



LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA

Spriedums

Latvijas Republikas vārdā

Rīgā 2006. gada 16. oktobrī

lietā Nr. 2006-05-01

Latvijas Republikas Satversmes tiesa šādā sastāvā: tiesas sēdes priekšsēdētājs Aivars Endziņš, tiesneši Andrejs Lepse, Romāns Apsītis, Aija Branta, Juris Jelāgins un Gunārs Kūtris,

pēc divdesmit 8. Saeimas deputātu – Valērija Agešina, Andreja Aleksejeva, Aleksandra Bartaševiča, Martijana Bekasova, Vladimira Buzajeva, Borisa Čileviča, Oļega Deņisova, Sergeja Fjodorova, Aleksandra Golubova, Jāņa Jurkāna, Nikolaja Kabanova, Andreja Klementjeva, Vitālija Orlova, Jakova Plinera, Ivana Ribakova, Jura Sokolovska, Igora Solovjova, Andra Tolmačova, Jāņa Urbanoviča un Alekseja Vidavska – pieteikuma,

pamatojoties uz Latvijas Republikas Satversmes 85. pantu un Satversmes tiesas likuma 16. panta 1. punktu, 17. panta pirmās daļas 3. punktu un 28.¹ pantu,

rakstveida procesā 2006. gada 26. septembrī tiesas sēdē izskatīja lietu

„Par Radio un televīzijas likuma 46. panta sestās, septītās, astotās un devītās daļas atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 58. un 91. pantam”.

Konstatējošā daļa

1. 1995. gada 24. augustā Latvijas Republikas Saeima pieņēma Radio un televīzijas likumu, kas noteic Latvijas Republikas jurisdikcijā esošo raidorganizāciju veidošanas, reģistrācijas, darbības un uzraudzības kārtību.

Ar šo likumu tika izveidota jauna valsts institūcija – Nacionālā radio un televīzijas padome (turpmāk – Padome). Saskaņā ar Radio un televīzijas likuma 41. panta pirmo daļu Padome pārstāv sabiedrības intereses elektronisko saziņas līdzekļu jomā un uzrauga, lai to darbībā tiktu ievērota Latvijas Republikas Satversme (turpmāk – Satversme), Radio un televīzijas likums un citi likumi, kā arī nodrošināta vārda un informācijas brīvība.

2. Radio un televīzijas likuma 46. panta sestajā, septītajā, astotajā un devītajā daļā (turpmāk – apstrīdētās normas) ir noteiktas atsevišķas Padomei piešķirtās pilnvaras.

Radio un televīzijas likuma 46. panta sestā daļa noteic, ka „Padome izsniedz apraides atļaujas un retranslācijas atļaujas (pēc konkursa rezultātiem vai uz pieprasījuma pamata), kā arī speciālās atļaujas (licences) kabeļtelevīzijas un kabeļradio (radiotranslācijas) darbībai”.

Radio un televīzijas likuma 46. panta septītā daļa paredz, ka „Padome:

1) kārtu uz izsniegto apraides atļauju, retranslācijas atļauju un speciālo atļauju (licenču) kabeļtelevīzijas un kabeļradio (radiotranslācijas) darbībai pamata raidorganizāciju reģistru;

2) vāc, apkopo un analizē informāciju par elektroniskajiem sabiedrības saziņas līdzekļiem, to darbību un attīstību Latvijā un ārvalstīs;

3) uztur sakarus ar citu valstu institūcijām, kas risina elektronisko sabiedrības saziņas līdzekļu darbības un attīstības jautājumus;

4) pasūta Padomes funkciju nodrošināšanai (kompetentu lēmumu pieņemšanai) nepieciešamos socioloģiskos un citus pētījumus par elektronisko sabiedrības saziņas līdzekļu darbības un attīstības problēmām;

5) uzklausa, analizē un apkopo skatītāju un klausītāju ierosinājumus, sūdzības un citu informāciju par elektronisko sabiedrības saziņas līdzekļu darbību;

6) pieprasa no raidorganizācijām raidījumu ierakstus gadījumos, kad ir saņemta sūdzība, un gādā par to saglabāšanu līdz galīgai sūdzības izskatīšanai”.

Radio un televīzijas likuma 46. panta astotā daļa paredz, ka „Padome kontrolē šā likuma ievērošanu:

- 1) uzklusot un pārbaudot skatītāju un klausītāju sūdzības;
- 2) kontrolējot programmu uzskaiti raidorganizācijās;
- 3) veicot izplatīto programmu satura un kvalitātes izlases veida pārbaudes”.

Savukārt Radio un televīzijas likuma 46. panta devītajā daļā noteikts, ka „Padome izskata materiālus par likuma pārkāpumiem elektronisko sabiedrības saziņas līdzekļu jomā un atkarībā no konstatēto pārkāpumu smaguma, biežuma un bīstamības pieņem vienu no šādiem lēmumiem:

- 1) izteikt raidorganizācijai brīdinājumu;
- 2) izskatīt administratīvo pārkāpumu lietas un uzlikt administratīvos sodus;
- 3) anulēt apraides atļauju, retranslācijas atļauju, speciālo atļauju (licenci) kabeļtelevīzijas un kabeļradio (radiotranslācijas) darbībai vai apturēt raidorganizācijas darbību;
- 4) iesniegt tiesā prasību par raidorganizācijas darbības izbeigšanu;
- 5) nosūtīt materiālus tiesībsardzības iestādēm par krimināllietas ierosināšanu”.

3. Pieteikuma iesniedzējs – divdesmit Saeimas deputāti – lūdz atzīt apstrīdētās normas par neatbilstošām Satversmes 58. un 91. pantam.

Pieteikuma iesniedzējs uzsver, ka pirmām kārtām esot jānoskaidro Satversmes 58. panta saturs. Ministru kabineta padotībā atbilstoši Satversmes 58. panta jēgai vajagot būt visām valsts pārvaldes iestādēm, kurām ir piešķirtas tiesības izdot ārējus individuālus tiesību, arī administratīvus, aktus pret

neierobežotu personu loku. Autonomās iestādes, kas attiecības ar personām veido uz iestādes lietošanas (pakalpojumu sniegšanas) pamata, varot neatrasties Ministru kabineta padotībā.

Satversmes 58. pants esot interpretējams kā instruments, kas ļauj Ministru kabinetam tieši vai ar attiecīgās ministrijas starpniecību īstenot institucionālo varu pār valsts pārvaldes iestādēm.

Pieteikuma iesniedzējs īpaši uzsver, ka Satversmes 58. pants attiecoties uz pārvaldes iestāžu padotību. Savukārt visu valsts iestāžu, tostarp pašvaldību un citu atvasināto publisko tiesību juridisko personu, padotību Ministru kabinetam noteicot Satversmes 1. pants, kas interpretējams kopsakarā ar Satversmes 58. pantu. No Satversmes 1. panta izrietošā funkcionālā padotība aptverot visu valsts pārvaldi plašā nozīmē, un Ministru kabinets šo padotību īstenojot ar citu instrumentu (nevis pakļautības un pārraudzības attiecību) starpniecību, piemēram, ar normatīvajiem aktiem, ko Ministru kabinets izdod pārvaldes kārtībā.

Analizējot Padomes statusu un funkcijas, pieteikumā konstatēts, ka Padome esot pilntiesīga autonoma iestāde un atvasināta publisko tiesību juridiskā persona. Līdztekus funkcijām, kuras likums piešķīris Padomei un kuras nav atzīstamas par varas funkcijām, apstrīdētajās normās Padomei nepārprotami esot paredzētas valsts pārvaldes – administratīvās varas funkcijas.

Pieteikuma iesniedzējs secina, ka demokrātiskā sabiedrībā esot nepieciešamas gan sabiedriskās raidorganizācijas, gan pašas sabiedrības īstenota, no valsts varas (it sevišķi no parlamenta, politiķiem, valdības un ierēdņiem) neatkarīga, autonoma šo sabiedrisko raidorganizāciju uzbūve. Objektīvi šādai iestādei vajagot būt maksimāli neatkarīgai no Ministru kabineta.

Valsts varot dibināt atvasinātas publisko tiesību juridiskās personas, lai nodrošinātu to funkciju veikšanu maksimāli neatkarīgi no politiskās ietekmes, bet šādām iestādēm varot paredzēt tikai lietošanas (pakalpojumu sniegšanas) un ar to saistītas funkcijas, tādējādi nodrošinot varas mērenību. Apstrīdētajās normās paredzēto kompetenci nevarot piešķirt pilntiesīgai autonomai iestādei.

Ja iestādei piešķir apstrīdētajās normās noteiktās funkcijas, tad šādai iestādei vajagot būt Ministru kabineta padotībā saskaņā ar Satversmes 58. pantu.

Pieteikuma iesniedzējs pauž viedokli, ka Padomei, lai tās statuss atbilstu Satversmes 58. pantam, jāliedz īstenot valsts pārvaldi attiecībā uz komerciālajām raidorganizācijām. Šīs funkcijas esot jānodod Ministru kabineta padotībā esošai valsts pārvaldes iestādei. Padomei esot atstājamas tikai tās funkcijas, kas sabiedrībai nodrošina sabiedriskā radio un sabiedriskās televīzijas sniedzamos pakalpojumus, lai sabiedrība varētu lietot sabiedrisko radio un sabiedrisko televīziju.

Attiecībā uz apstrīdēto normu neatbilstību Satversmes 91. pantam pieteikuma iesniedzējs norāda, ka saskaņā ar Radio un televīzijas likuma 4. pantu raidorganizācijas iedala sabiedriskajās raidorganizācijās (Latvijas Radio un Latvijas Televīzija) un komerciālajās (fizisko vai juridisko personu izveidotās) raidorganizācijās. Sabiedriskās raidorganizācijas reklāmas tirgū konkurējot ar komerciālajām raidorganizācijām, un šajā konkurencē, neraugoties uz to dibināšanas mērķiem, visas raidorganizācijas atrodas vienādos un salīdzināmos apstākļos. Padome, īstenojot apstrīdētajās normās paredzēto kompetenci, nodarbojoties ar valsts pārvaldi attiecībā uz komerciālajām raidorganizācijām, bet tajā pašā laikā neesot padota valsts pārvaldes varas hierarhiskajai kontrolei un pret komerciālajām raidorganizācijām īstenojot citādu pieeju nekā pret sabiedriskajām raidorganizācijām.

Šo atšķirīgo attieksmi, pēc pieteikuma iesniedzēja ieskata, apstiprinot Padomes rīcība praksē. Padome, būdama valsts kapitāla daļu pārvaldītāja sabiedriskajās raidorganizācijās, esot ierosinājusi vairumu Radio un televīzijas likuma grozījumu. Lai gan Padomes uzdevums saskaņā ar Radio un televīzijas likuma 45. panta otro daļu esot veicināt visu veidu elektronisko sabiedrības saziņas līdzekļu līdztiesīgu un līdzsvarotu attīstību, Padome savu ietekmi izmantojot par labu sabiedriskajām raidorganizācijām un par sliktu komerciālajām raidorganizācijām.

4. Institūcija, kas izdevusi apstrīdēto aktu, – **Saeima** – atbildes rakstā norāda, ka apstrīdētās normas atbilst Satversmes 58. un 91. pantam, un lūdz Satversmes tiesu atzīt pieteikumu par nepamatotu un noraidīt.

Saeima atzīst, ka Padome ir atvasināta publisko tiesību juridiskā persona, kas, sabalansējot dažādas intereses, pārstāv sabiedrības intereses elektronisko saziņas līdzekļu jomā.

Atbildes rakstā norādīts, ka nav iespējams piekrist pieteikuma iesniedzēja piedāvātajam valsts pārvaldes iestāžu dalījumam varas iestādēs, kas īsteno administratīvās varas funkcijas, un autonomajās iestādēs, kas sniedz lietotājiem pakalpojumus. Šāds iestāžu dalījums esot abstrakts un ne visos gadījumos pamatots. Valsts pārvalde savas funkcijas varot īstenot vairākos veidos, proti, īstenojot valsts varu, sniedzot publiskos pakalpojumus vai veicot publisko komercdarbību.

Saeima norāda, ka ikviena Satversmes norma ir piemērojama tieši un neviena cita, zemāka juridiskā spēka tiesību norma nevar būt pretrunā ar to. Ikviena zemāka juridiskā spēka norma jāinterpretē un jāpiemēro tādā veidā, lai tā nenonāktu pretrunā ar augstāka juridiskā spēka tiesību normu.

Saeima uzsver, ka Radio un televīzijas likuma 41. pantu, kas noteic Padomes tiesisko statusu, nevajagot pretstatīt Satversmes 58. pantam. Tā kā Padome esot atvasināta publisko tiesību juridiskā persona, uz to attiecoties Valsts pārvaldes iekārtas likuma 8. panta pirmā daļa. Turklāt ne apstrīdētajās normās, ne citās Radio un televīzijas likuma normās neesot noteikts arī pretējais, proti, ka Padome nav padota Ministru kabinetam.

Saeima uzskata, ka Radio un televīzijas likums nekavē Ministru kabineta likuma ietvaros īstenot pārraudzību pār Padomes darbu. Pēc Saeimas ieskata, Ministru kabinets pārraudzību pār Padomi arī īstenojot, piemēram, saskaņā ar Likuma par budžeta un finanšu vadību normās noteikto padotības mehānismu starpniecību.

Padome pēc sava statusa neatkarīgi no tā, kādas likumā noteiktās funkcijas tā veic, esot Ministru kabineta pārraudzībā. Līdz ar to Saeima

uzskata, ka apstrīdētās normas, lai arī kādu kompetenci Padomei tās paredzētu, nav pretrunā ar Satversmes 58. pantu.

Atbildes rakstā norādīts, ka no pieteikuma neesot saprotams, kādā veidā apstrīdētajās normās noteiktā Padomes kompetence pārkāptu Satversmes 91. pantu.

Sabiedrisko raidorganizāciju darbībai neesot komercdarbības rakstura, un tās neesot nostādītas privileģētākā stāvoklī par komerciālajām raidorganizācijām un pat ne līdzvērtīgā stāvoklī ar tām. Tā kā komerciālās raidorganizācijas ir dibinātas un darbojas kā komercsabiedrības, peļņas gūšana esot galvenais to darbības mērķis. Savukārt sabiedriskajām raidorganizācijām peļņas gūšana vispār esot aizliegta. Līdz ar to sabiedrisko un komerciālo raidorganizāciju sāncensība un atšķirīgas intereses varot attiekties uz programmu saturu, nevis uz peļņas gūšanu.

Gadījumā, kad komerciālajai raidorganizācijai rodotos šaubas par Padomes rīcības tiesiskumu un lietderību, tā Padomes lēmumu varot pārsūdzēt tiesā vai prasīt atlīdzināt zaudējumus, ja tai tādi Padomes rīcības dēļ ir radušies.

5. Padome ir sniegusi viedokli, ka apstrīdētās normas, kas noteic Padomes kompetenci, atbilst Satversmes 58. un 91. pantam.

Padome uzsver, ka „demokrātiskās valstīs ēters ir publisks resurss, kas izmantojams sabiedrības labumam”, tostarp īstenojot sabiedrības tiesības saņemt informāciju. Attiecīgo mērķu sasniegšanu varot nodrošināt tikai tāda ar uzraudzības pilnvarām apveltīta institūcija, kas daudzās jomās ir neatkarīga no valdības.

Eiropas valstu praksē jau esot noskaidrojušies galvenie apraides jomas uzraudzības principi. Pirmkārt, apraides jomā esot jāveido vienots regulators – specializēta iestāde. Otrkārt, šā regulatora pārraudzība esot jāveic „rokas attālumā” no izpildvaras. Šo regulatora funkcionālo patstāvību pamatojot nepieciešamība nodrošināt plašsaziņas līdzekļu neatkarību. Šādu Padomes statusu paredzot virkne Eiropas Savienības un Eiropas Padomes dokumentu.

Tāpat Padome informē, ka 2005. gada 13. decembrī Eiropas Komisija izsludinājusi direktīvas „Televīzija bez robežām” jauno redakciju, kas šobrīd tiek apspriesta dalībvalstīs. Direktīvas jaunās redakcijas preambulas 47. punktā esot paredzēts, ka „regulatoriem vajadzētu būt neatkarīgiem no nacionālajām valdībām, kā arī no audiovizuālo mediju pakalpojumu sniedzējiem, lai tie varētu veikt savu darbu objektīvi, caurskatāmi un dot ieguldījumu viedokļu daudzveidībā”.

6. Valsts cilvēktiesību birojs ir paudis viedokli, ka apstrīdētās normas atbilst Satversmes 91. pantam.

Pēc Valsts cilvēktiesību biroja ieskata, neesot iespējams viennozīmīgi apgalvot, ka sabiedriskās un komerciālās raidorganizācijas atrodas vienādos un salīdzināmos apstākļos. Pat ja varētu uzskatīt, ka sabiedriskās un komerciālās raidorganizācijas atrodas vienādos un salīdzināmos apstākļos, jo abas raidorganizāciju grupas konkurē reklāmas tirgū, tomēr vajagot ņemt vērā to, ka šo raidorganizāciju grupu uzdevumi atšķiras.

Turklāt pieteikuma iesniedzējs nepaskaidrojot, kādā veidā apstrīdētās normas rada atšķirīgu attieksmi pret raidorganizācijām. Valsts cilvēktiesību birojs norāda: apstrīdētās normas nenoteic, ka Padomei būtu jāizturas atšķirīgi pret sabiedriskajām raidorganizācijām un komerciālajām raidorganizācijām, lemjot par administratīvo sodu uzlikšanu, pārbaudot skatītāju un klausītāju sūdzības un īstenojot citas apstrīdētajās normās noteiktās funkcijas.

Valsts cilvēktiesību birojs pieļauj, ka praksē Padome, īstenojot savu apstrīdētajās normās noteikto kompetenci, patiešām varētu arī nenodrošināt vienlīdzīgu attieksmi, taču apstrīdētās normas ļauj nodrošināt vienlīdzīgu attieksmi.

7. Valsts kanceleja norāda, ka Padomes tiesisko statusu noteic Radio un televīzijas likums. Atbilstoši šā likuma 41. panta pirmajai daļai Padome ir patstāvīga institūcija – pilntiesīga autonoma iestāde. Tāpat vajagot ņemt vērā, ka Padomi izveido Saeima un Padomi finansē no valsts budžeta.

Valsts kanceleja pauž viedokli, ka Padome neatbilst atvasinātas publisko tiesību juridiskās personas pazīmēm, jo saskaņā ar Radio un televīzijas likuma 50. panta pirmo daļu tā tiek finansēta no valsts budžeta. Līdz ar to neesot iespējams piemērot Valsts pārvaldes iekārtas likuma 8. panta pirmo daļu.

Valsts kanceleja, izvērtējusi Radio un televīzijas likuma normas, norāda, ka Padomes statusa tiesiskais regulējums neatbilst Valsts pārvaldes iekārtas likuma regulējumam attiecībā uz tiešās pārvaldes vai pastarpinātās pārvaldes iestādēm. Lai iestādi varētu pieskaitīt pie tiešās valsts pārvaldes vai atvasinātās valsts pārvaldes iestādēm, kā arī varētu konstatēt iestādes padotību Ministru kabinetam, šai iestādei vajagot atbilst Valsts pārvaldes iekārtas likumā noteiktajām pazīmēm, turklāt vajagot būt noteiktam arī pašam padotības mehānismam – Ministru kabineta kontrolei pār iestādi un iestādes atbildībai par tai deleģēto pārvaldes uzdevumu izpildi. Valsts kanceleja pauž viedokli, ka Ministru kabinets Padomei nav deleģējis izpildei nevienu pārvaldes uzdevumu.

Ministru kabinets neesot tiesīgs izlemt lietas saistībā ar Padomi un tās pieņemtajiem lēmumiem. Neesot iespējama arī pārraudzības īstenošana, jo Ministru kabinetam nav piešķirti Valsts pārvaldes iekārtas likuma 7. panta piektajā daļā noteiktie pārraudzības mehānismi. Ministru kabinets gan apstiprina likumprojektu par valsts budžetu kārtējam saimnieciskajam gadam, taču tas nenodrošinot Ministru kabinetam iespējas īstenot pārraudzību pār Padomi.

Līdz ar to Valsts kanceleja nepiekrīt Saeimas atbildes rakstā paustajam viedoklim, ka Padome atrodas Ministru kabineta pārraudzībā.

8. Pēc iepazīšanās ar lietas materiāliem gan pieteikuma iesniedzējs, gan institūcija, kas izdevusi apstrīdēto aktu, rakstveidā izteica savu viedokli.

8.1. Pieteikuma iesniedzējs norāda, ka Padome uzskatāma par atvasinātu publisko tiesību juridisko personu. Lai arī Padomei neesot savas atsevišķas mantas un atsevišķa budžeta, tomēr šis apstāklis nemainot Padomes statusu.

Sabiedriskās raidorganizācijas un komerciālās raidorganizācijas atrodas vienādos un salīdzināmos apstākļos, jo savstarpēji konkurējot

reklāmas tirgū. Gan sabiedriskās raidorganizācijas, gan komerciālās raidorganizācijas daļēji tiek finansētas no reklāmas ienākumiem.

8.2. Saeima pauž viedokli, ka Padome ir izveidota un apstrīdētās normas pieņemtas, lai nodrošinātu pēc iespējas labāku pārvaldību attiecīgajā valsts pārvaldes jomā.

Saeima arī norāda: tas apstāklis, ka Padome tiek finansēta no valsts budžeta, nemaina Padomes kā atvasinātas publisko tiesību juridiskās personas statusu. Šajos apstākļos vajagot ņemt vērā likumdevēja gribu, kas tika pausta, Padomi veidojot, nevis Padomes atbilstību likumā iestrādātajām definīcijām. Likumdevējs, veidojot valsts institūcijas, ņemot vērā ne vien tiesību zinātnes atziņas, bet arī konkrēto dzīves nepieciešamību un citus apstākļus.

Saeima uzskata, ka padotība vienmēr ir saistīta ar atbildību. Par Padomes darbību esot atbildīgi Padomes locekļi, kurus apstiprina Saeima. Arī Ministru kabinets neesot atbrīvots no atbildības par Padomes darbību, jo tā kompetencē esot vairāki ar Padomes darbības nodrošināšanu saistīti jautājumi, piemēram, finanses un normatīvais regulējums.

Secinājumu daļa

9. Pieteikuma iesniedzējs ir apstrīdējis tikai atsevišķu Padomes funkciju atbilstību Satversmes 58. pantam. Tomēr, lai pārliecinātos, vai Satversmes 58. pants pieļauj apstrīdētajās normās noteikto kompetenču piešķiršanu Padomei, visupirms jāpārbauda arī pašas Padomes statusa atbilstība Satversmes 58. pantam.

10. Satversmes 58. pants noteic, ka „Ministru kabinetam ir padotas valsts pārvaldes iestādes”. Šī ir viena no normām, kas nodrošina valsts varas dalīšanas principa īstenošanu.

10.1. Valsts varas dalīšanas princips izpaužas valsts varas sadalījumā likumdošanas, izpildu un tiesu varā, ko īsteno neatkarīgas un autonomas institūcijas. Šis princips garantē līdzsvaru un savstarpēju kontroli starp tām, lai

novērstu varas uzurpācijas tendences un sekmētu varas mērenību [sk. *Satversmes tiesas 1999. gada 1. oktobra sprieduma lietā Nr. 03-05(99) secinājumu daļas 1. punktu*].

Demokrātiskā tiesiskā valstī vara tiek sadalīta tādējādi, lai tiktu sasniegti varas dalīšanas mērķi. Savukārt 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 varu savstarpējā līdzsvara un atsvara sistēmas funkcionēšanu (sk. *Satversmes tiesas 2005. gada 21. novembra sprieduma lietā Nr. 2005-03-0306 7. punktu*).

10.2. Valsts vara atbilstoši varas dalīšanas principam funkcionāli tiek iedalīta likumdošanas, tiesas spriešanas un izpildvaras darbībā. Tiesību teorijā un tiesu praksē parasti tiek definēta likumdošanas un tiesas spriešanas darbība. Savukārt izpildvaras darbība ir tā valsts darbība, proti, valsts varas īstenošana, kas nav ne likumdošana, ne tiesas spriešana.

Likumdošana ir likumu pieņemšana, t.i., tiesība kādu jautājumu noregulēt ar likumu (sk. *Satversmes tiesas 2005. gada 16. decembra sprieduma lietā Nr. 2005-12-0103 12. punktu*). Savukārt tiesas spriešana nozīmē strīda izšķiršanu kontradiktorisks procesā starp diviem vai vairākiem dalībniekiem, pamatojoties uz tiesību normām (sk. *Satversmes tiesas 2006. gada 14. marta sprieduma lietā Nr. 2005-18-01 16.1. punktu*). Tādējādi pārējās valsts kompetences īstenošana būtu uzskatāma par izpildvaras funkciju.

10.3. Tomēr šāds varas īstenošanas funkciju dalījums nebūt nenozīmē, ka valstij jāveido tikai trīs konstitucionālas institūcijas, lai katra no tām pilnībā īstenotu vienu no trim varas funkcijām. Lai varas dalīšana sasniegtu savu mērķi, atsevišķas varas funkcijas ir jānodod dažādām konstitucionālajām institūcijām.

Latvijas valsts kompetence Satversmē ir sadalīta starp tajā minētajām valsts varas konstitucionālajām institūcijām – Latvijas pilsoņu kopumu,

Saeimu, Valsts prezidentu, Ministru kabinetu, Valsts kontroli, tiesām un Satversmes tiesu.

10.4. Valsts kompetence Satversmē izsmeļoši tiek sadalīta starp valsts varas konstitucionālajām institūcijām. Līdz ar to nevar būt valsts kompetences, kas nav piešķirta kādai valsts varas konstitucionālajai institūcijai, savukārt visu valsts varas konstitucionālo institūciju kompetenču kopums veido kopējo valsts kompetenci [sk.: *Levits E. Valsts un valsts pārvaldes juridiskā struktūra // Jaunā pārvalde, 2002, Nr.1(31)*].

Izpildvaras funkcija ar Satversmi ir nodota Ministru kabineta kompetencē, lai gan atsevišķas izpildvaras darbības nolūkā nodrošināt varas dalīšanu ir piešķirtas arī citām konstitucionālajām institūcijām. Tāpēc iespējams secināt, ka tās izpildvaras darbības, kuras nav nodotas citām konstitucionālajām institūcijām, ietilpst Ministru kabineta kompetencē un tas ir atbildīgs par to īstenošanu.

11. Izpildvaras funkciju īstenošana ir Ministru kabineta galvenais uzdevums, turklāt tik apjomīgs uzdevums, ka Ministru kabinets viens pats ar to nevar tikt galā. Tādēļ Satversme paredz, ka Ministru kabinets var izveidot pārvaldes iestādes un deleģēt tām daļu no savas kompetences, ar padotības mehānisma palīdzību paturot kontroli un atbildību par deleģēto uzdevumu izpildi [sk.: *Levits E. Valsts un valsts pārvaldes juridiskā struktūra // Jaunā pārvalde, 2002, Nr.1(31)*].

Valsts pārvaldes iestādes īsteno izpildvaras administratīvās (valsts pārvaldes) funkcijas, kas kopā ar Ministru kabineta īstenojamajām izpildvaras politiskajām funkcijām veido Ministru kabinetam ar Satversmi nodoto kompetenci izpildvaras jomā. Lai Ministru kabinets varētu uzņemties politisku atbildību par visas tam nodotās kompetences īstenošanu izpildvaras jomā, ir nepieciešama valsts pārvaldes padotība Ministru kabinetam, proti, Ministru kabineta rīcībā jābūt tādiem tiesiskiem mehānismiem, kas nodrošinātu pienācīgu valsts pārvaldes iestāžu darbību.

Padotība, kā to šobrīd saskaņā ar Satversmes 57. pantu noteic Valsts pārvaldes iekārtas likums, tiek īstenota pakļautības vai pārraudzības formā. Atbilstoši Valsts pārvaldes iekārtas likuma 7. panta ceturtajai daļai pakļautība nozīmē augstākas iestādes vai amatpersonas tiesības dot rīkojumu zemākai iestādei vai amatpersonai, kā arī atcelt zemākas iestādes vai amatpersonas lēmumu. Savukārt pārraudzība, kā to noteic Valsts pārvaldes iekārtas likuma 7. panta piektā daļa, nozīmē augstākas iestādes vai amatpersonas tiesības pārbaudīt zemākas iestādes vai amatpersonas lēmuma tiesiskumu un atcelt prettiesisku lēmumu, kā arī prettiesiskas bezdarbības gadījumā dot rīkojumu pieņemt lēmumu.

12. Tā kā valsts pārvaldei jābūt padotai Ministru kabinetam, Valsts pārvaldes iekārtas likums paredz valsts pārvaldes vienotības principu. Saskaņā ar Valsts pārvaldes iekārtas likuma 6. pantu „valsts pārvalde ir organizēta vienotā hierarhiskā sistēmā. Neviena iestāde vai pārvaldes amatpersona nevar atrasties ārpus šīs sistēmas”.

Arī tiesību zinātnē ir atzīts, ka visām valsts pārvaldes iestādēm neatkarīgi no tā, vai šīs iestādes īsteno varas funkcijas vai arī sniedz pakalpojumus to lietotājiem, vajadzētu būt padotām Ministru kabinetam. „Satversmes 58. pants nosaka, ka Ministru kabinetam ir padotas valsts pārvaldes iestādes – īsi, strikti un skaidri. Nekādi izņēmumi nav paredzēti” [*Bišers I. Vēlreiz par valsts pārvaldes institucionālajām reformām // Jurista Vārds, 2000. 13. janvāris, Nr.1(154)*].

13. Lietā nav strīda par to, ka Padome īsteno izpildvaras funkciju, proti, tā nedz spriež tiesu, nedz arī pieņem likumus. Tātad nepieciešams noskaidrot, vai Padome ir padota Ministru kabinetam.

13.1. Saskaņā ar Radio un televīzijas likuma 41. pantu Padome ir atvasināta publisko tiesību juridiskā persona (atvasināta publiska persona). Ne pieteikuma iesniedzējs, ne arī Saeima neapšaubā, ka Padomei ir šāds statuss. Vienīgi Valsts kanceleja norāda, ka Padomes statuss daļēji neatbilst Valsts

pārvaldes iekārtas likumā iestrādātajām atvasinātas publisko tiesību juridiskās personas pazīmēm (*sk. lietas materiālu 2. sējuma 168. lpp.*).

Valsts pārvaldes iekārtas likuma 1. panta 2. punkts noteic, ka „atvasināta publiska persona ir pašvaldība vai cita ar likumu vai uz tā pamata izveidota publiska persona. Tai ar likumu piešķirta sava autonoma kompetence, kas ietver arī sava budžeta veidošanu un apstiprināšanu. Tai var būt sava manta”. Var piekrist Valsts kancelejas secinājumam, ka Padome neatbilst šajā normā noteiktajām pazīmēm, jo saskaņā ar Radio un televīzijas likuma 50. panta pirmo daļu Padome tiek finansēta no valsts budžeta. Tā kā valsts budžetu apstiprina Saeima, tad Padomei nav piešķirta kompetence veidot un apstiprināt savu budžetu (*sk. lietas materiālu 2. sējuma 168. lpp.*).

Lai noskaidrotu Padomes statusu, būtiska ir likumdevēja griba, kas tika pausta, pieņemot Radio un televīzijas likumu. Radio un televīzijas likuma 41. pants *expressis verbis* noteic, ka Padome ir pilntiesīga autonoma iestāde un juridiskā persona. Saeima pareizi uzsver, ka Satversme neliedz valstī izveidot atvasinātu publisku personu, kas tiek finansēta no valsts budžeta (*sk. lietas materiālu 2. sējuma 188. lpp.*). Šāda situācija skaidrojama ar Latvijas Republikas atrašanos zināmā pārejas periodā, kad ir nepieciešama valsts pārvaldes sistēmas sakārtošana atbilstoši Satversmes un demokrātiskas tiesiskas valsts prasībām (*sk. lietas materiālu 2. sējuma 193. – 194. lpp.*).

Līdz ar to secināms, ka Padome ir atvasināta publisko tiesību juridiskā persona.

13.2. Saeima pauž viedokli, ka Padome ir padota Ministru kabinetam. Šādu secinājumu Saeima pamato ar to, ka Padome ir atvasināta publisko tiesību juridiskā persona, bet Radio un televīzijas likums nenoteic konkrētu padotības formu un saturu. Līdz ar to esot piemērojams Valsts pārvaldes iekārtas likuma 8. panta pirmās daļas otrais teikums: „Ja likumā nav noteikts citādi, attiecīgā atvasinātā publiskā persona atrodas Ministru kabineta pārraudzībā” (*sk. lietas materiālu 1. sējuma 199. lpp.*).

Iepazīstoties ar Valsts pārvaldes iekārtas likuma sagatavošanas materiāliem, šādam Saeimas viedoklim nevar piekrist. Valsts pārvaldes iekārtas

likuma 8. pants attiecas uz tām atvasinātajām publisko tiesību juridiskajām personām, kuru statusu valsts pārvaldes sistēmā likumdevējs bija iecerējis sakārtot ar šo likumu. Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija liecina, ka likums nenosaka atsevišķu atvasināto publisko tiesību juridisko personu, tostarp Padomes, tiesisko statusu (*sk.: Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija // Latvijas Vēstnesis, 2002. 26. jūnijs, Nr. 95*). Padomes, kā arī citu patstāvīgo iestāžu problēmas risināšanai likumdevējs bija paredzējis speciālu regulējumu.

Nav pieļaujams, ka Valsts pārvaldes iekārtas likuma 8. pants tiek attiecināts uz tiem jautājumiem, kurus likumdevējs, pieņemot šo likumu, nav paredzējis regulēt.

13.3. Papildus tam Saeima norāda, ka Radio un televīzijas likums neliedz Ministru kabinetam pārraudzīt Padomes darbu un faktiski Ministru kabinets to arī darot. Pēc Saeimas ieskata, Padomes padotību Ministru kabinetam nodrošinot tas, ka saskaņā ar Likumu par budžeta un finanšu vadību Padomes budžets tiek pieprasīts vispārējā kārtībā un Padomei jāsniedz Ministru kabinetam gada pārskats par valsts budžeta līdzekļu izlietojumu, kā arī par citiem ar budžeta vadību saistītiem jautājumiem (*sk. lietas materiālu 1. sējuma 199. – 200. lpp.*).

Pieteikuma iesniedzējs pamatoti norādījis, ka Padomes budžeta veidošanas kārtība nav pietiekams mehānisms, lai nodrošinātu Padomes padotību Ministru kabinetam (*sk. lietas materiālu 2. sējuma 194. lpp.*).

Valsts pārvaldes iekārtas likums noteic, ka minimālā padotības forma pār valsts pārvaldes iestādi ir šīs iestādes atrašanās Ministru kabineta pārraudzībā, proti, augstākai iestādei ir jābūt tiesībām *post factum* pārbaudīt un atcelt vai grozīt zemākās iestādes lēmumu, ja tas ir prettiesisks. Ar pārraudzības mehānisma starpniecību tiek nodrošināta valsts pārvaldes iestādes darbības tiesiskuma kontrole (*sk.: Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija // Latvijas Vēstnesis, 2002. 26. jūnijs, Nr. 95*).

Tā kā Radio un televīzijas likums neparedz šādas Ministru kabineta tiesības, nevar uzskatīt, ka Padome atrodas Ministru kabineta pārraudzībā.

13.4. Atbildes rakstā gan norādīts, ka Radio un televīzijas likumā nav iestrādātas normas, kas liegtu Ministru kabinetam īstenot pārraudzību pār Padomes darbību. Satversmes 58. pants paredzot Padomes atrašanos Ministru kabineta padotībā, un konstitucionālā norma esot jāpiemēro tieši (*sk. lietas materiālu 1. sējuma 199. lpp.*).

Nevar piekrist tam, ka Radio un televīzijas likums pieļautu Ministru kabineta tiesības pārraudzīt Padomes darbu. Tieši pretēji – ar Radio un televīzijas likumu Padome ir nodalīta no valsts pārvaldes, norobežota no Ministru kabineta ietekmes (*sk. lietas materiālu 2. sējuma 170. lpp.*). Apspriežot grozījumus Radio un televīzijas likumā, Latvijas Republikas 7. Saeimas Juridiskās komisijas priekšsēdētājs Linards Muciņš ir skaidri paudis likumdevēja nostāju jautājumā par Padomes padotību Ministru kabinetam: „Latvijas Nacionālā radio un televīzijas padome ir ļoti īpatnēja institūcija. Tā neatrodas Latvijas Republikas Ministru kabineta padotībā” (*Latvijas Republikas 7. Saeimas rudens sesijas 5. sēdes 2002. gada 9. oktobra stenogramma*).

Līdz ar to ir secināms, ka Padome nav padota Ministru kabinetam.

14. Ņemot vērā to, ka Padome kā valsts pārvaldes iestāde nav padota Ministru kabinetam, nepieciešams noskaidrot, vai šāds Padomes statuss nav pretrunā ar Satversmi.

Analizējot Satversmes sapulces stenogrammas, 1925. gada Ministru kabineta iekārtas likumu un 1928. gada Ministriju iekārtas likumu, Satversmes tiesa ir secinājusi, ka likumdevēja griba, pieņemot Satversmes 58. pantu, bijusi šāda: apvienot visu pārvaldes sistēmu, nedalot tās institūcijas padotības pakāpēs un līmeņos [*sk. Satversmes tiesas 1999. gada 9. jūlija sprieduma lietā Nr. 04-03(99) secinājumu daļas 2. punktu*].

Lai gan valsts pārvaldes institucionālās sistēmas struktūra kopš 1922. gada ir būtiski mainījies, Satversmes 58. panta nozīme palikusi nemainīga – apvienot visas valsts institūcijas, kas veic publiskās varas funkcijas, vienā kopīgā Ministru kabinetam padotā sistēmā [*sk. Satversmes*

tiesas 1999. gada 9. jūlija sprieduma lietā Nr. 04-03(99) secinājumu daļas 2. punktu].

15. Tomēr valsts pārvaldes iestāžu padotība Ministru kabinetam nav Satversmes 58. panta pašmērķis. Valsts pārvaldes vienotības noteikšana vēsturiski nemaz nebija Satversmes 58. panta uzdevums.

15.1. Satversmes 58. pants līdztekus Satversmes 53. panta otrajam teikumam novērš izpildvaras duālismu, proti, šīs Satversmes normas izslēdz politiski neatbildīgā Valsts prezidenta iespējas dot rīkojumus valsts pārvaldes iestādēm un vadīt to darbu bez Saeimas priekšā atbildīgā Ministru kabineta ziņas.

Deputāts Kārlis Dzelzītis, debatējot par iespējamu valsts bruņotā spēka nodošanu Valsts prezidenta padotībā, īpaši uzsvēra – „pēc parlamentāriskas kārtības visa izpildu varas sistēma padota Ministru kabinetam, kurš savukārt atbild parlamenta priekšā” (*Latvijas Satversmes sapulces IV sesijas 15. sēdes 1921. gada 26. oktobra stenogramma*). Arī deputāts Andrejs Petrevics debatēs aizstāvēja parlamentārisma principa īstenošanu izpildvaras organizācijā – „mēs nevaram samaisīt divus principus: tā saukto tīro parlamentārisko principu ar duālistisko parlamentārisma principu, kas pastāv Zviedrijā un Amerikā. [...] Amerikā valsts prezidents ir tā persona, kam pieder visa izpildu vara un kurš vienīgi atbild par visu izpildu varu. Parlamentam izpildu varas lietās nav nekādas nozīmes, un pati valdība nav atbildīga parlamenta priekšā. Ministri atbild tikai prezidenta priekšā, un viņiem jādara viss tas, ko no tautas izvēlētais prezidents liek tiem priekšā. [...] Turpretim mēs esam nostājušies uz tīra parlamentārisma principa un nevis uz duālistiskā principa” (*Latvijas Satversmes sapulces V sesijas 13. sēdes 1922. gada 14. februāra stenogramma*).

15.2. Parlamentārisma princips izpildvaras organizācijā izpaužas tādējādi, ka „parlamenta priekšā atbildīgais ministru kabinets ir vienīgais aktīvais augstākais izpildu varas orgāns, caur ko tiek nodibināta izpildu varas vienība valstī” [*Dišlers K. Dažas piezīmes pie Latvijas Republikas Satversmes*

projekta (tieša likumdošana un valsts prezidents) // Tieslietu Ministrijas Vēstnesis, 1921, Nr.4/6, 147. lpp.].

Satversmes 58. panta nosacījums, ka valsts pārvaldes iestādes ir padotas Ministru kabinetam, visupirms nozīmē to, ka tās nav un nevar būt padotas Valsts prezidentam.

15.3. Konstitucionālais izpildvaras nesējs Latvijas Republikā ir Ministru kabinets, kura darbības vienīgais konstitucionālais pamats ir Saeimas uzticība [sk. *Satversmes tiesas 1998. gada 13. jūlija sprieduma lietā Nr. 03-04(98) secinājumu daļas 2. punktu*]. Valsts prezidentam, kurš politisku atbildību nenes, Satversme piešķir atsevišķas izpildvaras funkcijas, taču arī šo funkciju īstenošanai ir nepieciešama Ministru kabineta locekļa piekrišana (Satversmes 53. panta otrais teikums).

Saskaņā ar Satversmes 58. pantu izpildvara pilnībā tiek nodota Ministru kabinetam, savukārt Valsts prezidentam Satversmē *expressis verbis* uzticamās izpildvaras funkcijas tiek pakļautas Ministru kabineta gribai ar kontrasignācijas institūta starpniecību.

15.4. Valsts pārvaldes iestāžu padotība Ministru kabinetam visupirms konstitucionāli izslēdz jebkādas valsts pārvaldes iestādes nodošanu Valsts prezidenta padotībā. Taču Satversmes 58. pants automātiski nepieprasa visu valsts pārvaldes iestāžu obligātu padotību Ministru kabinetam.

Starpkaru perioda prakse liecina, ka ne visas valsts pārvaldes iestādes bija padotas Ministru kabinetam. Satversmes sapulce ne tikai pieņēma Satversmi, bet arī ar sevišķiem likumiem izveidoja Centrālo vēlēšanu komisiju un Centrālo zemes ierīcības komisiju. Abas šīs valsts pārvaldes iestādes nebija padotas Ministru kabinetam. Pret šādu institūciju pastāvēšanu netika celti iebildumi ne parlamentā, ne arī tiesību zinātnē.

16. Secinājums, ka Satversmes 58. pants pieprasa visu valsts pārvaldes iestāžu padotību Ministru kabinetam, nepieļaujot nekādus izņēmumus un nevērtējot šīs padotības konstitucionāli tiesisko mērķi, balstās uz izolētu Satversmes 58. panta iztulkojumu.

Satversme ir vienots veselums, un tajā ietvertās tiesību normas ir savstarpēji cieši saistītas. Katrai Satversmes normai ir sava noteikta vieta Satversmes sistēmā, un nevienai Satversmes normai nevar piešķirt lielāku nozīmi, nekā to paredz Satversmes „tēvu” griba vai Satversmes teksts. 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 atrauti no citām Satversmes normām, jo Satversme kā vienots dokuments ietekmē katras atsevišķas normas tvērumu un saturu.

16.1. Satversmes 57. pants noteic, ka „ministriju skaitu un to darbības apjomu, kā arī valsts iestāžu savstarpīgās attiecības nosaka likums”.

Ar šo Satversmes normu valsts pārvaldes iekārtas un atsevišķu valsts iestāžu savstarpējo attiecību noregulējums ir nodots likumdevēja kompetencē. Satversmē attiecībā uz valsts pārvaldes iekārtas regulējumu ir noteikti tikai tie pamatprincipi, kas nepieciešami, lai nodrošinātu parlamentārisma saglabāšanu, proti, liegtu likumdevējam tiesības bez grozījumiem Satversmē paplašināt Valsts prezidenta pilnvaras izpildvaras jomā.

Satversmes 57. pants pieļauj tādu patstāvīgu valsts iestāžu izveidošanu, kas atsevišķas izpildvaras darbības īsteno, nebūdamas padotas Ministru kabinetam. Tomēr šajā gadījumā ir jāievēro Satversmes 58. panta jēga. Satversmes 58. pants ne vien liedz Valsts prezidentam kļūt par konstitucionālo izpildvaras nesēju, bet arī noteic mehānismu, ar kuru tiek nodrošināta valsts pārvaldes iestādes demokrātiskā leģitīmācija un atbildība par kompetences īstenošanu. Ja, izmantojot Satversmes 57. pantā paredzētās tiesības ar likumu noteikt valsts iestāžu savstarpējās attiecības, likumdevējs kādu valsts pārvaldes iestādi atbrīvo no padotības Ministru kabinetam, tad tam jāparedz arī citāda, bet ne mazāk efektīva šīs iestādes demokrātiskā leģitīmācija un atbildība par savu darbību.

Likumdevējs, īstenojot Satversmes 57. pantā piešķirtās tiesības atbrīvot kādu valsts iestādi no padotības Ministru kabinetam, nebauda pilnīgu rīcības

brīvību. Tā kā valsts pārvaldei pamatā jābūt padotai Ministru kabinetam, tad Saeima patstāvīgu valsts iestādi var veidot vienīgi tādos gadījumos, kad to prasa citu konstitucionālo normu īstenošana. Patstāvīgās valsts iestādes ir izņēmums no valsts pārvaldes vienotības principa, un kā tādas ir veidojamas tikai īpašos gadījumos, kad demokrātiskā tiesiskā valstī citādi nevar nodrošināt pienācīgu pārvaldi noteiktā izpildvaras darbības jomā.

Ar šāda likuma pieņemšanu Saeima atbrīvo Ministru kabinetu no politiskās atbildības par patstāvīgajai valsts iestādei nodoto kompetenci, tādējādi sašaurinot Ministru kabinetam Satversmē piešķirto kompetenci valsts pārvaldes jomā. Par patstāvīgajām valsts iestādēm nodotās kompetences īstenošanu ir atbildīga šo iestāžu vadība, kā arī pati Saeima, kurai, šādu iestādi veidojot, likumā ir jāiestrādā arī precīzs iestādes darbības tiesiskuma nodrošināšanas modelis, kas iestādei ļauj saglabāt savu patstāvību tai piešķirto funkciju īstenošanā.

16.2. Atsevišķu Satversmes normu interpretēšanā ir jāņem vērā arī Satversmes 1. pants, no kura izriet virkne demokrātiskas tiesiskas valsts principu.

Jau Satversmes izstrādāšanas gaitā tika atzīts, ka Satversmes daļa, kas noteic valsts iekārtas organizācijas jautājumus, ir tikai Satversmes 1. un 2. pantā ietvertu principu konkretizējums. „Mēs varam gaidīt, ka šie principi ne tikai tiks uzstādīti konstitūcijas priekšgalā, bet arī viscaur pēc iespējas konsekventi izvesti arī tālākos konstitūcijas galvenos noteikumos” [*Dišlers K. Dažas piezīmes pie Latvijas Republikas Satversmes projekta (tieša likumdošana un valsts prezidents) // Tieslietu Ministrijas Vēstnesis, 1921, Nr.4/6, 139. lpp.*].

Pilnīgi pamatoti uz nepieciešamību Satversmes 58. pantu tulkot kopsakarā ar Satversmes 1. pantu savulaik norādījis arī L. Muciņš – „mūsu Satversmē ir 1. pants, kurš runā, ka Latvija ir neatkarīga demokrātiska republika. Tādēļ nebūtu pareizi tulkot tikai visas problēmas caur Satversmes 58. pantu, bet jāatsaucas un jāpēta arī šī problēma caur Satversmes 1. pantu”

(Latvijas Republikas 7. Saeimas rudens sesijas vienpadsmitās sēdes 2001. gada 15. novembra stenogramma).

16.3. Mūsdienu demokrātiskā tiesiskā valstī nav iespējama visu izpildvaras funkciju nodošana Ministru kabinetam un tam padotajām valsts pārvaldes iestādēm. Atsevišķa valsts pārvaldes sfēra var tikt izņemta no Ministru kabineta kompetences un nodota patstāvīgai valsts iestādei, ja tiek konstatēts, ka šajā jomā Ministru kabinetam padota valsts iestāde nespēs nodrošināt pienācīgu pārvaldību.

Analizējot šo demokrātijas attīstības aspektu, L. Muciņš secinājis: „Un dzīve ir to pierādījusi, un Eiropas attīstība to ir pierādījusi, ka pēc Otrā pasaules kara ir veidojušās vesela rinda institūciju, konkrēti tās sauc par autonomām iestādēm, kuras neatrodas valdības pakļautībā, bet tai pat laikā par tām ir pieņemti atsevišķi likumi, un tās realizē attiecīgu sabiedrības uzdevumu. Un tai pašā laikā, lai tās būtu neatkarīgas no valdības, tām ir dotas diezgan savdabīgas un plašas pilnvaras” *(Latvijas Republikas 7. Saeimas rudens sesijas trešās sēdes 2002. gada 19. septembra stenogramma).*

Tātad tieši Satversmes 1. pants ir tā konstitucionālā norma, kas pilnvaro Saeimu atsevišķos gadījumos, kad citādi nav iespējams nodrošināt pienācīgu pārvaldību, veidot patstāvīgās valsts iestādes. Demokrātiskā tiesiskā valstī atsevišķu valsts pārvaldes iestāžu atbrīvošana no padotības Ministru kabinetam nodrošina pienācīgu pārvaldību tādās pārvaldes jomās, kas saistītas ar citu valsts iestāžu darbības kontroli, cenu stabilitātes nodrošināšanu, kā arī noteiktu brīvību aizsardzību un interešu izlīdzināšanu *(sk. Ministru kabineta 2005. gada 17. maijā apstiprināto Konceptiju „neatkarīgo” jeb patstāvīgo iestāžu statusa regulēšanai; lietas materiālu 1. sējuma 167. lpp.)*.

Taču Satversmes 1. pants noteic arī stingras robežas. Nav pieļaujama tādu patstāvīgu valsts iestāžu veidošana, kurām piešķirtās funkcijas ir iespējams tikpat efektīvi īstenot arī Ministru kabineta padotībā esošai iestādei. Šī konstitucionālā norma noteic arī tās jomas, kurās nedrīkst tikt veidotas patstāvīgas valsts iestādes. Demokrātiskā republikā principiāli svarīga ir

parlamentāra kontrole, kas tiek īstenota ar atbildīgas valdības starpniecību, pār bruņotajiem spēkiem un valsts drošības iestādēm.

Satversmes 1. pants uzliek par pienākumu Saeimai, veidojot patstāvīgu valsts iestādi, nodrošināt atbilstošu šīs iestādes demokrātisko leģitimitāciju, kā arī likumā iestrādāt efektīvus iestādes darbības uzraudzības mehānismus.

16.4. Šāds secinājums, interpretējot Satversmi, ir izdarīts arī jaunākajos normatīvo tiesību aktu projektos. Piemēram, Valsts kancelejā izstrādātā Ministru kabineta iekārtas likuma projekta 2. pants noteic:

„(1) Ministru kabinets ir koleģiāla institūcija, kas ar tam padotās valsts pārvaldes starpniecību īsteno izpildvaru Latvijas Republikas vārdā.

(2) Saeima ar atsevišķu likumu var nodot konkrētu izpildvaras īstenošanā ietilpstošu funkciju vai uzdevumu izpildi institūcijām, kas nav padotas Ministru kabinetam” (*Ministru kabineta iekārtas likumprojekts // http://www.mk.gov.lv/doc/2005/MKlik_MK.doc*).

Arī tiesību zinātnieku pētījumos ir atzīts, ka Satversme pieļauj atsevišķu valsts pārvaldes iestāžu atbrīvošanu no padotības Ministru kabinetam. „Gadījumā, kad tiesību normas burtiskais formulējums ir šaurāks par tiesību loģisko jēgu vai normas saturu, lietojama paplašinātā interpretācija. [...] Ministru kabinetam nav padotas tādas specifiskās valsts pārvaldes iestādes kā Nacionālā radio un televīzijas padome, Latvijas Banka. Līdz ar to Latvijas likumdevēja prakse liek secināt, ka Satversmes norma par valsts pārvaldes iestāžu padotību Ministru kabinetam jāinterpretē paplašināti, jo tās burtiskais formulējums, kas ietverts Satversmes 58. pantā, ir šaurāks” (*Eglītis V. Ievads konstitūcijas teorijā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2006, 168. lpp.*).

Satversmes 58. pants pieļauj interpretāciju, kas nodrošina mūsdienu demokrātiskai tiesiskai valstij atbilstošu un pienācīgu pārvaldību atsevišķās pārvaldes jomās.

Tas gan neizslēdz iespēju likumdevējam apsvērt, vai nebūtu nepieciešami Satversmes grozījumi, lai *expressis verbis* iekļautu šo Satversmes normu interpretāciju Satversmes tekstā.

17. Padome ir izveidota, lai pārstāvētu sabiedrības intereses elektronisko saziņas līdzekļu jomā un uzraudzītu, kā to darbībā tiek ievēroti normatīvie akti un nodrošināta vārda un informācijas brīvība. Padome īsteno divu veidu funkcijas – tā pārrauga, kā Latvijas Radio un Latvijas Televīzija sniedz savus pakalpojumus Latvijas Republikas iedzīvotājiem, un uzrauga privātās radio un televīzijas raidorganizācijas (*sk. Latvijas Republikas 7. Saeimas rudens sesijas 5. sēdes 2002. gada 9. oktobra stenogrammu*).

Padomes atrašanās ārpus padotības Ministru kabinetam ir atbilstoša Satversmei un pieļaujama, jo Padomes galvenais uzdevums ir līdzsvarot konkurenci masu komunikācijas jomā, kurā informācijas varai ir tieša ietekme uz vēlēšanu un valsts varas procesiem. Padomei šajā jomā ir jāveic kontroles un demonopolizācijas pasākumi, kā arī jānoteic tirgus dalības ierobežojumi, lai piedāvājumu konkurence nodrošinātu sabiedrībā pastāvošās viedokļu dažādības samērīgu izteiksmi (*sk. Ministru kabineta 2005. gada 17. maijā apstiprināto Konceptiju „neatkarīgo” jeb patstāvīgo iestāžu statusa regulēšanai; lietas materiālu 1. sējuma 180. – 181. lpp.*).

Arī Eiropas Padomes rekomendācijas dalībvalstīm un Eiropas valstu prakse liecina, ka apraides sektora regulatoram, par kādu uzskatāma Padome, jānodrošina tāda neatkarība, kas to aizsargā no jebkādas politisko spēku vai ekonomisko interešu ietekmes (*sk. lietas materiālu 2. sējuma 140. lpp.*). Piemēram, Eiropas Padomes Ministru komiteja 2000. gada 20. decembra rekomendācijas Rec(2000)23 dalībvalstīm par regulatoru neatkarību un funkcijām apraides sektorā preambulā ir uzsvērusi dalībvalstu pienākumu nodrošināt, lai demokrātiskā sabiedrībā būtu plašs neatkarīgu un autonomu saziņas līdzekļu loks, kas ļauj atspoguļot ideju un viedokļu dažādību. Ņemot vērā plašsaziņas līdzekļu nozīmi modernā un demokrātiskā sabiedrībā, Ministru komiteja minētajā rekomendācijā uzsver nepieciešamību dalībvalstīm nodrošināt plaša neatkarīgu un autonomu plašsaziņas līdzekļu loka pastāvēšanu apraides sektorā. Kā vienu no līdzekļiem šā mērķa sasniegšanai Ministru komiteja iesaka apraides sektora regulatorus kontrolēt tādā veidā, lai tos pasargātu no jebkādas iejaukšanās, it sevišķi no politisko spēku vai ekonomisko

interesu ietekmes (*sk.: Recommendation Rec(2000)23 of the Committee of Ministers to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector // <http://cm.coe.int/ta/rec/2000/2000r23.htm>*).

Vispasaules kampaņas par vārda brīvību „*Article 19*” sagatavotais memorands par ieteikumu Latvijas Sabiedrisko raidorganizāciju likuma un Radio un televīzijas likuma projektiem norāda, ka topošie likumprojekti sabiedrisko raidorganizāciju un apraides regulatoru pakļauj nepieļaujamai valdības kontrolei (*sk. lietas materiālu 2. sējuma 149. lpp.*). Memorandā uzsvērts: Padomes padotība Ministru kabinetam nozīmētu, ka tās darbības uzraudzībā būtu iesaistīti valdības pārstāvji. Šādā situācijā regulatoru nevarētu uzskatīt par neatkarīgu no „politiskajām interesēm”, jo regulatora padotība Ministru kabinetam nozīmē izpildvaras tiešu iejaukšanos apraides sektora uzraudzībā (*sk. lietas materiālu 2. sējuma 155. lpp.*).

Ja Padome būtu veidota kā Ministru kabinetam padota valsts pārvaldes iestāde, pastāvētu tāds risks, ka nebūtu iespējams pilnībā nodrošināt Satversmes 100. panta īstenošanu elektronisko saziņas līdzekļu darbībā. Tāpat tas aprūtinātu vienlīdzīgu vēlēšanu norisi, jo Ministru kabinetam padota valsts pārvaldes iestāde varētu tikt izmantota valdošo politisko partiju interesēs, kā arī opozīcijā esošo politisko partiju aģitācijas iespēju ierobežošanai. Administratīvo resursu izmantošana priekšvēlēšanu aģitācijā ir raksturīga jauno demokrātisko valstu pazīme. Tādēļ valsts pārvaldība apraides sektorā veidojama tādējādi, lai pēc iespējas vairāk samazinātu politiķu ietekmi uz apraides sektora regulatoru.

Līdz ar to Padomes statuss atbilst Satversmei.

18. Pieteikuma iesniedzējs ir norādījis, ka Satversmes 58. pantam neatbilst arī pilnvaras, kas Padomei piešķirtas ar apstrīdētajām normām.

Apstrīdētajās normās noteiktā Padomes kompetence ir saistīta ne tik daudz ar pārraudzību pār to, kā Latvijas Radio un Latvijas Televīzija sniedz savus pakalpojumus Latvijas Republikas iedzīvotājiem, bet gan ar visu

raidorganizāciju darbības uzraudzību. Apstrīdētajās normās ir noteikta Padomes kompetence gan sabiedrisko, gan komerciālo raidorganizāciju darbības uzraudzībā.

Var piekrist Saeimas paustajam viedoklim, ka Eiropā nav vienota sabiedrisko un komerciālo raidorganizāciju modeļa. Latvijā spēkā esošais mehānisms ir racionāls, jo apraides sektors, kurā ietilpst gan sabiedriskās, gan komerciālās raidorganizācijas, ir vienota apakšnozare, kas efektīvākas koordinācijas labad būtu jāuzrauga vienai institūcijai. Saeima pamatoti uzskata, ka tik mazā valstī kā Latvijā nebūtu lietderīgi no valsts budžeta uzturēt divas funkcionāli līdzīgas iestādes (*sk. lietas materiālu 1. sējuma 201. – 202. lpp.*).

Kādas izpildvaras funkcijas tiek piešķirtas atsevišķām institūcijām – tas galvenokārt ir jautājums par pienācīgu pārvaldību un valsts pārvaldes efektivitāti attiecīgajā jomā. Valstij ir pienākums organizēt pārvaldi pēc iespējas efektīvi, kā arī pastāvīgi pārbaudīt un, ja nepieciešams, pilnveidot valsts pārvaldes sistēmu.

Satversmes 58. pants neliedz piešķirt patstāvīgajām valsts iestādēm noteiktas izpildvaras funkcijas, kā arī koriģēt likumdošanas ceļā funkciju sadali, ja tas nepieciešams, lai nodrošinātu pienācīgu un efektīvu pārvaldību.

Līdz ar to apstrīdētās normas atbilst Satversmes 58. pantam.

19. Pieteikuma iesniedzējs uzskata, ka apstrīdētās normas bez objektīva un saprātīga pamata paredz atšķirīgu attieksmi pret sabiedriskajām raidorganizācijām un komerciālajām raidorganizācijām. Tāpēc apstrīdētās normas esot pretrunā ar tiesiskās vienlīdzības principu.

Šis princips ir nostiprināts Satversmes 91. panta pirmajā teikumā un liedz valsts institūcijām izdot tādas tiesību normas, kas bez saprātīga pamata pieļauj atšķirīgu attieksmi pret personām, kuras atrodas vienādos un pēc noteiktiem kritērijiem salīdzināmos apstākļos (*sk. Satversmes tiesas 2001. gada 5. decembra sprieduma lietā Nr. 2001-07-0103 secinājumu daļas 3. punktu*).

Lai noskaidrotu, vai apstrīdētās normas atbilst Satversmes 91. pantam, jānoskaidro, vai:

- personas ir vienādos un salīdzināmos apstākļos;
- apstrīdētās normas paredz atšķirīgu attieksmi;
- atšķirīgajai attieksmei ir objektīvs un saprātīgs pamats, proti, vai tai ir leģitīms mērķis, un vai ir ievērots samērīguma princips.

20. Lai noskaidrotu, vai un kuras personas vai personu grupas atrodas vienādos un pēc noteiktiem kritērijiem salīdzināmos apstākļos, nepieciešams atrast šīs grupas vienojošo pazīmi.

Pieteikuma iesniedzējs uzskata, ka vienādos un salīdzināmos apstākļos atrodas visas raidorganizācijas. Tā kā sabiedriskajām raidorganizācijām netiekot nodrošināts pilnīgs valsts budžeta finansējums, bet abonentmaksu ieviešanai pietrūkstot likumdevēja politiskās gribas, reklāmas tirgū sabiedriskās raidorganizācijas konkurējot ar komerciālajām raidorganizācijām.

Tā kā Padome ir valsts kapitāla daļas turētāja sabiedriskajās raidorganizācijās un veic šo raidorganizāciju pilnsapulces pienākumus, apstrīdētajās normās Padomei noteiktās uzraudzības funkcijas pieļauj Padomes neobjektivitāti attiecībā uz komerciālajām raidorganizācijām.

Var pilnībā piekrist Valsts cilvēktiesību biroja paustajam viedoklim, ka abas raidorganizāciju grupas gan konkurē reklāmas tirgū, tomēr to uzdevumi ir atšķirīgi. Komerciālo raidorganizāciju darbība pamatā ir vērsta uz peļņas gūšanu, savukārt sabiedriskās raidorganizācijas īsteno sabiedrisko pasūtījumu (*sk. lietas materiālu 2. sējuma 172. lpp.*). Sabiedriskajām raidorganizācijām peļņas gūšana vispār ir aizliegta, un tām ir īpašs statuss, kas tās drīzāk pietuvina valsts iestādēm, nevis komercsabiedrībām. Līdz ar to sabiedriskajām raidorganizācijām teorētiski nevajadzētu būt ieinteresētām konkurēt reklāmas tirgū un gūt pēc iespējas lielāku peļņu (*sk. lietas materiālu 1. sējuma 201. – 202. lpp.*).

21. Tomēr pilnībā nevar izslēgt to, ka reklāmas tirgū savā starpā konkurē sabiedriskās raidorganizācijas un komerciālās raidorganizācijas, tāpēc

nepieciešams pārbaudīt, vai apstrīdētās normas paredz atšķirīgu attieksmi pret tām.

Valsts cilvēktiesību biroja viedoklī pareizi konstatēts: apstrīdētās normas nenoteic, ka Padomei, īstenojot tajās noteiktās funkcijas, būtu jāizturas atšķirīgi pret sabiedriskajām raidorganizācijām un komerciālajām raidorganizācijām (*sk. lietas materiālu 2. sējuma 172. lpp.*). Līdz ar to apstrīdētās normas ļauj nodrošināt vienlīdzīgu attieksmi.

Tā kā apstrīdētās normas neparedz atšķirīgu attieksmi, tās atbilst Satversmes 91. pantam.

22. Pieteikumā minētie piemēri, kad, Padomei īstenojot apstrīdētajās normās noteikto kompetenci, ir pieļauti iespējami Satversmes 91. panta pārkāpumi, attiecas tieši uz apstrīdēto normu piemērošanas praksi.

Tas apstāklis, ka praksē kāda valsts institūcija, īstenojot tai piešķirto kompetenci, neievēro tiesiskās vienlīdzības principu, nevar kalpot par pamatu tam, lai šai institūcijai piešķirto kompetenci atzītu par neatbilstošu Satversmei.

Nolēmumu daļa

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

n o s p r i e d a:

atzīt Radio un televīzijas likuma 46. panta sesto, septīto, astoto un devīto daļu par atbilstošu Latvijas Republikas Satversmes 58. un 91. pantam.

Spriedums ir galīgs un nepārsūdzams.

Spriedums stājas spēkā tā publicēšanas dienā.

Tiesas sēdes priekšsēdētājs

A. Endziņš