



LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA

SPRIEDUMS

LATVIJAS REPUBLIKAS VĀRDĀ

Rīgā 2013. gada 18. decembrī

lietā Nr. 2013-06-01

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

pēc Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta pieteikuma,

pamatojoties uz Latvijas Republikas Satversmes 85. pantu un Satversmes tiesas likuma 16. panta 1. punktu, 17. panta pirmās daļas 9. punktu, kā arī 19.¹ un 28.¹ pantu,

rakstveida procesā 2013. gada 19. novembrī tiesas sēdē izskatīja lietu

„Par likuma „Par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu” 23. panta piektās daļas 2. punkta un 23.¹ panta pirmās daļas atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam”.

Konstatējošā daļa

1. Saeima 1994. gada 31. martā pieņēma likumu „Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu”, kas stājās spēkā 1994. gada 4. maijā.

Likumdevējs šo likumu ir vairākkārt grozījis. Ar 2012. gada 20. septembra grozījumiem tika mainīts likuma nosaukums, un pašlaik tas ir likums „Par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu” (turpmāk – Tautas nobalsošanas likums).

Savukārt ar 2012. gada 8. novembra likumu „Grozījumi likumā „Par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu”” (turpmāk – 2012. gada 8. novembra grozījumi) Tautas nobalsošanas likuma

23. pants tika izteikts jaunā redakcijā un likums tika papildināts ar 23.¹ pantu. Šie grozījumi stājās spēkā 2012. gada 11. decembrī.

Tautas nobalsošanas likuma 23. panta piektā daļa nosaka:

„Centrālā vēlēšanu komisija atsaka likumprojekta vai Satversmes grozījumu projekta reģistrāciju, ja:

- 1) iniciatīvas grupa neatbilst šā panta otrās daļas prasībām;
- 2) likumprojekts vai Satversmes grozījumu projekts pēc formas vai satura nav pilnībā izstrādāts.”

Savukārt Tautas nobalsošanas likuma 23.¹ panta pirmā daļa paredz:

„Centrālās vēlēšanu komisijas lēmumu atteikt likumprojekta vai Satversmes grozījumu projekta reģistrāciju iniciatīvas grupa var pārsūdzēt Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamentā.”

2. Satversmes tiesa 2012. gada 19. decembrī pieņēma lēmumu par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2012-03-01 „Par likuma „Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu” 11. panta pirmās daļas un 25. panta pirmās daļas atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1., 77. un 78. pantam” (turpmāk – Lēmums lietā Nr. 2012-03-01), kura bija ierosināta pēc trīsdesmit 11. Saeimas deputātu pieteikuma.

Satversmes tiesa secināja, ka lietā Nr. 2012-03-01 apstrīdētās normas paredz vēlētāju likumdošanas iniciatīvas īstenošanā iesaistīto valsts institūciju tiesības un pienākumu vērtēt vēlētāju iesniegtu likumprojektu atbilstību Latvijas Republikas Satversmei (turpmāk – Satversme), kā arī valsts starptautiskajām saistībām un ka pastāv minēto valsts institūciju pieņemto lēmumu tiesiskuma izvērtēšanas mehānisms.

3. Pieteikuma iesniedzējs – Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments (turpmāk – Pieteikuma iesniedzējs vai Senāts) – Satversmes tiesā iesniedzis pieteikumu par Tautas nobalsošanas likuma 23. panta piektās daļas 2. punkta un 23.¹ panta pirmās daļas (turpmāk – apstrīdētās normas) atbilstību Satversmes 1. pantā nostiprinātajam valsts varas dalīšanas principam.

Pieteikumā norādīts, ka Senāta tiesvedībā atrodas lieta Nr. SA-1/2013, kas ierosināta pēc Jāņa Kuzina, Andra Tolmačova, Aleksandra Kuzmina un Žannas Kareļinas pieteikuma par Centrālās vēlēšanu komisijas (turpmāk – CVK) 2012. gada 1. novembra lēmuma Nr. 6 atcelšanu un labvēlīga

administratīvā akta izdošanu. Iesniedzot pieteikumu Satversmes tiesā, tiesvedība lietā apturēta. Pieteikuma iesniedzējs informējis Satversmes tiesu arī par to, ka 2013. gada 16. aprīlī apturēta tiesvedība lietā Nr. SA-6/2013, kas ierosināta pēc biedrības „Latvija par latu” pieteikuma par CVK 2013. gada 18. marta lēmuma Nr. 14 atcelšanu. Savukārt 2013. gada 15. jūlijā apturēta tiesvedība lietā Nr. SA-8/2013, kas ierosināta pēc biedrības „Par latu, pret eiro” pieteikuma par CVK 2013. gada 14. maija lēmuma Nr. 19 atcelšanu daļā un labvēlīga administratīvā akta izdošanu.

Senāts lietā Nr. SA-1/2013 pēc būtības atzīst par pareizu CVK lēmumu nenodot vēlētāju iesniegto likumprojektu parakstu vākšanai, bet uzskata, ka ir pārbaudāma CVK un administratīvās tiesas kompetence apturēt likumprojekta tālāko virzību, pamatojoties uz tā saturisku izvērtējumu. Pieteikuma iesniedzējs uzskata, ka jautājums par CVK kompetenci zināmā mērā ir atrisināts Lēmumā lietā Nr. 2012-03-01, bet šaubās, vai konkrētais CVK lēmums iekļaujas „Satversmes tiesas atzītajās kompetences robežās”. Pieteikumā un tā precizējumā norādīts, ka regulējums, kas uzliek par pienākumu CVK un pēc tam administratīvajai tiesai saturiski pārbaudīt vēlētāju iesniegta likumprojekta atbilstību Satversmei vai starptautisko tiesību normām, neatbilst Satversmes 1. pantā nostiprinātajam valsts varas dalīšanas principam un Satversmes regulējumam kopumā.

Pieteikuma iesniedzējs norāda, ka 2012. gada 1. novembrī, kad tika pieņemts CVK lēmums Nr. 6, apstrīdētās normas vēl nebija spēkā. CVK pati esot secinājusi, ka tās kompetence izvērtēt vēlētāju iesniegtu likumprojektu pēc satura izriet no Satversmes 78. panta un normām, kas nosaka vispārīgo CVK kompetenci Tautas nobalsošanas likuma izpildes nodrošināšanā. Pieteikuma iesniedzējs atzīst, ka, izvērtējot tam iesniegtā pieteikuma pamatotību, ir piemērojams Tautas nobalsošanas likuma 23. panta piektās daļas 2. punkts, kas „pozitīvā kompetenci, kuras esība vispārīgi iezīmēta Satversmes tiesas 2012. gada 19. decembra lēmumā par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2012-03-01”.

Savukārt Pieteikuma iesniedzēja kompetence pilnībā pārbaudīt CVK lēmuma pamatotību izrietot no Tautas nobalsošanas likuma 23.¹ panta pirmās daļas un Administratīvā procesa likuma (turpmāk arī – APL). Ja CVK atsakās likumprojektu reģistrēt un nodot parakstu vākšanai, balstoties uz juridiskiem argumentiem par tā neatbilstību Satversmei, tad administratīvajai tiesai esot šis

lēmums pilnībā jāpārbauda pēc satura. Tādējādi apstrīdētās normas liekot Senātam pārbaudīt likumprojekta atbilstību Satversmei.

CVK kompetence vērtēt likumprojekta saturu un atteikt likumprojekta nodošanu parakstu vākšanai nozīmējot iespēju ietekmēt likumdošanas iniciatīvas virzību un liedzot Saeimai likumprojektu apspriest un saturiski vērtēt, kā arī atšķirīga viedokļa gadījumā nodot galīgai izšķiršanai tautas nobalsošanā. Tādējādi tautai likumdošanas iniciatīvas iespējas tiek mazinātas.

Pieteikuma iesniedzējs uzskata, ka lēmums, ar kuru CVK atsakās reģistrēt un nodot parakstu vākšanai vēlētāju iesniegtu likumprojektu, nav administratīvais akts, jo tiek pieņemts likumdošanas procesa ietvaros, taču atzīst, ka tas pats par sevi nebūtu šķērslis, kas izslēgtu šāda lēmuma pārbaudi tiesā. Likumdevējam esot tiesības nodot administratīvās tiesas kompetencē arī tādu lietu izskatīšanu, kuru raksturs nav tikai vai tieši administratīvi procesuāls, tomēr šādos izņēmuma gadījumos īpaša uzmanība esot jāpievērš tam, vai tiesas kontrole nepārsniedz tai pieļaujamās robežas, kam jāatbilst Satversmes 1. pantā nostiprinātajam varas dalīšanas principam.

Pieteikuma iesniedzējs uzskata, ka tiesības izvērtēt likumprojektu saturiski un atkarībā no vērtējuma to reģistrēt vai neregistrēt ir ļoti būtiska funkcija. Satversmē vajagot būt redzamiem ikvienam subjektam, kuram šādas tiesības piemīt. Ne CVK, ne tiesa Satversmē neesot norādīta kā šādas funkcijas veicēja. Būtu vajadzīgs īpašs pamatojums, lai varētu atzīt, ka tiesas funkcijās ietilpst vēlētāju iesniegtu likumprojektu izvērtēšana pēc satura. Satversmes tiesai vajadzētu būt tai, kuras ekskluzīvā kompetencē ietilpst šāda līmeņa tiesību jautājumu galīgā izšķiršana. Turklāt administratīvajai tiesai, ievērojot varas dalīšanas principu, esot jāatturas no likumprojekta satversmības pārbaudes, iekams tas nav pieņemts un kļuvis par likumu.

4. Institūcija, kas izdevusi apstrīdēto aktu, – Saeima – atbildes rakstā norāda, ka apstrīdētās normas atbilst Satversmes 1. pantam.

Saeima norāda, ka apstrīdētās normas neietver tādu regulējumu, kādu Tautas nobalsošanas likums nebūtu paredzējis jau agrāk. Saeima nepiekrīt Pieteikuma iesniedzēja viedoklim, ka apstrīdētajās normās paredzētās CVK un Senāta funkcijas „nav redzamas Satversmē”. Pēc Saeimas ieskata, Latvijas valsts iekārtas analīzē jāņem vērā ne tikai Satversmes pantos ietvertais juridiskais teksts, bet arī reālā prakse, proti, tas, kādā veidā Satversmes teksts tiek interpretēts un piemērots. CVK pilnvaras pārbaudīt to, vai vēlētāju

iesniegtais likumprojekts uzskatāms par pilnīgi izstrādātu, esot tipisks Latvijas valsts iekārtas elements, kuru ieviesusi Satversmes sapulce, lai īstenotu Satversmes 78. pantu. Tāpat Latvijas valsts iekārtā jau kopš 1922. gada, kad stājās spēkā Satversme, pašsaprotams bijis tas, ka attiecīgais CVK lēmums ir pārsūdzams Senātā. Likumā „Par Centrālo vēlēšanu komisiju” un Tautas nobalsošanas likumā esot saglabāts Satversmē paredzētais CVK un tiesu varas pilnvaru sadalījums attiecībā uz pārbaudi, vai vēlēšanu iesniegts likumprojekts atbilst Satversmes 78. panta prasībām.

Tautas nobalsošanas likuma 23. panta piektās daļas 2. punkts normatīvi precizējot, kā vērtējams tas, vai likumprojekts uzskatāms par pilnīgi izstrādātu. CVK prakse pēc apstrīdēto normu spēkā stāšanās liecinot, ka CVK spēj piemērot Satversmes 78. pantu un attiecīgās Tautas nobalsošanas likuma normas. Pieteikuma iesniedzēja bažas par CVK politizāciju un nespēju veikt likumā noteiktās funkcijas neesot pamatotas. CVK locekļiem savā darbībā esot jāievēro Satversme un CVK darbību regulējošie normatīvie akti. Turklāt, pat ja CVK pieņemtu patvaļīgus lēmumus bez pienācīga tiesiskā pamatojuma, APL piešķirot tiesai pietiekami plašas pilnvaras, lai nodrošinātu demokrātiskas un tiesiskas valsts pamatprincipu ievērošanu šajā valsts darbības jomā.

Saeima vērs š Satversmes tiesas uzmanību uz to, ka arī līdz apstrīdēto normu spēkā stāšanās brīdim CVK lēmums, ar kuru kāds likumprojekts tika atzīts par neatbilstošu Satversmes 78. panta prasībām, bija pārsūdzams Administratīvā procesa likumā noteiktajā vispārējā kārtībā. Papildinot Tautas nobalsošanas likumu ar 23.¹ pantu, regulējums esot modificēts, norādot tikai vienu tiesas instanci, kas pārbauda CVK lēmumu tiesiskumu, kā arī nosakot šīs pārbaudes procesuālo regulējumu, tostarp termiņus. Saeima neesot pārdalījusi kompetenci starp dažādām tiesām un neesot noteikusi jaunas funkcijas Senātam. Šāds regulējums atbilstot Latvijas valsts iekārtas tradīcijām un Satversmes sapulces deputātu izvēlei. CVK lēmumu tiesiskuma kontrole ar apstrīdētajām normām esot padarīta efektīvāka, jo nodrošinot personu tiesības saņemt galīgo tiesas nolēmumu par attiecīgo jautājumu likumā precīzi noteiktos termiņos, kas ir īsāki par vispārējiem lietu izskatīšanas termiņiem. Turklāt lieta tiek izskatīta augstāka līmeņa tiesā. No Lēmuma lietā Nr. 2012-03-01 varot secināt, ka Tautas nobalsošanas likuma 23.¹ pantā paredzētais CVK lēmumu tiesiskuma kontroles mehānisms uzskatāms par efektīvu.

Neesot pamatotas arī Pieteikuma iesniedzēja bažas par iejaukšanos likumdošanas procesā, jo apstrīdētajās normās paredzētos lēmumus CVK

nepieņemot likumdošanas procesa ietvaros. Atbilstoši Satversmes 65. pantam likumdošanas process sākoties ar likumprojekta iesniegšanu Saeimai. Likumdošanas process tiks uzsākts tikai tādā gadījumā, ja ne mazāk kā vienas desmitās daļas vēlētāju parakstīts likumprojekts tiks iesniegts izskatīšanai Saeimā.

Tāpat Saeima uzskata, ka argumentus, ko Pieteikuma iesniedzējs izvirzījis izskatāmajā lietā, Satversmes tiesa jau ir vērtējusi lietās Nr. 2012-03-01 ietvaros. Lēmumā par tiesvedības izbeigšanu šajā lietā esot akceptētas CVK pilnvaras lemt par to, vai vēlētāju iesniegtais likumprojekts uzskatāms par pilnīgi izstrādātu, un vērtētas arī personas tiesību aizsardzības garantijas.

Savos papildu paskaidrojumos Saeima norāda, ka CVK pienākums pārbaudīt, vai iesniegtais likumprojekts atbilst Satversmē ietvertajām normām, principiem un vērtībām, visupirms izriet no Satversmes 78. panta un likuma „Par Centrālo vēlēšanu komisiju” 4. panta. Savukārt Tautas nobalsošanas likuma 22. panta piektajā daļā likumdevējs esot formulējis tiesisko pamatu, uz kura CVK var atteikt likumprojekta reģistrāciju.

5. Pieaicinātā persona – Latvijas Republikas tiesībsargs (turpmāk – Tiesībsargs) – uzskata, ka apstrīdētās normas atbilst Satversmes 1. pantam.

Tiesībsargs norāda: ja likumprojekts ir acīmredzamā pretrunā ar konstitūciju, tā tālāka virzība nav pieļaujama. CVK esot tā institūcija, kas ir tieši iesaistīta vēlētāju iesniegta likumprojekta virzīšanā, un varot pārbaudīt, vai konkrēts projekts ir pilnīgi izstrādāts un atbilstošs Satversmei.

Pēc Tiesībsarga ieskata, administratīvo tiesu uzdevums ir uz ieinteresēto personu sūdzību pamata pārbaudīt valsts un pašvaldību iestāžu un amatpersonu lēmumu un rīkojumu likumību. Tas tomēr neizslēdzot iespēju, ka administratīvo tiesu izspriešanai tiek nodotas arī citas lietas. Tiesībsargs uzskata, ka CVK lēmumu izvērtēšanas funkcija nav nododama Satversmes tiesai un nebūtu pieļaujama tāda situācija, ka Satversmes tiesai nāktos izvērtēt vēlētāju iesniegtu likumprojektu, bet vēlāk – iepriekš jau izvērtētās, taču nu jau spēkā stājušās tiesību normas. Tautas nobalsošanas likuma 23.¹ pants nodrošinot efektīvu tiesību aizsardzības mehānismu, un Senāts nepārsniedzot savu kompetenci, kad pārbauda, vai vēlētāju iesniegts likumprojekts atbilst juridiskās tehnikas prasībām, iekļaujas Latvijas tiesību sistēmā un saskan ar Satversmes normām un valsts starptautiskajām saistībām.

6. Pieaicinātā persona – Centrālā vēlēšanu komisija – norāda, ka tā pieņem lēmumus saskaņā ar likumu „Par Centrālo vēlēšanu komisiju” un APL, ievērojot pašas īpaši izstrādātu procedūru. CVK locekļi vērtējot vēlētāju iesniegta likumprojekta atbilstību Satversmei pēc savas tiesiskās apziņas, iepazīstoties ar valsts institūciju un ekspertu atzinumos sniegtajiem argumentiem. CVK locekļi esot vienojušies, ka atzinumi tiek prasīti no Saeimas Juridiskā biroja, Tieslietu ministrijas un Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes, kā arī citām institūcijām un ekspertiem atkarībā no saņemtā projekta jomas un iespējamās ietekmes uz noslēgtajiem starptautiskajiem līgumiem.

CVK piekrīt Saeimas atbildes rakstā norādītajam, ka CVK izmanto savas pilnvaras atbilstoši apstrīdētajā normā dotā pilnvarojuma jēgai un mērķim, bet iespēja apstrīdēt CVK lēmumu Senātā nodrošina pietiekamu tiesu varas kontroli pār CVK pieņemto lēmumu pamatotību un tiesiskumu.

Līdz brīdim, kad stājās spēkā 2012. gada 8. novembra grozījumi, CVK pārbaudījusi, vai iesniegtais likumprojekts atbilst juridiskās tehnikas prasībām, vai tā saturs ir nepārprotami skaidrs, vai tas nav pretrunā ar augstāka juridiskā spēka normatīvajiem aktiem un vai to parakstījuši ne mazāk kā 10 000 vēlētāju. CVK lēmumi šajā periodā esot pārsūdzēti Administratīvā procesa likumā noteiktajā kārtībā.

7. Pieaicinātā persona – Dr. iur. Aivars Endziņš – piekrīt Saeimas atbildes rakstā sniegtajai argumentācijai un uzskata, ka apstrīdētajās normās noteiktā CVK un Senāta kompetence nav pretrunā ar Satversmes 1. pantā nostiprināto valsts varas dalīšanas principu.

A. Endziņš norāda, ka no Satversmes izriet prasība izvērtēt, vai vēlētāju iesniegtais likumprojekts ir pilnīgi izstrādāts. Saeima šo Satversmes prasību esot izpildījusi, pieņemot apstrīdētās normas, kuras nosaka CVK un Senāta kompetenci vērtēt vēlētāju iesniegtos likumprojektus.

8. Pieaicinātā persona – Dr. iur. Inese Nikuļceva – uzskata, ka apstrīdētās normas atbilst Satversmes 1. pantam.

I. Nikuļceva norāda, ka vēlētāju iesniegta likumprojekta saturu, respektīvi, lietderību un pieņemamību, no politiskā viedokļa var vērtēt vienīgi Saeima vai tauta. Taču no šā politiskā izvērtējuma esot jānošķir juridiskais izvērtējums attiecībā uz to, vai likumprojekts uzskatāms par pilnīgi izstrādātu

Satversmes 78. panta izpratnē. Senāta pieteikums Satversmes tiesai liecinot, ka praksē rodas problēmas tad, kad ir jānošķir likumprojekta politiskais izvērtējums, kuru var veikt vienīgi Saeima un tauta, no likumprojekta satura juridiskā izvērtējuma, kuru veic CVK un citas institūcijas. Ja likumprojektu varētu vērtēt vienīgi likumdevējs, tad ne tikai būtu jāreķinās ar nesamērīgiem valsts budžeta līdzekļu tēriņiem, bet arī tiktu degradēta tiešās demokrātijas jēga, proti, nodot tautas izlemšanai tikai pašus būtiskākos jautājumus. Arī no ētikas viedokļa prasība, lai vēlētāji balso par antikonstitucionāliem likumprojektiem, nebūtu pieņemama.

Norādes uz to, kā saprotams jēdziens „pilnīgi izstrādāts”, likumdevējs esot sniedzis Tautas nobalsošanas likuma 23. panta piektajā daļā. Pārbaudot, vai likumprojekts ir pilnībā izstrādāts no formas un satura viedokļa, vajagot vadīties no doktrīnas, kā arī judikatūrā un iestāžu praksē ieviestajiem kritērijiem. Tostarp esot jāņem vērā Lēmumā lietā Nr. 2012-03-01 norādītais, Satversmes tiesas izstrādātos kritērijus attīstot tālāk un pilnveidojot tiesību doktrīnā un CVK praksē.

Likumdošanas process ietverot arī likumdošanas iniciatīvu. Tomēr tas, ka valsts pārvaldes iestāde, proti, CVK, veic noteiktus uzdevumus likumdošanas procesa ietvaros, nenozīmējot varas dalīšanas principa pārkāpumu. Varas dalīšana netiekot īstenota strikti pēc ideāltipiskā modeļa. Normatīvo aktu projektu sagatavošanas un virzīšanas gaitā valsts pārvaldes iestādēm esot ne tikai tiesības, bet arī pienākums izvērtēt ikviena projekta atbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normām un vispārējiem tiesību principiem. Savukārt katram tiesību piemērotājam esot pienākums ikkatrā savā darbībā ievērot tiesību normu hierarhiju, iztulkot Satversmi un piemērot to tieši, kā arī pārbaudīt ikvienas darbības vai akta atbilstību Satversmei.

Gadījumos, kad ir grūti sniegt skaidru atbildi uz jautājumu, vai vēlētāju iesniegtais likumprojekts ir pilnībā izstrādāts pēc satura, piemēram, tad, ja pieaicināto ekspertu un valsts iestāžu viedokļi ir pretēji un sadalās līdzīgi, CVK būtu jālemj par labu likumprojekta reģistrācijai, tādējādi ļaujot, lai par šo likumprojektu lemj vēlētāji un Saeima.

I. Nikuļceva norāda, ka saskaņā ar Eiropas Padomes komisijas „Demokrācija caur tiesībām” (turpmāk – Venēcijas komisija) vadlīnijām valstī jābūt iedibinātai efektīvai sistēmai ar vēlētāju likumdošanas iniciatīvu saistīto lēmumu pārsūdzēšanai tiesā. Arī iespēja pārbaudīt tiesā CVK lēmumu par atteikumu reģistrēt vēlētāju iesniegtu likumprojektu nevis apdraudot

demokrātiju un tiesiskumu, bet gan esot neatņemama efektīvi funkcionējošas tiešās demokrātijas sastāvdaļa. Savukārt Satversmes tiesas kompetencē neietilpstot normatīvo aktu projektu vērtēšana. Tādējādi Tautas nobalsošanas likuma 23.¹ pantā Senātam paredzētā kompetence izskatīt CVK lēmumu par atteikumu reģistrēt vēlētāju iesniegtu likumprojektu nepārkāpjot varas dalīšanas principu un nenonākot pretrunā ar kompetenču sadalījumu starp Satversmes tiesu un citām tiesām.

9. Pieaicinātās personas – Andris Tolmačovs, Aleksandrs Kuzmins un Žanna Kareļina – norāda, ka tautai ir jāievēro tās pašas rīcības brīvības robežas, kas noteiktas Saeimai. Taču tautai pašai esot jāizlemj, vai vēlētāju iesniegtais likumprojekts ir saderīgs ar demokrātiskas un tiesiskas valsts vērtībām. Nevienai iestādei vai amatpersonai neesot tiesību apturēt vēlētāju likumdošanas iniciatīvu tāpēc, ka vēlētāju iesniegtais likumprojekts varētu būt pretrunā ar Satversmi un Latvijas starptautiskajām saistībām. Līdz ar to CVK kompetenci vērtēt, vai likumprojekts atbilst Satversmei un Latvijas starptautiskajām saistībām, vajagot interpretēt šauri, attiecinot to tikai uz gadījumiem, kad šī neatbilstība ir acīmredzama, piemēram, kad ir iesniegts likumprojekts, kas paredz izlemt tādus jautājumus, kuri vispār ar likumu nav regulējami, un tas ir nepārprotams un skaidrs bez padziļinātas juridiskās analīzes. To apliecinot arī CVK 2012. gada 1. novembra lēmumā Nr. 6 un Lēmumā lietā Nr. 2012-03-01 norādītais.

Pieaicinātās personas arī uzskata, ka nav svarīgi, vai tiesību norma ir spēkā esoša likuma vai tikai vēlētāju iesniegta likumprojekta sastāvdaļa, – juridiskās analīzes līmenim, pārbaudot normas atbilstību Satversmei vai Latvijas starptautiskajām saistībām, vajagot būt vienādam.

Pieaicināto personu viedoklī norādīts, ka apstrīdētās normas nenodrošina likumdevēju – tautas un Saeimas – vienlīdzību, jo attieksme pret tautu kā pret likumdevēju esot mazāk labvēlīga. Proti, vēlētāju iesniegta likumprojekta atbilstība Satversmei vai Latvijas starptautiskajām saistībām tiekot pārbaudīta *ex ante*, turklāt to nedarot Satversmes tiesa. Šāds regulējums esot pretrunā ar Satversmes 1. pantā nostiprināto demokrātijas principu, kā arī tautas suverenitātes principu.

Secinājumu daļa

10. Pieteikuma iesniedzējs lūdz Satversmes tiesu izvērtēt apstrīdēto normu atbilstību Satversmes 1. pantā nostiprinātajam varas dalīšanas principam. Proti, Pieteikuma iesniedzējs uzskata, ka CVK kompetence izvērtēt to, vai vēlētāju iesniegtais likumprojekts ir pilnībā izstrādāts pēc satura, kā arī Senāta kompetence izskatīt sūdzības par CVK lēmumiem, ar kuriem vēlētāju iesniegta likumprojekta reģistrācija atteikta tādēļ, ka tas nav pilnībā izstrādāts pēc satura, neatbilst varas dalīšanas principam.

10.1. Apstrīdētās normas attiecas uz likumprojektu un Satversmes grozījumu projektu izvērtēšanu pēc formas un pēc satura.

Likumprojekta un Satversmes grozījumu projekta izvērtēšanas metodoloģija atšķiras. Satversmes tiesa ir secinājusi, ka Satversme nošķir likumdošanas varu un satversmes varu, turklāt tiesībām pieņemt vai grozīt Satversmi ir noteiktas stingrākas prasības (*sk. Satversmes tiesas 2007. gada 29. novembra sprieduma lietā Nr. 2007-10-0102 56.1. un 56.2. punktu*).

Pieteikuma iesniedzējs nav vērsies Satversmes tiesā saistībā ar apstrīdēto normu piemērošanu tādās lietās, kurās tiek izvērtēts CVK lēmums par vēlētāju iesniegtu Satversmes grozījumu projektu. Turklāt Pieteikuma iesniedzējs neapstrīd nosacījumu par vēlētāju iesniegtu likumprojektu vērtēšanu pēc formas. Tā kā Satversmes tiesai jāņem vērā pieteikuma pamatā esošie faktiskie apstākļi, izskatāmās lietas ietvaros apstrīdētās normas tiks vērtētas vienīgi tiktāl, ciktāl tās attiecas uz vēlētāju iesniegtu likumprojektu izvērtēšanu pēc satura.

10.2. No pieteikumā izklāstītajiem argumentiem izriet, ka izskatāmajā lietā apstrīdēto normu atbilstība augstāka juridiskā spēka normām vērtējama kopsakarā ar Satversmes tiesas nolēmumos paustajām atziņām. Proti, kā tika konstatēts, Lēmumā lietā Nr. 2012-03-01 Satversmes tiesa vērtēja Tautas nobalsošanas likuma 11. panta pirmās daļas un 25. panta pirmās daļas atbilstību Satversmes 1., 77. un 78. pantam. Minētajā lēmumā paustas atziņas par vēlētāju iesniegta likumprojekta izvērtēšanu un pārbaudi, taču lietas ietvaros *expressis verbis* netika vērtēta izskatāmajā lietā apstrīdēto normu atbilstība Satversmei.

No Lēmuma lietā Nr. 2012-03-01 izriet arī tas, ka Satversmes tiesa ņēmusi vērā Tautas nobalsošanas likuma 2012. gada 8. novembra redakciju, kas apstrīdēta izskatāmajā lietā. Tātad, ciktāl tiesisko attiecību konteksts nav

mainījies, Lēmumā lietā Nr. 2012-03-01 izdarītie secinājumi ir attiecināmi arī uz izskatāmo lietu.

Līdz ar to Satversmes tiesai visupirms jānoskaidro, kādas prasības vēlētāju likumdošanas iniciatīvas īstenošanai izvirza varas dalīšanas princips.

11. No Satversmes 1. pantā nostiprinātā demokrātiskas republikas jēdziena visām valsts institūcijām izriet pienākums to savstarpējās attiecībās ievērot likumību un varas dalīšanas principu, kā arī īstenot savstarpēju uzraudzību, ievērojot likuma virsvadības principu un citus tiesiskas valsts principus. Varas dalīšanas mērķis ir personas pamattiesību un demokrātiskas valsts iekārtas nodrošināšana, garantējot līdzsvaru un savstarpēju kontroli starp valsts varas institūcijām (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2006. gada 20. decembra sprieduma lietā Nr. 2006-12-01 6.1. punktu*).

Izvērtējot kādas tiesību normas atbilstību Satversmes 1. pantā nostiprinātajiem tiesiskas valsts principiem, jāņem vērā tas, ka šo principu izpausme dažādās tiesību jomās var atšķirties (*sk. Satversmes tiesas 2006. gada 8. novembra sprieduma lietā Nr. 2006-04-01 15.2. un 15.3. punktu*). Varas dalīšanas princips nozīmē, ka visa valsts darbība pēc savas būtības funkcionāli ir iedalīta trijos darbības veidos jeb valsts varas funkcionālos atzaros – likumdošanas varā, izpildvarā un tiesu varā. Trim varas atzariem piederīgo valsts institūciju kompetenču sadalījums, kas veido varas dalīšanas principa jeb „līdzsvara un atsvara” sistēmu, ir noteikts Satversmē. Tomēr Satversme arī piešķir Saeimai tiesības varas dalīšanas modeli konkretizēt.

Satversmes 64. pants noteic, ka Latvijā likumdošanas tiesības pieder Saeimai, kā arī tautai Satversmē paredzētajā kārtībā un apmēros. Savukārt Satversmes 78. pants nosaka: „Ne mazāk kā vienai desmitai daļai vēlētāju ir tiesība iesniegt Valsts prezidentam pilnīgi izstrādātu Satversmes grozījumu projektu vai likuma projektu, kuru prezidents nodod Saeimai. Ja Saeima to nepieņem bez pārgrozījumiem pēc satura, tad tas ir nododams tautas nobalsošanai.” Satversmes tiesa ir norādījusi, ka pilsoņu kopuma tiesības piedalīties likumdošanas procesā uzskatāmas par tādām tiesībām, kuras pieder pie konstitucionālās iekārtas institucionālās jomas (*sk. Satversmes tiesas 2009. gada 19. maija sprieduma lietā Nr. 2008-40-01 12. punktu un 2012. gada 19. decembra lēmuma par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2012-03-01 17. punktu*).

Latvijas valsts kompetenci varas konstitucionālās institūcijas var īstenot pašas vai izveidot šim nolūkam valsts pārvaldes iestādes. Līdz ar to visos sabiedrības un valsts dzīves jautājumos, ciktāl to tiesiskais regulējums pamatojas Satversmes prasībās, kādai no valsts varas konstitucionālajām institūcijām vai to izveidotajām valsts pārvaldes iestādēm ir kompetence rīkoties un risināt attiecīgo jautājumu. Tātad Satversmei atbilst tikai tāda tiesiskā situācija, ka vismaz vienai valsts varas konstitucionālajai institūcijai vai tās izveidotai valsts pārvaldes iestādei ir pienākums nodrošināt Satversmes prasību ievērošanu (*sk. Satversmes tiesas 2012. gada 19. decembra lēmuma par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2012-03-01 19.2. punktu*).

Satversmes tiesa arī norādījusi, ka Satversmes 1. pants atsevišķos gadījumos, kad to prasa citu konstitucionālo normu ievērošana un kad citādi nav iespējams nodrošināt pienācīgu pārvaldību, pilnvaro Saeimu veidot neatkarīgu institūciju. Ja likumdevējs, izmantojot Satversmes 57. pantā paredzētās tiesības ar likumu noteikt valsts iestāžu savstarpējās attiecības, kādu valsts pārvaldes iestādi atbrīvo no padotības Ministru kabinetam, tad tam ir jāparedz citāds, bet ne mazāk efektīvs šīs iestādes darbības uzraudzības modelis (*sk. Satversmes tiesas 2006. gada 16. oktobra sprieduma lietā Nr. 2006-05-01 16.–16.4. punktu un 2012. gada 8. jūnija lēmuma par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2011-18-01 17.2. punktu*).

Varas dalīšanas princips nosaka arī tiesu varas kontroli pār likumdevēja un izpildu varu. Satversmes tiesa secinājusi, ka tiesu varas uzdevums ir nodrošināt, lai, izskatot konkrētu lietu, tiktu garantēta Satversmes normu, likumu un citu normatīvo aktu īstenošana, vispārējo tiesību principu ievērošana, kā arī aizsargātas cilvēka tiesības un brīvības. Tiesiskā valstī tieši tiesas ir atzīstamas par efektīvāko mehānismu, kas, izvērtējot katru gadījumu individuāli, var konstatēt, vai ir ievērots saprātīgs līdzsvars starp konkrētās personas tiesībām un sabiedrības interesēm (*sk. Satversmes tiesas 2010. gada 13. oktobra lēmuma par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2010-09-01 12. punktu un 2011. gada 13. decembra lēmuma par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2011-15-01 7. punktu*).

Tādējādi Satversmē paredzētā varas dalīšanas principa mērķis ir nodrošināt demokrātiskas un tiesiskas valsts pamatvērtību īstenošanu un aizsardzību.

12. Vēlētāju likumdošanas iniciatīvas īstenošanas pamatnoteikumi ir ietverti Satversmes 78.–80. pantā. Taču Satversmē, ņemot vērā tās lakonisko stilu, vēlētāju likumdošanas iniciatīva nav aplūkota detalizēti. Tāpēc Tautas nobalsošanas likumā ir noteikta Satversmes 78. pantā paredzēto tiesību īstenošanas kārtība, kas konkretizē vēlētāju likumdošanas iniciatīvas subjekta – vienas desmitās daļas vēlētāju – tiesības. Turklāt no Satversmes 1. un 78. panta izrietošais Saeimas konstitucionālais pienākums noteikt skaidru regulējumu vēlētāju likumdošanas iniciatīvas un tautas nobalsošanas īstenošanai ietver arī nepieciešamību izveidot Satversmes 78. panta prasību ievērošanas pārbaudes mehānismu, jo arī pilsoņu kopums kā viens no likumdevējiem nav tiesīgs pārkāpt Satversmi (*sk. Satversmes tiesas 2009. gada 19. maija sprieduma lietā Nr. 2008-40-01 9. punktu un 2012. gada 19. decembra lēmuma par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2012-03-01 16., 18.3. un 19.1. punktu*).

12.1. Satversmes 78. panta izpratnē likumdošanas process sākas tad, kad Valsts prezidents iesniedz Saeimai vienas desmitās daļas vēlētāju pilnībā izstrādātu likumprojektu. Savukārt vēlētāju likumdošanas iniciatīvas īstenošana sākas jau agrāk atbilstoši Tautas nobalsošanas likumā noteiktajai kārtībai.

Lai likumprojektu iesniegtu Saeimai, jāsavāc vienas desmitās daļas vēlētāju paraksti. Nepieciešamais likumprojekta atbalstītāju skaits tiek aprēķināts no pēdējās Saeimas vēlēšanās balsstiesīgo pilsoņu skaita. Tātad, lai konstituētos Satversmē paredzētais subjekts – viena desmitā daļa vēlētāju, jāsavāc ievērojams balsstiesīgo pilsoņu parakstu skaits. Šim procesam nepieciešami privātie un valsts budžeta līdzekļi, kā arī citi resursi. Saskaņā ar Tautas nobalsošanas likuma pārejas noteikumu 4. punktu pirmajā parakstu vākšanas kārtā 30 000 vēlētāju paraksti ir jāapliecina pie zvērināta notāra vai bāriņtiesā, kas veic notariālas darbības. Savukārt otro parakstu vākšanas kārtu nodrošina valsts.

Tādējādi Saeimas konstitucionālais pienākums reglamentēt vēlētāju likumdošanas iniciatīvas īstenošanu ir vērsts uz pilsoņu kopuma rīcības koordinēšanu, nosakot, piemēram, konkrētus parakstu vākšanas termiņus, kā arī uz to, lai pēc iespējas efektīvāk tiktu izlietoti privātie un valsts budžeta līdzekļi. Tāpat minētais Saeimas pienākums nodrošina Satversmes 78. panta prasību ievērošanu šajā procesā, citastarp arī to, lai vēlētāju iesniegtais likumprojekts būtu pilnībā izstrādāts.

12.2. Saskaņā ar šobrīd spēkā esošo regulējumu, proti, Tautas nobalsošanas likuma 23. pantu un pārejas noteikumu 4. punktu, balsstiesīgo

pilsoņu parakstu vākšanai par konkrētu likumprojektu tiek izveidota iniciatīvas grupa. Tā var būt politiskā partija, politisko partiju apvienība vai ne mazāk kā 10 vēlētāju izveidota biedrība. Iniciatīvas grupa izstrādāto likumprojektu iesniedz CVK. Savukārt CVK, ja tas nepieciešams, pieprasa ziņas, paskaidrojumus un atzinumus no valsts un pašvaldību institūcijām vai pieaicina ekspertus un 45 dienu laikā pieņem vienu no šādiem lēmumiem:

- 1) reģistrēt likumprojektu;
- 2) noteikt termiņu iesniegumā un likumprojektā konstatēto trūkumu novēršanai;
- 3) atteikt likumprojekta reģistrāciju, ja iniciatīvas grupa neatbilst likuma prasībām vai ja likumprojekts pēc formas vai satura nav pilnībā izstrādāts. Šo lēmumu iniciatīvas grupa var pārsūdzēt Senātā.

Tādējādi no apstrīdētā Tautas nobalsošanas likuma 23. panta piektās daļas 2. punkta izriet, ka CVK pienākums ir citastarp izvērtēt to, vai vēlētāju iesniegtais likumprojekts ir pilnībā izstrādāts pēc satura. Savukārt Tautas nobalsošanas likuma 23.¹ panta pirmajā daļā ir noteikts, ka iniciatīvas grupa var Senātā pārsūdzēt CVK atteikumu reģistrēt likumprojektu.

Līdz ar to Satversmes tiesai jānoskaidro, vai Saeima ir ievērojusi savas rīcības brīvības robežas un apstrīdētajās normās vēlētāju likumdošanas iniciatīvas īstenošanai izvirzītās prasības atbilst demokrātiskas un tiesiskas valsts pamatvērtībām.

13. Nosakot tautas nobalsošanas un vēlētāju likumdošanas iniciatīvas īstenošanas kārtību, Saeima bauda rīcības brīvību, ciktāl Satversmes normas to neierobežo. Tāpat Saeimai ir plaša rīcības brīvība gan izvēloties, kurā no vairākiem likumiem tā iekļaus attiecīgu regulējumu, gan arī jautājumos, kas saistīti ar likumdošanas tehniku viena likuma ietvaros (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2010. gada 19. jūnija sprieduma lietā Nr. 2010-02-01 9.4.2. punktu un 2012. gada 19. decembra lēmuma par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2012-03-01 16. punktu*).

Jau kopš Satversmes pieņemšanas kompetence pārbaudīt vēlētāju iesniegta likumprojekta atbilstību Satversmes 78. panta prasībām ir uzticēta CVK. Šāda CVK kompetence izriet no Satversmes 78. panta, Tautas nobalsošanas likuma, kā arī likuma „Par Centrālo vēlēšanu komisiju”.

13.1. CVK saskaņā ar likuma „Par Centrālo vēlēšanu komisiju” 1. pantu ir Saeimas izveidota valsts institūcija, kas darbojas pastāvīgi. Tās

sastāvā ir deviņi locekļi – vēlētāji. CVK priekšsēdētāju un septiņus locekļus ievēl Saeima, bet vienu locekli no sava vidus izvirza Augstākā tiesa plēnumā (likuma „Par Centrālo vēlēšanu komisiju” 2. pants).

CVK nodrošina Tautas nobalsošanas likuma izpildi, kā arī tā vienvērtīgu un pareizu piemērošanu. Veicot savus pienākumus un realizējot savas tiesības, CVK rīkojas spēkā esošo normatīvo aktu ietvaros, tostarp atbilstoši Tautas nobalsošanas likuma normām (likuma „Par Centrālo vēlēšanu komisiju” 4. un 8. pants).

13.2. Lēmumā lietā Nr. 2012-03-01 Satversmes tiesa atzina, ka CVK kompetencē ietilpst vērtēšana, vai likumprojekts atbilst Satversmes 78. pantā paredzētajai prasībai „pilnīgi izstrādāts”. Savukārt tā ietver prasību, lai likumprojekts būtu pilnībā izstrādāts pēc satura. No Satversmes tiesas secinātā izriet, ka likumprojektu nevar uzskatīt par pilnīgi izstrādātu no satura viedokļa, ja:

- 1) tas paredz izlemt tādus jautājumus, kuri vispār ar likumu nav regulējami;
- 2) pieņemšanas gadījumā tas nonāktu pretrunā ar Satversmē ietvertajām normām, principiem un vērtībām;
- 3) pieņemšanas gadījumā tas nonāktu pretrunā ar Latvijas starptautiskajām saistībām (*sk. Satversmes tiesas 2012. gada 19. decembra lēmuma par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2012-03-01 16., 18.3. un 19.3. punktu*).

Arī Venēcijas komisija ir paredzējusi, ka tautas nobalsošanai nododamajam likumprojektam jāatbilst augstāka juridiskā spēka tiesību normām, starptautiskajām tiesībām un Eiropas Padomes principiem (demokrātija, cilvēktiesības un tiesiska valsts). Likumprojekti, kas neatbilst šiem nosacījumiem, nebūtu nododami tautas nobalsošanai [*sk.: Code of Good Practice on Referendums, CDL-AD(2007)008rev, Venice, 16-17 March 2007, point III.3. <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282007%29008-e>]*].

Tā kā iniciatīvas grupas iesniegtā likumprojekta tekstu turpmākajā procesā vairs nevar grozīt, ir jānodrošina tas, lai tautas nobalsošanai netiktu virzīts tāds projekts, kas ir pretrunā ar demokrātiskas un tiesiskas valsts pamatvērtībām. Turklāt Saeimas izraudzītajam vēlētāju likumdošanas iniciatīvas īstenošanas mehānismam jānodrošina tas, lai minētajām vērtībām neatbilstoša likumprojekta virzība tiktu apturēta pēc iespējas savlaicīgi. Ja

tautas nobalsošanai regulāri tiktu nodoti nekvalitatīvi vai nekonstitucionāli likumprojekti, tad tiktu nivelēta pati vēlēšanu likumdošanas iniciatīvas ideja un ar laiku varētu samazināties vēlēšanu pilsoniskā aktivitāte.

Tādējādi CVK kompetencē ietilpst vēlēšanu iesniegtu likumprojektu izvērtēšana pēc satura.

14. Būtiski ir noskaidrot, cik tālā sniedzas CVK kompetence izvērtēt vēlēšanu iesniegtos likumprojektus pēc satura. Satversmes tiesa secinājusi, ka tautai ir jāspēj ietekmēt lēmumu pieņemšanu valstī. Tautas gribam ir jābūt valsts varas pamatā, jābūt valsts varas avotam. Tautas suverenitāte Latvijā tiek īstenota arī ar tādiem tiešās demokrātijas elementiem kā tautas nobalsošana vai vēlēšanu likumdošanas iniciatīva (*sk. Satversmes tiesas 2009. gada 19. maija sprieduma lietā Nr. 2008-40-01 11. punktu*).

14.1. Pieteikuma iesniedzējs vērs uzmanību uz to, ka CVK locekļi parasti ir pēc paritātes principa politisko partiju izvirzītas personas. Tāpēc, piešķirot CVK kompetenci saturiski vērtēt vēlēšanu iesniegtu likumprojektu, Saeima varot netieši ietekmēt šīs iniciatīvas tālāko virzību (*sk. lietas materiālu 1. sēj. 9. un 18. lpp.*).

Pēc Satversmes tiesas ieskata, ir svarīgi ņemt vērā to, ka saskaņā ar likuma „Par Centrālo vēlēšanu komisiju” 1. pantu CVK tiek izveidota pēc katrām Saeimas vēlēšanām. CVK sastāvs atspoguļo to politisko partiju spektru, kuru biedrus balsstiesīgo pilsoņu vairākums ir vēlējis redzēt kā savus priekšstāvjus. Turklāt CVK savā darbībā jāievēro Satversme un citi normatīvie tiesību akti.

Tomēr jāņem vērā arī tas, ka vēlēšanu iesniegtie likumprojekti konkrētajā brīdī var neatbilst Saeimā pārstāvēto politisko partiju programmām vai politiskajām prioritātēm. Tādējādi vēlēšanu likumdošanas iniciatīvas tiesības ir viens no mehānismiem, kas aizsargā viņu intereses un tiesības, kā arī ļauj suverēnās varas nesējam – tautai – izteikt savu viedokli par konkrēta likuma pieņemšanas nepieciešamību. Satversmes sapulces deputāts Rainis norādījis: „Referendums nozīmē, ka tauta nevien savos priekšstāvjos, kurus viņa ir sūtījusi vēlēšanās, bet arī tieši var izteikt savas domas. Šī domu izteikšana ir arī civilizētā, pilsoniskā valstī diezgan aprobežota, bet ne tik tālu, ka tautas griba vairs neizteiktos.” Savukārt deputāts Kārlis Dzelzītis izteicis viedokli, ka „tautas iniciatīva un referendums ir tiešām uzskatāmi kā visai derīgi papildinājumi pie parlamentārās sistēmas [...] pieņemot tautas iniciatīvu, ir dota

iespēja zināmam vēlētāju skaitam griezties ar priekšlikumu izdot tādu vai citādu likumu, kas nāk uz balsošanu” (*Latvijas Satversmes sapulces IV sesijas 5. sēdes 1921. gada 28. septembra stenogramma un 19. sēdes 1921. gada 8. novembra stenogramma*).

Tādējādi vēlētāju likumdošanas iniciatīvas tiesības ir nozīmīgs instruments, ar kura palīdzību tauta – suverēns – var darboties kā likumdevējs.

14.2. No Lēmuma lietā Nr. 2012-03-01 izriet, ka Saeimai nedrīkstētu tikt iesniegts tāds vēlētāju izstrādāts likumprojekts, kas acīmredzami neatbilst augstāka juridiskā spēka tiesību normām. Savukārt to, vai iesniegtais likumprojekts ir saderīgs ar demokrātiskas un tiesiskas valsts pamatvērtībām, izlemj pati tauta, paužot savu viedokli tautas nobalsošanā (*sk. Satversmes tiesas 2012. gada 19. decembra lēmuma par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2012-03-01 22. punktu*).

Izskatāmajā lietā pieaicinātās personas kopumā piekritušas, ka CVK ir tiesības saturiski izvērtēt vēlētāju iesniegtus likumprojektus, ņemot vērā Lēmumā lietā Nr. 2012-03-01 norādītās vadlīnijas. Tomēr kā kritērijs tam, kādā apjomā CVK būtu jāvērtē vēlētāju iesniegta likumprojekta atbilstība Satversmei pēc satura, vairākos viedokļos minēta iespējamās neatbilstības „acīmredzamība”. Piemēram, Tiesībsargs norādījis, ka nav pieļaujama tāda likumprojekta tālāka virzība, kurš acīmredzami ir pretrunā ar Satversmi. Savukārt I. Nikuļceva izteikusi viedokli, ka CVK kā valsts institūcijai nav piešķirama pārlieku plaša rīcības brīvība (*sk. lietas materiālu 1. sēj. 194. lpp. un 2. sēj. 7. lpp.*).

14.3. Satversmes tiesa secina, ka juridiskais izvērtējums tam, vai vēlētāju iesniegts likumprojekts uzskatāms par pilnīgi izstrādātu Satversmes 78. panta izpratnē, ir nošķirams no likumprojekta lietderības un pieņemamības jeb politiskā izvērtējuma, ko var veikt vienīgi likumdevējs – Saeima vai tauta. Ņemot vērā CVK veidošanas mērķi un kompetenci, tai jāveic vienīgi likumprojekta juridiskā izvērtēšana. Turklāt CVK var neregistrēt vēlētāju iesniegtu likumprojektu tikai tad, ja tas acīmredzami saturiski neatbilst Lēmumā lietā Nr. 2012-03-01 Satversmes tiesas norādītajām vadlīnijām.

Arī tiesību zinātnē norādīts, ka no Satversmes 78. panta izrietošais pienākums izvērtēt vēlētāju iesniegtu likumprojektu nenozīmē, ka CVK būtu tiesības vērtēt šo projektu pēc tā, vai tas atzīstams „par labu un vēlamu”. Šajā ziņā likumprojekta iesniedzējiem „ir pilnīga brīvība” (*sk.: Dišlers K. Vai Centrālajai vēlēšanu komisijai ir tiesība pārbaudīt iesniegtos likumprojektus.*

Jurists, 1928. gada oktobris, Nr. 5, 135.–136. sleja). Tomēr ticis atzīts arī tas, ka jautājumos, kas nav izlemjami likumdošanas ceļā, vēlētāju likumdošanas iniciatīva nav īstenojama (*sk.: Dišlers K. Vēl viens ierosinājums, pie tam nekonstitucionāls. Tautas Tiesības, 1927. gada 15. jūnijs, Nr. 11/12, 331. lpp.*).

Tādējādi CVK ir jāreģistrē ikviens vēlētāju iesniegts likumprojekts, lai varētu sākties parakstu vākšanas procedūra, izņemot gadījumus, kad likumprojekts acīmredzami nav pilnībā izstrādāts pēc satura. Savukārt vēlētāji savu vērtējumu par likumprojektu var izteikt parakstu vākšanas procesā, bet pēc tam – tautas nobalsošanā. Pretēja Satversmei, kā arī demokrātiskas un tiesiskas valsts pamatvērtībām būtu tāda Tautas nobalsošanas likuma 23. panta piektās daļas 2. punkta interpretācija, kas ļautu CVK nesamērīgi ierobežot vēlētāju likumdošanas iniciatīvas tiesības. Šāda interpretācija padarītu vēlētāju likumdošanas iniciatīvas tiesības neefektīvas un būtu pretrunā ne tikai ar varas dalīšanas principu, bet arī ar tautas suverenitātes principu. Tādējādi Satversmes tiesa secina, ka Saeima, nosakot CVK kompetenci, savas rīcības brīvības robežas ir ievērojusi.

Līdz ar to Tautas nobalsošanas likuma 23. panta piektās daļas 2. punkts atbilst Satversmes 1. pantam.

15. Izvērtējot prasības attiecībā uz vēlētāju likumdošanas iniciatīvas īstenošanu, jānoskaidro, vai šajā procesā tiek nodrošinātas likumprojekta iniciatoru likumiskās intereses un vai šis process ir tiesisks.

Satversmes tiesa Lēmumā lietā Nr. 2012-03-01 secināja: nav pamatots pieteikuma iesniedzēja viedoklis, ka nepastāv vēlētāju likumdošanas iniciatīvas īstenošanā iesaistīto valsts institūciju pieņemto lēmumu tiesiskuma izvērtēšanas mehānisms. Lēmumā norādīts, ka attiecībā uz CVK pieņemto lēmumu pārsūdzēšanu likuma „Par Centrālo vēlēšanu komisiju” 13. pantā ir noteikts, ka arī CVK lēmumi, kuru pārsūdzēšanas kārtība attiecīgajā likumā nav noteikta, ir pārsūdzami tiesā Administratīvā procesa likumā noteiktajā kārtībā. Turklāt ar 2012. gada 8. novembra grozījumiem Tautas nobalsošanas likumā ietverts 23.¹ pants, kurš paredz, ka CVK lēmumu atteikt likumprojekta reģistrāciju iniciatīvas grupa var pārsūdzēt Senātā (*sk. Satversmes tiesas 2012. gada 19. decembra lēmuma par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2012-03-01 20. punktu*). Tādējādi tika secināts, ka tiesiskuma izvērtēšanas mehānismam ir jābūt un tas arī pastāv.

Pieteikuma iesniedzējs uzskata, ka Senāts, izvērtējot pārsūdzēto CVK lēmumu atteikt vēlēšanu iesniegta likumprojekta reģistrāciju, nav tiesīgs izvērtēt šā likumprojekta saturu. Tiesību normu konstitucionalitātes izvērtēšana esot ekskluzīva Satversmes tiesas kompetence. Turklāt Senātam esot jāvērtē ne tikai CVK lēmumu pieņemšanas procesa tiesiskums, bet arī tajos ietvertie argumenti pēc būtības (*sk. lietas materiālu 1. sēj. 10. lpp.*).

15.1. Saeimai ir tiesības nodot administratīvās tiesas kompetencē arī tādu lietu izskatīšanu, kuru raksturs nav šauri administratīvi tiesisks. Turklāt no likuma „Par Centrālo vēlēšanu komisiju” 13. panta izriet, ka CVK ir institūcija, kurai APL normas un principi ir saistoši.

Var piekrist Saeimas atbildes rakstā norādītajam, ka apstrīdētās normas neparedz tādu regulējumu, kādu iepriekš Tautas nobalsošanas likums nebūtu paredzējis (*sk. lietas materiālu 1. sēj. 38. lpp.*). Lēmumā lietā Nr. 2012-03-01 tika secināts, ka pat pirms 2012. gada 8. novembra grozījumu spēkā stāšanās CVK bija pienākums izvērtēt to, vai vēlēšanu iesniegtie likumprojekti ir pilnībā izstrādāti pēc satura, savukārt CVK lēmums bija pārsūdzams administratīvajā tiesā Administratīvā procesa likumā noteiktajā kārtībā.

Ietverot Tautas nobalsošanas likumā 23.¹ pantu, tika precizēta kārtība, kādā pārsūdzams CVK lēmums atteikt vēlēšanu iesniegta likumprojekta reģistrāciju. Proti, šī kompetence tika nodota Senātam, kas lietu izskata kā pirmās instances tiesa. Lai procesu padarītu efektīvāku un ātrāku, ir saīsināts CVK lēmuma izskatīšanas procesuālais termiņš un noteikts, ka Senāta lēmums nav pārsūdzams. Arī starpkaru periodā CVK lēmumu tiesiskumu pārbaudīja Senāts.

Apspriežot likumprojektu, ar kuru bija paredzēts Tautas nobalsošanas likumu papildināt ar 23.¹ pantu, tika izskatīta arī iespēja nodot Administratīvās apgabaltiesas kompetencē tādu CVK lēmumu pārbaudi, ar kuriem atteikta vēlēšanu iesniegtu likumprojektu reģistrācija. Augstākās tiesas senatore Dr. iur. Jautrīte Briede Saeimas Juridiskās komisijas 2012. gada 22. maija sēdē norādīja, ka tā ir politiska izšķiršanās, kura līmeņa tiesai šo kompetenci nodot, un „protams, Senāts to var darīt, tāpat kā attiecībā uz vēlēšanām”. Tāpat viņa norādīja, ka attaisnojami būtu administratīvās tiesas pārbaudei nodot tikai tos CVK lēmumus, ar kuriem atteikta likumprojektu reģistrācija, jo šie lēmumi galīgi izbeidz vēlēšanu likumdošanas iniciatīvas īstenošanas procesu un „administratīvajā procesā ir svarīgi pārbaudīt to, kas pieliek [kādam procesam] punktu”. Savukārt, diskutējot par pierādīšanas pienākumu, J. Briede izteica

viedokli, ka Senātam šādā gadījumā citastarp būtu jāvērtē vēlētāju iesniegtā likumprojekta atbilstība Satversmei un tas vairāk būtu interpretācijas jautājums, tāpēc īsti par pierādījumiem šajā procesā nevarot runāt (*sk. lietas materiāliem pievienoto Saeimas Juridiskās komisijas 2012. gada 22. maija sēdes audioierakstu*).

15.2. Ikvienam tiesību piemērotājam Satversme ir jāpiemēro tieši un nepastarpināti. Satversmes tiesa ir secinājusi, ka tieši vispārējās jurisdikcijas tiesu un administratīvo tiesu pienākums ir pārbaudīt, kā tiesību piemērotājs atklājis tiesību aktos lietota augstas juridiskās abstrakcijas pakāpes jēdziena saturu un vai šāds tiesību normas piemērošanas rezultāts ir saderīgs ar tiesiskas un demokrātiskas valsts pamatprincipiem (*sk. Satversmes tiesas 2012. gada 19. decembra lēmuma par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2012-03-01 18.2. punktu*). Arī Saeimas Juridiskā biroja vadītājs Gunārs Kusiņš Saeimas Juridiskās komisijas 2012. gada 22. maija sēdē norādīja, ka ar Tautas nobalsošanas likuma 23.¹ pantu Senāta rīcībā netiek nodoti jauni instrumenti, jo Senāts jau piemēro Satversmē nostiprinātos vispārējos tiesību principus (*sk. lietas materiāliem pievienoto Saeimas Juridiskās komisijas 2012. gada 22. maija sēdes audioierakstu*).

15.3. Satversmes tiesai ir ekskluzīva kompetence atzīt tiesību normas par neatbilstošām augstāka juridiskā spēka tiesību normām un spēkā neesošām. Tomēr tiesību normu atbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normām izvērtē ne tikai Satversmes tiesa. Arī administratīvajai tiesai katras lietas ietvaros ir jāpārlicinās par piemērojamās tiesību normas atbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normām. Tikai tad, ja piemērojamā tiesību norma, pēc tiesas ieskata, atbilst Satversmei, tiesa to var piemērot. Proti, APL 104. panta pirmā daļa paredz, ka administratīvā tiesa šaubu gadījumā pārbauda, vai iestādes piemērotā vai administratīvajā tiesas procesā piemērojamā tiesību norma atbilst augstāka juridiskā spēka tiesību normām. Saskaņā ar šā panta otro daļu tiesa, ja tā uzskata, ka tiesību norma neatbilst Satversmei vai starptautisko tiesību normai, tiesvedību lietā aptur un nosūta motivētu pieteikumu Satversmes tiesai. Turklāt APL 104. panta trešā daļa nosaka: ja par neatbilstošu likumam vai tieši piemērojamam vispārējam tiesību principam atzīts zemāka juridiskā spēka normatīvais akts, tad tiesai jāpiemēro šis likums vai vispārējais tiesību princips. Par to, ka administratīvā tiesa vismaz netieši vērtē tiesību normu konstitucionalitāti, liecina arī pieteikums, pēc kura tika ierosināta izskatāmā lieta.

Tādējādi tiesību normu konstitucionalitātes izvērtēšana ietilpst arī administratīvo tiesu kompetencē. Ar apstrīdēto normu – Tautas nobalsošanas likuma 23.¹ panta pirmo daļu – Senātam un administratīvajai tiesai nav noteikta jauna, iepriekš likumā neparedzēta kompetence.

15.4. Tautas nobalsošanas likuma 23.¹ panta otrajā daļā noteikts, ka Senāts lietu izskata kā pirmās instances tiesa. Savukārt saskaņā ar APL 105. panta pirmo daļu pirmās instances tiesa lietu izskata pēc būtības. Tādējādi nedz apstrīdētās normas, nedz arī kāda cita norma neparedz Senāta kompetences ierobežošanu tikai ar CVK lēmuma pieņemšanas procesa izvērtēšanu.

Ņemot vērā šajā spriedumā secināto, Senātam būtu jānoskaidro tas, vai vēlētāju iesniegtais likumprojekts patiešām un acīmredzami nav pilnībā izstrādāts pēc satura, kā to atzinusi CVK, un vai CVK lēmumā likumprojekta neatbilstība attiecīgajai prasībai ir juridiski argumentēta. Tādējādi Senātam ir jāizvērtē, vai CVK konkrētajā gadījumā, pieņemot lēmumu atteikt vēlētāju iesniegta likumprojekta reģistrāciju, nav pārkāpusi savas kompetences robežas. Arī J. Briede Saeimas Juridiskās komisijas 2012. gada 22. maija sēdē norādīja: tā kā CVK, iespējams, nav politiski pilnīgi neitrāla, ir tikai saprātīgi, ka tās lēmumus pārbauda tiesa, kas visus jautājumus izskata maksimāli politiski neitrāli (*sk. lietas materiāliem pievienoto Saeimas Juridiskās komisijas 2012. gada 22. maija sēdes audioierakstu*).

Satversmes tiesa secina, ka tiesas kontrole var nodrošināt to, lai CVK lēmumi būtu pamatoti un tiktu pieņemti likuma ietvaros. Turklāt jāņem vērā, ka Senātam ir jāizvērtē nevis spēkā esošas tiesību normas, bet gan tas, vai vēlētāju iesniegtais likumprojekts ir pilnībā izstrādāts pēc satura. Kā jau tika secināts šā sprieduma 14.3. punktā, CVK ir jāreģistrē visi vēlētāju iesniegtie likumprojekti, izņemot tos, kuri acīmredzami nav pilnībā izstrādāti pēc satura. Tādējādi Saeima nav pārkāpusi savas rīcības brīvības robežas, paredzot Senāta kompetenci izskatīt sūdzības par CVK lēmumiem atteikt vēlētāju iesniegta likumprojekta reģistrāciju.

Līdz ar to Tautas nobalsošanas likuma 23.¹ panta pirmā daļa atbilst Satversmes 1. pantam.

Nolēmumu daļa

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

nosprieda:

atzīt likuma „Par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu” 23. panta piektās daļas 2. punktu un 23.¹ panta pirmo daļu par atbilstošu Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam.

Spriedums ir galīgs un nepārsūdzams.

Spriedums stājas spēkā tā publicēšanas dienā.

Tiesas sēdes priekšsēdētājs

G. Kūtris