



LATVIJAS REPUBLIKAS TIESĪBSARGS

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

Rīgā

2010.gada 4.jūnijā Nr.1-5/134
Uz 17.05.2010. Nr.1-04/265-pav

**Latvijas Republikas Satversmes tiesas
tiesnesim Kasparam Balodim**
Jura Alunāna ielā 1, Rīgā, LV-1010

Par viedokli lietā Nr.2010-06-01

Ar Satversmes tiesas tiesneša 2010.gada 14.maija lēmumu Tiesībsargs ir atzīts par pieaicināto personu un uzaicināts sniegt viedokli 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”. Papildus lūgts Tiesībsargam aprakstīt Tiesībsarga biroja budžeta veidošanas procedūru.

Ievērojot Tiesībsarga likumā noteikto Tiesībsarga kompetenci, sniedzu Jums turpmāk norādīto viedokli lietā Nr.2010-06-01.

2002.gada 31.oktobrī Saeima pieņēma likumu „Grozījumi Likumā par budžetu un finanšu vadību”, ar kuru Likuma par budžetu un finanšu vadību 19.pants tika papildināts ar jaunu piekto daļu: „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.” Ar 2006.gada 19.decembra likuma „Grozījumi Likumā par budžetu un finanšu vadību” 11.pantu Likuma par budžetu un finanšu vadību 19.panta piektajā daļā vārdi „un Valsts kontroles” tika aizstāti ar vārdiem : „Valsts kontroles un Tiesībsarga biroja”.

2002.gada 9.maija Valsts kontroles likuma 44.panta otrajā daļā noteikts, ka Valsts kontroles budžeta pieprasījums līdz budžeta likuma projekta iesniegšanai Ministru kabinetam bez pieprasījuma iesniedzēja piekrišanas nav grozāms.

2006.gada 6.aprīļa Tiesībsarga likuma 19.panta otrajā daļā noteikts, ka Tiesībsarga biroja budžeta pieprasījums līdz budžeta likuma projekta iesniegšanai Ministru kabinetā bez Tiesībsarga biroja piekrišanas nav grozāms.

Pieteicēja Valsts kontroles padome uzskata, ka līdz ar to Valsts prezidenta kancelejas, Augstākās tiesas, Satversmes tiesas, Valsts kontroles un Tiesībsarga biroja (turpmāk tekstā – konstitucionālās institūcijas) budžeta pieprasījumus līdz gadskārtējā budžeta likuma projekta iesniegšanai Ministru kabinets bez pieprasījuma iesniedzēja piekrišanas var grozīt, kas apdraud konstitucionālo institūciju finansiālo neatkarību un ar to saistīto funkcionālo neatkarību.

Pieteicēja norāda, ka Likuma par budžetu un finanšu vadību 19.panta piektā daļa un Valsts kontroles likuma 44.panta otrā daļa neatbilst Latvijas Republikas Satversmes 1.pantam, 83.pantam un 87.pantam, bet Tiesībsarga likuma 19.panta otrā daļa neatbilst Latvijas Republikas Satversmes 1.pantam.

Latvijas Republikas Satversmes 1.pants nosaka, ka Latvija ir neatkarīga demokrātiska republika. Demokrātiskā un tiesiskā valstī valsts pārvaldes uzdevums ir pilsoņiem politiski atbildīgās valdības vadībā īstenot tiesības (it sevišķi likumā ietvertu likumdevēja gribu) konkrētā gadījumā. Tādā veidā demokrātiskā un tiesiskā valstī valsts pārvalde ir netieši (ar demokrātiski leģitimētas valdības starpniecību) saistīta ar suverēnās varas nesēja – pilsoņu kopuma – gribu. No tā izriet noteikti principi, kuriem valsts pārvaldei jāpakļaujas (*sk. E.Levits, Labas pārvaldības princips, www.public.law.lv*) Tiesiska valsts atšķiras no citām (totalitārām, autokrātiskām) valsts iekārtām arī ar to, ka tā principā pieļauj iespēju, ka publiskās varas nesēji var kļūdīties, ka tie apzinīgi vai neapzinīgi var rīkoties prettiesiski. Tādēļ tiesiska valsts rada aptverošus un efektīvus kontroles mehānismus, lai šādas kļūdas un prettiesiskas darbības (*misbehavior*) iespējas vai vismaz sekas novērstu vai samazinātu līdz minimumam. Ja šādu mehānismu nav vai tie ir neefektīvi, tad tiesiska valsts ir organizēta kļūdaini (*sk. E.Levits, Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija, www.public.law.lv*). Nosauktie kontroles mehānismi Latvijas Republikā ir Valsts kontrole, tiesas, Tiesībsargs - konstitucionālās institūcijas.

No Latvijas Republikas Satversmes 1.panta izriet virkne tiesiskas valsts principu, arī varas dalīšanas princips, kurš noteic varas dalīšanas princips, kurš noteic valsts varas dalījumu trīs valsts varas atzaros: likumdevēja varā, izpildvarā un tiesu varā, kuras atrodas savstarpējā līdzsvarā un viena otru kontrolē. Valsts vara ir viena un vienota. No satversmes 1.pantā ietvertā demokrātiskas republikas jēdziena visām valsts institūcijām izriet pienākums savā darbībā ievērot tiesību virsvadības principu, varas dalīšanu un veikt savstarpēju uzraudzību. (*sk. Satversmes tiesas 2000.gada 24.marta spriedumu lietā Nr.04-07(99)*).

Valsts pārvaldes iekārtas likuma 10.panta pirmā daļa nosaka: „Valsts pārvalde ir pakļauta likumam un tiesībām. Tā darbojas normatīvajos aktos noteiktās kompetences ietvaros. Valsts pārvalde savas pilnvaras var izmantot tikai

atbilstoši pilnvarojuma jēgai un mērķim.” Tas nozīmē, ka Ministru kabinetam, sastādot gadskārtējā budžeta projektu, ir jāņem vērā konstitucionālo institūciju izveidošanas būtība un jēga, to darbības mērķi. Jāņem vērā apstākļi, ka Saeima, ieceļot konstitucionālo institūciju vadību, ir sniegusi tai savu uzticību vienādā mērā ar to uzticību, kādu Saeima devusi ministriem Satversmes 59.panta izpratnē - „Ministru prezidentam un ministriem viņu amata izpildīšanai ir nepieciešama Saeimas uzticība un viņi par savu darbību ir atbildīgi Saeimas priekšā”. No tā izriet, ka likumdevējs, vēloties, lai konstitucionālās institūcijas pilnvērtīgi veiktu savas ar likumiem noteiktās funkcijas, uzticas šīm institūcijām un nepieļauj izpildu varai (Ministru kabinetam) radīt situāciju, ka konstitucionālo institūciju funkciju pilnvērtīga izpilde kļūst atkarīga no voluntāri samazinātā finansējuma.

Protams, straujas valsts ekonomiskās lejupslīdes apstākļos valdībai ir jāveic operatīvi taupības pasākumi, bet tas nenozīmē, ka finansējuma piešķiršana konstitucionālajām institūcijām kļūst atkarīga tikai un vienīgi no tehniskiem aprēķiniem, nevaicājot pašu institūciju viedokli, drīzāk šo viedokli pat ignorējot (Tiesībsarga 2009.gada 6.oktobra vēstule Nr.1-5/258 un 2009.gada 14.oktobra vēstule Nr. 1-5/269 Finanšu ministrijai, Tiesībsarga 2009.gada 26.oktobra vēstule Nr.1-5/293 Latvijas Republikas Saeimai: Saeimas frakciju vadītājiem, Saeimas Budžeta un finanšu (nodokļu) komisijai, Saeimas Cilvēktiesību un sabiedrisko lietu komisijai un atsevišķiem Saeimas deputātiem). Šajās vēstulēs Tiesībsargs ir sniedzis savu skatījumu uz plānoto Tiesībsarga biroja budžeta samazinājumu 2010.-2012.gadam, norādījis, kādēļ tas ir nepamatots un nosaucis gaidāmos riskus.

Tā kā Ministru kabinets netika ņēmis vērā Tiesībsarga iebildes Tiesībsarga biroja finansējuma krasai samazināšanai, rezultātā Tiesībsarga birojam bija piešķirts finansējums, kas, salīdzinot ar 2008.gada finansējumu, ir samazināts par 57%. Salīdzinot ar jebkuru valsts pārvaldes jomu vai institūciju, šāds samazinājums ir neadekvāts, jo vidēji valstī tas svārstās no 12% līdz 20%.

Tādā veidā ir radusies situācija, kuras rezultātā ir ievērojami samazinājusies Tiesībsarga kapacitāte veikt darbības savu pamatfunkciju nodrošināšanai likumā noteiktos termiņos.

No minētā izriet, ka neadekvāta finansējuma samazinājums Tiesībsarga darbībai ierobežo Latvijas pilsoņu kopumam realizēt Satversmē garantētās cilvēktiesības, sekmēt labu pārvaldību valstī, kā arī pārkāpj Tiesībsarga likuma 4.pantu: „Nevienam nav tiesību ietekmēt tiesībsargu viņa funkciju un uzdevumu pildīšanā”.

Tiesībsarga ieskatā skaidra, saprotama un Satversmē nostiprinātajam demokrātiskās valsts uzbūves principam atbilstoša ir Likuma par budžetu un finanšu vadību 19.panta otrā daļa: „Finanšu ministrs izstrādā gadskārtējo valsts budžeta likuma projektu, pamatojoties uz vidēja termiņa makroekonomiskās attīstības un fiskālās politikas ietvaru un budžeta pieprasījumiem, kas iesniegti atbilstoši šā likuma 17. un 18.panta noteikumiem”. Šajā likuma normā teikts, ka

Finanšu ministrs izstrādā gadskārtējo valsts budžeta likuma projektu, pamatojoties uz iesniegtiem pieprasījumiem. Tātad, Finanšu ministrs nevar neņemt vērā iesniegtos pieprasījumus.

Likuma par budžetu un finanšu vadību 19.panta trešā daļa nosaka, ka „Finanšu ministrs izvērtē budžeta pieprasījumus pēc to atbilstības paredzētajiem mērķiem, ekonomiskuma un efektivitātes un, ja nepieciešams, pieprasa attiecīgajai izvērtēšanai nepieciešamo papildu informāciju. Pamatojoties uz šāda izvērtējuma rezultātiem un sniegto informāciju, finanšu ministrs pieņem lēmumu par budžeta pieprasījumu iekļaušanu valsts budžeta likuma projektā līdz tā iesniegšanai Ministru kabinetam. Finanšu ministrs jebkurā valsts budžeta likuma projekta izskatīšanas stadijā var izteikt savu viedokli, pievienot nepieciešamos atzinumus, kā arī atsevišķu revīziju rezultātus”.

Tas nozīmē, ka, ja Finanšu ministram ir pretējs viedoklis konstitucionālo institūciju pieprasījumā norādītajam, viņš savu viedokli var izteikt, pievienojot nepieciešamos atzinumus vai atsevišķu revīziju rezultātus. Tomēr realitāte ir cita. Finanšu ministrija konstitucionālo institūciju pieprasījumus bez šo institūciju piekrišanas ar grozījumiem iekļauj gadskārtējā budžeta projektā un iesniedz Ministru kabinetam.

Likuma par budžetu un finanšu vadību 19.panta piektajai daļai identiska ir Tiesībsarga likuma 19.panta otrā daļa: „Tiesībsarga biroja budžeta pieprasījums līdz budžeta likuma projekta iesniegšanai Ministru kabinetā bez Tiesībsarga biroja piekrišanas nav grozāms”. Tas nozīmē, ka Ministru kabinets bez Tiesībsarga piekrišanas var grozīt Tiesībsarga iesniegto Tiesībsarga biroja finansējuma pieprasījumu.

Rezultātā Ministru kabinets, izdarot voluntāros grozījumus finansējuma pieprasījumā, ko Tiesībsargs bija sastādījis, ievērojot valstī noteiktos taupības ierobežojumus, radīja reālus draudus Tiesībsarga institūcijas pastāvēšanai. Līdzīga situācija ir arī ar pārējo konstitucionālo institūciju budžeta sastādīšanu.

Secinu, 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, kas atļauj Ministru kabinetam iesniegt Saeimai ar konstitucionālām institūcijām nesaskaņotu budžeta projektu, reāli iespaido šo Saeimas iecelto institūciju darbību, neatkarību un pat pastāvēšanu. Tādējādi izpildu varai dota iespēja prevalēt pār demokrātiski ievēlētā likumdevēja gribu, kas ir klajā pretrunā ar Satversmes 1.pantu un no tā izrietošo Tiesībsarga likuma 4.panta pirmās daļas pirmo teikumu: „Tiesībsargs savā darbībā ir neatkarīgs un pakļaujas vienīgi likumam”. Arī attiecībā uz Valsts kontroli, Augstāko tiesu un Satversmes tiesu Likuma par budžetu un finanšu vadību 19.panta piektā daļa un Valsts kontroles likuma 44.panta otrā daļa ir pretrunā Satversmes 83. un 87.pantam, ierobežo šo institūciju neatkarību, izjauc Satversmē noteikto varas sadalījumu un nav savienojama ar demokrātijas un varas līdzsvara principu.

Pilnībā pievienojos Valsts kontroles padomes 2009.gada 22.decembra pieteikumā Satversmes tiesai 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” izklāstītajiem argumentiem un pamatojumiem.

Saeimas priekšsēdētāja parakstītajam 2010.gada 19.marta Atbildes rakstam Nr.1-1-n/41-(9/10) Satversmes tiesai nepiekrītu, jo uzskatu tajā izklāstīto viedokli par nepamatotu un noraidāmu.

Satversmes tiesas tiesnesis lēmumā papildus lūdz Tiesībsargu aprakstīt Tiesībsarga biroja budžeta veidošanas procedūru. Šeit pievienotajā Tiesībsarga 2009.gada 14.oktobra vēstulē Nr. 1-5/269 Finanšu ministrijai ir detalizēti aprakstīts pieprasāmais budžeta apjoms, aprēķini un veiktais pieprasītais samazinājums. Tā kā nosauktajā Tiesībsarga vēstulē ir norādīts, no kādiem izdevumiem sastāv Tiesībsarga biroja budžets un tai pievienots arī Finanšu ministrijai iesniedzamais jau samazinātā budžeta 2010.gadam pieprasījums, kā arī plānotais budžets uz 2009. un 2011.gadu, ceru, ka šie materiāli dos pietiekamu ieskatu Tiesībsarga biroja budžeta veidošanas procedūrā.

- Pielikumā: 1) Tiesībsarga 2009.gada 6.oktobra vēstule Nr.1-5/258 Finanšu ministrijai ;
2) Tiesībsarga 2009.gada 14.oktobra vēstule Nr. 1-5/269 Finanšu ministrijai;
3) Tiesībsarga 2009.gada 26.oktobra vēstule Nr.1-5/293 Latvijas Republikas Saeimas Budžeta un finanšu (nodokļu) komisijai.

Ar cieņu
Tiesībsargs

R.Apsītis