



LATVIJAS REPUBLIKAS TIESĪBSARGS

Baznīcas iela 25 Rīga LV 1010; Tālr.: 67686768; Fakss: 67244074; E-pasts: tiesibsargs@tiesibsargs.lv

Rīgā

2012. gada 28. aprīlī Nr. 1-6/4
Uz 30.03.2012. Nr.1-04/109-pav

Satversmes tiesas tiesnesei
Sanitai Osipovai
Jura Alunāna ielā 1
Rīgā, LV-1010

Par viedokli lietā Nr.2012-03-01

Esmu saņēmis Jūsu lēmumu, ar kuru tiesībsargs atzīts par pieaicināto personu lietā Nr.2012-03-01, kā arī lūgts līdz 2012.gada 30.aprīlim rakstveidā izteikt viedokli par likuma „Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu” 11.panta pirmās daļas un 25.panta pirmās daļas (turpmāk - apstrīdēto tiesību normu) atbilstību Satversmes 1., 77. un 78.pantam un jautājumiem, kuriem Tiesībsarga biroja ieskatā varētu būt nozīme lietā Nr.2012-03-01, cita starpā sniedzot atbildes uz šādiem jautājumiem:

1) gadījumā, ja vēlētāju sagatavots likumprojekts vai it īpaši Satversmes grozījumu projekts, iespējams, neatbilst Satversmei vai Latvijai juridiski saistošām starptautisko tiesību, īpaši – cilvēktiesību normām, kuru valsts institūciju kompetencē Tiesībsarga biroja ieskatā ir pārbaudīt šīs iespējamības patiesumu un lemt par iesniegtā likumprojekta vai Satversmes grozījumu projekta tālāku virzību un nodošanu tautas nobalsošanai?

2) cik plaši Tiesībsarga biroja ieskatā ir interpretējamas tautas likumdošanas iniciatīvas tiesības cilvēka pamattiesību kontekstā?

Demokrātiskā valstī likumdošanas vara pieder tautai un likumdevējam. Arī Satversmes 64.pants nosaka, ka likumdošanas tiesības pieder Saeimai, kā arī tautai šinī Satversmē paredzētā kārtībā un apmēros. Viens no veidiem, kā tauta var realizēt savas likumdošanas tiesības ir ne mazāk kā vienai desmitai daļai vēlētāju iesniegt pilnīgi izstrādātu Satversmes grozījumu projektu vai likuma projektu atbilstoši Satversmes 78.pantam. Tomēr minētās tiesības nav neierobežotas - jau pašā Satversmes 78.pantā noteikts kritērijs, kam jāatbilst

iesniegtajam Satversmes grozījumu projektam vai likumprojektam - „pilnīgi izstrādāts”. Uzskatu, ka termins „pilnīgi izstrādāts” nav tukšs jēdziens un Satversmē lietots ar konkrētu mērķi. Lai noskaidrotu minēto mērķi, šis nosacījums, ņemot vērā Satversmes vienotības principu, jātulko ievērojot arī citos Satversmes pantos noteikto. Satversmes 1.pantā noteikts, ka Latvija ir demokrātiska republika, kas nozīmē, ka Latvijā ir tiesiska demokrātiska iekārta, kas atzīst demokrātiskas un tiesiskas valsts principus. Satversmes 89.pantā noteikts, ka valsts atzīst un aizsargā cilvēka pamattiesības saskaņā ar šo Satversmi, likumiem un Latvijai saistošiem starptautiskiem līgumiem. Līdz ar to uzskatu, ka tauta, izmantojot sev noteikto likumdošanas iniciatīvu, nevar šo tiesību izmantot ļaunprātīgi, lai tā rezultātā, piemēram, grautu valsts demokrātiskos pamatus, jo demokrātiska sistēma ir arī garants, ka tauta vispār var izmantot šādu likumdošanas iniciatīvu. Respektīvi, nevar, izmantojot Satversmē paredzētās tiesības, vērsties pret šīm pašām tiesībām. Tieši tāpat, izmantojot Satversmē noteikto likumdošanas iniciatīvu, nevar vērsties pret valstī garantētajām cilvēktiesībām, jo demokrātiskas iekārtas princips ietver arī cilvēktiesību ievērošanas elementu.

Attiecīgi, ja valsts organizētu tautas nobalsošanu par likumprojektu, kas ir pretrunā ar cilvēktiesībām, šāda situācija principā neatbilstu demokrātiskas un tiesiskas valsts principiem, jo rezultātā valsts sekmētu prettiesiska likumprojekta virzību.

Arī vairākos starptautiskajos cilvēktiesību dokumentos ir iestrādāts tiesību ļaunprātīgas izmantošanas aizliegums. Tā ANO Starptautiskā pakta par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām 5.panta pirmajā daļā noteikts: „Nevienu šā pakta noteikumu nedrīkst interpretēt tādējādi, lai kādai valstij, kādai grupai vai kādai personai būtu tiesības jebkādā veidā darboties vai izdarīt jebkādas darbības, kuru mērķis ir likvidēt jebkuras šajā paktā atzītās tiesības vai brīvības vai ierobežot tās lielākā mērā, nekā paredzēts šajā paktā”. Eiropas Cilvēktiesību tiesa skaidrojot līdzīgu Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas pantu par tiesību ļaunprātīgas izmantošanas aizliegumu noteikusi, ka „neviens persona nedrīkst gūt labumu no Konvencijā noteiktajām tiesībām, lai veiktu darbības, kuru mērķis ir iznīcināt iepriekšminētās tiesības un brīvības”¹.

Tomēr iespējamo ierobežošanu nevar tulkot paplašināti. Tā, piemēram, ja tauta vēlētos izdarīt grozījumus Satversmes 6.pantā, mainot līdzšinējo proporcionālo vēlēšanu sistēmu uz mažoritāro vēlēšanu sistēmu, nebūtu pamats liegt šādu tautas nobalsošanu, jo tiesiska vēlēšanu sistēmas maiņa nav pretrunā ar demokrātiskas valsts principu. Arī Eiropas Cilvēktiesību tiesa norādīja, ka „tas vien, ka politiskā programma ir pretrunā ar patreizējo Turcijas struktūru, nenozīmē, ka tā ir pretrunā ar demokrātiju. Tā ir demokrātijas būtība atļaut piedāvāt un diskutēt par dažādām politiskajām programmām, pat tādām, kas apšaubā veidu kādā valsts tiek pašlaik

¹ Lawless v Ireland (App.332/57), §6, 1 July 1961

organizēta, protams, tikai gadījumā, ja netiek tādā veidā aizskarta demokrātija kā tāda".²

Tāpat var secināt, ka Satversme, ņemot vērā 78.pantā ietvertu formulējumu „pilnīgi izstrādāts Satversmes grozījumu projekts vai likuma projekts”, paredz, ka var virzīt tikai tādus iesniegtos projektus, kas atbilst demokrātiskas un tiesiskas iekārtas principiem, tai skaitā cilvēktiesībām.

Ņemot vērā iepriekš norādīto, uzskatu, ka pārbaudīt, vai iesniegtais Satversmes grozījumu projekts ir pilnīgi izstrādāts, tai skaitā, vai nav pretrunā cilvēktiesībām, var institūcijas, kas ir tieši iesaistītas iesniegtā projekta virzībā. Pirmkārt, šo pārbaudi jāveic Centrālajai vēlēšanu komisijai, saņemot iesniegto projektu. Otrkārt, šādu pārbaudi var veikt Valsts prezidents, jo arī prezidents Saeimai var nodot nevis jebkuru Satversmes grozījumu projektu vai likuma projektu, bet tikai pilnīgi izstrādātu. Treškārt, uzskatu, ka, ja Centrālā vēlēšanu komisija un Valsts prezidents tomēr ir pieļāvuši tāda Satversmes grozījumu projekta vai likumprojekta virzību, tad brīdī, kad tas nonāk Saeimā, arī Saeimai ir tiesības izvērtēt, vai iesniegtais Satversmes grozījumu projekts vai likumprojekts atbilst prasībai „pilnībā izstrādāts”, jo Satversmes 78.pants paredz Saeimas pienākumu lemt tikai par tāda Satversmes grozījumu projekta vai likumprojekta virzību, kas ir pilnībā izstrādāts.

Parakstu vākšana tautas nobalsošanas ierosināšanai ir cieši saistīta ar Latvijas Republikas Satversmes 101.pantu. Satversmes 101.panta pirmais teikums nosaka: „*Ikvienam Latvijas pilsonim ir tiesības likumā paredzētajā veidā piedalīties valsts un pašvaldību darbībā, kā arī pildīt valsts dienestu*”. Tiesības piedalīties valsts un pašvaldību darbībā ietver arī citas pilsoņu līdzdalības formas – balsošanu referendumā par konstitūciju vai citiem jautājumiem, dalību tautas sapulcē, kura ir pilnvarota izlemt kādus vietējas nozīmes jautājumus, vai dalību institūcijās, kas ir izveidotas, lai pārstāvētu pilsoņus attiecībās ar valdību u.c.³ Satversme tieši paredz tādu pilsoņu līdzdalības formu kā tautas nobalsošanu. Tā notiek par Valsts prezidenta ierosinātu Saeimas atļaušanu (48.pants), Latvijas dalību Eiropas Savienībā vai par būtiskām izmaiņām Latvijas dalības nosacījumos šajā savienībā (68.pants), par Valsts prezidenta apturētu likumu, ja to pieprasa ne mazāk kā viena desmitā daļa vēlētajū (72.pants), par grozījumiem Satversmes pirmajā, otrajā, trešajā, ceturtajā, sestajā vai septiņdesmit septītajā pantā (77.pants), kā arī par vienas desmitās daļas vēlētajū izstrādātu Satversmes grozījumu projektu vai likuma projektu, ja Saeima to nepieņem bez pārgrozījumiem pēc satura (78.pants).

Satversmē paredzētās vēlētajū tiesības uz tautas nobalsošanu par vienas desmitās daļas vēlētajū izstrādātu Satversmes grozījumu projektu vai likuma projektu pašas par sevi ir atzīstamas par pilsoņu līdzdalības formu valsts

² Socialist Party of Turkey (STP) and others v. Turkey. Appl.Nr. 26482/95, 12-11-2003

³ sk.: General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25). <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb>

darbībā. Līdz ar to šīs tiesības saskaņā ar Satversmi ir Satversmes 101.panta pirmajā teikumā garantēto tiesību piedalīties valsts darbā sastāvdaļa.

Ņemot vērā iepriekš norādīto, gadījumā, ja tiek ierobežotas personas tiesības, piemēram, tiek nolemts šādu iesniegto projektu tālāk nevirzīt, jābūt arī paredzētiem efektīviem tiesību aizsardzības līdzekļiem.

Tautas piedalīšanās veidi nedrīkst būt formāli – tiem jābūt efektīviem, jo tikai efektīva piedalīšanās atbilst tautvaldības principam. Arī šo tiesību aizsardzības mehānismam jābūt efektīvam.⁴ Attiecīgi, gadījumā, ja kāda no institūcijām saskatītu nepieciešamību apturēt šādu likumdošanas procesu, normatīvajā regulējumā arī vajadzētu būt iestrādātam neatkarīgam ārējam mehānismam, kas varētu pārbaudīt šāda lēmumu tiesiskumu.

Uzskatu, ka esošais normatīvais regulējums neparedz efektīvu tiesību aizsardzības mehānismu šādiem gadījumiem.

Gadījumā, ja lēmumu projektu tālāk nevirzīt pieņemtu Centrālā vēlēšanu komisija, teorētiski projekta pieteicēji varētu vērsties Administratīvajā tiesā, lai to apstrīdētu. Likuma „Par Centrālo vēlēšanu komisiju” 13. pants paredz, ka „Centrālās vēlēšanu komisijas lēmumi, kuru pārsūdzēšanas kārtība nav noteikta attiecīgajā likumā, pārsūdzami tiesā Administratīvā procesa likumā noteiktajā kārtībā”. Tomēr, pirmkārt, nav īsti skaidrs, vai Administratīvā tiesa šādu jautājumu varētu pieņemt izskatīšanai pēc būtības, jo, piemēram, Administratīvā tiesa ar 2011.gada 23.decembra lēmumu lietā Nr.A7051311/17 atteicās pieņemt pieteikumu, kurā tika pārsūdzēts Centrālās vēlēšanu komisijas lēmums. Administratīvā tiesa norādīja: „Parakstu vākšanas jēga ir panākt likuma ierosināšanu un rezultātā – likuma pieņemšanu. Tātad tauta, ierosinot likumu, īsteno īpašu konstitucionālo funkciju, kas neiekļaujas izpildvaras jomā, bet gan ir tautas kā konstitucionālā orgāna funkcija. Tātad likumu ierosināšana ir konstitucionāls, nevis administratīvā procesa instruments. Savukārt Centrālās vēlēšanu komisijas 2011.gada 19.decembra lēmums par parakstu vākšanas rezultātu apstiprināšanu ir lēmums, kas pieņemts procesā, kurš uzsākts pēc tautas kā likumdevējas iniciatīvas un kurš izskatāmās lietas ietvaros jebkurā gadījumā noslēgsies ar tautas nobalsošanu (sakarā ar to, ka paredzēts grozīt Satversmes 4.pantu). Tādējādi, tā kā tauta, parakstoties par likuma ierosināšanu, nav darbojusies izpildvaras jomā, bet gan īstenojusi konstitucionālu funkciju, tad arī Centrālās vēlēšanu komisijas 2011.gada 19.decembra lēmums par parakstu vākšanas rezultātu apstiprināšanu nav atzīstams par valsts pārvaldes (izpildvaras) jomā pieņemtu lēmumu. Līdz ar to pārsūdzētajam Centrālās vēlēšanu komisijas 2011.gada 19.decembra lēmumam par parakstu vākšanas rezultātu apstiprināšanu iztrūkst viena no administratīvā akta pazīmēm – izdots publisko tiesību valsts pārvaldes jomā”. Administratīvā apgabaltiesa 2012.gada 28.februārī iepriekšminēto lēmumu ir atstājusi negrozītu.

Otrkārt, pat ja Administratīvā tiesa pieņemtu pieteikumu, šādu lietu izskatīšanai nav paredzēti nekādi speciāli termiņi, līdz ar to, lieta būtu

⁴ Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības. 385.lpp.

izskatāma parastā kārtībā, turklāt, visās trijās instancēs. Tas savukārt nozīmētu diezgan ilgu lietas izskatīšanu – pat ja tiesnesis pieņemtu lēmumu par šādas lietas izskatīšanu ārpus kārtas, lietas izskatīšana visās trijās tiesu instancēs prasītu vismaz vienu gadu. Šādā gadījumā būtu apšaubāms, vai to var uzskatīt par efektīvu tiesību aizsardzības līdzekli šādas kategorijas lietām.

Gadījumā, ja lēmumu tālāk nevirzīt projektu pieņemtu Valsts prezidents vai Saeima, būtu iespēja vērsties Satversmes tiesā. Tomēr tiesības vērsties Satversmes tiesā, lai lūgtu izvērtēt Saeimas vai Valsts prezidenta aktu atbilstību likumam tad, ja tie nav normatīvi akti, atbilstoši Satversmes tiesas likumam ir tikai ļoti ierobežotam personu lokam: Valsts prezidentam, Saeimai, ne mazāk kā divdesmit Saeimas deputātiem, Ministru kabinetam un Tieslietu padomei likumā noteiktās kompetences ietvaros. Tātad, Satversmes grozījumu projekta vai likumprojekta iesniedzējiem tiesību aizsardzības mehānisms nav tieši izmantojams, bet atkarīgs no iepriekš minēto institūciju gribas. Tādējādi to arī nevar uzskatīt par efektīvu tiesību aizsardzības mehānismu.

Ņemot vērā iepriekš norādīto, var secināt, ka var tikt ierobežotas Satversmē noteiktās personu likumdošanas iniciatīvas tiesības un šādus ierobežojumus arī pati Satversme paredz, tomēr šādā gadījumā arī jāpastāv efektīvam tiesību aizsardzības mehānismam, kas pašlaik Latvijas normatīvajā regulējumā nav. Tādējādi, ja netiek papildināts normatīvais regulējums, var tikt aizskartas Satversmes 101.pantā noteiktās cilvēktiesības.

Ar cieņu,
tiesībsargs



J.Jansons

Bruņeniece 67686768