

LATVIJAS UNIVERSITĀTE
JURIDISKĀ FAKULTĀTE
VALSTSTIESĪBU ZINĀTŅU KATEDRA

VĒLĒTĀJU LIKUMDOŠANAS INICIATĪVA LATVIJĀ UN ĀRVALSTĪS

MAGISTRA DARBS

Pilna laika klātienēs

4.semestra studente

Krista Gailīte

JurP 16041

Zinātniskais vadītājs

Dr.iur., asoc.prof. Annija Kārklīņa

RĪGA 2018

ANOTĀCIJA

Viens no tiešās demokrātijas izpausmes veidiem ir vēlētāju likumdošanas iniciatīva, kas ļauj pilsoņu kopumam piedalīties likumdošanas procesā, tādējādi izsakot savu gribu un lemjot par sev svarīgiem un nozīmīgiem jautājumiem. Vēlētāju likumdošanas iniciatīvas tiesības pastāv arī Latvijā.

Maģistra darba “Vēlētāju likumdošanas iniciatīva Latvijā un ārvalstīs” rezultātā, analizējot Latvijas un citu valstu regulējumu, kā arī tiesu praksi, konstatēts, ka Latvijā vēlētāju likumdošanas iniciatīvas nespēj no likumprojekta kļūt par likumu nepietiekamas vēlētāju aktivitātes dēļ, turklāt sabiedrībā nereti rodas diskusijas par vēlētāju likumdošanas iniciatīvas regulējuma efektivitāti. Darbā sniegti ierosinājumi normatīvā regulējuma pilnveidošanai, tajā skaitā darba autore piedāvā grozīt Latvijas Republikas Satversmes 78.panta otro teikumu, paredzot iespēju Saeimai izstrādāt alternatīvu likumprojektu vēlētāju iesniegtajam, kā arī samazināt vēlētāju skaitu, kam jāpiedalās tautas nobalsošanā par vēlētāju iesniegtu, bet Saeimas neatbalstītu likumprojektu.

Atslēgvārdi: tiešā demokrātija, vēlētāju iniciatīva, likumprojekts, tautas nobalsošana, Satversme

ANNOTATION

One of the forms of direct democracy is the citizens' legislative initiative which allows citizens to participate in the decision-making process, thereby expressing their will and deciding on important issues. Citizens' legislative initiative also exists in Latvia.

Master's paper "Citizens' legislative initiative in Latvia and abroad", after analyzing legal framework in Latvia and foreign countries, as well as the case-law, finds that citizens' legislative initiatives in Latvia are not able to become a law due to insufficient voters activity, in addition, there is often a discussion about the efficiency of the legal framework of the citizens' legislative initiative. Therefore the paper provides proposals in order to "fine-tune" legal framework, including the author proposing to amend Article 78 of the Constitution of the Republic of Latvia, providing the possibility for the Saeima to draw up an alternative bill to the one submitted by citizens, and to decrease the number of voters who must participate in popular vote on the bill submitted by citizens but unsupported by the Saeima.

Keywords: direct democracy, citizens' initiative, bill, popular vote, Satversme

SATURA RĀDĪTĀJS

Ievads.....	5
1. Vēlētāju likumdošanas iniciatīvas izpratne un ģenēze	7
1.1. Vēlētāju likumdošanas iniciatīvas jēdziens un saturs.....	7
1.2. Latvijas normatīvais regulējums un tā vēsturiskā attīstība.....	12
2. Vēlētāju likumdošanas iniciatīvas īstenošana	20
2.1. Iniciatīvas grupas izveidošana un reģistrēšana.....	21
2.2. Likuma projekta reģistrēšana	24
2.2.1. Pilnīgi izstrādāta likumprojekta jēdziens.....	27
2.2.2. Vēlētāju likumdošanas iniciatīvas priekšmeta ierobežojumi.....	38
2.3. Vēlētāju likumdošanas iniciatīvas iesniedzēju skaits	45
2.4. Parakstu vākšana un apliecināšana	49
2.5. Valsts prezidenta loma vēlētāju likumdošanas iniciatīvas īstenošanas procesā	53
2.6. Saeimas loma vēlētāju likumdošanas iniciatīvas īstenošanas procesā	55
3. Centrālās vēlēšanu komisijas lēmuma pārsūdzēšana.....	60
Kopsavilkums	63
Izmantotās literatūras un juridisko aktu saraksts.....	66

IEVADS

Vēlētāju likumdošanas iniciatīvas tiesības ir veids, kā tauta var iesaistīties valsts likumdošanas procesā un izteikt savu gribu par svarīgiem un nozīmīgiem jautājumiem. Vēlētāju likumdošanas iniciatīvas tiesības nepastāv visās demokrātiskās valstīs, arī Eiropas mērogā šīs tiesības nav pārāk plaši izplatītas. Savukārt jau kopš Latvijas Republikas Satversmes pieņemšanas tajā ir ietverts vēlētāju likumdošanas iniciatīvas regulējums un šīs tiesības konkretizētas citos normatīvajos aktos.

Latvijā vēlētāji salīdzinoši aktīvi izmanto tiesības piedalīties likumdošanas procesā, tomēr nereti gan sabiedrības, gan tiesību zinātnieku vidū notiek diskusijas par nepieciešamību pilnveidot vēlētāju likumdošanas iniciatīvas institūtu, jo prakse liecina, ka vēlētāju iesniegts likumprojekts tikai retos gadījumos ir kļuvis par likumu. Lai Latvijā vēlētāju likumdošanas iniciatīva nebūtu tikai formāla un atspoguļotu tiešās demokrātijas būtību, ir nepieciešama esošā regulējuma izpēte un pilnveidošana.

Ņemot vērā iepriekš minēto, darba mērķis ir izpētīt vēlētāju likumdošanas iniciatīvas regulējumu Latvijā un to salīdzināt ar citu valstu regulējumu, kā arī izpētes rezultātā sniegt iespējamus priekšlikumus regulējuma pilnveidei un turpmākai attīstībai.

Noteiktā mērķa sasniegšanai darbā ir izvirzīti vairāki uzdevumi. Pirmkārt, lai pilnīgāk izprastu vēlētāju likumdošanas iniciatīvas institūtu, sākotnēji tiks noskaidrots vēlētāju likumdošanas iniciatīvas jēdziens un saturs, kā arī normatīvā regulējuma vēsturiskā attīstība. Otrkārt, sīkāk tiks analizēts šobrīd spēkā esošais regulējums, vēlētāju likumdošanas iniciatīvas īstenošanas procesu sadalot vairākās stadijās.

Lai sasniegtu izvirzīto mērķi un uzdevumus, darba izstrādē autore izmantoja vairākas zinātniskās pētniecības metodes: 1) analītiskā metode, 2) salīdzinošā metode, 3) vēsturiskā metode un 4) induktīvā metode.

Darbā plaši izmantota analītiskā metode, pētot normatīvos aktus, kā arī tiesu praksi. Veiktās analīzes rezultātā ir iespējams izteikt priekšlikumus un izdarīt secinājumus. Salīdzinošā metode darbā lietota tādēļ, lai izpētītu dažādu Eiropas valstu regulējumus un nonāktu pie piemērotākā risinājuma Latvijas regulējuma pilnveidei. Lai saprastu vēlētāju likumdošanas iniciatīvas institūta attīstību, kā arī vēsturiskos apstākļus un notikumus, darbā pielietota vēsturiskā metode. Visbeidzot no praksē izstrādātajām un realizētajām iniciatīvām ir iespējams atklāt kopīgus principus un tendences vēlētāju likumdošanas iniciatīvas institūtā.

Jānorāda, ka Latvijas praksē salīdzinoši bieži vēlētāji iesniedz likumprojektus, tādēļ Latvijas judikatūrā atrodami tiesas spriedumi, kas saistīti ar vēlētāju likumdošanas iniciatīvām.

Līdz ar to darbā aplūkoti un analizēti vairāki Latvijas Republikas Satversmes tiesas un Latvijas Republikas Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta spriedumi.

Darbs sastāv no ievada, trīs nodaļām, desmit apakšnodaļām un kopsavilkuma.

1. VĒLĒTĀJU LIKUMDOŠANAS INICIATĪVAS IZPRATNE UN ĢENĒZE

Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 1.pantā ir nostiprināts, ka Latvija ir neatkarīga demokrātiska republika.¹ Viens no demokrātiskas un tiesiskas valsts priekšnoteikumiem ir varas dalīšanas princips, kas nozīmē to, ka valsts vara funkcionāli ir sadalīta trīs daļās – likumdošanas varā, izpildvarā un tiesu varā.²

Saskaņā ar Satversmi “likumdošanas tiesības pieder Saeimai, kā arī tautai šinī Satversmē paredzētā kārtībā un apmēros”.³ Tādēļ nākamajās darba apakšnodaļās sīkāk tiks analizēts tieši vēlētāju likumdošanas iniciatīvas jēdziens, kā arī tiks aplūkots Latvijas normatīvais regulējums un tā vēsturiskā attīstība.

1.1. Vēlētāju likumdošanas iniciatīvas jēdziens un saturs

Latvijā vēlētāju likumdošanas iniciatīvas tiesības tiek apzīmētas ar vairākiem terminiem – tautas iniciatīva, pilsoņu iniciatīva, vēlētāju iniciatīva, vēlētāju (arī tautas, pilsoņu) likumdošanas tiesības un tamlīdzīgi. Lai gan šīs tiesības tiek apzīmētas ar dažādiem terminiem, Latvijā ar to tiek saprastas vienas un tās pašas vēlētāju likumdošanas iniciatīvas tiesības un tām nav atšķirīgs saturs.

Kā autore norādīja iepriekš, tad varas dalīšanas princips ir demokrātiskas un tiesiskas valsts pamatā, un tas ir nostiprināts Satversmē. Savukārt Satversmes 2.pants paredz vispārēju tiesību principu, kurš raksturo demokrātisku un tiesisku valsti, proti, tautas suverenitātes principu, kas piešķir tautai augstākās varas nesēja statusu valstī. Šis princips ir Latvijas Republikas kā demokrātiskas valsts iekārtas obligāts elements.⁴

Savulaik profesors Kārlis Dišlers rakstījis, ka demokrātija pēc savas būtības nozīmē tautas valdību⁵, un tās nozīmīgākā sastāvdaļa ir sabiedrības vairākuma gribas īstenošana, kas ir cieši saistīta ar tautas suverenitātes principu.⁶ Šis princips nodrošina valsts iekārtas leģitimitāti, jo pēc būtības pilsoņi pakļaujas tikai tādiem likumiem, kurus tie demokrātiskas procedūras

¹ Latvijas Republikas Satversme: LV likums. Pieņemts 15.02.1922. [aplūkots 02.03.2018.]

² Levits E. Normatīvo tiesību aktu demokrātiskā leģitimitācija un deleģētā likumdošana: teorētiskie pamati. Likums un Tiesības, 2002, 4.sējums, Nr.9 (37), 261-268.lpp.

³ Skat. 64.pantu. Latvijas Republikas Satversme: LV likums. Pieņemts 15.02.1922. [aplūkots 02.03.2018.]

⁴ Skat. 298.-307.punktu. Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisijas 2012.gada 17.septembra viedoklis “Par Latvijas valsts konstitucionālajiem pamatiem un neaizskaramo Satversmes kodolu”. Grām.: Par Latvijas valsts konstitucionālajiem pamatiem un neaizskaramo Satversmes kodolu. Konstitucionālo tiesību komisijas viedoklis un materiāli. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2012, 128.-130.lpp.

⁵ Dišlers K. Latvijas valsts varas orgāni un viņu funkcijas. Rīga: Tieslietu Ministrijas Vēstnesis, 1925, 33.lpp.

⁶ Satversmes tiesas 19.05.2009. spriedums lietā Nr.2008-40-01, 11.p. Latvijas Vēstnesis, 2009, Nr.78.

ietvaros paši ir pieņēmuši vai piedalījušies to pieņemšanā.⁷ Tāpat tas nozīmē to, ka tautai ir jāspēj ietekmēt lēmumu pieņemšanu valstī, tautas gribai ir jābūt valsts varas pamatā un jābūt valsts varas avotam, proti, tauta pati vada savu dzīvi vai nu tieši (caur tautas nobalsošanas institūtu), vai caur saviem ievēlētiem pārstāvjiem (pārstāvnieciskā demokrātija), kuri, izsakot tautas gribu, vada tautas vārdā un uzdevumā valsti.⁸ Norādīto papildina Latvijas Republikas Satversmes tiesas (turpmāk – Satversmes tiesa) atzītais, ka tautas suverenitāte demokrātiskā valstī (demokrātiskā valsts iekārtā) ir īstenojama regulārās un brīvās vēlēšanās, bet dažas demokrātiskas valstis ir saglabājušas arī tiešās demokrātijas elementus, tas ir, tautas nobalsošanu un pilsoņu iniciatīvu (vēlētāju likumdošanas tiesības).⁹

Pārstāvniecības demokrātijā cilvēki balso par vai ievēl pārstāvjus, kuri pēc tam īsteno politikas iniciatīvas, rīkojas tautas vārdā un pārstāv tautu parlamentā, kamēr tiešajā demokrātijā cilvēki lemj par politikas jautājumiem bez jebkāda starpnieka, viņiem ir tieša teikšana tādu tiesību aktu un jautājumu formulēšanā, kas tos ietekmē. Tiešā demokrātija nozīmē tādu tiesisku režīmu, kad dod pilsoņiem tiesības būt tieši iesaistītiem politisko lēmumu pieņemšanas procesā.¹⁰ Pilsoņiem ir atļauts izvirzīt jautājumus politiskajā dienas kārtībā un izlemt jautājumus, balsojot bez parlamentārā pārstāvja starpniecības. Tātad tiešā demokrātija ir tāda valsts pārvaldes forma, kurā tauta pieņem lēmumus pati, bez citu starpniecības jeb citiem vārdiem – tieši un nepastarpināti.

Atkarībā no konkrētā demokrātijas veida, kas tiek izmantots, tiešajā demokrātijā visbiežāk izšķir četrus pielietojumus – referendumus, vēlētāju iniciatīvas, dienas kārtības iniciatīvas un valsts amatpersonu atsaukšanu.¹¹ Ar referendumiem tiek saprasta procedūra, kuras ietvaros pilsoņiem ir iespēja balsot par valsts politikas priekšlikumiem, kas ierosināti ārpus pilsoņu kopuma (piemēram, tie ierosināti no parlamenta vai valdības) vai arī ir pašu pilsoņu ierosināti. Atsaukšana apraksta kārtību, kādā pilsoņi pieprasa un balso par valsts amatpersonas priekšlaicīgu atcelšanu no amata. Dienas kārtības iniciatīva ir procedūra, kādā pilsoņi var organizēt konkrēta jautājuma iekļaušanu parlamenta darba kārtībā. Visbeidzot pēdējais tiešās demokrātijas izpausmes veids – vēlētāju likumdošanas iniciatīva – dod pilsoņiem tiesības noteikt politisko dienas kārtību valstī, pašiem ierosinot politisku priekšlikumu un balsojot par to.¹²

⁷ Autoru kolektīvs prof.R.Baloža zinātniskā vadībā. Latvijas Republikas Satversmes komentāri. Ievads. I nodaļa. Vispārējie noteikumi. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2014, 248.lpp.

⁸ Ibid. 253.lpp.

⁹ Satversmes tiesas 19.05.2009. spriedums lietā Nr.2008-40-01, 11.p., Latvijas Vēstnesis, 2009, Nr.78.

¹⁰ International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Direct Democracy. The International IDEA Handbook. Stockholm: International IDEA, 2008, p.19.

¹¹ Ibid. p.9.

¹² Ibid. p.10.

Attiecībā uz jēdzienu “tauta”, kas ietverts Satversmes 2.pantā, norādāms, ka tas ir politiski juridisks jēdziens. Pie Latvijas tautas pieder ne vien latvieši kā latviešu nācijas locekļi, bet visi Latvijas pilsoņi neatkarīgi no viņu etniskās piederības.¹³ Latvijas tautu veido visi Latvijas pilsoņi – gan politiski pilntiesīgie, gan arī tie, kuriem politisko tiesību nav (piemēram, bērni, nepilngadīgie u.c.).¹⁴ Taču, lai īstenotu vēlēšanu likumdošanas iniciatīvu, pilsonim ir jābūt pilntiesīgam, līdz ar to šajā kontekstā Latvijas tauta ir nošķirama no pilsoņu kopuma, kurš darbojas Latvijas tautas vietā¹⁵ un kurš ir augstākais Latvijas valsts varas orgāns.¹⁶ Pilsoņu kopums kā likumdevēja orgāns (Satversmes 64.panta izpratnē), lai gan darbojas tautas vārdā, nav identisks ar Satversmes 2.pantā norādīto Latvijas tautu. Arī Latvijas Republikas Augstākā tiesa (turpmāk – Augstākā tiesa) ir pamatoti norādījusi, ka “[...] pilsoņu kopums kā likumdevēja orgāns sastāv tikai no tām personām, kurām, pirmkārt, ir Latvijas pilsonība, un kuras, otrkārt, ir pilntiesīgas, tātad aptver tikai daļu no Latvijas tautas Satversmes 2.panta izpratnē”.¹⁷ Pilsoņu kopumu veido visi Latvijas pilsoņi, kuriem ir tiesības piedalīties Saeimas vēlēšanās un tautas nobalsošanā.¹⁸

Saskaņā ar Satversmi tiesības piedalīties Saeimas vēlēšanās ir visiem Latvijas pilsoņiem, kuri vēlēšanu dienā ir sasnieguši astoņpadsmit gadu vecumu (Satversmes 8.pants), savukārt tautas nobalsošanā var piedalīties visi Latvijas pilsoņi, kuriem ir balsstiesības Saeimas vēlēšanās (Satversmes 80.pants). Norādāms, ka Latvijā ne vienmēr ir bijis noteikts astoņpadsmit gadu vecuma sliekšnis, proti, līdz 1994.gadam balsstiesības bija Latvijas pilsoņiem, kuri vēlēšanu pirmajā dienā bija vecāki par divdesmit vienu gadu.¹⁹ Līdz ar to likumdošanas iniciatīvas tiesības var īstenot Latvijas pilsonis, kurš ir sasniedzis astoņpadsmit gadu vecumu.

Norādāms, ka profesors K.Dišlers ir izdalījis trīs funkcijas, kas pieder pilsoņu kopumam: konstitutīvā jeb Satversmes funkcija, leģislatīvā un kreatīvā (apstiprinošā).²⁰

Konstitutīvā funkcija paredz tautas tiesības pieņemt un grozīt konstitūciju. Šo funkciju var īstenot ne tikai tauta, bet arī Saeima, jo šī funkcija izpaužas “tādējādi, ka vai nu konstitūcija var tikt grozīta ne citādi kā tautas nobalsošanā, vai arī konstitūcija var tikt grozīta gan parlamenta likumdošanas kārtībā, gan arī tautas nobalsošanā”.²¹ Līdz ar to konstitūcija var tikt

¹³ Autoru kolektīvs prof.R.Baloža zinātniskā vadībā. 2014, 249-250.lpp.

¹⁴ Dišlers K. 1925, 7.lpp.

¹⁵ Ibid. 27.lpp.

¹⁶ Dišlers k. Ievads Latvijas valststiesību zinātnē. Rīga: A.Gulbis, 1930, 113.lpp.

¹⁷ Augstākās tiesas 2014.gada 28.marta spriedums lietā Nr.SA-3/2014, 11.p.

¹⁸ Dišlers K. 1925, 40.lpp.

¹⁹ Skat. 8.pantu. Latvijas Republikas Satversme: LV likums. Pieņemts 15.02.1922. [aplūkots 02.03.2018., red.21.03.1933.-25.02.1994.]

²⁰ Dišlers K. 1930, 99.lpp.

²¹ Ibid. 105.lpp.

grozīta no Saeimas, ar vai bez tautas piedalīšanos, un tā var tikt grozīta arī no tautas, katrā gadījumā ar Saeimas piedalīšanos, bet tādējādi, ka tautai paliek izšķirošais lēmums, kas pieņemams tautas nobalsošanā.²² Konstitutīvā funkcija papildus esošo Satversmes pantu grozīšanai atļauj arī pieņemt jaunas tiesību normas, jo, kā attiecībā uz Satversmes 77.pantā minētajiem Satversmes pantiem uzsvēris profesors K.Dišlers: “Jāpieņem, ka zem šo pantu grozīšanas jāsaprot ne tikai [...] panta teksta tieša grozīšana, bet arī tādu jaunu pantu pieņemšana, kuru nolūks būtu minēto Satversmes pantu tekstu grozīt”.²³

Ar leģislatīvo funkciju tiek saprastas tautas tiesības piedalīties likumdošanas procesā, kas ietver tautas tiesības balsot par likumu (referendums jeb tautas nobalsošana) un tautas tiesības ierosināt likumus (tautas jeb vēlētajū iniciatīva).²⁴ Daudzās valstīs ar demokrātisku valsts iekārtu tautai pastāv iespēja rīkot referendumus, savukārt ne visās valstīs ir pazīstama tautas iniciatīva. Vēlētajiem likumdošanas iniciatīvas tiesībās ir tādās valstīs kā Šveicē, Lietuvā, Polijā, Slovēnijā, Rumānijā, Lihtenšteinā, Spānijā, Itālijā, Ungārijā un citās.²⁵

Kreatīvā funkcija izpaužas divējādi – gan pozitīvi, gan negatīvi. Ar kreatīvās funkcijas pozitīvo izpausmi saprot tautas tiesības izveidot valsts orgānu, savukārt ar negatīvo izpausmi saprot tautas tiesības atsaukt vai atcelt valsts orgānu. Latvijā kreatīvā funkcija izpaužas Saeimas ievēlēšanā (Satversmes 8.pants), kamēr negatīvā tieši pretēji – Saeimas atsaukšanā (Satversmes 14.pants) vai Saeimas atlaišanā (Satversmes 48.pants), ja to ierosina Valsts prezidents un par tās atlaišanu izsakās vairāk nekā puse balsotāju. Šeit svarīgi norādīt, ka, gadījumā ja pret Saeimas atlaišanu izsakās vairāk nekā puse balsotāju, tad Valsts prezidents uzskatāms par atlaistu (Satversmes 50.pants). Tādējādi Valsts prezidenta atlaišana arī ir uzskatāma par kreatīvās funkcijas negatīvo izpausmi.²⁶

Likumdošanas iniciatīva ir viens no tiešās demokrātijas izpausmes veidiem, kas ļauj pilsoņu kopumam piedalīties likumdošanas procesā. Zinātniskajā literatūrā tautas likumdošanas jēdziens skaidrots dažādi, tā, piemēram, somu profesors Marku Suksī (*Markku Suksi*) to skaidrojis kā noteikta skaita vēlētajū pieprasījumu valsts institūtam pieņemt, grozīt vai atcelt likumu vai īstenot noteiktu rīcību konkrētā jautājumā.²⁷ Tāpat ar likumdošanas iniciatīvu tiek saprasta procedūra, kas ļauj noteiktam skaitam pilsoņu iesniegt priekšlikumu politiskajā dienas kārtībā. Priekšlikums var būt par konstitūcijas grozīšanu, jauna likuma pieņemšanu, kā arī par esoša likuma grozīšanu vai atcelšanu. Šī procedūra var darboties kā inovācijas un reformas

²² Dišlers K. Latvijas Republikas Satversmes grozīšanas kārtība. Rīga: Tieslietu Ministrijas Vēstnesis, 1929, Nr.7/8, 226.-227.lpp.

²³ Ibid. 230.-231.lpp.

²⁴ Dišlers K. Latvijas valsts varas orgāni un viņu funkcijas. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2004, 64.lpp.

²⁵ Nikuļceva I. Vēlētajū likumdošanas iniciatīva Latvijā. Jurista Vārds, 2009, Nr.49.

²⁶ Dišlers K. 2004, 62.lpp.

²⁷ Suksi M. Bringing in the people: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1993, p.8.

līdzeklis, proti, tā ļauj cilvēkiem “spert soli” un paātrināt izmaiņas politikas un normatīvā regulējuma attīstībā. Principā tās mērķis ir dot iespēju cilvēkiem iegūt to, ko viņi vēlas, tas ir, atrisināt sabiedrībā svarīgus un nozīmīgus jautājumus. Praksē iniciatīvas bieži vien panāk kompromisu pat tad, ja tās tiek noraidītas.²⁸ Savukārt Latvijā vēlētāju likumdošanas iniciatīva kā viena no leģislatīvās funkcijas izpausmēm skaidrota kā tiesība vērsties pie likumdošanas iestādes (Saeimas) ar priekšlikumu izdot likumu, turklāt likumdošanas iestāde to nevar noraidīt.²⁹ Satversmes tiesa ir norādījusi, ka likumdošanas (likumu ierosināšana) tiesības ir instruments, kas dots indivīdu kopumam, lai tam ļautu ietekmēt valsts dzīvi.³⁰ Latvijā likumdošanas tiesību vēlētāji realizē, iesniedzot Saeimā pilnīgi izstrādātu likuma projektu vai Satversmes grozījumu projektu (Satversmes 78.pants).

No visa iepriekš minētā autore secina, ka vēlētāju likumdošanas iniciatīva ir tiesās demokrātijas izpausmes veids, kurš pilsoņu kopumam dod tiesības piedalīties likumdošanas procesā, iesniedzot pilnīgi izstrādātu likumprojektu vai Satversmes grozījumu projektu, tādējādi lemjot par sev svarīgiem un nozīmīgiem jautājumiem. Vēlētāju iniciatīva darbojas kā līdzeklis dažādu sabiedrībā pastāvošu interešu un viedokļu sinhronizēšanā konkrētajā laika periodā, radot jaunus tiesību aktus vai veicot izmaiņas jau esošā normatīvajā regulējumā.

Satversmes 78.pants nosaka, ka ne mazāk kā vienai desmitajai daļai vēlētāju ir tiesības iesniegt Valsts prezidentam pilnīgi izstrādātu Satversmes grozījumu projektu vai likuma projektu. Būtiski norādīt, ka šis pants sevī ietver gan tautas konstitutīvo, gan leģislatīvo funkciju, proti, tas paredz gan tautas tiesības grozīt konstitūciju, gan tautas tiesības ierosināt likumu, turklāt konstitūcijas grozījumu veikšanai nenosakot stingrāku kārtību. Turpretī Saeimai kā galvenajam likumdevējam ir noteikta stingrāka kārtība, kādā tā var grozīt konstitūciju. Satversmes 78.pants nosaka divus priekšnoteikumus, kuri ir jāievēro, Saeimai grozot Satversmi: pirmkārt, Satversmi var grozīt tikai sēdēs, kurās piedalās vismaz divas trešdaļas Saeimas locekļu, un, otrkārt, pārgrozījumi ir jāpieņem trijos lasījumos ar ne mazāk kā divu trešdaļu klātesošo deputātu balsu vairākumu. Vēlētāju tiesības iesniegt Satversmes grozījumus tādā pašā kārtībā kā likuma projektu skaidrojams ar to, ka suverēnā vara un Satversmes vara, kura atšķiras no likumdevējvaras, pieder Latvijas tautai.³¹ Tomēr autore norāda, ka, ja vēlētāju iniciēts Satversmes grozījumu projekts ir nonācis līdz tautas nobalsošanai, tad šis pārgrozījums ir pieņemts, ja tam piekrīt vismaz puse no visiem balsstiesīgajiem, bet likuma projekts – ja

²⁸ Citizens' Initiative (Popular Initiative). Pieejams: <http://www.activatingdemocracy.com/topics/instruments/pci/> [aplūkots 14.03.2018.]

²⁹ Dišlers K. 1930, 105-106.lpp.

³⁰ Satversmes tiesas 19.05.2009. spriedums lietā Nr.2008-40-01, 12.p. Latvijas Vēstnesis, 2009, Nr.78.; skat.arī Egila Levita atsevišķās domas ECT 17.06.2004. spriedumā lietā Tatjana Ždanoka pret Latviju, 13. un 14.p. Latvijas Vēstnesis, 2004, Nr.111.

³¹ Dišlers K. Konstitūcijas un Satversmes vara. Rīga: Tieslietu Ministrijas Vēstnesis, 1921.gada marts, Nr.1-3.

balsotāju skaits ir vismaz puse no pēdējās Saeimas vēlēšanās piedalījušos vēlētāju skaita un ja vairākums ir balsojis par likuma projekta pieņemšanu (Satversmes 79.pants). Līdz ar to atšķirīgais ir dažāda kvoruma “sliedzņa” sasniegšana tautas nobalsošanā, taču Satversmes grozījumu projektu un likuma projektu iesniegšana neatšķiras.

Papildus nepieciešams uzsvērt, ka gan Saeimai, gan vēlētājiem likumdošanas procesā ir vienādas tiesības un pienākumi, lai gan sākotnēji varētu šķist, ka vēlētājiem ir privilēģētāks statuss nekā Saeimai, kas tiem likumu ierosināšanu padarītu vienkāršāku un pieejamāku, ņemot vērā to, ka vēlētāji (pilsoņu kopums) īsteno tautas gribu. Kā to atzinusi Satversmes tiesa lēmumā lietā Nr.2012-03-01, tad vēlētāji, piedaloties likumdošanas procesā, bauda ne vien likumdevējam Satversmē piešķirtās tiesības, bet arī uzņemas noteiktus pienākumus. Šajā lēmumā Satversmes tiesa ir norādījusi, ka “ne vien likumdevējam, kas likumdošanas tiesības realizē pastāvīgi, – Saeimai –, bet arī likumdevējam, kas likumdošanas tiesības īsteno atsevišķos gadījumos, – tautai – ir pienākums ievērot augstākā juridiskā spēka normas un respektēt tajās nostiprinātās konstitucionālās vērtības” un ka “neviena konstitucionālā institūcija, arī tauta, realizējot tai piešķirtās tiesības, nav tiesīga pārkāpt Satversmi”.³² No iepriekš minētā secināms, ka vēlētājiem, iesniedzot Satversmes grozījumu projektu vai likuma projektu, ir jāievēro augstāka juridiska spēka tiesību normas un konstitucionālās vērtības, proti, Satversmes pārgrozījumiem ir jābūt saskaņā ar pārējiem Satversmes pantiem, it sevišķi ar Satversmes “kodola” normām, savukārt likuma projekts nedrīkst nonākt pretrunā ar augstāka ranga tiesību aktu.

Apkopojot šajā nodaļā iztirzāto, autore secina, ka demokrātija kā valsts pārvaldes forma ļauj pilsoņiem piedalīties likumdošanas procesā, pieņemot, grozot vai atceļot likumus, un būtībā izlemjot, kas priekš viņiem ir labākais. Taču vienlaikus ar tautas gribas realizēšanu pilsoņiem ir jāievēro jau esošais normatīvais regulējums.

1.2. Latvijas normatīvais regulējums un tā vēsturiskā attīstība

Vispirms norādāms, ka vēlētāju likumdošanas iniciatīvas tiesības noteiktas Satversmē. Satversmes 64.pants nosaka, ka likumdošanas tiesības pieder Saeimai, kā arī tautai Satversmē paredzētajā kārtībā un apmēros. Savukārt Satversmes 78.pants noteic vēlētāju likumdošanas iniciatīvas realizācijas vispārīgu kārtību, nosakot, ka “ne mazāk kā vienai desmitai daļai vēlētāju ir tiesība iesniegt Valsts Prezidentam pilnīgi izstrādātu Satversmes grozījumu projektu

³² Latvijas Republikas Tieslietu ministrijas 2014.gada 17.jūlija atzinums Nr.1-17/2834, 2.-3.lpp. Pieejams: https://www.cvk.lv/pub/upload_file/2014/Tieslietu%20ministrijas%20atzinums_17072014.pdf [aplūkots 16.03.2018.]

vai likuma projektu, kuru Prezidents nodod Saeimai. Ja Saeima to nepieņem bez pārgrozījumiem pēc satura, tad tas ir nododams tautas nobalsošanai”. Interesanti, ka šāds panta formulējums ir bijis vienmēr, taču Satversmes izstrādes procesā tika piedāvāti arī citādāki šī panta noteikumi.

Sākotnēji tika plānots vēlētāju iniciatīvas tiesības attiecināt tikai uz Satversmes grozījumiem nevis arī uz likumiem. Savulaik profesors K. Dišlers par minēto izteicies: “Tautas iniciatīvas tiesība, pēc mūsu projekta, attiecas tikai uz satversmes, t.i. konstitūcijas likumiem, bet ne uz likumiem vispār [...]”³³ Pēc autores domām šāds Satversmes 78.panta formulējums praktiski novestu pie tā, ka vēlētāju iniciatīvas izmantošanas rezultātā netiktu veikti Satversmes pārgrozījumi, ņemot vērā to, ka šādiem likuma grozījumiem ir jābūt detalizēti izstrādātiem un tiem ir jāatbilst citiem Satversmes pantiem un konstitucionālajām vērtībām, bet tautai bieži vien trūkst juridisko zināšanu šādu dokumentu pilnīgā un atbilstošā izstrādē. Pēc Satversmes projekta apspriešanas tika nolemts tautas iniciatīvas tiesības paplašināt, nosakot tautai tiesības līdztekus Satversmes grozījumu projektiem iesniegt arī likuma projektus. Iespējams, ka šādam lēmumam par pamatu bija tas, ka tā laika citās konstitūcijās šādas tautas tiesības jau bija noteiktas. Tā, piemēram, Bādenes 1919.gada 21.marta konstitūcija un Bavārijas 1919.gada 14.augusta konstitūcija paredzēja tautai tiesības gan pieņemt, atcelt un grozīt likumus, gan pašu konstitūciju.³⁴ Tāpat sākotnēji Satversme paredzēja divreiz lielāku nepieciešamo vēlētāju parakstu skaitu, lai īstenotu tautas iniciatīvu, proti, vienu piektdaļu no visiem vēlētājiem.³⁵ Norādāms, ka šāds vēlētāju skaita “sliexsnis” bija ietverts Satversmes projekta pirmajā redakcijā, bet otrajā redakcijā šis noteikums tika grozīts, nosakot, ka tautas iniciatīvas tiesības var realizēt ne mazāk kā viena desmitā daļa vēlētāju.³⁶ Šobrīd spēkā esošais Satversmes regulējums ir ļoti līdzīgs Vācijas Republikas 1919.gada 11.augusta konstitūcijai (tā saucamā Veimāras konstitūcija), kas lielā mērā ņemta par pamatu Satversmes izstrādē.³⁷ Proti, šī konstitūcija paredzēja rīkot referendumu jeb plebiscītu, kas ir “referendums, kas notiek par valstij vai reģionam ārkārtīgi svarīgiem jautājumiem”³⁸, ja vēlētāju iesniegts likuma projekts netiktu pieņemts, kā to līdzīgi paredz arī Satversmes 78.pants.

³³ Dišlers K. Raksti par Latvijas Republikas Satversmi. Rīga: TNA, 1998, 19.lpp.

³⁴ Ibid.

³⁵ Nikuļceva I. Tautas nobalsošana un vēlētāju likumdošanas iniciatīva. Promocijas darbs. Rīga: Latvijas Universitāte, 2012, 124.lpp.

³⁶ Dišlers K. 1998, 19.lpp.

³⁷ Apine D., Bāliņš A., Krūmiņš J., Mantrovs V., Rozenberga L., Sajadova V., Šulmane D., Viļuma I. Veimāras konstitūcija – Latvijas Republikas Satversmes pamatakmens, 1.-2.lpp. Pieejams: http://home.lu.lv/~rbalodis/Konst%20tiesibas/Doktor_semin_LR%20Satversmi/JF_doktoranti_Veimara_Satversme_07.pdf [aplūkots 18.03.2018.]

³⁸ Pleps J., Pastars E., Plakane I. Konstitucionālās tiesības. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2004, 126.lpp.

Konkrētāku likumdošanas iniciatīvas īstenošanas kārtību nosaka likums “Par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu”³⁹ (turpmāk – Vēlētāju iniciatīvas likums). Līdz 2012.gada 10.oktobrim šī likuma nosaukums bija “Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu”⁴⁰, bet, tā kā ar Lisabonas līgumu tika ieviesta jauna iespēja Eiropas Savienības sabiedrībai piedalīties Eiropas Savienības politikas veidošanā, proti, Eiropas pilsoņu iniciatīva⁴¹, tad attiecīgi likuma nosaukums tika mainīts.

Savukārt starpkaru periodā kārtību, kādā realizējama vēlētāju likumdošanas iniciatīva, regulēja 1922.gada 30.jūnija likums “Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu”.⁴² Likuma 11.pants paredzēja, ka ne mazāk kā tūkstošiem vēlētāju ir tiesības iesniegt Centrālajai vēlēšanu komisijai Satversmes 78.pantā paredzēto izstrādāto likumprojektu. Vēlētāju paraksti bija jāapliecina pie notāra, valsts vai pašvaldības iestādēm. Pēc šāda iesnieguma saņemšanas Centrālajai vēlēšanu komisijai bija pienākums izsludināt ne mazāk kā vienas desmitās daļas vēlētāju parakstu vākšanu par konkrēto likuma projektu.⁴³ Starplaikā līdz Latvijas neatkarības atjaunošanai nebija regulējums, kurš noteiktu kārtībā, kādā īstenojama vēlētāju likumdošanas iniciatīva. Tikai Satversmes 78.pants noteica, ka ne mazāk kā vienai desmitajai daļai vēlētāju ir tiesība iesniegt Valsts Prezidentam pilnīgi izstrādātu Satversmes grozījumu projektu vai likuma projektu.

Pēc neatkarības atjaunošanas 1994.gada 31.martā Saeimas atjaunoja likumu “Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu”, un tas ir spēkā arī mūsdienās (kā norādīts iepriekš, tad turpmāk tekstā saukts par Vēlētāju iniciatīvas likumu). Neskatoties uz to, ka galvenokārt Saeima saglabāja 1922.gada likumā ietvertu kārtību vēlētāju likumdošanas tiesību īstenošanai, tā tomēr noteica lielāku likuma projekta iesniedzēju skaitu – 10 000 vēlētāju.⁴⁴ Šī likuma 22.pants skanēja šādi: “Ne mazāk kā 10 000 balsstiesīgajiem Latvijas pilsoņiem ir tiesības, norādot savu vārdu, uzvārdu un personas kodu, iesniegt Centrālajai vēlēšanu komisijai pilnīgi izstrādātu likumprojektu vai Satversmes grozījumu projektu. Katram parakstam jābūt apliecinātam pie zvērināta notāra vai pašvaldības institūcijā.”⁴⁵ Savukārt pēc tam, kad tika savākti vismaz 10 000 balsstiesīgo Latvijas pilsoņu parakstu, parakstu vākšanas organizēšanu

³⁹ Par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu: LV likums. Pieņemts 31.03.1994. [aplūkots 18.03.2018.]

⁴⁰ Grozījumi likumā “Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu”: LV likums. Pieņemts 20.09.2012. [aplūkots 18.03.2018.]

⁴¹ Latvijas Republikas 11.Saeimas rudens sesijas trešās sēdes 2012.gada 20.septembra stenogramma. Pieejama: <http://titania.saeima.lv/LIVS11/SaeimaLIVS11.nsf/0/3B9B3518C859C840C2257A8500310FBE?OpenDocument> [aplūkots 23.03.2018.]

⁴² Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu: LV likums. Valdības Vēstnesis, 1922.gada 30.jūnijs, Nr.141.

⁴³ Nikuļceva I. 2012, 127.lpp.

⁴⁴ Ibid. 127.lpp.

⁴⁵ Par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu: LV likums. Pieņemts 31.03.1994. [aplūkots 23.03.2018., red.04.05.1994.-15.08.1995.]

likuma ierosināšanai uzņēmas Centrālā vēlēšanu komisija, par to paziņojot oficiālajā laikrakstā un vienlaikus nogādājot visām pilsētām un pagastu vēlēšanu komisijām attiecīgo likuma projektu vai Satversmes grozījumu projektu, kā arī parakstu vākšanas lapas (23.pants).

Tādējādi gan 1922.gada likums, gan 1994.gada likums paredzēja tā saukto “divpakāpju procedūru” vēlēšanu iniciatīvas iesniegšanai, kas nozīmēja to, ka parakstu vākšana par attiecīgo likuma projektu vai Satversmes grozījumu projektu notika divos posmos.

Pirmajā posmā parakstu vākšanu organizēja paši pilsoņi. Zvērināta advokāte un tiesību zinātnieci Inese Nikuļceva šo posmu saukusi par “privātu personu iniciatīvu”.⁴⁶ No sākuma pilsoņiem likuma projekts bija jāiesniedz Centrālajā vēlēšanu komisijā, lai tā pieņemtu lēmumu par likuma projekta reģistrēšanu vai neregistrēšanu parakstu vākšanai. Autore norāda, ka likuma projektu iesniedza atsevišķi iniciatori, kas visbiežāk bija biedrības vai politiskās apvienības, piemēram, biedrība “Par latu, pret eiro”,⁴⁷ biedrība “Sargāsim mūsu bērņus!”⁴⁸ partija Vislatvijas Sociāldemokrātu kustība “Par Neatkarīgu Latviju”.⁴⁹ Ja Centrālā vēlēšanu komisija reģistrēja likuma projektu, tad sākās parakstu vākšanu. Pirmais posms ilga 12 mēnešus un Centrālā vēlēšanu komisija tajā neiesaistījās.

Otro posmu organizēja Centrālā vēlēšanu komisija kopā ar pašvaldībām par valsts budžeta līdzekļiem. Vēlēšanu iniciatīvas likuma 23.panta pirmā daļa noteica, ka “konstatējusi, ka iesniegto likumprojektu vai Satversmes grozījumu projektu parakstījuši ne mazāk kā 10000 balsstiesīgie Latvijas pilsoņi, Centrālā vēlēšanu komisija paziņo, ka tiek uzsākta parakstu vākšana šā likuma ierosināšanai, vienlaikus nogādājot visām pilsētu un pagastu vēlēšanu komisijām attiecīgo likumprojektu vai Satversmes grozījumu projektu, kā arī parakstu vākšanas lapas pietiekamā skaitā”. Par šī posma uzsākšanu tika paziņots oficiālajā laikrakstā “Latvijas Vēstnesis” (23.panta otrā daļa). Parakstu vākšana ilga vēl 30 dienas (24.panta pirmā daļa un 7.panta pirmā daļa). Pēc parakstu vākšanas noslēgšanās Centrālā vēlēšanu komisija saskaitīja parakstus, konstatēja rezultātu un paziņoja to Valsts prezidentam, kā arī nosūtīja viņam vēlēšanu iesniegto likuma projektu. Rezultātā, ja abos parakstu vākšanas posmos likuma projektu parakstīja ne mazāk kā viena desmitā daļa no pēdējās Saeimas vēlēšanās balsstiesīgo Latvijas pilsoņu skaita, tad Valsts prezidents šo likuma projektu iesniedza Saeimā. Šī “divpakāpju

⁴⁶ Nikuļceva I. 2009, Nr.49.

⁴⁷ Skat. 2013.gada 8.maija iesniegumu par iepriekš iesniegto grozījumu projektu Latvijas Republikas Satversmē un likumā “Par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu” precizēšanu. Pieejams: https://www.cvk.lv/pub/upload_file/Atzinumi%202013/Papildus_2.pdf [aplūkots 23.03.2018.]

⁴⁸ Skat. Centrālās vēlēšanu komisijas 2013.gada 27.novembra lēmumu Nr.38 par biedrības “Sargāsim mūsu bērņus!” iesniegto likumprojektu “Grozījumi Bērnu tiesību aizsardzības likumā”. Pieejams: <https://www.cvk.lv/pub/public/30684.html> [aplūkots 23.03.2018.]

⁴⁹ Skat. Centrālās vēlēšanu komisijas 2013.gada 31.janvāra lēmumu Nr.5 par Vislatvijas Sociāldemokrātu kustības “Par Neatkarīgu Latviju!” iesniegto likumprojektu “Par tautas līdzdalību eiro ieviešanas termiņa izlemšanā”. Pieejams: <https://www.cvk.lv/pub/public/30494.html> [aplūkots 23.03.2018.]

procedūra” vēlētāju iniciatīvas iesniegšanai saglabājās līdz 2015.gada 1.janvārim, kad spēkā stājās grozījumi Vēlētāju iniciatīvas likumā.

Pārmaiņas vēlētāju likumdošanas tiesību īstenošanas regulējumā aizsākās 2011.gada 22.novembrī, kad Saeimā tika iesniegts likumprojekts “Grozījumi likumā “Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu””.⁵⁰ 2012.gada 21.jūnijā Saeima trešajā lasījumā pieņēma grozījumus Vēlētāju iniciatīvas likumā, atsakoties no “divpakāpju procedūras”.⁵¹ Šie likuma grozījumi noteica, ka sākot ar 2015.gadu balsstiesīgo pilsoņu parakstu vākšana par konkrēto likuma projektu tiek nodota pašiem vēlētājiem, tas ir, Centrālā vēlēšanu komisija vairs neorganizē parakstu vākšanu. Likumprojekts noteica, ka vienai desmitajai daļai vēlētāju ir tiesības iesniegt pilnīgi izstrādātu likumprojektu Centrālajai vēlēšanu komisijai. Likumprojekts paredzēja izveidot jaunu “orgānu” parakstu vākšanas organizēšanai – iniciatīvas grupu, kas var būt politiskā partija vai politisko partiju apvienība vai ne mazāk kā desmit vēlētāju izveidota biedrība. Tāpat likumprojekts paredzēja vākt parakstus ne vien pie zvērināta notāra vai pašvaldības institūcijā, bet arī novada vai republikas pilsētas bāriņtiesā vai citā pašvaldības institūcijā, kura ir tiesīga apliecināt personas paraksta īstumu, turklāt par nozīmīgs papildinājumu uzskatāms tas, ka parakstus paredzēts vākt arī elektroniski. Vienlaikus likumprojektā tika paredzēts, ka jaunais regulējums stāsies spēkā no 2015.gada, bet līdz tam tika noteikts pārejas posms, atstājot spēkā iepriekšējo regulējumu, tajā skaitā “divpakāpju procedūru”.

Neskatoties uz to, ka likumprojekts paredzēja vienkāršotāku likumu un likumu grozījumu ierosināšanas procedūru un to, ka vairs netiks tērēti valsts līdzekļi attiecībā uz parakstu vākšanu otrajā posmā, Valsts prezidents neizsludināja Saeimas pieņemtos grozījumus un 2018.gada 28.jūnijā pieprasīja likuma otrreizēju caurlūkošanu, iebilstot pret to, ka jaunajā regulējumā nav skaidri nodefinētas citas pašvaldības institūcijas, kas veiks vēlētāju parakstu īstuma apstiprināšanu, un kārtība, kādā šī pārbaude notiks. Tāpat Valsts prezidents norādīja uz neskaidro regulējumu attiecībā uz vēlētāju parakstu vākšanu elektroniski un aicināja Saeimu izvērtēt piedāvātās izmaiņas attiecībā uz parakstu skaita prasībām noteiktajā apjomā iedarbināt ātrāk nekā 2015.gadā. Ņemot vērā neprecizitātes jaunajā regulējumā, Valsts prezidents Andris Bērziņš uzsvēra, ka “tā nav laba likumdošanas prakse – tiesiskā regulējuma spēkā stāšanos

⁵⁰ 2011.gada 22.novembra likumprojekts “Grozījumi likumā “Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu””. Pieejams: <http://titania.saeima.lv/LIVS11/SaeimaLIVS11.nsf/0/E905D2843A562864C225795000390895?OpenDocument> [aplūkots 23.03.2018.]

⁵¹ Skat. likumprojekta “Grozījumi likumā “Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu”” trešā lasījuma priekšlikumu tabulu. Pieejama: <http://titania.saeima.lv/LIVS11/SaeimaLIVS11.nsf/0/BBC8F39588E1F6C8C2257A1E00291787?OpenDocument> [aplūkots 23.03.2018.]

atlikt uz vairākiem gadiem un vienlaikus nenoregulēt principiāli būtiskus jaunā regulējuma darbības aspektus”.⁵²

2012.gada 26.jūlijā Saeima pieņēma grozījumus Vēlētāju iniciatīvas likumā⁵³, ņemot vērā Valsts prezidenta izteiktos iebildumus. Saeima precizēja parakstu vākšanas vietas, tas ir, katram vēlētāju parakstam jābūt apliecinātam pie zvērināta notāra, dzīvesvietas deklarēšanas vietā pašvaldībā, bāriņtiesā, kura veic notariālas darbības, vai novadā pie pagasta vai pilsētas pārvaldes vadītāja. Saglabāja arī noteikumus par parakstu vākšanu elektroniski. Saeima atstāja spēkā noteikto pārejas posmu līdz 2015.gadam, bet noteica augstāku “sliksni” vēlētāju iniciatīvas iesniegšanai Centrālajai vēlēšanu komisijai – 50 000 vēlētāju. Tomēr arī šo likumu Valsts prezidents nodeva otrreizējai caurlūkošanai, savā 2012.gada 3.augusta motivētajā rakstā norādot, ka ir saņēmis 38 Saeimas deputātu parakstus ar prasību apturēt likuma “Grozījumi likumā “Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu”” publicēšanu tautas nobalsošanas ierosināšanai. Valsts prezidents secināja, ka viņa iepriekš izteiktie iebildumi attiecībā uz jauno regulējumu kopumā ir ņemti vērā, bet, tā kā Vēlētāju iniciatīvas likums ietver arī regulējumu par Eiropas pilsoņu iniciatīvu, kura pieņemšana ir steidzama, to nepieciešams nodalīt no pārējā likuma, līdz ar to likums ir nododams atkārtotai caurlūkošanai Saeimā.⁵⁴

Kā jau autore norādīja iepriekš, tad Vēlētāju iniciatīvas likuma nosaukums iepriekš bija citādāks. 2012.gada 20.septembrī Saeima pieņēma grozījumus likumā, izsakot likuma nosaukumu jaunā redakcijā, proti, likums “Par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu”, kā arī papildinot to ar jaunu nodaļu, kas regulē Eiropas pilsoņu iniciatīvas izpildi. Šī jaunā sabiedrības iniciatīvas instrumenta ieviešana Latvijas regulējumā pamatota ar Eiropas Parlamenta un Padomes pieņemto 2011.gada 16.februāra regulu (ES) Nr.211/2011 par pilsoņu iniciatīvu.⁵⁵ 2012.gada 10.oktobrī Valsts prezidents izsludināja pieņemtos grozījumus.

2012.gada 11.oktobrī Saeimā tika iesniegts likumprojekts par grozījumiem Vēlētāju iniciatīvas likumā, kas būtībā ietvēra regulējumu, kāds tika paredzēs jau divos iepriekš

⁵² Valsts prezidenta 2012.gada 28.jūnija motivēts raksts par likuma “Grozījumi likumā “Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu”” otrreizēju caurlūkošanu. Pieejams: <http://titania.saeima.lv/LIVS11/SaeimaLIVS11.nsf/0/4442F9AC6F49B9EBC2257A2B0046A3D6?OpenDocument> [aplūkots 24.03.2018.]

⁵³ Skat. likumprojekta “Grozījumi likumā “Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu”” otrreizējās caurlūkošanas priekšlikumu tabulu. Pieejama: <http://titania.saeima.lv/LIVS11/SaeimaLIVS11.nsf/0/2C6FFF5193CAC1D0C2257A41002957EB?OpenDocument> [aplūkota 24.03.2018.]

⁵⁴ Valsts prezidenta 2012.gada 3.augusta motivēts raksts par likuma “Grozījumi likumā “Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu”” otrreizēju caurlūkošanu. Pieejams: <http://titania.saeima.lv/LIVS11/SaeimaLIVS11.nsf/0/6408F7E9E34884EBC2257A52002F8319?OpenDocument> [aplūkots 24.03.2018.]

⁵⁵ Latvijas Republikas 11.Saeimas rudens sesijas trešās sēdes 2012.gada 20.septembra stenogramma. Pieejama: <http://titania.saeima.lv/LIVS11/SaeimaLIVS11.nsf/0/3B9B3518C859C840C2257A8500310FBE?OpenDocument> [aplūkota 24.03.2018.]

izskatītajos likumprojektos, kas tika nodoti otrreizējai caurlūkošanai. Pēc plašām diskusijām 2012.gada 8.novembrī Saeima pieņēma jauno regulējumu, atsakoties no “divpakāpju procedūras” un paredzot iespēju parakstus vākt arī elektroniski, taču saglabājot pārejas posmu līdz 2015.gadam, vienlaikus nosakot pirmajā parakstu vākšanas posmā nepieciešamo vēlētāju iniciatīvas iesniedzēju skaitu, proti, 30 000 vēlētāju.⁵⁶ 2012.gada 27.novembrī Valsts prezidents izsludināja pieņemtos grozījumus, vienlaikus norādot, ka, ja parakstu vākšanas elektroniskā sistēma būs gatava parakstu vākšanai tiešsaistes režīmā līdz 2014.gada 1.septembrim, tas būs galvenais apstākļi un arguments tam, lai atteikšanās no “divpakāpju procedūras” atbilstu Satversmes 1.pantam. Visbeidzot Valsts prezidents uzsvēra, ka “ja situācija liecinās, ka iespēja parakstīties elektroniskā veidā nenodrošina pietiekamu pretimnākšanu vēlētājiem, es rosināšu grozījumus likumā vai arī vērsīšos Satversmes tiesā”.⁵⁷

Jāpiemin, ka kopš 2012.gada Latvijas normatīvajos aktos ir nostiprināts jauns pilsoņu kopuma tiesību īstenošanas mehānisms – tiesības iesniegt Saeimai kolektīvo iesniegumu jeb tā saucamā “manas balss” procedūra. Šī procedūra paredz, ka ne mazāk kā 10 000 Latvijas pilsoņu, kuri iesnieguma iesniegšanas dienā ir sasnieguši 16 gadu vecumu, ir tiesības iesniegt Saeimai kolektīvo iesniegumu. Parakstus var vākt arī elektroniski, ja tiek nodrošināta parakstītāju identifikācija un fizisko personu datu aizsardzība.⁵⁸ Ar šo procedūru var Saeimas darba kārtībā iesniegt jebkuru likumdošanas ceļā izskatāmu jautājumu, tajā skaitā iniciēt likumprojekta izstrādāšanu Saeimā, nodrošināt jau izstrādāta likumprojekta iekļaušanu Saeimas darba kārtībā un tā vērtēšanu un pilnveidošanu Saeimas komisijās.⁵⁹ Kā liecina prakse, pilsoņi šo kolektīvo iesniegumu izmanto aktīvi un šobrīd portālā “ManaBalss.lv” ir iespējams parakstītais par vairākām iniciatīvām.

Atgriezoties pie vēlētāju iniciatīvas regulējuma, arī šobrīd spēkā esošā Vēlētāju iniciatīvas likuma redakcija paredz tikai vienu parakstu vākšanas posmu, tas ir, vēlētājiem pašiem ir jāsavāc noteiktais parakstu skaits par izstrādāto likuma projektu vai Satversmes grozījumu projektu pirms tā iesniegšanas Centrālajai vēlēšanu komisijai, kas attiecīgi veic parakstu pārbaudi un lemj par likuma projekta nodošanu Valsts prezidentam. Valsts vairs nepiedalās parakstu vākšanā. Autore šajā jaunajā regulējumā saskata gan pozitīvas, gan

⁵⁶ Skat. likumprojekta “Grozījumi likumā “Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu”” otrā lasījuma priekšlikumu tabulu. Pieejama: <http://titania.saeima.lv/LIVS11/SaeimaLIVS11.nsf/0/0F69BF40BFB73750C2257AB00021D16E?OpenDocument> [aplūkots 24.03.2018.]

⁵⁷ Valsts prezidenta 2012.gada 27.novembra motivēts raksts par likuma “Grozījumi likumā “Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu””. Pieejams: <http://titania.saeima.lv/LIVS11/SaeimaLIVS11.nsf/0/3F7DEB7A3674305AC2257AC500434F55?OpenDocument> [aplūkots 24.03.2018.]

⁵⁸ Skat. 5.³nodaļu. Saeimas kārtības rullis: LV likums. Pieņemts 28.07.1994. [aplūkots 24.03.2018.]

⁵⁹ Balodis K., Kārklīņa A., Danovskis E. Latvijas konstitucionālo un administratīvo tiesību attīstība pēc neatkarības atjaunošanas. Rīga: Juridiskā zinātne, 2012, Nr.3, 77.lpp.

negatīvas iezīmes. Pozitīvi ir vērtējams apstāklis, ka valsts nepiedalīšanās vēlēšanu parakstu vākšanā ļauj ietaupīt valsts budžeta līdzekļus, taču, skatoties no vēlēšanu puses, tas varētu būt vērtējams tieši pretēji, jo viss parakstu vākšanas slogs tiek uzlikts vēlētajiem un tādējādi varētu šķist, ka tas ierobežo pilsoņu tiesību izmantošanu tiešās demokrātijas īstenošanai. Savukārt autore uzskata, ka, līdzīgi kā to jau norādīja Valsts prezidents A.Bērziņš, noteiktās papildu parakstu vākšanas iespējas (gan institūcijās, gan elektroniski) būtiski atvieglo vēlēšanu parakstu vākšanas procesu, turklāt ir ieviests iniciatīvas grupas regulējums, kas organizē parakstu vākšanas procesu.

Visnotaļ jāatzīst, ka jaunais regulējums nosaka vienkāršotāku vēlēšanu iniciatīvas īstenošanas procedūru, tomēr kopš 2015.gada, kad spēkā stājās šis regulējums, neviens vēlēšanu iesniegts likuma projekts vai Satversmes grozījumu projekts nav nonācis Saeimā. Turklāt Centrālajā vēlēšanu komisijā vairākkārt parakstu vākšanai reģistrētas iniciatīvas par 2012.gada grozījumu atcelšanu, taču visas iniciatīvas noslēgušās bez rezultāta, jo nav izdevies savākt nepieciešamo vēlēšanu parakstu skaitu. Iespējams, ka par iemeslu tam, kāpēc neviena iniciatīva nav nonākusi Saeimā, varētu būt noteiktais vēlēšanu iniciatīvas iesniedzēju skaits – vismaz viena desmitā daļa vēlēšanu. Lai vairāk izprastu vēlēšanu iniciatīvas īstenošanas procesu un izdarītu secinājumus par to, kāpēc kopš jaunā regulējuma spēkā stāšanās visas vēlēšanu iniciatīvas noslēgušās bez rezultāta, autore nākamajā darba nodaļā aplūkos un analizēs vēlēšanu likumdošanas tiesības realizēšanas procesu Latvijā un salīdzinās to ar ārvalstīs esošo regulējumu.

2. VĒLĒTĀJU LIKUMDOŠANAS INICIATĪVAS ĪSTENOŠANA

Likumdošanas process ir sevišķa procesuāla kārtība, atbilstoši kurai Saeima vai pati tauta panāk to, ka iepriekš sagatavots likuma projekts kļūst par likumu, tas ir, par normatīvu aktu, kas ieņem noteiktu vietu normatīvo aktu sistēmā.⁶⁰ Latvijas tiesību zinātnē ir atšķirīgs viedoklis par likumdošanas procesa stadijām. Tā, piemēram, profesors K. Dišlers likumdošanas procesā izšķir četras stadijas – likuma ierosināšana, likuma teksta izstrādāšana, likuma pieņemšana un likuma publicēšana.⁶¹ Arī Satversmes tiesa atzinusi šādu iedalījumu.⁶² Turpretī Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes lektors un Satversmes tiesas tiesnesis Gunārs Kusiņš likumdošanas procesa stadijas iedala citādi, proti, kā patstāvīgas procesa stadijas tiek izdalītas likuma projekta sagatavošana un likuma projekta iesniegšana, bet likuma projekta sagatavošanas stadija sastāv no vairākiem posmiem – iniciatīva, iniciatīvas analīze, likuma sākotnējā teksta sastādīšana, sākotnējā teksta apspriešana, saņemto analīžu un priekšlikumu izvērtēšana un projekta galīgā rediģēšana.⁶³ G.Kusiņa piedāvātais likumdošanas procesa iedalījums pamato un pierāda to, ka likumdošanas process noris ne tikai Saeimā, bet var būt arī pašas tautas iniciēts.⁶⁴

Nemot vērā iepriekš minēto un to, ka darbā tiek analizētas vēlētajū likumdošanas tiesības, autore piedāvā vēlētajū likumdošanas iniciatīvas īstenošanas procesā izdalīt šādas stadijas:

- 1) likumdošanas iniciatīva – kas ietver iniciatīvas grupas izveidošanu, likuma projekta reģistrēšanu Centrālajā vēlēšanu komisijā, parakstu vākšanu par likuma projektu, kā arī šajā stadijā kā atsevišķa fakultatīva apakšstadija ir izdalāma Centrālās vēlēšanu komisijas lēmuma pārsūdzēšana, ja komisija atsaka reģistrēt iniciatīvas grupas izstrādāto likuma projektu parakstu vākšanai;
- 2) likuma projekta iesniegšana Saeimā un likuma pieņemšana;
- 3) likuma izsludināšana.

Jānorāda, ka, tā kā vēlētajū izstrādāta likumprojekta virzība no iniciatīvas līdz likumam ir iedalīta savstarpēji saistītās pakāpeniskās procedūrās, likumprojekts var “neizkļūt cauri”

⁶⁰ Satversmes tiesas 16.12.2008. spriedums lietā Nr.2008-09-0106, 6.1.p.; skat.arī Satversmes tiesas 19.05.2009. sprieduma lietā Nr.2008-40-01 9.p. Latvijas Vēstnesis, 2009, Nr.78.

⁶¹ Dišlers K. 2004, 92.lpp.

⁶² Skat. Satversmes tiesas 16.12.2008. sprieduma lietā Nr.2008-09-0106 6.1.p.; skat.arī Satversmes tiesas 19.05.2018. sprieduma lietā Nr.2008-40-01 9.p. Latvijas Vēstnesis, 2009, Nr.78.

⁶³ Kusiņš G. Dažas tiesību jaunrades problēmas Latvijā. Administratīvā un Kriminālā Justīcija, 1998, Nr.3 (4), 20-23.lpp.

⁶⁴ Pleps J., Pastars E., Plakane I. Konstitucionālās tiesības. Papildināts un pārstrādāts izdevums. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2014, 292.lpp.

kādai stadijai (piemēram, likumprojekta reģistrēšanai, parakstu vākšanai), līdz ar to iniciatīvas īstenošanas process izbeidzas.

Šajā darba nodaļā autore sīkāk aplūkos katru iepriekš izdalīto stadiju vēlētāju likumdošanas iniciatīvas īstenošanā, kā arī analizēs citu valstu regulējumu un sniegs ieteikumus Latvijas regulējuma pilnveidošanai.

2.1. Iniciatīvas grupas izveidošana un reģistrēšana

Vēlētāju iniciatīvas likuma 22.panta pirmā daļa nosaka, ka ne mazāk kā vienai desmitajai daļai vēlētāju ir tiesības, norādot savu vārdu, uzvārdu, personas kodu un parakstīšanās datumu, iesniegt Centrālajai vēlēšanu komisijai pilnīgi izstrādātu likumprojektu vai Satversmes grozījumu projektu. Savukārt šī likuma 23.panta pirmā daļa paredz, ka parakstu vākšanai par likumprojektu vai Satversmes grozījumu projektu izveido iniciatīvas grupu. Tieši iniciatīvas grupa ir tā, kura īsteno vēlētāju iniciatīvu. Par iniciatīvas grupu var būt politiskā partija vai politisko partiju apvienība, kā arī ne mazāk kā desmit vēlētāju izveidota biedrība, kas izveidota un reģistrēta Biedrību un nodibinājumu likumā noteiktajā kārtībā (23.panta otrā daļa).

Jānorāda, ka līdz jau iepriekš minētajiem 2012.gada grozījumiem vēlētāju iniciatīvas grupas normatīvais regulējums nepastāvēja un vēlētāju iniciatīvas iesniegšanu koordinēja politiskās partijas, kā arī arodbiedrības, kurām ir sabiedrisku organizāciju statuss.⁶⁵ I.Nikuļceva uzsvēra, ka ir pozitīvi vērtējams priekšlikums Latvijā atteikties no parakstu vākšanas diviem posmiem, paredzot vienotu kārtību, kādā privātas iniciatīvas ietvaros tiek savākti visi nepieciešamie ne mazāk kā vienas desmitās daļas vēlētāju paraksti. Tāpat I.Nikuļceva iepriekš pastāvošo “divpakāpju procedūru” nodēvējusi par savdabīgu un atšķirīgu no citu Eiropas valstu sistēmām, jo nevienā citā Eiropas valstī, izņemot Latviju, mūsdienās neesot pastāvējis tāds regulējums, kurā parakstu vākšanu vēlētāju iniciatīvas grupas vietā uzņemtos un finansētu valsts, turklāt normatīvais regulējums neesot atbildis praksē pastāvošajai kārtībai, proti, likumā nebija paredzēts, ka būtu veidojama iniciatīvas grupa pirmo ne mazāk kā 10 000 pilsoņu notariāli apliecinātu parakstu savākšanai, tomēr praksē tādas tika veidotas, un šīs iniciatīvas grupas parasti arī apmaksāja notāra pakalpojumus. Otrkārt, pirms esošā vēlētāju iniciatīvas īstenošanas regulējuma nebija jāsniedz informācija par to, kādas personas veido iniciatīvas grupu un kas finansē vēlētāju parakstu vākšanu, taču šobrīd šāda informācija ir jāsniedz. Visbeidzot, vērtējot iniciatīvas grupas nepieciešamību un lietderību, kā arī atteikšanos no

⁶⁵ Balodis K., Kārkliņa A., Danovskis E. 2012, Nr.3, 77.lpp.

“divpakāpju procedūras”, I.Nikuļceva uzsvēra, ka “šāda priekšlikuma realizācija atvieglotu parakstu vākšanu, padarot to nevis par formālu, bet brīvu, jēgpilnu mehānismu, ļaujot izpausties pašu vēlētāju iniciatīvai. Vienlaikus šāda sistēma novērstu valsts naudas nelietderīgu tērēšanu un Satversmes 78.panta ļaunprātīgu izmantošanu, piemēram, organizējot parakstu vākšanu par likumprojektiem, kuriem acīmredzami nav vēlētāju vairākuma atbalsta, kā tas bija pēdējās parakstu vākšanas un tautas nobalsošanas gadījumā”.⁶⁶ Kā atzinusi biedrības “Sabiedriskās politikas centrs PROVIDUS” pētniece un politoloģe Iveta Kažoka, iniciatīvas grupas regulējums būtībā ir šķērslis, lai nodrošinātos pret to, ka Centrālajai vēlēšanu komisijai iesniedz daudzas iniciatīvas.⁶⁷

Autore piekrīt I.Nikuļcevas viedoklim un uzskata, ka iniciatīvas grupas izveidošanas un reģistrēšanas regulējuma ieviešana atbilst Latvijas praksē pastāvošajai situācijai un ka vienotas kārtības, kādā savācami vēlētāju paraksti, ieviešana daudz precīzāk atspoguļo pilsoņu tiesības iesaistīties likumdošanas procesā, proti, neaizmirstot, ka tās ir brīvprātīgas tiesības.

Lai gan šī brīža regulējums, kas ieviests ar 2012.gada grozījumiem, nosaka vienkāršotāku vēlētāju iniciatīvas īstenošanas procedūru, I.Kažoka tajā saskata būtisku nepilnību, proti, Vēlētāju iniciatīvas likums nosaka, ka par iniciatīvas grupu var būt politiskā partija vai politisko partiju apvienība, kā arī ne mazāk kā desmit vēlētāju izveidota biedrība, bet par iniciatīvas grupu var būt tikai tās biedrības, kas izveidotas pamatojoties uz Biedrību un nodibinājumu likumu.⁶⁸ Regulējums neparedz par iniciatīvas grupu reģistrēt arodbiedrību, lai gan Arodbiedrību likuma 2.panta otrā daļa nosaka, ka uz arodbiedrībām attiecināmi arī Biedrību un nodibinājumu likuma noteikumi par biedrībām, ciktāl Arodbiedrību likums nenosaka citādi.⁶⁹ Politoloģe I.Kažoka norāda, ka tas nozīmē to, ka arodbiedrība pati nevar pieteikties kā iniciatīvas iesniedzēja. Arodbiedrības biedriem ir jānodibina īpaša iniciatīvas grupa, kas jāreģistrē kā biedrība Uzņēmumu reģistrā.⁷⁰ I.Kažoka uzskata, ka šobrīd tiek lieki sarežģīts process arodbiedrībām iesniegt vēlētāju iniciatīvu. Autore gan nepiekrīt I.Kažokas viedoklim, jo, kā autore pirms kvalifikācijas prakses laikā noskaidroja, gan Centrālās vēlēšanu komisijas priekšsēdētājs Arnis Cimdars, gan sekretārs Ritvars Eglājs atzina, ka praksē šobrīd ar arodbiedrību iesniegtu iniciatīvu nepastāv problēmas, proti, ja arodbiedrība ir izpildījusi formālās prasības (tā ir reģistrēta Uzņēmumu reģistrā, to izveidojuši ne mazāk kā desmit vēlētāji), tai nav jānodibina īpaša iniciatīvas grupas, kas jāreģistrē kā biedrība Uzņēmumu

⁶⁶ Platace L. Plāno mainīt vēlētāju tiesības likumu vai Satversmes grozīšanai. Pieejams: <http://www.lvportals.lv/print.php?id=246746> [aplūkots 30.03.2018.]

⁶⁷ Platace L. Grozījumi tautas nobalsošanas un likumu ierosināšanas regulējumā. Kādas izmaiņas un kad gaidāms (I). Pieejams: <http://www.lvportals.lv/print.php?id=252811> [aplūkots 30.03.2018.]

⁶⁸ Biedrību un nodibinājumu likums: LV likums. Pieņemts 30.10.2003. [aplūkots 30.02.2018.]

⁶⁹ Arodbiedrību likums: LV likums. Pieņemts 06.03.2014. [aplūkots 30.02.2018.]

⁷⁰ Platace L. Grozījumi tautas nobalsošanas un likumu ierosināšanas regulējumā. Kādas izmaiņas un kad gaidāms (I). Pieejams: <http://www.lvportals.lv/print.php?id=252811> [aplūkots 30.03.2018.]

reģistrā. Tomēr, lai nerastos turpmākas neskaidrības, autoresprāt, būtu apsverama iespēja Vēlētāju iniciatīvas likumā noteikt arodbiedrību tiesības reģistrēties kā iniciatīvas grupai un iesniegt likuma projektu Centrālajai vēlēšanu komisijai.

Atbilstoši Vēlētāju iniciatīvas likuma 23.panta trešajai daļai iniciatīvas grupa iesniedz Centrālajai vēlēšanu komisijai iesniegumu un likumprojektu vai Satversmes grozījumu projektu, par kuru plānots vākt vēlētāju parakstus. Tieši iniciatīvas grupa izstrādā likuma projekta tekstu. Iniciatīvas grupa kopā ar iesniegumu un likuma projektu iesniedz arī tās reģistrāciju apliecinājošus dokumentus.

Centrālā vēlēšanu komisija kā atbildīgā institūcija pārbauda iniciatīvas grupas iesniegumu un tam pievienotos reģistrāciju apliecinājošos dokumentus, kā arī salīdzina tos ar Latvijas Republikas Uzņēmumu reģistrā pieejamo informāciju. Pēc tam Centrālā vēlēšanu komisija lemj par iniciatīvas grupas reģistrēšanu, proti, tā vērtē iniciatīvas grupas atbilstību Vēlētāju iniciatīvas likuma 23.panta otrās daļas noteikumiem.⁷¹ Ja iniciatīvas grupa atbilst minētās panta daļas prasībām, tā tiek reģistrēta, savukārt tās reģistrācija tiek atteikta, ja tā šīm prasībām neatbilst, piemēram, biedrība nav reģistrēta atbilstoši Biedrību un nodibinājuma likumā noteiktajai kārtībai.

Arī daudzās citās Eiropas valstīs, kurās vēlētājiem ir piešķirtas likumdošanas tiesības, pastāv līdzīgs regulējums, kas paredz iniciatīvas grupas izveidošanu, lai iesniegtu likuma projektu. Tā, piemēram, Šveicē ir jāizveido iniciatīvas komiteja, kuras sastāvā ir septiņi līdz divdesmit septiņi vēlētāji, kuriem pieder balsošanas tiesības federālajā līmenī. Šī iniciatīvas komiteja izstrādā iniciatīvas projektu un dod tam nosaukumu, un iesniedz to Federālajā kancelejā kopā ar tās sagatavotu parakstu vākšanas saraksta paraugu.⁷²

Polijā ir prasība, ka vēlētāju iniciatīvas realizēšanai ir jāiesniedz pilnīgi izstrādāts likuma projekts, un tāpēc ir jāizveido komiteja, kas sastāv no vismaz piecpadsmit Polijas pilsoņiem, kam ir tiesības balsot.⁷³ Arī Rumānijā ir jāizveido komiteja, kas sastāv no vismaz desmit personām, kam ir tiesības balsot.⁷⁴

Spānijā ir jāizveido iniciatīvas komisija, kas tiek reģistrēta Spānijas Deputātu kongresa birojā. Šis birojs 15 dienu laikā izskata iniciatīvas komisijas iesniegtos dokumentus, tajā skaitā arī tās izstrādāto likumprojektu, un lemj par iniciatīvas komisijas apstiprināšanu. Ja komisija

⁷¹ Skat. Centrālās vēlēšanu komisijas 2015.gada 13.novembra lēmumu Nr.12 "Par iniciatīvas grupas reģistrēšanu". Pieejams: <https://www.cv.k.lv/pub/public/31192.html> [aplūkots 30.03.2018.]

⁷² What is the procedure for launching a popular initiative? Pieejams: <https://www.ch.ch/en/demokratie/political-rights/popular-initiative/how-to-launch-a-federal-popular-initiative/> [aplūkots 30.03.2018.]

⁷³ Gwiazda A. Democracy in Poland: Representation, Participation, Competition and Accountability Since 1989. New York: Routledge, 2016, p.85.

⁷⁴ Art.2(1). Law No.189/1999 on the Exercise of Legislative Initiative by Citizens, Romania, 1999 [Rumānijas Vēlētāju iniciatīvas likums]. Pieejams: <https://www.global-regulation.com/translation/romania/3071677/law-no.-189-of-9-december-1999-on-the-exercise-of-legislative-initiative-by-citizens.html> [aplūkots 19.04.2018.]

tiek apstiprināta, tad birojs informē Centrālo vēlēšanu padomi par parakstu vākšanas procedūras uzsākšanu.⁷⁵

Savukārt Lietuvas likuma “Par vēlētāju likumdošanas iniciatīvu” 5.panta pirmā daļa nosaka, ka vismaz desmit personas, kurām ir tiesības balsot, izveido iniciatīvas grupu attiecībā uz sagatavošanas darbībām, kas saistītas ar likuma projekta iesniegšanu Seimā vai iniciatīvu grozīt Lietuvas Republikas konstitūciju. Atbilstoši šī panta otrajai daļai iniciatīvas grupa tiek reģistrēta Centrālajā vēlēšanu komisijā, ievērojot pilsoņu iniciatīvas grupas reģistrēšanas kārtību, kas noteikta Lietuvas Republikas Referenduma likumā.⁷⁶ Lietuvā prasība par iniciatīvas grupas izveidošanu ir pastāvējusi jau no 1998.gada, kad tika pieņemts konkrētais likums, kas regulē vēlētāju likumdošanas iniciatīvas iesniegšanas kārtību.

Darba autore secina, ka iniciatīvas grupas normatīvā regulējuma ieviešana Latvijā ir vērtējama pozitīvi un pavisam noteikti atvieglo Centrālās vēlēšanu komisijas darbu, jo valsts vairs nepiedalās parakstu vākšanas procesā. Tāpat ar šī regulējuma pieņemšanu tika novērsta tā laika neatbilstība Latvijā pastāvošajai praksei, kad, lai arī likums to nenoteica, šādas iniciatīvas grupas parakstu vākšanai tika veidotas. Autore piebilst, ka iniciatīvas grupas regulējums Latvijā tika ieviests salīdzinoši nesen, lai gan, piemēram, Lietuvā tas pastāv jau ar konkrētā likuma, kas regulē vēlētāju iniciatīvas iesniegšanas kārtību, pieņemšanu.

2.2. Likuma projekta reģistrēšana

Pēc iniciatīvas grupas izveidošanas un reģistrēšanas kā otrais posms vēlētāju likumdošanas iniciatīvas īstenošanas procesā ir konkrētā likuma projekta reģistrēšana Centrālajā vēlēšanu komisijā. Saskaņā ar Vēlētāju iniciatīvas likuma 23.panta ceturto daļu Centrālā vēlēšanu komisija, saņēmusi iniciatīvas grupas iesniegumu un tās izstrādāto likuma projektu vai Satversmes grozījumu projektu, 45 dienu laikā izvērtē iesniegto projektu. Šajā laika periodā Centrālā vēlēšanu komisija var pieprasīt vajadzīgās ziņas, paskaidrojumus un atzinumus no valsts un pašvaldību institūcijām, kā arī pieaicināt ekspertus. Analizējot Centrālās vēlēšanu komisijas lēmumus, autore norāda, ka komisija, izlemjot par iniciatīvas grupas iesniegto likuma projektu, ir pieprasījusi sniegt atzinumus dažādām valsts institūcijām, bet

⁷⁵ Art.4, 5. Organic Law 3/1984 on the Regulation of Popular Legislative Initiative, Spain, 1984 [Spānijas Organiskais likums par vēlētāju iniciatīvu]. Pieejams: <https://www.global-regulation.com/translation/spain/1481255/law-3-1984-of-26-march%252c-regulating-popular-legislative-initiative.html> [aplūkots 19.04.2018.]

⁷⁶ Law on the Citizens' Legislative Initiative, Republic of Lithuania, 1998 [Lietuvas likums “Par vēlētāju likumdošanas iniciatīvu”]. Pieejams: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/19303780e00811e782d4fd2c44cc67af?jfwid=rivwzvpvg> [aplūkots 02.04.2018.]

visbiežāk – Saeimas Juridiskajam birojam, Tieslietu ministrijai, Tiesībsargam un Latvijas Universitātes Juridiskajai fakultātei. Norādāms, ka Centrālā vēlēšanu komisija var pieprasīt sniegt viedokli arī no tādām institūcijām, kuras skar iniciatīvas grupas iesniegtais likuma projekts, kā tas, piemēram, bija par likuma projektu “Grozījumi likumā “Par Latvijas Banku””, kad komisija pieprasīja Latvijas Bankai sniegt atzinumu.⁷⁷ Pēc autores domām šāda iespēja Centrālajai vēlēšanu komisijai pieprasīt informāciju, paskaidrojumus un atzinumus mazliet atvieglo komisijas darbu, ņemot vērā to, ka tai, veicot iesniegtā likuma projekta detalizētu pārbaudi, ir jāspēj orientēties normatīvajā regulējumā, kā arī apstākli, ka par Centrālās vēlēšanu komisijas locekli var nebūt persona ar juridisko izglītību un tādējādi personai var būt apgrūtināti pārzināt normatīvo regulējumu un tā piemērošanas īpatnības praksē. Piemēram, Polijā Nacionālās vēlēšanu komisijas sastāvā ir deviņi locekļi un visiem no tiem ir juridiskā izglītība, jo trīs no tiem ir Konstitucionālā tribunāla (konstitucionālās tiesas) tiesneši, trīs tiesneši no Augstākās tiesas un trīs tiesneši no Augstākās Administratīvās tiesas.⁷⁸ Arī Spānijā Centrālās vēlēšanu komisijas sastāvā ir astoņi Augstākās tiesas tiesneši.⁷⁹ Savukārt Lietuvā ir prasība, ka vismaz četriem Centrālās vēlēšanu komisijas locekļiem ir jābūt ar jurista izglītību.⁸⁰

Atbilstoši Vēlētāju iniciatīvas likuma 23.panta ceturtajai daļai, izvērtējusi iesniegto likuma projektu, komisija 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 šī panta piektajā daļā minētajos gadījumos. Iniciatīvas reģistrācija vai atteikums to reģistrēt novērš diskusijas par to, vai vēlētāju parakstu vākšana par konkrēto jautājumu vispār ir pieļaujama, kādas, piemēram, izraisījās parakstu vākšanas un tautas nobalsošanas laikā par Satversmes grozījumu projektu, kas paredzēja krievu valodai valsts valodas statusu.⁸¹ Ja likuma projekts tiek reģistrēts, sākas parakstu vākšana par konkrēto iniciatīvu, savukārt, ja Centrālā vēlēšanu komisija konstatē trūkumus iesniegumā vai likuma projektā, tad iniciatīvas grupa novērš norādītos trūkumus noteiktajā termiņā un iesniedz iesniegumu un likuma projektu atkārtoti. Praksē itin bieži tiek atteikts reģistrēt likuma projektu,

⁷⁷ Skat. Likumprojekts “Grozījumi likumā “Par Latvijas Banku””. Pieejams: <https://www.cvk.lv/pub/public/30531.html> [aplūkots 02.04.2018.]

⁷⁸ Sejm of the Republic of Poland. Pieejams: <http://www.sejm.gov.pl/english/sejm/pos.htm> [aplūkots 06.04.2018.]

⁷⁹ Central Electoral Commission. Pieejams: <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/centralElectoralCommission> [aplūkots 14.04.2018.]

⁸⁰ See Art.7 (3). Law on the Central Electoral Commission, Republic of Lithuania, 2002 [Lietuvas likums “Par centrālo vēlēšanu komisiju”]. Pieejams: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/a508ab50770811e496d1f482b62f41cd?jfwid=rivwzvpvg> [aplūkots 14.04.2018.]

⁸¹ Nikuļceva I. 2012, 142.lpp.

un šāds Centrālās vēlēšanu komisijas lēmums ir pamatots ar to, ka likuma projekts nav pilnībā izstrādāts. Autore šo atteikuma iemeslu aplūkos un analizēs nākamajā darba apakšnodaļā.

Turpretī, iepazīstoties ar Centrālās vēlēšanu komisijas lēmumiem par likumprojektiem par Saeimas atsaukšanu, kā vēl viens atteikuma iemesls likuma projekta reģistrēšanai ir neiekļaušanās Satversmē un likumā noteiktajos termiņos. Proti, 2015.gada 8.jūlijā un 2015.gada 28.oktobrī biedrība "Varu Latvijas Tautai" iesniedza Centrālajā vēlēšanu komisijā iesniegumu par ierosinājumu rīkot tautas nobalsošanu par Saeimas 12.sasaukuma atsaukšanu, vēloties sākt parakstu vākšanu Saeimas atsaukšanai. Pamatojoties uz Vēlētāju iniciatīvas likuma 25.⁶panta trešo daļu, Centrālā vēlēšanu komisija 10 dienu laikā pēc iniciatīvas grupas iesnieguma saņemšanas pieņem vienu no šādiem lēmumiem: 1) reģistrēt iniciatīvas grupu, ja tā atbilst šī likuma 23.panta otrās daļas prasībām un ja dienā, kad iesniegts iesniegums par reģistrāciju, nav iestājies Satversmes 14.pantā noteiktais termiņš, kad nevar ierosināt tautas nobalsošanu par Saeimas atsaukšanu; vai 2) atteikt iniciatīvas grupas reģistrāciju, ja tā neatbilst šī likuma 23.panta otrās daļas prasībām vai ja dienā, kad iesniegts iesniegums par reģistrāciju, ir iestājies Satversmes 14.pantā noteiktais termiņš, kad nevar ierosināt tautas nobalsošanu par Saeimas atsaukšanu. Minētā iniciatīva netika reģistrēta parakstu vākšanai, jo, lai gan iniciatīvas grupa atbilda Vēlētāju iniciatīvas likuma 23.panta otrās daļas prasībām, Centrālā vēlēšanu komisija konstatēja, ka biedrība nav ievērojusi otru priekšnoteikumu, tas ir, Satversmes 14.pantā noteikto termiņu, kad nevar ierosināt Saeimas atlaišanu. Saskaņā ar Satversmes 14.pantu tiesības ierosināt tautas nobalsošanu par Saeimas atsaukšanu nevar izmantot gadu pēc Saeimas sanāksšanas. Konkrētajos gadījumos atbilstoši Satversmes 12.pantam Saeima uz pirmo sēdi sanāca 2014.gada 4.novembrī, tādējādi dienā, kad biedrība iesniedza iniciatīvu, bija iestājies Satversmes 14.pantā noteiktais termiņš, kad nevar ierosināt Saeimas atsaukšanu. Centrālā vēlēšanu komisija savā lēmumā secinājusi, ka parakstu vākšanas sākuma brīdis nav ierobežots un svarīgākais ir, lai parakstu vākšanas beigu termiņš un vēlētāju ierosinājuma iesniegšanas datums iekļautos Satversmē un likumā paredzētā laikā. Tā kā Satversmē noteiktais termiņš netika ievērots, komisija nolēma atteikt iniciatīvas grupas reģistrāciju parakstu vākšanai par ierosinājumu rīkot tautas nobalsošanu par Saeimas atsaukšanu.⁸²

Arī Šveicē likuma projekts tiek reģistrēts, proti, pēc tam, kad iniciatīvas komiteja iesniedz Federālajā kancelejā tās izstrādāto likuma projektu, kanceleja veic sākotnējo (iepriekšējo) pārbaudi. Šī procesa laikā Federālā kanceleja pārbauda, vai iesniegtais parakstu vākšanas saraksts atbilst prasībām, kas noteiktas likumā. Tāpat kanceleja pārbauda, vai

⁸² Skat. Centrālās vēlēšanu komisijas 2015.gada 15.jūlija lēmumu Nr.5 "Par atteikumu reģistrēt iniciatīvas grupu". Pieejams: <https://www.cvk.lv/pub/public/31151.html> [aplūkots 02.04.2018.]; skat. arī Centrālās vēlēšanu komisijas 2015.gada 3.novembra lēmumu Nr.11 "Par atteikumu reģistrēt iniciatīvas grupu". Pieejams: <https://www.cvk.lv/pub/public/31187.html> [aplūkots 02.04.2018.]

iniciatīvas nosaukums nav maldinošs, vai iniciatīva nesatur komerciālu reklāmu, personisku publicitāti un vai tā nerada neskaidrību.⁸³ Ņemot vērā to, ka Šveicē ir četras oficiālās valsts valodas, Federālā kanceleja pārbauda, vai iniciatīvas teksts ir vienāds visās oficiālajās valodās, kas parasti nozīmē to, ka kanceleja tulko iniciatīvas tekstu. Analizējot Šveices vēlēšanu tiesību regulējumu, autore atrada būtisku atšķirību starp Federālās kancelejas un Centrālās vēlēšanu komisijas kompetencēm, proti, Šveices vēlēšanu iniciatīvas reģistrēšanas institūcija nepārbauda iniciatīvas teksta saturu vai formulējumu pēc būtības, turpretī Centrālā vēlēšanu komisija veic iniciatīvas pārbaudi gan pēc formas, gan pēc satura. Attiecībā uz Šveicē pastāvošo kārtību autore piebilst, ka gan iniciatīvas nosaukumu, gan tās tekstu nosaka iniciatīvas atbalstītāji (ierosinātāji), un Federālā kanceleja nepārbauda tās satura atbilstību citiem normatīvajiem aktiem, bet ierosinātājiem nav pilnīga rīcības brīvība – viņiem ir jāņem vērā ierobežojumi attiecībā uz to, ko var ierosināt no valsts un starptautisko tiesību aktiem. Šo iniciatīvas saturisko pārbaudi veic Šveices parlaments, ja par konkrēto iniciatīvu ir savākts noteiktais parakstu skaits.⁸⁴

Autore uzskata, ka prasība par likuma projektu reģistrēšanu Centrālajā vēlēšanu komisijā ir nepieciešama un vēlama, jo iniciatīvas pārbaudes veikšana izslēdz turpmākas diskusijas par to, vai parakstu vākšana par konkrēto iniciatīvu vispār ir pieļaujama saskaņā ar normatīvajiem aktiem un konstitucionālo tiesību principiem. Savukārt Šveicē noteikto kārtību, kad Federālā kanceleja nepārbauda iniciatīvas saturu, autore neuzskata par pareizu, jo situācijā, kad tiek savākts noteiktais parakstu skaits un vēlēšanu iniciatīva nonāk parlamentā, var izrādīties, ka parakstu vākšanas procesā ieguldītie naudas līdzekļi ir bijuši veltīgi izlietoti, jo parlaments iniciatīvu atzina par pretēju valsts vai starptautiskajiem tiesību aktiem.

2.2.1. Pilnīgi izstrādāta likumprojekta jēdziens

Kā jau autore norādīja iepriekš, tad Centrālā vēlēšanu komisija atsaka reģistrēt likuma projektu, ja iniciatīvas grupa neatbilst likumā noteiktajām prasībām vai arī vēlēšanu ierosinājums nav iekļāvies Satversmē vai likumā noteiktajos termiņos, taču praksē visbiežāk likuma projekta reģistrēšana tiek atteikta, ja iniciatīvas grupas iesniegtais likuma projekts nav pilnībā izstrādāts.

Saskaņā ar Satversmes 78.pantu ne mazāk kā vienai desmitajai daļai vēlēšanu ir tiesība iesniegt Valsts prezidentam pilnīgi izstrādātu likuma projektu vai Satversmes grozījumu

⁸³ Art.69 of Federal Act on Political Rights, Switzerland, 1976 [Šveices Federālais akts par politiskajām tiesībām]. Pieejams: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19760323/index.html> [aplūkots 06.04.2018.]

⁸⁴ Rachwal M. Citizens' initiatives in Switzerland, p.38-39. Pieejams: <https://pressto.amu.edu.pl/index.php/pp/article/viewFile/2910/2943> [aplūkots 06.04.2018.]

projektu, savukārt Vēlētāju iniciatīvas likuma 23.panta piektās daļas 2.punkts precizē, ka likuma projektam jābūt pilnībā izstrādātam pēc formas un satura. Likumdevējs nav sniedzis detalizētāku jēdziena “pilnīgi izstrādāts” saturu, šis jēdziens būtībā ir ģenerālklausula, kas jāpiepilda ar saturu. Profesors K.Dišlers savulaik norādījis, ka noteikums par pilnīgi izstrādātu likuma projektu nevar attiekties uz iesniegtā projekta satura pēc būtības, jo šajā ziņā projekta iesniedzējiem ir pilnīga brīvība, un Centrālajai vēlēšanu komisijai nav tiesības novērtēt likuma projektu no tā viedokļa, vai komisija projektu pēc tā satura atzīst par labu un vēlamu vai tieši otrādi – par sliktu un nevēlamu.⁸⁵ K.Dišlera paustajam viedoklim mūsdienās vairs nevar piekrist, jo ar 2012.gada grozījumiem Vēlētāju iniciatīvas likumā tika noteikti divi “pilnīgi izstrādāta” likuma projekta jēdziena aspekti – forma un saturs –, kas sīkāk analizēti tiesas spriedumos.

Lai noskaidrotu, kas uzskatāms par pilnīgi izstrādātu likuma projektu vai Satversmes grozījumu projektu pēc formas, likumprojekta iesniedzējs var vadīties un ņemt vērā likuma projektu noformēšanai izvirzītās prasības. Pirmkārt, Saeimas kārtības ruļļa 79.panta pirmās daļas 5.punkta otrajā teikumā ir noteikts, ka iesniegtajiem likuma projektiem jābūt noformētiem likumprojektu veidā. No šī panta secināms, ka vēlētāju iesniegts likuma ierosinājums vai Satversmes grozījumu projekts, kurš nav noformēts likumprojekta veidā, ir atzīstams par tādu, kas nav pilnīgi izstrādāts no formas viedokļa.⁸⁶ Lai likumprojekts būtu izstrādāts atbilstoši tā formai izvirzītajām prasībām, autoresprāt, noteikti būtu jāņem vērā Ministru kabineta 2009.gada 3.februāra noteikumi Nr.108 “Normatīvo aktu sagatavošanas noteikumi”.⁸⁷ Šie noteikumi nosaka svarīgākās juridiskās tehnikas prasības, kuras jāievēro tiešās pārvaldes iestādēm, atvasinātām publiskām personām un pastarpinātās pārvaldes iestādēm, sagatavojot normatīvo aktu projektus, tādējādi nenosakot, ka arī vēlētāju izstrādātiem likumprojektiem ir jāievēro noteiktās prasības. Tomēr autore uzskata, ka šie noteikumi būtu attiecināmi arī uz vēlētāju izstrādātiem likuma projektiem, jo formālās prasības likumprojekta izstrādei neatšķiras, un visiem likumprojekta iesniedzējiem ir jāievēro vienāda forma. Šādu viedokli paudusi arī Centrālā vēlēšanu komisija.⁸⁸ Kā izriet no šiem noteikumiem, tad, lai likumprojekts pēc formas būtu uzskatāms par pilnīgi izstrādātu, tam ir jābūt 1) atbilstošam nosaukumam (tam jābūt iespējami īsam un jāatbilst likumprojekta saturam); 2) likumprojekta tekstam ir jābūt iedalītam vienībās (pantos, pantu daļās, punktos, apakšpunktos); 3) likumprojekta pantiem ir

⁸⁵ Dišlers K. Vai Centrālajai vēlēšanu komisijai ir tiesība pārbaudīt iesniegtos likumprojektus? Jurists, 1928, Nr.5. Jurista Vārds, 2013, Nr.9.

⁸⁶ Satversmes tiesas 19.12.2012. lēmums par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr.2012-03-01, 18.3.p. Latvijas Vēstnesis, 2012, Nr.200.

⁸⁷ Normatīvo aktu sagatavošanas noteikumi: Ministru kabineta 2009.gada 3.februāra noteikumi Nr.108. Latvijas Vēstnesis, 2009, Nr.26. [aplūkoti 06.04.2018.]

⁸⁸ Skat. Satversmes tiesas 19.12.2012. lēmuma par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr.2012-03-01 7.p. Latvijas Vēstnesis, 2012, Nr.200.

jābūt secīgi izkārtoti (sākumā ietverot likuma mērķi, darbības jomu un citus vispārīgos noteikumus); 4) ar terminu skaidrojumiem, ja tādi nepieciešami; 5) ar pilnvarojumu Ministru kabinetam vai citai institūcijai, ja tāds nepieciešams; 6) ar pārejas noteikumiem un pielikumiem, ja tādi nepieciešami. Autore norāda, ka prasība pēc likumprojekta formas ievērošanas skaidrojuma ar to, ka likumprojekts vēlākā vēlēšanu iniciatīvas īstenošanas procesā var vairs netikt grozīts un var tapt par likumu tā iesniegtajā redakcijā.

Tāpat likumprojektu noformēšanai kā palīglīdzekli un skaidrojošo avotu var izmantot dažādas normatīvo aktu izstrādes rokasgrāmatas.⁸⁹ Papildus ir nepieciešams ņemt vērā principus, kas jāievēro normatīvo aktu jaunrades procesā, proti, kā norādījis Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes lektors G.Kusiņš, likumprojektam ir jāatbilst demokrātiskas tiesiskas valsts pamatprincipiem, augstāka juridiska spēka normatīvajiem aktiem, kā arī ir jāievēro zinātniskums, profesionalitāte un tam jābūt izstrādātam ar rūpību, bez gramatikas kļūdām.⁹⁰ Tomēr, ja Centrālā vēlēšanu komisija vēlēšanu iesniegtajā likuma projektā konstatē sīkas neatbilstības juridiskās tehnikas prasībām, kuras iespējams novērst, tad likumprojekts nav uzskatāms par tādu, kas nav pilnībā izstrādāts no formas viedokļa. Šādā situācijā Centrālā vēlēšanu komisija izmanto savas Vēlēšanu iniciatīvas likuma 23.panta ceturrtās daļas 2.punktā noteiktās tiesības noteikt termiņu konstatēto trūkumu novēršanai.

Savukārt analizējot to, kādām prasībām jāatbilst likuma projektam vai Satversmes grozījumu projektam, lai tas būtu uzskatāms par pilnīgi izstrādātu no satura viedokļa, likumprojekta iesniedzējs var vadīties no Satversmes normām un šo normu interpretācijas, ko sniegusi Satversmes tiesa.⁹¹ Satversmes tiesa 2012.gada 19.decembra lēmumā par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr.2012-03-01 norādījusi kritērijus, kādos gadījumos vēlēšanu iesniegts likuma projekts nebūtu uzskatāms par pilnīgi izstrādātu no satura viedokļa.

Pirmkārt, Satversme tiesa secināja, ka likumdošana ir likumu pieņemšana, tas ir, tiesības kādu jautājumu noregulēt ar likumu, tādējādi par pilnīgi izstrādātu nav atzīstams Satversmes grozījumu projekts vai likumprojekts, kas paredz izlemt tādus jautājumus, kuri vispār ar likumu nav regulējami. Šādu atziņu savulaik izteicis arī K.Dišlers.⁹²

Otrkārt, vēlētajiem, realizējot likumdošanas iniciatīvas tiesības, piedalās likumdošanas procesā un ne vien bauda likumdevējam Satversmē noteiktās tiesības, bet arī uzņemas

⁸⁹ Skat. Krūmiņa V., Skujiņa V. Normatīvo aktu izstrādes rokasgrāmata. Pieejams: <http://www.jurisprudence.geek.lv/Tiesibu%20teorija/norm.aktu%20izstr.rokasgr.pdf> [aplūkots 09.04.2018.]; skat. arī Valsts kanceleja. Normatīvo aktu projektu izstrādes rokasgrāmata. Pieejams: <https://tai.mk.gov.lv/book/1/chapter/23> [aplūkots 09.04.2018.]

⁹⁰ Kusiņš G. Normatīvo aktu jaunrade. Grām.: Mūsdienu tiesību teorijas atziņas. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 1999, 177.lpp.

⁹¹ Satversmes tiesas 19.12.2012. lēmums par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr.2012-03-01, 18.3.p. Latvijas Vēstnesis, 2012, Nr.200.

⁹² Dišlers K. Vēl viens ierosinājums, pie tam nekonstitucionāls. Tautas Tiesības, 1927, Nr.11/12.

likumdevējam noteiktos pienākumus. No tā izriet, ka, realizējot likumdošanas iniciatīvas tiesības, ir jāievēro tās pašas rīcības brīvības robežas, kuras likumdevējam nosaka Satversmes normas un principi. Satversmes tiesa lēmumā atzinusi, ka “ne vien likumdevējam, kas likumdošanas tiesības realizē pastāvīgi, – Saeimai –, bet arī likumdevējam, kas likumdošanas tiesības īsteno atsevišķos gadījumos, – tautai – ir pienākums ievērot augstākā juridiskā spēka normas un respektēt tajās nostiprinātās konstitucionālās vērtības”.⁹³ Tauta gluži kā jebkura citu konstitucionāla institūcija, realizējot tai piešķirtās tiesības, nav tiesīga pārkāpt Satversmi. Līdz ar to kā otru kritēriju, kad likumprojekts nav atzīstams par pilnīgi izstrādātu pēc tā satura, Satversme tiesa atzina tādu likumprojektu, kas tā pieņemšanas gadījumā nonāktu pretrunā ar Satversmē ietvertajām normām, principiem un vērtībām.

Papildus Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes docents Jānis Pleps uzsvēris, ka likumā nevar aprakstīt un uzskaitīt visus iespējamus gadījumus, kādus jēdziens “pilnīgi izstrādāts” aptver, taču likumprojekts būtu atzīstams par pilnīgi izstrādātu tad, ja tas iekļaujas Latvijas tiesību sistēmā.⁹⁴ Lai likumprojekts iekļautos Latvijas tiesību sistēmā, tam jāatbilst no Satversmes 1.pantā ietvertā demokrātiskas tiesiskas valsts koncepta izrietošajiem vispārīgajiem tiesību principiem,⁹⁵ ko atzinusi arī Satversmes tiesa, norādot, ka “no Satversmes 1.pantā ietvertā demokrātiskas republikas jēdziena visām valsts institūcijām izriet pienākums savā darbībā, it sevišķi izdodot tiesību aktus, ievērot likumību, varas dalīšanu un veikt savstarpēju uzraudzību, ievērojot publiskās varas pakļautību likumam, t.i., likuma virsvadību un citus tiesiskas valsts principus, arī samērīguma un tiesiskās paļāvības principus”.⁹⁶ Autore atgādina, ka pienākums ievērot vispārīgos principus likumdošanas procesā ir ne tikai valsts institūcijām, bet arī vēlētājiem, ja tie īsteno savas likumdošanas iniciatīvas tiesības.

Visbeidzot Satversme tiesa secināja, ka Latvijas Satversmes sapulce, ietverot Satversmē 68.panta pirmo daļu, kas nosaka, ka visiem starptautiskiem līgumiem, kuri nokārto likumdošanas ceļā izšķiramus jautājumus, nepieciešama Saeimas apstiprināšana, nav pieļāvusi tādu iespēju, ka Latvija varētu nepildīt savas starptautiskās saistības. Tādējādi par pilnīgi izstrādātu nav atzīstams tāds likumprojekts, kas tā pieņemšanas gadījumā nonāktu pretrunā ar Latvijas starptautiskajām saistībām.⁹⁷

I.Nikuļceva savā promocijas darbā papildus norādījusi, ka vēlētāju iesniegtais Satversmes grozījumu projekts vai likumprojekts nav uzskatāms par pilnībā izstrādātu no satura

⁹³ Satversmes tiesas 19.12.2012. lēmums par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr.2012-03-01, 18.3.p. Latvijas Vēstnesis, 2012, Nr.200.

⁹⁴ Ibid., 11.p.

⁹⁵ Nikuļceva I. 2012, 146.lpp.

⁹⁶ Satversmes tiesas 24.03.2000. spriedums lietā Nr.04-07(99), secinājumu daļas 3.p. Latvijas Vēstnesis, 2000, Nr.113/114.

⁹⁷ Satversmes tiesas 19.12.2012. lēmums par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr.2012-03-01, 18.3.p. Latvijas Vēstnesis, 2012, Nr.200.

viedokļa arī tad, ja tas ir budžeta projekts vai normatīvā akta projekts par jautājumiem, kuri ir Eiropas Savienības kompetencē.⁹⁸ Autoresprāt, šis gan nav jautājums par pilnīgi izstrādātu likuma projektu no satura viedokļa, bet gan jautājums par to, kādus likuma projektus vēlētaji ir tiesīgi iesniegt, proti, vai vēlētāju tiesības ir neierobežotas un viņi var iesniegt likuma projektus par jebkuru ar likumu noregulējamu jautājumu. Šo aspektu autore analizēs nākamajā darba apakšnodalā.

Iepriekš minētajā Satversmes tiesas lēmumā par tiesvedības izbeigšanu Satversmes tiesa arī aplūkoja jautājumu par to, vai Centrālajai vēlēšanu komisijai ir kompetence izvērtēt likuma projektu ne tikai pēc tā formas, bet arī pēc tā satura. 2011.gada nogalē sabiedrībā nebija skaidrības par to, vai Centrālā vēlēšanu komisija var pārbaudīt tikai un vienīgi formāli iesniegto parakstu ticamību un atbilstību vai arī vērtēt pašu iesniegto likumprojektu, tajā skaitā, vai tas atbilst Satversmes 78.pantā iekļautajam jēdzienam “pilnīgi izstrādāts”.⁹⁹ Līdz 2012.gada nogalei dominēja viedoklis, ka Centrālā vēlēšanu komisija ir formālu prasību ievērošanas pārbaudes institūcija, lai gan K.Dišlers jau savā 1928.gada rakstā ir norādījis, ka “nevarētu būt šaubu par to, ka Centrālajai vēlēšanu komisijai ir tiesība pārbaudīt, vai iesniegtais projekts pats atbilst Satversmes 78.panta noteikumiem”.¹⁰⁰ Pieņemot 2012.gada grozījumus, Saeima precizēja Vēlētāju iniciatīvas likuma tiesību normas, skaidri nosakot, ka Centrālajai vēlēšanu komisijai ir tiesības vērtēt, vai likumprojekts pēc formas un satura ir pilnībā izstrādāts. Ar grozījumiem tika noteikta arī Centrālās vēlēšanu komisijas pieņemto lēmumu apstrīdēšanas kārtība. Kā atzinusi Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes dekāne un asociēta profesore, Dr.iur. Anita Rodiņa, tad šādu grozījumu pieņemšana un Centrālās vēlēšanu komisijas tiesību nostiprināšana likumā nebūt nenozīmē to, ka komisijai nebūtu bijušas tiesības vērtēt to, vai likumprojekts ir pilnībā izstrādāts arī iepriekš, tas ir, līdz konkrēto grozījumu pieņemšanai, jo Satversmes 78.pants nemainīgā redakcijā ir paredzējis tikai “pilnīgi izstrādāta” likumprojekta iesniegšanu Saeimā.¹⁰¹ Darba autore piekrīt šai atziņai, papildus norādot, ka šādu Centrālās vēlēšanu komisijas tiesību esamību jau pirms grozījumu veikšanas pierāda profesora K.Dišlera 1928.gada rakstā norādītais, kā arī pašas Satversmes tiesas secinātais lēmumā par tiesvedības izbeigšanu. Proti, Satversmes tiesa konkrētajā lēmumā atzina, ka Centrālās vēlēšanu komisijas kompetencē ietilpst vērtēt, vai likumprojekts atbilst prasībai “pilnīgi izstrādāts”, vienlaikus norādot, ka šāda vērtēšana notiek arī praksē.¹⁰²

⁹⁸ Nikuļceva I. 2012, 146.lpp.

⁹⁹ Rodiņa A. Valstiskuma pamatu aizsardzības mehānismi. Grām.: Tiesību interpretācija un tiesību jaunrade – kā rast pareizo līdzsvaru: Latvijas Universitātes 71.zinātniskās konferences rakstu krājums. Rīga: LU Akadēmiskais apgāds, 2013, 229.-230.lpp.

¹⁰⁰ Dišlers K. 2013, Nr.9.

¹⁰¹ Rodiņa A. 2013, 230.lpp.

¹⁰² Satversmes tiesas 19.12.2012. lēmums par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr.2012-03-01, 19.3.p. Latvijas Vēstnesis, 2012, Nr.200.

Gadu vēlāk Satversmes tiesa savā 2013.gada 18.decembra spriedumā lietā Nr.2013-06-01 precizēja tās iepriekš izteiktās atziņas, norādot, ka arī Venēcijas komisija ir paredzējusi, ka tautas nobalsošanai nododamajam likumprojektam ir jāatbilst augstāka juridiskā spēka tiesību normām, starptautiskajām tiesībām un Eiropas Padomes principiem (demokrātija, cilvēktiesības un tiesiska valsts).¹⁰³ Savukārt, ja likumprojekts neatbilst šiem nosacījumiem, tas nebūtu nododams tautas nobalsošanai. Satversmes tiesa secināja, ka ir jānodrošina tas, lai tautas nobalsošanā netiktu virzīts tāds projekts, kas ir pretrunā ar demokrātiskas un tiesiskas valsts pamatvērtībām, turklāt “Saeimas izraudzītajam vēlēšanu likumdošanas iniciatīvas īstenošanas mehānismam jānodrošina tas, lai minētajām vērtībām neatbilstoša likumprojekta virzība tiktu apturēta pēc iespējas savlaicīgi”.¹⁰⁴ Tādējādi, apkopojot iepriekš minēto, Centrālās vēlēšanu komisijas kompetencē ietilpst vēlēšanu iesniegta likumprojekta izvērtēšana pēc satura.

Līdz ar to Centrālā vēlēšanu komisija kā pastāvīgi darbojošās valsts institūcija ir tā, kas nodrošina tautas likumdošanas iniciatīvas tiesību realizāciju, kā arī likumu, kas regulē šī institūta īstenošanu, izpildi, šo likumu vienveidīgu un pareizu piemērošanu, kā arī kontrolē šo likumu precīzu izpildi.¹⁰⁵ Papildus jau pieminētajā Satversmes tiesas lietā Nr.2012-03-01 J.Plepa kā pieaicinātās personas ieskatā vēlēšanu iesniegta likumprojekta izvērtēšana ir Centrālās vēlēšanu komisijas īpaša funkcija Latvijas tiesiskajā iekārtā, turklāt Latvijā atšķirībā no daudzām citām Eiropas valstīm komisija nav izpildvaras institūcija, proti, tā nav padota valdībai. Arī Satversmes tiesa ir atzinusi, ka Centrālā vēlēšanu komisijai kā neatkarīgai institūcijai, kas nav padota izpildvarai un īsteno specifisku funkciju, kura izņemta no izpildvaras kontroles, ir īpašs statuss.¹⁰⁶ Taču tajā pašā laikā I.Nikuļceva ir izteikusi viedokli, ka Centrālajai vēlēšanu komisijai kā valsts institūcijai nav piešķirama pārāk plaša rīcības brīvība.¹⁰⁷ To apstiprinājusi arī Satversmes tiesa savā 2013.gada spriedumā, secinot, ka juridiskais izvērtējums tam, vai vēlēšanu iesniegts likuma projekts ir uzskatāms par pilnīgi izstrādātu Satversmes 78.panta izpratnē, ir nošķirams no likuma projekta lietderības un pieņemamības jeb politiskā izvērtējuma, ko var veikt vienīgi likumdevējs, tas ir, Saeima vai tauta. Savukārt, ņemot vērā Centrālās vēlēšanu komisijas veidošanas mērķi un kompetenci, komisija var veikt tikai likuma projekta juridisko izvērtēšanu.¹⁰⁸ Šeit lietderīgi atgādināt

¹⁰³ Point III.3. Code of Good Practice on Referendums, CDL-AD(2007)008, adopted by the Council for Democratic Elections, Venice, 16-17 March 2007 [Venēcijas komisijas vadlīnijas]. Pieejams: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad\(2007\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad(2007)008-e) [aplūkots 14.04.2018.]

¹⁰⁴ Satversmes tiesas 18.12.2013. spriedums lietā Nr.2013-06-01, 13.2.p. Latvijas Vēstnesis, 2013, Nr.250.

¹⁰⁵ Skat. 1.pantu un 4.panta pirmo daļu. Likums “Par Centrālo vēlēšanu komisiju”: LV likums. Pieņemts 13.01.1994. [aplūkots 14.04.2018.]

¹⁰⁶ Satversmes tiesas 19.12.2012. lēmums par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr.2012-03-01, 11.p. Latvijas Vēstnesis, 2012, Nr.200.

¹⁰⁷ Nikuļceva I. 2012, 142.lpp.

¹⁰⁸ Satversmes tiesas 18.12.2013. spriedums lietā Nr.2013-06-01, 14.3.p. Latvijas Vēstnesis, 2013, Nr.250.

K.Dišlera teikto, ka Centrālā vēlēšanu komisija nav tiesīga vērtēt likumprojektu pēc tā, vai tas atzīstams “par labu un vēlamu”, un šajā ziņā likumprojekta iesniedzējam ir pilnīga rīcības brīvība.¹⁰⁹

Līdz ar to autore secina, ka Centrālajai vēlēšanu komisijai ir jāreģistrē ikviens vēlētāju iesniegts likuma projekts, izņemot gadījumus, kad iniciatīvas grupa neatbilst Vēlētāju iniciatīvas likumā noteiktajām prasībām vai kad likuma projekts acīmredzami nav pilnībā izstrādāts, ņemot vērā iepriekš noteiktos vērtēšanas kritērijus. Centrālā vēlēšanu komisija nedrīkst pārkāpt savas kompetences robežas un iejaukties likumdevēja darbības sfērā, respektīvi, komisijai nav kompetence veikt likuma projekta politisko izvērtējumu, tā ir tiesīga veikt tikai likuma projekta juridisko izvērtēšanu. Savukārt vēlētāji savu vērtējumu par likuma projektu (likumprojekta lietderību un pieņemamību) var izteikt parakstu vākšanas procesā un pēc tam tautas nobalsošanā, ja Centrālā vēlēšanu komisija atzinusi likuma projektu par pilnībā izstrādātu un ir to reģistrējusi parakstu vākšanai. Autore norāda, ka, ja Centrālā vēlēšanu komisija jēdzienu “pilnīgi izstrādāts” interpretētu tā, ka tā veiktu arī likuma projekta politisko izvērtējumu, tas padarītu vēlētāju likumdošanas iniciatīvas tiesības neefektīvas un šāda komisijas rīcība būtu pretēja Satversmē nostiprinātajam demokrātiskas tiesiskas valsts principam un tautas suverenitātes principam.

Vēlētāju iniciatīvas satura pārbaude pirms parakstu vākšanas procedūras uzsākšanas tiek veikta arī Lihtenšteinā. To gan veic izpildvaras institūcija – valdība. Valdība pārbauda iniciatīvas atbilstību konstitūcijai, starptautiskajiem līgumiem, kā arī pārbauda citas formālās un satura prasības. Pēc iniciatīvas reģistrācijas valdībā tā tiek iesniegta parlamentam kopā ar valdības sagatavotu ziņojumu, kas lemj par iniciatīvas virzīšanu parakstu vākšanas posmam. Autore norāda, ka valdība var lūgt arī konstitucionālo tiesu sniegt oficiālu viedokli par iniciatīvu, ko valdība pievieno ziņojumam. Ja parlaments atzīst iesniegto iniciatīvu, tā tiek publiski izsludināta parakstu vākšanas uzsākšanai.¹¹⁰

Salīdzinot Centrālās vēlēšanu komisijas kompetenci ar Šveices institūciju, kas administrē vēlētāju likumdošanas iniciatīvas procesu, autore atradusi būtisku atšķirību attiecībā uz likumprojektu pārbaudi un reģistrēšanu. Kā autore norādīja iepriekšējā darba nodaļā, tad Šveicē atbildīgā institūcija – Federālā kanceleja – vispār nepārbauda vēlētāju iesniegto likuma projektu ne pēc formas, ne pēc satura. Federālajai kancelejai nav piešķirtas tiesības izvērtēt likuma projektu atbilstību konstitūcijai un citiem normatīvajiem aktiem, tā pārbauda tikai to, vai likuma projekta teksts ir vienādi sastādīts visās oficiālajās valsts valodās. Pēc tam, kad tiek

¹⁰⁹ Dišlers K. 2013, Nr.9.

¹¹⁰ Marxer W. Initiatives in Liechtenstein: Safety Valve in a Complex System of Government. Book: Citizens'Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens. Basingstoke: Palgrave Macmillian, 2012, p.40.

savākts noteiktais skaits vēlētāju parakstu par iniciatīvu, tā tiek iesniegta parlamentā. Šeit svarīgi norādīt, ka konkrētā iniciatīva uzreiz netiek nodota tautas nobalsošanai, bet vispirms valdība sastāda ziņojumu (kuru tā iesniedz parlamentam), kurā pauž viedokli par iesniegto priekšlikumu. Tikai pēc šī ziņojuma sastādīšanas parlaments izvērtē iesniegto iniciatīvu.¹¹¹ Šveices konstitūcija paredz divus gadījumus, kad parlaments iesniegto iniciatīvu var atzīt par nederīgu pilnībā vai kādā tās daļā. Pirmais kritērijs ir neatbilstība formai un priekšmetam, kur pēdējais nozīmē to, ka vienā iniciatīvā nevajadzētu būt vairāk kā vienam jautājumam, piemēram, vienā iniciatīvā nevar apvienot jautājumu par nodokļu pieaugumu un tajā pašā laikā par ārzemnieku skaita ierobežošanu, jo vēlētājs var atbalstīt pirmo iniciatīvu, bet neatbalstīt otro, respektīvi, vēlētājs šādā situācijā nevar konkrēti nobalsot “par” vai “pret”. Otrais kritērijs likumprojekta noraidīšanai ir tas, ja tas pārkāpj starptautisko tiesību saistošos noteikumus.¹¹² Interesanti, ka kopumā parlaments ir atturīgs attiecībā uz iniciatīvu deklarēšanu par nederīgām, jo tikai četras iniciatīvas ir tikušas noraidītas no parlamenta puses. Tāpat izveidojusies prakse, ka gadījumā, ja parlamentam rodas šaubas par kādas iniciatīvas atzīšanu, parlaments to atzīst par atbilstošu un nodot tautas nobalsošanai, galvenokārt pamatojoties uz to, ka ir savākts nepieciešamais vēlētāju parakstu skaits.¹¹³

Ja parlaments nepieņem iniciatīvu, tiek rīkota tautas nobalsošanai. Norādāms, ka parlaments var izstrādāt arī alternatīvu projektu (pretpriekšlikumu), kas parasti tiek darīts situācijās, kad parlaments un valdība vēlētāju iesniegto iniciatīvu uzskata par draudu, jo tā varētu būt pārāk radikāla, bet tajā pašā laikā iniciatīvā aplūkots jautājums ir atzīts par svarīgu un nozīmīgu. Alternatīva projekta izstrāde bieži vien noved pie sākotnējās iniciatīvas atsaukšanas.¹¹⁴ Vēlētāju iesniegtā iniciatīva un alternatīvais projekts tiek nodots tautas nobalsošanai, kur katrs vēlētājs var paziņot, ka 1) viņš ir par vēlētāju iesniegtās iniciatīvas spēkā stāšanos vai ka 2) viņš ir par alternatīvā projekta spēkā stāšanos. Tautas nobalsošanā tiek norādīts arī trešais jautājums, kura funkcija ir izšķirt, kuram no diviem projektiem jāstājas spēkā, ja tauta un kantoni vienlīdzīgi atbalsta abu projektu spēkā stāšanos, proti, ja tiek akceptēti abi projekti, tad rezultātu nosaka pēc atbildēm uz trešo jautājumu. Spēkā stājas tas projekts, kurš ir ieguvis vairāk tautas un kantonu balsu, atbildot uz trešo jautājumu.¹¹⁵

¹¹¹ Lutz G. Switzerland: Citizens' Initiatives as a Measure to Control the Political Agenda. Book: Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012, p.23-24.

¹¹² Art.139⁸⁸ (3). Federal Constitution of the Swiss Confederation, 1999 [Šveices Konfederācijas Konstitūcija]. Pieejams: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/201801010000/101.pdf> [aplūkots 14.04.2018.]

¹¹³ Lutz G. 2012, p.24.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ See Art.139b⁹⁰. Federal Constitution of the Swiss Confederation, 1999 [Šveices Konfederācijas Konstitūcija]. Pieejams: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/201801010000/101.pdf> [aplūkots 15.04.2018.]

Autore neuzskata Šveicē pastāvošo kārtību par pareizāko, jo pēc Latvijas regulējuma jau sākotnējā vēlēšanu likumdošanas iniciatīvas procesa stadijā tiek pārbaudīts iniciatīvas grupas sagatavotais likumprojekts un tā iespējamā neatbilstība Satversmei, citiem normatīvajiem aktiem un principiem, tādējādi izslēdzot iespēju, ka parakstu vākšana notiek par antikonstitucionālu likumprojektu, savukārt pēc Šveicē izraudzītā vēlēšanu likumdošanas iniciatīvas īstenošanas mehānisma netiek nodrošināts tas, lai Šveices starptautisko tiesību saistošajiem noteikumiem neatbilstoša iniciatīva tiktu apturēta pēc iespējas savlaicīgi. Tādējādi tautas nobalsošanai regulāri tiek nodoti nekonstitucionāli (iespējams, arī nekvalitatīvi) likumprojekti, turklāt jāņem vērā, ka Šveicē iniciatīvas nepieņemšanas gadījumā tāpat ir rīkojama tautas nobalsošana, kur vēlētajī var atbalstīt tautas iesniegtās iniciatīvas stāšanos spēkā.

Analizējot Latvijā iesniegtos likumprojektus, autore secina, ka lielākā daļa no tiem nav nonākuši līdz parakstu vākšanas procedūrai, jo tie nav tikuši “pilnīgi izstrādāti”. Vēl pirms Satversmes tiesas 2012.gada lēmuma par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr.2012-03-01 Centrālā vēlēšanu komisija savā 2012.gada 1.novembra lēmumā Nr.6 bija realizējusi tās tiesības izvērtēt, vai komisijai iesniegts pilnīgi izstrādāts likumprojekts. Izvērtējot 12 686 vēlēšanu iesniegto likumprojektu “Grozījumi Pilsonības likumā”, tika secināts, ka tas neatbilst pilnīgi izstrādāta likumprojekta jēdzienam, jo ir pretrunā ar Latvijas valsts tiesiskās pēctecības doktrīnu, konstitucionāla ranga tiesību aktiem un apdraud Latvijas starptautisko identitāti un starptautiskās saistības.¹¹⁶

2013.gada 31.janvārī, turpinot aizsākto praksi un nu jau atsaucoties arī uz Satversmes tiesas atzītajām vadlīnijām, kad likumprojekts nebūtu uzskatāms par pilnīgi izstrādātu, Centrālā vēlēšanu komisija nolēma atteikt Vislatvijas Sociāldemokrātu kustības “Par Neatkarīgu Latviju!” iesniegtā likumprojekta “Par tautas līdzdalību eiro ieviešanas termiņa izlemšanā” reģistrāciju, pamatojoties uz to, ka tā pieņemšanas gadījumā tas nonāktu pretrunā ar Satversmes normām, principiem un vērtībām.¹¹⁷

Tāpat arī 2013.gada 18.martā Centrālā vēlēšanu komisija nolēma atteikt biedrības “Latvija par latu” iesniegtā likumprojekta “Grozījumi likumā “Par Latvijas banku”” reģistrāciju parakstu vākšanai. Konkrētais likumprojekts paredzēja tautai tiesības izlemt jautājumu par maksāšanas līdzekli Latvijā, būdībā nosakot Satversmē jaunu, iepriekš neparedzētu tautas nobalsošanas gadījumu. Centrālā vēlēšanu komisija, iepazīsies ar saņemto institūciju

¹¹⁶ Centrālās vēlēšanu komisijas 2012.gada 1.novembra lēmums Nr.6 par parakstu vākšanu likuma “Grozījumi Pilsonības likumā” ierosināšanai. Pieejams: https://www.cvk.lv/pub/upload_file/6.pdf [aplūkots 15.04.2018.]

¹¹⁷ Centrālās vēlēšanu komisijas 2013.gada 1.janvāra lēmums Nr.5 par iniciatīvas grupas iesniegto likumprojektu “Par tautas līdzdalību eiro ieviešanas termiņa izlemšanā”. Pieejams: https://www.cvk.lv/pub/upload_file/PV%202013/31012013_CVK_lemums_Nr_5_izversts.pdf [aplūkots 15.04.2018.]

atzinumiem, secināja, ka jautājums par maksāšanas līdzekli ir saistīts ar Latvijas iestāšanos Eiropas Savienībā un dalību Ekonomikas un monetārajā savienībā, līdz ar jautājums par lata saglabāšanu vai eiro ieviešanu ir attiecināms uz dalības nosacījumiem Eiropas Savienībā. Tādējādi atbilstoši Satversmes 68.panta trešajai daļai tautas nobalsošanu par dalības nosacījumiem Eiropas Savienībā rīko, ja to pieprasa vismaz puse Saeimas locekļu nevis pati tauta. J.Pleps norādījis, ka tauta par Satversmes 73.pantā minētajiem jautājumiem nemaz nevar iesniegt likuma projektus, tādējādi automātiskā referenduma kārtībā nevar notikt tautas lemšana par līgumiem ar ārvalstīm, jo šādu jautājumu ne mazāk kā viena desmitā daļa vēlētāju nav tiesīga ierosināt.¹¹⁸ Komisija secināja, ka likumprojekts nav pilnībā izstrādāts, jo ir pretrunā Satversmes 73.pantam un tā pieņemšanas gadījumā tas nonāktu pretrunā ar Latvijas starptautiskajām saistībām.¹¹⁹

Līdzīgi lēmumi pieņemti arī turpmākajā Centrālās vēlēšanu komisijas praksē, tāpēc autore neuzskata par nepieciešamu tos visus aplūkot darbā. Ar komisijas lēmumiem iespējams iepazīties tās mājaslapā. Autore gan vēlas pievērst uzmanību uz pēdējo Centrālās vēlēšanu komisijas pieņemto lēmumu par likumprojekta (kas publiskajā telpā plaši izskanējis) reģistrācijas atteikšanu, jo pirms kvalifikācijas prakses ietvaros autore apmeklēja komisijas sēdi, kuras dienas kārtībā viens no jautājumiem bija lēmuma pieņemšana par konkrēto likumprojektu, kā arī līdzdarbojās komisijas lēmuma sastādīšanas procesā.

2018.gada 22.janvārī politiskā partija “Latvijas Krievu savienība” Centrālajā vēlēšanu komisijā iesniedza iesniegumu un likumprojektu “Likums par mazākumtautību izglītības iestāžu iekārtu Latvijā”¹²⁰, kurš paredzēja ieviest mazākumtautību izglītības iestādes Latvijā, kurās par mācībvalodām tiktu izmantotas mazākumtautību valodas. 2018.gada 5.martā notika Centrālās vēlēšanu komisijas sēde, kurā, izvērtējusi likumprojektu, noklausījusies iesniedzējas viedokli un iepazinusies ar saņemtajiem institūciju atzinumiem, komisija, konstatēja, ka iesniedzēja atbilst likuma prasībām un ir tiesīgs iesniegt likumprojektu reģistrācijai ar mērķi uzsākt parakstu vākšanu, taču atzina, ka likumprojekts pēc sava satura neiekļaujas Latvijas tiesību sistēmā, radot pretrunas ar Satversmes normām.

Pirmkārt, likumprojekta 9.pants, kas nosaka, ka “7.pantā paredzēto Departamenta direktoru ievēlē uz attiecīgās Saeimas pilnvaru laiku Saeimas deputāti, kuri ziņās par sevi, kas tika pievienotas kandidātu sarakstam, norādījuši tautību, kas nav “latvietis””, ir pretrunā

¹¹⁸ Pleps J. Starptautiskie līgumi: kad tauta var lemt? Pieejams: <http://providus.lv/article/starptautiskie-ligumi-kad-tauta-var-lemt> [aplūkots 18.04.2018.]

¹¹⁹ Centrālās vēlēšanu komisijas 2013.gada 18.marta lēmums Nr.14 par iniciatīvas grupas iesniegto likumprojektu “Grozījumi likumā “Par Latvijas banku””. Pieejams: https://www.cvk.lv/pub/upload_file/14_pilnais.pdf [aplūkots 15.04.2018.]

¹²⁰ Likumprojekts “Likums par mazākumtautību izglītības iestāžu iekārtu Latvijā”. Pieejams: https://www.cvk.lv/pub/upload_file/2018/Likumprojekts_Likums%20par%20mazakumtautibu%20izglitibas%20iestazu%20iekartu%20Latvija.pdf [aplūkots 15.04.2018.]

Satversmes 24.pantam, jo faktiski paredz atšķirīgu lēmumu pieņemšanas principu Saeimā. Satversmes 24.pants sevī ietver deputātu līdztiesības principu, kurš nosaka, ka visiem deputātiem ir vienādas iespējas piedalīties balsojumā¹²¹, turpretī likumprojekta 9.pants paredz daļai no deputātiem aizliegumu balsot to tautības dēļ. Otrkārt, likumprojekta 7. un 9.pantā ietvertais regulējums par Izglītības un zinātnes ministrijas Mazākumtautību departamenta direktoru un tā iecelšanu neatbilst Satversmes 58.pantam (kopsakarā ar Satversmes 1.pantu). Satversmes 58.pants nosaka, ka Ministru kabinetam ir padotas valsts pārvaldes iestādes, kas savukārt nozīmē to, ka Saeima nevar iecelt amatā Izglītības un zinātnes ministrijas (tiešās pārvaldes iestādes) struktūrvienības vadītāju. Šādas tiesības ir tiešās pārvaldes iestādes vadītājam¹²² jeb šajā gadījumā Izglītības un zinātnes ministrijas valsts sekretāram. Centrālās vēlēšanu komisijas priekšsēdētājs Arnis Cimdars uzsvēra, ka “Satversmes divas sadaļas par Saeimu un Ministru kabinetu nosaka, kāda kārtība ir valsts pārvaldē šobrīd, valsts pārvaldīšanā. [...] likumprojekts tajā neierakstās”.¹²³

Nemot vērā iepriekš minētos apstākļus un pamatojoties uz likuma “Par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu” 23.panta ceturtās daļas 3.punktu un piektās daļas 2.punktu, Centrālā vēlēšanu komisija nolēma atteikt likumprojekta reģistrāciju. Politiskā partija komisijas lēmumu apstrīdēja, un Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamentā ierosināta lieta Nr.SA-2/2018 un tā tiks izskatīta mutvārdu procesā 2018.gada 26.aprīlī. Autore gan prognozē, ka tiesa atstās negrozītu Centrālās vēlēšanu komisijas lēmumu, jo likumprojekts acīmredzami neatbilst Latvijā šobrīd pastāvošajai tiesiskajai iekārtai un Satversmei.

Apkopojot šajā nodaļā iztirzāto, autoresprāt, Latvijā pastāvošais regulējums, kas nosaka savlaicīgu vēlētāju iesniegto likuma projektu pārbaudi, ir uzskatāms par atbilstošu. Šobrīd praksē nepastāv problēmas attiecībā uz vēlētāju iesniegto likumprojektu izvērtēšanu, jo Satversmes tiesa skaidri ir formulējusi kritērijus un vadlīnijas likumprojekta izvērtēšanai. Tāpat autore secina, ka jau no vēlētāju likumdošanas iniciatīvu pirmsākumiem Centrālajai vēlēšanu komisijai ir bijušas tiesības izvērtēt likumprojektus pēc to formas un satura, jo Satversmes 78.panta redakcija no tā pieņemšanas brīža nav mainījies. Atšķirībā no Šveices regulējuma Latvijā no grozījumu pieņemšanas brīža ir konstatējams, ka tautas nobalsošanai netiek nodoti nekvalitatīvi vai nekonstitucionāli likumprojekti, jo Centrālā vēlēšanu komisija kā pirmais

¹²¹ Centrālās vēlēšanu komisijas 2018.gada 5.marta lēmums Nr.3 par likumprojektu “Likums par mazākumtautību izglītības iestāžu iekārtu Latvijā”, 13.1.punkts. Pieejams: <https://www.cvk.lv/pub/public/32035.html> [aplūkots 15.04.2018.]

¹²² Skat. 6.pantu. Valsts civildienesta likums: LV likums. Pieņemts 07.09.2000. [aplūkots 17.04.2018.]

¹²³ CVK nevirzīs referendumam ieceri par mazākumtautību skolu autonomiju. Pieejams: <https://www.lsm.lv/raksts/zinas/latvija/cvk-nevirzis-referendumam-ieceri-par-mazakumtautibu-skolu-autonomiju.a270262/> [aplūkots 17.04.2018.]

orgāns, pie kura nonāk vēlētajū izstrādāts likumprojekts, to izvērtē un lemj par tā iespējamo pārtapšanu par likumu. Pēc autores domām šāda regulējuma esamība arī izslēdz iespēju, ka līdz parlamentam varētu nonākt tāds likumprojekts, kas nav līdz galam izstrādāts vai kurš iesniegts laikā, kad valstī notiek “politiski karstas” diskusijas par kādu nozīmīgu jautājumu un likumprojekts būtībā kalpo kā vēlētajū ātra, nepārdomāta un neatbilstoša reakcija uz pastāvošo situāciju. Autore uzsver, ka šādas pārbaudes saglabāšana ir nepieciešama, jo pretējā gadījumā tiktu nonivelēta vēlētajū likumdošanas iniciatīvas ideja un, iespējams, laika gaitā varētu samazināties vēlētajū pilsoniskā aktivitāte.

2.2.2. Vēlētajū likumdošanas iniciatīvas priekšmeta ierobežojumi

Vispirms norādāms, ka Satversmes 78.pants nosaka divus vēlētajū likumdošanas iniciatīvas priekšmetus, proti, vēlētajiem ir tiesības iesniegt Valsts prezidentam pilnīgi izstrādātu Satversmes grozījumu projektu vai likuma projektu. Attiecībā uz detalizētāku vēlētajū iniciatīvu ierobežojumu esamību norādāms, ka Latvijā normatīvais regulējums tieši nenosaka, par kādiem jautājumiem tauta var iesniegt likuma projektus, tomēr Satversmes 65.pants netieši liecina par to, ka vēlētajū tiesības nav absolūtas, proti, tas nosaka, ka viena desmitā daļa vēlētajū var iesniegt likuma projektus Satversmē paredzētajos gadījumos un kārtībā.

Kā to secinājis J.Pleps un valsts tiesību eksperts Edgars Pastars, tad Satversmes “tēvu” nodoms bija tautai iniciatīvas tiesību piešķirt noteiktā apjomā. Līdz ar to tautai, lai arī ir piešķirtas vēlētajū likumdošanas iniciatīvas tiesības, tās ir ierobežotas, respektīvi, Satversmē ir jābūt noteiktiem jautājumiem, uz kuriem tās neattiecas.¹²⁴ Latviešu jurists Arveds Bergs savulaik norādījis, ka “Satversme ir jāiztulko un jānostāda teorijas gaismā. [...] Mūsu Satversme satur tikai zināmas tēzes, zināmus pamatjēdzienus, zināmus norādījumus, bet viņā ir daudz pretrunu un neskaidrību, kuras var atrisināt tikai teorijas gaismā. Un teorija taču arī nav nekas cits kā loģiska, sakarīga un sistemātiska mūsu Satversmes pantu tulkošana”. Arī Satversmes tiesa ir atzinusi, ka Satversme ir vienots veselums, un tajā ietvertās normas ir tulkojamas sistemātiski.¹²⁵

Analizējot Satversmi sistemātiski, redzams, ka Satversmes 73.pants paredz vairākus ierobežojumus, par kādiem jautājumiem nevar notikt tautas nobalsošana. Atbilstoši šī panta noteikumiem tautas nobalsošanai nevar nodot budžetu un likumus par aizņēmumiem,

¹²⁴ Pleps J., Pastars E. Vai tauta var Saeimā iesniegt budžeta projektu. Jurista Vārds, 2002, Nr.18.

¹²⁵ Satversmes tiesas 22.10.2002. spriedums lietā Nr.2002-04-03, secinājumu daļas 7.p. Latvijas Vēstnesis, 2002, Nr.154.

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. Attiecībā uz Satversmes 73.pantu K.Dišlers uzsvēris, ka tajā uzskaitītie ierobežojumi attiecas tikai uz tautas nobalsošanu, bet ne uz likumu ierosināšanu, tādējādi norādot, ka, ja pilsoņu kopums gribētu ierosināt likumprojektu par kādu no šajā pantā uzskaitītajiem ierobežojumiem, tad nebūtu nekāda pamata pilsoņu kopumam šādu tiesību liegt. K.Dišlers savu apgalvojumu precizējis, norādot, ka tikai tāds pilsoņu kopuma likumprojekts (kas attiecas uz Satversmes 73.pantā uzskaitītajiem ierobežojumiem) varētu kļūt par likumu tikai tādā kārtībā, ka Saeima to pieņemtu bez pārgrozījumiem saturā, turpretī, ja Saeima to noraida, tad tas par likumu vairs nevar kļūt, jo Satversmes 73.pants to aizliedz nodot tautas nobalsošanai.¹²⁶

Gluži pretēju viedokli ir pauduši J.Pleps un E.Pastars, savam pamatojumam izvirzot šādu tēzi – ja tauta varētu iesniegt likumprojektus par Satversmes 73.pantā minētajiem jautājumiem, tai nevarētu tikt liegtas tiesības lemt par tiem tautas nobalsošanā, proti, Satversmes 73.pants aizliedz uzskaitītos likumus nodot tautas nobalsošanai, bet neaizliedz nodot apstiprināšanai tautas nobalsošanā pašas tautas iesniegtos likumprojektus par Satversmes 73.pantā minētajiem jautājumiem. Abi valsts tiesību eksperti norāda, ka šāds secinājums nav savienojams ar Satversmes 73.panta loģiku, un secina, ka “šajā normā ietvertais uzskaitījums ir pilnīgi izņemts no tautas kompetences, tas neparedz nekādu izņēmumu, pat tautas likumdošanas tiesību ne”.¹²⁷ Arī I.Nikuļceva ir kritizējusi profesora K.Dišlera secinājumu, norādot, ka tas ir pretrunā sistēmiskiem argumentiem, proti, Satversmes 78.pants veido vienotu sistēmu, kas ietver tautas iniciatīvu un tai sekojošu tautas nobalsošanu, tāpēc ierobežojumi, kas ir tieši attiecināmi uz otro posmu – tautas nobalsošanu, ir attiecināmi arī uz pirmo posmu, tas ir, tautas iniciatīvu.¹²⁸

Arī interpretējot Satversmes normas teleoloģiski, secināms, ka Satversmes 73.pantā noteiktie ierobežojumi ir attiecināmi arī uz Satversmes 78.pantā noteikto tautas nobalsošanu. Satversmes 73.panta jēga ir izslēgt no tautas nobalsošanas noteiktus jautājumus, jo par tiem vēlētāji nespētu lemt objektīvi un augstāk par valsts kopējām interesēm vērtētu personisko interesi, piemēram, palielināt valsts budžeta izdevumus iedzīvotāju sociālo vajadzību apmierināšanai vai samazināt nodokļu likmes.¹²⁹

To, ka vēlētāju likumdošanas tiesības ir ierobežotas, atzinusi arī Satversmes tiesa, norādot, ka tauta ne vien izmanto savas Satversmē paredzētās tiesības, bet arī ievēro Satversmes

¹²⁶ Dišlers K. 2004, 76.lpp.

¹²⁷ Pleps J., Pastars E. Vai tauta var Saeimā iesniegt budžeta projektu. Jurista Vārds, 2002, Nr.19.

¹²⁸ Nikuļceva I. 2012, 93.lpp.

¹²⁹ Ibid. 92.lpp.

prasības, proti, “tauta pati savu suverēno varu ir ierobežojusi ar nosacījumu, ka likumdošanas iniciatīvas tiesības tā izmanto Satversmē noteiktajā kārtībā un apmērā. Piemēram, vēlētāju likumdošanas iniciatīvas tiesības nav attiecināmas uz likumprojektiem, par kuriem saskaņā ar Satversmes 73.pantu nevar notikt tautas nobalsošana”.¹³⁰

Autore kā piemēru vēlas aplūkot vienu no Satversmes 73.pantā minētajiem jautājumiem, proti, budžeta likumprojektu. Ja tiktu atzītas tautas tiesības iesniegt pilnīgi izstrādātu budžeta likumprojektu, tad tas nonāktu pretrunā ar Satversmes 66.pantu, kurā regulēta valsts budžeta pieņemšanas kārtība. Lai gan budžetu pieņem kā likumu, Satversmes 66.pants tā pieņemšanai nosaka īpašus izņēmumus no vispārējās likumdošanas kārtības. Šis pants cita starpā paredz, ka budžeta likumprojektu Saeimai iesniedz Ministru kabinets, tam ir piešķirta ekskluzīva kompetence un tādējādi secināms, ka Satversmes 66.pants kā speciālā norma budžeta pieņemšanas jautājumā izslēdz Satversmes 65.panta piemērošanu. Līdz ar to secināms, ka vēlētājiem nav tiesība iesniegt budžeta likumprojektu.¹³¹ Līdz ar to autore pievienojas viedoklim, ka tautas likumdošanas iniciatīvas tiesības ir ierobežotas, respektīvi, tauta nevar iesniegt likumprojektus par Satversmes 73.pantā norādītajiem jautājumiem.

Tāpat problemātika saskatāma arī attiecībā uz Satversmes 75.pantu, kurš nosaka, ka, ja Saeima ar ne mazāk kā divu trešdaļu balsu vairākumu pieņem likuma steidzamību, tad to nevar nodot tautas nobalsošanai. Tiesību doktrīnā ir atzīts, ka Satversmes 72.pants paskaidro Satversmes 75.panta iespējamo attiecināšanu uz Satversmes 78.pantu tādējādi, ka paredz iespēju pārvarēt īpatnējo Valsts prezidenta veto ar ne mazāk kā visu deputātu balsu vairākumu. Ņemot vērā, ka šis nosacījums ir ietverts pašā Satversmes 72.pantā, “ir acīmredzami, ka Satversmes tēvi ir paredzējuši iespēju nerīkot tautas nobalsošanu 72.panta kārtībā, pat ja tauta divos mēnešos savāktu nepieciešamo parakstu skaitu. Turpretī 78.pantā nav paredzēts nekāds konstitucionālais instrumentārijs, lai Saeima nepieļautu tautas nobalsošanu”.¹³² No iepriekš minētā secināms, ka pat situācijā, ja Saeima par vēlētāju iesniegtu likumprojektu pieņemtu likuma steidzamību, tautas nobalsošana par vēlētāju iesniegtu likumprojektu būtu rīkojama. Autore norāda, ka, ja Satversmes 75.pantu attiecinātu arī uz tautas iesniegtu likumprojektu, tas būtībā nozīmētu to, ka Saeimai būtu iespēja caur steidzamības kārtību vēlētāju iesniegtu likumprojektu, kas nepieņemts bez pārgrozījumiem, nenodot tautas nobalsošanai un tādējādi ierobežot tautas tiesības izteikt tās gribu. Šāda panta tulkošana Saeimai “pavērtu durvis” uz izvairīšanos no vēlētāju iesniegta likumprojekta, kas vēlāk Saeimā pieņemts ar grozījumiem, nodošanas tautas nobalsošanai.

¹³⁰ Satversmes tiesas 12.02.2014. spriedums lietā Nr.2013-05-01, secinājumu daļas 14.4.p. Latvijas Vēstnesis, 2014, Nr.33.

¹³¹ Pleps J., Pastars E. Nr.19.

¹³² Ibid.

Vērts apskatīt arī jautājumu par to, vai vēlētājiem ir tiesības iesniegt likumprojektus par Satversmes 77.pantā noteikto pantu grozīšanu, jo saskaņā ar šo pantu, ja Saeima grozījusi Satversmes 1., 2., 3., 4., 6. vai 77.pantu, tad šādi pārgrozījumi, lai tie iegūtu likuma spēku ir apstiprināmi tautas nobalsošanā. Kā norādījis profesors Aivars Endziņš, tad šie panti nodrošina valsts fundamentālo vērtību stabilitāti,¹³³ tādējādi varētu šķist, ka attiecībā uz šiem pantiem vēlētāji nevar īstenot savas iniciatīvas tiesības. J.Pleps ir atzinis, ka “tikai tautas griba var apstiprināt konstitucionālo pamatprincipu pārgrozījumus, līdz ar to tauta ir tiesīga graut konstitucionālās kārtības pamatprincipus un aizstāt tos ar citiem”.¹³⁴ Arī Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisija ir secinājusi, ka vēlētāji ir tiesīgi grozīt Satversmes 1., 2., 3., 4., 6. un 77.pantu, tomēr tikai tādā veidā, ka šie grozījumi nenonāk pretrunā ar neaizskaramo Satversmes “kodolu”.¹³⁵ Nepieciešams norādīt, ka tautai nav pilnvarojums pieņemt jaunu konstitūciju vai būtiski pārskatīt konstitūcijas pamatprincipus, jo arī konstitūcijas grozīšanas laikā jā saglabā konstitūcijas identitāte.¹³⁶ Līdz ar to autore secina, ka tautai ir tiesīga iesniegt Satversmes grozījumus par Satversmes 77.pantā norādītajiem pantiem, taču tās drīzāk ir vairāk teorētiskas, jo, raugoties no praktiskās puses, tautai būtu diezgan grūti vai pat neiespējami izstrādāt tādu grozījumu projektu, kas būtu pilnīgi izstrādāts, tajā skaitā arī neaizskartu Satversmes “kodolu”.

Šeit lietderīgi pieminēt pēdējā laikā medijos tik plaši izskanējušo tā saukto “zaļo” referendumu, kur pasākuma “Lielās Talkas” organizatore Vita Jaunzeme ar domubiedriem aicina cilvēkus balsot par iniciatīvu, ar kuru Satversmes 1.pantā tiktu nostiprināts, ka Latvija ir zaļa valsts, tādējādi tiktu grozīts viens no Satversmes 77.pantā minētajiem pantiem. Iepazīstoties ar iniciatīvas autoru mājaslapā pieejamo informāciju, secināms, ka šīs iniciatīvas mērķis ir padarīt Latviju par tīrāku, ekonomiski stabilāku, ilgtspējīgāku un progresīvi domājošāku valsti.¹³⁷ Lai gan pēc autores domām pati ideja nav slikta, proti, tiek popularizēta vides aizsardzība, cilvēkiem tiek atgādināts vairāk rūpēties par apkārtējo vidi un tamlīdzīgi, bet tajā pašā laikā autore neuzskata, ka tamdēļ būtu grozāms Satversmes 1.pants. Arī Eiropas Savienības tiesas tiesnesis Egils Levits attiecībā uz “zaļo” referendumu ir atzinis, ka temats ir nozīmīgs, bet par vajadzību pēc grozījumiem izteicies neviennozīmīgi, respektīvi, “Latvijai vajag daudz vairāk nekā līdz šim ievērot zaļo politiku likumdošanā, ikdienā, bet tam nav

¹³³ Aivars Endziņš: mūsu valsts fundamenti – Satversmes negrozāmie panti. Pieejams: <http://www.juristavards.lv/zinas/268500-aivars-endzins-musu-valsts-fundaments-satversmes-negrozamie-panti/> [aplūkots 18.04.2018.]

¹³⁴ Pleps J. Satversmes 77.panta piemērošanas teorētiskie pamati. Jurista Vārds, 2004, Nr.26.

¹³⁵ Valsts prezidenta Konstitucionālās tiesību komisijas 2012.gada 17.septembra viedoklis par Latvijas valsts konstitucionālajiem pamatiem un neaizskaramo Satversmes kodolu. Pieejams: http://blogi.lu.lv/tzpi/files/2017/03/17092012_Viedoklis_2.pdf [aplūkots 19.04.2018.]

¹³⁶ Pleps J., Pastars E., Plakane I. 2014, 33.lpp.

¹³⁷ Vairāk informācija par “zaļo” referendumu pieejama: <https://parzalatviju.lv> [aplūkots 19.04.2018.]

obligāti nepieciešami Satversmes grozījumi”.¹³⁸ Savukārt valsts tiesību eksperts E.Pastars ir skeptiskāk noskaņots, viņš ir norādījis uz vairākiem būtiskiem, juridiskiem apsvērumiem, kāpēc šāda referenduma rīkošana ir teju neiespējama. Viņaprāt, vārdam “zaļa” būtu jābūt ļoti konkrētam formulējumam, ko tas nozīmē un kādi konkrēti kritēriji Latvijai kā zaļai valstij jāizpilda. E.Pastars arī uzskata, ka šādai juridiskai normai nebūtu jāatrodas Satversmes 1.pantā, bet citos valsts plānošanas dokumentos, papildus viņš norāda, ka “protams, ka juridiski to nevar formulēt šādā veidā, tas ir, pirmkārt. Otrkārt, grozīt Satversmes 1.pantu vai pat piedāvāt to grozīt, es to drīzāk sauktu par neprātu! Jo, lai šādus grozījumus pieņemtu, ir vajadzīgs ļoti būtisks vairākums, jānobalso vairāk nekā pusei no visiem balsstiesīgajiem. Šāds referenduma jautājums noteikti nepārvarētu Centrālās vēlēšanu komisijas filtru, kāds ir noteikts šāda likumprojekta izvērtēšanai, es par to esmu pilnīgi pārliecināts”.¹³⁹

Lai gan vēl idejas autori nav izlēmuši vai iniciatīvu virzīt caur sabiedrības iniciatīvas platformu “ManaBalss.lv” vai caur Centrālo vēlēšanu komisiju, autore norāda, ka, lai iecerētais referendums būtu sekmīgs, tad atbilstoši Satversmes 79.pantam vairāk nekā pusei balsstiesīgo Latvijas pilsoņu jānobalso “par”. Autore piebilst, ka līdz šim tik liela pilsoņu aktivitāte bija novērojama 2012.gada 18.februārī, kad notika tautas nobalsošana par likumprojektu, kas paredzēja mainīt Satversmes 4., 18., 21., 101. un 104.pantu, iekļaujot tajos nosacījumu par krievu valodu kā otru valsts valodu. Valodas referendumā piedalījās 1 098 921 jeb 71,13 procenti vēlētāju, un “par” Satversmes grozījumu pieņemšanu balsoja 273 347 vēlētāji, bet “pret” grozījumu pieņemšanu Satversmē bija 821 722 vēlētāji. Grozījumi netika atbalstīti, jo saņemtais “par” balsu skaits bija mazāks nekā puse no visiem tajā laikā balsstiesīgajiem pilsoņiem (kas bija 1 545 004 pilsoņi).¹⁴⁰ Pēc autores domām šobrīd sabiedrībā nav neviens tik būtisks jautājums, kas spētu mobilizēt tik lielu vēlētāju skaitu, jo, kā redzams no prakses, tad nepieciešamo atbalstu (šajā gadījumā gan atbalstu “pret” grozījumiem) ir iespējams savākt, ja jautājums sabiedrībā ir nozīmīgs.

Interesanti, ka pašiem idejas autoriem ir grūti nodefinēt, kas tieši mainītos, ja Satversmē tiktu ierakstīts, ka Latvija ir zaļa valsts, bet, viņaprāt, tiktu veicināta bioloģiskās lauksaimniecības attīstīšana, plastmasas maisiņu un minerālmēslu izskaušanu, atteikšanos no

¹³⁸ Bērziņa S. Rosina Satversmē nostiprināt Latvijas “zaļās valsts” statusu. Pieejams: <https://www.lsm.lv/raksts/zinas/latvija/rosina-satversme-nostiprinat-latvijas-zalas-valsts-statusu.a271077/> [aplūkots 19.04.2018.]

¹³⁹ Jakovela M. Eksperts: grozīt Satversmes 1.pantu vai pat piedāvāt to grozīt es sauktu par neprātu. Pieejams: <https://skaties.lv/zinas/latvija/sabiedriba/eksperts-grozit-satversmes-1-pantu-vai-pat-piedavat-to-grozit-es-sauktu-par-nepratu/> [aplūkots 20.04.2018.]

¹⁴⁰ 2012.gada 18.februāra tautas nobalsošana par likumprojektu “Grozījumi Latvijas Republikas Satversmē”. Pieejams: <https://www.cvk.lv/pub/public/30256.html> [aplūkots 20.04.2018.]

fosilā kurināmā, kā arī stingrāku kontroles mehānismu ieviešana.¹⁴¹ Šāda pašu idejas autoru nepārlicinātība un iepriekš secinātais jautājumā par vēlētāju aktivitāti tautas nobalsošanās liek autorei piekrist E.Pastara ierosinājumam, ka grozījumi būtu veicami citos normatīvajos aktos. Turklāt Satversmes 115.pants jau šobrīd ietver ar vidi un ilgtspējīgu attīstību saistītus jautājumus. Savukārt kā autorei intervijā atklāja Centrālās vēlēšanu komisijas sekretārs R.Eglājs, tad, iespējams, “zaļā” referendumā idejas autoru mērķis nav obligāti panākt grozījumus Satversmes 1.pantā, iespējams, ka šāda iniciatīva tiek izmantota kā instruments, lai aktualizētu sabiedrībā un valstī nozīmīgus jautājumus un motivētu, aicinātu cilvēkus rīkoties saudzīgāk pret vidi. Protams, no otras puses, tas liek autorei uzdot retorisku jautājumu – vai nav citi, finansiāli izdevīgāki instrumenti? Lai vai kā, autoresprāt, priekšlikumi, risinājumi un viedokļi par “zaļo” referendumu publiskajā telpā vēl izskanēs.

Analizējot citu valstu regulējumu, autore secina, ka, piemēram, Šveices konstitūcija *expressis verbis* paredz tautas iniciatīvu tikai par konstitucionāliem jautājumiem, respektīvi, vēlētājiem ir tiesības rosināt jaunu konstitūcijas projektu vai konstitūcijas grozījumu projektu.¹⁴² Izmaiņas likumos un citos valdības noteikumos nevar būt par iniciatīvas priekšmetu nacionālajā (valsts) līmenī, turpretī kantonu līmenī daudzi kantoni pieļauj iniciatīvas, kas skar likumu izmaiņas nevis kantona konstitūciju.¹⁴³

Savukārt Polijā vēlētāju likumdošanas iniciatīvas tiesības pirmo reizi parādījās 1994.gadā, paredzot vēlētājiem tiesības ierosināt jaunu konstitūciju. Turpretī šobrīd spēkā esošā Polijas konstitūcija nepiešķir vēlētājiem tiesības iesniegt konstitūcijas grozījumus, par vēlētāju iniciatīvas priekšmetu var būt tikai likuma grozījumi.¹⁴⁴ Kā jau autore iepriekš norādīja, tad arī Latvijā sākotnēji bija plānots vēlētāju likumdošanas tiesības attiecināt tikai uz Satversmes grozījumu projektiem, nedodot tiesības vēlētājiem iesniegt likuma projektus.

Līdzīgi kā Latvijā arī citās Eiropas valstīs vēlētāju likumdošanas iniciatīvas tiesības ir ierobežotas ar noteiktu jautājumu loku. Piemēram, Polijas konstitūcijas 221.pants nosaka, ka tiesības ierosināt tiesību aktus attiecībā uz budžetu, pagaidu budžetu, grozījumiem budžetā, kā arī statūtus par valsts līgumu parādiem un finanšu garantijām ir vienīgi Ministru padomei.¹⁴⁵

¹⁴¹ Jakovela M. Eksperts: grozīt Satversmes 1.pantu vai pat piedāvāt to grozīt es sauktu par neprātu. Pieejams: <https://skaties.lv/zinas/latvija/sabiedriba/eksperts-grozit-satversmes-1-pantu-vai-pat-piedavat-to-grozit-es-sauktu-par-nepratu/> [aplūkots 20.04.2018.]

¹⁴² See Art.138 (1), 139⁸⁸ (1). Federal Constitution of the Swiss Confederation, 1999 [Šveices Konfederācijas Konstitūcija]. Pieejams: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/201801010000/101.pdf> [aplūkots 18.04.2018.]

¹⁴³ Lutz G. 2012, p.21.

¹⁴⁴ Rytel-Warzocha A. Popular Initiatives in Poland: Citizens' Empowerment or Keeping Up Appearances? Book: Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012, p.213-214.

¹⁴⁵ Constitution of the Republic of Poland, 1997 [Polijas Republikas Konstitūcija]. Pieejams: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> [aplūkots 20.04.2018.]

Tādējādi par šiem jautājumiem vēlētāji nevar iesniegt likumprojektu. Arī Rumānijas 1991.gada konstitūcija nosaka, ka vēlētāju iniciatīvas nevar skart jautājumus par nodokļiem, starptautiskajām saistībām, amnestiju vai apzēlošanu.¹⁴⁶

Ungārijas 1949.gada konstitūcija paredzēja visai apjomīgus ierobežojumus attiecībā uz referendumu (arī iniciatīvas) priekšmetu, tas ir, nacionālo referendumu nevarēja sasaukt par: a) tiesību aktiem par centrālo budžetu, tā izpildi, centrālās valdības nodokļiem un nodevām, muitas tarifiem, kā arī par centrālās valdības noteikumiem par vietējiem nodokļiem; b) saistībām, kas noteiktas spēkā esošos starptautiskajos līgumos, un par tādu tiesību aktu saturu, kas paredz šādas saistības; c) konstitūcijas normām par nacionālajiem referendumiem un tautas iniciatīvām; d) personāla un pārstrukturēšanas (reorganizācijas, izbeigšanas) jautājumiem, kas ietilpst parlamenta kompetencē; e) parlamenta atlaišanu; f) valdības programmu; g) kara stāvokļa, ārkārtējā stāvokļa vai nacionālās krīzes situācijas izsludināšanu; h) bruņoto spēku izmantošanu ārzemēs vai valstī; i) pašvaldības pārstāvniecības iestāžu atlaišanu; un j) amnestiju.¹⁴⁷ Savukārt Ungārijas 2011.gada konstitūcija satur mazliet citādāku jautājumu loku, proti, jauno sarakstu papildina aizliegums grozīt konstitūciju un tiesību aktus par vēlēšanām.¹⁴⁸

Turpretī Slovēnijas 1991.gada konstitūcija¹⁴⁹ un Horvātijas 1990.gada konstitūcija¹⁵⁰ neparedz ierobežojumus vēlētāju iniciatīvas priekšmetam. Arī iepriekš minētajās valstīs Šveicē un Lietuvā nav noteikts jautājumu loks, par kuriem nevar iesniegt iniciatīvas.

Autore secina, ka no vēlētāju likumdošanas iniciatīvas priekšmeta Eiropas valstis visbiežāk izslēdz jautājumus, kas saistīti ar rīcību ar valsts budžeta līdzekļiem, tāpat bieži tiek izslēgti jautājumi, kas saistīti ar valsts starptautiskajām saistībām, bet vienlaikus daudzās valstīs iniciatīvas priekšmetam nav noteikti nekādi ierobežojumi. Redzams, ka katrā valstī var būt atšķirīgs vēlētāju tiesību apjoms. Autore norāda, ka tas, ka vēlētāju iniciatīvas tiesības Latvijā ir ierobežotas, nepārslogo valsts institūcijas, kas iesaistītas iniciatīvas īstenošanas procesā, no likumprojektu “plūdiem”, jo vēlētājiem pirms iniciatīvas iesniegšanas Centrālajā vēlēšanu komisijā ir jāveic konkrētā likumprojekta kritizēšana, atbilstība Satversmei, citiem normatīvajiem aktiem un konstitucionālajiem tiesību principiem, turklāt jāatceras, ka pati tauta sev piešķirtās tiesības ir ierobežojusi Satversmē noteiktajos gadījumos un kārtībā. Pēc autores

¹⁴⁶ Art.74 (2). Constitution of Romania, 1991 [Rumānijas Konstitūcija]. Pieejams: <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371> [aplūkots 20.04.2018.]

¹⁴⁷ Art.28/C (5). Constitution of the Republic of Hungary, 1949 [Ungārijas Republikas Konstitūcija]. Pieejams: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/E.C.12.HUN.3-Annex2.pdf> [aplūkots 20.04.2018.]

¹⁴⁸ Art.8 (3) of section State. Fundamental Law of Hungary, 2011 [Ungārijas Fundamentālais likums]. Pieejams: <http://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf> [aplūkots 20.04.2018.]

¹⁴⁹ Constitution of the Republic of Slovenia, 1991 [Slovēnijas Republikas Konstitūcija]. Pieejams: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN014895.pdf> [aplūkots 20.04.2018.]

¹⁵⁰ Constitution of the Republic of Croatia, 1990 [Horvātijas Republikas Konstitūcija]. Pieejams: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/hr/hr049en.pdf> [aplūkots 20.04.2018.]

domām vēlētāju izstrādātam likumprojektam, kas paredzētu grozīt kādu no Satversmes 77.pantā minētajiem pantiem, būtu diezgan neiespējami kļūt par likumu, ņemot vērā to, ka tādām likumprojektiem būtu nepieciešams atbilst Satversmes “kodolam”.

2.3. Vēlētāju likumdošanas iniciatīvas iesniedzēju skaits

Satversmes 78.pants jau no tā pirmsākumiem ir noteicis, ka ne mazāk kā vienai desmitajai daļai vēlētāju ir tiesības iesniegt Valsts prezidentam likumprojektu vai Satversmes grozījumu projektu. Jāatceras, ka līdz 2015.gada 1.janvārim pastāvēja “divpakāpju procedūra” vēlētāju iniciatīvas iesniegšanai, līdz ar to pirmajā posmā bija noteikts konkrēts skaits vēlētāju, lai iniciatīvu iesniegtu Centrālajā vēlēšanu komisijā. 1922.gada 30.jūnija likuma “Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu” 11.pants paredzēja, ka ne mazāk kā tūkstošiem vēlētāju ir tiesības iesniegt Centrālajai vēlēšanu komisijai Satversmes 78.pantā paredzēto izstrādāto likumprojektu. Savukārt Vēlētāju iniciatīvas likums līdz 2015.gadam noteica lielāku likuma projekta iesniedzēju skaitu – 10 000 vēlētāju.¹⁵¹

Plašas diskusijas par izmaiņām vēlētāju ierosināta likumprojekta iesniedzēju skaitā sākās 2011.gada 22.novembrī, kad Saeimā tika iesniegts likumprojekts “Grozījumi likumā “Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu””,¹⁵² kurš gan savā sākotnējā redakcijā noteica ar aģitāciju saistītus jautājumus, bet neparedzēja izmaiņas likumprojekta iesniedzēju skaitā. Deputāti Ilma Čepāne, Andrejs Judins, Solvita Āboltiņa, Dzintars Zaķis un Ina Druvieta, iesniedzot likumprojektu otrajam lasījumam, piedāvāja likuma 22.pantā veikt izmaiņas, kas paredz ne mazāk kā vienas desmitās daļas vēlētāju tiesības iesniegt likumprojektu,¹⁵³ līdz ar to atsakoties no “divpakāpju procedūras”. Saeimas sēdē par šo priekšlikumu izvērtās “asas” diskusijas, piemēram, deputāts Valērijs Agešins norādīja, ka “šis priekšlikums ir vēlētājiem nedraudzīgs signāls un tiešās demokrātijas būtisks ierobežojums, kas ignorē demokrātijas pamatprincipus. [...] mēģinājumi ierobežot tautas iespēju paust savu viedokli nav pieņemami. [...] priekšlikuma autori taisās atņemt visiem Latvijas pilsoņiem tiesības ierosināt un panākt arī taisnīgu likumu pieņemšanu tautas nobalsošanā, iespēju ietekmēt valsts attīstību ar tautas nobalsošanas palīdzību. [...] 150 tūkstoši parakstu – manā skatījumā tas ir pārāk augsts

¹⁵¹ Nikuļceva I. 2012, 127.lpp.

¹⁵² 2011.gada 22.novembra likumprojekts “Grozījumi likumā “Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu””. Pieejams:

<http://titania.saeima.lv/LIVS11/SaeimaLIVS11.nsf/0/E905D2843A562864C225795000390895?OpenDocument>
[aplūkots 23.03.2018.]

¹⁵³ Skat. likumprojekta “Grozījumi likumā “Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu”” otrā lasījuma priekšlikumu tabulu. Pieejama:

<http://titania.saeima.lv/LIVS11/saeimalivs11.nsf/0/72A80FBCF226EAC3C22579E600231C87?OpenDocument>
[aplūkots 20.04.2018.]

sliekšnis”¹⁵⁴ Autore nepiekrīt šim viedoklim, jo, kā to pareizi norādīja I.Čepāne, tad vēlētājiem tiesības pēc būtības netiek atņemtas, likumā tiek noteikts tas pats nepieciešamais vēlētāju skaits – viena desmitā daļa vēlētāju –, kas jau paredzēts Satversmē. Neskatoties uz to, ka daudzi deputāti izteicās negatīvi par priekšlikumu, tas tomēr tika atbalstīts. Savukārt trešajā lasījumā jau atkal tika piedāvāts iepriekšējais regulējums par 10 000 vēlētāju skaitu, tāpat tikai piedāvāts noteikt 30 000 vēlētāju tiesības iesniegt likumprojektu, taču šie priekšlikumi netika atbalstīti.¹⁵⁵ Tādējādi Saeima 2012.gada 21.jūnijā pieņēma likuma grozījumus, atsakoties no “divpakāpju procedūras”, bet līdz 2015.gadam, tas ir, pārejas posmā saglabājot “divpakāpju procedūru” un nosakot pirmajam posmam nepieciešamo vēlētāju parakstu skaitu – 10 000.

2012.gada 28.jūnijā Valsts prezidents likumu nodeva Saeimai otrreizējai caurlūkošanai. Otrreizējā caurlūkošanā tika saglabāta atteikšanās no “divpakāpju procedūras”, taču pārejas posmā tika paaugstināts nepieciešamais vēlētāju skaits līdz 50 000.¹⁵⁶ Arī šo likumu Valsts prezidents nodeva Saeimai otrreizējai caurlūkošanai. Vēlreiz izskatot likumprojektu, Saeima samazināja pirmajā posmā nepieciešamo vēlētāju iniciatīvas iesniedzēju skaitu, nosakot, ka jāsavāc 30 000 vēlētāju parakstu.¹⁵⁷ Arī šī likumprojekta izskatīšanas gaitā notika plašas diskusijas, vai šāda nepieciešamo parakstu skaita noteikšana ir samērīga un pārlietu neierobežo tautas tiesības piedalīties likumdošanas procesā. Autore vēlreiz atgādina, ka jaunā regulējuma, kas paredz vienas desmitās daļas vēlētāju tiesības iesniegt to izstrādātu likumprojektu Centrālajā vēlēšanu komisijā, pieņemšana nekādā veidā neierobežo vēlētāju likumdošanas iniciatīvas tiesības, jo, pirmkārt, šāds nepieciešamo vēlētāju parakstu skaits jau sākotnēji ir noteikts Satversmē, un, otrkārt, likums vairs neparedz parakstu vākšanu divos posmos, bet gan tikai vienā – vēlētājiem pašiem un uzreiz ir jāsavāc Satversmē noteiktais iniciatīvas atbalstītāju skaits.

Šajā sakarā būtiski norādīt, ka arī Satversmes tiesa ir analizējusi šo grozījumu pieņemšanas sekas, proti, vai šie grozījumi ierobežo vēlētāju tiesības piedalīties likumdošanas procesā. Divdesmit 11.Saeimas deputāti iesniedza Satversmes tiesā pieteikumu, kurā norādīja,

¹⁵⁴ Skat. Latvijas Republikas 11.Saeimas pavasara sesijas otrās sēdes 2012.gada 26.aprīļa stenogrammu. Pieejama: <http://titania.saeima.lv/LIVS11/saeimalivs11.nsf/0/3D8875316E6CD67EC22579F2003140DA?OpenDocument> [aplūkots 20.04.2018.]

¹⁵⁵ Skat. likumprojekta “Grozījumi likumā “Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu”” trešā lasījuma priekšlikumu tabulu. Pieejama: <http://titania.saeima.lv/LIVS11/saeimalivs11.nsf/0/BBC8F39588E1F6C8C2257A1E00291787?OpenDocument> [aplūkots 20.04.2018.]

¹⁵⁶ Skat. likumprojekta “Grozījumi likumā “Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu”” otrreizējās caurlūkošanas priekšlikumu tabulu. Pieejama: <http://titania.saeima.lv/LIVS11/SaeimaLIVS11.nsf/0/2C6FFF5193CAC1D0C2257A41002957EB?OpenDocument> [aplūkots 24.03.2018.]

¹⁵⁷ Skat. likumprojekta “Grozījumi likumā “Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu”” otrā lasījuma priekšlikumu tabulu. Pieejama: <http://titania.saeima.lv/LIVS11/SaeimaLIVS11.nsf/0/0F69BF40BFB73750C2257AB00021D16E?OpenDocument> [aplūkots 24.03.2018.]

ka Saeima nepamatoti ir palielinājusi to vēlētāju skaitu, kuriem ir jāparakstās par likumprojektu parakstu vākšanas pirmajā posmā, proti, minimāli nepieciešamais vēlētāju parakstu skaits palielināts no 10 000 līdz 30 000, kā arī apstrīdēja to, ka sākot no 2015.gada 1.janvāra parakstīšanās par likumprojektu notiks vienā posmā, kurā pašiem likumprojekta iniciatoriem būs jāsavāc ne mazāk kā vienas desmitās daļas vēlētāju paraksti. Pieteikuma iesniedzēji apgalvoja, ka grozījumi neatbilst Satversmes 1. un 2.pantam, jo acīmredzami sašaurina Satversmē noteiktās tautas tiesības piedalīties likumdošanā. Papildus iesniedzēji norādījuši, ka grozījumi “aizskarot pilsoņu kopuma konstitutīvās un leģislatīvās funkcijas. Saeima, grozot likumu ierosināšanas kārtību, esot padarījusi praktiski neiespējamu Satversmes normu piemērošanu, proti, pilnvērtīgu tiešās demokrātijas īstenošanu Latvijas Republikā. Tiešā demokrātija tiek ierobežota, jo visa parakstu vākšanas organizēšanas nasta uzlikta vēlētājiem, samazinot valsts institucionālo un finansiālo atbalstu. Pilsoņu kopumam esot atņemts instruments, kas tam ļauj ietekmēt valsts dzīvi. Taču demokrātijas būtībai atbilstot mazākuma tiesības ierosināt kāda jautājuma apspriešanu”.¹⁵⁸

Šajā lietā pieaicinātais eksperts E.Levits norādīja, ka “īstenojot tautas suverenitātes principu, tiešās demokrātijas institūts neesot obligāts. Tas daudzās valstīs nemaz neesot paredzēts vai arī esot paredzēts tikai kā izņēmums. Pat ja tiešās demokrātijas izmantošanas joma tiktu sašaurināta, tas nebūtu vēlētāju tiesību ierobežojums. Proti, atsevišķam pilsonim vai pilsoņu kopumam neesot subjektīvu tiesību prasīt, lai demokrātiskā līdzdalība tiktu īstenota tiešās demokrātijas procedūrā.”¹⁵⁹ Tā kā Latvijā viens no veidiem kā tiek īstenota demokrātiskā līdzdalība ir caur tiešās demokrātijas institūtu – vēlētāju iniciatīvu –, tad Satversmes tiesa spriedumā pamatoti norādījuši, ka likumā paredzētā vēlētāju likumdošanas iniciatīvas īstenošanas kārtība nedrīkst būt tāda, kas vēlētāju tiesības iesniegt likumprojektus padarītu par formālām, proti, kārtībai jābūt tādai, lai vēlētāji varētu efektīvi īstenot savas likumdošanas tiesības un šīs tiesības tiem nebūtu liegtas.¹⁶⁰ Satversmes tiesa secināja, ka Saeima nav pārkāpusi savas rīcības brīvības robežas, veiktie grozījumi esot nepieciešami un pamatoti un tie atbilst Satversmes 1. un 2.pantam, līdz ar to vēlētāju tiesības iesniegt likumprojektus nav ierobežotas. Arī valsts tiesību eksperte un Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes asociēta profesore, Dr.iur. Annija Kārklīņa ir atzinusi, ka jaunajā regulējumā noteiktā parakstu vākšanas kārtība gan esot apgrūtinātāka nekā iepriekšējā kārtība, taču tas nenozīmē, ka vēlētāju tiesības ir ierobežotas. Turklāt jaunā parakstu vākšanas kārtība arī esot īstenojama un “nevarot tikt

¹⁵⁸ Satversmes tiesas 12.02.2014. spriedums lietā Nr.2013-05-01, konstatējošās daļas 2.2.1.p. Latvijas Vēstnesis, 2014, Nr.33.

¹⁵⁹ Ibid., 9.p.

¹⁶⁰ Ibid., secinājumu daļas 16.p.

uzskatīta par deklaratīvu”.¹⁶¹

Aplūkojot citu valstu regulējumu, ir redzamas dažādas tendences attiecībā uz iniciatīvas ierosināšanai noteikto vēlētāju skaitu. Piemēram, Lietuvas konstitūcija nosaka atšķirīgu iesniedzēju skaitu likuma grozījumiem un konstitūcijas grozījumiem. Lietuvas konstitūcijas 68.pants paredz, ka 50 000 balsstiesīgo var iesniegt likumprojektu Seimā, savukārt atbilstoši Lietuvas konstitūcijas 147.panta pirmajai daļai konstitūcijas grozījumu ierosināt var ne mazāk kā 300 000 balsstiesīgo.¹⁶² Slovēnijā likumprojekta ierosināšanai nepieciešams vismaz 5000 balsstiesīgo parakstu, bet konstitūcijas grozījumiem – 30 000.¹⁶³ Arī Lihtenšteinā likumprojektu var iesniegt ne mazāk kā 1000 vēlētāju, savukārt konstitūcijas grozījumu ierosināšanai nepieciešams 1500 vēlētāju.¹⁶⁴ Šveicē gan pilnīgi jaunas konstitūcijas projekta iesniegšanai, gan konstitūcijas grozīšanas projekta iesniegšanai nepieciešami 100 000 vēlētāju paraksti.¹⁶⁵ Polijā iniciatīvas iesniegšanai parlamentā nepieciešams 100 000 vēlētāju¹⁶⁶, Rumānijā – 100 000 vēlētāju¹⁶⁷, Spānijā – 500 000 vēlētāju.¹⁶⁸

Secināms, ka Latvijā Satversmes 78.pantā noteiktais “sliexnis” – ne mazāk kā vienas desmitās daļas vēlētāju paraksti – ir ļoti augsts. Taču, ņemot vērā to, ka Latvijā atšķirībā no lielākās daļas Eiropas valstu ir jāriko tautas nobalsošana gadījumā, ja Saeima noraida vēlētāju iesniegtu likuma ierosinājumu, tas zināmā mērā attaisno prasību pēc ļoti augsta vēlētāju parakstu skaita. Kā norādījusi I.Nikuļceva, tad noteiktā vēlētāju iesniedzēju skaita pazemināšana būtu apspriežama tikai tad, ja augstais “sliexnis” radītu problēmas praksē.¹⁶⁹ Lai gan pēc 2012.gada grozījumu pieņemšanas neviena vēlētāju iniciatīva nav nonākusi Saeimā, jo nav savākts nepieciešamais vēlētāju parakstu skaits, autore neuzskata par nepieciešamu samazināt Satversmes 78.pantā noteikto likumprojektu iesniedzēju skaitu.

Autoresprāt, iemesls tam, ka neviena vēlētāju ierosināta iniciatīva nav nonākusi Saeimā,

¹⁶¹ Satversmes tiesas 12.02.2014. spriedums lietā Nr.2013-05-01, konstatējošās daļas 11.1.p. Latvijas Vēstnesis, 2014, Nr.33.

¹⁶² Constitution of the Republic of Lithuania, 1992 [Lietuvas Republikas Konstitūcija]. Pieejams: <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm> [aplūkots 20.04.2018.]

¹⁶³ Art.88, Art.168 (1). Constitution of the Republic of Slovenia, 1991 [Slovēnijas Republikas Konstitūcija]. Pieejams: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN014895.pdf> [aplūkots 20.04.2018.]

¹⁶⁴ Art.64 (2), (4). Constitution of the Principality of Liechtenstein, 1921 [Lihtenšteinas Konstitūcija]. Pieejams: <http://hrlibrary.umn.edu/research/liechtenstein-constitution.pdf> [aplūkots 20.04.2018.]

¹⁶⁵ Art.138 (1), Art.139⁸⁸ (1). Federal Constitution of the Swiss Confederation, 1999 [Šveices Konfederācijas Konstitūcija]. Pieejams: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/201801010000/101.pdf> [aplūkots 20.04.2018.]

¹⁶⁶ Art.118 (2). Constitution of the Republic of Poland, 1997 [Polijas Republikas Konstitūcija]. Pieejams: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> [aplūkots 20.04.2018.]

¹⁶⁷ Art.74 (1). Constitution of Romania, 1991 [Rumānijas Konstitūcija]. Pieejams: <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371> [aplūkots 20.04.2018.]

¹⁶⁸ Art.87 (3). Constitution of Spain, 1978 [Spānijas Konstitūcija]. Pieejams: <https://www.eui.eu/Projects/InternationalArtHeritageLaw/Documents/NationalLegislation/Spain/spanishconstitution1978.pdf> [aplūkots 20.04.2018.]

¹⁶⁹ Nikuļceva I. 2012, 149.lpp.

ir tas, ka nav bijis neviens tik būtisks un nozīmīgs jautājums, kas tautai izraisītu vēlmi aktīvi izmantot savas likumdošanas līdzdalības tiesības. Piemēram, arī pēdējā reģistrētā iniciatīva par likumprojektu “Grozījumi likumā “Par nekustamā īpašuma nodokli””,¹⁷⁰ kas paredzēja atbrīvot tās fiziskās personas no nekustamā īpašuma nodokļa maksāšanas, kurām pieder viens nekustamais īpašums, autoresprāt, “uzrunāja” tikai to sabiedrības daļu, kurai pieder viens nekustamais īpašums, jo tikai šai noteiktajai sabiedrības daļai no grozījumu pieņemšanas būtu labums. Turklāt jaunā regulējuma pieņemšana izslēdz iespēju, ka neliela daļa vēlētāju var izmantot iniciatīvas tiesības tādu likumu ierosināšanai, kurus īstenot ir faktiski neiespējami vai kuriem ir politiski mērķi, nevis kuri ir vērsti uz to, lai izteiktu patieso tautas gribu un atbilstu tautas vēlmēm. Vienlaikus autore norāda, ka gadījumā, ja likumprojekta iesniedzēju skaits tiktu samazināts, tas, iespējams, izraisītu lielāku iesniegto vēlētāju iniciatīvu skaitu.

2.4. Parakstu vākšana un apliecināšana

Līdz 2015.gadam parakstu vākšana tika organizēta divos posmos, kur pirmajā posmā pašiem vēlētājiem bija jāsavāc noteiktais skaits parakstu, bet otro parakstu vākšanas posmu uzņēmās valsts. Šobrīd parakstu vākšanā ir tikai viens posms un to organizē paši iniciatīvas ierosinātāji. Saskaņā ar Vēlētāju iniciatīvas likuma 22.pantu parakstu vākšana par konkrēto likumprojektu notiek 12 mēnešus no dienas, kad likumprojekts reģistrēts Centrālajā vēlēšanu komisijā. Iniciatīvas ierosinātājiem nepieciešams savākt vismaz vienas desmitās daļas vēlētāju parakstu.

Realizējot parakstu vākšanu, ir jānodrošina parakstu apliecinājums. Paraksti ir vācami uz Centrālās vēlēšanu komisijas apstiprināta parauga veidlapas, un katram vēlētājam, parakstoties jānorāda savs vārds, uzvārds, personas kods un parakstīšanās datums. Lai parakstu atzītu par derīgu, tam jābūt apliecinātam pie zvērināta notāra, dzīvesvietas deklarēšanas vietā pašvaldībā, bāriņtiesā, kura veic notariālas darbības, novadā pie pagasta vai pilsētas pārvaldes vadītāja, kā arī kopš 2015.gada parakstus iespējams vākt arī elektroniski, izmantojot Vienoto valsts un pašvaldību pakalpojumu portālu (www.latvija.lv) vai citu tiešsaistes sistēmu, kuru iniciatīvas grupa šim nolūkam izvēlējusies.¹⁷¹ Parakstu vākšana elektroniski iespējama, ja tiek nodrošināta parakstītāja identifikācija un fizisko personu datu aizsardzība. Ministru kabinets nosaka drošības un tehniskās prasības, kuras ievēro, ja parakstu vākšanai izmanto Vienoto valsts un pašvaldību pakalpojumu portālu vai citu tiešsaistes sistēmu, un institūciju, kura izvērtē

¹⁷⁰ Likumprojekts “Grozījumi likumā “Par nekustamā īpašuma nodokli””. Pieejams: <https://www.cvk.lv/pub/public/31525.html> [aplūkots 24.04.2018.]

¹⁷¹ Parakstu vākšana likumprojekta vai Satversmes grozījumu projekta ierosināšanai. Pieejams: <https://www.cvk.lv/pub/public/31215.html> [aplūkots 21.04.2018.]

parakstu vākšanai izmantotās tiešsaistes sistēmas atbilstību Ministru kabineta noteiktajām drošības un tehniskajām prasībām (Vēlētāju iniciatīvas likuma 22.panta piektā daļa). Norādāms, ka par parakstu apliecināšanu pie zvērināta notāra, bāriņtiesā un pašvaldības institūcijā ir jāmaksā nodeva, savukārt caur elektronisko portālu to iespējams izdarīt bez maksas.

Persona, kas vēlas parakstīties par konkrēto iniciatīvu, var izdrukāt parakstu vākšanas veidlapu no Centrālās vēlēšanu komisijas mājaslapas un pati to aizpildīt, vai arī veidlapu sagatavo un aizpilda notārs. Ja veidlapu aizpilda pati persona, tad ir maksājama nodeva 2,84 *euro* apmērā, savukārt, ja veidlapu aizpilda notārs – 12,32 *euro* apmērā. Pašvaldībā nodevas apmēru par paraksta īstuma apliecināšanu nosaka pati pašvaldība, taču tā nedrīkst būt lielāka par pusi no 2,85 *euro*, kas ir maksa par paraksta īstuma apliecināšanu bāriņtiesā. Veidlapu persona iesniedz notāram, bāriņtiesā vai pašvaldībā, kur tiek pārbaudīta personas identitāte (identificējot to pēc uzrādītā dokumenta – pases vai personas apliecības, un pārbaudot publiskajos reģistros esošo informāciju) un veikta paraksta apliecināšana (persona parakstās klātienē). Ja netiek konstatētas neatbilstības, personai tiek sagatavots un izsniegts apliecinājuma teksts. Parakstītā veidlapa jāiesniedz iniciatīvas grupai. Elektroniski apliecināt parakstus var caur portālu www.latvija.lv, izmantojot elektronisko identifikācijas karti (eID), elektroniskā paraksta karti (eParaksts) vai ar internetbankas autentifikācijas līdzekļiem.¹⁷²

Attiecībā uz parakstu apliecināšanu norādāms, ka Satversmes tiesa 2009.gada 19.maijā pasludināja spriedumu lietā Nr.2008-40-01, kurā vērtēja to, vai prasība par parakstu apliecināšanu pie zvērināta notāra atbilst no Satversmes 1.panta izrietošajam labas pārvaldības principam. Satversmes tiesa secināja, ka prasība par parakstu apliecināšanu pie notāra ir attaisnojama demokrātiskā valstī, jo tas ir vienīgais efektīvais līdzeklis, kas izslēdz iespēju parakstu viltošanas iespējas vai citādā prettiesiskā veidā ietekmēt tautas likumdošanas procesu. Satversmes tiesa atzina, ka “paraksta apliecināšana neatkarīgi no tā, kas to veic, nodrošina to, ka persona patiešām pati ir parakstījusies un tādā veidā izteikusi savu gribu, un līdz ar to ievērojami paaugstina šā paraksta ticamību. Atceļot apliecināšanas pienākumu, tiktu samazināta savākto parakstu ticamība un varētu pieaugt parakstu viltošanas iespējas”.¹⁷³ Lai gan no sprieduma pasludināšanas dienas pagājuši gandrīz deviņi gadi, autoresprāt, parakstu apliecināšana vēlētāju likumdošanas iniciatīvas procesā ir nepieciešama un vēlama, un joprojām atzīstama par konstitucionālu. Turklāt jāņem vērā apstākļi, ka personai ir iespējams parakstīties arī elektroniski, tādējādi nemaksājot nodevu par paraksta apliecināšanu. Personai

¹⁷² Infografika “Vēlētāju likumdošanas iniciatīvas”. Pieejama: https://www.cvk.lv/pub/upload_file/2015/Infografika_veletaju%20iniciativas.pdf [aplūkots 21.04.2018.]

¹⁷³ Satversmes tiesas 19.05.2009. spriedums lietā Nr.2008-40-01, secinājumu daļas 15.2.p. Latvijas Vēstnesis, 2009, Nr.78.

ir izvēles iespēja, kādā veidā tā vēlas apliecināt parakstu – pie notāra vai pašvaldībā, vai elektroniski.

Atbilstoši Vēlētāju iniciatīvas likuma 24.pantam Centrālā vēlēšanu komisija, saņēmusi vēlētāju iesniegto likumprojektu vai Satversmes grozījumu projektu un tam pievienotos parakstus, saskaita parakstus un pārbauda, vai parakstījušās personas ir vēlētāji. Tātad komisija pārbauda vienīgi to, vai konkrētā persona vispār ir tiesīga parakstīties, tas ir, atbilst vēlētāja statusam, kā arī to, vai persona nav parakstījusies vairākkārtīgi. Satversmes tiesa ir norādījusi, ka komisija nevar pārliecināties par to, vai norādītā persona patiešām pati pašrocīgi ir parakstījusies, “tāpēc nav pamatots viedoklis, ka parakstu vākšanas procedūras ietvaros notiek vienas un tās pašas, tikai dažādu valsts iestāžu vai amatpersonas veiktas funkcijas dublēšanās”¹⁷⁴, jo notārs (pašvaldības) veic parakstu apliecināšanas funkciju, bet Centrālā vēlēšanu komisija – pārbaudes funkciju. Satversmes tiesas secinātais vēl jo vairāk norāda uz to, ka parakstu apliecināšanai ir jābūt.

Interesanti, ka katrā parakstu vākšanas procedūrā Centrālā vēlēšanu komisija daļu parakstu atzīst par nederīgiem. Pieminēšanas vērtā ir 2002.gadā politiskās apvienības “Centrs” ierosinātā iniciatīva par tautas vēlētu prezidentu. Pēc pirmā parakstu vākšanas posma noslēgšanās Centrālā vēlēšanu komisija pārbaudes rezultātā par nederīgiem atzina 3995 vēlētāju parakstus, jo parakstītāju personas kodi bija nepatiesi un nebija reģistrēti Latvijas Republikas Iedzīvotāju reģistrā. Papildus tika konstatēts, ka daļa iesniegto dokumentu varētu būt viltoti, par ko liecināja neeksistējošie personas kodi un likuma prasībām neatbilstoši noformētie notariālie apliecinājumi. Par atklātajiem pārkāpumiem Centrālā vēlēšanu komisija informēja Ģenerālprokuratūru, un lieta tika nodota izmeklēšanai Drošības policijai, kas ierosināja krimināllietu atbilstoši Krimināllikuma 275.panta otrajai daļai.¹⁷⁵ No šīs situācijas secināms, ka komisija pārbauda parakstus, vadoties no publiskajos reģistros pieejamās informācijas, turklāt tā pārbauda arī notariālos apliecinājumus, proti, vai tie ir atbilstoši noformēti likuma prasībām. Ja komisija konstatē neatbilstības, tā atzīst parakstus par nederīgiem un vajadzības gadījumā par pārkāpumiem var informēt atbildīgās valsts institūcijas.

Visai līdzīga parakstu vākšanas procedūra ir noteikta Spānijā. 500 000 pilsoņu parakstu ir jāsavāc sešu mēnešu laikā no brīža, kad iniciatīvas komisija reģistrēta Spānijas Deputātu kongresa birojā. Šo termiņu var pagarināt vēl par trīs mēnešiem, taču parakstu vākšanas termiņš kopumā nedrīkst pārsniegt deviņus mēnešus. Parakstu vākšana notiek uz Centrālās vēlēšanu padomes sagatavotām veidlapām, kurās jānorāda personas vārds, identifikācijas numurs un

¹⁷⁴ Satversmes tiesas 19.05.2009. spriedums lietā Nr.2008-40-01, secinājumu daļas 17.p. Latvijas Vēstnesis, 2009, Nr.78.

¹⁷⁵ Mēģinājums ierosināt parakstu vākšanu par Satversmes grozījumu projektu par tautas vēlētu prezidentu. Pieejams: <https://www.cvk.lv/pub/public/28740.html> [aplūkots 21.04.2018.]

pilsēta, kurā vēlētais reģistrēts. Parakstus apliecina pie notāra, valsts iestādes ierēdņa vai vietējās pašvaldības sekretārs. Pēc parakstu savākšanas Centrālā vēlēšanu padome pārbauda parakstu skaitu un to autentiskumu. Ja savākts nepieciešamais skaits parakstu, Centrālā vēlēšanu padome iesniedz visus dokumentus parlamentā.¹⁷⁶

Savukārt ir valsts, kurās parakstus nav nepieciešams apliecināt notariālā kārtībā, piemēram, Polijā un Šveicē, jo atbildību par parakstu autentiskumu uzņemas iniciatīvas grupa.¹⁷⁷ Polijā iniciatīvas grupa, kad savākts nepieciešamais skaits vēlētajū parakstu, informē par to Seima maršalu (parlamenta priekšsēdētāju), iesniedzot likumprojektu un savāktu parakstu sarakstu. Interesanti, ka tikai gadījumā, ja rodas pamatotas šaubas par savāktajiem parakstiem, maršals lūdz Nacionālo vēlēšanu komisiju pārbaudīt parakstu skaitu un autentiskumu.¹⁷⁸ Šveicē iniciatīvas komiteja parakstus var vākt arī uz ielām un elektroniski. Parakstu saraksts tiek nosūtīts vietējai municipalitātei, kas pārbauda parakstījušos vēlētajū balsstiesības, pēc tam savāktos parakstus iesniedz Federālajā kancelejā. Ja savākti 100 000 derīgu parakstu, likumprojektu izskata Federālā asambleja (parlaments).¹⁷⁹

Autore uzskata, ka Latvijā pastāvošā kārtība nav vērtējama sliktāk par Šveicē pastāvošo, kur netiek prasīta parakstu apliecināšana notariālā kārtībā, jo Latvijā nav izveidojusies tik attīstīta pilsoniskā sabiedrība kā Šveicē, tāpēc vēlētajū parakstu viltošanas risks ir visai augsts. Turklāt jāatceras, ka Latvijā vēlētajū iesniegta likumprojekta nepieņemšana Saeimā rada pienākumu rīkot tautas nobalsošanu, tāpēc katra vēlētajū parakstu “svars” ir ļoti liels.¹⁸⁰ Pēc autores domām pozitīvi vērtējams tas, ka no 2015.gada parakstus iespējams vākt arī elektroniski. Šāds parakstu vākšanas veids ir mūsdienīgs un vēlētajū iecienīts, par ko liecina Centrālās vēlēšanu komisijas mājaslapā pieejamā informācija, kas norāda, ka vislielākā daļa parakstu par iniciatīvām ir savākta tieši elektroniski. Turklāt parakstu vākšana būtiski atvieglo parakstīšanās procesu un atbrīvo vēlētajū no izmaksām, kas saistītas ar paraksta apliecināšanu, un, atsakoties no “divpakāpju procedūras”, šāds parakstīšanās veids līdzsvaro privātā kārtā savācamo parakstu skaitu. Iepriekš minēto apstākļu dēļ, autoresprāt, parakstu apliecināšana elektroniski ļauj vēlētajū daudz aktīvāk paust savu atbalstu par konkrētu iniciatīvu, tādēļ kādā vitāli nozīmīgā valsts un sabiedrības jautājumā daudz vieglāk ir iespējams sasniegt nepieciešamo parakstu skaitu – vienu desmito daļu vēlētajū.

¹⁷⁶ Art.7-11. Organic Law 3/1984 on the Regulation of Popular Legislative Initiative, Spain, 1984 [Spānijas likums par vēlētajū iniciatīvu]. Pieejams: <https://www.global-regulation.com/translation/spain/1481255/law-3-1984-of-26-march%252c-regulating-popular-legislative-initiative.html> [aplūkots 21.04.2018.]

¹⁷⁷ Nikuļceva I. 2009, Nr.49.

¹⁷⁸ Rytel-Warzocha A. p.218.

¹⁷⁹ Nikuļceva I. 2009, Nr.49.

¹⁸⁰ Nikuļceva I. 2012, 143.lpp.

2.5. Valsts prezidenta loma vēlētāju likumdošanas iniciatīvas īstenošanas procesā

Centrālā vēlēšanu komisija, konstatējusi, ka likumprojektu ir parakstījuši ne mazāk kā viena desmitā daļa no balsstiesīgo Latvijas pilsoņu skaita, ne vēlāk kā triju dienu laikā paziņo to Valsts prezidentam un nosūta viņam vēlētāju iesniegto likumprojektu. Valsts prezidents šo likumprojektu iesniedz Saeimai (Satversmes 78.pants un Vēlētāju iniciatīvas likuma 25.panta pirmā daļa). Tautas ierosināta likumprojekta nodošana Saeimai ir viena no Valsts prezidenta funkcijām līdztekus tādām konstitutīvajām un leģislatīvajām funkcijām kā tiesībai pieprasīt likuma otrreizēju caurlūkošanu, likuma apturēšanai referenduma nolūkā un likuma izsludināšanai.¹⁸¹

Attiecībā uz Valsts prezidenta lomu vēlētāju iniciatīvas īstenošanas procesā K.Dišlers norādījis, ka “Valsts prezidenta brīvas gribas izteiksmei nav vietas, viņam tikai jāizpilda likumā noteikti apzīmēta darbība”.¹⁸² No K.Dišlera secinātā izriet, ka likums nepiešķir Valsts prezidentam tiesības apturēt likumprojektu vai kā citādi ietekmēt vēlētāju izstrādāta likumprojekta nonākšanu Saeimā. Būtībā Valsts prezidents darbojas kā starpnieks starp tautu un parlamentu, un prezidentam nav tiesību ietekmēt likumprojekta saturu.¹⁸³ Valsts prezidentam ir jāiesniedz likumprojekts Saeimā jebkurā gadījumā, prezidentam nav izvēles tiesības – nodot vai nenodot. Arī bijušais Valsts prezidents A.Bērziņš ir paudis viedokli, ka Satversmes 78.pants nedod Valsts prezidentam izvēli nodot vai nenodot Saeimas lemšanai vēlētāju ierosinātu likumprojektu. Šādu atziņu A.Bērziņš izteicis savā 2011.gada vēstulē parlamenta priekšsēdētājam, kad iesniedza Saeimā vēlētāju izstrādāto likumprojektu, kas paredzēja Satversmē noteikt krievu valodu kā otru valsts valodu. Vēstulē A.Bērziņš norādīja, ka izpilda Satversmes 78.pantā noteikto pienākumu nodot likumprojektu Saeimai lemšanai, taču tajā pašā laikā uzsvēra ka “konstitucionāli ir vērtējams, vai šādu likumprojektu izskatīšana būtu pieļaujama”.¹⁸⁴ Iepriekš pieminētajiem viedokļiem pievienojas arī A.Endziņš, norādot, ka Valsts prezidentam neesot tiesību apturēt likumprojekta virzību uz Saeimu, bet, ja “Valsts

¹⁸¹ Dišlers K. 2004, 122.-127.lpp.

¹⁸² Ibid., 127.lpp.

¹⁸³ Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisijas 2011.gada 10.maija viedoklis par Valsts prezidenta funkcijām Latvijas parlamentārās demokrātijas sistēmas ietvaros, 200.p. Pieejams: http://blogi.lu.lv/tzpi/files/2016/12/KTK_VP_FUNKCIJAS.pdf [aplūkots 21.04.2018.]

¹⁸⁴ Valsts prezidenta 2011.gada 20.decembra vēstule Nr.261 Latvijas Republikas Saeimas priekšsēdētājam Solvitai Āboltiņai. Pieejams: <https://www.president.lv/storage/items/PDF/likumdosanas-iniciativa20122011.pdf> [aplūkots 21.04.2018.]

prezidentam rodas šaubas par iesniegtā projekta atbilstību Satversmes 78.panta prasībām, viņš, virzot likumprojektu uz Saeimu, varot tam pievienot savas piezīmes”.¹⁸⁵

Pretēju viedokli par Valsts prezidenta lomu vēlēšanu likumdošanas iniciatīvas īstenošanas procesā paudusi A.Rodiņa. Viņa norāda, ka, ja kādu iemeslu dēļ Centrālā vēlēšanu komisija būtu pieļāvusi Satversmei neatbilstoša likumprojekta nodošanu Valsts prezidentam vai arī Valsts prezidents konstatētu citus pārkāpumus, piemēram, ka ir nepareizi saskaitīti vēlēšanu paraksti, tad nevarētu piekrist tam, ka Valsts prezidentam ir jābūt tikai kā tehniskam likumprojektam iesniedzējam Saeimā.¹⁸⁶ Saeimas Juridiskās komisijas priekšsēdētāja Gaida Bērziņa ieskatā līdzīgas tiesības vērtēt likumprojekta atbilstību Satversmei būtu atzīstamas arī Valsts prezidentam un šajā gadījumā pēdējais darbotos kā Centrālās vēlēšanu komisijas nepareizas darbības vai bezdarbības kontroles mehānisms.¹⁸⁷ Arī J.Pleps atzinis, ka Valsts prezidents nedrīkst aprobežoties ar formālu likumu pildīšanu.¹⁸⁸ Satversmes tiesa 2012.gada 19.decembra lēmumā par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr.2012-03-01 konstatēja, ka Valsts prezidents Saeimai nodod vienīgi tādu likumprojektu, kas iepriekš iesniegts Centrālajā vēlēšanu komisijā, proti, tādu likumprojektu, kuru komisija atzinusi par pilnīgi izstrādātu, bet, “ja Valsts prezidents nepiekrīt komisijas viedoklim par vēlēšanu sagatavotā likumprojekta atbilstību kritērijam “pilnīgi izstrādāts”, prezidentam atbilstoši Satversmē noteiktajām Valsts prezidenta funkcijām ar savā rīcībā esošiem tiesiskajiem līdzekļiem jāgādā par to, lai tiktu ievērotas Satversmes normas un principi”.¹⁸⁹ Lai gan Satversmes tiesa nav precizējusi, kādi varētu būt prezidenta rīcībā esošie līdzekļi, tā tomēr ir nostiprinājusi konceptuālu pamatu, principu, proti, ka Valsts prezidentam ir jāspēj aizsargāt tās vērtības, kas ir valsts pamatā. A.Rodiņa piekrīt Satversmes tiesas secinātajam, vienlaikus papildinot, ka prezidenta pienākums ir stiprināt un negraut Latvijas valsti, taču tajā pašā laikā vēršot uzmanību uz to, ka šādas tiesības būtu nepieciešams noregulēt normatīvajos aktos, lai izslēgtu neskaidrības, kas var rasties šādā situācijā.¹⁹⁰ Pēc 2017.gadā Saeimas darba grupas izdarītajiem secinājumiem par Valsts prezidenta pilnvaru apjomu un iespējamajām likumdošanas pilnveidošanas iespējām E.Levits

¹⁸⁵ Satversmes tiesas 19.12.2012. lēmums par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr.2012-03-01, konstatējošās daļas 10.p. Latvijas Vēstnesis, 2012, Nr.200.

¹⁸⁶ Rodiņa A. 2013, 231.lpp.

¹⁸⁷ Satversmes tiesas 19.12.2012. lēmums par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr.2012-03-01, konstatējošās daļas 4.p. Latvijas Vēstnesis, 2012, Nr.200.

¹⁸⁸ Pleps J. Par zvērēšanu un uzmanības vērtu precedentu. Jurista Vārds, 2003, Nr.30.

¹⁸⁹ Satversmes tiesas 19.12.2012. lēmums par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr.2012-03-01, secinājumu daļas 21.p. Latvijas Vēstnesis, 2012, Nr.200.

¹⁹⁰ Rodiņa A. 2013, 231.-232.lpp.

ir norādījis, ka risinājums būtu jauna konstitucionālā orgāna izveide – Valsts padome –, kas būtu tā institūcija, kas izvērtētu likumprojektus pirms to pieņemšanas Saeimā.¹⁹¹

Autore secina, ka Valsts prezidents vēlētajū likumdošanas iniciatīvas īstenošanas procesā nedarbojas tikai tehniski, proti, tikai nodot vēlētajū izstrādātu likumprojektu parlamentā bez jebkādas tā vērtēšanas. Valsts prezidentam kā Satversmes sargātājam ir jāgādā par to, lai tiktu ievērotas Satversmes normas un konstitucionālās vērtības. Ņemot vērā to, ka Satversme ir atzinusi šādu tiesību esamību Valsts prezidentam, ir nepieciešams ieviest regulējumu, kas šo tiesību apjomu konkretizētu un noteiktu ar to saistītos procesuālos jautājumus. Regulējumā būtu jānosaka, ka Valsts prezidents vēlētajū likumprojektu nodot atpakaļ izskatīšanai Centrālajā vēlēšanu komisijā vai citai izveidotai institūcijai, vienlaikus paredzot pārsūdzības iespēju par šādu Valsts prezidenta rīcību.

2.6. Saeimas loma vēlētajū likumdošanas iniciatīvas īstenošanas procesā

Valsts prezidents vēlētajū likumprojektu vai Satversmes grozījumu projektu nodod Saeimai, nosūtot to kā pavadrakstu (vēstuli) un pievienojot tam izstrādāto likumprojektu un Centrālās vēlēšanu komisijas lēmumu.¹⁹² Atbilstoši Vēlētajū iniciatīvas likuma 25.panta otrajai daļai Saeimai šis likumprojekts jāizskata tajā sesijā, kurā tas iesniegts, bet, ja likumprojekts iesniegts sesiju starplaikā vai ārkārtas sesijā, tas jāizskata nākamajā kārtējā sesijā vai šī likumprojekta izskatīšanai īpaši sasauktā ārkārtas sesijā.

Par likumdošanas iniciatīvas kārtībā saņemtiem likumprojektiem Saeimas Prezidijs sagatavo ziņojumu Saeimai, to papildinot ar savu atzinumu par šāda projekta tālākvirzīšanu.¹⁹³ Saeima savā sēdē izlemj par likumprojekta nodošanu atbildīgajai komisijai un izskata to trijos lasījumos. Saskaņā ar Saeimas kārtības ruļļa 81.pantu likumprojekts, kas Saeimai iesniegts Vēlētajū iniciatīvas likumā noteiktajā kārtībā, ir nododams tautas nobalsošanai, ja Saeima noraida tā nodošanu komisijām, noraida to kopumā vai pieņem ar satura grozījumiem. Nevienu likumprojektu nedrīkst iekļaut darba kārtībā un izskatīt Saeimas sēdē, pirms tas nav izskatīts atbildīgajā komisijā,¹⁹⁴ taču, ja komisija likumprojektu noraida, tad tas netiek iekļauts Saeimas

¹⁹¹ Levits E. 2017.gada 20.marta atzinums par Saeimas darba grupas par Valsts prezidenta pilnvarām secinājumiem. Pieejams: http://blogi.lu.lv/tzpi/files/2017/03/LEVITS_PAR_DG_ATZINUMU.pdf [aplūkots 21.04.2018.]

¹⁹² Valsts prezidenta 2011.gada 20.decembra vēstule Nr.261 Latvijas Republikas Saeimas priekšsēdētājam Solvitai Āboltiņai. Pieejama: <https://www.president.lv/storage/items/PDF/likumdosanas-iniciativa20122011.pdf> [aplūkota 21.04.2018.]

¹⁹³ Pleps J., Pastars E., Plakane I., 298.lpp.

¹⁹⁴ Skat. 86.panta pirmo daļu. Saeimas kārtības rullis: LV likums. Pieņemts 28.07.1994. [aplūkots 21.04.2018.]

darba kārtībā. Attiecībā uz vēlētāju iesniegtām iniciatīvām pastāv izņēmums, kas noteikts Saeimas kārtības ruļļa 86.panta ceturtās daļas 2.punktā, proti, Saeimas sēdē izskatāmi arī tie likumprojekti, kurus atbildīgā komisija noraidījusi, ja likumprojekts iesniegts Satversmes 78.panta kārtībā. Līdz ar to vēlētāju izstrādāts likumprojekts ir obligāti izskatāms Saeimas sēdē, un Saeimas Prezidijs to iekļauj Saeimas nākamās kārtējās sēdes darba kārtībā.¹⁹⁵ Jānorāda, ka normatīvais regulējums neaizliedz Saeimai atbilstoši Satversmes 75.pantam pieņemt likuma steidzamību arī attiecībā uz vēlētāju iesniegtiem likumprojektiem. Kā jau autore norādīja iepriekš darbā, tad šādā situācijā tautas nobalsošana par vēlētāju likumprojektu, ko Saeima nepieņēmusi bez pārgrozījumiem, būtu rīkojama, neskatoties uz to, ka Satversmes 75.pants paredz nerīkot tautas nobalsošanu likuma steidzamības gadījumā. Ja Saeima pieņēmusi likumu bez satura grozījumiem, tas tiek izsludināts.

Pēc Latvijas neatkarības atjaunošanas Saeimā bez satura pārgrozījumiem ir pieņemta tikai viena vēlētāju iniciatīva – likumprojekts “Grozījumi Enerģētikas likumā”. 2000.gada 30.martā Latvijas arodu savienība “Enerģija” iesniedza Centrālajā vēlēšanu komisijā 12 337 pilsoņu parakstīto likumprojektu. Pēc parakstu vākšanas noslēgšanās komisija konstatēja, ka vēlētāju iesniegto likumprojektu atbalstījuši 307 330 vēlētāji jeb 22,9 procenti no pēdējās Saeimas vēlēšanās balsstiesīgo skaita. Likumprojekts tika iesniegts Valsts prezidentam, kurš to nodeva izskatīšanai Saeimā. Saeima likumprojektu pieņēma bez satura grozījumiem.¹⁹⁶

Savukārt, ja Saeima vēlētāju likumprojektu nepieņem bez pārgrozījumiem pēc satura, tas ir nododams tautas nobalsošanai. Šādā gadījumā tautas nobalsošana notiek neatkarīgi no pašas tautas vēlēšanās un ne uz likuma prasības pamata, bet tautas nobalsošana ir atkarīga no cita valsts varas orgāna – Saeimas – gribas, proti, “tautas nobalsošana notiek vai nenotiek, skatoties pēc tam, kāds ir Saeimas lēmums par pilsoņu kopuma ierosināto likumprojektu”.¹⁹⁷

Saskaņā ar Satversmes 79.panta pirmo daļu tautas nobalsošanai nodotais Satversmes pārgrozījums ir pieņemts, ja tam piekrīt vismaz puse no visiem balsstiesīgajiem. Savukārt, lai tiktu pieņemts likumprojekts, tautas nobalsošanā balsošanā jāpiedalās vismaz pusei no pēdējās Saeimas vēlēšanās piedalījušos vēlētāju skaita, turklāt vairākumam ir jānobalso par likumprojekta pieņemšanu. Latvijā noteiktais kvorums, ko nepieciešams sasniegt, lai likumprojektu pieņemtu, ir nesamērīgi augsts, turklāt lielākajā daļā Eiropas valstu vēlētāju parakstīta likumprojekta iesniegšana parlamentā nerada pienākumu likumprojektu obligāti pieņemt vai rīkot tautas nobalsošanu. Papildus norādāms, ka, ņemot vērā mūsdienu normatīvo aktu sarežģītību, vēlētājiem ir gandrīz neiespējami izstrādāt tādu likumprojektu vai Satversmes

¹⁹⁵ Skat. 86.panta piekto daļu. Saeimas kārtības ruļlis: LV likums. Pieņemts 28.07.1994. [aplūkots 21.04.2018.]

¹⁹⁶ Parakstu vākšana likuma “Grozījumi Enerģētikas likumā” ierosināšanai. Pieejams: <https://www.cvk.lv/pub/public/27593.html> [aplūkots 21.04.2018.]

¹⁹⁷ Dišlers K. 2004, 70.lpp.

grozījumu projektu, kuru Saeima varētu akceptēt bez grozījumiem.¹⁹⁸ Šāds mehānisms apgrūtina vēlētājus, jo viņiem vēlreiz ir jāizsaka sava griba par likumprojektu nepieciešamību, turklāt atbalstītāju skaitam ir jābūt ievērojami lielākam nekā sākotnēji, proti, kad vēlētāji pirmreizēji izsaka savu gribu, lai likumprojekts vispār nonāktu Saeimā. Ņemot vērā sarežģīto regulējumu, I.Nikuļceva ir piedāvājusi atteikties no tautas nobalsošanas rīkošanas par vēlētāju iesniegtu likumprojektu, vienlaikus samazinot vēlētāju likumdošanas iniciatīvai nepieciešamo vēlētāju parakstu skaitu, jo šobrīd esošais regulējums noved pie ierastas notikumu gaitas, proti, “tiek savākti nepieciešamie ne mazāk kā vienas desmitās daļas vēlētāju paraksti; Saeima izskata vēlētāju iesniegtu likumprojektu un to noraida; par likumprojektu notiek tautas nobalsošana, kurā nav kvoruma”.¹⁹⁹ Autore nepiekrīt, ka vajadzētu pilnībā atteikties no tautas nobalsošanas par vēlētāju iesniegtu likumprojektu, jo šādā situācijā vēlētājiem tiktu atņemtas tiesības paust viedokli par vēlētāju iesniegtu, bet Saeimas neatbalstītu likumprojektu, tomēr, autoresprāt, ir nepieciešams tāds regulējums, kas padarītu vieglāku vēlētāju iesniegta likumprojekta pieņemšanu un vairāk atspoguļotu tiešās demokrātijas mērķi, nevis būtu vērsti uz to, lai likumdevējs pieņemtu vai nepieņemtu bez grozījumiem vēlētāju iesniegtu likumprojektu. Arī bijušais Satversmes tiesas tiesnesis Gunārs Kūtris atzinis, ka, ja “valsts mehānisms ir izveidots tautai nevis pats priekš sevis (sevis apkalpošanai), tam ir jāpalīdz no tautas nākušo iniciatīvu virzībai”.²⁰⁰ G.Kūtris uzsvēris, ka šī kārtība nedrīkst padarīt šo demokrātisko procesu par fikciju. Arī asociēts profesors Daunis Auers norādījis, ka ir grūti savākt nepieciešamo kvorumu, un vēlētāju iniciatīvas kā tiešās demokrātijas instruments neatspoguļo tās būtību.²⁰¹

Analizējot notikušās tautas nobalsošanas, norādāms, ka pēc Latvijas neatkarības atjaunošanas ir notikušas trīs tautas nobalsošanas, pamatojoties uz Satversmes 78.pantu. Pirmkārt, Saeima 2008.gada 5.jūnijā noraidīja vēlētāju rosināto Satversmes grozījumu projektu, kas paredzēja grozīt Satversmes 78. un 79.pantu, nosakot, ka ne mazāk kā vienai desmitajai daļai vēlētāju ir tiesības rosināt Saeimas atļaušanu. Par Satversmes grozījumu pieņemšanu balsoja 608 847 jeb 96,78 procenti vēlētāju, savukārt “pret” bija 18 857 jeb 3 procenti balsotāju. Saskaņā ar tautas nobalsošanas rezultātiem likumprojekts tautas nobalsošanā netika pieņemts, jo, lai grozījumi Satversmē iegūtu likuma spēku, par to pieņemšanu bija jānobalso vismaz 757 468 vēlētājiem jeb pusei no visiem balsstiesīgajiem pilsoņiem.²⁰²

¹⁹⁸ Nikuļceva I. 2012, 150.-154.lpp.

¹⁹⁹ Ibid. 151.lpp.

²⁰⁰ Kūtris G. Referendumi jeb tautas nobalsošanas: cik tas ir reāli. Jurista Vārds, 2014, Nr.42.

²⁰¹ Auers D. An Electoral Tactic? Citizens' Initiatives in Post-Soviet Latvia. Book: Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens. Basingstoke: Palgrave Macmillian, 2012, p.66.

²⁰² Tautas nobalsošana par likumprojektu “Grozījumi Latvijas Republikas Satversmē”. Pieejams: <https://www.cvk.lv/pub/public/29108.html> [aplūkots 21.04.2018.]

Otrkārt, 2008.gada 23.augustā notika tautas nobalsošana par likumprojektu “Grozījumi likumā “Par valsts pensijām””. Tautas nobalsošanā piedalījās 346 846 jeb 22,9 procenti vēlētāju. Tautas nobalsošanā tika saņemtas 346 784 derīgas balsošanas zīmes, kas bija 38,2 procenti no pēdējās Saeimas vēlēšanās piedalījušos vēlētāju skaita. Par likumprojekta pieņemšanu balsoja 334 429 jeb 96,44 procenti vēlētāju, “pret” – 1561 jeb 3,33 procenti vēlētāju. Lai likumprojekts iegūtu likuma spēku, tautas nobalsošanā bija jāpiedalās vismaz 453 730 vēlētājiem un vairākumam bija jābalso par likumprojekta pieņemšanu. Līdz ar to likumprojekts tautas nobalsošanā netika pieņemts.²⁰³

Treškārt, 2012.gada 18.februārī notika tā sauktais “valodas referendums”. Likumprojekts paredzēja grozīt vairākus Satversmes pantus, iekļaujot tajos nosacījumu par krievu valodu kā otru valsts valodu. Tautas nobalsošanas dienā valstī bija reģistrēti 1 545 004 balsstiesīgi pilsoņi, no kuriem tautas nobalsošanā piedalījās 1 098 921 jeb 71,13 procenti vēlētāju. Par Satversmes grozījumu pieņemšanu balsoja 273 347 vēlētāji, bet pret grozījumu pieņemšanu Satversmē bija 821 722 vēlētāji. Rezultāti liecināja, ka grozījumi Satversmē tautas nobalsošanā nav atbalstīti, jo saņemtais ”par” balsu skaits ir mazāks nekā 772 502 balsis jeb puse no visiem balsstiesīgajiem pilsoņiem.²⁰⁴ No šīm tautas nobalsošanām redzams, ka nevienā gadījumā netika sasniegts nepieciešamais kvorums, lai likumprojekts būtu uzskatāms par pieņemtu.

Līdz ar to pēc autores domām atbalstāms būtu priekšlikums tautas nobalsošanā par vēlētāju iesniegto un Saeimas noraidīto likumprojektu paredzēt balsojumu gan par vēlētāju iesniegto likumprojektu, gan par Saeimas pieņemto likumprojektu (alternatīvu). Šāda kārtība paredzēta Šveicē, kur parlamentam ir iespēja piedāvāt pretpriekšlikumu jeb alternatīvu projektu vēlētāju iesniegtajam. Šveicē vēlētājiem tautas nobalsošanā ir izvēles iespēja, proti, atbalstīt vēlētāju iesniegto likumprojektu, atbalstīt parlamenta izstrādāto alternatīvu vai neatbalstīt nevienu no projektiem. Tautas nobalsošanā tiek norādīts arī trešais jautājums, kura funkcija ir izšķirt, kuram no diviem projektiem jāstājas spēkā, ja tauta vienlīdzīgi atbalsta abu projektu spēkā stāšanos, proti, ja tiek akceptēti abi projekti, tad rezultātu nosaka pēc atbildēm uz trešo jautājumu. Spēkā stājas tas projekts, kurš ir ieguvis vairāk tautas balsu, atbildot uz trešo jautājumu.²⁰⁵ Par šāda alternatīva projekta piedāvāšanu tautas nobalsošanā pozitīvi izteikušies vairāki valsts tiesību eksperti, tajā skaitā arī G.Kusiņš,²⁰⁶ I.Nikuļceva²⁰⁷, norādot, ka iespēja

²⁰³ Tautas nobalsošana par grozījumu likumā “Par valsts pensijām”. Pieejams: <https://www.cv.k.lv/pub/public/29136.html> [aplūkots 21.04.2018.]

²⁰⁴ 2012.gada 18.februāra tautas nobalsošana par likumprojektu “Grozījumi Latvijas Republikas Satversmē”. Pieejams: <https://www.cv.k.lv/pub/public/30256.html> [aplūkots 21.04.2018.]

²⁰⁵ Lutz G. 2012, p.25.

²⁰⁶ Nikuļceva I. 2009, Nr.49.

²⁰⁷ Nikuļceva I. 2012, 151.-152.lpp.

tautas nobalsošanai nodot alternatīvu novērstu pārlikto Satversmes 78.pantā ietvertās tautas nobalsošanas formālismu.

Autore uzskata, ka ir jāparedz Saeimai tiesības piedāvāt alternatīvu likumprojektu, ja tā nepieņem vēlētāju iesniegto. Autore piedāvā grozīt Satversmes 78.panta otro teikumu, izsakot to šādā redakcijā: “Ja Saeima to nepieņem bez pārgrozījumiem, vai pieņem alternatīvu likumprojektu, tad vienas desmitās daļas vēlētāju iesniegtais likumprojekts un Saeimas alternatīvais likumprojekts ir nododams tautas nobalsošanai.” Vienlaikus būtu nepieciešams apsvērt arī nepieciešamā kvoruma “sliekšņa” samazināšanu tautas nobalsošanai par vēlētāju iesniegto likumprojektu, lai viens no likumprojektiem “neapstātos” pie kvoruma nesasniegšanas, vai arī paredzēt tādu kārtību kā Šveicē, kur kvorums nav nepieciešams, bet tiek pieņemts tas likumprojekts, kurš tautas nobalsošanā ieguvis vairākuma atbalstu. Tomēr, ja kvoruma prasība tiek atstāta, būtu nepieciešams samazināt kvoruma “sliksni”, paredzot, ka, piemēram, balsotāju skaits ir vismaz viena trešdaļa vai viena ceturtdaļa no pēdējās Saeimas vēlēšanās piedalījušos vēlētāju skaita. Attiecībā uz Satversmes 1., 2., 3., 4., 6. un 77.panta grozījumu projektiem šāda priekšlikuma realizācija nemainītu apstiprināšanas kvorumu (vismaz puse no visiem balsstiesīgajiem), jo tas atzīstams par pamatotu un nepieciešamu.

Šāda regulējuma ieviešana ļautu panākt labāko rezultātu pēc būtības, jo gadījumā, ja Saeima saturiski būtu grozījusi vēlētāju iesniegtu likumprojektu, bet tomēr konceptuāli tā saturs nemainītos, tautai tiktu piedāvāta alternatīva. Autoreprāt, šāds regulējums arī mazinātu vēlētāju pasivitāti piedalīties tautas nobalsošanā un mudinātu tos aktīvāk iesaistīties valstij un sabiedrībai svarīgu jautājumu noregulēšanā un realizēt savas intereses. Šāds regulējums izslēgtu jau pieminēto pastāvošo formālismu un būtu efektīvāks attiecībā uz vēlētāju likumdošanas tiesību īstenošanu.

Papildus autore norāda, ka vēlētāju pasivitāte tautas nobalsošanā varētu būt saistīta arī ar to, ka vēlētāji nav pietiekami informēti par likumprojektu, proti, kādi tieši grozījumi tiks pieņemti, kāda būs to jaunā redakcija, kā šie grozījumi ietekmēs sabiedrību un kas mainīsies to pieņemšanas rezultātā, tāpēc, autoreprāt, būtu lietderīgi apsvērt informatīva materiāla (kopsavilkuma) sagatavošanu par vēlētāju iesniegto likumprojektu, kurā būtu iekļautas atbildes uz iepriekš norādītajiem jautājumiem. Kopsavilkumu sagatavotu Centrālā vēlēšanu komisija un to izsniegtu vēlētājiem. Pēc autores domām šāda kopsavilkuma esamība vairāk mudinātu vēlētājus piedalīties tautas nobalsošanā, jo visiem vēlētājiem būtu nodrošināta iespēja iepazīties ar konkrētā likumprojekta būtību un nepieciešamību. Kā liecina vēlētāju aptaujas, nereti vēlētāji nepiedalās tautas nobalsošanā, jo neizprot tautas nobalsošanai nodotā jautājuma būtību.

3. CENTRĀLĀS VĒLĒŠANU KOMISIJAS LĒMUMA PĀRSŪDZĒŠANA

Vēlētāju likumdošanas iniciatīvas īstenošanas procesā kā atsevišķa fakultatīva apakšstadija ir izdalāma Centrālās vēlēšanu komisijas lēmuma pārsūdzēšana, ja komisija atsaka reģistrēt iniciatīvas grupas izstrādāto likuma projektu parakstu vākšanai.

Vēlētāju iniciatīvas likuma 23.¹panta pirmā daļa nosaka, ka Centrālās vēlēšanu komisijas lēmumu atteikt likumprojekta vai Satversmes grozījumu projekta reģistrāciju iniciatīvas grupa var pārsūdzēt Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamentā (turpmāk arī – Augstākā tiesa). Šī panta redakcijā gan saglabājusi līdz 2014.gadam noteikto kasācijas instances nosaukumu, kurš sevī ietvēra vārdu “Senāts”, bet tas nemaina Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamentam piešķirtās tiesības izskatīt strīdus, kas saistīti ar likumprojekta reģistrācijas atteikumu. Interesanti, ka tiesa lietu izskata kā pirmās instances tiesa, tā tiek izskatīta triju tiesnešu sastāvā. Lieta jāizskata un nolēmums jāpieņem viena mēneša laikā no dienas, kad saņemts pieteikums, taču tiesa var pagarināt nolēmuma pieņemšanas laiku, bet ne ilgāk kā uz vienu mēnesi. Tiesas nolēmums nav pārsūdzams.

2013.gadā aktuāls kļuva jautājums, vai Augstākās tiesa, veicot Centrālās vēlēšanu komisijas lēmuma tiesiskuma kontroli un pamatotības izvērtējumu, var vērtēt vēlētāju iesniegtā likumprojekta atbilstību Satversmei un starptautisko tiesību normām. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments 2013.gada 11.februāra lēmumā Nr.A420577912 SA – 1/2013, vērtējot Centrālās vēlēšanu komisijas lēmumu atteikt likumprojekta “Grozījumi Pilsonības likumā” reģistrāciju, konstatēja, ka likumprojekts neatbilst Satversmei, taču vienlaikus Senātam radās pamatotas šaubas par tā tiesībām vērtēt likumprojekta normu atbilstību Satversmei. Senāts secināja, ka administratīvajai tiesai ir pienākums vērtēt piemērojamo normu atbilstību augstāka juridiskā spēka normām, tostarp vispārējiem tiesību principiem, taču gadījumos, ja neatbilstība ir līmenī likums – Satversme vai starptautisko tiesību norma –, tiesa nevar spriest *contra legem* bez jautājuma nodošanas Satversmes tiesai. Senāts apturēja tiesvedību konkrētajā lietā, norādot, ka “Senātam būtu jāatturas patstāvīgi izšķirt jautājumu par likuma līmeņa normu atbilstību Satversmei”,²⁰⁸ un vērsās Satversmes tiesā. 2013.gada 20.februārī Senāts papildināja savu pieteikumu, norādot, ka Vēlētāju iniciatīvas likuma normas, kas noteic Centrālās vēlēšanu komisijas kompetenci saturiski vērtēt vēlētāju iesniegtu likumprojektu un Senāta kompetenci izskatīt sūdzības par šādiem lēmumiem, ir pretrunā Satversmes 1.pantam, jo ir pretrunā varas dalīšanas principam, kāds tas

²⁰⁸ Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 11.02.2013. lēmums lietā Nr.A420577912 SA-1/2013, motīvu daļas 38.p.

likumdošanas procesam iezīmēts Latvijas Republikas Satversmē.²⁰⁹ G.Kusiņš nepiekrita Senāta viedoklim, uzsverot, ka “katram ir pienākums interpretēt konstitūciju, un tas visvairāk attiecas uz Augstākās tiesas Senātu”.²¹⁰

Satversmes tiesa savā 2013.gada 18.decembra spriedumā lietā Nr.2013-06-01 izvērtēja, vai Senātam, pārbaudot Centrālās vēlēšanu komisijas lēmumu par likumprojekta reģistrācijas atteikšanu, netiek paplašināta tā kompetence. Kā norādīja G.Kusiņš, ar Vēlētāju iniciatīvas likuma 23.¹pantu Senāta rīcībā netiek nodoti jauni instrumenti, jo Senāts jau piemēro Satversmē nostiprinātos vispārējos tiesību principus. Autoresprāt, būtiski uzsvērt, ka, no vienas puses, Satversmei tiesai ir ekskluzīva kompetence atzīt tiesību normas par neatbilstošām augstāka juridiskā spēka tiesību normām un atzīt tās par spēkā neesošām, savukārt, no otras puses, tiesību normu atbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normām izvērtē ne tikai Satversmes tiesa. Pie šāda atzinuma nonāca arī Satversmes tiesa. Līdz ar to tika secināts, ka ar apstrīdēto normu – Vēlētāju iniciatīvas likuma 23.¹pantu – Senātam nav noteikta jauna, iepriekš likumā neparedzēta kompetence,²¹¹ tādēļ Vēlētāju iniciatīvas likuma 23.¹pants atbilst Satversmes 1.pantam. Augstākajai tiesai ir jānoskaidro, vai vēlētāju iesniegtais likumprojekts patiešām nav pilnībā izstrādāts pēc satura un vai Centrālās vēlēšanu komisijas lēmums par likumprojekta neatbilstību attiecīgajai prasībai ir juridiski argumentēts. Tādējādi Augstākajai tiesai ir jāizvērtē, vai Centrālā vēlēšanu komisija nav pārkāpusi savas kompetences robežas, turklāt šāds vērtējums par komisijas lēmumiem, ar kuriem tā atteikusi likumprojekta reģistrēšanu, ir nepieciešams, jo ar šo Centrālās vēlēšanu komisijas lēmumu tiek galīgi izbeigts vēlētāju likumdošanas iniciatīvas īstenošanas process.

Pēc tiesvedības atjaunošanas lietā par Centrālās vēlēšanu komisijas lēmumu atteikt likumprojekta “Grozījumi Pilsonības likumā” reģistrāciju Augstākās tiesas Administratīvo lietu departaments, ievērojot iepriekš minētajā Satversmes tiesas spriedumā izteiktās atziņas, secināja, ka likumprojekts nav pilnībā izstrādāts un Centrālās vēlēšanu komisijas atteikuma lēmums ir juridiski pamatots.²¹²

Tāpat 2014.gadā tiesā ar pieteikumu par Centrālās vēlēšanu komisijas lēmumu atcelšanu vērsās biedrība “Par latu, pret eiro”. Komisija nolēma neregistrēt biedrības izstrādāto likumprojektu “Grozījumi Latvijas Republikas Satversmē”, kas paredzēja papildināt Satversmes 4.pantu ar jaunu trešo teikumu, nosakot, ka Latvijas nacionālā naudas vienība ir

²⁰⁹ Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 20.02.2013. lēmums lietā Nr.A420577912 SA-1/2013, konstatējošās daļas 14.p.

²¹⁰ Dubava I. Vai ir jāpaplašina Satversmes tiesas kompetence. Jurista Vārds, 2013, Nr.42.

²¹¹ Satversmes tiesas 18.12.2013. spriedums lietā Nr.2013-06-01, secinājumu daļas 15.3.p. Latvijas Vēstnesis, 2013, Nr.250.

²¹² Skat. Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta 12.02.2014. spriedums lietā Nr.A420577912 SA-1/2014

lats. Arī šajā lietā Augstākā tiesa secināja, ka Centrālās vēlēšanu komisijas lēmums ir pamatots, jo biedrības iesniegtais likumprojekts nenovērš pretrunu ar Latvijas starptautiskajām saistībām un tādējādi nav uzskatāms par pilnībā izstrādātu Satversmes 78.panta izpratnē.²¹³

Arī šobrīd Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamentā atrodas lieta Nr.SA-2/2018, kas ierosināta pēc politiskā partijas “Latvijas Krievu savienība” pieteikuma par Centrālās vēlēšanu komisijas lēmumu atteikt likumprojekta “Likums par mazākumtautību izglītības iestāžu iekārtu Latvijā”, kurš paredzēja ieviest mazākumtautību izglītības iestādes Latvijā, kurās par mācībvalodām tiktu izmantotas mazākumtautību valodas, reģistrāciju parakstu vākšanai. Kā norādīts iepriekš darbā, tad autore prognozē, ka arī šajā lietā Augstākā tiesa atstās negrozītu Centrālās vēlēšanu komisijas lēmumu, jo likumprojekts acīmredzami neatbilst Latvijā šobrīd pastāvošajai tiesiskajai iekārtai un Satversmei.

Autore secina, ka Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamentam ir tiesības izvērtēt vēlētāju iesniegtā likumprojekta atbilstību, proti, vai tas ir pilnīgi izstrādāts, kā arī izvērtēt, vai Centrālā vēlēšanu komisija nav pārkāpusi savas kompetences robežas lēmuma pieņemšanā. Prakse liecina, ka vēlētāji (iniciatīvas grupas) izmanto sev piešķirtās tiesības apstrīdēt Centrālās vēlēšanu komisijas lēmumus par likumprojekta reģistrācijas atteikumu, taču līdz šim Augstākā tiesa nav konstatējusi, ka Centrālās vēlēšanu komisijas lēmums nebūtu juridiski pamatots, līdz ar to neviens vēlētāju likumprojekts pēc komisijas atteikuma nav reģistrēts parakstu vākšanai.

²¹³ Skat. Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta 28.03.2014. spriedums lietā Nr.SA-3/2014

KOPSAVILKUMS

Pētījuma rezultātā autore izvirza aizstāvēšanai šādas tēzes:

1. Autore piedāvā vēlētāju likumdošanas iniciatīvu definēt kā tiešās demokrātijas izpausmes veidu, kurš pilsoņu kopumam dod tiesības piedalīties likumdošanas procesā, iesniedzot likumprojektu un tādējādi lemjot par sev svarīgiem un nozīmīgiem jautājumiem. Latvijā vēlētāju likumdošanas tiesības izpaužas divējādi – gan kā likumu, gan kā Satversmes grozījumu ierosināšana.
2. Līdz 2015.gada 1.janvārim parakstu vākšana par vēlētāju likumdošanas iniciatīvu notika divos posmos, kur pirmajā posmā vēlētājiem bija jāsavāc 10 000 parakstu (pārejas periodā – 30 000), savukārt otro parakstu vākšanas posmu organizēja valsts. Kopš 2015.gada spēkā ir regulējums, kas paredz vienu vēlētāju parakstu vākšanas posmu, kur vienas desmitās daļas vēlētāju parakstu vākšanu organizē iniciatīvas grupa, un valsts tajā vairs neiesaistās. Jaunais regulējums neierobežo vēlētāju likumdošanas iniciatīvas tiesības, jo šāds iesniedzēju skaits jau sākotnēji paredzēts Satversmē.
3. Vēlētāju iesniegtajam likuma projektam vai Satversmes grozījumu projektam ir jābūt pilnīgi izstrādātam. Jēdzienam “pilnīgi izstrādāts” ir divi aspekti – forma un saturs.
 - 3.1. Likumprojekts ir pilnīgi izstrādāts pēc formas, ja tas ir noformēts likumprojekta veidā un atbilst šādiem vērtēšanas kritērijiem: 1) likumprojektam ir atbilstošs nosaukums; 2) likumprojekta teksts ir iedalīts vienībās (pantos, pantu daļās, punktos, apakšpunktos); 3) likumprojekta panti ir secīgi izkārtoti, sākumā ietverot vispārīgos noteikumus; 4) likumprojektā ir ietverti terminu skaidrojumi, ja tādi nepieciešami; 5) ir ietverts pilnvarojums Ministru kabinetam vai citai institūcijai, ja tāds nepieciešams; 6) ir ietverti pārejas noteikumi un pielikumi, ja tādi nepieciešami.
 - 3.2. Likumprojekts ir pilnīgi izstrādāts pēc satura, ja tas 1) paredz izlemt tādus jautājumus, kas ir regulējami ar likumu; 2) tā pieņemšanas gadījumā nenonāk pretrunā ar Satversmē ietvertajām normām, principiem un vērtībām; 3) tā pieņemšanas gadījumā nenonāk pretrunā ar Latvijas starptautiskajām saistībām; 4) iekļaujas Latvijas tiesību sistēmā.
 - 3.3. Centrālā vēlēšanu komisija ir ierobežota kompetencē vērtēt tikai likumprojekta juridiskos aspektus, tas ir, vai likumprojekts ir pilnīgi izstrādāts. Tā nav tiesīga vērtēt likumprojekta politiskos aspektus, tas ir, vai likumprojekts

ir lietderīgs un nepieciešams. Centrālās vēlēšanu komisijas lēmuma tiesiskuma kontroli un pamatotības izvērtējumu veic Augstākās tiesas Administratīvo lietu departaments.

4. Autore uzskata, ka prasība par likumprojektu reģistrēšanu Centrālajā vēlēšanu komisijā ir nepieciešama un vēlama, jo vēlētāju likumprojekta pārbaudes veikšana izslēdz turpmākas diskusijas par to, vai parakstu vākšana par konkrēto iniciatīvu vispār ir pieļaujama saskaņā ar normatīvajiem aktiem un konstitucionālo tiesību principiem.
5. Latvijā gan likumprojekta, gan Satversmes grozījumu projekta ierosināšanai noteikts vienāds likumprojekta iesniedzēju skaits, turpretī citās valstīs, piemēram, Lietuvā, Slovēnijā, Lihtenšteinā, konstitūcijas grozījumu projekta ierosināšanai noteikts lielāks iesniedzēju skaits. Darba autore neuzskata par nepieciešamu samazināt likumprojekta iesniedzēju skaitu, taču gadījumā, ja iesniedzēju skaits tiktu samazināts, tas, iespējams, izraisītu lielāku iesniegto vēlētāju iniciatīvu skaitu.
6. Vēlētāju likumdošanas iniciatīvas tiesības nav absolūtas un ir ierobežotas Satversmē noteiktajā kārtībā un apmēros, turklāt, skatot Satversmi kā vienotu veselumu, secināms, ka vēlētāju likumdošanas iniciatīvas tiesības nevar īstenot attiecībā uz Satversmes 73.pantā noteiktajiem gadījumiem.
7. Ja Saeima par vēlētāju iesniegtu likumprojektu Satversmes 75.panta kārtībā ir pieņēmusi likuma steidzamību, tautas nobalsošana par vēlētāju iesniegtu likumprojektu būtu rīkojama, jo Satversmes 78.pants neparedz tautas nobalsošanas nerīkošanu.
8. Valsts prezidents vēlētāju likumdošanas iniciatīvas īstenošanas procesā nedarbojas tikai tehniski, tas ir, kā starpnieks starp tautu un Saeimu. Valsts prezidentam kā Satversmes sargātājam ir jāgādā par to, lai tiktu ievērotas Satversmes normas un konstitucionālās vērtības. Tādēļ autore uzskata, ka normatīvajā regulējumā būtu nepieciešams noteikt Valsts prezidenta rīcības brīvības robežas, vienlaikus paredzot pārsūdzēšanas kārtību par šādu Valsts prezidenta rīcību.
9. Ja Saeima nepieņem bez pārgrozījumiem vēlētāju iesniegtu likumprojektu vai Satversmes grozījumu projektu, ir rīkojama tautas nobalsošana, kurā noteikts augsts kvoruma "sliksnis", lai likumprojekts vai Satversmes grozījumu projekts tiktu uzskatīts par pieņemtu. Prakse liecina, ka šāda kvoruma sasniegšana ir gandrīz neiespējama, tāpēc autore piedāvā izteikt Satversmes

78.panta otro teikumu šādā redakcijā: “Ja Saeima to nepieņem bez pārgrozījumiem, vai pieņem alternatīvu likumprojektu, tad vienas desmitās daļas vēlētāju iesniegtais likumprojekts un Saeimas alternatīvais likumprojekts ir nododams tautas nobalsošanai.” Vienlaikus autore piedāvā samazināt kvoruma “sliksni” tautas nobalsošanai par vēlētāju iesniegto likumprojektu vai arī paredzēt tādu kārtību, kurā kvorums nav nepieciešams, bet tiek pieņemts tas likumprojekts, kurš tautas nobalsošanā ieguvis tautas vairākuma atbalstu.

10. Autore piedāvā likumā “Par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu” noteikt, ka Centrālā vēlēšanu komisija sagatavo un izsniedz vēlētājiem informatīvu materiālu (kopsavilkumu) par Satversmes 78.panta kārtībā tautas nobalsošanai nododamo vēlētāju iesniegto likumprojektu, kurā būtu norādāma būtiskākā informācija par konkrēto likumprojektu, tajā skaitā, kas mainīsies tā pieņemšanas rezultātā. Šāda kopsavilkuma esamība, autores ieskatā, mazinātu vēlētāju pasivitāti tautas nobalsošanā, jo visiem vēlētājiem būtu nodrošināta iespēja iepazīties ar konkrētā likumprojekta būtību un nepieciešamību. Kā liecina vēlētāju aptaujas, nereti vēlētāji nepiedalās tautas nobalsošanā, jo neizprot tautas nobalsošanai nodotā jautājuma būtību.

IZMANTOTĀS LITERATŪRAS UN JURIDISKO AKTU SARAKSTS

Literatūra

1. Aivars Endziņš: mūsu valsts fundamenti – Satversmes negrozāmie panti. Pieejams: <http://www.juristavards.lv/zinas/268500-aivars-endzins-musu-valsts-fundaments-satversmes-negrozamie-panti/>
2. Apine D., Bāliņš A., Krūmiņš J., Mantrovs V., Rozenberga L., Sajadova V., Šulmane D., Viļuma I. Veimāras konstitūcija – Latvijas Republikas Satversmes pamatakmens. Pieejams: http://home.lu.lv/~rbalodis/Konst%20tiesibas/Doktor_semin_LR%20Satversmi/JF_doktoranti_Veimara_Satversme_07.pdf
3. Autoru kolektīvs prof.R.Baloža zinātniskā vadībā. Latvijas Republikas Satversmes komentāri. Ievads. I nodaļa. Vispārējie noteikumi. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2014.
4. Balodis K., Kārklīņa A., Danovskis E. Latvijas konstitucionālo un administratīvo tiesību attīstība pēc neatkarības atjaunošanas. Rīga: Juridiskā zinātne, 2012, Nr.3.
5. Bērziņa S. Rosina Satversmē nostiprināt Latvijas “zaļās valsts” statusu. Pieejams: <https://www.lsm.lv/raksts/zinas/latvija/rosina-satversme-nostiprinat-latvijas-zalas-valsts-statusu.a271077/>
6. CVK nevirzīs referendumam ieceri par mazākumtautību skolu autonomiju. Pieejams: <https://www.lsm.lv/raksts/zinas/latvija/cvk-nevirzis-referendumam-ieceri-par-mazakumtautibu-skolu-autonomiju.a270262/>
7. Dišlers K. Ievads Latvijas valststiesību zinātnē. Rīga: A.Gulbis, 1930.
8. Dišlers K. Konstitūcijas un Satversmes vara. Rīga: Tieslietu Ministrijas Vēstnesis, 1921.gada marts, Nr.1-3.
9. Dišlers K. Latvijas Republikas Satversmes grozīšanas kārtība. Rīga: Tieslietu Ministrijas Vēstnesis, 1929, Nr.7/8.
10. Dišlers K. Latvijas valsts varas orgāni un viņu funkcijas. Rīga: Tieslietu Ministrijas Vēstnesis, 1925.
11. Dišlers K. Latvijas valsts varas orgāni un viņu funkcijas. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2004.
12. Dišlers K. Raksti par Latvijas Republikas Satversmi. Rīga: TNA, 1998.
13. Dišlers K. Vai Centrālajai vēlēšanu komisijai ir tiesība pārbaudīt iesniegtos likumprojektus? Jurists, 1928, Nr.5. Jurista Vārds, 2013, Nr.9.

14. Dišlers K. Vēl viens ierosinājums, pie tam nekonstitucionāls. Tautas Tiesības, 1927, Nr.11/12.
15. Dubava I. Vai ir jāpaplašina Satversmes tiesas kompetence. Jurista Vārds, 2013, Nr.42.
16. Infografika "Vēlētāju likumdošanas iniciatīvas". Pieejama: https://www.cvk.lv/pub/upload_file/2015/Infografika_veletaju%20iniciativas.pdf [aplūkots 21.04.2018.]
17. Jakovela M. Eksperts: grozīt Satversmes 1.pantu vai pat piedāvāt to grozīt es sauktu par neprātu. Pieejams: <https://skaties.lv/zinas/latvija/sabiedriba/eksperts-grozit-satversmes-1-pantu-vai-pat-piedavat-to-grozit-es-sauktu-par-nepratu/>
18. Krūmiņa V., Skujiņa V. Normatīvo aktu izstrādes rokasgrāmata. Pieejama: <http://www.jurisprudence.geek.lv/Tiesibu%20teorija/norm.aktu%20izstr.rokasgr.pdf>
19. Kusiņš G. Dažas tiesību jaunrades problēmas Latvijā. Administratīvā un Kriminālā Justīcija, 1998, Nr.3 (4).
20. Kusiņš G. Normatīvo aktu jaunrade. Grām.: Mūsdienu tiesību teorijas atziņas. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 1999.
21. Kūtris G. Referendumi jeb tautas nobalsošanas: cik tas ir reāli. Jurista Vārds, 2014, Nr.42.
22. Levits E. Normatīvo tiesību aktu demokrātiskā leģitīmācija un deleģētā likumdošana: teorētiskie pamati. Likums un Tiesības, 2002, 4.sējums, Nr.9 (37).
23. Levits E. 2017.gada 20.marta atzinums par Saeimas darba grupas par Valsts prezidenta pilnvarām secinājumiem. Pieejams: http://blogi.lu.lv/tzpi/files/2017/03/LEVITS_PAR_DG_ATZINUMU.pdf
24. Likumprojekts "Grozījumi likumā "Par nekustamā īpašuma nodokli"". Pieejams: <https://www.cvk.lv/pub/public/31525.html>
25. Mēģinājums ierosināt parakstu vākšanu par Satversmes grozījumu projektu par tautas vēlētu prezidentu. Pieejams: <https://www.cvk.lv/pub/public/28740.html>
26. Nikuļceva I. Tautas nobalsošana un vēlētāju likumdošanas iniciatīva. Promocijas darbs. Rīga: Latvijas Universitāte, 2012.
27. Nikuļceva I. Vēlētāju likumdošanas iniciatīva Latvijā. Jurista Vārds, 2009, Nr.49.
28. Parakstu vākšana likuma "Grozījumi Enerģētikas likumā" ierosināšanai. Pieejams: <https://www.cvk.lv/pub/public/27593.html>
29. Parakstu vākšana likumprojekta vai Satversmes grozījumu projekta ierosināšanai. Pieejams: <https://www.cvk.lv/pub/public/31215.html>
30. Par zaļu Latviju. Pieejams: <https://parzaluLatviju.lv>

31. Platace L. Grozījumi tautas nobalsošanas un likumu ierosināšanas regulējumā. Kādas izmaiņas un kad gaidāms (I). Pieejams: <http://www.lvportals.lv/print.php?id=252811>
32. Platace L. Plāno mainīt vēlēšanu tiesības likumu vai Satversmes grozīšanai. Pieejams: <http://www.lvportals.lv/print.php?id=246746>
33. Pleps J., Pastars E., Plakane I. Konstitucionālās tiesības. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2004.
34. Pleps J., Pastars E., Plakane I. Konstitucionālās tiesības. Papildināts un pārstrādāts izdevums. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2014.
35. Pleps J. Par zvērēšanu un uzmanības vērtu precedentu. Jurista Vārds, 2003, Nr.30.
36. Pleps J. Satversmes 77.panta piemērošanas teorētiskie pamati. Jurista Vārds, 2004, Nr.26.
37. Pleps J. Starptautiskie līgumi: kad tauta var lemt? Pieejams: <http://providus.lv/article/starptautiskie-ligumi-kad-tauta-var-lemt>
38. Pleps J., Pastars E. Vai tauta var Saeimā iesniegt budžeta projektu. Jurista Vārds, 2002, Nr.18.
39. Pleps J., Pastars E. Vai tauta var Saeimā iesniegt budžeta projektu. Jurista Vārds, 2002, Nr.19.
40. Rodiņa A. Valstiskuma pamatu aizsardzības mehānismi. Grām.: Tiesību interpretācija un tiesību jaunrade – kā rast pareizo līdzsvaru: Latvijas Universitātes 71.zinātniskās konferences rakstu krājums. Rīga: LU Akadēmiskais apgāds, 2013.
41. Tautas nobalsošana par grozījumu likumā “Par valsts pensijām”. Pieejams: <https://www.cvk.lv/pub/public/29136.html>
42. Tautas nobalsošana par likumprojektu “Grozījumi Latvijas Republikas Satversmē”. Pieejams: <https://www.cvk.lv/pub/public/29108.html>
43. Valsts kanceleja. Normatīvo aktu projektu izstrādes rokasgrāmata. Pieejama: <https://tai.mk.gov.lv/book/1/chapter/23>
44. Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisijas 2011.gada 10.maija viedoklis par Valsts prezidenta funkcijām Latvijas parlamentārās demokrātijas sistēmas ietvaros. Pieejams: http://blogi.lu.lv/tzpi/files/2016/12/KTK_VP_FUNKCIJAS.pdf
45. Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisijas 2012.gada 17.septembra viedoklis “Par Latvijas valsts konstitucionālajiem pamatiem un neaizskaramo Satversmes kodolu”. Grām.: Par Latvijas valsts konstitucionālajiem pamatiem un neaizskaramo Satversmes kodolu. Konstitucionālo tiesību komisijas viedoklis un materiāli. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2012.
46. 2012.gada 18.februāra tautas nobalsošana par likumprojektu “Grozījumi Latvijas Republikas Satversmē”. Pieejams: <https://www.cvk.lv/pub/public/30256.html>

47. Auers D. An Electoral Tactic? Citizens' Initiatives in Post-Soviet Latvia. Book: Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens. Basingstoke: Palgrave Macmillian, 2012.
48. Central Electoral Commission. Pieejams: <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/centralElectoralCommission>
49. Citizens' Initiative (Popular Initiative). Pieejams: <http://www.activatingdemocracy.com/topics/instruments/pci/>
50. Code of Good Practice on Referendums, CDL-AD(2007)008, adopted by the Council for Democratic Elections, Venice, 16-17 March 2007. Pieejams: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad\(2007\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad(2007)008-e)
51. Gwiazda A. Democracy in Poland: Representation, Participation, Competition and Accountability Since 1989. New York: Routledge, 2016.
52. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Direct Democracy. The International IDEA Handbook. Stockholm: International IDEA, 2008.
53. Lutz G. Switzerland: Citizens' Initiatives as a Measure to Control the Political Agenda. Book: Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens. Basingstoke: Palgrave Macmillian, 2012.
54. Marxer W. Initiatives in Liechtenstein: Safety Valve in a Complex System of Government. Book: Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens. Basingstoke: Palgrave Macmillian, 2012.
55. Rachwal M. Citizens' initiatives in Switzerland. Pieejams: <https://pressto.amu.edu.pl/index.php/pp/article/viewFile/2910/2943>
56. Rytel-Warzocha A. Popular Initiatives in Poland: Citizens' Empowerment or Keeping Up Appearances? Book: Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens. Basingstoke: Palgrave Macmillian, 2012.
57. Sejm of the Republic of Poland. Pieejams: <http://www.sejm.gov.pl/english/sejm/pos.htm>
58. Suksi M. Bringing in the people: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1993.
59. What is the procedure for launching a popular initiative? Pieejams: <https://www.ch.ch/en/demokratie/political-rights/popular-initiative/how-to-launch-a-federal-popular-initiative/>

Normatīvie akti

1. Latvijas Republikas Satversme: LV likums. Pieņemts 15.02.1922.
2. Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu: LV likums. Valdības Vēstnesis, 1922.gada 30.jūnijs, Nr.141. [zaudējis spēku]
3. Likums "Par Centrālo vēlēšanu komisiju": LV likums. Pieņemts 13.01.1994.
4. Par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu: LV likums. Pieņemts 31.03.1994.
5. Saeimas kārtības rullis: LV likums. Pieņemts 28.07.1994.
6. Valsts civildienesta likums: LV likums. Pieņemts 07.09.2000.
7. Biedrību un nodibinājumu likums: LV likums. Pieņemts 30.10.2003.
8. Grozījumi likumā "Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu": LV likums. Pieņemts 20.09.2012.
9. Arodbiedrību likums: LV likums. Pieņemts 06.03.2014.
10. Normatīvo aktu sagatavošanas noteikumi: Ministru kabineta 2009.gada 3.februāra noteikumi Nr.108. Latvijas Vēstnesis, 2009, Nr.26.
11. 2011.gada 22.novembra likumprojekts "Grozījumi likumā "Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu"". Pieejams: <http://titania.saeima.lv/LIVS11/SaeimaLIVS11.nsf/0/E905D2843A562864C225795000390895?OpenDocument>
12. Likumprojekts "Likums par mazākumtautību izglītības iestāžu iekārtu Latvijā". Pieejams: https://www.cvk.lv/pub/upload_file/2018/Likumprojekts_Likums%20par%20mazakumtautibu%20izglitibas%20iestazu%20iekartu%20Latvija.pdf
13. Constitution of the Principality of Liechtenstein, 1921. Pieejama: <http://hrlibrary.umn.edu/research/liechtenstein-constitution.pdf>
14. Constitution of the Republic of Hungary, 1949. Pieejama: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/E.C.12.HUN.3-Annex2.pdf>
[zaudējusi spēku]
15. Constitution of Spain, 1978. Pieejama: <https://www.eui.eu/Projects/InternationalArtHeritageLaw/Documents/NationalLegislation/Spain/spanishconstitution1978.pdf>
16. Constitution of the Republic of Croatia, 1990. Pieejama: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/hr/hr049en.pdf>
17. Constitution of Romania, 1991. Pieejama: <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>

18. Constitution of the Republic of Slovenia, 1991. Pieejama: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN014895.pdf>
19. Constitution of the Republic of Lithuania, 1992. Pieejama: <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm>
20. Constitution of the Republic of Poland, 1997. Pieejama: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>
21. Federal Constitution of the Swiss Confederation, 1999. Pieejama: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/201801010000/101.pdf>
22. Fundamental Law of Hungary, 2011. Pieejams: <http://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf>
23. Federal Act on Political Rights, Switzerland, 1976. Pieejams: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19760323/index.html>
24. Organic Law 3/1984 on the Regulation of Popular Legislative Initiative, Spain, 1984. Pieejams: <https://www.global-regulation.com/translation/spain/1481255/law-3-1984-of-26-march%252c-regulating-popular-legislative-initiative.html>
25. Law on the Citizens' Legislative Initiative, Republic of Lithuania, 1998. Pieejams: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/19303780e00811e782d4fd2c44cc67af?jfwid=rivwzvpvg>
26. Law No.189/1999 on the Exercise of Legislative Initiative by Citizens, Romania, 1999. Pieejams: <https://www.global-regulation.com/translation/romania/3071677/law-no.-189-of-9-december-1999-on-the-exercise-of-legislative-initiative-by-citizens.html>
27. Law on the Central Electoral Commission, Republic of Lithuania, 2002. Pieejams: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/a508ab50770811e496d1f482b62f41cd?jfwid=rivwzvpvg>

Juridiskās prakses materiāli

1. Satversmes tiesas 24.03.2000. spriedums lietā Nr.04-07(99). Latvijas Vēstnesis, 2000, Nr.113/114.
2. Satversmes tiesas 22.10.2002. spriedums lietā Nr.2002-04-03. Latvijas Vēstnesis, 2002, Nr.154.

3. Satversmes tiesas 16.12.2008. spriedums lietā Nr.2008-09-0106
4. Satversmes tiesas 19.05.2009. spriedums lietā Nr.2008-40-01. Latvijas Vēstnesis, 2009, Nr.78.
5. Satversmes tiesas 19.12.2012. lēmums par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr.2012-03-01. Latvijas Vēstnesis, 2012, Nr.200.
6. Satversmes tiesas 18.12.2013. spriedums lietā Nr.2013-06-01. Latvijas Vēstnesis, 2013, Nr.250.
7. Satversmes tiesas 12.02.2014. spriedums lietā Nr.2013-05-01. Latvijas Vēstnesis, 2014, Nr.33.
8. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 11.02.2013. lēmums lietā Nr.A420577912 SA-1/2013
9. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 20.02.2013. lēmums lietā Nr.A420577912 SA-1/2013
10. Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta 12.02.2014. spriedums lietā Nr.A420577912 SA-1/2014
11. Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta 28.03.2014. spriedums lietā Nr.SA-3/2014
12. Egila Levita atsevišķās domas ECT 17.06.2004. spriedumā lietā Tatjana Ždanoka pret Latviju. Latvijas Vēstnesis, 2004, Nr.111.
13. Latvijas Republikas 11.Saeimas pavasara sesijas otrās sēdes 2012.gada 26.aprīļa stenogramma. Pieejama:
<http://titania.saeima.lv/LIVS11/saeimalivs11.nsf/0/3D8875316E6CD67EC22579F2003140DA?OpenDocument>
14. Latvijas Republikas 11.Saeimas rudens sesijas trešās sēdes 2012.gada 20.septembra stenogramma. Pieejama:
<http://titania.saeima.lv/LIVS11/SaeimaLIVS11.nsf/0/3B9B3518C859C840C2257A8500310FBE?OpenDocument>
15. Likumprojekta “Grozījumi likumā “Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu”” otrā lasījuma priekšlikumu tabula. Pieejama:
<http://titania.saeima.lv/LIVS11/SaeimaLIVS11.nsf/0/0F69BF40BFB73750C2257AB00021D16E?OpenDocument>
16. Likumprojekta “Grozījumi likumā “Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu”” otrā lasījuma priekšlikumu tabula. Pieejama:
<http://titania.saeima.lv/LIVS11/saeimalivs11.nsf/0/72A80FBCF226EAC3C22579E600231C87?OpenDocument>

17. Likumprojekta “Grozījumi likumā “Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu””
trešā lasījuma priekšlikumu tabula. Pieejama:
<http://titania.saeima.lv/LIVS11/SaeimaLIVS11.nsf/0/BBC8F39588E1F6C8C2257A1E00291787?OpenDocument>
18. Likumprojekta “Grozījumi likumā “Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu””
otrrreizējās caurlūkošanas priekšlikumu tabula. Pieejama:
<http://titania.saeima.lv/LIVS11/SaeimaLIVS11.nsf/0/2C6FFF5193CAC1D0C2257A41002957EB?OpenDocument>
19. Latvijas Republikas Tieslietu ministrijas 2014.gada 17.jūlija atzinums Nr.1-17/2834.
Pieejams:
https://www.cvk.lv/pub/upload_file/2014/Tieslietu%20ministrijas%20atzinums_17072014.pdf
20. Valsts prezidenta 2011.gada 20.decembra vēstule Nr.261 Latvijas Republikas Saeimas
priekšsēdētājam Solvitai Āboltiņai. Pieejama:
<https://www.president.lv/storage/items/PDF/likumdosanas-iniciativa20122011.pdf>
21. Valsts prezidenta 2012.gada 28.jūnija motivēts raksts par likuma “Grozījumi likumā
“Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu”” otrreizēju caurlūkošanu. Pieejams:
<http://titania.saeima.lv/LIVS11/SaeimaLIVS11.nsf/0/4442F9AC6F49B9EBC2257A2B0046A3D6?OpenDocument>
22. Valsts prezidenta 2012.gada 3.augusta motivēts raksts par likuma “Grozījumi likumā
“Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu”” otrreizēju caurlūkošanu. Pieejams:
<http://titania.saeima.lv/LIVS11/SaeimaLIVS11.nsf/0/6408F7E9E34884EBC2257A52002F8319?OpenDocument>
23. Valsts prezidenta 2012.gada 27.novembra motivēts raksts par likuma “Grozījumi
likumā “Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu””. Pieejams:
<http://titania.saeima.lv/LIVS11/SaeimaLIVS11.nsf/0/3F7DEB7A3674305AC2257AC500434F55?OpenDocument>
24. Centrālās vēlēšanu komisijas 2012.gada 1.novembra lēmums Nr.6 par parakstu vākšanu
likuma “Grozījumi Pilsonības likumā” ierosināšanai. Pieejams:
https://www.cvk.lv/pub/upload_file/6.pdf
25. Centrālās vēlēšanu komisijas 2013.gada 1.janvāra lēmums Nr.5 par iniciatīvas grupas
iesniegto likumprojektu “Par tautas līdzdalību eiro ieviešanas termiņa izlemšanā”.
Pieejams:
https://www.cvk.lv/pub/upload_file/PV%202013/31012013_CVK_lemums_Nr_5_izv_ersts.pdf

26. Centrālās vēlēšanu komisijas 2013.gada 31.janvāra lēmuma Nr.5 par Vislatvijas Sociāldemokrātu kustības “Par Neatkarīgu Latviju!” iesniegto likumprojektu "Par tautas līdzdalību eiro ieviešanas termiņa izlemšanā". Pieejams: <https://www.cvk.lv/pub/public/30494.html>
27. Centrālās vēlēšanu komisijas 2013.gada 18.marta lēmums Nr.14 par iniciatīvas grupas iesniegto likumprojektu “Grozījumi likumā “Par Latvijas banku””. Pieejams: https://www.cvk.lv/pub/upload_file/14_pilnais.pdf
28. Centrālās vēlēšanu komisijas 2013.gada 27.novembra lēmuma Nr.38 par biedrības “Sargāsim mūsu bērnus!” iesniegto likumprojektu “Grozījumi Bērnu tiesību aizsardzības likumā”. Pieejams: <https://www.cvk.lv/pub/public/30684.html>
29. Centrālās vēlēšanu komisijas 2015.gada 15.jūlija lēmums Nr.5 “Par atteikumu reģistrēt iniciatīvas grupu”. Pieejams: <https://www.cvk.lv/pub/public/31151.html>
30. Centrālās vēlēšanu komisijas 2015.gada 3.novembra lēmums Nr.11 “Par atteikumu reģistrēt iniciatīvas grupu”. Pieejams: <https://www.cvk.lv/pub/public/31187.html>
31. Centrālās vēlēšanu komisijas 2015.gada 13.novembra lēmuma Nr.12 “Par iniciatīvas grupas reģistrēšanu”. Pieejams: <https://www.cvk.lv/pub/public/31192.html>
32. Centrālās vēlēšanu komisijas 2018.gada 5.marta lēmums Nr.3 par likumprojektu “Likums par mazākumtautību izglītības iestāžu iekārtu Latvijā”. Pieejams: <https://www.cvk.lv/pub/public/32035.html>
33. 2013.gada 8.maija iesniegums par iepriekš iesniegto grozījumu projektu Latvijas Republikas Satversmē un likumā “Par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu” precizēšanu. Pieejams: https://www.cvk.lv/pub/upload_file/Atzিনি%202013/Papildus_2.pdf

Maģistra darbs “Vēlētāju likumdošanas iniciatīva Latvijā un ārvalstīs” izstrādāts Latvijas Universitātes Juridiskajā fakultātē.

Ar savu parakstu apliecinu, ka pētījums veikts patstāvīgi, izmantoti tikai tajā norādītie informācijas avoti un iesniegtā darba elektroniskā kopija atbilst izdrukai.

Autore: _____ Krista Gailīte

Rekomendēju/nerekomendēju darbu aizstāvēšanai

Vadītāja: Dr.iur., asoc.prof. Annija Kārcliņa _____

Recenzents:

Darbs iesniegts Valststiesību zinātņu katedrā 25.04.2018.

Dekāna pilnvarotā persona: _____

Darbs aizstāvēts maģistra gala pārbaudījuma komisijas sēdē

Datums: _____

Komisijas sekretāre: _____