



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

РЕШЕНИЕ

именем Латвийской Республики

по делу № 2013-06-01

Рига, 18 декабря 2013 года

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Гунарс Кутрис, судьи Каспарс Балодис, Айя Бранта, Кристине Крума, Улдис Кинис и Санита Осипова, по заявлению Департамента по административным делам Сената Верховного суда,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики и пункта 1 статьи 16, пункта 9 части первой статьи 17, а также статей 19¹ и 28¹ Закона о Конституционном суде,

в письменном процессе на судебном заседании 19 ноября 2013 года рассмотрел дело

«О соответствии пункта 2 части пятой статьи 23 и части первой статьи 23¹ закона «О народном голосовании, инициировании законов и инициативе граждан Европы» статье 1 Конституции Латвийской Республики».

Констатирующая часть

1. 31 марта 1994 года Сaeйма приняла закон «О народном голосовании и инициировании законов», который вступил в силу 4 мая 1994 года.

Законодатель неоднократно вносил в упомянутый закон поправки. Поправками от 20 сентября 2012 года было изменено название закона, и в настоящее время оно звучит как закон «О народном голосовании, инициировании законов и инициативе граждан Европы» (далее в тексте – Закон о народном голосовании).

В свою очередь, законом от 8 ноября 2012 года «Поправки к закону «О народном голосовании, инициировании законов и инициативе граждан Европы»» (далее в тексте – поправки от 8 ноября 2012 года) статья 23 Закона о народном голосовании была изложена в новой редакции и закон был дополнен статьей 23¹. Упомянутые поправки вступили в силу 11 декабря 2012 года.

Часть пятая статьи 23 Закона о народном голосовании предусматривает:

«Центральная избирательная комиссия отказывает в регистрации законопроекта или проекта поправок к Конституции, если:

- 1) инициативная группа не соответствует требованиям части второй настоящей статьи;
- 2) законопроект или проект поправок к Конституции не является полностью разработанным по форме или содержанию».

В свою очередь, часть первая статьи 23¹ Закона о народном голосовании предусматривает:

«Инициативная группа может обжаловать решение Центральной избирательной комиссии об отказе в регистрации законопроекта или проекта поправок к Конституции в Департаменте по административным делам Сената Верховного суда».

2. 19 декабря 2012 года Конституционный суд принял решение о прекращении судопроизводства по делу № 2012-03-01 «О соответствии части первой статьи 11 и части первой статьи 25 закона «О народном голосовании и инициировании законов» статьям 1, 77 и 78 Конституции Латвийской Республики» (далее – Решение по делу № 2012-03-01), возбужденному по заявлению тридцати депутатов 11-ой Сэймы.

Конституционный суд заключил, что нормы, оспариваемые в деле № 2012-03-01, предусматривают право и обязанность государственных органов, участвующих в реализации законодательной инициативы избирателей, оценивать соответствие подаваемых избирателями законопроектов Конституции Латвийской Республики (далее – «Конституция»), а также международным обязательствам государства; кроме того, Конституционный суд заключил, что существует механизм оценки правомерности решений, принимаемых упомянутыми государственными учреждениями.

3. Заявитель – Департамент по административным делам Сената Верховного суда (далее – Заявитель или Сенат) – подал в Конституционный суд заявление в отношении соответствия пункта 2 части пятой статьи 23 и части первой статьи 23¹ Закона о народном голосовании (далее – оспариваемые нормы) принципу разделения государственной власти, закрепленному статьей 1 Конституции.

В заявлении указано, что в производстве Сената находится дело № SA-1/2013, возбужденное по заявлению Яниса Кузинса, Андриса Толмачевса, Александрса Кузминса и Жанны Карелины об отмене решения № 6 от 1 ноября 2012 года Центральной избирательной комиссии (далее – ЦИК) и издании благоприятствующего административного акта. При подаче заявления в Конституционный суд судопроизводство по делу было приостановлено. Заявитель проинформировал Конституционный суд и о том, что 16 апреля 2013 года было приостановлено судопроизводство по делу № SA-6/2013, возбужденному по заявлению общества *Latvija par latu* [«Латвия за лат»] об отмене решения ЦИК № 14 от 18 марта 2013 года. 15 июля 2013 года было приостановлено судопроизводство по делу № SA-8/2013, возбужденному по заявлению общества *Par latu, pret eiropietiem* [«За лат, против евро»] об отмене определенной части решения ЦИК № 19 от 14 мая 2013 года и издании благоприятствующего административного акта.

В деле № SA-1/2013 Сенат по сути признает правильным решение ЦИК не передавать для сбора подписей поданный избирателями

законопроект, однако считает, что следует проверить наличие у ЦИК и административного суда полномочий на остановку дальнейшего продвижения законопроекта на основании оценки его содержания. Заявитель считает, что вопрос о компетенции ЦИК в определенной мере был разрешен в Решении по делу № 2012-03-01, однако сомневается в том, что конкретное решение ЦИК входит в «границы признанной компетенции Конституционного суда». В заявлении и уточнениях к нему указано, что регулирование, обязывающее ЦИК, а затем и административный суд проверять содержание поданного избирателями законопроекта на соответствие Конституции или нормам международного права, не соответствует принципу разделения государственной власти, закрепленному в статье 1 Конституции, и конституционному регулированию в целом.

Заявитель указывает, что 1 ноября 2012 года, когда было принято решение ЦИК № 6, оспариваемые нормы еще не были в силе. Собственно ЦИК заключила, что ее компетенция по оценке содержания поданного избирателями законопроекта вытекает из статьи 78 Конституции и норм, определяющих общую компетенцию ЦИК в области обеспечения исполнения Закона о народном голосовании. Заявитель признает, что при оценке обоснованности поданного ему заявления необходимо применять пункт 2 части пятой статьи 23 Закона о народном голосовании, «позитивирующий компетенцию, наличие которой в общих чертах обозначено в решении Конституционного суда от 19 декабря 2012 года о прекращении судопроизводства по делу № 2012-03-01».

В свою очередь, полномочие Заявителя полностью проверить обоснованность решения ЦИК вытекает из части первой статьи 23¹ Закона о народном голосовании и Закона об административном процессе (далее также «ЗАП»). Если ЦИК отказывает в регистрации законопроекта и его передаче для сбора подписей на основании юридических аргументов о его несоответствии требованиям Конституции, административный суд должен полностью проверить это решение по содержанию. Таким образом, оспариваемые нормы возлагают на Сенат обязанность проверять соответствие законопроекта положениям Конституции.

То, что в компетенцию ЦИК входит оценка содержания законопроекта и возможность отказать в передаче законопроекта для сбора подписей, означает также, что ЦИК может повлиять на продвижение законодательной инициативы, не позволив Сазэме обсудить законопроект, оценить его с точки зрения содержания и, в случае отличного мнения, передать законопроект для окончательного рассмотрения на народное голосование. Следовательно, уменьшаются возможности законодательной инициативы народа.

Заявитель считает, что решение, которым ЦИК отказывает в регистрации поданного избирателями законопроекта и в его передаче для сбора подписей, не является административным актом, так как это решение принимается в рамках законодательного процесса; однако Заявитель признает, что само по себе это не является препятствием, исключающим проверку такого решения в суде. Законодатель имеет право передать в компетенцию административного суда рассмотрение дел, характер которых не является исключительно или непосредственно административно-процессуальным, однако в таких исключительных случаях особое внимание необходимо обращать на то, не выходит ли судебный контроль за допустимые границы, которые должны соответствовать принципу разделения власти, закрепленному статьей 1 Конституции.

Заявитель считает, что право рассматривать законопроект по содержанию и, в зависимости от результатов рассмотрения, регистрировать или не регистрировать этот законопроект, является очень значительной функцией. Каждый субъект, обладающий таким правом, должен быть отражен в Конституции. Ни ЦИК, ни суд не указаны в Конституции в качестве органов, выполняющих упомянутую функцию. Признание того факта, что в функции суда входит оценка подаваемых избирателями законопроектов по содержанию, требует особого обоснования. Конституционный суд должен быть инстанцией, в эксклюзивную компетенцию которой входит окончательное рассмотрение правовых вопросов такого уровня. Кроме того, административному суду следует соблюдать принцип разделения властей и воздерживаться от проверки

конституционности законопроекта, до того как законопроект был принят и стал законом.

4. Учреждение, издавшее оспариваемый акт, – Сазэйма – в ответном письме указывает, что оспариваемые нормы соответствуют статье 1 Конституции.

Сазэйма указывает, что оспариваемые нормы не содержат регулирования, которое не было бы и ранее предусмотрено Законом о народном голосовании. Сазэйма не согласна с тем мнением Заявителя, что функции ЦИК и Сената, предусмотренные оспариваемыми нормами, «не отражены в Конституции». По мнению Сазэймы, при анализе устройства Латвийского государства необходимо учитывать не только юридический текст, содержащийся в статьях Конституции, но и реальную практику, а именно – то, каким образом текст Конституции интерпретируется и применяется. Полномочия ЦИК проверить то, можно ли считать поданный избирателями законопроект полностью разработанным, являются типичным элементом государственного устройства Латвии, внесенным Конституционным собранием с целью реализации статьи 78 Конституции. Кроме того, уже с 1922 года, когда вступила в силу Конституция, в государственном устройстве Латвии само собой разумеется и то, что соответствующее решение ЦИК может быть обжаловано в Сенате. В законе «О Центральной избирательной комиссии» и Законе о народном голосовании сохранено разделение полномочий между ЦИК и судебной властью в отношении проверки того, соответствует ли поданный избирателями законопроект требованиям статьи 78 Конституции.

Пункт 2 части пятой статьи 23 Закона о народном голосовании является нормативным уточнением того, каким образом должна осуществляться оценка возможности считать законопроект полностью разработанным. Практика, осуществляемая ЦИК после вступления в силу оспариваемых норм, свидетельствует о том, что ЦИК способна применять статью 78 Конституции и соответствующие нормы Закона о народном голосовании. Опасения Заявителя касательно политизации ЦИК и ее

неспособности выполнять предусмотренные законом функции являются необоснованными. Члены ЦИК в своей деятельности должны соблюдать Конституцию и нормативные акты, регулирующие деятельность ЦИК. Кроме того, Закон об административном процессе наделяет суд достаточно широкими полномочиями для того, чтобы соблюдение руководящих принципов демократического и правового государства было обеспечено даже в том случае, если бы ЦИК принимала произвольные решения без надлежащего правового основания.

Сэйма обращает внимание Конституционного суда на то, что и до момента вступления оспариваемых норм в силу решение ЦИК, которым законопроект признается не соответствующим статье 78 Конституции, подлежало обжалованию в общем порядке, установленном Законом об административном процессе. Внесением в Закон о народном голосовании статьи 23¹ регулирование было модифицировано, в результате чего в Законе появилось указание на единственную судебную инстанцию, проверяющую правомерность решений ЦИК, а также процессуальное регулирование проведения этой проверки, в том числе ее сроки. Сэйма не осуществляла распределения компетенции между различными судами и не устанавливала новых функций Сената. Такое регулирование соответствует традициям государственного устройства Латвии и выбору депутатов Конституционного собрания. Благодаря оспариваемым нормам эффективность контроля правомерности решений ЦИК повысилась, так как эти нормы обеспечивают право лиц на получение окончательного судебного постановления по соответствующему вопросу в четко установленные законом сроки, которые менее продолжительны, чем общие сроки рассмотрения дел. Кроме того, дело рассматривается в суде более высокого уровня. Из Решения по делу № 2012-03-01 следует вывод, что механизм контроля правомерности решения ЦИК, предусмотренный статьей 23¹ Закона о народном голосовании, можно считать эффективным.

Безосновательными являются и опасения Заявителя касательно вмешательства в законодательный процесс, так как ЦИК не принимает решения, предусмотренные оспариваемыми нормами, в рамках законодательного процесса. Согласно статье 65 Конституции,

законодательный процесс начинается с подачи законопроекта в Сэйму. Законодательный процесс будет начат лишь в том случае, если законопроект, подписанный не менее чем десятой частью избирателей, будет подан на рассмотрение в Сэйму.

Сэйма также считает, что аргументы, приведенные Заявителем в рассматриваемом деле, уже были оценены Конституционным судом в рамках дела № 2012-03-01. В решении о прекращении судопроизводства по этому делу признаны полномочия ЦИК решать, можно ли поданный избирателями законопроект считать полностью разработанным, а также дана оценка гарантиям защиты прав лиц.

В дополнительных разъяснениях Сэйма указывает, что обязанность ЦИК проверить, соответствует ли поданный законопроект нормам, принципам и ценностям, содержащимся в Конституции, в первую очередь вытекает из статьи 78 Конституции и статьи 4 закона «О Центральной избирательной комиссии». В части пятой статьи 22 Закона о народном голосовании законодатель, в свою очередь, сформулировал правовое основание, на котором ЦИК может отказать в регистрации законопроекта.

5. Приглашенное лицо – Омбудсмен Латвийской Республики (далее – Омбудсмен) – считает, что оспариваемые нормы соответствуют статье 1 Конституции.

Омбудсмен указывает: если законопроект находится в явном противоречии с конституцией, его дальнейшее продвижение недопустимо. ЦИК является органом, напрямую задействованным в продвижении поданного избирателями законопроекта, и ЦИК может проверить, является ли конкретный проект полностью разработанным и соответствующим Конституции.

По мнению Омбудсмана, задача административных судов – на основании жалоб заинтересованных лиц проверять законность решений и распоряжений государственных учреждений и должностных лиц, а также учреждений и должностных лиц самоуправлений. Это, однако, не исключает возможность передачи других дел на рассмотрение в

административные суды. Омбудсмен считает, что функцию оценки решений ЦИК не следует передавать Конституционному суду, а также что недопустима ситуация, в которой Конституционному суду пришлось бы оценивать поданный избирателями законопроект, а затем – ранее оцененные и уже вступившие в силу правовые нормы. Статья 23¹ Закона о народном голосовании обеспечивает эффективный механизм защиты прав, и Сенат не превышает собственную компетенцию, проверяя, соответствует ли поданный избирателями законопроект требованиям юридической техники, вписывается ли этот законопроект в правовую систему Латвии, и согласован ли он с нормами Конституции и международными обязательствами государства.

6. Приглашенное лицо – Центральная избирательная комиссия – указывает, что оно принимает решения в соответствии с законом «О Центральной избирательной комиссии» и ЗАП, соблюдая также собственную специально разработанную процедуру. Члены ЦИК оценивают соответствие поданного избирателями законопроекта нормам Конституции, следуя собственному правосознанию и знакомясь с аргументами, изложенными в заключениях государственных учреждений и экспертов. Члены ЦИК договорились о необходимости запрашивать заключения Юридического бюро Сазьмы, Министерства юстиции и Юридического факультета Латвийского университета, а также заключения других учреждений и экспертов в зависимости от сферы, к которой относится полученный проект, и его возможного влияния на заключенные международные договоры.

ЦИК согласна с указанным в ответном письме Сазьмы обстоятельством, что ЦИК использует свои полномочия в соответствии со смыслом и целью уполномочия, изложенного в оспариваемой норме, а возможность оспорить решение ЦИК в Сенате обеспечивает достаточный контроль со стороны судебной власти над обоснованностью и правомерностью решений, принимаемых ЦИК.

До момента вступления в силу поправок от 8 ноября 2012 года ЦИК проверяла, соответствует ли поданный законопроект требованиям

юридической техники, является ли его содержание однозначно ясным, не противоречит ли оно нормативным актам высшей юридической силы, и подписан ли этот законопроект не менее чем 10 000 избирателей. В течение этого периода решения ЦИК оспаривались в порядке, установленном Законом об административном процессе.

7. Приглашенное лицо – Dr. iur. Айварс Эндзиньш – согласно с аргументацией, приведенной в ответном письме Сазймы, и считает, что компетенция ЦИК и Сената, установленная в оспариваемых нормах, не противоречит принципу разделения государственной власти, закрепленному статьей 1 Конституции.

А. Эндзиньш указывает, что из Конституции вытекает требование оценивать, является ли поданный избирателями законопроект полностью разработанным. Сазйма выполнила это требование Конституции, приняв оспариваемые нормы, которые определяют компетенцию ЦИК и Сената по оценке подаваемых избирателями законопроектов.

8. Приглашенное лицо – Dr. iur. Инесе Никульцева – считает, что оспариваемые нормы соответствуют статье 1 Конституции.

И. Никульцева указывает, что содержание поданного избирателями законопроекта, а именно – его целесообразность и приемлемость, с политической точки зрения может оценивать единственно Сазйма или народ. Однако от этой политической оценки следует отделять юридическую оценку того, можно ли считать законопроект полностью разработанным в понимании статьи 78 Конституции. Заявление Сената в Конституционный суд свидетельствует о том, что проблемы на практике возникают тогда, когда политическую оценку законопроекта, которую может осуществить исключительно Сазйма или народ, необходимо отделить от юридической оценки содержания законопроекта, которую осуществляет ЦИК и другие учреждения. Если бы законопроект мог оценивать единственно законодатель, потребовались бы несоразмерные затраты государственного бюджета, а также был бы деградирован смысл прямой демократии, заключающийся в том, что народу на рассмотрение

передаются лишь самые существенные вопросы. С этической точки зрения требование, чтобы избиратели голосовали за антиконституционные законопроекты, также было бы неприемлемым.

Указания на то, как следует толковать понятие «полностью разработанный», законодатель предоставил в части пятой статьи 23 Закона о народном голосовании. При проверке того, является ли законопроект полностью разработанным по форме или содержанию, необходимо руководствоваться доктриной, а также критериями, вошедшими в юриспруденцию и практику учреждений. В том числе необходимо учитывать Решение по делу № 2012-03-01, в дальнейшем дополняя и совершенствуя критерии, разработанные Конституционным судом, в правовой доктрине и практике ЦИК.

Законодательная инициатива входит в законодательный процесс. Однако то, что учреждение государственного управления, то есть ЦИК, выполняет определенные задачи в рамках законодательного процесса, не означает нарушение принципа разделения властей. Разделение властей не осуществляется строго в соответствии с идеальной-типической моделью. В ходе подготовки и продвижения проектов нормативных актов учреждения государственного управления не только имеют право, но и обязаны оценить соответствие каждого проекта нормам высшей юридической силы и общим принципам права. В свою очередь, каждый правоприменитель обязан в каждом своем действии соблюдать иерархию правовых норм, толковать Конституцию и применять ее напрямую, а также проверять соответствие каждого действия или акта положениям Конституции.

В случаях, когда сложно дать четкий ответ на вопрос, является ли поданный избирателями законопроект полностью разработанным по содержанию, например, в случае если мнения приглашенных экспертов и государственных учреждений противоположны и разделяются в равной пропорции, ЦИК должна принять решение в пользу регистрации законопроекта, позволяя, таким образом, избирателям и Саэйме принимать решение по этому законопроекту.

И. Никульцева указывает, что в соответствии с руководящими указаниями Комиссии Европейского совета «Демократия через право»

(далее – Венецианская комиссия) в государстве должна быть основана эффективная система обжалования в суде решений, связанных с законодательной инициативой избирателей. Возможность проверить в суде решение ЦИК об отказе в регистрации поданного избирателями законопроекта также является не угрозой демократии и правомерности, а неотъемлемой частью эффективно функционирующей прямой демократии. В свою очередь, компетенция Конституционного суда не включает оценку проектов нормативных актов. Таким образом, предусмотренная статьей 23¹ Закона о народном голосовании компетенция Сената по рассмотрению решения ЦИК об отказе в регистрации законопроекта, поданного избирателями, не нарушает принципа разделения властей и не вступает в противоречие с распределением компетенций между Конституционным судом и другими судами.

9. Приглашенные лица – Андрис Толмачевс, Александр Кузминс и Жанна Карелина – указывают, что народ должен соблюдать те же границы свободы действий, что установлены для Сэймы. Однако народ самостоятельно должен решать, совместим ли поданный избирателями законопроект с ценностями демократического и правового государства. Ни одно учреждение или должностное лицо не имеет права остановить законодательную инициативу избирателей по той причине, что поданный избирателями законопроект, возможно, противоречит Конституции и международным обязательствам Латвии. Таким образом, компетенцию ЦИК по оценке того, соответствует ли законопроект Конституции и международным обязательствам Латвии, следует интерпретировать узко, относя ее только к случаям, когда такое несоответствие очевидно, например, когда подается законопроект, предусматривающий решение вопросов, которые вообще не подлежат урегулированию посредством закона, причем этот факт однозначен и ясен без углубленного юридического анализа. Об этом свидетельствуют и тексты решения ЦИК № 6 от 1 ноября 2012 года и Решения по делу № 2012-03-01.

Приглашенные лица также считают, что неважно, является ли правовая норма составной частью действующего закона или законопроекта, подаваемого избирателями, – уровень юридического анализа при проверке соответствия нормы положениям Конституции или международным обязательствам Латвии должен быть одним и тем же.

Во мнении приглашенных лиц указано, что оспариваемые нормы не обеспечивают равенство законодателей – народа и Сэймы, так как отношение к народу как к законодателю менее благоприятствующее. Имеется в виду, что соответствие подаваемого избирателями законопроекта положениям Конституции или международным обязательствам Латвии проверяется *ex ante*, кроме того, эта проверка не осуществляется Конституционным судом. Такое регулирование противоречит принципу демократии, закрепленному статьей 1 Конституции, а также принципу народного суверенитета.

Часть выводов

10. Заявитель просит Конституционный суд оценить соответствие оспариваемых норм принципу разделения властей, закрепленному статьей 1 Конституции. Имеется в виду следующее: Заявитель считает, что принципу разделения властей не соответствует компетенция ЦИК по оценке того, является ли поданный избирателями законопроект полностью разработанным по содержанию, а также компетенция Сената по рассмотрению жалоб в отношении решений ЦИК об отказе в регистрации поданного избирателями законопроекта по той причине, что законопроект не является полностью разработанным по содержанию.

10.1. Оспариваемые нормы относятся к оценке по форме и по содержанию законопроектов и проектов поправок к Конституции.

Методики оценки законопроекта и проекта поправок к Конституции различны. Конституционный суд заключил, что Конституция разделяет законодательную и конституционную власти, кроме того, в отношении права принимать Конституцию или вносить в

нее поправки установлены более строгие требования (см. пункты 56.1 и 56.2 решения Конституционного суда от 29 ноября 2007 года по делу № 2007-10-0102).

Заявление, с которым Заявитель обратился в Конституционный суд, не касается применения оспариваемой нормы в делах, в рамках которых оценивается решение ЦИК о поданном избирателями проекте поправок к Конституции. Кроме того, Заявитель не оспаривает условие об оценке поданного избирателями законопроекта по форме. Так как Конституционный суд должен учитывать фактические обстоятельства, лежащие в основе заявления, в рамках рассматриваемого дела оспариваемые нормы будут оценены исключительно в той мере, в какой они относятся к оценке поданного избирателями законопроекта по содержанию.

10.2. Из аргументов, изложенных в заявлении, вытекает, что в рассматриваемом деле соответствие оспариваемых норм нормам высшей юридической силы необходимо оценивать во взаимосвязи с выводами, изложенными в постановлениях Конституционного суда. Как было констатировано, в Решении по делу № 2012-03-01 Конституционный суд оценивал соответствие части первой статьи 11 и части первой статьи 25 Закона о народном голосовании статьям 1, 77 и 78 Конституции. В упомянутом решении изложены выводы об оценке и проверке поданного избирателями законопроекта, однако в рамках дела *expressis verbis* не оценивалось соответствие положениям Конституции норм, оспариваемых по рассматриваемому делу.

Из Решения по делу № 2012-03-01 вытекает и то, что Конституционный суд принимал во внимание редакцию Закона о народном голосовании от 8 ноября 2012 года, оспариваемую по рассматриваемому делу. Таким образом, поскольку контекст правоотношений не изменился, выводы, сделанные в Решении по делу № 2012-03-01, относятся и к рассматриваемому делу.

Таким образом, Конституционному суду в первую очередь необходимо выяснить, какие требования к реализации законодательной инициативы избирателей предъявляет принцип разделения властей.

11. Из понятия демократической республики, закрепленного статьей 1 Конституции, вытекает обязанность всех государственных органов во взаимных отношениях соблюдать законность и принцип разделения властей, а также осуществлять взаимный надзор, соблюдая принцип главенства закона и другие принципы правового государства. Цель разделения властей – обеспечение основных прав лиц и демократического государственного устройства посредством гарантии равновесия и взаимного контроля между органами государственной власти (*см., например, пункт 6.1 решения Конституционного суда от 20 декабря 2006 года по делу № 2006-12-01*).

Оценивая соответствие какой-либо правовой нормы принципам правового государства, закрепленным статьей 1 Конституции, необходимо принимать во внимание то, что проявление этих принципов может различаться в зависимости от области права (*см. пункты 15.2 и 15.3 решения Конституционного суда от 8 ноября 2006 года по делу № 2006-04-01*). Принцип разделения властей означает, что вся деятельность государства по своей сути функционально разделена на три вида деятельности, т.е. функциональные отрасли государственной власти: законодательную власть, исполнительную власть и судебную власть. Распределение компетенций государственных органов, принадлежащих к трем ответвлениям власти, которое формирует систему разделения властей, т.е. «сдержек и противовесов», установлено в Конституции. Однако Конституция также наделяет Саэйму правом конкретизировать модель разделения властей.

Статьей 64 Конституции установлено, что в Латвии право законодательной инициативы принадлежит Саэйме, а также, в порядке и объеме, предусмотренном Конституцией, народу. В свою очередь, статья 78 Конституции гласит: «Не менее одной десятой части избирателей вправе представить Президенту государства полностью разработанный проект поправок к Конституции или законопроект, который Президент передает Саэйме. Если Саэйма не примет проект без изменений по существу, то таковой передается на народное голосование». Конституционный суд уже указывал, что право совокупности граждан участвовать в законодательном процессе считается правом,

принадлежащим к институциональной сфере конституционного строя (см. пункт 12 решения Конституционного суда от 19 мая 2009 года по делу № 2008-40-01 и пункт 17 решения от 19 декабря 2012 года о прекращении судопроизводства по делу № 2012-03-01).

Конституционные органы власти могут реализовать компетенцию Латвийского государства самостоятельно, или же создать для этой цели учреждения государственного управления. Таким образом, какой-либо конституционный орган государственной власти или созданное таким органом учреждение государственного управления компетентно действовать и решать соответствующие вопросы общественной и государственной жизни, в той мере, в какой правовое регулирование этих вопросов основано на требованиях Конституции. Следовательно, правовая ситуация, в которой по крайней мере один конституционный орган государственной власти или созданное таким органом учреждение государственного управления обязаны обеспечить соблюдение требований Конституции, соответствует Конституции (см. пункт 19.2 решения Конституционного суда от 19 декабря 2012 года о прекращении судопроизводства по делу № 2012-03-01).

Конституционный суд также указал, что в отдельных случаях, когда этого требует соблюдение других конституционных норм и когда иным образом невозможно обеспечить надлежащее управление, статья 1 Конституции уполномочивает Саэйму создать независимый орган. Если законодатель, пользуясь предусмотренным статьей 57 Конституции правом установить законом взаимные отношения государственных учреждений, выводит какое-либо из учреждений государственного управления из подчинения Кабинету министров, законодатель должен предусмотреть иную, не менее эффективную модель надзора за деятельностью этого учреждения (см. пункты 16-16.4 решения Конституционного суда от 16 октября 2006 года по делу № 2006-05-01 и пункт 17.2 решения от 8 июня 2012 года о прекращении судопроизводства по делу № 2011-18-01 17.2).

Принцип разделения властей обуславливает также контроль судебной власти над законодательной властью и исполнительной властью. Конституционный суд заключил, что задача судебной власти –

обеспечивать, чтобы при рассмотрении конкретного дела гарантировалась реализация норм Конституции, законов и других нормативных актов, соблюдение общих правовых принципов, а также защищались права и свободы человека. В правовом государстве именно суды признаются наиболее эффективным механизмом, который благодаря индивидуальному рассмотрению каждого случая позволяет констатировать, соблюдено ли разумное равновесие между правами конкретного лица и интересами общества (*см. пункт 12 решения Конституционного суда от 13 октября 2010 года о прекращении судопроизводства по делу № 2010-09-01 и пункт 7 решения от 13 декабря 2011 года о прекращении судопроизводства по делу № 2011-15-01*).

Таким образом, цель предусмотренного Конституцией принципа разделения властей – обеспечить реализацию и защиту основных ценностей демократического и правового государства.

12. Основные условия реализации законодательной инициативы избирателей содержатся в статьях 78-80 Конституции. Однако в Конституции, в силу ее лаконичного стиля, законодательная инициатива избирателей не рассматривается детально. Поэтому в Законе о народном голосовании установлен порядок реализации прав, предусмотренных статьей 78 Конституции; этот порядок конкретизирует права субъекта законодательной инициативы избирателей, т.е. одной десятой части избирателей. Кроме того, вытекающая из статей 1 и 78 Конституции конституционная обязанность Сазймы установить четкое регулирование в отношении реализации законодательной инициативы избирателей и народного голосования включает необходимость создания механизма проверки соблюдения требований статьи 78 Конституции, так как совокупность граждан в качестве одного из законодателей также не имеет права нарушать Конституцию (*см. пункт 9 решения Конституционного суда от 19 мая 2009 года по делу № 2008-40-01 и пункты 16, 18.3 и 19.1 решения от 9 декабря 2012 года о прекращении судопроизводства по делу № 2012-03-01*).

12.1. В понимании статьи 78 Конституции законодательный процесс начинается в тот момент, когда Президент государства передает Саэйме полностью разработанный законопроект одной десятой части избирателей. В свою очередь, реализация законодательной инициативы избирателей начинается ранее, в порядке, установленном Законом о народном голосовании.

Для того чтобы законопроект мог быть передан в Саэйму, необходимо собрать подписи одной десятой части избирателей. Необходимое число лиц, поддерживающих законопроект, определяется по числу граждан с правом голоса на момент последних выборов в Саэйму. Таким образом, для того чтобы конституировался предусмотренный Конституцией субъект, т.е. одна десятая часть избирателей, необходимо собрать значительное количество подписей граждан с правом голоса. Для осуществления этого процесса требуются частные средства и средства государственного бюджета, а также другие ресурсы. В соответствии с пунктом 4 переходных положений Закона о народном голосовании, в первом туре сбора подписей 30 000 подписей избирателей необходимо заверить у присяжного нотариуса или в сиротском суде, осуществляющем нотариальные действия. Второй тур сбора подписей, в свою очередь, обеспечивает государство.

Таким образом, конституционная обязанность Саэймы регламентировать реализацию законодательной инициативы избирателей направлена на координирование действий совокупности граждан, например, посредством установления конкретных сроков сбора подписей, а также на то, чтобы как можно эффективнее были использованы частные средства и средства государственного бюджета. Упомянутая обязанность Саэймы также обеспечивает соблюдение в ходе этого процесса требований статьи 78 Конституции, в числе прочего и того, чтобы подаваемый избирателями законопроект был полностью разработанным.

12.2. В соответствии с регулированием, которое действует на настоящий момент, а именно – со статьей 23 и пунктом 4 переходных положений Закона о народном голосовании, для сбора подписей граждан с правом голоса по конкретному законопроекту создается инициативная

группа. Это может быть политическая партия, объединение политических партий или общество, сформированное не менее чем 10 избирателями. Инициативная группа подает разработанный законопроект в ЦИК. ЦИК, в свою очередь, если это необходимо, запрашивает сведения, разъяснения и заключения от государственных органов и органов самоуправления или приглашает экспертов и в течение 45 дней принимает одно из следующих решений:

- 1) зарегистрировать законопроект;
- 2) установить срок устранения недочетов, констатированных в заявлении и законопроекте;

- 3) отказать в регистрации законопроекта, если инициативная группа не соответствует требованиям закона или если законопроект не является полностью разработанным по форме или содержанию. Инициативная группа может оспорить это решение в Сенате.

Таким образом, из оспариваемого пункта 2 части пятой статьи 23 Закона о народном голосовании вытекает, что обязанностью ЦИК, среди прочего, является оценка того, является ли поданный избирателями законопроект полностью разработанным по содержанию. В свою очередь, частью первой статьи 23¹ Закона о народном голосовании установлено, что инициативная группа может оспорить в Сенате решение ЦИК об отказе в регистрации законопроекта.

В связи с вышеизложенным Конституционному суду необходимо выяснить, соблюла ли Сазыма границы своей свободы действий, и соответствуют ли требования, предъявляемые оспариваемыми нормами к реализации законодательной инициативы избирателей, основным ценностям демократического и правового государства.

13. При определении порядка реализации народного голосования и законодательной инициативы избирателей Сазыма пользуется свободой действий в той мере, в какой эту свободу не ограничивают нормы Конституции. Сазыма также имеет широкую свободу действий как при выборе того, в который из нескольких законов включить соответствующее регулирование, так и в вопросах, связанных с законодательной техникой в рамках одного закона (*см., например, пункт*

9.4.2 решения Конституционного суда от 19 июня 2010 года по делу № 2010-02-01 и пункт 16 решения от 19 декабря 2012 года о прекращении судопроизводства по делу № 2012-03-01).

С самого момента принятия Конституции компетенция по проверке соответствия подаваемого избирателями законопроекта требованиям статьи 78 Конституции доверена ЦИК. Упомянутая компетенция ЦИК вытекает из статьи 78 Конституции, Закона о народном голосовании, а также из закона «О Центральной избирательной комиссии».

13.1. ЦИК в соответствии со статьей 1 закона «О Центральной избирательной комиссии» является созданным Саэймой государственным органом, который действует постоянно. В его состав входят девять членов – избирателей. Председателя ЦИК и семерых ее членов избирает Саэйма, а одного члена из своей среды на пленуме выдвигает Верховный суд (статья 2 закона «О Центральной избирательной комиссии»).

ЦИК обеспечивает исполнение Закона о народном голосовании, а также единообразное и правильное применение этого закона. Выполняя свои обязанности и реализуя свои права, ЦИК действует в рамках действующих нормативных актов, в том числе в соответствии с нормами Закона о народном голосовании (статьи 4 и 8 закона «О Центральной избирательной комиссии»).

13.2. В Решении по делу № 2012-03-01 Конституционный суд признал, что в компетенцию ЦИК входит оценка того, отвечает ли законопроект предусмотренному статьей 78 Конституции требованию «полностью разработанный». Это требование, в свою очередь, включает и требование о том, чтобы законопроект был полностью разработан по содержанию. Из заключений Конституционного суда следует, что законопроект нельзя считать полностью разработанным с точки зрения содержания, если:

- 1) он предусматривает решение вопросов, которые вообще не подлежат урегулированию посредством закона;
- 2) в случае принятия он вступил бы в противоречие с нормами, принципами и ценностями, заключенными в Конституции;

3) в случае принятия он вступил бы в противоречие с международными обязательствами Латвии (см. пункты 18.3 и 19.3 решения Конституционного суда от 19 декабря 2012 года о прекращении судопроизводства по делу № 2012-03-01).

Венецианская комиссия также предусматривает, что законопроект, передаваемый на народное голосование, должен соответствовать правовым нормам высшей юридической силы, международному праву и принципам Европейского совета (демократия, права человека и правовое государство). Законопроекты, которые не соответствуют этим условиям, не должны передаваться на народное голосование [см.: *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>].

Поскольку в текст законопроекта, поданного инициативной группой, в ходе дальнейшего процесса нельзя вносить поправки, необходимо гарантировать, что на народное голосование не будет направлен проект, противоречащий основным ценностям демократического и правового государства. Кроме того, избранный Сазимой механизм реализации законодательной инициативы избирателей должен обеспечивать то, чтобы продвижение законопроекта, не соответствующего упомянутым ценностям, было своевременно остановлено. Если бы на народное голосование регулярно передавались некачественные или антиконституционные законопроекты, сама идея законодательной инициативы избирателей была бы нивелирована, и со временем могла бы снизиться гражданская активность избирателей.

Таким образом, в компетенцию ЦИК входит оценка подаваемых избирателями законопроектов по содержанию.

14. Важно выяснить, до каких пределов распространяется компетенция ЦИК по оценке подаваемых избирателями законопроектов по содержанию. Конституционный суд заключил, что народ должен быть в состоянии повлиять на принятие решений в государстве. Воля народа должна лежать в основе государственной власти и служить ее источником. Суверенитет народа в Латвии реализуется, в числе прочего,

посредством таких элементов прямой демократии, как народное голосование или законодательная инициатива избирателей (*см. пункт 11 решения Конституционного суда от 19 мая 2009 года по делу № 2008-40-01*).

14.1. Заявитель обращает внимание на то, что члены ЦИК обычно являются лицами, выдвинутыми политическими партиями по принципу паритета. Поэтому Сазйма, наделяя ЦИК компетенцией по оценке подаваемого избирателями законопроекта с точки зрения содержания, может косвенно повлиять на дальнейшее продвижение этой инициативы (*см. стр. 9 и 18 тома 1 материалов дела*).

По мнению Конституционного суда, важно учитывать то, что в соответствии со статьей 1 закона «О Центральной избирательной комиссии» ЦИК формируется после каждых выборов в Сазйму. Состав ЦИК отражает спектр политических партий, чьих членов в качестве своих представителей пожелало видеть большинство граждан с правом голоса. Кроме того, ЦИК в своей деятельности должна соблюдать Конституцию и другие нормативные правовые акты.

Однако необходимо учитывать и то, что поданные избирателями законопроекты в конкретный момент могут не соответствовать программам или политическим приоритетам политических партий, представленных в Сазйме. Таким образом, право законодательной инициативы избирателей является одним из механизмов, защищающих их интересы и права, а также позволяет носителю суверенной власти – народу – выразить свое мнение о необходимости принятия конкретного закона. Депутат Конституционного собрания Райнис указывал: «Референдум означает, что народ может выразить свои мысли напрямую, а не только через своих представителей, которых он отправил на выборы. Возможность такого выражения мыслей довольно ограничена даже в цивилизованном, гражданском государстве, но не настолько, чтобы воля народа более не выражалась». В свою очередь, депутат Карлис Дзелитис высказал мнение, что «народную инициативу и референдум действительно следует считать полезнейшими дополнениями к парламентарной системе [...] принятие народной инициативы дает

возможность определенному числу избирателей обратиться с предложением об издании того или иного закона, которое затем передается на голосование» (*Стенограмма 5-го заседания IV сессии Латвийского Конституционного собрания от 28 сентября 1921 года и стенограмма 19-го заседания от 8 ноября 1921 года*).

Таким образом, право законодательной инициативы избирателей является значимым инструментом, с помощью которого народ – суверен – может действовать в качестве законодателя.

14.2. Из Решения по делу № 2012-03-01 вытекает, что нельзя допустить, чтобы в Сазьму был подан разработанный избирателями законопроект, который очевидно не соответствует правовым нормам высшей юридической силы. В свою очередь, то, поддерживает ли поданный законопроект основные ценности демократического и правового государства, решает сам народ, выражая свое мнение на народном голосовании (*см. пункт 22 решения Конституционного суда от 19 декабря 2012 года о прекращении судопроизводства по делу № 2012-03-01*).

В рассматриваемом деле приглашенные лица в целом согласились с тем, что ЦИК имеет право оценивать содержание подаваемых избирателями законопроектов, учитывая указания, изложенные в Решении по делу № 2012-03-01. Однако в качестве критерия того, в каком объеме ЦИК следует оценивать содержание подаваемого избирателями законопроекта на соответствие Конституции, в нескольких мнениях упоминается «очевидность» возможного несоответствия. Например, Омбудсмен указал, что недопустимо дальнейшее продвижение законопроекта, который очевидно противоречит Конституции. И. Никульцева, в свою очередь, высказала мнение, что ЦИК, являющаяся государственным органом, не следует наделять чрезмерно широкой свободой действий (*см. стр. 194 тома 1 и стр. 7 тома 2 материалов дела*).

14.3. Конституционный суд делает вывод, что юридическая оценка того, можно ли считать подаваемый избирателями законопроект полностью разработанным в понимании статьи 78 Конституции, следует

отделять от оценки целесообразности и приемлемости проекта, т.е. от его политической оценки, которую может осуществлять исключительно законодатель – Сазьма или народ. Цель создания ЦИК и ее компетенция предполагают, что ЦИК должна проводить исключительно юридическую оценку законопроекта. Кроме того, ЦИК может отказать в регистрации подаваемого избирателями законопроекта только в том случае, если его содержание очевидно не соответствует руководящим указаниям, изложенным Конституционным судом в Решении по делу № 2012-03-01.

В правоведении также указывается, что вытекающая из статьи 78 Конституции обязанность оценивать законопроект, подаваемый избирателями, не означает, что ЦИК имеет право оценивать этот законопроект на предмет возможности признать его «хорошим и желательным». В этом плане «полной свободой» обладают лица, подающие законопроект (см.: *Dišlers K. Vai Centrālajai vēlēšanu komisijai ir tiesība pārbaudīt iesniegtos likumprojektus. Jurists, октябрь 1928 года, № 5, полосы 135–136*). Однако признавалось в правоведении и то, что в вопросах, которые не подлежат разрешению законодательным путем, законодательная инициатива избирателей не подлежит реализации (см.: *Dišlers K. Vēl viens ierosinājums, pie tam nekonstitucionāls. Tautas Tiesības, 15 июня 1927 года, № 11/12, стр. 331*).

Таким образом, ЦИК должна регистрировать каждый законопроект, поданный избирателями, давая возможность начаться процедуре сбора подписей, за исключением случаев, когда очевидно, что законопроект не является полностью разработанным по содержанию. Избиратели, в свою очередь, могут выразить свое мнение о законопроекте в процессе сбора подписей, а затем – на народном голосовании. Интерпретация пункта 2 части пятой статьи 23 Закона о народном голосовании, которая бы позволяла ЦИК несоразмерно ограничивать право законодательной инициативы избирателей, противоречила бы Конституции, а также основным ценностям демократического и правового государства. Такая интерпретация сделала бы право законодательной инициативы избирателей неэффективным и противоречила бы не только принципу разделения властей, но и принципу суверенитета народа. Таким образом,

Конституционный суд делает вывод, что Сазыма, определяя компетенцию ЦИК, соблюла границы своей свободы действий.

Следовательно, пункт 2 части пятой статьи 23 Закона о народном голосовании соответствует статье 1 Конституции.

15. Проводя оценку требований в отношении реализации законодательной инициативы избирателей, необходимо выяснить, обеспечиваются ли в этом процессе законные интересы инициаторов законопроекта, и является ли этот процесс правовым.

В Решении по делу № 2012-03-01 Конституционный суд заключил: мнение заявителя, заключающееся в том, что не существует механизма оценки правомерности решений, принимаемых государственными органами, задействованными в реализации законодательной инициативы избирателей, является необоснованным. В Решении указано, что в отношении обжалования решений, принятых ЦИК, статья 13 закона «О Центральной избирательной комиссии» предусматривает, что решения ЦИК, в том числе те, порядок обжалования которых не установлен соответствующим законом, подлежат обжалованию в суде в порядке, установленном Законом об административном процессе. Кроме того, поправками от 8 ноября 2012 года в Закон о народном голосовании была включена статья 23¹, предусматривающая, что решение ЦИК об отказе в регистрации законопроекта инициативная группа может обжаловать в Сенате (*см. пункт 20 решения Конституционного суда от 19 декабря 2012 года о прекращении судопроизводства по делу № 2012-03-01*). Таким образом, был сделан вывод, что механизм оценки правомерности должен существовать и существует.

Заявитель считает, что Сенат, оценивая оспариваемое решение ЦИК об отказе в регистрации законопроекта, поданного избирателями, не вправе оценивать содержание этого законопроекта. Оценка конституционности правовых норм является эксклюзивной компетенцией Конституционного суда. Кроме того, Сенат должен не только оценить правомерность процесса принятия решений ЦИК, но и оценить по

существом аргументы, включенные в это решение (*см. стр. 10 тома 1 материалов дела*).

15.1. Саэйма имеет право передать в компетенцию административного суда также рассмотрение дел, характер которых не является строго административно-правовым. Кроме того, из статьи 12 закона «О Центральной избирательной комиссии» следует, что ЦИК является органом, для которого нормы и принципы ЗАП являются обязательными.

Можно согласиться с приведенным в ответном письме Саэймы утверждением, что оспариваемые нормы не предусматривают регулирование, которое бы уже ранее не было предусмотрено Законом о народном голосовании (*см. стр. 38 тома 1 материалов дела*). В Решении по делу № 2012-03-01 сделан вывод, что даже до вступления в силу поправок от 8 ноября 2012 года ЦИК была обязана оценивать, являются ли подаваемые избирателями законопроекты полностью разработанными по содержанию, а решение ЦИК, в свою очередь, подлежало обжалованию в административном суде в порядке, установленном Законом об административном процессе.

Посредством включения в Закон о народном голосовании статьи 23¹ был уточнен порядок обжалования решения ЦИК об отказе в регистрации поданного избирателями законопроекта. Имеется в виду, что эта компетенция была передана Сенату, который рассматривает дело как суд первой инстанции. Чтобы сделать процесс более эффективным и скорым, был сокращен процессуальный срок рассмотрения решения ЦИК и установлено то, что решение Сената не подлежит обжалованию. Именно Сенат проверял правомерность решений ЦИК и в межвоенный период.

В ходе обсуждения законопроекта, в котором было предусмотрено дополнение Закона о народном голосовании статьей 23¹, рассматривалась также возможность передать в компетенцию Административного окружного суда проверку решений ЦИК об отказе в регистрации поданных избирателями законопроектов. Сенатор Верховного суда Dr. iur. Яутрите Бриде на заседании Юридической комиссии Саэймы 22

мая 2012 года указала, что передача упомянутой компетенции суду того или иного уровня является вопросом политического решения, и «разумеется, Сенат может выполнять эту функцию, так же, как в отношении выборов». Яутрите Бриеде также указала, что оправданной может быть передача административному суду на проверку исключительно тех решений ЦИК, которыми отказано в регистрации законопроектов, так как эти решения окончательно прекращают процесс реализации законодательной инициативы избирателей и «важно проверить в административном процессе то, что ставит точку [в каком-либо процессе]». В свою очередь, в ходе дискуссии об обязанности доказывания Я.Бриеде выразила мнение, что Сенату в этом случае в числе прочего надлежало бы оценивать соответствие поданного избирателями законопроекта нормам Конституции, что в большей степени являлось бы вопросом интерпретации и, следовательно, о доказательствах как таковых в этом процессе говорить нельзя (*см. аудиозапись заседания Юридической комиссии Сазймы 22 мая 2012 года, приложенную к материалам дела*).

15.2. Любой правоприменитель должен напрямую, непосредственно, применять Конституцию. Конституционный суд заключил, что именно суды общей юрисдикции и административные суды обязаны проверять, каким образом правоприменитель раскрыл содержание понятия высокой юридической абстракции, используемое в правовых актах, и совместим ли результат такого применения правовой нормы с основными принципами правового и демократического государства (*см. пункт 18.2 решения Конституционного суда от 19 декабря 2012 года о прекращении судопроизводства по делу № 2012-03-01*). Руководитель Юридического бюро Сазймы Гунарс Кусиньш на заседании Юридической комиссии Сазймы 22 мая 2012 года указал, что статьей 23¹ Закона о народном голосовании в распоряжение Сената не передаются новые инструменты, так как Сенат уже применяет общие правовые принципы, закрепленные Конституцией (*см. аудиозапись заседания Юридической комиссии Сазймы 22 мая 2012 года, приложенную к материалам дела*).

15.3. Конституционный суд наделен эксклюзивной компетенцией по признанию правовых норм не соответствующими правовым нормам высшей юридической силы и недействительными. Однако соответствие правовых норм правовым нормам высшей юридической силы оценивает не только Конституционный суд. Административный суд также, в рамках каждого дела, должен удостовериться в соответствии применяемой правовой нормы правовым нормам высшей юридической силы. Только в том случае, если применяемая правовая норма, по мнению суда, соответствует Конституции, суд может ее применить. Имеется в виду, что часть первая статьи 104 ЗАП предусматривает, что в случае сомнений административный суд должен проверить, соответствует ли правовая норма, примененная учреждением или подлежащая применению в административном судебном процессе, правовым нормам высшей юридической силы. В соответствии с частью второй данной статьи, если суд считает, что правовая норма не соответствует Конституции или международной правовой норме, суд должен приостановить судопроизводство по делу и направить мотивированное заявление в Конституционный суд. Кроме того, часть третья статьи 104 ЗАП предусматривает: если нормативный акт низшей юридической силы признается не соответствующим закону или общему правовому принципу, подлежащему прямому применению, суд должен применить соответствующий закон или общий правовой принцип. О том, что административный суд по крайней мере косвенно оценивает конституционность правовых норм, свидетельствует и заявление, по которому возбуждено рассматриваемое дело.

Таким образом, оценка конституционности правовых норм входит также в компетенцию административных судов. Оспариваемая норма – часть первая статьи 23¹ Закона о народном голосовании – не устанавливает новой, ранее не предусмотренной законом, компетенции Сената и административного суда.

15.4. В части второй статьи 23¹ Закона о народном голосовании установлено, что Сенат рассматривает дело как суд первой инстанции. В соответствии же с частью первой статьи 105 ЗАП, суд первой инстанции

рассматривает дело по существу. Таким образом, ни оспариваемые нормы, ни какая-либо иная норма не предусматривают ограничение компетенции Сената исключительно оценкой процесса принятия решения ЦИК.

С учетом заключений, сделанных в настоящем решении, Сенату следует выяснить то, действительно и очевидно ли поданный избирателями законопроект не является полностью разработанным по содержанию, как это признала ЦИК, а также то, имеется ли в решении ЦИК юридическая аргументация несоответствия законопроекта соответствующему требованию. Таким образом, Сенат должен оценить, не преступила ли ЦИК в конкретном случае, принимая решение об отказе в регистрации поданного избирателями законопроекта, границы собственной компетенции. Я. Бриде на заседании Юридической комиссии Сазймы 22 мая 2012 года указала: так как ЦИК, возможно, не является абсолютно политически нейтральным органом, будет лишь разумным, если ее решения будет проверять суд, рассматривающий все вопросы максимально нейтрально с политической точки зрения (*см. аудиозапись заседания Юридической комиссии Сазймы 22 мая 2012 года, приложенную к материалам дела*).

Конституционный суд приходит к выводу, что судебный контроль способен обеспечить обоснованность решений ЦИК и их принятие в рамках закона. Кроме того, следует принимать во внимание, что Сенат должен оценивать не действующие правовые нормы, а то, является ли поданный избирателями законопроект полностью разработанным по содержанию. Как уже было упомянуто в пункте 14.3 настоящего решения, ЦИК должна регистрировать все подаваемые избирателями законопроекты, за исключением тех, которые очевидно не являются полностью разработанными по содержанию. Таким образом, Сазйма не преступила границы собственной свободы действий, предусмотрев компетенцию Сената по рассмотрению жалоб в отношении решений ЦИК об отказе в регистрации законопроектов, подаваемых избирателями.

Следовательно, часть первая статьи 23¹ Закона о народном голосовании соответствует статье 1 Конституции.

Постановляющая часть

На основании статей 30–32 Закона о Конституционном суде
Конституционный суд

постановил:

признать пункт 2 части пятой статьи 23 и часть первую статьи 23¹ закона «О народном голосовании, инициировании законов и инициативе граждан Европы» соответствующими статье 1 Конституции Латвийской Республики.

Решение окончательно и обжалованию не подлежит.

Решение вступает в силу в день его опубликования.

Председатель судебного заседания

Г. Кутрис