



Latvijas Republikas tiesībsargs

Baznīcas iela 25, Rīga, LV-1010, tālr.: 67686768, fakss: 67244074, e-pasts: tiesibsargs@tiesibsargs.lv, www.tiesibsargs.lv

Rīgā

2015. gada 04. jūnijā Nr. 1-6/7
Uz 30.04.2015.Nr.1-04/158-pav

Latvijas Republikas Satversmes tiesai
Jura Alunāna ielā 1
Rīgā, LV-1010

Par viedokli lietās Nr.2015-03-01, Nr.2015-04-01,
Nr.2015-08-01 un Nr.2015-09-01

Tiesībsarga birojā šā gada 6.maijā saņemts Latvijas Republikas Satversmes tiesas tiesneša Kaspara Baloža 2015.gada 29.aprīļa lēmums, kurā Latvijas Republikas tiesībsargs (turpmāk – tiesībsargs) atzīts par pieaicināto personu lietās Nr.2015-03-01, Nr.2015-04-01, Nr.2015-08-01 un Nr.2015-09-01 „ Par 2014.gada 25.septembra likuma „Grozījumi Maksātnespējas likumā” 2.panta un 2014.gada 30.oktobra likuma „Grozījumi likumā „Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā”” atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1.pantam un 106.panta pirmajam teikumam”. Ar šo lēmumu tiesībsargs ir uzaicināts rakstveidā izteikt viedokli par apstrīdētā tiesiskā regulējuma atbilstību Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 1.pantam un 106.panta pirmajam teikumam, tostarp par apstrīdētajā tiesiskajā regulējumā ietvertā pamattiesību ierobežojuma leģitīmo mērķi un samērīgumu, kā arī papildus sniegt atbildes uz vairākiem lietā nozīmīgiem jautājumiem.

Izvērtējot lēmumam pievienotās konstitucionālās sūdzības, kā arī Saeimas atbildes rakstu, tiesībsargs, ievērojot Tiesībsarga likumā noteikto tiesībsarga kompetenci, sniedz Jums šādu viedokli.

[1] Ar konstitucionālajām sūdzībām ir apstrīdētas divas tiesību normas, kas noteiktas 2014.gada 25.septembrī Saeimā pieņemtajā likumā „Grozījumi Maksātnespējas likumā” un 2014.gada 30.oktobrī Saeimā pieņemtajā likumā „Grozījumi likumā „Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā”” (turpmāk tekstā arī – apstrīdētās tiesību normas). Likums „Grozījumi Maksātnespējas likumā” cita starpā paredz papildināt Maksātnespējas likuma 9.panta pirmo daļu ar teikumu šādā redakcijā: „Amata darbībā maksātnespējas procesa administratori ir pielīdzināti valsts amatpersonām”. Likums stājās spēkā 2015.gada 1.janvārī. Savukārt likums „Grozījumi likumā „Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā””, līdzās citiem grozījumiem paredz papildināt likuma „Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā” 4.panta pirmo daļu ar 26.punktu: „maksātnespējas administrators”. Minētā tiesību norma stāsies spēkā 2015.gada 1.jūlijā.

Pieteikuma iesniedzēji uzskata, ka, pieņemot apstrīdētās tiesību normas, ir pārkāpts Satversmes 1.pantā nostiprinātais tiesiskās paļavības princips, kā arī ir ierobežotas Satversmes 106.pantā noteiktās tiesības brīvi izvēlēties nodarbošanos un darbavietu atbilstoši savām spējām un kvalifikācijai. Savu pamattiesību aizskārumu pieteikuma iesniedzēji pamato ar to, ka pieteicējiem ir radusies tiesiskā paļavība, ka arī turpmāk papildus zvērināta advokāta, finanšu (nodokļu) vai komercdarbības konsultanta darbam un amatam komercsabiedrības valdē pieteikuma iesniedzēji varēs darboties arī kā maksātnespējas procesa administratori. Savukārt atbilstoši Advokatūras likuma normām, par zvērinātiem advokātiem nevar uzņemt personas, kuras ir tiešas vai pastarpināts pārvaldes iestādes, atvasinātas publiskas personas, citas valsts iestādes vai valsts (pašvaldības) kapitālsabiedrības dienestā. Turklat likums „Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā” paredz virkni ierobežojumu un pienākumu, kuri attiektos arī uz maksātnespējas procesa administratoriem, piemēram, amata savienošanas ierobežojumu, ienākumu gūšanas ierobežojumu, komercdarbības ierobežojumu, līgumu slēgšanas ierobežojumu, citu starp, arī aizliegumu būt par pārstāvi, reklamēšanās aizliegumu, kā arī pienākumu iesniegt valsts amatpersonas deklarāciju, kurā jānorāda arī informācija par noslēgtiem uzņēmuma un pilnvarojuma līgumiem, pilnvardevēja dati un darījuma apmērs. Šādi ierobežojumi un pienākumi pieteikuma iesniedzēju ieskatā nav savienojami ar zvērināta advokāta, finanšu (nodokļu) vai komercdarbības konsultanta darbu un darbu komercsabiedrības valdē.

[2] Tiesībsargs savas kompetences ietvaros ir izvērtējis apstrīdēto tiesību normu atbilstību Satversmes 1.pantam un 106.panta pirmajam teikumam, un norāda, ka ņemot vērā sabiedrībā notiekošos procesus maksātnespējas jomā, grozījumi maksātnespējas procesu regulējošos normatīvajos aktos konceptuāli ir nepieciešami un atbalstāmi.

Maksātnespējas likums piešķir maksātnespējas procesa administratoram plašas pilnvaras ar fiziskas vai juridiskas personas maksātnespējas procesu saistītu lēmumu pieņemšanā un darījumu slēgšanā. Līdztekus Maksātnespējas likumā ir noteikts, ka maksātnespējas procesa administratoru uzraudzība īsteno tiesa, maksātnespējas administrācija, kreditoru sapulce un parādnieku pārstāvji. Tomēr jāatzīst, ka pēdējos gados maksātnespējas procesa administrēšanas jomā ir novērojama administratoru rīcības neatbilstība likumdevēja paredzētajam rīcības un kompetences modelim, kas savukārt, liecina par nepietiekamu un neefektīvu administratoru darbības uzraudzību.

Tā Tieslietu ministrija informatīvajā ziņojumā „Par maksātnespējas procesa administratoru darbības uzraudzības sistēmas pilnveidošanu” norāda, ka „viens no būtiskākajiem trūkumiem administratora darbības regulējumā ir apstāklī, ka administratoram ar likumu piešķirtas plašas pilnvaras, administrējot tiesiskās aizsardzības procesu [...], taču administratora vieta institucionālajā sistēmā nenodrošina pienācīgu kontroles mehānismu”¹. Tāpat ziņojumā norādīts, ka Maksātnespējas administrācijā saņemto sūdzību skaitam pēdējo gadu laikā ir tendence palielināties. Arī Valsts kontrole ir secinājusi, ka „Valsts ir piešķīrusi administratoram plašas pilnvaras, bet tās nav kompensētas ar pietiekamu valsts īstenotu uzraudzības procesu.”²

Viens no maksātnespējas institūta uzdevumiem ir labvēlīgas uzņēmējdarbības vides nodrošināšana. Lai to īstenotu, maksātnespējas procesam ir jābūt gan efektīvam un

¹Tieslietu ministrija Informatīvais ziņojums „„Par maksātnespējas procesa administratoru darbības uzraudzības sistēmas pilnveidošanu”, pieņemts zināšanai Ministru kabineta 2013.gada 10.decembra sēdē, protokols Nr.66, 107.š.

² Latvijas Republikas Valsts Kontroles Otrais revīzijas departaments, 2015. gada 3.marta Ziņojums Nr.2.4.1-5/2014, 17.lp., pieejams: <http://www.lrvk.gov.lv/revizija/vai-valsti-istenota-maksatnespejas-politika-ir-efektiva/>

tautsaimniecību (ekonomiku) stiprinošam, gan jānodrošina kreditoru un parādnieku interešu optimāla aizsardzība. Nemot vērā maksātnespējas administratoru pilnvaru apjomu, negodprātīga maksātnespējas procesa administratora pienākumu pildīšana ir viens no riska faktoriem, kādēļ maksātnespējas procesa mērķi netiek pienācīgi īstenoti. Tas savukārt norāda uz neefektīvu maksātnespējas procesa administratoru darbības pārraudzību.

Uz to vērš uzmanību arī Eiropas Rekonstrukcijas un attīstības banka ziņojumā par maksātnespējas procesu īstenojošo personu darbības novērtējumu. Cita starp, vērtējot arī Latvijas Republikas maksātnespējas administratoru licencēšanas un iecelšanas kārtību, kvalifikāciju, ētikas standartus, pilnvaras, pienākumus un atlīdzību, Eiropas Rekonstrukcijas un attīstības banka ir devusi salīdzinošu zemu novērtējumu maksātnespējas administratoru uzraudzības mehānisma kvalitātei, secinot, ka nav pietiekoša tiesiskā bāze maksātnespējas administratoru sistemātiskai pārraudzībai, kā arī ierobežota iespēja piemērot soda sankcijas par darbības pārkāpumiem. Vienlaicīgi Eiropas Rekonstrukcijas un attīstības banka norāda, ka tiesas un Maksātnespējas administrācijas iespējas ietekmēt maksātnespējas administratoru ir ierobežotas, un rekomendē Latvijas Republikai paplašināt Maksātnespējas administrācijas tiesības administratoru pārraudzībā, kā arī ieviest plašākas sankcijas par maksātnespējas administratora darbības pārkāpumiem.³

Lai nodrošinātu maksātnespējas procesu caurskatāmību un kontroles efektivitāti, likumdevējs ir lēmis maksātnespējas procesa administratorus pielīdzināt valsts amatpersonām. Tomēr reformas oponentu vidū izskan viedoklis, ka maksātnespējas administratoru statuss pēc būtības nevar tikt pielīdzināts valsts amatpersonas statusam, jo administratori nepilda amata pienākumus valsts institūcijās un neveic nevienu no valsts amatpersonas funkcijām, kā arī nepilda valsts uzdevumus kā to, piemēram, dara zvērināti tiesu izpildītāji vai zvērināti notāri.

Šajā aspektā tiesībsargs pievienojas Saeimas izteiktajam viedoklim, proti, maksātnespējas procesa administrators realizē varu, ko tam piešķirusi valsts, tādējādi tas pilda valsts amatpersonas funkcijas. Viens no tiesiskas valsts uzdevumiem ir aizsargāt personas ekonomiskās intereses, nodrošinot tiesisko bāzi brīvai un drošai uzņēmējdarbībai. Lai to īstenotu, ir izveidota tiesiskā sistēma komercdarbības un personas maksātnespējas aizsardzībai, kurā maksātnespējas procesa mērķis ir nodrošināt komersanta (kreditora) finanšu līdzekļu aizsardzību, kā arī veicināt finansiālās grūtībās nonākuša parādnieka saistību izpildi. Maksātnespējas procesa administratoru iecel tiesa, deleģējot tam varu valsts vārdā veikt komersantu aizsardzības funkciju Maksātnespējas likumā noteiktajā kārtībā.

Nemot vērā minēto, tiesībsargs konceptuāli uzskata par nepieciešamiem likumdevēja pieņemtos grozījumus Maksātnespējas likumā un likumā „Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā”, ar kuriem maksātnespējas procesa administratoram izvirzītas valsts amatpersonai pielīdzinātas objektivitātes prasības, legitīmā mērķa vārdā, proti, lai nodrošinātu citu cilvēku tiesību aizsardzību un sabiedrības labklājību.

[3] Satversmes 106.panta pirmais teikums paredz personai tiesības brīvi izvēlēties nodarbošanos un darbavietu atbilstoši savām spējām un kvalifikācijai. To var ierobežot

³ European Bank for Reconstruction and Development Assessment of Insolvency Office Holders, pieejams: <http://assessment.ebrd.com/insolvency-office-holders/2014/country-profiles/latvia.html>

likumā paredzētajos gadījumos, lai aizsargātu citu cilvēku tiesības, demokrātisko valsts iekārtu, sabiedrības drošību, labklājību un tikumību.

Satversmes tiesa ir secinājusi, ka, lai noskaidrotu, vai personas konstitucionālo tiesību ierobežojums ir attaisnojams, jāizvērtē:

- 1) vai pamattiesību ierobežojums ir noteikts ar likumu;
- 2) vai ierobežojumam ir leģitīms mērķis;
- 3) vai ierobežojums ir samērīgs ar tā leģitīmo mērķi.⁴

[3.1.] Sākotnēji ir noskaidrojams, vai apstrīdētās tiesību normas rada ar Satversmes 106. panta pirmo teikumu aizsargāto tiesību aizskārumu.

Likuma „Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā” 6.panta pirmā daļa paredz iespēju savienot valsts amatpersonas amatu ar citu amatu, uzņēmuma līguma vai pilnvarojuma izpildi. Savukārt 8¹.panta pirmajā daļā norādīts, ka personai, kura, stājoties valsts amatpersonas amatā, vienlaikus ieņem citu amatu un šāda amatu savienošana ir pieļaujama, saņemot amatpersonas (institūcijas) rakstveida atļauju, ir pienākums pirms iecelšanas, ievēlēšanas vai apstiprināšanas amatā rakstveidā iesniegt šai amatpersonai (institūcijai) līgumu atļaut valsts amatpersonas amatu savienot ar citu amatu. Par amatu šajā pantā uzskatāma arī saimnieciskās darbības veikšana, uzņēmuma līguma vai pilnvarojuma izpilde.

No minētajām tiesību normām izriet, ka valsts amatpersonas amatu ir iespējams savienot ar citu amatu, ja ir saņemta attiecīgās institūcijas atļauja.

Taču maksātnespējas procesa administratori ir brīvās juridiskās profesijas pārstāvji, kas savus amata pienākumus pilda ārpus publiskas personas institūcijas. Administratoriem nav noteikta amatpersona vai institūcija, kuras pakļautībā tie atrastos un pie kuras tie varētu vērsties ar līgumu par amatu savienošanu. Šis apstāklis būtiski ietekmē personu, kuras darbojas citos amatos, iespējas ieņemt maksātnespējas procesa administratora amatu. Tas nozīmē, - ja likumdevējs ir konceptuāli lēmis maksātnespējas administratorus pielīdzināt valsts amatpersonām, tad, lai novērstu minētās nepilnības un noregulētu arī citas iespējamās normatīvo aktu pretrunas, likumdevējam ir nepieciešams nodrošināt attiecīgu tiesisko regulējumu.

Bez minētajiem jautājumiem, kas būtu noregulējami, tiesībsargs vēlas vērst uzmanību uz vēl vienu būtisku tiesiskā regulējuma nepilnību saistībā ar maksātnespējas procesa administratora pienākumu iesniegt valsts amatpersonas deklarāciju. Proti likuma „Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā” 26.pants paredz, ka valsts amatpersonas deklarācijām ir publiski pieejamā un publiski nepieejamā daļa. Publiski pieejamā daļa ir visa deklarācijā ietvertā informācija, izņemot šī panta ceturtajā daļā norādīto. Tātad publiski pieejama ir arī informācija par uzņēmuma līgumiem vai pilnvarojumiem, kuros noteiktās saistības valsts amatpersona (maksātnespējas procesa administrators) pilda. Tas nozīmē, ka maksātnespējas procesa administratoram, ja tas vienlaikus ir arī advokāts un/vai finanšu (nodokļu) konsultants saskaņā ar šo regulējumu ir jāsniedz ziņas par saviem klientiem, kas ir pretrunā ar Latvijas Zvērinātu advokātu Ētikas kodeksam⁵, kas noteic aizliegumu advokātam izpaust to, kas viņam kļuvis zināms, sniedzot juridisku palīdzību, un Latvijas Nodokļu konsultantu asociācijas Ētikas kodeksu,⁶ kas noteic pienākumu gādāt par profesionālo pakalpojumu sniegšanas laikā

⁴ Satversmes tiesas 2011. gada 11. aprīļa spriedums lietā Nr.2010-62-03 8.punkts.

⁵ Latvijas Zvērinātu advokātu Ētikas kodekss, 1.3.p., pieejams: <http://www.advokatura.lv/src2.php?open=kodekss>

⁶ Latvijas Nodokļu konsultantu asociācijas Ētikas kodekss, pieejams: <http://www.lnka.lv/index.php?menu=9&lang=1>

iegūtās informācijas konfidencialitāti, kas attiecas uz klientu vai tā darba devēju, viņam uzticēto lietu, aktu un dokumentu glabāšanas slepenību un drošību.

Arī Saeima atbildes rakstā atzīts, ka šajā jomā nepieciešams veikt grozījumus gan likumā „Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā”, gan Ministru kabineta 2002.gada 22.oktobra noteikumos Nr.478 „Kārtība, kādā aizpildāmas, iesniedzamas, reģistrējamas un glabājamas valsts amatpersonu deklarācijas un aizpildāmi un iesniedzami valsts amatpersonu saraksti”, kas paredzētu noteikt kā publiski nepieejamu informāciju par uzņēmuma līgumiem vai pilnvarojumiem, kuros noteiktās saistības pilda maksātnespējas procesa administrator, tomēr atzīmējams, ka šādi grozījumi tiesiskajā regulējumā šobrīd nav nedz pieņemti, nedz spēkā stājušies.

Tādējādi tiesībsargs secina, ka šā brīža maksātnespējas procesa administratoru darbības regulējums liedz personām, kas strādā citos amatos, tajā skaitā kā zvērināti advokāti un finanšu (nodokļu) konsultanti, vienlaikus ieņemt maksātnespējas procesa administratora amatu, jo apstrīdētās normas pieprasī tādu ziņu publiskošanu, par kurām persona ir uzņēmusies neizpaušanas pienākumu.

Tādējādi konstatējams, ka apstrīdētās normas bez papildus tiesiskā regulējuma ierobežo personas tiesības brīvi izvēlēties nodarbošanos.

[3.2.] Vērtējot, vai pamattiesību ierobežojums ir noteikts ar likumu, jāatzīmē pieteicēju minētais, ka priekšlikums par apstrīdētās tiesību normas nepieciešamību Maksātnespējas likumā ir tīcīs iesniegts Saeimā uz likumprojekta trešo lasījumu, tas nav tīcīs pietiekami izdiskutēts Saeimas komisijās, turklāt Saeima nav ķēmisi vērā ne nozares ekspertu, ne juristu iebildumus.

Līdzīgi apstrīdētā noma likumā “Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā” Saeimā tikusi pieņemta steidzamības kārtībā vienīgi ar mērķi saskaņot likumu ar jau pieņemto Maksātnespējas likuma 9. panta pirmās daļas otro teikumu. Pieteicēji norāda, ka arī pirms šī likuma pieņemšanas gan juristi, gan nozares eksperti vērsuši likumdevēja uzmanību, ka šāds tiesiskais regulējums tiek noteikts sasteigtī, neizvērtējot šīs normas sekas.

Tiesībsargs konstatē, ka nav strīda, ka no formālā viedokļa likumdošanas procedūra ir ievērota. Būtisks ir jautājums, vai likumdevēja rīcība, pieņemot tikai daļu no normatīvajiem aktiem maksātnespējas administratoru statusa reformas ietvaros bez izvērstas diskusijas ar nozares ekspertiem, pats par sevi ir atzīstams par pietiekamu pamatu, lai uzskatītu, ka ir pārkāpta likuma pieņemšanas procedūra.

Nav noliedzams, ka apstrīdētās tiesību normas ir pieņemtas sasteigtī un neizdiskutēti. Tāpat ir konstatējams, ka apstrīdētās tiesību normas ir pieņemtas bez sistēmiskas šī jautājuma sakārtošanas, ko apliecinā Saeimas atbildes rakstā atzītais, ka tiesību normu saskaņošanai ir nepieciešams veikt vēl vairākus grozījumus tiesību normās.

Līdz ar to ir pamats secināt, ka apstrīdēto tiesību norma pieņemšana ir bijusi sasteigta, neizdiskutēta un nesaskaņota, kas no labas leģisprudences principa viedokļa ir atzīstama par sliku praksi, taču tiesībsarga skatījumā konkrētajā gadījumā šāda prakse neietekmē likuma spēku. Attieksmi par šādu likumdevēja rīcību var izteikt tikai vēlētājs, izdarot izvēli kārtējās Saeimas vēlēšanās.

Tādējādi ir atzīstams, ka ar apstrīdētajām tiesību normām noteiktais pamattiesību ierobežojums ir noteikts ar likumu.

[3.3.] Attiecībā uz ierobežojuma mērķi tiesībsargs savus apsvērumus ir izteicis viedokļa 2. punktā, norādot, ka apstrīdēto tiesību normu mērķis nodrošināt citu cilvēku tiesību aizsardzību un sabiedrības labklājību, kas atzīstams par leģitīmu un nepieciešamu.

[3.4.] Nemot vērā minēto, tiesībsargam ir jāizvērtē, vai tiesiskie līdzekļi sabiedrības interešu aizsardzībai ir samērojami ar individuālu interešu aizskārumu.

[3.4.1.] Satversmes tiesa secinājusi, ka tad, ja publiskā vara ierobežo personas tiesības un likumiskās intereses, ir jāievēro saprātīgs līdzsvars starp sabiedrības un individuālu interesēm. Lai konstatētu, vai samērīguma princips ir ievērots, jānoskaidro, vai likumdevēja izraudzītie līdzekļi ir piemēroti leģitīmo mērķu sasniegšanai, vai nav saudzējošāku līdzekļu šo mērķu sasniegšanai un vai likumdevēja rīcība ir atbilstoša jeb proporcionāla. Ja, izvērtējot tiesību normu, tiek atzīts, ka tā neatbilst kaut vienam no šiem kritērijiem, tā neatbilst arī samērīguma principam un ir prettiesiska.⁷

Tādējādi visupirms jānoskaidro, vai likumdevēja izraudzītie līdzekļi ir piemēroti leģitīmā mērķa sasniegšanai. Tiesībsargs jau iepriekš norādīja, ka pēdējos gados maksātnespējas procesa administrēšanas jomā ir novērojama administratoru rīcības neatbilstība likumdevēja paredzētajam rīcības un kompetences modelim, kas savukārt, liecina par nepietiekamu un neefektīvu administratoru darbības uzraudzību, kas vienlaikus mazina sabiedrības uzticēšanos konkrētam valstī izveidotam tiesību aizsardzības mehānismam un demokrātiskai valstij kopumā. Jānorāda, ka jau šobrīd darbojas noteikti maksātnespējas procesa administratoru darbības kontroles mehānismi: tiesa, kreditori, Maksātnespējas administrācija un tiesībsargājošās institūcijas. Tomēr, nemot vērā Valsts kontroles atzinumā konstatēto, jāatzīmē, ka visbiežāk šie mehānismi ir šķietami neefektīvi, tā, piemēram, aptuveni 75% aptaujāto uzņēmēju netic, ka maksātnespējas procesi ir caurskatāmi un godīgi, 83% aptaujāto netic valsts spējai aizsargāt nelikumīgi aizskartās intereses maksātnespējas procesos.⁸

Līdz ar to tiesībsarga skatījumā tieši valsts amatpersonas statusa noteikšana un ar to saistītais pienākums atturēties no jebkuriem darījumiem, kas var veidot interešu konflikta situācijas, un ar to saistītā krimināltiesiskā atbildība, būtu visefektīvākais līdzeklis maksātnespējas procesa administratora darbības caurskatāmības un uzraudzības veicināšanā. Kaut gan jāatzīmē, ka valsts amatpersonas statusa noteikšana pati par sevi neko daudz nemainīs pēc būtības, ja tai neseko sistēmiska uzraudzība un spēja nepieciešamības gadījumā tiesībaizsargājošām institūcijām pietiekami ātri un efektīvi reaģēt.

[3.4.2.] Vērtējot, vai leģitīmo mērķi var sasniegt arī citādā veidā, Satversmes tiesa jau iepriekš norādījusi, ka saudzējošāks līdzeklis ir nevis jebkurš cits, bet tikai tāds līdzeklis, ar kuru var sasniegt leģitīmo mērķi tādā pašā kvalitātē.⁹

Konstitucionālajās sūdzībās pieteicēji norāda, ka maksātnespējas procesa administratoru darbības kontrolēs mehānismu iespējams uzlabot ar citiem līdzekļiem, kas, pēc pieteicēju domām, būtu daudz efektīvāki un neierobežotu Satversmes 106.pantā garantētās tiesības. Pieteicēji piedāvā padarīt efektīvāku ar likumu jau pilnvaroto personu darbību administratoru uzraudzībā, veicot tiesnešu kvalifikācijas un izpratnes paaugstināšanu, kā arī pilnveidojot Maksātnespējas administrācijas kontroles efektivitāti. Pieteicēju ieskatā par saudzīgāku līdzekli būtu uzskatāma maksātnespējas procesa

⁷ Satversmes tiesas 2007. gada 10. maija spriedums lietā Nr.2007-74-01, Secinājumu daļas 19.punkts.

⁸ Latvijas Republikas Valsts Kontroles Otrais revīzijas departaments, 2015. gada 3.marta Ziņojums Nr.2.4.1-5/2014, 17.lp., pieejams: <http://www.lrvk.gov.lv/revizija/vai-valsti-istenota-maksatnespejas-politika-ir-efektiva/>

⁹ Satversmes tiesas 2009. gada 13.maija spriedums lietā Nr.2008-47-01, 15.punkts.

administratoru iekļaušana tiesu sistēmai piederīgo amatpersonu skaitā. Šāds regulējums tiek piedāvāts Latvijas Sertificēto maksātnespējas administratoru asociācijas izstrādātajā likumprojektā „Maksātnespējas procesa administratoru likums”¹⁰. Pieteicēji uzskata, ka, izveidojot maksātnespējas procesa administratoru kā brīvās juridiskās profesijas tiesisko regulējumu (līdzīgi kā zvērinātiem advokātiem, zvērinātiem notāriem un zvērinātiem tiesu izpildītājiem), administratora profesijas regulējums atbilstu tiesu sistēmai raksturīgiem principiem, varētu noteikt vienotus darbības un ētikas standartus, kā arī disciplināratbildību. Tāpat pieteicēji norāda, ka maksātnespējas procesa administratoru darbības caurskatāmību nodrošinātu normatīvajos aktos noteikts pienākums sniegt noteiktus pārskatus vai deklarācijas, tomēr, nenosakot valsts amatpersonas statusu.

Ņemot vērā to, ka pieteicēji nav norādījuši, kā konkrēti tikt veikta tiesnešu kvalifikācijas un Maksātnespējas administrācijas kontroles efektivitātes paaugstināšana, kā arī kādā veidā papildus pārskatu/deklarāciju iesniegšana uzlabotu maksātnespējas procesa administratoru darbības kontroli, tiesībsargs nevar pilnībā izanalizēt šo līdzekļu piemērojamību leģitīmā mērķa sasniegšanai. Tomēr, vērtējot šādu tiesisko līdzekļu efektivitāti, tiesībsargs uzskata, ka to īstenošana prasītu ievērojami plašākas un laikieltpīgākas reformas, kas tomēr negarantētu sasniegtais tiesiskā mērķa līdzvērtīgu kvalitāti.

Attiecībā uz maksātnespējas procesa administratoru piederību tiesu sistēmai, tiesībsargs uzskata, ka piederība tiesu sistēmai pati par sevi neveicinās maksātnespējas procesa administratoru darbības efektivitāti un uzticamību. Apstrīdēto likuma normu tiesiskais mērķis ir nodrošināt sabiedrības (kreditoru un parādnieku) interešu aizsardzību, pastiprinot maksātnespējas procesa administratoru atbildības un kontroles mehānismu, padarot to „ārēju” jeb publisku, izslēdzot jebkādu maksātnespējas procesa administratoru personisku ieinteresētību maksātnespējas procesā vai ar to saistītos darījumos. Turklāt tiesiskuma interesēs ir būtiski nodrošināt ne vien faktisku, bet arī pat šķietamu interešu konflikta situāciju izslēgšanu.

Likumprojektā „Maksātnespējas procesa administratoru likums” piedāvātais regulējums faktiski ir līdzīgs tam, kāds bija līdz apstrīdēto tiesību normu spēkā stāšanās brīdim, proti, tas paredz „iekšēju” maksātnespējas procesa administratoru kontroli, kas līdz šim savu darbību nav attaisnojusi. Šeit jāpiebilst, ka arī zvērināti tiesu izpildītāji savā amata darbībā ir pielīdzināti valsts amatpersonām, ar no tā izrietošajiem pienākumiem, tajā skaitā, pienākumu iesniegt valsts amatpersonas deklarāciju.

Līdz ar to, tiesībsargs uzskata, ka pieteicēju piedāvātie tiesiskie līdzekļi maksātnespējas procesa administratoru darbības kontroles efektivizācijai nav uzskatāmi par atbilstošākiem leģitīmā mērķa sasniegšanai tādā pašā kvalitātē.

[3.4.3.] Vērtējot apstrīdētās normas atbilstību samērīguma principam, galvenokārt jāizvērtē likumdevēja izmantoto līdzekļu radītās sekas, t.i., vai tiesību normas piemērošana nenodara indivīda tiesībām un likumiskajām interesēm lielākus zaudējumus nekā tie labumi, ko iegūst sabiedrība. Uz to vairākkārtīgi vērsusi uzmanību arī Satversmes tiesa.¹¹

Kā tiesībsargs jau iepriekš norādījis, apstrīdētās normas ierobežo personu tiesības brīvi izvēlēties nodarbošanos, proti, ir ierobežotas zvērinātu advokātu un finanšu (nodokļu) konsultantu iespējas vienlaikus ieņemt maksātnespējas procesa administratora

¹⁰ Likumprojekts “Maksātnespējas procesa administratoru likums”, pieejams: http://www.administratori.lv/data/Administratoru%20likums_17_10_2014.pdf

¹¹ Satversmes tiesas 2002. gada 19. marta spriedums lietā Nr. 2001-12-01 Secinājumu daļas 3.1.3. p.; Satversmes tiesas 2006. gada 11. aprīļa spriedums lietā Nr. 2005-24-01 11.3. punkts.

amatu. Tomēr katrs konkrēts gadījums jāvērtē, pamatojoties uz samērīguma principu, pretstatot indivīda tiesību ierobežojumu un sabiedrības ieguvumu.

Tiesiskās reformas mērķis, ar kuru maksātnespējas procesa administrator savā darbībā pielīdzināts valsts amatpersonai, ir aizsargāt sabiedrības (maksātnespējīgā uzņēmuma kreditoru, kā arī paša parādnieka) intereses, nodrošinot efektīvu maksātnespējas procesa administratoru darbības kontroli. Tiesībsargs ir atzinis, ka maksātnespējas procesa administratoru statusa reforma ir apjomīga un kompleksa, un tās efektivitāte ir atkarīga no pārdomāta un kvalitatīva likumdošanas procesa. Pretējā gadījumā pieņemtie likumu grozījumi kolidē ar jau esošajām tiesību normām un rada neizpratni par plānotās tiesību reformas piemērojamību, kas savukārt var novest pie personu tiesību aizskāruma.

Tiesībsarga ieskatā, apstrīdētās tiesību normas ietekmē tikai neliela personu loka iespējas ieņemt konkrētu amatu, savukārt konceptuāli reforma pastiprinātu uzticēšanos maksātnespējas procesa institūtam, tādējādi veicinot sabiedrības uzticēšanos demokrātiskās iekārtas principam, kā arī veicinot valsts ekonomisko stabilitāti.

Tādējādi secināms, ka apstrīdētā Maksātnespējas likuma norma atbilst Satversmes 106.panta pirmajam teikumam, jo minētā tiesību norma neuzliek jaunus pienākumus, bet gan pastiprina maksātnespējas procesa administratoru kā valsts amatpersonas atbildību.

Savukārt, ņemot vērā, ka apstrīdētā likuma „Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā” tiesību norma uzliks jaunus pienākumus vai, iespējams, radīs pieteicējiem šķēršļus amata savienošanai, secināms, ka tā atbilst Satversmes 106.panta pirmajam teikumam ar nosacījumu, ja ir ievērots tiesiskās paļāvības princips un attiecīgi tiek noteikts papildus tiesiskais regulējums par amatu savienošanas kārtību un valsts amatpersonas deklarācijas iesniegšanas kārtību.

[4] Satversmes 1.pants noteic, ka „Latvija ir neatkarīga un demokrātiska republika”. Neatkarīgas demokrātiskas republikas jēdziens ietver virkni tiesiskas valsts principu, tostarp arī tiesiskās paļāvības principu¹². Satversmes tiesa ir secinājusi, ka tiesiskās paļāvības princips arī noteic, ka valsts iestādēm savā darbībā jābūt konsekventām attiecībā uz to izdotajiem normatīvajiem aktiem un jāievēro tiesiskā paļāvība, kas personām varētu rasties saskaņā ar konkrētu tiesību normu.¹³ Tomēr tiesiskās paļāvības princips neizslēdz valsts iespēju grozīt pastāvošo tiesisko regulējumu. Pretēja pieeja novestu pie valsts nespējas reaģēt uz mainīgajiem dzīves apstākļiem. Vienlaikus Satversmes tiesa ir arī atzinusi, ka arī, grozot tiesisko regulējumu, valstij ir jāņem vērā tās tiesības, uz kuru saglabāšanu vai īstenošanu personai var būt izveidojusies paļāvība. Tiesiskās paļāvības princips prasa, lai valsts, mainot normatīvo regulējumu, ievērotu saprātīgu līdzsvaru starp personas paļāvību un tām interesēm, kuru nodrošināšanas labad regulējums tiek mainīts¹⁴.

Tas nozīmē, ka tiesiskās paļāvības aizsardzība nevar būt absolūta un, konstatējot būtiskus sabiedrības interešu aizskārumus, valsts institūcijām ir ne tikai tiesības, bet arī pienākums rīkoties un sabiedrībai nozīmīgu interešu pārkāpuma novēršanai būtu dodama prioritāte salīdzinājumā ar tiesiskās stabilitātes (paļāvības) principu.¹⁵

Satversmes tiesa vairākkārt ir atzinusi pārejas perioda būtiskumu tiesību normu jaunradē, norādot, ka „saprātīgs pārejas periods ir nepieciešams galvenokārt tādēļ, ka

¹² Satversmes tiesas 1998. gada 10. jūnija spriedums lietā Nr. 04-03(98).

¹³ Satversmes tiesas 2002. gada 19. marta sprieduma lietā Nr. 2001-12-01 secinājumu dajas 3.2.punkts

¹⁴ Satversmes tiesas 2010. gada 15. marta spriedums lietā Nr.2009-44-01 15.punkts.

¹⁵ Satversmes tiesas 2009. gada 24. marta sprieduma lietā Nr. 2008-39-05 13.1. punkts

persona, paļaujoties uz konkrētu normatīvo regulējumu un tajā ietvertajām tiesībām, ir iekārtojusi savu dzīvi, veidojusi nākotnes plānus, uzņēmusies saistības. Pārejas periods ir nepieciešams, lai persona varētu pārorientēties atbilstoši kārtībai, kas paredzēta jaunajā tiesiskajā regulējumā¹⁶.

2014.gada 25.septembrī, pieņemot grozījumus Maksātnespējas likumā, likumdevējs noteica, ka jaunā kārtība stāsies spēkā 2015.gada 1.janvārī. Tātad tobrīd maksātnespējas procesa administratoriem bija pamats apzināties, ka viņu rīcībā ir aptuveni 3 mēneši, lai pārkārtotu savu darbību vai arī iespējami sagaidītu no likumdevēja papildu grozījumus likumos, kas noteiktu jaunu kārtību un pieļautu līdzšinējo amatu apvienošanu.

2014.gada 30.oktobrī, likumdevējs pieņēma likumu „Grozījumi likumā „Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā””, nosakot, ka jaunā kārtība stāsies spēkā no 2015.gada 1. jūlija. Ar šiem grozījumiem maksātnespējas procesa administratoru rīcībai bija noteikts laiks 8 mēneši darbības pārkārtošanai, tomēr, šis termiņš nebija saskaņots ar grozījumiem Maksātnespējas likumā, kas iespējamu rīcības modeli no maksātnespējas procesa administratoriem pieprasīja jau no 2015.gada 1.janvāra.

2014. gada 18.decembrī likumdevējs (faktiski 10 dienas pirms jaunās kārtības spēkā stāšanās) pieņēma likumu „Grozījumi Maksātnespējas likumā”, nosakot, ka tiesību norma par maksātnespējas procesa administratora pielīdzināšanu valsts amatpersonai stājās spēkā 2015.gada 1.martā. Tomēr arī šis termiņš nebija saskaņots ar grozījumiem likumā „Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā”, kas jauno kārtību noteica vien no 2015.gada 1. jūlija. Šobrīd, faktiski vienu mēnesi pirms jaunās kārtība spēkā stāšanās, Saeima šā gada 21. maijā 3.lasījumā pieņēma grozījumus likumā “Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā”¹⁷, nosakot apstrīdētās normas spēkā stāšanos 2016. gada 1.janvārī.

Ņemot vērā, ka likumdevējs šobrīd ir noteicis jaunu apstrīdētās likuma „Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā” tiesību normas spēkā stāšanās termiņu, tiesībsargs uzskata, ka saprātīgs pārejas periods ir nodrošināts.

Tomēr atkārtoti atzīmējams, ka šāda likumdevēja rīcība, kas faktiski liek pieteicējiem būt ilgstošā neziņā par iespējām organizēt savu profesionālo darbību, liecina par trūkumiem likuma kvalitātē.

Ņemot vērā visu iepriekš minēto konstatējams, ka ar apstrīdētajām tiesību normām nav pārkāpts ar Satversmes 1.pantu aizsargātais tiesiskās paļāvības princips, kā arī netiek aizskartas ar Satversmes 106.panta pirmo teikumu aizsargātās personas tiesības brīvi izvēlēties nodarbošanos un darbavietu atbilstoši savām spējām un kvalifikācijai, ar nosacījumu, ja pārejas periodā tiek izstrādāts papildus tiesiskais regulējums par amatu savienošanas un deklarāciju iesniegšanas kārtību.

Tiesībsargs

I. Leimane, 67201407
I. Rezevska, 67201422

J. Jansons

¹⁶ Satversmes tiesas 2009. gada 26. novembra sprieduma lietā Nr. 2009-08-01 25. punkts.

¹⁷ Likumprojekts Grozījums likumā “Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā” (142/Lp12), pieejams: http://titania.saeima.lv/LIVS12/SaeimaLIVS2_DK.nsf/DK?ReadForm&nr=3dfffd96-d20f-4dea-9e8a-ebccb57091ab;

