



# **LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA**

---

## **Spriedums**

**Latvijas Republikas vārdā**

**Rīgā 2009. gada 19. maijā**

**lietā Nr. 2008-40-01**

Latvijas Republikas Satversmes tiesa šādā sastāvā: tiesas sēdes priekšsēdētājs Gunārs Kūtris, tiesneši Kaspars Balodis, Aija Branta, Juris Jelāgins, Kristīne Krūma un Viktors Skudra,

ar tiesas sēdes sekretāri Līvu Rozentāli,

pieņemoties pieteikuma iesniedzēja – divdesmit 9. Saeimas deputātu: Ilmas Čepānes, Sandras Kalnietes, Annas Seiles, Kārļa Šadurska, Inas Druvietes, Gunāra Laicāna, Solvitas Āboltiņas, Artura Krišjāņa Kariņa, Dzintara Zaķa, Silvijas Bendrātes, Ingrīdas Circenes, Ulda Ivara Gravas, Einara Repšes, Ausmas Kantānes, Ingunas Rībenas, Sarmītes Ķikustes, Ainara Latkovska, Arta Kampara, Lindas Mūrnieces, Aigara Štokenberga – pārstāvim Rolandam Irklīm,

institūcijas, kas izdevusi apstrīdēto aktu, – Saeimas – pārstāvim, Saeimas Juridiskā biroja vadītājam Gunāram Kusiņam,

pamatojoties uz Latvijas Republikas Satversmes 85. pantu, Satversmes tiesas likuma 16. panta 1. punktu un 17. panta pirmās daļas 3. punktu,

Rīgā 2009. gada 21. aprīlī atklātā tiesas sēdē izskatīja lietu

„Par likuma „Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu” 22. panta otrā teikuma atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam”.

## Konstatējošā daļa

1. Saeima 1994. gada 31. martā pieņēma likumu „Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu”. Šā likuma 22. pants noteic: „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 ne agrāk kā 12 mēnešus pirms likumprojekta vai Satversmes grozījumu projekta iesniegšanas Centrālajai vēlēšanu komisijai jābūt apliecinātam pie zvērināta notāra vai pašvaldības institūcijā, kura veic notariālas darbības.”

Pieteikumā ir apstrīdēta likuma „Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu” 22. panta otrā teikuma (turpmāk – apstrīdētā norma) atbilstība Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 1. pantam.

**2. Pieteikuma iesniedzējs – divdesmit 9. Saeimas deputāti** (turpmāk – Pieteikuma iesniedzējs) – pieteikumā norāda, ka apstrīdētā norma neatbilst Satversmes 1. pantam. Valsts pārvaldei savā darbībā esot pienākums ievērot labas pārvaldības principu, kas izriet no Satversmes 1. panta, t.i., pienākums uzlabot sabiedrībai sniegto pakalpojumu kvalitāti, kā arī vienkāršot un uzlabot procedūras privātpersonu labā. Šis princips esot saistošs ne vien valsts pārvaldei, bet arī likumdevējam.

Likumdevējs esot noteicis notariālas darbības veikšanu, lai tiktu fiksēta pilsoņa griba ierosināt likumu. Pieteikuma iesniedzējs norāda, ka Satversmes sapulces pieņemtajā 1922. gada likumā „Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu” bijusi līdzīga norma, kas noteikusi: „ne mazāk kā tūkstots vēlētāju var iesniegt Centrālajai vēlēšanu komisijai Satversmes septiņdesmit astotā pantā paredzēto likumprojektu”, tomēr tā paredzējusi, ka „vēlētāju parakstiem zem likumprojekta jābūt apliecinātiem pie notāra, valsts vai pašvaldību iestādēm”. Pieteikuma iesniedzējs uzsver, ka šī norma ļāvusi parakstus apliecināt vairākās institūcijās – pie notāra, pašvaldības vai valsts iestādē. Minētā norma neesot noteikusi, ka valsts vai pašvaldības iestādēm jābūt tādām, kas veic notariālas funkcijas. Turpretī apstrīdētā norma būtiski sašaurinot pilsoņu tiesības piedalīties likumu ierosināšanā, jo paraksti jāapliecina tikai tādā iestādē, kas veic notariālas funkcijas.

Pieteikuma iesniedzējs uzskata, ka būtu nošķirami gadījumi, kad personas vēršas pie notāra, lai apliecinātu savu parakstu, īstenojot savas civiltiesības un likumīgās intereses, no gadījumiem, kad tās pie notāra vēršas, īstenojot savas Satversmē noteiktās likumdošanas tiesības, lai parakstītos par likuma ierosināšanu. Pirmajā gadījumā valsts ar zvērinātu notāru starpniecību piedalās civiltiesiskajā apgrozībā, nodrošinot to, ka personu civiltiesību un likumīgo interešu īstenošanu apliecina publisks dokuments – notariāls akts vai paraksta apliecinājums. Par šādu dokumentu prasot valsts nodevu. Taču otrajā gadījumā, kā uzsver Pieteikuma iesniedzējs, paraksta apliecināšana pie zvērināta notāra nevar būt obligāts priekšnoteikums tam, lai pilsonis varētu īstenot savas tiesības ierosināt likumu. Līdzīga parakstīšanās esot paredzēta likuma „Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu” 7., 8., 9. un 24. pantā. Šādos gadījumos personas varot parakstīties Centrālās vēlēšanu komisijas izveidotajās vēlēšanu komisijās.

Turklāt, vācot parakstus par likuma ierosināšanu, neesot nepieciešams papildus pārbaudīt personas datus Iedzīvotāju reģistrā un Nederīgo dokumentu reģistrā, jo tā esot citas institūcijas kompetence. Visu personu datus tajos pašos reģistros pārbaudot arī Centrālā vēlēšanu komisija. Tādējādi pilsoņu parakstus pārbaudot divas valsts institūcijas – zvērināts notārs, par kura pakalpojumiem maksā pati persona, un Centrālā vēlēšanu komisija, kuras budžetā iekļauti līdzekļi šādas pārbaudes veikšanai. Tas neatbilstot labas pārvaldības principam, jo apstrīdētā norma apgrūtinot parakstu vākšanas procedūru, kā arī radot tādu situāciju, ka valsts pārvalde personu datu pārbaudi veic divreiz.

Pieteikuma iesniedzējs norāda, ka no Satversmes 1. panta izriet arī pilsoņu tiesības piedalīties valsts pārvaldīšanā. Ja valsts paredzējusi pilsoņu tiešās līdzdalības tiesības, tad šīs tiesības vajagot nodrošināt bez diskriminācijas un tās nedrīkstot nepamatoti ierobežot. Tiesības piedalīties parakstu vākšanā vajagot nodrošināt visiem Latvijas pilsoņiem, kuriem ir tiesības balsot Saeimas vēlēšanās. Prasība apliecināt parakstu pie notāra, lai varētu piedalīties likuma ierosināšanā, būtiski ierobežojot personas tiesības uz līdzdalību valsts pārvaldīšanā, jo šī apliecināšana esot saistīta ar zināmu materiālu atlīdzību (pieteikuma iesniegšanas brīdī – 9,99 lati). Daudzām personām šāds maksājums esot apgrūtinājošs, un tās nevarot īstenot šīs tiesības sava mantiskā stāvokļa dēļ. Līdz ar to apstrīdētā norma pārkāpjot arī Satversmē noteikto vienlīdzības principu.

**Pieteikuma iesniedzēja pārstāvis R. Irklis** tiesas sēdē uzturēja Pieteikuma iesniedzēja prasījumu un norādīja uz to, ka Satversme kā tiešās demokrātijas elementu paredz parlamenta un vietējo pašvaldību vēlēšanas, tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu. No šiem elementiem izrietot varas leģitimitātes princips, kas nodrošinot to, ka suverēnās varas nesējai – tautai – ir iespējas ietekmēt lēmumu pieņemšanu valstī. Bez pienācīgas vēlēšanu, tautas nobalsošanas un likumu ierosināšanas kārtības valsts nevarot tikt uzskatīta par demokrātisku. Situācijā, kad pastāv normatīvs regulējums, kas apgrūtina vai ierobežo tiešās demokrātijas īstenošanu, faktiski samazinoties tautai Satversmē noteiktās tiesības. Tikai likumu ierosināšanai esot paredzēti papildu apgrūtinājumi un izmaksas. Pārējos tiešās demokrātijas elementus tauta varot realizēt pilnīgi brīvi, bez papildu samaksas un tai visērtākajā un vislabāk pieejamā veidā. Jebkāda samaksa par paraksta apliecināšanu esot nesamērīga, jo pastāvot citi līdzekļi, kas ļautu šos parakstus vākt bez maksas. Un valstij tas būtu jānodrošina.

R. Irklis precizēja prasījuma robežas un norādīja, ka Pieteikuma iesniedzējs apstrīd vēlētāju tiesību apgrūtinājuma, t.i., nepieciešamības parakstu apliecināt pie notāra un par šo pakalpojumu samaksāt, atbilstību Satversmes 1. pantam.

**Institūcija, kas izdevusi apstrīdēto aktu, – Saeima** – nepiekrīt Pieteikuma iesniedzēja viedoklim un uzskata, ka apstrīdētā norma atbilst Satversmes 1. pantam.

Saeima atbildes rakstā norāda, ka personas datu pārbaude nenotiek divreiz. Notārs (bāriņtiesa) apliecinot, ka par likuma ierosināšanu patiešām pašrocīgi parakstās konkrētā persona notāra vai bāriņtiesas amatpersonas klātbūtnē. Notārs kā tiesu sistēmai piederīga persona apliecinot privātu gribu publiski, t. i., veicot publisku apliecināšanu. Savukārt Centrālā vēlēšanu komisija noskaidrojot vienīgi to, vai attiecīga persona vispār ir un ir bijusi tiesīga parakstīties, kā arī to, vai persona nav parakstījusies pie vairākiem notāriem un vairākās bāriņtiesās. Centrālā vēlēšanu komisija nevarot pārliecināties par to, vai norādītā persona patiešām pati pašrocīgi ir parakstījusies.

Saeima pauž viedokli, ka, izslēdzot apstrīdēto normu, netiks nodrošināts likuma ierosinātāju gribas izteikuma īstums un derīgums, kā arī tiks aizskartas to personu

tiesības, kuras būs parakstījušās par likuma ierosināšanu, ja teorētiski iespējamo parakstu viltojumu dēļ šis ierosinājums tiks atzīts par nederīgu.

Saeima uzskata, ka demokrātijas jēdziens ir cieši saistīts ar iespējām piedalīties valsts dzīvē, arī ievēlot savus pārstāvjus, izmantojot tiešās demokrātijas mehānismus un piedaloties piketos, sapulcēs, apvienojoties biedrībās un politiskajās partijās. Šādas līdzdalības formas esot ļoti dažādas, un tomēr tām, kuras ir varas leģitimitātes pamats, vajagot būt nodrošinātām bez maksas. Tā, piemēram, Saeimas vēlēšanas, tautas nobalsošana un vienas desmitās daļas vēlētāju parakstu vākšana, kuru organizē Centrālā vēlēšanu komisija, pilsoņiem esot bezmaksas pasākums.

Lai notiktu Satversmes 78. pantā paredzētā tautas nobalsošana, vienmēr vajagot būt kādam iniciatoram vai iniciatīvas grupai, kas sagatavo likumprojektu, par kuru aicinās parakstīties 10 000 pilsoņu. Lai gan šī iniciatīva būtu uzskatāma par pilsonisku, tā vienlaikus esot arī privāta un varot prasīt privātu finansējumu. Saeima uzskata, ka šāda privāta iniciatīva valstij nav jānodrošina par valsts līdzekļiem. Sakarā ar šādu iniciatīvu valsts finansējot un organizējot turpmākās nepieciešamās procedūras, bet tikai tādā gadījumā, ja iniciatīva ir izdevusies (savākti vismaz 10 000 pilsoņu paraksti), tādējādi apliecinot teorētisku iespēju savākt vismaz vienas desmitās daļas vēlētāju parakstus.

Saeima uzsver, ka likumdevējam ir jānosaka saprotama un taisnīga procedūra, lai pilsoniskā un privātā kārtā varētu tikt vākti paraksti likuma ierosināšanai. Viens no šādas procedūras elementiem, kas nodrošina pilsoņu gribas izteikuma īstumu un derīgumu un samazina iespējamo viltojumu skaitu, esot noteikts apstrīdētajā normā, kas prasa 10 000 parakstus apliecināt pie notāra vai bāriņtiesā. Pienākums maksāt par paraksta apliecināšanu esot saistīts ar notariālo darbību izmaksām. Šo maksu nenosakot likumdevējs, bet gan Ministru kabinets saskaņā ar Notariāta likuma 165. panta pirmo daļu, un šī atlīdzība neesot paaugstināma pēc notāra gribas. Turklāt minētā panta otrā daļa reglamentējot, ka, nosakot taksu likumā "Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu" paredzētajā paraksta apliecināšanas gadījumā, tās apmērs nedrīkstot ierobežot parakstīšanās tiesības pēc būtības.

Kopš grozījumu izdarīšanas Notariāta likumā, kas stājās spēkā 2009. gada 13. janvārī, maksa par paraksta apliecināšanu esot attiecīgi 1,65 lati, ja parakstu apliecina notārs, un 2 lati, ja to dara bāriņtiesa. Līdz ar to Saeima uzskata, ka likums neparedz

nesaprātīgi augstu maksu par paraksta apliecināšanu. Apstrīdētajā normā ietvertās procedūras faktiskās izmaksas esot attaisnojamas ar to mērķi, kas tiek sasniegts.

Saeima apšaubā Pietiekuma iesniedzēja viedokli, ka saskaņā ar Satversmes sapulces pieņemto likumu „Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu” apliecināt parakstus likuma ierosināšanai varēja jebkurā valsts vai pašvaldības iestādē.

**Saeimas pārstāvis G. Kusiņš** tiesas sēdē pauda atbildes rakstā izteikto Saeimas viedokli un papildus norādīja, ka Centrālā vēlēšanu komisija nevar pārliecināties, vai tie, kuri ir iesnieguši likumprojektu, patiešām ir pašrocīgi šo dokumentu parakstījuši. To darot notārs vai bāriņtiesa, kas šobrīd esot vienīgais un efektīvais līdzeklis apstrīdētajā normā noteiktās kārtības īstenošanai.

G. Kusiņš norādīja, ka tādā gadījumā, ja parakstu apliecināšana tiktu uzticēta institūcijām, kas ikdienā ar to nenodarbojas, samazināsies savākto parakstu ticamība, paplašināsies parakstu viltošanas iespējas un tā rezultātā, iespējams, pieaugs arī valsts izdevumi likuma ierosināšanas otrās kārtas organizēšanai. Turklāt ik reizi, kad kāda iniciatīvas grupa būtu savākusi 10 000 parakstu, kuru patiesums pamatoti var tikt apšaubīts, Centrālajai vēlēšanu komisijai uzdot pārbaudīt to, vai norādītās personas ir balsstiesīgi Latvijas pilsoņi, pat nebūtu lietderīgi. Un šāda pārbaude arī lielākoties nedotu atbildi uz jautājumu, vai konkrētās personas patiešām ir pašrocīgi parakstījušas. G. Kusiņš uzsvēra, ka nav iespējams pārbaudīt parakstītāju gribas īstumu *post factum*.

G. Kusiņš uzskata, ka Pietiekuma iesniedzēja norādītie saudzējošākie līdzekļi nerasniedz to mērķi, kuram apstrīdētā norma radīta. Proti, tie nenodrošinot likuma ierosinātāju gribas īstumu un derīgumu. Turklāt tie netieši aizskaršot to personu tiesības, kuras būs parakstījušas par likuma ierosināšanu, ja iespējamo parakstu viltojumu dēļ šis ierosinājums tiks uzskatīts par nederīgu. Minēto lietu esot iespējams atrisināt ar precīzu normatīvo aktu interpretāciju, tāpēc G. Kusiņš lūdz apstrīdēto normu atzīt par atbilstošu Satversmes 1. pantam.

**3. Pieaicinātā persona – Tieslietu ministrija** – uzskata, ka apstrīdētā norma atbilst Satversmes 1. pantam. Likuma „Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu” 22. un 23. pants paredzot „divpakāpju procedūru”, proti, sākotnēji likuma ierosināšana ir privātu personu iniciatīva, bet tās turpmāko organizēšanu uzņemas valsts.

Tieslietu ministrija norāda, ka šāda kārtība ir pamatota un efektīva. Tā dodot vēlētājiem iespēju ierosināt likumu, vienlaikus nepārslogojot Valsts Prezidentu un Saeimu ar tādiem vēlētāju virzītiem likumprojektiem, kuri sabiedrībā varētu gūt tikai maznozīmīgu atbalstu.

Apstrīdētās normas mērķis esot nodrošināt ticamību tādas personas gribas izteikuma īstumam un derīgumam, kura vēlas piedalīties likumdošanas procesā. Tāpēc apstrīdētā norma paredzot, ka vēlētāja parakstam jābūt apliecinātam pie zvērināta notāra vai pašvaldības institūcijā, kura veic notariālas darbības.

Tā kā likumdevējs esot izvēlējis parakstu īstuma publiskas apliecināšanas funkciju uzdot zvērinātiem notāriem (bāriņtiesām) un pie tam šāds regulējums Latvijā esot pastāvējis arī pirms Otrā pasaules kara (Latvijas Republikas Augstākā padome 1993. gada 1. jūnijā atjaunoja Latvijas Republikas 1937. gada Notāru likumu), pēc Tieslietu ministrijas ieskata, ir pamatoti un racionāli arī likuma ierosināšanai nepieciešamos ne mazāk kā 10 000 balsstiesīgo Latvijas pilsoņu parakstus uzdot apliecināt zvērinātiem notāriem (bāriņtiesām). Šādas funkcijas uzticēšana citām valsts un pašvaldību institūcijām, kuru ikdienas pienākumos neietilpst parakstu īstuma publiska apliecināšana, nenodrošinātu sniegtā pakalpojuma kvalitāti un neatbilstu valsts pārvaldes efektivitātes principam. Līdz ar to apstrīdētā norma paredzot pietiekami vienkāršu procedūru un vienlaikus sasniedzot mērķi – nodrošināt personas gribas īstuma apliecināšanu, ierobežojot parakstu viltošanas iespējas.

Tieslietu ministrija norāda, ka par līdzdalību likumu ierosināšanas procesā nav jāmaksā. Tomēr zvērināti notāri iekasējot valsts nodevu un saņemot atlīdzību par notariālās darbības – paraksta apliecināšanas – izpildi. Pienākums maksāt valsts nodevu – 0,20 latus un noteikto amata atlīdzības taksi –1,65 latus (plus pievienotās vērtības nodoklis) neesot pārmērīgi apgrūtinošs un neparedzot dažādu attieksmi pret personām. Pēc Tieslietu ministrijas ieskata, šāda atlīdzība uzskatāma par pamatotu un samērīgu.

**Tieslietu ministrijas pārstāve Inese Nikuļceva** tiesas sēdē papildus paskaidroja, ka Tieslietu ministrija sagatavojusi jaunus noteikumus par valsts nodevām, kuros būs paredzēts, ka, apliecinot pie notāra parakstu, lai īstenotu Satversmes 78. pantā noteiktās tiesības, personai par paraksta īstuma apliecināšanu valsts nodeva nebūs jāmaksā.

I. Nikuļceva vērsa uzmanību arī uz to, ka, salīdzinot Latvijas un citu valstu likumdošanas iniciatīvas normatīvo regulējumu, jāņem vērā tas, ka citās valstīs pilsoņu iniciatīva tiek izskatīta parlamentā un ar to šis process arī beidzas (piemēram, Lietuvā, Polijā un Spānijā). Savukārt Latvijā gadījumā, ja Saeima nepieņem pilsoņu iniciatīvu bez grozījumiem, tiekot rīkota tautas nobalsošana. Tā esot būtiska atšķirība, kas jāņem vērā, lai nodrošinātu pietiekami augstu drošības pakāpi un lieki netērētu budžeta līdzekļus gan parakstu vākšanas otrajā posmā, gan rīkojot tautas nobalsošanu.

**4. Pieaicinātā persona – Latvijas Republikas tiesībsargs** (turpmāk – Tiesībsargs) – norāda, ka Satversme paredz personām tiesības piedalīties valsts darbībā. Ar apstrīdēto normu noteiktas konkrētas prasības attiecībā uz nepieciešamo likumu ierosināšanai parakstu apliecināšanu. Tādējādi esot noteikti ierobežojumi personu tiesībām piedalīties valsts darbībā, t.i., parakstīties par likuma ierosināšanu.

Tiesībsargs uzsver, ka ar 2008. gada 18. decembrī pieņemto likumu „Grozījumi Notariāta likumā” ir grozīta Saeimas deputātu iesniegtajā pieteikumā izklāstītā situācija, kad par paraksta apliecināšanu bija jāmaksā nesamērīgi augsta summa – 9,99 lati. Pēc minēto grozījumu spēkā stāšanās personai par paraksta apliecināšanu esot jāmaksā 1,65 lati. Šī summa pirms 2007. gada 20. decembra grozījumiem esot bijusi 1,5 lati. Tiesībsargs secina, ka ar 2008. gada decembra grozījumu izdarīšanu esot likvidēta situācija, kad no personām tika prasīta, iespējams, nesamērīga maksa par parakstu apliecināšanu apstrīdētajā normā paredzētajā gadījumā. Izdarot šos grozījumus Notariāta likumā, ir novērsts viens no Pieteikuma iesniedzēja galvenajiem argumentiem tam, lai konstatētu likuma „Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu” 22. panta otrā teikuma neatbilstību Satversmei.

Turklāt Notariāta likuma 165. panta otrā daļa esot papildināta ar teikumu šādā redakcijā: „Nosakot taksu likuma „Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu” paredzētajā paraksta apliecināšanas gadījumā, tās apmērs nedrīkst ierobežot parakstīšanās tiesības pēc būtības.” Tādējādi likumdevējs esot izdarījis grozījumus attiecīgajos tiesību aktos un novērsis iespējamo nesamērīgumu. Līdz ar to apstrīdētā norma atbilstot Satversmes 1. pantam.

**Tiesībsarga pārstāve** Tiesībsarga biroja Pilsonisko un politisko tiesību daļas vadītājas p.i. **Liene Lauceniece** tiesas sēdē papildus norādīja, ka apstrīdētajā normā noteiktie vēlētāju tiesību ierobežojumi atbilst Satversmes 1. pantam. To mērķis esot nodrošināt pārliecību, pirmkārt, par personas identitāti paraksta izdarīšanas brīdī un, otrkārt, par personas brīvo gribu un šīs personas paraksta īstumu. Tādējādi tiekot novērsta vai samazināta iespēja, ka paraksti varētu tikt viltoti vai parakstītos citas personas. L. Lauceniece uzsvēra, ka vēlētāju tiesību ierobežojums ir samērīgs, jo par paraksta apliecināšanu paredzēta tikai 2 latu samaksa, turklāt maznodrošinātās personas var tikt atbrīvotas no maksas.

**5. Pieaicinātās personas – Centrālās vēlēšanu komisijas – pārstāve** Centrālās vēlēšanu komisijas juriste **Daiga Plūme** tiesas sēdē paskaidroja, ka gan pirmajā, gan otrajā parakstu vākšanas posmā notiek parakstu pārbaude.

Pirmajā posmā sarakstus iesniedz kāda iniciatīvas grupa un Centrālās vēlēšanu komisijas (turpmāk arī – Komisija) pienākums esot pārliecināties, ka tik tiešām šie 10 000 parakstu ir derīgi. Saņemot likumprojektu ar parakstiem, Centrālās vēlēšanu komisijas pienākums esot pārbaudīt, vai visi parakstītāji ir vēlētaji. Komisijas rīcībā esot speciāli izveidota datubāze jeb speciāla datorsistēma, kas pēc personas kodiem pārbauda visus 10 000 parakstītājus. Tātad pirmā posma noslēgumā, ievadot personas kodu, Komisija pārliecinoties par to, ka parakstītājs tik tiešām ir vēlētajs, ka viņam nav liegtas balsstiesības, ka viņš ir pilsonis. Pārliecinājusies par to, ka desmit tūkstoši parakstu ir derīgi, Centrālā vēlēšanu komisija organizē otro posmu.

Otrajā posmā, kas ilgst 30 dienas, Centrālā vēlēšanu komisija izveidojot noteiktu skaitu parakstu vākšanas vietu (piemēram, 2008.gadā bijušas 620 parakstu vākšanas vietas Latvijā un 40 vietas – ārvalstīs), kurās darbojas vēlēšanu komisiju locekļi jeb parakstu vācēji. Ar katru no tiem tiekot noslēgts līgums. Viņi tiekot speciāli apmācīti un darbojoties Centrālās vēlēšanu komisijas noteiktajā kārtībā saskaņā ar instrukciju. Šajā posmā visu atbildību par parakstu īstumu uzņemas attiecīgais vēlēšanu komisijas loceklis, kas, vācot parakstus, pēc pases pārliecinoties, vai konkrētā persona parakstās savā vārdā, un ierakstot šīs personas vārdu, uzvārdu un personas kodu parakstu vākšanas lapā.

D. Plūme uzsvēra, ka otrā posma beigās atkal notiek parakstu pārbaude. Esot bijuši gadījumi, kad parakstās personas, kas nav Latvijas pilsoņi, vai arī kāda persona parakstās atkārtoti. Parasti atkārtojoties ap pieciem sešiem tūkstošiem parakstu, proti, personas parakstās gan pirmajā, gan otrajā posmā, lai gan pirmā posma paraksti tiek automātiski ieskaitīti otrajā posmā. Ja viena desmitā daļa vēlētāju parakstu esot savākta, tad Centrālā vēlēšanu komisija tālāk rīkojoties saskaņā ar likumu.

D. Plūme norādīja, ka otrā posma izmaksas 2008. gadā sasniedza 526 619 latus.

**6. Pieaicinātā persona – Latvijas Zvērinātu notāru padome** (turpmāk – Padome) secina, ka Pieteikuma iesniedzējs apstrīd nevis pašu likuma „Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu” 22. panta prasību notariāli apliecināt pilsoņu parakstus, bet gan izmaksas, kas saistītas ar personas datu pārbaudi Iedzīvotāju reģistrā un Nederīgo dokumentu reģistrā.

2007. gada likums „Grozījumi Notariāta likumā”, kas paredzēja likuma 75. pantu papildināt ar ceturto daļu par personas datu pārbaudi valsts reģistros, esot virzīts ar mērķi paaugstināt notariālo aktu un apliecinājumu drošības līmeni un ieviest kvalitatīvu kontroli personas identifikācijas brīdī, lai apturētu arvien pieaugošo krāpšanās gadījumu skaitu un aizsargātu personu intereses.

Ierosinājums atteikties no personas datu pārbaudes tikai augsto izmaksu dēļ, pēc Padomes ieskata, neesot pieņemams. Bez tam šo problēmu Saeima jau esot atrisinājusi, proti, 2009. gada 13. janvārī stājies spēkā likums „Grozījumi Notariāta likumā”, atbilstoši kuram notāri esot atbrīvoti no pienākuma ieskatīties Iedzīvotāju reģistrā un Nederīgo dokumentu reģistrā, ja ir jāapliecina personas paraksts likuma ierosināšanai saskaņā ar Satversmes 78. pantu. Savukārt Notariāta likuma 165. panta otrā daļa esot papildināta ar normu, kas noteic, ka šajā paraksta apliecināšanas gadījumā atlīdzības takses apmērs nedrīkst ierobežot parakstīšanās tiesības pēc būtības.

**Padomes pārstāve** Padomes biroja juridiskās nodaļas vadītāja **Dita Reliņa** tiesas sēdē norādīja, ka samaksa tiek prasīta nevis par politisko tiesību īstenošanu, bet gan par personas paraksta apliecināšanu, kas būtu maksas pakalpojums jebkurā (arī valsts vai pašvaldības) iestādē.

D. Reliņa uzsvēra: ja likums prasa pilsoņu parakstu apliecināšanu, tad tā var notikt tikai tajās iestādēs, kas izveidotas ar mērķi realizēt apliecināšanas funkciju valsts vārdā. Līdz ar to šajā apstākļi Padome nesaskatot likuma „Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu” 22. panta otrā teikuma neatbilstību demokrātiskas valsts principiem. Gluži pretēji – tas nozīmējot, ka valsts savas pārvaldes funkcijas ir pārdomāti sadalījusi un nodevusi tādu konkrētu iestāžu pārziņā, kuras ar to nodarbojas profesionālā līmenī.

Pirmkārt, paraksta apliecināšanas mērķis esot nodrošināt šo parakstu īstumu un identificēt personas, kas parakstījušas likumprojektu. Notariālais paraksta apliecinājums esot publisks. Tas garantējot izdarīto parakstu autentiskumu un to, ka personas, kas šo parakstu izdarījušas, ir rīcībspējīgas. Un konkrētajā gadījumā tiekot pārbaudīta arī pilsonība.

Otrkārt, notariālais apliecinājums esot garantija tam, ka paraksti ir izdarīti labprātīgi, pēc personas brīvas gribas un neitrālas, neieinteresētas valsts amatpersonas klātbūtnē.

Treškārt, prasība paraksta izdarīšanai ierasties pie notāra, pēc Padomes ieskata, varot palīdzēt personai pieņemt patstāvīgu, pārdomātu lēmumu, un tas esot ļoti būtiski tādēļ, ka šādas parakstu vākšanas akcija parasti ir saistītas ar ļoti aktīvu reklāmas kampaņu. Un, pēc notāru ieskata, šādos gadījumos zināmā mērā varētu būt iespējamās arī manipulācijas ar cilvēka brīvo gribu.

Ceturtkārt, svarīgi esot tas, ka prasība pēc 10 000 parakstu notariālas apliecināšanas kalpojot par savdabīgu filtru, kas garantē, ka parakstu vākšanas procedūras uzsākšanai tiek nodoti tikai sabiedriski nozīmīgi projekti, jo no sabiedrības interešu viedokļa neesot lietderīgi jau sākotnēji no valsts budžeta līdzekļiem finansēt jebkura projekta ierosināšanu. Kā piemēru D. Reliņa minēja 2007. gadā iesniegto likumprojektu „Par Rīga-Hersona kanāla, kas savienos Baltijas ar Melno jūru pa Daugavas, Ziemeļrietum Dvīnas un Dņepras upēm projektu izstrādes un īstenošanas likums”, kura tālākvirzīšanai paraksti netika savākti.

Papildus tam D. Reliņa norādīja, ka viņas darbības laikā (kopš 2003. gada) Padomē visas parakstu vākšanas kampaņas notikušas par to organizatoru naudu. No tā varot secināt, ka līdz šim vēlētāji parakstījušies par likumprojektu bez maksas un izdevumus vienmēr segusi likumprojekta iniciatīvas grupa.

Padome uzskata, ka apstrīdētā norma atbilst Satversmes 1. pantam.

**7. Pieaicinātā persona** – 7. Saeimas Juridiskās komisijas priekšsēdētājs **Linards Muciņš** tiesas sēdē norādīja, ka Satversmes 78. pantā noteikto vēlētāju tiesību īstenošanai valsts ir noteikusi speciālu kārtību. Šī kārtība paredzot pirmajā parakstu vākšanas posmā parakstus apliecināt pie notāra vai bāriņtiesā (pašvaldības iestādē). Tādējādi šajā lietā centrālais jautājums esot par funkciju: kas tā par funkciju, kam tā ir piekritīga, un kam tā ir jāapmaksā.

Parakstu apliecināšanas funkciju valsts esot deleģējusi notāriem. Ja ir vietas, kurās attiecīgo pakalpojumu iedzīvotāji nevar saņemt, jo tur nepraktizē notāri, tad valsts šo funkciju deleģējot pašvaldībai. Taču tā neesot uzskatāma par pašvaldības funkciju. Valstij esot pienākums norēķināties ar pašvaldību, jo parakstu apliecināšana nav pašvaldības tiešā funkcija. Jebkuras funkcijas veikšana esot saistīta ar izmaksām, tātad arī valstij par tās veikšanu vajagot maksāt. Valstij esot jāizšķiras, vai funkcija ir tik svarīga, ka būtu izpildāma uz valsts budžeta rēķina, vai arī šī funkcija, kaut arī ir svarīga, tomēr skar tikai zināmu personu grupu, tāpēc nav finansējama no valsts budžeta. Šobrīd valsts esot izvēlējusies tādu kārtību, kāda noteikta apstrīdētajā normā.

L. Muciņš uzsver, ka zvērināts notārs un notāru institūcija ir tiesu varas institūcija un pēc analogijas tiek saprasta kā tiesu varas iestāde. Valsts, izvirzot prasību parakstu apliecināt pie notāra, nodrošinot katra paraksta ticamību, jo tas tiek apliecināts speciāli šim nolūkam izveidotā institūcijā, kas ar šādu funkciju nodarbojas ikdienā. Minētā prasība neesot pārmērīgi augsta, jo Latvijas modelī likumprojekta noraidīšana vai pieņemšana ar pārgrozījumiem Saeimā nozīmējot tā tālāko virzību uz tautas nobalsošanu. Tāpēc valsts pamatoti prasot no iniciatīvas grupas parakstu apliecināšanas drošumu, jo otro parakstu vākšanas posmu un tam sekojošo tautas nobalsošanu organizē valsts. L. Muciņš šo procedūru salīdzina ar prasību reģistrēt īpašumu zemesgrāmatā, kas, no vienas puses, personai uzliek pienākumu reģistrēt īpašumu un samaksāt valsts nodevu, bet, no otras puses, dod tai pamatu justies drošai, jo valsts aizsargā īpašumtiesības, kas ir nostiprinātas noteiktā kārtībā.

L. Muciņš uzskata, ka, vienkāršojot pastāvošo kārtību, tiks apdraudētas arī to personu intereses, kuras nepiedalās likuma ierosināšanas procesā vai kuras ir pret

ierosināto likumu, jo mazināsies savākto parakstu ticamība, turklāt nebūs iespējams tos pārbaudīt. Tāpēc pieaugšot viltoto parakstu skaits un parakstu vākšanas otrajam posmam varot tikt virzīti tādi likumprojekti, kurus nav parakstījuši 10 000 vēlētāju.

**8. Pieaicinātā persona** – Prof. Dr. h. c. Assessor jur. Dipl.-Pol. **Egils Levits** norāda, ka tautas likumdošanas procedūra sākas ar to, ka 10 000 vēlētāju iesniedz Centrālajai vēlēšanu komisijai pilnīgi izstrādātu likumprojektu (vai Satversmes grozījumu projektu). Tā esot tautas likumdošanas procesa pirmā stadija, un tiesības tajā piedalīties esot katram vēlētājam.

Apstrīdētā norma paredzot priekšnoteikumu Satversmē ietvertajām vēlētāju tiesībām, parakstoties par konkrēto likumprojektu, piedalīties tautas likumdošanas procesa pirmajā stadijā. Šis priekšnoteikums esot pienākums apliecināt savu parakstu pie zvērināta notāra vai pašvaldības institūcijā, kas veic notariālas darbības. Šis noteikums ietverot divus ierobežojumus tiem vēlētājiem, kuri grib piedalīties Satversmē paredzētajā tautas likumdošanas procesā. Pirmais ierobežojums esot tas, ka vēlētājiem vispār noteikts pienākums uzrādīt notariāli apliecinātu parakstu. Otrais, papildu ierobežojums esot tas, ka par šo apliecināšanu jāmaksā 2,00 vai 9,99 lati.

Satversmes 78. – 80. panta noteikumi, kas regulē vēlētāja tiesības piedalīties tautas likumdošanas procesā, paši par sevi neesot pietiekami precīzi, lai atrisinātu visus ar tautas likumdošanas iniciatīvu saistītos jautājumus. Tādēļ esot pieļaujama šo jautājumu tuvāka noregulēšana likumā. Tomēr šādam likumam vajagot atbilst Satversmei – likumdošanas procesā noteiktie ierobežojumi pieļaujami tikai tad, ja tie ir attaisnojami. Savukārt ierobežojumi ir attaisnojami tikai tad, ja tie, citastarp, atbilst samērīguma principam (plašā nozīmē), kas demokrātiskā valsts iekārtā ir konstitucionāla ranga struktūrprincips un caurauž visas publiskās tiesības.

E. Levits uzskata, ka apstrīdētā norma varētu būt nepieciešama, lai sasniegtu leģitīmu mērķi – samazināt iespēju ar viltotiem parakstiem vai citādā prettiesiskā veidā ietekmēt tautas likumdošanas procesu. Apstrīdētā norma arī esot uzskatāma par piemērotu, jo šādā veidā varētu novērst parakstu viltošanu vai citādas paraksta prettiesiskas izmantošanas iespējas tautas likumdošanas procesā.

Tomēr apstrīdētā norma neesot vajadzīga, jo iespēju manipulēt ar viltotiem parakstiem varot pietiekami efektīvi novērst ar citu, alternatīvu līdzekli, kas mazāk ierobežotu vēlētāju. Tā esot parakstu pārbaude *post factum*. Turklāt Centrālā vēlēšanu komisija šādu pārbaudi jau veicot.

E.Levits uzsver, ka saskaņā ar labas pārvaldības principu, samērīguma principa kontekstā izsverot indivīda tiesību ierobežojumu un sabiedrības ieguvumu, privātpersonas laika un pūļu tēriņš birokrātiska pienākuma pildīšanai pats par sevi ir uzskatāms par indivīda tiesību ierobežojumu. Tas attiecoties ne vien uz gadījumu, kad šāds pienākums uzlikts obligāti, bet arī uz gadījumu, kad tas paredzēts kā priekšnoteikums tam, lai indivīds varētu īstenot savas tiesības. To neatsverotniecīgais hipotētiskais sabiedrības ieguvums no šādas dubultas pārbaudes. Tādējādi apstrīdētā norma neatbilstot Satversmes 1. pantam.

### **Secinājumu daļa**

**9.** Satversmes 64. pants noteic, ka likumdošanas tiesības pieder Saeimai, kā arī tautai.

Likumdošanas process ir sevišķa procesuālā kārtība, atbilstoši kurai Saeima vai pati tauta panāk to, ka iepriekš sagatavots likumprojekts kļūst par likumu, t. i., par normatīvu aktu, kas ieņem noteiktu vietu normatīvo aktu sistēmā. Likumdošanas procesu var iedalīt šādās stadijās: likumdošanas iniciatīva, likumprojekta apspriešana, likuma pieņemšana, likuma publicēšana (*sk.: Dišlers K. Latvijas valsts varas orgāni un viņu funkcijas. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2004, 92. lpp.*). Tikai izejot visas stadijas, likumprojekts kļūst par likumu.

Ar likumdošanas iniciatīvu saprot priekšlikuma par likuma izdošanu, grozīšanu vai atcelšanu iesniegšanu Saeimā. Iesniegt šādu priekšlikumu var tikai tie subjekti, kuriem šādas tiesības piešķir Satversme. Satversmes 65. pants noteic: „Likumprojektus var iesniegt Saeimai Valsts prezidents, Ministru kabinets, Saeimas komisijas, ne mazāk kā pieci deputāti, kā arī šinī Satversmē paredzētos gadījumos un kārtībā viena desmitā daļa vēlētāju.”

Pamatnoteikumi tautas likumdošanas iniciatīvas īstenošanai ir ietverti Satversmes 78. – 80. pantā. Taču, ņemot vērā Satversmes lakonisko stilu, tā noregulē šo jautājumu pilnīgi. To ir veicis likumdevējs atsevišķā likumā, proti, likumā „Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu”.

Satversmes 78. pantā paredzēto tiesību īstenošanai ir izstrādāta noteikta kārtība. Jau Satversmes sapulce drīz pēc Satversmes pieņemšanas – 1922. gada 30. jūnijā pieņēma likumu „Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu”. Proti, tā noteica kārtību, kādā tauta īsteno savas likumdošanas tiesības. Likuma 11. pantā tika noteikts, ka ne mazāk kā tūkstošim vēlētāju ir tiesības iesniegt Centrālajai vēlēšanu komisijai Satversmes 78. pantā paredzēto izstrādāto likumprojektu. Šo vēlētāju paraksti jāapliecina pie notāra, valsts vai pašvaldības iestādēm. Tikai pēc šāda iesnieguma saņemšanas Centrālajai vēlēšanu komisijai bija pienākums izsludināt ne mazāk kā vienas desmitās daļas vēlētāju parakstu vākšanu par attiecīgo likumprojektu.

1994. gadā, atjaunojot likumu „Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu”, likumdevējs izšķīrās par lielāku likumprojekta iniciatoru skaitu – 10 000 vēlētāju, kas apliecinātu pietiekamas sabiedrības daļas ieinteresētību un nodrošinātu to, ka tautas likumdošanas ceļā risināms nevis jebkāds, bet tikai tāds jautājums, kurš ir svarīgs un kura nozīmīgumu atzīst pietiekami liels pilsoņu skaits. Tas saistīts ar likumprojekta iniciatīvai sekojošo valsts pienākumu nodrošināt vienas desmitās daļas vēlētāju parakstu vākšanu, kam nepieciešami ievērojami valsts finanšu līdzekļi (*sk. Saeimas 1994. gada 31. marta sēdes stenogrammu, [http://www.saeima.lv/steno/st\\_94/st3103.html](http://www.saeima.lv/steno/st_94/st3103.html)*).

Tādējādi likumdošanas iniciatīva, kurā piedalās pilsoņu kopums, noris šādos divos posmos:

1) 10 000 vēlētāju iesniedz Centrālajai vēlēšanu komisijai parakstītu likumprojektu vai Satversmes grozījumu projektu;

2) pēc tam, „konstatējusi, ka iesniegto likumprojektu vai Satversmes grozījumu projektu parakstījuši ne mazāk kā 10 000 balsstiesīgie Latvijas pilsoņi, Centrālā vēlēšanu komisija paziņo, ka tiek uzsākta parakstu vākšana šā likuma ierosināšanai” (likuma „Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu 23. pants). Otrā posma organizēšanu un nodrošināšanu uzņemas valsts.

**10.** Apstrīdētā norma noteic kārtību, kādā īstenojamas Satversmes 78. pantā paredzētās vienas desmitās daļas vēlētāju tiesības ierosināt likumu. Saskaņā ar to tautas likumdošanas iniciatīvas uzsākšanas tiesības šajā procedūrā ir 10 000 balsstiesīgiem pilsoņiem. Apstrīdētā norma ietver vairākas prasības:

1) par pilnīgi izstrādātu likumprojektu jāparakstās vismaz 10 000 vēlētāju;

2) katra vēlētāja paraksts jāapliecina pie zvērināta notāra vai pašvaldības institūcijā, kura veic notariālas funkcijas;

3) parakstam ir noteikts „derīguma” termiņš – tam jābūt izdarītam ne agrāk kā 12 mēnešus pirms likumprojekta iesniegšanas Centrālajai vēlēšanu komisijai.

**10.1.** Pieteikuma iesniedzējs apstrīd pienākumu apliecināt parakstu pie notāra, turklāt to saistot ar nesamērīgo samaksu par šo pakalpojumu. Tiesas sēdē Pieteikuma iesniedzēja pārstāvis precizēja prasījuma robežas, proti: Pieteikuma iesniedzējs apstrīd tikai to, ka paraksta apliecināšana izdarāma pie notāra vai pašvaldības institūcijā, kura veic notariālas funkcijas (*sk. lietas materiālu 2.sēj. 15. lapu*). Pieteikuma iesniedzējs nav apstrīdējis nedz valsts nodevas apmēru, nedz notāru atlīdzības taksi. Tāpēc Satversmes tiesa šīs lietas ietvaros nevērtēs paraksta apliecināšanas pakalpojuma samaksas apmēru.

**10.2.** Pieteikuma iesniedzējs norāda, ka no Satversmes 1. panta izriet pilsoņu tiesības piedalīties valsts pārvaldīšanā. Ja valsts ir paredzējusi pilsoņu tiešās līdzdalības iespējas, tad šīs tiesības nedrīkstot nepamatoti ierobežot. Savukārt prasība apliecināt parakstu pie notāra, lai varētu piedalīties likuma ierosināšanā, būtiski ierobežojot personas tiesības uz līdzdalību valsts pārvaldīšanā, jo ir saistīta ar noteiktu samaksu (ar konkrētiem izdevumiem).

Papildus tam Pieteikuma iesniedzējs norāda uz labas pārvaldības principa pārkāpumu, jo likuma ierosinātāju datu pārbaude notiek atkārtoti – vispirms pie notāra, pēc tam – Centrālajā vēlēšanu komisijā.

**11.** Satversmes 1. pants noteic: „Latvija ir neatkarīga demokrātiska republika.” Tas norāda, ka Latvijā ir tiesiska demokrātiska iekārta, kas atzīst demokrātiskas un tiesiskas valsts principus.

Satversmes tiesa savos spriedumos vairākkārt ir norādījusi, ka „demokrātiskas republikas” jēdziens ietver virkni citu tiesiskas valsts principu: varas dalīšanas un

savstarpējas uzraudzības, likuma virsvadības (publiskās varas pakļautība likumam), likumības, samērīguma un tiesiskās paļāvības principus. Vienlaikus uzsvērts, ka minēto principu uzskaitījums nav izsmelošs [*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2000. gada 24. marta sprieduma lietā Nr. 07-07(99) secinājumu daļas 3. punktu*].

Arī tiesību zinātnē norādīts, ka Satversmes 1. pantā ietvertais jēdziens „demokrātija” ir t.s. funkcionālais juridiskais jēdziens. Galvenie principi, kas ir attīstīti no juridiskā jēdziena „demokrātija”, attiecas uz sabiedrības līdzdalību publisko lēmumu pieņemšanā, publiskās varas dalīšanu un savstarpēju uzraudzību, publiskās varas pakļautību tiesībām, cilvēka cieņu un cilvēku vienlīdzību, indivīda subjektīvajām tiesībām pret publisko varu, tiesiskas valsts principiem, sociālo solidaritāti (*sk.: Levits E. Tiesību normu interpretācija un Satversmes 1. panta „demokrātijas” jēdziens // Cilvēktiesību žurnāls, 1997, Nr. 4, 64.lpp.*).

Savukārt demokrātijas jēdziena kodols ir sabiedrības vairākuma gribas īstenošana. Tas cieši saistīts ar tautas suverenitātes principu. Arī Satversmes 2. pants noteic, ka Latvijas valsts suverēnā vara pieder Latvijas tautai. Suverēnās valsts varas nesējai – tautai – ir jāspēj ietekmēt lēmumu pieņemšanu valstī. Tautas gribai ir jābūt valsts varas pamatā, jābūt valsts varas avotam. Demokrātiskā iekārtā tautas suverenitāte visupirms īstenojama regulārās un brīvās vēlēšanās (pārstāvnieciskā demokrātija), taču atsevišķas demokrātiskas iekārtas ir saglabājušas arī tiešās demokrātijas elementus: tautas nobalsošanu un pilsoņu iniciatīvu (tautas likumdošanas tiesības).

Latvijas tautas suverēnā griba ir izteikta Satversmē, tās ievadā noteikts: „Latvijas tauta savā brīvi vēlēta Satversmes sapulcē ir nolēmusi sev šādu valsts Satversmi.” Līdz ar to Satversme noteic veidus, kādos tiek īstenota demokrātiska valsts iekārta Latvijā.

Satversme paredz četrus veidus, kādos pilsoņi var īstenot savu gribu, proti:

1) tieši vēlot savus priekšstāvjus valsts likumdošanas orgānā – Saeimā (Satversmes 6. – 9., 14. pants);

2) pašiem tieši darbojoties kā likumdevējam, pieņemot likumus vai Satversmes grozījumus (Satversmes 64., 65., 78. – 80. pants);

3) lemjot par Saeimas pieņemtajiem likumiem vai Satversmes grozījumiem (Satversmes 72. – 75., 77., 79., 80. pants);

4) lemjot par citiem Satversmē noteiktiem jautājumiem, kas nodoti tautas nobalsošanai (Satversmes 48. pants, 68.panta trešā un ceturtais daļa).

Pilsoņu gribas īstenošanas veidiem Satversmē ir noteiktas divas procedūras: Saeimas vēlēšanas notiek vēlēšanu procedūras ietvaros, bet pārējie trīs tautas gribas īstenošanas veidi – tautas nobalsošanas procedūras ietvaros.

Abām šīm procedūrām gan Satversme, gan attiecīgie likumi izvirza virkni nosacījumu.

**12.** Satversme tautai piešķir tiesības piedalīties dažu valsts varas funkciju īstenošanā. Viena no šādām funkcijām ir leģislatīvā jeb likumdošanas funkcija. Tautas dabiskais priekšstāvības orgāns, caur kuru darbojas tieši pati tauta (valsts varas orgāns), ir pilsoņu kopums. Atsevišķi pilsoņi, kuri veido pilsoņu kopuma sastāvu, katrs par sevi ņemti, nav tautas orgāni, bet tikai tautas dabiskā orgāna sastāvdaļa (*sk.: Dišlers K. Ievads Latvijas valststiesību zinātnē. Rīga: A. Gulbis, 1930, 98. lpp.*).

Pilsoņu kopuma tiesībām piemīt atšķirīga funkcija no tās, kāda ir indivīda pamattiesībām. Pirmo tiesību mērķis ir nodrošināt tiešu tautas demokrātisku dalību likumdošanas procesā, bet otro mērķis – aizsargāt individuālās brīvības no valsts iejaukšanās, kā arī garantēt noteiktus materiālus vai nemateriālus labumus. Proti, likumdošanas (likumu ierosināšanas) tiesības ir instruments, kas dots indivīdu kopumam, lai tam ļautu ietekmēt valsts dzīvi, savukārt cilvēktiesības ir tiesiskās aizsardzības līdzeklis, kas garantē indivīda brīvības (*salīdz. sk. Eiropas Cilvēktiesību tiesas tiesneša Egila Levita atsevišķo domu Eiropas Cilvēktiesību tiesas 2004. gada 17.jūnija spriedumā lietā „Tatjana Ždanoka pret Latviju” 13. un 14. punktu // Latvijas Vēstnesis, 15.07.2004., Nr. 111*).

**Tādējādi pilsoņu kopuma tiesības piedalīties likumdošanas procesā uzskatāmas par tādām tiesībām, kuras pieder pie konstitucionālās iekārtas institucionālās jomas (Satversmes 78. – 80. pants).**

**13.** Saskaņā ar likuma „Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu” 22. pantu noteiktam vēlētāju skaitam (10 000) ir tiesības iesniegt Centrālajai vēlēšanu komisijai pilnīgi izstrādātu likumprojektu vai Satversmes grozījumu projektu. Vienlaikus valsts ir

uzlikusi katram pilsonim **pienākumu** apliecināt pie notāra (bāriņtiesā) savu parakstu par šāda likuma ierosināšanu.

Apstrīdētā norma izvirza priekšnoteikumu Satversmē noteiktajām pilsoņu kopuma tiesībām piedalīties likumdošanas iniciatīvas pirmajā posmā. Šis priekšnoteikums ir katra pilsoņa pienākums, parakstoties par konkrēto likumprojektu, apliecināt savu parakstu pie zvērināta notāra vai pašvaldības institūcijā, kura veic notariālas darbības. Savukārt, lai izpildītu šo priekšnoteikumu, personai par paraksta apliecināšanu pie notāra jāmaksā arī valsts nodeva un amata atlīdzība.

**Līdz ar to apstrīdētā norma noteic tautas likumdošanas iniciatīvas īstenošanas kārtību.**

Lai noskaidrotu, vai apstrīdētā norma atbilst Satversmes 1. pantam, ir jāizvērtē pilsoņu kopuma likumdošanas tiesību īstenošanai noteiktā procedūra, kas uzliek noteiktu pienākumu atsevišķai pilsoņu kopumā ietilpstošai personai, proti, jānoskaidro, vai tas, ka likuma ierosinātāju paraksti apliecināmi pie notāra vai pašvaldības institūcijā, kas veic notariālas darbības, atbilst demokrātiskas valsts iekārtas prasībām.

Ievērojot prasījuma robežas, minētās lietas ietvaros noskaidrojams: vai apstrīdētajā normā noteiktā kārtība ir nepieciešama un attaisnojama demokrātiskā valstī.

**14.** Likumdevēja noteiktā tautas likumdošanas iniciatīvas īstenošanas kārtība demokrātiskā un tiesiskā valstī ir nepieciešama, ja tā noteikta sabiedrībai nozīmīgu interešu aizsardzībai.

Tādējādi noskaidrojams šīs kārtības leģitīmais mērķis.

Var piekrist gan Saeimas, gan Tieslietu ministrijas viedoklim, ka apstrīdētā norma ir vērsta uz to, lai likumu ierosināšanas stadijas pirmajā posmā nodrošinātu personas gribas izteikuma īstumu un derīgumu. Proti, tā ir vērsta uz to, lai samazinātu iespēju ar viltotiem parakstiem vai citādā prettiesiskā veidā ietekmēt tautas likumdošanas procesu un tādējādi aizsargātu demokrātisku valsts iekārtu.

**Līdz ar to apstrīdētajā normā noteiktā kārtība, kas ietver vēlētāju tiesību ierobežojumus, ir nepieciešama demokrātiskā valstī.**

**15.** Lai izvērtētu, vai apstrīdētajā normā noteiktā kārtība ir attaisnojama demokrātiskā valstī, jānoskaidro, vai tā ir samērīga, proti, vai likumdevēja izraudzītie līdzekļi ir piemēroti leģitīmā mērķa sasniegšanai, vai nepastāv citi saudzējošāki līdzekļi leģitīmā mērķa sasniegšanai un vai ievērots pietiekams līdzsvars starp sabiedrības interesēm un likuma ierosinātāju tiesībām.

**15.1.** Apstrīdētā norma paredz, ka:

- 1) ikviena vēlētāja parakstam jābūt apliecinātam;
- 2) apliecināšana jāveic noteiktā kārtībā – pie zvērināta notāra vai pašvaldības institūcijā, kura veic notariālas darbības.

Tātad valsts leģitīmā mērķa sasniegšanai ir izvēlējusies šādus līdzekļus. Tāpēc jāpārbauda, vai šie līdzekļi patiešām ir piemēroti leģitīmā mērķa sasniegšanai, un vai tie nodrošina vēlētājiem viņu tiesību vienlīdzīgu īstenošanu.

Latvijā likumdevējs ir noteicis, ka paraksta īstuma publiskas apliecināšanas funkciju veic zvērināti notāri vai bāriņtiesas (Notariāta likuma 65. panta 2. punkts, Bāriņtiesu likuma 2. panta otrā daļa).

Saskaņā ar Notariāta likuma 2. un 3. pantu „zvērināti notāri ir tiesu sistēmai piederīgas personas, kuras pastāv pie apgabaltiesām un pilda viņiem likumā noteiktos pienākumus. [...] Amata darbībā zvērināti notāri pielīdzināti valsts amatpersonām”. Zvērināts notārs kā tiesu sistēmai piederīga persona apliecina privātu gribu publiski, proti, veic tās publisku apliecināšanu. Saskaņā ar Bāriņtiesu likuma 2. panta otro daļu pagastos un tajās pilsētās, kurās nav zvērināta notāra, kā arī novados, izņemot administratīvā centra pilsētu, ja tajā ir zvērināts notārs, bāriņtiesa izdara apliecinājumus, tostarp arī apliecina paraksta īstumu. Bāriņtiesu likuma 61. panta otrā daļa noteic, ka bāriņtiesas apliecinājums juridiskā spēka ziņā pielīdzināms notariālajam apliecinājumam.

Tātad paraksta apliecināšanu likumdevējs ir nodevis speciālām amatpersonām vai iestādēm, kas izveidotas šīs funkcijas veikšanai. Likumdevējs ir arī noteicis, ka par šīs funkcijas veikšanu jāmaksā gan valsts nodeva, gan amata atlīdzība. Valsts nodevas apmēru un samaksu par notāra darbu, pamatojoties uz Notariāta likumā ietverto deleģējumu, nosaka Ministru kabinets. Savukārt bāriņtiesas likumā noteikts par bāriņtiesas veiktajām darbībām (parakstu apliecinājumiem) maksājamās valsts nodevas apmērs.

Tomēr Notariāta likuma 75. panta ceturtā daļa noteic: “Veicot personas datu pārbaudi Iedzīvotāju reģistrā un Nederīgo dokumentu reģistrā likuma “Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu” paredzētajā paraksta apliecināšanas gadījumā, notārs ir atbrīvots no samaksas par informācijas saņemšanu un šajā gadījumā neprasa no personas atlīdzību par datu pārbaudi.” Papildus tam Notariāta likuma 165. panta otrā daļa paredz: „Nosakot taksu likuma „Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu” paredzētajā paraksta apliecināšanas gadījumā, tās apmērs nedrīkst ierobežot parakstīšanās tiesības pēc būtības.” Tādējādi likumdevējs ir norādījis Ministru kabinetam, kādā veidā nosakāma zvērinātu notāru atlīdzības takse likuma „Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu” paredzētajā paraksta apliecināšanas gadījumā. Šobrīd atlīdzība par šādu pakalpojumu ir vidēji 2 lati. Turklāt Notariāta likuma 67. un 166. pants noteic, ka personu var atbrīvot gan no valsts nodevas, gan no amata atlīdzības maksāšanas.

**Nemot vērā to, ka paraksta apliecināšanu veic speciālas šīs funkcijas veikšanai izveidotas iestādes (amatpersonas) un valsts ir noteikusi, ka samaksa par šīs funkciju veikšanu nedrīkst ierobežot vēlētāju parakstīšanās tiesības pēc būtības, likumdevēja izraudzītie līdzekļi ir piemēroti legītimā mērķa sasniegšanai un nodrošina tiesību vienlīdzīgu īstenošanu.**

**15.2.** Pieteikuma iesniedzējs uzskata, ka pastāv vairāki saudzējošāki līdzekļi, kas pilsoņiem atvieglotu likumu ierosināšanas tiesību īstenošanu, proti, parakstu apliecināšanu varētu uzticēt citām iestādēm vai amatpersonām, piemēram, Pilsonības un migrācijas lietu pārvaldei vai arī pašvaldību iestādēm vai amatpersonām. Šādu iestāžu (amatpersonu) skaits būtu lielāks, un līdz ar to tās būtu vieglāk pieejamas nekā notāri. Turklāt par paraksta apliecināšanu iestādēs, kas neveic notariālas darbības, nevajadzētu maksāt nedz valsts nodevu, nedz amata atlīdzību. Pieteikuma iesniedzējs citastarp pieļauj, ka paraksta apliecināšanu varētu vispār neveikt, bet, ja parakstu apliecināšana tomēr paliktu zvērinātu notāru ziņā, tad vēlētāji būtu atbrīvojami no maksāšanas par apliecināšanas pakalpojumu.

Tā kā saudzējošāki līdzekļi ir iespējami, jāizvērtē, vai ar tiem legītimo mērķi varētu sasniegt tikpat efektīvi. Proti, vērtējot to, vai legītimo mērķi var sasniegt arī citādi, Satversmes tiesa savā praksē ir uzsvērusi, ka saudzējošāks līdzeklis ir nevis jebkāds cits,

bet tikai tāds līdzeklis, ar kuru var sasniegt leģitīmo mērķi tādā pašā kvalitātē (*sk. Satversmes tiesas 2005. gada 13. maija sprieduma lietā Nr.2004-18-0106 19. punktu*).

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. Turklāt pirmajā parakstu vākšanas posmā savākto parakstu ticamības nozīmīgumu apliecina arī likumā pieļautā iespēja, ka tādā gadījumā, ja šajā posmā ir savākti vienas desmitās daļas vēlētāju paraksti, otrais posms Centrālajai vēlēšanu komisijai nemaz nav jāriko.

Bez tam Centrālā vēlēšanu komisija, veicot pārbaudi saskaņā ar likuma „Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu” 23. panta pirmo daļu, nevar konstatēt, vai sarakstā norādītā persona patiešām pati pašrocīgi ir parakstījusies. Var piekrist Saeimas viedoklim, ka apstrīdētās normas atcelšana aizskartu to personu tiesības, kuras parakstījušās par likuma ierosināšanu, bet iespējamo parakstu viltojumu dēļ turpmāk nevar īstenot savas tiesības, jo iesniegtais ierosinājums atzīts par nederīgu. Arī Pieteikuma iesniedzējs tiesas sēdē precizēja, ka neapstrīd paraksta apliecināšanas nepieciešamību (*sk. lietas materiālu 2. sēj. 15. lapu*).

Tādējādi šīs lietas ietvaros nepastāv strīds par parakstu apliecināšanas nepieciešamību, bet gan par to, kas šo funkciju veic un vai par tās veikšanu ir jāmaksā.

Pieteikuma iesniedzējs uzskata, ka parakstus apliecināt varētu citas valsts vai pašvaldību iestādes. Tāpēc jānoskaidro, vai tās ir piemērotas šīs funkcijas veikšanai, vai tās veikšanai nav nepieciešami papildu līdzekļi, vai šādu pakalpojumu var nodrošināt bez maksas un vai attiecīgās amatpersonas būs pietiekami kompetentas šīs funkcijas veikšanai.

Var piekrist Saeimas un Tieslietu ministrijas viedoklim, ka valsts vai pašvaldības iestādes funkcijas parasti nav saistītas ar privātas gribas publisku apliecināšanu. Tāpēc šādas funkcijas uzdošana citām valsts vai pašvaldību institūcijām, kuru ikdienas pienākumos neietilpst parakstu īstuma publiska apliecināšana, nenodrošinātu sniegtā pakalpojuma kvalitāti un neatbilstu valsts pārvaldes efektivitātes principam. Arī Centrālās vēlēšanu komisijas pārstāve tiesas sēdē norādīja ka vēlēšanu komisiju locekļi, kuri vāc parakstus likuma ierosināšanas otrajā posmā, tiek speciāli apmācīti šīs funkcijas izpildei.

Paraksta apliecināšana citās valsts vai pašvaldību iestādēs atbilstoši „Likuma par budžetu un finanšu vadību” 5. panta devītajai daļai netiktu uzskatīta par iestādes pamatfunkciju un, iespējams, tiktu noteikta par maksas pakalpojumu.

Pieteikuma iesniedzējs uzskata, ka paraksta apliecināšanas izmaksas varētu segt no valsts budžeta. Satversmes tiesa atzīst, ka tautas ierosinātie likumprojekti (īpaši Satversmes grozījumu projekti) var būt vispārsvarīgi un var tikt gatavoti visas sabiedrības interesēs, taču nav izslēdzama arī šauru interešu grupu iniciatīva. Ja šāda iniciatīva nerastu atbalstu plašākā sabiedrībā un netiktu savāktas vienas desmitās daļas vēlētāju balsis, tiktu nodarīti zaudējumi arī valsts budžetam, jo parakstu vākšanas otro posmu organizē un finansē valsts. Var piekrist Saeimas viedoklim, ka no sabiedrības interešu viedokļa nav lietderīgi jau sākotnēji no valsts budžeta līdzekļiem finansēt jebkura likumprojekta ierosināšanu.

Lai tautas likumdošanas iniciatīvu padarītu pieejamāku, apsverams būtu jautājums par paraksta apliecināšanas izdevumu atlīdzināšanu no valsts budžeta tajos gadījumos, kad attiecīgais likumprojekts tiktu pieņemts. Tomēr arī šāds risinājums neizslēgtu prasību pēc paraksta apliecināšanas attiecīgajā iestādē un atlīdzības par to. Taču attiecīgas kārtības noteikšana ir tikai likumdevēja kompetencē.

Ja likumā ir paredzēta pilsoņu parakstu apliecināšana, kvalitatīvi to var nodrošināt tās iestādes, kas ir izveidotas un sagatavotas tieši šādas funkcijas veikšanai valsts vārdā. Šobrīd to veic notāri un bāriņtiesas.

**Tādējādi valsts izraudzītie līdzekļi šobrīd ir efektīvākie līdzekļi legītimā mērķa sasniegšanai, jo ar citiem līdzekļiem legītimo mērķi nevar sasniegt tādā pašā kvalitātē.**

**15.3.** Lai nodrošinātu vienas desmitās daļas vēlētāju parakstu vākšanas procesu, parasti nepieciešami ievērojami valsts budžeta līdzekļi. Tieši šā iemesla dēļ likumdevējs ir noteicis likuma ierosinātāju – balsstiesīgu Latvijas pilsoņu parakstu minimālo skaitu – 10 000. Tikai pēc tā sasniegšanas iesaistās valsts, atvēlot parakstu vākšanai valsts resursus (darbiniekus un finanses). Lai šāda parakstu vākšana būtu attaisnota, valsts tai izvirza striktus nosacījumus. Tātad šī procedūra, no vienas puses, nodrošina to, ka tautas likumdošanas iniciatīvas veidā tiek virzīti nozīmīgi, būtiskas iedzīvotāju daļas interesēs izstrādāti likumprojekti vai Satversmes grozījumu projekti. No otras puses, tā apliecina,

ka likumprojektam ir pietiekams atbalsts sabiedrībā (vismaz 10 000 vēlētāju) un tas skar noteiktas vēlētāju daļas intereses, tāpēc valsts organizē turpmāko parakstu vākšanu, lai nodrošinātu tautas tiesības piedalīties likumdošanas procesā. Tā kā pie notāra apliecinātam parakstam ir augsta ticamības pakāpe, pirms otrā parakstu vākšanas posma uzsākšanas valstij atliek tikai pārbaudīt, vai ir nepieciešamais kvorums.

Tādā veidā ir ievērots pietiekams līdzsvars starp sabiedrības interesēm un likuma ierosinātāju tiesībām.

**Tādējādi apstrīdētajā normā noteiktā kārtība ir attaisnojama demokrātiskā valstī.**

**16.** Pieteikuma iesniedzējs pauž viedokli, ka apstrīdētā norma neatbilst arī labas pārvaldības principam, jo Satversmes 78. pantā paredzēto tiesību īstenošanai noteiktā kārtība neuzlabo sabiedrībai sniegto pakalpojumu kvalitāti. Valsts uzdevums esot vienkāršot un uzlabot procedūras privātpersonu labā, bet tā divreiz veicot personas datu pārbaudi – pirmo reizi to darot notārs (bāriņtiesa), bet otro – Centrālā vēlēšanu komisija.

Satversmes tiesa savos spriedumos vairākkārt ir atsaukusies uz labas pārvaldības principu, citastarp norādot, ka šis princips izriet no Satversmes 1. panta (*sk. Satversmes tiesas 2003. gada 25. marta sprieduma lietā Nr. 2002-12-01 secinājumu daļas 6.punktu*) un valstij ir pienākums vienkāršot un uzlabot pārvaldes kārtību, organizēt to pēc iespējas efektīvi (*sk. Satversmes tiesas 2005. gada 6.aprīļa sprieduma lietā Nr. 2004-21-01 6.punktu*), garantēt taisnīgas procedūras īstenošanu saprātīgā laikā un citus noteikumus, kuru mērķis ir panākt, lai valsts pārvalde ievērotu cilvēktiesības (*sk. Satversmes tiesas 2003. gada 25. marta sprieduma lietā Nr. 2002-12-01 secinājumu daļas 6.punktu*). Taču visos minētajos spriedumos labas pārvaldības princips ir saistīts ar valsts pārvaldi – gan valsts pārvaldes attiecībām ar privātpersonām, gan arī valsts pārvaldes iekšējām attiecībām un organizāciju.

Tas, ka labas pārvaldības princips ir saistīts ar valsts pārvaldi, atspoguļots arī Eiropas Padomes Ministru komitejas rekomendācijā Nr.(2007)7 par labu pārvaldību [*Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to Member states on good administration*], kuras pielikumā iekļauts Labas pārvaldības kodekss. Labas

pārvaldības kodeksa 1. pantā skaidrots, ka tas attiecas uz attiecībām starp valsts pārvaldi un privātpersonu.

**Tādējādi no Satversmes 1. panta izrietošais labas pārvaldības princips attiecas galvenokārt uz valsts pārvaldes jomu.**

17. Labas pārvaldības princips vispirms nozīmē cilvēka tiesību ievērošanu izpildvaras – valsts pārvaldes – darbībā, tomēr arī likumdevējam – Saeimai – savā darbībā ir pienākums ievērot šo principu.

Likumdevēja pienākumi saistībā ar šo principu ir nodrošināt to, lai likumos ietvertais valsts pārvaldes regulējums atbilstu labas pārvaldības principam. Parakstu apliecināšana un pārbaude ir darbības, kas tiek veiktas, organizējot tautas nobalsošanu. Tās notiek valsts pārvaldes jomā, un tāpēc to regulējumam jāatbilst labas pārvaldības principam, kas nozīmē arī to, ka valstij ir pienākums vienkāršot un uzlabot procedūras, kā arī padarīt tās pēc iespējas efektīvākas. Procedūru vienkāršošana un efektīvizēšana citastarp ietver arī nepamatotas funkciju dublēšanās novēršanu.

Ņemot vērā šā sprieduma 15. punktā secināto, proti, to, ka apstrīdētajā normā noteiktā kārtība ir attaisnojama demokrātiskā valstī, ievērojot prasījuma robežas, ir jānoskaidro, vai parakstu vākšanas procedūras ietvaros nenotiek funkciju dublēšanās.

Kā jau tika norādīts, likuma ierosināšanas stadijā ir divi posmi (*sk. šā sprieduma 9.punktu*). Likumu ierosināšanas pirmajā posmā notārs (bāriņtiesa) nodrošina to, ka par likuma ierosināšanu patiešām pašrocīgi parakstās konkrētā persona notāra vai bāriņtiesas amatpersonas klātbūtnē. Notārs kā tiesu sistēmai piederīga persona veic šīs privātās gribas publisku apliecināšanu. Paraksta apliecināšana pie notāra arī ietver divus posmus: personas identifikāciju (proti, valsts amatpersona, t.i., notārs identificē personu pēc uzrādītā dokumenta, kā arī ieskatoties publiskajos reģistros) un paraksta apliecināšanu (proti, notārs apliecina, ka persona viņa klātbūtnē pati ir parakstījusies).

Savukārt Centrālā vēlēšanu komisija pēc visu parakstu lapu saņemšanas noskaidro (arī ieskatoties Iedzīvotāju reģistrā) vienīgi to, vai konkrētā persona vispār ir tiesīga parakstīties (atbilst vēlētajā statusam), kā arī to, vai persona nav parakstījusies pie vairākiem notāriem un vairākās bāriņtiesās. Centrālā vēlēšanu komisija nevar pārlicināties par to, vai norādītā persona patiešām pati pašrocīgi ir parakstījusies.

Līdz ar to notārs šajā procesā veic paraksta apliecināšanas funkciju, bet Centrālā vēlēšanu komisija – pavisam citu funkciju – tā pārbauda, vai ir savākts nepieciešamais parakstu skaits (10 000) un vai šie paraksti ir derīgi (vai daži vēlētāji nav parakstījušies vairākkārt). Tāpēc nav pamatots viedoklis, ka parakstu vākšanas procedūras ietvaros notiek vienas un tās pašas, tikai dažādu valsts iestāžu vai amatpersonas veiktas funkcijas dublēšanās.

**Tādējādi apstrīdētā norma nav pretrunā arī ar labas pārvaldības principu.**

### **Nolēmumu daļa**

Pamatojoties uz Satversmes tiesas likuma 30. – 32. pantu, Satversmes tiesa

### **n o s p r i e d a:**

**atzīt likuma „Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu” 22. panta otro teikumu par atbilstošu Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam.**

Spriedums ir galīgs un nepārsūdzams.

Spriedums ir pasludināts Rīgā 2009. gada 19. maijā.

Tiesas sēdes priekšsēdētājs

G. Kūtris