



LATVIJAS REPUBLIKAS SAEIMA
JURIDISKAIS BIROJS

Reģistrācijas nr. LV 900 000 283 00 • Jēkaba iela 11, Rīga, LV-1811
Tālrunis: 6708 7392 • Fakss: 6708 7100 • E-pasts: saeima@saeima.lv

Rīgā 2013.gada 18.janvārī
Nr. 12/13-3-i/2-11/13

Saeimas Publisko izdevumu
un revīzijas komisijai

Par kandidatūru valsts kontroliera amatam

Saeimas Juridiskais birojs izskatīja Publisko izdevumu un revīzijas komisijas vēstuli, kurā lūgts sniegt atzinumu par to, vai valsts kontroliera amata kandidāte Elita Krūmiņa atbilstoši Valsts kontroles likumam var ieņemt attiecīgo amatu uz pilnu termiņu.

Elita Krūmiņa par Valsts kontroles padomes locekli apstiprināta 2005.gada 19.maijā un atkārtoti apstiprināta 2009.gada 19.maijā. Saeima 2013.gada 17.janvārī viņu apstiprināja par valsts kontrolieri, bet valsts kontrolieris saskaņā ar Valsts kontroles likumu ir Valsts kontroles padomes priekšsēdētājs.

Lai izvērtētu radušos situāciju, sagatavots šis atzinums. Tas tapis ļoti īsā laikā un balstīts tikai uz tiem materiāliem, kurus šajā laikā bija iespējams izpētīt. Visaptveroša pētījuma veikšanai nepieciešamo materiālu apzināšanai, izvērtēšanai un argumentēta atzinuma sagatavošanai ir nepieciešams ilgāks laiks. Tādējādi šis atzinums uzskatāms tikai par *prima facie* izvērtējumu.

Valsts kontroliera amats ir viens no Saeimas kārtības ruļļa 25.pantā paredzētajiem amatiem. Lai būtu iespējams savlaicīgi pārliecināties par cita šajā pantā paredzēta amata, respektīvi, Valsts prezidenta amata kandidāta atbilstību likuma prasībām, Valsts prezidenta ievēlēšanas likuma 7.pantā noteikta Saeimas Mandātu, ētikas un iesniegumu komisijas kompetence.

Attiecībā uz valsts kontroliera amata kandidātu šāda kompetence nevienai Saeimas komisijai nav paredzēta. Līdz ar to Juridiskais birojs uzskata, ka atbilstoši tiesiskuma principam pašai Saeimai pirms balsošanas par valsts kontroliera amata kandidātiem ir jāgūst pārliecība, ka izvirzītie kandidāti atbilst likuma prasībām.

Viens no parlamentārās darbības principiem prasa, lai Saeima noteiktu skaidru jautājuma izskatīšanas kārtību un ikvienu būtisku jautājumu apspriestu un izlemtu, lai arī tā regulējums nebūtu ietverts Saeimas kārtības rullī vai parlamentārajās paražās [sk. *Satversmes tiesas 1998.gada 13.jūlija sprieduma lietā Nr.03-04(98) secinājumu daļas 3.punktu*].

Valsts kontroles darbības tiesisko regulējumu nosaka Satversme, Valsts kontroles likums un citi normatīvie akti. Šis regulējums veido iekšēji saskanīgu sistēmu, kas pamatojas uz Satversmes normām. Satversmes normām ir augstākais juridiskais spēks, un Satversmē ietvertajiem jēdzieniem ir patstāvīga, autonoma nozīme. „Ievērojot tiesību sistēmas vienotību, tiesību normas iztulkoņājam ir jāņem vērā tiesību normas kopsakars ar konstitūcijas normām” (sk.: *Neimanis J. Ievads tiesībās. Rīga: zv.adu. J. Neimanis, 2004, 156.lpp.*).

Satversmes 87.pants noteic, ka Valsts kontrole ir neatkarīga koleģiāla iestāde. No šajā pantā noteiktā izriet, ka Valsts kontrole kā valsts varas institūcija tiek vadīta koleģiāli, proti, tās galvenā lēmējinstiūcija ir nevis viena amatpersona, bet vairākas amatpersonas. To apstiprina arī Satversmes 88.panta tekstā lietotais daudzskaitlis, kas tieši liek saprast, ka valsts kontrolieri ir vairāki.

Šobrīd spēkā esošais Valsts kontroles likums jātulko tā, lai tas atbilstu Satversmei, nevis Satversme jātulko tā, lai tā atbilstu likumam vai ilgstošai praksei. Satversmē ietvertais jēdziens „valsts kontrolieri” liecina, ka Satversmes izpratnē ir vairāki valsts kontrolieri, nevis tikai viens valsts kontrolieris.

Šādu Satversmes 87. un 88.panta interpretāciju nepārprotami apstiprina arī Satversmes sapulces debašu stenogrammas. Izstrādājot Satversmes noteikumus par Valsts kontroli, 1. lasījumā tika atbalstīta redakcija, ka Valsts kontrole ir neatkarīga koleģiāla iestāde. Valsts kontrolierus ieceļ un apstiprina amatā tādā pat kārtībā kā tiesnešus, bet tikai uz noteiktu laiku, kurā viņus var atcelt no amata vienīgi uz tiesas sprieduma pamata. Valsts kontroles iekārtu un kompetences nosaka sevišķs likums.

Gan otrajam, gan trešajam lasījumam tika iesniegti priekšlikumi noteikt, ka Saeima apstiprina amatā tikai vienu valsts galveno kontrolieri, pārējo iecelšanu atstājot šīs personas ieskatam. Šie priekšlikumi tika noraidīti (sk. *Latvijas Satversmes Sapulces IV sesijas 1.sēdes 1921.gada 20.septembra stenogrammu*).

Vadoties no referenta ziņojuma un fakta, ka iesniegtie priekšlikumi tika noraidīti, secināms, ka Valsts kontroles vadība ir koleģiāla. Visi Valsts kontroles galvenās lēmējinstiūcijas locekļi ir valsts kontrolieri Satversmes 88.panta izpratnē.

Diskusijas par Satversmes 87. un 88.panta tvērumu bijušas jau 1923.gadā, izskatot likumu „Par valsts kontroli”, un tas bijis viens no strīdīgākajiem jautājumiem.

No Valsts kontroles likuma izriet, ka Valsts kontroles galvenā lēmējinstītūcija ir Valsts kontroles padome. Saskaņā ar Valsts kontroles likuma 11.pantu Valsts kontroles padome izskata visus svarīgākos tās kompetencē ietilpstošos jautājumus, tostarp pieņem galīgos lēmumus revīziju lietās, ja iesniegtas sūdzības, lemj par revīziju gada plānu un stratēģiskās attīstības plānu, apstiprina Valsts kontroles budžeta pieprasījumu, iesniedz pieteikumu Satversmes tiesā u.tml. Saskaņā ar Valsts kontroles likuma 10.panta pirmo daļu Valsts kontroles padomes sastāvā ietilpst valsts kontrolieris un seši Valsts kontroles padomes locekļi, kas pilda revīzijas departamentu direktoru amatus.

Līdz ar to Satversmes 87. un 88. panta izpratnē par Valsts kontroles augstāko koleģiālo lēmējinstītūciju uzskatāma Valsts kontroles padome, kuras locekļi ir valsts kontrolieri, proti, Valsts kontroles padomes locekļi ir apstiprināti Satversmes 88.pantā noteiktajā kārtībā kā valsts kontrolieri.

Lai terminoloģiski nošķirtu valsts kontrolieri Satversmes 88.panta izpratnē no valsts kontroliera Valsts kontroles likuma izpratnē, šajā atzinumā valsts kontrolieris Valsts kontroles likuma izpratnē tiks dēvēts par Valsts kontroles padomes priekšsēdētāju.

Valsts kontroles likums nošķir Valsts kontroles padomes priekšsēdētāju (likuma tekstā dēvēts par valsts kontrolieri) un citus Valsts kontroles padomes locekļus (likuma tekstā dēvēti par valsts kontroles padomes locekļiem), paredzot ipašas, papildu funkcijas gan Valsts kontroles padomes priekšsēdētājam (Valsts kontroles likuma 8.pants), gan Valsts kontroles padomes locekļiem. Taču likums nosaka vienādas prasības visiem Valsts kontroles padomes locekļiem gan attiecībā uz tiesībām tikt apstiprinātiem valsts kontrolieru amatā (tos apstiprina Saeima), gan attiecībā uz valsts kontrolieru atcelšanu, gan paredzot līdztiesību Valsts kontroles padomes darbā.

Satversme neliedz Valsts kontroles likumā noteikt vienam vai vairākiem Valsts kontroles padomes locekļiem vēl kādu papildus kompetenci. Tāda šobrīd ir noteikta Valsts kontroles padomes priekšsēdētājam. Taču viņam papildus noteiktās funkcijas pamatā ir vai nu reprezentatīvas, vai saistītas ar Valsts kontroles iekšējā darba organizēšanu. Tātad Valsts kontroles padomes priekšsēdētājs visupirms ir tikai viens no Valsts kontroles padomes kā Valsts kontroles augstākās lēmējinstītūcijas locekļiem. Ir pašsaprotami, ka koleģiālas institūcijas priekšsēdētājs ir šīs koleģiālās institūcijas sastāvā kā tās loceklis.

Tādējādi Valsts kontroles padomes priekšsēdētājs ir pirmais starp pārējiem, bet ne vienīgais valsts kontrolieris Satversmes 88.panta izpratnē. Lai gan pārējie Valsts kontroles padomes locekļi Saeimā tiek apstiprināti kā Valsts kontroles padomes locekļi, tomēr arī viņu apstiprināšanai tiek izmantota Satversmes 88.pantā noteiktā procedūra, un tas nozīmē, ka arī viņi ir valsts kontrolieri Satversmes 88.panta izpratnē.

Tātad valsts kontrolieris un Valsts kontroles padomes loceklis ir divi amati atbilstoši Valsts kontroles likuma terminoloģijai, bet tas ir viens amats

Satversmes 88.panta izpratnē.

Uz visiem valsts kontrolieriem attiecināms Satversmes 88.panta noteikums, ka valsts kontrolierus ieceļ un apstiprina amatā tikai uz noteiktu laiku. Satversme šo termiņu nenosaka, bet to var noteikt ar likumu. Taču likumdevējam, nosakot valsts kontrolieru amata termiņu, ir jāņem vērā vairākas no Satversmes izrietošas prasības. Pirmkārt, termiņa regulējumam jābūt tādām, kas nodrošina Satversmes 87.pantā paredzēto Valsts kontroles neatkarību. Neatkarība var tikt apdraudēta, ja valsts kontrolieru iespējas turpināt darbu Valsts kontroles lēmējinstītūcijā ir atkarīgas no periodiskām apstiprināšanām, kuras var notikt neierobežoti daudzas reizes. Otrkārt, valsts kontrolieru darbības termiņiem jābūt vienādiem, lai nodrošinātu no koleģialitātes izrietošo līdztiesību un izpildītu no Satversmes 1.panta (demokrātiska iekārta) un 88.panta izrietošo prasību pēc regulāras valsts kontrolieru nomaiņas. Maksimālajam pieļaujamajam termiņam ir jābūt skaidri un nepārprotami noteiktam.

Ar 2004.gada 9.decembra likumu Valsts kontroles likumā tika izdarīti grozījumi, citastarp arī tā 26.un 27.pantā, saīsinot termiņu, uz kuru amatā ieceļ valsts kontrolieri un Valsts kontroles padomes locekļus. Minētie grozījumi noteica arī to, ka valsts kontrolieris un Valsts kontroles padomes loceklis var tikt apstiprināti amatā atkārtoti, bet ne vairāk kā divus termiņus pēc kārtas.

Attiecīgā likumprojekta anotācijā minēts, ka ir nepieciešams, lai Valsts kontroles darbībā nostiprinātu vispārpieņemtos valsts pārvaldības principus, proti, tiesības vienai personai ieņemt amatu tikai divus termiņus pēc kārtas, tādējādi novēršot iespējamo stagnāciju konkrētajā nozarē. Spriežot pēc Saeimas Juridiskās komisijas sēdes audioieraksta un Saeimas sēdes stenogrammas, likumdevēja mērķis bija nepieļaut tādu situāciju, ka viena un tā pati persona ilgstoši atrodas Valsts kontroles vadībā un piedalās tās darbības politikas virzienu noteikšanā, un attiecīgo grozījumu mērķis bija attiecināt termiņu skaita ierobežojumu nevis tikai uz dažiem, bet gan uz visiem valsts kontrolieriem Satversmes 88.panta izpratnē.

Tomēr likumdevēja mērķim jābūt pienācīgi skaidri izteiktam likuma normās, īpaši attiecībā uz tādām situācijām, kad var tikt ierobežotas personas pamattiesības.

Satversmes tiesa atzinusi: no tiesiskās noteiktības principa izriet prasība, ka tiesību normai, kas nosaka personas pamattiesību ierobežojumus, jābūt skaidrai un precīzai (*sk. Satversmes tiesas 2010.gada 20.decembra sprieduma lietā Nr.2010-44-01 11.punktā*), proti, Saeimas pienākums ir rūpēties par to, lai tiesību normas tiktu formulētas tik nepārprotami, ka tās varētu interpretēt pareizi (*sk. Satversmes tiesas 2010.gada 19.jūnija sprieduma lietā Nr.2010-02-01 9.4.2.punktā*) un indivīds, nepieciešamības gadījumā atbilstoši konsultējoties, varētu regulēt savu rīcību (*sk. Satversmes tiesas 2011.gada 11.maija sprieduma lietā Nr.2010-55-0106 13.1.punktā*).

Lai gan iepriekšminētā Satversmes 87. un 88.panta interpretācija varētu likties gana skaidra, Juridiskais birojs norāda, ka Valsts kontroles likumā nav precīzi formulēts aizliegums personai, kura otrreiz ievēlēta par Valsts kontroles padomes

locekli, ieņemt Valsts kontroles padomes priekšsēdētāja (valsts kontroliera Valsts kontroles likuma ierobežojuma izpratnē) amatu.

Ierobežojumi noteikti atsevišķi valsts kontroliera amatam (Valsts kontroles likuma 26.panta trešā daļa) un Valsts kontroles padomes locekļa amatam (Valsts kontroles likuma 27.panta otrā daļa). Lai gan atbilstoši Satversmei visi Valsts kontroles padomes locekļi uzskatāmi par valsts kontrolieriem, tomēr Valsts kontroles likums konsekventi nošķir valsts kontrolieri no citiem Valsts kontroles padomes locekļiem (Valsts kontroles likuma 6. un 10.pants).

Atbilstoši Satversmes 87. un 88.pantam un likumdevēja mērķim, pieņemot Valsts kontroles likuma grozījumus, ar kuriem tika paredzēts atkārtotas apstiprināšanas ierobežojums, Valsts kontroles likumā ietvertajiem termiņu ierobežojumiem būtu jāattiecas uz visiem valsts kontrolieriem (Valsts kontroles padomes priekšsēdētāju un pārējiem Valsts kontroles padomes locekļiem) vienādi. Tomēr likuma līmeņa tiesiskais regulējums to skaidri nenosaka.

Satversmes 101.panta pirmā daļa noteic, ka ikvienam Latvijas pilsonim ir tiesības likumā paredzētajā veidā piedalīties valsts un pašvaldību darbībā, kā arī pildīt valsts dienestu. Arī valsts kontrolieru amati ir uzskatāmi par valsts dienestu Satversmes 101.panta pirmās daļas izpratnē. Jebkuriem valsts dienesta pildīšanas ierobežojumiem jābūt savlaicīgi un nepārprotami paredzamiem.

Valsts kontroles likuma redakcija nebūtu atzīstama par šai prasībai atbilstošu, lai uz tās pamata tiktu ierobežotas Elitas Krūmiņas tiesības ieņemt valsts kontroliera amatu apstākļos, kad Saeima viņu šajā amatā jau ir apstiprinājusi.

Lai novērstu līdzīgu strīdīgu situāciju rašanos, Juridiskais birojs ierosina grozīt Valsts kontroles likumu un noteikt, kura Saeimas komisija pārbauda kandidātu atbilstību likuma prasībām, kā arī izvērtēt nepieciešamību precizēt Valsts kontroles likumu tā, ka būtu skaidri un nepārprotami noteikts, vai visi valsts kontrolieri šo amatu var ieņemt vairāk nekā divas reizes.

Juridiskā biroja vadītājs



G. Kusiņš