN PROKURORA DARBĪBAS KONTROLE UN UZRAUDZĪBA PIRMSTIESAS PROCESA LAIKĀ

CONTROL AND SUPERVISION OF ACTIVITIES OF INVESTIGATOR AND PROSECUTOR DURING PRE-TRIAL PROCESS

Ārija Meikališa, Dr. iur.

Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes
Krimināltiesisko zinātņu katedras profesore

Summary

The article deals with one of the means to ensure the effectiveness of criminal proceedings – the supervision and control of the activities of the investigator and the prosecutor. It deals with the legal framework in Latvia and the problems identified in practice. It is recognised that the existing legal framework is considered to be incomplete. Proposals have been made for the necessary amendments to the legal norms of criminal proceedings in Latvia. The focus is on eliminating the dualism of the oversight of the investigator's and the prosecutor's activities and on introducing a clear collaboration model between investigator and prosecutor.

Atslēgvārdi: pirmstiesas kriminālprocess, kvalitāte, uzraudzība, kontrole.

Keywords: pre-trial criminal proceedings, quality, supervision, control.

Ievads

Kriminālprocess tiek īstenots ar mērķi sasniegt krimināltiesisko attiecību taisnīgu noregulējumu. Tāpat kā ikviens process, arī šis tā veiksmīgas norises nodrošināšanai ir pienācīgā kārtā jāuzrauga. Kvalitatīva uzraudzība/kontrole ir viens no daudziem aspektiem, kas kopumā var nodrošināt procesu tiesiskumu, pamatotību, efektīvu virzību un rezultāta sasniegšanu. Kontrole un uzraudzība var būt dažādu veidu un dažādas intensitātes. Šī raksta mērķis ir aplūkot izmeklētāja un prokurora darbības pastāvīgo uzraudzību pirmstiesas procesa laikā, rodot atbildi uz jautājumu, vai Kriminālprocesa likumā iekļautais regulējums ir pietiekami saprotams un prognozējami efektīvs, izdarot secinājumus un izvirzot priekšlikumus par esošā tiesiskā regulējuma pilnveides iespējām.

1. Vispārīgs ieskats procesu kvalitātes nodrošināšanā

Jebkura procesa kvalitātes nodrošināšanai nepieciešami gan “kvalitatīvi” šī procesa realizētāji, gan atbilstoša procesa organizācija, tāpat kā kvalitatīva uzraudzība, kontrole un secīgs izvērtējums. Visu šo var attiecināt arī uz kriminālprocesu, kura tiesiskā reglamentācija galvenokārt ietverta Kriminālprocesa likumā¹ (turpmāk – KPL).

Attiecībā uz kriminālprocesa kvalitātes nodrošināšanas instrumentus var iedalīt divās lielās daļās – 1) ārpusprocesuālie pasākumi un 2) procesuālie pasākumi.

Starp ārpusprocesuālajiem līdzekļiem un pasākumiem var minēt, piemēram, pirmstiesas procesu veicēju kvalitāti, t. i. zināšanas, prasmes, atbildīgumu, godprātīgumu, mērķtiecīgumu, sava darba organizēšanu utt., u. t. jpr., kā arī kopējo darba organizāciju attiecīgajā institūcijā u. c.

Savukārt starp procesuālajiem pasākumiem, kuriem arī būs vairāk veltīts šis raksts, var izšķirt divus lielus uzraudzības un kontroles virzienus:

- 1) tie pasākumi, kas noris vienlaicīgi ar notiekošu procesu un attiecīgi kas var būt
 - a) pastāvīgi, kā, piemēram, uzraugošā prokurora vai amatā augstāka prokurora darbība izmeklētāju un prokuroru uzraudzībā un kontrolē, un
 - b) no ārpusē iniciēta – parasti tā būs kontrole, kas realizēta, izskatot sūdzības. Retāk var modelēt arī situāciju, kad kāds, piemēram, iesniedz pieteikumu ar lūgumu veikt lietas pārbaudi;
- 2) t. s. pēckontrole, kura īstenojas jau nākamajos procesa posmos, kad tiek izvērtēta iepriekšējā posma darbības, – attiecībā uz pirmstiesas procesu to uzskatāmi raksturo lietas izskatīšana tiesā ar notiesājošu vai attaisnojošu gala rezultātu, blakus lēmumu pieņemšanas iespēju u. tml.

Šis raksta apjoma ierobežojuma dēļ nedaudz sīkāk pievērsīšos pastāvīgai pirmstiesas procesa kvalitātes uzraudzībai tā norises laikā, akcentējot apstākļus, kuri, manā ieskatā, ir gan teorētiski, gan praktiski aktuālākie.

Lai jebkurš darbību kopums būtu potenciāli efektīvs, tam jābūt vismaz skaidram, sistēmiski sakārtotam, tādējādi realizācijai iespējamam. Ja kaut kā no šī trūkst, mēs nevaram runāt par kādu efektivitāti.

Vai tāds ir Kriminālprocesa likumā iekļautās pirmstiesas procesa uzraudzības un kontroles darbību kopums, – to ir pamats diskutēt. Diskusiju mēģināšu aizsākt (precīzāk sakot, turpināt, jo šajā jautājumā jau vairākkārt esmu izteikusies), izvirzot apspriešanai vairākus savus atzinumus un priekšlikumus.

2. Pastāvīgā izmeklētāja/prokurora darbības uzraudzība un kontrole pirmstiesas kriminālprocesā – kurš īsteno?

Lai kontrole un uzraudzība vārētu noritēt sekmīgi, pirmkārt, ir jāsaprot, kurš to īsteno. Atbilde uz šo jautājumu meklējama gan attiecībā uz izmeklētāju, gan attiecībā uz prokuroru.

Saskaņā ar spēkā esošajām Kriminālprocesa likum normām izmeklētāja uzraudzības/kontroles veikšana uzticēta divām amatpersonām, kuras pilnvarotas veikt

¹ Kriminālprocesa likums: LV likums. Pieņemts 21.04.2005. [12.03.2021. red.].

kriminālprocesu, – izmeklētāja tiešajam priekšniekam un uzraugošajam prokuroram. Vietā jautājums – vai izmeklētājs nav sava veida divu kungu kalps? Lai uz šo jautājumu atbildētu, citēšu KPL normas, kurās noteikts izmeklētāja tiešā priekšnieka un uzraugošā prokurora pilnvaru apjoms izmeklētāja uzraudzībā/kontrolē.

KPL 31. pants. Izmeklētāja tiešais priekšnieks	KPL 37. pants. Izmeklēšanu uzraugošais prokurors
<p>(1) Izmeklētāja tiešais priekšnieks ir [...], kuram uzdots kontrolēt konkrētā kriminālprocesa veikšanu izmeklēšanas laikā.</p> <p>(2) Izmeklētāja tiešajam priekšniekam ir pienākums:</p> <p>4) dot norādījumus par izmeklēšanas virzienu un izmeklēšanas darbību veikšanu, ja procesa virzītājs nenodrošina mērķtiecīgu izmeklēšanu un pieļauj neattaisnotu iejaukšanos personas dzīvē vai vilcināšanos.</p> <p>(3) Izmeklētāja tiešajam priekšniekam ir tiesības:</p> <p>4) veikt izmeklēšanas darbību, par to iepriekš informējot procesa virzītāju;</p> <p>5) dot norādījumus un atcelt savā pakļautībā esošo amatpersonu nepamatoti un nelikumīgi pieņemtus lēmumus.</p>	<p>(1) Prokurors, kuram [...] jāveic izmeklēšanas uzraudzība, ir uzraugošais prokurors.</p> <p>(2) Uzraugošajam prokuroram izmeklēšanas laikā ir pienākums:</p> <p>1) dot norādījumus par procesa veida izvēli, izmeklēšanas virzienu un izmeklēšanas darbību veikšanu, ja procesa virzītājs nenodrošina mērķtiecīgu izmeklēšanu un pieļauj neattaisnotu iejaukšanos personas dzīvē vai vilcināšanos.</p> <p>(3) Izmeklēšanu uzraugošajam prokuroram ir tiesības:</p> <p>2) dot norādījumus un pieprasīt doto norādījumu izpildi;</p> <p>3) veikt procesuālās darbības, par to iepriekš informējot procesa virzītāju;</p> <p>5) atcelt procesa virzītāja un izmeklēšanas grupas dalībnieka lēmumus.</p>

Redzam, ka, neskatoties uz to, ka KPL paredz izmeklētāja tiešā priekšnieka kontroli pār izmeklētāju, kamēr uzraugošajam prokuroram ir pienākums uzraudzīt, faktiski abas šīs darbības – t. i., uzraudzība un kontrole, paredz ļoti līdzīgu saturu. Tādējādi gan izmeklētāja tiešajam priekšniekam, gan uzraugošajam prokuroram abiem ir pienākums sniegt norādījumus par izmeklēšanas virzienu un izmeklēšanas darbību veikšanu procesa novilcināšanas gadījumā un tiesības tos sniegt ikvienā gadījumā. Abiem ir tiesības atcelt izmeklētāja lēmumus un veikt izmeklēšanas darbības izmeklētāja lietvedībā esošā procesā. To, ka šāds kontroles duālisms var nostādīt izmeklētāju neapskaužamā situācijā un radīt procesa norises problēmas, rakstīju jau iepriekš.²

Tāpat jau 2017. gadā Valsts kontrole savā revīzijas ziņojumā par pirmstiesas izmeklēšanas efektivitāti Valsts policijā atzina: “KPL noteiktās uzraugošā prokurora un izmeklētāja tiešā priekšnieka funkcijas attiecībā uz kriminālprocesu izmeklēšanas uzraudzību un kontroli daļēji pārklājas, kas noved pie atšķirīgas abu iepriekš minēto subjektu izpratnes par savu lomu un veicamā darba apjomu. [...] Ja nav skaidri noteikts uzraugošā prokurora un tiešā priekšnieka lomu sadalījums, pastāv risks, ka procesa virzītājam vienlaikus ir jāpilda abu minēto amatpersonu savstarpēji nesaskaņoti norādījumi, kas var negatīvi ietekmēt kriminālprocesa izmeklēšanu. Vai arī, kā liecina revīzijā gūtā informācija, ir iespējama situācija,

² Meikališa Ā. Izmeklētāja darbības uzraudzība. Jurista Vārds, 12.01.2021., Nr. 2 (1164), 29.–31. lpp.

kad kriminālprocesa uzraudzībā pietiekami neiesaistās neviens no minētajiem subjektiem, tādējādi zaudējot kontroles mehānisma būtību – iespējamo kļūdu vai tiesībpārkāpumu nepieļaušanu un savlaicīgu novēršanu.”³

Par konstatēto problēmu Valsts kontrole atgādināja arī 2020. gada nogalē pabeigtajā revīzijas ziņojumā “Noziedzīgu nodarījumu ekonomikas un finanšu jomā izmeklēšanu un iztiesāšanu kavējošo faktoru izvērtējums”, norādot, ka 2017. gadā tika atzīts, ka vienotas izpratnes trūkums starp izmeklētājiem, to tiešajiem priekšniekiem un prokuroriem rada problēmas pirmstiesas izmeklēšanas posmā, un arī šīs revīzijas gaitā iegūtā informācija apliecina iepriekšējā revīzijā konstatētās problēmas.⁴

Neskatoties uz to, šī duālā uzraudzība ir saglabājusies un nav dzirdami vērā ņemami ierosinājumi situācijas atrisināšanai. Vēl jo vairāk – zināmas duālas uzraudzības iezīmes šobrīd attiecinātas arī uz prokuroriem, ieviešot vienlaicīgu virsprokuru un amatā augstāku prokuru realizētu uzraudzību, par ko nedaudz turpinājumā.

Prokurora darbības pastāvīga uzraudzība/kontrole šobrīd saskaņā ar KPL normām arī uzticēta divām amatpersonām, kuras pilnvarotas veikt kriminālprocesu, – amatā augstākam prokuroram un virsprokuroram.

Virsprokurors ir salīdzinoši jauns kriminālprocesa dalībnieks, jo KPL tas tika iekļauts tikai šī gada sākumā⁵, nodalot tā funkcijas no amatā augstāka prokurora. Rodas jautājums – vai nodalījums un ieviestais prokuru uzraudzības modelis ir skaidrs un saprotams un vai novērsta objektīvi nepamatota dualitāte. Manā ieskatā, to ir pamats apšaubīt.

Pirmais, ar ko šo diskusiju var aizsākt, ir jautājums – kas īsti ir virsprokurors. Kā jau minēts, šis procesa dalībnieks kā amatpersona, kura pilnvarota veikt kriminālprocesu, KPL tika iekļauts ar 07.01.2021. grozījumiem KPL, kuri stājās spēkā 20. janvārī. Pretēji lielākajai daļai KPL 3. nodaļā iekļauto amatpersonu, kuras pilnvarotas veikt kriminālprocesu, virsprokurora izpratne likuma tekstā nav iekļauta. Tas rada jautājumu – ko ar to mums saprast? No sākuma šis jautājums var šķist, maigi sakot, dīvains – jo kam gan nav skaidrs, ka tas ir administratīvais prokuratūras iestādes vadītājs vai Ģenerālprokuratūras gadījumā – tās struktūrvienību vadītājs. Taču, tajā iedziļinoties, viss var arī nešķīst tik vienkārši. Pirmkārt, sajukums un zināma veida neskaidrības prokuratūras sistēmu nepārzinošiem cilvēkiem jau var rasties ar to vien, ka šis gadījums izlec no prokuru procesuālo statusu sistēmas kriminālprocesā. Ko es ar to domāju? KPL 3. nodaļā līdz šim prokuroriem tika piešķirti dažādi procesuālie statusi, kas raksturoja tos kā procesa dalībniekus, nevis viņu ieņemamos amatus. Virsprokurors savukārt ir prokurora amats, kurš tagad vienlaikus sakrīt ar viņa procesuālo statusu. Iespējams, tas arī nebūtu tas trakākais, jo atsevišķi gadījumi ārpus KPL 3. nodaļas jau šobrīd tādi

³ Valsts kontroles revīzijas ziņojums “Vai pirmstiesas izmeklēšana Valsts policijā ir efektīva?”, 20.09.2017.; lietderības revīzija “Pirmstiesas izmeklēšanas efektivitāte Valsts policijā”, 16.–17. lpp. Pieejams: <https://www.lrvk.gov.lv/revizijas/revizijas/noslektas-revizijas/pirmstiesas-izmeklesanas-efektivitate-valsts-policija> [aplūkots 12.03.2021.].

⁴ Valsts kontroles revīzijas ziņojums “Noziedzīgu nodarījumu ekonomikas un finanšu jomā izmeklēšanu un iztiesāšanu kavējošo faktoru izvērtējums”, 23.12.2020.; lietderības revīzija “Noziedzīgu nodarījumu ekonomikas un finanšu jomā izmeklēšanu un iztiesāšanas efektivitāte”, 33. lpp. Pieejams: <https://www.lrvk.gov.lv/revizijas/revizijas/noslektas-revizijas/noziedzigu-nodarijumu-ekonomikas-un-finansu-joma-izmeklesanas-un-iztiesasanas-efektivitate> [aplūkots 12.03.2021.].

⁵ Grozījumi Kriminālprocesa likumā: LV likums. Pieņemts: 07.01.2021. [12.03.2021. red.].

ir, piemēram, ģenerālprokuroram ekskluzīvi piešķirtās procesuālās funkcijas. Cits jautājums ir – vai likumprojektu izstrādātāji ir apzinājušies, ka amatu “pārnēsot” uz procesuālo statusu, šī procesuālā statusa pilnvaras attiecas tikai uz šajā amatā esošu personu, proti, tās nav iespējams nodot citam, piemēram, virsprokurora vietniekiem. Taču tādi ir gan paredzēti prokuratūras likumā, gan, kā redzams, izplatīti arī praksē (lielā daļā rajona līmeņa prokuratūru izveidota viena, bet Rīgas tiesu apgabala prokuratūrā noteiktas 3 virsprokuroru vietnieku štata vietas⁶).

Virsprokuroru amati un to pilnvaras vispārīgi definētas Prokuratūras likuma⁷ 26. un 27. pantā, kurā paredzēta arī rajona prokuratūras un tiesu apgabala prokuratūras virsprokuroru vietnieku pozīcija, nosakot, ka to tiesības un pienākumus nosaka attiecīgās prokuratūras virsprokurors. Tomēr šajā teikumā nav ielasāms, ka virsprokurors varētu deleģēt saviem vietniekiem izpildīt tikai virsprokuroram KPL paredzētās funkcijas. Tādējādi atzīstams, ka KPL virsprokuroriem paredzētās pilnvaras var īstenot tikai šajā amatā esošie prokurori vai šī amata pienākumu izpildītāji uz laiku. Taču visi šie aspekti kļūst faktiski nenozīmīgi, jo faktiski mans aicinājums būtu šādu kriminālprocesa dalībnieku vispār neparedzēt, par ko nedaudz vēlāk.

Amatā augstāka prokurora izpratne iekļauta KPL 45. pantā, kura otro daļu var izteikt šādā shēmā:

Rajona (pilsētas) prokuratūras prokurors
• Tiesas apgabala [prokuratūras] prokurors
Rajona (pilsētas) prokuratūras virsprokurors
• Tiesas apgabala [prokuratūras] prokurors
Tiesas apgabala prokuratūras prokurors
• Ģenerālprokuratūras (?) [nodaļas] prokurors
Tiesas apgabala prokuratūras virsprokurors
• Ģenerālprokuratūras (?) [nodaļas] prokurors
Ģenerālprokuratūras nodaļas prokurors
• Ģenerālprokuratūras (?) [departamenta] virsprokurors
Ģenerālprokuratūras nodaļas virsprokurors
• Ģenerālprokuratūras (?) [departamenta] virsprokurors
Ģenerālprokuratūras departamenta prokurors
• Ģenerālprokuratūras (?) [departamenta] virsprokurors
Ģenerālprokuratūras departamenta virsprokurors
• ģenerālprokurors

⁶ Latvijas Republikas ģenerālprokurora ziņojums par 2020. gadā paveikto un 2021. gada darbības prioritātēm, 11. lpp. Pieejams: <http://prokuratūra.lv/lv/noderigi/gada-zinojumi> [aplūkots 12.03.2021.].

⁷ Prokuratūras likums: LV likums. Pieņemts: 19.05.1994. [12.03.2021. red.].

Ieviešot virsprokuroru kā procesa dalībnieku, būtiski tika pārskatīta izpratne par amatā augstāku prokuroru attiecībā uz rajona un apgabala prokuratūras prokuroriem. Panta redakcijā gan saglabātas neprecizitātes, kuras bija jau iepriekš, to ilustrē shēmā iekļautās jautājuma zīmes. Saskaņā ar Prokuratūras likumu Ģenerālprokuratūrā ir departamenti un nodaļas, kurās strādā Ģenerālprokuratūras prokurori. Savukārt KPL 45. daļā norādes par Ģenerālprokuratūras nodaļu vai departamentu reizēm pazudušas, liekot tās izsecināt no loģiskas prokuroru pakļautības shēmas un KPL 45. panta konstrukcijas (shēmā, manā ieskatā, KPL 45. pantā trūkstošie vārdi iekļauti kvadrātiekvās).

Protams, jāatceras, ka, saskaņā ar KPL 45. panta nostādnēm, Ģenerālprokuratūras departamenta virsprokurors var pildīt amatā augstāka prokurora pilnvaras jebkurā procesā pēc savas iniciatīvas, tāpat jebkuram prokuroram uzdot būt par amatā augstāku prokuroru kādā procesā var gan ģenerālprokurors, gan Ģenerālprokuratūras virsprokurors (KPL 45. panta tekstā nav precizēts – nodaļas vai departamenta, taču, domājams, ka departamenta).

Būtiski norādīt, ka amatā augstāka prokurora kā amatpersonas, kura pilnvarota veikt kriminālprocesu, statuss un no tā izrietošās pilnvaras ir reglamentētas KPL un piekrit vienam procesa dalībniekam. Respektīvi, tās nav dalāmas un uzticamas dažādiem prokuroriem. Dzirdētie nostāsti, ka prokuratūrā kādam prokuroram uzdots veikt tikai daļu no amatā augstāka prokurora pilnvarām, citas pilnvaras atstājot citiem, domājams, ir nepatiesi, jo būtu pretēji KPL nostādnēm.

Atgriežoties pie jautājuma, vai arī prokurors, līdzīgi kā izmeklētājs jau bija, nav nonācis duālas uzraudzības valgos, var atzīt, ka pamats šādam uzskatam ir. To uzskatāmi ilustrē KPL pantu citāti par abu amatpersonu pilnvarām.

KPL 39. ¹ pants. Virsprokurora pienākumi un tiesības	46. pants. Amatā augstāka prokurora pienākumi un tiesības
<p>(1) Virsprokuroram ir pienākums:</p> <p>2) nomainīt uzraugošo prokuroru vai prokuroru – procesa virzītāju, ja netiek pilnvērtīgi nodrošināta uzraudzība un kriminālvajāšana;</p> <p>3) uzdot prokuroram pildīt uzraugošā prokurora vai prokurora – procesa virzītāja funkcijas vai uzņemties tās pašam;</p> <p>4) izlemt pieteiktos noraidījumus savas kompetences ietvaros;</p> <p>5) nomainīt valsts apsūdzības uzturētāju, ja netiek pilnvērtīgi nodrošināta apsūdzības uzturēšana.</p>	<p>(1) Amatā augstākam prokuroram ir pienākums:</p> <p>1) lemt par sūdzībām attiecībā uz uzraugošā prokurora un prokurora – procesa virzītāja lēmumiem un rīcību;</p> <p>2) izlemt pieteiktos noraidījumus savas kompetences ietvaros;</p> <p>7) izlemt, vai atteikšanās no apsūdzības ir pamatota un likumīga.</p> <p>(2) Amatā augstākam prokuroram ir tiesības:</p> <p>3) uzdot prokuroram pildīt prokurora – procesa virzītāja funkcijas vai uzņemties tās pašam;</p> <p>6) dot norādījumus izmeklētājam, uzraugošajam prokuroram vai prokuroram – procesa virzītājam par procesa veida izvēli, pirmstiesas procesa virzību un izmeklēšanas darbību veikšanu;</p> <p>7) atcelt izmeklētāja, izmeklēšanas grupas dalībnieka, amatā zemāka prokurora lēmumus;</p> <p>8) dot norādījumus valsts apsūdzības uzturētājam par pierādījumu pārbaudes taktiku un papildu pierādījumu avotu pieteikšanu;</p> <p>9) izlemt valsts apsūdzības uzturētāja ierosinājumu atteikties no apsūdzības uzturēšanas tiesā, to apstiprinot, vai uzņemties to pašam.</p>

Salīdzinoši redzam, ka no pirmā acu uzmetiena virsprokuram atvēlēti pienākumi vai tiesības, kas salīdzinoši maz ietekmē kriminālprocesa norisi un saturu. Tomēr, ja iedziļinās, kļūst skaidrs, ka diez vai izmeklēšanas uzraudzības, kriminālvajāšanas vai apsūdzības uzturēšanas pilnvērtīgumu var izvērtēt tikai organizatoriski, bez saturiskas analīzes. Ar apsūdzības uzturēšanu vispār izveidojusies interesanta situācija – virsprokuroram uzdots kontrolēt tās pilnvērtīgumu, kamēr amatā augstāks prokurors var dot norādījumus apsūdzības uzturētājam par tās taktiku un papildu pierādījumu pieteikšanu.

Manā ieskatā, šāds procesuālās uzraudzības duālisms nav atbalstāms, tāpēc esmu nonākusi pie kardināla priekšlikuma, kas iekļaujas kopējā priekšlikumu kopumā attiecībā uz izmeklētāju un prokuroru uzraudzību/kontroli īstenojošiem subjektiem. Papildus iepriekš atzītajam, ka novēršams uzraudzībā/kontrolē esošais duālisms⁸, savu priekšlikumu vēlētos papildināt ar ierosinājumu pilnībā pārskatīt izmeklētāja tiešā priekšnieka un virsprokurora pilnvaras, izslēdzot no tām konkrētos kriminālprocesos risināmus saturiskus jautājumus, atstājot tikai vispārīgas organizatoriskās pilnvaras, un secīgi, iespējams, šos statusus no KPL vispār izslēgt, jo šāda veida organizatoriskas pilnvaras faktiski vispār nebūtu pakļaujamās kriminālprocesuālam regulējumam, tai skaitā pārsūdzībai kriminālprocesuālā kārtībā. Atsevišķus procesuāli svarīgus jautājumus (piemēram, noraidījumu izlemšana, kas šobrīd ir piekritīga virsprokuroram) paredzēt kā piekritīgus citām amatpersonām (piemēram, amatā augstākam prokuroram) vai arī atstāt izlemšanai virsprokuroram kā iestādes organizatoriskam vadītājam saskaņā ar KPL 26. panta 3. daļu “Noraidījumu, sūdzību un procesa organizatorisku jautājumu izlemšanā pilnvaras ir [...] prokuratūru [...] un to struktūrvienību vadītājiem” (šī norma gan būtu rūpīgi pārskatāma, no tās svītrojot norādi par sūdzību izskatīšanas pilnvarām, kā arī pilnvaru piešķiršanu prokuroram un tiesnesim, bet tas jau būtu cita pētījuma vērts jautājums).

3. Pastāvīgā izmeklētāja darbības uzraudzība un kontrole pirmstiesas kriminālprocesā – kā/cik intensīvi?

Meklējot atbildi uz šo jautājumu, jāapzinās, ka prokurora un izmeklētāja kopdarbības modeļi var būt dažādi. Vispārinot tos var iedalīt divos pamatvirzienos – atbalstoša uzraudzība (sadarbība) vai kontrolējoša uzraudzība (kontrolē). Kādā virzienā virzīties, tas tiesībpolitiskas izšķiršanās jautājums.

Izmeklētāja un uzraugošā prokurora līdzdarbošanās ir bijis viens no aktuālākajiem jautājumiem pēdējā laikā. Tiek atzīts, ka pastāvošais modelis nav veiksmīgs. Piemēram, Valsts kontrole secina: lielā daļā revīzijā izvērtēto kriminālprocesu (62%) ir konstatējams, ka tieši uzraugošā prokurora nepietiekama iesaiste un sadarbība ar izmeklētāju ir veicinājusi kriminālprocesa ieilgšanu vai izbeigšanu uz tā pamata, ka nav savākti pietiekami pierādījumi vai nav konstatējams noziedzīga nodarījuma sastāvs⁹.

Valsts ieņēmumu dienesta Nodokļu un muitas policijas pārvaldes Izmeklēšanas reģionālās daļas Zemgales izmeklēšanas nodaļas vadītāja L. Dundure publikācijā

⁸ Meikališa Ā. 2021, 29.–31. lpp.

⁹ Valsts kontroles revīzijas ziņojums “Noziedzīgu nodarījumu ekonomikas un finanšu jomā izmeklēšanu un iztiesāšanu kavējošo faktoru izvērtējums” (2020).

“Jurista Vārdā” norāda: “Autore uzskata, ka izveidojusies prakse, ka uzraugošais prokurors aktīvi iesaistās izmeklēšanā tikai ar brīdi, kad lieta tiek saņemta pārbaudei vispārējās uzraudzības kārtībā, neveicina kriminālprocesa pabeigšanu saprātīgā termiņā. No izmeklētāja un uzraugošā prokurora pilnvaru apjoma ir skaidri redzams, ka izmeklētājs atrodas uzraugošā prokurora kriminālprocesuālajā pakļautībā. [...] Attiecībā uz to, vai prokuroru dotie norādījumi būtiski sekmē kriminālprocesa izmeklēšanu, aptaujā tikai 13% izmeklētāju norādīja, ka uzraugošo prokuroru norādījumi parasti sekmē kriminālprocesa izmeklēšanu. Vairākums respondentu – 76% – norādīja, ka prokuroru norādījumu ietekme uz kriminālprocesa efektīvāku izmeklēšanu ir atkarīga no konkrētā uzraugošā prokurora. Izmeklētāju ieskatā, prokurora norādījumiem ieteicams būt skaidriem un reāli izpildāmiem, vēršoties uz efektīvu un ātru izmeklēšanas pabeigšanu. Norādījumiem (mutiskiem vai rakstiskiem) jābūt elastīgiem visa kriminālprocesa izmeklēšanas laikā, proti, pēc noteiktu izmeklēšanas darbību veikšanas un kopīgas ar izmeklētāju rezultātu izanalizēšanas vienojoties par turpmāko izmeklēšanas virzienu, pārskatot norādījumu aktualitāti, tostarp atsakoties no aktualitāti zaudējušiem norādījumiem. [...] Ideālā variantā izmeklētājam un uzraugošajam prokuroram finanšu nozīgumu izmeklēšanā būtu pilnvērtīgi jāīsteno savas funkcijas kopīgi jau izmeklēšanas sākumposmā, nodrošinot uzraugošā prokurora aktīvu iesaisti [...] Aktīvāka uzraugošā prokurora iesaiste izmeklēšanas sākumstadijā, sniedzot atbalstu ar padomiem, izmeklēšanas virzienu, veicinātu savstarpējo sadarbību, tostarp kopīgu atbildības uzņemšanos par pieļautajām taktikas un izmeklēšanas kļūdām.”¹⁰

Savukārt ģenerālprokurors J. Stukāns norāda: “Lai izmeklētājs varētu nodrošināt efektīvu un mērķtiecīgu kriminālprocesa izmeklēšanu, prokuroram ir pienākums vadīt un koordinēt kriminālprocesa virzību, kopā ar izmeklētāju noteikt procesa veidu un izmeklēšanas darbības. [...] Šobrīd ir aktuāls jautājums – vai ikvienā kriminālprocesa izmeklēšanā ir jāiesaistās uzraugošajam prokuroram? Vērtējot kriminālprocesuālo regulējumu, atbilde ir viennozīmīga: jā, jo tikai prokurors ir tas, kurš saskaņā ar likumu izlemj jautājumu par personas saukšanu pie kriminālatbildības. Tikai ļoti būtiski ir vienoties un noteikt prokurora iesaistīšanās brīdi, lomu un apjomu.”¹¹

Redzam, ka pārliecinoši notiek virzība uz prokurora vadošo lomu pirmstiesas kriminālprocesā. Iespējams, tas arī varētu būt efektīvs modelis, taču pirmais praktiskais jautājums, uz ko tad būtu jāmeklē atbilde, ir – vai prokurori ir spējīgi tik galā ar aktīvu izmeklēšanas vadību. Te svarīgi divi aspekti, pirmkārt, aktīvi vadāmo kriminālprocesa skaits (no ģenerālprokurora pārskata par pagājušo gadu: 2020. gadā vien prokuratūra uzsākusi nedaudz mazāk par 37 000 uzraudzību veikšanu¹²) un, otrkārt, vai prokuroru zināšanu līmenis tam ir pietiekams. Mēs esam pieraduši (un, iespējams, pamatoti) kritizēt izmeklētāju vājās zināšanas, taču atļaušos apšaubīt, vai lielākajai daļai prokuroru tās būs pietiekamas, lai pašā procesa sākumā spētu noteikt, piemēram, izmeklēšanas taktiku. Tāpēc, šķiet, jāpievienojas J. Stukānam, ka ir jāsaprot, kad un cik lielā mērā prokurori iesaistās.

¹⁰ Dundure L. Izmeklētāja un uzraugošā prokurora sadarbība: izmeklētāja viedoklis. Jurista Vārds, 12.01.2021., Nr. 2 (1164), 34.–37. lpp.

¹¹ Stukāns J. Izmeklētāja un uzraugošā prokurora sadarbība: no prokuratūras skatpunkta. Jurista Vārds, 12.01.2021., Nr. 2 (1164), 32.–34. lpp.

¹² Latvijas Republikas ģenerālprokurora ziņojums par 2020. gadā paveikto un 2021. gada darbības prioritātēm, 11. lpp.

Bez šiem praktiskajiem aspektiem maznozīmīgi nav arī tiesiskie, un tā ir tiesiskā atbildība par kriminālprocesa virzību un iesaistīto personu tiesību un interešu ievērošana. Šis aspekts ir aktīva prokurora iesaistīšanās izmeklēšanā (izmeklētājs darbojas tikai pēc prokurora norādījuma, tiek saskaņots izmeklēšanas virziens, veicamās darbības utt.) – sauksim to par sadarbību, kas faktiski izslēdz aktīvu kontroli, jo jūs nevarat objektīvi kontrolēt to, ko pats darāt. Turklāt šāda aktivitātes forma prasītu, lai kopējais atbildīgais par procesa norisi ir prokurors, nevis izmeklētājs, kuram prokurora norādījumi ir saistoši.

Izrietoši – joprojām uzturu priekšlikumu rast konceptuālu, ilgtspējīgu risinājumu izmeklētāja procesuālajam statusam un lomai kriminālprocesā, vienreiz noslēdzot diskusiju, ko mēs gribam sagaidīt no izmeklētāja. Ja mūsu ekspektācijas nav saistītas ar spēcīga izmeklēšanas dienesta izveidi, tad saņemt drosmi un atteikties no tā, izmeklētājiem atvēlot vien prokuroru sniegto procesuālo uzdevumu izpildītāju lomu. Šis modelis gan prasītu vērienīgus ieguldījumus prokuroru kapacitātes stiprināšanā.

Savukārt prokuroru-izmeklētāju sadarbības modelim būtu nepieciešama divējāda pieeja. Lai nošķirtu situācijas, kad izmeklēšana notiek prokurora vadībā (atbalstošā/sadarbības uzraudzība), no tām, kad prokurors tikai kontrolē notiekošo (kontrolējošā uzraudzība), paredzēt, ka ciešās sadarbības gadījumos procesa virzītājs ir prokurors, savukārt izmeklētāji iesaistās kā procesuālo uzdevumu izpildītāji vai izmeklēšanas grupas dalībnieki. Pēdējais priekšlikums saskan ar Valsts kontroles ieteikto: “Lai efektīvizētu pirmstiesas kriminālprocesu, tajā skaitā efektīvāk izmantotu pieejamos prokuroru resursus, Valsts kontroles ieskatā būtu jāievieš vismaz divu veidu izmeklētāju un prokuroru sadarbības mehānismi: (1) sarežģītiem un valsts intereses būtiski skarošiem kriminālprocesiem, kā arī tādiem, kuri ir nozīmīga apjoma, uzraugošā prokurora iesaiste, izvērtējot un vienojoties par procesa veida izvēli, izmeklēšanas virzienu, izmeklēšanas robežām, nepieciešamajiem pierādījumiem, pielietojamām metodēm u. c.; (2) vienkāršiem kriminālprocesiem, kuriem ir standartizēta izmeklēšana, zināmas sākotnējās izmeklēšanas darbības, nepieciešamie pierādījumi, pielietojamās pierādīšanas metodes un nav nepieciešama tik cieša izmeklētāja un uzraugošā prokurora sadarbība.”¹³ Minētā ierosinājuma īstenošanai KPL jāgroza tikai atsevišķas norādes, pieļaujot elastīgāku un vienkāršāku kārtību, kā prokurors kļūst par procesa virzītāju pirmstiesas procesa izmeklēšanas laikā.

Secinājumi un priekšlikumi

1. Gan izmeklētāja, gan prokurora darbības uzraudzībā un kontrolē Latvijā vērojams duālisms, kad šo funkciju vienlaikus realizē vairākas amatpersonas. Tas nav pamatoti un var apgrūtināt kriminālprocesa norisi.
2. Prokurora un izmeklētāja duālā uzraudzība un kontrole būtu novēršama, veicot grozījumus KPL.
3. No izmeklētāja tiešā priekšnieka un virsprokurora pilnvarām izslēdzami konkrētos kriminālprocesos risināmi saturiski jautājumi, atstājot tikai vispārīgas organizatoriskās pilnvaras.

¹³ Valsts kontroles revīzijas ziņojums 2020, 16. lpp.

4. Tā kā organizatoriska satura pilnvaras faktiski nav un arī nebūtu pakļaujamas kriminālprocesuālam regulējumam, tai skaitā pārsūdzībai kriminālprocesuālā kārtībā, izsakāms priekšlikums izmeklētāja tiešā priekšnieka un virsprokurora statusus KPL vispār nereglamentēt.
5. Nepieciešams rast konceptuālu, ilgtspējīgu risinājumu izmeklētāja procesuālajam statusam un lomai kriminālprocesā.
6. Lai nošķirtu situācijas, kad izmeklēšana notiek prokurora vadībā (atbalstošā/sadarbības uzraudzība), no tām, kad prokurors tikai kontrolē notiekošo (kontrolējošā uzraudzība), paredzēt, ka ciešās sadarbības gadījumos procesa virzītājs ir prokurors, savukārt izmeklētāji iesaistās kā procesuālo uzdevumu izpildītāji vai izmeklēšanas grupas dalībnieki. Šī priekšlikuma īstenošanai KPL jāgroza tikai atsevišķas norādes, pieļaujot elastīgāku un vienkāršāku kārtību, kā prokurors kļūst par procesa virzītāju izmeklēšanas laikā.