



# LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA

---

## SPRIEDUMS

### LATVIJAS REPUBLIKAS VĀRDĀ

Rīgā 2010. gada 25. novembrī

lietā Nr. 2010-06-01

Latvijas Republikas Satversmes tiesa šādā sastāvā: tiesas sēdes priekšsēdētājs Gunārs Kūtris, tiesneši Kaspars Balodis, Aija Branta, Vineta Muižniece, Kristīne Krūma un Viktors Skudra,

pēc Valsts kontroles padomes pieteikuma,

pamatojoties uz Latvijas Republikas Satversmes 85. pantu un Satversmes tiesas likuma 16. panta 1. punktu, 17. panta pirmās daļas 6. punktu un 28.<sup>1</sup> pantu, rakstveida procesā 2010. gada 26. oktobrī tiesas sēdē izskatīja lietu

**“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”.**

### Konstatējošā daļa

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, tā 19. panta trešās daļas pirmais un otrais teikums tika 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 ir grozījis normatīvos aktus, ieviešot izmaiņas budžeta pieprasījumu izskatīšanas kārtībā. Saeima 1998. gada 1. aprīlī izdarīja grozījumus Likumā par budžetu un finanšu vadību, papildinot tā 19. pantu ar ceturto daļu šādā redakcijā: “Saeimas budžeta pieprasījums budžeta pieprasījumu izskatīšanas procesā līdz budžeta likuma projekta iesniegšanai Saeimā bez pieprasījuma iesniedzēja piekrišanas nav grozāms.”

**1.3.** Saeima 1999. gada 25. novembrī pieņēma likumu „Grozījumi Likumā par budžetu un finanšu vadību”, papildinot Likuma par budžetu un finanšu vadību 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 izdarīja grozījumus Likuma par budžetu un finanšu vadību 19. panta piektajā daļā, kas tika izteikta šādā 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.”

**1.4.** Saeima 2002. gada 9. maijā pieņēma Valsts kontroles likumu, kas stājās spēkā 2002. gada 12. jūnijā. Šā likuma 44. panta otrā daļa noteic, ka Valsts kontroles budžeta pieprasījums līdz budžeta likuma projekta iesniegšanai Ministru kabinetā bez pieprasījuma iesniedzēja piekrišanas nav grozāms.

**1.5.** Likumu par budžetu un finanšu vadību Saeima 2002. gada 31. oktobrī papildināja ar jaunu 19. panta piekto daļu 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.” Tā stājās spēkā 2003. gada 1. janvārī.

**1.6.** Saeima 2006. gada 6. aprīlī pieņēma Tiesībsarga likumu, kas stājās spēkā 2007. gada 1. janvārī. Tiesībsarga likuma 19. panta otrā daļa noteic, ka Tiesībsarga biroja budžeta pieprasījums līdz budžeta likuma projekta iesniegšanai Ministru kabinetā bez Tiesībsarga biroja piekrišanas nav grozāms.

Šādu regulējumu Saeima 2006. gada 19. decembrī ietvēra arī Likumā par budžetu un finanšu vadību, izdarot grozījumus minētā likuma 19. panta piektajā daļā. Likuma par budžetu un finanšu vadību 19. panta piektā daļa redakcijā, kas ir spēkā no 2007. gada 1. janvāra, noteic, ka Valsts prezidenta kancelejas, Augstākās tiesas, Satversmes tiesas, Valsts kontroles un Tiesībsarga biroja budžeta pieprasījums līdz gadskārtējā budžeta likuma projekta iesniegšanai Ministru kabinetam bez pieprasījuma iesniedzēja piekrišanas nav grozāms.

**2. Pieteikuma iesniedzēja – Valsts kontroles padome** (turpmāk – Pieteikuma iesniedzēja) – uzskata, ka Likuma par budžetu un finanšu vadību 19. panta piektā daļa, Valsts kontroles likuma 44. panta otrā daļa un Tiesībsarga likuma 19. panta otrā daļa (turpmāk arī – apstrīdētās normas) neatbilst Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 1., 83. un 87. pantam.

**2.1.** Pieteikuma iesniedzēja norāda, ka Ministru kabinets var grozīt neatkarīgo institūciju budžeta pieprasījumus bez pieprasījuma iesniedzēju piekrišanas, tādējādi apdraudot to finansiālo un funkcionālo neatkarību.

Piemēram, Tiesībsarga birojs esot institūcija, kas kontrolē citas valsts iestādes un nav padota Ministru kabinetam. Apstrīdēto normu rezultātā Ministru kabinetam esot

iespēja netieši ietekmēt Tiesībsarga biroju tā uzdevumu īstenošanā, kā arī ietekmēt Tiesībsarga neatkarību.

**2.2.** Pieteikuma iesniedzēja uzsver, ka Valsts kontrole ir neatkarīga iestāde. Tās darbības neatkarība esot cieši saistāma ar finansiālo neatkarību, proti, tiesībām neatkarīgi rīkoties ar tai piešķirtajiem budžeta līdzekļiem. Budžeta pieprasīšanas kārtība nenodrošinot Valsts kontroles neatkarību. Ministru kabinetam, lemjot par Valsts kontroles budžeta pieprasījumu, esot iespēja netieši ietekmēt tās uzdevumu īstenošanu. Par Valsts kontroles budžetu lemjot institūcija, kurā Valsts kontrole veic revīziju. Tāpēc varot rasties tāda situācija, ka Valsts kontrole nespēj nodrošināt tai likumā noteikto uzdevumu izpildi.

**2.3.** Pēc Pieteikuma iesniedzējas domām, Likuma par budžetu un finanšu vadību 19. panta piektā daļa ir pretrunā ar likuma "Par Valsts prezidenta darbības nodrošināšanu" 7. pantu, saskaņā ar kuru Valsts prezidenta kancelejas budžetu nosaka Saeima, pieņemot ikgadējo valsts budžetu. Neesot pieļaujama tāda situācija, ka Ministru kabinets var grozīt Valsts prezidenta kancelejas budžeta pieprasījumu bez tās piekrišanas.

Pieteikuma iesniedzēja norāda, ka valdība, pamatojoties uz Likuma par budžetu un finanšu vadību 19. panta piekto daļu, var samazināt budžeta izdevumus arī Augstākās tiesas un Satversmes tiesas finansēšanai. Tā rezultātā netiekot nodrošināta neatkarīga tiesas spriešana un tiesu varas normāla funkcionēšana. Tas varot mazināt sabiedrības uzticību valsts varai un apdraudēt Satversmē noteiktās tiesības uz taisnīgu tiesu.

**2.4.** Pieteikuma iesniedzēja norāda, ka Saeimai galīgā lēmuma pieņemšanai tiek piedāvāts tikai Ministru kabineta sagatavotais budžeta projekts. Tādējādi Saeima nevērtējot un nelemjot par konstitucionālās institūcijas pieprasīto un pamatoto budžetu kā alternatīvu Ministru kabineta piedāvātajam budžetam. Ministru kabinets neesot tiesīgs un kompetents vērtēt konstitucionālo institūciju veicamos uzdevumus, prioritātes to veikšanā, kā arī šo uzdevumu veikšanai nepieciešamos resursus.

Pieteikuma iesniedzēja uzskata, ka neatkarīgo institūciju patiesu neatkarību un varas dalīšanas principa īstenošanu ir iespējams panākt tikai tad, ja to budžeta pieprasījumus izvērtē likumdevējs, proti, Saeima un šajā izvērtēšanas procesā tiek nodrošināta visu Satversmē nostiprināto demokrātiskai valstij raksturīgo principu ievērošana.

**3.** Institūcija, kas izdevusi apstrīdēto aktu, – **Saeima** – nepiekrīt Pieteikuma iesniedzējas viedoklim un uzskata, ka apstrīdētās normas atbilst Satversmes 1., 83. un 87. pantam.

**3.1.** Likuma par budžetu un finanšu vadību sākotnējā redakcija esot pieļāvusi, ka finanšu ministrs pieņem lēmumu par pieprasīto budžeta izdevumu samazināšanu vai citiem grozījumiem konstitucionālo institūciju budžeta pieprasījumos. Tikai ar minētā likuma 1998. gada 1. aprīļa grozījumiem esot noteikta īpaša Saeimas budžeta pieprasījumu izvērtēšanas kārtība.

Saeima norāda, ka visām konstitucionālajām institūcijām esot finansiālā autonomija, kas izpaužoties budžeta pieprasījuma sagatavošanā, budžeta izpildē un finanšu līdzekļu izlietojuma kontrolē. Finansiālā patstāvība esot nepieciešama sakarā ar attiecīgo institūciju funkcijām un varas dalīšanas principu. Tomēr absolūta finansiāla patstāvība realitātē neesot iespējama nevienai institūcijai, pat parlamentam, jo arī tam savu izdevumu palielināšanas gadījumā esot jāērēķinās ar valdības viedokli.

Likuma par budžetu un finanšu vadību 19. panta piektā daļa esot izstrādāta, uzklusot Augstākās tiesas, Satversmes tiesas, Valsts kontroles, Tieslietu ministrijas un Finanšu ministrijas pārstāvjus.

**3.2.** Saeima norāda, ka citas konstitucionālās institūcijas objektīvi nevarot pretendēt uz tādu pašu regulējumu, kāds paredzēts Saeimas budžeta pieprasījuma izskatīšanai, jo tās nepieņemot valsts budžetu un tās neesot ievēlējusi tauta tiešās vēlēšanās. Lai nodrošinātu, ka iesniedzamais budžeta projekts ir pilnīgs, Ministru

kabinetam esot jāņem vērā budžeta pieņēmēja – likumdevēja – sākotnējā griba, ko tas izteicis savā budžeta pieprasījumā.

Atbildība par valsts budžeta izstrādāšanu, sabalansēšanu un izpildi gulstoties uz Ministru kabinetu, kuram jāievēro no Satversmes izrietošie principi, tostarp varas dalīšanas princips, kā arī Satversmes 66. pantā noteiktā atbildība. Ja konstitucionālo institūciju budžeta pieprasījumu grozīšana tiktu uzticēta vienīgi Saeimai, tas nonāktu pretrunā ar Satversmes 66. pantu. Nepilnīgs esot uzskats, ka tikai parlaments var nodrošināt varas dalīšanas principa ievērošanu un pasargāt konstitucionālās institūcijas no valdības it kā patvaļīgās rīcības. Varas dalīšanas principu vajagot uzvert kā noteikumus, kas jāievēro, lai varas atzari efektīvi sadarbotos un līdzsvarotu cits citu.

**3.3.** Saeima uzskata par nepamatotu Pieteikuma iesniedzējas viedokli, ka Ministru kabinets nedrīkstot lemt par Valsts kontroles budžeta pieprasījumu, jo Valsts kontrole revidējot Ministru kabineta un tam padoto institūciju darbību. Ja šo viedokli atzītu par pareizu, tad Saeima arī nedrīkstētu lemt, piemēram, par Satversmes tiesas budžetu, jo Satversmes tiesa lemj par likumu atbilstību Satversmei. Ministru kabinetam esot jāatbild par valsts budžeta izpildes iespējamību un efektivitāti. Turklāt nepamatots konstitucionālo institūciju budžeta pieprasījums, kas negrozīts iekļauts valsts budžeta projektā, varot būt par pamatu tam, ka Ministru kabinetam jāatkāpjas.

Pēc Saeimas domām, loģiska ir tāda situācija, ka varas dalīšanas sistēmas ietvaros kādai no institūcijām ir prioritāte noteiktā jautājumā. Pasaules valstu praksē neesot vienotas pieejas budžeta izstrādāšanai un izskatīšanai, kā arī nepastāvot vienots varas dalīšanas principa standarts konstitucionālo institūciju budžeta jautājumos.

Ja konstitucionālo institūciju izdevumus, kas atspoguļoti to budžeta pieprasījumos, atdalītu no citiem budžeta izdevumiem un neļautu Ministru kabinetam tos saturiski integrēt budžeta sistēmā, tad budžeta projekts būtu nepilnīgs. Šīs nepilnības nāktos labot Saeimā, bet tas sarežģītu budžeta pieņemšanas procesu un nebūtu racionāli.

**3.4.** Saeimas lēmumi par konstitucionālo institūciju budžeta projektiem un to precizējumiem tiekot pieņemti, ievērojot Ministru kabineta viedokli, pēc tā priekšlikuma

vai pozitīva atzinuma. Ikvienu institūciju, kura izsaka tādu vēlēšanos, tiekot uzklautā attiecīgajās Saeimas komisijās un varot izteikt savu viedokli arī rakstveidā.

Budžeta pieprasījumu veidojošie parametri nereti esot precīzi noteikti likumā, un Ministru kabinets šādos gadījumos nevarot brīvi lemt par finanšu līdzekļu piešķiršanu. Arī likumdevēja politiskais lēmums varot būt nelabvēlīgs konstitucionālajām institūcijām. Saeima uzskata, ka jau šobrīd konstitucionālo institūciju rīcībā esot elastīgi mehānismi, lai tās varētu aizstāvēt savus budžeta pieprasījumus gan Ministru kabinetā, gan Saeimā.

**4. Pieaicinātā persona – Latvijas Republikas Augstākā tiesa** – uzskata, ka Likuma par budžetu un finanšu vadību 19. panta piektā daļa, kas ļauj Ministru kabinetam grozīt Augstākās tiesas budžeta pieprasījumu bez Augstākās tiesas piekrišanas, neatbilst varas dalīšanas principam. Izpildvaras iejaukšanās apdraudot tiesu varas neatkarību.

Augstākā tiesa uzskata, ka neatkarīgajām institūcijām ir jānosaka īpašs statuss un jānodrošina to finansiālā neatkarība. Augstākā tiesa norāda, ka tās budžeta pieprasījums ir jāizvērtē likumdevējam. Augstākās tiesas plēnums esot aicinājis Saeimu un Ministru kabinetu nodrošināt Augstākās tiesas budžeta analīzi tādā pašā procedūrā, kāda noteikta Saeimas budžetam.

**5. Pieaicinātā persona – Latvijas Republikas tiesībsargs** (turpmāk – Tiesībsargs) – norāda, ka Valsts kontrole, Tiesībsargs un tiesas ir konstitucionālās institūcijas, kas darbojas kā efektīvs kontroles mehānisms, lai novērstu vai līdz minimumam samazinātu publiskās varas nesēju kļūdas.

No Valsts pārvaldes iekārtas likuma 10. panta pirmās daļas esot secināms, ka Ministru kabinetam, sastādot gadskārtējā budžeta projektu, jāņem vērā konstitucionālo institūciju izveidošanas būtība un jēga, kā arī to darbības mērķi. Tiesībsargs uzskata, ka Saeima, izveidojot konstitucionālo institūciju, ir izteikusi tai līdzīgu uzticību kā ministriem Satversmes 59. panta izpratnē. Likumdevējs vēloties, lai konstitucionālās

institūcijas pilnvērtīgi veiktu savas funkcijas un nerastos tādas situācijas, ka šo funkciju izpilde kļūst atkarīga no samazināta finansējuma.

Tiesībsargs norāda, ka finansējuma piešķiršana konstitucionālajām institūcijām nav vērtējama tikai kā tehnisks aprēķins, jo nepieciešams noskaidrot pašas institūcijas viedokli. Ministru kabinets esot ignorējis Tiesībsarga iebildes pret budžeta samazinājumu Tiesībsarga birojam. Neadekvāti samazinātā finansējuma dēļ ievērojami esot samazinājušās Tiesībsarga iespējas veikt tā pamatfunkcijas likumā noteiktajos termiņos. Līdz ar to apstrīdētās normas apdraudot Tiesībsarga, kā arī citu konstitucionālo institūciju darbību, neatkarību un pastāvēšanu.

**6. Pieaicinātā persona – Latvijas Valsts prezidenta kanceleja** (turpmāk – Kanceleja) – norāda, ka Likumā par budžetu un finanšu vadību ietvertais regulējums neveicina Kancelejas kā ārpus izpildvaras institucionālās sistēmas izveidotas iestādes neatkarību.

Pēc Kancelejas domām, izpildvaras ietekme uz iestādes finansiālo neatkarību vienlaikus nozīmē izpildvaras iespēju netieši ietekmēt arī jebkuras citas iestādes darbības, kurām nepieciešams finansiāls nodrošinājums.

Kanceleja norāda, ka tā neveic funkcijas, kas ietilpst izpildvaras kompetencē. Saskaņā ar Latvijas Valsts prezidenta kancelejas nolikumu Kanceleja atbilstoši Valsts prezidenta noteiktajām prioritātēm sastāda un pārvalda savu budžetu, kā arī nodrošina tā lietderīgu izmantošanu. Kancelejai ar likumu „Par Valsts prezidenta darbības nodrošināšanu” esot piešķirts juridiskās personas statuss, kas liecinot par tās institucionālo neatkarību.

**7. Pieaicinātā persona – Latvijas Republikas Finanšu ministrija** – norāda, ka, izstrādājot gadskārtējo valsts budžeta likuma projektu, tiek ievērotas Likuma par budžetu un finanšu vadību normas, ņemta vērā valsts ekonomiskā un fiskālā situācija, kā arī

Ministru kabineta lēmumi par Kancelejas, Augstākās tiesas, Satversmes tiesas, Valsts kontroles un Tiesībsarga biroja budžeta izdevumiem.

Šo iestāžu izslēgšana no kopējā valsts budžeta projekta sagatavošanas procesa liegtu finanšu ministram iespēju izstrādāt fiskāli un ekonomiski pamatotu valsts budžeta projektu. Ministru kabinetam tas apgrūtinātu vidēja termiņa makroekonomiskās attīstības un fiskālās politikas ietvara apstiprināšanu, kā arī lēmuma pieņemšanu par valsts budžeta likuma projekta iesniegšanu Saeimā. Līdz ar to tiktu būtiski ierobežotas valdības spējas sagatavot valsts budžeta projektu kopumā, tostarp pieņemt lēmumus par fiskālās konsolidācijas pasākumiem.

Finanšu ministrija norāda, ka budžeta mērķis ir noteikt un pamatot, kādi līdzekļi ir nepieciešami valdībai, citām valsts pārvaldes institūcijām un pašvaldībām to pienākumu izpildei, kā arī nodrošināt, lai izdevumus segtu atbilstoši ieņēmumi. Ja nepastāvētu iespēja izvērtēt un nepieciešamības gadījumā samazināt neatkarīgo iestāžu budžeta pieprasījumus Ministru kabinetā, tad nāktos papildus samazināt izdevumus citām iestādēm. Līdz ar to netiktu nodrošināta fiskālās disciplīnas ievērošana un izdevumu plānošana atbilstoši ekonomiskajām iespējām. Turpmākajos gados esot paredzēts veikt ievērojamus pasākumus, lai samazinātu izdevumus visām tiešās valsts pārvaldes iestādēm, kā arī centrālajām valsts iestādēm.

**8. Pieaicinātā persona – zvērināts advokāts Linards Muciņš** – norāda, ka Pieteikuma iesniedzēja pēc būtības prasa neatkarīgajām iestādēm piešķirt jaunu kompetenci, ko var noteikt tikai ar likumu.

L. Muciņš uzskata, ka Pieteikuma iesniedzēja šauri interpretē jēdzienu „demokrātija” un absolutizē Satversmes 83. un 87. pantā ietverto neatkarības jēdzienu. Valsts prezidents, Augstākā tiesa, Satversmes tiesa un Valsts kontrole esot netiešās pārstāvniecības valsts varas konstitucionālie orgāni, kas saņēmuši mazāku budžeta neatkarības pakāpi nekā Saeima, taču lielāku nekā pārējās Latvijas Republikas institūcijas. Lai gan budžeta neatkarības jomā likumdevējs Tiesībsarga biroju

pielīdzinājis pārējiem netiešās pārstāvniecības valsts varas konstitucionālajiem orgāniem, Tiesībsarga birojs atšķirībā no Valsts kontroles neesot valsts varas konstitucionālais orgāns.

L. Muciņš norāda, ka Pieteikuma iesniedzēja nepamatoti vēlas iegūt tādu pašu budžeta neatkarības pakāpi kā Saeima, un aicina pieteikumu noraidīt.

### **Secinājumu daļa**

**9.** Pieteikuma iesniedzēja lūdz izvērtēt, vai apstrīdētajās normās ietvertais regulējums, kas ļauj Ministru kabinetam grozīt Kancelejas, Augstākās tiesas, Satversmes tiesas, Valsts kontroles un Tiesībsarga biroja budžeta pieprasījumus, atbilst Satversmes 1. pantā ietvertajam valsts varas dalīšanas principam, kā arī Satversmes 83. un 87. pantam.

Likuma par budžetu un finanšu vadību 19. panta piektā daļa ir piemērojama arī Satversmes tiesai. Tomēr Satversmes tiesa ir kompetenta izvērtēt citu varas atzaru pieņemto lēmumu konstitucionalitāti arī gadījumos, kad šie lēmumi skar tiesu varu (*sk. Satversmes tiesas 2010. gada 18. janvāra sprieduma lietā Nr. 2009-11-01 5. punktu*). Tātad apstrīdēto normu konstitucionalitātes izvērtēšana ietilpst Satversmes tiesas kompetencē.

**10.** Pieteikuma iesniedzēja norādījusi uz apstrīdēto normu neatbilstību ne vien Satversmes 1. pantā nostiprinātajam valsts varas dalīšanas principam, bet arī Satversmes 83. un 87. pantā noteiktajai tiesu un Valsts kontroles neatkarībai.

Satversme ir vienots veselums, un tajā ietvertās tiesību normas ir savstarpēji cieši saistītas. Lai pilnīgāk un objektīvāk varētu noskaidrot atsevišķu Satversmes normu saturu, tās interpretējamās kopsakarā ar citām Satversmes normām (*sk. Satversmes tiesas 2005. gada 16. decembra sprieduma lietā Nr. 2005-12-0103 13. punktu*). Satversmes vienotības princips liedz atsevišķu konstitucionālo normu iztulkot šķirti no citām

normām, jo Satversme kā vienots dokuments ietekmē katras atsevišķas normas tvērumu un saturu (*sk. Satversmes tiesas 2006. gada 16. oktobra sprieduma lietā Nr. 2006-05-01 16. punktu*).

No Satversmes 83. un 87. panta izriet tiesu un Valsts kontroles neatkarība no citām valsts institūcijām. Neatkarības jēdziens ietver arī neatkarīgu budžetu. Līdz ar to apstrīdēto normu atbilstība Satversmes 1. pantam, ciktāl tās skar Augstākās tiesas, Satversmes tiesas un Valsts kontroles budžeta pieprasījumus, ir jāvērtē kopsakarā ar Satversmes 83. pantā un 87. pantā noteiktajiem minēto institūciju neatkarības principiem. Ciktāl apstrīdētās normas attiecas uz Kanceleju un Tiesībsarga biroju, Satversmes tiesai jāvērtē to atbilstība Satversmes 1. pantā nostiprinātajam valsts varas dalīšanas principam.

**11.** Demokrātiskā tiesiskā valstī varas dalīšanas principu īsteno trīs varas atzari. Nepieciešamība sasniegt varas dalīšanas mērķus atsevišķos gadījumos pieļauj atkāpes no varas dalīšanas principa formālas īstenošanas. Konstitucionālajā praksē atsevišķas atkāpes no varas dalīšanas principa ir pieļaujamas, ja vien tās padara valsts varas funkciju īstenošanu efektīvāku, nostiprina kādas valsts institūcijas neatkarību no citas varas vai nodrošina triju varas atzaru savstarpējā līdzsvara un atsvara sistēmas funkcionēšanu (*sk. Satversmes tiesas 2005. gada 21. novembra sprieduma lietā Nr. 2005-03-0306 7. punktu*).

Lai varas dalīšana sasniegtu savu mērķi, varas funkcijas ir jānodod konstitucionālajām institūcijām. Latvijas valsts kompetence Satversmē ir izsmeltoši sadalīta starp tajā minētajām valsts varas konstitucionālajām institūcijām – Latvijas pilsoņu kopumu, Saeimu, Valsts prezidentu, Ministru kabinetu, Valsts kontroli, tiesām un Satversmes tiesu (*sk. Satversmes tiesas 2006. gada 16. oktobra sprieduma lietā Nr. 2006-05-01 10.3. un 10.4. punktu*).

**Tādējādi Satversme izsmeltoši nosaka konstitucionālās institūcijas (orgānus), kas īsteno valsts varu.**

**12.** Gadskārtējā valsts budžeta likuma pieņemšanā līdzīgi kā jebkura cita likuma pieņemšanā ir jāievēro atbilstoša procedūra. Vienlaikus ir jāievēro īpašā kārtība, kāda noteikta valsts budžeta likuma projekta sagatavošanai un izskatīšanai.

Satversmes 66. pants noteic, ka Saeima ik gadus pirms saimnieciskā gada sākšanās lemj par valsts ienākumu un izdevumu budžetu, kura projektu tai iesniedz Ministru kabinets. Saskaņā ar Saeimas kārtības ruļļa 114. panta otrās daļas 2. punktu valsts budžeta projektu un grozījumus valsts budžetā Saeima pieņem divos lasījumos.

Budžets ir valsts saimniecības plāns, kurā, pamatojoties uz spēkā esošajiem likumiem, paredzēti valsts ienākumi un izdevumi saimnieciskajam gadam. Tajā tiek noteikti un pamatoti valsts pienākumu izpildei nepieciešamie līdzekļi tādā kārtā, ka laikposmā, kuram šie līdzekļi paredzēti, izdevumus sedz atbilstoši ieņēmumi. Visas valsts institūcijas un iestādes ir saistītas ar valsts budžetu [sk. *Satversmes tiesas 1998. gada 27. novembra sprieduma lietā Nr. 01-05 (98) 1. punktu*].

Vispirms valsts budžeta projekts tiek izstrādāts pa daļām atsevišķos resoros. Ministru kabineta galvenais uzdevums ir apvienot un saskaņot atsevišķo resoru budžetus, kā arī saskaņot valsts izdevumus ar ieņēmumiem (sk.: *Dišlers K. Latvijas valsts varas orgāni un viņu funkcijas. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2004, 150. lpp.*). Tā kā valsts budžets ir vienots dokuments, Ministru kabinets atbild par valsts iestāžu budžeta pieprasījumu līdzsvarošanu.

**Līdz ar to valsts budžeta projekta izstrādāšana ir vienīgi Ministru kabineta kompetencē, savukārt Saeima budžetu izvērtē un apstiprina.**

**13.** Pieteikuma iesniedzēja uzskata, ka Kancelejas, Augstākās tiesas, Satversmes tiesas, Valsts kontroles un Tiesībsarga biroja budžeta pieprasījumi būtu jāvērtē tādā pašā kārtībā, kāda noteikta Saeimas budžeta pieprasījuma izskatīšanai.

Saskaņā ar Saeimas kārtības ruļļa 183.<sup>1</sup> pantu Saeima ir finansiāli patstāvīga un tās budžeta pieprasījums līdz valsts budžeta likuma projekta iesniegšanai Saeimā nav grozāms bez Prezidija piekrišanas. To nosaka arī Likuma par budžetu un finanšu vadību

19. panta ceturtnā daļa. Tātad Saeimas budžeta pieprasījuma izskatīšanai ir noteikta citāda kārtība nekā Kancelejas, Augstākās tiesas, Satversmes tiesas, Valsts kontroles un Tiesībsarga biroja budžeta pieprasījumu izskatīšanai.

Lietā nav strīda par to, ka Latvijas Republikā valsts budžetu drīkst pieņemt tikai Saeima, proti, likumdevējs. Saeima ir vienīgā konstitucionālā institūcija, kuru ievēlē tauta vispārīgās, vienlīdzīgās, tiešās, aizklātās un proporcionālās vēlēšanās. Tomēr minētā ievēlēšanas kārtība nav pietiekams iemesls atšķirīgai budžeta pieprasījuma izskatīšanas kārtībai.

Atšķirības budžeta pieprasījumu izskatīšanas kārtībā ir izskaidrojamas ar Saeimas kā likumdevēja varas funkcijām parlamentārā republikā. Satversme piešķir Saeimai noteicošo lomu likumdošanā un valstiski nozīmīgu lēmumu pieņemšanā. Gadskārtējā valsts budžeta likuma pieņemšana ir viens no šādiem lēmumiem.

Saeimas budžeta pieprasījums tiek iekļauts gadskārtējā valsts budžeta likuma projektā, kuru Ministru kabinets iesniedz Saeimai. Tādējādi Saeimas budžeta pieprasījuma izskatīšanas atšķirīgā kārtība nav pretrunā ar Ministru kabineta pienākumu izstrādāt vienotu valsts budžeta projektu. Ja Saeimas budžeta pieprasījums bez tās piekrišanas varētu tikt grozīts Ministru kabinetā, netiktu novērsta iespēja, ka pati Saeima to atkārtoti groza valsts budžeta likuma projekta pieņemšanas gaitā Saeimā. Var secināt, ka normatīvajos aktos noteiktā Saeimas budžeta pieprasījuma izskatīšanas kārtība racionāli sabalansē likumdevēja un izpildvaras kompetenci budžeta sagatavošanā.

**Līdz ar to Saeimas budžeta pieprasījuma izskatīšanas kārtības regulējums atbilst Saeimas lomai demokrātiskā tiesiskā valstī un valsts varas dalīšanas principam.**

**14.** Lai noskaidrotu, vai apstrīdētajās normās noteiktā kārtība atbilst Satversmes 1., 83. un 87. pantam, Satversmes tiesai visupirms jākonkretizē Kancelejas, Augstākās tiesas, Satversmes tiesas, Valsts kontroles un Tiesībsarga biroja tiesiskais statuss.

**14.1.** Satversmes 83. pants nosaka: “Tiesneši ir neatkarīgi un vienīgi likumam padoti.” Šajā Satversmes normā noteikta tiesnešu un tiesas neatkarība, kas ir viens no demokrātiskas un tiesiskas valsts pamatprincipiem.

Savukārt Satversmes 82. pants nosaka tās tiesas, kuras Latvijā spriež tiesu, proti, rajona (pilsētas) tiesas, apgabaltiesas un Augstākā tiesa, bet kara vai izņēmuma stāvokļa gadījumā – arī kara tiesas. Atbilstoši likuma „Par tiesu varu” II sadaļas „Tiesu sistēma” normām Augstākā tiesa ir tiesu sistēmas sastāvdaļa. Var secināt, ka saskaņā ar Satversmes 82. pantu par konstitucionālo institūciju ir atzīstama tiesu sistēma.

Satversmes tiesas konstitucionāli tiesiskais statuss ir reglamentēts Satversmes 85. pantā, kā arī likuma „Par tiesu varu” 1. panta trešajā daļā, kurā noteikts, ka tiesu vara Latvijas Republikā pieder arī Satversmes tiesai.

**Tādējādi Satversmes tiesa ir konstitucionālā institūcija, kas īsteno tai nodoto kompetenci valsts vārdā, bet Augstākā tiesa ir konstitucionālās institūcijas – tiesu sistēmas – sastāvdaļa.**

**14.2.** Satversmes 87. pants nosaka: “Valsts kontrole ir neatkarīga koleģiāla iestāde.” Valsts kontroles kompetence noteikta Valsts kontroles likumā. Veicot finanšu, likumības un lietderības revīzijas, tā kontrolē valsts, pašvaldību un citu atvasināto publisko personu budžetu līdzekļu ieņēmumus un izdevumus, kā arī valsts un pašvaldību kapitālsabiedrību, publiski privāto un privāto kapitālsabiedrību finanšu līdzekļus un rīcību ar mantu. Valsts kontroles kompetencē ietilpst arī Eiropas Savienības un citu starptautisko organizāciju vai institūciju līdzekļu izlietošanas kontrole.

**Valsts kontrole ir konstitucionālā institūcija, kas, veicot revīzijas, īsteno kontroles funkciju attiecībā uz valsts, pašvaldību, Eiropas Savienības un citu starptautisko organizāciju vai institūciju līdzekļu izlietojumu valstī.**

**14.3.** Kanceleja ir valsts varas konstitucionālās institūcijas – Latvijas Republikas Valsts prezidenta – darbības atbalsta iestāde, kas nodrošina Satversmē noteikto Valsts prezidenta funkciju īstenošanu. Kanceleja ir tieši pakļauta Valsts prezidentam. Līdz ar to tā ir uzskatāma par konstitucionālā valsts varas orgāna administratīvo vienību, kas

neietilpst Satversmes 58. pantā noteiktajā Ministru kabinetam padoto valsts pārvaldes iestāžu sistēmā. Tā kā Kanceleja ir Valsts prezidenta darbības atbalsta iestāde, tad Likuma par budžetu un finanšu vadību 19. panta piektajā daļā pamatoti noteikts, ka tā ir budžeta pieprasījuma iesniedzēja.

**Kanceleja ir valsts varas konstitucionālās institūcijas atbalsta iestāde, kas padota Valsts prezidentam un nodrošina Valsts prezidentu ar viņam Satversmē noteikto funkciju īstenošanai nepieciešamajiem resursiem.**

**14.4.** Tiesībsarga institūta mērķis atbilstoši Tiesībsarga likuma 1. pantam ir veicināt cilvēktiesību aizsardzību un sekmēt valsts varas īstenošanu tiesiski, lietderīgi un atbilstoši labas pārvaldības principam. Tiesībsargs ir Tiesībsarga likumā noteiktajā kārtībā apstiprināta amatpersona, kura pilda likumā noteiktās funkcijas un uzdevumus. Savā darbībā Tiesībsargs ir neatkarīgs un pakļaujas vienīgi likumam. Savukārt Tiesībsarga darbības nodrošināšanai saskaņā ar Tiesībsarga likuma 18. panta pirmo daļu tiek izveidots Tiesībsarga birojs.

2001. gadā, izstrādājot koncepciju ombuda institūcijas ieviešanai Latvijā, tika norādīts, ka ombuds ir neatkarīgs un neviena valsts vai pašvaldības amatpersona tam nevar dot rīkojumus (*sk.: Koncepcija ombuda institūcijas ieviešanai Latvijā // Latvijas Vēstnesis, 2001, Nr. 39*). Neatkarība no citu valsts institūciju tiešas ietekmes ir svarīgs priekšnoteikums Tiesībsarga funkciju efektīvai realizācijai.

Tiesībsarga jeb ombuda institūts dažādās valstīs atšķiras pēc juridiskā statusa un darbības virzieniem (*sk.: Mikainis Z. Ombudsmena institūts. Satversmes reforma Latvijā: par un pret. Rīga: Sociāli ekonomisko pētījumu institūts „Latvija”, 1995, 52. – 55. lpp.*).

Tiesībsarga birojs neietilpst Satversmes 58. pantā noteiktajā Ministru kabinetam padoto valsts pārvaldes iestāžu sistēmā. Atšķirībā no Valsts prezidenta, tiesām un Valsts kontroles Tiesībsarga statuss nav nostiprināts Satversmē. Tomēr likumdevējs, ievērojot Tiesībsarga neatkarību, budžeta jomā Tiesībsarga birojam nosaka līdzīgas tiesības kā

Likuma par budžetu un finanšu vadību 19. panta piektajā daļā minētajām konstitucionālajām institūcijām.

**Tiesībsarga birojs ir patstāvīga valsts iestāde, kas nodrošina Tiesībsarga funkciju izpildi.**

**15.** Pieteikuma iesniedzēja norāda, ka apstrīdētā norma pieļauj tādu situāciju, ka izpildvara var ietekmēt finansiālo nodrošinājumu, kas konstitucionālajām institūcijām nepieciešams likumā noteikto funkciju veikšanai. Tā rezultātā netiekot nodrošināta minēto institūciju finansiālā un funkcionālā neatkarība.

**15.1.** Konstitucionālo institūciju funkcionālās neatkarības tiesiskais pamats ir Satversme un normatīvie akti, kas regulē šo institūciju darbību. Tie nosaka konstitucionālo institūciju īpašo tiesisko statusu, kas jārespektē citām valsts institūcijām.

Lai konstitucionālā institūcija varētu efektīvi pildīt tai uzticētās funkcijas, valsts institūcijas, tostarp likumdevējs un izpildvara, nedrīkst nepamatoti ietekmēt šīs institūcijas darbību vai izdarīt uz to politisku spiedienu. Konstitucionālo institūciju funkcionālā neatkarība ir cieši saistīta arī ar to finansiālo neatkarību. Proti, valstij jānodrošina konstitucionālās institūcijas ar finanšu līdzekļiem tādā apmērā, kas garantē šo institūciju pilnvērtīgu darbību.

Vērtējot Satversmes 83. pantā ietvertā tiesas un tiesnešu neatkarības principa saturu, Satversmes tiesa ir norādījusi, ka valsts, paredzot atbilstošu finansējumu, garantē efektīvu personas tiesisko aizsardzību kompetentā un neatkarīgā tiesā un Satversmei atbilstošs ir tikai tāds tiesu varas finansējums, kas nodrošina šo pienākumu izpildi (*sk. Satversmes tiesas 2010. gada 18. janvāra sprieduma lietā Nr. 2009-11-01 8.1. punktu*).

Var piekrist Saeimai, ka valdība valsts budžeta projekta izstrādes gaitā pilda vidutāja lomu, lai veicinātu konstitucionālo institūciju, kā arī Tiesībsarga pilnvērtīgu darbību. Ministru kabinetam, izstrādājot valsts budžeta projektu, un Saeimai, to apstiprinot, būtu jāatturas no tādu darbību veikšanas, kuras var nepamatoti ietekmēt

Valsts prezidenta, Augstākās tiesas, Satversmes tiesas, Valsts kontroles un Tiesībsarga funkcionālo neatkarību. Tāpat likumdevējs un valdība nedrīkst apdraudēt konstitucionālo institūciju funkciju izpildi. Konstitucionālo institūciju un Tiesībsarga neatkarības nodrošināšana ir ne vien likumdevēja, bet arī izpildvaras konstitucionālais pienākums.

Satversmes tiesa secina, ka konstitucionālo institūciju un Tiesībsarga biroja budžeta izstrādes, apstiprināšanas un izpildes gaitā jāievēro noteikti priekšnoteikumi, kas nodrošina šo institūciju neatkarību budžeta jomā. Minētajām institūcijām jābūt iespējai sagatavot budžeta pieprasījumu, pamatot to Ministru kabinetā un Saeimā, kā arī administrēt savu budžetu.

Saeima atbildes rakstā pamatoti norāda, ka, izstrādājot un apstiprinot valsts budžeta projektu, ir nepieciešams nodrošināt konstitucionālo institūciju neatkarību, piešķirot tām efektīvai funkcionēšanai nepieciešamos resursus.

**15.2.** Konstitucionālo institūciju un Tiesībsarga neatkarība nenozīmē to, ka būtu absolūti aizliegta jebkāda Saeimas un valdības darbība, kas varētu ietekmēt minēto institūciju finansiālo nodrošinājumu.

Tomēr arī ekonomiskās lejupslīdes apstākļos valstij ir pienākums nodrošināt Valsts prezidenta, Augstākās tiesas, Satversmes tiesas, Valsts kontroles un Tiesībsarga darbības neatkarību. Kancelejas, Augstākās tiesas, Satversmes tiesas, Valsts kontroles un Tiesībsarga biroja budžeta pieprasījumos norādītos finanšu resursus Ministru kabinets budžeta projektā var samazināt, taču samazinājumam ir jābūt objektīvi pamatotam un samērīgam. Ministru kabinetam nav tiesību veikt tādus budžeta pieprasījumu grozījumus, kuru rezultātā tiktu apdraudēta Valsts prezidenta, Augstākās tiesas, Satversmes tiesas, Valsts kontroles un Tiesībsarga spēja efektīvi pildīt Satversmē un normatīvajos aktos noteiktās funkcijas.

**Demokrātiskā tiesiskā valstī ir nepieciešama efektīva konstitucionālo institūciju funkcionālās un finansiālās neatkarības nodrošināšanas kārtība.**

**16.** Pieteikuma iesniedzēja uzskata, ka tikai Saeimai būtu tiesības grozīt konstitucionālo institūciju un Tiesībsarga biroja budžeta pieprasījumus.

**16.1.** Kanceleja, Augstākā tiesa, Satversmes tiesa, Valsts kontrole un Tiesībsarga birojs savus budžeta pieprasījumus sagatavo saskaņā ar Likuma par budžeta un finanšu vadību 18. pantu, proti, tos izstrādā un iesniedz Finanšu ministrijai atbilstoši budžeta pieprasījumu izstrādāšanas pamatprincipiem.

Saskaņā ar Likuma par budžeta un finanšu vadību 19. panta otro un trešo daļu finanšu ministrs izstrādā valsts budžeta likuma projektu, pamatojoties uz vidējā termiņa makroekonomiskās attīstības un fiskālās politikas ietvaru un budžeta pieprasījumiem, kā arī izvērtē budžeta pieprasījumus pēc to atbilstības paredzētajiem mērķiem, ekonomiskuma un efektivitātes un, ja nepieciešams, pieprasa attiecīgajai izvērtēšanai nepieciešamo papildu informāciju.

Nemot vērā sniegto informāciju, finanšu ministrs iekļauj budžeta pieprasījumus valsts budžeta likuma projektā. Finanšu ministrs jebkurā valsts budžeta likuma projekta izskatīšanas stadijā var izteikt savu viedokli, pievienot nepieciešamos atzinumus, kā arī atsevišķu revīziju rezultātus.

Apstrīdētās normas nepārprotami norāda, ka Finanšu ministrijai nav tiesību grozīt Kancelejas, Augstākās tiesas, Satversmes tiesas, Valsts kontroles un Tiesībsarga biroja budžeta pieprasījumus līdz gadskārtējā budžeta likuma projekta iesniegšanai Ministru kabinetā. Nav pieļaujama tāda situācija, ka Finanšu ministrija samazina budžeta pieprasījumā norādīto līdzekļu apmēru, nesaņemot Kancelejas, Augstākās tiesas, Satversmes tiesas, Valsts kontroles vai Tiesībsarga biroja piekrišanu.

**16.2.** Finanšu ministrija valsts budžeta likuma projektu nosūta Ministru kabinetam, kas Likuma par budžeta un finanšu vadību 20. pantā noteiktajā kārtībā to izvērtē un lemj par tā iesniegšanu Saeimā.

Kā norādīts šā sprieduma 12. punktā, budžeta projekta izstrādāšana ir Ministru kabineta kompetencē. Tas nozīmē, ka tikai Ministru kabinetam ir tiesības sastādīt valsts

budžeta likuma projektu, kuru pēc tā pilnīgas izstrādes nodod Saeimai izvērtēšanai un galīgā lēmuma pieņemšanai.

Satversmes 59. panta pirmais teikums noteic, ka Ministru prezidentam un ministriem viņu amata izpildīšanai ir nepieciešama Saeimas uzticība un viņi par savu darbību ir atbildīgi Saeimas priekšā. No valsts budžeta projekta apstiprināšanas Saeimā, proti, Saeimas balsojuma par likumprojektu ir atkarīgs arī tas, vai Ministru kabinets saglabā Saeimas uzticību. Ja Saeima, balsojot par Ministru kabineta iesniegto gadskārtējā valsts budžeta projektu pirmajā vai otrajā lasījumā, to noraida, tad Ministru kabinetam saskaņā ar Saeimas kārtības ruļļa 30. pantu tiek izteikta neuzticība. Tas nozīmē, ka Ministru kabinetam ir jāuzņemas politiskā atbildība par izstrādāto valsts budžeta projektu.

Valsts varas dalīšanas princips neparedz, ka konstitucionālo institūciju budžeta pieprasījumus varētu izvērtēt un grozīt tikai likumdevējs. Var piekrist Saeimas norādītajam, ka pasaules valstu praksē nav vienotas pieejas budžeta izstrādāšanai un izskatīšanai, kā arī konstitucionālo institūciju budžeta pieprasījumu izskatīšanas jautājumos nepastāv varas dalīšanas principa vienota izpratne (*sk. lietas materiālu 34. lpp.*). Satversmes 66. pantā ir noteikts Ministru kabineta pienākums iesniegt Saeimai valsts budžeta projektu. Savukārt Saeima to izvērtē un lemj par tā pieņemšanu. Saeima var izdarīt izmaiņas finansējumā, kas konstitucionālajām institūcijām un Tiesībsarga birojam paredzēts Ministru kabineta iesniegtajā valsts budžeta likuma projektā.

**16.3.** Satversmes tiesa nepiekrīt Pieteikuma iesniedzējas viedoklim, ka Ministru kabineta tiesības grozīt konstitucionālo institūciju un Tiesībsarga biroja budžeta pieprasījumus būtu pretrunā ar minēto institūciju neatkarību un to budžeta pieprasījumi būtu grozāmi vienīgi pēc iesniegšanas Saeimā. Konstitucionālo institūciju neatkarība nenozīmē absolūtu autonomiju. Valsts vara ir vienota, tās atzari mijiedarbojas un ir savstarpēji atkarīgi. Valsts institūcijas, kuras neietilpst likumdevējvarā vai izpildvarā, noteiktās jomās var būt saistītas ar šo varas atzaru lēmumiem.

Valsts prezidents, Augstākā tiesa, Satversmes tiesa, Valsts kontrole un Tiesībsargs ietilpst valsts varas orgānu sistēmā, kurā katram ir noteiktas funkcijas un kompetence. Valsts budžeta likuma projekta izstrāde ir Ministru kabineta kompetencē, un apstrīdētajās normās ietvertais regulējums paredz nevis minēto konstitucionālo institūciju un Tiesībsarga neatkarības apdraudējumu, bet gan leģitīmu izpildvaras un šo institūciju mijiedarbību budžeta izstrādes procesā.

Kā norādīts iepriekš, Ministru kabinetam, izstrādājot valsts budžeta projektu un lemjot par konstitucionālo institūciju un Tiesībsarga biroja budžeta pieprasījumiem, ir jāatturas no tādu darbību veikšanas, kuras var nepamatoti ietekmēt šo institūciju neatkarību vai apdraudēt to funkciju izpildi. Konstitucionālo institūciju un Tiesībsarga biroja finansiālās neatkarības nodrošināšana ir Ministru kabineta konstitucionālais pienākums, kas izriet no Satversmes 1., 66., 83. un 87. panta.

**Līdz ar to Ministru kabineta tiesības valsts budžeta likuma projekta sagatavošanas gaitā līdz tā iesniegšanai Saeimā grozīt Kancelejas, Augstākās tiesas, Satversmes tiesas, Valsts kontroles un Tiesībsarga biroja budžeta pieprasījumus nav pretrunā ar valsts varas dalīšanas principu, kā arī tiesu un Valsts kontroles neatkarību.**

17. Pieteikuma iesniedzēja lūdz izvērtēt apstrīdēto normu atbilstību Satversmei, tomēr tajās ietvertais regulējums tikai daļēji skar valsts budžeta likuma projekta, tostarp konstitucionālo institūciju un Tiesībsarga biroja budžeta pieprasījumu, izskatīšanu valdībā. Saeima norāda, ka jau šobrīd konstitucionālo institūciju rīcībā esot elastīgi mehānismi, lai tās varētu aizstāvēt savus budžeta pieprasījumus gan Ministru kabinetā, gan Saeimā. Līdz ar to Satversmes tiesai ir jāizvērtē, vai Likumā par budžetu un finanšu vadību ir ietverts normatīvais regulējums, kurā noteikta Kancelejas, Augstākās tiesas, Satversmes tiesas, Valsts kontroles un Tiesībsarga biroja budžeta pieprasījumu izskatīšanas kārtība Ministru kabinetā.

**17.1.** Satversmes tiesa *ex officio* prasījuma robežas var paplašināt, 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; 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*).

Apstrīdētās normas ir cieši saistītas ar citās Likuma par budžetu un finanšu vadību normās ietvērto regulējumu. Likuma par budžetu un finanšu vadību 19. pantā regulēta valsts budžeta pieprasījumu analīze, bet normas par valsts budžeta likuma projekta izskatīšanu Ministru kabinetā ietvertas šā likuma 20. pantā. Savukārt no procesuālās ekonomijas principa izriet, ka Satversmes tiesai nebūtu lietderīgi atkārtoti lemt par jautājumiem, kas var tikt izlemti šīs lietas ietvaros. Līdz ar to apstrīdēto normu atbilstība Satversmei izvērtējama kopsakarā ar Likumā par budžetu un finanšu vadību ietvērto regulējumu par valsts budžeta likuma projekta izskatīšanu Ministru kabinetā.

**17.2.** No Likuma par budžetu un finanšu vadību 19. panta secināms, ka valsts budžeta pieprasījumu analīzes ietvaros finanšu ministrs veic budžeta pieprasījumu sākotnējo izvērtējumu. Tomēr apstrīdētās normas liedz finanšu ministram grozīt Kancelejas, Augstākās tiesas, Satversmes tiesas, Valsts kontroles un Tiesībsarga biroja budžeta pieprasījumus bez pieprasījuma iesniedzēja piekrišanas.

Likuma par budžetu un finanšu vadību 20. panta otrā daļa noteic, ka finanšu ministrs cenšas panākt vienošanos ar ministriju un citu centrālo valsts iestāžu vadītājiem. Ja vienošanās netiek panākta, tad Ministru kabinetā iesniedzamajam valsts budžeta likuma projektam pievieno izziņu par tiem iebildumiem, par kuriem vienošanās nav panākta. Šis regulējums attiecas arī uz apstrīdētajās normās minētajām institūcijām ar nosacījumu, ka finanšu ministrs nedrīkst vienpusēji grozīt to budžeta pieprasījumus. Ja

finanšu ministrs nepanāk vienošanos ar Kanceleju, Augstāko tiesu, Satversmes tiesu, Valsts kontroli vai Tiesībsarga biroju par to budžetiem, tad šie jautājumi ir jāizskata Ministru kabinetā.

Var secināt, ka Likuma par budžetu un finanšu vadību normas, kas regulē konstitucionālo institūciju un Tiesībsarga biroja budžeta pieprasījumu izskatīšanu līdz valsts budžeta likuma projekta iesniegšanai Ministru kabinetā, paredz noteiktu procedūru, proti, konsultācijas un viedokļu saskaņošanu ar minētajām institūcijām.

**17.3.** Pieteikuma iesniedzēja norāda, ka valdība, sastādot valsts budžetu 2010. gadam, samazināja konstitucionālo institūciju budžetu izdevumus bez to piekrišanas (*sk. lietas materiālu 6. lpp.*). Arī Tiesībsargs norāda, ka valsts budžeta izstrādes gaitā konstitucionālo institūciju viedoklis nav uzklausīts (*sk. lietas materiālu 91. lpp.*).

Satversmes tiesa savos spriedumos vairākkārt ir uzsvērusi valsts varas atzaru sadarbības nepieciešamību un pienākumu pamatot lēmumus. Likumdevējam ir pienākums dot tiesu varai iespēju izteikt savu viedokli par jautājumiem, kuri ietekmē tās darbību un ir likumdevēja kompetencē (*sk. Satversmes tiesas 2010. gada 22. jūnija sprieduma lietā Nr. 2009-111-01 29.1. punktu*). Ja likumdevējs tiesu varas viedokli neņem vērā vai ņem vērā daļēji, tam ir pienākums nodrošināt savai rīcībai pamatojumu (*sk. Satversmes tiesas 2010. gada 18. janvāra sprieduma lietā Nr. 2009-11-01 11.5. punktu*). Satversmes tiesa arī ir norādījusi, ka tiesu varu pārstāvošas institūcijas viedokļa uzklaušīšanas pienākums izriet no varas dalīšanas un tiesnešu neatkarības principiem (*sk. Satversmes tiesas 2010. gada 18. janvāra sprieduma lietā Nr. 2009-11-01 24.4. punktu*).

Minētie Satversmes tiesas secinājumi ir vienlīdz attiecināmi arī uz izpildvaras pienākumu sadarbības ar Valsts prezidentu, Augstāko tiesu, Satversmes tiesu, Valsts kontroli un Tiesībsargu jautājumos, kas skar šo institūciju budžeta pieprasījumus un valsts budžeta likuma projekta sagatavošanu. Varas dalīšanas princips ietver ne vien likumdevējvaras, bet arī izpildvaras pienākumu uzklaušīt konstitucionālo institūciju, kā

arī Tiesībsarga biroja viedokli. Tā kā valsts budžeta likuma projekta sagatavošana līdz tā iesniegšanai Saeimā ir vienota izpildvaras darbība, par kuru atbild Ministru kabinets, apstrīdētajās normās minētajām institūcijām jātiek uzklautām arī pēc tam, kad finanšu ministrs ir iesniedzis valsts budžeta likuma projektu Ministru kabinetā. Ja Ministru kabinets groza Kancelejas, Augstākās tiesas, Satversmes tiesas, Valsts kontroles vai Tiesībsarga biroja budžeta pieprasījumus, bet minētās institūcijas pret to iebilst, tad valdībai par iebildumiem ir jāpaziņo likumdevējam.

**17.4.** No Finanšu ministrijas sagatavotās likumprojekta „Grozījumi likumā „Par budžetu un finanšu vadību”” anotācijas ir secināms, ka Likuma par budžetu un finanšu vadību 19. panta piektās daļas redakcija izstrādāta saskaņā ar Saeimas Juridiskās komisijas ierosinājumu un tās mērķis ir nodrošināt, lai tiktu sagatavots caurspīdīgs valsts budžeta projekts – likums un tā paskaidrojumi (*sk. lietas materiālu 56. lpp.*). Minēto var attiecināt arī uz Valsts kontroles likuma 44. panta otrajā daļā un Tiesībsarga likuma 19. panta otrajā daļā ietverto normatīvo regulējumu.

Nosakot Likuma par budžetu un finanšu vadību 19. panta piektajā daļā atsevišķu regulējumu konstitucionālo institūciju un Tiesībsarga biroja budžeta pieprasījumu izskatīšanai, likumdevējs ir uzsvēris Kancelejas, Augstākās tiesas, Satversmes tiesas, Valsts kontroles un Tiesībsarga biroja īpašo statusu un nepieciešamību nodrošināt budžeta sagatavošanas procesa caurskatāmību. Likumdevējs ir noteicis Kancelejai, Augstākajai tiesai, Satversmes tiesai, Valsts kontrolei un Tiesībsarga birojam lielākas tiesības budžeta pieprasījumu izskatīšanā nekā institūcijām, kuru budžeta pieprasījumus ir tiesīgs grozīt finanšu ministrs. Apstrīdēto normu kontekstā caurskatāmība nozīmē to, ka konstitucionālajām institūcijām un Tiesībsarga birojam jātiek uzklautiem Ministru kabinetā, savukārt Ministru kabinetam savi lēmumi jāpamato.

Likuma par budžetu un finanšu vadību 20. panta otrā daļa uzliek finanšu ministram pienākumu pievienot Ministru kabinetā iesniedzamajam valsts budžeta likuma projektam izziņu par tiem iebildumiem, par kuriem vienošanās nav panākta. Savukārt minētā panta ceturtā daļa noteic, ka jautājumus, kas nav atrisināti valsts budžeta

pieprasījumu izskatīšanas procesā, ministriju un citu centrālo valsts iestāžu vadītāji var nodot izlemšanai Ministru kabinetam. Tomēr Likuma par budžetu un finanšu vadību 20. panta normas neuzliek Ministru kabinetam pienākumu uz klausīt Kanceleju, Augstāko tiesu, Satversmes tiesu, Valsts kontroli un Tiesībsarga biroju pēc tam, kad finanšu ministrs iesniedzis Ministru kabinetā valsts budžeta likuma projektu.

Satversmes tiesa nepiekrīt Saeimas viedoklim, ka jau šobrīd konstitucionālo institūciju rīcībā esot elastīgi mehānismi, lai tās varētu aizstāvēt savus budžeta pieprasījumus gan Ministru kabinetā, gan Saeimā. Saeima norāda, ka ikviena institūcija, kura izsaka tādu vēlēšanos, tiekot uz klausīta attiecīgajās Saeimas komisijās un varot izteikt savu viedokli arī rakstveidā. Tomēr šāda iespēja, kas turklāt nav noteikta tiesību normās, neattaisno Likuma par budžetu un finanšu vadību nepilnības.

Tā kā nav tāda normatīvā regulējuma, kas nodrošinātu Kancelejas, Augstākās tiesas, Satversmes tiesas, Valsts kontroles un Tiesībsarga biroja tiesības tikt uz klausītiem Ministru kabinetā sakarā ar to budžeta pieprasījumu izskatīšanu, netiek īstenots apstrīdēto normu mērķis. Šāda normatīvā regulējuma neesamība pieļauj valsts varas dalīšanas principam, kā arī tiesu un Valsts kontroles neatkarībai neatbilstošu situāciju, kurā Ministru kabinets var grozīt Kancelejas, Augstākās tiesas, Satversmes tiesas, Valsts kontroles un Tiesībsarga biroja budžeta pieprasījumus, nenoskaidrojot šo institūciju viedokli. Līdz ar to apstrīdētās normas nesasniedz savu mērķi.

**17.5.** Ievērojot šajā spriedumā secināto, Satversmes tiesa atzīst, ka Likuma par budžetu un finanšu vadību normatīvais regulējums par valsts budžeta likuma projekta izskatīšanas kārtību Ministru kabinetā ir acīmredzami nepilnīgs. Kā norādīts iepriekš, Likuma par budžetu un finanšu vadību 20. panta normas neuzliek Ministru kabinetam pienākumu uz klausīt Kanceleju, Augstāko tiesu, Satversmes tiesu, Valsts kontroli un Tiesībsarga biroju pēc tam, kad finanšu ministrs iesniedzis Ministru kabinetā valsts budžeta likuma projektu. Minētais pienākums citastarp ietver arī Ministru kabineta pienākumu pamatot lēmumu, ar kuru tas grozījis Kancelejas, Augstākās tiesas, Satversmes tiesas, Valsts kontroles vai Tiesībsarga biroja budžeta pieprasījumu, kā arī

pieņēmumu nodrošināt, lai Ministru kabinetā izskanējušie šo institūciju iebildumi pret grozījumiem to budžeta pieprasījumos tiktu darīti zināmi likumdevējam.

Demokrātiskā tiesiskā valstī, ievērojot valsts varas institūcijām piešķirto funkciju apjomu, normatīvā regulējuma nepilnību atklāšana un novēršana visupirms ir likumdevēja kompetencē. Satversmes tiesa vērš Saeimas uzmanību uz to, ka Likumā par budžetu un finanšu vadību ietvertais normatīvais regulējums ir nepilnīgs un nenodrošina Satversmei atbilstošu Kancelejas, Augstākās tiesas, Satversmes tiesas, Valsts kontroles un Tiesībsarga biroja budžeta pieprasījumu izskatīšanas kārtību.

**Līdz ar to apstrīdētās normas kopsakarā ar Likuma par budžetu un finanšu vadību 20. pantā konstatētajām normatīvā regulējuma nepilnībām pārkāpj Satversmes 1. pantā nostiprināto valsts varas dalīšanas principu, kā arī Satversmes 83. un 87. pantā noteikto tiesu un Valsts kontroles neatkarību.**

**18.** Satversmes tiesai likums ne vien dod pilnvaras, bet arī uzliek atbildību par to, lai tās spriedumi sociālajā realitātē nodrošinātu tiesisko stabilitāti, skaidrību un mieru (*sk. Satversmes tiesas 2009. gada 21. decembra sprieduma lietā Nr. 2009-43-01 35.1. punktu un 2010. gada 18. janvāra sprieduma lietā Nr. 2009-11-01 30. punktu*).

Likumdevējam ir nepieciešams laiks, lai varētu novērst šā sprieduma 17.4. un 17.5. punktā norādītās normatīvā regulējuma nepilnības. Ņemot vērā šā jautājuma būtisko raksturu, kā arī Satversmes tiesas līdzšinējo praksi pārkāpumu novēršanas termiņu noteikšanā, Satversmes tiesa nosaka sešu mēnešu termiņu – proti, līdz 2011. gada 1. jūnijam –, kurā likumdevējam jānovērš šā sprieduma 17.4. un 17.5. punktā norādītie normatīvā regulējuma trūkumi.

### **Nolēmumu daļa**

Pamatojoties uz Satversmes tiesas likuma 30.–32. pantu, Satversmes tiesa

**nosprieda:**

**atzīt Likuma par budžetu un finanšu vadību 19. panta piekto daļu, Valsts kontroles likuma 44. panta otro daļu un Tiesībsarga likuma 19. panta otro daļu kopsakarā ar Likuma par budžetu un finanšu vadību 20. pantu, ciktāl tajā nav noteiktas Valsts prezidenta kancelejas, Augstākās tiesas, Satversmes tiesas, Valsts kontroles un Tiesībsarga biroja tiesības tikt uzklautiem Ministru kabinetā jautājumos, kas skar to budžeta pieprasījumus, par neatbilstošu Latvijas Republikas Satversmes 1., 83. un 87. pantam un spēkā neesošu no 2011. gada 1. jūnija.**

Spriedums ir galīgs un nepārsūdzams.

Spriedums stājas spēkā tā publicēšanas dienā.

Tiesas sēdes priekšsēdētājs

G. Kūtris