



LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA

SPRIEDUMS

Latvijas Republikas vārdā
Rīgā 2019. gada 17. decembrī
lietā Nr. 2019-03-01

Satversmes tiesa šādā sastāvā: tiesas sēdes priekšsēdētāja Ineta Ziemele, tiesneši Sanita Osipova, Aldis Laviņš, Gunārs Kusiņš, Daiga Rezevska, Jānis Neimanis un Artūrs Kučs,

pēc Aivara Damrozes pieteikuma,

pamatojoties uz Latvijas Republikas Satversmes 85. pantu un Satversmes tiesas likuma 16. panta 1. punktu, 17. panta pirmās daļas 11. punktu, kā arī 19.² un 28.¹ pantu,

rakstveida procesā 2019. gada 20. novembra tiesas sēdē izskatīja lietu

“Par likuma “Par pašvaldībām” 38. panta otrās daļas 4. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 91. panta pirmajam teikumam”.

Konstatējošā daļa

1. Likuma “Par pašvaldībām” 38. panta otrās daļas 4. punkts (turpmāk – apstrīdētā norma) paredz: papildus likumā “Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā” noteiktajiem amatu savienošanas ierobežojumiem pašvaldības domes deputāts nedrīkst ieņemt attiecīgās pašvaldības iestādes vadītāja vai viņa vietnieka amatu, izņemot iestādē, kas realizē šā likuma 15. panta pirmās daļas 4., 5. un 6. punktā noteiktās pašvaldības autonomās funkcijas.

2. Pieteikuma iesniedzējs – Aivars Damroze (turpmāk – Pieteikuma iesniedzējs) – uzskata, ka apstrīdētā norma, ciktāl tā nepieļauj deputāta amata savienošānu ar tādas iestādes vadīšanu, kura īsteno likuma “Par pašvaldībām” 15. panta pirmās daļas 7. punktā noteiktās pašvaldības autonomās funkcijas, pārkāpj Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 91. panta pirmo teikumu.

Pieteikuma iesniedzējs norāda, ka bijis Raunas novada domes deputāts un Gatartas pensionāta direktors, tāpēc ticis administratīvi sodīts par amatu savienošānas ierobežojumu pārkāpšanu saskaņā ar Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodeksa 166.³⁰ pantu.

Pieteikuma iesniedzējs norāda, ka amatu savienošānas ierobežojums, kas izriet no apstrīdētās normas, rada atšķirīgu attieksmi pret personām, kuras vada izglītības, sporta, veselības aprūpes un kultūras iestādes, un personām, kuras vada visas pārējās pašvaldības autonomās funkcijas realizējošās iestādes. Publiski šis atšķirīgās attieksmes pamatojums neesot pieejams, un tā neesot apspriesta likumdošanas procesā. Interesu konflikta novēršanas regulējums kopumā nodrošinot to, ka valsts amatpersonas darbojas sabiedrības interesēs, taču konkrētajam ierobežojumam neesot leģitīma mērķa. Neesot skaidrs, kādēļ noteikts atšķirīgs regulējums attiecībā uz iestādēm, kuras pilda sporta, kultūras, izglītības vai veselības aprūpes funkcijas, proti, neesot pierādīts, ka ar šo iestāžu vadīšanu saistītais interešu konflikta risks ir mazāks nekā tas, kas saistīts ar citu iestāžu vadīšanu. Arī sociālās funkcijas īstenojošās iestādēs ikdienas saimnieciskās norises esot līdzīgas gan pēc rakstura, gan pēc apjoma. Iestādes mērķis esot nevis peļņas gūšana, bet gan sabiedrības vajadzību apmierināšana.

Pēc iepazīšanās ar lietas materiāliem Pieteikuma iesniedzējs papildus norāda, ka nepieciešamība pilnveidot interešu konflikta novēršanas regulējumu nevar attaisnot apstrīdētās normas neatbilstību Satversmes 91. panta pirmajam teikumam. Tāpat arī, vērtējot apstrīdētās normas atbilstību Satversmes 91. pantam, par risinājumu nebūtu uzskatāma lielāku novadu veidošana.

3. Institūcija, kas izdevusi apstrīdēto aktu, – Saeima – uzskata, ka apstrīdētā norma atbilst Satversmes 91. panta pirmajam teikumam.

Saeima norāda, ka apstrīdētā norma paredz atšķirīgu attieksmi pret deputātiem, kuri vada pašvaldības sociālās palīdzības funkciju veicošu iestādi, un deputātiem, kuri vada likuma “Par pašvaldībām” 15. panta pirmās daļas 4., 5. un 6. punktā paredzētās funkcijas veicošas iestādes. Apstrīdētās normas pieņemšanas laikā Saeimas Valsts pārvaldes un pašvaldības komisijā un darba grupā bijušas plašas diskusijas par šīs normas saturu un nepieciešamajiem amatu savienošanas ierobežojumiem. Turklāt komisija pie šā jautājuma atgriezusies pēc tiesībsarga atzinuma pārbaudes lietā Nr. 2013-142-26K. Tomēr komisijas locekļi neesot vienojušies par apstrīdētās normas grozīšanu.

Ierobežojums noteikts, lai aizsargātu demokrātisku valsts iekārtu un nodrošinātu to, ka pašvaldības iestāžu vadītāji savu pienākumu pildīšanā ir politiski neitrāli. Pašvaldības domei esot padotas pārējās pašvaldības iestādes, bet šīs padotības attiecības nevarētu tikt efektīvi īstenotas, ja domes deputāti vienlaikus būtu arī iestāžu vadītāji. Ierobežojums esot vērsts uz interešu konflikta novēršanu, pašvaldības efektīvāku pārraudzību un labas pārvaldības principa īstenošanu.

Izņēmumi no amatu savienošanas ierobežojumiem apstrīdētajā normā esot noteikti, ņemot vērā nepieciešamību nodrošināt efektīvu pašvaldības – jo īpaši to pašvaldību, kuru iedzīvotāju skaits ir neliels, – darbību. Izvēloties iestādes, uz kurām tiktu attiecināti izņēmumi no amatu savienošanas ierobežojumiem, esot ņemts vērā tas, ka likuma “Par pašvaldībām” 15. panta pirmās daļas 4., 5. un 6. punktā paredzētās funkcijas ir vērstas uz visiem pašvaldības iedzīvotājiem, bet sociālās palīdzības funkcija – uz sociāli mazāk aizsargātajiem sabiedrības locekļiem, turklāt skarot tos tieši un individuāli. Līdzīgs ierobežojums esot paredzēts arī Bāriņtiesu likuma 15. pantā.

Likumdevēja izraudzītie amatu savienošanas ierobežojumi esot piemēroti leģitīmā mērķa sasniegšanai, turklāt neesot tādu mazāk ierobežojošu līdzekļu, ar kuriem leģitīmo mērķi varētu sasniegt līdzvērtīgā kvalitātē. Tiekot veicināta efektīva pašvaldības sociālās palīdzības funkciju realizējošo iestāžu pārraudzība un darbības kontrole. Izņēmumu attiecināšana arī uz sociālo funkciju pakļautu šīs funkcijas izpildi interešu konflikta riskam. Savukārt izņēmumu atcelšana varētu apdraudēt iespēju nodrošināt pašvaldības iedzīvotāju interešu pārstāvību domē.

Valstij esot liela rīcības brīvība, nosakot valsts dienestā esošajām amatpersonām ierobežojumus attiecībā uz amatu savienošānu valsts pārvaldes ietvaros.

Personai, kandidējot pašvaldības vēlēšanās, jau iepriekš esot zināmi attiecīgo amatu savienošanas nosacījumi, un tā varot plānot savu rīcību. Turklāt apstrīdētā norma neliedzot personai tiesības uz darbu valsts pārvaldē, bet gan sabiedrības interesēs ierobežojot iespējas izpildvaras ietvaros ieņemt divus savstarpējas pakļautības attiecībās esošus amatus. Līdz ar to sabiedrības ieguvums no apstrīdētajā normā noteiktā ierobežojuma esot lielāks nekā indivīda tiesībām un likumiskajām interesēm nodarītais kaitējums.

4. Pieaicinātā persona – Tieslietu ministrija – uzskata, ka apstrīdētā norma neatbilst Satversmes 91. panta pirmajam teikumam.

Pēc Tieslietu ministrijas ieskata, vienādos un pēc noteiktiem kritērijiem salīdzināmos apstākļos atrodas personas, kuras ir deputāti un vienlaikus vada pašvaldības iestādi, kas realizē kādu no pašvaldības autonomajām funkcijām. Apstrīdētā norma paredzot atšķirīgu attieksmi pret tiem deputātiem, kuri vada pašvaldības iestādi, kas ir atbildīga par likuma “Par pašvaldībām” 15. panta pirmās daļas 4., 5. un 6. punktā paredzēto funkciju izpildi.

Apstrīdētās normas mērķis esot novērst interešu konfliktu valsts amatpersonas darbībā. Tā esot piemērota šā leģitīmā mērķa sasniegšanai, jo nodrošinot to, ka pašvaldības domes deputāti – lēmēj institūcijas locekļi – vienlaikus neīsteno arī pašvaldības iestāžu administratīvo vadību. Tomēr šo leģitīmo mērķi būtu iespējams sasniegt arī ar saudzējošākiem līdzekļiem. Proti, amatu savienošānu varētu atļaut arī tiem pašvaldības domes deputātiem, kuri vada pašvaldības iestādi, kas realizē likuma “Par pašvaldībām” 15. panta pirmās daļas 7. punktā minēto funkciju, jo objektīva atšķirība ar jau spēkā esošajiem izņēmumiem attiecībā uz interešu konflikta riskiem neesot saskatāma.

Vajagot būt skaidri saprotamam, kāpēc vispār tiek noteikti izņēmumi no amatu savienošānu ierobežojumiem. Ja pēc būtības sabiedrības interesēs ir nepieļaut to, ka viena persona ieņem divus savstarpējā pakļautībā esošus amatus izpildvaras ietvaros, tad šādam aizliegumam būtu jāattiecas uz jebkuru personu. Ja viena un tā pati persona vada jebkuru no pašvaldības iestādēm un vienlaikus ir

pašvaldības domes deputāts, tad pastāvot potenciāls interešu konflikta risks, un nebūtu pareizi to iedalīt vieglāk vai grūtāk pārvaldāmā riskā. Piemēram, izglītības iestādes vadītājs, vienlaikus būdams arī pašvaldības deputāts, varot tieši vai netieši sekmēt paša vadītās izglītības iestādes ēku renovāciju vai dalību Eiropas Savienības struktūrfondu konkursos. Šādos gadījumos interešu konflikta risks varot būt lielāks nekā tad, kad tiek pieņemts individuāls uz kādu sociāli mazaizsargātu personu attiecināts lēmums par sociālās palīdzības piešķiršanu. Tāpat neesot pamatots arguments par cilvēkresursu trūkumu mazajās pašvaldībās, ciktāl no tā izriet nepamatoti atšķirīga attieksme pret personām, kas atrodas vienādos un salīdzināmos apstākļos.

Ņemot vērā likuma “Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā” mērķi, būtu vērtējams, vai pašvaldības domes deputāta amata savienošana ar jebkādas pašvaldības iestādes vadītāja vai viņa vietnieka amatu atbilst šim mērķim.

5. Pieaicinātā persona – Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija – uzskata, ka apstrīdētā norma atbilst Satversmes 91. panta pirmajam teikumam.

Ministrija piekrīt Saeimas atbildes rakstā paustajam viedoklim, ka ar apstrīdētajā normā ietverto izņēmumu attiecināšanu uz pašvaldības sociālās palīdzības funkciju veicošo iestāžu vadītājiem šīs funkcijas izpilde tiktu pakļauta interešu konflikta riskam. Sociālās palīdzības funkciju veicošo iestāžu vadītāji varot pieņemt lēmumus, kas individuāli skar sociāli mazāk aizsargāto iedzīvotāju tiesības un intereses. Tāpēc esot būtiski nodrošināt sociālās palīdzības funkcijas izpildes efektīvu uzraudzību, bet tā savukārt ietverot attiecīgo iestāžu administratīvās vadības un uzraugošo institūciju pienācīgu nošķiršanu. Turklāt apstrīdētā norma nodrošinot arī citu sabiedrības interešu ievērošanu. Iedzīvotāju skaita ziņā mazāko pašvaldību domes varot tikt nodrošinātas ar iespējami augstāk kvalificētu personālu, ja tiek pieļauts, ka tajās darbojas tikai tādu pašvaldības iestāžu vadītāji, kuru darbībai piemītošos interešu konflikta riskus likumdevējs uzskata par vieglāk pārvaldāmiem.

6. Pieaicinātā persona – Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs

– uzskata, ka apstrīdētā norma atbilst Satversmes 91. panta pirmajam teikumam.

Apstrīdētajā normā paredzēta atšķirīga attieksme pret to iestāžu vadītājiem, kuras veic likuma “Par pašvaldībām” 15. panta pirmās daļas 7. punktā noteikto pašvaldības autonomo funkciju, salīdzinājumā ar to iestāžu vadītājiem, kuras veic šā panta 4., 5. un 6. punktā noteiktās pašvaldības autonomās funkcijas.

Apstrīdētā norma esot pieņemta atbilstoši normatīvajos aktos noteiktajai kārtībai un tikusi vairākkārt izsvērtā un apspriesta likumprojekta grozījumu virzības stadijās. Apstrīdētās normas leģitīmais mērķis esot nodrošināt pašvaldības lēmējvaras nošķiršanu no izpildvaras sociālās aprūpes jomā.

Apstrīdētajā normā noteiktais ierobežojums neesot absolūts un pilnībā neizslēdzot pašvaldības deputātu iespējas ieņemt amatus pašvaldības administrācijā, pašvaldības iestādēs un kapitālsabiedrībās. Izņēmumi ieviesti nepieciešamo cilvēkresursu nodrošināšanai mazākās pašvaldībās. Šie ierobežojumi esot samērīgi, izsmeļoši un neesot tulkojami paplašināti, jo nodrošinot izpildvaras nošķiršanu no lēmējvaras un tādējādi realizējot efektīvu un caurskatāmu pārvaldes modeli. Labums, ko iegūst sabiedrība, esot lielāks nekā Pieteikuma iesniedzējam noteiktais ierobežojums.

7. Pieaicinātā persona – tiesībsargs – uzskata, ka apstrīdētā norma neatbilst Satversmes 91. panta pirmajam teikumam.

Tiesībsargs norāda, ka apstrīdētā norma attiecas uz vienādos un salīdzināmos apstākļos esošām personām, proti, pašvaldības deputātiem, kuri vada pašvaldības iestādes, kas īsteno pašvaldības autonomās funkcijas. Apstrīdētajā normā noteiktais amatu savienošanas ierobežojums radot atšķirīgu attieksmi pret salīdzināmajām personu grupām.

Apstrīdētās normas leģitīmais mērķis esot veicināt tiesisku lēmumu pieņemšanu, novērst interešu konfliktu un nodrošināt pašvaldības iestāžu efektīvu uzraudzību. Taču atšķirīgajai attieksmei neesot objektīva un saprātīga pamata, jo dažādu pašvaldības iestāžu vadītāju darbības principi un padotība faktiski neatšķiroties.

8. Pieaicinātā persona – Latvijas Pašvaldību savienība – uzskata, ka apstrīdētā norma neatbilst Satversmes 91. panta pirmajam teikumam.

Latvijas Pašvaldību savienība esot piedalījies apstrīdētās normas apspriešanā. Amatu savienošanas ierobežojumi likumā “Par pašvaldībām” esot ietverti tādēļ, lai pēc iespējas nošķirtu pašvaldības lēmējvaru no izpildvaras, tādējādi novēršot interešu konfliktu valsts amatpersonu darbībā. Tomēr Pašvaldību savienība uzskata, ka šo mērķi var sasniegt arī ar saudzējošākiem līdzekļiem, kas jau noteikti likumā “Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā”, proti, nosakot, kā jārikojas jebkurai valsts amatpersonai, lai tā nenonāktu interešu konflikta situācijā. Turklāt lēmējvaras atdalīšanai no izpildvaras pašvaldībā esot citādi mērķi nekā centrālajā pārvaldē. Centrālā valdība varot pārraudzīt pašvaldību darbības likumību, un privātpersonas varot aizstāvēt savas tiesības administratīvā procesa kārtībā. Tādēļ savstarpēja uzmanīšana, pašvaldības izpildvarai kontrolējot deputātus un otrādi, neesot obligāta.

Pašvaldību savienība atzīst iespējamību, ka darbs pašvaldības izpildvaras ietvaros traucē pieņemt līdzsvarotus lēmumus, izvērtēt dažādu nozaru un dažādu interešu grupu viedokļu samērojamību ar teritorijas iedzīvotāju kopējām interesēm. Taču deputāti, labi pārzinādami savu nozari, labāk pārzinot arī jautājumus, par kuriem balso. Tādējādi samazinoties varas koncentrēšanās domes priekšsēdētāja rokās. Katrs politiķis, kas pieņem lēmumus atšķirīgu interešu vidē, reizēm nonākot interešu konflikta situācijā, kurā jārikojas ētiski un jāpieņem lietderīgākais lēmums. Būtu jālemj par pašvaldību amatpersonām noteikto ierobežojumu skaita un apjoma samazināšanu.

Apstrīdētās normas apspriešanas laikā esot ņemts vērā tas, ka amatu savienošanas ierobežojumu noteikšana var netieši ietekmēt daudzu kompetentu personu vēlmi strādāt pašvaldībā. Būtiski esot tas, ka pašvaldības deputāts nav darba tiesiskajās attiecībās. Pašvaldības domes deputātu mēnešalga gan ir noteikta likumā, taču pamatdarba vieta lielākajai daļai pašvaldības domes deputātu esot citur, nevis pašvaldības domē.

Amatu savienošanas ierobežojumi varot pārkāpt iedzīvotāju pasīvās vēlēšanu tiesības. Lai šo problēmu atrisinātu, vajadzētu atteikties no amatu ieņemšanas ierobežojumiem un varētu apspriest ideju par pilna darba laika noteikšanu pašvaldību deputātiem.

9. Pieaicinātā persona – PROVIDUS asociētais pētnieks Dr. sc. pol. Valts Kalniņš – norāda, ka amatu savienošanas ierobežojumi ir uzskatāmi par preventīvu līdzekli bīstamāko interešu konflikta risku mazināšanai. Saskaņā ar Eiropas Padomes Amatpersonu rīcības kodeksa paraugu (*sk.: Pielikums Ministru komitejas rekomendācijai dalībvalstīm Nr. R (2000) 10 par amatpersonu rīcības kodeksiem*) valsts amatpersona nedrīkst ieņemt jebkādu amatu, kas nav savietojams ar tās kā amatpersonas pienākumu pienācīgu izpildi vai tai traucē šos pienākumus pildīt. Līdzīgi amatu savienošanas pieļaujamības kritēriji, tostarp tāds kritērijs kā atbilstība ētikas normām, noteikti arī likuma “Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā” 6. panta otrajā daļā.

Pašvaldības domes deputāts, būdams domes sastāvā, piedaloties tādu lēmumu pieņemšanā, kuri attiecas uz pašvaldības iestādēm, piemēram, balsojot par pašvaldības budžetu, pašvaldības iestāžu reorganizēšanu, iestāžu vadītāju un citu pašvaldības amatpersonu un darbinieku atlīdzības noteikšanu. Šādos gadījumos jāreķinās ar visai lielu varbūtību, ka deputāta lēmumu ietekmēs viņa kā konkrētās pašvaldības iestādes vadītāja personiskā vai mantiskā ieinteresētība.

Viens no šādā situācijā iespējamā interešu konflikta risinājumiem esot tāds, ka deputāts nepiedalās attiecīgo domes lēmumu sagatavošanā un pieņemšanā. Tomēr likumdevējs neesot paredzējis deputātam šādu atturēšanās pienākumu gadījumos, kad tiek pieņemti ārēji normatīvie akti vai politiski lēmumi. Turklāt daudzu pašvaldību domju deputātu skaits jau tā esot neliels un deputātu nepiedalīšanās domes lēmumu pieņemšanā varot negatīvi ietekmēt šo lēmumu leģitimitāti un traucēt domes darbu. Otrs risinājums esot aizliegums domes deputātam ieņemt citus amatus, attiecībā uz kuriem zināms, ka amatu savienošana, visticamāk, izraisīs interešu konfliktus. Šī esot patlaban likumā ietvertā pieeja.

Jautājumā par to, vai apstrīdētajā normā ir pamatoti noteikti izņēmumi no amatu savienošanas ierobežojumiem, V. Kalniņš pievienojas Saeimas atbildes rakstā ietvertajiem argumentiem un papildus norāda, ka būtu jāraugās, lai tiesību normas bez pamata nevājinātu konkrētās profesijās, jomās vai nozarēs to pārstāvju pašu noteiktās ētikas normas. Nelielās pašvaldībās amatu savienošanas ierobežojumi ar plašu tvērumu varot novest pie tā, ka būs grūti piesaistīt pietiekami daudz atbilstošas kvalifikācijas personu visiem pašvaldības amatiem. Tāpēc būtu vērts veidot lielākas pašvaldības.

Kaut gan iestādes vadītāja amats pēc sava rakstura atšķiroties no likumā “Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā” noteiktajiem izņēmumiem attiecībā uz pedagoga, zinātnieka, ārsta un profesionāla sportista amata vai radošā darba, likumdevējs šajās jomās acīmredzot saskatot mazāku interešu konflikta risku nekā citās, un tas liecinot par zināmu likumdevēja pieejas konsekvenci.

Secinājumu daļa

10. Pieteikuma iesniedzējs uzskata, ka apstrīdētā norma neatbilst Satversmes 91. panta pirmajam teikumam, ciktāl tā nepamatoti nosaka atšķirīgu attieksmi pret deputātiem, kuri vada likuma “Par pašvaldībām” 15. panta pirmās daļas 7. punktā paredzēto pašvaldības funkciju realizējošu iestādi.

Pieteikuma iesniedzējs bija sociālās aprūpes iestādes vadītājs un tika ievēlēts par pašvaldības domes deputātu, bet pēc tam administratīvi sodīts par apstrīdētajā normā noteiktā amatu savienošanas ierobežojuma pārkāpšanu. Viņš uzskata, ka apstrīdētā norma paredz nepamatotu atšķirīgu attieksmi pret sociālo iestāžu vadītājiem, neļaujot viņiem attiecīgo amatu savienot ar pašvaldības deputāta pienākumu pildīšanu. Līdz ar to, pēc Pieteikuma iesniedzēja ieskata, apstrīdētā norma pārkāpj Satversmes 91. panta pirmo teikumu.

Satversmes 91. panta pirmais teikums nosaka: “Visi cilvēki Latvijā ir vienlīdzīgi likuma un tiesas priekšā.” Tajā ir ietverts vienlīdzības princips, kas garantē vienotas tiesiskās kārtības pastāvēšanu. Tā uzdevums ir nodrošināt, lai tiktu īstenota tāda tiesiskās valsts prasība kā likuma aptveroša ietekme uz visām

personām un lai likums tiktu piemērots bez jebkādam privilēģijām (*sk. Satversmes tiesas 2019. gada 7. novembra sprieduma lietā Nr. 2018-25-01 16. punktu*). Vienlīdzības princips liedz valsts institūcijām izdot tādas normas, kas bez saprātīga pamata pieļauj atšķirīgu attieksmi pret personām, kuras atrodas vienādos un pēc noteiktiem kritērijiem salīdzināmos apstākļos. Šis princips pieļauj un pat prasa atšķirīgu attieksmi pret personām, kas atrodas atšķirīgos apstākļos, kā arī pieļauj atšķirīgu attieksmi pret personām, kas atrodas vienādos apstākļos, ja tam ir objektīvs un saprātīgs pamats (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2017. gada 11. oktobra sprieduma lietā Nr. 2017-10-01 18. punktu*). Atšķirīgai attieksmei nav objektīva un saprātīga pamata, ja tai nav leģitīma mērķa vai ja nav samērīgas attiecības starp izraudzītajiem līdzekļiem un nospraustajiem mērķiem (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2018. gada 29. jūnija sprieduma lietā Nr. 2017-25-01 25. punktu*).

Satversmes tiesa ir atzinusi, ka likumdevējam ir atšķirīga rīcības brīvība dažādos tiesību jautājumos. Šī tiesas atziņa ir attiecināma arī uz tiesību normas atbilstības izvērtējumu vienlīdzības principam (*sal. sk. piemēram, Satversmes tiesas 2005. gada 11. novembra sprieduma lietā Nr. 2005-08-01 5. punktu*). Tāpēc, vērtējot tiesību normas atbilstību Satversmes 91. pantam, jāņem vērā tiesiskās attiecības, ko šī norma regulē.

11. Apstrīdētās normas regulēšanas priekšmets ir amatu savienošanas ierobežojumi, kas attiecas uz valsts amatpersonām. Likumā “Par pašvaldībām” tie noteikti papildus likumā “Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā” jau paredzētajiem ierobežojumiem.

11.1. Valsts amatpersonas šā regulējuma izpratnē ir tās personas, kas veic kādu publisku funkciju. Līdzās tiešās pārvaldes iestādēm arī pastarpinātās pārvaldes iestādes – pašvaldības un to izveidotās iestādes – organizatoriski ietilpst vienotajā valsts pārvaldes sistēmā. Pašvaldības deputāta amats ir publiski tiesisks amats. Deputāta amata pienākumu izpilde un tiesību izmantošana ir publiskās varas izmantošana sabiedrības labā (*sk. Satversmes tiesas 2018. gada 29. jūnija sprieduma lietā Nr. 2017-32-05 12. un 19. punktu*).

Valsts amatpersonas statuss nozīmē īpašu tiesisku attiecību pastāvēšanu starp personu un valsti un ir cieši saistīts ar valsts funkciju pildīšanu. Nosacījums par īpašu uzticamību un lojalitāti pret valsti ir pamatā ar amatpersonas statusu saistītajiem ierobežojumiem, kas paši par sevi nav uzskatāmi par neatbilstošiem vienlīdzības principam (*sal. sk. Satversmes tiesas 2015. gada 23. novembra sprieduma lietā Nr. 2015-10-01 17.2. punktu*).

No varas dalīšanas principa izriet nepieciešamība nodrošināt efektīvu kontroli starp amatiem, kas īsteno lēmējvaras un izpildvaras funkcijas. Savukārt labas pārvaldības princips konkretizē nosacījumus amatpersonu darbībai valsts pārvaldē. Labas pārvaldības princips prasa, lai valsts pārvaldē būtu nodarbināts godīgs, kompetents un motivēts personāls. Valstij atbilstoši labas pārvaldības principam ir pienākums uzlabot pārvaldes kārtību un organizēt to pēc iespējas efektīvāk (*sk. Satversmes tiesas 2010. gada 19. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2009-77-01 31. punktu*). Tas ietver arī interešu konflikta novēršanu amatpersonu darbībā. Atbilstoši Valsts pārvaldes iekārtas likuma 10. panta ceturtajai daļai valsts pārvaldei, atsevišķai iestādei vai amatpersonai, īstenojot valsts pārvaldes funkcijas, nav savu interešu. Valsts pārvaldes mērķis ir nodrošināt Satversmē ietvertu vērtību aizsardzību.

11.2. Apstrīdētā norma ir pieņemta, lai īstenotu no labas pārvaldības principa izrietošo pienākumu novērst interešu konfliktu valsts amatpersonu darbībā. Interešu konflikta novēršanas regulējuma mērķis ir nodrošināt visu valsts amatpersonu darbību sabiedrības interesēs, novēršot valsts amatpersonas, tās radnieku vai darījumu partneru personiskās vai mantiskās ieinteresētības ietekmi uz valsts amatpersonas darbību, kā arī veicināt valsts amatpersonu darbības atklātumu un atbildību sabiedrības priekšā un sabiedrības uzticēšanos valsts amatpersonu darbībai (*sk. Satversmes tiesas 2015. gada 23. novembra sprieduma lietā Nr. 2015-10-01 17.2. punktu*). Saeima norāda, ka apstrīdētās normas mērķis ir aizsargāt demokrātisku valsts iekārtu un nodrošināt, ka pašvaldības iestāžu vadītāji savu pienākumu pildīšanā ir neitrāli. Apstrīdētā norma pieņemta tādēļ, lai nodrošinātu valsts amatpersonu darbību sabiedrības interesēs, novēršot jebkuras valsts amatpersonas, tās radnieku vai darījumu partneru personiskās vai mantiskās ieinteresētības ietekmi uz valsts amatpersonas

darbību un veicinātu valsts amatpersonu darbības atklātumu un atbildību sabiedrības priekšā, līdz ar to veicinot arī sabiedrības uzticēšanos valsts amatpersonu darbībai. Arī pieaicinātā persona Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs norāda: ja lēmējvara netiek efektīvi nošķirta no izpildvaras, rodas interešu konflikta riski (*sk. lietas materiālu 2. sēj. 94.–95. lp.*). Piemēram, dome lemj par pašvaldības nolikumu, apstiprina pašvaldības budžetu, tā grozījumus un pārskatus par budžeta izpildi, izveido, reorganizē un likvidē pašvaldības iestādes, kā arī ieceļ amatā un atbrīvo no amata pašvaldības iestāžu vadītājus (*sk. likuma “Par pašvaldībām” 21. pantu*).

Satversmes tiesa secina, ka apstrīdētajā normā ietverto amatu savienošanas ierobežojumu mērķis ir nodrošināt to, ka persona pašvaldībā vienlaikus neieņem vairākus tādus amatus, kuri atrodas padotības attiecībās. Proti, pašvaldības domes uzdevums ir uzraudzīt pašvaldības iestāžu darbu, bet, ja pašvaldības domes deputāts vienlaikus ir arī pašvaldības iestādes vadītājs, tas var tieši skart šīs uzraudzības veikšanu, jo pašvaldības domes deputāti pieņem lēmumus, kas tieši ietekmē domes padotībā esošās iestādes.

11.3. Lai efektīvi pārvaldītu valsts amatpersonu darbībā iespējamus interešu konfliktus, ir paredzēti amatu savienošanas ierobežojumi. Tomēr publisko amatu nesavienojamības princips ļauj paredzēt arī izņēmumus, kuru noteikšanā likumdevējam ir zināma rīcības brīvība. Likumdevējam, nosakot valsts amatpersonu darbību, ir jārīkojas demokrātiskas tiesiskas valsts pamatnormas tiesiskajā ietvarā. Līdz ar to likumdevēja rīcības brīvība ir īstenojama vispārējo tiesību principu ietvaros.

No Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas Vadlīnijām interešu konflikta vadībai valsts pārvaldē izriet, ka atsevišķas interešu konflikta situācijas praksē ir neizbēgamas, taču jābūt skaidri noteiktām tām situācijām un darbībām, kuras ir nesavietojamas ar valsts amata pienākumu pildīšanu (*sal. sk.: Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*). Arī pieaicinātā persona V. Kalniņš norāda, ka amatu savienošanas un citi ierobežojumi, kas vērsti uz interešu konflikta novēršanu, nevar būt tik niansēti un aptveroši, lai pilnībā novērstu visus riskus, un likumdevējs, ņemot vērā objektīvu nepieciešamību, var noteikt izņēmumus,

kaut arī tādējādi, iespējams, saglabāsies interešu konflikta risks (*sk. lietas materiālu 2. sēj. 107. lp.*).

Atbilstoši apstrīdētajai normai likumdevējs papildus likumā “Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā” noteiktajiem amatu savienošanas ierobežojumiem ir noteicis ierobežojumu, kas liedz savienot pašvaldības domes deputāta amatu ar pašvaldības iestādes vadītāja amatu. Citstarp domes deputāts nedrīkst ieņemt vadītāja amatu iestādē, kura īsteno likuma “Par pašvaldībām” 15. panta pirmās daļas 7. punktā noteikto pašvaldības autonomo funkciju – nodrošināt iedzīvotājiem sociālo palīdzību (sociālo aprūpi). Taču likumdevējs ir paredzējis arī izņēmumu no šā ierobežojuma, nosakot, ka pašvaldības domes deputāts drīkst ieņemt vadītāja amatu iestādē, kas veic likuma “Par pašvaldībām” 15. panta pirmās daļas 4., 5. un 6. punktā noteiktās pašvaldību autonomās funkcijas, proti, šādas funkcijas: gādāt par iedzīvotāju izglītību, rūpēties par kultūru un sekmēt tradicionālo kultūras vērtību saglabāšanu un tautas jaunrades attīstību, nodrošināt veselības aprūpes pieejamību, kā arī veicināt iedzīvotāju veselīgu dzīvesveidu un sportu.

Pieteikuma iesniedzējs iebilst pret to, ka apstrīdētā norma neļauj savienot domes deputāta amatu ar tādu pašvaldības iestāžu vadītāju amatiem, kuras veic likuma “Par pašvaldībām” 15. panta pirmās daļas 7. punktā minētās pašvaldības autonomās funkcijas. Tā kā apstrīdētā norma pieļauj amatu savienošanu attiecībā uz tādu iestāžu vadītājiem, kuras veic likuma “Par pašvaldībām” 15. panta pirmās daļas 4., 5. un 6. punktā minētās pašvaldības autonomās funkcijas, Pieteikuma iesniedzējs norāda, ka ir nepamatoti noteikta atšķirīga attieksme pret abām salīdzināmajām deputātu grupām.

Pieteikuma iesniedzējs bija nodarbināts valsts pārvaldē, proti, sociālās aprūpes iestādē bija tās vadītājs. Viņš vēlas apvienot šo amatu ar novada domes deputāta pienākumu pildīšanu. Tomēr personai nedz no Satversmes, nedz citām nacionālajām un Latvijai saistošajām starptautisko tiesību normām neizriet tiesības prasīt, lai tai tiktu atļauts vienlaikus ieņemt vairākus amatus valsts pārvaldes ietvaros. Pieteikuma iesniedzējs lūdz uz viņu attiecināt izņēmumu, ko likumdevējs noteicis valsts pārvaldes ietvaros.

Likumdevējam ir ne vien rīcības brīvība, bet arī pienākums organizēt valsts pārvaldes darbu, ievērojot Satversmē ietvertās vērtības, varas dalīšanas principu un labas pārvaldības principu. Vienlīdzības principa kontekstā, nosakot likumdevēja rīcības brīvības robežas valsts pārvaldes organizēšanā, jāizvērtē tas, vai likumdevējs nav rīkojies patvaļīgi. Lai to pārbaudītu, Satversmes tiesa vērtēs, vai apstrīdētajai normai ir objektīvs pamatojums, proti, vai apstrīdētajai normai ir leģitīms mērķis, vai apstrīdētā norma pieņemta, ievērojot labas likumdošanas principu, un izvēlēta, balstoties uz objektīviem kritērijiem, vai apstrīdētā norma sasniedz leģitīmo mērķi un nav acīmredzami nesamērīga.

12. Saeima norāda, ka likumdevējs izvēlēties ieviest izņēmumus no amatu savienošanas ierobežojuma tādēļ, lai palielinātu to personu loku, kuras varētu pildīt pašvaldības domes deputāta pienākumus. Likumdevējs vēlēties tādējādi efektīvizēt pašvaldību darbu, jo plaši amatu savienošanas ierobežojumi iedzīvotāju skaita ziņā mazās pašvaldībās varētu novest pie grūtībām ar atbilstošas kvalifikācijas personu piesaistīšanu pašvaldības amatiem. Proti, amatu savienošanas ierobežojumi varētu atturēt personas no kandidēšanas, jo neļautu tām turpināt iepriekšējo nodarbošanos (*sk. arī Valsts pārvaldes un pašvaldības komisijas 2012. gada 4., 5. un 6. decembra sēdes audioierakstu lietas materiālu 2. sēj.*).

Satversmes tiesa secina, ka no pašvaldību efektīvas funkcionēšanas un pieņemto lēmumu kvalitātes viedokļa ir svarīgi, lai pašvaldības vēlēšanās kandidējošo personu loks būtu pietiekami plašs. Savukārt pārāk plaši amatu savienošanas ierobežojumi iedzīvotāju skaita ziņā nelielām pašvaldībām varētu liegt iespēju piesaistīt domes darbam personas ar atbilstošu kvalifikāciju, tādēļ varētu būt nepieciešams paredzēt izņēmumus, kas ļautu pašvaldības domes deputāta amatu savienot ar citiem amatiem pašvaldības iestādēs.

Līdz ar to apstrīdētās normas leģitīmais mērķis ir demokrātiskas valsts iekārtas aizsardzība, veicinot efektīvu pašvaldības darbu un plašāku un iekļaujošāku demokrātisko pārstāvību pašvaldībās, vienlaikus novēršot interešu konfliktus pašvaldību amatpersonu darbībā.

13. Satversmes tiesai jānoskaidro, vai apstrīdētā norma pieņemta, ievērojot labas likumdošanas principu, un izvēlēta, balstoties uz objektīviem kritērijiem.

Labas likumdošanas princips negarantē konkrētu vienai personai vai personu grupai vēlamu rezultātu, tomēr tā ievērošana ikvienam dod pārliecību par to, ka attiecīgais jautājums ir demokrātiski apspriests, proti, dažādi viedokļi ir pausti un analizēti, un labākais iespējamais līdzsvars starp dažādām konfliktējošām tiesībām un interesēm ir ticis meklēts, ievērojot Satversmē ietvertās vērtības un vispārējos tiesību principus (*sk. Satversmes tiesas 2019. gada 23. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2018-12-01 24.1. punktu*).

Apstrīdētā norma pieņemta ar 2013. gada 31. janvāra likumu “Grozījumi likumā “Par pašvaldībām””. Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrs pēc likumprojekta pirmā lasījuma piedāvāja grozīt likumu “Par pašvaldībām”, paredzot ierobežojumu, kas liegtu savienot deputāta un iestādes vadītāja vai viņa vietnieka amatus. Piedāvātie grozījumi apspriesti Saeimas Valsts pārvaldes un pašvaldības komisijā (*sk., piemēram, Valsts pārvaldes un pašvaldības komisijas 2012. gada 4. decembra sēdes protokolu lietas materiālu 1. sēj. 109.–110. lp., 2012. gada 5. decembra sēdes protokolu lietas materiālu 1. sēj. 113.–114. lp. un 2012. gada 6. decembra sēdes protokolu lietas materiālu 1. sēj. 117. lp.*). Komisijā apspriesti vairāki amatu savienošanas ierobežošanas modeļi. Piemēram, vides un reģionālās attīstības ministrs ieteica paredzēt pašvaldību deputātiem atšķirīgus ierobežojumus atkarībā no pašvaldības izmēra (*sk. Valsts pārvaldes un pašvaldības komisijas 2012. gada 4. decembra sēdes audioierakstu lietas materiālos un Valsts pārvaldes un pašvaldības komisijas 2012. gada 4. decembra sēdei sagatavoto likumprojektu otrajam lasījumam lietas materiālu 2. sēj. 1.–4. lp.*). Savukārt darba grupā tika apspriesti priekšlikumi, kas paredzēja diferencēt ierobežojumus atkarībā no iestādes funkcijām. Deputāta Raimonda Vējoņa piedāvātais risinājums paredzēja, ka amatu savienošana ir pieļaujama arī tādu iestāžu vadītājiem, kuras veic likuma “Par pašvaldībām” 15. panta pirmās daļas 7. punktā noteiktās funkcijas, taču šis priekšlikums neguva atbalstu, jo minētās iestādes īpaši “iedarbojoties” uz sociāli mazaizsargātām grupām (*sk. Valsts pārvaldes un pašvaldības komisijas 2012. gada 4., 5. un 6. decembra un 2013. gada 22. janvāra sēžu audioierakstu lietas materiālos*).

Tāpat arī atbalstu neguva priekšlikums, kas neparedzēja nekādus izņēmumus no amatu savienošanas aizlieguma, jo tas traucētu iedzīvotāju skaita ziņā mazāko pašvaldību darbam (*sk. Valsts pārvaldes un pašvaldības komisijas 2012. gada 4., 5. un 6. decembra un 2013. gada 22. janvāra sēžu audioierakstu lietas materiālos*). Spēkā esošā redakcija Saeimā pieņemta, ievērojot tieši iedzīvotāju skaita ziņā nelielo pašvaldību intereses, jo likuma “Par pašvaldībām” 15. panta pirmās daļas 4., 5. un 6. punktā minētās pašvaldības autonomās funkcijas veicošās iestādes ir vairumā šajās nelielajās pašvaldībās (*sk. Saeimas atbildes rakstu lietas materiālu 1. sēj. 80.–86. lp.*).

Saeima ir apsvērusi jautājumu par apstrīdētās normas pilnveidošanu arī pēc tās spēkā stāšanās. Tiesībsargs 2014. gada 7. februārī pieņēma atzinumu pārbaudes lietā Nr. 2013-142-26K, kurā norādīja, ka apstrīdētā norma neatbilst Satversmes 91. pantam, jo paredz nepamatoti atšķirīgu attieksmi pret pašvaldības iestāžu vadītāju grupām. Šis atzinums tika nosūtīts arī Saeimai, tāpēc Valsts pārvaldes un pašvaldības komisija atgriezās pie jautājuma par amatu savienošanas ierobežojumiem attiecībā uz pašvaldību deputātiem un to apsprieda 2014. gada 27. februāra un 2. aprīļa, kā arī 2015. gada 17. februāra un 16. jūnija sēdēs.

Komisijā atkārtoti tika apspriesti dažādi priekšlikumi saistībā ar šiem amatu savienošanas ierobežojumiem, īpašu uzmanību pievēršot argumentiem par apstrīdētās normas iespējamo neatbilstību vienlīdzības principam. Tika piedāvāts gan atcelt izņēmumus un paredzēt pilnīgu amatu savienošanas aizliegumu, gan paplašināt izņēmumu loku, gan atcelt amatu savienošanas ierobežojumu. Taču neviens no šiem variantiem neguva komisijas atbalstu (*sk. Valsts pārvaldes un pašvaldības komisijas 2014. gada 27. februāra un 2. aprīļa, 2015. gada 17. februāra un 16. jūnija sēžu audioierakstu lietas materiālos*).

Satversmes tiesa secina, ka likumdevējs, izstrādājot likumprojektu, kurā iekļauta apstrīdētā norma, ir apsvēris dažādus variantus attiecībā uz amatu savienošanas ierobežojumiem un izņēmumiem no šiem ierobežojumiem pašvaldības ietvaros. Likumdevējs ir apstrīdēto normu vairākkārt izskatījis Saeimas atbildīgās komisijas sēdēs un izvērtējis tās atbilstību augstāka juridiska spēka tiesību normām. Satversmes tiesai nerodas šaubas par to, ka minētie

kritēriji ir izvēlēti objektīvi, proti, likumdevējs secinājis, ka tieši likuma “Par pašvaldībām” 15. panta pirmās daļas 4., 5. un 6. punktā minētās pašvaldību autonomās funkcijas veicošās iestādes ir vairumā iedzīvotāju skaita ziņā nelielajās pašvaldībās un tādēļ, nosakot amatu savienošanas izņēmumu attiecībā uz šo iestāžu vadītājiem un ļaujot tiem vienlaikus ieņemt arī pašvaldības deputāta amatu, pašvaldībās tiktu nodrošināta plašāka un iekļaujošāka demokrātiskā pārstāvība.

14. Satversmes tiesai jāpārbauda, vai apstrīdētā norma sasniedz tās leģitīmo mērķi un nav acīmredzami nesamērīga.

14.1. Pieaicinātā persona Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija norāda, ka apstrīdētajā normā paredzētā niansētā pieeja nodrošina to, ka īpaši iedzīvotāju skaita ziņā mazāko pašvaldību domju vēlēšanās būs ieinteresēti kandidēt kvalificēti speciālisti un vienlaikus tiks samazināts interešu konflikta risks (*sk. lietas materiālu 2. sēj. 88.–89. lp.*). Saeima savā atbildes rakstā norāda, ka, izvēloties izņēmumus, atbilstoši kuriem pieļaujama amatu savienošana, ir ņemts vērā tas, ka pārāk plaši amatu savienošanas ierobežojumi ietekmētu iedzīvotāju skaita ziņā mazo pašvaldību darba kvalitāti.

Satversmes tiesa secina, ka likumdevēja noteiktie izņēmumi no amatu savienošanas ierobežojumiem sasniedz leģitīmo mērķi, jo paplašina to personu loku, kuras būs ieinteresētas kandidēt uz pašvaldības domes deputāta amatu, nebaidoties zaudēt jau ieņemto amatu.

14.2. Satversmes tiesai ir jāizvērtē, vai likumdevēja izvēlētie līdzekļi, nosakot apstrīdētajā normā ietvertos amatu savienošanas aizliegumus un izņēmumus no tiem, nav acīmredzami nesamērīgi.

Šauri definējot izņēmumus no pašvaldības domes deputātiem noteiktajiem amatu savienošanas ierobežojumiem, likumdevējs ir īstenojis savu pienākumu regulēt valsts pārvaldes darbību atbilstoši sabiedrības interesēm un Satversmē ietvertajām vērtībām. Turklāt likumdevējam, pildot šo pienākumu, ir jāņem vērā amatu savienošanas ierobežojumu mērķis, proti, interešu konflikta novēršana.

Saskaņā ar labas pārvaldības principu nav pieļaujama tāda situācija, ka persona vienlaikus ieņem divus amatus, kuri atrodas padotības attiecībās. Tāpēc

publisku amatu savienošanas ierobežojumi paši par sevi nav uzskatāmi par neatbilstošiem vienlīdzības principam.

Pieaicinātā persona Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs norāda, ka apstrīdētajā normā iekļautie izņēmumi ir izsmeļoši un nav tulkojami paplašināti, jo nodrošina izpildvaras nošķiršanu no lēmējvaras, tādējādi realizējot efektīvu un caurskatāmu pārvaldes modeli (*sk. lietas materiālu 2. sēj. 94.–95. lp.*). Likumdevējs ir šauri definējis izņēmumus no amatu savienošanas ierobežojumiem un objektīvi pamatojis to nepieciešamību. Satversmes tiesa nekonstatē, ka indivīda tiesību ierobežojums būtu acīmredzami lielāks nekā sabiedrības ieguvums.

Tādējādi apstrīdētajā normā ietvertie amatu savienošanas aizliegumi nav acīmredzami nesamērīgi.

15. Satversmes tiesa secina, ka apstrīdētā norma nav pieņemta patvaļīgi un likumdevēja izvēlētais risinājums nav acīmredzamā pretrunā ar no demokrātiskas tiesiskas valsts pamatnormas atvasinātajiem vispārējiem tiesību principiem un citām Satversmes normām. Tādējādi likumdevējs, pieņemot apstrīdēto normu, savu rīcības brīvību ir izmantojis pienācīgi un nav pārkāpis vienlīdzības principu.

Līdz ar to apstrīdētā norma atbilst Satversmes 91. panta pirmajam teikumam.

Nolēmumu daļa

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

nosprieda:

atzīt likuma “Par pašvaldībām” 38. panta otrās daļas 4. punktu par atbilstošu Latvijas Republikas Satversmes 91. panta pirmajam teikumam.

Spridums ir galīgs un nepārsūdzams.

Spriedums stājas spēkā tā publicēšanas dienā.

Tiesas sēdes priekšsēdētāja

I. Ziemele