

LĒMUMS

Nr.71

Rīgā

2014. gada 31.jūlijā

**Par biedrības “Atvērtās pārvaldības partnerība Latvijā”
iesniegto likumprojektu “Par 2012.gada 8.novembra likuma “Grozījumi likumā
“Likums par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu
iniciatīvu”” atcelšanu”**

2014.gada 19.jūnijā biedrība “Atvērtās pārvaldības partnerība Latvijā”, reģ. Nr. 40008218958, adrese: L. Paegles iela 13/15-1, Liepāja, LV – 3401, (turpmāk – Iesniedzējs) Centrālajā vēlēšanu komisijā iesniedza iesniegumu un likumprojektu “Par 2012.gada 8.novembra likuma “Grozījumi likumā “Likums par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu”” atcelšanu” (pielikumā). Iniciatīvas grupas iesniegumam pievienotas arī biedrības reģistrācijas apliecības, dibinātāju lēmuma un Uzņēmumu reģistra lēmuma kopija.

Saskaņā ar likuma “Par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu” 23.panta ceturto daļu *Centrālā vēlēšanu komisija 45 dienu laikā pieņem vienu no šādiem lēmumiem:*

- 1) *reģistrēt likumprojektu vai Satversmes grozījumu projektu;*
- 2) *noteikt termiņu iesniegumā un likumprojektā vai Satversmes grozījumu projektā konstatēto trūkumu novēršanai;*
- 3) *atteikt likumprojekta vai Satversmes grozījumu projekta reģistrāciju šā panta piektajā daļā minētajos gadījumos.*

Šā panta piektā daļa noteic, ka *Centrālā vēlēšanu komisija atsaka likumprojekta vai Satversmes grozījumu projekta reģistrāciju, ja:*

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

Šā panta sestā daļa paredz, ka *Centrālā vēlēšanu komisija, lemjot par iniciatīvas grupas iesniegto likumprojektu vai Satversmes grozījumu projektu, var pieprasīt šā jautājuma izlemšanai vajadzīgās ziņas, paskaidrojumus un atzinumus no valsts un pašvaldību institūcijām, kā arī pieaicināt ekspertus.*

Likumprojektu “Par 2012.gada 8.novembra likumu “Grozījumi likumā “Par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu”” atcelšanu” (turpmāk – Likumprojekts) Centrālā vēlēšanu komisija ir nosūtījusi atzinuma sniegšanai Tieslietu ministrijai un Saeimas Juridiskajam birojam.

Tieslietu ministrija (turpmāk – Ministrija) savā atzinumā norāda, ka:

1. 2012.gada 8.novembra likuma "Grozījumi likumā "Par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu" 13.pants paredz "papildināt likumu ar IV² nodaļu "Saeimas atsaukšanas ierosināšana"". Minētās nodaļas panti satur regulējumu Satversmes 14.panta izpildei, nosakot kārtību, kādā viena desmitā daļa vēlētāju var iesniegt ierosinājumu rīkot tautas nobalsošanu par Saeimas atsaukšanu un kādā notiek tautas nobalsošana par minēto jautājumu. Ministrija konstatē, ka, pieņemot Likumprojektu, iztrūktu tiesiskais regulējums, kādā izpildīt Satversmes 14.pantu.
2. 2012.gada 8.novembra likuma "Grozījumi likumā "Par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu" 15.pants paredz "papildināt likumu ar VI nodaļu "Aģitācija pirms tautas nobalsošanas, aģitācija par likumu ierosināšanu un aģitācija par Saeimas atsaukšanas ierosināšanu", kurā definēts aģitācijas pirms tautas nobalsošanas jēdziens un periods, kārtība, kādā tiek izvietoti aģitācijas pirms tautas nobalsošanas materiāli, aģitācijas aizliegumi, personu, kas veic aģitāciju, tiesības un pienākumi, kompetento iestāžu kontroles funkcijas, personu atbildība par pieļautajiem pārkāpumiem utt. Ja šāda regulējuma nebūtu, tautas nobalsošanu un tās rezultātus varētu uzskatīt par prettiesiskiem un nedemokrātiskiem, kas rezultātā kopumā varētu radīt apdraudējumu Latvijas valstij, tautai un tās suverenitātei. Ministrijas ieskatā regulējumam par aģitāciju tautas nobalsošanas gadījumā saturiski viennozīmīgi ir jāpastāv, pretējā gadījumā izveidotos t.s. "likuma robs".

Ievērojot minēto, Ministrija atzīst, ka tādējādi Likumprojekts neatbilst Satversmes 78.panta un likuma "Par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu" 23.panta piektās daļas 2.punkta prasībām, jo tas nav pilnīgi izstrādāts pēc satura.

Saeimas Juridiskais birojs (turpmāk – Birojs) ir sniedzis viedokli, norādot, ka Likumprojekts paredz atzīt par spēkā neesošu un atcelt 2012.gada 8.novembra likumu "Grozījumi likumā "Par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu". 2012.gada 8.novembra grozījumi likumā "Par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu" stājās spēkā 2012.gada 11.decembrī un līdz ar to ir daļa no spēkā esošās likuma "Par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu" redakcijas. Lai atbilstoši juridiskās tehnikas prasībām izdarītu grozījumus likumā, sagatavojams grozījumu likumprojekts (Ministru kabineta 2009.gada 3.februāra noteikumu Nr. 108 "Normatīvo aktu projektu sagatavošanas noteikumu 64.punkts). Likumprojekts nav izstrādāts kā likuma grozījumu projekts un tādēļ neatbilst likumprojekta izstrādes prasībām. Biroja ieskatā šī nepilnība liedz likumprojektu atzīt par pilnībā izstrādātu.

Bez tam Birojs konstatējis trūkumus Likumprojektā – nepareizu likuma nosaukumu, terminoloģisku pretrunu likuma 1.pantā, kas paredz likumu gan atzīt par spēkā neesošu, gan atcelt, kā arī nepareizu norādi par likuma spēkā stāšanos. Birojs norāda, ka šo trūkumu novēršana nevar mainīt Likumprojekta neatbilstību formas prasībām.

Centrālās vēlēšanu komisijas 31.07.2014.sēdē Biroja pārstāvis Edvīns Danovskis uzsvēra, ka likumu par cita likuma atzīšanu par spēkā neesošu var pieņemt tikai tad, ja par spēku zaudējušu tiek atzīts likuma pamatteksts ar visiem tā grozījumiem, norādot, ka 21 gada laikā, kopš atjaunota Satversmes darbība, praksē nav bijis neviena gadījuma, kad likumdevējs spēkā esošu likumu atcēlis.

Tradicionāli tiek gatavoti likuma grozījumi. Likuma pamatredakcija ir viena un rodas jautājums, kas notiek ar pārējo likuma redakciju, ja daļu no tā izņem. Normas, kas grozītas ar 2012.gada 8.novembra grozījumiem, ir jau zaudējušas spēku, un nav normas, kas paredz atjaunot iepriekšējo likuma redakciju. Norāda, ka Birojs neanalizēja Likumprojektu pēc satura, uzskatot, ka formas defekts izslēdz tālāku virzību. Birojs piekrīt Ministrijai, ka Likumprojekts nav izstrādāts arī pēc satura, uzskatot, ka tas neatbilstu tiesiskās stabilitātes principam.

Centrālā vēlēšanu komisija ir saņēmusi Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes lektora, bijušā Satversmes tiesas priekšsēdētāja Gunāra Kūtra pēc Iesniedzēja lūguma sniegto viedokli par Likumprojektu, kā arī Ministrijas un Biroja izteiktajiem secinājumiem.

Gunārs Kūtris rakstveidā izteiktajā viedoklī konstatē, ka Likumprojekts ir noformēts likumprojekta veidā un tādējādi ir izstrādāts no formas viedokļa. Pretēji Biroja viedoklim uzskata, ka ar Likumprojektu nav paredzēts grozīt spēkā esošo likuma redakciju, bet gan atcelt 2012.gada 8.novembrī pieņemto likumu. Nav noteikts un būtu neloģiski, ja vēlētajiem būtu jāierosina, piemēram, grozīt kāda likuma daudz un dažādus pantus, pārejas noteikumu vairākus pantus, kā arī vēl spēkā neesošas nodaļas vai pantus, kas visi ieviesti likumā ar vieniem grozījumiem.

Piekrīt Biroja norādītajiem trūkumiem par neprecīzi norādīto likuma nosaukumu un dubulti uzsvērto, ka paredzēts likumu gan atcelt, gan atzīt par spēkā neesošu. uzskatot, ka tie īsā laikā novēršami. Uzskata, ka to pat varētu izdarīt Saeima, ja nolemtu atbalstīt Likumprojektu.

G.Kūtris norāda, ka, analizējot likumprojekta atbilstību prasībai par pilnībā izstrādātu pēc satura, vērā ņemami Satversmes tiesas izstrādātie kritēriji – Saeimai nedrīkstētu tikt iesniegts tāds vēlētaļu izstrādāts likumprojekts, kas acīmredzami neatbilst augstāka juridiska spēka tiesību normām. Likumprojekta norma nerada jaunu tiesisku regulējumu, tā pieņemšanas rezultātā tiktu atjaunota pirms grozījumu izdarīšanas pastāvējusī kārtība, kuras atbilstība augstāka juridiska spēka normām nav tikusi apšaubīta. Uzskata, ka Ministrijas atzinums nav argumentēts, iespējamais “likuma robs” nepadara likumu par “neaizskaramu”. Ilgstošo normatīvā regulējuma neesamību Ministrija pati neatzina kā Satversmei pretrunā esošu. Tāpat G.Kūtris nepiekrīt, ka Likumprojekta iesniedzējiem būtu jāpiedāvā “nenoregulēto” jautājumu tālākais risinājums, norādot, ka sarežģītu likumprojektu izstrāde vēlētajiem var būt apgrūtināša – tas ir valsts pienākums, kurai ir īpaša institūcija un finansējums šiem mērķiem.

G.Kūtris uzskata, ka likumprojekts ir pilnībā izstrādāts.

Centrālās vēlēšanu komisijas 31.07.2014. sēdē G.Kūtris nepiekrita Biroja pārstāvja teiktajam par juridiskās tehnikas tradīcijām, kas jāievēro un kuru dēļ Likumprojekts noformējams kā likuma grozījumi. Uzskata, ka 2012.gada 8.novembra likums ir patstāvīgs likums un, to atceļot, ir spēkā iepriekšējā redakcija. Tauta par atcelšanu var lemt. Arī Satversmes tiesa vairākkārt ir atjaunojusi iepriekšējo likumu redakciju. Turklāt, ja likumu atceļ, tad šāda redakcija ir saprotamāka, nekā tad, ja būtu sagatavoti grozījumi. Arī Eiropas Padomes Venēcijas komisija norāda, ka tautas nobalsošanai nododamo likumprojektu tekstiem jābūt skaidri saprotamiem. Uzsver, ja likumu atceļ, paliek spēkā iepriekšējais likums. No 2009. līdz 2012.gadam šāda (2012.gada

8.novembra likumā paredzētā) regulējuma nebija vispār. Normu neesamība nerada pretrunu ar Satversmi.

Centrālās vēlēšanu komisijas 31.07.2014. sēdē Iesniedzēja pārstāvis Ivars Redisons informēja, ka nepieciešams atcelt 2012.gada 8.novembra likumu "Grozījumi likumā "Likums par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu", jo norma par vēlētāju parakstu skaitu, kas nepieciešams, lai iesniegtu likumprojektu vai Satversmes grozījumu projektu, ir nesamērīga, to nav iespējams nodrošināt un praktiski tā likvidē tautas tiesības rosināt Saeimā jebkādu likumu projektus un atņemt tiesības tautai kontrolēt Saeimu. Vēlas atgriezties pie iepriekšējās kārtības, kas bija spēkā līdz grozījumu pieņemšanai un sekmīgi darbojās.

Iesniedzēja pārstāvis Andris Mierīņš apliecināja, ka iniciatīvas grupas mērķis, izstrādājot Likumprojektu, ir atcelt antikonstitucionālo un nekvalitatīvo 2012.gada 8.novembra likumu "Par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu" pilnībā. Kas attiecas uz normām par priekšvēlēšanu aģitācijas un Saeimas atlaišanas kārtību, uzskata, ka Saeima var reaģēt un tai neviens neliedz izstrādāt likumprojektu, kurā šie jautājumi ir regulēti.

Izvērtējusi likumprojektu, noklausījusies Iesniedzēja viedokli un iepazinusies ar sniegtajiem atzinumiem, Centrālā vēlēšanu komisija **konstatē**:

Latvijas Republikas Satversmes 64.pants noteic, ka likumdošanas tiesības pieder Saeimai, kā arī tautai šinī Satversmē paredzētā kārtībā un apmēros. Savukārt 78.pants paredz, ka *ne mazāk kā vienai desmitai daļai vēlētāju ir tiesība iesniegt Valsts Prezidentam pilnīgi izstrādātu Satversmes grozījumu projektu vai likuma projektu, kuru Prezidents nodod Saeimai. Ja Saeima to nepieņem bez pārgrozījumiem pēc satura, tad tas ir nododams tautas nobalsošanai.*

Satversmes 73.pantā ir noteikts, kādus jautājumus nevar nodot tautas nobalsošanā - *tautas nobalsošanai nevar nodot budžetu un likumus par aizņēmumiem, nodokļiem, muitām, dzelzceļa tarifiem, kara klausību, kara pasludināšanu un uzsākšanu, miera noslēgšanu, izņēmuma stāvokļa izsludināšanu un tā izbeigšanu, mobilizāciju un demobilizāciju, kā arī līgumus ar ārvalstīm.*

Likuma "Par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu" ceturtnā nodaļa „Likumu ierosināšana” nosaka kārtību, kā tauta realizē likumdošanas tiesības.

Centrālās vēlēšanu komisijas pienākumi un tiesības ir noteikti likumā „Par Centrālo vēlēšanu komisiju”. Minētā likuma 4.pants nosaka - *Centrālā vēlēšanu komisija nodrošina Saeimas vēlēšanu likuma, Eiropas Parlamenta vēlēšanu likuma, Republikas pilsētas domes un novada domes vēlēšanu likuma un likuma "Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu" izpildi, kā arī šo likumu vienveidīgu un pareizu piemērošanu un kontrolē šo likumu precīzu izpildi. Veicot savus pienākumus un realizējot tiesības, Centrālā vēlēšanu komisija rīkojas spēkā esošo normatīvo aktu ietvaros. Minētā likuma 6.pantā ir noteikts, starp citiem pienākumiem un tiesībām, ka Centrālā vēlēšanu komisija - *ir tiesīga izskatīt jebkuru ar vēlēšanu vai tautas nobalsošanas un likumu ierosināšanas sagatavošanu un vadīšanu saistītu jautājumu; pilda citus likumos noteiktos pienākumus.**

Likuma "Par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu" 23.pants uzliek tieši Centrālajai vēlēšanu komisijai pienākumu reģistrēt vai atteikt

likumprojekta vai Satversmes grozījumu projekta reģistrāciju. Pildot šo pienākumu, CVK ir jāpārbauda –

pirmkārt, vai likumprojekta iesniedzējs atbilst likuma “Par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu” 23.panta otrās daļas jēdzienam “iniciatīvas grupa”;

otrkārt, vai iesniegtais likumprojekts pēc formas vai satura ir pilnībā izstrādāts.

Iesniegumu ar lūgumu reģistrēt parakstu vākšanai Likumprojektu iesniegusi biedrība „Atvērtās pārvaldības partnerība Latvijā”. Saskaņā ar likuma “Par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu” 23.panta otrās daļas 2.punktu, iniciatīvas grupa var būt Biedrību un nodibinājumu likumā noteiktajā kārtībā izveidota un reģistrēta ne mazāk kā 10 vēlētāju izveidota biedrība. Iesniegumam ir pievienots Likumprojekts un biedrības „Atvērtās pārvaldības partnerība Latvijā” reģistrāciju apliecinājošu dokumentu kopijas ar vienoto reģistrācijas numuru 40008218958. Tādējādi Centrālā vēlēšanu komisija konstatē, ka Likumprojekta Iesniedzējs atbilst likuma prasībām un ir tiesīgs iesniegt Likumprojektu reģistrācijai ar mērķi uzsākt parakstu vākšanu.

Tālāk Centrālajai vēlēšanu komisijai jāpārliciecinās, ka iesniegtais Likumprojekts pēc formas vai satura ir pilnībā izstrādāts. Ja Likumprojekts kaut vai kādā daļā neatbilst jēdzienam *pilnībā izstrādāts*, tad šo trūkumu novērst nav iespējams un jāatzīst, ka Satversmes grozījumu projekts kopumā neatbilst Satversmes 78. panta prasībām.

Vērtējot, vai Likumprojekts ir pilnībā izstrādāts **pēc formas**, Centrālā vēlēšanu komisija secina, ka tas ir izstrādāts likumprojekta formā un tādējādi formas ziņā atbilst Satversmes 78.pantam. CVK nav konstatējusi, ka likumdevējam kāds normatīvais akts uzliktu par pienākumu likumu grozīt, nevis atcelt vai atzīt par spēku zaudējušu.

Vienlaikus CVK secina, ka no juridiskās tehnikas viedokļa Likumprojektā novēršami šādi trūkumi:

- 1) nav precīzi norādīts likuma nosaukums, lieki dublējot vārdu “likums”;
- 2) 1.pants ir terminoloģiski neprecīzs, jo tajā ir dublējošas normas, kas paredz likumu gan “atcelt”, gan “atzīt par spēku zaudējušu”.

Lai noteiktu, vai Likumprojekts ir pilnībā izstrādāts **pēc satura**, Centrālā vēlēšanu komisija ievēro Satversmes tiesas secinājumus, ka likumprojekts neatbilst jēdzienam “pilnībā izstrādāts”, ja:

- likumprojekts paredz izlemt tādus jautājumus, kuri vispār ar likumu nav regulējami;
- likumprojekts tā pieņemšanas gadījumā nonāktu pretrunā ar Satversmē ietvertajām normām, principiem un vērtībām. Neviena konstitucionālā institūcija, arī tauta, realizējot tai piešķirtās tiesības nav tiesīga pārkāpt Satversmi;
- likumprojekts tā pieņemšanas gadījumā nonāktu pretrunā ar Latvijas starptautiskajām saistībām¹.

¹ Satversmes tiesas 2012.gada 19.decembra lēmums par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2012-03-01, 18.3. punkts.

Likumprojekts paredz atzīt par spēku zaudējušu un atcelt 2012.gada 8.novembra likumu "Grozījumi likumā "Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu".

Likumu normu atcelšana, atzīšana par spēku zaudējušu vai grozīšana ir tiešā likumdevēja kompetencē, tādēļ Likumprojekts nav atzīstams par tādu, kas paredz izlemēt jautājumu, kas nav regulējams ar likumu.

Tāpat Centrālā vēlēšanu komisija nekonstatē, ka likumprojekts tā pieņemšanas gadījumā nonāktu pretrunā ar Satversmē ietvertajām normām, principiem un vērtībām. Latvijas starptautiskās saistības Likumprojekts neskar.

Tas, ka Likumprojekta pieņemšanas gadījumā vairs nebūtu regulējuma Satversmes 14.panta izpildes kārtībai un rastos "likuma robs" par aģitācijas kārtību, kā rezultātā likumdevējam būtu jāizstrādā jaunas normas, kas regulētu šos jautājumus, nav vērtējams kā pretruna ar Satversmi. Turklāt Centrālā vēlēšanu komisija neveic Likumprojekta politisko izvērtēšanu, proti, to, cik tas ir lietderīgs vai pieņemams. Kā atzinusi Satversmes tiesa, juridiskais izvērtējums tam, vai vēlēšanu iesniegts likumprojekts uzskatāms par pilnīgi izstrādātu Satversmes 78.panta izpratnē, ir nošķirams no likumprojekta lietderības un pieņemamības jeb politiskā izvērtējuma, ko var veikt vienīgi likumdevējs – Saeima vai tauta². Arī tiesību zinātnē atzīts, ka noteikums par iesniegtā likumprojekta pilnīgu izstrādāšanu "nevar attiekties uz projekta saturu pēc būtības, šinī ziņā projekta iesniedzējiem ir pilnīga brīvība, un protams, ka Centrālajai vēlēšanu komisijai nav nekādu tiesību iespaidot vai pat novērtēt iesniegto projektu no tā viedokļa, vai komisija šo projektu pēc viņa satura atzīst par labu un vēlamu, vai otrādi."³

Pamatojoties uz likuma "Par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu" 23.panta ceturtais daļas 2.punktu, Centrālā vēlēšanu komisija

nolemj:

noteikt, ka Iesniedzējiem līdz 2014.gada 4.augustam jānovērš likumprojektā "Par 2012.gada 8.novembra likuma "Grozījumi likumā "Par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu"" atcelšanu" konstatētie trūkumi:

- 1) precizēt likumprojekta nosaukumu;
- 2) terminoloģiski precizēt likumprojekta 1.pantu, novēršot dublējošu formulējumu, kas paredz likumu "atcelt" un "atzīt par spēku zaudējušu".

Šo lēmumu viena mēneša laikā no tā spēkā stāšanās dienas var pārsūdzēt Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamentā (Brīvības bulvārī 36, Rīgā, LV – 1511).

Centrālās vēlēšanu komisijas priekšsēdētājs

Arnīs Cimdars

Centrālās vēlēšanu komisijas sekretārs

Ritvars Eglājs

² Satversmes tiesas 2013.gada 18.decembra spriedums lietā Nr. 2013-06-01, 14.3.punkts.

³ Dišlers K. *Vai Centrālajai vēlēšanu komisijai ir tiesība pārbaudīt iesniegtos likumprojektus?* Jurists, 1928.gads, Nr. 5, 134 – 135.sleja).