



# LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA

---

## SPRIEDUMS

### LATVIJAS REPUBLIKAS VĀRDĀ

Rīgā 2006. gada 20. decembrī

lietā Nr. 2006-12-01

Latvijas Republikas Satversmes tiesa šādā sastāvā: tiesas sēdes priekšsēdētājs Aivars Endziņš, tiesneši Gunārs Kūtris, Romāns Apsītis, Aija Branta, Juris Jelāgins un Andrejs Lapse,

pamatojoties uz Latvijas Republikas Satversmes 85. pantu un Satversmes tiesas likuma 16. panta 1. punktu, 17. panta pirmās daļas 9. punktu un 28.<sup>1</sup> pantu,

pēc Administratīvās rajona tiesas pieteikuma

rakstveida procesā 2006. gada 21. novembrī tiesas sēdē izskatīja lietu

**“Par Prokuratūras likuma 1. panta pirmās daļas, 4. panta pirmās daļas, 6. panta trešās daļas, 22. panta un 50. panta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1., 58., 82., 86. un 90. pantam”.**

### Konstatējošā daļa

1. 1990. gada 26. septembrī Latvijas Republikas Augstākā padome pieņēma likumu “Par prokurora uzraudzību Latvijā”. Ar šo likumu tika izveidota Latvijas Republikas prokuratūra – no PSRS prokuratūras neatkarīga institūcija.

1994. gada 19. maijā Latvijas Republikas Saeima (turpmāk – Saeima) pieņēma Prokuratūras likumu, kas ir spēkā kopš 1994. gada 1. jūlija. Šo gadu laikā tajā vairākkārt izdarīti grozījumi.

Prokuratūras likuma 1. panta pirmā daļa noteic: „Prokuratūra ir tiesu varas institūcija, kas patstāvīgi veic uzraudzību pār likumības ievērošanu šajā likumā noteiktās kompetences ietvaros.”

4. panta pirmā daļa noteic: „Prokuratūra ir vienota, centralizēta triju pakāpju iestāžu sistēma, ko vada ģenerālprokurors.”

6. panta trešā daļa noteic: „Prokurora rīcība pārsūdzama šajā likumā un procesuālajos likumos noteiktajos gadījumos un kārtībā. Sūdzības jautājumos, kas ir tikai prokuratūras kompetencē, iesniedzamas vienu pakāpi augstākas prokuratūras iestādes virsprokuroram, bet par Ģenerālprokuratūras prokurora rīcību – ģenerālprokuroram. Šo amatpersonu pieņemtie lēmumi ir galīgi.”

22. pants noteic: „Prokuratūru veido Ģenerālprokuratūra, tiesu apgabalu prokuratūras, rajonu (republikas pilsētu) prokuratūras un specializētās prokuratūras. Visām šajā pantā minētajām prokuratūras iestādēm ir juridiskās personas tiesības.”

50. pants noteic: „Prokuratūru un tās pārraudzībā esošās valsts iestādes finansē no valsts budžeta, un tām ir atsevišķas izdevumu tāmes.”

**2. Pieteikuma iesniedzējs – Administratīvā rajona tiesa** – 2006. gada 21. aprīlī tiesas sēdē izskatīja administratīvo lietu par ģenerālprokurora pienākumu izpildītāja 2005. gada 13. oktobra pavēles Nr. 1/1-26-277 (turpmāk arī – pārsūdzētais lēmums) atcelšanu, Aivara Rutka atjaunošanu prokurora amatā un mantisko zaudējumu atlīdzināšanu.

**2.1. Administratīvajā lietā** konstatēts, ka A. Rutks ar pārsūdzēto lēmumu 2005. gada 14. oktobrī tika atlaists no Rīgas autotransporta prokuratūras prokurora amata saskaņā ar Prokuratūras likuma 40. panta otrās daļas 4. punktu. Šis punkts paredz ģenerālprokurora tiesības atlaist prokuroru no amata, ja atestācijas komisija konstatē, ka viņa profesionālās iemaņas ir nepietiekamas. Ģenerālprokurora

prombūtnes laikā pārsūdzēto lēmumu bija izdevis Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta virsprokurors, kuram šādas pilnvaras atbilstoši Prokuratūras likumam bija piešķīris ģenerālprokurors ar savu 2005. gada 10. oktobra pavēli Nr. 1/1-26-273.

Administratīvajā lietā par atbildētāju noteikta Ģenerālprokuratūra, kuras pusē pieaicināts Latvijas Republikas ģenerālprokurors.

**2.2.** Tiesas sēdē atbildētāja pārstāve norādījusi, ka lietā pārstāv prokuratūru, kuras darbību reglamentē Prokuratūras likums. Izvērtējot lietas apstākļus, tiesību normas un pušu viedokļus, Administratīvā rajona tiesa atzina, ka par atbildētāju šajā lietā jānosaka Latvijas Republika, kuras pusē tiek pieaicināts ģenerālprokurors, jo „Ģenerālprokuratūra un Prokuratūra (vai abas kopā vai katra no tām) ir valsts pārvaldes iestādes”.

Administratīvā rajona tiesa 2006. gada 21. aprīlī nolēma apturēt tiesvedību administratīvajā lietā un iesniegt Latvijas Republikas Satversmes tiesā (turpmāk – Satversmes tiesa) pieteikumu par Prokuratūras likuma 1. panta pirmās daļas, 4. panta pirmās daļas, 6. panta trešās daļas, 22. panta un 50. panta (turpmāk – apstrīdētās normas) atbilstību Satversmes 1., 58., 82., 86. un 90. pantam.

Administratīvā rajona tiesa secināja, ka apstrīdēto normu neskaidrības un neparedzamības dēļ nav konstatējams, kam ir juridiskās personas tiesības un vai atbildētājs ir „Prokuratūra (vai Ģenerālprokuratūra) kā publisko tiesību juridiskā persona, vai Latvijas Republika kā publisko tiesību juridiskā persona”. Satversmē ietvertās tiesības ikvienam zināt savas tiesības esot pārkāptas, jo Prokuratūras likumā neesot norādīta pārsūdzētā lēmuma apstrīdēšanas (pārsūdzības) kārtība.

Pēc Administratīvās tiesas ieskata, ģenerālprokurors un prokurori nevar pārstāvēt Ģenerālprokuratūru vai prokuratūru kā atbildētāju, jo Ģenerālprokuratūrai un prokuratūrai saskaņā ar Prokuratūras likuma 22. panta otro teikumu kā juridiskajām personām ir jādarbojas sava budžeta ietvaros, tomēr tās patstāvīgi nenosaka sava budžeta ieņēmumu daļu.

**2.3.** Administratīvās rajona tiesas lēmumā ir secināts, ka prokurori atsevišķās publisko tiesību jomās veic valsts pārvaldes, nevis tiesu varas funkcijas. Lēmumā

norādīts, ka prokuratūra nav minēta Latvijas Republikas Satversmē (turpmāk – Satversme), tāpēc tā nav „tiesu spriedošs orgāns Satversmes izpratnē” un tā arī neatbilst Satversmē un Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijā noteiktajiem tiesas kritērijiem.

Pieteikuma iesniedzējs norāda: „[...] lai gan nevienā normatīvajā aktā nav noteikts, ka (Ģenerāl-) Prokuratūra un/vai ģenerālprokurors un/vai prokurori ir valsts pārvaldes iestādes, kas pārstāv Latvijas Republiku, tomēr interpretācija, ka (Ģenerāl-) Prokuratūra nav valsts pārvaldes iestādes, būtu pretrunā ar Satversmi, jo uzticētu noteiktas pilnvaras valsts pārvaldes jomā Satversmē neparedzētiem veidojumiem – Ģenerālprokuratūrai un Prokuratūrai, kas nepiederētu ne pie viena valsts varas atzara.”

**2.4.** Atsaucoties uz vairākiem Satversmes tiesas spriedumiem, kuros analizēti ar prokuratūru saistīti jautājumi, ir secināts, ka tajos līdz šim nav vērtēta Prokuratūras likuma normu atbilstība Satversmei.

Lai gan Administratīvā rajona tiesa savā lēmumā ir uzskaitījusi, pēc tās ieskata, neatbilstošās Prokuratūras likuma normas, tā ne vien norāda, ka „atbildētāja noteikšanai piemērojamās Prokuratūras likuma normas neatbilst Satversmei”, bet arī pauž domas par prokuratūras vietu valsts konstitucionālajā sistēmā.

**3.** Institūcija, kas izdevusi apstrīdēto aktu, – **Saeima** – atbildes rakstā norāda, ka apstrīdētās normas nav pretrunā ar Satversmes 1., 58., 82., 86. un 90. pantu.

**3.1.** Saeima piekrīt pieteikuma iesniedzējam, ka prokuratūra nespriež tiesu. Turklāt Saeima uzskata, ka, izņemot atsevišķus gadījumus, kad likums prokuratūrai piešķir kvazitiesiskas institūcijas funkcijas, tā galvenokārt veic specifiskas izpildvaras funkcijas, jo prokuratūras funkcijas nav saistītas ar tiesas spriešanu un tai nav arī likumdošanas funkciju. Tomēr prokuratūra esot uzskatāma par funkcionāli patstāvīgu institūciju, kas pieder pie tiesu varas un īsteno savas funkcijas šajā varas atzarā, atsevišķos darba organizācijas jautājumos būdama padota Ministru kabinetam. Tādējādi esot ievērots Satversmes 1., 58., 82. un 86. pants.

Ar jēdzienu „tiesu varas institūcija” esot jāsaprot tādas iestādes un amatpersonas, kuru darbība ir cieši saistīta ar tiesas darbību, kā arī institūcijas, kuru

funkciju veikšana varētu būt apgrūtināta, ja tās iekļautos vispārējā izpildvaras atzarā un organizatoriskajā ziņā pakļautos valdības institūcijām.

Saeima paskaidro, ka prokuratūras piederība pie tiesu varas vai izpildvaras ir „lietderības un tradīciju jautājums, ko nevajadzētu vērtēt [...] konstitucionalitātes pārbaudes ietvaros”. Atbildes rakstā norādīts, ka tā ir likumdevēja rīcības brīvība un tiesībpolitikas jautājums – izvēlēties vienu no atšķirīgiem prokuratūras statusa modeļiem.

**3.2.** Jautājumā par atbildētāju konkrētajā administratīvajā lietā un budžetu, no kura būtu jāsedz iespējamie zaudējumi, Saeima vērš uzmanību uz to, ka Prokuratūras likums Saeimā pieņemts laikā, kad Latvijā vēl nebija notikusi valsts pārvaldes sistēmas reforma un pietiekamā līmenī nebija arī attīstījusies Eiropas kontinentālajam tiesību lokam atbilstoša tiesību izpratne un mācība par valsts uzbūvi. Tajā periodā daudzas iestādes esot uzskatītas par juridiskajām personām. Tolaik likumā ietverts ieraksts par iestādi kā juridisko personu esot nozīmējis, ka attiecīgajai iestādei ir dotas tiesības slēgt tiesiskus darījumus savas darbības nodrošināšanai un atvērt atsevišķu kontu bankā.

Prokuratūras uzdevumi esot pilnīgi nesavienojami ar to, ka prokuratūra būtu uzskatāma par publisko tiesību juridisko personu. Prokuratūras īpašumā neesot savas mantas, jo prokuratūrai, tāpat kā ikvienai iestādei, lietošanā tiek nodota manta, kas pieder valstij. Tāpat prokuratūrai neesot sava, no valsts budžeta šķirta budžeta. Saeima norāda, ka prokuratūra ir varas institūcija, kas rīkojas valsts vārdā. Atbildes rakstā ir uzsvērts, ka norma, kas paredz prokuratūras iestādēm juridiskās personas tiesības, nav uzskatāma par tādu, kas prokuratūrai piešķirtu publisko tiesību juridiskās personas statusu. Šī norma bijusi iecerēta privāttiesisko attiecību noregulēšanai.

**3.3.** Saeima uzskata, ka Prokuratūras likums tādēļ vien, ka tajā nav precīzi paredzēta kāda lēmuma pārsūdzēšanas kārtība, nenonāk pretrunā ar Satversmes 90. pantu. Ja šo kārtību paredz cits likums, proti, Administratīvā procesa likums, tad Prokuratūras likumā to regulēt neesot nepieciešams.

**4. Latvijas Republikas prokuratūra** (turpmāk – prokuratūra), atbildot uz Satversmes tiesas uzdotajiem jautājumiem, norāda, ka Latvijā prokuratūra objektīvi un pamatoti ir iekļauta tiesu varas institūciju sistēmā, jo prokuratūras loma nav valsts pārvaldes funkciju pildīšana. Prokuratūra esot likumības uzraudzības iestāde, kurai piemīt gan organizatoriska, gan funkcionāla patstāvība, ko nodrošina prokuratūras piederība pie tiesu sistēmas. Neviena no Prokuratūras likuma 2. pantā uzskaitītajām prokuratūras funkcijām neesot raksturīga valsts pārvaldes iestādēm.

Atbildot uz Satversmes tiesas jautājumu, prokuratūra paskaidro, ka ģenerālprokurora pavēle par atlaišanu no amata ir uzskatāma par administratīvo aktu. Šādas pavēles izdošana neesot saistīta ar Prokuratūras likuma 2. pantā noteikto funkciju realizēšanu, bet esot „iestādes tiesību akta izdošana publisko tiesību jomā atsevišķa gadījuma risināšanai, kas attiecas uz individuāli noteiktu personu, izbeidzot konkrētas tiesiskas attiecības”. Tāpēc kārtība, kādā var pārsūdzēt ģenerālprokurora pavēli par prokurora atlaišanu no amata, neesot saistāma ar Prokuratūras likuma 6. panta trešajā daļā noteikto prokurora rīcības pārsūdzēšanas kārtību. Šāds lēmums esot pārsūdzams Administratīvā procesa likumā noteiktajā kārtībā.

### **Secinājumu daļa**

**5.** Administratīvā rajona tiesa, izskatot lietu, ir uzskatījusi, ka vairākas Prokuratūras likuma normas neatbilst Satversmes 1., 58., 82., 86. un 90. pantam.

Var piekrist Saeimas atbildes rakstā paustajam viedoklim, ka lietā nav nepieciešams „izvērtēt katras apstrīdētās normas atbilstību katrai norādītajai augstāka juridiska spēka tiesību normai” (*sk. lietas materiālu 20. lpp.*). Arī Administratīvās rajona tiesas lēmumā nav atsevišķi pamatota katras apstrīdētās normas neatbilstība konkrētam Satversmes pantam. Turklāt no pieteikuma satura izriet, ka Administratīvā rajona tiesa lūdz ne tik daudz atsevišķi izvērtēt apstrīdēto Prokuratūras likuma normu atbilstību augstāka juridiskā spēka normām, cik sniegt atbildes uz diviem tiesību jautājumiem:

- 1) par prokuratūras statusu un vietu valsts konstitucionālajā sistēmā, proti, Prokuratūras likuma 1. panta pirmās daļas atbilstību Satversmes 1., 58., 82. un 86. pantam;
- 2) par atbildētāja noteikšanai piemērojamo Prokuratūras likuma normu atbilstību likuma skaidrības un paredzamības kritērijiem un par personas tiesībām zināt savas tiesības, proti, Prokuratūras likuma 4.panta pirmās daļas, 6. panta trešās daļas, 22. panta un 50. panta atbilstību Satversmes 90. pantam.

**6.** Prokuratūras statuss un vieta valsts konstitucionālajā sistēmā jānosaka atbilstoši valsts varas dalīšanas principam. Nav iespējams analizēt valsts varas īstenošanas kārtību, kādas valsts varas institūcijas statusu vai kompetenci, apejot jautājumu par varas dalīšanu. Varas dalīšanas principa īstenošana ir mūsdienīgu valsts varas organizācijas tiesību centrālais problēmpunkts.

**6.1.** Satversmes 1. pants noteic: „Latvija ir neatkarīga demokrātiska republika.” No šā panta izriet virkne tiesiskas valsts principu, tostarp arī valsts varas dalīšanas princips. Varas dalīšanas mērķis ir personas brīvības garantiju saglabāšana, lai nepieļautu demokrātiskas tiesiskas valsts modeļa aizstāšanu ar autoritāru režīmu vai vienas personas patvaldību. Līdz ar to varas dalīšanas principa būtība ir politiskās ietekmes uz valsts un sabiedrības dzīvi sadalīšana un varas īstenošanas metožu mērenības nodrošināšana. Šis princips izpaužas valsts varas sadalījumā likumdošanas, izpildu un tiesu varā, ko realizē neatkarīgas un autonomas institūcijas. Tas garantē līdzsvaru un savstarpēju kontroli starp tām un veicina varas mērenību [*sk. Satversmes tiesas 1999. gada 1. oktobra sprieduma lietā Nr. 03-05(99) secinājumu daļas 1. punktu*].

**6.2.** Trīs varas īstenojošo valsts institūciju kompetenču sadalījums, kas veido varas dalīšanas principa “līdzsvara un atsvara” sistēmu, ir iedzīvināts Satversmes institucionālās daļas normās.

Šāds varas īstenošanas funkciju dalījums nebūt nenozīmē, ka valstij jāveido tikai trīs konstitucionālas institūcijas, lai katra no tām pilnībā īstenotu vienu no trim varas funkcijām. Lai varas dalīšana sasniegtu savu mērķi, atsevišķas varas funkcijas ir jānodod dažādām konstitucionālajām institūcijām (*sk. Satversmes tiesas 2006. gada 16. oktobra sprieduma lietā Nr. 2006-05-01 secinājumu daļas 10.3. punktu*).

Latvijas valsts kompetence Satversmē ir sadalīta starp valsts varas konstitucionālajām institūcijām – Latvijas pilsoņu kopumu, Saeimu, Valsts prezidentu, Ministru kabinetu, tiesām, Satversmes tiesu un Valsts kontroli. Tas ir izsmeļošs sadalījums. Līdz ar to nevar būt valsts kompetences, kas nav piešķirta kādai valsts varas konstitucionālajai institūcijai, savukārt visu valsts varas konstitucionālo institūciju kompetenču kopums veido kopējo valsts kompetenci [sk.: *Levits E. Valsts un valsts pārvaldes juridiskā struktūra // Jaunā pārvalde, 2002, Nr.1(31)*].

7. Tiesu varas konstitucionālos pamatus regulē Satversmes 6. nodaļa, bet konkretizē likums „Par tiesu varu” (sk. *Satversmes tiesas 2005. gada 17. janvāra sprieduma lietā Nr. 2004-10-01 secinājumu daļas 5. punktu*).

Apspriežot Satversmes projektu, Satversmes izstrādāšanas komisijas referents Jānis Purgals uzsvēra: „Vienīgais pamats mūsu valsts drošībai ir tāda iekārta, ka valsts augstākā vara ir pareizi norobežota, ir pareizi sadalīta” (*Latvijas Satversmes sapulces IV sesijas 5. sēdes 1921. gada 28. septembra stenogramma*). Viens no varas dališanas nozīmīgākajiem priekšnoteikumiem ir tiesu varas institucionāla un funkcionāla nošķirtība no likumdošanas varas un izpildvaras. Kā to formulēja J. Purgals, „tiesām kā tiesību sargiem valstī ir jābūt neatkarīgām” (*Latvijas Satversmes sapulces IV sesijas 1. sēdes 1921. gada 20. septembra stenogramma*). Debatējot Satversmes sapulcē, viņš uzsvēra, ka „tiesa ir tas aparāts, ar kuru mēs uzturam spēkā savu tiesisko iekārtu” (*Satversmes sapulces IV sesijas 20. sēdes 1921. gada 9. novembra stenogramma*). Var secināt, ka Satversmes sapulce jēdzienā „tiesas” ietvēra ne tikai tiesu iestādes, bet arī tās institūcijas, kas nodrošina tiesas spriešanas funkcijas īstenošanu, proti, tiesai piederīgas iestādes.

8. Satversmes 86. pants noteic: „Tiesu var spriest tikai tie orgāni, kuriem šīs tiesības piešķir likums, un tikai likumā paredzētā kārtībā. Kara tiesas darbojas uz sevišķa likuma pamata.” Šā panta pirmajā teikumā ir ietverts pilnvarojums likumdevējam pieņemt likumus, kas piešķirtu konkrētām valsts institūcijām tiesas

spriešanas funkcijas, kā arī pieņemt procesuālos likumus, kas noteiktu tiesas spriešanas kārtību.

9. Satversmes 82. pants ar 1998. gada 15. oktobra grozījumiem tika izteikts jaunā redakcijā: „Tiesu Latvijā spriež rajona (pilsētas) tiesas, apgabaltiesas un Augstākā tiesa, bet kara vai izņēmuma stāvokļa gadījumā – arī kara tiesas.”

9.1. *Prima facie* varētu šķist, ka ar šo grozījumu likumdevējs ir pilnībā definējis valsts varas institūcijas, kas ir tiesīgas spriest tiesu. Normas gramatiskais formulējums it kā norāda, ka likumdevējs liedz Satversmes 86. panta pirmā teikuma pilnvarojumu īstenot vienkāršās likumdošanas ceļā un attiecīgo jautājumu pilnībā noregulē Satversmes 82. pantā. Šāds secinājums nozīmētu, ka tās institūcijas, kuras nav minētas Satversmes 82. pantā, nedrīkst īstenot tiesas spriešanas funkciju un ka likumdevējs šo institūciju loku var paplašināt vienīgi ar grozījumu Satversmes 82. pantā. Tomēr gramatiskā iztulkošanas metode ir tikai pirmā no iztulkošanas metodēm, un nav pareizi vadīties vienīgi pēc tiesību normas vārdiskās jēgas (*sk. Satversmes tiesas 2005. gada 22. aprīļa lēmuma par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2004-25-03 6. punktu*). Tādēļ nepieciešams noskaidrot Satversmes 82. panta saturu, izmantojot arī citas iztulkošanas metodes.

9.2. Satversmes 82. pantā nav ietverts nedz izsmeļošs to institūciju uzskaitījums, kuras spriež tiesu, nedz arī tiesu varai piederīgās institūcijas.

Pirmkārt, Satversmes 85. pants noteic, ka Latvijā pastāv Satversmes tiesa. Izvērtējot Satversmes tiesai Satversmes 85. pantā piešķirto kompetenci izskatīt lietas par likumu atbilstību Satversmei, kā arī citas ar likumu tās kompetencē nodotās lietas, secināms, ka Satversmes tiesa spriež tiesu. Satversmes tiesa, pamatojoties uz tiesību normām, izšķir specifiskus strīdus par tiesību normu atbilstību augstāka juridiskā spēka normām procesā, kurā piedalās vismaz divi procesa dalībnieki ar pretējām interesēm.

Otrkārt, Satversmes 68. panta otrā daļa paredz, ka Latvija nolūkā stiprināt demokrātiju var deleģēt daļu no valsts institūciju kompetences starptautiskajām institūcijām. Piemēram, pievienojoties Eiropas Savienībai, Latvija ir deleģējusi tiesas spriešanas funkcijas Eiropas Kopienų tiesai un Pirmās instances tiesai. Arī šo tiesu tiesības spriest tiesu nav *expressis verbis* paredzētas Satversmes 82. pantā.

Līdz ar to var secināt, ka Satversmes 82. pantā nav pilnībā noteikti „orgāni, kuriem likums piešķirīs tiesības spriest tiesu” (Satversmes 86. pants). Papildus šie jautājumi ir regulēti arī Satversmes 68. un 85. pantā.

**9.3.** Satversmes 6. nodaļas normas ir cieši saistītas ar Satversmes 92. panta pirmo teikumu, kas paredz personas tiesības vērsties taisnīgā tiesā.

Satversmes 92. pantā minētais jēdziens „taisnīga tiesa” ietver divus aspektus, proti, “taisnīga tiesa” kā neatkarīga tiesu varas institūcija, kas izskata lietu, un „taisnīga tiesa” kā pienācīgs, tiesiskai valstij atbilstošs process, kurā lieta tiek izskatīta. Pirmajā aspektā šis jēdziens tulkojams sasaistē ar Satversmes 6. nodaļu, otrajā – sasaistē ar tiesiskas valsts principu, kas izriet no Satversmes 1. panta (*sk. Satversmes tiesas 2002. gada 5. marta sprieduma lietā Nr. 2001-10-01 secinājumu daļas 2. punktu*).

Satversmes 92. panta pirmais teikums neprasa, lai persona savu aizskarto tiesību un likumisko interešu aizstāvībai vērstos tikai Satversmes 82. pantā minētajās tiesu varas institūcijās. Pamatojoties uz Eiropas Cilvēktiesību tiesas praksi saistībā ar Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas 13. pantu, var secināt, ka efektīvs aizsardzības prasību nodrošinājums nav atkarīgs vienīgi no iespējas vērsties tiesā, bet gan no visa kopējā uzraudzības mehānisma un tā darbības (*sk. Satversmes tiesas 2004. gada 6. decembra sprieduma lietā Nr 2004-14-01 secinājumu daļas 10. punktu*). Ne visas pie tiesu varas piederošās institūcijas spriež tiesu. Turklāt tiesas spriešana, kā to Satversmes tiesa spriedumos vairākkārt norādījusi, nav vienīgais efektīvais tiesību aizsardzības līdzeklis. Persona savas aizskartās tiesības un likumiskās intereses var efektīvi aizstāvēt ne tikai tajās iestādēs,

kas spriež tiesu (*sk. Satversmes tiesas 2004. gada 11. oktobra sprieduma lietā Nr. 2004-06-01 18. punktu*).

**Tādējādi institūcijas, kurās persona var vērsties savu aizskarto tiesību un likumisko interešu aizstāvībai, var tikt noteiktas ne vien valsts pamatlikumā – Satversmē, bet arī citos likumos.**

**10.** Prokuratūrai katrā valstī var būt atšķirīgas pilnvaras un statuss. Var piekrist Saeimas viedoklim, ka prokuratūras piederība pie konkrēta varas atzara ir lietderības un tradīciju jautājums.

Tā, piemēram, Igaunijā un Polijā prokuratūra institucionāli ir izpildvaras sastāvdaļa. Citviet, piemēram, Francijā, konstitūcijas 8. nodaļa „Tiesu vara” paredz neatkarīgu Augstāko maģistratūras padomi, kas sastāv no divām palātām – tiesnešu un prokuroru palātas. Grieķijas konstitūcijas 5. sadaļas „Tiesu vara” 1. nodaļā ir paredzēta tiesnešu un prokuroru uzraudzības un iecelšanas kārtība. Uz prokuratūras piederību pie tiesu varas atzara Itālijā nepārprotami norāda prokuroru statusa regulējuma iekļaušana konstitūcijas nodaļā „Tiesu varas atzars”. Somijas konstitūcijas nodaļā „Tiesu administrēšana” ir ietverts pilnvarojums likumdevējam detalizētāku tiesisko regulējumu attiecībā uz prokuroriem noteikt likumos. Arī Krievijas un vēl citu valstu konstitūcijās prokuratūra ir iekļauta nodaļās par tiesu varu.

Katrā valstī prokuratūra tiek veidota, pamatojoties uz noteiktiem, konstitūcijā vai speciālajā likumā nostiprinātiem pamatprincipiem. Šos pamatprincipus likumdevējs parasti izvēlas, ņemot vērā valsts institucionālās iekārtas īpatnības, vēsturisko attīstību, nepieciešamību novērst vai apkarot kādas īpašas valsts veidošanas problēmas, kā arī plānojot valsts institucionālās iekārtas uzlabošanu. Latvijā prokuratūra, kā norādīts Prokuratūras likuma 1. pantā, ir tiesu varas institūcija.

Optimālā prokuratūras statusa modeļa izvēli pamatā noteic attiecīgās valsts un tiesību sistēmas tradīcijas. Šā modeļa maiņa ir tiesībpolitikas jautājums, kas demokrātiskā tiesiskā valstī izlemjams likumdošanas ceļā.

11. Eiropas Padomes Ministru Komitejas 2000. gada 6. oktobrī pieņemtā rekomendācija Rec(2000)19 „Valsts prokuratūras loma krimināltiesību sistēmā” [*Recommendation Rec(2000)19 The Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System*] pieļauj iespēju valstīm veidot gan valdībai pakļautu, gan arī no valdības neatkarīgu prokuratūru. Ar prokuratūru saistītos institucionālos jautājumus Eiropas Padome atstāj valsts ziņā. Šīs rekomendācijas 14. punkts noteic, ka tām valstīm, kurās prokuratūra ir neatkarīga no valdības, jāveic efektīvi pasākumi, lai garantētu to, ka valsts prokuratūras neatkarība un tās pakāpe ir noteikta ar likumu. Savukārt 13. punktā izvirzīta vesela virkne prasību prokuroru neatkarības nodrošināšanai tajos gadījumos, kad prokuratūra ir pakļauta valdībai.

**Tādējādi valsts pati var noteikt prokuratūras vietu valsts institūciju sistēmā, nodrošinot prokuratūrai tās funkciju veikšanai nepieciešamo statusu.**

12. Prokuratūras likuma izstrāde un pieņemšana Saeimā deviņdesmito gadu sākumā bija cieši saistīta ar tālaika tiesu varas reformu – Latvijas tradicionālās tiesu iekārtas atjaunošanu, kas sākās ar likuma „Par tiesu varu” pieņemšanu 1992. gadā.

12.1. Prokuratūra klasiskā izpratnē tika izveidota Francijā. No Francijas šis institūts pamazām tika pārņemts citās valstīs, arī Latvijas teritorijā, veicot 1889. gada tiesu reformu Baltijas guberņās. Sākotnēji prokuratūra tika uzskatīta par administratīvu institūciju – tā pildīja izpildvaras funkcijas. Kopš XX gadsimta sākuma prokuratūra gan tiesību zinātnē, gan arī normatīvajos tiesību aktos aizvien noteiktāk tika atzīta par tiesu varas institūciju. Starpkaru periodā bija vērojama tendence nodrošināt prokuratūras neatkarību no izpildvaras un nostiprināt tās vietu tiesu varas institūciju sistēmā, pēc iespējas tuvinot prokurora statusu tiesneša statusam (*sk.: Apsītis H. Par prokuratūras stāvokli // Jurists, 1930, Nr.5; Vikmanis K. Tiesnešu biedrība par prokuratūras neatkarību // Jurists, 1933, Nr.3; Linde A. Prokuroru neatceļamība // Jurists, 1933, Nr.6*). Tālaika tiesību zinātnē tika pausts viedoklis, ka prokurori, pildot savus dienesta pienākumus, savas kompetences ietvaros ir likuma sargātāji, sabiedrības interešu aizstāvji. Prokuratūrai jābūt nevis izpildvaras institūcijai, bet gan tiesu varas daļai (*Organ der Rechtspflege*), kas ir atkarīga tikai no

likuma, prokuratūras amatpersonu sirdsapziņas un sabiedriskās domas [sk.: Лазаренко А. О независимости прокуратуры // Законъ и судъ, 1934, № 3(43), с. 1473 – 1478].

Jau 1918. gada 6. decembra Pagaidu nolikuma par Latvijas tiesām un tiesāšanas kārtību 8. punkts noteica, ka pie Senāta pastāv virsprokurors ar biedriem, pie palātas un apgabaltiesas – prokurors ar biedriem. Tolaik prokurorus, tāpat kā tiesnešus, iecēla Valdība no Tieslietu ministrijas izvirzītajiem kandidātiem, bet apstiprināja Tautas padome.

Saskaņā ar 1924. gada Tiesu iekārtas likuma 179. pantu „vispārējā uzraudzība par visām tiesu iestādēm un tiesu resora amatpersonām valstī piekrīt tieslietu ministrim kā ģenerālprokuroram”. Tajā pašā laikā Likums par Tieslietu ministrijas iekārtu (1930. gada 18. jūnijs) nepiemin prokuratūru un neiekļauj to ministrijas struktūrā. Arī vēlāk – 1936. gadā noteikumi par prokuratūras iekārtu un uzdevumiem bija sakopoti tiesu iekārtas likumos (sk.: *Tiesu iekārta. Rīga: Kodifikācijas nodaļa, 1936, 5. lpp.*).

**12.2.** Tiesu vara nepārprotami netika aprobežota tikai ar tiesas spriešanas funkcijām, tai piederēja arī „citas funkcijas, kas pēc būtības ir tuvākas tiesu varai [...] nekā administratīvajai varai” (prof. J.Vēbera piezīmes par likumprojektu „Latvijas Republikas likums „Par tiesu varu”” // *lietas materiālu 171. lpp.*). Prokuratūras likuma apspriešana Saeimā 1993. gada 7. oktobra sēdē nepārprotami liecina par skaidru Saeimas mērķi atjaunot prokuratūru atbilstoši tās pirmsokupācijas laika statusam un darbības principiem (*Latvijas Republikas 5. Saeimas 1993. gada 7. oktobra sēdes stenogramma*). Tāda pati izpratne atspoguļojas gan likumā „Par tiesu varu”, gan šobrīd Saeimā iesniegtajā Tiesu iekārtas likumprojektā.

Prokuratūrai kā tiesu varas institūcijai ir divējāds raksturs. No vienas puses, tā ir vienota, centralizēta triju pakāpju iestāžu sistēma, ko vada ģenerālprokurors, bet, no otras puses, – prokuratūras funkcijas patstāvīgi un vienpersoniski veic prokuratūras amatpersonas, t.i., prokurori.

Subordinācijas princips, kas ir skaidri saskatāms prokuratūras iestāžu sistēmā un to ārēji, uzbūves ziņā tuvina izpildvaras iestāžu sistēmai, nebūt nenozīmē, ka augstāka līmeņa iestādes vai amatā augstāks prokurors var iejaukties zemākas iestādes

vai amatā zemāka prokurora darbā, dodot viņam saistošus (vadošus) norādījumus par lietu izlemšanu. Prokurors savā darbībā ir neatkarīgs, neaizskarams un politiski neitrāls – viņš tāpat kā tiesnesis ir padots vienīgi likumam un tiesībām, bet tas, protams, neizslēdz citu personu tiesības pārsūdzēt prokurora rīcību likumā noteiktajā kārtībā.

**12.3.** Saeima atbildes rakstā norāda, ka ar jēdzienu „tiesu varas institūcija” jāsaprot „tādas iestādes un amatpersonas, kuru darbība ir cieši saistīta ar tiesas darbību, kā arī institūcijas, kuru funkciju veikšana varētu būt apgrūtināta, ja tās iekļautos vispārējā izpildvaras atzarā un organizatoriskā ziņā pakļautos valdības institūcijām” (*sk. lietas materiālu 19. lpp.*). Prokuratūras neatkarība un piederība pie tiesu varas ir garants cilvēka tiesību un brīvību aizsardzībai no iespējamās izpildvaras patvaļas.

**Saeima, lemjot par prokuratūras statusu, balstījies uz vēsturiskās pēctecības un lietderības apsvērumiem.**

**13.** Prokuratūras uzdevumi un attiecības ar pārējām varām ir regulētas vairākos normatīvajos aktos. Vērtējot prokuratūras statusu, Prokuratūras likums jāskata kopsakarā ar likuma „Par tiesu varu” 106.<sup>1</sup> pantu, kas precīzi noteic prokurora vietu tiesu iekārtā, paredzot, ka prokurori ir tiesu sistēmai piederīgas amatpersonas, kuras piedalās lietu izskatīšanā tiesā un veic citus pienākumus saskaņā ar likumu. Saeima 1997. gada 29. janvārī, izdarot grozījumus likumā „Par tiesu varu” un to papildinot ar šo normu, vēlreiz apliecināja un tiesību aktos nostiprināja prokuratūras piederību pie tiesu varas. Nebūtu loģisks tāds risinājums, ka prokurori tiktu uzskatīti par tiesu sistēmai piederīgām amatpersonām, bet iestāde, kurā viņi strādā, – par valsts pārvaldes iestādi.

**14.** Gan pieteikumā, gan Saeimas atbildes rakstā ir norādīts, ka prokurori atsevišķās publisko tiesību jomās veic specifiskas valsts pārvaldes, nevis tiesu varas funkcijas. Taču nevar piekrist pieteikuma iesniedzēja viedoklim, ka tādējādi

interpretācija, saskaņā ar kuru prokuratūra nav valsts pārvaldes iestāde, būtu pretrunā ar Satversmi.

Varas dalīšanas princips nozīmē, ka valsts vara funkcionāli ir sadalīta likumdošanā, valsts pārvaldīšanā un tiesas spriešanā. Likumdošanas funkcija ir normatīvo aktu pieņemšana, nosakot indivīda rīcību saskaņā ar sabiedrības mērķiem. Pārvaldīšanas funkcija ir likumdevēja lēmumu, proti, tā pieņemto normatīvo aktu īstenošana. Tiesas spriešanas funkcija ir strīdu izšķiršana atbilstoši likumdevēja pieņemtajiem normatīvajiem aktiem.

Jāatceras, ka valsts vara tiek dalīta ne tikai funkcionāli. Vara, kas tiek īstenota ar valsts iestāžu starpniecību, tiek sadalīta atkarībā no katras institūcijas kompetences – tā ir valsts varas institucionālā dalīšana. Turklāt valsts varas funkcionālais un institucionālais dalījums nav identisks. Ne vienmēr iestāžu kompetence pilnībā ietilpst tikai vienā no trim valsts varas atzariem. Lai nodrošinātu valsts efektīvu funkcionēšanu, kā arī triju valsts varas atzaru „līdzsvara un atsvāra” sistēmas izveidošanu, tiek pieļautas atkāpes – institūcijai paralēli vienas varas funkciju īstenošanai var paredzēt kompetenci (uzdevumu) piedalīties citas varas funkciju īstenošanā. Valsts varas dalīšana institucionālā līmenī neizslēdz viena varas atzara funkciju nodošanu institūcijām, kas ietilpst citā valsts varas atzarā.

Profesors Kārlis Dišlers visumā piekrīt klasiskajam viedoklim, ka racionāla shēma būtu, tāda, ka katra valsts varas funkcija tiktu uzticēta atsevišķam valsts orgānam un tādējādi katrs orgāns izpildītu savu funkciju pilnos apmēros un neņemtu pozitīvu dalību citiem orgāniem uzticētu funkciju realizēšanā. Tomēr tajā pašā laikā viņš norāda, ka „dzīvē mēs nekur tādu pēc kādas racionālas receptes izveidotu valsts orgānu sistēmu neatrodam, jo valsts orgāni ir radušies un izveidojušies pamazām, vēsturiskajā attīstības gaitā, līdz ar valsts uzdevumu un funkciju rašanos un veidošanos” (*Dišlers K. Latvijas valsts varas orgāni un viņu funkcijas // Rīga, Tieslietu Ministrijas Vēstneša izdevums, 1925, 19. lpp.*).

Arī Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments ir norādījis, ka tiesu varā ietilpstošai vai tai piederīgai institūcijai vai amatpersonai var būt ar likumu piešķirtas noteiktas funkcijas valsts pārvaldē, kuras īstenojot šīs institūcijas vai

amatpersonas uzskatāmas par iestādi Administratīvā procesa likuma 1. panta pirmās daļas izpratnē [sk.: *Par prokurora lēmuma pārsūdzēšanu. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2004. gada 9. marta lēmums lietā Nr. SKA-39 // Jurista Vārds, Nr. 17(322), 2004. gada 11. maijs, 23. lpp.*]. Turklāt prokuratūra nav vienīgā institūcija, kas veic atsevišķas izpildvaras funkcijas. Tradicionāli šādas funkcijas pilda arī citu institūciju amatpersonas, piemēram, tiesu priekšsēdētāji. Tāpat Satversmes tiesa ir norādījusi – administratīvā procesa ietvaros izpildvara jāsaprot nevis institucionāli, bet gan funkcionāli (sk. *Satversmes tiesas 2005. gada 4. janvāra sprieduma lietā Nr. 2004-16-01 secinājumu daļas 10. punktu*).

Valsts pārvaldes iekārtas likums nosaka Ministru kabinetam padotās valsts pārvaldes institucionālo sistēmu un valsts pārvaldes darbības pamatnoteikumus. Atbilstoši minētā likuma 3. panta trešajai daļai valsts pārvaldes principi un citi šā likuma noteikumi attiecināmi arī uz tām iestādēm, kuras nav padotas Ministru kabinetam, ciktāl speciālo likumu normās nav noteikts citādi. Prokuratūras darbību reglamentē Prokuratūras likums, Kriminālprocesa likums un citi normatīvie akti. Valsts pārvaldes iekārtas likuma un Administratīvā procesa likuma normas prokuratūras vai prokurora darbību regulē tajos gadījumos, kad prokuratūras iestāde vai tās amatpersona – prokurors veic valsts pārvaldes funkcijas, tas ir, darbības, kas nav uzskaitītas Prokuratūras likuma 2. pantā.

Lai gan viena un tā pati iestāde var veikt gan tiesu varas funkcijas, gan valsts pārvaldes funkcijas, ir precīzi jānodala izpildvaras un tiesu varas atbildība par pamatfunkciju izpildi. Par sabiedrisko kārtību un drošību valstī parasti atbild izpildvara. Tieši tāpēc valsts pārvaldes iestādes ir atbildīgas par to, lai noziedzīgi nodarījumi tiktu atklāti. Taču, lai šajā jomā, kas būtiski skar cilvēka tiesības, netiktu pārkāpts pieļaujama minimums, uzraudzību pār šo procedūru veic tiesu vara – prokuratūra un tiesa.

Prokuratūra kā tiesu varas „pirmais ešelons” vai kā savdabīgs filtrs, konstatējot likuma pārkāpumu, savas kompetences ietvaros cenšas tiesiskumu atjaunot. Vēl vairāk, kriminālprocesā jau kopš 1987. gada Eiropas Padomes Ministru Komitejas rekomendācijām par kriminālās justīcijas vienkāršošanu starptautiski ir atzīts, ka mazāk sarežģītu lietu izspriešanā neiesaista tiesnesi, bet tiesu varai piederīga iestāde

realizē vienkāršotu, rakstveida procesu, kas beidzas ar sodīšanai līdzvērtīgu lēmumu. Tikai ir svarīgi, lai šīs iestādes amatpersonas lēmumu akceptē apsūdzētais (arī neapstrīdēšanas formā). Turklāt prokurors likumību uzrauga ne vien krimināltiesiskajās attiecībās, bet arī citās jomās [sk. *Eiropas Padomes Ministru Komitejas rekomendāciju Nr. R(87)18 par dalībvalstu kriminālās justīcijas vienkāršošanu*, 1987. gada 17. septembrī// [http://www.coecidriga.lv/tulkojumi/MKRek/R\(87\)18.htm](http://www.coecidriga.lv/tulkojumi/MKRek/R(87)18.htm)]. Ja prokurora kompetence ir nepietiekama (piemēram, personas rakstura un pārkāpuma smaguma dēļ attiecīgā persona ir jāizolē no sabiedrības) vai arī prokurora veikto darbību rezultātā likumību nav izdevies atjaunot, prokurors nodod konkrēto jautājumu izšķiršanai tiesai.

Izpildvaras institūcija, realizējot kontroli savas kompetences ietvaros un konstatējot pārkāpumu, var piemērot sodu. Atšķirībā no tiesu varas amatpersonu rīcības un lēmumiem, izpildvaras amatpersonu darbības un lēmumus var pārsūdzēt administratīvajā tiesā.

Tieši pašreizējais prokuratūras statuss – tiesu varas institūcija – vislabāk nodrošina gan prokuratūras funkciju efektīvu izpildi, gan tiesu varas neatkarību kopumā un pilnībā atbilst varas dalīšanas principam. Līdz ar to var piekrist viedoklim, ka „prokuratūra ir neatņemama tiesu varas institūcija. Izpildvaras veikta kontrole un ietekme uz prokuratūras darbību nav pieļaujama, jo šāda rīcība neatbilstu Latvijas Republikas Satversmes 1. pantā ietvertajam demokrātijas jēdzienam. Demokrātiskā valstī prokurors, īstenojot savas pilnvaras, uzstājas kā neatkarīga, neaizskarama un politiski neitrāla tiesu sistēmai piederīga amatpersona, kas ir padota vienīgi likumam un tiesībām” (*Muciņš L. Demokrātija un prokuratūra // Diena, 1998. gada 11. jūlijs*).

**Tādējādi prokuratūra ir tiesu varas institūcija un prokuratūras statusu regulējošās Prokuratūras likuma normas atbilst Satversmes 1. un 86. pantam.**

**15.** Satversmes 58. pants noteic: „Ministru kabinetam ir padotas valsts pārvaldes iestādes.”

Šī ir viena no normām, kas nodrošina valsts varas dalīšanas principa īstenošanu. Satversme ar šo pantu ir nodevusi izpildvaras funkciju Ministru kabineta

kompetencē. Demokrātiskā tiesiskā valstī vara tiek sadalīta tādējādi, lai tiktu sasniegti varas dalīšanas mērķi, kas savukārt pieļauj atkāpes no varas dalīšanas principa formālas īstenošanas (*sk. Satversmes tiesas 2006. gada 16. oktobra sprieduma lietā Nr. 2006-05-01 secinājumu daļas 10.punktu*). Līdz ar to atsevišķas valsts pārvaldes funkcijas var veikt pie citiem varas zariem piederošas institūcijas. Apstākļi, ka Prokuratūras likums vai citi likumi piešķir prokuratūrai pilnvaras valsts pārvaldes jomā, nenozīmē, ka šā iemesla dēļ prokuratūra kļūst par izpildvarai piederīgu valsts pārvaldes iestādi.

Izvērtējot prokuratūras institucionālo statusu, būtiska ir likumdevēja griba, kas tika pausta, pieņemot Satversmi, likumu „Par tiesu varu” un Prokuratūras likumu.

**Tā kā prokuratūra ir tiesu varas institūcija, nav jāvērtē tās statusa atbilstība Satversmes 58. pantam.**

**16.** Satversmes 90. pants noteic vienas no cilvēka pamattiesībām: „Ikvienam ir tiesības zināt savas tiesības.”

Šī konstitucionālā norma ievada Satversmē ietvertu pamattiesību katalogu un norāda uz nozīmi, kādu šīs pamattiesības nostiprināšanai Satversmē piešķīris likumdevējs. Tikai persona, kas zina savas tiesības, spēj tās efektīvi īstenot un – nepamatota aizskāruma gadījumā – aizstāvēt taisnīgā tiesā. Līdz ar to Satversme paredz personas subjektīvās publiskās tiesības tikt informētai par tās tiesībām un arī pienākumiem.

Valstij ir pienākums ne vien pieņemt normatīvos aktus, kas regulē personu uzvedību visdažādākajās tiesiskajās attiecībās, bet arī radīt mehānismu, kas nodrošina personu informētību par tiesiskā regulējuma izmaiņām un saturu. Tas paredz arī personas tiesības, stājoties publiski tiesiskajās attiecībās ar valsts varas institūcijām, tikt informētai par tās tiesībām konkrētajās attiecībās.

Personas tiesības zināt savas tiesības noteic arī likumdevēja darbības ietvaru. Likumiem un citiem normatīvajiem aktiem jābūt publiski pieejamiem, pietiekami skaidriem un saprotamiem. Tāpat arī personai ir tiesības izzināt normatīvo aktu

piemērošanas praksi, proti, demokrātiskā tiesiskā valstī tiesu judikatūrai jābūt brīvi pieejamai ikvienam interesentam.

Pieteikuma iesniedzējs norādījis, ka Prokuratūras likums neparedzot prokurora atlaišanas pārsūdzēšanas (apstrīdēšanas) kārtību un tādējādi aizskarot Satversmes 90. pantā noteiktās tiesības. Turklāt prokuratūras statusu regulējošās normas to neskaidrības un neparedzamības dēļ neļaujot konstatēt atbildētāju lietā un iespējamo mantisko zaudējumu atlīdzināšanas kārtību.

17. Laikā, kad tika formulēts Prokuratūras likuma 6. pants, nebija stājies spēkā ne Administratīvā procesa likums, ne arī Kriminālprocesa likums. Taču normas pirmā teikuma saturs liecina par to, ka likumdevējs nav norādījis tikai un vienīgi konkrētus procesuālos likumus, kas bija spēkā normas pieņemšanas brīdī.

**Tādējādi gadījumos, kad Prokuratūras likums neparedz īpašu pārsūdzēšanas kārtību, sūdzība par prokurora rīcību iesniedzama procesuālajos likumos noteiktajā kārtībā.**

18. Prokuratūras likuma 6. panta trešās daļas otrais teikums paredz īpašu pārsūdzēšanas kārtību jautājumos, kas ir tikai prokuratūras kompetencē. Satversmes tiesa piekrīt Saeimas norādītajam, ka minētais teikums ir piemērojams vienīgi tad, ja citi likumi, piemēram, Kriminālprocesa likums vai Administratīvā procesa likums, neparedz atšķirīgu kārtību.

Jautājums par prokurora atlaišanu no amata nav uzskatāms par tādu, uz kuru attiektos Prokuratūras likuma 6. panta trešās daļas otrais teikums, proti, par jautājumu, kas ir tikai prokuratūras kompetencē, jo tas nav saistīts ar prokuratūras funkciju īstenošanu.

Ģenerālprokurora lēmums atbilstoši Prokuratūras likuma 6. panta trešajai daļai ir galīgs gadījumos, kad tas attiecas uz jautājumiem, kas ir tikai prokuratūras kompetencē. Lai gan ģenerālprokurora tiesības atlaist prokuroru ir noteiktas Prokuratūras likumā, šajā gadījumā nav runas par „tikai prokuratūras kompetenci”

Prokuratūras likuma 6. panta trešās daļas izpratnē. Arī, piemēram, disciplinārsodu piemērošana ir Prokuratūras likumā noteikta ģenerālprokurora tiesība, taču Prokuratūras likuma 45. panta septītā daļa paredz, ka lēmumu par personai uzlikto disciplinārsodu var pārsūdzēt tiesā.

Satversmes tiesa piekrīt prokuratūras atbildē secinātajam, ka ģenerālprokurora pavēles par prokurora atlaišanu no amata pārsūdzēšana un atcelšana nav saistāma ar Prokuratūras likuma 6. panta trešo daļu.

**Tādējādi ģenerālprokurora pavēlei par prokurora atlaišanu no amata nav piemērojams Prokuratūras likuma 6. panta trešās daļas otrais un trešais teikums.**

**19.** Saeima norāda: „[...] nav nekādu šaubu, ka lietas par prokuroru atbrīvošanu un atlaišanu no amata, kā arī par prokuroriem piemērojamiem disciplinārsodiem tiek izskatītas Administratīvā procesa likumā noteiktajā kārtībā, ja šāds lēmums atbilst Administratīvā procesa likuma 1. panta trešajā daļā noteiktajam.”

Satversmes tiesas pamatzdevums nav izlemt, kā katrā konkrētā gadījumā pareizi interpretējamas vai piemērojamas tiesību normas. Satversmes tiesa ir norādījusi, ka gan pieteikuma iesniedzējam, gan Administratīvajai apgabaltiesai, gan jebkuram citam administratīvās tiesas tiesnesim, lai panāktu taisnīgāko un lietderīgāko rezultātu, pamatojoties uz Administratīvā procesa likuma 102. panta otro daļu, ir piešķirtas tiesības noteikt piemērojamo administratīvā procesa tiesību normu. Satversmei atbilstoša tiesību normu piemērošana ietver sevī pareizās tiesību normas atrašanu un pienācīgu interpretēšanu, intertemporālās un hierarhiskās piemērojamības izvērtēšanu, atbilstošās judikatūras izmantošanu, kā arī tiesību tālākveidošanu (*sk. Satversmes tiesas 2005. gada 4. janvāra sprieduma lietā Nr. 2004-16-01 secinājumu daļas 17. punktu*).

Administratīvā procesa likuma 1. panta trešā daļa noteic:

„Administratīvais akts ir uz āru vērsts tiesību akts, ko iestāde izdod publisko tiesību jomā attiecībā uz individuāli noteiktu personu vai personām, nodibinot, grozot, konstatējot vai izbeidzot konkrētas tiesiskās attiecības vai konstatējot faktisko

situāciju. Administratīvais akts ir arī lēmums par amatpersonas vai iestādei īpaši pakļautas personas tiesiskā statusa nodibināšanu, maiņu, izbeigšanu un šīs personas disciplināro sodīšanu, kā arī cits lēmums, ja tas būtiski ierobežo amatpersonas vai iestādei īpaši pakļautas personas cilvēktiesības. Amatpersona šīs daļas izpratnē nav iestādes darbinieks, ar kuru atbilstoši normatīvajiem aktiem dibināmas darba tiesiskās attiecības. Administratīvais akts nav:

- 1) iestādes lēmums vai cita veida darbība privāto tiesību jomā;
  - 2) iestādes iekšējs lēmums, kas skar tikai pašu iestādi, tai padotu iestādi vai īpaši pakļautu personu;
  - 3) starplēmums (tostarp procesuāls lēmums) administratīvā procesa ietvaros, izņemot gadījumu, kad tas pats par sevi skar būtiskas personas tiesības vai tiesiskas intereses vai būtiski apgrūtina to īstenošanu;
  - 4) Saeimas, Valsts prezidenta, Ministru kabineta vai pašvaldības domes (padomes) politisks lēmums (politisks paziņojums, deklarācija, aicinājums un paziņojums par amatpersonu ievēlēšanu u. tml.);
  - 5) kriminālprocesuāls lēmums un tiesas nolēmums."
- Tādējādi pārsūdzējais lēmums ir administratīvs akts.

Prokuratūras likumā nav norādīta kārtība, kādā pārsūdzēt ģenerālprokurora pavēli par prokurora atlaišanu no amata, izņemot gadījumus, kad atlaišana no amata ir disciplinārsods. Saeima atzīmē, ka normatīvajos aktos norādi par to, ka konkrētais lēmums ir pārsūdzams Administratīvā procesa likumā noteiktajā kārtībā, iekļauj skaidrības labad. Kārtību, kādā pārsūdzams lēmums par prokurora atlaišanu no amata, paredz cits normatīvais akts, proti, Administratīvā procesa likums. Normas neesamība Prokuratūras likumā neliedz piemērot tiesību normas, kas ietvertas citā normatīvajā aktā.

Jau iepriekš spriedumā konstatēts, ka prokuratūra, būdama tiesu varas institūcija, veic darbības arī izpildvaras jomā. Tiesas kontrole pār iestādes izdota administratīvā akta tiesiskumu vai lietderības apsvērumiem rīcības brīvības ietvaros notiek, ņemot vērā Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta praksē secināto, ka valsts pārvaldes joma Administratīvā procesa izpratnē aptver ne tikai tās iestādes, kuru tiešajos pienākumos ietilpst izpildvaras funkcijas. Administratīvā

procesa likuma 2. pantā minētais jēdziens „izpildvara” ir saprotams funkcionāli, nevis institucionāli. „Arī tiesu varas institūciju un amatpersonu lēmumi un faktiskā rīcība, kas saistīti ar valsts pārvaldes funkciju veikšanu, nav izņemti no tiesu kontroles” [*Par prokurora lēmuma pārsūdzēšanu. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2004. gada 9. marta lēmums lietā Nr. SKA-39 // Jurista Vārds, Nr. 17(322), 2004. 11. maijs, 23. lpp.*].

**Tādējādi ģenerālprokurora pavēle par prokurora atlaišanu no amata pārsūdzama administratīvā procesa kārtībā.**

**20.** Pieteikuma iesniedzējs, atsaucoties uz Prokuratūras likuma 22. panta otro teikumu, kas atzīst juridiskās personas tiesības visām prokuratūras iestādēm, nav varējis konkretizēt, vai atbildētājs lietā „ir Prokuratūra (vai Ģenerālprokuratūra) kā publisko tiesību juridiskā persona, vai Latvijas Republika kā publisko tiesību juridiskā persona”.

Saeima norāda, ka, attiecīgajā vēstures posmā „ietverot likumā ierakstu, ka iestāde ir juridiskā persona, likumdevēja mērķis bija dot attiecīgai institūcijai tiesības slēgt tiesiskus darījumus iestādes darbības nodrošināšanai un atvērt atsevišķu kontu bankā”. Atbildes rakstā uzmanība vērsta uz to, ka Prokuratūras likuma 22. panta otrais teikums, kas paredz prokuratūras iestādēm juridiskās personas tiesības, nav interpretējams kā tāds, kas prokuratūrai piešķirtu publisko tiesību juridiskās personas statusu. Minētā norma bija iecerēta privāttiesisko attiecību noregulēšanai, tulkojama valsts pārvaldes reformas kontekstā un aplūkojama saistībā ar Valsts pārvaldes iekārtas likuma pamatprincipiem. Saeima uzsver, ka atbilstoši pašreizējam tiesiskajam regulējumam, Eiropas kontinentālajā tiesību lokā pastāvošajai tiesību izpratnei un mācībai par valsts uzbūvi prokuratūrai nav nepieciešams juridiskās personas statuss, lai tā varētu noregulēt privāttiesiskas attiecības.

**21.** Juridiskās personas statusa noteikšana Prokuratūras likumā ir saistīta ar likuma izstrādāšanas un pieņemšanas laikā dominējušajiem uzskatiem, ka valsts orgāni un iestādes ir juridiskās personas. Tāpēc arī deviņdesmito gadu beigās dažkārt

par atbildētāju privātpersonai nodarītu zaudējumu lietās tika uzskatīta attiecīgā iestāde, nevis valsts kā juridiskā persona. Šajā laikā daudzas iestādes mēdza uzskatīt par juridiskajām personām (*sk.: Lēbers D. A., Bišers I. Ministru kabinets. Rīga, 1998, 102. lpp.*). Piemēram, likuma „Par Valsts ieņēmumu dienestu” norma, kas paredzēja, ka Valsts ieņēmumu dienestam un tā teritoriālajām iestādēm ir juridiskās personas statuss, tika grozīta tikai ar 2005. gada 16. jūnija likumu. No likumprojekta „Grozījumi likumā „Par Valsts ieņēmumu dienestu”” anotācijas redzams, ka viens no normatīvajā aktā veikto grozījumu mērķiem ir bijis saskaņot likumā „Par Valsts ieņēmumu dienestu” un Valsts pārvaldes iekārtas likumā lietotos jēdzienus.

2003. gada 1. janvārī stājās spēkā Valsts pārvaldes iekārtas likums, kas nosaka valsts iekārtas pamatprincipus. Atbilstoši šim likumam juridiskā persona ir pati valsts – Latvijas Republika, kuru uzskata par sākotnējo publisko tiesību juridisko personu.

Institūcijai, kas tiek uzskatīta par publisko tiesību juridisko personu, ir pašai sava manta, savs, no valsts pamatbudžeta nošķirts budžets; šādas institūcijas finansējums galvenokārt ir pašas ienākumi; šāda institūcija ir profesionāli, teritoriāli vai ekonomiski vērsta uz lietotāju. Satversmes tiesa piekrīt Saeimas norādītajam, ka prokuratūras uzdevumi un funkcijas ir pilnīgi nesavienojamas ar to, ka prokuratūra būtu uzskatāma par publisko tiesību juridisko personu. Prokuratūras īpašumā nav savas mantas. Prokuratūrai nav no valsts budžeta šķirta budžeta, un tās finansējums neveidojas no pašas ienākumiem. Prokuratūra vienmēr rīkojas valsts vārdā, tā nav uz lietotāju vērsta institūcija.

Nav pieļaujama tāda situācija, ka zaudējumu atlīdzība tiktu maksāta no tiem valsts budžeta līdzekļiem, kas iestādei piešķirti tās darbības nodrošināšanai. Šāda kārtība būtiski traucētu konkrētās valsts iestādes darbību un ierobežotu normatīvajos aktos paredzēto funkciju izpildi. Absurda būtu tāda situācija, ka nepieciešamās zaudējumu atlīdzības dēļ valsts iestāde, kura īsteno svarīgas valsts funkcijas, bankrotētu. Par valsts iestādes saistībām atbild Latvijas Republika, jo attiecīgā iestāde rīkojas sākotnējās publisko tiesību juridiskās personas, tas ir, valsts vārdā.

**Gadījumā, kad administratīvā procesa kārtībā tiek pārsūdzēta ģenerālprokurora pavēle par prokurora atlaišanu no amata, atbildētājs lietā ir Latvijas Republika.**

**22.** Iestādes juridisko identitāti nosaka tai piešķirtā kompetence, nevis tās kā juridiskās personas statuss. Tajos gadījumos, kad prokuratūras iestāde vai tās amatpersona pilda kādu pienākumu valsts pārvaldes jomā, neīstenojot tieši Prokuratūras likuma 2. pantā uzskaitītās prokuratūras funkcijas, tā kļūst par administratīvo tiesību subjektu, kuram ir piešķirtas noteiktas valsts varas pilnvaras valsts pārvaldes jomā. Prokuratūras iestādes šajos gadījumos ir iestādes Administratīvā procesa likuma 1. panta izpratnē, kuras tiek pieaicinātas atbildētāja pusē. Prokuratūra, būdama tiesu varas institūcija, veic noteiktas darbības pārvaldes jomā, un attiecībā uz šīm darbībām tā ir atzīstama par valsts iestādi Administratīvā procesa likuma izpratnē.

**Tādējādi atbildētāja pusē tiek pieaicināta tā prokuratūras iestāde vai amatpersona, no kuras pieteicējs prasa tās kompetencei atbilstīgu rīcību.**

**23.** Lai izvērtētu apstrīdēto normu atbilstību Satversmes 90. pantam, jānoskaidro, vai tās ir pietiekami skaidras.

Eiropas Cilvēktiesību tiesa jau vairākkārt norādījusi, ka likumiem un tiesību normām jābūt gan pienācīgi saprotamiem, gan paredzamiem, tas ir, formulētiem ar pietiekamu precizitāti, lai indivīds, nepieciešamības gadījumā atbilstoši konsultējoties, varētu regulēt savu uzvedību (*sk., piemēram: The Sunday Times v. The United Kingdom, judgment of 26 April 1979, Series A no. 30, p. 31, para 49; Kokkinakis v. Greece, judgment of 25 May 1993, Series A no. 260-A, p.19, para 40*).

Piemērojot tiesību normas, ir nepieciešams noskaidrot to patieso jēgu. Gramatiskā iztulkošanas metode ir tikai pirmā no iztulkošanas metodēm, un nav pareizi vadīties vienīgi pēc tiesību normas vārdiskās jēgas. Ja tiesību normas pieņēmējs, izsakot savu gribu tekstuāli, to ir izdarījis neprecīzi vai arī ir attīstījusies un mainījusies tiesību izpratne, jāņem vērā likumdevēja patiesā griba (*sk. Satversmes*

*tiesas 2005. gada 22. aprīļa lēmuma par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2004-25-03 6. punktu).*

**Tādējādi apstrīdētās normas atbilst Satversmes 90. pantam.**

### **Nolēmumu daļa**

Pamatojoties uz Satversmes tiesas likuma 30. – 32. pantu, Satversmes tiesa

#### **n o s p r i e d a:**

Atzīt Prokuratūras likuma 1. panta pirmo daļu, 4. panta pirmo daļu, 6. panta trešo daļu, 22. pantu un 50. pantu par atbilstošu Latvijas Republikas Satversmes 1., 58., 82., 86. un 90. pantam.

Spriedums ir galīgs un nepārsūdzams.

Spriedums stājas spēkā tā publicēšanas dienā.

Tiesas sēdes priekšsēdētājs

A. Endziņš