



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Решение именем Латвийской Республики по делу № 2013-05-01

Рига, 12 февраля 2014 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, секретари судебного заседания Алла Спале и Элина Курсиша,

при участии представителя заявителя – двадцати депутатов 11-ой Сазьмы: Андреяса Элксниньша, Яниса Урбановичса, Ирины Цветковой, Валерийса Агешинса, Борисса Цилевичса, Владимирса Никоновса, Александрса Якимовса, Игорса Пименовса, Елены Лазаревы, Дмитрийса Родионовса, Сергейса Мирскиса, Иванса Рыбаковса, Иварса Зариньша, Александрса Саковскиса, Яниса Тутиньша, Артурса Рубикса, Виталийса Орловса, Андреяса Клементьевса, Никиты Никифоровса и Сергейса Потапкинса – Андреяса Элксниньша

и представителей органа, издавшего оспариваемый акт, – Сазьмы – руководителя Юридического бюро Сазьмы Гунарса Кусиньша и старшего юридического советника Юридического бюро Сазьмы Яниса Плепса,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики, пункта 1 статьи 16 и пункта 3 части первой статьи 17 Закона о Конституционном суде,

8 и 14 января 2014 года на открытом судебном заседании рассмотрел дело

«О соответствии части первой статьи 22 (в редакции закона от 8 ноября 2012 года, вступающей в силу 1 января 2015 года) и пунктов 4 и 5 переходных положений закона „О народном голосовании, инициировании законов и инициативе граждан Европы” статьям 1 и 2 Конституции Латвийской Республики».

Констатирующая часть

1. 31 марта 1994 года Сэйма приняла закон «О народном голосовании и инициировании законов», название которого поправками от 20 сентября 2012 года было изложено в новой редакции: «О народном голосовании, инициировании законов и инициативе граждан Европы» (далее – Закон о народном голосовании).

1.1. Статья 22 Закона о народном голосовании в редакции, в которую поправками, принятыми Сэимой 8 мая 2003 года и 6 апреля 2006 года, были внесены изменения, предусматривает: «Не менее 10 000 граждан Латвии с правом голоса имеют право, указав свои имена, фамилии и персональные коды, подать в Центральную избирательную комиссию полностью разработанный законопроект или проект поправок к Конституции. Каждая подпись должна быть заверена у присяжного нотариуса или в органе самоуправления, осуществляющем нотариальные действия».

1.2. Законом от 8 ноября 2012 года «Поправки к закону „О народном голосовании, инициировании законов и инициативе граждан Европы”» (далее – поправки в Закону о народном голосовании) Сэйма существенно изменила порядок, в котором избиратели могут подать законопроект или проект поправок к Конституции.

Согласно упомянутым поправкам, 1 января 2015 года должна вступить в силу часть первая статьи 22 Закона о народном голосовании в следующей редакции: «Не менее одной десятой части избирателей имеют право, указав свои имена, фамилии, персональные коды и даты подписания, подать в Центральную избирательную комиссию полностью разработанный законопроект или проект поправок к Конституции.

Законопроект или проект поправок к Конституции можно подать в течение 12 месяцев со дня регистрации законопроекта или проекта поправок к Конституции в Центральной избирательной комиссии».

В свою очередь, переходные положения Закона о народном голосовании в числе прочего были дополнены пунктами 4 и 5, которые устанавливают следующее:

«4. До 1 января 2015 года не менее 30 000 избирателей имеют право, указав свои имена, фамилии, персональные коды и даты подписания, подать в Центральную избирательную комиссию полностью разработанный законопроект или проект поправок к Конституции. Законопроект или проект поправок к Конституции можно подать в течение 12 месяцев со дня регистрации законопроекта или проекта поправок к Конституции в Центральной избирательной комиссии. Каждая подпись избирателя в течение этих 12 месяцев должна быть заверена у присяжного нотариуса или в сиротском суде, осуществляющем нотариальные действия. Плату за заверение подписи в связи со сбором подписей за законопроект или проект поправок к Конституции в сиротском суде назначается с учетом прямых административных расходов на заверение подписи, однако эта плата не может составлять более половины суммы, установленной законом в качестве платы за удостоверение подлинности подписи в сиротском суде.

5. Если до 1 января 2015 года не менее 30 000 избирателей, указав свои имена, фамилии, персональные коды и даты подписания, подадут в Центральную избирательную комиссию полностью разработанный законопроект или проект поправок к Конституции, Центральная избирательная комиссия должна назначить срок длительностью в 21 день, в течение которого листы для сбора подписей, в которых избиратели могут поставить свою подпись, будут доступны в отведенных для этой цели местах в каждой городской или краевой думе республики».

Пункты 4 и 5 переходных положений Закона о народном голосовании в силе с 11 декабря 2012 года.

2. Заявитель – двадцать депутатов 11-ой Сазймы (далее – Заявитель) – указывает, что часть первая статьи 22 и пункты 4 и 5

переходных положений Закона о народном голосовании не соответствуют статьям 1 и 2 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция), так как очевидно сужают установленное Конституцией право народа на участие в законодательном процессе.

Имеется в виду, что в пунктах 4 и 5 переходных положений Закона о народном голосовании Сазьма необоснованно увеличила число избирателей, которые должны подписаться за законопроект или проект поправок к Конституции (далее совместно – законопроект) на первом этапе сбора подписей. Необходимое минимальное количество подписей избирателей увеличено с 10 000 до 30 000. В свою очередь, часть первая статьи 22 этого закона, которая вступит в силу 1 января 2015 года, предусматривает, что проставление подписей за законопроект будет осуществляться всего за один этап, в течение которого сами инициаторы законопроекта должны будут собрать подписи не менее чем десятой части избирателей.

2.1. Часть первая статьи 22 и пункты 4 и 5 переходных положений Закона о народном голосовании ущемляют, по мнению Заявителя, конститутивные и законодательные функции совокупности граждан Сазьма, изменив порядок инициирования законов, сделала практически невозможным применение норм Конституции, то есть полноценную реализацию прямой демократии в Латвийской Республике. Прямая демократия ограничивается, так как бремя организации сбора подписей в связи с уменьшением институциональной и финансовой поддержки государства целиком ложится на избирателей. У совокупности граждан отнят инструмент, который позволяет ей влиять на жизнь государства. Однако сущности демократии соответствует право меньшинства инициировать обсуждения какого-либо вопроса.

2.2. Часть первая статьи 22 и пункты 4 и 5 переходных положений Закона о народном голосовании не имеют легитимной цели. Сазьма необоснованно сузила установленные Конституцией возможности граждан Латвии напрямую реализовывать право инициирования законов. Снижение затрат средств государственного бюджета нельзя считать легитимной целью.

Заявитель считает, что требование о сборе подписей 30 000 избирателей смогут выполнить только организации, поддерживаемые очень состоятельными в финансовом плане людьми. Это приведет к снижению веры общества в институт народного голосования.

2.3. Учитывая сложившуюся историю инициирования народного голосования, Заявитель выражает мнение, что народ Латвии использует свое конституционное право на участие в законодательном процессе обдуманно и взвешенно. В заявлении указано, что в законе от 1994 года «О народном голосовании и инициировании законов» закреплена объективно необходимая и устойчивая процедура инициирования законов. В упомянутом законе было установлено достаточно большое количество подписей избирателей, необходимое для подачи законопроекта в Центральную избирательную комиссию, а именно – 10 000. Во время принятия этого закона не имелось сомнений в том, что упомянутое количество подписей избирателей, необходимое для подачи законопроекта, и процедура инициирования закона, проходящая в два этапа, соответствуют требованиям правомерности и демократии.

По мнению Заявителей, Конституционный суд в решении от 19 мая 2009 года по делу № 2008-40-01 уже признал, что число инициаторов законопроекта – 10 000 – обеспечивает то, что путем народного законодательства будут решаться только важные для общества вопросы. Заявитель считает, что с момента вынесения упомянутого решения обстоятельства не изменились столь существенно, чтобы можно было признать, что упомянутое число подписавшихся избирателей более не свидетельствует о заинтересованности достаточной части общества в разрешении конкретного вопроса и о важности этого вопроса. Кроме того, согласно данным переписи населения 2011 года, численность населения Латвии сократилась. Наряду с этим в процентном отношении выросла часть народа Латвии, подписи которой необходимы, чтобы можно было инициировать закон.

2.4. В ограничениях, установленных частью первой статьи 22 и пунктами 4 и 5 переходных положений Закона о народном голосовании, отсутствует необходимость, так как сбор подписей можно усовершенствовать иными, в меньшей степени ограничивающими права и

законные интересы лица средствами, например, при помощи электронного подписания. Заявитель считает, что систему электронного подписания, которая используется для сбора подписей за инициативу граждан Европы, можно использовать и при сборе подписей за законопроекты, выдвигаемые избирателями.

2.5. Представитель Заявителя Андрейс Элксниньш в судебном заседании конкретизировал требование. Он указал, что Заявитель оспаривает: 1) Часть первую статьи 22 Закона о народном голосовании, поскольку она предусматривает, что с 1 января 2015 года избирателям, чтобы подать законопроект, за один этап подписания необходимо собрать подписи не менее одной десятой части избирателей (далее – оспариваемая норма); 2) пункты 4 и 5 переходных положений этого закона, поскольку они предусматривают, что на первом этапе подписания необходимо собрать подписи не менее 30 000 избирателей (далее – оспариваемые переходные положения).

В судебном заседании представитель Заявителя обратил внимание на недочеты, которые законодатель допустил в своей деятельности при разработке и принятии оспариваемой нормы и оспариваемых переходных положений (далее совместно – оспариваемое регулирование). Например, законодатель не обосновал, почему 30 000 подписей избирателей на первом этапе сбора подписей является более адекватным требованием, нежели 10 000 подписей. Отсутствуют также обоснованные соображения целесообразности в отношении того, что с 1 января 2015 года сбор подписей должен проходить всего за один этап без финансового и организационного участия государства. Представитель Заявителя также высказал сомнения относительно того, что государство будет в состоянии до 1 января 2015 года полностью сформировать систему электронного подписания, которая будет доступна достаточному количеству избирателей. Возможное же несоответствие оспариваемого регулирования статье 2 Конституции необходимо оценить по той причине, что реализация принципа народного суверенитета тесно связана с понятием демократии, закрепленным в статье 1 Конституции.

3. Орган, издавший оспариваемый акт, – **Сазэйма** – не согласен с мнением Заявителя и считает, что оспариваемое регулирование соответствует статьям 1 и 2 Конституции.

3.1. В Конституции заключена идея представительской демократии, в соответствии с которой народную волю реализует парламент. Сазэйма считает, что оспариваемое регулирование не затрагивает принцип народного суверенитета, так как оно не влияет на возможности народа на всеобщих выборах избрать представителей народа – депутатов Сазэймы. Кроме того, статья 2 Конституции регулирует то, в какой форме подлежит реализации народный суверенитет. Эту форму конкретизируют другие нормы Конституции, предусматривающие способ, которым народ реализует свою суверенную власть. Законодательное право избирателей и его ограничения в первую очередь необходимо оценивать в понимании статей 65, 78 и 101 Конституции. Если бы право законодательной инициативы избирателей не было установлено в статьях 65 и 78 Конституции, это право невозможно было бы реализовать единственно на основании статьи 2 Конституции.

Оспариваемое регулирование соответствует статье 2 Конституции, так как оно не изменяет конституционных требований, установленных в отношении реализации права инициирования законов. В свою очередь, в ведении законодателя находится определение порядка, в котором подлежит организации сбор подписей не менее одной десятой части избирателей для инициирования закона.

3.2. Сазэйма указывает, что поправки к Закону о народном голосовании были приняты в результате продолжительных дискуссий и сделали нормативное регулирование более четким. Поправки были внесены по нескольким причинам. Во-первых, поправки были необходимы для того, чтобы усовершенствовать регулирование процедуры инициирования законов, в том числе обеспечить гражданам Латвии надлежащую возможность реализации установленного Конституцией права подавать законопроекты. Во-вторых, необходимо было обеспечить право граждан на участие в деятельности государства. В-третьих, было необходимо защитить демократический государственный строй, уменьшив возможность продвижения

неподготовленных или угрожающих основам государства предложений. В-четвертых, законодатель устранил опасения, что минимальное число подающих законопроект избирателей, необходимое на первом этапе, является слишком малым, и законопроекты могут продвигаться единственно для того, чтобы использовать второй этап сбора подписей в политических целях.

Благодаря отказу от деления сбора подписей на этапы порядок подписания был упрощен и сделан более понятным. Кроме того, эффективность этой процедуры будет обеспечиваться возможностью сбора подписей в электронном виде и подписания в учреждениях самоуправления.

3.3. Оспариваемое регулирование обеспечивает щадящий переход на новый порядок подписания. Имеется в виду, что оспариваемая норма вступает в силу 1 января 2015 года, оспариваемые же переходные положения до 1 января 2015 года сохраняют двухэтапный сбор подписей избирателей и предусматривают, что на первом этапе должны подписаться не менее 30 000 избирателей. Такое количество подписей избирателей было установлено в результате компромисса, достигнутого в ходе политических консультаций. Щадящий переход предусмотрен потому, что было необходимо обеспечить соблюдение принципа правового доверия. Выбор дат согласован с возможностью обеспечить доступную для избирателей систему электронного подписания.

3.4. Необоснованным является утверждение Заявителя, что сбор электронных подписей в онлайн-системах, подобно тому, что имеет место в случае инициативы граждан Европы, можно использовать уже в настоящий момент при сборе подписей в рамках реализации законодательной инициативы избирателей. Саэйма указывает, что инициатива граждан Европы и инициирование закона – это различные процедуры. К сбору подписей за иницируемый закон предъявляются более высокие требования безопасности. Поэтому законодатель поручил Кабинету министров до 1 сентября 2014 года обеспечить техническую готовность, а также готовность в плане надежности и безопасности, онлайн-системы Единого портала услуг государства и самоуправления к сбору подписей в онлайн-режиме.

Представители Саэймы Гунарс Кусиньш и Янис Плепс в судебных заседаниях дополнительно указали, что одной из целей внесения поправок от 8 ноября 2012 года было усовершенствование института законодательной инициативы избирателей с учетом практики его использования, развития технологий, а также зарубежного опыта. Право граждан на подачу законопроекта не является обязательным требованием статьи 2 Конституции. Кроме того, такое право избирателям обеспечивается только в некоторых государствах. В рассматриваемом деле существенно то, какую процедуру сбора подписей избирателей предусматривает Конституция. Представители Саэймы обратили внимание на то, что законодатель наделен свободой действий при определении порядка реализации права законодательной инициативы избирателей, однако на законодателя также возложена конституционная обязанность нормативно регламентировать этот порядок, соблюдая предусмотренные Конституцией рамки.

Число избирателей, готовых подписаться за законопроект, должно быть достаточно большим для того, чтобы можно было считать, что переданный в Саэйму законопроект касается вопросов, важных для значительной части общества.

4. Приглашенное лицо – Министерство юстиции – указывает, что оспариваемое регулирование следует оценивать во взаимосвязи с реформой процедуры инициирования законов, которая была проведена Поправками к Закону о народном голосовании. Оспариваемое регулирование соответствует статьям 1 и 2 Конституции, если обеспечиваются эффективные возможности сбора подписей избирателей, в том числе возможность электронного подписания.

4.1. Требования, включенные в оспариваемое регулирование, соответствуют положениям Конституции, так как избиратели могут реализовать гарантированное Конституцией право на инициирование закона.

Установленное Законом о народном голосовании требование, что на первом этапе сбора подписей необходимы подписи не менее 10 000 избирателей, было несоразмерно низким, учитывая общее число

избирателей. Столь небольшое первоначально необходимое минимальное количество подписей не создает уверенности в том, что впоследствии удастся собрать подписи по крайней мере одной десятой части избирателей. Кроме того, такая ситуация может быть использована для продвижения идей, ставящих под угрозу ценности государства и общества.

Несмотря на то, что поставленная перед избирателями необходимость самостоятельно организовать и осуществить сбор подписей одной десятой части избирателей, возможно, является обременительной, все же нельзя утверждать, что такой порядок лишает народ его права суверенной власти.

4.2. Государство, соблюдая разумные критерии, должно обеспечить лицу право участвовать в принятии государственных политических решений. Кроме того, это участие должно быть справедливым и не должно быть формальным.

Министерство юстиции выражает мнение, что отмену публичного этапа сбора подписей способна компенсировать достаточная поддержка государством сбора подписей на Едином портале услуг государства и самоуправлений.

Представитель приглашенного лица – **заместитель государственного секретаря Министерства юстиции по вопросам правовой политики Лайла Медина** – в судебном заседании указал, что и после принятия Поправок к Закону о народном голосовании государство будет предоставлять поддержку избирателям, поддерживая Единый портал услуг государства и самоуправлений. Для инициативной группы действительно может быть затруднительно собрать подписи десятой части избирателей. Однако законодатель расширил возможности подписания, предусмотрев, в числе прочего, то, что с 1 января 2015 года за законопроекты можно будет подписаться в электронной форме. Таким образом, законодатель предусмотрел компенсирующий механизм.

5. В судебном заседании было заслушано приглашенное лицо – **Министерство регионального развития и защиты среды,** –

представленное **руководителем Отдела электронных услуг Департамента публичных услуг** Министерства Гатисом Озолсом.

Представитель Министерства регионального развития и защиты среды в судебном заседании указал, что в разработке находится система, которая позволит с 1 января 2015 года обеспечить возможность электронного подписания. Финансирование, необходимое для разработки и поддержания этой системы, уже выделено.

Подписаться в электронной форме можно будет на Едином портале услуг государства и самоуправлений или в другой онлайн-системе, которая будет соответствовать установленным государством сертификационным требованиям. Подписаться можно будет только с помощью защищенной электронной подписи. Эту подпись лицо может получить при получении идентификационной карты в Управлении по делам гражданства и миграции. Используя защищенную электронную подпись, лицо позволяет себя идентифицировать и подтверждает, что оно непосредственно лично подписывается за законопроект.

6. Приглашенное лицо – Омбудсмен Латвийской Республики (далее – Омбудсмен) – указывает, что оспариваемое регулирование является эффективным и соразмерным. Оно не противоречит принципам демократического и правового государства, закрепленным в статьях 1 и 2 Конституции.

6.1. Оспариваемое регулирование устанавливает дополнительные административные и финансовые обязанности для совокупности граждан и по сути является ограничением права законодательной инициативы избирателей. Поэтому его соответствие статьям 1 и 2 Конституции необходимо оценивать во взаимосвязи с установленным статьей 78 Конституции порядком реализации права законодательной инициативы народа.

Омбудсмен считает, что цели принятия оспариваемого регулирования – предотвратить возможность использования права законодательной инициативы избирателей противоположно его назначению и обеспечить то, что средства государственного бюджета будут выделяться на народное голосование только по вопросам, которые

по крайней мере десятая часть избирателей считает достаточно важными и актуальными, – легитимны.

Сбор подписей избирателей за один этап следует признать наиболее эффективным способом достижения легитимной цели; кроме того, законодатель расширил круг органов, имеющих право заверять подписи избирателей. С 1 января 2015 года будет также возможно поставить электронную подпись. Таким образом, дальнейшее участие государства в процессе сбора подписей не является необходимым.

Цель оспариваемых переходных положений – обеспечить щадящий переход на новое регулирование. Требование о сборе 30 000 подписей избирателей является адекватным в условиях необходимости констатировать действительную заинтересованность общества в урегулировании значимых для него вопросов.

6.2. Представитель приглашенного лица – **советник Омбудсмена Артурс Кучс** – в судебном заседании указал, что право законодательной инициативы избирателей не является абсолютным. В отношении этого права могут быть установлены ограничения, однако такие ограничения должны быть соразмерными. Предусмотренное оспариваемыми переходными положениями минимальное необходимое число подписей избирателей является разумным. Кроме того, сомнительным является то, что меньшее необходимое число подписей каким-либо образом повлияло бы на использование избирателями своего права законодательной инициативы.

7. В судебном заседании было заслушано приглашенное лицо – **Президент Латвийского государства** (далее – Президент государства), – которое представляла **старший юрисконсульт Юридического отдела Канцелярии президента государства Инесе Кахановича**. И. Кахановича в судебном заседании указала на соображения, которые Президент государства излагал ранее, дважды возвращая Поправки к Закону о народном голосовании в Саэйму для повторного рассмотрения.

В письме от 28 июня 2012 года Президент государства указал, что возможности подписания, дополнительно предусмотренные законодателем, отмечены лишь в общих чертах, их контуры неясны, и для

их реализации могут потребоваться дополнительные финансовые средства из бюджетов самоуправлений. Кроме того, отлагательство вступления правового регулирования в силу на несколько лет, при котором одновременно не регламентируются принципиальные аспекты его действия, например, не предусматриваются важнейшие требования в отношении системы электронного сбора подписей, является недобросовестной законодательной практикой.

В свою очередь, в письме от 3 августа 2012 года Президент государства обратил внимание на то, что два этапа сбора подписей не являются обязательной практикой. Важнее всего то, являются ли предлагаемые в законе возможности подписания приемлемыми для избирателей. Требование же об увеличении необходимого на первом этапе сбора подписей количества подписей до 50 000 необходимо, и от него не следует отказываться в рамках повторного рассмотрения законопроекта.

И. Кахановича в судебном заседании указала, что установленный Законом о народном голосовании порядок реализации законодательной инициативы избирателей является результатом сделанного законодателем выбора. При опубликовании Поправок к Закону о народном голосовании Президент государства в письме к Председателю Сээймы указал, что будет осуществлять надзор за тем, как реализуются упомянутые поправки, в том числе оспариваемое регулирование.

8. Приглашенное лицо – **Dr. iur. Инесе Никульцева** – указывает, что оспариваемое регулирование соответствует статьям 1 и 2 Конституции.

8.1. Статьи 1 и 2 Конституции не требуют того, чтобы народу были обеспечены возможности повлиять на принятие решений в государстве, используя институты прямой демократии. Право законодательной инициативы избирателей не является неотъемлемой составляющей принципа народного суверенитета. Поскольку из статей 1 и 2 Конституции не вытекают право законодательной инициативы избирателей и порядок его реализации, оспариваемое регулирование не

противоречит этим статьям Конституции и не ограничивает вытекающие из них права.

Отказ от второго этапа сбора подписей избирателей был целесообразен по следующим причинам: 1) институты законодательной инициативы избирателей и народного голосования, заключенного в статье 78 Конституции, не действовали эффективно; 2) ни в одном другом государстве Европы не предусмотрен второй этап подписания, на котором функцию сбора подписей принимало бы на себя государство.

Посредством отказа от двухэтапной процедуры сбор подписей был превращен в осмысленный механизм, позволяющий эффективно реализовывать права избирателей, установленные статьей 78 Конституции. Таким образом, то мнение, что установленный оспариваемой нормой порядок несоразмерно ограничивает право законодательной инициативы избирателей, является необоснованным. Расходы на заверение подписи невелики, кроме того, у избирателей будет возможность бесплатно поставить электронную подпись.

Так как в Латвии обязательной является организация народного голосования в случае, если Сазьма отклонила поданный избирателями законопроект, установленное оспариваемой нормой требование о сборе подписей не менее одной десятой части избирателей является обоснованным. В свою очередь, предусмотренный оспариваемыми переходными положениями переходный период является слишком долгим, так как уже в настоящее время допускается электронный сбор подписей под коллективным заявлением.

8.2. В судебном заседании И. Никульцева указала, что целью законодательной инициативы избирателей и сбора подписей является то, чтобы конкретный вопрос, урегулирования которого желают добиться инициаторы законопроекта, был включен в повестку Сазьмы.

Оспариваемое регулирование существенно совершенствует регулирование, содержащееся в Законе о народном голосовании, и устраняет ранее существовавшие недочеты. Одним из таких недочетов было то, что небольшая часть избирателей могла использовать право законодательной инициативы избирателей для инициирования законов, которые фактически невозможно реализовать. Значительным вкладом в

усовершенствование упомянутого закона следует считать также электронное подписание.

9. Приглашенное лицо – **prof. Dr. h. c., Assessor iur., Dipl.-Pol. Эгилс Левитс** – указывает, что вытекающие из статей 1 и 2 Конституции принципы демократии, правового государства и народного суверенитета подлежат реализации в рамках представительской демократии, прямой демократии или сочетания упомянутых типов демократии. Статьи 1 и 2 Конституции не обуславливают приоритет ни представительской, ни прямой демократии.

При реализации принципа народного суверенитета институт прямой демократии не является обязательным. Во многих государствах он вообще не предусмотрен или же предусмотрен только в качестве исключения. Даже в случае, если бы область использования прямой демократии была сужена, такое сужение не являлось бы ограничением прав избирателей. Имеется в виду, что отдельный гражданин или совокупность граждан не имеют субъективного права требовать, чтобы демократическое участие реализовывалось посредством процедуры прямой демократии. Однако необходимо оценить то, соответствует ли требованиям Конституции процессуальный порядок, предусмотренный законом.

Законодатель имеет свободу действий при определении того, будет ли государство участвовать в сборе подписей избирателей. В свою очередь, одних лишь финансовых соображений – имеется в виду отказ от финансирования процедур демократии только по той причине, что они чрезмерно дороги, – недостаточно. Изменение порядка, установленное оспариваемым регулированием, не делает право избирателей неэффективным, но может препятствовать гражданской инициативности, которая в случае Латвии является важной.

10. В судебном заседании было заслушано приглашенное лицо – **prof., Dr. iur. Айварс Эндзиньш**, который в первую очередь указал на историческое развитие оспариваемого регулирования.

В соответствии с законом «О народном голосовании и инициировании законов», который Конституционное собрание приняло 30 июня 1922 года, право законодательной инициативы избирателей реализовывалось в два этапа, кроме того, на первом этапе подписания необходимо было собрать подписи не менее 1000 избирателей. В 1994 году, восстанавливая упомянутый закон как Закон о народном голосовании, Сэйма установила, что на первом этапе подписания необходимо собрать подписи не менее 10 000 избирателей. На тот момент почти ни один депутат Сэймы не ставил под сомнение необходимость увеличить число подписей, которое необходимо, чтобы законопроект можно было подать в Центральную избирательную комиссию.

Обычно именно политические партии являются теми, кто выдвигает законодательные инициативы избирателей. Ситуация, в которой для продвижения законопроекта достаточно лишь небольшого числа подписей избирателей, способствует появлению у инициаторов законопроекта возможности манипулировать избирателями.

А. Эндзиньш обратил внимание на то, что законопроект, поданный одной десятой частью избирателей, подлежит обязательной передаче на народное голосование, если Сэйма не принимает этот законопроект без изменений по содержанию. Поэтому подаваемые избирателями законопроекты должны быть проектами законов, решающих государственно важные и значимые для общества вопросы.

Оспариваемое регулирование не содержит ограничения прав избирателей. Установленный в нем порядок не нарушает статьи 1 и 2 Конституции. Законодатель имеет обширную свободу действий при определении и изменении порядка реализации законодательной инициативы избирателей. Кроме того, дополнительно предлагаемые законодателем возможности подписания, в том числе электронное подписание, могут способствовать участию избирателей в продвижении законодательных инициатив.

11. Приглашенное лицо – **Dr. iur. Анния Карклия** – указывает, что оспариваемое регулирование соответствует статьям 1 и 2 Конституции.

11.1. В компетенцию законодателя входит установление порядка, в котором должен быть организован сбор подписей для инициирования закона. Оспариваемое регулирование не затрагивает также регулирования, содержащегося в статьях 65 и 78 Конституции, так как оно сохраняет установленное упомянутыми статьями положение, что правом законодательной инициативы обладает одна десятая часть избирателей.

Государство, планируя свои финансовые ресурсы, должно ответственно распоряжаться финансовыми средствами налогоплательщиков. Таким образом, легитимная цель оспариваемого регулирования – соразмерить желание инициаторов инициировать законы с рациональным расходованием средств государственного бюджета – является оправданной.

Установленный в оспариваемом регулировании порядок сбора подписей действительно более обременителен, нежели предыдущий порядок, однако его нельзя считать ограничением прав избирателей. Новый порядок сбора подписей также реализуем и не может считаться декларативным.

11.2. По мнению А. Карклини, для оценки того, соответствует ли эффективность механизма сбора подписей требованиям Конституции, отсутствуют основания, так как это политико-правовой вопрос.

Тем не менее, практика последних лет свидетельствует о том, что 10 000 подписей, необходимые для начала обеспечиваемого государством этапа подписания, были несоразмерно малым количеством, что могло быть использовано в политических целях.

Конституция Латвии по сравнению с действующим регулированием других государств предусматривает большее количество подписей избирателей, необходимое для инициирования закона. Однако такое отличие не позволяет заключить, что требование о сборе подписей не менее одной десятой части избирателей не соответствует Конституции.

В Латвии в течение последних лет возросло число процедур, посредством которых граждане могут подключиться к принятию значимых для государства решений, например, право отозвать Саэйму или подать коллективное заявление. Использование права

законодательной инициативы более подходит для ситуаций, когда Сазайма действует против желания народа.

12. В судебном заседании было заслушано приглашенное лицо – **Dr. sc. pol. Иварс Иябс**, – указавшее, что оспариваемое регулирование не угрожает качеству демократии. То, является ли установленные оспариваемым регулированием требования легитимными, является вопросом ценностей и политики.

Случается, что политические партии используют право законодательной инициативы избирателей в качестве инструмента. И. Иябс считает, что преимущество, которое дает прямая демократия, – это участие граждан в принятии политических решений. Тем не менее, подтверждений тому, что народные голосования, которые происходили в Латвии с момента восстановления независимости, повлияли на качество демократии или политическую культуру общества, не имеется.

Отказ от двухэтапного сбора подписей по сути не является антидемократическим действием, однако нужно оценить стоящую за этим действием мотивацию. Даже в век технологий следует считаться с тем, что многие люди не пользуются интернетом. Поэтому необходимо обеспечить порядок, который и этим людям позволит эффективно участвовать в реализации права законодательной инициативы избирателей.

Часть выводов

13. В заявлении изложена просьба признать оспариваемое регулирование не соответствующим статьям 1 и 2 Конституции.

В судебном заседании представитель Заявителя уточнил границы требования. Так, оспариваемая норма не соответствует статьям 1 и 2 Конституции, поскольку она предъявляет требование, согласно которому право подать законопроект имеют избиратели в количестве не менее одной десятой части всех избирателей, причем эта часть избирателей должна подписаться за один этап сбора подписей. Такой порядок будет в силе с 1 января 2015 года.

В свою очередь, оспариваемые переходные положения не соответствуют статьям 1 и 2 Конституции, поскольку предусматривают, что на первом этапе сбора подписей за законопроект должно подписаться не менее 30 000 избирателей.

Таким образом, в рассматриваемом деле Конституционному суду необходимо оценить, соответствует ли статьям 1 и 2 Конституции:

1) оспариваемая норма, предусматривающая реализацию права законодательной инициативы избирателей всего за один этап сбора подписей, на котором должны быть собраны подписи не менее чем одной десятой части избирателей;

2) оспариваемые переходные положения, предусматривающие увеличение минимально необходимого числа избирателей, которые должны подписаться за законопроект на первом этапе сбора подписей.

14. В судебном заседании представитель Саэймы высказал просьбу прекратить судопроизводство в части о соответствии оспариваемого регулирования статье 2 Конституции, так как оно не затрагивает народный суверенитет. Имеется в виду, что статья 2 Конституции не требует прямой демократии. Эта статья также не определяет, какое число подписей избирателей необходимо для подачи законопроекта и за сколько этапов должен осуществляться сбор подписей за законопроект. Оспариваемое регулирование также не влияет на право народа на всеобщих выборах избрать Саэйму и не изменяет предусмотренный в Конституции порядок использования законодательного права избирателей (*см. стр. 152–157 тома 4 материалов дела*).

В части первой статьи 29 Закона о Конституционном суде установлено правовое основание того, что решением Конституционного суда судопроизводство по делу может быть прекращено до объявления постановления.

В случае если были приведены аргументы в обоснование необходимости прекратить судопроизводство по делу, Конституционный суд должен оценить эти аргументы (*см., например, пункт 11 решения Конституционного суда от 19 октября 2011 года по делу № 2010-71-01*).

14.1. Статья 2 Конституции устанавливает, что суверенная власть Латвийского государства принадлежит народу Латвии. В этой норме Конституции сформулирован принцип народного суверенитета.

В соответствии с этим принципом, народ Латвии является единственным субъектом суверенной власти государства (см.: *Dišlers K. Konstitūcija un satversmes vara. Tieslietu ministrijas vēstnesis, 1921, № 1 – 3, стр. 1 – 10*). Поэтому народ должен быть способен влиять на принятие решений в государстве, то есть, воля народа должна быть источником государственной власти и лежать в основе государственной власти (см. пункт 11 решения Конституционного суда от 19 мая 2009 года по делу № 2008-40-01).

Таким образом, народ Латвии является как источником суверенной власти, так и ее носителем.

14.2. Уже при принятии Конституции суверенная воля народа Латвии была изложена в преамбуле к Конституции: «Латвийский народ, в своем свободно избранном Учредительном Собрании, установил для себя следующую Конституцию государства». Таким образом преамбула к Конституции свидетельствует о том, что народ Латвии обязался использовать свою суверенную власть только в соответствии с нормами Конституции и в установленном Конституцией порядке.

Статья 2 Конституции общей формулировкой устанавливает основной принцип государственного устройства Латвии. Эта формулировка не содержит ссылок на процедуру изменения или реализации принципа народного суверенитета. Такая процедура установлена другими главами Конституции (см. пункт 15.1 решения Конституционного суда от 7 апреля 2009 года по делу № 2008-35-01). Заключенные в Конституции правовые нормы тесно взаимосвязаны (см. пункт 2 части выводов решения Конституционного суда от 22 октября 2002 года по делу № 2002-04-03).

Таким образом, принцип народного суверенитета, закрепленный в статье 2 Конституции, подлежит оценке во взаимосвязи с условиями его реализации, включенными в другие нормы Конституции.

14.3. Конституционный суд при оценке условий реализации законодательной инициативы избирателей уже признавал, что суть понятия демократии – реализация воли большинства, и она тесно связана с принципом народного суверенитета, закрепленным в статье 2 Конституции (см. пункт 11 решения Конституционного суда от 19 мая 2009 года по делу № 2008-40-01).

Статья 1 Конституции устанавливает: «Латвия является независимой демократической республикой». В соответствии с Конституцией, народ Латвии может реализовать свою суверенную власть только в демократическом государстве. Так как устройство Латвийского государства – демократическое, в государстве должен быть установлен правопорядок, который дает возможность носителю суверенной власти – народу – выражать свою волю.

В правоведении признается: «Статья 2 Конституции сформулирована таким образом, что она хорошо примыкает к правовой конструкции демократической республики. В этой формуле заключается новый перенос суверенной власти с одного субъекта на другой – с государства на народ» (*Dišlers K. Latvijas valsts suverēnās varas subjekts pēc L. R. Satversmes 2. panta. Jurists, февраль 1930 года, № 2, стр. 34*). Современные правоведы также считают, что «примарной в системе Конституции является статья 2, в то время как статья 1 – то есть государственная независимость, а также демократическое государственное устройство – является инструментом, который необходим, чтобы обеспечить действие статьи 2, а именно – обеспечить суверенитет латвийского народа и установить адекватный (то есть демократический) порядок, в котором латвийский народ будет выражать и реализовывать собственную волю» (*Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisijas viedoklis „Par Latvijas valsts konstitucionālajiem pamatiem un neaizskaramo Satversmes kodolu” [Мнение Комиссии по конституционному праву при Президенте государства «О конституционных основах Латвийского государства и неприкосновенном ядре Конституции»]. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2012, стр. 39*).

14.4. Конституция определяет несколько способов, посредством которых граждане могут выражать свою волю. В рамках процедуры

выборов народ избирает Сазйму (статьи 6 – 9, 14 Конституции). Народ сам может действовать в качестве законодателя, подавая законопроекты и принимая по ним решения на народном голосовании (статьи 64, 65, 78 – 80 Конституции). Совокупность граждан также может на народном голосовании принять решение о законах или поправках к Конституции, принятых Сазймой (статьи 72 – 75, 77, 79, 80 Конституции), а также по другим предусмотренным Конституцией вопросам, которые были переданы на народное голосование (статья 48, части третья и четвертая статьи 68 Конституции). Конституция и соответствующие законы выдвигают ряд требований как к процедуре выборов, так и к процедуре народного голосования (*см. пункт 11 решения Конституционного суда от 19 мая 2009 года по делу № 2008-40-01*).

Согласно статье 64 Конституции, законодательное право принадлежит Сазйме, а также народу. Сазйма имеет это право, так как является избранным представительством латвийских граждан, то есть демократически легитимированным государственным органом – законодателем. Законодательное право также принадлежит народу, однако лишь в предусмотренных Конституцией порядке и размере.

Использование народом законодательного права является одним из способов реализации воли народа. Реализуя законодательную функцию, народ не только использует собственные права, предусмотренные Конституцией, но и соблюдает требования Конституции. Народ самолично ограничил свою суверенную власть условием, что право законодательной инициативы народ должен использовать в порядке и размере, установленных конституцией. Например, право законодательной инициативы избирателей не распространяется на законопроекты, по которым в соответствии со статьей 73 Конституции не может проводиться народное голосование.

Одна десятая часть избирателей в соответствии со статьей 65 Конституции может подавать в Сазйму законопроекты в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией. Под законодательной инициативой следует понимать подачу в Сазйму предложений об издании, изменении или отмене закона. Основные положения о реализации законодательной инициативы избирателей включены в статьи

78 – 80 Конституции. Однако в Конституции, ввиду ее лаконичного стиля, этот вопрос не урегулирован полностью. Полностью это сделал законодатель в отдельном законе, а именно – в Законе о народном голосовании (см. пункт 9 решения Конституционного суда от 19 мая 2009 года по делу № 2008-40-01).

Право законодательной инициативы избирателей – это особая возможность народа реализовать свою суверенную власть, и это право народ использует в периоды между выборами в Сазйму. Для Сазймы, в свою очередь, при установлении порядка реализации права законодательной инициативы избирателей обязывающими являются требования Конституции.

14.5. В постановлениях Конституционного суда уже неоднократно давалась оценка требованиям, которые установлены Законом о народном голосовании в отношении реализации права законодательной инициативы избирателей (см. решение Конституционного суда от 19 мая 2009 года по делу № 2008-40-01, решение Конституционного суда от 19 декабря 2012 года о прекращении судопроизводства по делу № 2012-03-01 и решение Конституционного суда от 18 декабря 2013 года по делу № 2013-06-01). Оспариваемое регулирование также включено в Закон о народном голосовании, регламентирующий порядок реализации законодательной инициативы избирателей.

Представитель Заявителя в судебном заседании выразил мнение, что законодатель, принимая оспариваемое регулирование, не проявил достаточную заботу и отнял у совокупности граждан инструмент, который позволял ей влиять на жизнь в государстве. Таким образом, Заявитель по сути считает, что законодатель в оспариваемом регулировании сузил возможности реализации суверенной власти народа.

Оспариваемое регулирование предусматривает изменения в порядке, в котором подлежит реализации предусмотренное Конституцией право законодательной инициативы избирателей. Поправки в процедуре реализации конституционных прав граждан сами по себе не свидетельствуют о нарушении принципа народного суверенитета, установленного статьей 2 Конституции. Тем не менее, народ может реализовывать собственное право исключительно в рамках

демократической процедуры. Принципу народного суверенитета не соответствовал бы порядок реализации права законодательной инициативы избирателей, несовместимый с демократическим государственным строем. Таким образом, порядок, не позволяющий избирателям реализовывать установленное в Конституции право законодательной инициативы, противоречил бы статье 2 Конституции.

Реализация суверенной власти народа тесно связана с закрепленным статьей 1 Конституции демократическим государственным устройством. В связи с этим порядок реализации права законодательной инициативы избирателей, установленный оспариваемым регулированием, в первую очередь должен соответствовать статье 1 Конституции, в которой закреплено существование в Латвии демократического государственного устройства. Констатируя соответствие оспариваемого регулирования статье 1 Конституции, можно будет заключить, что законодатель соблюл принцип народного суверенитета, закрепленный в статье 2 Конституции.

Таким образом, судопроизводство по делу подлежит продолжению.

15. Из статьи 1 Конституции вытекает то, что в Латвии существует демократическое правовое устройство, которое признает принципы демократического и правового государства (*см. пункт 11 решения Конституционного суда от 19 мая 2009 года по делу № 2008-40-01*). Таким образом, Конституция признает только демократическое устройство государства.

Понятие «демократическая республика» включает в себя ряд принципов правового государства, в том числе принципы разделения властей и взаимного надзора, верховенства закона (подчиненность публичной власти закону), законности, соразмерности и правового доверия [*см., например, пункт 3 части выводов решения Конституционного суда от 24 марта 2000 года по делу № 07-07(99)*].

В судебном заседании представитель Заявителя выразил мнение, что упомянутое понятие требует также участия общества в принятии

публичных решений (см. стр. 7 тома 1 и стр. 5 – 7 тома 4 материалов дела).

При демократическом устройстве реализуется воля большинства народа, но в то же время и меньшинству обеспечиваются эффективные возможности выразить свое мнение. Латвийский народ имеет право с учетом условий Конституции принимать участие в разрешении государственно значимых вопросов. Однако это право народ может реализовывать исключительно в рамках демократической процедуры, в которой уважается мнение меньшинства и исполняется воля большинства.

Граждане должны быть уверены в легитимности конституции и в том, что конституция реализуется в демократическом процессе. Необходим определенный порядок, в котором должны приниматься юридически обязывающие решения по предложениям политического характера. Интересующие общество вопросы необходимо решать и в том случае, когда по ним отсутствует единодушие, однако решения всегда должны приниматься в такой процедуре, которая позволяет считать эти решения легитимными. Разумная процедура принятия решений является предпосылкой легитимности власти большинства. Несмотря на то, что существование такой процедуры не всегда гарантирует безупречный результат, оно все же позволяет презюмировать, что решение принимается правильно (см. *Habermas J. Reply to Symposium Participants, Benjamin N. Cardozo School of Law. Cardozo Law Review, 1995 – 1996, стр. 1492 – 1494*).

Конституционный суд ранее признал, что требование о реализации государственных функций в соответствии с принципами демократического и правового государства вытекает из принципа демократии, закрепленного статьей 1 Конституции (см. пункт 18 решения Конституционного суда от 10 мая 2007 года по делу № 2006-29-0103). Поэтому законодатель обязан обеспечить, чтобы законодательное право народа реализовывалось в соответствии с принципами, закрепленными в статье 1 Конституции, в том числе с принципом демократии. Если порядок, в котором избирателям надлежит реализовывать свое право законодательной инициативы, предусмотренное Конституцией,

регламентируется в законе, то задача законодателя – принять регулирование, которое обеспечивает соблюдение принципа демократии.

Таким образом, в рассматриваемом деле Конституционному суду необходимо оценить, не противоречат ли условия, которые оспариваемое регулирование выдвигает в отношении реализации права законодательной инициативы избирателей, принципу демократии.

16. В ходе оценки условий реализации законодательной инициативы избирателей Конституционный суд уже указывал, что право совокупности граждан участвовать в законодательном процессе следует считать правом, принадлежащим к институциональной сфере конституционного строя. Цель этого права – обеспечить прямое демократическое участие народа в законодательном процессе (*см. пункт 12 решения Конституционного суда от 19 мая 2009 года по делу № 2008-40-01 и пункт 17 решения Конституционного суда от 19 декабря 2012 года по делу № 2012-03-01*). Таким образом, предусмотренный законом порядок реализации законодательной инициативы избирателей не должен быть порядком, который делает право избирателей на подачу законопроекта формальным.

В своих постановлениях Конституционный суд приходил к заключению, что из статей 1 и 78 Конституции вытекает конституционная обязанность Саэймы четко урегулировать реализацию права законодательной инициативы избирателей и ход народного голосования (*см. пункт 9 решения Конституционного суда от 19 мая 2009 года по делу № 2008-40-01 и пункт 17 решения Конституционного суда от 19 декабря 2012 года о прекращении судопроизводства по делу № 2012-03-01*). В деле отсутствует спор о том, что Саэйма в оспариваемом регулировании конкретизировала право субъекта – одной десятой части избирателей, – упомянутого в статье 78 Конституции.

Кроме того, Конституционный суд уже признавал, что Саэйма при определении порядка реализации права законодательной инициативы избирателей и народного голосования пользуется свободой действий в той мере, в какой эту свободу не ограничивают нормы Конституции (*см. пункт 16 решения Конституционного суда от 19 декабря 2012 года о*

прекращении судопроизводства по делу № 2012-03-01). Таким образом, Сазйма имеет свободу действий при установлении порядка, в котором подлежит реализации право законодательной инициативы избирателей.

17. В компетенцию суда входит проверка того, не нарушил ли законодатель, конкретизировав и детализировав порядок реализации прав народа, предусмотренных статьей 78 Конституции, границы собственной свободы действий (см. пункт 15 решения Конституционного суда от 19 декабря 2012 года о прекращении судопроизводства по делу № 2012-03-01).

Сазйма при принятии оспариваемого регулирования в первую очередь должна была соблюсти условия реализации законодательного права народа, включенного в статьи 65 и 78 Конституции. Согласно упомянутым статьям Конституции, право подать законопроект имеют избиратели в количестве не менее одной десятой части всех избирателей. Таким образом, законодатель, принимая оспариваемое регулирование, не нарушил данное положение Конституции. Кроме того, в Конституции не регламентируется то, в какое количество этапов и каким образом должен проводиться сбор подписей избирателей.

Однако Сазйма при определении порядка реализации права законодательной инициативы избирателей не должна пользоваться собственной свободой действий произвольно. Поэтому для внесения поправок в порядок реализации права законодательной инициативы избирателей законодатель должен иметь обоснованные причины. Кроме того, упомянутый порядок должен быть таким, чтобы свое установленное Конституцией право законодательной инициативы избиратели могли реализовать эффективно.

Для того чтобы выяснить, соблюла ли Сазйма границы собственной свободы действий, предусмотрев в оспариваемой норме реализацию законодательной инициативы избирателей всего за один этап сбора подписей, на котором необходимо собрать подписи не менее одной десятой части избирателей, и в оспариваемых переходных положениях увеличив до 30 000 количество избирателей, которые должны

подписать за законопроект на первом этапе сбора подписей, Конституционному суду необходимо удостовериться в следующем:

1) для принятия оспариваемого регулирования имелись обоснованные причины;

2) оспариваемое регулирование обеспечивает эффективную реализацию права законодательной инициативы избирателей.

18. В первую очередь Конституционный суд оценит, имелись ли обоснованные причины, по которым законодатель, внося поправки в порядок реализации законодательной инициативы избирателей, установил включенные в оспариваемое регулирование требования.

18.1. Сазыма упомянула несколько причин, по которым законодатель принял Поправки к Закону о народном голосовании, в том числе оспариваемое регулирование.

Во-первых, новое регулирование, включенное в Закон о народном голосовании, призвано было устранить недочеты этого закона и создать четкий и понятный порядок реализации законодательной инициативы избирателей. Во-вторых, требовалось обеспечить более рациональное использование средств государственного бюджета и частных средств. В-третьих, было необходимо поспособствовать участию граждан в работе государства, учитывая возможности, предлагаемые современными технологиями, а именно – возможность использовать электронную подпись. В-четвертых, новое регулирование было принято с той целью, чтобы снизить возможность продвижения неподготовленных законопроектов. В-пятых, необходимо было защитить интересы общества, предотвратив возможности использования законодательной инициативы избирателей и народного голосования противоположно их назначению.

Можно согласиться с тем мнением Сазымы и приглашенных лиц, что Поправки к Закону о народном голосовании следует считать существенной реформой института народного голосования (*см. стр. 29 – 31 тома 1, стр. 162 – 163, 175 - 176 тома 2 и стр. 37 – 38, 65 – 67 тома 4 материалов дела*). Оспариваемое регулирование является лишь частью Поправок к Закону о народном голосовании, которые в целом были

необходимы для усовершенствования Закона о народном голосовании и приведения его в соответствие с современной правовой и социальной реальностью, которая характеризуется широкими возможностями использования технологий и коммуникаций. Эти поправки упрощают реализацию права законодательной инициативы избирателей. Они также делают использование этого права более доступным для избирателей благодаря, например, введению дополнительных возможностей проставления подписей за законопроекты. Оспариваемое регулирование в числе прочего расширяет возможности граждан Латвии, проживающих за границей, участвовать в законодательных инициативах избирателей, так как дает им возможность подписываться за законопроекты.

Кроме того, Конституционный суд признал: «[...] если бы на народное голосование регулярно передавались некачественные или неконституционные законопроекты, была бы нивелирована сама идея законодательной инициативы избирателей и со временем могла бы снизиться гражданская активность избирателей» (*пункт 13.2 решения Конституционного суда от 18 декабря 2013 года по делу № 2013-06-01*). Таким образом, законодатель должен предотвратить возможность того, что гражданская активность избирателей снизится только по той причине, что в виде гражданской инициативы избирателей продвигаются неподготовленные законопроекты.

Можно согласиться с Заявителем и приглашенными лицами в том, что снижение расходов средств государственного бюджета само по себе нельзя признать обоснованной причиной для внесения существенных изменений в порядок реализации законодательного права народа (*см. стр. 9 тома 1, стр. 130 тома 3 и стр. 69, 76 тома 4 материалов дела*). На предусмотренные Конституцией возможности реализации прав избирателей не должно влиять то, что законодатель, возможно, желает уменьшить финансовую поддержку, предоставляемую для соответствующей процедуры, или вообще эту процедуру не финансировать. Тем не менее, Сазьма, регламентируя порядок, в котором избиратели реализуют право законодательной инициативы, вправе взвесить, обеспечивает ли этот порядок рациональное расходование вкладываемых финансовых средств.

18.2. Из материалов дела следует, что в ходе разработки оспариваемого регулирования в Саэйме проходили обширные дискуссии о том, как установить в Законе о народном голосовании порядок, который бы не сужал право законодательной инициативы избирателей. На заседаниях Юридической комиссии Саэймы подчеркивалось, что оспариваемое регулирование должно обеспечивать реализацию этого права (см. стр. 67 – 71, 124 – 129 тома 1 и приложение к тому 3 – аудиозаписи заседаний Юридической комиссии Саэймы – материалов дела). Поправки к Закону о народном голосовании разработаны с учетом опыта других государств и мнений экспертов, изложенных на заседаниях Юридической комиссии Саэймы (см. стр. 58 – 60 тома 1, стр. 110 – 118 тома 3 и приложение к тому 3 – аудиозаписи заседаний Юридической комиссии Саэймы – материалов дела).

Представители Саэймы и приглашенные лица в судебном заседании указали, что законодательные инициативы избирателей и народные голосования, реализованные в порядке статьи 78 Конституции, свидетельствуют о несовершенствах прежнего порядка. Например, требование о том, что минимальное число подписей избирателей, которое необходимо собрать на первом этапе сбора подписей, составляет 10 000, было несоразмерно низким. Это позволяло усомниться в необходимости законопроектов и заинтересованности общества в их дальнейшем продвижении (см. стр. 83 – 85 тома 4 материалов дела). То мнение, что прежний порядок реализации законодательной инициативы избирателей благоприятствовал сбору подписей избирателей и организации народного голосования по вопросам, которые большей части общества не кажутся существенными, высказывалось и на заседаниях Юридической комиссии Саэймы (см. стр. 67 – 74 тома 1 и стр. 149 – 151 тома 2 материалов дела).

Некоторые приглашенные лица в судебном заседании подчеркнули, что законодательная инициатива избирателей нередко служит не для продвижения значимых законопроектов, а для реализации кампаний политических партий (см. стр. 102 – 103, 134 – 136 тома 4 материалов дела). Конституционный суд указывает, что в соответствии с частью второй статьи 23 Закона о народном голосовании инициативной группой

по сбору подписей за законопроект может выступать политическая партия, объединение или общество политических партий. Законопроект может быть значимым для существенной части избирателей и в том случае, если законодательная инициатива избирателей начата политической партией.

18.3. Уже в Конституционном собрании, при разработке норм Конституции о праве законодательной инициативы избирателей, подчеркивалось, что «народные голосования допустимы, но они могут происходить только в том случае, если этого требует жизненная необходимость в решении очень важных вопросов». В Конституционном собрании также высказывалось мнение, что «в народном голосовании народ должен участвовать полностью подготовленным, с твердым убеждением, четким осознанием того, что такие акты должны происходить только в случаях серьезной необходимости, поэтому и число, которое дает гражданам право предлагать народную инициативу и достигать ее вынесения на референдум, установлено с той мыслью, что если серьезная необходимость этого потребует, то нужное количество появится и народное голосование сможет состояться» [*Latvijas Satversmes sapulces stenogrammi izvilkiems [Выдержка из стенограмм Латвийского Конституционного собрания] (1920 – 1922). Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2006, стр. 5, 129]*].

Оценивая выдвигаемое Законом о народном голосовании требование, что избиратель обязан заверить свою подпись у присяжного нотариуса или в органе самоуправления, осуществляющем нотариальные действия, Конституционный суд признал, что порядок сбора подписей избирателей должен обеспечивать то, чтобы в виде законодательной инициативы избирателей выдвигались значимые законопроекты, разработанные в интересах существенной части общества (см. пункт 15.3 решения Конституционного суда от 19 мая 2009 года по делу № 2008-40-01). Этот вывод можно отнести и к рассматриваемому делу. Включенное в оспариваемое регулирование требование о сборе подписей достаточно существенной части общества создает уверенность в том, что разрешаемые в законопроекте вопросы будут достаточно важными для

того, чтобы избиратели поставили подписи и законодательная инициатива дала результат.

Кроме того, согласно процедуре, установленной в Регламенте Сазймы, граждане Латвии в количестве не менее 10 000 имеют право подать в Сазйму коллективное заявление. Такой порядок в силе со 2 февраля 2012 года. Таким образом, на момент принятия оспариваемого регулирования, то есть, 8 ноября 2012 года, граждане уже имели право подать коллективное заявление. Не только законодательная инициатива избирателей, но и коллективное заявление дает гражданам возможность добиться того, чтобы в отношении важного для них вопроса был начат законодательный процесс в Сазйме.

Таким образом, Конституционный суд получил подтверждение тому, что причины, по которым законодатель посредством оспариваемого регулирования внес изменения в порядок реализации права законодательной инициативы избирателей, были обоснованными.

19. Задачей законодателя при определении порядка реализации законодательной инициативы избирателей является создание правового механизма, который позволяет это право реализовывать эффективно.

19.1. Конституционный суд констатирует, что Закон о народном голосовании с 1 января 2015 года предусматривает возможность граждан подписаться за законопроект в нескольких местах подписания. Имеется в виду, что в соответствии с частью первой статьи 22 Закона о народном голосовании каждая подпись избирателя должна быть заверена у присяжного нотариуса, в самоуправлении, на территории которого находится декларированное место жительства избирателя, в сиротском суде, осуществляющем нотариальные действия, или в краевом учреждении у руководителя волостного или городского управления. Законодатель предусмотрел также возможность со дня вступления оспариваемой нормы в силу собирать подписи за законопроекты в электронном виде на Едином портале услуг государства и самоуправлений или в другой онлайн-системе.

В судебном заседании представитель Заявителя выразил сомнения в том, что государство с 1 января 2015 года сможет обеспечить избирателям возможность подписаться в электронной форме на Едином портале услуг государства и самоуправлений (см. стр. 2 – 3, 142 – 144 тома 4 материалов дела). Согласно информации, предоставленной в судебном заседании представителем Министерства регионального развития и защиты среды и представителями Саэймы, для того, чтобы было выполнено требование Закона о народном голосовании – разработать и поддерживать адекватную систему подписания на Едином портале услуг государства и самоуправлений, – были выделены достаточные средства государственного бюджета (см. стр. 119 – 120, 154 – 155 тома 4 материалов дела). У Конституционного суда нет оснований сомневаться в том, что Кабинет министров будет способен обеспечить создание системы, которая позволит избирателям на упомянутом портале подписаться за законопроект. Доступные средства электронной коммуникации и современный уровень развития технологий позволяет избирателям достаточно быстро и без неудобств реализовать свое право законодательной инициативы, установленное Конституцией.

Таким образом, предусмотренные Саэймой возможности подписания являются благоприятным для избирателей решением, которое обеспечивает реализацию права законодательной инициативы.

19.2. В соответствии с частью первой статьи 22 Закона о народном голосовании, избиратели могут подать законопроект в течение 12 месяцев со дня регистрации этого законопроекта в Центральной избирательной комиссии. Таким образом, избиратели имеют право собирать подписи не менее одной десятой части всех избирателей в течение года. Такой срок подписания следует признать разумным и достаточным для того, чтобы избиратели могли выразить свою волю и инициаторы законопроекта могли собрать подписи не менее одной десятой части избирателей.

Кроме того, в соответствии с прежним порядком каждая из минимально необходимых 10 000 подписей избирателей, собранных на первом этапе сбора подписей, была действительна в течение 12 месяцев, а остальные избиратели свой выбор в отношении подписания на втором этапе должны были сделать в течение 30 дней. В оспариваемой же норме

законодатель предусмотрел намного более продолжительный период, в течение которого не менее чем одна десятая часть избирателей может подписаться за законопроект. Конституционный суд приходит к выводу, что новый порядок позволяет избирателям надлежащим образом обдумать и выразить свое отношение к законопроекту.

19.3. Заявитель выражает сомнение в том, что право законодательной инициативы избирателей будет возможно реализовать по сути, так как с 1 января 2015 года предусмотрен сбор подписей избирателей всего за один этап, на котором должно подписаться не менее одной десятой части избирателей. Упомянутое требование, по мнению Заявителя, ограничивает также характерное для демократии право меньшинства.

Конституционный суд уже признавал, что оспариваемое регулирование способствует тому, чтобы в порядке законодательной инициативы избирателей выдвигались значимые для избирателей законопроекты. Можно согласиться с тем мнением нескольких приглашенных лиц, что поддержки достаточно большой доли избирателей можно добиться, предлагая принятие законов, которые существенны именно для избирателей (*см. стр. 75 – 77, 83 – 84, 98 – 100 тома 4 материалов дела*). Таким образом, избиратели будут более активно включаться в реализацию законодательной инициативы тогда, когда разрешаемые законопроектом вопросы будут для них важными.

Сазйма при установлении порядка реализации законодательной инициативы избирателей должна обеспечить необходимое в демократическом устройстве равновесие между интересами большинства и правами меньшинства. Однако конституционный законодатель уже численно определил это меньшинство в Конституции, предусмотрев, что законопроект могут подать избиратели в количестве не менее одной десятой части всех избирателей. В соответствии с выводом, сделанным в пункте 17 настоящего решения, законодатель соблюл упомянутое положение Конституции при принятии оспариваемой нормы. Таким образом, оспариваемая норма обеспечивает право меньшинства избирателей выразить свою волю, подавая законопроекты.

Установленный оспариваемой нормой порядок позволяет избирателям эффективно реализовывать установленное Конституцией право законодательной инициативы.

20. Заявитель считает, что законодатель в оспариваемых переходных положениях необоснованно увеличил с 10 000 до 30 000 минимальное число избирателей, которые должны подписаться за законопроект на первом этапе сбора подписей. Конституционному суду необходимо оценить, каким образом упомянутое изменение числа избирателей влияет на возможности реализации права законодательной инициативы избирателей.

20.1. В соответствии с принятым в 1922 году законом «О народном голосовании и инициировании законов», для того чтобы подать законопроект в Центральную избирательную комиссию, на первом этапе сбора подписей необходимо было собрать не менее тысячи подписей избирателей. Как указал в судебном заседании А. Эндзиньш, тысяча была совершенно обоснованным количеством, учитывая существовавшие в то время возможности информационного оборота, которые по сравнению с настоящим моментом были очень ограниченными. В свою очередь, в принятом 31 марта 1994 года Законе о народном голосовании 5-я Сазэйма увеличила минимальное количество подписей избирателей, необходимое на первом этапе сбора подписей, до 10 000, так как ситуация к тому времени изменилась (*см. стр. 134 – 135 тома 4 материалов дела*). На заседании Сазэймы 31 марта 1994 года было подчеркнуто, что увеличение минимального необходимого числа подписей избирателей до 10 000 заставило бы избирателей более ответственно использовать право законодательной инициативы. Кроме того, необходимо учитывать то, что у государства возникают значительные издержки в связи с обеспечением второго этапа сбора подписей и организацией народного голосования (*см. стенограмму заседания 5-ой Сазэймы Латвийской Республики от 31 марта 1994 года: http://saeima.lv/steno/st_94/st3103.html*).

20.2. Границы компетенции Конституционного суда установлены Законом о Конституционном суде, и этот закон не наделяет Конституционный суд правом оценивать политическую целесообразность

действий других конституционных органов государственной власти (см. пункт 9 решения Конституционного суда от 11 ноября 2005 года по делу № 2005-08-01 и пункт 36.4 решения Конституционного суда от 29 ноября 2007 года по делу № 2007-10-0102). Конституционный суд оценивает находящийся в его компетенции вопрос в той мере, в какой к нему возможно отнести юридические аргументы, отделив их от политико-правовых аргументов. Решения по вопросам, требующим политического подхода, должны принимать демократически легитимированные государственные политические органы, в первую очередь законодатель (см. пункт 13.4 решения Конституционного суда от 19 декабря 2012 года о прекращении судопроизводства по делу № 2012-03-01).

Выбрать наиболее рациональные средства, с помощью которых будет обеспечена реализация права законодательной инициативы избирателей, – это в первую очередь вопрос политического выбора законодателя. Однако в компетенции Конституционного суда оценить, выбрал ли законодатель средства, которые обеспечивают гражданам возможность эффективно использовать свои конституционные права.

Разрабатывая оспариваемые переходные положения, Юридическая комиссия Сазймы дискутировала о минимальном количестве подписей избирателей, необходимом на первом этапе подписания, причем изначально предусматривалось увеличить это число до 70 000 (см. стр. 84 – 87 тома 1 материалов дела). Сазйма, в свою очередь, на внеочередном заседании 26 июля 2012 года решила, что необходимое минимальное количество подписей избирателей на первом этапе подписания составляет 50 000.

Представитель Президента государства И. Кахановича в судебном заседании подтвердила, что Президент государства поддерживал увеличение минимального необходимого количества подписей избирателей до 50 000, кроме того, в письме председателю Сазймы от 3 августа 2012 года он подчеркнул, что такое количество, необходимое на первом этапе сбора подписей, следовало бы сохранить и после повторного пересмотра закона (см. стр. 130 – 131 тома 1, стр. 127 тома 2 и стр. 128 тома 4 материалов дела).

20.3. Из материалов дела вытекает, что оспариваемые переходные положения были разработаны с той целью, чтобы обеспечить переход на новое регулирование, содержащееся в статье 22 Закона о народном голосовании, которое предусматривает возможность сбора подписей избирателей также в электронной форме (см. стр. 84 – 87 тома 1 материалов дела). Кабинет министров до 1 сентября 2014 года должен обеспечить техническую готовность, а также готовность в плане безопасности, Единого портала услуг государства и самоуправлений к сбору подписей в онлайн-режиме. В связи с этим законодателю необходимо было предусмотреть переходный период, в течение которого было бы возможно подготовить упомянутый портал к тому, чтобы избиратели, начиная с 1 января 2015 года, могли подписаться за законопроекты в электронной форме.

Несмотря на то, что Заявитель выражает сомнение в обоснованности предусмотренного оспариваемыми переходными положениями минимального количества избирателей, необходимо учитывать, что 30 000 – это лишь два процента от общего числа граждан с правом голоса. Таким образом, требование о сборе подписей 30 000 избирателей является оправданным и не лишает избирателей возможности эффективно реализовать установленное Конституцией право законодательной инициативы. Такие соображения высказывались также несколькими приглашенными лицами (см. стр. 28 тома 1 и стр. 169, 176 – 177 тома 2 материалов дела).

Таким образом, в оспариваемых переходных положениях законодатель установил разумный и постепенный переход на нормативное регулирование, вступающее в силу 1 января 2015 года и предусматривающее сбор подписей избирателей за один этап, на котором самим инициаторам законопроекта необходимо будет собрать подписи не менее одной десятой части избирателей.

Порядок, предусмотренный в оспариваемых переходных положениях, позволяет избирателям эффективно реализовывать установленное Конституцией право законодательной инициативы.

21. Конституционный суд уже ранее признал, что у законодателя имелись обоснованные причины для принятия установленного оспариваемым регулированием порядка, который позволяет избирателям эффективно реализовывать право законодательной инициативы, закрепленное Конституцией. Законодатель в Законе о народном голосовании значительно расширил возможности избирателей подписаться за законопроекты с 1 января 2015 года и в числе прочего предусмотрел также электронное подписание. Кроме того, для сбора подписей не менее одной десятой части избирателей отведен достаточно длительный срок – 12 месяцев. Изменения, внесенные оспариваемыми переходными положениями в порядок реализации законодательной инициативы избирателей, предусматривают постепенный переход на порядок, предусмотренный в оспариваемой норме. В связи с этим отсутствуют основания полагать, что Сазйма, принимая оспариваемое регулирование, нарушила границы собственной свободы действий. Таким образом, установленные оспариваемым регулированием требования соответствуют принципу демократии, заключенному в статье 1 Конституции.

В пункте 14.5 настоящего решения Конституционный суд заключил, что народный суверенитет реализуем только в рамках демократии, и что можно будет констатировать соответствие оспариваемого регулирования статье 2 Конституции, если констатируется соблюдение принципа демократии, закрепленного статьей 1 Конституции. Законодатель не нарушил статью 1 Конституции, следовательно, оспариваемое регулирование не противоречит принципу народного суверенитета, закрепленного статьей 2 Конституции.

В то же время Конституционный суд напоминает, что законодатель, соблюдая основные принципы правового государства, закрепленные в статье 1 Конституции, обязан периодически взвешивать то, является ли правовое регулирование по-прежнему эффективным и не требует ли оно каких-либо усовершенствований (*см., например, пункт 9.5 решения Конституционного суда от 11 ноября 2005 года по делу № 2005-08-01 и пункт 18.3 решения Конституционного суда от 2 июня 2008 года по делу № 2007-22-01*). Таким образом, законодатель как в течение

переходного периода, так и после 1 января 2015 года должен следить за тем, чтобы установленный оспариваемым регулированием порядок был выполнимым и избиратели могли эффективно реализовывать свое право законодательной инициативы.

Законодатель, принимая оспариваемое регулирование, соблюл границы собственной свободы действий, и оспариваемое регулирование соответствует статьям 1 и 2 Конституции.

Постановляющая часть

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

п о с т а н о в и л:

признать часть первую статьи 22 (в редакции закона от 8 ноября 2012 года, вступающей в силу 1 января 2015 года) и пункты 4 и 5 переходных положений закона «О народном голосовании, инициировании законов и инициативе граждан Европы» соответствующими статьям 1 и 2 Конституции Латвийской Республики.

Решение окончательно и обжалованию не подлежит.

Решение вступает в силу в день его провозглашения.

Председатель судебного заседания

Г. Кутрис