



Latvijas Republikas
SATVERSMES
KOMENTĀRI

VI nodaļa. Tiesa
VII nodaļa. Valsts kontrole

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 tāpat 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 atkarīgas 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. Gubens, piesaukdam 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 neskaidsrais 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 depolitizētai. 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 skaitīšanas 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 skaitīšanas 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, atlaistās 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. *Vienojamā 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 apolītiskas 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 ieceļ, 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 prerogātīva pieprasīt no valsts pārvaldes iestādēm un citiem subjektiem, kam piešķirtas tiesības rīkoties ar valsts mantu, pārskatus un jebkādu citu informāciju, lai pārliecinātos 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) atļaišanai, 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 tādas 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.