



LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA

LĒMUMS PAR TIESVEDĪBAS IZBEIGŠANU lietā Nr. 2011-18-01

Rīgā

2012. gada 8. jūnijā

Latvijas Republikas Satversmes tiesa šādā sastāvā: tiesas sēdes priekšsēdētājs Gunārs Kūtris, tiesneši Kaspars Balodis, Aija Branta, Kristīne Krūma, Uldis Ņinis un Sanita Osipova,

pēc Valsts kontroles padomes pieteikuma,

pamatojoties uz Latvijas Republikas Satversmes 85. pantu un Satversmes tiesas likuma 16. panta 1. punktu un 17. panta pirmās daļas 6. punktu,

2012. gada 17. aprīlī un 8. maijā tiesas sēdē izskatījusi lietu

„Par Likuma par budžetu un finanšu vadību 16.² panta ceturtais daļas un 19. panta piektās daļas atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1., 83. un 87. pantam”,

konstatēja:

1. Latvijas Republikas Saeima (turpmāk – Saeima) 1994. gada 24. martā pieņēma Likumu par budžetu un finanšu vadību, kas stājās spēkā 1994. gada 20. aprīlī.

1.1. Pieņemot Likumu par budžetu un finanšu vadību (turpmāk arī – LBFV), tā 16. pants bija izteikts šādā redakcijā: „Finanšu ministrs ir atbildīgs par ikgadējā valsts budžeta likuma projekta un tam pievienojamo paskaidrojumu sagatavošanu.” Savukārt šā likuma 19. panta trešās daļas pirmais un otrais teikums bija izteikts šādā redakcijā: „Finanšu ministrs jebkurā valsts budžeta likuma projekta izstrādes stadijā ir tiesīgs izvērtēt budžeta pieprasījumus pēc to atbilstības paredzētajiem mērķiem, ekonomiskuma un efektivitātes. Pamatojoties uz šāda izvērtējuma rezultātiem, finanšu ministrs pieņem lēmumu par budžeta pieprasījumu iekļaušanu valsts budžeta likuma projektā līdz tā iesniegšanai Ministru kabinetam.”

1.2. Likumdevējs vairākkārt grozījis budžeta plānošanas un budžeta pieprasījumu izskatīšanas kārtību regulējošos normatīvos aktus.

1999. gada 25. novembrī Saeima pieņēma likumu „Grozījumi Likumā par budžetu un finanšu vadību”, papildinot LBFV 19. pantu ar šādu piekto daļu: „Ministru kabinets akceptē katrai ministrijai un citām centrālajām valsts iestādēm maksimāli pieļaujamo budžeta izdevumu apjomu nākamajam saimnieciskajam gadam. Ministru kabinetam ir tiesības iekļaut valsts budžetā bez budžeta pieprasījuma līdzekļus neparedzētiem izdevumiem.” Savukārt 2000. gada 23. novembrī Saeima LBFV 19. panta piekto daļu izteica jaunā redakcijā: „Ministru kabinets akceptē katrai ministrijai un citām centrālajām valsts iestādēm maksimāli pieļaujamo budžeta izdevumu apjomu vidējam termiņam. Ministru kabinetam ir tiesības iekļaut valsts budžetā bez budžeta pieprasījuma līdzekļus neparedzētiem gadījumiem.”

2006. gada 19. decembrī Saeima grozīja LBFV 19. panta piekto daļu, izsakot to šādā redakcijā: „Valsts prezidenta kancelejas, Augstākās tiesas, Satversmes tiesas un Valsts kontroles budžeta pieprasījums līdz gadskārtējā budžeta likuma projekta iesniegšanai Ministru kabinetam bez pieprasījuma iesniedzēja piekrišanas nav grozāms.” Vienlaikus Saeima papildināja LBFV ar 16.² pantu, izsakot tā ceturto daļu šādā redakcijā: „Maksimāli pieļaujamo valsts budžeta izdevumu kopapjomu vidējam termiņam un maksimāli pieļaujamo valsts budžeta izdevumu kopējo apjomu katrai

ministrijai un citām centrālajām valsts iestādēm vidējam termiņam nosaka atbilstoši Ministru kabineta noteikumos paredzētajai metodikai, ievērojot šā likuma 19. panta piektās daļas nosacījumus.” Minētā metodika tika ietverta Ministru kabineta 2007. gada 20. marta noteikumos Nr. 198 „Noteikumi par maksimāli pieļaujamā valsts budžeta izdevumu kopapjoma un maksimāli pieļaujamā valsts budžeta izdevumu kopējā apjoma katrai ministrijai un citām centrālajām valsts iestādēm noteikšanas metodiku vidējam termiņam”.

1.3. Satversmes tiesa ar 2010. gada 25. novembra spriedumu lietā Nr. 2010-06-01 „Par Likuma par budžetu un finanšu vadību 19. panta piektās daļas, Valsts kontroles likuma 44. panta otrās daļas un Tiesībsarga likuma 19. panta otrās daļas atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1., 83. un 87. pantam” (turpmāk – spriedums lietā Nr. 2010-06-01) citastarp atzina LBFV 19. panta piekto daļu, ciktāl tajā nebija noteiktas Valsts prezidenta kancelejas, Augstākās tiesas, Satversmes tiesas, Valsts kontroles un Tiesībsarga biroja tiesības tikt uzklausi tiem Ministru kabinetā jautājumos, kas skar to budžeta pieprasījumus, par neatbilstošu Latvijas Republikas Satversmei (turpmāk – Satversme) un spēkā neesošu no 2011. gada 1. jūnija.

1.4. Lai izpildītu spriedumu lietā Nr. 2010-06-01, Saeima 2011. gada 26. maijā steidzamības kārtībā pieņēma likumu „Grozījumi Likumā par budžetu un finanšu vadību”. Izmantojot savas Satversmes 71. pantā nostiprinātās tiesības, Valsts prezidents ar 2011. gada 3. jūnija vēstuli prasīja 2011. gada 26. maijā pieņemtā likuma otrreizēju caurlūkošanu Saeimā (*sk. lietas materiālu 1. sēj. 115.–117. lpp.*).

2011. gada 14. jūlijā Saeima otrreizējā caurlūkošanā pieņēma likumu „Grozījumi Likumā par budžetu un finanšu vadību” tādā pašā redakcijā. LBFV 16.² panta ceturtajā daļā tika noteikts: „Ministru kabinets, apstiprinot vidēja termiņa makroekonomiskās attīstības un fiskālās politikas ietvaru, uzklausa Valsts prezidenta kancelejas, Augstākās tiesas, Satversmes tiesas, zemesgrāmatu nodaļu, rajonu (pilsētu) tiesu, apgabaltiesu, Valsts kontroles, Nacionālās elektronisko plašsaziņas līdzekļu padomes, Tiesībsarga biroja un Ģenerālprokuratūras viedokli par maksimāli

pieļaujamo valsts budžeta izdevumu kopējo apjomu attiecīgajai iestādei un nodrošina minēto iestāžu viedokļa un Ministru kabineta lēmuma pamatojuma iekļaušanu Ministru kabineta sēdes protokolā” (turpmāk – apstrīdētā 16.² panta ceturtnā daļa).

Savukārt apstrīdētajā LBFV 19. panta piektnajā daļā tika noteikts: „Valsts prezidenta kancelejas, Augstākās tiesas, Satversmes tiesas, Valsts kontroles, Nacionālās elektronisko plašsaziņas līdzekļu padomes un Tiesībsarga biroja budžeta pieprasījumi līdz gadskārtējā budžeta likuma projekta iesniegšanai Ministru kabinetam bez pieprasījuma iesniedzēja piekrišanas nav grozāmi, ievērojot nosacījumu, ka budžeta pieprasījums nepārsniedz attiecīgajai iestādei Ministru kabineta apstiprināto maksimāli pieļaujamo valsts budžeta izdevumu kopējo apjomu. Ja Ministru kabinets groza budžeta pieprasījumu bez iesniedzēja piekrišanas, lēmuma pamatojumā norādāms, kā finansējuma samazinājums ietekmēs normatīvajos aktos noteiktās attiecīgo institūciju darbības nodrošināšanu” (turpmāk – apstrīdētā 19. panta piektnā daļa).

1.5. Saeima, izskatot 2012. gada valsts budžeta likumprojektu paketē ietvertos likumprojektus, 2011. gada 15. decembrī pieņēma likumu „Grozījumi Likumā par budžetu un finanšu vadību”, kas stājās spēkā 2012. gada 1. janvārī. Līdz ar to LBFV tika izteikts tā patlaban spēkā esošajā redakcijā.

LBFV 16.² panta ceturtnajā daļā pašlaik ir noteikts, ka Ministru kabinets reglamentē kārtību, kādā nosakāms maksimāli pieļaujamais valsts budžeta izdevumu kopējais apjoms un maksimāli pieļaujamais valsts budžeta izdevumu kopējais apjoms katrai ministrijai un citām centrālajām valsts iestādēm vidējam termiņam. Apstrīdētās 16.² panta ceturtnās daļas regulējums ir pārcelts uz šā panta astoto daļu. LBFV 16.² panta astotā daļa un 19. panta piektnā daļa vairs neparedz, ka Ministru kabinets pieņem vidēja termiņa makroekonomiskās attīstības un fiskālās politikas ietvaru, bet tagad vidēja termiņa budžeta ietvara likuma projektu pieņem Saeima. Savukārt neatkarīgo institūciju uzskaitījumā papildus ir iekļauta Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija.

2. Pieteikuma iesniedzēja – Valsts kontroles padome (turpmāk – Pieteikuma iesniedzēja) – uzskata, ka apstrīdētā 16.² panta ceturtnā daļa un apstrīdētā 19. panta piektā daļa (turpmāk kopā arī – apstrīdētās normas) to 2011. gada 14. jūlija redakcijā neatbilst Satversmes 1., 83. un 87. pantam, un lūdz atcelt apstrīdētās normas no Satversmes tiesas sprieduma spēkā stāšanās brīža.

2.1. Apstrīdētajā 16.² panta ceturtnajā daļā esot paredzēta vienīgi formāla tajā minēto konstitucionālo orgānu un Valsts prezidenta kancelejas (turpmāk kopā – konstitucionālās institūcijas), un neatkarīgo iestāžu (turpmāk visi kopā – neatkarīgās institūcijas) viedokļu uzklauššana Ministru kabineta sēdēs un ietveršana attiecīgās sēdes protokolā. No šīs tiesību normas neizrietot neatkarīgo institūciju viedokļu izvērtēšana pēc būtības. Līdz ar to šī tiesību norma nenodrošinot neatkarīgo institūciju viedokļu pilnvērtīgu uzklauššanu vidēja termiņa makroekonomiskās attīstības un fiskālās politikas ietvara izstrādāšanas gaitā.

2.2. Pamatojot apstrīdētās 19. panta piektās daļas neatbilstību Satversmei, Pieteikuma iesniedzēja norāda: neatkarīgajām institūcijām, jau iesniedzot savu budžeta pieprasījumu Finanšu ministrijā, esot jāievēro attiecīgajai institūcijai Ministru kabineta noteiktais maksimāli pieļaujamais valsts budžeta izdevumu kopējais apjoms. Tādējādi budžeta pieprasījumu iesniegšana kļūstot „par tehnisku veidlapu aizpildīšanas procesu Ministru kabineta noteiktajā apjomā un kārtībā”. Līdz ar to šī tiesību norma nenodrošinot neatkarīgo institūciju viedokļu pilnvērtīgu uzklauššanu to iesniegto budžeta pieprasījumu izskatīšanas laikā.

2.3. Pieteikuma iesniedzēja uzskata, ka apstrīdētās normas neatkarīgo institūciju tiesības budžeta procedūrā pēc būtības ierobežojot vēl vairāk nekā iepriekšējais tiesiskais regulējums, kas ar spriedumu lietā Nr. 2010-06-01 tika atzīts par neatbilstošu Satversmei. Līdz 2011. gada 1. jūnijam, kad saskaņā ar spriedumu lietā Nr. 2010-06-01 spēku zaudēja minētajā lietā apstrīdētais LBFV 19. panta piektās daļas regulējums, bijis noteikts, ka neatkarīgo institūciju gadskārtējā budžeta

pieprasījumi līdz to iesniegšanai Ministru kabinetā bez iesniedzēju piekrišanas nav grozāmi, bet saskaņā ar apstrīdētajām normām šos pieprasījumus finanšu ministrs esot tiesīgs grozīt bez iesniedzēju piekrišanas vēl pirms to iesniegšanas Ministru kabinetā.

2.4. Vienlaikus Pieteikuma iesniedzēja vērš uzmanību uz to, ka saskaņā ar apstrīdētās 19. panta piektās daļas otro teikumu grozīt neatkarīgo institūciju budžeta pieprasījumus joprojām esot tiesīgs arī Ministru kabinets. Turklāt tam šajā ziņā esot piešķirtas vēl plašākas pilnvaras, nekā bija paredzētas ar spriedumu lietā Nr. 2010-06-01 atceltajās tiesību normās. Ministru kabinets varot gluži vienkārši grozīt konkrēto budžeta pieprasījumu bez tā iesniedzēja piekrišanas, pamatojumā vienīgi norādot, kā finansējuma samazinājums ietekmēs attiecīgās institūcijas darbības nodrošinājumu. Pieteikuma iesniedzēja uzskata, ka šāds tiesiskais regulējums pēc būtības piešķir Ministru kabinetam tiesības izvērtēt neatkarīgo institūciju darbībai nepieciešamo finansējumu un norādīt, ka kāda neatkarīgā institūcija attiecīgajā budžeta gadā nepildīs kādu konkrētu tās funkciju.

Tādējādi apstrīdētās normas ierobežojot neatkarīgo institūciju tiesības budžeta pieprasījumu sagatavošanas un izskatīšanas procesā un līdz ar to apdraudot neatkarīgo institūciju finansiālo patstāvību un spēju efektīvi pildīt tām normatīvajos aktos noteiktās funkcijas.

2.5. Pieteikuma iesniedzēja uzsver, ka Valsts kontrole ir neatkarīga iestāde un tās neatkarība ir cieši saistīta ar tās finansiālo patstāvību. Konstitucionālo institūciju un neatkarīgo iestāžu finansiālo patstāvību un tās pamatā esošā varas dalīšanas principa īstenošanu esot iespējams panākt vienīgi tad, ja šo institūciju un iestāžu budžeta pieprasījumus izvērtētu likumdevējs. Apstrīdētajās normās minēto neatkarīgo institūciju maksimāli pieļaujamo valsts budžeta izdevumu kopējo apjomu vēl pirms budžeta pieprasījumu iesniegšanas Ministru kabinetā vajadzētu izvērtēt likumdevējam. Šādā izvērtēšanas procesā tiktu nodrošināta visu Satversmē nostiprināto demokrātiskai valstij raksturīgo principu ievērošana, īpaši valsts iestāžu

savstarpējās sadarbības principa ievērošana, kas ietverot pienākumu savstarpēji konsultēties, uzklausīt viedokļus un tos izvērtēt pēc būtības.

2.6. Pieteikuma iesniedzēja neatbalsta Saeimas izteikto lūgumu izbeigt tiesvedību lietā, jo ar LBFV 2011. gada 15. decembra grozījumiem neesot novērsta tās pieteikumā norādītā apstrīdēto normu neatbilstība Satversmei. Tiesas sēdē Pieteikuma iesniedzējas pārstāve – Valsts kontroles Juridiskās daļas vadītāja Liāna Karlsonē – vērsa Satversmes tiesas uzmanību uz to, ka nevienā spēkā esošā normatīvajā aktā neesot paredzēts Saeimas pienākums uzklausīt neatkarīgās institūcijas gadījumā, ja Ministru kabinets, lemjot par vidēja termiņa budžeta ietvara likuma projektu vai tā grozījumiem, neņem vērā neatkarīgo institūciju viedokli. Līdz ar to esot ļoti iespējams, ka neatkarīgo institūciju viedoklis Saeimai nemaz netop pilnībā zināms.

3. Institūcija, kas izdevusi apstrīdēto aktu, – **Latvijas Republikas Saeima** (turpmāk – Saeima) – nepiekrīt Pieteikuma iesniedzējas viedoklim un lūdz Satversmes tiesu atzīt apstrīdētās normas par atbilstošām Satversmes 1., 83. un 87. pantam.

3.1. Saeima vērs Satversmes tiesas uzmanību uz to, ka likumprojekta „Grozījumi Likumā par budžetu un finanšu vadību” apspriešanas gaitā Valsts kontrolei esot bijuši iebildumi vienīgi pret apstrīdētajā 19. panta piektajā daļā ietveramo regulējumu. Turklāt Saeima uzskata, ka minētā likumprojekta pieņemšanas procesā neatkarīgo institūciju viedoklis tika uzklausīts un pietiekami izvērtēts.

3.2. Saeima norāda, ka saskaņā ar Satversmes 64. pantu likumdošanas tiesības pieder Saeimai un tautai. Citām institūcijām, tostarp neatkarīgajām institūcijām, neesot likumdošanas tiesību. No Satversmes 1. panta izrietot likumdevēja pienākums nodrošināt pienācīgu neatkarīgo institūciju darbības kontroli, pieņemot attiecīgus likumus. Satversmes 1. pantam neatbilstu tāds stāvoklis, ka neatkarīgās institūcijas pašas sev noteiktu regulējumu un to darbība netiktu kontrolēta.

3.3. Saeima uzsver, ka spriedumā lietā Nr. 2010-06-01 Satversmes tiesa ir atzinusi, ka, pirmkārt, valsts institūcijas, kuras nepieder pie likumdevējas vai izpildvaras, noteiktās jomās var būt saistītas ar šo varas atzaru lēmumiem, otrkārt, Ministru kabineta tiesības grozīt neatkarīgo institūciju budžeta pieprasījumus nav pretrunā ar šo institūciju neatkarību un, treškārt, varas dalīšanas princips neparedz, ka izvērtēt un apstiprināt neatkarīgo institūciju budžeta pieprasījumus būtu tiesīgs vienīgi likumdevējs. Līdz ar to izskatāmajā lietā apspriežamais jautājums pēc būtības jau esot izlemts ar spriedumu lietā Nr. 2010-06-01, kurā tika noraidīti Pieteikuma iesniedzēja argumenti, kas ir līdzīgi izskatāmajā lietā paustajiem. Saeima uzskata, ka ir izpildījusi spriedumā lietā Nr. 2010-06-01 noteikto un pat paplašinājusi neatkarīgo institūciju dalību budžeta veidošanas procesā.

3.4. Saeima vērs uzmanību uz to, ka valsts budžeta izstrādes procedūras reformas gaitā, kamēr vēl nav izdarīti visi plānotie normatīvo aktu grozījumi un jaunā trīs gadu budžeta plānošanas procedūra nav ieviesta pilnībā, pārbaudot atsevišķu tās elementu atbilstību Satversmei, varētu tikt pieļauts valsts varas dalīšanas principa pārkāpums, proti, būtisku tiesībpolitisku jautājumu izlemšana pirms likumdevēja. Šāda iejaukšanās tiesībpolitiskas reformas īstenošanā varētu nozīmēt valsts varas dalīšanas principa pārkāpumu, jo citi konstitucionālie orgāni uzņemtos tādu jautājumu izlemšanu, kuri visupirms ir likumdevēja kompetencē.

3.5. Saeima arī norāda, ka apstrīdētās normas paredz neatkarīgo institūciju uzklauššanu sakarā ar gadskārtējā budžeta likuma projektu gan Ministru kabinetā, gan arī Saeimā. Saeima varot izmantot tai Satversmē paredzētās tiesības, lai vērstu Ministru kabineta uzmanību uz iespējamu neatkarīgās institūcijas interešu aizskārums un pieprasītu nodrošināt Satversmei atbilstošu budžeta plānošanas procedūru.

3.6. 2012. gada 18. janvārī Saeima, pamatojoties uz Satversmes tiesas likuma 29. panta pirmās daļas 2. punktu, iesniedza Satversmes tiesai lūgumu par tiesvedības izbeigšanu. Tiesas sēdē Saeimas pārstāvis – Saeimas Juridiskā biroja vadītājs Gunārs Kusiņš – šo lūgumu uzturēja, norādot, ka ar 2012. gada 1. janvāri apstrīdētās normas ir

zaudējušas spēku. Vienlaikus Saeima vērsa Satversmes tiesas uzmanību uz to, ka tuvākajā laikā ir gaidāmi jauni grozījumi normatīvajos aktos, kas skar budžetu un finanšu vadību.

4. Pieaicinātā persona – Latvijas Republikas Augstākā tiesa (turpmāk – Augstākā tiesa) – uzskata, ka apstrīdētās normas neatbilst Satversmes 1., 83. un 87. pantam, un apgalvo, ka apstrīdētās normas vēl vairāk ierobežo neatkarīgo institūciju tiesības to budžeta pieprasījumu sagatavošanas un apstiprināšanas procesā nekā ar spriedumu lietā Nr. 2010-06-01 atceltās tā paša likuma normas.

Augstākā tiesa norāda, ka saskaņā ar apstrīdēto 19. panta piekto daļu neatkarīgo institūciju budžeta pieprasījumus vēl pirms to iesniegšanas Ministru kabinetā ir tiesīgs grozīt finanšu ministrs, ja šie budžeta pieprasījumi pārsniedz attiecīgajai institūcijai Ministru kabineta apstiprināto maksimāli pieļaujamo valsts budžeta izdevumu kopējo apjomu. Praktiski tas izpaužoties tā, ka Finanšu ministrija paziņo maksimāli pieļaujamo budžeta bāzes izdevumu apjomu un Augstākajai tiesai savs budžeta pieprasījums jāiesniedz, ievērojot šo apjomu. Tādējādi neatkarīgās institūcijas savus budžeta pieprasījumus varot sagatavot vienīgi izpildvaras jau iepriekš noteikta apjoma ietvaros, bet tas savukārt nozīmējot tiešu un nepieļaujamu izpildvaras ietekmi uz neatkarīgo institūciju spēju pildīt savas funkcijas. Pēc Augstākās tiesas ieskats, Ministru kabinets neesot tiesīgs lemt par neatkarīgo institūciju darbības politiku, funkcijām vai uzdevumiem. Šīm institūcijām esot jādod iespēja pašām sagatavot savu budžeta pieprasījumu, kā arī pamatot to Ministru kabinetā un Saeimā.

Tiesas sēdē Augstākās tiesas pārstāve – Augstākās tiesas Administrācijas vadītāja Sandra Lapiņa – norādīja, ka Latvijā dažādu tiesu budžeta pieprasījumi tiek izskatīti atšķirīgi. Pēc Augstākās tiesas ieskats, tādējādi tiekot pārkāpts tiesu sistēmas vienotības un tiesu finansiālās neatkarības princips. Lai šādu situāciju novērstu, lielāka loma tiesu budžeta veidošanā būtu piešķirama Tieslietu padomei.

5. Pieaicinātā persona – **Latvijas Republikas tiesībsargs** (turpmāk – Tiesībsargs) – uzskata, ka apstrīdētās normas neatbilst Satversmes 1., 83. un 87. pantam.

Apstrīdētās normas vēl vairāk ierobežojot neatkarīgo institūciju tiesības to budžeta pieprasījumu sagatavošanas un apstiprināšanas procesā nekā ar spriedumu lietā Nr. 2010-06-01 atceltās tā paša likuma normas. No vienas puses, ar apstrīdētajām normām formāli gan esot izveidota tāda neatkarīgo institūciju budžeta procedūra, kāda bija jāievieš saskaņā ar spriedumu lietā Nr. 2010-06-01, bet, no otras puses, apstrīdētajās normās esot ietverti jauni neatkarīgo institūciju budžeta procedūras ierobežojumi.

5.1. Apstrīdētās normas paredzot papildu nosacījumu, kas neatkarīgajām institūcijām jāievēro, lai to budžeta pieprasījumi netiktu grozīti vēl pirms iesniegšanas Ministru kabinetā. Proti, attiecīgās institūcijas budžeta pieprasījums nedrīkstot pārsniegt tai Ministru kabineta apstiprināto maksimāli pieļaujamo valsts budžeta izdevumu kopējo apjomu. Ja kāda institūcija šo nosacījumu neievēro, tad tās budžeta pieprasījumu finanšu ministrs esot tiesīgs grozīt vēl līdz tā iesniegšanai Ministru kabinetā bez attiecīgās institūcijas piekrišanas. Šādā gadījumā netiekot nodrošināta nedz neatkarīgo institūciju viedokļu uzklauššana, nedz arī finanšu ministra lēmuma pamatojums, kas esot sniedzams tikai tad, ja kādas neatkarīgās institūcijas budžeta pieprasījumu groza Ministru kabinets.

5.2. Tiesībsargs vērš uzmanību uz to, ka maksimāli pieļaujamo valsts budžeta izdevumu kopējo apjomu, kas neatkarīgajām institūcijām ir jāievēro saskaņā ar apstrīdēto 16.² panta ceturto daļu, Ministru kabinets apstiprina kā politikas plānošanas dokumentu, nevis normatīvu aktu. Līdz ar to šādu obligāti ievērojamo budžeta ietvaru neatkarīgajām institūcijām nosakot tikai un vienīgi izpildvara, bet likumdevējs šajā procesā netiekot iesaistīts.

5.3. Tiesībsargs uzskata, ka, apstrīdētās normas, kas paredz Ministru kabineta tiesības grozīt neatkarīgo institūciju budžeta pieprasījumus bez šo institūciju piekrišanas, ir vēl nelabvēlīgākas kā agrākais regulējums, saskaņā ar kuru Ministru kabinetam šādu tiesību nebija. Tiesas sēdē Tiesībsargs uzsvēra, ka saskaņā ar apstrīdēto 19. panta piekto daļu no neatkarīgajām institūcijām vairs netiek prasīta piekrišana, nosakot tām maksimāli pieļaujamo valsts budžeta izdevumu apjomu. Līdz ar to Ministru kabinets varot samazināt neatkarīgo institūciju budžetus, pamatojumā norādot, kā finansējuma samazinājums ietekmēs attiecīgās institūcijas darbības nodrošināšanu. Šādi Ministru kabinets tiekot pilnvarots izvērtēt neatkarīgo institūciju darbībai nepieciešamo finansiālo nodrošinājumu.

5.4. Tiesībsargs norāda gan uz nepamatotu steigu likumprojekta apspriešanā, gan arī uz likumprojekta pieņemšanu otrreizējā caurlūkošanā tādā pašā redakcijā. Tiesībsargs uzsver, ka arī pārejas periodā, kad tiek plānotas būtiskas izmaiņas turpmākajā budžeta plānošanas procedūrā, neesot pieļaujama Satversmei neatbilstošas neatkarīgo institūciju budžeta pieprasījumu izstrādes un apstiprināšanas kārtības pastāvēšana.

5.5. Tiesas sēdē Tiesībsargs vērsa uzmanību uz to, ka budžeta procedūrās neatkarīgās institūcijas faktiski un juridiski ir pielīdzinātas ministrijām un citām valsts pārvaldes iestādēm, kas atrodas tiešā izpildvaras kontrolē. Tāpēc Tiesībsargs atbalsta Pieteikuma iesniedzējas viedokli, ka Saeimā būtu jānotiek iepriekšējai diskusijai par pieļaujamiem neatkarīgo institūciju budžeta izdevumiem un šīs diskusijas laikā varētu nonākt pie secinājumiem par to, kādas funkcijas šīs institūcijas varētu nepildīt vai no kādām funkcijām tās varētu atteikties. Šādai diskusijai vajagot notikt parlamenta, nevis valdības līmenī.

6. Pieaicinātā persona – **Tieslietu padome** – uzskata, ka apstrīdētās normas neatbilst Satversmes 1., 83. un 87. pantam.

Tieslietu padome vērš uzmanību uz to, ka apstrīdētā 19. panta piektā daļa pieļauj neatkarīgo institūciju budžeta pieprasījumu grozīšanu vēl pirms to iesniegšanas Ministru kabinetā, ja kāda no šīm institūcijām neievēro tai Ministru kabineta noteikto valsts budžeta izdevumu ietvaru.

Pēc Tieslietu padomes ieskata, viss budžeta pieprasījumu process būtībā tiekot risināts Finanšu ministrijā un neatkarīgajām institūcijām neesot tiesību pašām iesniegt budžeta pieprasījumu Ministru kabinetā. Šādi tiekot ierobežota neatkarīgo institūciju finansiālā neatkarība, kas ietverot tiesības iesniegt patstāvīgi sagatavotu budžeta pieprasījumu, iespēju šo pieprasījumu pamatot un administrēt savu budžetu.

7. Pieaicinātā persona – Valsts prezidenta kanceleja (turpmāk arī – Kanceleja) – uzskata, ka apstrīdētās normas atbilst Satversmes 1., 83. un 87. pantam.

Kanceleja akcentē spriedumā lietā Nr. 2010-06-01 secināto, ka valsts budžeta projekta izstrādāšana ir vienīgi Ministru kabineta kompetencē un savukārt Saeima budžetu izvērtē un apstiprina, kā arī to, ka neatkarīgo institūciju neatkarība nenozīmē šo institūciju autonomu un neietekmējamu rīcību attiecībā uz to finansiālo nodrošinājumu. Apstrīdētajā 16.² panta ceturtajā daļā esot paredzēts finanšu ministra pienākums informēt Saeimu par Ministru kabineta apstiprināto vidēja termiņa makroekonomiskās attīstības un fiskālās politikas ietvaru. Tas nozīmējot, ka Saeima kontrolē Ministru kabineta darbību un jebkurā brīdī var izmantot tai Satversmē paredzētās tiesības, lai pievērstu Ministru kabineta uzmanību iespējamam kādas neatkarīgās institūcijas interešu aizskārumam un pieprasītu nodrošināt Satversmei atbilstošu budžeta plānošanas procedūru. Vienlaikus Kanceleja norāda: ja tiktu noteikts, ka neatkarīgo institūciju viedoklis par to budžeta pieprasījumiem Ministru kabinetam ir saistošs, netiktu ievērota Satversmes 66. pantā noteiktā Ministru kabineta atbildība par budžeta veidošanu.

Kanceleja pilnībā pievienojas Saeimas iesniegtajam atbildes rakstam un uzskata, ka Pieteikuma iesniedzējas prasījums pēc būtības jau ir izspriests ar

spriedumu lietā Nr. 2010-06-01. Tomēr tiesas sēdē Kancelejas pārstāvis – Valsts prezidenta likumdošanas un juridiskais padomnieks Edgars Pastars – norādīja, ka ir izvērtējama nepieciešamība uzlabot neatkarīgo institūciju un valdības savstarpējo komunikāciju un kārtību, kādā neatkarīgo institūciju viedokļi ietverami Ministru kabineta dokumentos. Taču tas esot apstrīdēto normu piemērošanas un interpretācijas, nevis to satversmības vērtēšanas jautājums.

8. Pieaicinātā persona – Ministru kabinets – uzskata, ka apstrīdētās normas atbilst Satversmes 1., 83. un 87. pantam.

Ministru kabinets norāda, ka neatkarīgās institūcijas ir tiesīgas līdzdarboties visās valsts budžeta sagatavošanas procesa stadijās tiklab Finanšu ministrijā un Ministru kabinetā, kā arī Saeimā un, ja tiek veikts budžeta samazinājums, pamatot, kādu valsts pārvaldes funkciju pildīšanu vairs nebūs iespējams nodrošināt. Šādas neatkarīgo institūciju tiesības esot nostiprinātas normatīvajos aktos.

Tiesas sēdē Ministru kabineta pārstāve – Finanšu ministrijas Finanšu vadības un metodoloģijas departamenta direktore Daiga Gulbe – uzsvēra, ka 2012. gada valsts budžeta projekta sagatavošanas gaitā Ministru prezidents uzdevis finanšu ministram nodrošināt neatkarīgo institūciju viedokļu uzklaušāšanu, kā arī šo viedokļu un Ministru kabineta lēmumu pamatojuma iekļaušanu Ministru kabineta sēžu protokolos. Tāpat neatkarīgās institūcijas esot iepazīstinātas ar attiecīgajiem dokumentiem un šo institūciju pārstāvji uzaicināti piedalīties Ministru kabineta sēdēs. Šajās sēdēs neatkarīgo institūciju pārstāvji esot pauduši viedokli par attiecīgo institūciju budžetu bāzes izdevumiem un nepieciešamo papildu finansējumu 2012. gada valsts budžetā. Līdz ar to apstrīdētās normas, izstrādājot 2012. gada valsts budžeta projektu, esot faktiski piemērotas un Ministru kabinetā panākta vienošanās par papildu līdzekļu piešķiršanu konkrētām neatkarīgajām institūcijām.

9. Pieaicinātā persona – **Finanšu ministrija** – uzskata, ka apstrīdētās normas atbilst Satversmes 1., 83. un 87. pantam.

Vispirms Finanšu ministrija uzsver: valsts budžets ir vienots dokuments, un saskaņā ar Satversmes 66. pantu Ministru kabinets atbild par visu valsts iestāžu, tostarp neatkarīgo institūciju, budžeta pieprasījumu līdzsvarošanu atbilstoši budžeta ieņēmumiem.

Finanšu ministrija vērs uzmanību uz to, ka savu budžeta pieprasījumu izskatīšanā neatkarīgās institūcijas esot tiesīgas līdzdarboties gan Finanšu ministrijā un Ministru kabinetā, gan arī Saeimā. Šādas neatkarīgo institūciju tiesības esot nostiprinātas normatīvajos aktos. Šajā sakarā Finanšu ministrija norāda, ka neatkarīgo institūciju pārstāvji esot aicināti piedalīties visās Ministru kabineta sēdēs, kurās izskatīti jautājumi, kas bija saistīti ar 2012. gada valsts budžeta projekta sagatavošanu, un budžeta izstrādes procesā esot uzklauti visu to neatkarīgo institūciju viedokļi, kuras vēlējušās tādus paust. Par visiem neatkarīgo institūciju paustajiem viedokļiem likumā noteiktajā kārtībā esot informēta arī Saeima.

Tiesas sēdē ministrijas pārstāvis – Finanšu ministrijas Tiesību aktu departamenta direktors Mārtiņš Brencis – norādīja, ka neatkarīgo institūciju funkciju apjoms un tam nepieciešamais finansējums esot jāizvērtē attiecīgā ierosinājuma izstrādātājam un jānorāda attiecīgā normatīvā akta projekta anotācijā. Valdības prakse esot tāda, ka ikviens likumprojekts, kas prasa papildu finansējumu, tiek vērtēts kontekstā ar nākamā gada budžetu. Vienlaikus Finanšu ministrijas pārstāvis atzina, ka apstrīdētās 19. panta piektās daļas kontekstā šī funkciju vērtēšana parasti notiekot tādējādi, ka Ministru kabinets uzdod vienai vai vairākām ministrijām kopā ar neatkarīgajām institūcijām izvērtēt iespēju grozīt normatīvos aktus, varbūt arī izslēdzot kādu šo institūciju funkciju, ja tās pildīšanai nepietiek līdzekļu. 2012. gada valsts budžeta projekta izstrādes gaitā gan šāds risinājums neesot izmantots.

10. Pieaicinātā persona – **Tieslietu ministrija** – uzskata, ka apstrīdētās normas atbilst Satversmes 1., 83. un 87. pantam.

Tieslietu ministrija vērš Satversmes tiesas uzmanību uz to, ka ar 2011. gada 15. decembra likumu „Grozījumi Likumā par budžetu un finanšu vadību” apstrīdētās normas esot ievērojami grozītas. Attiecīgie grozījumi paredzot maksimāli pieļaujamo valsts budžeta izdevumu apjoma noteikšanu turpmāk saistīt nevis ar Ministru kabineta apstiprinātu vidēja termiņa budžeta ietvaru, bet gan ar Saeimas pieņemtu vidēja termiņa budžeta ietvara likumu. Saskaņā ar LBFV 16.² panta astoto daļu (iepriekš – LBFV 16.² panta ceturtnā daļa) Ministru kabinetam, lemjot par vidēja termiņa budžeta ietvara likuma projektu vai vidēja termiņa budžeta ietvara likuma grozījumiem, esot jāuzklausā neatkarīgo institūciju viedokļi par tām maksimāli pieļaujamo valsts budžeta izdevumu kopējo apjomu un jānodrošina šo viedokļu un savu lēmumu pamatojumu iekļaušana Ministru kabineta sēžu protokolos. Līdz ar to esot nodrošināts, ka vidēja termiņa budžeta ietvara likuma un tā grozījumu izstrādē neatkarīgās institūcijas tiek iesaistītas ar procesuālām garantijām un, pēc Tieslietu ministrijas ieskata, ar apstrīdēto normu un citu LBFV normu pieņemšanu novērsti spriedumā lietā Nr. 2010-06-01 norādītie trūkumi.

11. Pieaicinātā persona – **Nacionālā elektronisko plašsaziņas līdzekļu padome** (turpmāk – NEPLP) – uzskata, ka apstrīdētās normas neatbilst Satversmes 1., 83. un 87. pantam.

NEPLP norāda, ka saskaņā ar Elektronisko plašsaziņas līdzekļu likuma 57. panta trešo daļu NEPLP funkciju veikšanai, tai skaitā sabiedriskā pasūtījuma nodrošināšanai, nepieciešamo finansējumu piešķir no valsts budžeta. Lai gan normatīvajos aktos nav paredzētas Ministru kabineta tiesības iejaukties sabiedriskā pasūtījuma realizēšanā, tomēr faktiski tas notiekot, jo šā pasūtījuma izpildīšanai netiekot paredzēta atbilstoša budžeta dotācija.

NEPLP esot aprēķinājusi tai likumā noteikto funkciju izpildei nepieciešamās valsts budžeta dotācijas apmēru un iesniegusi Finanšu ministrijai attiecīgu budžeta pieprasījumu. Tomēr Ministru kabinets, pamatojoties vienīgi uz Elektronisko plašsaziņas līdzekļu likuma 70. panta pirmās daļas 1. punktā noteikto (valsts budžeta dotācija sabiedriskā pasūtījuma īstenošanai nedrīkst būt mazāka kā iepriekšējā gadā), tālāk esot virzījis un akceptējis tikai paša noteikto NEPLP bāzes budžetu jeb budžeta ietvaru, kas bijis tikpat liels kā iepriekšējā gadā. Tādējādi Ministru kabinets neesot izvērtējis, vai iepriekšējos gados piešķirtais budžets ir pietiekams un vai tas nodrošina likumā noteikto NEPLP funkciju izpildi.

NEPLP uzsver, ka tā respektē Ministru kabineta tiesības noteikt valsts budžeta izdevumu ietvaru neatkarīgajām institūcijām. Tomēr apstrīdētajās normās ietvertais regulējums piešķirot Ministru kabinetam tiesības faktiski iejaukties neatkarīgo institūciju darbībā un to autonomajās kompetencēs, nenodrošinot varas dalīšanas principa ievērošanu.

12. Pieaicinātā persona – Latvijas Republikas Ģenerālprokuratūra (turpmāk – Ģenerālprokuratūra) – uzskata, ka apstrīdētās normas neatbilst Satversmes 1., 83. un 87. pantam.

Ģenerālprokuratūra uzsver, ka demokrātiskā un tiesiskā valstī ir nepieciešama efektīva neatkarīgo institūciju funkcionālās un finansiālās neatkarības nodrošināšanas kārtība, taču apstrīdētās normas paredzot tikai neatkarīgo institūciju viedokļa formālu fiksēšanu un pieļaujot šo institūciju darbības pakārtošanu valdības politikai. Turklāt tiesas sēdē Ģenerālprokuratūras pārstāvis – Ģenerālprokuratūras Personu un valsts tiesību aizsardzības departamenta prokurors Agnis Pormalis – uzsvēra, ka uz Ģenerālprokuratūru atšķirībā no citām šajā lietā aplūkojamām neatkarīgajām institūcijām apstrīdētā 19. panta piektā daļa neesot attiecināma. Līdz ar to Ģenerālprokuratūras budžeta pieprasījumi, neraugoties uz to, ka Ģenerālprokuratūra ir tiesu varai piederīga institūcija, tiekot izvērtēti vienīgi Finanšu ministrijā.

Ģenerālprokuratūra atbalsta Pieteikuma iesniedzējas viedokli, ka neatkarīgo institūciju uzklausišana un diskusijas par to darbību būtu nododamas vienīgi likumdevēja kompetencē.

13. Pieaicinātā persona – Getingenes universitātes (Vācija) profesors Dr. Tomass Šmics (*Thomas Schmitz*) – norāda uz starpinstitucionālās lojalitātes principa un konstitucionālās institucionālās garantijas saturu un nozīmi valsts varas atzaru savstarpējās attiecībās valsts budžeta izstrādes procesā. T. Šmics uzskata, ka valsts pārvaldi īstenojošajiem konstitucionālajiem orgāniem – parlamentam un valdībai –, arī rīkojoties savas ekskluzīvās kompetences robežās, ir pienākums ņemt vērā citu konstitucionālo orgānu viedokļus. Šādā veidā izpaužoties konstitucionālo orgānu savstarpējās lojalitātes princips.

Bez konstitucionālajiem orgāniem konstitūcijās bieži tiek minēti arī augstākie valsts varas orgāni. Daži no pēdējiem, tostarp valsts augstākās revīzijas iestādes, baudot konstitūcijā garantēto neatkarību un līdz ar to esot piederīgi neatkarīgo institūciju kategorijai, turpretim citi ne. Augstākie valsts varas orgāni no parastajām valsts pārvaldes iestādēm atšķiroties ar to, ka tie baudot konstitucionālās institucionālās garantijas privilēģiju. Konstitūcija garantējot to pastāvēšanu, vispārējās darbības jomas un – dažos, bet ne visos gadījumos – neatkarību. Tomēr arī attiecībām starp konstitucionālajiem orgāniem un augstākajiem valsts varas orgāniem saistībā ar to konstitucionālajām funkcijām esot nepieciešams piemērot starpinstitucionālās lojalitātes principu. Valdībai un parlamentam esot pienākums netraucēt šiem augstākajiem valsts varas orgāniem pildīt tiem konstitūcijā noteiktās funkcijas.

T. Šmics uzskata, ka pietiekamu finanšu resursu garantija pieprasa tādas noteiktas kārtības esamību, kura nodrošinātu neatkarīgo institūciju vajadzību faktisku ņemšanu vērā. Ikvienai neatkarīgajai institūcijai esot jādod iespēja paskaidrot, kādi finanšu resursi tai vajadzīgi, lai tā varētu pildīt savas funkcijas.

Risinot konstitucionāla rakstura strīdus, ir jāizlemj, kāds risinājums vislabāk atbilstu no institucionālās garantijas izrietošajām prasībām, kas ietver arī pietiekamu finanšu resursu garantiju. Līdz ar to esot atbalstāms ikviens risinājums, kas nodrošina to, ka parlaments tiek vispusīgi pienācīgā kārtā informēts par neatkarīgo institūciju vajadzībām un tādējādi parlamentam šīs vajadzības kļūst zināmas. Taču konkrētais risinājums būtu jāparedz tiesību normās, jo paļauties tikai uz institucionālo praksi nebūtu pietiekami droši.

14. Liecinieks – Saeimas budžeta un finanšu (nodokļu) komisijas priekšsēdētājs Jānis Reirs – tiesas sēdē aprakstīja apstrīdēto normu pieņemšanas gaitu un puda pārliecību, ka tās pieņemtas atbilstošā procedūrā. Viņš apliecināja, ka no Ministru kabineta netiek saņemta izvērsta informācija par Ministru kabineta sēdēs neatkarīgo institūciju paustajiem viedokļiem. Tāpat viņš norādīja, ka līdz šim neatkarīgo institūciju uzklauššana Saeimā notiekot konstitucionālas paražas līmenī, šo institūciju pārstāvjiem ierodoties Saeimā pēc savas iniciatīvas.

Satversmes tiesa secināja:

15. 2011. gada 14. septembra lēmumā par lietas Nr. 2011-18-01 ierosināšanu ir ieviesusies tehniska kļūda. Proti, ierosinātās lietas nosaukumā ir minēts likums „Par budžeta un finanšu vadību” (*sk. Satversmes tiesas 2. kolēģijas 2011. gada 14. septembra lēmumu par lietas ierosināšanu lietas materiālu 1. sēj. 9.–12. lpp.*). Taču šā likuma precīzais nosaukums ir Likums par budžetu un finanšu vadību (*sk. likumu „Grozījumi Likumā par budžetu un finanšu vadību”. Latvijas Vēstnesis, 2002. gada 28. decembris, Nr. 189*). Līdz ar to lietas nosaukums ir izsakāms šādā redakcijā: „Par Likuma par budžetu un finanšu vadību 16.² panta ceturtās daļas un 19. panta piektās daļas atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1., 83. un 87. pantam”.

16. Apstrīdētās normas ir zaudējušas spēku 2012. gada 1. janvārī. Satversmes tiesas likuma 29. panta pirmās daļas 2. punkts paredz, ka tiesvedību lietā var izbeigt līdz sprieduma pasludināšanai ar Satversmes tiesas lēmumu, ja apstrīdētā tiesību norma vai akts ir zaudējis spēku. Interpretējot minēto normu, jāņem vērā, ka tā ir vērsta uz Satversmes tiesas procesa ekonomijas nodrošināšanu, lai tiesai nebūtu jātaisā spriedums lietās, kurās strīds vairs nepastāv (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2008. gada 12. februāra sprieduma lietā Nr. 2007-15-01 4. punktu*). Ja strīds vairs nepastāv, zūd Satversmes tiesas procesa nozīme.

Tomēr, lai pieņemtu lēmumu par tiesvedības izbeigšanu, ne vienmēr var aprobežoties ar mehānisku Satversmes tiesas likuma 29. panta pirmās daļas 2. punkta piemērošanu. Satversmes tiesa jau ir norādījusi, ka apstrīdētās normas spēka zaudēšana pati par sevi ne vienmēr var būt pamats tiesvedības izbeigšanai lietā. Likums paredz Satversmes tiesai iespēju izbeigt tiesvedību, bet ne pienākumu to darīt. Satversmes tiesai *ex officio* ir jāvērtē, vai nepastāv kādi apsvērumi, kas liecina par nepieciešamību turpināt tiesvedību lietā (*sk. Satversmes tiesas 2011. gada 11. janvāra sprieduma lietā Nr. 2010-40-03 6. punktu, 2011. gada 27. janvāra sprieduma lietā Nr. 2010-22-01 8. punktu un 2012. gada 3. februāra sprieduma lietā Nr. 2011-11-01 9. punktu*).

16.1. Saeima uzskata, ka tiesvedība lietā būtu izbeidzama, jo apstrīdētās normas ir zaudējušas spēku. Tā norāda, ka pieteikumu par lietas ierosināšanu ir iesniegusi Valsts kontroles padome. Tādējādi šajā lietā ar apstrīdētajām normām nav skartas privātpersonu tiesības vai tiesiskās intereses un šīs normas nav jāpiemēro konkrētu lietu izpriešanā vispārējās jurisdikcijas tiesās, kas varētu būt pamats izvērtēt apstrīdēto normu atbilstību Satversmei arī pēc tam, kad tās zaudējušas spēku. Saeimas viedoklim piekrīt arī Kanceleja, Ministru kabinets, Finanšu ministrija un Tieslietu ministrija.

Pēc Saeimas ieskata, jāņem vērā arī tas apstāklis, ka tuvākajā laikā paredzēts veikt apjomīgus grozījumus normatīvajos aktos, kas attiecas uz valsts budžeta izstrādāšanas procedūru. Tādēļ Saeima aicina Satversmes tiesu respektēt likumdevēja ekskluzīvās tiesības veikt attiecīgās jomas reformu, lai pēc tam, kad spēkā būs stājušies visi plānotie grozījumi, varētu vērtēt visas jau reformētās sistēmas vai atsevišķu tās elementu atbilstību Satversmei.

Savukārt Pieteikuma iesniedzēja nepiekrīt Saeimas viedoklim un uzskata, ka tiesvedība lietā būtu jāturpina. Pēc Pieteikuma iesniedzējas ieskata, arī spēkā esošajā LBFV redakcijā esot saglabāts apstrīdētajās normās ietvertais regulējums, kura atbilstība Satversmes 1., 83. un 87. pantam ir apstrīdēta pieteikumā. Proti, lai gan likumdevējs aizstājis apstrīdētajās normās paredzēto Ministru kabineta apstiprinātu vidēja termiņa makroekonomiskās attīstības un fiskālās politikas ietvaru ar Saeimas pieņemtu vidēja termiņa budžeta ietvara likumu, tomēr Ministru kabineta tiesības un pilnvaras šajā procesā pēc būtības neesot mainījušās. Arī spēkā esošajā LBFV redakcijā esot paredzētas Ministru kabineta tiesības izvērtēt apstrīdētajās normās minēto institūciju funkciju izpildei nepieciešamo finanšu līdzekļu apjomu. Pieteikuma iesniedzēja norāda, ka arī kārtība, kādā neatkarīgo institūciju viedoklis par to funkciju izpildei nepieciešamo finanšu līdzekļu apjomu tiek uzklauts Ministru kabinetā un Saeimā, neesot mainīta.

Tādējādi, pēc Pieteikuma iesniedzējas ieskata, spriedums lietā Nr. 2010-06-01 neesot izpildīts. Arī Augstākā tiesa, Tiesībsargs un Tieslietu padome piekrīt Pieteikuma iesniedzējas viedoklim un uzskata, ka tiesvedību lietā nepieciešams turpināt.

16.2. Satversmes tiesa jau secinājusi: pat ja apstrīdētā norma ir zaudējusi spēku, Satversmes tiesas nolēmumam var būt būtiska loma tiesiskuma principa nodrošināšanā valsts budžeta sagatavošanas, izstrādāšanas un pieņemšanas jomā, lai pēc iespējas pilnīgāk tiktu novērsts regulējums, kas neatbilst Satversmei vai citām augstāka juridiskā spēka tiesību normām (aktiem). Noteicošais kritērijs šādā gadījumā

ir tas, vai apstrīdētās normas ir radījušas būtisku valsts vai sabiedrības interešu aizskārumu (*sk. Satversmes tiesas 2012. gada 3. februāra sprieduma lietā Nr. 2011-11-01 9. un 17.4. punktu*). Izvērtējot to, vai ir radīts būtisks sabiedrības vai valsts interešu aizskārumš, nepieciešams noskaidrot, kādas intereses, pieņemot apstrīdētās normas, konkrētajā lietā varēja tikt skartas.

Saeima pamatoti norāda, ka ar apstrīdētajām normām nav skartas privātpersonu tiesības vai tiesiskās intereses un šīs normas nav jāpiemēro konkrētu lietu izspriešanā vispārējās jurisdikcijas tiesās. Tomēr jāņem vērā, ka Valsts kontroles padomes tiesību vērsties Satversmes tiesā mērķis atšķiras no konstitucionālās sūdzības mērķa. Tādu pieteikumu mērķis, kurus Satversmes tiesā iesniedz abstraktās kontroles subjekti, tostarp Valsts kontroles padome, ir aizstāvēt publiskās intereses, jo valsts varas institūcijām nav savu interešu (*sk. Satversmes tiesas 2011. gada 14. marta sprieduma lietā Nr. 2010-51-01 10.2. punktu*). Arī tiesību zinātnē ir norādīts, ka Valsts kontrole darbojas, vispirms aizstāvot objektīvo likumību un valsts intereses (*sk.: Dišlers K. Ievads Latvijas valststiesību zinātnē. Rīga: A. Gulbis, 1930, 194. lpp.*). Tāpat abstraktās kontroles subjektu – tostarp Valsts kontroles padomes – pieteikums Satversmes tiesai ir uzskatāms par būtisku instrumentu nozīmīgu valsts un sabiedrības interešu aizsardzībai.

Satversmes tiesa jau norādījusi, ka demokrātiskā un tiesiskā valstī neatkarīgo institūciju finansiālās neatkarības nodrošināšana ir uzskatāma par būtiskām valsts un sabiedrības interesēm (*sk. sprieduma lietā Nr. 2010-06-01 15.2. punktu*). Līdz ar to fakts, ka pieteikumu iesniegusi Valsts kontroles padome, neliedz izvērtēt apstrīdēto normu atbilstību Satversmei arī pēc tam, kad tās zaudējušas spēku.

16.3. Satversmes tiesa ir secinājusi, ka būtisks valsts interešu apdraudējums varētu rasties tādā gadījumā, ja procesuālo noteikumu neievērošana valsts budžeta izstrādāšanas gaitā, piemēram, novestu pie valsts varas dalīšanas principa pārkāpšanas, liedzot kādai konstitucionālajai institūcijai iespējas efektīvi pildīt tai Satversmē noteiktos uzdevumus vai funkcijas. Proti, Satversmē noteiktais

konstitucionālo institūciju statuss ir cieši saistīts ar nepieciešamību nodrošināt tām uzticēto funkciju efektīvu īstenošanu (*sk. Satversmes tiesas 2011. gada 14. marta sprieduma lietā Nr. 2010-51-01 11.1. punktu*). Ņemot vērā to, ka pašlaik neatkarīgo institūciju budžeta procedūru regulē tiesību normas, kas pieteikumā nav apstrīdētas, Satversmes tiesai visupirms jānoskaidro, kādas izmaiņas spēkā esošajā LBFV redakcijā ir ieviestas salīdzinājumā ar apstrīdētajās normās ietverto regulējumu.

Apstrīdētajām normām līdzīgs regulējums ir paredzēts spēkā esošās LBFV redakcijas 16.² panta astotajā daļā, 19. panta piektajā daļā un 20. panta 4.¹ daļā. Proti, patlaban LBFV noteic, ka vidēja termiņa makroekonomiskās attīstības un fiskālās politikas ietvaru pieņem Saeima kā vidēja termiņa budžeta ietvara likumu. Savukārt apstrīdētajās normās paredzētais katrai neatkarīgajai institūcijai Ministru kabineta apstiprinātais maksimāli pieļaujamo valsts budžeta izdevumu kopējais apjoms ir aizstāts ar vidēja termiņa budžeta ietvara likumā apstiprinātu maksimāli pieļaujamo valsts budžeta izdevumu kopējo apjomu. Attiecībā uz to, kā neatkarīgo institūciju viedokļi par to funkciju izpildei nepieciešamo finanšu līdzekļu apjomu tiek uzklauti, fiksēti un paziņoti Saeimai, spēkā esošajā LBFV redakcijā ir saglabāts tāds pats tiesiskais regulējums kā apstrīdētajās normās.

Uz spēkā esošās LBFV redakcijas iespējamo neatbilstību Satversmei, kā arī uz to, ka neesot pienācīgi izpildīts spriedums lietā Nr. 2010-06-01, ir norādījuši vairāki konstitucionālie orgāni un neatkarīgās iestādes. Tas Saeimai un Ministru kabinetam būtu jāņem vērā, sagatavojot Saeimas minētos plānotos grozījumus normatīvajos aktos, kas attiecas uz valsts budžeta izstrādāšanas procedūru.

Tomēr Satversmes tiesa *ex officio* prasījuma robežas var paplašināt, vienīgi ievērojot zināmus kritērijus, visupirms „ciešās saistības koncepciju”. Lai secinātu, vai konkrētā gadījumā ir iespējams un nepieciešams *ex officio* paplašināt prasījuma robežas attiecībā uz citām normām, ir jānoskaidro: 1) vai tās normas, attiecībā uz kurām prasījums *ex officio* tiek paplašināts, ir tik cieši saistītas ar lietā *expressis verbis* apstrīdētajām normām, ka to izvērtēšana iespējama tā paša pamatojuma ietvaros vai

nepieciešama konkrētās lietas izlemšanai, un 2) vai prasījuma robežu paplašināšana ir nepieciešama Satversmes tiesas procesa principu ievērošanai (*sk. Satversmes tiesas 2008. gada 3. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2007-23-01 17. punktu*).

Izskatāmajā lietā citastarp ir apstrīdēta izpildvaras – Ministru kabineta un tā padotībā esošas iestādes Finanšu ministrijas – kompetences, ciktāl tā ietver tiesības ietekmēt neatkarīgo institūciju budžeta pieprasījumu apjomu, atbilstība Satversmei. Izpildvaras lēmumiem ir cita demokrātiskās leģitimitātes pakāpe nekā lēmumiem, ko pieņem likumdevējs. Tieši Saeimai ir pati nozīmīgākā konstitucionāli tiesiskā loma salīdzinājumā ar citām valsts budžeta izstrādāšanā un pieņemšanā iesaistītajām institūcijām. Turklāt Saeimas budžeta tiesības ir viens no būtiskākajiem instrumentiem, ar ko Saeima īsteno parlamentāro kontroli pār Ministru kabineta rīcību (*sk. Satversmes tiesas 2012. gada 3. februāra sprieduma lietā Nr. 2011-11-01 10. punktu*). Tāpēc tā paša pamatojuma ietvaros, kas lietā sniegts par Ministru kabineta kompetences apjomu, nav iespējams izskatīt jautājumu par likumdevējam piekrietošās kompetences atbilstību Satversmei, jo likumdevēja vieta varas dalīšanas sistēmā būtiski atšķiras no izpildvaras vietas.

Līdz ar to Satversmes tiesa apstrīdētās normas vērtēs tiktāl, ciktāl tajās ietvertais regulējums ir pārņemts spēkā esošajā LBFV redakcijā.

17. Saskaņā ar spēkā esošās LBFV redakcijas 16.² panta astoto daļu, 19. panta piekto daļu un 20. panta 4.¹ daļu Ministru kabinets dažādās valsts budžeta izstrādes stadijās uzklausa neatkarīgo institūciju viedokļus par to funkciju izpildei nepieciešamā finansējuma apjomu un nodrošina šo viedokļu ietveršanu un izvērtēšanu Ministru kabineta sēdes protokolā. Šāds Ministru kabineta pienākums bija noteikts arī apstrīdētajās normās, paredzot, ka neatkarīgo institūciju viedoklis tiek uzklausīts, ietverts Ministru kabineta sēdes protokollēmumā un pievienots Saeimai iesniedzamajam valsts budžeta likuma projektam.

17.1. Saskaņā ar Ministru kabineta iekārtas likuma 28. panta sesto daļu Ministru kabineta sēdes gaitu fiksē sēdes protokolā. Savukārt Ministru kabineta sēdes protokollēmums ir dokuments, kurā tiek atspoguļoti Ministru kabineta sēdē pieņemtie lēmumi, un saskaņā ar Ministru kabineta 2009. gada 7. aprīļa noteikumiem Nr. 300 „Ministru kabineta kārtības rullis” tas ir iekšējs normatīvs akts. Atbilstoši LBFV 21. panta otrās daļas 17. punktam Ministru kabineta sēdes protokols ir viens no Saeimai iesniedzamajiem ikgadējā valsts budžeta likuma projekta (budžeta likumprojektu paketes) paskaidrojumos pievienojamiem dokumentiem. Saskaņā ar iepriekš minētajiem Ministru kabineta noteikumiem vienīgi Ministru kabineta loceklim ir tiesības gan iesniegt iebildumus pret protokollēmuma saturu, gan arī prasīt, lai pēc Ministru kabineta sēdes protokollēmuma galīgā varianta sastādīšanas Valsts kanceleja ar viņu šo projektu saskaņo. Tādējādi neatkarīgajām institūcijām nav iespējams pilnvērtīgi paust viedokli par to funkciju izpildei nepieciešamo finansējumu, jo tās nevar iesniegt precizējumus un labojumus Ministru kabineta sēdes protokolam, kas vēlāk tiek pievienots valsts budžeta likuma projekta paskaidrojumiem un nosūtīts Saeimai. Līdz ar to rodas risks, ka Saeima var saņemt nepilnīgu neatkarīgo institūciju viedokli par to funkciju izpildei nepieciešamo finansējumu.

Tiesas sēdē tika konstatēts, ka Ministru kabineta sēdes protokolā parasti tiek fiksēts vienīgi pats Ministru kabineta pieņemtais lēmums un ļoti īss pieņemtā lēmuma pamatojums. Tāpat šajā protokolā netiek sniegts izvērstas Ministru kabineta lēmuma pamatojums gadījumā, ja Ministru kabinets nepiekrīt konkrētās neatkarīgās institūcijas viedoklim par tai nepieciešamo finansējumu un nolemj šo viedokli neatbalstīt (*sk. Satversmes tiesas 2012. gada 17. aprīļa sēdes stenogrammu lietas materiālu 2. sēj. 114. un 115. lpp.*). No lietas materiālos ietvertās informācijas, kas tika apstiprināta arī tiesas sēdē, secināms, ka praksē bijuši vairāki gadījumi, kad neatkarīgo institūciju sākotnējie budžeta pieprasījumi un paustie viedokļi Ministru kabineta sēdes protokolā nav ietverti vai ir ietverti vien daļēji (*sk. Tiesībsarga sniegto informāciju lietas materiālu 1. sēj. 182. lpp., Valsts kontroles sniegto informāciju*

lietas materiālu 2. sēj. 5. lpp., kā arī Satversmes tiesas 2012. gada 8. maija sēdes stenogrammu lietas materiālu 2. sēj. 142. lpp.).

Spriedumā lietā Nr. 2010-06-01 Satversmes tiesa jau norādīja, ka Ministru kabineta pienākums uzklaut neatkarīgās institūcijas saistībā ar to budžeta procedūru Ministru kabinetā ietver arī Ministru kabineta pienākumu pamatot lēmumu, ar kuru tas grozījis kādas neatkarīgās institūcijas budžeta pieprasījumu, kā arī pienākumu nodrošināt, lai Ministru kabinetā izskanējušie šo institūciju iebildumi pret grozījumiem to budžeta pieprasījumos tiktu darīti zināmi likumdevējam (*sk. sprieduma lietā Nr. 2010-06-01 17.5. punktu*). Satversmes tiesa arī ir norādījusi, ka konstitucionālajai institūcijai, pieņemot lēmumu, kas skar citu konstitucionālo institūciju, ir pienākums: pirmkārt, uzklaut šīs institūcijas viedokli, respektējot to atbilstoši varas dalīšanas principam, otrkārt, pamatot pieņemto lēmumu tādā apjomā, lai gadījumā, ja tiesai būtu jāizvērtē tā atbilstība Satversmei, šis pamatojums sniegtu visu tā izvērtēšanai nepieciešamo informāciju, un, treškārt, ja šis viedoklis netiek ņemts vērā vai tiek ņemts vērā daļēji, nodrošināt savai rīcībai pamatojumu tādā apjomā, lai gadījumā, ja tiesai būtu jāizvērtē tās atbilstība Satversmei, šis pamatojums sniegtu visu samērīguma pārbaudei nepieciešamo informāciju (*sk. Satversmes tiesas 2010. gada 22. jūnija sprieduma lietā Nr. 2009-111-01 11.5. punktu*).

Secināms, ka apstrīdētajās normās ir paredzēta kārtība, kādā jānodrošina Ministru kabineta sēdēs pausto neatkarīgo institūciju viedokļu fiksēšana. Tomēr ar šo kārtību netiek sasniegts mērķis – panākt Ministru kabineta un neatkarīgo institūciju cieņpilnu sadarbību šo institūciju budžeta izstrādāšanas gaitā, kā arī neatkarīgo institūciju viedokļa pienācīgu paziņošanu Saeimai.

17.2. No Satversmes 1. pantā nostiprinātā demokrātiskas republikas jēdziena visām valsts institūcijām izriet pienākums to savstarpējās attiecībās ievērot likumību, varas dalīšanas principu un īstenot savstarpēju uzraudzību, ievērojot publiskās varas pakļautību likumam, t.i., likuma virsvadību, un citus tiesiskas valsts principus. Varas dalīšana ir neapstrīdams konstitucionālais princips, kas ir jāciens pats par sevi. Tā

nozīme izpaužas politiskās ietekmes sadalīšanā starp trim varas atzariem, lai panāktu sabalansētu valsts varas realizācijas modeli [sk. *Satversmes tiesas 2000. gada 24. marta sprieduma lietā Nr. 04-07(99) secinājumu daļas 3. punktu*]. Varas dalīšana nozīmē arī katra konstitucionālā orgāna tiesības un pienākumu uzraudzīt citus konstitucionālos orgānus un sadarboties ar tiem, veidojot varas atzaru savstarpējās kontroles un līdzsvara mehānismu. Satversmes tiesas spriedumos vairākkārt uzsvērtā valsts varas atzaru sadarbības nepieciešamība un pienākums pamatot lēmumus, kas pieņemti to savstarpējo attiecību ietvaros (sk. *Satversmes tiesas 2010. gada 22. jūnija sprieduma lietā Nr. 2009-111-01 29.1. punktu un sprieduma lietā Nr. 2010-06-01 17.3. punktu*). Šie Satversmes tiesas secinājumi ir vienlīdz attiecināmi arī uz izpildvaras un likumdevēja pienākumu sadarboties ar neatkarīgajām institūcijām to budžeta procedūras jautājumos.

Varas dalīšana notiek ne tikai valstī izveidojot atsevišķus institucionāli patstāvīgus konstitucionālos orgānus, kuru starpā tiek sadalītas valsts pamatfunkcijas, bet arī piešķirot un nodrošinot tiem šo funkciju veikšanai nepieciešamo neatkarību un finanšu līdzekļus. Satversmes tiesa ir norādījusi, ka demokrātiskā un tiesiskā valstī ir nepieciešama efektīva neatkarīgo institūciju finansiālās neatkarības nodrošināšanas kārtība. Šāda kārtība pastāv, ja šīm institūcijām citastarp ir tiesības pamatot savu budžeta pieprasījumu Ministru kabinetā un Saeimā (sk. *sprieduma lietā Nr. 2010-06-01 15. un 15.1. punktu*). Arī tiesību doktrīnā ir uzsvērts, ka finansiālā neatkarība, kas izpaužas budžeta pieņemšanas procesā, nav mazāk svarīga par citiem neatkarīgo institūciju patstāvības kritērijiem, jo tā nodrošina neatkarīgo institūciju neatkarību no izpildvaras (sk. *Puhl T. Budgetflucht und Haushaltverfassung. Tübingen: J.C.B. Mohr, 1996, 81.–83. lpp.*).

Satversmes 1. pants ir tā konstitucionālā norma, kas atsevišķos gadījumos, kad citādi nav iespējams nodrošināt pienācīgu pārvaldību, pilnvaro Saeimu veidot neatkarīgu institūciju. Ja likumdevējs, izmantojot Satversmes 57. pantā paredzētās tiesības ar likumu noteikt valsts iestāžu savstarpējās attiecības, kādu valsts pārvaldes

iestādi atbrīvo no padotības Ministru kabinetam, tad tam jāparedz arī citāds, bet ne mazāk efektīvs šīs iestādes darbības nodrošināšanas modelis, kas iestādei ļauj saglabāt savu patstāvību tai piešķirto funkciju īstenošanā (*sk. Satversmes tiesas 2006. gada 16. oktobra sprieduma lietā Nr. 2006-05-01 16. punktu*).

Lai gan likumdevējs neatkarīgo iestāžu darbības nodrošināšanas modeli var pielīdzināt konstitucionālo orgānu finansiālajai neatkarībai (*sk. Satversmes tiesas 2012. gada 17. aprīļa sēdes stenogrammu lietas materiālu 2. sēj. 94. un 95. lpp.*), tomēr, pastāvot šādai kārtībai, netiek veidota hierarhiska un pārskatāma valsts varas uzbūves sistēma, kurā konstitucionālie orgāni tiktu skaidri nošķirti no valsts pārvaldes iestādēm. Tāpēc apstrīdētajās normās ietvertais tiesiskais regulējums neveicina vienotas un hierarhiski sakārtotas valsts varas funkcionēšanu.

17.3. Satversmes tiesa ir atzinusi, ka saskaņā ar Satversmes 66. panta pirmo daļu valsts budžeta likuma projekta sagatavošana līdz tā iesniegšanai Saeimā ir vienota izpildvaras darbība un kā tāda atrodas vienīgi Ministru kabineta kompetencē (*sk. sprieduma lietā Nr. 2010-06-01 12. un 17.3. punktu*). Tādējādi Ministru kabinetam ir pienākums respektēt likumdevēja izvēli piešķirt neatkarības garantijas atsevišķām institūcijām un tieši Ministru kabinets ir atbildīgs par to, lai viedokļi, kurus Ministru kabinetā paukušas neatkarīgās institūcijas, tiktu pilnībā un pienācīgi darīti zināmi Saeimai.

LBFV 21. panta otrās daļas 17. punktā ir paredzēts, ka uz Saeimu nosūtāmajos valsts budžeta likuma projekta paskaidrojumos Ministru kabinetam jāietver gan atbilstošie Ministru kabineta sēžu protokoli, gan arī cita informācija par neatkarīgo institūciju rakstveidā iesniegtajiem viedokļiem par attiecīgo institūciju budžeta pieprasījumiem. Tādējādi Ministru kabineta sēdes protokols nav vienīgais instruments neatkarīgo institūciju viedokļu fiksēšanai un paziņošanai Saeimai. Bez Ministru kabineta sēdes protokola ir iespējami arī citi normatīvajos aktos paredzēti iepriekš minēto Ministru kabineta pienākumu izpildīšanas mehānismi.

Spriedumā lietā Nr. 2010-06-01 Satversmes tiesa jau norādīja, ka Ministru kabineta pienākums uzklaut neatkarīgās institūcijas saistībā ar to budžeta procedūru Ministru kabinetā ietver arī Ministru kabineta pienākumu pamatot lēmumu, ar kuru tas grozījis kādas neatkarīgās institūcijas budžeta pieprasījumu, kā arī pienākumu nodrošināt, lai Ministru kabinetā izskanējušie šo institūciju iebildumi pret grozījumiem to budžeta pieprasījumos tiktu darīti zināmi likumdevējam (*sk. sprieduma lietā Nr. 2010-06-01 17.5. punktu*).

Šajā ziņā var piekrist T. Šmica norādītajam, ka valdībai, ievērojot starpinstitucionālās lojalitātes principu, nebūtu nedz jādod iespēja apturēt neatkarīgo institūciju viedokļu paušanas procesu, nedz arī jāpiešķir privilēģija iesniegt parlamentam vienpusēji izlemtu budžeta projektu. Parlamentam ir jāuzzina abu pušu argumenti (*sk. T. Šmica viedokli lietas materiālu 2. sēj. 10. lpp.*). Tāpēc kārtība, kuru piemērojot neatkarīgo institūciju viedokļi Saeimai netiek darīti zināmi vai tiek darīti zināmi vien daļēji, ir neatbilstoša, jo galīgais lēmums – piešķirt vai nepiešķirt finanšu līdzekļus konkrētai neatkarīgajai institūcijai – ir jāpieņem tieši Saeimai.

Līdz ar to Ministru kabinetam ir pienākums ne tikai uzklaut neatkarīgo institūciju viedokļus jautājumos, kas saistīti ar to budžeta procedūru, bet arī sniegt izvērstu pamatojumu gadījumā, ja šie viedokļi netiek ņemti vērā, kā arī nodrošināt neatkarīgo institūciju viedokļu un sava lēmuma pamatojuma paziņošanu Saeimai.

17.4. Gan Saeimai, gan Ministru kabinetam ir sava ekskluzīvā kompetence noteiktās valsts budžeta pieņemšanas procesa stadijās. Pēc valsts budžeta likuma projekta iesniegšanas Saeimā tās uzdevums ir sniegt savu vērtējumu par Ministru kabineta īstenoto valsts politiku. Jautājumos, kas skar valsts budžeta projektu, Saeimas tiesības neaprobežojas tikai ar pienākumu formāli apstiprināt Ministru kabineta iesniegto projektu (*sk. Satversmes tiesas 2012. gada 3. februāra sprieduma lietā Nr. 2011-11-01 16.2. punktu*). Tādējādi arī Saeimai tāpat kā Ministru kabinetam ir pienākums dot neatkarīgajām institūcijām iespēju izteikt savu viedokli par

jautājumiem, kas ietekmē to darbību un ir Saeimas kompetencē (*sk. Satversmes tiesas 2010. gada 22. jūnija sprieduma lietā Nr. 2009-111-01 29.1. punktu*). Ja Saeima neatkarīgo institūciju viedokli neņem vērā vai ņem vērā daļēji, arī tai ir pienākums pamatot savu rīcību (*sk. Satversmes tiesas 2010. gada 18. janvāra sprieduma lietā Nr. 2009-11-01 11.5. punktu*).

Tiesas sēdē Saeimas budžeta un finanšu (nodokļu) komisijas priekšsēdētājs J. Reirs norādīja, ka ikviena valsts institūcija vai nevalstiska organizācija, kura izsaka tādu vēlēšanos un noskaidro tai interesējošā jautājuma izskatīšanas laiku, tiekot uzklautā valsts budžeta sagatavošanā iesaistīto Saeimas komisiju sēdēs un varot izteikt savu viedokli arī rakstveidā (*sk. Satversmes tiesas 2012. gada 8. maija sēdes stenogrammu lietas materiālu 2. sēj. 140. lpp.*). Savukārt Saeimas pārstāvis G. Kusiņš tiesas sēdē uzsvēra, ka apstrīdētās normas neliedzot Saeimai grozīt valsts budžeta likuma projekta normas, ja tajās paredzētais konkrētas neatkarīgās institūcijas budžets objektīvi nav pietiekams tās darbības nodrošināšanai (*sk. Satversmes tiesas 2012. gada 17. aprīļa sēdes stenogrammu lietas materiālu 2. sēj. 87. lpp.*).

Satversmes tiesa uzskata, ka šāda konstitucionāla tradīcija liecina par labas pārvaldības ievērošanu valsts budžeta projekta izskatīšanā Saeimā. Tomēr šāda prakse, kura turklāt nav regulēta tiesību normās un kuras priekšnoteikums ir pašas attiecīgās institūcijas aktīva iniciatīva piedalīties Saeimas komisiju darbā, var izrādīties nepietiekama, lai nodrošinātu neatkarīgo institūciju pilnvērtīgu finansiālo neatkarību.

No vienas puses, likumdevējam, valsts budžeta likuma projekta apstiprināšanas ietvaros piešķirot finansējumu neatkarīgajām institūcijām, ir plaša rīcības brīvība. No otras puses, var piekrist T. Šmica viedoklim, ka neatkarīgo institūciju budžeta tiesību materiālā aizsardzība ir samērā vāja. Tāpēc tā ir jāpapildina ar procesuālajām tiesībām, kas nodrošina to, ka ikvienas institūcijas finansiālās vajadzības patiesi tiek uzklautas un ņemtas vērā (*sk. T. Šmica viedokli lietas materiālu 2. sēj. 9. lpp.*). Demokrātiskā un tiesiskā valstī, kurā valsts institūcijām savās savstarpējās attiecībās

ir jāievēro starpinstitutionālās lojalitātes princips, pilnīga neatkarīgo institūciju viedokļu noskaidrošana attiecībā uz to finansiālajām vajadzībām ir paša likumdevēja interesēs, lai tas varētu pieņemt izsvērtu un argumentētu lēmumu.

Tādēļ Satversmes tiesa vērš Saeimas uzmanību uz to, ka normatīvajos aktos nav paredzēta konkrēta kārtība, kādā tiek nodrošināta neatkarīgo institūciju līdzdalība budžeta projekta apspriešanā Saeimā jautājumos, kas skar to finansiālo neatkarību.

18. Satversmes tiesa ir atzinusi, ka tās uzdevums ir atbilstoši savai kompetencei nodrošināt tādas tiesību sistēmas pastāvēšanu, kurā pēc iespējas pilnīgāk tiktu novērsts regulējums, kas neatbilst Satversmei vai citām augstāka juridiskā spēka tiesību normām, kā arī dot savu vērtējumu konstitucionāli nozīmīgos jautājumos (*sk. Satversmes tiesas 2009. gada 7. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2008-35-01 11.2. punktu*). Atbilstoši Satversmes tiesas likuma 1. pantam Satversmes tiesa izskata lietas par likumu un citu normatīvo aktu atbilstību Satversmei. Tas nozīmē, ka Satversmes tiesa var izvērtēt tikai normatīvajos aktos formulētas tiesību normas un nevar izvērtēt kādas tiesību normas interpretācijas un piemērošanas vai neesošas normas atbilstību augstāka juridiskā spēka normai (*sk. Satversmes tiesas 2001. gada 26. jūnija sprieduma lietā Nr. 2001-02-0106 secinājumu daļas 5. punktu*).

18.1. Pirmkārt, Satversmes tiesa secina, ka apstrīdētajām normām atbilstošajās spēkā esošajās LBFV normās ir paredzēta atšķirīga neatkarīgo institūciju budžeta izstrādes procedūra. Proti, fakts, ka Saeima apstiprina valsts budžeta ietvara likumu, varas dalīšanas principa aspektā būtiski maina valsts budžeta, tostarp arī neatkarīgo institūciju budžetu, izstrādāšanas procedūru. Saeimas kā likumdevējas varas funkcijām parlamentārā republikā ir principiāla nozīme. Satversme piešķir Saeimai noteicošo lomu likumdošanā un tādu valstiski nozīmīgu lēmumu pieņemšanā, ar kuriem finanšu līdzekļi tiek sadalīti valsts noteikto funkciju pildīšanai.

Otrkārt, pieteikumā apstrīdētais regulējums par Ministru kabinetā pausto neatkarīgo institūciju viedokļu uzklauššanu un paziņošanu Saeimai ir uzskatāms par apstrīdēto normu un atbilstošu spēkā esošo LBFV normu interpretācijas un piemērošanas jautājumu, jo no Pieteikuma iesniedzējas un citu neatkarīgo institūciju norādītā izriet, ka iespējamo neatbilstību Satversmei izraisa tieši Ministru kabinetā pieņemtā šo normu interpretācija un piemērošanas prakse.

Treškārt, fakts, ka nav noteikta kārtība, kādā neatkarīgās institūcijas tiek uzklauštas Saeimā, ir uzskatāms par tiesībpolitisku nepilnību, jo šāda regulējuma paredzēšana ir likumdevēja uzdevums. Demokrātiskā un tiesiskā valstī, ievērojot valsts varas institūcijām piešķirto funkciju apjomu, normatīvā regulējuma nepilnību atklāšana un novēršana visupirms ir likumdevēja kompetencē (*sk. sprieduma lietā Nr. 2010-06-01 17.5. punktu*). Vienlaikus likumdevējam, īstenojot savu kompetenci neatkarīgo institūciju finansiālās neatkarības nodrošināšanas jomā un neparedzot neatkarīgo institūciju finansiālās neatkarības aizsardzību materiālo tiesību normās, ir jāraugās, lai šī aizsardzība tiktu panākta ar efektīvām procesuālajām tiesībām, kas nodrošinātu, ka katras institūcijas finansiālās vajadzības patiesi tiek uzklauštas un ņemtas vērā.

18.2. Izskatāmajā lietā pieteikums tika iesniegts laikā, kad apstrīdētās normas vēl bija spēkā un faktiski tika piemērotas likumprojekta „Par valsts budžetu 2012. gadam” izstrādes gaitā. Pieteikuma iesniedzēja ir lūgusi atzīt apstrīdētās normas par spēkā neesošām no Satversmes tiesas sprieduma spēkā stāšanās brīža. Pašlaik ir uzsākta likumprojekta „Par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2013.–2015. gadam” un likumprojekta „Par valsts budžetu 2013. gadam” izstrāde saskaņā ar spēkā esošo LBFV redakciju.

Attiecībā uz gadījumu, kad spēku zaudējušas normas satversmība tiek vērtēta sprieduma taisīšanas brīdī, no tiesas procesa efektivitātes viedokļa šādās lietās spriedumam ir nozīme tikai tad, ja tam var būt noteikts atpakaļvērsts spēks. Līdz ar to tiesvedība šādās lietās ir iespējama, ja izvērtējamās tiesiskās attiecības ļauj un prasa

Satversmes tiesas spriedumam piešķirt atpakaļvērstu spēku (*sk. Satversmes tiesas 2008. gada 3. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2007-23-01 6. punktu*).

Likums Satversmes tiesai ne vien dod pilnvaras, bet arī uzliek atbildību par to, lai tās nolēmumi sociālajā realitātē nodrošinātu tiesisko stabilitāti, skaidrību un mieru (*sk. Satversmes tiesas 2009. gada 21. decembra sprieduma lietā Nr. 2009-43-01 35.1. punktu*). Līdz ar to Satversmes tiesai ir jāapsver, vai lietā izvērtējamās tiesiskās attiecības vispār ļautu tās spriedumam piešķirt atpakaļvērstu spēku.

No Satversmes 66. panta izriet Saeimas un Ministru kabineta pienākums gādāt par ilgtspējīga valsts budžeta izstrādāšanu un pieņemšanu. Proti, lemjot par valsts budžetu, ilgtermiņā ir jānodrošina līdzsvars starp valsts ekonomiskajām iespējām un visas sabiedrības labklājību (*sk. Satversmes tiesas 2012. gada 3. februāra sprieduma lietā Nr. 2011-11-01 17.5. punktu*). Tādēļ arī valsts budžeta izstrādāšanas un pieņemšanas procedūrai jābūt stabilai, būtiskus šīs procedūras noteikumus nedrīkst bieži mainīt un to izmaiņas ir jāpamato ar svarīgiem iemesliem. Ja tiek pieņemts lēmums par valsts budžeta izstrādāšanas procedūras maiņu, tā jāīsteno saprātīgā laika posmā pirms kārtējā valsts budžeta izstrādes uzsākšanas.

Izskatāmajā lietā pieņemta ar valsts budžeta izstrādāšanu saistīta Satversmes tiesas sprieduma atpakaļvērsts spēks varētu izraisīt tiesisko nenoteiktību jomā, kurā būtiska ir tiesiskā stabilitāte. Valsts budžets skar plašu personu loku, un tam ir būtiska ietekme uz tautsaimniecību kopumā, tādēļ atpakaļvērsta spēka piešķiršana nolēmumam izraisītu tiesisko nenoteiktību. Savukārt šis apsvērums ir pamats tiesvedības izbeigšanai.

Līdz ar to izskatāmajā lietā tiesvedība ir izbeidzama.

Ņemot vērā minēto un pamatojoties uz Satversmes tiesas likuma 29. panta pirmās daļas 2. punktu, Satversmes tiesa

nolēma:

izbeigt tiesvedību lietā Nr. 2011-18-01 „Par Likuma par budžetu un finanšu vadību 16.² panta ceturtās daļas un 19. panta piektās daļas atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1., 83. un 87. pantam”.

Lēmums nav pārsūdzams.

Tiesas sēdes priekšsēdētājs

G. Kūtris