**Informatīvais ziņojums**

**Par normatīvo aktu regulējumu un tā iespējamiem grozījumiem attiecībā uz valsts pārvaldes jomā strādājošo darbinieku sodīšanu**

1. Informatīvais ziņojums atbilstoši Ministru kabineta 2011.gada 12.aprīļa sēdes protokollēmumam (sēdes protokola Nr.24 28.§) ir sagatavots Finanšu ministrijā, ņemot vērā Labklājības un Tieslietu ministrijas viedokli par pašreizējo normatīvo aktu regulējumu un to iespējamiem grozījumiem attiecībā uz valsts pārvaldes jomā strādājošo darbinieku disciplināro sodīšanu.

Finanšu ministrijas darba grupa informatīvajā ziņojumā „Par tiesību aktiem neatbilstošu rīcību ar budžetu līdzekļiem un plānotajām darbībām pārkāpumu mazināšanai” (apstiprināts Ministru kabineta 2011.gada 12.aprīļa sēdē, protokols Nr.24 28.§) analizēja vairākus gadījumus, kad, veicot revīziju valsts pārvaldes iestādēs, tiek konstatēta tiesību aktiem neatbilstoša rīcība ar budžeta līdzekļiem un neatbilstības Eiropas Savienības (turpmāk – ES) fondu apguvē, par kurām citas iestādes informē Finanšu ministriju kā vadošo iestādi. Veicot biežāk sastopamo tiesību aktu pārkāpumu valsts budžeta līdzekļu izlietošanā analīzi, tika secināts, ka pārkāpumi lielākoties tiek konstatēti pašvaldībās, to pārziņā esošajās iestādēs, skolās u.tml., taču pret šīm personām pašlaik faktiski var vērsties tikai ar prasību par zaudējumu piedziņu Civilprocesa likumā noteiktajā kārtībā. Papildus, attiecībā uz ES fondiem un citu ārvalstu finanšu palīdzību, tika norādīts, ka neatbilstības ziņojuma formā saņem apkopojoša rakstura informāciju, ar kuru nepietiek, lai mēneša laikā attiecīgā kompetentā amatpersona uzsāktu un pabeigtu pārbaudi par darba tiesiskajās attiecībās nodarbinātas personas rīcību. Turklāt tika secināts, ka pašreizējā neatbilstību noskaidrošanas un saskaņošanas procedūra parasti aizņem vairākus mēnešus, kā rezultātā praktiski nav iespējams ievērot Darba likuma 90.pantā un 101.panta trešajā daļā noteikto minimālo viena mēneša termiņu disciplinārsoda piemērošanai darbiniekam.

Ievērojot minēto, Ministru kabineta 2011.gada 12.aprīļa sēdē (sēdes protokola Nr.24 28.§ 4.punkts) Finanšu ministrijai tika uzdots kopā ar Tieslietu ministriju un Labklājības ministriju līdz 2011. gada 1.septembrim izvērtēt normatīvo aktu regulējumu attiecībā uz valsts pārvaldes jomā strādājošo darbinieku sodīšanu un nepieciešamības gadījumā noteiktā kārtībā iesniegt izskatīšanai Ministru kabinetā attiecīgus grozījumus normatīvajos aktos.

1. Atbilstoši Finanšu ministrijas uzaicinājumam Labklājības ministriju pārstāvēja Eiropas un juridisko lietu departamenta Juridiskās nodaļas juriskonsults M.Knoks, savukārt Tieslietu ministrija kapacitātes problēmu dēļ nespēja deleģēt pārstāvi darba grupai. Ievērojot minēto, netika izveidota oficiāla darba grupa, bet savstarpējās sarunās tika nolemts pārrunāt situāciju valsts un pašvaldību institūciju darbinieku sodīšanas iespējām gadījumos, kad tiek konstatēta neatbilstoša rīcība ar finanšu līdzekļiem.

Savstarpējās Finanšu ministrijas un Labklājības ministrijas pārrunās tika secināts, ka valsts pārvaldes jomā nodarbināto darbinieku disciplināro atbildību pašlaik regulē tikai Darba likuma 90. un 101.panta attiecīgās daļas, uz tiem nav attiecināmas Valsts civildienesta ierēdņu disciplināratbildības likuma (turpmāk – Disciplināratbildības likums) normas. Vienlaicīgi tika secināts, ka lielāko problēmu pašlaik veido Darba likumā noteiktie īsie disciplinārsoda piemērošanas termiņi darba tiesiskajās attiecībās esošai personai, kas atbilst informatīvajā ziņojumā „Par tiesību aktiem neatbilstošu rīcību ar budžetu līdzekļiem un plānotajām darbībām pārkāpumu mazināšanai” secinātajam.

1. Lai novērstu minētās disciplinārprocesa termiņa problēmas, tika izvērtēti divi risinājuma varianti.

3.1. Veikt grozījumus Darba likumā, ietverot tajā atsauci uz Disciplināratbildības likuma 25.pantu par disciplinārlietas izskatīšanas termiņiem, attiecinot tos uz valsts pārvaldē nodarbinātajiem darbiniekiem.

Taču minētais risinājums tika noraidīts, ievērojot, ka Disciplināratbildības likuma 25.panta otrā daļa satur atsauci uz Administratīvā procesa likuma normām, kuras nosaka administratīvā akta izdošanas termiņu. Tādējādi, tā kā darba tiesiskās un valsts civildienesta attiecības konceptuāli balstās uz dažādiem tiesiskiem pamatiem (pušu vienlīdzības un līgumiskās attiecības pret subordinācijas un administratīvi tiesiskajām attiecībām), nav juridiski iespējams veikt grozījumus Darba likumā, atsaucoties uz Disciplināratbildības likuma 25.pantu.

3.2. Veikt grozījumus Darba likumā, papildinot to ar 90.1pantu, kurš paredzētu publiskajā pārvaldē nodarbināto darbinieku disciplināratbildību par tiesību aktiem neatbilstošu rīcību ar finanšu līdzekļiem, līdzīgi kā Valsts un pašvaldību institūciju amatpersonu un darbinieku atlīdzības likuma 2.pantā nosakot valsts un pašvaldību institūcijas, uz kurām šī norma attiektos. Vienlaicīgi tika rosināts veikt grozījumus arī Darba likuma 101.panta pirmajā daļā, kas nosaka darba tiesisko attiecību uzteikumu pēc darba devēja iniciatīvas. Atbilstoši Darba likuma 103.pantā tiktu noteikts darba līguma uzteikuma termiņš.

Minētajam tiesiskajam risinājumam konceptuāli iebilda Labklājības ministrija, norādot, ka Darba likuma mērķis ir bijis noteikt vispārīgo regulējumu, kas attiecināms uz darba tiesiskajās attiecībās esošām personām, t.sk., darbinieku disciplinārās atbildības nosacījumus. Līdz ar to Darba likums nav tas normatīvais akts, kuram vajadzētu saturēt izņēmuma tiesisko regulējumu, kas attiecināms uz kādu atsevišķu un šauru jomu, kā piemēram, valsts un pašvaldības institūciju darbinieki. Ietverot šādu izņēmuma gadījumu regulējumu Darba likumā, tiek sabojāta Darba likuma kopējā struktūra un mērķis regulēt visu darba tiesiskajās attiecībās esošo nodarbināto tiesības un pienākumus. Atbilstoši tiesību teorijai un likuma „Par likumu un citu Saeimas, Valsts prezidenta un Ministru kabineta pieņemto aktu izsludināšanas, publicēšanas, spēkā stāšanās kārtību un spēkā esamību” 8.pantam izņēmuma gadījumus no vispārējā tiesiskā regulējuma ietver speciālajos normatīvajos aktos. Līdz ar to speciālajā likumā ietvertās normas par valsts un pašvaldību institūciju darbinieku disciplinārsodīšanu būtu augstāka juridiska spēka norma, līdzīgi kā tas, piemēram, ir attiecībā uz disciplināratbildības regulējumu Disciplināratbildības likumā vai Iekšlietu ministrijas sistēmas iestāžu un Ieslodzījuma vietu pārvaldes amatpersonu ar speciālajām dienesta pakāpēm disciplināratbildības likumā.

Labklājības ministrijas viedoklim konceptuāli piekrita arī Tieslietu ministrija, kā rezultātā iepriekš aprakstītais tiesiskais risinājums netika saskaņots.

1. Diskusiju rezultātā starp Labklājības ministriju, Tieslietu ministriju un Finanšu ministriju tika secināts turpmāk minētais.

4.1. Ievērojot, ka valsts pārvaldē nodarbināto darbinieku disciplināro atbildību pašlaik regulē tikai Darba likuma 90. un 101.panta attiecīgās daļas, uz viņiem nav attiecināmas Disciplināratbildības likuma normas. Līdz ar to iespējamās prettiesiskās rīcības ar valsts budžeta līdzekļiem gadījumā, īso termiņu dēļ rodas problēmas sodīt darbinieku. Tāpat pašlaik normatīvajos aktos nav dota iespēja kompetentajai valsts vai pašvaldības iestādei, konstatējot prettiesisku rīcību ar valsts budžeta līdzekļiem (īpaši attiecībā par Eiropas Savienības struktūrfondu līdzekļu neatbilstošiem izdevumiem), savlaicīgi saukt pie atbildības darbiniekus, piemērojot efektīvu sodu, kas atturētu šīs personas no turpmākās prettiesiskās darbības un palielinātu to tiesisko izpratni. Tādējādi tika secināts, ka ir nepieciešams precizēt valsts un pašvaldības institūciju darbinieku disciplinārās atbildības noteikumus, īpaši saistībā ar valsts budžeta līdzekļu prettiesisku izlietošanu, kas ietvertu garākus disciplinārsoda piemērošanas termiņus (līdzīgi kā tas ir valsts civildienesta ierēdņiem), kas ļautu efektīvi noskaidrot disciplinārpārkāpuma izdarīšanas apstākļus un faktus (objektivitātes princips). Tāpat tika secināts, ka ir nepieciešams paredzēt iespējamo disciplinārsodu veidu gradāciju (pašlaik atbilstoši Darba likuma 90.pantam var piemērot tikai divus disciplinārsodus – piezīme un rājiens, kas ne vienmēr sasniedz savu mērķi, jo var neietekmēt darbinieka tālāko darbību un neatturēt no turpmākas disciplinārpārkāpumu izdarīšanas, īpaši, ja tie saistās ar finanšu jomu) atbilstoši izdarītā pārkāpuma smagumam un apstākļiem, kā arī jāprecizē publiskajā pārvaldē nodarbināto darbinieku disciplinārlietu izmeklēšanas process. Līdz ar to jāsecina, ka ir jādiskutē par tām valsts un pašvaldības institūciju darbinieku kategorijām, uz kurām varētu attiecināt iepriekš minētos grozījumus normatīvajos aktos, līdzīgi kā likumā „Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā” 4.pantā vai Valsts un pašvaldību institūciju amatpersonu un darbinieku atlīdzības likuma 2.pantā izveidotais amatpersonu jēdziens .

4.2. Ievērojot, ka ir nepieciešams grozīt normatīvo regulējumu attiecībā uz publiskajā pārvaldē nodarbināto darbinieku iespējamo disciplināro sodīšanu, ministriju pārstāvji nonāca pie secinājuma par trīs iespējamiem risinājumiem, kas skartu publiskajā pārvaldē nodarbināto darbinieku disciplināro atbildību.

4.2.1. Pirmais variants aptver iespēju izdot atsevišķu normatīvo aktu, kas regulētu tikai publiskās pārvaldes darbinieku disciplināro atbildību, līdzīgi kā pašlaik pastāv atsevišķs tiesiskais regulējums attiecībā uz valsts civildienesta ierēdņu vai Iekšlietu ministrijas un Ieslodzījumu vietu pārvaldes personālu. Šajā gadījumā pastāv iespējas ātrāk izstrādāt minēto tiesisko regulējumu, pēc analoģijas pārņemot noteiktas Disciplināratbildības likuma normas (piemēram, par disciplinārsodu veidiem, izmeklēšanas kārtību utt.). Taču šajā gadījumā negatīvais aspekts ir tas, ka publiskajā pārvaldē noteiktais disciplinārās atbildības tiesiskais pamats būs ārkārtīgi sadalīts (vismaz 3 atšķirīgi normatīvie akti par vienu un to pašu priekšmetu), kas var apgrūtināt normatīvā akta piemērošanu, sarežģīt izmeklēšanu, īpaši, ja par vienu un to pašu disciplinārpārkāpumu būs jāsauc pie disciplināratbildības gan valsts civildienesta ierēdnis, gan publiskajā pārvaldē nodarbināts darbinieks, jo pēc savas būtības līdzīgi procesi tiks regulēti dažādos normatīvajos aktos. Turklāt amatpersonām, kurām nav pastāvīga pieredze disciplinārajā procesā, var rasties sarežģījumi, izvēloties konkrēto tiesisko regulējumu, kā arī pastāv iespēja patvaļīgai analoģijai, piemērojot disciplināro atbildību regulējošos normatīvos aktus. Jebkurā gadījumā daudz normatīvo aktu par vienu un to pašu priekšmetu, kur atšķirības pamatā ir tikai subjektu lokā, nestabilizē tiesību sistēmu, bet paver iespējas interpretācijai. Tādējādi šāda prakse nav ieteicama, ievērojot tiesību normu noteiktības principu, kas prasa, lai tiesību normu sistēma pēc iespējas būtu noteikta un saprotama. „Tiesību normu sistēma, kuru normas adresāts nevar izprast, noved pie tiesiskas nedrošības. Tiesiskā drošība pieprasa drošu orientieri. Tiesiskā valstī par tādu kalpo skaidras, viennozīmīgas un noteiktas normu pavēles. Tādēļ skaidras un noteiktas tiesību normas ir tiesību pamats un būtiska tiesiskas valsts sastāvdaļa.” (Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2010.gada 11.marta sprieduma SKA – 83/2010 [8].punkts).

Neskatoties uz minēto, piedāvātais risinājums ļautu ātrāk atrisināt iepriekš norādītās problēmas publiskajā pārvaldē nodarbināto darbinieku disciplināratbildības jomā. Tomēr problēmas kompleksai risināšanai no sistēmiskā viedokļa šī varianta pieņemšanas gadījumā būtu vēlams tuvākajā laikā veidot darba grupu, kura veiktu esošā publiskās pārvaldes nodarbināto disciplināratbildības normatīvā regulējuma pārskatīšanu un iespējamu sistematizāciju, lai novērstu iepriekš minētās sistēmiskās nepilnības.

4.2.2. Otrais izvēles variants ir pilnīgi jauna normatīvā akta izstrāde par disciplināro atbildību publiskās pārvaldes jomā kopumā, kurā tiktu integrēts jau pastāvošais tiesiskais regulējums. Jebkurā gadījumā būtu tikai saprotams un tiesību sistēmai atbilstoši, ja valsts civildienesta ierēdņa, Iekšlietu ministrijas dienestu darbinieku un darba tiesiskajās attiecībās esošo darbinieku disciplinārā atbildība publiskajā pārvaldē tiktu apkopota (līdzīgi kā tas ir Valsts un pašvaldību institūciju amatpersonu un darbinieku atlīdzības likumā attiecībā uz atalgojuma jautājumiem), izveidojot vienotu pieeju disciplinārās atbildības būtībai, nozīmei, disciplinārsodu veidiem un disciplinārlietas izmeklēšanas procesam. Šīs pieejas pozitīvie faktori ir tādi, ka šajā gadījumā tiktu izstrādāts vienots normatīvais akts, izdalot tajā atsevišķās sadaļās disciplinārā procesa atšķirības pēc subjektu loka, taču kopumā paredzētu vienotus vispārējos disciplinārā procesa principus. Tādējādi tiktu samazināta kļūdu, neizpratnes, paralēlo procesu un patvaļīgas interpretācijas iespējas disciplinārlietu izmeklēšanā. Tāpat subjekti, uz kuriem attiektos minētais tiesiskais regulējums, būtu skaidri informēti par konkrētajiem nosacījumiem, atšķirībām, tiesībām un pienākumiem, kas varētu palielināt gan zināšanu un izpratnes līmeni par disciplināro atbildību, gan preventīvi samazinātu vēlmi izdarīt disciplinārpārkāpumu, kā arī veicinātu atbildīgu lēmumu pieņemšanu. Negatīvais aspekts konkrētajam risinājuma variantam ir laikietilpīgais un darbietilpīgais process, lai apzinātu esošo tiesisko regulējumu disciplināratbildības jomā, to atšķirības pēc subjektu loka, kopīgās un nepieciešamās pazīmes, izstrādātu vienotu pieeju un vienotu normatīvo aktu, kas tādējādi prasa plašus personālresursus (starpministriju darba grupa).

4.2.3. Trešais risinājuma variants ir Finanšu ministrijas piedāvātie grozījumi Darba likumā, papildinot to ar 90.1pantu, kurš paredzētu publiskās pārvaldē nodarbināto darbinieku disciplināratbildību par tiesību aktiem neatbilstošu rīcību ar finanšu līdzekļiem, un veicot grozījumus arī Darba likuma 101.panta pirmajā daļā un trešajā daļā, kā arī Darba likuma 103.un 109.pantā. Pret šo risinājumu konceptuāli iebilst Labklājības ministrija un Tieslietu ministrija.

Neskatoties uz minēto, piedāvātais risinājums ļautu ātrāk atrisināt iepriekš norādītās problēmas publiskajā pārvaldē nodarbināto darbinieku disciplināratbildības jomā. Tomēr problēmas kompleksai risināšanai no sistēmiskā viedokļa šī varianta pieņemšanas gadījumā būtu vēlams tuvākajā laikā veidot darba grupu, kura veiktu esošā publiskās pārvaldes nodarbināto disciplināratbildības normatīvā regulējuma pārskatīšanu un iespējamu sistematizāciju, lai novērstu iepriekš minētās sistēmiskās nepilnības.

1. Ievērojot minētos risinājuma variantus, lai izvērtētu, kurš ir piemērotākais tiesiskais risinājums, ir jāveido darba grupa, kurā jāiekļauj ne tikai ministriju pārstāvji, bet arī eksperti disciplinārās atbildības un darba tiesību jomā, kuri varētu izanalizēt pastāvošo normatīvo regulējumu publiskajā pārvaldē kopumā, to kopīgās pazīmes, principus, atšķirības un izvērtēt katra iespējamā risinājuma juridiskās un faktiskās sekas, ietekmi uz publisko pārvaldi. Darba grupas darbības rezultātā būtu izstrādājama koncepcija par publiskajā pārvaldē nodarbināto disciplināro atbildību un nepieciešamo normatīvo regulējumu, kā arī nepieciešamības gadījumā tā spētu izstrādāt vienotu normatīvo aktu publiskās pārvaldes nodarbināto disciplinārās atbildības jomā.

Finanšu ministrs A.Vilks

2011.07.25. 9:40

1826

I.Bērziņa, 67095484

Ivanda.Berzina@fm.gov.lv