

Konstitucionālo tiesību komisijas
Viedoklis par Saeimas priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisma
pilnveidošanu

Šajā Konstitucionālo tiesību komisijas (turpmāk tekstā- Komisija)¹ Viedoklī (turpmāk tekstā – Viedoklis) analizēts jautājums par iespējamu Latvijas Republikas *Satversmes pilnveidošanu*, lai uzlabotu *Saeimas priekšlaicīgas atlaišanas un jaunas Saeimas vēlēšanu mehānismu*.

Viedoklī tiek noskaidrota parlamenta priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisma būtība, vērtēta Satversmē pašreiz noteiktā procedūra, analizēts vēlēšanu iniciatīvas ceļā virzītais likumprojekts „Grozījumi Latvijas Republikas Satversmē”, kā arī mēģināts atrast piemērotu risinājumu, kas nodrošinātu ne vien līdzsvarotu un modernai tiesiskai iekārtai atbilstošu Saeimas atlaišanas mehānismu, bet arī tās reglamentētu priekšlaicīgu vēlēšanu norisi.

¹ Konstitucionālo tiesību komisijas sastāvs: Egils Levits (priekšsēdētājs), Daiga Iljanova, Gunārs Kusiņš, Lauris Liepa, Mārtiņš Mits, Ineta Ziemele.

Saturs

I. Ievads

II. Parlamenta priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisms parlamentāro demokrātiju konstitucionālajās tiesībās

1. Parlamenta priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisma jēga un mērķis
 - a. Tauta kā suverēns un parlaments kā tautas reprezentācijas orgāns
 - b. Parlamenta darbības pastāvīga vērtēšana kā demokrātiskā politiskā procesa sastāvdaļa
 - c. Politiskās krīzes parlamentārajā demokrātijā
 - d. Priekšlaicīgas vēlēšanas kā viens no krīzes risinājuma mehānismiem
 - e. Priekšlaicīgas vēlēšanas kā viens no sabiedrībai svarīga un pretrunīgi vērtēta jautājuma izlemšanas mehānismiem
 - f. Priekšlaicīgas vēlēšanas kā rezerves līdzeklis
 - g. Eiropas politiskās prakses aktuāli piemēri
2. Parlamenta priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisms ārvalstu konstitucionālajās tiesībās
 - a. Priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisms parlamentārajās demokrātijās ar parlamenta vēlētu prezidentu
 - b. Priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisms parlamentārajās demokrātijās ar tautas vēlētu prezidentu
 - c. Priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisms prezidentālajās demokrātijās
 - d. Tautas tiesības atlaist parlamentu
 - e. Secinājums

III. Parlamenta priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisms Satversmē

1. Satversmes regulējuma vēsturiskā ģenēze un prakse
2. Satversmes regulējuma analīze
 - a. Valsts prezidenta tiesības ierosināt Saeimas atlaišanu
 - b. Valsts prezidenta amata zaudēšanas risks tautas nobalsošanas rezultātā
 - c. Saeimas netiešas iespējas aizkavēt vai novērst tās atlaišanu
 - d. Secinājums

IV. Iesniegtais Satversmes grozījumu projekts

1. Grozījumu projekta saturs
2. Grozījumu projekta analīze
3. Secinājums

V. Ieteicamais risinājums

1. Parlamenta priekšlaicīgu vēlēšanu ierosinātāji
2. Valsts prezidents kā parlamenta priekšlaicīgu vēlēšanu ierosinātājs
3. Tauta kā parlamenta priekšlaicīgu vēlēšanu ierosinātāja

VI. Gala secinājumi

I. Ievads

1. Pēdējā laikā Latvijas politiskajā un akadēmiskajā diskursā ievērojamu vietu ieņem jautājums *par tautas tiesībām priekšlaicīgi atlaist Saeimu un sarīkot Saeimas ārkārtas vēlēšanas*. Papildus teorētiskiem apsvērumiem ir pausta arī praktiska iniciatīva,² kuras rezultātā Latvijas pilsoņi ierosina papildināt Latvijas Republikas Satversmi ar tiesību institūtu, kas dotu vienai desmitajai daļai vēlētāju tiesības iedarbināt Saeimas priekšlaicīgas atlaišanas mehānismu.

2. Politiskās diskusijas ir vērstas uz rezultātu – *jaunu Saeimas sastāvu*, tomēr jautājums par Saeimas atlaišanu skatāms šī jautājuma kontekstā kā pirmstermiņa vēlēšanu nepieciešams priekšnoteikums.

3. Teorētiski šīs divas procedūras var analizēt atsevišķi, tomēr tās ir tieši un cēloniski saistītas. Atlaišana bez priekšlaicīgu vēlēšanu procedūras ierosināšanas ir tikpat neiespējama kā jauna parlamenta ievēlēšana, neatlaižot esošo parlamentu. Tādēļ parlamenta priekšlaicīga atlaišana un jaunu parlamenta vēlēšanu noteikšana ir *vienots mehānisms*.

Tādējādi Saeimas atlaišana ir jāanalizē kā obligāts pirmais posms tiesiskajā procesā, kura galarezultātā tiek ievēlēts jauns Saeimas sastāvs. Šādā kontekstā analizējams arī vēlētāju iniciatīvas ceļā iesniegtais Satversmes grozījumu projekts.

4. Līdz ar to visas iniciatīvas, kas vērstas uz pēdējās vēlēšanās ievēlētās Saeimas atlaišanu, jāvērtē kopsakarā ar uzdevumu, kā *vēlēšanu ceļā iegūt jaunu Saeimas sastāvu*, kas adekvātāk un tuvāk tautas gribai risinātu aktuālās problēmas, kuru risinājums var nebūt pa spēkam ievēlētajam Saeimas sastāvam.

5. Tomēr Saeimas atlaišana nedrīkst būt voluntārs, spontāns solis, ko kārdinoši viegli izmantot politiskās konjunktūras īstermiņa prasībām.

² Par parakstu vākšanas rezultātiem Satversmes grozījumu sakarā. Latvijas Vēstnesis, 2008 Nr.58, 15.4.2008.

Saeimas priekšlaicīgu vēlēšanu mehānismam, kas ietver arī Saeimas atlaišanu, jābūt pietiekami precīzi un detalizēti aprakstītam, tam jāformulē noteikta procesuāla kārtība. Saeimas atlaišanas un jaunas Saeimas vēlēšanu mehānismam jāklūst par Latvijas parlamentāri demokrātiskās valsts iekārtas *līdzekli dažādas pakāpes politisku problēmu risināšanai*, tas nedrīkst būt tikai galējais līdzeklis izejai no smagām valsts krīzēm.

6. To ņemot vērā, Komisija mēģinājusi formulēt *priekšlikumu*, kas būtu vērsts uz līdzsvarota, Satversmes sistēmai piemērota Saeimas priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisma ieviešanu (protams, ietverot tajā arī Saeimas atlaišanas mehānismu).

Atbilstoši Komisijas uzdevumam Viedoklis uzskatāms par rosinājumu un pienesumu padziļinātai *konstitucionālās tiesībspolitikas diskusijai* šajā jautājumā.

II. Parlamenta priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisms parlamentāro demokrātiju konstitucionālajās tiesībās

1. Mehānisma jēga un mērķis

a. Tauta kā suverēns un parlaments kā tautas reprezentācijas orgāns

7. Latvijas Republikas Satversme, tāpat kā citu parlamentāru demokrātisku republiku konstitūcijas, balstās uz premisu, ka *suverēnā vara pieder tautai* (sk. Satversmes 2.pantu). Savukārt parlaments ir *tautas reprezentācijas (priekšstāvības) orgāns* (sk. Satversmes 5., 64.p.).

Tātad tauta ir suverēnās varas nesēja, bet parlaments – vēlēšanu procedūrā tautas izraudzīta institūcija, kurai tā uz laiku piešķir ar politisku saturu piepildītu mandātu šo varu konkrēti īstenot. Šis valsts varas sadales uzstādījums nosaka tautas un parlamenta attiecības.

8. *Parlamenta funkcijās*, īstenojot tautas uzticēto varu, ietilpst likumu, kā arī citu tiesību aktu pieņemšana, valdības un citu izpildvaras orgānu iecelšana, atļaišana, to darbības kontrole, valsts politikas pamatvirzienu noteikšana programmatisku un deklaratīvu dokumentu formā. Parlaments arī rosina publiskas debates par sabiedrībai aktuāliem jautājumiem.

Parlamenta uzdevums ir īstenot tautas piešķirto mandātu, pieņemot tādas tiesību aktus un īstenojot tādu politiku, kas atbilst valsts pilsoņu vairākuma gribai un iedzīvotāju interesēm, un vienlaikus respektē mazākuma tiesības.

9. Tas, cik *kvalitatīvi* parlaments šos uzdevumu pilda, ir atkarīgs no attiecīgās politiskās vides, it sevišķi no politiskajām partijām, nevalstiskajām organizācijām, pilsoņu aktivitātes, plašsaziņas līdzekļiem un vispārējas politiskās kultūras.

10. Lai vēlēšanu starplaikā veicinātu *parlamenta darbības atbilstību tautas dotajam mandātam*, proti, to ievēlējušo pilsoņu gribai, parlamentārajā demokrātijā pastāv vairāki mehānismi.

Pirmkārt, parlamenta deputāti saņem mandātu tikai *uz noteiktu laiku*, viņu darbībai ir noteikts (gala) termiņš. Pilnvaru termiņam ir jābūt pietiekami garam, lai deputāti spētu sasaukuma ietvaros realizēt vēlētāju uzticētos uzdevumus. Vienlaikus termiņš nedrīkst būt tik garš, ka ievēlēto tautas priekšstāvju un vēlētāju uzskati attīstās pārāk atšķirīgos virzienos. Latvijā, tāpat kā daudzās citās parlamentārajās demokrātijās, šis termiņš ir četri gadi, un tas uzskatāms par optimālu termiņu.

Vēlētāju piešķirtais mandāts uzliek parlamenta deputātu aktivitātēm arī zināmas *saturiskas robežas*. Šo mandātu ar saturu piepilda katra attiecīgā parlamenta sasaukuma vēlētāji, akceptējot pašu deputātu piedāvāto rīcības programmu (partijas programmu) darbam parlamentā. Ja kāds deputāts (frakcija) šīs – tiesa, ļoti plašās – robežas pārkāpj, tas var negatīvi iespaidot viņa izredzes tikt nākamreiz atkal ievēlētam.

Otrkārt, ar *pastāvīgu sabiedrības diskusiju* par aktuāliem politiskiem jautājumiem vēlētāji var zināmā mērā ietekmēt likumdevēja ikdienas darbu un valdības politiku.

Priekšnoteikums šādai institucionalizētai sabiedriskai diskusijai ir, no vienas puses, *reāla politisko pamatbrīvību* (it sevišķi vārda, biedrošanās un pulcēšanās brīvības) pastāvēšana, kas nozīmē ne vien šo brīvību formālu garantiju konstitūcijā, bet arī to konkretizāciju tādā veidā, kurš reāli veicina cilvēku politisko līdzdalību un plurālismu (sabiedriskie mediji, noteikumi pret privāto mediju pārlietu koncentrāciju, nevalstisko organizāciju darbību veicinoša valsts politika, u.tml.), un, no otras puses, *politiskā kultūra*, kas prasa pilsoņa aktīvu iesaistīšanos šādā sabiedriskā diskusijā.

Treškārt, vēlētāji var izmantot dažādus *deputātu kontroles* paņēmienus, piemēram, personu tiesības klātienē vai ar mediju starpniecību vērot likumdevēja orgāna un tās darba grupu un komisiju darbu. Tāpat deputātiem ir pienākums regulāri tikties ar iedzīvotājiem un uz klausīt viņu vērtējumu un kritiku par padarīto, kā arī ieteikumus turpmākajam darbam. Lai gan deputāti var ignorēt šo atgriezenisko saiti, taču tas nenovēršami radīs uzticības zudumu un var novest līdz vēlētāju piešķirtā mandāta atsaukumam nākamajās vēlēšanās.

Ceturtkārt, atsevišķās parlamentārajās demokrātijās vēlētājiem (pilsoņu kopumam) ir tiesības izteikties par kādu jautājumu *tautas nobalsošanā*, vai arī, kā tas ir Latvijā, pašiem ierosināt un *pieņemt likumus* un pat *grozīt Satversmi*.

b. Parlamenta darbības pastāvīga vērtēšana kā demokrātiskā politiskā procesa sastāvdaļa

11. Tātad demokrātija nenozīmē tikai to, ka pilsoņi reizi četros gados nodod savu balsi parlamenta vēlēšanās un pēc tam deputāti brīvi lemj pilsoņu vietā. Demokrātija prasa, lai pilsoņi pastāvīgi un uzmanīgi sekotu līdz parlamenta vairākuma un tā sastādītās valdības politikai un tās *pastāvīgi kritiski vērtētu to*. Parlamenta un valdības darbības pastāvīga vērtēšana ir attīstītas demokrātijas politiskā procesa centrālais elements.

Savukārt parlamentam un valdībai jāpieļauj un jāveicina šāda vērtēšana un noteiktos gadījumos arī jāreaģē uz to.

12. Parlamenta darbības kvalitatīvs vērtējums iespējams tikai ļoti aptuveni, jo tas lielā mērā ir atkarīgs no vērtētāju politisko vērtību preferencēm. Tomēr vispārpieņemto demokrātiskas sabiedrības *vērtību* un demokrātiskas un tiesiskas valsts iekārtas *pamatprincipu katalogu* var uzskatīt par pietiekami skaidri iezīmētu kritēriju sistēmu, kas pieļauj zināmu objektivizētu vērtējumu un radošu diskusiju par to. Taču plurālistiskā sabiedrībā šie vērtējumi vienmēr būs atšķirīgi.

13. No sabiedrībā pastāvīgi notiekošās diskusijas par parlamenta vairākuma un valdības darbu iespējams izkristalizēt *pamattendenci*. Tās amplitūda ir ļoti plaša – no vispārēja atbalsta valdības politikai līdz vispārējam valdības politikas noliegumam. Tomēr parasti demokrātijas ikdienas gaitā arī starplaikā starp vēlēšanām tautas atbalsts parlamenta vairākuma un valdības politikai lielos vilcienos atbilst pēdējo vēlēšanu rezultātiem. Tas liecina par politisko stabilitāti, tomēr neizslēdz to, ka parlamenta vairākums un valdība uz ilgāku vai īsāku laiku var zaudēt vairākuma atbalstu, kā tas arī bieži notiek.

Savukārt lielu pārsvaru ieguvis un ilgstošs parlamenta vairākuma un valdības darbības kritisks vērtējums liecina par dažādas intensitātes politiskās uzticības krīzi parlamenta vairākumam un valdībai.

c. Politiskās krīzes parlamentārajā demokrātijā

14. Demokrātijas ikdienā šādas *parlamentāra rakstura tautas politiskās uzticības krīzes* nav retums. Tās ir demokrātijas dzīves sastāvdaļa. Parlamentārās demokrātijas iekārta neparedz, ka parlamenta vairākumam un valdībai visa leģislatūras perioda laikā vai par katru izlemtu jautājumu jābūt vēlētāju vairākuma atbalstam. Vēlētāju mandāts tiek dots uz noteiktu periodu, un šajā laikā vēlētāji, seko līdz parlamenta vairākuma un

valdības darbam, bet *perioda beigās vērtē to kopumā*. Šis vērtējums parādās nākamo parlamentu vēlēšanu rezultātā.

Parlamentāra rakstura politiskās uzticības krīze, kas izpaužas kā parlamenta vairākuma un valdības atbalsta samazināšanās tautā, tādējādi ir parlamentārai iekārtai raksturīga iezīme, kas *ietverta pašā tautas reprezentācijas modeļa būtībā*.

Šāda (ikdienas) politiskās uzticības krīze ir sistēmas sastāvdaļa, kas parlamenta vairākumam un valdībai kalpo par *brīdinājuma signālu*, un tā var tikt – galarezultātā veiksmīgi vai neveiksmīgi – izmantota, lai koriģētu valdošās koalīcijas un valdības politisko kursu vai arī lai – pastāvošā parlamenta sastāva ietvaros – mainītu koalīcijas vairākumu un/vai valdības sastāvu, kas tad piedāvātu vismaz daļēji koriģētu politiku.

15. Parlamentārajā sistēmā loģiski iekļaujas arī cita veida parlamentāra rakstura krīze – *valdības krīze*. Tā izpaužas valdošās koalīcijas sastāva nomaiņā, kā rezultātā mainās valdība (valdības koalīcija). Tā var sakrist, bet var arī nesakrist ar iepriekš minēto politiskās uzticības krīzi.

Valdības krīze un tās rezultātā jaunas valdības sastādīšana (ar vai bez parlamentārā vairākuma nomaiņas) bieži vien ir reakcija uz politiskās uzticības krīzi: parlamentā pārstāvētie politiskie spēki ar šādu politisku pārgrupēšanos nereti cer pārvarēt politiskās uzticības krīzi. Valdības krīze parlamentārās iekārtās ir integrāla politiskās dzīves sastāvdaļa.³

16. No minētajām parlamentārā rakstura krīzēm (tautas politiskās uzticības krīze vai valdības krīze) ir strikti jānodala *valsts krīze*.

Valsts krīze nozīmē to, ka politiskās uzticības krīze tautā ir pāraugusi neuzticībā pret demokrātiskajām valsts *institūcijām* (it sevišķi parlamentu) vai sabiedrības institūcijām (it sevišķi politiskajām partijām, brīvo presi) kā tādām. Runa ir nevis par neapmierinātību ar parlamentārā vairākuma un valdības politiku (kā politiskās uzticības krīzes gadījumā),

³ Latvijā vienas leģislatūras periodā parasti ir divas vai trīs valdības krīzes.

bet gan par to, ka ievērojama tautas daļa ir *zaudējusi ticību vienai vai vairākām no šīm institūcijām*, ticību tam, ka šīs institūcijas vispār darbojas atbilstoši *demokrātiskas iekārtas principiem*, darbojas *godprātīgi* un ir *spējīgas veikt* tām konstitūcijā paredzētos uzdevumus.⁴

Īpašs valsts krīzes paveids ir *konstitucionālā krīze*, kas nozīmē to, ka pastāv ilgstošs konflikts starp konstitucionālajām institūcijām vai arī kāds konstitucionālais orgāns formālu vai politisku iemeslu dēļ kļūst rīcībnespējīgs.⁵

d. Priekšlaicīgas vēlēšanas kā viens no krīzes risinājuma mehānismiem

17. Parlamentārā demokrātijā viens no parlamentāra rakstura krīzes, arī valsts krīzes risināšanas mehānismiem ir *priekšlaicīgas parlamenta vēlēšanas*.

Tas nozīmē, ka noteikti valsts orgānam (parasti valsts galvam) konstitūcijā ir paredzētas tiesības priekšlaicīgi atlaist parlamentu un panākt jaunas parlamenta vēlēšanas, lai atrisinātu tautas politiskās uzticības krīzi, valdības krīzi vai valsts krīzi.

18. Šis mehānisms ir atzīts gan parlamentāro demokrātisko republiku teorijā, gan praksē. Tam pamatā ir apsvērums, ka ievēlētā parlamenta sastāva saglabāšana līdz leģislatūras perioda beigām *nav pašvērtība* un parlamentam *nav uz to nedz politisku, nedz morālu tiesību*. Tā kā parlaments ir nevis suverēns, bet tikai tā pārstāvības orgāns, no tā izriet, ka nevar pastāvēt parlamenta absolūtas un neierobežotas tiesības darboties, ignorējot suverēna – tātad tautas – augstākās intereses. Ja tās tiek ignorētas, attiecīgā partija vai deputāts riskē, ka pats netiks atkārtoti ievēlēts, bet akūtākā gadījumā parlamenta darbību var pārtraukt arī pirms termiņa.

⁴ Tipisks piemērs ir Itālijas valsts krīze pagājušā gadsimta deviņdesmito gadu vidū. Tā bija saistīta ar tautas neuzticēšanos korumpētajām politiskajām partijām. Rezultātā tika satricināta visa pēckara partiju sistēma un izveidojās jauna partiju sistēma.

⁵ Tipisks piemērs ir Lietuvas valsts krīze 2004.gadā saistībā ar ieilgušo toreizējā Valsts prezidenta atcelšanas procedūru.

Atlaižot parlamentu un priekšlaicīgi sarīkojot jaunas vēlēšanas, jautājums par izeju no krīzes, kuru ir radījusi nevis tautas, bet gan tās ievēlētās pārstāvības orgāna – parlamenta (un/vai tā vairākuma izveidotās valdības) darbība, tiek nodots atpakaļ *tautas izlemšanai*. Tauta tad savu parlamentam izsniegto politisko mandātu pārskata un modificētā veidā izsniedz no jauna. Tās ir *tautas kā suverēna loģiskas tiesības* attiecībās ar savu pārstāvības orgānu – parlamentu.

19. Arī *Satversmē* un *Latvijas tiesu praksē*⁶ tādēļ ir atzīts: lai gan Saeimu ievēlē uz noteiktu termiņu, tomēr tas nenozīmē, ka pirms termiņa nebūtu iespējams pārtraukt tās darbību. Līdz ar to tautai tiek piešķirtas tiesības jau priekšlaicīgi paust savu faktisko attieksmi pret parlamenta līdzšinējo darbu. Šādas tiesības, kā izteicies prof. Kārlis Dišlers, „*saskan ar demokrātisma loģiku*”⁷.

Jāņem arī vērā šāds aspekts: ja parlamenta vēlēšanas notiek pēc proporcionālās sistēmas (sk. Satversmes 6.pantu), tad atsevišķu deputātu atsaukšana faktiski nav iespējama (sk. Satversmes 14.pantu), jo tas nebūtu savienojams ar vēlēšanu modeli, kurā vēlētajiem jāizvēlas savām interesēm piemērotākā partija, nevis konkrēts deputāts vienmandāta vai vairākmandātu vēlēšanu apgabalos. Līdz ar to atliek vienīgi visa parlamenta priekšlaicīga pārvēlēšana.

e. Priekšlaicīgas vēlēšanas kā viens no sabiedrībai svarīga un pretrunīgi vērtēta jautājuma izlemšanas mehānismiem

20. Tomēr parlamenta atlaišanas un priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisms ir izmantojams ne tikai parlamentāra rakstura krīzes (tas ir, tautas politiskās uzticības vai valdības krīzes) vai valsts krīzes gadījumos. Tas var būt arī adekvāts līdzeklis, lai dotu

⁶ Administratīvā senāta spriedums lietā SA – 5/2006. Vairāk par šo spriedumu sk. Viedokļa 66.§.

⁷ *Dišlers, K.*: „Dažas piezīmes pie Latvijas Republikas Satversmes projekta (Tieša likumdošana un Valsts Prezidents)”. TM Vēstnesis, 1921, 4.-6.nr., citēts pēc: Latvijas Republikas Satversme. K. Dišlers. Raksti par Latvijas Republikas Satversmi. Rīgā, TNA, 1998, 27.lpp.

tautai iespēju izšķirties par sabiedrībai svarīgu, bet pretrunīgi vērtētu *jautājumu*, kas noteiktu *valsts turpmāko politisko virzienu*. Situācija, kurā sabiedrība ir sašķelta par kādu noteiktu valsts un sabiedrības tālākai attīstībai ļoti būtisku jautājumu, kas jārealizē valdībai, var būt nepieciešams šo jautājumu nodot izšķiršanai tautai, kas tad dotu jaunu mandātu *tādam parlamenta vairākumam*, kurš atbilstu *aktualizētai tautas gribai* šajā konkrētajā jautājumā.

Teorētisks piemērs šādam gadījumam: valdošās partijas aicina ratificēt 2007. gada 13. decembra Lisabonas līgumu, ar ko groza Līgumu par Eiropas Savienību un Eiropas Kopienas dibināšanas līgumu, savukārt opozīcijas partijas pret to iebilst; sabiedrībā šis svarīgais jautājums izraisījis dzīvas, bet pretrunīgas debates. Tā kā no šā jautājuma risinājuma atkarīga valsts turpmākā politika, iespējams, pat palikšana Eiropas Savienībā, tad šādā gadījumā, atlaižot parlamentu, tautai tiek dotas tiesības izšķirt attiecīgo jautājumu, ievēlot tādu parlamenta vairākumu, kura pārliecība šajā jautājumā atbilst tautas vairākuma pārliecībai.

21. Obligāts priekšnoteikums ir tas, ka politiskās partijas tieši šajā konkrētajā jautājumā vēlētājiem piedāvā skaidras *alternatīvas*, starp kurām, balsojot par to vai citu partiju, viņi var izdarīt savu izvēli.

Tad jaunais parlamenta vairākums var sastādīt tādu valdību, kura *atbilstoši savai iekšējai pārliecībai* ar tīru sirdsapziņu var *īstenot tautas lēmumu* šajā konkrētajā jautājumā. Jāatzīmē, ka tas tikpat labi var būt arī iepriekšējais vairākums – tādā gadījumā jaunā/vecā valdība iegūst *jaunu leģitimitāti* orientēt valsts politiku tautas vairākuma atbalstītajā virzienā.

f. Priekšlaicīgas vēlēšanas kā rezerves līdzeklis

22. Ja parlamentārajā demokrātijā vēlēšanas notiek parastajā kārtībā, tauta izsniedz parlamentam politisko mandātu uz noteiktu laiku..Arī partiju programmas lielā mērā ir orientētas uz šo periodu. Turpretim priekšlaicīgas vēlēšanas ir mehānisms, kas domāts

tikai *ārkārtas* situāciju risināšanai. Tas ir vienīgi rezerves līdzeklis gadījumā, ja ar citiem līdzekļiem, vispirms jau politiskajiem, nav iespējams panākt vēlamo rezultātu. Tātad priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisms attiecīgajā situācijā ir *ultima ratio*.

23. Sakarā ar iespējamo situāciju dažādību priekšnoteikumus parlamenta atlaišanai un pirmstermiņa vēlēšanu sarīkošanai nav vēlams izsmeļoši uzskaitīt, lai gan atsevišķās valstīs tādi uzskaitījumi pastāv. Krīzes apstākļu vai pazīmju definīcija nav precīzi ierobežojama; tā var būt parlamenta ilgstoša nespēja sastādīt valdību vai arī nespēja sastādīt tādu valdību, kas spētu risināt kādu noteiktu, sabiedrībai aktuālu problēmu, nespēja pieņemt budžetu. Tāpat nopietns pamats var būt ievērojams un ilgstošs tautas (vairākuma) atbalsta zudums pēdējās vēlēšanās ievēlētajam parlamenta vairākumam (valdības koalīcijai) vai citi nozīmīgi gadījumi.

24. Tomēr priekšlaicīgas vēlēšanas ir tikai viens no šādu krīžu iespējamo risinājumu mehānismiem. Šā mehānisma pielietošana ir atkarīga no tā, kā situāciju vērtē attiecīgā valsts institūcija, kurai konstitūcijā ir piešķirtas tiesības to pielietot, vai šī institūcija uzskata, ka jaunas parlamenta vēlēšanas varētu būt adekvāta izeja no krīzes. Tas pats attiecas uz situāciju, kad priekšlaicīgu vēlēšanu ceļā varētu būt iespējams leģitimēt parlamenta vairākumu un valdību, kas īstenotu savu politiku noteiktā, tautas vairākuma akceptētajā virzienā.

Tādēļ par pareizu *situācijas novērtēšanu ir atbildīgs attiecīgais valsts orgāns*, kuram ir dotas tiesības veikt vai uzsākt parlamenta atlaišanas procedūru.

25. Jāņem vērā, ka šim konstitucionālajam mehānismam ir jēga tikai tad, ja tas patiešām ir piemērojams praksē ne tikai ļoti smagas valsts krīzes gadījumā, un šāda krīze demokrātiskā valstī principā nedrīkstētu iestāties, bet arī iestādoties *nopietnai parlamentāra rakstura krīzei*, ar ko demokrātiskā politiskā procesā ir reāli jāreķinās. Šī mehānisma galvenais uzdevums ir kalpot par demokrātiskas parlamentāras iekārtas *pašregulējošu rezerves līdzekli* izejai no dažādas pakāpes sarežģījumiem parlamenta darbā, situācijās, kad parlamenta aktuālais deputātu sastāvs acīmredzami nespēj vairs sekmīgi pildīt tam uzliktās funkcijas.

Līdztekus tam, šim mehānismam jābūt piemērojamam, lai varētu īstenot tautas tiesības lemt par svarīgu un pretrunīgi vērtētu *jautājumu*, kas nosaka *valsts turpmāko politikas virzienu*, un izveidot vai atkārtoti apstiprināt tādu parlamenta vairākumu, kura uzskati šajā jautājumā atbilst tautas vairākuma aktuālajai nostājai.

g. Eiropas politiskās prakses aktuāli piemēri

26. Situācijas, kad šāds mehānisms darbojas vai varētu darboties *praksē*, uzskatāmi parāda divu Eiropas Savienības valstu – Itālijas un Austrijas – *aktuāli šā gada piemēri*.

Šā gada 6.februārī *Itālijas* Valsts prezidents Džordžo Napolitāno (*Giorgio Napolitano*) paziņoja par parlamenta atlaišanu un ārkārtas vēlēšanu izsludināšanu 13.aprīlī. Pieņemot šādu lēmumu prezidentu mudināja valdības krīze janvārī un Ministru prezidenta Romāno Prodi (*Romano Prodi*) atteikšanās sastādīt jaunu valdību. Valsts prezidents savu lēmumu pamatoja ar parlamenta nespēju vienoties par, viņaprāt, nepieciešamiem grozījumiem 2005.gadā pieņemtajā vēlēšanu likumā, kas paver partijām iespēju iekļūt parlamentā jau tad, ja tās ir saņēmušas tikai 1% balsu. Līdz ar to parlamentam ir lielas grūtības sastādīt stabilu valdību. Šādos apstākļos Valsts prezidents Napolitāno pēc valdības demisijas 24.janvārī būtu arī varējis atrast jaunu koalīcijas valdības vadītāja kandidātu, bet tā vietā viņš vispirms pieprasīja parlamentam pieņemt jaunus vēlēšanu noteikumus.⁸ Saņēmis parlamentā pārstāvēto partiju noraidījumu, prezidents pieņēma lēmumu atlaist parlamentu un sarīkot ārkārtas vēlēšanas.

27. Arī citā Eiropas parlamentārajā demokrātijā, *Austrijā*, šā gada pirmajā pusē palielinājusies parlamenta priekšlaicīgas atlaišanas iespēja. 2006.gada oktobra vēlēšanās ar niecīgu pārsvaru uzvarējušie sociāldemokrāti apvienojās koalīcijā ar Liberālo tautas partiju. Starp abām šīm partijām pastāvīgi izraisās domstarpības par būtiskiem valdības politikas jautājumiem. Tā rezultātā valdību veidojošo partiju atbalsts

⁸ International Herald Tribune, 6.2.2008.

tautā ir jau ilgstoši noslīdējis ļoti zemu. Redzot šādu atbalsta trūkumu tautā, sabiedrībā aizvien vairāk tiek diskutēta iespēja šo tautas politiskās uzticības krīzi pārvarēt, rīkojot ārkārtas vēlēšanas.⁹ Austrijas Konstitūcija (29.pants) šādas politiskās krīzes risinājumam paredz divas iespējas: pirmkārt, parlamentu priekšlaicīgi var atlaist Valsts prezidents, otrkārt, parlaments var arī pats sevi priekšlaicīgi atlaist. Tā kā parlamenta vairākumu veidojošās partijas, kuru izredzes ārkārtas vēlēšanās atkal iegūt vairākumu ir ļoti sliktas, diez vai pieņems lēmumu šo parlamentu priekšlaicīgi atlaist, tad jautājums atkarīgs no Valsts prezidenta, kuram ir brīvas tiesības izvērtēt politisko situāciju un pieņemt lēmumu par priekšlaicīgām vēlēšanām. Līdz šim Valsts prezidents par šo soli vēl nav izšķīries.

2. Priekšlaicīgu parlamenta vēlēšanu mehānisms ārvalstu konstitucionālajās tiesībās

28. Kā norādīts iepriekšējā sadaļā, priekšlaicīgu parlamenta vēlēšanu mehānisms ir izplatīts politiskās rīcības instruments *demokrātiskās valsts iekārtās*. Šajā sadaļā apkopota to valstu pieredze, kuru pamatlikumā paredzēts parlamenta priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisms.¹⁰

Vispirms aplūkotas valstis, kuru valsts iekārta ir *radniecīga Latvijai*, proti, *parlamentārās demokrātijas valstis*, kurās prezidentu ievēlē likumdevējs un prezidenta pilnvaru apjoms ir ierobežots. Tālāk aplūkotas arī tās parlamentārās demokrātijas valstis, kurās Valsts prezidentu ievēlē tauta. Visbeidzot minētas prezidentālās demokrātijas valstis, kurās

⁹ Der Standard, 25.2.2008.

¹⁰ *Prakke, L., Kortmann, C.* (Eds) Constitutional law of 15 EU Member States. Deventer: Kluwer, 2004; *Kortmann C., Fleuren J., Voermans W.* (Eds) Constitutional Law of 10 EU Member States. The 2004 Enlargement. Deventer: Kluwer, 2006.

Valsts prezidenta pilnvaru apjoms ir ievērojami lielāks un kuras līdz ar to būtiski atšķiras no Latvijas valsts iekārtas.

a. Priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisms parlamentārajās demokrātijās ar parlamenta vēlētu prezidentu

29. Daudzās *parlamentārajās demokrātijās*, kurās *Valsts prezidentu ievēlē parlaments*, prezidentam ir patstāvīgas tiesības atlaist parlamentu. Šo valstu konstitūcijas piešķir valsts galvam tiesības patstāvīgi izvērtēt situāciju un brīvi pieņemt lēmumu. Šīs tiesības nostiprinātas līdzīgi kā Latvijas Valsts prezidentam Satversmē piešķirtās patstāvīgas vērtēšanas tiesības, nenosakot noteiktus kritērijus vai priekšnoteikumus, kad parlaments atlaižams. Nevienā valstī nav paredzēts, ka prezidents, pieņemot lēmumu par parlamenta atlaišanu, riskē zaudēt savu amatu. Šai ziņā Satversmes regulējums (sk. tālāk šā Viedokļa III sadaļu) ir unikāls.

30. Tomēr parlamentāro valstu konstitūciju analīze parāda, ka nereti pastāv arī specifiski nosacījumi, kuri ierobežo prezidenta lēmumu, piemēram, noteikti termiņi, kas saistīti ar parlamenta vai prezidenta pilnvaru izbeigšanos, vai arī nosacījumi, kas liek prezidentam apsvērt likumdevēja atlaišanas nepieciešamību, piemēram, iepriekšējas obligātas konsultācijas ar parlamentu, ar valdību.

31. Tā, piemēram, *Itālijā* Valsts prezidents var atlaist vienu vai abas parlamenta palātas pēc konsultēšanās ar to priekšsēdētājiem. Prezidentam abu palātu priekšsēdētāju viedokļi nav saistoši. Tomēr prezidents nevar atlaist parlamentu, ja līdz viņa paša pilnvaru termiņa beigām ir palikuši mazāk nekā seši mēneši, taču atlaišana iespējama arī šajā periodā, ja tas sakrīt ar pēdējiem sešiem parlamenta leģislatūras mēnešiem.

32. *Maltā* Valsts prezidents jebkurā laikā var atlaist parlamentu pēc savas iniciatīvas vai arī pēc Ministru prezidenta pieprasījuma.

33. Atsevišķu valstu pamatlikumos paredzēti priekšnoteikumi, kad likumdevēja institūcija atlaižama, iestājoties noteiktām krīzes pazīmēm, piemēram, parlaments

pierādījis, ka nespēj efektīvi strādāt, vai arī izteicis neuzticību valdībai, vai neapstiprina prezidenta ieteikto valdības vadītāju. Dažās valstīs kumulatīvi ir noteiktas tiesības arī pašam parlamentam sevi atlaist.

34. Tā, piemēram, *Čehijā* Valsts prezidents var atlaist parlamenta Pārstāvju palātu, ja:

- 1) Pārstāvju palāta nobalso par neuzticības izteikšanu jaunieceltajai valdībai, kuras Ministru prezidentu Valsts prezidents iecēlis pēc Pārstāvju palātas priekšsēdētāja ierosinājuma;
- 2) Pārstāvju palātai triju mēnešu laikā neizdodas apstiprināt valdības programmu, ar kuru saistīts uzticības balsojums valdībai;
- 3) Pārstāvju palātas sesija ir atlikta uz ilgāku laiku, nekā tas pieļaujams;
- 4) Pārstāvju palātai ilgāk nekā trīs mēnešus nav izdevies panākt kvorumu, lai gan sesija nebija atlikta un tā šajā posmā tika sasaukta atkārtoti.

Jebkurā gadījumā Pārstāvju palāta nevar tikt atlaista trīs mēnešus pirms tās pilnvaru termiņa izbeigšanās.

35. *Grieķijā* Valsts prezidents var atlaist parlamentu vairāku iemeslu dēļ:

- 1) prezidents var atlaist parlamentu, ja tas nenodrošina stabilu parlamentāro vairākumu (to apliecina vismaz divas valdības maiņas viena parlamenta sasaukuma laikā);
- 2) prezidentam jāatlaiž parlaments, ja tas nespēj ievēlēt jaunu prezidentu;
- 3) prezidentam jāatlaiž parlaments, ja to pieprasa parlamenta uzticību baudošā valdība, lai saņemtu tiešu tautas atbalstu kādā īpaši svarīgā jautājumā; šādā gadījumā parlamentu var atlaist tikai vienu reizi viena un tā paša jautājuma sakarā.

Grieķijas Konstitūcijā paredzēts arī papildu nosacījums: parlamentu nevar atlaist prezidenta aizvietotājs, izņemot situāciju, kad jāievēlē jauns prezidents.

36. *Igaunijā* Valsts prezidentam ir jāatlaiž parlaments un jāizsludina jaunas vēlēšanas, ja:

- 1) parlaments nodod kādu likumprojektu vai citu jautājumu tautas nobalsošanai, bet šis jautājums negūst balsu vairākumu;
- 2) parlaments nav pieņēmis valsts budžetu divu mēnešu laikā pēc budžeta gada sākšanās;
- 3) parlamenta izraudzītais Ministru prezidenta amata kandidāts nespēj 14 dienu laikā iepazīstināt Valsts prezidentu ar jaunās valdības sastāvu.

Papildus tam Igaunijas Konstitūcija noteic, ka gadījumā, ja parlaments izsaka valdībai vai Ministru prezidentam neuzticību, Valsts prezidents, pamatojoties uz valdības priekšlikumu, triju dienu laikā var atlaist parlamentu un izsludināt ārkārtas parlamenta vēlēšanas.

37. Ungārijā Valsts prezidents pēc konsultēšanās ar Ministru prezidentu, parlamenta priekšsēdētāju un parlamentā ievēlēto politisko partiju pārstāvjiem var atlaist parlamentu, vienlaikus izsludinot jaunas vēlēšanas, ja:

- 1) parlaments izsaka neuzticību valdībai ne mazāk kā četras reizes 12 mēnešu laikā;
- 2) parlaments 40 dienu laikā nav apstiprinājis Valsts prezidenta ieteikto Ministru prezidenta kandidatūru.

Tomēr Valsts prezidents nevar atlaist parlamentu laikā, kad valstī ir krīzes vai ārkārtas stāvoklis.

Ungārijā ne vien Valsts prezidents var atlaist parlamentu, bet arī parlaments var atlaist pats sevi. Tas gan nedrīkst notikt laikā, kad valstī iestājusies krīze vai izsludināts ārkārtas stāvoklis.

38. Vācijas Federālais prezidents, pamatojoties uz Federālā kanclera (valdības vadītāja) priekšlikumu, var atlaist parlamentu (Bundestāgu), ja deputātu vairākums, pamatojoties uz kanclera ierosinājumu, nenobalso par uzticību kancleram. Tiesības atlaist parlamentu nav izmantojamas, tiklīdz Bundestāgs ar visu tā locekļu balsu vairākumu ievēlē jaunu kancleru.

b. Priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisms parlamentārajās demokrātijās ar tautas vēlētu prezidentu

39. Līdzīgas tiesības prezidentam atlaist parlamentu, iestājoties noteiktiem nosacījumiem, un pašam parlamentam atlaist sevi ir paredzētas arī to *parlamentāro demokrātiju* konstitūcijās, kurās *prezidentu ievēlē tauta*.

40. Šajās valstīs parlamenta atlaišanas regulējums bieži ir saistīts ar nosacījumiem, kas skar *valdību*: prezidents var atlaist parlamentu pēc valdības (vai valdības galvas) priekšlikuma (*Austrija, Īrija, Lietuva, Somija*) vai tad, ja parlaments nevar vienoties par valdības programmas (*Lietuva, Slovākija*) vai pašas valdības (*Bulgārija, Polija*) apstiprināšanu, vai budžeta pieņemšanu (*Polija*).

41. Arī šajos gadījumos pastāv nosacījumi, kad parlamentu *nevar atlaist*: noteiktā laika posmā līdz parlamenta vai prezidenta pilnvaru izbeigšanās termiņam, (piemēram, prezidents nevar atlaist parlamentu, ja līdz viņa paša pilnvaru termiņa beigām ir atlikuši mazāk par trim (*Bulgārija*) vai sešiem (*Lietuva, Portugāle*) mēnešiem, vai starplaikā starp parlamenta sesijām (*Somija*), vai ārkārtas stāvokļa laikā (*Portugāle*).

42. Vēl viens gadījums, kad prezidents atlaiž parlamentu ir tad, ja referendumā par tautas ievēlētā prezidenta atlaišanu, prezidents netiek atlaists (*Austrija, Slovākija*).

c. Priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisms prezidentālajās demokrātijās

43. Prezidentālās demokrātijas iekārtās tautas tieši vēlēts prezidents vienlaikus ir izpildvaras vadītājs vai viņam ir vismaz noteicoša ietekme uz izpildvaru. Satversme turpretim paredz konsekvētu parlamentārās demokrātijas modeli, kurā nevis tautas, bet gan parlamenta ievēlētajam Valsts prezidentam ietekme uz izpildvaru ir tikai minimāla. Tomēr, lai gan šādās valstīs iekārtās noteiktais institucionālās varas līdzsvars starp konstitucionālajiem orgāniem principā tikai nosacīti var kalpot par salīdzinājuma

objektu, var konstatēt, ka tajās valstīs, kurās prezidentam šādas tiesības paredzētas, to priekšnoteikumi ir līdzīgi kā parlamentārajās demokrātijās.

44. *Francijā* Valsts prezidents pēc konsultēšanās ar Ministru prezidentu un abu parlamenta palātu prezidentiem var atlaist parlamenta apakšpalātu (Nacionālo Asambleju). Pēc ārkārtas vēlēšanām Valsts prezidents viena gada laikā Nacionālo Asambleju nevar atlaist otrreiz.

45. *Krievijas Federācijā* Valsts prezidents var atlaist parlamentu, ja:

1) parlaments (Valsts Dome) trīs reizes ir noraidījis piedāvātās valdības priekšsēdētāja kandidatūras;

2) Valsts prezidents nepiekrīt parlamenta izteiktajai neuzticībai valdībai un parlaments atkārtoti triju mēnešu laikā izsaka neuzticību valdībai.

Ministru prezidents var pieprasīt Valsts Domei balsojumu par uzticības izteikšanu valdībai. Ja parlaments uzticību atsaka, Valsts prezidents septiņu dienu laikā lemj par valdības vai parlamenta atlaišanu un jaunu vēlēšanu noteikšanu.

46. *Amerikas Savienotajās Valstīs*, pieturoties pie stingras varas zaru norobežošanas principa, prezidentam nav tiesību atlaist Kongresu. Vienlaikus jāatzīmē: tā kā Kongresa deputāti tiek ievēlēti tikai uz diviem gadiem un arī Senāts katru otro gadu tiek atjaunots par vienu trešdaļu tā locekļu, šīs biežās parlamenta vēlēšanas lielā mērā novērš nepieciešamību pēc ārkārtas vēlēšanām.

d. Tautas tiesības atlaist parlamentu

47. Latvijā notiekošā aktuālā diskusija par Satversmes grozījumiem īpašu uzmanību liek pievērst tām demokrātiskajām valstīm, kurās tiesības iedarbināt parlamenta priekšlaicīgu vēlēšanu mehānismu ir tautai. Tā gan citu valstu konstitucionālajās

tiesībās ir reta prakse, turklāt tur, kur šādas tiesības ir paredzētas, līdz šim vēl ne reizi nav izmantotas¹¹.

48. *Šveices Konfederācijā* abu parlamenta palātu pārvēlēšana paredzēta gadījumā, ja tauta referendumā piekrīt 100 000 balsstiesīgo pilsoņu pieprasījumam pārskatīt konstitūciju. Lēmums ir pieņemts, ja vairākums nobalso par parlamenta atlaišanu. Kvorums nav paredzēts.

49. *Lihtenšteinā, kas ir parlamentāra monarhija*, parlamenta atlaišanu var pieprasīt 1500 balsstiesīgo pilsoņu no Lihtenšteinas kopējā pilsoņu skaita, kas ir aptuveni 22000, vai četras pašvaldības (no pavisam 11 pašvaldībām). Lēmums ir pieņemts, ja vairākums nobalso par parlamenta atlaišanu. Kvorums nav paredzēts.

50. Tautai ir dotas tiesības atlaist zemes parlamentu – landtāgu – arī vairākās Vācijas federālajās zemēs.

Bādenē-Virtembergā parlamenta atlaišanu var pieprasīt viena sestā daļa balsstiesīgo (Bādenes-Virtembergas iedzīvotāju skaits ir aptuveni 10 miljonu). Landtāgs ir atlaists, ja vairākums balsstiesīgo nobalso par tā atlaišanu.

Bavārijā (kopējais iedzīvotāju skaits – aptuveni 12 miljonu), šādu prasību izvirzīt tiesīgs vismaz viens miljons vēlētāju. Landtāgs ir atlaists, ja vairākums balsotāju nobalso par tā atlaišanu. Kvorums nav paredzēts.

Brandenburgā (kopējais iedzīvotāju skaits – 2,5 miljoni) tautas nobalsošanu par landtāga atlaišanu var ierosināt 200 000 vēlētāju. Ja landtāgs četru mēnešu laikā kopš šī ierosinājuma nepiekrīt sevis atlaišanai, notiek tautas nobalsošana, kurā divām

¹¹ Pleps, J.: Saeimas atlaišana: informācija pārdomām. Portāls www.politika.lv. Publicēts portālā 13.11.2007.

trešdaļām no visiem balsotājiem, turklāt ne mazāk kā pusei no visiem balsstiesīgajiem, jānobalso par landtāga atlaišanu.¹²

Reinzemē-Pfalcā (kopējais iedzīvotāju skaits – 4 miljoni) 300 000 vēlētāju var pieprasīt landtāga atlaišanu. Ja landtāgs triju mēnešu laikā sevi neatlaiž, notiek tautas nobalsošana. Landtāgs ir atlaists, ja tautas nobalsošanā piedalās vismaz viena ceturtdaļa no visiem balsstiesīgajiem un vairākums nobalso par tā atlaišanu.

e. Secinājums

51. *Visizplatītākais modelis* parlamentārās demokrātijas valstu vidū parlamenta priekšlaicīgu vēlēšanu sakarā ir *valsts galvas* (prezidenta) *patstāvīgas tiesības* pieņemt šādu lēmumu. Parasti valsts galvam ir tiesības brīvi izvērtēt situāciju un pēc sava ieskata pieņemt lēmumu. Nevienā no atzītajām demokrātiskajām iekārtām Valsts prezidents, pieņemot šādu lēmumu, neriskē zaudēt savu amatu.

Dažu valstu konstitūcijās tomēr ir noteiktas *konkrētas situācijas*, kad Valsts prezidents drīkst šādu lēmumu pieņemt vai kad viņam šāds lēmums obligāti jāpieņem. Parasti tie ir gadījumi, kad valsts galva konstatē, ka parlaments noteiktu laika periodu nav darbotiespējīgs attiecībā uz kādu noteiktu funkciju pildīšanu.

Vairākās valstīs arī *parlaments pats var lemt par savu atlaišanu*. Atsevišķās valstīs (un dažās Vācijas federālajās zemēs) tiesības ierosināt parlamenta atlaišanas procedūru ir paredzētas arī *tautai*.

Vairākās valstīs pastāvošie līdzīgie nosacījumi par to, kad parlamentu nedrīkst atlaist, galvenokārt ir saistīti ar parlamenta vai valsts galvas darbības ilgumu vai atlikušo pilnvaru termiņu.

¹² *Partsch, Chr.* : Constitutions and Revolutions: The Impact of Unification and the Constitutions of the Five New German States on the Amendment of the Constitution of the Federal Republic of Germany. Denver Journal of International Law and Policy. Autumn, 1992.

III. Parlamenta priekšlaicīgu vēlēšanu modelis Satversmē

1. Satversmes regulējuma vēsturiskā ģenēze un prakse

52. Latvijas Republikas Satversme paredz parlamenta priekšlaicīgas atlaišanas kārtību un ārkārtas parlamenta vēlēšanas 48., 49. un 50.pantā kopš tās pieņemšanas un spēkā stāšanās 1922.gada 7.novembrī.

Satversmes autori paredzējuši tikai vienu subjektu, kuram ir dotas tiesības ierosināt Saeimas atlaišanu, – *Valsts prezidentu*. Šīs tiesības nav saistītas ar kādu formālu apstākļu vai situācijas konstatēšanas nepieciešamību vai ar valdības akceptu, piemēram, *kontrasignācijas* veidā (sk., piemēram, Satversmes 53. pantu).

Līdz pat šodienai grozījumi šajā sākotnēji noteiktajā kārtībā nav izdarīti, lai gan diskusijas bijušas gan pēc Satversmes pieņemšanas divdesmitajos un trīsdesmitajos gados, gan pēc tās darbības atjaunošanas nesenā pagātnē.

53. Kā redzams no Satversmes sapulces stenogrammām, *pirmajā lasījumā* apspriestajā Satversmes projekta tekstā bija iekļauts citāds regulējums: (*tautas vēlēts*) *Valsts prezidents* bija tiesīgs nevis tikai ierosināt, bet gan *pats atlaist Saeimu*¹³. Projekta 46. pantā bija paredzēts nosacījums, ka Valsts prezidents ir tiesīgs atlaist Saeimu viena un tā paša iemesla dēļ tikai vienu reizi.

-Lai gan ka Satversmes pirmajā lasījumā tika piedāvāts noteikt tautas vēlētu Valsts prezidentu, šis projekts (49. pants) paredzēja sava veida spēku līdzsvara mehānismu: jaunievēlētā Saeima pirmajās divās nedēļās pēc sanākšanas var ierosināt jautājumu par Valsts prezidenta atlaišanu, ja tam piekrīt vismaz puse Saeimas locekļu.

¹³ Satversmes Sapulces IV sesijas 1. sēde (1921. gada 20. septembris).

54. Satversmes sapulce *otrajā lasījumā* procedūras īpatnību dēļ nav balsojusi par to redakciju, kas ietverta šobrīd spēkā esošajā Satversmē, lai gan šāda redakcija bija iesniegta kā deputāta Nonāca priekšlikums¹⁴.

55. Satversmes sapulce *trešajā lasījumā* noraidīja priekšlikumu papildināt Satversmi ar 33.a pantu, kas paredzēja *30 000 vēlētājiem* tiesības ierosināt tautas nobalsošanu par Saeimas atlaišanu.¹⁵

Šajā lasījumā ar minimālu balsu pārsvaru (par – 61, pret – 58) tika atbalstīta *šobrīd spēkā esošā kārtība*: Valsts prezidents var tikai ierosināt Saeimas atlaišanu, un pēc tam notiek tautas nobalsošana. Trešajā lasījumā precizēta kārtība, kādā notiek šāda tautas nobalsošana un tās sekas. Tāpat Satversmes sapulce arī precizēja normu par kontrasignāciju, nosakot, ka šādam Valsts prezidenta aktam nav nepieciešama līdzparakstīšana no valdības puses.

55. Laikā no 1922. gada novembra līdz 1934. gada maijam neviens Latvijas Valsts prezidents neierosināja Saeimas atlaišanu, un šis mehānisms palika *bez prakses*.¹⁶

¹⁴ Satversmes Sapulces IV sesijas 17. sēde (1921. gada 2. novembris).

¹⁵ Satversmes Sapulces V sesijas 11. sēde (1922. gada 8. februāris).

¹⁶ Tīri teorētiski šādam prakses trūkumam iespējami vairāki iemesli. Šie iemesli uzskaitīti, nesaistot tos ar reālās pieļaujamības varbūtību:

- 1) nav bijis iemesla atlaist Saeimu. Ņemot vērā, ka tikai Valsts prezidents var ierosināt Saeimas atlaišanu, iespējams, ka neviens prezidents neizmantoja šo mehānismu, jo nebija attiecīgas nepieciešamības;
- 2) Valsts prezidents ir vēlējies atlaist Saeimu, bet Satversmē noteiktā procedūra, kas paredz iespējamu amata zaudēšanu, tik ļoti atturējusi no šāda soļa, ka tas nav ticis sperts;
- 3) prezidents ir vēlējies atlaist Saeimu, bet krīzes situācija varēja rasties neilgi pirms kārtējām Saeimas vēlēšanām (toreiz Saeimas pilnvaru laiks bija trīs gadi) un situācijas atrisinājumam nevajadzēja rosināt esošās Saeimas atlaišanu, bet gan pagaidīt, lai problēma atrisinās citādi (pati no sevis) – kārtējās vēlēšanās;
- 4) prezidents ir vēlējies atlaist Saeimu, taču jaunas vēlēšanas nebija tas veids, kādā varētu atrisināt problēmu. Citiem vārdiem sakot – atlaist vajadzēja, bet atlaišana neatrisina pamatproblēmu.

Arī vēstures literatūrā trūkst norāžu, ka šī mehānisma izmantošana laikā starp 1922. un 1934. gadu jebkad būtu apsvērta praksē.

56. Pēc Satversmes stāšanās spēkā Saeimas atlaišana pēc vēlēšanu iniciatīvas pirms leģislatūras termiņa beigām vērtēta arī divdesmito gadu *tiesību zinātnē*. To par pieņemamu atzinis prof. Kārlis Dišlers: „*Politiski pilntiesīgo pilsoņu kopums, kā suverēnās tautas augstākais orgāns, ne vien ievēl parlamentu, bet var viņu arī katrā laikā atsaukt. Tehniski tas parasti tiek nokārtots tā, ka zināms konstitūcijā noteikts pilsoņu skaits ierosina parlamenta atsaukšanu, bet izšķirts šis jautājums tiek vispārīgā tautas nobalsošanā*¹⁷. ”

Ņemot vērā to, ka raksts publicēts 1927. gadā, jāsecina, ka šī Satversmes regulējuma pilnveidošanas nepieciešamība jau ir apsvērtā diezgan drīz pēc Satversmes spēkā stāšanās.

57. Diskusijas par plašākiem Satversmes grozījumiem atsākās 1933. gadā, kad Saeimai tika iesniegts visai apjomīgs *Satversmes grozījumu projekts*, kas paredzēja grozīt gandrīz ceturto daļu Satversmes pantu.¹⁸ Šo Satversmes grozījumu projektu virzīja Latviešu zemnieku savienība.¹⁹

Izskatot šo Satversmes grozījumu projektu 1934. gadā, 4. Saeima otrajā lasījumā ar pārliecinošu balsu vairākumu pieņēma arī Satversmes 14. *panta jauno redakciju*. Šī jaunā redakcija paredzēja: “*Viena desmitā daļa balsstiesīgu vēlēšanu var ierosināt tautas nobalsošanu par Saeimas atsaukšanu. Ja tautas nobalsošanā piedalās Satversmes septiņdesmit ceturtā pantā paredzētais balsotāju skaits un vairāk kā puse no nodotām balsīm ir par Saeimas atsaukšanu, tad Saeima uzskatāma par atsauktu un izsludināmas jaunas vēlēšanas, kurām jānotiek ne vēlāk kā divus mēnešus pēc tautas nobalsošanas.*”

Vēlētāji nevar atsaukt atsevišķus Saeimas locekļus.”

¹⁷ *Dišlers, K.*: Saeimas atlaišana pirms leģislatūras perioda beigām. Tieslietu Ministrijas Vēstnesis, 1927 Nr. 5, 160. lpp.

¹⁸ *Šilde, Ā.*: Latvijas vēsture 1914 – 1940. Stokholma, 1976, 572 – 573 lpp.

¹⁹ Zemnieki nes Latvijas nākotni. Latviešu zemnieku savienības Satversmes grozījumi un partijas konference Rīgā, 10. decembrī, 1933. gadā. Latviešu Zemnieku savienības izdevums. Rīga, 1934.

58. 1934. gadā Saeimā otrajā lasījumā jau pieņemtā grozījumu redakcija, kas paredzēja blakus Valsts prezidentam noteikt arī vienai desmitajai daļai vēlētāju tiesības ierosināt Saeimas atļaišanu, ir diezgan līdzīga tai redakcijai, kas tiek debatēta pašlaik (sk. tālāk IV nodaļu), kaut arī terminoloģiski tā ir citādi formulēta, turklāt šo priekšlikumu 1934. gadā ierosināja iekļaut nevis 5. nodaļā "Likumdošana", bet gan 2. nodaļā "Saeima" (skat. turpmāk §§79.-80).

59. Analizējot 1934. gada Satversmes grozījumu redakciju, secināms:

- 1) nav paredzēts, pastāvot kādiem apstākļiem, vēlētāji var ierosināt Saeimas atsaukšanu. Tas tātad ir tautas brīvas politiskās gribas jautājums;
- 2) lēmuma pieņemšanai noteikts *kvorums* – puse no pēdējās Saeimas vēlēšanās piedalījušos skaita;
- 3) konstitucionāli nostiprināts, kad izsludināmas *jaunas vēlēšanas*;
- 4) *terminoloģiski* šīs tiesības apzīmētas nevis kā "atļaišana", bet gan kā "atsaukšana".

60. Papildus Satversmes 14. panta jaunajai redakcijai 1934. gadā Saeimā tika rosināts arī ievērojami paplašināt *Valsts prezidenta tiesības attiecībā uz Saeimas atļaišanu*.

Satversmes grozījumu projektā (48.pants) tautas vēlētam Valsts prezidentam, neriskējot ar savu amatu, bija paredzētas arī tiesības *atļaut* Saeimu pirms tās pilnvaru izbeigšanās, bet tikai vienu reizi uz tā paša pamata. Taču šāds priekšlikums otrajā lasījumā tika noraidīts („par” balsoja 47, „pret” – 38 deputāti; priekšlikums nesaņēma nepieciešamo 2/3 deputātu balsu vairākumu)²⁰. Tāpēc otrajā lasījumā attiecībā uz šo tiesību institūtu palika spēkā šobrīd spēkā esošais Valsts prezidenta pilnvaru apjoms, tas ir, Valsts prezidentam ir tikai tiesības *ierosināt* tautas nobalsošanu par Saeimas atļaišanu, turklāt negatīva nobalsošanas iznākuma gadījumā viņš zaudē savu amatu.

²⁰ Latvijas Republikas IV Saeimas IX sesijas 5. sēde 1934. gada 4. maijā.

61. Pēc 1934. gada 15. maija apvērsuma Saeimas funkcijas uzņēmās Ministru kabinets. Līdz ar to arī attiecīgā mehānisma darbība nedz Satversmē paredzētajā sākotnējā, nedz arī šādi modificētā veidā vairs nebija iespējama.

62. Arī pēc *Satversmes darbības atjaunošanas* pilnā apjomā 1993.gada 6.jūlijā neviens Valsts prezidents *nav izmantojis* Satversmes 48.–50.pantā paredzētās tiesības.

63. Tomēr jautājums par Saeimas atlaišanu ir bijis Valsts prezidentu pārdomu objekts. Bijušais Valsts prezidents *Guntis Ulmanis* Latvijas TV raidījumā "Kas notiek Latvijā" 2007.gada 12.decembrī atzina, ka esot gatavojies atlaist 6. Saeimu īsi pēc tās ievēlēšanas, ja netiktu apstiprināta Valsts prezidenta trešā pēc kārtas uzaicinātā Ministru prezidenta amata kandidāta valdība.²¹

Bijusī Valsts prezidente *Vaira Vīķe-Freiberga* publiski norādīja uz Saeimas priekšlaicīgas atlaišanas mehānisma piemērošanas iespēju. "*Latvijas Konstitūcija ir viena no neelastīgākajām, tāpēc to varētu padarīt elastīgāku, paredzot iespēju vēlēt Saeimu arī biežāk nekā reizi četros gados... Satversmi varētu padarīt nedaudz elastīgāku, taču Saeimu nedrīkst vēlēt arī "katru mēnesi", jo tādā gadījumā politiskā situācija būtu ļoti nestabila un ievēlētās amatpersonas nevarētu normāli strādāt*"²².

Par Saeimas atlaišanas iespēju izteicies arī Valsts prezidents *Valdis Zatlers*, 2007. gada oktobrī paužot šādu viedokli: "*Saeimu atlaist var tikai tad, ja ir būtisks iemesls. Būtisks iemesls ir tikai viens – ja Saeima ir darboties nespējīga*"²³.

²¹ Tā laika politiķi izteikušies, ka jau bijis sagatavots dokuments par 6. Saeimas atlaišanu. 1996. gada rudenī pirmie divi aicinātie Ministru prezidenta amata kandidāti – Māris Grīnblats un Ziedonis Čevers – toreiz neguva Saeimas uzticību. Tad Valsts prezidents uzaicināja bezpartejisko kandidātu Andri Šķēli sastādīt valdību. Jāņem vērā, ka Latvijā (atšķirībā no Krievijas) nav noteikts, ka Saeimai jāapstiprina vēlākais trešais piedāvātais kandidāts, pēc tam riskējot ar iespēju, ka prezidents to atlaiž. Tomēr publiskajās debatēs iezīmējās strīdīgs viedoklis, ka Saeima tomēr jāatlaiž tad, ja tā trīs reizes pēc kārtas neapstiprina Valsts prezidenta izvirzīto valdības vadītāja kandidatūru.

²² Leta, 27.11.2007., <http://www.leta.lv>.

²³ Leta .10.10. 2007., <http://www.leta.lv>.

64. *Tiesību zinātnē* pēc 1990. gada var atrast dažādus viedokļus par šobrīd Satversmē noteikto Saeimas atlaišanas procedūru. Piemēram, Karoline Taube, kas salīdzinoši analizējusi Baltijas valstu konstitūcijas, Satversmē ietverto regulējumu, kas Valsts prezidenta tiesības atlaist Saeimu saista ar viņa risku zaudēt savu amatu, atzinusi par "nedaudz dīvainu"²⁴. Savukārt Valdis Cielava un Edgars Meļķis, vērtējot iespēju, ka Valsts prezidents varētu atlaist Saeimu bez nosacījumiem atzinuši, ka "priekšlikums ir sevišķi bīstams un līdzinātos Saeimas šantažēšanai"²⁵. Savdabīgu viedokli ir paudusi Kristīne Jarinovska, uzskatot, ka no Satversmes jau patlaban izriet, ka bez Valsts prezidenta tiesībām atlaist Saeimu tās var īstenot arī tauta, īstenojot likumdošanas iniciatīvas tiesības un iesniedzot likumprojektu par jaunas Saeimas vēlēšanām.²⁶

2. Satversmes regulējuma analīze

a. Valsts prezidenta tiesības ierosināt Saeimas atlaišanu

65. Satversme atšķirībā no vairāku jau aplūkoto valstu kārtības paredz Valsts prezidentam tikai tiesības *ierosināt tautas nobalsošanu* par parlamenta atlaišanu (sk. 48.pantu). Tātad Valsts prezidents nevis pats pieņem lēmumu par Saeimas atlaišanu, bet tikai dod tautai iespēju tautas nobalsošanā par to balsot.

Ja balsotāju vairākums referendumā piekrīt Valsts prezidenta iniciatīvai, Saeima uzskatāma par atlaistu. Tad ne vēlāk kā divus mēnešus pēc Saeimas atlaišanas rīkojamas ārkārtas vēlēšanas. Starplaikā līdz jaunas Saeimas ievēlēšanai Saeima

²⁴ Taube, C.: Constitutionalism in Estonia, Latvia and Lithuania. A study in comparative constitutional law. Uppsala, 2001, p.118.

²⁵ Cielava, V., Meļķis, E.: The 1922 Constitution: Cornerstone of Latvia's renewed democracy and constitutionality. In: Humanities and Social Sciences. Latvia, 1(2), 1994, p.21.

²⁶ Jarinovska, K.: Tautas ierosināta Saeimas atlaišana: mūsdienu „tiesības uz revolūciju”. Jurista Vārds, 2007 Nr.45, 6.11.2007.

sanāk uz sēdēm tikai tad, ja to ierosina Valsts prezidents. Jaunās Saeimas pirmā sēde jāsasauca mēneša laikā kopš ārkārtas vēlēšanu rezultātu spēkā stāšanās.

66. Attiecībā uz vēlēšanu rezultātu spēkā stāšanos Saeimai un Valsts prezidentam jārespektē *tiesas kompetence* kontrolēt vēlēšanu norises tiesiskumu, kas nostiprināta Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2006. gada 3. novembra spriedumā.²⁷ Arī Eiropas Cilvēktiesību tiesa netieši ir apstiprinājusi minēto tiesas kompetenci.²⁸ Tomēr jānorāda, ka nedz Satversmes, nedz likumu līmenī nav pienācīgi noregulēti jautājumi, kas saistīti ar vēlēšanu rezultātu anulēšanu, pamatojoties uz tiesas spriedumu.²⁹

67. Satversmē ietvertais regulējums formāli neprasa, lai Valsts prezidents norāda *iemeslu* Saeimas atlaišanai. Tomēr atlaišanas iemeslus norādīt būtu loģiski, lai pamatotu lēmumu un nodrošinātu pilsoņu atbalstu tautas nobalsošanā, jo tautas nobalsošanas negatīva rezultāta gadījumā Valsts prezidents zaudē savu amatu. Tātad Valsts prezidents nevar palikt neitrāls, viņam ir aktīvi jāpārlicina tauta par Saeimas atlaišanas nepieciešamību. Attiecībā uz šo pamatojumu Valsts prezidents nav ierobežots formas, stila vai satura ziņā un ir brīvs norādāmo argumentu izvēlē.

b. Valsts prezidenta amata zaudēšanas risks tautas nobalsošanas rezultātā

68. Satversmes 50.pants paredz *automātisku Valsts prezidenta amata zaudēšanu*, ja saskaņā ar Satversmes 48.pantu ierosināto nobalsošanu vairāk nekā puse balsotāju

²⁷ Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2006. gada 3. novembra spriedums lietā SA-5/2006, 8.4.punkts.

²⁸ Eiropas Cilvēktiesību tiesas 2007.gada 27.novembra lēmums par iesnieguma pieņemamību izskatīšanai lietā *Partija „Jaunie Demokrāti” un „Mūsu Zeme” pret Latviju*. Šajā lēmumā Eiropas Cilvēktiesību tiesa konstatēja, ka minētais Administratīvo lietu departamenta spriedums lietā SA-5/2006 neveido pamatu Eiropas Cilvēktiesību konvencijā nostiprināto vēlēšanu tiesību, pārkāpumam, un noraidīja iesniedzēju sūdzības kā acīmredzami nepamatotas.

²⁹ Sk. *Levits, E.*: Nozīmīgs spriedums par vēlēšanām. Jurista Vārds, 2006 Nr.50, 19.12.2006. Minētais jautājums pārsniedz šīs analīzes ietvarus, un tam ir nepieciešams atsevišķs pētījums.

noraida Saeimas atlaišanu. Tādā gadījumā Valsts prezidents uzskatāms par atlaistu un Saeima ievēlē jaunu Valsts prezidentu uz atlaistā prezidenta atlikušo pilnvaru laiku.

Tādējādi, iniciējot Saeimas atlaišanu, tautas nobalsošanas rezultātā vai nu tiek atlaista Saeima vai amatu zaudē Valsts prezidents. Šī norma novērš „politisku diskomfortu”, kāds rastos, ja Valsts prezidentam arī turpmāk būtu jāstrādā ar tautas vairākuma atbalstīto Saeimas sastāvu. Tāpat, tā novērš nepārdomātu Valsts prezidenta rīcību, ierobežojot Saeimas atlaišanas ierosināšanu, proti, attiecinot to tikai uz ļoti smagas valsts krīzes (sk. augstāk 16.§) gadījumiem.

69. Tomēr šajā procedūrā ietvertā preventīvā funkcija var ievērojami pārsniegt tās līdzsvarozošo funkciju, jo amata zaudēšanas iespējamība var negatīvi ietekmēt Valsts prezidenta iniciatīvu ierosināt Saeimas atlaišanu gadījumā, kad to prasītu sabiedrības interešu nodrošināšana.

Prof. Kārlis Dišlers jau 1925.gadā secināja: *„Jāšaubās, vai Saeimas atlaišanas ierosināšana kļūs par dzīvē pielietojamu institūtu. (..) jāpieņem, ka Valsts prezidents izlietotu savu tiesību – ierosināt Saeimas atlaišanu – tikai tādā gadījumā, kad plašu sabiedrības aprindu nemiers ar Saeimas darbību dotu pietiekoši skaidru pierādījumu, ka Saeima vairs neizteic tautas gribu”³⁰.* ”

70. Tātad jāsecina, ka Valsts prezidenta tiesības ierosināt Saeimas atlaišanu ir izmantojamas tikai *smagas valsts krīzes gadījumā* (sk. augstāk 16.§), bet demokrātiskā valstī tā faktiski nemaz nedrīkstētu iestāties.

Valsts prezidentam turpretim nav pamata riskēt ar savu amatu, uzsākot Saeimas atlaišanas procedūru tieši gadījumos, kuru atrisināšanai parlamenta priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisms pēc savas būtības ir domāts – proti, demokrātisko valstu praksē laiku pa laikam gadās *parlamentāra rakstura krīzes* (sk. augstāk 14.-15.§), kas radījušas politisko spēku pretnostatījumu tādā pakāpē, ka tās vairs nav risināmas esošā Saeimas sasaukuma ietvaros, kā arī lai dotu tautai iespēju ar savu balsojumu izteikties

³⁰ *Dišlers, K.:* Latvijas valsts varas orgāni un viņu funkcijas. Rīga, Tiesu namu aģentūra, 2004, 133.lpp.

par aktuālu, sabiedrībai nozīmīgu un pretrunīgu *jautājumu, kas noteiktu valsts turpmākās politikas virzienu* (sk. augstāk 20.-21.§).

c. Saeimas netiešas iespējas aizkavēt vai novērst tās atlaišanu

71. Ņemot vērā to, ka Saeima ievēlē Valsts prezidentu, kurš vienīgais var ierosināt Saeimas atlaišanu, Satversmē ir iekļauts *netiešs Saeimas līdzdalības elements Saeimas atlaišanas procedūrā*. Valsts prezidentu Saeima ievēlē ar relatīvi nelielu balsu skaitu – ar 51 balss vairākumu (Satversmes 36.pants). Teorētiski pastāv iespēja, ka Saeimas vairākums, izvēloties nākamo Valsts prezidentu no vairākiem kandidātiem, ievēlē tādu, kurš nerosinās Saeimas atlaišanu. Tautai nav tiešu iespēju ietekmēt Valsts prezidenta viedokli šajā jautājumā. Turklāt saskaņā ar Satversmes 53.pantu prezidents nenes politisku atbildību par saviem lēmumiem, tātad arī par 48.pantā paredzētās nobalsošanas ierosināšanu.³¹

72. Saeimai ir tiesības *atlaist Valsts prezidentu*. To Saeima var izdarīt pēc ne mazāk kā puses deputātu priekšlikuma, divām trešdaļām deputātu nobalsojot par atlaišanu (Satversmes 51.pants). Lai gan tiek prasīts kvalificēts kvorums un balsošana ir slēgta, Satversme nenosaka gadījumus vai priekšnoteikumus, kad Valsts prezidentu var atlaist.

Līdz ar to pastāv teorētiska iespēja, ka Saeima pirms vēl Valsts prezidents uzsāk tās atlaišanas procedūru, izmanto savas Satversmes 51.pantā nostiprinātās tiesības un atlaiž Valsts prezidentu. Kaut arī šādas situācijas iespējamība var būt neliela, Satversme nepasargā augstākos varas orgānus no *nejēdzīgas „sacensības”*, kurā, pastāvot iespējai tikt atlaistam, Valsts prezidents un Saeima var katrs censties savas tiesības izmantot pirmais.

³¹ Par Valsts prezidenta politisko atbildību sk. zemāk Viedokļa 101. un 102. §.

d. Secinājums

73. Satversmē nostiprinātā Saeimas priekšlaicīgas atlaišanas mehānisma praktiska izmantošana ir aprobežota tikai ar ārkārtējas „valsts krīzes” gadījumiem. Šis mehānisms ir konstruēts tā, ka tas *nav derīgs* izmantošanai tieši tajos gadījumos, kuriem tas pēc savas jēgas pamatā ir domāts un kuros tas citās parlamentārajās demokrātijās tiek izmantots praksē, proti, pirmkārt, demokrātiskā valstī laiku pa laikam notiekošo parlamentāro krīžu risināšanai, un, otrkārt, lai dotu tautai iespēju ar savu balsojumu izšķirt aktuālu, sabiedrībai nozīmīgu un pretrunīgu jautājumu, kura noteiktu valsts turpmākās politikas virzienu, un panāktu tādu valdību, kas ar pārliecību pārstāv šo virzienu.

Tātad šis mehānisms būtu kvalificējams kā visumā *neefektīvs un nelīdzsvarots*.

IV. Iesniegtais Satversmes grozījumu projekts

1. Grozījumu projekta saturs

74. Likumprojekts "Grozījumi Latvijas Republikas Satversmē", par ko līdz šī gada 10.aprīlim bija savākts pietiekams parakstu skaits³², lai ierosinātu tautas nobalsošanu, paredz šādus grozījumus:

„1. Izteikt 78.pantu šādā redakcijā:

78. Ne mazāk kā vienai desmitai daļai vēlētāju ir tiesība iesniegt Valsts Prezidentam pilnīgi izstrādātu Satversmes grozījumu projektu, likuma projektu, lēmuma projektu par Saeimas atlaišanu, kuru Prezidents nodod

³² Pavisam savākti 217 567 paraksti, kas ir vairāk nekā nepieciešamā desmitā daļa no pēdējās Saeimas vēlēšanās balsstiesīgo pilsoņu skaita, – 149 064. Sk. Centrālās Vēlēšanu komisijas mājas lapu: <http://web.cvk.lv/pub/public/29087.html>.

Saeimai. Ja Saeima to nepieņem bez pārgrozījumiem pēc satura, tad tas ir nododams tautas nobalsošanai.

2. Izteikt 79.pantu šādā redakcijā:

79. Tautas nobalsošanai nodotais Satversmes pārgrozījums ir pieņemts, ja tam piekrīt vismaz puse no visiem balsstiesīgiem.

Tautas nobalsošanai nodotais likumprojekts, lēmums par Latvijas dalību Eiropas Savienībā vai būtiskām izmaiņām šīs dalības nosacījumos, lēmums par Saeimas atlaišanu ir pieņemts, ja balsotāju skaits ir vismaz puse no pēdējās Saeimas vēlēšanās piedalījušos vēlētajū skaita un ja vairākums ir balsojis par likumprojekta pieņemšanu, Latvijas dalību Eiropas Savienībā vai būtiskām izmaiņām šīs dalības nosacījumos, Saeimas atlaišanu.³³

75. Satversmes grozījumu projekts neatkarīgi no patlaban Satversmē paredzētā parlamenta priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisma paredz noteiktai daļai vēlētajū tiesības ierosināt Saeimas atlaišanu, iesniedzot Valsts prezidentam attiecīga lēmuma projektu. Valsts prezidentam būtu pienākums šī lēmuma projektu nodot Saeimai.

76. Piedāvātie grozījumi atšķirībā no Satversmes 48.panta noteiktās procedūras paredz par Saeimas atlaišanu *vispirms* balsot pašiem Saeimas deputātiem. Ja Saeima nepieņemtu lēmumu sevi atlaist, par to tautai būtu jābalso tautas nobalsošanā. Lēmums par Saeimas atlaišanu būtu pieņemts, ja:

- a) nobalsošanā piedalītos vismaz *50% no pēdējās Saeimas vēlēšanās piedalījušos vēlētajū skaita*, tātad laika posmā līdz 10. Saeimas vēlēšanām tautas nobalsošanai būtu nepieciešams vismaz 453 730 balsstiesīgo iedzīvotāju kvorums³⁴; un

³³ Centrālās vēlēšanu komisijas mājaslapa: <http://web.cvk.lv/pub/public/29017.html>

³⁴ Centrālās vēlēšanu komisijas mājaslapa: <http://web.cvk.lv/pub/public/28853.html>

b) par Saeimas atlaišanu balsotu *vairākums no balsotāju skaita*, tas ir, vismaz 226 866 balsstiesīgie iedzīvotāji.

Lēmums atlaist Saeimu netiktu pieņemts, ja referendumā piedalītos mazāks balsotāju skaits vai arī par lēmumu atlaist Saeimu balsotu mazāks skaits nekā prasīts.

77. Satversmes grozījumu projekta iniciatori aicina papildināt Satversmē tiešās demokrātijas institūtu, norādot, ka ierosinātie grozījumi iezīmēs mehānismu, kādā tauta var realizēt savu varu.³⁵ Priekšlikuma pamatojumam arī minēts, ka desmitā daļa vēlētāju ir nopietns skaits un ka tik daudz balsstiesīgo iedzīvotāju būs gatavi pieprasīt Saeimas atlaišanu, ja tam būs objektīvi priekšnoteikumi.³⁶

2. Grozījumu projekta analīze

78. Grozījumi paredz, nemainot Valsts prezidenta tiesības un procedūru Saeimas atlaišanas jomā, papildināt Satversmi, nosakot, ka Latvijā būtu nevis viens, bet *divi* subjekti, kam ir tiesības ierosināt Saeimas atlaišanu: *Valsts prezidents* un *viena desmitā daļa vēlētāju*.

79. Šāds priekšlikums daļēji sasaucas ar *1934. gadā* debatētajiem Satversmes grozījumiem (sk. augstāk 57.-60.§). Zemāk *salīdzinātas* 1934. gada un 2007. gada Satversmes grozījumu projektu redakcijas:

1934. gadā	2007. gadā
"14. Viena desmitā daļa balsstiesīgu vēlētāju var ierosināt tautas nobalsošanu par	78. Ne mazāk kā vienai desmitai daļai vēlētāju ir tiesība iesniegt Valsts Prezidentam pilnīgi

³⁵ *Krīgers, P.*: Grozījumi Satversmē dos labumu valstij. Diena, 10.12.2007.

³⁶ *Endziņš, A.*: Tiesības tautai rosināt Saeimas atlaišanu nemazinās stabilitāti valstī, portāls Delfi, www.delfi.lv, 30.10.2007.

<p>Saeimas atsaukšanu. Ja tautas nobalsošanā piedalās Satversmes septiņdesmit ceturtā pantā paredzētais balsotāju skaits un vairāk kā puse no nodotām balsīm ir par Saeimas atsaukšanu, tad Saeima uzskatāma par atsauktu un izsludināmas jaunas vēlēšanas, kurām jānotiek ne vēlāk kā divus mēnešus pēc tautas nobalsošanas.</p> <p>Vēlētāji nevar atsaukt atsevišķus Saeimas locekļus.”</p>	<p>izstrādātu Satversmes grozījumu projektu, likuma projektu, <u>lēmuma projektu par Saeimas atlaišanu</u>, kuru Prezidents nodod Saeimai. Ja Saeima to nepieņem bez pārgrozījumiem pēc satura, tad tas ir nododams tautas nobalsošanai.</p> <p>79. Tautas nobalsošanai nodotais Satversmes pārgrozījums ir pieņemts, ja tam piekrīt vismaz puse no visiem balsstiesīgiem.</p> <p>Tautas nobalsošanai nodotais likumprojekts, lēmums par Latvijas dalību Eiropas Savienībā vai būtiskām izmaiņām šīs dalības nosacījumos, <u>lēmums par Saeimas atlaišanu</u> ir pieņemts, ja balsotāju skaits ir vismaz puse no pēdējās Saeimas vēlēšanās piedalījušos vēlētāju skaita un ja vairākums ir balsojis par likumprojekta pieņemšanu, Latvijas dalību Eiropas Savienībā vai būtiskām izmaiņām šīs dalības nosacījumos, <u>Saeimas atlaišanu.</u>”</p>
---	---

80. Abiem projektiem *kopīgs* ir Saeimas atlaišanas *iniciatoru skaits* – viena desmitā daļa vēlētāju, *kvorums* – puse no pēdējās Saeimas vēlēšanās piedalījušos vēlētāju skaita, kā arī *balsu skaits lēmuma pieņemšanai* – vairākums no nobalsošanas dalībniekiem.

Atšķirīga ir forma – 1934.gada projektā piedāvāts visus jautājumus, kas saistīti ar tautas tiesībām atlaist Saeimu, regulēt vienā pantā, šo regulējumu ietvert Satversmes 2.nodaļā „Saeima” un paredzēt arī *termiņu ārkārtas vēlēšanu sarīkošanai*. Savukārt 2007.gada projektā piedāvāts regulējumu ietvert divos pantos, kas atrodami Satversmes 5.nodaļā „Likumdošana”, kā arī nenoteikt termiņu ārkārtas vēlēšanām.

81. Piedāvātie Satversmes grozījumi, izmantojot Satversmē jau nostiprināto tautas likumdošanas iniciatīvas mehānismu, izdara nelielas izmaiņas Satversmes 78. un 79. panta redakcijā. Grozījumu autori ir tiekušies izdarīt grozījumus Satversmē pēc iespējas *saudzīgāk*. Šai saudzīgajai pieejai ir gan pozitīvas, gan negatīvas iezīmes.

82. Satversmes grozījumu projektā nav paredzēti *nekādi nosacījumi* attiecībā uz situācijām, kādās varētu tikt rosināta Saeimas atlaišanas procedūra. Šādai pieejai jāpiekrīt, jo detalizēti paredzēt visus gadījumus būtu grūti, savukārt vispārīgi formulējumi pavērtu iespēju dažādām interpretācijām.

83. Nav paredzēti arī priekšnoteikumi attiecībā uz *termiņiem*, kādos Saeimas atlaišanas procedūra varētu tikt uzsākta, savukārt tas var radīt konstitucionāla rakstura grūtības. Nepastāvot termiņa ierobežojumiem, Saeimas atlaišanas procedūra varētu tikt rosināta samērā īsā laika periodā pat vairākas reizes pēc kārtas. Turklāt var izveidoties situācija, ka Saeima tiek atlaista Valsts prezidenta ievēlēšanas priekšvakarā, un līdz ar to kādu brīdi nav ne Saeimas, ne Valsts prezidenta. Kaut arī Satversme paredz mehānismus valsts augstāko amatpersonu aizvietošanai,³⁷ šāda situācija, tāpat kā atlaišanas procedūras atkārtota uzsākšana īsā laika periodā, vairotu nestabilitāti valstī.

84. Satversmes grozījumu projektā paredzēts visai *zems sliekšnis* gan vēlētāju skaitam, kāds nepieciešams Saeimas atlaišanas *procedūras ierosināšanai*, gan *balsu skaitam*, kāds nepieciešams Saeimas atlaišanai. Ja viena desmitā daļa vēlētāju ierosinājusi Saeimas atlaišanu un tiek rīkota tautas nobalsošana, tajā jāpiedalās vismaz pusei no pēdējās Saeimas vēlēšanās piedalījušos vēlētāju skaita, turklāt vairākumam no viņiem jānobalso par Saeimas atlaišanu.

85. Līdz ar to Saeima *teorētiski* var tikt atlaista ar nedaudz vairāk nekā vienas ceturtdaļas pēdējās Saeimas vēlētāju balsīm, protams, pieņemot, ka aktuālā Saeimas sastāva – tas ir, pēc būtības tajā brīdī valdošās koalīcijas – atbalstītāji netiek

³⁷ Par Satversmes regulējumu attiecībā uz periodu līdz jaunas Saeimas sanākšanai sk. *Pleps, J.:* Saeimas atlaišana: informācija pārdomām. Portāls Politika.lv (www.politika.lv). Publicēts portālā 13.11.2007.

aktivizēti lielākā mērā kā tie, kuri vēlas jaunu Saeimas sastāvu (valdību). Tomēr te jāatzīmē, ka, ņemot vērā Latvijas politisko kultūru, balsotājus „*pret*” Saeimas vairākumu (valdību) parasti būtu vieglāk aktivizēt nekā balsotājus „*par*”.

86. Tas varētu rosināt divu veidu bažas. Pirmkārt, ņemot vērā vēsturisko pieredzi attiecībā uz sabiedrības viedokļa veidošanu aktīvas *reklāmas kampaņas* ietvaros, piedāvātais modelis nesniedz pietiekamas garantijas, ka priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisms nevarētu tikt izmantots *citiem mērķiem*, nevis tiem, kuriem tas domāts (sk. augstāk 25.§), bet gan, piemēram, politisko spēku samēra izmaiņu panākšanai Saeimā, nesen notikušu vēlēšanu rezultātu pārskatīšanai. Otrkārt, knapi sasniedzot teorētiski iespējami zemāko sliekšni, kāds nepieciešams, lai pieņemtu lēmumu par Saeimas atlaišanu, varētu rasties šaubas par to, cik lielā mērā vienu ceturto daļu no pēdējās Saeimas vēlētājiem varētu uzskatīt par *legitīmu*, lai panāktu priekšlaicīgas vēlēšanas.

87. Satversmes grozījumu projektā nav paredzēti nosacījumi attiecībā uz termiņu, kādā būtu sarīkojamas *ārkārtas vēlēšanas* gadījumā, ja Saeima tiktu atlaista. Pēc analogijas būtu jāvadās no Satversmes 48.panta, kurš paredz jaunu vēlēšanu izsludināšanu un to īstenošanu ne vēlāk kā divus mēnešus pēc Saeimas atlaišanas. Tomēr būtu vēlams, līdzīgi kā 1934.gada Satversmes grozījumu projektā, minētos nosacījumus ārkārtas vēlēšanu rīkošanai nostiprināt *expressis verbis*.

88. Satversmes 78. un 79. pants, kas ietverti tās 5.nodaļā „Likumdošana”, reglamentē tautas likumdošanas iniciatīvas tiesības un to īstenošanas procesu. Satversmē patlaban nostiprinātais parlamenta priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisms ir regulēts 3.nodaļā „Valsts Prezidents”. Ar Saeimas atlaišanu saistītos jautājumus būtu *vēlams regulēt vienkopus*. Ņemot vērā to, ka pēc savas būtības šis nav likumdošanas iniciatīvas jautājums, ka ar Saeimas atlaišanu saistītie jautājumi jau ir ietverti 3.nodaļā un ka tautas ierosinātās Saeimas procedūras ietvaros arī ir paredzēta Valsts prezidenta līdzdalība, atbilstošāk būtu papildināt 3.nodaļu „Valsts Prezidents”.³⁸

³⁸ Sal. *Pastars, E.*: Dažas domas par Saeimas atlaišanas kārtības grozīšanu. Jurista Vārds, 2007 Nr.45, 6.11.2007.

c. Secinājums

89. Sagatavotais Satversmes grozījumu projekts vērtējams kā savlaicīgs ierosinājums papildināt Satversmē nostiprināto parlamenta priekšlaicīgu vēlēšanu mehānismu, padarot to *efektīvāku*. Tomēr, ņemot vērā augstāk minētās nepilnības, jo īpaši to, ka nav *termiņu* ierobežojumu, kad Saeimas atlaišanu nedrīkstētu uzsākt, samērā zemo sliekšni, kādu sasniedzot Saeima var tikt atlaista, kā arī *expressis verbis* noteikta termiņa trūkumu *ārkārtas vēlēšanu* sarīkošanai, – piedāvātie Satversmes grozījumi vēl nav uzskatāmi par iespējami labāko risinājumu.

V. Ieteicamais risinājums

90. Balstoties uz šajā Viedoklī izdarīto analīzi un secinājumiem, Komisija uzskata par nepieciešamu ieteikt *optimālāku risinājumu* Saeimas atlaišanas un priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisma uzlabošanai. Zemāk izklāstītie Komisijas apsvērumi formulēti nevis kā precīzas Satversmes normas (to grozījumi), bet gan kā priekšlikumi par to, kas Satversmē būtu jāpapildina/jāgroza, un tajos sniegts piedāvāto izmaiņu pamatojums.

Komisija ierosina sarīkot plašāku ekspertu semināru, kurā varētu tās priekšlikumus apspriest un pilnveidot.

91. Lai veicinātu Satversmes grozīšanas procesa orientāciju uz sabiedrības kopējām interesēm, būtu jāapsver vispārēja prasība, ka Satversmē izdarīti likumdevēja apstiprināti grozījumi, kas maina valsts orgānu līdzsvaru vai var ietekmēt kādu politisko spēku pozīcijas, *stājas spēkā tikai pēc nākamās Saeimas vēlēšanām*, sanākot nākamajam Saeimas sasaukumam.

1. Parlamenta priekšlaicīgu vēlēšanu ierosinātāji

92. Ņemot vērā Satversmes sistēmu un tās vēsturiskās tradīcijas, kas lielu uzsvāru liek uz tiešās demokrātijas elementiem, kā arī atjaunotās Latvijas politiskās kultūras īpatnības, kam raksturīgs pastāvīgs, demokrātiskai sabiedrībai netipiski zems uzticības līmenis valsts institūcijām, būtu vēlams arī šajā gadījumā *pastiprināt tautas tiešo varu*. Tādējādi tiesības ierosināt Saeimas priekšlaicīgu atlaišanu būtu jāparedz diviem ierosinātājiem: *Valsts prezidentam un noteiktam skaitam vēlētajū*.

93. Tomēr šajā sakarībā jāatzīst, ka tieša vēlētajū tiesību izmantošana parlamenta atlaišanai ir *netipisks mehānisms*³⁹, kas tradicionāli demokrātiskajās iekārtās nav plaši izmantots. Parlamentāras demokrātiskas republikas iekārtai ir raksturīgas valsts galvas (prezidenta) tiesības principā pēc sava ieskata atlaist parlamentu, lai atrisinātu parlamentāra rakstura krīzi vai dotu tautai tiesības, ievēlot attiecīgu parlamenta vairākumu un līdz ar to netieši arī valdību, izlemt kādu jautājumu, kas saistīts ar valsts politikas turpmāko virzienu. Tādēļ, lai šis mehānisms attiecīgajā situācijā būtu pilnvērtīgi izmantojams, blakus tautas tiesībām atlaist Saeimu vienlaikus būtu jāpaplašina arī Valsts prezidenta pilnvaras šajā jomā.

2. Valsts prezidents kā parlamenta priekšlaicīgu vēlēšanu ierosinātājs

94. Ja Saeimas priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisma iedarbināšanas iniciatīvu piešķir diviem subjektiem, būtu vēlams mainīt šobrīd spēkā esošo regulējumu attiecībā uz Satversmē paredzētajām Valsts prezidenta tiesībām.

95. Saglabājams būtu Satversmes 49.panta regulējums, kas nodrošina Valsts prezidentam politiskās rīcības brīvību patstāvīgi, bez noteiktu formālu kritēriju

³⁹ Par tautas tiesībām rosināt parlamenta atlaišanu citās valstīs sk. Viedokļa 47.- 50. §.

ierobežojuma pieņemt lēmumu par priekšlaicīgu Saeimas atlaišanu un jaunu vēlēšanu sarīkošanu.

96. Lai novērstu mēģinājumu drīz vien pēc Saeimas vēlēšanām pārskatīt vēlēšanu rezultātus un lai izvairītos no populisma ietekmes, Saeimas priekšlaicīgu atlaišanu nedrīkstētu rosināt *agrāk kā sešus mēnešus pēc jaunās Saeimas sanāksanas*. Tā kā pati atlaišanas iniciatīva ilgst vismaz vairākus mēnešus, tad jānosaka arī, ka to nevarētu uzsākt, ja *līdz Saeimas pilnvaru beigām ir atlikuši mazāk nekā seši mēneši*.

97. Tāpat, lai izvairītos no situācijas, ka valstī nav ne leģitīmas Saeimas, ne Valsts prezidenta varas, jāparedz nosacījums, ka Valsts prezidents nevar atlaist Saeimu, ja *līdz Valsts prezidenta amata pilnvaru beigām atlikuši mazāk nekā seši mēneši*.

98. Valsts prezidentam būtu piešķiramas tiesības patstāvīgi atlaist Saeimu pirms termiņa, tādējādi *nesaistot* priekšlaicīgu Saeimas atlaišanu ar *tautas nobalsošanu*, jo Valsts prezidents rīkojas patstāvīgi un pašatbildīgi savas *autonomās kompetences* ietvaros. Prezidenta konstitucionālā funkcija šajā gadījumā ir pildīt *politiski neitrāla arbitra lomu*; Valsts prezidents vispirms vadās pēc valsts interesēm kopumā, neraugoties uz atsevišķu politisko spēku prasībām.

99. Lai Valsts prezidents varētu neitrāli un neatkarīgi no valdošās koalīcijas, vadoties vienīgi no valsts un sabiedrības kopējām interesēm, veikt savas no Satversmes sistēmas izrietošās arbitra un rezerves funkcijas⁴⁰, būtu vērts izmantot šo izdevību un pārdomāt, kā šajā virzienā varētu uzlabot Valsts prezidenta ievēlēšanas un atbildības kārtību.⁴¹

100. Valsts prezidenta ievēlēšanas kārtība noteikta Satversmes 35. un 36. pantā. Patlaban Valsts prezidentu parasti ievēlē tobrīd *valdošā koalīcija*. Taču, lai Valsts

⁴⁰ Valsts prezidenta arbitra funkcijas nozīmē, ka politisku domstarpību gadījumā starp valsts konstitucionālajām institūcijām Valsts prezidenta uzdevums ir mēģināt panākt vienošanos vai domstarpības izšķirt. Par Valsts prezidenta rezerves funkcijas nozīmē, ka Valsts prezidents sāk darboties tikai kā pēdējā instance, ja domstarpības nav bijis iespējams novērst citādā veidā. Daļēji arbitra un rezerves funkcijas pārklājas.

⁴¹ Sīkāk par šo tematu: *Levičs, E*: Prezidentu atlaist ir pārāk vienkārši. Latvijas Avīze, 31.7.2007.

prezidents varētu patiesi neitrāli un neatkarīgi realizēt savas arbitra un rezerves funkcijas, būtu vēlams *paplašināt* Valsts prezidenta *leģitīmācijas bāzi*, iesaistot viņa ievēlēšanā plašāku politisko spektru, nevis tikai tobrīd valdošo koalīciju. Zemāk prioritāšu secībā minētas vairākas iespējas:

1) paaugstināt Valsts prezidenta ievēlēšanai nepieciešamo *balsu skaitu* Saeimas sēdē līdz 55 (vai 60) deputātiem. Tādējādi valdošā koalīcija būtu spiesta spēcīgi mobilizēties un/vai meklēt daļēju atbalstu arī ārpus koalīcijas. Savukārt pārāk augsts balsu skaits būtu nesamērīgs un novestu pie cita rezultāta, piemēram, divu trešdaļu vairākums faktiski radītu vajadzību pēc „*ārpus stāvoša*” koalīcijas un opozīcijas kompromisa kandidāta, kurš varētu būt pārāk tālu no politiskajiem procesiem;

2) Valsts prezidentu ievēlē *īpašs elektorū orgāns*, kas sastāv no Saeimas locekļiem un, piemēram, tikpat liela vai divas reizes lielāka skaita pašvaldību deputātu, kuri tiek izraudzīti īpašā, politisko vienlīdzību nodrošinošā procedūrā. Šāda kārtība pastāv, piemēram, Vācijā un Igaunijā;

3) Valsts prezidentu *ievēlē tauta*. Lai to attaisnotu, Valsts prezidentam būtu jāpiešķir plašākas izpildvaras funkcijas (šeit apspriestās tiesības ierosināt priekšlaicīgas Saeimas vēlēšanas funkcionāli uzskatāmas nevis par Valsts prezidenta eksekutīvo funkciju, bet gan par rezerves funkciju). Komisija šobrīd nevērtē šāda apjoma izmaiņas Latvijas konstitucionālajai iekārtā, bet min tās kā teorētisku iespēju.

101. Pārdomājama būtu arī Valsts prezidenta *politiskās atbildības* problēma. Satversmē noteikts, ka „*Valsts Prezidents par savu darbību politisku atbildību nenes*” (53.panta 1.teikums). Šis noteikums ir sistēmiskā kontekstā ar kontrasignācijas prasību – par līdzparakstītiem rīkojumiem politiski atbildīgs Saeimas priekšā ir nevis Valsts prezidents, bet gan attiecīgais valdības loceklis. Tomēr pretrunā ar šo tekstuāli skaidro nosacījumu ir tas, ka Saeima jebkurā brīdī bez juridiskiem priekšnosacījumiem (tātad ar politisku lēmumu!) ar kvalificētu balsu vairākumu var atcelt Valsts prezidentu no amata. Tas savukārt ir tipisks politiskās atbildības mehānisms. Tādēļ jautājums par Valsts prezidenta politisko atbildību būtu skatāms diferencēti. Tajā pašā laikā politiskā atbildība

nav īsti savietojama ar Valsts prezidenta no Satversmes sistēmas izrietošo neatkarīgā politiskā arbitra lomu, kas sevišķi uzskatāmi izpaužas viņa tiesībās rosināt Saeimas atlaišanu. Tādēļ jāatzīst, ka šis kompleksais jautājums Satversmē nav optimāli izsvērts.

102. Tāpēc Satversmē būtu vēlams paredzēt precīzu *politiskās atbildības* regulējumu un sniegt to *gadījumu uzskaitījumu*, kad Saeima Valsts prezidentu var atcelt. Tādi gadījumi varētu būt, piemēram, nespēja pildīt amata pienākumus vai Satversmes pārkāpums, vai smags likumpārkāpums. Konstatēt šādus gadījumus varētu Satversmes tiesa pēc valdības vai ģenerālprokurora ierosinājuma, tā nevarētu palikt kā Saeimas prerogatīva. Šajā Viedoklī šāda risinājuma konstitucionālais izkārtojums tālāk netiek izvērts.

3. Tauta kā parlamenta priekšlaicīgu vēlēšanu ierosinātāja

103. Tiešās demokrātijas principam Satversmes sistēmā ir piešķirta ievērojama loma. Tautas tiesības atlaist Saeimu un panākt priekšlaicīgas Saeimas vēlēšanas būtu tiešās demokrātijas papildus elements. Šīs tiesības var pamatot kā pārstāvības (vietniecības) institūta sastāvdaļu: pilnvaras devējs (tauta) var savu pilnvaru atsaukt, ja secina, ka pilnvarotais (parlaments) to nepilda atbilstoši viņa vēlmēm (sal. augstāk 7. –10., 18.-19.§).

104. Noteiktai daļai vēlētāju piešķirot tiesības realizēt priekšlaicīgas Saeimas vēlēšanas, jāreķinās ar *populisma* argumentu pieaugumu politiskajā retorikā. Opozīcijas pastāvīgā vēlme iedarbināt Saeimas priekšlaicīgas atlaišanas mehānismu var negatīvi atsaukties uz leģitīmi ievēlētā vairākuma darbaspējām. Tādēļ Saeimas atlaišanas mehānisms nedrīkstētu būt „provokatīvi vienkāršs”.

105. Lai pienācīgi noformētu tautas tiesības ierosināt Saeimas atlaišanu, nepieciešams precīzs tās tiesību formulējums un to atbilstoša vieta Satversmes struktūrā. Tautas tiesības atlaist Saeimu būtu jāregulē Satversmes 48.panta aprakstītā procesa ietvaros. Šajā regulējumā nepietiek tikai ar deklaratīvu normu, nepieciešams

aprakstīt procedūru Saeimas atlaišanas procedūru, tāpat arī jaunas Saeimas vēlēšanas.

106. Tāpat kā Valsts prezidenta gadījumā, arī noteiktas daļas vēlētāju iniciatīvas gadījumā *nevajadzētu* noteikt konkrētus formālus *priekšnosacījumus*, kas kalpotu par pieļaujamu pamatu pirmstermiņa vēlēšanu mehānisma iedarbināšanai.

107. Ir jāapsver 2007.gada grozījumu piedāvājumā paredzētais starpposms: vai *Saeimai pašai* (obligāti) jālemj par savu atlaišanu. Ja Saeima piekrīt atkāpties, tad izpaliktu tautas nobalsošana un jaunas vēlēšanas notiktu automātiski. No otras puses, saglabājot patlaban ierosinātajos grozījumos paredzēto ne pārāk augsto sliekšni – viena desmitā daļa vēlētāju - kas nepieciešami, lai iniciētu tautas nobalsošanu (skat. turpmāk §§110.-115.), šo mehānismu varētu izmantot arī koalīcija, lai izmeklētu sev izdevīgu priekšlaicīgu vēlēšanu brīdi, un nostiprinātu savas pozīcijas.

108. Lai nodrošinātu politisko stabilitāti, būtu jāpiemēro tie paši termiņa ierobežojumi, kas norādīti šā Viedokļa 96.§: Saeimas priekšlaicīgu atlaišanu nedrīkstētu rosināt *agrāk kā sešus mēnešus pēc jaunās Saeimas sanāksšanas*; tāpat to nevarētu uzsākt, ja *līdz Saeimas pilnvaru beigām atlikuši mazāk nekā seši mēneši*. Lai Saeimas un valdības darbu neapgrūtinātu pastāvīgas Saeimas atlaišanas kampaņas un lai padarītu tās nopietnākas, būtu arī nosakāms, ka jaunu tautas iniciatīvu drīkst formāli ierosināt ne agrāk kā sešus mēnešus (alternatīva: vienu gadu) *pēc iepriekšējās (tātad neveiksmīgās) iniciatīvas*.

109. No formālā viedokļa vēlētāju **tiesības** ierosināt Saeimas pirmstermiņa atlaišanu nedrīkst saturēt citus punktus. Tam jābūt *atsevišķam patstāvīgam ierosinājumam*.

110. Svarīgs ir jautājums par *sliekšni*, kas būtu jāpārvar, lai tautas nobalsošanā atlaistu Saeimu.

Satversmē ir paredzēti jau divi gadījumi ar atšķirīgu sliekšni. Tautas nobalsošanai nodotais *Satversmes grozījuma projekts* ir pieņemts, ja par to nobalso vairāk kā puse no visiem balsstiesīgajiem (79.panta pirmā daļa).

Savukārt tautas nobalsošanai nodotais *likumprojekts* ir pieņemts, ja balsotāju skaits ir vismaz puse no pēdējās Saeimas vēlēšanās piedalījušos vēlētāju skaitu un vairākums nobalso par likumprojektu (79.panta otrā daļa).

111. Neviens no abiem modeļiem tomēr nebūtu piemērots tautas nobalsošanai par Saeimas atlaišanu.

Attiecībā uz noteikumu par *Satversmes grozījumiem* analogu pārņemšanu jākonstatē, ka nav pamata par *atskaites punktu* ņemt visu balsstiesīgo skaitu, nevis pēdējās vēlēšanās piedalījušos vēlētāju skaitu, kas Saeimu ir ievēlējuši. Taču galvenais iebildums būtu tas, ka prasība pēc puses no visiem balsstiesīgajiem ir *ārkārtīgi augsta*. Ņemot vērā to, ka pēdējās Saeimas vēlēšanās piedalījās 60,98% no balsstiesīgajiem iedzīvotājiem, par Saeimas atlaišanu būtu jānobalso gandrīz visiem tiem, kas Saeimu ir vēlējuši. Šāda procedūra nebūtu uzskatāma par efektīvu un reti kad būtu sekmīga.

112. Savukārt tad, ja tiktu piemēroti *likumprojekta* pieņemšanai analogi noteikumi (kā to paredz 2007.gada grozījumu projekts), Saeimu, kā jau minēts (sk. augstāk 85.§), varētu atlaist viena ceturtdaļa no pēdējās vēlēšanās piedalījušos personu skaita (ar nosacījumu, ka nobalsošanā piedalītos puse no vēlētājiem), ja viņu skaits vēl tomēr būtu lielāks nekā Saeimas aktuālā sastāva atbalstītāju skaits.

Salīdzinājumā ar visu balsstiesīgo vēlētāju vai vismaz Saeimu ievēlējušo vēlētāju skaitu šis relatīvi nelielais skaits, kas būtu pietiekams, lai atlaistu Saeimu – pie lielākās balsstiesīgo pilsoņu daļas vienaldzības gadījumā, varētu izvirzīt jautājumu par šāda lēmuma politisko *legitimitāti* un to, vai šāda procedūra nevarētu tikt izmantota *citiem mērķiem*, nevis vienīgi tādas situācijas labošanai, kad likumdevējs nepilda Satversmē noteiktās funkcijas (sk. arī augstāk 85. – 86.§).

113. Nevar arī piekrist argumentam, ka, tā kā regulārajām Saeimas vēlēšanām nav paredzēts kvorums, tad to nevajadzētu arī Saeimas atlaišanai. Te jāņem vērā, ka Saeimas atlaišana – atšķirībā no regulārajām vēlēšanām – ir īpašs gadījums. Salīdzinājums ar regulārajām vēlēšanām te arī nemaz nav iespējams – regulārajām

vēlēšanām paredzēt kvorumu būtu kontraproduktīvi, jo, ja tāds nesanāktu, tad valsts paliktu bez parlamenta.

114. Tādēļ, lai nodrošinātu tautas iniciēta Saeimas priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisma darbību, jāpanāk *līdzsvars* starp šā jautājuma nozīmīgumu, kas prasa augstu vēlētāju līdzdalības pakāpi, no vienas puses, un nosacījumiem, kas nepadarītu Saeimas atlaišanas tiesības tikai teorētiskas un dzīvē neīstenojamas, no otras puses.

115. Ņemot vērā Saeimas atlaišanas tiesību ārkārtas raksturu un Satversmē jau paredzēto Saeimas atlaišanas procedūru, kā arī ieteicamos tās uzlabojumus, taisnīgu līdzsvaru varētu sasniegt, ja paredzētu, ka *par* Saeimas atlaišanu jānobalso balsotāju vairākumam, tomēr *vismaz pusei no iepriekšējās Saeimas vēlēšanās piedalījušos skaita*, nenosakot kopējo skaitu, cik personām pavisam nobalsošanā būtu jāpiedalās.

Alternatīvs risinājums varētu būt, piemēram, to vēlētāju skaita palielināšana, kuri var iesniegt lēmuma projektu par Saeimas atlaišanu, no vienas desmitās daļas balsstiesīgo uz vienu sesto daļu, vienlaicīgi samazinot to balsotāju skaitu, kuriem jānobalso par Saeimas atlaišanu, uz balsotāju vairākumu, tomēr vismaz uz vienu trešdaļu no iepriekšējās Saeimas vēlēšanās piedalījušos vēlētāju skaita.

116. Kā atsevišķas un tomēr saistītas problēmas jāmin iespējamība, ka varētu tikt izmantotas jau līdz šim Latvijā novērotās negatīvās tendences: centieni prettiesiski ietekmēt vēlētājus ar reklāmas kampaņām vai citāda veida apjomīga *nelegītīma finansējuma* izmantošanu propagandai.

Tādēļ nepieciešams skaidrs un *taisnīgs, ar likumu noteikts finansēšanas regulējums attiecībā uz aģitāciju par tautas nobalsošanu*, it sevišķi paredzot finansējumu no valsts budžeta. Regulējumam un finansējumam būtu izsvērti jāaptver gan tās partijas, kuras jau ir pārstāvētas Saeimā, gan tās, kuras nav pārstāvētas, kā arī citas kampaņā iesaistītās organizācijas un pilsoņu iniciatīvas.

VI. Gala secinājumi

123. Apkopojot Viedoklī izklāstīto, Komisija jautājumā par **Saeimas priekšlaicīgas atlaišanas un jaunas Saeimas vēlēšanu mehānismu** nākusi pie šādiem secinājumiem:

I

Parlamenta priekšlaicīgas atlaišanas regulējums ir **parlamentārajā demokrātijā** nepieciešams un **atzīts konstitucionāls mehānisms**. Šāda mehānisma darbības rezultātā tiek panākts jauns, situācijai atbilstošāks un tautas aktuālo gribu precīzāk izsakošs parlamenta sastāvs. Tas uzskatāms par piemērotu ne vien valstu krīžu, bet arī nopietnu parlamentāra rakstura krīžu risināšanas palīglīdzekli. To var arī izmantot, ja jāizlemj sabiedrībai svarīgs un pretrunīgi vērtēts jautājums, kas noteiktu valsts turpmākās politikas virzienu.

II

Mūsdienās parlamenta priekšlaicīgas atlaišanas mehānisms ir paredzēts **daudzu Eiropas valstu konstitūcijās**. Kad nepieciešams, tas tur arī tiek efektīvi izmantots praksē. Vairumā gadījumu tiesības atlaist parlamentu ir paredzētas Valsts prezidentam. Vairākās valstīs arī parlaments pats var lemt par savu atlaišanu. Atsevišķās valstīs tiesības ierosināt parlamenta atlaišanas procedūru ir paredzētas arī tautai.

III

Satversmē tiesības ierosināt Saeimas atlaišanas procedūru ir Valsts prezidentam. Šis 1922. gadā Satversmē iekļautais Saeimas priekšlaicīgas atlaišanas regulējums atzīstams par **neefektīvu**, jo konstitucionālo varas institūciju pilnvaras nav savstarpēji līdzsvarotas. Pašreizējais regulējums negarantē pietiekamu Valsts prezidenta patstāvību, lai viņš minētajos gadījumos varētu pilnvērtīgi pildīt savu Satversmē principā

ietverto arbitra lomu attiecībā uz valsts demokrātiskās iekārtas labas funkcionēšanas nodrošināšanu krīzes situācijās. Savas nesabalansētības dēļ spēkā esošais mehānisms ir par vāju, lai atrisinātu nopietnas parlamentāra rakstura krīzes, kā arī tam, lai tautai dotu iespēju izlemt svarīgu un pretrunīgi vērtētu jautājumu, kas noteiktu valsts turpmākās politikas virzienu.

Būtiskākie iemesli, kas kopumā padara pašreizējo regulējumu neefektīvu, ir šādi:

- a) uzsākot Saeimas atlaišanas procedūru, *Valsts prezidents riskē zaudēt savu amatu* (ja tautas nobalsošanā, kas ir obligāta, vairākums izsakās pret Saeimas atlaišanu, Valsts prezidents uzskatāms par atlaistu);
- b) Saeimas atlaišanas procedūrā pastāv *netieša Saeimas ietekme uz Valsts prezidentu* (Valsts prezidentu ievēlē Saeima, ievēlēšanai pietiek ar relatīvi nelielu balsu skaitu – 51 balsi, Saeima var atlaist Valsts prezidentu, kas gatavojas atlaist Saeimu, iekams viņš pagūst to izdarīt).

IV

Sagatavotais Satversmes grozījumu projekts, par kuru tagad savākti paraksti, atzīstams par savlaicīgu ierosinājumu pilnveidot Satversmē esošo neefektīvo risinājumu. Ja to pieņemtu, tas papildinātu Satversmē jau iekļauto mehānismu, kopumā padarot to efektīvāku.

Vienlaikus jākonstatē, ka Satversmes grozījumu projektam tā pašreizējā redakcijā ir vairākas nepilnības:

Pirmkārt, vienas desmitās daļas vēlēšanu tiesības ierosināt Saeimas atlaišanu nav saistītas ne ar kādiem *priekšnoteikumiem attiecībā uz termiņiem*. Šāds beznosacījumu regulējums var izraisīt konstitucionāla rakstura grūtības:

- a) atkārtoti rosināt Saeimas atlaišanas procedūru samērā īsā laika periodā pat vairākas reizes pēc kārtas;

b) vai radīt nestabilu situāciju, ja Saeima tiek atlaista Valsts prezidenta ievēlēšanas priekšvakarā un izveidojas stāvoklis, kad nav ne Saeimas, ne amatā esoša Valsts prezidenta.

Otrkārt, Satversmes grozījumu projektā noteikts visai *zems sliekšnis* gan *vēlētāju skaitam* (viena desmitā daļa), kāds nepieciešams, lai *ierosinātu* Saeimas atlaišanas procedūru, gan arī *balsu skaitam*, kāds nepieciešams, lai Saeima tiktu *atlaista* (vairākums no puses pēdējās Saeimas vēlēšanās piedalījušos vēlētāju skaita).

Piedāvātais modelis nesniedz pietiekamas garantijas tam, ka tautas tiesības atlaist Saeimu nevarētu tikt izmantotas citiem mērķiem, nevis vienīgi nopietnas parlamentāras krīzes atrisināšanai vai sabiedrībā pretrunīgi vērtēta svarīga jautājuma izlemšanai. Zemais sliekšnis paver vienkāršotu iespēju pārskatīt nesen notikušu vēlēšanu rezultātus un var arī radīt pamatotas šaubas par pieņemtā lēmuma leģitimitāti.

Treškārt, sagatavotajā Satversmes grozījumu projektā *expressis verbis* nav iekļauti noteikumi par *jaunu vēlēšanu sarīkošanas termiņiem*. Šie termiņi ir tikai juridiski izsecināmi no Satversmes sistēmas.

Ceturtkārt, Satversmes grozījumu projekts piedāvā grozīt Satversmes 5. nodaļu "Likumdošana", lai gan, vērtējot priekšlikumus pēc to satura, lietderīgāk būtu grozīt tās 3. nodaļu „Valsts Prezidents”.

V

Lai radītu Satversmē noteiktajai, ar tiešās demokrātijas elementiem kombinētajai parlamentārās demokrātijas iekārtai atbilstošu, **pilnvērtīgu un vispusīgi apsvērtu**

Saeimas priekšlaicīgas atlaišanas un jaunu vēlēšanu sarīkošanas mehānismu, būtu vēlams paredzēt gan *vēlētāju tiesības* ierosināt tautas nobalsošanu par Saeimas atlaišanu, gan vienlaikus izdarīt arī vairākus grozījumus Satversmē par *Valsts prezidenta tiesībām*, lai panāktu, ka Valsts prezidents var pildīt viņam principā paredzēto patstāvīgā arbitra funkciju.

Pirmkārt, attiecībā uz Valsts prezidenta tiesībām būtu vēlams noteikt, ka:

- a) Valsts prezidentam ir patstāvīgas tiesības atlaist Saeimu, *nesaistot* šīs tiesības ar tautas nobalsošanu un iespējamu amata zaudēšanu (pirms šāda lēmuma pieņemšanas obligāti *jākonsultējas* ar Saeimas priekšsēdētāju un Ministru prezidentu);
- b) Valsts prezidents nav tiesīgs atlaist Saeimu agrāk par sešiem mēnešiem pēc Saeimas sanāksšanas, kā arī tad, ja līdz Saeimas pilnvaru termiņa beigām palikuši mazāk nekā seši mēneši;
- c) Valsts prezidents nav tiesīgs atlaist Saeimu, ja līdz viņa paša pilnvaru termiņa beigām ir palikuši mazāk nekā seši mēneši;
- d) saistībā ar Valsts prezidenta patstāvības palielināšanu, lai viņš varētu labāk un efektīvāk pildīt savu neatkarīgā arbitra funkciju, būtu apsverama Valsts prezidenta *ievēlēšanas kārtības maiņa, paplašinot Valsts prezidenta leģitimitātes bāzi* (piemēram, palielinot viņa ievēlēšanai nepieciešamo vairākumu no 51 uz 55 (alternatīva: 60) Saeimas deputātiem vai izveidojot īpašu Valsts prezidenta ievēlēšanas institūciju), kā arī Valsts prezidenta *atcelšanas kārtības* grozīšana, nosakot, ka Saeima var atlaist Valsts prezidentu tikai tad, ja pastāv konkrēti *tiesiski priekšnoteikumi* (it sevišķi likuma pārkāpuma gadījumā). Tomēr šie jautājumi ir atsevišķas izpētes priekšmets.

Otrkārt, attiecībā uz *tautas tiesībām* ierosināt Saeimas atlaišanu būtu vēlams noteikt, ka:

- a) Saeimas atlaišanu nav tiesību ierosināt agrāk par sešiem mēnešiem pēc Saeimas sanāksanas, kā arī tad, ja līdz Saeimas pilnvaru termiņa beigām palikuši mazāk nekā seši mēneši;
- b) Saeimas atlaišanu nav tiesību ierosināt, ja līdz Valsts prezidenta pilnvaru termiņa beigām ir palikuši mazāk nekā seši mēneši;
- c) jaunu Saeimas atlaišanas procedūru ir tiesības ierosināt vismaz sešus mēnešus (alternatīva: vienu gadu) kopš iepriekšējās Saeimas atlaišanas procedūras pabeigšanas;
- d) jaunu vēlēšanu sarīkošanas termiņi atbilst Satversmes 48.pantā noteiktajai kārtībai;
- e) tiesības ierosināt Saeimas atlaišanu ir vienai desmitajai daļai vēlētāju, un Saeima ir atlaista, ja tautas nobalsošanā par to nobalsojusi vismaz puse no iepriekšējās vēlēšanās piedalījušos vēlētāju skaita (*alternatīvs risinājums būtu noteikt lielāku vēlētāju skaitu sākotnējai tautas iniciatīvai un samazināt nepieciešamo balsu skaitu tautas nobalsošanā*).

Treškārt, lai izvairītos no kampaņas, kuras nolūks ir nelegitīmā un prettiesiskā ceļā panākt Saeimas atlaišanu, nepieciešams skaidrs un *taisnīgs, ar likumu noteikts finansēšanas regulējums attiecībā uz aģitāciju par tautas nobalsošanu*, it sevišķi paredzot finansējumu no valsts budžeta.