http://titania.saeima.lv/LIVS13/SaeimaLIVS13.nsf/webSasaiste?OpenView&restricttocategory=734/Lp13
https://likumi.lv/ta/id/315621-grozijumi-likuma-par-tautas-nobalsosanu-likumu-ierosinasanu-un-eiropas-pilsonu-iniciativu-

17.06.2020. iesniedz Juridiskā komisija

Likumprojekta "Grozījumi likumā "Par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu"" anotācija

1. Kādēļ likums ir vajadzīgs?

Likumprojekts izstrādāts, lai īstenotu nozaru administratīvo pārkāpumu kodifikācijas ieviešanas sistēmas plānu. Likumprojekts ietver Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodeksa (turpmāk – LAPK) 204.^{2} pantā paredzēto administratīvo pārkāpumu sastāvus (aģitācijas noteikumu pārkāpšana).

LAPK 204.^{2} pantā paredzētie administratīvo pārkāpumu sastāvi attiecas gan uz Priekšvēlēšanu aģitācijas likumu (204.^{2} panta pirmā, trešā, ceturtā, sestā, septītā, astotā daļa), gan likumu "Par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu" (turpmāk – Tautas nobalsošanas likums) (204.^{2} panta pirmā, otrā, piektā, sestā, astotā daļa).

Satversmes tiesa atzinusi, ka 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) (*sk. Satversmes tiesas 2009.gada 19.maija sprieduma lietā Nr.2008-40-01 11.punktu*). Tādējādi tiesības piedalīties tautas nobalsošanā, likumu un Saeimas atsaukšanas ierosināšanā ir ļoti svarīgas tiesības, kas kalpo kā garants demokrātiskas iekārtas pastāvēšanai un ir vērstas uz demokrātiskas valsts iekārtas leģitimitātes nodrošināšanu. Aģitācija pirms tautas nobalsošanas, aģitācija par likuma ierosināšanu un aģitācija par Saeimas atsaukšanas ierosināšanu ir organizēts jebkuras formas vai jebkura veida paziņojums, pasākums vai darbība, ja tā ietver tiešu vai netiešu aicinājumu balsot par vai pret tautas nobalsošanā izlemjamo jautājumu, kā arī tiešu vai netiešu aicinājumu piedalīties vai nepiedalīties tautas nobalsošanā, parakstu vākšanā par likuma ierosināšanu vai parakstu vākšanā par Saeimas atsaukšanas ierosināšanu.

Satversmes tiesa norādījusi, ka vēlēšanas ir brīvas, ja vēlētāji var brīvi veidot savus uzskatus un paust savas vēlmes, kā arī cīnīties pret vēlēšanu procedūras pārkāpumiem *(sk. Satversmes tiesas sprieduma lietā Nr.2002-08-01 secinājumu daļu)*. Minētā atziņa attiecināma arī uz tautas nobalsošanu un pilsoņu iniciatīvām, kur ir būtiski nodrošināt, lai pilsoņi var brīvi paust savus uzskatus un vēlmes. Pārkāpjot likumdevēja noteikto aģitācijas kārtību pirms tautas nobalsošanas, par likumu ierosināšanu un Saeimas atsaukšanas ierosināšanu, tiek pārkāpti arī demokrātiskas valsts principi, tādējādi pilsoņu tiesībām un tiesiskajām interesēm un valsts pārvaldības kārtībai kopumā tiek nodarīts būtisks kaitējums, jo aģitācijas ierobežojumu mērķis ir nodrošināt pilsoņiem vienlīdzīgas iespējas īstenot tautas likumdošanas tiesības, saņemot vispusīgu informāciju lēmuma pieņemšanā un mazinot arī naudas ietekmi uz tautas nobalsošanas vai likumdošanas iniciatīvas rezultātu.

LAPK 204.[2] pantā paredzētie administratīvo pārkāpumu sastāvi ietekmē iespēju sabiedrībai saņemt vispusīgu informāciju ne tikai pirms vēlēšanām par deputātu kandidātiem, deputātu kandidātu sarakstiem, politiskajām partijām, politisko partiju un vēlētāju apvienībām, bet arī par paredzēto tautas nobalsošanu vai likumu ierosināšanu. Ņemot vērā minēto, kā arī aģitācijas periodos pastāvošo aktualitāti par iespējamiem informācijas telpas apdraudējumiem, šie administratīvie pārkāpumi aizskar sabiedriskās intereses tik lielā mērā, lai attaisnotu nepieciešamību tos saglabāt.

Tieslietu ministrija norādījusi, ka LAPK 204.[2] panta pirmās daļas vispārinājuma pakāpe ir tāda, kas faktiski aptver jebkuru likumā paredzēto aizliegumu un nosacījumu. Ievērojot minēto, pārkāpuma formulējums būtu pārskatāms, ietverot to vienā pantā, jo faktiski LAPK 204.[2] panta otrajā līdz astotajā daļā paredzētie pārkāpumi arī ir saistīti ar aģitācijas kārtības (pienākumu un ierobežojumu) pārkāpšanu. Vienlaikus, ņemot vērā Tieslietu ministrijas, Nacionālās elektronisko plašsaziņas līdzekļu padomes (turpmāk – NEPLP) un ekspertu pausto viedokli, piedāvāts likumprojekta 39. pantu veidot no divām daļām – pirmajā daļā paredzot atbildību par pārkāpumiem, kurus izskata Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs (turpmāk – Birojs), bet otro daļu veidot atbilstoši NEPLP kompetencei administratīvo pārkāpumu procesā. Ņemot vērā, ka likumprojekta 39. pants veidots no divām daļām - administratīvo sodu maksimālie apmēri paredzēti atbilstoši maksimāli noteiktajiem 204.[2] panta pirmajā līdz astotajā daļā.

Saskaņā ar LAPK 213. pantu rajonu (pilsētu) tiesu tiesneši līdz šim izskatīja LAPK 204.[2] panta pirmajā daļā paredzēto administratīvo pārkāpumu lietas. Saskaņā ar Administratīvās atbildības likuma 115. panta pirmajā daļā noteikto rajona (pilsētas) tiesas no 2020. gada 1. jūlija vairs nepildīs kontrolējošās iestādes funkcijas un nepieņems lēmumus par personu administratīvo sodīšanu. Savukārt saskaņā ar Administratīvās atbildības likuma 125. panta otro daļu gadījumā, ja kompetentā iestāde objektīvu apstākļu dēļ nevar uzsākt administratīvā pārkāpuma procesu un veikt neatliekamās procesuālās darbības, nozaru likumos var paredzēt, ka administratīvā pārkāpuma procesu var uzsākt un lietas sagatavošanu izskatīšanai var veikt citas šā likuma 115. pantā minēto iestāžu amatpersonas.

Ņemot vērā, ka kompetentā institūcija, kas izskata LAPK 204.[2] panta pirmajā daļā paredzēto administratīvo pārkāpumu lietas līdz Administratīvās atbildības likuma spēkā stāšanās brīdim būs rajona (pilsētas) tiesa, nepieciešams noteikt, ka galīgo lēmumu administratīvā pārkāpuma lietā pieņem un administratīvā pārkāpuma lietu pēc 2020. gada 30. jūnija izskata Birojs. Vienlaikus jāņem vērā, ka objektīvu un praktisku apsvērumu dēļ ne vienmēr Birojs būs institūcija, kas uzsāks administratīvā pārkāpuma lietu (teritoriālie aspekti, Biroja un tā amatpersonu atrašanās vieta). Arī līdzšinējā praksē Valsts policija un pašvaldības policija bija kompetentās institūcijas, kas uzsāka un izskatīja administratīvo pārkāpumu lietas par LAPK 204.[2] panta pirmajā daļā paredzētajiem pārkāpumiem, nosūtot lietas materiālus galīgā lēmuma pieņemšanai – rajona (pilsētas) tiesai. Ievērojot minēto, kā arī ņemot vērā līdzšinējo praksi administratīvo pārkāpumu lietu izskatīšanā, uzskatāms, ka var rasties situācijas, kad objektīvu apstākļu dēļ Birojs nevar uzsākt administratīvā pārkāpuma procesu un veikt neatliekamās procesuālās darbības (piemēram, neatļauta aģitācija publiskā vietā, kur Birojs faktiski nevar nokļūt pietiekami īsā laika periodā, lai konstatētu pārkāpumu un nodrošinātu pierādījumu iegūšanu, efektīvi un ātri sasniedzot administratīvā pārkāpuma procesa mērķi) un līdz ar to, ievērojot Administratīvās atbildības likuma 125. panta otro daļu un 31. pantā noteikto procesuālās ekonomijas principu, nepieciešams normatīvajā aktā paredzēt tiesības Valsts policijai un pašvaldības policijai uzsākt administratīvā pārkāpuma procesu.

Attiecībā uz LAPK 204.[2] panta astotās daļas pārkāpumu elektronisko plašsaziņas līdzekļu jomā NEPLP norāda, ka šis pārkāpums ietver sevī gan neatbilstošu reklāmu izvietošanu elektronisko plašsaziņas līdzekļu programmās, piemēram, pienācīgi nenorādot, kas ir konkrētās reklāmas finansētājs (Tautas nobalsošanas likuma 31. panta pirmā daļa), gan slēptu aģitāciju (Tautas nobalsošanas likuma 31. panta otrā daļa). Līdzīgi kā slēpta priekšvēlēšanu aģitācija, arī slēpta aģitācija pirms tautas nobalsošanas, par likumu

ierosināšanu un Saeimas atsaukšanas ierosināšanu var izpausties gan kā atsevišķu politisko spēku vai ideju slavināšana, gan nomelnošana, gan vienpusēja, tendencioza informācija par pieņemamo lēmumu, kas var ietekmēt ikviena vēlētāja izvēli vēlēšanās. Tāpēc nepieciešams nodrošināt tādu vidi, kurā ne tikai netiktu veikta slēpta priekšvēlēšanu aģitācija, bet arī slēpta aģitācija pirms tautas nobalsošanas, par likumu ierosināšanu un Saeimas atsaukšanas ierosināšanu un pilsonis netiktu ietekmēts savas izvēles izdarīšanas procesā. Šobrīd LAPK 204.^{2} panta astotajā daļā paredzētā maksimālā soda sankcija ir 1400 *euro*. Salīdzinot ar citiem administratīvajiem pārkāpumiem elektronisko plašsaziņas līdzekļu jomā, soda mērs uzskatāms par zemu. Piemēram, par elektroniskā plašsaziņas līdzekļa darbības neatbilstību NEPLP izsniegtās apraides atļaujas darbības pamatnosacījumiem juridiskām personām paredzēts sods no 500 līdz 10000 *euro* (LAPK 201.^{5} panta ceturtā daļa), bet par noteiktās kārtības pārkāpšanu audio un audiovizuālo komerciālo paziņojumu sniegšanā vai izplatīšanā paredzēts sods no 500 līdz pat 7100 *euro* (LAPK 201.^{5} panta devītā daļa). Tādējādi veidojas situācija, kurā par pārkāpumiem aģitācijas materiālu izvietošanā elektroniskajos plašsaziņas līdzekļos elektroniskajiem plašsaziņas līdzekļiem paredzēts piecas reizes mazāks soda mērs, nekā par pārkāpumiem, piemēram, komerciālu paziņojumu izvietošanā. Taču, pārkāpjot aģitācijas materiālu izvietošanas kārtību, sekas ir smagākas – var tikt ietekmēts tautas nobalsošanas rezultāts.

NEPLP ieskatā šobrīd LAPK 204.^{2} panta astotajā daļā paredzētais maksimālais soda apmērs elektronisko plašsaziņas līdzekļu jomā, kas piemērojams, piemēram, par slēptas aģitācijas pirms tautas nobalsošanas, par likumu ierosināšanu un Saeimas atsaukšanas ierosināšanu veikšanu, ir 1400 *euro*, uzskatāms par pārāk mazu, jo nenodrošina pietiekamu preventīvo funkciju. Tāpat, gadījumos, kad NEPLP konstatē elektroniskā plašsaziņas līdzekļa programmā pārkāpumus, kurus pēc savas būtības varētu uzskatīt par ilgstošiem pārkāpumiem, par tiem tiek piemērots viens administratīvais sods, jo, ņemot vērā aģitācijas pirms tautas nobalsošanas, par likumu ierosināšanu un Saeimas atsaukšanas ierosināšanu perioda garumu, procesuālās darbības, kuras NEPLP jāveic pierādījumu nostiprināšanai un procesa veikšanai, objektīvi var nebūt iespējams aģitācijas perioda laikā sodīt elektronisko plašsaziņas līdzekli atsevišķi par katru konkrēto epizodi. Tāpat jāņem vērā, ka pārkāpumi var būt arī tādi, kas elektroniskā plašsaziņas līdzekļa darbībā neatkārtojas, piemēram, elektroniskā plašsaziņas līdzekļa programmā izplatīts raidījums, kurā saskatāmas slēptas aģitācijas pirms tautas nobalsošanas, par likumu ierosināšanu un Saeimas atsaukšanas ierosināšanu pazīmes, šī raidījuma saturs būtiski un nepārprotami pārkāpj aģitācijas materiālu izvietošanas noteikumus, tomēr demonstrēts konkrētajā programmā tikai vienu reizi, tādējādi maksimālais sods par šāda veida pārkāpumu būtu tikai 1400 *euro*, kas, iespējams, nemotivētu elektronisko plašsaziņas līdzekli kādā citā raidījumā citā raidlaikā arī iekļaut slavinošu vai nomelnojošu informāciju par kādu politisko spēku vai iekļaut vienpusēju un tendenciozu informāciju par izlemjamo jautājumu.

NEPLP norāda, ka aģitācijas noteikumu pārkāpšana ir neatgriezenisks pārkāpums un nevar tikt uzskatīts par tādu pārkāpumu, kas sabiedrības intereses aizskartu mazāk, nekā pārkāpumi audio un audiovizuālo komerciālo paziņojumu sniegšanā vai izplatīšanā (piemēram, slēpta komerciāla paziņojuma izplatīšanā). Tieši sankcijas paaugstināšana par šāda veida pārkāpumiem motivētu elektroniskos plašsaziņas līdzekļus veidot un izvietot programmās raidījumus, kuros tiek sniegta vispusīga informācija par likumdošanas iniciatīvu, tādējādi nodrošinot, ka tautas likumdošanas tiesību īstenošanas process atbilst demokrātiskas sabiedrības interesēm. Ievērojot minēto, naudas sods par aģitācijas noteikumu pārkāpšanu būtu pielīdzināms maksimālajam naudas soda apmēram par pārkāpumiem audio un audiovizuālu komerciālu paziņojumu sniegšanā vai izplatīšanā, proti, līdz 7100 *euro* jeb tūkstoš četri simti divdesmit naudas soda vienībām. NEPLP uzver, ka katrs konkrētais pārkāpums tiek rūpīgi izvērtēts un naudas soda mēra paaugstināšana nenozīmē, ka uzreiz tiks piemērots augstākais iespējamais naudas sods. Naudas soda paaugstināšanas mērķis ir nodrošināt godīgu aģitācijas atspoguļošanu elektroniskajos plašsaziņas līdzekļos. Tādējādi ar preventīviem līdzekļiem tiek sasniegts rezultāts – godīga aģitācijas materiālu izvietošana

elektroniskajos plašsaziņas līdzekļos. Šī pārkāpuma sastāva sankcijā nav paredzēts brīdinājums, jo konkrētais pārkāpums var tikt īstenots noteiktā, īsā laika periodā. Skatot pārkāpuma īstenošanas periodu kopsakarā ar tā potenciālo apdraudējumu sabiedrības interesēm uz demokrātisku procesu, ir secināms, ka brīdinājuma sankcijas piemērošana nenodrošinātu pietiekamu sabiedrības interešu aizsardzību, tādēļ par efektīvāko sankcijas veidu šajā gadījumā atzīstams tikai naudas sods.

Saskaņā ar normatīvajos aktos (attiecībā aģitāciju skat. Priekšvēlēšanu aģitācijas likuma 29., 30., 31., 34. pantu, Politisko organizāciju (partiju) finansēšanas likuma 10. panta 2.[1] daļu, kā arī sal. skat. Tautas nobalsošanas likuma 38.pantu) noteikto Biroja priekšnieks var pieņemt lēmumu arī administratīvā procesa ietvaros, taču jāņem vērā, ka minētajam administratīvajam procesam un administratīvā pārkāpuma procesam konkrēto normatīvo aktu ietvaros ir atšķirīgi mērķi, kā arī šie lēmumi nepārkāpj dubultās sodīšanas aizlieguma principu (*ne bis in idem*). Šādu lēmumu tiesisko dabu un sankciju mērķi vērtējis arī Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments, norādot, ka Politisko organizāciju (partiju) finansēšanas likuma 10. panta regulējums ietver ne tikai soda noteikšanu, bet paredz arī atbildību par šā likuma prasību neievērošanu, kas kopumā vērsta uz prettiesiskā stāvokļa pilnvērtīgu novēršanu. Minētā likuma 10. panta otrajā daļā un 2.[1] daļā noteiktais atbildības līdzeklis ir vērsts tieši uz kaitējuma atlīdzinājumu, nedublējot panta pirmajā daļā un LAPK paredzēto administratīvo atbildību. Pienākumam novērst pārkāpuma sekas (ieskaitīt valsts budžetā prettiesiski saņemtos un izlietotos finanšu līdzekļus) nepiemīt soda raksturs, kas atbilstoši dubultās sodīšanas aizlieguma principam liegtu tā piemērošanu līdztekus naudas sodam administratīvā pārkāpuma lietā. Minētais atbilst arī Eiropas Cilvēktiesību tiesas vērtējumam par pienākuma atdot valstij vēlēšanu kampaņas tēriņu limita pārsnieguma daļu tiesisko dabu, kura norādījusi, ka tas nodrošina vēlēšanu pareizu norisi un kandidātu vienlīdzību, bet tam nav krimināls soda rakstura un to nevar uzskatīt par soda naudu *(sk. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2011. gada 22. septembra spriedumu lietā Nr. SKA-311/2011 un Eiropas Cilvēktiesību tiesas 1997. gada 21. oktobra sprieduma lietā Pierre-Bloch pret Franciju 58.–59.punktu*).

2. Kāda var būt likuma ietekme uz sabiedrības un tautsaimniecības attīstību?

Politisko partiju likuma 35. panta pirmajā daļā ir noteikts, ka par partijas darbību saskaņā ar likumu un citu normatīvo aktu prasībām, kā arī par partijai saskaņā ar likumu noteikto uzdevumu izpildi ir atbildīga partijas valde, taču likumprojekta 39. pants paredz piemērot administratīvo sodu fiziskajai personai vai juridiskajai personai. Lai gan likumprojekts izstrādāts, lai īstenotu nozaru administratīvo pārkāpumu kodifikācijas ieviešanas sistēmas plānu, tomēr rūpīga regulējuma pārskatīšana, izvērtējot līdzšinējo administratīvo sodu piemērošanas praksi, veicinātu sabiedrības uzticību arī politiskām organizācijām (partijām) un to apvienībām, nostiprinot sabiedrībā pārliecību, ka piešķirtais valsts budžeta finansējums, kas ir ievērojami palielinājies pēdējā gada laikā, tiek izlietots atbilstoši tā mērķim.

Pārkāpjot likumdevēja noteikto aģitācijas kārtību, tiek pārkāptas arī demokrātiskas valsts principi, tādējādi pilsoņu tiesībām un tiesiskajām interesēm un valsts pārvaldības kārtībai kopumā tiek nodarīts būtisks kaitējums, jo aģitācijas ierobežojumu mērķis ir nodrošināt pilsoņiem vienlīdzīgas iespējas īstenot tautas likumdošanas tiesības, saņemot vispusīgu informāciju lēmuma pieņemšanā un mazinot arī naudas ietekmi uz tautas nobalsošanas vai likumdošanas iniciatīvas rezultātu.

3. Kāda var būt likuma ietekme uz valsts budžetu un pašvaldību budžetiem?

Ņemot vērā, ka nav iespējams novērtēt, cik varētu būt gadījumu, kad būs nepieciešams piemērot administratīvo atbildību, nav arī iespējams precīzi aprēķināt iespējamos ieņēmumus

valsts pamatbudžetā no naudas sodiem par administratīvajiem pārkāpumiem. Likumprojektā paredzētie naudas sodi tiks ieskaitīti valsts pamatbudžeta ieņēmumos.

4. Kāda var būt likuma ietekme uz spēkā esošo tiesību normu sistēmu?

Likumprojektam nav tiešas ietekmes uz spēkā esošo tiesību normu sistēmu.

5. Kādām Latvijas starptautiskajām saistībām atbilst likumprojekts?

Likumprojekts šo jomu neskar.

6. Kādas konsultācijas notikušas, sagatavojot likumprojektu?

Likumprojekts sagatavots, konsultējoties ar Biroju, NEPLP un Tieslietu ministriju, Rīgas Pašvaldības policiju, Valsts policiju, kā arī nevalstiskajām organizācijām - sabiedriskās politikas centru PROVIDUS un biedrību "Sabiedrība par atklātību - Delna".

Biedrības "Sabiedrība par atklātību - Delna" ieskatā būtu atbalstāma iepriekš Biroja virzītā likumprojekta redakcija, kas paredzēja iespēju saukt pie atbildības izpildinstitūcijas locekļus.

7. Kā tiks nodrošināta likuma izpilde?

Likumprojekta izpilde tiks nodrošināta saskaņā ar normatīvajos aktos noteikto kārtību. Projekta izpildē iesaistītās institūcijas: Birojs un NEPLP. Likumprojektā arī paredzēts, ka administratīvā pārkāpuma procesu par Tautas nobalsošanas likuma 39.panta pirmajā daļā (likumprojekta 2.pants) minētajiem pārkāpumiem, ja tos konstatējušas Valsts policijas vai pašvaldības policijas amatpersonas, līdz lietas izskatīšanai veic attiecīgi Valsts policija vai pašvaldības policija, bet administratīvā pārkāpuma lietu izskata Birojs.