
***Juridiskais atzinums par
Latvijas Universitātes
2019.gada 24.maija un
6.jūnija rektora vēlēšanu
tiesiskuma aspektiem***

Rīgā, 2019.gadā



Latvijas Universitāte

Reģistrācijas numurs: 90000076669

Adrese: Raiņa bulvāris 19,

Rīga, LV-1010,

Latvija

Rīgā, 2019.gada 5.augustā

Atsaucoties uz starp zvērinātu advokātu biroju "PricewaterhouseCoopers Legal", reģistrācijas numurs: 90010364699, adrese: Kr.Valdemāra iela 21, Rīga, LV-1010, Latvija (turpmāk tekstā – "**PwC Legal**"), un Latvijas universitāti, reģistrācijas numurs: 90000076669, adrese: Raiņa bulvāris 19, Rīga, Latvija (turpmāk tekstā – "**LU**"), 2019.gada 1.augustā noslēgto līgumu (turpmāk tekstā – "**Līgums**"), esam izpētījuši uzdotos jautājumus saistībā ar LU rektora 2019.gada 24.maija un 6.jūnija satversmes sapulces tiesiskuma aspektiem.

Ievērojot minēto, ar šo iesniedzam Jums mūsu sadarbības rezultātu – juridisko atzinumu par LU rektora 2019.gada 24.maija un 6.jūnija satversmes sapulces tiesiskuma aspektiem (turpmāk tekstā – "**Atzinums**").

- Mēs ceram, ka mūsu izstrādātais dokuments Jums būs noderīgs. Ja Jums rodas kādi jautājumi, priecāsimies uz tiem atbildēt.

Jānis Lagzdins

Zvērinātu advokātu biroja
"PricewaterhouseCoopers Legal"

Vadošais partneris

Zvērināts advokāts

Tālrunis: +371 29109747

E-pasts: janis.lagzdins@pwc.com



Benno Butulis

Zvērinātu advokātu biroja
"PricewaterhouseCoopers Legal"

Vadošais vecākais jurists

Zvērināts advokāts

Tālrunis: +371 28312721

E-pasts: benno.butulis@pwc.com



Zvērinātu advokātu birojs PricewaterhouseCoopers Legal, Kr. Valdemāra iela 21, Rīga, LV-1010, Latvija,
LV90010364699

T: +371 6709 4400, F: +371 6783 0055

©2019 PricewaterhouseCoopers Legal ZAB. Visas tiesības saglabātas. PricewaterhouseCoopers Legal ir Latvijas Zvērinātu advokātu padomē reģistrēts zvērinātu advokātu birojs.

Ierobežojumi

Šo dokumentu ir sagatavojis PwC Legal, ievērojot mūsu klienta sniegtās instrukcijas par nepieciešamību veikt juridisko izpēti. Sagatavojot šo dokumentu, mēs neuzņemamies starp PwC Legal un LU noslēgtajā Līgumā paredzēto atbildību, ja dokumentu ir plānots izmantot kādiem citiem mērķiem vai ja dokumentu izmanto kāda trešā persona, kurai šis dokuments ir kļuvis pieejams.

Lūdzam ņemt vērā, ka šī Atzinuma sagatavošanas ietvaros netika veikta atsevišķa izmeklēšana attiecībā uz dokumentiem un informāciju, kas mums tika iesniegta, kā arī attiecībā uz faktiskajiem apstākļiem, un mēs paļāvāmies uz faktiem, kas izklāstīti mums iesniegtajos dokumentos. Mūsu juridiskā pārbaude bija ierobežota ar mūsu pārbaudes veikšanai iesniegtajiem dokumentiem un informāciju, kā arī darbu veikšanas apjomu, kas noteikts vienojoties ar klientu - LU.

Šajā Atzinumā iekļautā informācija ir balstīta uz mums pieejamajiem datiem un iesniegto informāciju. Veicot juridisko pārbaudi, mēs pieņemām, ka:

- ✓ visi mums iesniegtie dokumenti ir autentiski;
- ✓ mums sniegtā informācija ir patiesa un pilnīga;
- ✓ iesniegto dokumentu kopijas atbilst to oriģināliem;
- ✓ visi paraksti ir patiesi;
- ✓ katra persona, kura ir izpildījusi dokumentus vai līdzekļus uz kuriem balstīts Atzinums, ir rīcībspējīga;
- ✓ katrs dokuments uz kuru ir atsauce Atzinumā ir pienācīgā kārtā izpildīts un satur spēkā esošus, juridiski saistošus pienākumus, kuri izpildāmi saskaņā ar tajos noteiktajiem nosacījumiem un jebkurai personai, kas izpildījusi šādu dokumentu bija nepieciešamā vara, pilnvarojums un rīcībspēja, lai darītu to pašu;
- ✓ mums iesniegtie dokumenti ir pilnīgi, ja vien Atzinumā nav norādīts citādāk;
- ✓ nepastāv citi dokumenti, fakti vai apstākļi, kurus mēs nezinājām, kas varētu ietekmēt mūsu Atzinumā izteiktos secinājumus un viedokļus.

Ja kādai trešajai personai šis dokuments ir kļuvis pieejams, šī persona, iepazīstoties ar šo dokumentu, piekrīt šādiem noteikumiem:

- ✓ dokumenta lasītājs saprot, ka darbs, ko veicis PwC Legal, tika veikts saskaņā ar darba uzdevumu, ko sniedza mūsu klients – LU, un tikai mūsu klienta interesēs;
- ✓ dokumenta lasītājs apzinās, ka šis dokuments tika sagatavots mūsu klienta uzdevumā un var nesaturēt ziņas vai procedūras, kas varētu būt nepieciešamas dokumenta lasītājam;
- ✓ dokumenta lasītājs piekrīt, ka ne PwC Legal, ne tā partneri, zvērināti advokāti vai tā darbinieki neuzņemas atbildību, kas var rasties no Līguma vai delikta, par zaudējumiem vai izdevumiem, kas lasītājam var rasties saistībā ar iepazīšanos ar šo dokumentu;
- ✓ Atzinums ir balstīts uz informāciju, faktiem un dokumentiem, kas mums ir bijuši pieejami šī Atzinuma sagatavošanas dienā vai pirms tam, izņemot, ja Atzinumā īpaši norādīts pretējais;
- ✓ ja pastāv jebkāds iemesls uzskatīt, ka mēs neesam tikuši informēti par visiem šī Atzinuma sagatavošanai nozīmīgajiem faktiem, Jūsu pienākums ir nekavējoties informēt mūs, lai, iepazīstoties ar attiecīgo informāciju, mēs varētu atbilstoši pielāgot šo Atzinumu;
- ✓ papildus iepriekš minētajam, dokumenta lasītājs piekrīt, ka uz šo dokumentu nedrīkst atsaukties vai to citēt, ne pilnībā, ne kādā tā daļā, bez iepriekšējas PwC Legal rakstiskas piekrišanas, ja vien Līgumā, uz kura pamata sagatavots šis atzinums, nav noteikts citādi.

Mūsu izpratne

Mēs saprotam, ka 2019.gada 24.maijā notika LU Satversmes sapulces, (turpmāk tekstā – **“Satversmes sapulce”**) sēde, kurā, cita starpā, tika balsots par LU rektora kandidātiem: Gundaru Bērziņu un Indriķi Muižnieku.

Saskaņā ar 2019.gada 24.maija Satversmes sapulces protokolu Nr.2/2019 (turpmāk tekstā – **“Protokols”**) LU rektora vēlēšanām tika izdalīti un pēc atvēršanas urnās atradās 286 biļeteni, no kuriem par nederīgiem tika atzīti 2 biļeteni. Saskaņā ar Protokolā minētajiem balsošanas rezultātiem par Gundaru Bērziņu ievēlšanu balsojuši 128 Satversmes sapulces dalībnieki, bet par Indriķi Muižnieku balsojuši 141 Satversmes sapulces dalībnieki.

Turklāt saskaņā ar 2019.gada 24.maija Satversmes sapulces lēmumu Nr.4 *“Par LU rektora vēlēšanām”*, Satversmes sapulce, noklausījusi Satversmes sapulces Balsu skaitīšanas komisijas priekšsēdētāja ziņojumu un Satversmes sapulces priekšsēdētāja precizējumu, nolēma apstiprināt Indriķa Muižnieka ievēlšanu LU rektora amatā.

No mums iesniegtās informācijas secinām, ka 2019.gada 6.jūnijā notika Satversmes sapulces sēde, kurā kā viens no dienas kārtībā esošajiem jautājumiem bija aizklāts balsojums par Indriķa Muižnieka ievēlšanu rektora amatā. Saskaņā ar 2019.gada 6.jūnija Satversmes sapulces protokola 8.punktu, Satversmes sapulce nolēma apstiprināt Indriķi Muižnieku rektora amatā, ar balsojumu no 244 biļeteniem par Indriķa Muižnieka ievēlšanu balsojuši 132 Satversmes sapulces dalībnieki, bet pret ievēlšanu – 112.

No mūsu klienta sniegtās informācijas saprotam, ka rektora vēlēšanu procedūra, kā arī rezultāts tiek uzskatīts par potenciāli neatbilstošu normatīvajiem aktiem un tādēļ tiek apšaubīts rektora vēlēšanu rezultāta tiesiskums.

Cita starpā, LU ir saņēmusi Latvijas Republikas Izglītības un zinātnes ministrijas (turpmāk tekstā – **“Ministrija”**) 2019.gada 19.jūlija paziņojumu Nr.4-6e/19/2190 *“Par viedokļa sniegšanu”* (turpmāk tekstā – **“Paziņojums”**), kurā Ministrija ir uzskaitījusi konstatētās neatbilstības LU rektora vēlēšanu norisē.

Ievērojot minēto, LU ir lūdzis PwC Legal sniegt neatkarīgu viedokli (atzinumu), veicot faktisko un juridisko apstākļu novērtējumu saistībā ar LU 2019.gada 24.maija un 6.jūnija Satversmes sapulces sēdēs notikušajām rektora vēlēšanām, izvērtējot to atbilstību ārējiem un iekšējiem normatīvajiem aktiem.

Ievērojot to, ka Atzinuma sagatavošanas brīdī rektora ievēlēšanas process, kādu to noteic Augstskolu likuma 17.pants, nav noslēdzies un to, ka Ministru kabinets vēl nav pieņēmis lēmumu par rektora apstiprināšanu, lai varētu izdarīt visaptverošus secinājumus par rektora vēlēšanu potenciālajiem pārkāpumiem, to nozīmi un ietekmi uz rektora vēlēšanu rezultātiem, PwC Legal saskata nepieciešamību Atzinumā ietvert vērtējumu par LU rektora vēlēšanu norisi, un iespējamus pārkāpumus vērtēt kopsakarā ar rektora apstiprināšanas procedūru Ministru kabinetā. Lūdzam ņemt vērā to, ka PwC Legal darba uzdevuma ietvaros nav veicis pilnīgu procesa pārbaudi attiecībā uz rektora vēlēšanu pārkāpumiem, kas minēti Ministrijas viedoklī, bet gan ir vērtējis Ministrijas konstatēto pārkāpumu juridisko nozīmi, būtiskumu un ietekmi uz rektora vēlēšanu rezultātiem.

Ministru kabineta lēmuma par augstskolas rektora iecelšanu tiesiskā daba

Galīgo lēmumu augstskolas rektora ievēlēšanas procesā pieņem Ministru kabinets. Lai vērtētu, kādā ietvarā Ministru kabinetam ir jāvērtē iespējamie vēlēšanu norises pārkāpumi, ir jānoteic Ministru kabineta veiktās kontroles būtība un tā lēmuma tiesiskā daba. Savukārt, lai novērtētu Ministru kabineta lēmuma par rektora iecelšanu tiesisko dabu, ir nepieciešams izvērtēt normatīvo regulējumu un judikatūras atziņas par minētā lēmuma pieņemšanas procesu.

Saskaņā ar Augstskolu likuma 17.panta piekto daļu: *“Augstskolas ievēlēto rektoru apstiprina Ministru kabinets pēc augstskolas dibinātāja ierosinājuma. Rektors amata pienākumus sāk pildīt pēc apstiprināšanas Ministru kabinetā. Ministru kabinets var neapstiprināt rektoru amatā, ja viņš ievēlēts, pārkāpjot šā likuma un augstskolas satversmes noteikumus. Ja rektors netiek apstiprināts, augstskola divu mēnešu laikā atkārtoti organizē rektora vēlēšanas. Līdz atkārtotajās vēlēšanās ievēlēta rektora apstiprināšanai Ministru kabinets ieceļ augstskolas dibinātāja izvirzītu rektora vietas izpildītāju. Ministru kabinetā neapstiprinātais rektora amata kandidāts atkārtotajās rektora vēlēšanās nepiedalās.”* Senāta Administratīvo lietu departamenta 2016.gada 27.jūlija lēmumā Nr.SKA-1251/2016 cita starpā tiesa ir norādījusi, ka rektora iecelšana ir pakļauta valsts pārvaldes iekšējai kontrolei. No minētā secināms, ka tieši Ministru kabinets ir tiesīgs apstiprināt augstskolas ievēlēto rektoru, kā arī neapstiprināt gadījumā, ja rektors ievēlēts pārkāpjot Augstskolu likuma un LU Satversmes noteikumus. Turklāt norāde uz iekšējo kontroli varētu likt pieņemt, ka rektora Ministru kabineta lēmums par rektora apstiprināšanu varētu nebūt būt pakļauts ārējai – tiesu – kontrolei un ir valsts pārvaldes iekšējs lēmums.

Tomēr citi minētā tiesas lēmuma secinājumi neizslēdz, ka Ministru kabineta lēmums par rektora iecelšanu tomēr varētu būt administratīvais akts un tādējādi tas būtu pakļauts ārējai administratīvās tiesas kontrolei. Saskaņā ar Administratīvā procesa likuma 1.panta trešajā daļā noteikto, administratīvais akts ir uz āru vērsts tiesību akts, ko iestāde izdod publisko tiesību jomā attiecībā uz individuāli noteiktu personu vai personām, nodibinot, grozot, konstatējot vai izbeidzot konkrētas tiesiskās attiecības vai konstatējot faktisko situāciju.

Proti, minētajā Senāta Administratīvo lietu departamenta lēmumā ir: *“Augstākās tiesas ieskatā, augstskolas rektors ir amatpersona Administratīvā procesa likuma 1.panta trešās daļas izpratnē. Attiecības, kas dibinātas ar rektoru, uzskatāmas par publiski tiesiskajām attiecībām, nevis darba tiesiskajām attiecībām, pat ja praksē pēc rektora apstiprināšanas ar viņu tiek slēgts darba līgums.”* Tāpat ir norādīts, ka kārtībai, kādā tiek pieņemts lēmums par rektora iecelšanu būtu jābūt analogiskai kārtībai, kādā tiek pieņemts lēmums par rektora atcelšanu. Savukārt attiecībā uz lēmumu par rektora atcelšanu ir norādīts, ka satversmes sapulces lēmums nav galīgais (noslēdzošais) lēmums rektora atcelšanas procesā, tam būtu jānoslēdzas ar Ministru kabineta lēmumu. Turklāt no Augstākās tiesas lēmuma konteksta izriet, ka šāds Ministru kabineta lēmums par rektora atcelšanu ir administratīvais akts un kā tāds ir pārsūdzams administratīvajā tiesā.

Senāta administratīvo lietu departamenta pieeja varētu būt sekojoša: Ministru kabineta lēmums par rektora apstiprināšanu un atcelšanu ir administratīvie akti, savukārt lēmums par rektora neapstiprināšanu nav administratīvais akts, jo ir pieņemts valsts iekšējās kontroles ietvaros. Proti, lēmums par rektora atcelšanu ir nelabvēlīgs administratīvais akts attiecībā uz privātpersonu, kura ieņem rektora amatu, bet lēmums par rektora iecelšanu ir labvēlīgs administratīvais, kas, piemēram, var aizskart trešo personu tiesības. Savukārt Ministru kabineta lēmums par rektora neapstiprināšanu juridiskā nozīmē nerada tiesiskās sekas ne rektora amata kandidātam, jo viņš līdz Ministru kabineta lēmumam vēl neieņem rektora amatu, ne trešajām personām.

Tomēr šis jautājums nav vienošmīgs. Augstskolu likuma 17.panta piektajā daļā ir paredzēts, ka Ministru kabinetā neapstiprinātais rektora amata kandidāts atkārtotajās rektora amata vēlēšanās nevar piedalīties. Proti, arī Ministru kabineta lēmums par rektora neapstiprināšanu rada konkrētas un tiešas tiesiskās sekas konkrētai privātpersonai, kā rezultātā šāds lēmums, iespējams, būtu atzīstams par administratīvo aktu, kas pakļaujams administratīvās tiesas kontrolei. Turklāt šāds lēmums neapšaubāmi ir izvērtējams augstskolas autonomijas jautājuma kontekstā. Autoru ieskatā, vērtējot attiecīgā regulējuma atbilstību mērķiem, kurus sasniegšanai tas paredzēts, ir grūti racionāli izskaidrot Augstskolu likuma 17.panta piektās daļas regulējumu daļā par aizliegumu neapstiprinātajam rektora amata kandidātam piedalīties atkārtotās rektora vēlēšanās. Ministru kabinets, pieņemot lēmumu, izvērtē tieši to, vai Satversmes sapulce nav pieļāvusi ārējo normatīvo aktu pārkāpumus attiecībā uz procedūras jautājumiem. Pat ja šādi pārkāpumi ir pieļauti, tas

nekādā veidā nenožīmē, ka pie tiem ir vainojams konkrēts rektora amata kandidāts, kā arī to, ka, neskatoties uz procedūras pārkāpumu esamību, vai neesamību, konkrētajam rektora amata kandidātam nebūtu Satversmes sapulces locekļu vairākuma atbalsta. Gluži pretēji – procedūras pārkāpumu rezultātā neapstiprinātajam rektora amata kandidātam var būt pat pilnīga Satversmes sapulces uzticība, tomēr, neskatoties uz to, dalība atkārtotās rektora vēlēšanās šādām pretendentiem ir liegta. Šāds regulējums pēc būtības nav novest pie augstskolas autonomijas principa pārkāpuma – tiek kontrolēta ne tikai procedūras ievērošana, bet neatkarīgi no Satversmes sapulces atbalsta esamības vai neesamības no dalības atkārtotās vēlēšanās tiek izslēgts konkrēts rektora amata pretendents.

Ar šiem apsvērumiem tiek ieskicēta regulējuma problemātika. Turpinājumā tiks analizēts un secināts, ka iespējamo procedūras pārkāpumu būtiskums un ietekme uz rezultātu ir izvērtējams, Ministru kabinetā lemjot par rektora apstiprināšanu, neatkarīgi no tā, vai Ministru kabineta lēmums ir atzīstams par administratīvo aktu.

Ministru kabineta lēmuma “Par rektora apstiprināšanu” saturs

Tā kā Ministru kabineta lēmums par rektora neapstiprināšanu rada būtiskas tiesiskās sekas neapstiprinātajam rektora amata kandidātam, ir secināms, ka nepieļaujama būtu situācija, ka jebkurš vēlēšanu procedūras pārkāpums neatkarīgi no tā smaguma radītu pamatu rektora vēlēšanu rezultātu neapstiprināšanai. Lai piemērotu tik nopietnas tiesiskās sekas, procedūras pārkāpumiem ir jābūt būtiskiem. Šāds secinājums ir izdarāms neatkarīgi no Ministru kabineta lēmuma tiesiskās dabas.

Administratīvās rajona tiesas 2017.gada 18.maija spriedumā lietā Nr.A420261816, kuram ar 2017.gada 28.decembra spriedumu pievienojās Administratīvā apgabaltiesa (spriedums stājies spēkā), ir norādīts: *“No iepriekš minētā izriet, ka rektors amatu neiegūst (un attiecīgi arī nezaudē) tikai pēc tīri objektīviem profesionālās kvalifikācijas kritērijiem. Satversmes sapulces lēmums primāri balstās uz uzticību konkrētai personai un tās spējām izpildīt rektora amata pienākumus, tostarp atbilstoši augstskolas pašpārvaldes tiesību īstenojošo orgānu vēlmēm un redzējumu par augstskolas attīstību. Ņemot vērā iepriekš minēto, darbībai rektora amatā ir izteikts uzticības raksturs.”*

Turklāt rektora amata uzticības raksturs ir vērtējams kontekstā ar augstskolas autonomijas principu, kuras viens no aspektiem ir noteikts Augstskolu likuma 12.panta pirmajā daļā, proti, augstskolas kā autonomas izglītības un zinātnes institūcijas ar pašpārvaldes tiesībām autonomiju īsteno tās orgāni: satversmes sapulce, senāts, rektors un akadēmiskā šķirējtiesa.

Šie apstākļi ir jāņem vērā, interpretējot Augstskolu likuma 17.panta piekto daļu. Proti, nepieļaujama būtu interpretācija, ka jebkuri rektora vēlēšanu procedūras trūkumi pieļautu rektora neapstiprināšanu. Tas pēc būtības nozīmētu neiespējamību realizēt augstskolas autonomiju, jo varētu novest pie situācijas, kurā rektora amata kandidāts, kurš bauda Satversmes sapulces locekļu vairākuma atbalstu, nevar kļūt par rektoru (pat atkārtotās vēlēšanās) tā iemesla dēļ, ka rektora vēlēšanu procedūrā ir bijuši formāli trūkumi. Situācijas loģika pēc būtības noteic, ka, ja Ministrija ir konstatējusi tās ieskatā būtiskus procedūras pārkāpumus, tai, iespējams, nemaz nebūtu jāvirza rektora amata kandidāts apstiprināšanai Ministru kabinetā.

No minētā izriet, ka Augstskolu likuma 17.panta piektā daļa ir interpretējama tādējādi, ka rektora neapstiprināšana amatā procedūras pārkāpumu dēļ ir iespējama tādu pārkāpumu gadījumā, kas nav saderīgi ar regulējuma mērķi. Proti, tādi pārkāpumi, kas, piemēram, ir ierobežojuši citu pretendentu piedalīšanos vēlēšanās, būtiskas kļūdas balsu skaitīšanā, kas varēja novest pie nepareiziem rezultātiem, u.tml.

Šāds secinājums izriet arī no Augstskolu likuma 17.panta piektās daļas gramatiskās metodes interpretācijas. Vispirms būtiski, ka šī tiesību norma paredz, ka Ministru kabinets **var neapstiprināt** rektoru amatā, ja viņš ievēlēts, pārkāpjot Augstskolu likuma un augstskolas satversmes noteikumus. Proti, Ministru kabinetam ir dota rīcības brīvība apstiprināt rektoru amatā arī tad, ja ir pieļauti Augstskolu likuma vai augstskolas satversmes pārkāpumi, nevis noteikts imperatīvs pienākums, neapstiprināt amatā rektoru, pastāvot šādiem pārkāpumiem.

Bez tam neatkarīgi no tā, vai uz Augstskolu likuma 17.panta piektās daļas pamata pieņemts Ministru kabineta lēmums par rektora neapstiprināšanu amatā būtu atzīstams par administratīvo aktu, uz lēmumu ir attiecināma nepieciešamība to pamatot. Administratīvā akta gadījumā tas izriet no Administratīvā

procesa likuma, savukārt iekšējas kontroles gadījumā – no Valsts pārvaldes iekārtas likuma 10.panta piektajā daļā ietvertā labas pārvaldības principa. Nepārprotami, ka pamatojums var tikt ietverts ne tikai Ministru kabineta lēmumā, bet arī pavadošajā dokumentācijā. Pamatojuma ietvaros, cita starpā, ir izvērtējami arī procedūras pārkāpumu būtiskums. Otrs izvērtējamais aspekts: vai rektora amata kandidāta neapstiprināšana šādu pārkāpumu dēļ, kas noved pie lieguma konkrētam pretendētam kandidēt atkārtotajās vēlēšanās, būtu saderīga ar augstskolas autonomiju.

Arī citās nozarēs, kurās ir jāizvērtē procedūras pārkāpumu ietekme uz rezultātu, tiek pielietota līdzīga pieeja. Proti, regulējums parasti paredz, ka kontrolējošā iestāde procedūras pārkāpumu dēļ “var” atcelt rezultātus procedūras pārkāpumu dēļ, nevis tie ir noteikti atceļami. Rezultāti var tikt atcelti, ja procedūras pārkāpumi ir būtiski. Būtiskuma novērtēšanai parasti tiek izmantots tests, kura ietvaros ir jāizvērtē, vai, neesot pieļautam pārkāpumam, pastāv pietiekami reāla iespēja, ka pieņemtais lēmums varētu būt saturiski citāds.

Tāpat būtisks aspekts ir tāds, ka Augstskolu likuma 17.panta piektā daļa paredz rektora neapstiprināšanas iespēju tieši Augstskolu likuma un augstskolas Satversmes noteikumu pārkāpuma gadījumā, nevis augstskolas iekšējo normatīvo aktu pārkāpuma gadījumā. Regulējums ir apzināts, jo citās Augstskolu likuma normās (piemēram, Augstskolu likuma 17.panta sestā daļā) ir plašāka tvēruma norāde uz “normatīvo aktu pārkāpumiem” kā pamatu, lai iestātos dažādas tiesiskās sekas. Atzinuma sagatavotāju ieskatā, šāda regulējuma jēga izriet no apsvēruma, ka Satversmes sapulce, kas vēl rektoru, ir augstākā augstskolas lēmējinstīcija. Proti, Satversmes sapulce pati ir tiesīga pieņemt augstskolas iekšējos normatīvos aktus, tāpēc to burtiska nepiemērošana ar pašas Satversmes sapulces lēmumu, kas pieņemts ar vairākumu, nav atzīstama par būtisku procedūras pārkāpumu. Šis apsvērums ir zināmā mērā analogs Satversmes tiesas praksē atzītajam Saeimas suverenitātes principam, kas paredz, ka Saeima pati regulē procedūras jautājumus un, kamēr atkāpes no procedūrām nepārkāpj tiesību principus vai citu personu subjektīvās tiesības, tās nevar būt par pamatu likuma atcelšanai. Tādējādi iespēja neapstiprināt rektoru ir attiecināta uz tādu noteikumu pārkāpumiem, kas ietverti Saeimas izdotā Augstskolu likumā un Satversmes sapulces izstrādātā un pieņemtā augstskolas Satversmē, kas arī tiek apstiprināta ar Saeimas izdotu likumu, nevis augstskolas iekšējo normatīvo aktu iespējamiem pārkāpumiem.

Rezumējot minētos apsvērumus, secināms, ka, konstatējot kādu rektora vēlēšanu procedūras pārkāpumu, izvērtējams:

- 1) vai šis pārkāpums ir augstskolas iekšējo normatīvo aktu, vai arī Augstskolu likuma vai augstskolas Satversmes pārkāpums;
- 2) vai Augstskolu likuma un/vai augstskolas Satversmes pārkāpums ir atzīstams par būtisku, tas ir, par tādu, kuram neesot, vēlēšanu rezultāts varētu būt atšķirīgs;
- 3) ārējā normatīvā akta noteikuma pārkāpums ir vērtējams kontekstā ar mērķi, kura sasniegšanai noteikums pastāv. Proti, vai pārkāpums ir liedzis sasniegt noteikuma mērķi (piemēram, formāls paziņošanas procedūras pārkāpums noteikti nebūs būtisks, ja adresāts saņēma informāciju kādā citā veidā. Mērķi – paziņot adresātam – tika sasniegts);
- 4) vai rektora neapstiprināšana tāda procedūras pārkāpuma dēļ, kura ietekmi uz vēlēšanu rezultātu ir sarežģīti novērtēt (piemēram, pastāv teorētiski scenāriji, ka neesot pārkāpumam, rektora vēlēšanu rezultāts, varētu būt citāds), nebūtu pretrunā ar augstskolas autonomiju. Proti, izprotot to, ka rektora neapstiprināšana nozīmē liegumu konkrētam pretendētam piedalīties atkārtotās vēlēšanās, neskatoties uz to, ka šis kandidāts, iespējams, bauda Satversmes sapulces locekļu vairākuma uzticību (kas ir galvenais priekšnoteikums rektora ievēlēšanai amatā), rektora neapstiprināšana amatā būtu atbalstāma tikai patiesi būtisku pārkāpumu gadījumā. Vēlreiz jāuzsver, ka šī ir svarīga atšķirība no citiem procesiem, kuros parasti tiek izvērtēti procedūru pārkāpumi, proti, procedūru pārkāpumi parasti neliedz kompetentajam lēmuma pieņemējam pēc to novēršanas, nonākt pie saturiski analoga lēmuma.

Piemērojamie normatīvie akti LU rektora vēlēšanām

Lai vērtētu Satversmes sapulces lēmumu tiesiskumu, ir nepieciešams noteikt rektora vēlēšanu juridisko tvērumu, proti, piemērojamos normatīvos aktus.

Ministrijas Paziņojumā, cita starpā, ir norādīts, ka: *“Universitātes rektora vēlēšanu procesu nosaka Augstskolu likums, universitātes Satversme un trīs iekšējie normatīvie akti – “LU Satversmes sapulces nolikums”, “Latvijas universitātes rektora vēlēšanu nolikums” un “Balsošanas procedūra vēlēšanām LU rektora amatā”.* Ministrijas Paziņojumā ir norādīts arī: *“Ministrija nevar piekrist 2019.gada 24.maija sapulces sēdē sapulces priekšsēdētāja paustajam viedoklim, ka rektora vēlēšanu procesā ir piemērojams tikai sapulces nolikums, jo, neraugoties uz sapulces nolikuma atrašanos augstākā vietā normatīvo aktu hierarhijā, tajā ir ietvertas vispārīgas un tikai uz lēmuma pieņemšanas procesu sapulcē attiecināmas normas.”*

Atzinuma sagatavotāji piekrīt, ka Satversmes sapulces nolikumā ir ietvertas vispārīgas normas attiecībā uz lēmumu pieņemšanu LU Satversmes sapulcē, tomēr uz šī apsvēruma pamata, raugoties no juridiskā viedokļa, nevar tikt noteikti ārējie normatīvie akti, kas ir piemērojami attiecībā uz augstskolas rektora vēlēšanām. Proti, augstskolas rektora vēlēšanas var regulēt tikai tādi normatīvie akti, kas saturiski attiecas uz konkrēto jautājumu un kurus izdevusi kompetenta institūcija uz atbilstoša deleģējuma pamata. Protams, konstatējot normatīvos aktus, kas regulē konkrētu jautājumu un izvērtējot regulējuma saturu, pastāv iespēja secināt, ka regulējums ir pārāk vispārīgs vai nepilnīgs, tomēr tas pats par sevi neļauj secināt, ka būtu pieļaujama citu normatīvo aktu piemērošana. Pretējā gadījumā ar lietderības apsvērumiem varētu attaisnot teju jebkuru deleģējuma pārkāpumu.

Augstskolu likuma 12.panta otrā daļa paredz, ka augstskolas augstākā pārstāvības un vadības institūcija un lēmēj institūcija akadēmiskajos un zinātniskajos jautājumos ir augstskolas satversmes sapulce. Savukārt Augstskolu likuma 12.panta trešā daļa paredz: *“Augstskolas pārstāvības un vadības institūciju un lēmēj institūciju ievēlēšanas kārtību, tiesības un pienākumus, kā arī to pieņemto lēmumu pārsūdzēšanas kārtību nosaka augstskolas satversme.”*

Latvijas universitātes Satversmes 5.3.punkts noteic: *“Satversmes sapulce ir LU augstākā pārstāvības institūcija. Satversmes sapulce:*

- *pieņem un groza LU Satversmi;*
- *pieņem Satversmes sapulces nolikumu;*
- *apstiprina Senāta nolikumu;*
- *ievēlē un atceļ LU Senāta locekļus;*
- *ievēlē un atceļ rektoru; noklausās rektora pārskatu par LU darbību;*
- *apstiprina Revīzijas komisijas un Akadēmiskās šķirējtiesas nolikumus;*
- *ievēlē Revīzijas komisiju un atceļ tās locekļus;*
- *ievēlē Akadēmisko šķirējtiesu un atceļ tās locekļus.*

Satversmes sapulce ir tiesīga pieņemt izskatīšanai un izlemšanai arī citus konceptuālus LU darbības un attīstības jautājumus.”

No minētā redzams, ka rektora ievēlēšana ir ekskluzīvā Satversmes sapulces kompetencē. Savukārt LU Satversmes 5.5.punkta ceturtnā daļa paredz: *“Satversmes sapulces darbību nosaka LU Satversmes sapulces nolikums, tās darbu nodrošina Senāta sekretariāts.”* Proti, augstskolas ietvaros tikai pati Satversmes sapulce ir tiesīga noteikt sev saistošu kārtību un procedūru, kādā tā pieņem lēmumus. Tas izriet no jebkuru organizāciju loģikas – augstākā lēmēj institūcija ārējo normatīvo aktu ietvaros savas procedūras noteic pati.

Izvērtējot LU Senāta pieņemtos iekšējos normatīvos aktus *“Balsošanas procedūra vēlēšanām LU Rektora amatā”* un *“Rektora vēlēšanu nolikumu”*, ir secināms, ka tie saturiski *expressis verbis* regulē jautājumus, kas attiecas uz rektora ievēlēšanas procesu Satversmes sapulcē, kas ir Satversmes sapulces kompetencē esošs jautājums, tādējādi šie normatīvie akti nevar tikt uzskatīti par saistošiem Satversmes sapulcei rektora

ievēlēšanas procedūrā. Proti, Senāta izstrādātās procedūras nevar ierobežot Satversmes sapulci lemt par rektora ievēlēšanas kārtību Satversmes sapulcē, ciktāl to neierobežo ārējie normatīvie akti.

Precizējot šo secinājumu, uzsverams, ka pati šādu normatīvo aktu esamība vai to ievērošana nekādā veidā nav atzīstama par normatīvo aktu – Augstskolu likuma vai LU Satversmes - pārkāpumu. Proti, tā kā Satversmes sapulce, ciktāl to neierobežo ārējie normatīvie akti, ir tiesīga pati noteikt procedūru, kādā tā pieņem lēmumus, nepastāv šķēršļi, lai Satversmes sapulce izmantotu Senāta izstrādātās procedūras kā ieteicamas. Jebkurā gadījumā, ja ārējo normatīvo aktu un Satversmes sapulces nolikuma regulējums nav pietiekami detalizēts, Satversmes sapulcei būs nepieciešams pielietot papildus procedūras, kas nav noteiktas normatīvajos aktos. Tajā pašā laikā, ja Satversmes sapulce nepiemēro procedūras, kas noteiktas ar Senāta lēmumiem, tas nekādā veidā nav atzīstams par normatīvo aktu pārkāpumu, tajā skaitā Augstskolu likuma 17.panta piektās daļas kontekstā, jo Satversmes sapulces procedūras var ierobežot tikai ārējie normatīvie akti, nevis Senāts.

Protams, raugoties no skaidrības un noteiktības skatupunkta, situācija, kurā Senāts ir pieņēmis lēmumus, kas rada iespaidu, ka tajos ir saistoši noteiktas Satversmes sapulces lēmumu pieņemšanas procedūras, nav atbalstāma. Šīs procedūras būtu jāpieņem pašai Satversmes sapulcei un nav pamatoti, ka katrreiz ir nepieciešama diskusija par to, vai Satversmes sapulcei obligāti ir jāievēro Senāta izstrādātās procedūras. Tomēr tas nekādā veidā negroza secinājumu, ka Satversmes sapulcei nav saistoša tiesiska pienākuma ievērot Senāta apstiprinātās procedūras.

Alternatīvs balsojums

Darba uzdevumā PwC Legal tika uzdots atbildēt uz jautājumu: *“Vai situācijā, kad ir divi rektora amata pretendenti un vēlēšanu biļetenā ir aicinājums izteikt attieksmi par vienu no kandidātiem, svītrojot nevēlāmo, - paziņojot rezultātu, būtu jāskaita arī balsis “pret”?”*

Šis jautājums ir būtisks, novērtējot 2019.gada 24.maija rektora vēlēšanu procedūras tiesiskumu. Tajā pašā laikā Satversmes sapulces 2019.gada 6.jūnija sēdē notikušās vēlēšanas ir pēdējās un šobrīd aktuālās LU rektora vēlēšanas.

Augstskolu likuma 17.panta otrā daļa paredz, ka rektoru ievēlē Satversmes sapulce. Savukārt Augstskolu likuma 12.panta trešā daļa paredz: *“Augstskolas pārstāvības un vadības institūciju un lēmēj institūciju ievēlēšanas kārtību, tiesības un pienākumus, kā arī to pieņemto lēmumu pārsūdzēšanas kārtību nosaka augstskolas satversme.”* Tādējādi Augstskolu likums neparedz sīkāku regulējumu ne rektora ievēlēšanas, ne citu Satversmes sapulces lēmumu pieņemšanas procedūrām, turklāt vienīgais normatīvais akts, kur šim jautājumam būtu jābūt regulētam saistoši Satversmes sapulcei, ir Satversmes sapulces nolikums, kā arī citi Satversmes sapulces pieņemti iekšējie normatīvie akti (ja tādi būtu pieņemti).

Satversmes sapulces nolikums attiecībā uz kvorumu un balsu vairākumu paredz ne īpaši detalizētu regulējumu. Satversmes sapulces nolikuma 8.punkts noteic: *“Satversmes sapulce ir tiesīga pieņemt lēmumus, ja sēdē reģistrējušies ne mazāk kā puse Satversmes sapulces dalībnieku. Satversmes sapulce kvorumu konstatē vienu reizi – pēc Mandātu komisijas ziņojuma”*. Savukārt Satversmes sapulces nolikuma 11.punkts noteic: *“Satversmes sapulces lēmumus pieņem ar klātesošo sēdes dalībnieku balsu vairākumu (pat ja nav kvoruma) [...]”*.

Satversmes sapulces nolikumā nav precizēts, par kādu balsu vairākumu ir runa minētajā 11.punktā, turklāt tas arī nav secināms no Satversmes sapulces nolikuma sistēmas. Proti, termins “vairākums” var tikt definēts dažādi:

- 1) relatīvais vairākums (*relative majority*) – kandidāts saņem vairākumu pret citiem kandidātiem;
- 2) absolūtais vairākums (*simple majority*) – kandidāts saņem vairāk kā pusi balsu;
- 3) kvalificētais vairākums (*supermajority*) – kandidāts saņem iepriekš noteiktu īpatsvaru balsu.

Bez tam saturiski nav iespējams izdarīt arī secinājumu par to, kurš vairākuma noteikšanas veids ir piemērojams šajā situācijā, kad tas nav precīzi norādīts. Proti, pat LU praksē atkarībā no konkrētā jautājuma specifikas tiek piemērots gan absolūtais vairākums, gan relatīvais vairākums, balsojumu veicot uz vienas un tās pašas tiesību normas pamata. Piemēram, relatīvā vairākuma izpratnē, lieto, kad tiek ievēlēti Senāta locekļi. Atzīstot, ka Satversmes sapulces 11.punktā paredzētais “vairākums” ir izprotams vienīgi kā

absolūtais vairākums, būtu jāsecina, ka Senāta locekļi ievēlēti neatbilstošā procedūrā. Piemēram, Latvijas Republikas Satversmes 24.pantā, kurā ir norāde uz Saeimas lēmumu pieņemšanas kārtību ir tieši norāde uz "absolūto vairākumu". Satversmes sapulces nolikumā šādas vārdkopas nav. No minētā ir secināms, ka, pieņemot Satversmes sapulces nolikumu, relatīvā vairākuma izmantošanas iespēja nav izslēgta, tomēr tā nav arī precīzi noteikta.

No minētā izriet, ka nav iespējams secināt, kādu vairākuma noteikšanas principu attiecībā uz rektora ievēlšanu paredz normatīvie akti (Satversmes sapulces nolikums), jo šis jautājums nav regulēts.

Arī apstāklis, ka Satversmes sapulces nolikumā *expressis verbis* nav paredzēta vēlēšanu otrā kārtā nenozīmē, ka Satversmes sapulces 11.punktā ietvertais termins "vairākums" būtu saprotams tikai kā "relatīvais vairākums". Proti, ja vēlēšanu otrā kārtā būtu pilnīgi neiespējama, tad šāda interpretācija būtu loģiski nepieciešama. Pretējā gadījumā nespēja saņemt absolūto vairākumu jau pirmajā vēlēšanu kārtā, nozīmētu neiespējamību ievēlēt rektoru pēc būtības. Tomēr, kā jau minēts, tieša regulējuma neesamību vai trūkums Satversmes sapulces nolikumā neliedz pašai Satversmes sapulcei noteikt procedūras atbilstoši kurām tā pieņem lēmumus, tajā skaitā attiecībā uz vēlēšanu otro kārtu vai atkārtotām rektora vēlēšanām, ko tikai apliecina Satversmes sapulcē 2019.gada 6.jūnijā notikušās atkārtotās rektora vēlēšanas.

Attiecīgi turpmāk tiek izdarīti apsvērumi vienīgi par to, kāda atzinuma autoru ieskatā būtu saprātīga pieeja šī jautājuma regulējumam, nevis par to, kāda vairākuma piemērošana konkrētajā gadījumā ir noteikta ar normatīvajiem aktiem. Satversmes sapulcei būtu nepieciešams noteikti detalizētāku regulējumu, paredzot, kāds vairākuma noteikšanas princips ir piemērojams konkrētam lēmuma veidam. Nosakot vairākuma veidu katram lēmuma veidam, noteikti būtu jāizdara gan juridiski, gan lietderības apsvērumi, kā rezultātā šāda veida analīze neietilpst šī atzinuma priekšmetā. Tomēr, PwC Legal ieskatā, relatīvā vairākuma noteikšana būtu lietderīga attiecībā uz jautājumiem, kuri Satversmes sapulcei ir jāpieņem obligāti (uz likuma pamata) un kuri attiecas uz ļoti būtiskiem lēmumiem, kuru nepieņemšana var apdraudēt LU darbību. Attiecībā uz citiem lēmumiem visdrīzāk saprātīgi paredzēt absolūtā vairākuma nepieciešamību.

Iespējamo procedūras pārkāpumu izvērtējums

Iespējamie procedūras pārkāpumi tiek izvērtēti Ministrijas Paziņojumā ietvertajā apjomā.

1. Vairākuma aprēķins 2019.gada 24.maija vēlēšanās

Ministrijas Paziņojuma 3.punktā ir norādīts: *“Neviens no rektora amata pretendentiem atbilstoši balsošanas procedūras 6.punktā noteiktajam sapulces 2019.gada 24.maija sēdē nav saņēmis vairāk par pusi balsu no tā sapulces dalībnieku skaita, kas piedalījušies vēlēšanās, ko apliecina sapulces 2019.gada 24.maija sēdes Balsu skaitīšanas komisijas 2019.gada 24.maija protokolā Nr.2/2019 (turpmāk – protokols Nr.2/2019) norādītie balsošanas rezultāti. Līdz ar to neviens no rektora amata pretendentiem – Indriķis Muižnieks un Gundars Bērziņš – nav ievēlēts par universitātes rektoru. Atbilstoši balsošanas procedūras 8.punktā noteiktajam rektora vēlēšanu otrajā kārtā būtu jāpiedalās I.Muižniekam, tādēļ, ka viņš ieguva visvairāk balsu pirmajā kārtā.”*

Jau iepriekš ir argumentēts, ka Senāta lēmums “Balsošanas procedūra vēlēšanām LU rektora amatā” un citi Senāta pieņemtie dokumenti nav saistoši Satversmes sapulcei, lemjot par rektora vēlēšanu procedūru. Savukārt no Satversmes sapulces 11.punkta regulējuma nav precīzi nosakāms, vai rektors ir ievēlējams ar absolūto vai relatīvo balsu vairākumu, tādējādi kategoriskam secinājumam par to, ka rektors 2019.gada 24.maija vēlēšanās nav ievēlēts, nav juridiska pamata. Jebkurā gadījumā autoru ieskatā ir būtiski, ka 2019.gada 6.jūnija rektora vēlēšanās ir ticis piemērots absolūtā vairākuma princips.

2. Par ārkārtas sēdi

Ministrija papildus ir norādījusi: *“No LU Satversmes 5.5.punktā un sapulces nolikuma 5., 6., 7., 14. un 15.punktā noteiktā regulējuma izriet, ka ārkārtas sapulces sēde jāsasauca, ja rektors to pieprasa, nevis pats to sasauca un vienpersoniski nosaka tās darba reglamentu. Sapulces ārkārtas sēdes gadījumā minētais būtu jādara sapulces priekšsēdētājam, kurš ir atbildīgs par sapulces vadīšanu un vada tās sēdes.*

Nav ievērots starp sapulces sasaukšanu un norisi noteiktais vismaz divu nedēļu termiņš, jo atbilstoši sapulces nolikuma 6. un 7.punktā noteiktajam priekšlikumi par jautājumiem, kas izskatāmi sapulcē, jāiesniedz universitātes Senāta sekretariātā ne vēlāk kā divas nedēļas pirms sapulces sēdes, apspriešanai paredzētie jautājumi jāizziņo un lēmuma projekti sapulces dalībniekiem jāizsniedz ne vēlāk kā nedēļu pirms sapulces sēdes. Minētais nav ievērots sapulces 2019.gada 6.jūnija sēdes gadījumā, ko apliecina [..].”

LU Satversmes 5.5.punkts patiesi paredz, ka Satversmes sapulces sēdi sasauca Senāts, bet rektors ir tiesīgs pieprasīt tās sasaukšanu. Tomēr Augstskolu likuma 13.panta sestā daļa paredz, ka sasaukt satversmes sapulci var rektors vai senāts. Proti, Augstskolu likumā ir nepārprotami paredzētas rektora tiesības sasaukt satversmes sapulci. Turklāt pat, ja šādā situācijā pretēji Augstskolu likumā noteiktajam tiek saskatīts jebkāds procesuāls pārkāpums, tas ir acīmredzami nebūtisks un nevarēja ietekmēt rezultātu. Arī pati Satversmes sapulce ar saviem lēmumiem apstiprina savu lemttiesību.

Savukārt attiecībā uz minētajiem Satversmes sapulces nolikuma 5., 6., 7., 14. un 15.punktu pārkāpumiem vispirms ir norādāms, ka atbilstoši Augstskolu likuma 17.panta piektajai daļai rektora neapstiprināšanas pamats var būt vienīgi Augstskolu likuma un augstskolas Satversmes pārkāpumi. Iepriekš jau ir skaidrota šāda regulējuma būtība. Bez tam, vērtējot saturiski, ir būtiski saprast šo normu mērķi. Šīs normas paredz kārtību, kādā priekšlikumi sapulces darba kārtībai tiek izteikti, izziņoti, kā arī veidu, kādā notiek sapulces vadīšana.

Jau minētajā Administratīvās rajona tiesas 2017.gada 18.maija spriedumā lietā Nr.A420261816, kuram ar 2017.gada 28.decembra spriedumu pievienojās Administratīvā apgabaltiesa (spriedums stāties spēkā), ir norādīts: *“Pieteicēja ir norādījusi uz vairākiem Satversmes sapulces nolikuma pārkāpumiem sēdes organizēšanas un jautājumu izlemšanas procesā, kas, tiesas ieskatā, nevarēja ietekmēt pārsūdzētā lēmuma tiesiskumu. Tiesa norāda, ka Satversmes sapulces nolikumā ietvertā procesuālo normu piemērošana nav pašmērķis, tās ir piemērojamas kopsakarā ar mērķi, kādam tās radītas. Proti, nolikuma 7. un 8.punkts ir vērsts uz Satversmes sapulces locekļu tiesībām savlaicīgi iepazīties ar informāciju un sēdē izskatāmajiem jautājumiem un formulēt savu viedokli par izskatāmo jautājumu. Taču minētais neierobežo Satversmes sapulces tiesības mainīt darba kārtību un pieņemt citādu lēmumu, ja jautājums ir steidzams un Satversmes sapulces locekļu rīcībā ir pietiekama informācija lēmuma pieņemšanai.”*

Līdzīgs ir arī šajā sadaļā Ministrijas norādīto, iespējams, pārkāpto noteikumu mērķis, un līdzīgi kā minētajā gadījumā Satversmes sapulce ir tiesīga pati noteikt un mainīt savu darbu kārtību. Ministrijas Paziņojumā nav ietverta argumentācija par to, ka un kā iespējamie pārkāpumi ir noveduši pie regulējuma mērķa pārkāpuma, proti, nav norādīts analizēts, vai iespējamo pārkāpumu rezultātā Satversmes sapulces locekļu rīcībā bija nepietiekama vai nepilnīga informācija lēmuma pieņemšanai. PwC Legal rīcībā nav šādas informācijas.

3. Par 2019.gada 24.maija sēdi un 2019.gada 6.jūnija sēdi

Ministrijas Paziņojumā ir norādīts: *“Protokolā Nr.2-2 norādītais neļauj konstatēt, vai sapulces 2019.gada 6.jūnija sēde ir sapulces 2019.gada 24.maija sēdes turpinājums, vai rektora vēlēšanu otrā kārtā, kura iepriekš netika izsludināta un kuru sapulces dalībnieki neapstiprināja.”*

Nepārprotami, ka neskaidrība par šo jautājumu nav atbalstāma, tomēr šis aspekts nevar ietekmēt rezultātu jau iepriekš minētā motīva dēļ, ka Satversmes sapulce ir tiesīga pati lemt par savu darba kārtību un tās izmaiņām. Augstskolu likuma 17.panta piektās daļas kontekstā nav juridiskas nozīmes, kā tiek apzīmēta vēlēšanu procedūra.

Nav korekta norāde, ka sapulces dalībnieki nav apstiprinājuši procedūru. No 2019.gada 6.jūnija Satversmes sapulces ieraksta izriet, ka pēc diskusijas par vairākiem reglamenta variantiem ar balsu vairākumu tika apstiprināts reglaments saskaņā ar kuru notika sēde. Bez tam pats balsojums apstiprina izvēlēto procedūru.

4. Par procedūru trūkumu

Ministrijas Paziņojumā ir norādīts: *“Universitātē ar iekšējo normatīvo aktu netiek reglamentēta sapulces Mandātu, Redakcijas un Balsu skaitīšanas komisijas darbība. Vienlaikus pretēji Augstskolu likuma 15.panta sestajā daļā noteiktajam universitātes Senāta izveidotās sapulces organizācijas un rektora vēlēšanu komisijas darbību nenosaka ar universitātes Senāta apstiprinātu nolikumu. Līdz ar to nav reglamentēts atbilstīgas procedūras un trūkst kritēriju komisiju personālsastāva izvirzīšanai un apstiprināšanai.”*

Nolikuma esamība, reglamentētu Mandātu, Redakcijas un Balsu skaitīšanas komisijas darbu nevar ietekmēt Satversmes sapulces kompetenci lemt par procedūru savu lēmumu pieņemšanai. Attiecīgi nav saskatāma šī apstākļa ietekme uz rektora vēlēšanu rezultātu tiesiskumu. Šī paša motīva dēļ nav saskatāma sapulces organizācijas un rektora vēlēšanu komisijas darbību reglamentējoša nolikuma esamības vai neesamības ietekme uz rektora vēlēšanu tiesiskumu. Būtiski, ka saturiski šie jautājumi ir reglamentēti LU iekšējā normatīvajā aktā “Latvijas universitātes rektora vēlēšanu nolikums”. Iekšējā normatīvā akta nosaukuma nepilnīga atbilstība ārējā normatīvajā aktā norādītajam noteikti nav būtisks pārkāpums.

5. Par tehniskajām kļūdām

Papildus minētajam, Ministrijas Viedokļa 7.punkts nosaka, ka: *“7. Sapulces Mandātu komisijas ziņojums ir datēts ar 2019.gada 24.aprīli, nevis 24.maiju, kad notikusi sapulces sēde. Turklāt nedz minētajā, nedz sapulces 2019.gada 6.jūnija sēdes Mandātu komisijas ziņojumā nav veikta atzīme par sapulces dalībnieku ierašanos “vairāk/mazāk” nekā pusei no kopējā dalībnieku skaita un par sapulces “ir/nav” lemttiesību”.*

Nav noliedzams, ka rektora vēlēšanu procesa precīza norise ir svarīga. Tomēr tehniskas nepilnības un pārrakstīšanās kļūdas it īpaši procesos, kas nav precīzi reglamentēti ārējos normatīvajos aktos, nebūtu atzīstami par tādiem pārkāpumiem, kuri būtu par pamatu rektora vēlēšanu rezultātu apšaubīšanai. Bez tam Satversmes sapulces norise tiek ierakstīta un publiski translēta. Attiecīgi par Ministrijas norādītajiem nefiksētajiem apstākļiem ir iespējams pārliecināties jebkurā brīdī. Līdzīgi arī Ministrijas paziņojuma 9.punktā ir norāde uz pārrakstīšanās kļūdu vai tehnisku neprecizitāti.

6. Mainīgais klātesošo dalībnieku skaits 2019.gada 6.jūnija rektora vēlēšanās

Ministrijas Paziņojuma 8.punktā ir norādīts, ka Satversmes sapulces 2019.gada 6.jūnija sēdē ir bijis mainīgs klātesošo sapulces dalībnieku skaits. Tajā pašā laikā nav ietverta analīze, vai un kā tas ietekmēja kvoruma aprēķinu vai balsojumu rezultātus. Satversmes sapulces nolikuma 8.punkts paredz, ka kvorums tiek konstatēts vienreiz, savukārt 11.punkts noteic lēmumu pieņemšanas iespēju arī tad, ja konkrētā brīdī nav konstatējams kvorums. No minētā izriet, ka ir noteikts regulējums situācijai, kad Satversmes sapulces klātesošo dalībnieku skaits vienas sēdes ietvaros ir mainīgs. Var diskutēt, vai mainīga dalībnieku skaita esamība sapulces ietvaros ir normāla demokrātiska situācijai vai arī nevēlama prakse pret, kuru būtu

nepieciešams vērsties informatīvi, tomēr, vadoties no pieredzes, ir jāatzīst, ka šāda prakse ir izplatīta dažādu organizāciju pašpārvaldes institūcijās ar ievērojamu dalībnieku skaitu. Parasti dalībnieku skaita izmaiņas sēdes ietvaros nav šķērslis lēmumu pieņemšanai, ja vien tas neietekmē kvoruma esamību. Ministrijas paziņojumā šāda analīze par Satversmes sapulces dalībnieku skaita ietekmi uz kvorumu nav ietverta.

Ņemot vērā minēto, uzskatām, ka mainīgs dalībnieku skaits Satversmes sapulces 2019.gada 6.jūnija sēdē pats par sevi nevarētu tikt atzīts par būtisku normatīvo aktu pārkāpumu.

7. Par ieteikumiem

Ministrijas Paziņojuma 10.punktā ir norādīts uz vairākiem, Ministrijas ieskatā, nepieciešamiem uzlabojumiem Satversmes sapulces un LU pārvaldes darbā kopumā – jauna regulējuma izstrāde mainīga sapulces dalībnieku skaita gadījumā, atšķirīga regulējuma novēršana rektora ievēlēšanai un atcelšanai, u.tml.

2019.gada 24.maija un 6.jūnija LU rektora vēlēšanas nenoliedzami ir aktualizējušas jautājumu par nepieciešamiem uzlabojumiem Satversmes sapulces darbību reglamentējošos iekšējos normatīvajos aktos. PwC Legal šos apsvērumus šī Atzinuma ietvaros nevar izvērtēt, tajā pašā laikā uzlabojumu nepieciešamība Satversmes sapulces darbā visdrīzāk nevarētu tikt atzīta par būtiskiem Augstskolu likuma un augstskolas Satversmes pārkāpumiem Augstskolu likuma 17.panta piektās daļas izpratnē. Valsts pārvaldes iekārtas likuma 10.panta sestajā daļā, piemēram, ir paredzēts valsts pārvaldes pastāvīgs pienākums vienkāršot un uzlabot savas procedūras.

8. Par studējošo pārstāvjiem

Ministrijas Paziņojuma 1.punktā ir norādīts: *“Studējošo pārstāvji sapulcē pretēji Augstskolu likuma 13.panta pirmās daļas 2.punktā un universitātes Satversmes 5.4.punktā noteiktajam nav ievēlēti, bet gan deleģēti atbilstoši universitātes Studentu padomes 2019.gada 27.marta kopsapulcē precizētajam sapulces deleģātu aprēķināšanas modelim.”* Tāpat tiek norādīts, ka rezervisti nav ievēlēti, bet viņus vienpersoniski ir deleģējuši studenti, kuri iepriekš ir bijuši sapulces dalībnieki.

Savukārt Ministrijas Paziņojuma 8.punktā ir norādīts: *“Universitātes Studentu padomē ir iekļauti pārstāvji tikai no universitātes 13 fakultāšu pašpārvalžu pārstāvjiem, taču nav iekļauti studējošo pārstāvji no universitāšu aģentūrām – “Latvijas Universitātes Rīgas Medicīnas koledža” un “Latvijas Universitātes P.Stradiņa medicīnas koledža”, kā rezultātā minēto aģentūru studējošo intereses netiek pārstāvētas ne vien universitātē, bet arī Latvijas Studentu apvienībā, līdz ar to nav ievērots Augstskolu likuma 50.panta pirmās daļas 7.punktā noteiktais.”*

PwC Legal šī atzinuma ietvaros nevar pilnībā izvērtēt Studentu padomes pārstāvju ievēlēšanas un Studentu apvienības darbības tiesiskumu. PwC legal šī atzinuma sagatavošanas ietvaros nav iepazinies LU Studentu padomes iecelšanas pirmdokumentiem (vēlēšanu protokoliem, reglamentiem, u.tml.), tomēr no LU ir saņemta informācija, ka pretēji Ministrijas viedokli paustajam LU Studentu padomes pārstāvji Satversmes sapulcē ir vēlēti. Attiecīgi šajā jautājumā noteikti ir uzklusāms Studentu padoms viedoklis un, balstoties uz pamata dokumentiem izvērtējams, kā faktiski notika Studentu padomes pārstāvju Satversmes sapulcē iecelšanas vai ievēlēšanas process.

Tajā pašā laikā norādāms, ka, neskatoties uz to, vai Studentu padomes pārstāvji ir vēlēti, tas primāri attiecas šīs organizāciju darbības jautājumam. Tāpat būtisks ir apsvērums, ka šie iebildumi attiecas nevis tieši uz rektora vēlēšanu procedūru, bet uz Satversmes sapulces darbību kopumā – Studentu padomes pārstāvju darbību Satversmes sapulcē. PwC Legal ieskatā, šādu organizācijas jautājumu iespējama ietekme uz pieņemtajiem lēmumiem ir vērtējama piesardzīgi. Pretējā gadījumā būtu atzīstams, ka lielākā daļa pieņemto Satversmes sapulces lēmumu ir prettiesiski un Satversmes sapulce kopumā nav lemttiesīga.

PwC Legal nesaskata acīmredzamu tiesisko pamatu, kāpēc studējoši pārstāvji no LU aģentūrām – “Latvijas universitātes Rīgas Medicīnas koledža” un “Latvijas Universitātes P.Stradiņa medicīnas koledža” – būtu jābūt pārstāvētiem LU Studentu padomē kā LU studentu pašpārvaldes institūcijā. Proti, šīs LU aģentūras ir veidotas kā patstāvīgas izglītības iestādes. Tām ir patstāvīga pārvaldes, tajā skaitā studentu pašpārvaldes struktūra. Piemēram, LU Rīgas medicīnas koledžas nolikuma 5.1.punkts paredz: *“Koledžas pašpārvaldes institūcijas ir koledžas padome (turpmāk – padome), koledžas vadītājs (turpmāk –*

direktors) un akadēmiskā šķirējtiesa.” Savukārt nolikuma 5.3.punkts paredz: “Padomes sastāvā ir 11 padomes locekļi: [...] 5.3.3 trīs studējošos pašpārvaldes pārstāvji.”

No minētā izriet, ka LU koledžu studējošiem atbilstoši normatīvajiem aktiem ir nodrošināta iespēja piedalīties izglītības iestādes, kurā viņi studē, pašpārvaldē.

Tomēr jebkurā gadījumā citētie Ministrijas Paziņojumā ietvertie secinājumi, pat ja izrādītos pamatoti, uzskatāmi atklāj jau iepriekš minēto apsvērumu, ka tie ir attālināti saistīti tieši ar rektora vēlēšanām un to procedūru, bet attiecināmi uz LU darbību kopumā. Piemēram, jau minētais apsvēruma par nepieciešamību Latvijas Studentu apvienībā ietvert pārstāvjus arī no LU koledžām (neatkarīgi no tā, vai šis apstāklis ir juridiski pamatots, vai nē). Proti, neveicot ievērojamu un laikietilpīgu jaunu LU iekšējo normatīvo aktu un procedūru izstrādi, pēc būtības reformējot LU pārvaldi, lielākā daļa no Ministrijas Paziņojumā ietvertiem secinājumiem par nepieciešamiem uzlabojumiem būtu aktuāli jebkurās nākamajās rektora vēlēšanās neatkarīgi no to rektora amata kandidāta un citiem rektora vēlēšanu norises jautājumiem.

Ņemot vērā minēto, mūsu ieskatā, vērtējot iespējamās rektora vēlēšanu pārkāpumus, ar ievērojamu piesardzību ir vērtējami apsvērumi, kas attiecas uz augstskolas pārvaldes organizāciju kopumā.

Secinājumi un ieteikumi

1. Neatkarīgi no tā, vai Ministru kabineta lēmums par rektora kandidāta neapstiprināšanu pieļautu procesuālu pārkāpumu dēļ ir vai nav administratīvais akts, Ministru kabinetam turpinājumā, lemjot par rektora apstiprināšanu, jebkurā gadījumā ir jāizvērtē pieļauto pārkāpumu būtiskums un ietekme uz rezultātu. Proti, jāvērtē, vai neesot pārkāpumam, ar pietiekamu ticamības pakāpi vēlēšanu rezultāts varētu būt cits. Katra noteikuma pārkāpuma būtiskums izvērtējams kontekstā ar šī noteikuma mērķi. Proti, vai pārkāpums liedza sasniegt konkrētā noteikuma mērķi;
2. Augstskolu likuma 17.panta piektā daļa paredz, ka Ministru kabinets "var neapstiprināt" rektora amata kandidātu Augstskolu likuma un augstskolas satversmes pārkāpumu gadījumā. Proti, šī tiesību norma nenoteic pienākumu neapstiprināt rektoru, ja ir pieļauti minēto normatīvo akta pārkāpumi. Šāda metode tiek lietota attiecībā uz procesuālo pārkāpumu novērtēšanu, proti, arī pārkāpumu konstatēšanas gadījumā Ministru kabinets ir tiesīgs apstiprināt rektoru. Rektors nav apstiprināms vienīgi būtisku pārkāpumu – tādi, kas varēja novest pie nepareiza rezultāta – gadījumā. Attiecīgi normas tekstā ir lietota vārdkopa "var neapstiprināt";
3. Augstskolu likuma 17.panta piektā daļa paredz rektora neapstiprināšanas iespēju Augstskolu likuma un augstskolas Satversmes pārkāpuma gadījumā, nevis jebkura iekšēja normatīvā akta pārkāpuma vai citu normatīvo aktu pārkāpuma gadījumā. Tas izriet no principa, ka augstākā lēmējinstītūcija – šajā gadījumā Satversmes sapulce, kas vēlē rektoru, savu procedūru noteic pati. Attiecīgi kontrole tiek veikta tikai pār augstskolai saistošu, valsts izdotu ārējo normatīvo aktu (augstskolas Satversmi arī pieņem ar Saeimas izdotu likumu) ievērošanu;
4. Novērtējot pieļauto procesuālo pārkāpumu būtiskumu, ir jāņem vērā regulējuma nianse – neapstiprinātais rektora amata pretendents atkārtotās vēlēšanās nevar piedalīties. Tādējādi ir īpaši jāizsver pārkāpumu būtiskums augstskolas autonomijas kontekstā. Proti, procedūras pārkāpumi var tikt pieļauti neatkarīgi no tā, vai konkrēts rektora amata kandidāts bauda Satversmes sapulces locekļu vairākuma atbalstu (kas ir galvenais priekšnoteikums rektora amata iegūšanai), vai nē. Ja rektora amata kandidāts bauda Satversmes sapulces locekļu vairākuma uzticību, tad, liedzot šim kandidātam piedalīties atkārtotās vēlēšanās, tiek ierobežota augstskolas autonomija. Bez tam pašus procesuālos pārkāpumus ir pieļāvuši Satversme sapulce, nevis rektora amata kandidāts. Šāda regulējuma nepieciešamība ir grūti saskatāma, tomēr šobrīd rektora neapstiprināšana Ministru kabinetā būtu atbalstāma tikai patiesi būtisku un nopietni rektora vēlēšanu pārkāpumu gadījumā, kas ietekmējuši rezultātu. Tehnisku un attālinātu pārkāpumu gadījumā visdrīzāk būtu respektējama augstskolas autonomija;
5. Vērtējot rektora vēlēšanu tiesiskumu (it īpaši 2019.gada 24.maija vēlēšanu) atsevišķi ir apskatāms vērtējamais jautājums par Augstskolas rektora vēlēšanām piemērojamiem normatīvajiem aktiem. Tas ir būtiski, jo LU Senāta izdots iekšējais normatīvais akts – LU rektora vēlēšanu nolikums – paredz absolūtā vairākuma principu rektora vēlēšanās. No šī principa Satversmes sapulce 2019.gada 24.maija vēlēšanās atteicās, atzīstot, ka Senāta pieņemtās procedūras nav saistošas Satversmes sapulcei un Satversmes sapulces nolikuma 11.punktā norādītais termiņš "vairākums" ir saprotams kā relatīvais vairākums (pārsvars pār otru kandidātu), tādējādi rektors ir izvēlēts jau 2019.gada 24.maija vēlēšanās. Izvērtējot minēto jautājumu, PwC legal atzīst, ka Senāta pieņemtie iekšējie normatīvie akti rektora vēlēšanu jautājumā patiesi nevar ierobežot Satversmes sapulci, kuras kompetencē ir šis jautājums. Tādējādi atkāpšanās no Senāta izstrādātām procedūrām nav atzīstama par Augstskolu likuma vai augstskolas satversmes pārkāpumu Augstskolu likuma 17.panta piektās daļas izpratnē;
6. Savukārt jautājums, vai Satversmes sapulces nolikuma 11.punktā lietotais termiņš "vairākums" nozīmē absolūto vai relatīvo vairākumu ir atzīstams par neregulētu jautājumu un tas nav secināms no minētās tiesību normas. Proti, PwC Legal rīcībā nav tādu apsvērumu, kas ļautu par pareizu atzīt vienu argumentāciju, it sevišķi tāpēc, ka LU praksē uz minētās tiesību normas pamata dažādu lēmumu pieņemšanā tiek izmantoti abi vairākuma aprēķināšanas veidi. LU ir paudusi virkni argumentu, kāpēc konkrētā gadījumā ir piemērojams relatīvais vairākums, tomēr tā ir argumentācija par lietderību un no tās nav secināms, ka interpretācija par relatīvā vairākuma piemērošanu rektora vēlēšanās izrietētu tieši no Satversmes sapulces nolikuma 11.punkta. Šajā

kontekstā ir būtiski uzsvērt, ka PwC Legal ieskatā prioritāri vērtējamās tomēr ir 2019.gada 6.jūnijā notikušās LU rektora vēlēšanas, jo tās ir laika ziņā pēdējās;

7. Kopumā vērtējot Ministrijas Paziņojumā norādītos 2019.gada 24.maija un 6.jūnija rektora vēlēšanu procedūras trūkumus, ir secināms, ka:
 - 7.1. Virkne norādīto pārkāpumu visdrīzāk par tādiem nav atzīstami, piemēram, atzinuma 8.punktā analizētie Ministrijas argumenti par LU aģentūru studentu pārstāvību LU pašpārvaldē un Studentu padomes pārstāvju Satversmes sapulcei ievēlēšanas procesa pārkāpumiem, kuri, ja pareiza ir LU PwC Legal sniegtā informācija, ka Studentu Padomes pārstāvji ir vēlēti, nemaz nav notikuši;
 - 7.2. Virkne pārkāpumu, piemēram, attiecībā uz 2019.gada 6.jūnija Satversmes sapulces sasaukšanas un norises kārtību attiecas uz relatīvi tehniskiem procedūras jautājumiem, kuru iespējama neievērošana visdrīzāk nevarēja ietekmēt vēlēšanu rezultātus. Šāda situācija attiecībā uz Satversmes sapulces norisi rektora atcelšanas jautājumā ir analizēta tiesu praksē. Administratīvās rajona tiesas 2017.gada 18.maija spriedumā lietā Nr.A420261816, kuram ar 2017.gada 28.decembra spriedumu pievienojās Administratīvā apgabaltiesa (spriedums stāties spēkā), ir norādīts: *"Pieteicēja ir norādījusi uz vairākiem Satversmes sapulces nolikuma pārkāpumiem sēdes organizēšanas un jautājumu izlemšanas procesā, kas, tiesas ieskatā, nevarēja ietekmēt pārsūdzētā lēmuma tiesiskumu. Tiesa norāda, ka Satversmes sapulces nolikumā ietverta procesuālo normu piemērošana nav pašmērķis, tās ir piemērojamas kopsakarā ar mērķi, kādam tās radītas. Proti, nolikuma 7. un 8.punkts ir vērsts uz Satversmes sapulces locekļu tiesībām savlaicīgi iepazīties ar informāciju un sēdē izskatāmajiem jautājumiem un formulēt savu viedokli par izskatāmo jautājumu. Taču minētais neierobežo Satversmes sapulces tiesības mainīt darba kārtību un pieņemt citādu lēmumu, ja jautājums ir steidzams un Satversmes sapulces locekļu rīcībā ir pietiekama informācija lēmuma pieņemšanai."* Spriedumā ietvertais vērtēšanas ietvars būtu attiecināms arī uz šajā atzinumā apskatāmajām Satversmes sapulcēm. Ministrijas Paziņojumā nav ietverts sīkāks vērtējums, ka un kā katrs šāds procesuālais pārkāpums liedza sasniegt nepilnīgi ievērotas procesuālas prasības mērķi;
 - 7.3. Virkne Ministrijas paziņojumā norādīto pārkāpumu ir attiecināmi uz LU Satversmes sapulces un LU pārvaldes institūciju darbību kā tādu, nevis tieši uz minētajām rektora vēlēšanām. Atzinumā ir argumentēts, ka, piemērojot Augstskolu likuma 17.panta piekto daļu, šādi iespējami pārkāpumi ir vērtējami piesardzīgi. Ministrijas Paziņojumā nav ietverta sīkāka argumentācija par to, ka un kā šie iespējamie pārkāpumi varēja ietekmēt 2019.gada 24.maija un 6.jūnija LU rektora vēlēšanu rezultātu;
 - 7.4. Virkne Ministrijas paziņojumā norādīto pārkāpumu (piemēram, attiecībā uz citādas procedūras nepieciešamību kvorumu noteikšanai mainīga dalībnieku skaita gadījumā Satversmes sapulces ietvaros) ir attiecināmi nevis uz iespējamiem normatīvo aktu pārkāpumiem notikušajās rektora vēlēšanās, bet tie ietver Ministrijas viedokli par turpmāk nepieciešamiem procedūras uzlabojumiem LU Satversmes sapulces darbā.
8. Vienlaikus no Ministrijas Paziņojuma nepārprotami izriet, ka LU Satversmes sapulces un LU pārvaldes institūciju darbībā kopumā ir nepieciešami uzlabojumi, bet to veikšanai ir nepieciešama ieskatā, šie secinājumi nākotnē būtu ņemami vērā, jo patstāvīga regulējuma un iekšējo procedūru uzlabošana ir jebkuras organizācijas darbības neatņemama sastāvdaļa. Attiecīgi ierosinām LU uzsākt procedūru revīziju un attiecīgu grozījumu izstrādi iekšējos normatīvajos aktos. Priekšlikumu došana par nepieciešamo grozījumu precīzu saturu ir ārpus šī atzinuma tvēruma. Tomēr PwC Legal ieskatā Satversmes sapulces piemēroto procedūru uzlabojumu nepieciešamība nevarētu kalpot par pamatu apšaubīt katra konkrēta iepriekš pieņemta Satversmes sapulces lēmuma tiesiskumu.