

86. Tiesu var spriest tikai tie orgāni, kuriem šīs tiesības piešķir likums, un tikai likumā paredzētā kārtībā. Kara tiesas darbojas uz sevišķa likuma pamata.

Anita Kovaļevska

Satura rādītājs

A. Ievads	153
1. Panta mērķis un saistība ar citiem Satversmes pantiem.....	153
2. Pantā ietvertā regulējuma vēsturiskā attīstība	154
3. Citu valstu konstitūcijās ietvertais regulējums.....	154
4. Starptautiskajos dokumentos ietvertais regulējums.....	155
B. Satversmes 86. panta ģenēze.....	156
C. Panta saturs	157
1. Tiesas spriešanas jēdziens.....	157
2. Tiesas spriešanas orgānu un kārtības noteikšana ar likumu.....	158
2.1. Procesuālais aspekts.....	158
2.2. Materiālais aspekts.....	163
3. Kara tiesu darbība.....	165

A. Ievads

1. Panta mērķis un saistība ar citiem Satversmes pantiem

1. Pantā ietvertais regulējums nodrošina varas dališanas principa ievērošanu un konkrētā tiesiskuma principu un no tiesiskas valsts principa izrietošo prasību nodrošināt tiesas aizsardzību. Šis pants noteic to, ka orgānus tiesas spriešanai var izveidot tikai uz likumdevēja pieņemta likuma pamata un arī tiesas procesa pamatnoteikumi ir jānosaka likumdevējam ar likumu. Pantā uzsvērts arī tas, ka kara tiesu darbība ir jāregulē atsevišķā likumā. Tādējādi tiek noteikts, ka tiesu izveidošana un tiesas procesa pamatnoteikumi ir tieši likumdevēja ziņā un nav pieļaujams, ka izpildvara regulētu šos jautājumus.

2. Pants ir cieši saistīts ar Satversmes 82. pantu, kurā ir uzskaitīti orgāni, kas Latvijā spriež tiesu, tādējādi pildot Satversmes 86. panta prasības par tiesas spriešanas orgānu noteikšanu ar likumu. Tāpat Satversmes 86. pants ir cieši saistīts ar Satversmes 92. pantu, kurā garantētas tiesības uz taisnīgu tiesu, tostarp tiesības uz lietas izskatīšanu likumīgā tiesā⁸⁸⁶. Kā norādījusi Satversmes tiesa, pastāv cieša saikne starp tiesu struktūru un ie-

⁸⁸⁶ Jēdziens “likumīga tiesa” tiek lietots kā sinonīms ANO Starptautiskā pakta par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām 14. pantā, Eiropas Padomes Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas 6. pantā un Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 47. pantā lietotajam jēdzienam “tribunal established by law” (angļu val.) un “établi par la loi” (franču val.). Šis jēdziens no ANO Starptautiskā pakta par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām 14. panta ir tulkots latviešu valodā kā “ar likumu noteiktā tiesa”, no Eiropas Padomes Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas 6. panta – “likumā noteiktā tiesa” un no Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 47. panta – “tiesību aktos noteiktā tiesa”.

spēju nodrošināt tiesības uz taisnīgu tiesu, jo taisnīgumu nevar skatīt izolēti no efektivitātes.⁸⁸⁷ Satversmes tiesa ir izmantojusi Satversmes 86. pantu, lai pamatotu arī to, ka Satversmes 92. pantā garantētās tiesības uz taisnīgu tiesu ir pieļaujams ierobežot.⁸⁸⁸

2. Pantā ietvertā regulējuma vēsturiskā attīstība

3. Pirmsākumus konstitucionālai prasībai, ka tiesu var spriest tikai likumīga tiesa, var meklēt jau 1215. gada Lielajā Brīvību hartā (*Magna Charta Libertatum*)⁸⁸⁹, kas stingri noteica, kurā tiesā skatāmas noteiktas lietas, un garantēja tiesības uz to, ka personu var tiesāt tikai viņa kārtas pārstāvji.⁸⁹⁰ 1628. gada Petīcijā par tiesībām (*Petition of Rights*) un 1689. gada Tiesību bilā (*Bill of Rights*) bija ietverts izņēmuma tiesu aizliegums. Savukārt Francijas 1791. gada konstitūcijā jau bija noteikts, ka nevienam nedrīkst atņemt likumīgo tiesnesi. Vēlāk šāda garantija tika ietverta arī citu valstu konstitūcijās.⁸⁹¹ Sākotnēji šo normu galvenais mērķis bija novērst monarhu mēģinājumus piesavināties tiesas spriešanas tiesības pašiem vai noteikt tiesnesi konkrētas lietas izskatīšanai pēc sava ieskata. Tādējādi tika nostiprināts arī varas dalīšanas princips. Mūsdienās šādu normu mērķis ir nodrošināt, ka tiesu kompetence ir iepriekš noteikta, tādējādi nodrošinot arī tiesas un tiesneša neatkarību.⁸⁹²

3. Citu valstu konstitūcijās ietvertais regulējums

4. Satversmes 86. pantam līdzīgi noteikumi ir atrodamī arī citu valstu konstitūcijās.

Tā **Igaunijas** Republikas Konstitūcijas 146. pants noteic, ka tiesu var spriest tikai tiesas, kas darbojas, pamatojoties uz Konstitūciju un likumiem. 148. pantā ir uzskaitīts, kādas tiesu iestādes Igaunijā pastāv, un vienlaikus ir noteikts, ka specializētas tiesas var tikt izveidotas uz likuma pamata un ir aizliegta ārkārtas jeb izņēmuma tiesu veidošana. Savukārt 149. un 151. pants paredz, ka lietu izskatīšanas procesuālo kārtību, tostarp arī noteikumus par pārstāvību, aizstāvību, valsts apsūdzību, noteic likums.

Lietuvas Republikas Konstitūcijas 109. pants noteic, ka tiesu var spriest tikai tiesas. Konstitūcijas 111. pantā ir uzskaitītas Lietuvas Republikas tiesu iestādes un vienlaikus noteikts, ka, pamatojoties uz likumu, var tikt izveidotas arī specializētas tiesas administratīvo, darba, ģimenes un citu lietu izskatīšanai. Šis pants arī aizliedz miera laikā veidot tiesas ar izņēmuma pilnvarām un noteic, ka tiesu struktūra un kompetence ir jāneregulē ar Likumu par Lietuvas Republikas tiesām.

Polijas Republikas Konstitūcijas 175. pantā uzskaitītas tiesu iestādes, tostarp militārās tiesas, un noteikts, ka izņēmuma tiesas var tikt veidotas tikai kara laikā. Konstitūcijas

⁸⁸⁷ Satversmes tiesas 17.05.2010. spriedums lietā Nr. 2009-93-01, 13.1. punkts.

⁸⁸⁸ Satversmes tiesas 27.06.2003. spriedums lietā Nr. 2003-04-01, secinājumu daļas 1.2. punkts; 02.06.2008. spriedums lietā Nr. 2007-22-01, 12. punkts u.c.

⁸⁸⁹ Hufen F. *Staatsrecht II*. Grunrechte, München: C.H.Beck, 2007, S. 330.

⁸⁹⁰ Lielā Brīvību harta, 17., 18. un 21. pants. Skat.: *Ārvalstu tiesību vēstures avoti: (no vissenākajiem laikiem līdz 1689. gadam)* / sast. un zin. red. Valdis Blūzma, Sanita Osipova, Guntis Zemītis. Rīga: Biznesa augstskola Turība, 2007, 309. lpp.

⁸⁹¹ Hufen F. *Staatsrecht II*. Grunrechte, München: C.H.Beck, 2007, S. 330.

⁸⁹² Ölinger Th. *Verfassungsrecht*. Wien: WUV, 2005, S. 422.; Hufen F. *Staatsrecht II*. Grunrechte, München: C.H.Beck, 2007, S. 330.

176. pants paredz, ka tiesu organizatorisko struktūru, kompetenci un lietu izskatīšanas procesuālo kārtību nosaka ar likumu.

Somijas Konstitūcijas 98. pantā ir uzskaitītas tiesu iestādes un noteikts, ka ar likumu var izveidot arī specializētas tiesas. Šis pants aizliedz veidot pagaidu tiesas.

Vācijas Pamatlikuma 101. pants paredz, ka nevienam nevar liegt likumā paredzēto tiesnesi. Šis pants arī aizliedz veidot izņēmuma tiesas un noteic, ka specializētas tiesas var veidot tikai uz likuma pamata.

Salīdzinot šos regulējumus, redzams, ka šajās valstīs konstitūciju sadaļās, kas regulē tiesu varu, ir paredzēts, ka tiesas veido uz likuma pamata. Igaunijā un Polijā tieši noteikts arī tas, ka lietu izskatīšanas procesuālo kārtību regulē ar likumu. Igaunijā, Somijā un Vācijā ir noteikts arī vispārējs aizliegums veidot izņēmuma jeb ārkārtas tiesas. Vācijā ar šo aizliegumu saprot to, ka aizliegts, atkāpjoties no vispārējiem likumā ietvertajiem noteikumiem par tiesu kompetenci, izveidot tiesas atsevišķu konkrēti vai pat individuāli noteiktu lietu izskatīšanai.⁸⁹³ Lietuvā un Polijā izņēmuma tiesu veidošana tiek pieļauta kara laikā. Turklāt Polijā ar šādām tiesām netiek saprastas militārās tiesas, jo militārās tiesas kā viens no tiesu iestāžu veidiem ir jau minēts Konstitūcijas 175. pantā.

4. Starptautiskajos dokumentos ietvertais regulējums

5. Starptautiskie līgumi parasti tiešā veidā neregulē, kādai jābūt valsts tiesu sistēmai. Taču starptautiskajos cilvēktiesību dokumentos ir garantētas tiesības uz taisnīgu tiesu, kas ietver arī tiesības uz lietas izskatīšanu likumīgā tiesā. Šādas tiesības ir iekļautas **ANO Starptautiskā pakta par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām 14. pantā un Eiropas Padomes Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas 6. pantā**. Arī **Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 47. pants** garantē tiesības uz lietas izskatīšanu likumīgā tiesā. Šīs tiesības prasa nodrošināt to, lai lietas skatītu likumdevēja pieņemtā likumā noteiktās tiesas likumā noteiktā sastāvā un likumdevēja pieņemtā likumā noteiktā procesuālā kārtībā.⁸⁹⁴

Jāatzīmē, ka ANO Starptautiskā pakta par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām 14. panta pirmās daļas pirmais teikums paredz arī to, ka visas **personas ir vienlīdzīgas tiesu un tribunāla priekšā**. Kā skaidrots ANO Cilvēktiesību komitejas komentārā Nr. 32, tas nozīmē, ka viena veida lietas ir jāskata vienādā procesā.⁸⁹⁵ Nav pieļaujams veidot atsevišķas tiesas, balstoties uz **diskriminējošiem pamatiem**⁸⁹⁶, piemēram, tiesas, kur skata noteiktas rases, reliģiskās pārliecības vai dzimuma personu lietas. Tomēr šī norma nav saprotama tādējādi, ka tā aizliedz jebkādu speciālu tiesu veidošanu, kuras skatītu

⁸⁹³ Sachs M. (Hrsg.) *Grundgesetz: Kommentar*. München: C.H.Beck, 2007, S. 1945.

⁸⁹⁴ Nowak M. U.N. *Covenant on Civil and Political Rights: CCPR commentary*. 2nd ed. Kehl; Strasbourg; Arlington, VA: N. p. Engel, 2005, p. 319; Mole N., Harby C. *The right to a fair trial. A guide to the implementation of Article 6 of the European Convention on Human Rights*. Council of Europe, 2006, p. 38.

⁸⁹⁵ Human Rights Committee. General Comment No. 32: Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial (Art. 14) 23.08.2007., para 14. Pieejams: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/437/71/PDF/G0743771.pdf?OpenElement>

⁸⁹⁶ Tie ir pamati, kas minēti ANO Starptautiskā pakta par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām 2. panta pirmajā daļā.

tikai noteiktas personu grupas lietas. Piemēram, šī norma neaizliedz veidot militārās tiesas militārpersonu izdarītu pārkāpumu izskatīšanai, ja vien šajās tiesās tiek nodrošinātas visas taisnīgas tiesas garantijas.⁸⁹⁷ Aizliegts veidot tiesas, balstoties tieši uz diskriminējošiem pamatiem.

B. Satversmes 86. panta ģenēze

6. Apskatot Satversmes 86. pantā ietvertā regulējuma attīstību Latvijas Republikā, konstatējams, ka dokumentos, kas noteica Latvijas Republikas iekārtu **līdz Satversmes pieņemšanai – Tautas padomes politiskajā platformā un Latvijas valsts pagaidu iekārtas noteikumos** –, bija noteikts, kāda institūcija realizē likumdevēja varu un kāda institūcija realizē izpildvaru Latvijas Republikā, taču tiesu vara šajos dokumentos vispār nebija pieminēta.⁸⁹⁸ Tiesu iekārtas pamati bija noteikti ar 1918. gada 6. decembra **Pagaidu nolikumu par Latvijas tiesām un tiesāšanās kārtību**.⁸⁹⁹

7. Pieņemot **Satversmi**, 86. pants tajā bija iekļauts tieši tādā redakcijā, kāda ir spēkā arī šobrīd. Turklāt šī panta redakcija ir palikusi nemainīga arī visu Satversmes izstrādes laiku, jo jau sākotnējā Satversmes projektā šis pants⁹⁰⁰ bija izteikts tieši tādā redakcijā.⁹⁰¹

Satversmes izstrādes laikā diskusijas notika tikai par panta otro teikumu. Deputāts A. Petrevics otrajā lasījumā ierosināja noteikt, ka kara tiesas var darboties tikai kara laikā. Viņš norādīja, ka kara tiesas kā ārkārtējas tiesas darbotos tikai kara laikā, bet miera laikā visas lietas skatītu parastās tiesas, tostarp arī lietas par karavīru izdarītiem noziegumiem. Komisijas referents norādīja, ka Satversmes komisija šādu risinājumu noraidīja, jo arī miera laikā armijas apstākļi ir īpaši. Deputāta A. Petrevica priekšlikums neguva vairākuma atbalstu.⁹⁰² Taču uz trešo lasījumu A. Petrevics kopā ar F. Cielēnu atkārtoti iesniedza savu priekšlikumu. A. Petrevics debatēs papildus norādīja, ka kara tiesās ir daudz mazāk iespējama taisnīga iztiesāšana, jo kara tiesās neesot tādu juristu kā parastajās tiesās un arī process esot atšķirīgs, piemēram, tiesas sēdes netiek protokolētas, un iztiesāšana notiek ļoti ātri. Kara laikā šīs tiesas esot nepieciešamas tieši tāpēc, ka tām jādarbojas ātrāk, bet miera laikā tas nebūtu vajadzīgs. Deputāts J. Goldmanis iebilda pret šo priekšlikumu, sakot, ka kara tiesas ir nepieciešamas arī miera laikā, lai nodrošinātu labu disciplīnu armijā, jo tikai militārie tiesneši varot vispilnīgāk un pareizāk spriest par disciplīnas pārkāpumiem armijā. Deputāts K. Dzelzītis norādīja, ka arī karavīru lietas vajadzētu skatīt parastajām tiesām, taču karavīru lietu skatīšanā kā piesēdētāji varētu

⁸⁹⁷ Nowak M. *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR commentary*. 2nd ed. Kehl; Strasbourg; Arlington, VA: N. p. Engel, 2005, p. 308–309.

⁸⁹⁸ Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammu izvilks (1920–1922). Latvijas Republikas Satversmes projekta apspriešana un apstiprināšana. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2006, 1043.–1046. lpp.

⁸⁹⁹ Par Latvijas tiesām un tiesāšanās kārtību: Tautas padomes pagaidu nolikums. *Latvijas Pagaidu Valdības Likumu un Rikojumu Krājums*, 1919. 15. jūlijs, Nr. 1.

⁹⁰⁰ Sākotnējā Satversmes projektā šis pants bija iekļauts kā 84. pants. Skat.: Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammu izvilks (1920–1922). Latvijas Republikas Satversmes projekta apspriešana un apstiprināšana. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2006, 984. lpp.

⁹⁰¹ Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammu izvilks (1920–1922). Latvijas Republikas Satversmes projekta apspriešana un apstiprināšana. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2006, 976.–1025. lpp.

⁹⁰² Turpat, 486. lpp.

pedalīties militārpersonas, atstājot procesa vadību pieredzējušu juristu rokās. Komisijas referents arī trešajā lasījumā neatbalstīja A. Petrevica un F. Cielēna priekšlikumu, norādot, ka Satversmes komisija ir uzklājusī Latvijas armijas un arī kara tiesu pārstāvjus un atzinusi, ka kara tiesām esot jādarbojas arī miera laikā, jo tikai paši karavīri varot pilnībā izprast un izvērtēt militārā dienestā pieļautus pārkāpumus. Turklāt, tikai darbojoties arī miera laikā, kara tiesu tiesneši var iegūt nepieciešamo pieredzi, lai varētu spriest tiesu arī kara laikā. Arī trešajā lasījumā A. Petrevica un F. Cielēna priekšlikums tika noraidīts.⁹⁰³

8. 1991. gadā izstrādātajā **Latvijas Republikas Pamatlikuma pārejas periodam** projektā, kurš tā arī netika pieņemts, bija iekļauts pants, kas bija līdzīgs Satversmes 86. pantam. Šī projekta 83. pants paredzēja: “Latvijas Republikā tiesu spriež tikai tiesa. Tiesu iekārtu un darbības kārtību nosaka likums.”⁹⁰⁴

9. 1993. gadā tika **atjaunota Satversmes darbība** pilnībā, un pēc Satversmes darbības atjaunošanas tās 86. pants **nav grozīts**. Tomēr Satversmes 86. panta regulējumu ir ietekmējis tas, ka **1998. gada 15. oktobrī** Satversmes 82. pants tika izteikts jaunā redakcijā⁹⁰⁵, nosaucot tiesas spriešanas orgānus un nosakot to, ka kara tiesas var darboties tikai kara vai izņēmuma stāvokļa gadījumā.

C. Panta saturs

1. Tiesas spriešanas jēdziens

10. Komentējamais pants regulē jautājumu par tiesas spriešanas orgāniem un tiesas spriešanas kārtību. “**Tiesas spriešana** ir valsts darbība, kuras rezultātā neatkarīgā un objektīvā institūcijā (tiesā) kontradiktorisks (jeb pušu) procesā⁹⁰⁶ starp tiesību subjektiem tiek izšķirts strīds par tiesībām.”⁹⁰⁷ L. Rasnačs ir paudis viedokli, ka Satversmes 86. pants neparedz, ka tiesu spriest var tikai valsts tiesa, līdz ar to likumdevējs ir tiesīgs tiesas spriešanas tiesības ar likumu piešķirt arī, piemēram, šķīrējtiesām.⁹⁰⁸ Savukārt Vācijas juridiskajā literatūrā ir pausts viedoklis, ka Vācijas konstitūcija nedz atļauj, nedz arī aizliedz privāttiesiski veidotas tiesas. Tomēr privāttiesiski veidotas tiesas nerealizē tiesas spriešanas funkciju Vācijas konstitūcijas izpratnē. “Tiesas spriešana” kā konstitucionāls jēdziens attiecas tikai uz publiskajai varai piederošo tiesu darbību.⁹⁰⁹ Ņemot vērā minēto,

⁹⁰³ Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammu izvilks (1920–1922). Latvijas Republikas Satversmes projekta apspriešana un apstiprināšana. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2006, 859.–862. lpp. Jāatzīmē, ka šobrīd spēkā esošais Karatiesu likums paredz, ka karatiesas darbojas tad, ja ir izsludināts izņēmuma stāvoklis vai pasludināts karš. Skat.: *Latvijas Vēstnesis*, 2005. 1. aprīlis, Nr. 52.

⁹⁰⁴ Latvijas Republikas Pamatlikums pārejas periodam. Projekts. *Laikraksta Diena pielikums “Likumi, lēmumi, oficiālie dokumenti”*, 1991. 12. jūlijs, Nr. 26.

⁹⁰⁵ Grozījumi Latvijas Republikas Satversmē: likums. *Latvijas Vēstnesis*, 1998. 23. oktobris, Nr. 308/312 (1369/1373).

⁹⁰⁶ Kontradiktorisks jeb pušu process nozīmē, ka procesā piedalās vismaz divi dalībnieki ar atšķirīgiem viedokļiem, kuri tiesai ir jāizvērtē.

⁹⁰⁷ Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisijas 10.05.2011. viedoklis par Valsts prezidenta funkcijām Latvijas parlamentārās demokrātijas sistēmas ietvaros, 16. punkts. Pieejams: http://www.president.lv/images/modules/items/Viedoklis_10maijs.pdf

⁹⁰⁸ Rasnačs L. *Jurisdikcija un tās noteikšana civiltiesiska rakstura lietās*. Promocijas darba kopsavilkums juridisko zinātņu doktora zinātniskā grāda iegūšanai. Rīga, 2009, 14. lpp. Pieejams: http://www.lu.lv/fileadmin/user_upload/lu_portal/zinas/kopsavilkums_Lauris_Rasna%C4%8Ds_LV.pdf

⁹⁰⁹ Sachs M. (Hrsg.) *Grundgesetz: Kommentar*. München: C.H.Beck, 2007, S. 1862.

kā arī to, ka Satversme regulē tieši valsts iekārtu un nosaka valsts orgānu kompetenci, arī Latvijā būtu jāuzskata, ka Satversmes VI nodaļa un līdz ar to arī Satversmes 86. pants ar tiesas spriešanu apzīmē tikai publikās varas darbību. Līdz ar to nebūtu pamata uzskatīt, ka **šķirējtiesām** ar likumu ir piešķirtas tiesības spriest tiesu Satversmes 86. panta izpratnē, proti, tiesības realizēt valsts varu. Satversme neaizliedz šķirējtiesu darbību, taču to darbību strīdu izšķiršanā nav pamata uzskatīt par tiesas spriešanu Satversmes 86. panta izpratnē.

2. Tiesas spriešanas orgānu un kārtības noteikšana ar likumu

11. Komentējamā panta pirmais teikums nosaka to, kādā veidā ir piešķiramas tiesības spriest tiesu un nosakāma tiesas spriešanas kārtība. Šai normai ir **procesuālais aspekts un materiālais aspekts**. Procesuālais aspekts attiecas uz jautājumu par to, kāda institūcija un ar kādu aktu var noteikt tiesas spriešanas orgānus un kārtību. Savukārt materiālais aspekts attiecas uz to, vai konkrētu lietu ir izskatījusi tieši likumā noteiktā tiesa un tieši likumā noteiktā kārtībā.⁹¹⁰

2.1. Procesuālais aspekts

12. Attiecībā uz procesuālo aspektu Satversmes tiesa ir norādījusi, ka Satversmes 86. 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.⁹¹¹ Tātad šajā gadījumā vārds “likums” ir lietots šaurākā nozīmē, apzīmējot ar to **tikai likumdevēja pieņemtus likumus**, tostarp arī konstitūciju. Ar to Satversmes 86. pants atšķiras no, piemēram, Satversmes 105. panta trešā teikuma un Satversmes 116. panta, kur šis jēdziens lietots plašākā nozīmē, aptverot ne tikai Saeimas pieņemtus likumus, bet arī citus ārējus normatīvos aktus, piemēram, Ministru kabineta noteikumus.⁹¹²

Tas, ka tiesas ir jāveido un tiesas spriešanas kārtība ir jānosaka tieši likumdevēja pieņemtā likumā, izriet arī no ANO Starptautiskā pakta par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām 14. panta un Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas 6. panta piemērošanas prakses.⁹¹³ Kā skaidrots Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas 6. panta piemērošanas praksē, tiesu varas organizācija demo-

⁹¹⁰ Sal.: Sachs M. (Hrsg.) *Grundgesetz: Kommentar*. München: C.H.Beck, 2007, S. 1936.

⁹¹¹ Satversmes tiesas 20.12.2006. spriedums lietā Nr. 2006-12-01, 8. punkts; 02.06.2008. spriedums lietā Nr. 2007-22-01, 11. punkts; 17.05.2010. spriedums lietā Nr. 2009-93-01, 13.1. punkts.

⁹¹² Satversmes tiesas 20.05.2002. spriedums lietā Nr. 2002-01-03, secinājumu daļa; Pleps J. Satversmes 116. pants. Grām.: *Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības*. Autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2011, 771.–774. lpp.

⁹¹³ Nowak M. U.N. *Covenant on Civil and Political Rights: CCPR commentary*. 2nd ed. Kehl; Strasbourg; Arlington, VA: N. p. Engel, 2005, p. 319; Harris D., O'Boyle M., Bates E. et al. Harris, O'Boyle & Warbrick. *Law of the European Convention on Human Rights*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2009, p. 297; *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*. Ed. by van Dijk P., van Hoof F., van Rijn A., Zwaak L. Antwerpen, Oxford: Intersentia, 2006, p. 623; Trechsel S. *Human rights in criminal proceedings*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 50–52.

krātiskā sabiedrībā nedrīkst būt atkarīga no izpildvaras, tā ir jāregulē parlamentam.⁹¹⁴ Šāds jautājums nevar būt arī pašas tiesu varas kompetencē.⁹¹⁵ Prasībai, ka tiesas veido ar likumu, ir jānodrošina, lai tiesu vara tiktu noregulēta vispārīgi un neatkarīgi no konkrētas lietas, t.i., ne patvaļīgi ar konkrētu individuālu izpildvaras lēmumu.⁹¹⁶ Šī prasība ir vērsta uz to, lai aizsargātu personas no speciālām tiesām, kas tiek veidotas *ex post* ar mērķi izskatīt vienu vai vairākas lietas politiskā gaisotnē.⁹¹⁷

13. Orgāni, kam ar likumu piešķir tiesības spriest tiesu, parasti ir **klasiskas tiesas**, kas ir integrētas valsts tiesu sistēmā, proti, institucionāli pieder tiesu varai, un kurās darbojas profesionāli (karjeras) tiesneši. Tiesības spriest tiesu nedrīkst piešķirt politiskām institūcijām vai valsts pārvaldes institūcijām, kas ir pakļautas norādēm.⁹¹⁸ Taču tiesu spriest var un tātad **funkcionāli tiesu varai var piederēt arī citas institūcijas**, ne tikai klasiskas tiesas.⁹¹⁹ Piemēram, citās valstīs tiesu spriež arī padomes, komisijas vai tribunāli, kuru locekļi nav tiesneši, bet gan dažādas profesijas un sabiedrības grupas pārstāvošas personas, kuras amatā ieceltas uz noteiktu laiku.

Kā skaidrots **Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas 6. panta piemērošanas praksē**, par tiesu var uzskatīt **arī citas institūcijas**, kuru kompetencē ir izlemt noteiktas lietas, pamatojoties uz tiesību normām, un kuras lietu izlemj pēc tam, kad noteiktā kārtībā ir noticis process. Taču šādām institūcijām, lai tās atzītu par tiesām, ir jāatbilst noteiktām prasībām. Tām ir jābūt neatkarīgām, it īpaši no izpildvaras, objektīvām, tās locekļiem ir jābūt pietiekami ilgam pilnvaru termiņam un to procesā ir jābūt nodrošinātām noteiktām procesuālām garantijām (procesuāla vienlīdzība, atklātums, publiskums, lietas izskatīšana personas klātbūtnē, pamatots spriedums).⁹²⁰ Institūcijai ir jābūt tiesībām atcelt pārsūdzēto lēmumu gan tiesību normu pārkāpumu dēļ, gan

⁹¹⁴ Eiropas Cilvēktiesību komitejas ziņojums lietā *Zand v. Austria*. 7360/76, 12.10.1978., 69. punkts; ECT spriedums lietā *Coëme and others v. Belgium*. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96, 33210/96, 22.06.2000., 98. punkts.

⁹¹⁵ ECT spriedums lietā *Coëme and others v. Belgium*. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96, 33210/96, 22.06.2000., 98. punkts; Harris D., O'Boyle M., Bates E. et al. Harris, O'Boyle & Warbrick. *Law of the European Convention on Human Rights*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2009, p. 297.

⁹¹⁶ Nowak M. U.N. *Covenant on Civil and Political Rights: CCPR commentary*. 2nd ed. Kehl; Strasbourg; Arlington, VA: N. p. Engel, 2005, p. 319.

⁹¹⁷ Trechsel S. *Human rights in criminal proceedings*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 47.

⁹¹⁸ Nowak M. U.N. *Covenant on Civil and Political Rights: CCPR commentary*. 2nd ed. Kehl; Strasbourg; Arlington, VA: N. p. Engel, 2005, p. 319.

⁹¹⁹ Nowak M. U.N. *Covenant on Civil and Political Rights: CCPR commentary*. 2nd ed. Kehl; Strasbourg; Arlington, VA: N. p. Engel, 2005, p. 319; *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*. Ed. by van Dijk P., van Hoof F., van Rijn A., Zwaak L. Antwerpen, Oxford: Intersentia, 2006, p. 612. Uz to netieši norādīts arī Satversmes tiesas 2006. gada 20. decembra sprieduma lietā Nr. 2006-12-01 9.2. punktā, kurā teikts: "Satversmes 82. pantā nav ietverts nedz izsmelošs to institūciju uzskaitījums, kuras spriež tiesu, nedz arī tiesu varai piederīgās institūcijas."

⁹²⁰ Nowak M. U.N. *Covenant on Civil and Political Rights: CCPR commentary*. 2nd ed. Kehl; Strasbourg; Arlington, VA: N. p. Engel, 2005, p. 319; *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*. Ed. by van Dijk P., van Hoof F., van Rijn A., Zwaak L. Antwerpen, Oxford: Intersentia, 2006, p. 612; Harris D., O'Boyle M., Bates E. et al. Harris, O'Boyle & Warbrick. *Law of the European Convention on Human Rights*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2009, p. 285.

tāpēc, ka nepareizi konstatēti lietas faktiskie apstākļi.⁹²¹ Šādai institūcijai ir jābūt tiesīgai pieņemt saistošu lēmumu, kuru nevar atcelt institūcija, kas pati nav atzīstama par tiesu. Likums nevar paredzēt, ka valsts varētu nepildīt šādas institūcijas pieņemto lēmumu.⁹²²

Eiropas Cilvēktiesību tiesa ir atzinusi par tiesu jeb tribunālu Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas 6. panta izpratnē, piemēram, kādas Beļģijas advokātu kolēģijas padomi. Šī padome izskatīja disciplinārlietu pret advokātu, nolēma izslēgt šo advokātu no kolēģijas un vēlāk atteicās arī atjaunot viņu kolēģijā. Lai arī šai padomei vispār bija dažādas funkcijas – administratīvā, regulējošā, iztiesājošā, konsultatīvā un disciplinārā funkcija, Eiropas Cilvēktiesību tiesa norādīja, ka funkciju daudzveidība pati par sevi neliedz atzīt institūciju par tiesu. Eiropas Cilvēktiesību tiesas ieskatā būtiski bija tas, ka šī padome, lemjot par izslēgtās personas atjaunošanu kolēģijā, realizēja tiesas funkciju.⁹²³

Tāpat Eiropas Cilvēktiesību tiesa par tiesu ir atzinusi Austrijas federālās zemes valdības izveidotu komisiju, kurā varēja pārsūdzēt vietējās pašvaldības komisijas lēmumus par lauksaimniecības vai mežu zemes pārdošanas apstiprināšanu. Šī federālās zemes komisija sastāvēja no astoņiem locekļiem, no kuriem viens bija tiesnesis, viens – lauksaimniecības eksperts, bet pārējie pārstāvēja dažādas sabiedrības grupas. Komisijas locekļi tika iecelti uz pieciem gadiem. Likumā bija tieši noteikts, ka komisijas locekļiem neviens nevar dot norādījumus attiecībā uz to funkciju izpildi, viņu lēmumus nevar pārsūdzēt, un izpildvara nevar tos arī grozīt.⁹²⁴

Arī **Eiropas Savienības Tiesa** ir norādījusi, ka par tiesu var atzīt ne tikai klasiskas tiesas, bet arī citas iestādes.⁹²⁵ Lai noteiktu, vai konkrēta iestāde ir atzīstama par tiesu, ir jāvērtē, vai iestāde ir izveidota ar likumu, vai tā ir pastāvīga, vai tās jurisdikcija ir obligāta, vai process tajā notiek *inter partes*⁹²⁶, vai tā piemēro tiesību normas, kā arī vai tā ir neatkarīga.⁹²⁷ Eiropas Savienības Tiesa par tiesu ir atzinusi, piemēram, Nīderlandes Vispārējās medicīnas apelācijas komiteju. Šī komiteja izskatīja sūdzības par citas iestādes lēmumiem, ar kuriem tika lemts par ārstu reģistrēšanu, lai tie varētu nodarboties ar ārstniecību Nīderlandē. Vispārējās medicīnas apelācijas komitejas locekļi tika iecelti amatā uz pieciem gadiem. Šī komiteja sūdzības izskatīja kontradiktorisks procesā, uzklusot gan iestādes pārstāvjiem, gan ārstu, un tās pieņemtie lēmumi nebija pārsūdzami.⁹²⁸ Tāpat Eiropas Savienības Tiesa par tiesu ir atzinusi Spānijas Ekonomiski administratīvo tribunālu, kurš skatīja sūdzības par nodokļu administrācijas lēmumiem. Administratīvajā

⁹²¹ *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*. Ed. by van Dijk P., van Hoof F., van Rijn A., Zwaak L. Antwerpen, Oxford: Intersentia, 2006, p. 612.

⁹²² Harris D., O'Boyle M., Bates E. et al. Harris, O'Boyle & Warbrick. *Law of the European Convention on Human Rights*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2009, p. 286.

⁹²³ ECT spriedums lietā *H. v. Belgium*. 8950/80, 30.11.1987., 50. punkts.

⁹²⁴ ECT spriedums lietā *Ringeisen. v. Austria*. 2614/65, 16.07.1971., 19., 95. punkts.

⁹²⁵ Eiropas Savienības Tiesa šo jautājumu skata Līguma par Eiropas Savienības darbību 267. panta kontekstā, lai noteiktu, vai attiecīgā iestāde ir tiesa, kura ir tiesīga vērsties Eiropas Savienības tiesā ar prejudiciālo jautājumu.

⁹²⁶ Starp pusēm – lat.val.

⁹²⁷ EST 31.05.2005. spriedums lietā C-53/03 *Synetairismos Farmakopoion Aitolias & Akarnanias (Syfait)* u.c. pret *GlaxoSmithKline plc* un *GlaxoSmithKline AEEV*, agrāk – *Glaxowellcome AEEV*, 29. punkts.

⁹²⁸ EST 06.10.1981. spriedums lietā 246/80 *C. Broekmeulen v. Huisarts Registratie Commissie*.

tiesā persona bija tiesīga vērsties tikai pēc tam, kad tās sūdzība bija izskatīta tribunālā. Lietas dalībniekiem bija tiesības iesniegt paskaidrojumus un pierādījumus tribunālam un arī tiesības prasīt lietas izskatīšanu atklātā sēdē. Tribunāla lēmumi bija saistoši nodokļu administrācijai, un nodokļu administrācija nevarēja tos ne grozīt, ne atcelt.⁹²⁹

Ņemot vērā minēto, secināms, ka Satversmes 86. pants principā pieļauj to, ka likumdevējs varētu tiesas spriešanas pilnvaras piešķirt ne tikai klasiskām tiesām. Taču ir jāņem vērā Satversmē kopumā ietvertais regulējums. Satversmes 82. pants jau noteic, ka tiesu Latvijā spriež rajona (pilsētas) tiesas, apgabaltiesas un Augstākā tiesa, bet kara vai izņēmuma stāvokļa gadījumā – arī kara tiesas. Šī panta redakcija norāda, ka šajā pantā tiesas spriešanas orgānu uzskaitījums varētu būt izsmēlošs. Taču Satversmes tiesa ir norādījusi, ka Satversmes 82. pantā nav ietverts nedz izsmēlošs to institūciju uzskaitījums, kuras spriež tiesu, nedz arī tiesu varai piederīgās institūcijas. Satversmes tiesas ieskatā par to liecina tas, ka jautājumi par orgāniem, kuriem likums piešķir tiesības spriest tiesu, papildus ir regulēti arī Satversmes 68. un 85. pantā.⁹³⁰ Tādējādi var secināt, ka Satversmes 82. pants izsmēloši nenoteic tiesas spriešanas orgānus, taču **citus tiesas spriešanas orgānus var noteikt tikai Satversmē**. Līdz ar to Latvijas Republikā likumdevējs nav tiesīgs ar citiem likumiem piešķirt tiesas spriešanas pilnvaras Satversmē neminētām institūcijām.

14. Tas, ka Satversmē kopumā ir izsmēloši uzskaitīti orgāni, kuri ir tiesīgi spriest tiesu, nenozīmē, ka persona savu aizskarto tiesību un likumisko interešu aizstāvībai var vērsties tikai tiesās. Tiesas spriešana nav vienīgais efektīvais tiesību aizsardzības līdzeklis. Persona savas aizskartās tiesības un likumiskās intereses var efektīvi aizstāvēt ne tikai tajās iestādēs, kas spriež tiesu. Līdz ar to institūcijas, kurās persona var vērsties savu aizskarto tiesību un likumisko interešu aizstāvībai, likumdevējs ir tiesīgs noteikt ne tikai Satversmē, bet arī citos likumos.⁹³¹

15. Ne Satversmes 86. pants, ne arī Satversmes 82. pants neliedz likumdevējam ar likumu veidot **specializētas tiesas**.⁹³² Piemēram, 2001. gadā likumā “Par tiesu varu” un Administratīvā procesa likumā tika noteikts, ka Latvijā bez vispārējās jurisdikcijas tiesām pastāv arī Administratīvā rajona tiesa un Administratīvā apgabaltiesa, kuras darbu uzsāka 2004. gadā. Taču, veidojot specializētas tiesas, ir jānodrošina tiesību uz taisnīgu tiesu ievērošana.⁹³³

Tomēr ne vienmēr ir viegli novilkt stingru robežu starp specializētām tiesām un izņēmuma tiesām. Piemēram, Slovērijā 2003. gadā tika pieņemts likums un izveidota Speciā-

⁹²⁹ EST 21.03.2000. spriedums apvienotajās lietās C-110/98 līdz C-147/98 *Gabalfrija SL u.c. pret Agencia Estatal de Administración Tributaria*.

⁹³⁰ Satversmes tiesas 20.12.2006. spriedums lietā Nr. 2006-12-01, 9.2. punkts. Satversmes tiesa norādīja, ka, pamatojoties uz Satversmes 68. pantu, Latvija ir deleģējusi tiesas spriešanas funkcijas Eiropas Savienības tiesām, Savukārt Satversmes 85. pantā ir tieši noteikts, ka Latvijā pastāv Satversmes tiesa, kā arī šajā pantā noteikta Satversmes tiesas kompetence.

⁹³¹ Satversmes tiesas 20.12.2006. spriedums lietā Nr. 2006-12-01, 9.3. punkts.

⁹³² Harris D., O’Boyle M., Bates E. et al. Harris, O’Boyle & Warbrick. *Law of the European Convention on Human Rights*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2009, p. 297.

⁹³³ Human Rights Committee. General Comment No. 32: Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial (Art. 14) 23.08.2007., para 22. Pieejams: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/437/71/PDF/G0743771.pdf?OpenElement>

lā tiesa, kuras kompetencē bija izskatīt krimināllietas pret noteiktām amatpersonām un krimināllietas par korupciju, organizēto noziedzību un citiem nopietniem noziedzīgiem nodarījumiem. Šīs tiesas nolēmumus varēja pārsūdzēt Augstākās tiesas Speciālajā departamentā. Šīs tiesas darbības teritorija bija visa valsts. Likuma anotācijā bija norādīts, ka tā mērķis ir nodrošināt lielāku specializāciju un vietējo saišu ietekmes mazināšanu. Slovākijas konstitucionālā tiesa atzina, ka šai tiesai bija gan specializētās tiesas, gan izņēmuma tiesas iezīmes. Taču Eiropas Cilvēktiesību tiesa, izskatot kādas privātpersonas sūdzību, nekonstatēja tiesību uz taisnīgu tiesu pārkāpumu šādas tiesas izveidošanas dēļ. Eiropas Cilvēktiesību tiesa uzsvēra, ka tās uzdevums nav abstrakti izvērtēt valsts likuma atbilstību konvencijai, bet gan noteikt to, vai pret konkrēto personu ir pieļauts pārkāpums. Eiropas Cilvēktiesību tiesa secināja, ka šāda tiesa ir izveidota ar parlamenta izdotu likumu. Šajā likumā bija noteikta arī šīs tiesas kompetence un lietu izskatīšanas procesuālā kārtība. Līdz ar to Eiropas Cilvēktiesību tiesa atzina, ka Speciālā tiesa ir likumā noteiktā tiesa Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas 6. panta izpratnē. Eiropas Cilvēktiesību tiesa norādīja, ka Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas 6. pants neliedz izveidot specializētas krimināllietu tiesas, ja tas tiek noteikts ar likumu. Tiesa arī atzina, ka cīņa ar korupciju un organizēto noziedzību var prasīt specializētus līdzekļus, procedūras un institūcijas.⁹³⁴ Šajā gadījumā ir jāņem vērā, ka Eiropas Cilvēktiesību tiesa izskatīja privātpersonas sūdzību, bet izņēmuma tiesas iezīmes Speciālajai tiesai bija saskatāmas drīzāk saistībā ar tās kompetenci izskatīt krimināllietas pret noteiktām amatpersonām neatkarīgi no izdarītā noziedzīgā nodarījuma. Līdz ar to pastāv iespēja, ka Eiropas Cilvēktiesību tiesa varētu konstatēt pārkāpumu, ja sūdzību būtu iesniegusi kāda amatpersona, kuras lietu būtu izskatījusi Speciālā tiesa.

16. Komentējamais pants noteic, ka likumdevējam ir pienākums likumā noteikt, kādi orgāni Latvijā spriež tiesu. Tomēr ar to nepietiek, un likumdevējam ir jāregulē arī **tiesu organizācija un darbība**, tostarp jānosaka arī tiesu kompetence, lietu teritoriālā piekritība un tiesas spriešanas kārtība jeb lietu izskatīšanas procesuālā kārtība.⁹³⁵ Satversmes tiesa ir norādījusi, ka Satversmes 86. pants piešķir tiesības likumdevējam likumā noteikt, kādas lietas ir katras tiesu iestādes kompetencē un cik instancēs dažādu kategoriju lietas ir skatāmas.⁹³⁶ Tas gan nenozīmē, ka likumdevējam obligāti ir jānoregulē pilnīgi visi tiesu sistēmas organizācijas un lietu izskatīšanas procesuālās kārtības jautājumi. Likumdevējam ar likumu ir jānosaka pamatnoteikumi par tiesu sistēmas uzbūvi, kompetenci un darbību, bet atsevišķu sīkāku jautājumu regulēšanai likumdevējs var pilnvarot arī izpildvaru.⁹³⁷ Ar valdības izdotu tiesību aktu ir pieļaujams noteikt, piemēram, noteikta veida

⁹³⁴ ECT spriedums lietā *Fruni v. Slovakia*. 8014/07, 21.06.2011.

⁹³⁵ Nowak M. U.N. *Covenant on Civil and Political Rights: CCPR commentary*. 2nd ed. Kehl; Strasbourg; Arlington, VA: N. p. Engel, 2005, p. 319; Harris D., O'Boyle M., Bates E. et al. Harris, O'Boyle & Warbrick. *Law of the European Convention on Human Rights*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2009, p. 297; *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*. Ed. by van Dijk P., van Hoof F., van Rijn A., Zwaak L. Antwerpen, Oxford: Intersentia, 2006, p. 623; Trechsel S. *Human rights in criminal proceedings*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 51–52.

⁹³⁶ Satversmes tiesas 20.12.2006. spriedums lietā Nr. 2006-12-01, 8. punkts; 02.06.2008. spriedums lietā Nr. 2007-22-01, 11. punkts; 17.05.2010. spriedums lietā Nr. 2009-93-01, 13.1. punkts.

⁹³⁷ Harris D., O'Boyle M., Bates E. et al. Harris, O'Boyle & Warbrick. *Law of the European Convention on Human Rights*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2009, p. 297.

tiesu skaitu un tiesu darbības teritoriju, taču arī šādam valdības izdotam tiesību aktam ir jāatbilst vispārējām prasībām par tiesību aktu noteiktību (konkrētību, precizitāti) un paredzamību.⁹³⁸ Piemēram, Latvijā ar Ministru kabineta noteikumiem ir noteikta tiesu un tiesu namu darbības teritorija.⁹³⁹

Ja likumdevējs nav noteicis kādas lietu kategorijas procesuālo izskatīšanas kārtību, tas var radīt ne tikai Satversmes 86. panta, bet arī Satversmes 92. panta pārkāpumu. Piemēram, Eiropas Cilvēktiesību tiesa atzina, ka ir pārkāptas tiesības uz taisnīgu tiesu gadījumā, kad Beļģijas likumdevējs nebija noteicis procesuālo kārtību noteiktas kategorijas krimināllietu izskatīšanai Kasācijas tiesā un Kasācijas tiesa, izskatot attiecīgās lietas, pēc analogijas piemēroja kriminālprocesuālās normas, kas regulēja krimināllietu izskatīšanas kārtību parastajās tiesās.⁹⁴⁰

2.2. Materiālais aspekts

17. Komentējamā panta pirmais teikums prasa ne tikai to, lai likumdevējs ar likumu noteiktu tiesas spriešanas orgānus un kārtību, bet arī to, lai **konkrētu lietu izskatītu tieši likumdevēja noteiktā tiesa** un katrā lietā arī tiesas sastāvs būtu izveidots atbilstoši likumam.

Piemēram, Eiropas Cilvēktiesību tiesa atzina, ka ir pārkāpta prasība, lai lietu skatītu kompetentā tiesa, gadījumā, kad Beļģijas Kasācijas tiesa, ņemot vērā lietu savstarpējo saistību, izskatīja krimināllietu, kur apsūdzētie bija gan ministri, gan arī citas personas, un taisīja notiesājošus spriedumus arī attiecībā pret personām, kas nebija ministri. Konstitūcijā bija noteikts, ka Kasācijas tiesa skata tikai noteiktas krimināllietas pret ministriem, līdz ar to Eiropas Cilvēktiesību tiesa secināja, ka ir pārkāptas tiesības uz tiesu, kas noteikta ar likumu.⁹⁴¹

Savukārt Augstākās tiesas Senāts ir norādījis, ka atbilstoši Satversmes 86. pantam likuma "Par tiesu varu" 30. panta otrajā daļā noteikts, ka civilprocesa un administratīvā procesa likumi nosaka civillietu un administratīvo lietu piekritību. Pieņemot izskatīšanai lietu, kam noteikta izskatīšana civilprocesuālā kārtībā, Administratīvā apgabaltiesa būtu pārkāpusi gan Satversmes 86. pantu un likuma "Par tiesu varu" 30. pantu, gan Administratīvā procesa likuma 7. pantā minēto tiesiskuma principu, kas noteic, ka tiesa darbojas normatīvajos aktos noteikto pilnvaru ietvaros un savas pilnvaras var izmantot tikai atbilstoši pilnvarojuma jēgai un mērķim.⁹⁴²

⁹³⁸ Trechsel S. *Human rights in criminal proceedings*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 51; Eiropas Cilvēktiesību komitejas ziņojums lietā *Zand v. Austria*. 7360/76, 12.10.1978., 69.–70. punkts.

⁹³⁹ Noteikumi par tiesu un tiesu namu darbības teritoriju: Ministru kabineta 13.12.2011. noteikumi Nr. 951. *Latvijas Vēstnesis*, 2011. 16. decembris, Nr. 198 (4596).

⁹⁴⁰ ECT spriedums lietā *Coëme and others v. Belgium*. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96, 33210/96, 22.06.2000., 96.–103. punkts.

⁹⁴¹ ECT spriedums lietā *Coëme and others v. Belgium*. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96, 33210/96, 22.06.2000. Skat. arī: Harris D., O'Boyle M., Bates E. et al. Harris, O'Boyle & Warbrick. *Law of the European Convention on Human Rights*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2009, p. 297.

⁹⁴² Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 31.01.2006. lēmums lietā Nr. SKA-199/2006, 8. punkts.

Tātad, lai nodrošinātu, ka konkrētu lietu izskatītu tieši likumdevēja noteiktā tiesa, ir jāievēro likumdevēja noteiktā lietu pakļautība. Lai arī likumdevējs parasti skaidri noregulē lietu pakļautību, tomēr konkrētās lietās par to var rasties strīds. Atbilstoši ANO Tiesu neatkarības pamatprincipu 3. principam šādu strīdu izlemšanai ir jābūt ekskluzīvā tiesu varas kompetencē.⁹⁴³ Latvijā likuma “Par tiesu varu” 50. panta piektā daļa noteic, ka Augstākās tiesas priekšsēdētājs sasauc un ar balsstiesībām piedalās Augstākās tiesas Senāta departamentu priekšsēdētāju sēdēs, kurās izšķir tiesneša vai tiesas iesniegtu jautājumu par lietas pakļautību.⁹⁴⁴ Tomēr tiesības tiesnesim vai tiesai iesniegt jautājumus par lietu pakļautību ir noteiktas tikai Administratīvā procesa likumā,⁹⁴⁵ savukārt Civilprocesa likumā šāda regulējuma nav.

18. Likumīga tiesa tāpat nozīmē to, ka **tiesas sastāvam** katrā konkrētā lietā arī ir jābūt izveidotam atbilstoši likumam. To vairākkārt ir norādījusi Eiropas Cilvēktiesību tiesa.⁹⁴⁶ Piemēram, lietā *Lavents v. Latvia* tika konstatēts pārkāpums, jo lietu, pēc tam kad augstākas instances tiesa bija atcēlusi zemākas instances tiesas spriedumu, zemākajā instancē skatīja tie paši tiesas piesēdētāji, kas pirmajā reizē, lai arī likums noteica, ka lietu atkārtoti nevar skatīt tas pats tiesas sastāvs.⁹⁴⁷ Savukārt lietā pret Krieviju pārkāpums tika konstatēts tāpēc, ka tika pārkāpta tiesas piesēdētāju izvēles kārtība konkrētas lietas izskatīšanai. Likumā bija noteikts, ka tiesas piesēdētājus konkrētas lietas izskatīšanai izvēlas izlozes kārtībā no iepriekš sastādīta tiesas piesēdētāju saraksta. Eiropas Cilvēktiesību tiesa konstatēja, ka konkrētie piesēdētāji nebija izvēlēti izlozes kārtībā, jo tiesas piesēdētāju saraksts vispār nepastāvēja.⁹⁴⁸

Arī **lietas iedalīšanai konkrētam tiesnesim** ir jānotiek pēc skaidriem iepriekš pieņemtiem noteikumiem, un tā nedrīkst būt patvaļīga. Tā Eiropas Cilvēktiesību tiesa konstatēja pārkāpumu lietā, kur lieta izskatīšanai sākumā bija iedalīta vienam tiesnesim, taču tiesas priekšsēdētājs ar rīkojumu nolēma lietu pārdalīt un iedalīja to sev izskatīšanai. Eiropas Cilvēktiesību tiesa norādīja, ka no tai pieejamās informācijas nav iespējams konstatēt, kāds bija pārdales iemesls un vai lietas pārdalē bija ievēroti caurskatāmi kritēriji. Eiropas Cilvēktiesību tiesa spriedumā atzīmēja, ka tiesas priekšsēdētājs šī amata ietvaros darbojas kā Tieslietu ministrijas pārstāvis izpildvaras jomā, nevis kā tiesnesis. Taču viņš skatīja lietu arī kā tiesnesis. Tiesas neatkarības un tiesiskās noteiktības būtiskā nozīme prasa, lai pie šādiem apstākļiem būtu īpaši skaidri noteikumi, kas neļautu radīt iespaidu par patvaļu lietu nozīmēšanā konkrētam tiesnesim.⁹⁴⁹ Latvijā lietu sadales kārtība ir regulēta likumā “Par tiesu varu”. Šī likuma 28.¹ pants paredz, ka lietas tiesā sadala atbilstoši tiesas priekšsēdētāja iepriekš apstiprinātam lietu sadales plānam.

⁹⁴³ Basic Principles on the Independence of the Judiciary. Pieejams: <http://www2.ohchr.org/english/law/indjudiciary.htm>

⁹⁴⁴ Šīs normas piemērošanas prakse ir kritizēta. Skat.: Litvins G. *Tiesības mainīt likumā noteikto pieteikuma pakļautību*. Jurista Vārds, 2009. 14. jūlijs, Nr. 28 (571).

⁹⁴⁵ Administratīvā procesa likuma 121. panta ceturrtā daļa.

⁹⁴⁶ *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*. Ed. by van Dijk P., van Hoof F., van Rijn A., Zwaak L. Antwerpen, Oxford: Intersentia, 2006, p. 624.

⁹⁴⁷ ECT spriedums lietā *Lavents v. Latvia*. 58442/00, 28.11.2002.

⁹⁴⁸ ECT spriedums lietā *Posokhov v. Russia*. 63486/00, 04.03.2003.

⁹⁴⁹ ECT spriedums lietā *DMD Group, A.S. v. Slovakia*. 19334/03, 05.10.2010., 62.–72. punkts.

3. Kara tiesu darbība

19. Panta otrā teikuma mērķis ir noteikt, ka arī kara tiesu darbības pamatnoteikumi ir jānosaka likumdevējam ar likumu, un izpildvarai var deleģēt tikai sīkāku detaļu regulēšanu. Turklāt panta otrais teikums prasa, lai kara tiesu darbība tiktu regulēta atsevišķā likumā.⁹⁵⁰ No Satversmes izstrādes materiāliem nav konstatējams, kāpēc tika noteikta šāda prasība pēc atsevišķa likuma. Šobrīd kara tiesu darbība ir noregulēta ar 2005. gada 17. marta Karatiesu likumu.

20. Karatiesas var iedalīt trīs veidos: karatiesas ar militāro pazīmi, karatiesas ar ārkārtas pazīmi un karatiesas, kurām piemīt abas pazīmes vienlaikus. Militārā pazīme nozīmē to, ka karatiesas gan miera, gan kara laikā izskata ar kara dienestu saistītās lietas. Turklāt šādās tiesās tiesneši parasti ir militārpersonas. Ārkārtas pazīme nozīmē to, ka karatiesas darbojas tikai izņēmuma vai kara stāvoklī un tām ir pakļautas gan militārpersonu, gan civilpersonu lietas. Ja karatiesām piemīt gan militārā, gan ārkārtas pazīme, tad tas nozīmē, ka miera laikā tās izskata tikai militārpersonu lietas, bet izņēmuma vai kara stāvoklī to kompetence tiek paplašināta un tās var izskatīt arī civilpersonu lietas.⁹⁵¹

Kā jau iepriekš tika minēts, Satversmes izstrādes materiāli liecina, ka vēsturiski ar kara tiesām Satversmē bija domātas tiesas, kas pamatā izskata militārpersonu pārkāpumu lietas, bet kara apstākļos – arī citas lietas.⁹⁵² Tātad tās bija tiesas, kam ir gan militārā pazīme, gan ārkārtas pazīme. 1919. gada Pagaidu nolikums par Latvijas kara tiesām karatiesām paredzēja gan militāro, gan ārkārtas pazīmi. Arī 1938. gadā Ministru kabineta pieņemtais Kara tiesu likums saglabāja karatiesām gan militāro, gan ārkārtas pazīmi.⁹⁵³

Šobrīd atbilstoši Karatiesu likuma 2. pantam karatiesas var darboties tikai gadījumos, kad valstī ir izsludināts **izņēmuma stāvoklis vai pasludināts karš**. Savukārt Karatiesu likuma 3. pants noteic, ka karatiesām piekrīt tikai lietas par noziedzīgiem nodarījumiem, ko izdarījuši karavīri, karagūstekņi vai likumā noteiktos gadījumos arī civilpersonas.⁹⁵⁴ Turklāt saskaņā ar Karatiesu likuma 6. pantu karatiesu tiesneši ir nevis militārpersonas,

⁹⁵⁰ No Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammām izriet, ka jēdzieni “sevišķs likums” un “atsevišķs likums” lietoti kā sinonīmi. Skat.: Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammu izvilkums (1920–1922). Latvijas Republikas Satversmes projekta apspriešana un apstiprināšana. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2006, 488.–489., 864., 948. lpp.

⁹⁵¹ Bārdiņš G. *Karatiesas Latvijā: jēdziens un tiesiskais regulējums*. Jurista Vārds, 2005. 16. augusts, Nr. 30 (385).

⁹⁵² Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammu izvilkums (1920–1922). Latvijas Republikas Satversmes projekta apspriešana un apstiprināšana. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2006, 486., 859.–862. lpp.

⁹⁵³ Bārdiņš G. *Karatiesas Latvijā: jēdziens un tiesiskais regulējums*. Jurista Vārds, 2005. 16. augusts, Nr. 30 (385).

⁹⁵⁴ Karatiesu likuma 3. panta 2. punkts paredz, ka lietas par civilpersonu izdarītiem noziedzīgiem nodarījumiem karatiesas izskata šādos gadījumos:

- a) ja tās noziedzīgu nodarījumu izdarījušas pret karavīru, militāro darbinieku, karagūstekni, kustamu vai nekustamu mantu, kuru lieto bruņotie spēki, vai kā citādi apdraudējušas valsts aizsardzības spējas;
- b) ja tās noziedzīgu nodarījumu izdarījušas kopīgi ar karavīru;
- c) ja to noziedzīgs nodarījums ir saistīts ar citu noziedzīgu nodarījumu, kas ir karatiesas jurisdikcijā, un ja lietas ātrākas un objektīvākas izskatīšanas nolūkā ir lietderīga visu šo lietu izskatīšana tajā pašā tiesā;
- d) ja tās izdarījušas Krimināllikuma IX un X nodaļā (izņemot 90. un 92. pantā paredzētos noziedzīgus nodarījumus), 282.1 un 282.2 pantā paredzētos noziedzīgus nodarījumus,
- e) ja šīm personām ir militārā darbinieka statuss. (*Latvijas Vēstnesis*, 2005. 1. aprīlis, Nr. 52.).

bet gan īpaši apmācīti un norīkoti tiesneši no vispārējās jurisdikcijas tiesu tiesnešu vidus. Tātad Karatiesu likumā paredzētajām karatiesām ir tikai ārkārtas pazīme. Šāds regulējums izriet no tā, ka Satversmes 82. pants 1998. gada 15. oktobrī tika grozīts un tajā tika noteikts, ka kara tiesas var darboties tikai kara vai izņēmuma stāvoklī.

21. Cilvēktiesību standarti neaizliedz kara tiesu darbību, ja vien šādās tiesās ir nodrošinātas visas garantijas, kas nepieciešamas tiesību uz taisnīgu tiesu īstenošanai.⁹⁵⁵ Starptautisko cilvēktiesību dokumentu piemērošanas praksē bažas ir izteiktas par gadījumiem, kad militāras tiesas skata **civilpersonu lietas**, vai gadījumiem, kad militārais tiesnesis piedalās **parasto tiesu darbā** un izskata lietas kā viens no sastāva tiesnešiem. Civilpersonu lietu izskatīšana pieļaujama tikai izņēmuma gadījumos, kad valsts var pierādīt, ka tam ir objektīvi un nopietni iemesli un vispārējās tiesas nav spējīgas izskatīt šādas lietas, ņemot vērā attiecīgo personu grupu un attiecīgo nodarījumu.⁹⁵⁶ Eiropas Cilvēktiesību tiesa ir skaidrojusi, ka tas, ka civilpersonas tiesā militāras tiesas ne tikai izņēmuma gadījumos, var nopietni apdraudēt uzticēšanos tiesām, kādai būtu jābūt demokrātiskā sabiedrībā, un tas neatbilst bruņoto spēku kompetencei, kas ir valsts drošības aizsardzība. Militārajām tiesām būtu jātiesā tikai militārpersonas. Lai arī militārās tiesas un lietu izskatīšanas kārtība tajās var atbilst taisnīgas tiesas prasībām, tāpat kā vispārējās tiesās, taču to atšķirīgā daba un iemesli to pastāvēšanai var radīt problēmas ar vienlīdzību tiesas priekšā, no kā būtu jāizvairās, cik vien iespējams, it īpaši krimināllietās.⁹⁵⁷ Tātad no starptautisko cilvēktiesību dokumentu piemērošanas prakses izriet, ka parasti problemātiski ir tie gadījumi, kad militārās tiesas, kur tiesneši ir militārpersonas, vai militārie tiesneši, kas ir iekļauti parastās tiesas sastāvā, miera laikā izskata civilpersonu lietas. Karatiesu likums šobrīd šādu situāciju rašanos nepieļauj.

⁹⁵⁵ Nowak M. U.N. *Covenant on Civil and Political Rights: CCPR commentary*. 2nd ed. Kehl; Strasbourg; Arlington, VA: N. p. Engel, 2005, p. 309.

⁹⁵⁶ Turpat; Human Rights Committee. General Comment No. 32: Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial (Art. 14) 23.08.2007., para 22. Pieejams: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/437/71/PDF/G0743771.pdf?OpenElement>.

⁹⁵⁷ Harris D., O'Boyle M., Bates E. et al. Harris, O'Boyle & Warbrick. *Law of the European Convention on Human Rights*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2009, p. 290.

Ievads Latvijas Republikas Satversmes 87. un 88. panta komentāriem: Valsts kontrole

Ikvienas valsts, tostarp tās resursu, pārvaldība atbilstoši valstī pastāvošajam ekonomiskās sistēmas veidam tiek regulēta ar noteiktu politisko, administratīvo un tiesisko procesu starpniecību. Šos procesus nostiprina likumi, kuri ir sava veida vienošanās par kārtību, ko attiecīgajā valstī ievēro.

Valsts kontrole ir viens no Satversmē minētajiem valsts varas orgāniem – neatkarīga koleģiāla iestāde, kas pakļauta vienīgi likumam un kuras darbības mērķis ir raudzīties, lai valstī noteiktā kārtība tiek ievērota un lai rīcība ar valsts resursiem ir tiesiska, pareiza, ekonomiska un efektīva.

Sākotnējā Valsts kontroles veidošanās iezīmējās pēc neatkarīgās Latvijas Republikas proklamēšanas 1918. gada 18. novembrī, kad tika izveidota jaunās republikas valdība, kurā viena vieta tika paredzēta arī valsts kontrolierim.

Tomēr par Valsts kontroles dibināšanas brīdi tiek uzskatīts 1923. gada 16. augusts, kad stājās spēkā likums “Par Valsts kontroli”⁹⁵⁸. Likums noteica, ka Valsts kontrole ir neatkarīga koleģiāla iestāde. Jau tā laika likuma projekta motīvu un paskaidrojumu daļā, kas pielīdzināma mūsdienu likumprojektu anotācijām, tika likts uzsvars uz Valsts kontroles neatkarības nepieciešamību. Likuma izstrādātāji motīvu un paskaidrojuma daļā norādīja, ka parlamenta saimnieciskā politika ir valsts pamats un valsts budžets ir pamats valsts pareizai saimniecībai. Līdz ar to parlamentam, lemjot par budžetu, ir svarīgi zināt iepriekšējo gadu budžetu izpildi. Turklāt šim mērķim nepietiek ar izpildītā budžeta pārskatu, bet ir nepieciešams kritisks izvērtējums pēc būtības. Šādu izvērtējumu nevar veikt parlamentam padotas iestādes, jo parlaments ir politisko partiju arēna, un tādējādi tam padotas iestādes zināma iespaids rezultātā savos slēdzienos varētu zaudēt objektivitāti un bezpartejisko vērtību.

Tāpēc līdz ar likuma “Par Valsts kontroli” pieņemšanu jau 1923. gadā tika nostiprināti Valsts kontroles darbības neatkarības principi un noteikti divi galvenie uzdevumi: attiecībā uz valsts pārvaldi – sekot, lai rīcība ar valsts mantu būtu likumīga, lietderīga un pareiza, savukārt attiecībā uz parlamentu – dot parlamentam atsauksmi par Finanšu ministrijas sagatavoto kases pārskatu un par valsts pārvaldes darbību pēc būtības. Valsts kontrole atbilstoši 1923. gada likumam darbojās līdz 1940. gadam. No 1940. gada līdz 1991. gadam Valsts kontrole kā patstāvīga institūcija nepastāvēja, bet valsts finanšu kontroles funkciju īstenoja iestādes ar dažādiem nosaukumiem un atšķirīgiem uzdevumiem un mērķiem.

1991. gada nogalē Latvijas Republikas Augstākā Padome pieņēma likumu “Par Valsts kontroli”⁹⁵⁹, bet Valsts kontrole kā iestāde tika nodibināta un darbu uzsāka tikai 1992. gada augustā. Saskaņā ar šo likumu Valsts kontroli izveido Augstākā Padome un Valsts kontrole tai ir tieši pakļauta. Tādējādi Valsts kontrole bija neatkarīga, tā neatradās izpildvaras struktūrā un par paveikto atskaitījās tikai Augstākajai Padomei, kuras funk-

⁹⁵⁸ Likums par Valsts kontroli. *Valdības Vēstnesis*, 1923. 2. augusts, Nr. 165.

⁹⁵⁹ *Latvijas Republikas Augstākās Padomes un Valdības Ziņotājs*, 1992. 30. janvāris, Nr. 4.

cijas vēlāk pārņēma Saeima. Atbilstoši 1991. gada likumam Valsts kontrole darbojās līdz 1993. gadam, kad Saeima pieņēma likumu, ar kuru tika atjaunots 1923. gada likums "Par Valsts kontroli".⁹⁶⁰

1994. gadā Valsts kontrole tika uzņemta starptautiskajā augstāko kontrolējošo institūciju organizācijā INTOSAI (*International Organisation of Supreme Audit Institutions*), kuras mērķis ir veicināt pieredzes apmaiņu starp dažādu valstu augstākajām revīzijas iestādēm. 1995. gadā Valsts kontrole pievienojās Eiropas valstu augstāko kontrolējošo institūciju starptautiskajai organizācijai EUROSAI (*European Organisation of Supreme Audit Institutions*), kuras pamatuzdevums ir sekmēt profesionālo sadarbību starp augstākajām revīzijas iestādēm Eiropas mērogā.

Līdz ar iestāšanos EUROSAI Valsts kontrolei bija pienākums pārkārtot savu darbību atbilstoši starptautiskajiem revīzijas standartiem un citiem augstāko revīzijas iestāžu darbības principiem. Tādēļ 2000. gadā tika sagatavots jauns Valsts kontroles likuma projekts, kas Saeimā tika pieņemts 2002. gada 9. maijā un stājās spēkā 12. jūnijā.⁹⁶¹ Likumā tika noteikts, ka Valsts kontrole veic revīzijas atbilstoši Latvijas Republikā atzītiem starptautiskajiem revīzijas standartiem.⁹⁶² Valsts kontrolei vairs nebija tiesību noteikt uzrēķinus par nelikumīgiem vai nepareizi veiktiem darījumiem un apstiprināt valsts institūciju norēķinus. Valsts kontrole varēja dot saistošus norādījumus iestādēm grāmatvedības uzskaites uzlabošanai un izteikt priekšlikumus iekšējās kontroles sistēmas pilnveidošanai. Šis likums neatrisināja jautājumu par Valsts kontroles kā konstitucionālas iestādes finansiālo neatkarību, lai gan starptautisko ekspertu ieteikums bija noteikt, ka Valsts kontrolei ar budžeta pieprasījumu jāvērsas tieši Saeimā. Likums pilnā mērā nenodrošināja arī nepieciešamo Valsts kontroles darba organizācijas efektivitāti. Tādēļ 2005. gadā Valsts kontroles likumā tika izdarīti būtiski grozījumi, mainot Valsts kontroles struktūru, samazinot kolēģijas sistēmas lomu, skaidrāk definējot vadošo darbinieku pienākumus un atbildību un tādējādi veicinot revīziju kvalitāti un savlaicīgumu. Ar grozījumiem tika arī noteikts, ka Valsts kontrole sniedz rekomendācijas atklāto trūkumu novēršanai, tā nodrošinot atbilstību starptautiski atzītiem augstāko revīzijas iestāžu darbības principiem.

Valsts kontrolei kā pilntiesīgai INTOSAI un EUROSAI dalībniecei ir saistoši arī šo organizāciju pieņemtie starptautiskie dokumenti. Būtiskākie no tiem ir 1977. gada Limas deklarācija par finanšu kontroles vadlīnijām un 2007. gada Mehiko deklarācija par augstāko revīzijas institūciju neatkarību.

Limas deklarācija⁹⁶³ nosaka, ka augstākās revīzijas iestādes savus uzdevumus var veikt objektīvi un efektīvi tikai tad, ja tās ir neatkarīgas no revidējamās vienības un ir aizsargātas no ārējas ietekmes. Lai gan valsts institūcijas kā daļa no valsts nevar būt pilnīgi neatkarīgas, deklarācijā ir uzsvērts, ka revīzijas iestādēm ir jābūt funkcionāli un organizatoriski neatkarīgām, kā arī to izveidošana un neatkarība ir jānosaka konstitūcijā. At-

⁹⁶⁰ Latvijas Republikas Augstākās Padomes un Valdības Ziņotājs, 1993. 9. decembris, Nr. 34.

⁹⁶¹ Latvijas Vēstnesis. 2002. 29. maijs, Nr. 80 (2655).

⁹⁶² Valsts kontroles likums. Latvijas Vēstnesis, 2002. 29. maijs, Nr. 80 (2655), 1. panta trešā daļa.

⁹⁶³ Limas deklarācijas par finanšu kontroles vadlīnijām (*Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts*) 5. pants "Augstāko revīzijas iestāžu neatkarība". Pieejams: <http://www.intosai.org/documents/intosai/general/declarations-of-lima-and-mexico/lima-declaration/ii-independence.html>

tiecībā uz finansiālo neatkarību Limas deklarācija⁹⁶⁴ paredz, ka revīzijas iestādei ir jābūt nodrošinātai ar uzdevumu pildīšanai nepieciešamajiem finanšu līdzekļiem, tai ir jābūt tiesīgai vērsties ar finanšu līdzekļu pieprasījumu valsts institūcijā, kas pieņem lēmumu par nacionālo budžetu, kā arī tai ir jābūt tiesīgai savu pilnvaru ietvaros izmantot iestādei piešķirtos finanšu līdzekļus.

Mehiko deklarācija savukārt definē astoņus augstāko revīzijas iestāžu darbības pamatprincipus, kurus ir svarīgi ievērot, lai nodrošinātu atbilstošu un pareizu publiskā sektora revīziju. Saskaņā ar trešo principu – “Pietiekami plašs mandāts un pilnīga rīcības brīvība, pildot augstākās revīzijas iestādes funkcijas” – augstākās revīzijas iestādes ir neatkarīgas no likumdevēja vai izpildvaras norādījumiem vai to iejaukšanās revīziju izvēlē, revīziju plānošanā un veikšanā, ziņojumu sagatavošanā un revīziju rezultātu uzraudzībā, kā arī iestādes darba organizācijā un vadībā.⁹⁶⁵

Gan Limas, gan Mehiko deklarācijā pasludinātie augstāko revīzijas institūciju neatkarības principi ir nostiprināti Apvienoto Nāciju Organizācijas Ģenerālajā asamblejā, 2011. gada 22. decembrī pieņemot rezolūciju A/66/209 “Efektivitātes, atbildības un paredzamības valsts pārvaldē veicināšana, nostiprinot augstākās revīzijas institūcijas”⁹⁶⁶.

Lai īstenotu Valsts kontroles likumā noteikto pamatuzdevumu – veikt revīzijas atbilstoši Latvijas Republikā atzītiem starptautiskajiem revīzijas standartiem – Valsts kontrolei nepieciešamais finansējums tiek paredzēts valsts budžeta likumā. Tā kā valsts budžets ir līdzeklis Ministru kabineta politikas realizācijai ar finansiālām metodēm, Valsts kontrole ne tiešā, ne netiešā veidā nav un nevar būt Ministru kabineta darbības politikas sastāvdaļa. Valsts kontroles kompetencē ietilpst kontrole pār to, kā Ministru kabinets un tā padotības iestādes izmanto tām piešķirtos valsts budžeta līdzekļus un rīkojas ar valsts mantu.

Līdz ar to, Valsts kontroles darbības finansēšanā piemērojot tādu pašu kārtību, nosacījumus un ierobežojumus kā izpildvaras darbības un politikas finansēšanā, veidojas būtiska pretruna starp Valsts kontroles darbības mandātu un lēmumu pieņemšanu par Valsts kontroles darbības finansēšanu. Lai gan Likums par budžetu un finanšu vadību⁹⁶⁷ paredz atrunu attiecībā uz konstitucionālajām un citām neatkarīgajām institūcijām, uzliekot par pienākumu Ministru kabinetam valsts budžeta veidošanas procesā uzklaustīt šo institūciju viedokļus, tomēr būtisku lēmumu pieņemšana par Valsts kontroles darbībai nepieciešamo finansējumu ietilpst Valsts kontroles revīzijai pakļautu institūciju – Finanšu ministrijas un Ministru kabineta – kompetencē.

⁹⁶⁴ Limas deklarācijas par finanšu kontroles vadlīnijām 7. pants “Augstāko revīzijas iestāžu finansiālā neatkarība”. Pieejams: <http://www.intosai.org/documents/intosai/general/declarations-of-lima-and-mexico/lima-declaration/ii-independence.html>

⁹⁶⁵ Mehiko deklarācija par augstāko revīzijas institūciju neatkarību (*Mexico Deklaration on Supreme Audit Institutions Independence*). Pieejama: <http://www.intosai.org/documents/intosai/general/declarations-of-lima-and-mexico/mexico-declaration-on-sai-independence.html>

⁹⁶⁶ Efektivitātes, atbildības un paredzamības valsts pārvaldē veicināšana, nostiprinot augstākās revīzijas institūcijas: ANO 22.12.2011. rezolūcija A/66/209 (*UN General Assembly Resolution A/66/209 Promoting the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions*). Pieejama: <http://www.intosai.org/news/010112-un-resolution-a66209.html>

⁹⁶⁷ *Latvijas Vēstnesis*, 1994. 6. aprīlis, Nr. 41.

Valsts kontroles finansiālās neatkarības atbilstību Satversmei ir vērtējusi Satversmes tiesa⁹⁶⁸, atzīstot, ka demokrātiskā tiesiskā valstī ir nepieciešama efektīva konstitucionālo institūciju funkcionālās un finansiālās neatkarības nodrošināšanas kārtība un Ministru kabinetam nav tiesību veikt tādus budžeta pieprasījuma grozījumus, kuru rezultātā tiktu apdraudēta Valsts prezidenta, Augstākās tiesas, Satversmes tiesas, Valsts kontroles un tiesībsarga spēja efektīvi pildīt Satversmē un normatīvajos aktos noteiktās funkcijas. Satversmes tiesa ir norādījusi, ka konstitucionālo institūciju un Tiesībsarga biroja budžeta izstrādes, apstiprināšanas un izpildes gaitā jāievēro noteikti priekšnoteikumi, kas nodrošina šo institūciju neatkarību budžeta jomā, un minētajām institūcijām jābūt iespējai sagatavot budžeta pieprasījumu, pamatot to Ministru kabinetā un Saeimā, kā arī administrēt savu budžetu. Lai konstitucionālā institūcija varētu efektīvi pildīt tai uzticētās funkcijas, valsts institūcijas, tostarp likumdevējs un izpildvara, nedrīkst nepamatoti ietekmēt šīs institūcijas darbību vai izdarīt uz to politisku spiedienu. Turklāt konstitucionālo institūciju funkcionālā neatkarība ir cieši saistīta arī ar to finansiālo neatkarību, proti, valstij jānodrošina konstitucionālās institūcijas ar finanšu līdzekļiem tādā apmērā, kas garantē šo institūciju pilnvērtīgu darbību.

Spēkā esošajos normatīvajos aktos Valsts kontrolei nav paredzētas tiesības ar savu budžeta pieprasījumu vērsties tieši pie likumdevēja – Saeimas, un Valsts kontrolei savas vajadzības revīziju darba izpildei ir jāpamato revīzijai pakļautām institūcijām. Tātad Ministru kabinetam, lemjot par Valsts kontroles budžetu, ir iespēja ietekmēt Valsts kontroli tās uzdevumu īstenošanā.

Tādējādi Valsts kontroles neatkarība, kas saistās ar tās profesionālo un administratīvo darbību, iespējām izvēlēties darbības veidus un metodes, ir noteikta konstitucionālā līmenī – Latvijas Republikas Satversmē, īpašā likumā – Valsts kontroles likumā, kā arī starptautiskajos dokumentos. Savukārt Valsts kontroles finansiālā neatkarība ne tiesiski, ne praktiski nav pietiekami nodrošināta, lai pilnvērtīgi īstenotos divi iepriekš minētie neatkarības līmeņi.

Lai īstenotu Valsts kontroles likumā noteiktos uzdevumus, Valsts kontrole darbojas saskaņā ar definētu iestādes misiju, vīziju un vērtībām. Misija, kuru Valsts kontrole ir apņēmusies pildīt, ir – sekmēt efektīvu un likumīgu nodokļu maksātāju naudas izlietojumu, finanšu pārvaldības attīstību, atbildību par izlietotajiem līdzekļiem un godīgu un caurskatāmu lēmumu pieņemšanu publiskajā sektorā. Vīzija raksturo iestādes darbības mērķi – palīdzēt valstij gudri pārvaldīt un izlietot resursus. Savukārt vērtības – atbildība, atklātība un attīstība – iedvesmo un vieno visus Valsts kontroles darbiniekus kopīgam mērķim un ir neatņemama ikdienas sastāvdaļa. Visi iestādes iekšējie procesi, lēmumi un ikdienas darbi tiek organizēti un darīti, paturot prātā un apzinīgi sekojot šiem uzstādījumiem.

Savus uzdevumus Valsts kontrole īsteno, veicot finanšu, likumības un lietderības revīzijas. Valsts kontrole pati nosaka revīzijas laiku, veidu un uzdevumu un revīzijas veic saskaņā ar Valsts kontroles padomes apstiprinātu revīziju gada plānu.⁹⁶⁹ Neviena amat-

⁹⁶⁸ Satversmes tiesas 25.11.2010. spriedums lietā Nr. 2010-06-01.

⁹⁶⁹ Valsts kontroles likuma 14. un 48. pants.

persona vai institūcija nevar dot Valsts kontrolei saistošus norādījumus vai ietekmēt Valsts kontroles lēmumus.

Lai gūtu pārlicību par publiskā sektora resursu tiesisku, pareizu, ekonomisku un efektīvu pārvaldību, Valsts kontroles revīzijām ir pakļauts plašs subjektu loks. Valsts kontrole kontrolē gan valsts, pašvaldību un citu atvasināto publisko personu budžetu līdzekļu ieņēmumus un izdevumus un rīcību ar minēto subjektu mantu, gan arī rīcību ar valsts budžetā vai pašvaldību budžetos iekļautajiem Eiropas Savienības un citu starptautisko organizāciju vai institūciju līdzekļiem. Tāpat Valsts kontroles pārbaudes attiecas uz valsts un pašvaldību kapitālsabiedrību finanšu līdzekļiem un mantu, to kapitālsabiedrību finanšu līdzekļiem un mantu, kurās kapitāla daļas vai akcijas pieder valstij vai pašvaldībai, kā arī uz to kapitālsabiedrību finanšu līdzekļiem un mantu, kuru kapitāla daļas vai akcijas pieder valsts vai pašvaldību kapitālsabiedrībām, vai kapitālsabiedrībām, kuru kapitāla daļas vai akcijas pieder valstij vai pašvaldībai.⁹⁷⁰ Valsts kontroles revīzijai nav pakļauta tikai Saeima.⁹⁷¹

Pienākumu katru gadu veikt finanšu revīzijas nosaka Valsts kontroles likums, un tajās revidenti noskaidro, vai ministriju un citu centrālo valsts iestāžu finanšu pārskati ir sagatavoti atbilstoši normatīvajiem aktiem un vai tie sniedz patiesu informāciju par iestāžu finansiālo stāvokli un darbības rezultātu. Lai pārbaudītu ministriju gada pārskatu sagatavošanas pareizību, tiek veiktas pārbaudes arī par ministriju padotības iestāžu, tajā skaitā no valsts budžeta daļēji finansētu atvasinātu publisko personu un budžeta nefinansētu iestāžu gada pārskatiem.

Izvēloties likumības un lietderības revīziju tēmas, Valsts kontrole veic revidējamo jomu stratēģisko novērtējumu atbilstoši starptautiskajām vadlīnijām, starptautiskajiem standartiem un labākajai praksei. Tas nodrošina objektīvu izvērtējumu un revīziju izvēli atbilstoši sabiedrības interesēm. Likumības un lietderības revīzijās revidentiem ir jānovērtē, vai revidējamās vienības darījumi un darbība atbilst normatīvo aktu prasībām, vai sistēma darbojas, lai sasniegtu noteikto mērķi, un vai izvēlētās metodes mērķa sasniegšanai ir bijušas iespējami efektīvas.

Pēdējo astoņu gadu laikā Valsts kontrole savās revīzijās ir aptvērusi nozares, kurām ir būtiska loma valsts tautsaimniecības attīstībā, kā arī vērtējusi valsts īstenoto politiku iedzīvotāju labklājības un sociālās drošības jomās. Revīzijās ir vērtētas tādas jomas kā valsts nekustamo īpašumu izmantošana, apsaimniekošana un pārvaldība, nodokļu un nenodokļu ieņēmumu administrēšana valsts un pašvaldību līmenī, valsts un pašvaldību kapitālsabiedrību darbības pārvaldība, Eiropas Savienības līdzfinansēto iniciatīvu, programmu un projektu ieviešana un administrēšana, iedzīvotāju veselības aprūpei novirzīto līdzekļu izlietošana, sociālās aprūpes, sociālās rehabilitācijas un integrācijas pakalpojumu nodrošināšana, visu līmeņu izglītības sistēmas darbība, valsts aizsardzības un iekšlietu sistēmas apgāde, nacionālas nozīmes būvniecības projektu īstenošana u.c. jomas.

Turklāt revīziju darbs nenotiek tikai nacionālā mērogā. Valsts kontrole ir piedalījusies gan divpusējās starpvalstu paralēlās revīzijās, gan arī revīzijās, kuras ar kopīgu

⁹⁷⁰ Valsts kontroles likuma 2. pants.

⁹⁷¹ Valsts kontroles likuma 46. pants.

mērķi veiktas vairākās Eiropas Savienības dalībvalstīs. Piemēram, EUROSAI ietvaros Valsts kontroles revidenti piedalījās darba grupā, veicot noteikta apjoma pārbaudes par pievienotās vērtības nodokļa samazināto likmju un par uzņēmumu ienākuma nodokļa atvieglojumu administrēšanu. Kontaktu komitejas, kas ir Eiropas Savienības revīzijas iestāžu vadītāju un Eiropas Revīzijas palātas vadītāja autonoma un neatkarīga apvienība, darba grupas ietvaros Valsts kontrole veica pārbaudes par Eiropas Savienības struktūrfondu administrēšanas sistēmas izmaksu efektivitāti un atbilstību tiesību aktiem. Dānijas, Igaunijas, Somijas, Vācijas, Latvijas, Lietuvas, Polijas un Krievijas revīzijas iestādes veica kopīgu revīziju par zivsaimniecības nozares vadības un vides ietekmes uz Baltijas jūras zivju resursiem uzraudzību. Sadarbībā ar Krievijas Federācijas Revīzijas palātu Valsts kontrole ir īstenojusi četras kopīgas paralēlās revīzijas – par starpvalstu vienošanās izpildi militāro pensionāru un viņu ģimenes locekļu sociālās aizsardzības jomā, par vienošanās izpildi attiecībā uz apbedījumu statusu abu valstu teritorijās, par Latvijas pārtikas produktu eksportu uz Krievijas Federāciju, kā arī par preču un citu priekšmetu pārvietošanu Latvijas – Krievijas robežkontroles punktos.

Valsts kontroles darbība starptautiskā mērogā nepārprotami ir stiprinājusi iestādes atpazīstamību un profesionālo prestižu, un laika gaitā šī darbošanās ir palīdzējusi Valsts kontrolei kļūt no iestādes, kura mācās un pārņem citu valstu revīzijas iestāžu pieredzi, par iestādi, kura ar savu pieredzi dod ieguldījumu citu valstu revīzijas iestāžu profesionālās kapacitātes stiprināšanā. Piemēram, Valsts kontrole atbalstu revīzijas procesu pilnveidošanā ir sniegusi Kirgizstānas Republikas Revīzijas palātai, Gruzijas Valsts kontrolei un Kazahstānas augstākajai revīzijas iestādei.

Valsts kontrole viedokli par konkrētas rīcības tiesiskumu, ekonomiskumu un efektivitāti izsaka, pamatojoties uz revīziju laikā iegūtajiem pierādījumiem. Ikvienas revīzijas, neatkarīgi no tās veida, būtiskākais posms ir pierādījumu iegūšana, un starptautiskie revīzijas standarti izvirza prasību, ka revīzijas pierādījumiem ir jābūt ticamai un pārlicenošai informācijai, uz kuru revidents var balstīt savus secinājumus un sniegt ieteikumus. Lai iegūtu pietiekamus pierādījumus, likumā Valsts kontrolei ir noteiktas tiesības pieprasīt revīzijas veikšanai visu nepieciešamo informāciju gan no iestādēm, gan komercsabiedrībām.⁹⁷² Tiesības uz informāciju ir nostiprinātas arī Limas deklarācijā⁹⁷³, kurā ir uzsvērts, ka augstākajai kontroles iestādei ir jābūt pieejai visiem dokumentiem, kas attiecas uz rīcību ar finanšu un materiālajiem līdzekļiem, un tai ir jābūt tiesībām pieprasīt visu informāciju, kuru tā uzskata par nepieciešamu.

Ņemot vērā revīzijās konstatēto, Valsts kontrole sniedz rekomendācijas atklāto trūkumu novēršanai.⁹⁷⁴ Laikā no 2006. gada līdz 2011. gadam revidējamās vienības ir ieviesušas kopā 2180 ieteikumus, kas sniegti pēc finanšu revīzijām, un gandrīz 2600 ieteikumus pēc likumības un lietderības revīzijām. Ieviešot finanšu revīzijās sniegtos ieteikumus, institūcijās ir būtiski uzlabota iekšējās kontroles sistēma, pilnveidota vai – kur tās vis-

⁹⁷² Valsts kontroles likuma 49. pants.

⁹⁷³ Limas deklarācijas par finanšu kontroles vadlīnijām (*Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts*) 10. pants "Izmeklēšanas, izziņas tiesības". Pieejams: <http://www.intosai.org/documents/intosai/general/declarations-of-lima-and-mexico/lima-declaration/iv-powers-of-supreme-audit-institutions.html>

⁹⁷⁴ Valsts kontroles likuma 56. pants.

pār nebija – ieviesta normatīvajiem aktiem atbilstoša grāmatvedības uzskaites politika, novērstas nepilnības iekšējā audita darbā, kā arī nodrošināta valsts īpašumā esošo objektu novērtēšana un sakārtota to uzskaitē, panākta darījumu uzrādīšana pēc vienotiem uzskaites principiem, pilnveidoti normatīvie akti grāmatvedības kārtēšanas jomā un veikti citi uzlabojumi. Rezultātā ir palielinājies to iestāžu skaits, kurās Valsts kontrole vairs nekonstatē nepilnības iekšējās kontroles sistēmā un grāmatvedības uzskaitē, panākta precīzāka iestāžu pārskatu un līdz ar to valsts konsolidētā pārskata sagatavošana un finansiālās darbības rezultāta pareiza uzrādīšana. Savukārt likumības un lietderības revīzijās sniegto ieteikumu ieviešana ir veicinājusi dažādu jomu tiesību aktu sakārtošanu un caurskatāmas sistēmas nodrošināšanu to piemērošanai, nozaru politikas pārskatīšanu un aktualizēšanu, kā arī iedzīvotājiem sniegto pakalpojumu kvalitātes un pieejamības uzlabošanu, valsts pārvaldē izmantojamo informācijas tehnoloģiju vides sakārtošanu, personāla vadības procesu pilnveidošanu, publisko iepirkumu procedūru ievērošanu un citu procesu sakārtošanu, tādējādi kopumā veicinot valsts resursu izlietošanu konkrētu mērķu un rezultātu sasniegšanai. Protams, šajā virzienā vēl arvien ir nepieciešamas fundamentālas pārmaiņas valsts finanšu pārvaldības sistēmā, lai valsts budžeta politika netiktu īstenota, ņemot vērā tikai fiskālos mērķus, bet gan būtu vērsta uz mērķtiecīgu valsts attīstības politiku.

Par revīzijā konstatētajiem tiesību normu pārkāpumiem Valsts kontrolei atbilstoši likumā noteiktajam ir pienākums ziņot tiesībsardzības iestādēm.⁹⁷⁵ Ievērojot normatīvajos aktos noteikto iestāžu kompetenci, Valsts kontroles revīziju materiāli tiek izskatīti prokuratūrā, Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojā, Valsts ieņēmumu dienestā, Valsts policijā vai citās institūcijās, kuras nodrošina revīzijās konstatēto tiesību normu pārkāpumu izskatīšanu un lēmumu pieņemšanu par personu saukšanu pie normatīvajos aktos noteiktās atbildības. Laika posmā no 2006. gada 30. maija līdz 2012. gada 23. oktobrim Valsts kontrole ir ziņojusi tiesībsardzības iestādēm par 137 revīzijās konstatētajiem tiesību normu pārkāpumiem.

Valsts kontroles primārā loma neapšaubāmi ir valstī noteiktās kārtības ievērošanas uzraudzība, pārkāpumu risku novēršana, norādīšana uz trūkumiem un rekomendāciju sniegšana valsts pārvaldības procesu pilnveidošanai.

Diemžēl šodien valsts pārvaldības sistēmas pārsvarā tiek vadītas ar pieaugošu patēriņa ideoloģiju – vairāk iegūt un vairāk tērēt, ko citiem vārdiem var apzīmēt kā varas pašas kabatas principu. Zemākā līmenī tas īstenojas ar noteiktu rīcību vai konkrētiem lēmumiem, panākot personisko labumu izdzīvošanai, bet, sasniedzot noteiktu personiskās labklājības līmeni, parādās vēlme nostiprināt savu statusu sabiedrībā, kas turpmāk attiecīgi pieaugošā progresijā paplašina rīcības un lēmumu mērogu.

Valsts pārvaldības īstenošanai var bezgalīgi izdot un pilnveidot likumus, palielināt soda mērus par pārkāpumiem, nepārtraukti stiprināt kontrolējošo institūciju kapacitāti un kontroles mehānismus, bet, kamēr aiz regulētajiem procesiem būs pazudusi varas patiesā būtība – rūpes par sabiedrību un par iedzīvotāju dzīves kvalitātes pietiekamību – un nerakstītie likumi par vispārcilvēciskajām vērtībām – godīgums, taisnīgums, patie-

⁹⁷⁵ Valsts kontroles likuma 3. panta 4. punkts.

sums, cieņa un atbildība – juridiski rakstītās normas būs tikai formālas. To apliecina arī Valsts kontroles revīzijās gūtā pieredze: darījumus ar valsts resursiem var veikt atbilstoši likumiem, resursu tēriņus var iegrāmatot atbilstoši nacionālajiem un starptautiskajiem standartiem, valsts finanšu pārskatus var padarīt sabiedrībai publiski pieejamus, bet tik un tā revīzijās nākas konstatēt resursu neefektīvu izmantošanu.

Tāpēc līdzās Valsts kontroles primārajai lomai – kontrolēt valsts pārvaldības procesu ievērošanu – Valsts kontrolei ir neatsverama loma kopējās valsts varas taisnīguma un atbildības līmeņa celšanā, lai tā patiešām darbotos tikai sabiedrības interesēs. Valsts kontrole, ne tikai definējot, ka godīgums, atbildība un atklātība ir tās darba pamatā, bet arī atbilstoši šiem principiem ikdienā darbojoties, ir paraugs visiem valsts varas atzariem un līdz ar to Valsts kontrolei ir tiesības prasīt no tiem tiesisku un atbildīgu rīcību. Savukārt, skaidrojot savus darba rezultātus un nododot patiesu informāciju sabiedrībai par valsts pārvaldību, Valsts kontrole veicina sabiedrības attieksmes maiņu, tādējādi dodot signālus varai, ka sabiedrība ir informēta, nosoda visatļautību varas realizēšanas procesā un pieprasa valsts pārvaldību sabiedrības interesēs.

Tāpēc līdzās Valsts kontroles primārajai lomai – kontrolēt valsts pārvaldības procesu ievērošanu – Valsts kontrolei ir neatsverama loma kopējās valsts varas taisnīguma un atbildības līmeņa celšanā, lai tā patiešām darbotos tikai sabiedrības interesēs. Valsts kontrole, ne tikai definējot, ka godīgums, atbildība un atklātība ir tās darba pamatā, bet arī atbilstoši šiem principiem ikdienā darbojoties, ir paraugs visiem valsts varas atzariem un līdz ar to Valsts kontrolei ir tiesības prasīt no tiem tiesisku un atbildīgu rīcību. Savukārt, skaidrojot savus darba rezultātus un nododot patiesu informāciju sabiedrībai par valsts pārvaldību, Valsts kontrole veicina sabiedrības attieksmes maiņu, tādējādi dodot signālus varai, ka sabiedrība ir informēta, nosoda visatļautību varas realizēšanas procesā un pieprasa valsts pārvaldību sabiedrības interesēs. Sabiedrības uzticēšanās Valsts kontroles darbam ir svarīgākais darba novērtējums, un to apliecina pēdējo gadu aptauju rezultāti. Piemēram, tirgus un sabiedriskās domas pētījumu centra SKDS 2011. gadā veiktas aptaujas dati liecina, ka Latvijas iedzīvotāji arvien vairāk uzticas Valsts kontrolei un no negatīva vērtējuma Valsts kontrole 11 gadu laikā pārliciecināši ir ieguvusi pozitīvu reitingu.⁹⁷⁶ Arī biedrības “Sabiedrība par atklātību – Delna” veiktajā Latvijas Valstiskā godaprāta sistēmas novērtējumā par 2008. – 2011. gadu augstāko vērtējumu 100 punktu skalā saņēma Valsts kontrole – 92 punktus.⁹⁷⁷

Ir jāmainās varas izpratnei par atbildību rīkoties saskaņā ar sabiedrības interesēm un vajadzībām. Ir nepieciešams vienoties par kopīgiem valstiskiem mērķiem, sakārtot pamatus, uz kuriem celt savu valsti, un panākt, ka ikviens Latvijas iedzīvotājs jūt dzīves kvalitātes pietiekamību un spēj savā valstī veidot dzīvi atbilstīgi savām vēlmēm un iecerēm, sasniedzot mērķus un gūstot piepildījumu.

Valsts kontroliere *Inguna Sudraba*

⁹⁷⁶ <http://nra.lv/latvija/43531-latviesi-netic-politikai-zaude-ticibu-nvo-un-baznicai.htm>

⁹⁷⁷ <http://delna.lv/2012/03/09/zinojums-valstiska-godaprata-sistemas-novertejums-2012/>

87. Valsts kontrole ir neatkarīga koleģiāla iestāde.

88. 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.

Ringolds Balodis, Edvīns Danovskis

Satura rādītājs

A. Ievads	176
1. Satversmes 87. un 88. panta konstrukcija un terminoloģija	176
2. Valsts mantas aizsardzības pienākums un finanšu kontroles nepieciešamība...	176
B. Valsts kontroles institūta ģenēze un evolūcija	177
1. Valsts kontroles institūta apspriešana Satversmes sapulcē	177
2. Valsts kontroles darbība pirmās neatkarības laikā	179
3. Valsts kontroles darbība otrās neatkarības laikā.....	181
C. Valsts kontrolei ekvivalentas institūcijas un tās darbības principu noteikšana citu valstu konstitūcijās.....	184
1. Budžeta kontroles institūcijas un to konstitucionālais noregulējums	184
2. Budžeta kontroles institūciju vadītāji.....	185
3. Budžeta kontroles institūciju kompetence	186
4. Līdzīgais un atšķirīgais citu Baltijas valstu budžeta kontroles institūciju konstitucionālajā regulējumā	186
D. Starptautisko organizāciju, kurās apvienojušās augstākās revīzijas institūcijas, ietekme uz Valsts kontroles darbību	188
1. Dalība Apvienoto Nāciju Organizācijas dalībvalstu augstāko revīzijas institūciju organizācijā	188
2. Eiropas dalībvalstu augstāko revīzijas institūciju organizācijas ietekme uz Valsts kontroles funkciju izpildi.....	189
E. Satversmes 87. un 88. panta saturs	190
1. Neatkarīga iestāde.....	190
2. Koleģiāla iestāde	192
3. Valsts kontrolieru ieceļšana un apstiprināšana.....	193
4. Valsts kontrolieru atcelšana no amata.....	193
5. Valsts kontroles iekārta	194
6. Valsts kontroles kompetence.....	194

A. Ievads

1. Satversmes 87. un 88. panta panta konstrukcija un terminoloģija

1. Valsts kontroles regulējums Satversmē ir ārkārtīgi lakonisks.⁹⁷⁸ Satversmes VII nodaļa ir Satversmes īsākā nodaļa. Tā sastāv no diviem savstarpēji cieši saistītiem pantiem. Satversmes 87. pants nosaka valsts kontroles statusu (neatkarīga iestāde) un iekārtu (koleģiāla iestāde). Savukārt Satversmes 88. panta pirmais teikums nosaka vienu no valsts kontroles neatkarības nodrošināšanas līdzekļiem – valsts kontrolieru iecelšanas un atcelšanas kārtību. Satversmes 88. panta otrais teikums ir norādes norma, kas valsts kontroles iekārtu un kompetenci detalizētāk paredz noregulēt sevišķā likumā. Tādējādi Satversmes 88. pants ir Satversmes 87. panta konkretizējums. Šī iemesla dēļ Satversmes 87. un 88. pantu lietderīgi analizēt viena komentāra ietvaros.

2. Valsts kontroles likumā⁹⁷⁹ tiek lietota no Satversmes atšķirīga terminoloģija – Valsts kontroles lēmējorgāns ir Valsts kontroles padome, kas sastāv no Valsts kontroles padomes locekļiem, savukārt šīs padomes priekšsēdētājs likumā dēvēts par valsts kontrolieri, kaut arī Satversmes izpratnē par valsts kontrolieriem uzskatāmi visi Valsts kontroles padomes locekļi.

2. Valsts mantas aizsardzības pienākums un finanšu kontroles nepieciešamība

3. Valstij pilsoņu kopuma interesēs ir jānosargā valsts manta, finanses un labums, kā arī jā rūpējas par tās **pārvaldīšanu**. Šo pienākumu valsts vārdā īsteno Valsts kontrole, kura seko, lai valsts (plašākā nozīmē) manta un finanšu līdzekļi tiek izmantoti likumīgi un lietderīgi.

4. Stabila finanšu sistēma un atbilstoša nepieciešamība veikt finanšu kontroli izriet no valsts pastāvēšanas būtības. Sabiedrībai ir jābūt pārskatāmai informācijai par ekonomijas un efektivitātes principu darbību, ko nodrošina Valsts kontrole.⁹⁸⁰

5. No valsts kontroles institūta izriet vairāki valsts konstitucionāli pienākumi. Pirmkārt, likumdevēja pienākums pieņemt likumus, kas aizsargā valsts mantu un paredz juridisku atbildību personām, kas valsts mantu izšķērdējušas. Otrkārt, Satversmes VII nodaļa uzliek par pienākumu visām valsts institūcijām rīkoties ar mantu tiesiski un lietderīgi. Šādi kontrole izpaužas kā valsti attīstoša funkcija.⁹⁸¹ Valsts kontroles izveidošanas mērķis ir nodrošināt tiesisku un lietderīgu rīcību ar valsts mantu. Šie konstitucionālie pienākumi izriet no Satversmes 87. un 88. panta tvēruma un Satversmes tēvu gribas (skat. nodaļu par ģenēzi).

6. Vispārīgi ir jāsecina, ka valsts uzturēšanas pienākums ietver pilsoņu pienākumu rūpēties par valsts mantu. **Bez šī pienākuma atzīstami arī citi konstitucionālie pienākumi**, kuru jēga ir nodrošināt valsts pastāvēšanu un funkcionēšanu. Kā fundamentāli pienākumi ir atzīstami: 1) **lojalitāte** pret valsts konstitucionālajiem pamatiem (ietver

⁹⁷⁸ Balodis R. Latvia. Grām.: *Encyclopedia of World Constitutions*, Volume II, Ed. G. Robbers. U.S.: Facts on File, 2007, p. 513–519.

⁹⁷⁹ Valsts kontroles likums. *Latvijas Vēstnesis*, 2002. 29. maijs, Nr. 80 (2655).

⁹⁸⁰ Načisčionis J. *Administratīvās tiesības*. Rīga: Biznesa augstskola Turība, 2009, 434.–435. lpp.

⁹⁸¹ Dišlers K. *Latvijas valsts varas orgāni un viņu funkcijas*. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2004, 30.–31. lpp.

likumpaklausību),⁹⁸² 2) gatavība aizsargāt valsti⁹⁸³ un 3) valsts uzturēšana (ietver pienākumus pildīt **sabiedriskos pienākumus: rūpēties par vidi,⁹⁸⁴ maksāt nodokļus.⁹⁸⁵ Individīdiem ir konstitucionāls pienākums maksāt pienācīgā kārtībā noteiktus nodokļus.⁹⁸⁶ Valsts ne vien uzliek nodokļu maksātājiem par pienākumu samaksāt noteikta apmēra nodokļus, bet arī paredz šo nodokļu aprēķināšanas, ieturēšanas un maksāšanas kārtību, kā arī atbildību par pienākuma nepildīšanu.⁹⁸⁷ Valsts kontroles pastāvēšana savukārt atspoguļo valsts konstitucionālu pienākumu rūpēties, lai iegūtie nodokļi un cita valsts manta tiek izmantoti tiesiski un lietderīgi.**

B. Valsts kontroles institūta ģenēze un evolūcija

1. Valsts kontroles institūta apspriešana Satversmes sapulcē

7. Pirmā neatkarības laika tiesību literatūrā tiek atzīts, ka Valsts kontrole Latvijā sākotnēji tika izveidota, pārņemot Krievijas impērijas pieredzi.⁹⁸⁸ Ņemot vērā gan tiesiskā

⁹⁸² Piemēram, Ukrainas konstitūcijas 68. pants vai Polijas konstitūcijas 82. pants nosaka, ka lojalitāte valstij un rūpes par kopējo labumu ir ikviena valsts pilsoņa pienākums, bet 83. pants pagēr ikviena valsts pilsoņa pienākumu ievērot valsts likumus. Igaunijas konstitūcijas 9. pants paredz, ka ne tikai uz valsts pilsoņiem attiecas konstitūcijā noteiktās tiesības, brīvības un pienākumi, tas vienlīdz attiecas arī uz citu valstu pilsoņiem un personām bez pilsonības, kas uzturas Igaunijas teritorijā. Igaunijas konstitūcijas 55. pantā pienākums respektēt valsts konstitucionālo iekārtu attiecināms ne tikai uz pilsoņiem, bet arī citām personām, kuras uzturas valstī.

⁹⁸³ Piemēram, Polijas konstitūcijas 85. pants nosaka ikviena pilsoņa pienākumu aizsargāt Tēvzemi. Ukrainas konstitūcijas 65. pants savukārt paredz valsts neatkarības un teritoriālās vienotības aizsardzību, kā arī šis valsts simbolu cieņu. Kā konstitucionāli pienākumi pamatlukumos tiek noteikts arī pienākums aizsargāt valsti no ārvalstu bruņotiem uzbrukumiem, kā pienākums izpaužas arī obligātā militārā vai alternatīvā dienesta pildīšana vīriešu dzimuma pilsoņiem. Šādas normas ir, piemēram, Lietuvas konstitūcijā (139. pants), Krievijas konstitūcijā (59. pants), Ķīnas konstitūcijā (53. pants), Igaunijas konstitūcijā (124. pants), Vācijas Pamatlikumā (12 a §) Polijas konstitūcijā (60. pants) un Armēnijas Republikas konstitūcijā (47. pants). Sievietes bruņotajos spēkos miera laikā iesauktas netiek, taču izņēmuma kārtā, kara stāvoklī (piem., Krievijā un Vācijā), tās sievietes, kuras ieguvušas speciālu ar kara mākslām saistītu izglītību, var tikt pakļautas iesaukumam armijā.

⁹⁸⁴ Piemēram, Ukrainas konstitūcijas 50. pants nosaka katra tiesības uz dzīvībai un veselībai nekaitīgu apkārtni un uz kaitējuma atlīdzību, ja tā cietusi no šo tiesību pārkāpšanas, bet 66. pants paredz, ka ikviena pienākums ir ne tikai nodarīt kaitējumu dabai un kultūras mantojumam, bet arī atlīdzināt nodarītos zaudējumus. Līdzīgi ir arī citu valstu pamatlukumos (piemēram, Polijas konstitūcijas 86. pants paredz personu tiesības rūpēties par apkārtni vidi). Jāatzīmē, ka bijusī Satversmes tiesnese, Saeimas Juridiskās komisijas priekšsēdētāja un Latvijas Universitātes profesore I. Čepāne, komentējot Satversmi, ir secinājusi, ka "ir valstis kur konstitucionālās vides normas adresāts ir ne vien pati valsts, bet arī indivīds, jo tā ir gan tiesība, gan pienākums (piemēram, Spānijas konstitūcijas 45. pants paredz, ka ikvienam ir tiesības baudīt vidi, Dienvidāfrikas konstitūcijas 24. pants, kas noteic ikviena tiesības uz vidi, kas neapdraud personas veselību vai labklājību, vai Beļģijas konstitūcijas 23. pants, kas noteic, ka ikvienam ir tiesības dzīvot saskaņā ar cilvēka pašcieņu, tostarp baudīt veselīgu vides aizsardzību. Profesore atzīmē, ka indivīda subjektīvās tiesības uz vidi *expressis verbis* ir atzītas arī Norvēģijā, Ungārijā, Slovākijā un Slovēnijā. Skat.: Čepāne I., Meiere S. Satversmes 115. pants. Grām.: *Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības*. Autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2011, 722.–723. lpp.

⁹⁸⁵ Piemēram, Polijas konstitūcijas 84. pants, Ukrainas konstitūcijas 67. pants, Armēnijas konstitūcijas 46. pants, Japānas konstitūcijas 30. pants, Ķīnas konstitūcijas 56. pants, Polijas konstitūcijas 84. pants, Bulgārijas konstitūcijas 60. pants.

⁹⁸⁶ Skat.: Satversmes tiesas 06.12.2010. spriedums lietā Nr. 2010-25-01, 10. punkts.

⁹⁸⁷ Skat.: Satversmes tiesas 11.04.2007. spriedums lietā Nr. 2006-28-01, 13. punkts.

⁹⁸⁸ *Valsts kontroles izveidošana*. Tieslietu Ministrijas Vēstnesis, 1920, Nr. 2/3, 75. lpp.

regulējuma līdzību, gan sakritību nosaukumos, var apgalvot, ka Latvijas, Igaunijas un Lietuvas Valsts kontrole pagājušā gadsimta divdesmito gadu sākumā izveidotas, balsoties uz 1811. gada Krievijas valsts kontroles prototipa. Latvijā to apstiprina fakts, ka Valsts kontrole tika izveidota pirms Satversmes pieņemšanas, un jāsaka, ka Satversmes sapulces deputātu vidū nebija ne mazāko šaubu par šādas institūcijas nepieciešamību. Diskusijas bija vienīgi par Valsts kontroles un tās amatpersonu statusu. Satversmes VII nodaļas normu iztulkošanā un Valsts kontroles institūta izpratnē liela nozīme ir Satversmes sapulces debatēm. Lai gan Satversmes sapulce nav izdarījusi grozījumus sākotnējā Satversmes VII nodaļas normu redakcijā, Satversmes sapulcē iesniegtie un noraidītie priekšlikumi sniedz vērtīgu ieskatu Valsts kontroles institūta problemātikā.

8. Pirmajā Satversmes projekta lasījumā Satversmes sapulces komisijas referents norādīja, ka “tiesiskās, ne politiskās kontroles orgāns Latvijā ir valsts kontrole kā neatkarīga un koleģiāla iestāde”⁹⁸⁹ Lai arī spraigas debātes par Valsts kontroli Satversmes sapulcē nenotika, turpmākajos lasījumos sociāldemokrātu frakcijas deputāti iesniedza priekšlikumus grozījumiem abos VII nodaļas pantos, koriģējot institūcijas statusu. Opozīcija otrajā lasījumā izteicās, ka “visa sarežģītā un plašā valsts saimniecība, ja tā netiek kārtīgi kontrolēta, var izsaukt ļoti lielus sarežģījumus valsts dzīvē [...]. Tāpēc, bez šaubām, katrā kārtīgi nostādītā valstī pastāv no vienas puses kārtīga valsts kontrole par budžeta izlietošanu un visu valsts finansiālo saimniecību”⁹⁹⁰ Tādēļ tika izteikts priekšlikums apvienot abus pantus vienā šādā redakcijā: “Valsts kontrole ir neatkarīga koleģiāla iestāde Latvijas Republikas pārvaldes iekārtā, un tā ir padota tieši Saeimai. Valsts kontrolieri ieceļ Saeima uz trim gadiem, un pa šo laiku tas ir neatceļams. Tuvāko nosaka atsevišķs likums.”⁹⁹¹ Šis priekšlikums pēc būtības padarītu Valsts kontroli par Saeimai atbildīgu un tātad no Saeimas atkarīgu institūciju, kas nebūtu savienojams ar tās “neatkarīgo” statusu. Tādēļ Satversmes sapulces komisijas sēdē referents norādīja, ka “Valsts kontrole tāpat kā tiesa ir tas aparāts, ar kuru mēs uzturam spēkā savu tiesisko iekārtu. Te nav runa par kaut kādu politisku kontroli, kuru izdara Saeima. Te ir runa par tiesisko kontroli. Šī kontrole ir izdarāma pilnīgi neatkarīgi no parlamenta. [...] Ar likumu par budžetu ir noteikta kārtība, kā pārskati, kā norēķini par budžetu ir iesniedzami parlamentam. No parlamenta atkarājas pieņemt norēķinus vai nepieņemt. Atzinumu, bezpartejisku un objektīvu atzinumu dod valsts kontrolieris, nevis tādu atzinumu, kāds varbūt patiktos parlamenta vairākumam, bet tādu, kā to prasa objektīvās kontroles kārtība”⁹⁹²

9. Satversmes sapulcē tika aplūkots arī priekšlikums par tikai viena Valsts galvenā kontroliera ievēlšanu amatā, pārējo Valsts kontroles amatpersonu iecelšanu atstājot iestādes ziņā. Satversmes komisijas referents norādīja, ka šis priekšlikums nonāk pretrunā ar koleģialitātes principu, kas ietverts tai pašā Satversmes panta redakcijā: “Šis priekšlikums groza šo pantu jau tajā ziņā, ka parlaments pēc šī priekšlikuma ievēl Valsts kontrolieri un

⁹⁸⁹ Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammu izvilks (1920–1922). Latvijas Republikas Satversmes projekta apspriešana un apstiprināšana. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2006, IV sesijas 1. sēdes (20.09.1921.) stenogramma, 20. lpp.

⁹⁹⁰ Turpat, IV sesijas 20. sēdes (09.11.1921.) stenogramma, 487. lpp.

⁹⁹¹ Turpat, 488. lpp.

⁹⁹² Turpat, 489. lpp.

tad kontrolieris pārvalda visu kontroles koleģiālo iestādi, protams, ievērojot Saeimas gribu. Komisijā tika likts uz balsošanu, vai vispār valsts kontrolieris ir atbildīgs parlamenta priekšā, tas tika atraidīts.”⁹⁹³ Jāatzīmē, ka Komisijā tika aplūkots arī tāds Valsts kontroles modelis, kas darbotos Tieslietu ministrijā, kā “sevišķa, patstāvīga kontroles iestāde, kura pārbauda valsts saimniecības norēķinus un valsts mantas stāvokli.”⁹⁹⁴

10. Satversmes sapulcē Satversmes trešajam lasījumam tika iesniegti līdzīgi deputātu priekšlikumi, kuri tika noraidīti. Komisijas referents komisijas vārdā uzsvēra, ka “otrajā lasījumā augstais nams atzina principu, ka Valsts kontrolei jābūt isti neatkarīgai koleģiālai iestādei [...]. Kontrole var tikai tad darboties ar panākumiem, ja viņa atbild likuma priekšā; bet ja viņa atbild Saeimas priekšā, tad viņa ir atkarīga no Saeimas. Tas ir nepareizs princips, jo mūsu kontrolieriem ir jābūt tāpat kā tiesnešiem pilnīgi neatkarīgiem.”⁹⁹⁵ Savukārt uz deputātu argumentu, ka esošā Satversmes projekta redakcija paredzot visus valsts kontroles ierēdņus apstiprināt Saeimai (domājot, ka tie varētu būt aptuveni 70) un ka tas neesot iespējams un vajadzīgs, komisijas referents atbildēja, ka “nav arī teikts, ka visi kontroles ierēdņi būtu apstiprināmi. Tikai attiecībā uz iecelšanu un atcelšanu, un atbildību kontrolieri pielīdzināmi tiesnešiem.”⁹⁹⁶

11. No šiem Satversmes sapulču stenogrammu materiāliem izriet vairāki secinājumi par Satversmes VII nodaļas normu saturu. Pirmkārt, Satversmes 87. un 88. pants ir cieši saistītas normas: Valsts kontroles neatkarību nostiprina Satversmes 88. pantā iekļautā valsts kontrolieru apstiprināšanas kārtība, savukārt koleģialitāte izpaužas faktā, ka valsts kontrolieri ir vairāki. Otrkārt, Valsts kontrole nav padota nevienam citam valsts varas orgānam, tostarp Saeimai. Treškārt, Satversmes 88. pants nosaka, ka tiesneša un valsts kontroliera iecelšanas, atcelšanas kārtībai un atbildības regulējumam jābūt līdzīgiem.

2. Valsts kontroles darbība pirmās neatkarības laikā

12. Vēl pirms Satversmes pieņemšanas tika izteikts viedoklis, ka Valsts kontroli nevar pieskaitīt izpildu varai, bet drīzāk tiesu varai.⁹⁹⁷ 1918. gada 2. decembrī veidojot Pagaidu valdību, tajā vieta tiek paredzēta arī valsts kontrolierim, kurš bija Pagaidu valdības pilntiesīgs loceklis ar balsstiesībām valdības sēdēs.⁹⁹⁸ No tā var secināt, ka sākotnējā valsts dibinātāju iecere bija redzēt valsts kontrolieri kā ministram līdzvērtīgu amatpersonu, kas, būdams piederīgs izpildvarai, atrastos ārpus partiju ietekmes.

⁹⁹³ Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammu izvilks (1920–1922). Latvijas Republikas Satversmes projekta apspriešana un apstiprināšana. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2006, IV sesijas 1. sēdes (20.09.1921.) stenogramma, 491. lpp.

⁹⁹⁴ Latvijas Satversmes Sapulces 1. apakškomisijas 1921. gada 18. aprīļa sēdes protokols Nr. 26. Nav publicēts.

⁹⁹⁵ Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammu izvilks (1920–1922). Latvijas Republikas Satversmes projekta apspriešana un apstiprināšana. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2006, V sesijas 14. sēdes (15.02.1922.) stenogramma, 863. lpp.

⁹⁹⁶ Turpat, 866. lpp.

⁹⁹⁷ *Valsts kontroles izveidošana*. Tieslietu Ministrijas Vēstnesis, 1920, Nr. 2/3, 76.–77. lpp; līdzīgu uzskatu, kam gan nevar piekrist, izteicis arī Torgans K. Status and Functions of the State Control, Public Prosecutor's office and courts of Economics of Latvia. Grām.: *Constitution as a legal base for a system and functions of organs of the state: The 4th Baltic–Norwegian conference on Constitutional Issues Tallin, March 1996*. Tallin: Estonian Academy of Sciences, 1996, p. 132.

⁹⁹⁸ Valsts kontroles mājaslapa: <http://www.lrvk.gov.lv/index.php?id=1715>

13. Sākotnēji Valsts kontrole tika veidota pēc Krievijas parauga. 1919. gada 15. septembrī tika pieņemti pagaidu noteikumi par Valsts kontroli,⁹⁹⁹ četrus gadus vēlāk, 1923. gadā, pieņēma likumu par Valsts kontroli. Likuma preambulā tika atcelti 1919. gada pagaidu noteikumi un noteikts, ka nav piemērojams Krievijas valsts kontroles iekārtas likums. 1923. gada likuma 1. pantā Valsts kontrole tika noteikta par “neatkarīgu koleģiālu iestādi”, kura “izdara valsts mantas stāvokļa un apgrozījumu revīziju”. Valsts kontrolieris “stāv Valsts kontroles priekšgalā” un savās tiesībās ir pielīdzināms ministriem (14. pants). Valsts kontrolei tiek uzdots kontrolēt, lai “valsts līdzekļu ievākšana, to izlietošana un vispār rīcība ar valsts mantu būtu likumīga un pareizi izvesta” (2. pants). Valsts kontrolieris MK sēdēs var piedalīties ar “padomdevēja balsi” (14. pants). Valsts kontrolieris Saeimai ik gadus sniedz pārskatu par pagājušā budžeta faktisku izpildīšanu. Viņš ir tiesīgs sniegt Saeimai ziņojumus par valsts saimniecību (16. pants). Likumā valsts kontroliera darbības termiņš ir noteikts trīs gadi, nosakot ierobežojumu amatu savienot ar Saeimas deputāta amatu (9. panta piezīme). Arī Valsts kontroles darbiniekiem (12. pants) noteikts ierobežojums ieņemt citus algotus amatus vai gūt peļņu valsts, pašvaldības vai privātos uzņēmumos. Valsts kontrole sastāv no valsts kontroliera, padomes, revīzijas departamentiem un kancelejas (13. pants). Valsts kontroles padome sastāv no valsts kontroliera, kas ir padomes priekšsēdētājs, un četriem padomes locekļiem (17. pants). Valsts kontroles padomes un departamentu locekļus ieceļ MK uz Valsts kontroliera priekšlikuma pamata un apstiprina Saeima uz četriem gadiem. Sūdzēties var personas vai iestādes, kuru intereses un tiesības aizskar Valsts kontroles departamenta kolēģijas lēmums. Sūdzības tiek iesniegtas Valsts kontroles padomei, kas tās izskata (20. un 21. pants). Lēmumus varēja pārsūdzēt Senāta administratīvam departamentam (27. pants) mēneša laikā no lēmuma paziņošanas dienas.

14. Pirmajā neatkarības laikā Valsts kontroles darbība ir jāiedala “līdz” 1934. gada 15. maija apvērsumam un “pēc” tā. Valsts apvērsuma realizētāji, kurus vadīja Kārlis Ulmanis, nonākot pie varas, patvaļīgi atlaida tautas vēlēto Saeimu un pašvaldību, paziņodami par jaunas Satversmes izstrādi,¹⁰⁰⁰ un, formāli izmantojot Satversmes 81. panta sniegtās priekšrocības,¹⁰⁰¹ aizstāja likumdevēju pilnībā. Neskatoties uz to, jāatzīst, ka valsts pārvalde turpināja balstīties uz likumu, nevis patvaļu. Arī Valsts kontrole līdzīgi pārējām Satversmē noteiktajām konstitucionālajām institūcijām, izņemot Saeimu, turpināja darboties pēc apvērsuma.¹⁰⁰² Vien dažas dienas pēc apvērsuma Ministru kabinets piešķīra sev tiesības ieceļ valsts kontrolieri, nosakot tam pienākumu piedalīties valdī-

⁹⁹⁹ Pagaidu noteikumi par Valsts Kontroli: Latvijas Pagaidu Valdības noteikumi. *Valdības Vēstnesis*, 1919. 23. septembris, Nr. 44.

¹⁰⁰⁰ Valdības deklarācija, kas publicēta 1934. gada “Valdības Vēstnesī”, ir ļoti lakoniska, jo satur vienu vienīgu teikumu “Saeimas funkcijas līdz Satversmes reformas izvešanai izpilda Ministru kabinets sākot ar 1934. g. 15. maija plkst. 23.” Skat.: *Likumu un noteikumu krājums*, 1934. 6. jūnijs, 6. burtnīca, Nr. 135.

¹⁰⁰¹ Spekke A. *History of Latvia. An outline*. Rīga: Jumava, 2006, p. 348.

¹⁰⁰² Balodis R. Latvijas Republikas konstitucionālo tiesību evolūcija un transformācija 20.–21. gadsimta mijā (*Evolution and Transformation of constitutional Law of the Republic of Latvia at the Turn of the 20th and 21st Centuries*). Grām.: *Tiesību harmonizācija Baltijas jūras reģionā 20.–21. gadsimta mijā*. Starptautiskā zinātniskā konference. Rīga: Latvijas Universitātes Juridiskā fakultāte, 2006, 447. lpp.

bas sēdēs, “kurās apspriež saimnieciska rakstura jautājumus”.¹⁰⁰³ Konstitucionāli ieceltais Valsts kontrolieris R. Ivanovs tika nomainīts pret režimam lojālu personu. Valdības sēdes attainojums ir zīmīgi īss – “atsvabina no amata, uz paša lūgumu, Valsts kontrolieri R. Ivanovu, skaitot no 1934. gada 1. jūlija un ieceļ par Valsts kontrolieri J. Kaminski, skaitot ar š. g. 1. jūliju”.¹⁰⁰⁴ Minētā steiga pēc apvērsuma, “sakārtojot” gan normatīvo regulējumu, gan nomainot vadītāju, liecina par iestādes ievērojamo lomu Latvijas valstī. Valsts kontrole, balstoties uz 1923. gada likumu, pretēji Satversmes loģikai, turpināja darboties līdz pat padomju okupācijai 1940. gadā. Valsts kontroles neatkarība bija atkarīga vien no Vadoņa vienpersoniskas gribas. Tiesā joprojām gan varēja tās lēmumus pārsūdzēt, taču arī tā bija pilnīgi lojāla režimam.¹⁰⁰⁵

3. Valsts kontroles darbība otrās neatkarības laikā

15. Atgūstot neatkarību, Latvijas likumdevējam bija vien padomiskā Tautas kontroles pieredze, bet nevarēja būt reālas izpratnes par Valsts kontroles funkcionēšanu.¹⁰⁰⁶ Tas bija iemesls, kamdēļ Latvijas Republikas Augstākās padomes izstrādātajā un 1991. gada 20. jūnijā pirmajā lasījumā konceptuāli akceptētajā “Pamatlikumā pārejas periodam” Valsts kontrole nebija paredzēta. Valsts pamatlikuma projektā Valsts prezidenta funkcijas pildīja Augstākās Padomes (AP) priekšsēdētājs, kuram bija uzticēts (71. panta otrā daļa)¹⁰⁰⁷ izvirzīt parlamenta akceptam svarīgākās izpildvaras amatpersonu kandidatūras.

¹⁰⁰³ Pārgrozījumi likumā par Valsts kontroli: likums (17.05.1994.), 9 un 14. pants. *Likumu un noteikumu krājums*, 1934. 6. jūnijs, 6. burtnīca, Nr. 133; kā arī: Pārgrozījumi Ministru kabineta iekārtā: likums (17.05.1934.). *Likumu un noteikumu krājums*, 1934. 6. jūnijs, 6. burtnīca, Nr. 134.

¹⁰⁰⁴ Valdības darbība. Ministru kabineta sēde 1934. gada 31. maijā. *Valdības Vēstnesis*, 1934, Nr. 119.

¹⁰⁰⁵ Tiesu varas “neatkarību” labi raksturo Senāta attieksme pret Kārļa Ulmaņa kļūšanu par “Valsts un Ministru prezidentu”. 1936. gada 19. martā Valsts prezidents Alberts Kviesis izdeva likumu par Valsts prezidenta amata izpildīšanu. Šis likums, kuru 1936. gada 12. martā apstiprināja Kārļa Ulmaņa autoritārā valdība (*Valdības Vēstnesis*, 1936. 19. marts, Nr. 65.), nosaka, ka Ministru prezidents Kārlis Ulmanis turpmāk “paredzētās Satversmes reformas izvešanai” pilda arī Valsts prezidenta pienākumus. Par godu šim notikumam, Latviešu Biedrības nama Baltajā zālē senāta apvienotās sapulces priekšsēdētājs senators A. Gubenis, piesaukdams Dievu, novēlēja Ulmanim laimi un neizslikstošu enerģiju. Novēlot Dieva aizsardzību Ulmaņa “prominentajā valsts iekārtas un dzīves tālākās izveidošanas darbā”, Latvijas tiesnešu vārdā šajā pašā gadā viņš vēl izteicies šādi: “Autoritāram pārvaldes režīmam ir arī tā priekšrocība, ka likumdošanas un valsts pārvaldes akti var ieraudzīt dienas gaismu daudz ātrāk nekā tas ir tur, kur darbojas parlaments ar saviem kārtības rullītiem un rodas dažādas iespējas noguldīt zem parlamentu komisiju un apakškomisiju zaļā galdā likumdošanas aktu projektus, kamēr tos aplāj ar putekļiem. Pie autoritārā vienvaldības režīma šis trūkums atkrīt: vadoņu darbībā ir velti mest spieķus, jo tie tiktu bez žēlastības salauzti ar vadoņa gribas spēku, un nekāda obstrukcija te nav iedomājama.” Skat.: *Tieslietu Ministrijas Vēstnesis*, 1936, Nr. 3, 438. lpp., 671. lpp.

¹⁰⁰⁶ Padomju Savienībā, attiecīgi LPSR, darbojās institūcija, kura saucās Tautas kontrole. Institūcijas nosaukumā atbilstoši padomju ideoloģiskajām tradīcijām (piemēram, tautas komisāru padome, tautas tiesa, tautas saimniecības padome u.c.), vārda “valsts” vietā tika izmantots vārds “tauta”. Taču galvenā Tautas kontroles atšķirība no Valsts kontroles izpaudās pilnvaru apjomā un izveidošanas pamatmērķī. Tautas kontrole pārbaudīja komunistiskās partijas direktīvu izpildi un sekoja piecgades plānu izpildei. Atšķirībā no Valsts kontroles Tautas kontrolei bija tiesības atstādināt no amatiem amatpersonas, izteikt rājienu un piespriest naudas uzrēķinus. Padomju Savienības Komunistiskās partijas XXVII kongresā Tautas kontrolei tika noteikts “palīdzēt attīstīt darbaļaužu politisko briedumu un aktivitāti tautas interešu sargāšanā”.

¹⁰⁰⁷ Latvijas Republikas Pamatlikums pārejas periodam. Projekts. *Laikraksta Diena pielikums “Likumi, lēmumi, oficiālie dokumenti”*, 1991. 12. jūlijs, Nr. 26.

Starp tām bija premjerministra, Augstākās tiesas priekšsēdētāja, ģenerālprokurora un pat Vides aizsardzības komitejas un Radio un televīzijas komitejas priekšsēdētāja amati, taču Valsts kontroliera šajā uzskaitījumā nebija. Tas skaidri liecina, ka sākotnēji atjaunotā valsts šādu institūciju neuztvēra nopietni. 1991. gada augusta notikumi būtiski mainīja šo attieksmi. 1991. gada 21. augustā tika pieņemts konstitucionālais likums “Par Latvijas Republikas valstisko statusu”,¹⁰⁰⁸ kas ir Neatkarības deklarācijai pakārtots dokuments un kura līdz “pārejas laika” pabeigšanai 1. pantā tiek noteikts, ka Latvijas Republikas valstisko statusu nosaka 1922. gada 15. februāra Satversme. Līdz ar to ideja par jaunu konstitūciju tiek noraidīta un uzņemta virzība uz pilnīgu Satversmes atjaunošanu.¹⁰⁰⁹ Šai laika periodā “pārejas parlaments” – LPSR AP – veica plānveidīgu PSRS un citu tiesību aktu aizstāšanu ar jauniem Latvijas Republikas tiesību aktiem. Līdz ar Satversmes atjaunošanu AP nācās pārskatīt savu attieksmi pret Valsts kontroli un domāt par šīs konstitucionālās institūcijas normatīvā regulējuma izstrādi. 1991. gada nogalē tika pieņemts likums “Par Valsts kontroli”.¹⁰¹⁰

16. 1991. gada 17. decembra likums “Par Valsts kontroli” noteica, ka Valsts kontroles pamatuzdevums ir “parlamentārā kontrole pār republikas valdības programmu izpildi”, kā arī pār “Latvijas Republikas likumu un citu normatīvo aktu ievērošanu un pildīšanu valsts pārvaldes un pašvaldību institūciju darbībā, uzņēmējdarbības jomā un citās sfērās”. (1. pants). Likuma 2. pants noteica, ka Valsts kontroli izveido Latvijas Republikas Augstākā Padome, kurai Valsts kontrole ir tieši pakļauta. Valsts kontroles sastāvā ietilpst galvenais valsts kontrolieris, kas ir iestādes vadītājs, valsts kontrolieri (tagad – revidenti) un galvenā valsts kontroliera kanceleja. Jaunizveidotā institūcija centās nodrošināt, lai valsts kontrolieri būtu gandrīz katrā Latvijas rajonā. Galveno valsts kontrolieri ieceļ amatā (un pirms termiņa var atcelt) Latvijas Republikas Augstākā Padome. Valsts kontrolierus ieceļ amatā un atbrīvo no tā Latvijas Republikas Augstākā Padome pēc galvenā valsts kontroliera ieteikuma. Interesanti, ka saskaņā ar 1991. gada likumu galvenā valsts kontroliera lēmumus var atcelt tikai AP (12. pants). 1991. gada likums nosaka ierobežojumu valsts kontrolieriem strādāt citu algotu darbu vai ieņemt citus algotus amatus (2. pants). Saskaņā ar 1991. gada likuma 5. pantu Valsts kontrole savu darbu var veikt pēc savas iniciatīvas, taču, pirmkārt, pēc Latvijas Republikas Augstākās Padomes, tās Prezidija un, otrkārt, parlamenta pastāvīgo komisiju uzdevumā. Tāpat Valsts kontrolei konstatējot, ka normatīvais akts “nespēj regulēt tiesiskās attiecības” tā var iesniegt AP priekšlikumus tā pilnveidošanai. Likumā bija arī 8. pants – “Valsts un pašvaldību institūciju, visu veidu organizācijai un uzņēmumu, kā arī amatpersonu pienākumi pret Valsts kontroli”. Saskaņā ar to personām tika uzlikts par pienākumu pēc valsts kontroliera pieprasījuma sniegt atbildi triju darba dienu laikā (papildus pārbaudes

¹⁰⁰⁸ *Latvijas Republikas Augstākās Padomes un Valdības Ziņotājs*, 1991. 24. oktobris, Nr. 42.

¹⁰⁰⁹ Apsītis R. *Neatkarības deklarācijas pieņemšanas gadadienā*. Jurista Vārds, 2005. 3. maijs, Nr. 16 (371).

¹⁰¹⁰ Par Valsts kontroli: likums (17.12.1991.). *Latvijas Republikas Augstākās Padomes un Valdības Ziņotājs*, 1992. 30. janvāris, Nr. 4. (stājas spēkā 17.12.1991.; zaudējis spēku 08.11.1993.).

nepieciešamības gadījumā – ne vēlāk kā divu nedēļu laikā).¹⁰¹¹ Jāatzīmē, ka juridiskajā literatūrā ir atzīts¹⁰¹², ka, ņemot vērā, ka minētais likums neatbilda starptautiskām augstāko kontrolējošo institūciju nostādnēm, Valsts kontrolei bija liegta iespēja iesaistīties augstāko revīzijas institūciju starptautiskā darbībā.

17. Latvijas Republikas Augstākā Padome 1993. gada 9. martā pieņēma lēmumu “Par Latvijas Republikas Valsts kontroli”¹⁰¹³, ar kuru toreizējam galvenajam valsts kontrolierim tika uzdots pārkārtot Valsts kontroles darbu atbilstoši Latvijā spēkā esošajiem likumiem, kā arī vispārattīstītajām ētikas normām. Acīmredzami, ka institūcijas neskaiderais normatīvais statuss un regulējums bija izraisījis konfliktsituācijas, jo parlamenta lēmumā galvenajam valsts kontrolierim tika uzdots saukt pie disciplinārās atbildības tos valsts kontrolierus, kuri pārkāpuši ētikas normas. Tika uzdots mēneša laikā izstrādāt valsts kontrolieru dienesta nolikumus un amata instrukcijas, kā arī iekšējās darba kārtības noteikumus. Lēmumā AP uzdeva parlamenta Likumdošanas jautājumu komisijai sadarbībā ar Latvijas Republikas Prokuratūru un galveno valsts kontrolieri iesniegt grozījumus likumā “Par Latvijas Republikas Valsts kontroli”. Lēmumā tika norādīts, ka šiem grozījumiem ir “galvenokārt jāorientē Valsts kontroli uz valsts īpašuma saglabāšanu un valsts līdzekļu racionālu izmantošanu, kā arī uz likumības ievērošanu valsts un pašvaldību uzņēmumu privatizācijas procesā”. Cita starpā tika uzdots paredzēt likumā noteikumu, ka Latvijas Republikas Valsts kontrolei jābūt depolitizedai. Lēmumā tika uzdots Latvijas Republikas Augstākās Padomes Prezidijam veikt uzraudzību pār Latvijas Republikas Valsts kontroles darbu.

18. Nespējot grozīt 1991. gada likumu, tika pieņemts politisks lēmums atjaunot pirmā neatkarības laika normatīvo regulējumu. 1993. gada 28. oktobrī likums “Par Valsts kontroli” tika atcelts un tā vietā pieņemts likums “Par 1923. gada 2. augusta likuma “Par Valsts kontroli” atjaunošanu”.¹⁰¹⁴ Likumu par gana labu esam atzina arī starptautiskās organizācijas, jo kopumā tas atbilda vispārīgajām starptautiskajām revīzijas koncepcijām.¹⁰¹⁵ 1996. gada 6. novembrī likumā tika izdarīti grozījumi.¹⁰¹⁶ Pirmkārt, likuma nosaukums tika vienkāršots un turpmāk saucās “Par Valsts kontroli”. Otrkārt, likuma grozījumi noteica (9. panta pirmā daļa), ka valsts kontroliera trīs gadu termiņš tiek pagarināts par četriem gadiem un attiecīgi septiņu gadu pilnvaru termiņš tiek noteikts arī Valsts kontroles padomes un revīzijas departamentu kolēģiju locekļiem (10. pants).

¹⁰¹¹ Salīdzinot ar pašreiz spēkā esošo normatīvo regulējumu, Valsts kontroles kompetencei bija “padomju vaibsti”, un tas, šķiet, ir saistāms ar pārejas laika likumdevēja – Augstākās Padomes – izpratni par to, kādai jābūt budžeta kontrolei, kā arī padomiskās Tautas kontroles kompetenci, kas vēl bija atmiņā. Minētā 8. panta otrais punkts noteica, ka pēc valsts kontroliera pieprasījuma ir nekavējoties jāveic pasākumi pārkāpumu novēršanai un vainīgo amatpersonu saukšanai pie atbildības. Tāpat iestādei ir jāizlemj jautājums par Valsts kontroles konstatētā pārkāpēja atbrīvošanu no ieņemamā amata.

¹⁰¹² Načisčionis J. *Administratīvās tiesības*. Rīga: Biznesa augstskola Turība, 2009, 433.–434. lpp.

¹⁰¹³ *Latvijas Republikas Augstākās Padomes un Valdības Ziņotājs*, 1993. 18. marts, Nr. 10.

¹⁰¹⁴ *Latvijas Vēstnesis*, 1993. 4. novembris, Nr. 101.

¹⁰¹⁵ Načisčionis J. *Administratīvās tiesības*. Rīga: Biznesa augstskola Turība, 2009, 434. lpp.

¹⁰¹⁶ Grozījumi likumā “Par 1923. gada 2. augusta likuma “Par Valsts kontroli” atjaunošanu”: likums (06.11.1996.). *Latvijas Vēstnesis*, 1996. 21. novembris, Nr. 199.

Treškārt, Valsts kontrole turpmāk saņem 20 procentus no summām, kas piedzītas no Valsts kontroles noteiktajiem uzrēķiniem un dod papildu ienākumus valsts vai pašvaldību budžetam (37. pants).

19. 2002. gada 9. maijā tika pieņemts jauns Valsts kontroles likums,¹⁰¹⁷ kas šobrīd regulē neatkarīgas koleģiālas augstākās revīzijas (audita) iestādes darbību Latvijas Republikā (sīkāk skat. nodaļas par Valsts kontroles iekārtu un kompetenci). Likuma 1. pantā noteikts, ka Valsts kontrole veic revīzijas atbilstoši Latvijas Republikā atzītiem starptautiskajiem revīzijas standartiem un pakļauta vienīgi likumam. Likums detalizēti atrunā valsts kontroliera, Valsts kontroles padomes un revīzijas departamentu pilnvaras, pienākumus un veicamo revīziju veidus un kārtību.

C. Valsts kontrolei ekvivalentas institūcijas un tās darbības principu noteikšana citu valstu konstitūcijās

1. Budžeta kontroles institūcijas un to konstitucionālais noregulējums

20. Mūsdienās lielākajā daļā valstu valsts kontrole ir konstitucionāls orgāns, kura pamati ielikti konkrētās valsts konstitūcijā. Tās veiktā finanšu kontrole izpaužas kompleksā uzdevumu sistēmā, kas palīdz nodrošināt valsti tiesību normu ievērošanu. Valsts kontrole ir būtiska tiesiskās valsts pastāvēšanā.¹⁰¹⁸

21. Iestādes (turpmāk – Budžeta kontroles institūcijas), kuru galvenais uzdevums ir sekot valsts budžeta līdzekļu izlietojumam atbilstoši budžeta likumā noteiktajam mērķim, darbojas daudzās valstīs. Neatkarīgi no nosaukuma¹⁰¹⁹ tās ir **neatkarīgas**¹⁰²⁰ **konstitucionālas iestādes** (t.i., izveidotas pamatojoties uz konstitūcijas normas pamata), kas darbojas, pamatojoties uz speciāla likuma pamata, kura pieņemšana ir paredzēta valsts konstitūcijā.¹⁰²¹ Federācijās papildus federālajām Budžeta kontroles institūcijām var darboties vēl federācijas subjektu Budžeta kontroles institūcijas.¹⁰²²

22. Budžeta kontroles institūciju pastāvēšana izriet no parlamenta finanšu kontroles tiesībām. Parlaments var tieši sekot valsts finanšu lietām, pastarpināti ar parlamentāru komisiju starpniecību vai izmantojot speciālus uzskaites un kontroles orgānus, tai skaitā Budžeta kontroles institūcijas. Politiskā kontrole parlamentārā demokrātijā, kad valsti pārvalda partiju koalīcijas, pilnvērtīgi var izpausties koleģiālos orgānos, tādēļ šādas iestādes pamatā ir koleģiālas. Ikgadējā Budžeta kontroles institūciju atskaitē/ziņojumā

¹⁰¹⁷ *Latvijas Vēstnesis*, 2002. 29. maijs, Nr. 80 (2655).

¹⁰¹⁸ Bergel Ph. *Rechnungshöfe als vierte Staatsgewalt?* Niedersächsische Universitätsbibliothek, 2010, S. 50–54.

¹⁰¹⁹ Igaunijā, Lietuvā – Valsts kontrole, Polijā – Valsts kontroles palāta, Somijā, Zviedrijā, Kenijā – Audita birojs, Čehijā – Augstākais audita birojs, Gruzijā – Kontroles kamera, Krievijā – Norēķinu palāta, Vācijā – Federālā skaitišanas palāta, Baltkrievijā – Valsts kontroles komiteja utt.

¹⁰²⁰ Slovēnijas konstitūcijas 150. pants, Igaunijas konstitūcijas 132. pants, Itālijas konstitūcijas 100. panta trešā daļa.

¹⁰²¹ Piemēram, skat. Lietuvas konstitūcijas 133. pantu un Igaunijas konstitūcijas 137. pantu.

¹⁰²² Piemēram, Vācijas Federatīvās Republikas Bavārijas zemē saskaņā ar zemes konstitūcijas 80. pantu darbojas skaitišanas palāta, kuras pienākums ir sekot budžeta līdzekļu izlietošanai.

parlamentam¹⁰²³ izpaužas parlamenta finanšu kontroles prerogātīva. Ziņojums parlamentam ir publiska rakstura¹⁰²⁴ un atzīstams par metodi, kas orientēta uz parlamentāro kontroli finanšu jomā pār izpildvaru. Līdzīgi ombudsmeņu ziņojumiem arī Budžeta kontroles institūciju ziņojumi ir konsultatīvi. Likumdevējvarai pēc būtības tiek sniegts eksperta atzinums saistībā ar valsts finanšu stāvokli, lai tā kvalitatīvāk varētu realizēt savu parlamentāro kontroli pār valsts saimniecību.

2. Budžeta kontroles institūciju vadītāji

23. Budžeta kontroles institūciju vadītājus lielākoties ieceļ parlaments,¹⁰²⁵ lai gan ir valstis, kur tā ir valsts prezidenta prerogātīva.¹⁰²⁶ Valstīs, kur ir divpalātu parlaments, Budžeta kontroles institūcijas vadītājs iecelts tiek apakšpalātā, bet apstiprināts augšpalātā.¹⁰²⁷ Lielākoties vadītāji tiek iecelti uz piecu gadu termiņu,¹⁰²⁸ lai gan ir sastopams arī garāks termiņš. Piemēram, Polijas Kontroles palātas priekšsēdētājs tiek ievēlēts uz sešiem gadiem,¹⁰²⁹ bet Ungārijas Audita biroja prezidents – pat divpadsmit gadiem.¹⁰³⁰ Visbiežāk vadītāju ievēlēšana notiek ar vienkāršu balsu vairākumu, taču jau minētajā Ungārijā ievēlēt Budžeta kontroles institūcijas vadītāju var ar kvalificētu balsu vairākumu – divām trešdaļām no visiem parlamenta deputātiem.¹⁰³¹

24. Budžeta kontroles institūciju vadītājus no amata var atcelt parlaments. Ir valstis, piemēram, Polija, kur konstitūcijā detalizēti tiek atrunāti Budžeta kontroles institūciju vadītāju imunitātes jautājumi. Piemēram, saskaņā ar Igaunijas konstitūcijas 138. pantu valsts kontrolieri var saukt pie kriminālatbildības tikai pēc justīcijas kanclera priekšlikuma ar parlamenta vairākuma akceptu. Polijas konstitūcijas Kontroles palātas priekšsēdētāju arestēt iespējams tikai tad, ja viņš tiek notverts nozieguma izdarīšanas brīdī (Polijas konstitūcijas 206. pants) vai ja viņa apcietināšana ir nepieciešama tiesvedības pienācīgas gaitas nodrošināšanai. Tomēr par aizturēšanas faktu nekavējoties ir jāinformē parlamen-

¹⁰²³ Piemēram, Īrijas konstitūcijas 33. pants, Lietuvas konstitūcijas 134. panta otrā daļa, Igaunijas konstitūcijas 135. pants un Itālijas konstitūcijas 100. pants.

¹⁰²⁴ Ungārijas konstitūcijā noteikts, ka Ungārijas Budžeta kontroles institūcijas vadītājs ik gadu parlamentam prezentē ikgadējo ziņojumu, kurā parādās Valsts kontroles aktivitātes (Ungārijas 2011. gada konstitūcijas nodaļas “Valsts” sadaļas “Publiskās finanses” 43. pants). Vārds “prezentē” skaidri norāda uz publisku un personisku uzstāšanos. Iepriekšējā konstitūcijā publiskuma princips tika norādīts tieši – “Ziņojumam ir jābūt publiskam” (Skat. 1989. gada Ungārijas konstitūcijas 32/C panta otro daļu).

¹⁰²⁵ Piemēram, Slovēnijas konstitūcijas 151. pants.

¹⁰²⁶ Saskaņā ar Čehijas konstitūcijas 97. pantu Budžeta kontroles institūciju vadītāju un tā vietnieku pašrocīgi ieceļ valsts prezidents. Pirmkārt, jāsaka, ka šāda kārtība ir drīzāk izņēmums nekā izplatīta tiesiskā prakse. Otrkārt, lai gan pirmajā mirklī šāda prakse līdzinās dažādi vērtētajai Baltkrievijas praksei (Baltkrievijā saskaņā ar konstitūcijas 130. pantu valsts kontrolieri amatā ieceļ valsts prezidents), Čehijas gadījumā drīzāk var runāt par “spoguļattēla efekta praksi”. Ja lielākoties pasaulē valsts prezidents ir tas, kurš izvirza parlamenta iecelšanai **Budžeta kontroles institūciju vadītāju (piemēram, Igaunijā un Lietuvā), tad Čehijā to valsts prezidenta iecelšanai izvirza parlamenta deputāti.** Protams, šāda kārtība valsts prezidenta varu patiesībā nevis paplašina, bet gan ierobežo.

¹⁰²⁷ Skatīt, piemēram, Polijas konstitūcijas 205. pantu.

¹⁰²⁸ Lietuvas konstitūcijas 133. pants un Igaunijas konstitūcijas 134. pants.

¹⁰²⁹ Polijas konstitūcijas 205. pants.

¹⁰³⁰ Ungārijas konstitūcijas nodaļas “Valsts” sadaļas “Parlaments” 1. panta otrās daļas e apakšpunkts.

¹⁰³¹ Ungārijas konstitūcijas nodaļas “Valsts” sadaļas “Publiskās finanses” 43. panta otrās daļa.

ta spīkers, kura kompetencē ir izlemt, vai aizturētais tiek turēts apcietinājumā vai tiek nekavējoties atbrīvots.

3. Budžeta kontroles institūciju kompetence

25. Budžeta kontroles institūciju vadītājiem ir ministra statuss savā iestādē,¹⁰³² kas nozīmē gan stratēģiju vadlīniju, gan vadītāja kompetenci. Tāpat vadītājiem ir tiesības piedalīties valdības sēdēs,¹⁰³³ kas nozīmē leģitīmu iespēju ietekmēt un uzlabot izpildvaras lēmumu un noteikumu kvalitāti. Tas nenozīmē pienākumu, bet gan uz institūcijas gribas iniciētu, preventīvu iespēju iesaistīties ar mērķi novērst nekvalitatīvu lēmumu.¹⁰³⁴ Izstrādājot Satversmes regulējumu, tika uzturēts arī pretējs viedoklis.¹⁰³⁵ Minētās “padomdevēja tiesības” labi atklājas jaunajā 2011. gada Ungārijas konstitūcijā, kur Budžeta kontroles institūcijas vadītājam ir konstitucionāls pienākums darboties Budžeta padomē līdztekus finanšu ministram un Nacionālās bankas prezidentam.¹⁰³⁶

26. Budžeta kontroles institūcijas veic **likumības, lietderības un efektivitātes** revīzijas, **pašas nosakot** valsts revīziju veikšanas apjomu. Iestādes pienākumos, pirmkārt, ietilpst uzraudzīt valsts īpašuma pārvaldīšanas un lietošanas likumību un valsts budžeta izpildi; otrkārt, sekot valsts iestāžu, valsts uzņēmumu u.c. saimnieciskai darbībai, valsts un pašvaldību īpašuma izmantošanai un saglabāšanai; treškārt, sekot to uzņēmumu saimnieciskai darbībai, kuros valstij pieder kapitāldaļas. Budžeta kontroles institūcijām ir tiesības veikt revīzijas: valsts iestādēs, pašvaldībās, uzņēmumos, kas pieder valstij vai pašvaldībai, kā arī privātās kapitālsabiedrībās, ja tās operē ar valsts līdzekļiem vai valsts īpašumu.¹⁰³⁷ Budžeta kontroles institūcijām ir tiesības pārbaudīt Eiropas Savienības finansējuma efektīvu izmantošanu.

4. Līdzīgais un atšķirīgais citu Baltijas valstu budžeta kontroles institūciju konstitucionālajā regulējumā

27. Ņemot vērā līdzīgo vēsturisko un konstitucionālo attīstību, lietderīgi ir īpaši salīdzināt Lietuvas un Igaunijas pieredzi un konstitucionālo regulējumu par Budžeta kontroles institūcijām. Līdzīgi kā Latvijā arī Lietuvā un Igaunijā ekvivalentas kontroles institūcijas tika izveidotas pirmajā neatkarības laikā (Lietuvā – 1919. gadā, bet Igaunijā – 1918. gadā) un darbība pārtraukta līdz ar padomju okupāciju 1940. gadā.

¹⁰³² Igaunijas konstitūcijas 136. panta otrā daļa.

¹⁰³³ Igaunijas konstitūcijas 136. panta pirmā daļa.

¹⁰³⁴ Valsts kontroliere Inguna Sudraba par šo aspektu un mūsdienu Valsts kontroles funkcijām ir atzīmējusi: “Mūsu darba rezultāts pirmām kārtām ir pozitīvas izmaiņas institūciju darbā. Katru revīziju beidzot, mēs saskaņojam tās darbības, ko institūcija veiks. Ieteikumu savlaicīga ieviešana ir apmēram 85 % līmenī. Mūsu darba rezultāts nav notiesātās, atļautās vai sodītās amatpersonas. Par to, lai amatpersonas godīgi veiktu savu darbu, atbild konkrētās iestādes vadītājs. Ieteikumu ieviešana saistīta ar to, kā darīt racionālāk.” Skat.: Avotiņš V. *Vienošā ideja – padarīt mūsu valsti izcilu*. Neatkarīgā, 2012. 22.–24. jūnijs.

¹⁰³⁵ Apspriežot sākotnēji Valsts kontroles regulējumu, Pauls Šimanis tika norādījis, ka Valsts kontrolei nevajadzētu ņemt daļību valdības darbā, jo tā var tikt pakļauta ietekmei. Skat.: Latvijas Satversmes Sapulces 1. apakškomisijas 1920. gada 15. decembra sēdes protokols Nr. 5. Nav publicēts.

¹⁰³⁶ Ungārijas 2011. gada konstitūcijas nodaļas “Valsts” sadaļas “Publiskās finanses” 44. panta ceturtnā daļa.

¹⁰³⁷ Itālijas konstitūcijas 100. panta otrā daļa.

28. Atjaunojot valstisko neatkarību, kaimiņvalstis ir atjaunojušas arī Budžeta kontroles institūciju darbību.¹⁰³⁸ Lietuvas Valsts kontroles (*Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolė*) statuss ir noteikts konstitūcijas 12. nodaļā un līdzīgi Latvijas Republikas Satversmei aprobežojas ar diviem pantiem (133. un 134. pants). Igaunijas Valsts kontrolei (*Riigikontroll*) statuss ir noteikts konstitūcijas 11. nodaļā un tam veltīti septiņi panti (132.–138. pants). Salīdzinot Latvijas konstitucionālo regulējumu ar kaimiņvalstu regulējumu, jāsecina, ka visu triju valstu konstitūcijās ir iekļauts nosacījums par speciāla likuma pieņemšanu.

29. Visās trijās Baltijas valstīs Budžeta kontroles institūcijas vadītāju amatā ievēl parlaments. Lietuvā un Igaunijā Budžeta kontroles institūcijas vadītāja amata kandidātu parlamentam izvirza valsts prezidents (Lietuvas konstitūcijas 133. pants, Igaunijas konstitūcijas 134. pants), Latvijā Valsts kontroles amata kandidātu var izvirzīt viens Saeimas deputāts.¹⁰³⁹ Latvijas valsts kontroliera pilnvaru termiņš ir par gadu mazāks nekā pārējās Baltijas valstīs, kur valsts kontrolierus amatā ievēl uz pieciem gadiem. Atšķirībā no Latvijas, kur valsts kontroliera pilnvaru termiņš ir noteikts likumā¹⁰⁴⁰ Igaunijā un Lietuvā Budžeta kontroles institūcijas vadītāja pilnvaru termiņš ir noteikts konstitūcijā.¹⁰⁴¹ Lai gan praksē visu Baltijas valstu Budžeta kontroles institūciju pilnvaras un statuss ir identisks, līdzīgi kā Latvijas Satversmes 87. pantā arī Igaunijas konstitūcijas 132. pantā noteikts, ka Valsts kontrole ir neatkarīga iestāde. Lietuvas konstitūcijā par to nekas nav teikts.

30. Atšķirībā no Latvijas Republikas Satversmes¹⁰⁴² kaimiņvalstu konstitūcijas nav tik lakoniskas un saskaņā ar Lietuvas konstitūciju (134. pants) Lietuvas Valsts kontrole uzrauga valsts īpašuma pārvaldīšanas un lietošanas likumību un valsts budžeta izpildi, bet Igaunijā konstitucionālais likumdevējs Valsts kontrolei ir noteicis paplašinātu pārbaudāmo subjektu un kompetenču loku: 1) valsts iestādes, valsts uzņēmumi u.c. valsts organizāciju saimniecisko darbību; 2) valsts īpašuma izmantošanu un saglabāšanu; 3) vietējo pašvaldību valdījumā nodotā valsts īpašuma izmantošanu un rīkošanos ar to; 4) to uzņēmumu saimniecisko darbību, kuros valstij pieder vairāk nekā puse balsu pēc akciju un paju daudzuma vai kuru kredītus vai līgumisko saistību izpildi ir garantējusi valsts.¹⁰⁴³ Atšķirībā no Latvijas Republikas Satversmes abu kaimiņvalstu konstitūcijās Budžeta kontroles institūciju ikgadējā atskaites sniegšana ir noteikta konstitūcijās.¹⁰⁴⁴

31. Līdzīgi kā Latvijā arī Igaunijas un Lietuvas Budžeta kontroles institūcijas pašas nosaka valsts revīziju veikšanas apjomu. Kaimiņvalstīs Valsts kontrolei ir tiesības veikt revīziju: valsts iestādēs, pašvaldībās, valsts un pašvaldību iestāžu uzņēmumos. Papildus tam Budžeta kontroles institūcijas ir tiesīgas veikt revīzijas arī privātās kapitālsabiedrībās, ja tās operē ar valsts līdzekļiem vai valsts īpašumu. Tāpat Budžeta kontroles insti-

¹⁰³⁸ Lietuvā 1990. gadā, bet Igaunijā 1992. gadā.

¹⁰³⁹ Saeimas kārtības rullis: likums (28.07.1994.). *Latvijas Vēstnesis*, 1994. 18. augusts, Nr. 96 (227), 25. pants.

¹⁰⁴⁰ Valsts kontroles likuma 26. panta pirmā daļa.

¹⁰⁴¹ Lietuvas konstitūcijas 133. pants un Igaunijas konstitūcijas 134. pants.

¹⁰⁴² Latvijas Republikas Satversmes 88. panta otrajā teikumā noteikts, ka valsts kontroles iekārta un kompetences jāatrunā Valsts kontroles likumā.

¹⁰⁴³ Igaunijas konstitūcijas 133. pants.

¹⁰⁴⁴ Lietuvas konstitūcijas 134. panta otrā daļa, Igaunijas konstitūcijas 135. pants.

tūcijas var pārbaudīt tās privātā sektora uzņēmējsabiedrības, kurām līgumisko saistību izpildi ir garantējusi valsts. Budžeta kontroles institūcijas tāpat ir tiesīgas pārbaudīt Eiropas Savienības dotā finansējuma efektīvu izmantošanu.

D. Starptautisko organizāciju, kurās apvienojušās augstākās revīzijas institūcijas, ietekme uz Valsts kontroles darbību

1. Dalība Apvienoto Nāciju Organizācijas dalībvalstu augstāko revīzijas institūciju organizācijā

32. Pēc neatkarības atjaunošanas no jauna izveidotā Valsts kontrole nevarēja nepievienoties divām specifiskām starptautiskām organizācijām, kuru dibināšanas un darbības mērķis ir nodrošināt savu dalībnieku (nacionālu valstu revīzijas organizācijas) neatkarīgu un objektīvu revīziju. Apvienoto Nāciju Organizācijas dalībvalstu augstāko revīzijas institūciju organizācijā INTOSAI¹⁰⁴⁵ Latvijas Valsts kontrole darbojas kopš 1994. gada, bet no 1995. gada¹⁰⁴⁶ ir INTOSAI reģionālās organizācijas EUROSAI¹⁰⁴⁷ pilntiesīga locekle. INTOSAI akceptē revīziju standartus un nosaka vadlīnijas, apkopojot labāko praksi, veicina pieredzes apmaiņu starp augstākajām revīzijas institūcijām. Minētās organizācijas tiecas harmonizēt revīzijas terminoloģiju pasaules līmenī. Tās cenšas nodrošināt specifiskas revīzijas organizācijām noderīgas informācijas un dokumentācijas apmaiņu, kā arī veicināt publiskā sektora revīzijas metodoloģiju. Organizācijas apkopo savu dalībnieču atšķirīgo pieredzi, tādējādi radot augstākajām revīzijas institūcijām iespēju ar savu darbu veicināt nacionālās pārvaldes attīstību. Dalība šādā organizācijā Valsts kontrolei līdzīgi kā citu valstu revīzijas organizācijām dod iespēju saņemt unificētu pasaules standarta praksi. INTOSAI pasaules līmenī, bet EUROSAI reģionālā veido vienotu izpratni publiskā sektora revīziju veikšanā un veicina augstāko revīzijas institūciju lomas stiprināšanu.

33. Valsts kontroles dalība INTOSAI un EUROSAI izriet no Valsts kontroles likuma 1. panta trešās daļas, kas nosaka, ka Valsts kontrole veic revīzijas atbilstoši Latvijas Republikā atzītiem starptautiskajiem revīzijas standartiem.¹⁰⁴⁸ Tieši šo organizāciju ietvaros tiek izveidotas un darbojas regulāras pastāvīgo komiteju un darba grupu sanāksmes un

¹⁰⁴⁵ *International Organization of Supreme Audit Institutions* jeb saīsinājumā INTOSAI ir autonoma un neatkarīga starptautiska organizācija, kuras vadības institūcija atrodas Austrijas galvaspilsētā Vīnē. Apvienoto Organizāciju ietvaros darbojošajā organizācijā dalību ņem 189 pasaules valstu augstākās revīzijas institūcijas. Organizācijā darbojas arī Eiropas Revīzijas palāta. <http://www.intosai.org>

¹⁰⁴⁶ *Latvijas Republikas Valsts Kontroles Vēstis*. Jubilejas izdevums. Rīga: Latvijas Republikas Valsts kontrole, 1998. augusts, 44. lpp.

¹⁰⁴⁷ *European Organization of Supreme Audit Institutions* jeb saīsinājumā EUROSAI ir INTOSAI reģionālā organizācija, kas apvieno 49 Eiropas valstu augstākās revīzijas institūcijas un Eiropas Revīzijas palātu. Organizācijas mērķi ir orientēti uz profesionālās sadarbības veicināšanu starp Eiropas augstākajām revīzijas institūcijām. <http://www.eurosai.org/eng/>

¹⁰⁴⁸ Jāatzīmē, ka Valsts kontroles starptautiskās sadarbības rezultātā Latvijā inkorporētie standarti nav vienīgi pašas konstitucionālās institūcijas lietošanai. Atbilstoši likuma "Par zvērinātiem revidentiem" (*Latvijas Vēstnesis*, 2001. 22. maijs, Nr. 78) 1. panta pirmās daļas 12. punktam Latvijā atzītie starptautiskie revīzijas standarti ir Latvijas Zvērinātu revidentu asociācijas apstiprināti Starptautiskās grāmatvežu federācijas izdotie starptautiskie revīzijas standarti un ar tiem saistītie paziņojumi un standarti, ciktāl tie attiecas uz revīziju.

citi informatīvie pasākumi,¹⁰⁴⁹ kas risina jautājumus, kas nozīmīgi nacionālo valstu augstākajām revīzijas institūcijām. Institūcijas izstrādā attiecīgus dokumentus,¹⁰⁵⁰ kuri vēlāk jāievēro arī Valsts kontrolei kā INTOSAI un EUROSAI dalībnieci. Valsts kontrolei kā šo organizāciju pilntiesīgai dalībnieci ir saistošas daudzas rezolūcijas un deklarācijas.¹⁰⁵¹ Lielākoties šajos dokumentos tiek norādīts uz augstāko revīzijas institūciju darbību un revīzijas neatkarību (piemēram, INTOSAI XIX kongresā apstiprinātajā 2007. gada Mehiko deklarācijā, INTOSAI IX kongresā apstiprinātajā 1977. gada Limas deklarācijā). Minētās atziņas ir nostiprinātas Apvienoto Nāciju Organizācijas Ģenerālajā asamblejā 2011. gada 22. decembrī pieņemtajā Rezolūcijā A/66/209 "Efektivitātes, atbildības un paredzamības valsts pārvaldē veicināšana, nostiprinot augstākās revīzijas institūcijas".

2. Eiropas dalībvalstu augstāko revīzijas institūciju organizācijas ietekme uz Valsts kontroles funkciju izpildi

34. Valsts kontrole piedalās Eiropas Savienības dalībvalstu augstāko revīzijas institūciju un Eiropas Revīzijas palātas augstākā līmeņa vadītāju Kontaktu komitejā¹⁰⁵². Kontaktu komiteja ir autonomas, neatkarīgas un apolītisks forums, kurā augstāko revīzijas institūciju vadītāji pulcējas katru gadu. Eiropas Savienības dalībvalstu augstāko revīzijas institūciju un Eiropas Revīzijas palātas sadarbības koordinatori satiekas divreiz gadā, lai sagatavotu Kontaktu komitejas sanāksmes un nodrošinātu aktīvu profesionālo kontaktu tīklu visā Eiropā.

35. Eiropas Savienības dalībvalstu augstāko revīzijas institūciju un Eiropas Revīzijas palātas augstākā līmeņa vadītāju kontaktu komiteja izveido darba grupas vispārīgos un specifiskos kopīgi interesējošos jautājumos. Šo darba grupu ietvaros augstāko revīzijas institūciju vadītāji, arī valsts kontrolieris var iniciēt paralēlo revīziju veikšanu par būtiskiem un aktuāliem jautājumiem. Ieinteresētās augstākās revīzijas institūcijas iesaistās paralēlo revīziju, kuras koordinē Kontaktu komitejas darba grupas, veikšanā. Piemēram, Valsts kontrole veica paralēlo revīziju par Eiropas fondu administrēšanas sistēmu¹⁰⁵³, kuru koordinēja Kontaktu komitejas Struktūrfondu ceturtā darba grupa¹⁰⁵⁴.

36. Valsts kontrole sniedz praktisku un loģistikas atbalstu, kā arī zināšanas par revīdējamo jomu Eiropas Revīzijas palātas revidentiem, ja Eiropas Revīzijas palātas revīziju

¹⁰⁴⁹ Latvijas Republikas Valsts kontroles 2010. gada publiskais gada pārskats. Pieejams: www.lrvk.gov.lv

¹⁰⁵⁰ <http://www.intosai.org/committeesworking-groupstask-forces.html>; <http://eurosai.org>

¹⁰⁵¹ Limas deklarācija par finanšu kontroles vadlīnijām (1977. gads); Mehiko deklarācija par augstāko revīzijas institūciju neatkarību (2007. gads); Ieteikumi INTOSAI revīzijas veikšanas standartu ieviešanai Eiropā (1998. gads); Rekomendācijas augstāko revīzijas institūciju darbībai Eiropas integrācijas kontekstā (1998. gads); INTOSAI revīzijas standarti (XVII INCOSAI, Seula, 2001. gads); Starptautiskie standarti augstākajām revīzijas institūcijām (ISSAI) (XX INTOSAI, Johannesburga, 2010. gads).

¹⁰⁵² <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/contactcommittee/home>

¹⁰⁵³ Valsts kontroles revīzija Nr. 5.1-2-25/2009 "Eiropas Savienības struktūrfondu administrēšanas sistēmas izmaksu efektivitāte un atbilstība tiesību aktiem" un revīzija Nr. 5.1-2-17/2010 "Slēgtas revīzijas "Eiropas Savienības struktūrfondu administrēšanas sistēmas izmaksu efektivitāte un atbilstība tiesību aktiem" ieteikumu ieviešana". Skat. Valsts kontroles mājaslapā: www.lrvk.gov.lv, sadaļa "Revīziju rezultāti".

¹⁰⁵⁴ Struktūrfondu darba grupa tika izveidota, lai veiktu koordinēto paralēlo revīziju "Par kontroļu izmaksām".

ietvaros tiek veiktas pārbaudes Latvijā.¹⁰⁵⁵ Piemēram, 2010. gadā Valsts kontrole nodrošināja atbalstu šādu Eiropas Revīzijas palātas revīziju ietvaros: revīzijas saistībā ar Ticamības deklarāciju par 2009. finanšu gadu (DAS 2009) un izdevumiem brīvības, drošības un tiesiskuma jomā; Eiropas Lauksaimniecības garantiju fonda (ELGF) finanšu revīzijas saistībā ar Ticamības deklarāciju 2010. finanšu gadam; revīzijas saistībā ar Ticamības deklarāciju par 2010. finanšu gadu (DAS 2010).

E. Satversmes 87. un 88. panta saturs

1. Neatkarīga iestāde

37. Valsts kontrole ir konstitucionāla institūcija, kas, veicot revīzijas, īsteno kontroles funkciju attiecībā uz valsts, pašvaldību, Eiropas Savienības un citu starptautisko organizāciju vai institūciju līdzekļu izlietojumu valstī.¹⁰⁵⁶

38. Valsts kontrole nav ne administratīva, ne tiesu iestāde, bet ir uzskatāma par īpatnēju kontroles iestādi.¹⁰⁵⁷ Valsts kontroles patstāvība un neatkarība neļauj Valsts kontroli pierēķināt izpildvarai un kā valsts pārvaldes iestādi padot Ministru kabinetam.¹⁰⁵⁸

39. Valsts kontrole nav valsts pārvaldes iestāde, bet ir neatkarīgs valsts varas orgāns, tādēļ uz to nevar attiecināt jēdzienu “patstāvīgā iestāde”, kas tiek lietots, lai apzīmētu valsts pārvaldes iestādes, kas pilda valsts pārvaldes funkcijas, bet nav klasiskā veidā padotas Ministru kabinetam.¹⁰⁵⁹ Valsts kontrolei ir jābūt tikpat neatkarīgai kā tiesai, lai tā varētu veikt savu svarīgo uzdevumu pilnīgi objektīvi, bez iespaidošanas no citiem valsts varas orgāniem.¹⁰⁶⁰

40. Lai gan Valsts kontrole nav valsts pārvaldes iestāde, saskaņā ar varas dalīšanas funkcionālo izpratni Valsts kontrole piedalās izpildvaras funkciju realizācijā. Šāds secinājums izdarāms, ievērojot Satversmes tiesas nospriesto, ka “valsts vara atbilstoši varas dalīšanas principam funkcionāli tiek iedalīta likumdošanas, tiesas spriešanas un izpildvaras darbībā. Tiesību teorijā un tiesu praksē parasti tiek definēta likumdošanas un tiesas spriešanas darbība. Savukārt izpildvaras darbība ir tā valsts darbība [...], kas nav ne likumdošana, ne tiesas spriešana. Likumdošana ir likumu pieņemšana, t.i., tiesības kādu jautājumu noregulēt ar likumu [...]. Savukārt tiesas spriešana nozīmē strīda izšķiršanu kontradiktorisksā procesā starp diviem vai vairākiem dalībniekiem, pamatojoties uz tiesību normām [...]. Tādējādi pārējās valsts kompetences īstenošana būtu uzskatāma par izpildvaras funkciju”.¹⁰⁶¹ Ievērojot, ka Valsts kontrole neveic ne likumdošanas, ne tiesas spriešanas funkciju, tā īsteno izpildvaras funkciju.¹⁰⁶² Tomēr tiesību zinātnē izteikti arī

¹⁰⁵⁵ <http://www.lrvk.gov.lv/index.php?id=571>

¹⁰⁵⁶ Satversmes tiesas 25.11.2010. spriedums lietā Nr. 2010-06-01, 14.2. punkts.

¹⁰⁵⁷ Dišlers K. *Latvijas valsts varas orgāni un viņu funkcijas*. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2004, 153. lpp.

¹⁰⁵⁸ Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 22.09.2009. lēmums lietā Nr. 5-14/2-2009, 7. punkts. Nav publicēts.

¹⁰⁵⁹ Skat.: Konceptija “neatkarīgo” jeb pastāvīgo iestāžu statusa regulēšanai. Pieejams: <http://polsis.mk.gov.lv/LoadAtt/file42902.doc> (aplūkots 01.09.2011.).

¹⁰⁶⁰ Dišlers K. *Latvijas valsts varas orgāni un viņu funkcijas*. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2004, 153. lpp.

¹⁰⁶¹ Satversmes tiesas 16.10.2006. spriedums lietā Nr. 2006-05-01, 10.2. punkts.

¹⁰⁶² Sal.: Pleps J., Pastars E., Plakane I. *Konstitucionālās tiesības*. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2004, 485. lpp.

pretēji viedokļi. Vēl pirms Satversmes projekta izstrādāšanas toreizējais valsts kontrolieris P. Mincs rakstīja, ka kontrolei kā koleģiālai iestādei esot vieta tikai tiesu resorā, jo kontroles institūcijas lēmumus jau tobrīd varēja pārsūdzēt Senātā, un arī šīs institūcijas struktūra (sadalīta departamentos) vairāk atbilstot tiesu varai.¹⁰⁶³ Savu viedokli viņš aizstāvēja arī Satversmes sapulces pirmajā apakškomisijas sēdē un panāca, ka Valsts kontrole netiek “padota ne tiesu resoram, nedz Ministru kabinetam, bet līdzīgi tiesnešiem atceļama vienīgi uz tiesas lēmuma pamata”.¹⁰⁶⁴ Par Valsts kontroliera piederību drīzāk tiesu varai bija arī A. Bergs, kurš nonāca pie šāda secinājuma uz “izslēgšanas metodes pamata”, jo neredz to pie valsts administrācijas vai parlamenta.¹⁰⁶⁵ Savukārt Kārlis Dišlers savā valsts varas funkciju koncepcijā pauda uzskatu, ka Valsts kontrolei atdaloties no izpildvaras, tā ir kļuvusi par patstāvīgu valsts varas orgānu,¹⁰⁶⁶ kas pilda īpatnēju kontroles funkciju.¹⁰⁶⁷ Ņemot vērā, ka Valsts kontrole nespriež tiesu, viņu pie tiesu varas pieskaitīt nebūtu pareizi. Drīzāk, rezumējot atšķirīgos skatījumus, var secināt, ka Valsts kontroles funkcijas pēc klasiskā trīs varu sadalījuma pieskaitāmas pie izpildvaras funkciju izpildes. Valsts kontrolei ir uzticēts pildīt savdabīgu kontroles funkciju – tā palīdz valsts aparātam sekmīgi funkcionēt, uzraugot valsts un pašvaldību līdzekļu lietderīgu un efektīvu izmantošanu.

41. Valsts kontroles kā neatkarīgas iestādes statuss uzliek pienākumu pārējām konstitucionālajām institūcijām neiejaukties Valsts kontroles darbībā. Kaut arī saskaņā ar Satversmes 88. pantu Valsts kontroles kompetenci nosaka sevišķs likums un tādējādi Valsts kontroles darbības apjomu nosaka likumdevējs, no Valsts kontroles neatkarīgā statusa izriet arī aizliegums likumdevējam ar likumu būtiski ierobežot Valsts kontroles kompetenci, liedzot tai veikt kontroles funkcijas.

42. Lai Valsts kontrole varētu efektīvi pildīt tai uzticētās funkcijas, valsts institūcijas, tostarp likumdevējs un izpildvara, nedrīkst nepamatoti ietekmēt šīs institūcijas darbību vai izdarīt uz to politisku spiedienu. Valsts kontroles funkcionālā neatkarība ir cieši saistīta arī ar tās finansiālo neatkarību. Valsts kontrolei ir jābūt finansiāli pietiekami nodrošinātai, lai tā spētu pilnvērtīgi pildīt savu konstitucionālo sūtību. Valsts kontroles budžeta izstrādes, apstiprināšanas un izpildes gaitā jāievēro noteikti priekšnoteikumi, kas nodrošina Valsts kontroles neatkarību budžeta jomā. Valsts kontrolei jābūt iespējai sagatavot budžeta pieprasījumu, pamatot to Ministru kabinetā un Saeimā, kā arī administrēt savu budžetu.¹⁰⁶⁸ Valsts kontroles finansiālā neatkarība nozīmē, ka valsts kontrole noteiktā kārtībā var tieši pieteikt pieprasījumu pēc līdzekļiem, kurus tā uzskata par nepieciešamiem, kā arī to, ka var ar budžetā piešķirtajiem līdzekļiem finanšu gada ietvaros brīvi rīkoties.¹⁰⁶⁹

¹⁰⁶³ Mincs P. *Valsts kontroles pārveidošana*. Tieslietu Ministrijas Vēstnesis, 1920, Nr. 2/3, 71. lpp.

¹⁰⁶⁴ Latvijas Satversmes Sapulces 1. apakškomisijas 1921. gada 9. februāra sēdes protokols Nr. 11. Nav publicēts.

¹⁰⁶⁵ Latvijas Satversmes Sapulces 1. apakškomisijas 1920. gada 15. decembra sēdes protokols Nr. 5. Nav publicēts.

¹⁰⁶⁶ Dišlers K. *Ievads Latvijas valststiesību zinātnē*. Rīga: A. Gulbis, 1930, 49. lpp.

¹⁰⁶⁷ Dišlers K. *Latvijas valsts varas orgāni un viņu funkcijas*. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2004, 30., 153. lpp.

¹⁰⁶⁸ Turpat.

¹⁰⁶⁹ Moser J. *Die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden unter spezieller Berücksichtigung der Deklarationen von Lima und Mexiko*. Pieejams: <http://www.intosai.org/uploads/deutsch2.pdf>

43. Valsts kontroles neatkarība izpaužas arī valsts kontrolieru (Valsts kontroles padomes locekļu) apstiprināšanā, atcelšanā un atbildībā.¹⁰⁷⁰ Valsts kontrolierus apstiprina Saeima (tāpat kā tiesnešus), tomēr Satversmē nav noteikts, kas ierosina valsts kontrolieru kandidatūras. Valsts kontrolieru apstiprināšana Saeimā nenozīmē, ka valsts kontrolieri ir atbildīgi Saeimai par savu darbu – valsts kontrolieri ir padoti tikai likumam.

44. Lai nodrošinātu valsts kontrolieru neatkarību, Satversmes 88. pantā noteikts, ka valsts kontrolieri var atcelt tikai uz tiesas sprieduma pamata. Kaut arī minētajos aspektos valsts kontrolieru statuss līdzinās tiesneša statusam, saskaņā ar Satversmes 88. pantu valsts kontroliera amats ir ieņemams tikai uz likumā noteikto laiku. Tādējādi Satversme nosaka mazākas valsts kontrolieru neatkarības garantijas nekā tiesnešiem. Gan Valsts kontrolei, gan tiesām ir kopīgs uzdevums – nodrošināt tiesiskumu, tomēr valsts kontrolieru un tiesnešu uzdevumi būtiski atšķiras – valsts kontrolieri nespriež tiesu. Tādējādi arī pārējās valsts kontrolieru neatkarības garantijas (ierobežojumi amatu apvienošanā, atalgojums u.c.) valsts kontrolieriem var atšķirties no tiesnešu neatkarības garantijām. Ar likumu noteiktajam amata pildīšanas laikam ir jābūt līdzīgam un samērotam ar citiem termiņiem, kas Satversmē noteikti Saeimas vai Valsts prezidenta darbībai.

2. Koleģiāla iestāde

45. Satversmē noteiktais, ka Valsts kontrole ir koleģiāla iestāde, nozīmē, ka Valsts kontrole ir koleģiāli vadīta institūcija, proti, tās galvenais lēmējorgāns sastāv no vairākām personām. Satversme nenosaka valsts kontrolieru skaitu, tomēr koleģiālu institūciju minimālais skaits parasti ir vismaz trīs personas.¹⁰⁷¹

46. Satversmes 88. panta vārdiskais formulējums prezumē, ka pastāv vairāki valsts kontrolieri, turpretim šī brīža Valsts kontroles likums nosaka, ka Saeima apstiprina Valsts kontrolieri, pēc kura ieteikuma Saeima apstiprina pārējos Valsts kontroles padomes locekļus.¹⁰⁷² Šāds likuma regulējums atbilst Satversmei, jo Satversmes 88. panta nolūks vispirms ir pateikt, ka koleģiālās institūcijas locekļi ir vairāki; koleģiālās institūcijas personu amata nosaukumiem nav nozīmes.

47. No koleģialitātes principa izriet arī prasība, lai Valsts kontroles lēmumi tiek pieņemti ar balsu vairākumu. Ar likumu var noteikt, ka Valsts kontrolei ir priekšsēdētājs, kuram ir īpašas pilnvaras Valsts kontroles pārstāvībā, taču lēmumus savas kompetences ietvaros Valsts kontrole pieņem tikai koleģiāli, turklāt katram no Valsts kontroles koleģiālās institūcijas locekļiem ir vienādas balsstiesības.

¹⁰⁷⁰ Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammu izvilks (1920–1922). Latvijas Republikas Satversmes projekta apspriešana un apstiprināšana. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2006, V sesijas 14. sēdes (15.02.1922.) stenogramma, 866. lpp.

¹⁰⁷¹ Salīdzināt, piemēram, ar tiesnešu skaitu, kuri izskata apelācijas sūdzības, kasācijas sūdzības vai sarežģītas administratīvās lietas.

¹⁰⁷² Valsts kontroles likums. *Latvijas Vēstnesis*, 2002. 29. maijs, Nr. 80 (2655). 26. panta pirmā daļa, 27. panta pirmā daļa.

3. Valsts kontrolieru iecelšana un apstiprināšana

48. Satversmes 88. pants pielīdzina valsts kontrolierus tiesnešiem iecelšanas un apstiprināšanas aspektā. Tādēļ Satversmes 88. pants tulkojams kopsakarā ar Satversmes 84. panta pirmo teikumu (“Tiesnešus apstiprina Saeima, un viņi ir neatceļami.”). Jāuzsver, ka vienīgais mērķis, kādēļ iecelšanas un atcelšanas aspektā valsts kontrolieri ir pielīdzināti tiesnešiem, ir nodrošināt Valsts kontroles neatkarību. Senators J. Kalacs savulaik ir norādījis, ka apstiprināšanas kārtība tiesnešiem un valsts kontroles augstākiem darbiniekiem ar Satversmi noteikta nolūkā, “lai viņi darbā pilnīgi neatkarīgi un neiespaidojami no administratīvām iestādēm un amatpersonām”.¹⁰⁷³

49. Kaut arī Satversmes 88. pants nosaka “tādu pašu kārtību” tiesnešu un valsts kontrolieru iecelšanai un apstiprināšanai, Satversmes 88. pants nenozīmē, ka tiesnešu un valsts kontrolieru iecelšanas un apstiprināšanas procesam ir jābūt identiskam. “Tāda paša kārtība” ir attiecināma tikai uz Satversmes 84. panta pirmajā teikumā paredzēto (ka apstiprināšanu veic Saeima), nevis uz likumu, kas detalizētāk nosaka tiesnešu amata kandidātu atlases procedūras un institūcijas, kuras tajās iesaistītas.

50. Satversmes 88. pantā lietoti divi termini – iecelšana un apstiprināšana. Tas nozīmē, ka valsts kontroliera izvēlē var būt iesaistīti vairāki valsts varas orgāni – valsts kontrolieri amatā iecelt (noteikt piemērotāko personu) var jebkurš valsts varas orgāns, kuram šādas tiesības noteiktas likumā, bet amatā valsts kontrolieri apstiprina Saeima, t.i., Saeima dod galīgu akceptu ieceltajai kandidatūrai. Tomēr Satversmes 88. pants neliedz noteikt, ka valsts kontrolieri amatā gan iecel, gan apstiprina Saeima (šādā gadījumā zūd nozīme atsevišķi izšķirt iecelšanu no apstiprināšanas).

4. Valsts kontrolieru atcelšana no amata

51. No Satversmes 88. panta izstrādes materiāliem (skat. sadaļu par ģenēzi) tieši izriet Satversmes sapulces nodoms pielīdzināt valsts kontrolieru atcelšanu tiesnešu atcelšanas regulējumam. Tādēļ sākotnēji Satversmes 84. pants un 88. pants noteica vienādu tiesnešu un valsts kontrolieru atcelšanas kārtību – atcelt no amata var tikai Saeima uz tiesas sprieduma pamata. 1997. gadā Satversmes 84. pants tika grozīts, paredzot arī citus atcelšanas pamatus – likumā paredzētos gadījumus un tiesnešu disciplinārkolēģijas lēmumu. Lai gan Satversmes 88. pantā nav veikti attiecīgi grozījumi, Satversmē ietvertais princips, ka valsts kontrolieru iecelšana un atcelšana ir līdzīga, palicis nemainīts. Ja Satversmes 84. pants paredz vairākus tiesnešu atcelšanas pamatus, tad vēl jo vairāk šie paši pamati ir attiecināmi uz valsts kontrolieriem. Tādēļ Satversmes 88. pants, tulkots kopsakarā ar Satversmes 84. pantu, nosaka, ka arī valsts kontrolieri var atcelt uz tiem pašiem pamatiem, kuri paredzēti tiesnešu atcelšanai, ciktāl šie atcelšanas pamati attiecināmi uz valsts kontrolieriem (piemēram, valsts kontrolierim var noteikt vecumu, kuru sasniedzot valsts kontrolieris tiek atcelts). Protams, ka šie atcelšanas pamati detalizētāk nosakāmi likumā. Valsts kontroles likuma 29. pants šobrīd nosaka, ka valsts kontrolieri (Valsts kontroles likumā lietotajā terminoloģijā – valsts kontrolieris un Valsts kontroles padomes loceklis) atceļami no amata vienīgi uz tiesas sprieduma pamata krimināllietā vai uz iesnieguma pamata par atkāpšanos no amata.

¹⁰⁷³ Kalacs J. *Pie jautājuma par tiesnešu apstiprināšanu*. Jurists, 1930, janvāris, Nr. 2 (18), 36. sleja.

5. Valsts kontroles iekārta

52. Satversmes 88. pants nosaka, ka valsts kontroles iekārtu nosaka sevišķs likums. Šajā likumā ir nosakāma Valsts kontroles administratīvā struktūra un nodarbināto statuss. Valsts kontrolē nodarbināto statusam ir jābūt tādām, kas nodrošina Valsts kontroles neatkarību, proti, tiesiskās attiecības ar nodarbinātajiem dibina valsts kontroles koleģiālais orgāns vai kāds no valsts kontrolieriem. Likumā ir jānosaka Valsts kontroles funkciju izpildei nepieciešamās struktūrvienības, taču struktūrvienības palīgfunkciju veikšanai (piemēram, saimniecisko daļu, personāla daļu u. tml.) var izveidot pati Valsts kontrole.

6. Valsts kontroles kompetence

53. Lai arī Valsts kontrole ir konstitucionāla ranga institūcija, tomēr minētais nemaina Satversmes 88. panta otrajā teikumā paredzēto, ka tās kompetences, īstenojot likumdošanas funkciju, nosaka likumdevējs. Tomēr arī likumdevēja rīcības brīvība, tostarp lemjot par citu konstitucionālo institūciju pilnvaru apjomu, nav absolūta, kaut arī pamatojas uz tiesībspolitiskiem apsvērumiem. Tiesības un politika Satversmē ir cieši saistīti jēdzieni. Tiesiskā valstī politika nevar būt pilnīgi brīva no tiesībām un likumdevēju saista Satversmes prasības. Satversmes galvenais uzdevums ir nodrošināt to, ka demokrātiski izveidotām institūcijām piešķirtā valsts vara netiek izmantota ļaunprātīgi un kļūst saistoša tikai tad, kad tā izteikta tiesību veidā. Arī tiesībspolitiskus lēmumus ierobežo Satversme, tāpēc likumdevēja rīcībai šādos gadījumos ir jāatbilst Satversmes normām un vispārējiem tiesību principiem. Konstitucionālo institūciju pilnvaras likumdevējs nevar noteikt patvaļīgi. Proti, likumdevējam ir pienākums gan piešķirt konstitucionālajām institūcijām to funkciju īstenošanai nepieciešamās pilnvaras, gan arī pildīt savu pienākumu aizsargāt, ievērot un nodrošināt personas pamattiesības.¹⁰⁷⁴

54. Valsts kontrole ir konstitucionālā institūcija, kas, veicot revīzijas, īsteno kontroles funkciju attiecībā uz valsts, pašvaldību, Eiropas Savienības un citu starptautisko organizāciju vai institūciju līdzekļu izlietojumu valstī.¹⁰⁷⁵ Kaut arī Satversmes 88. pants nosaka, ka Valsts kontroles kompetenci nosaka likums, Valsts kontroles kompetences galvenie aspekti jau ir iekodēti Satversmē un izsecināmi no Satversmes sapulces debatēm – kontrolēt valsts finanšu resursu izlietošanu un valsts mantas pārvaldību (sīkāk skat. nodaļu par ģenēzi). Lai Valsts kontrole šo no Satversmes izrietošo kompetenci varētu pienācīgi īstenot, likumā ir jānosaka konkrētas Valsts kontroles tiesības attiecībā pret tās uzraudzībā esošajiem subjektiem un lietām.

55. Satversmes VII nodaļa Valsts kontrolei piešķir funkcionālu uzraudzību pār tiem subjektiem, kuriem piešķirtas tiesības rīkoties ar valsts (plašākā nozīmē, tostarp pašvaldību un citu publisko tiesību subjektu) mantu. Valsts kontrolei ir no Satversmes izrietoša prerogatīva pieprasīt no valsts pārvaldes iestādēm un citiem subjektiem, kam piešķirtas tiesības rīkoties ar valsts mantu, pārskatus un jebkādu citu informāciju, lai pārlicinātos par šīs mantas izlietošanas un pārvaldīšanas tiesiskumu un lietderību. Tāpat Valsts

¹⁰⁷⁴ Satversmes tiesas 14.03.2011. spriedums lietā Nr. 2010-51-01, 11.2.–11.3. punkts.

¹⁰⁷⁵ Satversmes tiesas 25.11.2010. spriedums lietā Nr. 2010-06-01.

kontrolei ir tiesības un pienākums ziņot citiem kompetentiem valsts varas orgāniem par konstatētajiem pārkāpumiem valsts mantas pārvaldībā. Valsts kontrolei var piešķirt tiesības uzlikt administratīvos sodus par konstatētajiem pārkāpumiem.

56. Jāņem vērā, ka jebkurš Valsts kontroles kompetences paplašinājums ir saistīts ar finansējumu. Tādēļ, lai Valsts kontrole nezaudētu neatkarību un tās darbība būtu efektīva, likumdevējam, nosakot Valsts kontrolei papildus kompetenci, ir jāparedz arī finanšu līdzekļi šīs kompetences izpildei.

57. Valsts kontrolei nav tiesību dot saistošus norādījumus valsts mantas pārvaldītājiem. Līdzīgi kā pirmās neatkarības laikā¹⁰⁷⁶ arī mūsdienās Valsts kontrolei nav tiesību atcelt no amata citu iestāžu amatpersonas vai atcelt citu iestāžu pieņemtos lēmumus.¹⁰⁷⁷ Šādus saistošus norādījumus var dot vienīgi Ministru kabinets un tā padotības iestādes, jo tieši Ministru kabinets atbild par valsts saimniecību (Satversmes 66. panta trešā daļa). Kaut arī Satversme paredz Ministru kabineta atbildību Saeimai tikai par valsts budžeta izlietojumu, Ministru kabineta pamatfunkcija – valsts saimnieciskā pārvaldība – ietver arī kontroli pār citu valsts pārvaldes subjektu rīcību ar valsts mantu, tādēļ Valsts kontrole neīsteno padotību arī par citiem valsts mantas tiešajiem pārvaldītājiem.

58. Valsts kontroles slēdzieniem un rekomendācijām ir autoritatīvs spēks. Vienlaikus tie ir līdzeklis citu valsts varas atzaru darbībai, piemēram, parlamentārai kontrolei, revidējamās vienības darbības pārmaiņām, neuzticības izteikšanai Ministru kabinetam, pašvaldības domes (padomes) atlaišanai, amatpersonu atbildībai (disciplinārai, civiltiesiskai un kriminālatbildībai). Valsts kontroles rekomendācijas noteikti nav tiesību akti, jo tie ir priekšlikumi kvalitātes uzlabošanai, ietaupīšanai un ieņēmumu palielināšanai, kas nerada tiešas tiesiskas sekas.¹⁰⁷⁸

59. Valsts kontrole nav padota valdībai¹⁰⁷⁹ un neīsteno kontroles funkciju pār Saeimu.¹⁰⁸⁰

¹⁰⁷⁶ Pirmajā neatkarības laikā līdz Augstākai tiesai ir nonākuši strīdi par Valsts kontroles kompetenci, un tā iemesla dēļ, ka secinājumi ir atbilstoši arī mūsdienu situācijai, tos ir vērts citēt. Latvijas Senāts, Administratīvā departamenta 1929. gada 22. oktobra sēdē caurlūkojis Muitas departamenta sūdzību par Valsts kontroles padomes sevišķās sēdes 1928. gada 7. novembra lēmumu attiecībā uz soda naudas uzrēķinu Muitas departamentam sakarā ar soda naudas neiekasēšanu, atceļ Valsts kontroles lēmumu un izbeidz lietu, balstoties uz šādiem apsvērumiem: pirmkārt, Senāts norāda, ka no Valsts kontroli regulējošā normatīvā regulējuma nav redzams, ka tai būtu neaprobežota tiesība ņemt savā caurskatīšanā un izlemt tādus jautājumus, kuri attiecas uz valsts resoru "pārējo darbību", otrkārt, Valsts kontrole, dublējot tiesu un valsts iestāžu darbu, izšķir jautājumu par konkrētās personas vainīgumu inkriminētā noziedzīgā nodarījumā, izšķirot pēc būtības jautājumus, kas ir ārpus tās kompetences un uzliekot (attaisnošanas gadījumā) uzrēķinu iestādēm, kuras apsūdzēto personu attaisnojušas. Skat.: Senāta spriedumi. Administratīvais departaments. *Jurists*, 1930, janvāris, Nr. 1 (17), 24.–25. lpp.

¹⁰⁷⁷ Sal.: Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 07.06.2007. tiesneses lēmums, 7.1.–7.2. punkts. Grām.: *Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta spriedumi un lēmumi 2007*. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2008, 14.–19. lpp.

¹⁰⁷⁸ Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 22.09.2009. lēmums lietā Nr. 5-14/2-2009, 9. punkts. Grām.: *Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta spriedumi un lēmumi 2009*. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2010, A-127.–A-131. lpp.

¹⁰⁷⁹ Eglītis V. *Ievads konstitūcijas teorijā*. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2006, 74. lpp.

¹⁰⁸⁰ Dišlers K. *Latvijas valsts varas orgāni un viņu funkcijas*. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2004, 154. lpp.