

Jānis Ikstens

**Institucionāli mehānismi  
atbildīgas politikas veicināšanai Latvijā:  
Satversmes reformas priekšlikumu  
politoloģisks novērtējums**

Baltijas Sociālo zinātņu institūts  
2001

## **Pateicība**

Pētījuma izstrādi atbalstījis Sorosa fonds – Latvija, Konstitucionālās un tiesību politikas institūts (COLPI) un Pašvaldību un valsts administrācijas reformu iniciatīvu programma (LGI). Baltijas Sociālo zinātņu institūts ir sniedzis autoram milzīgu morālu un koleģiālu atspaidu visa projekta laikā. Tāpat autors ir pateicību parādā visiem politiķiem un sabiedriskajiem darbiniekiem, kuri nežēloja savu laiku un pacietību, lai sniegtu pētījumam nepieciešamo informāciju un komentārus. Neraugoties uz šo atbalstu, par visiem trūkumiem, neprecizitātēm un kļūdām atbildīgs ir tikai un vienīgi pats autors.



PROJEKTU ATBALSTA  
SOROSA FONDS - LATVIJA

## Saturs

Ievads	4
I sadaļa. Visas tautas vēlēts Valsts prezidents	6
1.1. Problēmas formulējums	6
1.2. Diskusija par parlamentārismu un prezidentālismu pasaulē	7
1.3. Prezidentālo prasību iemesli Latvijā	20
1.4. Satversmes grozījumu priekšlikumi	23
1.5. Reformas priekšlikumu izvērtējums	25
1.6. Secinājumi un ieteikumi	30
II sadaļa. Saeimas vēlēšanu sistēmas reforma	32
2.1. Problēmas formulējums	32
2.2. Īss vēlēšanu sistēmu apskats	33
2.3. Dažādu vēlēšanu sistēmu priekšrocības un trūkumi	39
2.4. Saeimas vēlēšanu likuma grozījumu cēloņi Latvijā	46
2.5. Saeimas vēlēšanu likuma grozījumu priekšlikumi	47
2.6. Reformas priekšlikumu izvērtējums	49
2.7. Secinājumi un ieteikumi	56
Noslēgums	58
Pielikumi	59
Ziņas par autoru	67

## Ievads

Latvija ir parlamentāra republika. Satversme paredz dominējošu Saeimu un relatīvi vāju, vispirms ar reprezentatīvām funkcijām apveltītu Valsts prezidenta institūciju. Pēdējos gados ir pieaugušas sabiedrības šaubas par šādas sistēmas spējām nodrošināt politiku atbildīgumu. Tāpēc dažas politiskās partijas piedāvā mainīt Saeimas ievēlēšanas kārtību un ieviest visas tautas vēlētu prezidenta institūciju nolūkā palielināt politiku atbildīgumu sabiedrības priekšā. Taču šie priekšlikumi ir visai neskaidri formulēti un tie nepiedāvā seku analīzi. Vai šie priekšlikumi attaisnos uz tiem liktās cerības un kādas ir šo reformu iespējamās blakusparādības?

Viens no demokrātijas pamatprincipiem ir tautas suverēnās varas deleģēšana tautas pārstāvjiem, kuri pieņem lēmumus suverēna vārdā. Šādā sistēmā ārkārtīgi lielu nozīmi iegūst tautas un tās pārstāvju savstarpējā uzticēšanās un funkciju dalījuma respektēšana – suverēns ir gatavs cikliski izraudzīties savus pārstāvjus un arī respektēt šo izvēli, bet suverēna pārstāvji ir gatavi strādāt tā labā un uzņemt atbildību par savu veikumu. Ir pieņemts uzskatīt, ka augsta politiku atbildīguma pakāpe ir labas pārvaldības iezīme, kas būtiski atvieglo politiskās sistēmas funkcionēšanu un paver plašākas iespējas tautas attīstībai.

Latvijā pastāv visai skaidrs mehānisms politiskās atbildības īstenošanai. Pilsoņi ievēl tikai Saeimu, kas ir atbildīga vēlētajū priekšā par savu darbību. Visas pārējās institūcijas un amatpersonas (izņemot pašvaldības) ir tieši vai netieši atbildīgas Saeimai. Arī Valsts prezidents ir Saeimas izraudzīts, un šī institūcija ir apveltīta galvenokārt ar reprezentatīvām funkcijām.

Daudzi pētījumi par politiskajiem procesiem Latvijā tieši vai netieši norāda uz fundamentālu valsts politiskās dzīves problēmu – politiskās atbildības principa nepilnvērtīgu īstenošanu. Sabiedriskās domas pētījumi pēdējo piecu gadu laikā rāda, ka aptuveni 80% Latvijas iedzīvotāju uzskata, ka politiķi nedarbojas tautas interesēs un ka sabiedrība nav spējīga ietekmēt politiku darbību.

Zīmīgi, ka arī paši politiķi ir līdzīgās domās. Latvijas Universitātes Filozofijas un socioloģijas institūta 2000.gada septembrī veiktā Saeimas deputātu aptauja liecina, ka turpat 60% respondentu atzīst, ka politiķi ļoti maz ņem vērā sabiedrības intereses. Vairāk nekā 90% respondentu atzīst, ka sabiedrībai ir niecīgas iespējas ietekmēt nozīmīgu lēmumu pieņemšanu. Šie skaitļi uzskatāmi demonstrē, kāpēc zināmos sabiedrības segmentos politiskās atbildības jēdziens kļuvis par sinonīmu politiku bezatbildībai.

Lai radītu zināmu pretsparu Saeimas dominēšanai un nodrošinātu lielāku politisko atbildīgumu, jau deviņdesmito gadu vidū atsevišķas politiskās partijas formulēja priekšlikumus izmainīt Saeimas ievēlēšanas kārtību, pārejot uz jaukto vai pat mažoritāro vēlēšanu sistēmu, un ieviest visas tautas vēlētu Valsts prezidenta institūciju. Tie gūst plašu sabiedrības atbalstu. 2000.gada vasarā veiktā sabiedriskās domas aptauja rāda, ka 63% respondentu atbalsta visas tautas vēlētu prezidenta institūciju, bet 51% atbalsta pašreizējās vēlēšanu sistēmas maiņu.

2001.gadā šie priekšlikumi ir konkretizēti un ietverti Latvijas Sociāldemokrātiskās strādnieku partijas darba grupas izstrādātajos Satversmes grozījumos. Dokumenta autori pārmaiņu nepieciešamību pamato lakoniski – Satversme ir pārāk īsa un novecojusi<sup>1</sup>. Reizumis sastopamas atsauces uz tautas pausto

---

<sup>1</sup> Bojārs, Juris. *Kāda būs Satversmes jaunā redakcija*. //Lauku Avīze, 18.09.2001.

gribu pēc atsevišķiem konstitucionāliem grozījumiem, tomēr retoriskie argumenti dominē pār racionālajiem<sup>2</sup>.

Tas nozīmē, ka tik nopietns process kā valsts pamatlikuma reformēšana tiek uzsākts bez precīza priekšstata par pārveidojumu saturu, virzienu un secību. Turklāt minētā sociāldemokrātu iniciatīva nepiedāvā iespējamo seku analīzi.

Šis pētījums aplūkos divu principiālu jauninājumu – tieši ievēlēta Valsts prezidenta institūcijas un Saeimas vēlēšanu sistēmas maiņas – ieviešanas sekas un piemērotību Latvijas sociāli politiskajiem apstākļiem, formulējot arī konkrētas rekomendācijas turpmākai rīcībai.

---

<sup>2</sup> Divus uzskatāmākos piemērus piedāvā Gvido Zemrībo un Juris Bojārs: Zemrībo, Gvido. Vai Latvijai vajadzīga jauna Satversme? //Latvijas Vēstnesis, 22.05.2001.; Bojārs, Juris. *Kāda būs Satversmes jaunā redakcija*. //Lauku Avīze, 18.09.2001.

# I sadaļa. Visas tautas vēlēts Valsts prezidents

## 1.1. Problēmas formulējums

1922.gadā pieņemtā Satversme nosaka, ka Latvijas Republika ir parlamentāra valsts. Tā paredz relatīvi vāju Valsts prezidenta institūciju, kas apveltīta vispirms ar reprezentatīvām funkcijām. Kaut gan prezidentam ir dotas arī tiesības iesniegt likumprojektus Saeimā, sasaukt Ministru Kabineta sēdes un atdot likumus Saeimai otrreizējai caurlūkošanai, jākonstatē, ka gan starpkaru periodā, gan pēc neatkarības atjaunošanas šīs pilnvaras ir visai maz izmantotas.

Neraugoties uz šo pasivitātes tradīciju, pēdējo 5-7 gadu laikā arvien biežāk un noteiktāk tiek izvirzīti priekšlikumi mainīt Valsts prezidenta izraudzīšanas kārtību, piedāvājot ieviest visas tautas vēlētu valsts galvu. Līdztekus tam tiek plānots arī paplašināt Valsts prezidenta veicamo pienākumu apjomu.

Par šo priekšlikumu iniciatori uzskatāma Latvijas Zemnieku savienība, kas jau 1993.gada vēlēšanās pieteica nepieciešamību pēc visas tautas vēlēta prezidenta. Jāatzīmē, ka nedz 1995.gadā, nedz 1998.gadā LZS nespēja konkretizēt šo priekšlikumu. Šādos apstākļos reformu iniciatīvu pārņēma Latvijas Sociāldemokrātiskā strādnieku partija, kuras priekšsēdētājs Juris Bojārs sadarbībā ar vairākiem tiesību zinātni speciālistiem izstrādāja detalizētus Satversmes grozījumus. Šis dokuments, kas gan vairāk atgādina pilnīgi jaunu valsts pamatlikumu, visai konkrēti apraksta gan Valsts prezidenta izraudzīšanu tiešās vēlēšanās, gan arī šīs institūcijas funkcijas.

Aizbildinoties ar tautas vēlmi pēc tieši vēlēta prezidenta, minēto priekšlikumu autori nav novērtējuši piedāvāto reformu ietekmi uz Latvijas institucionālo iekārtu, politiskajiem procesiem un valsts attīstības perspektīvām. Neatbildēti palikuši jautājumi par šo reformu ietekmi uz sabiedrības integrāciju un starppartiju attiecībām.

Šī sadaļa detalizēti aplūkos LSDSP izstrādātos priekšlikumus visas tautas vēlēta prezidenta institūcijas ieviešanai un analizēs to piemērotību Latvijas sociālajai un politiskajai sistēmai, galvenokārt izvērtējot potenciālo jaunievedumu politiskos aspektus etniski daudzveidīgā sabiedrībā.

Vispirms tiks aplūkota parlamentāru un prezidentālu sistēmu funkcionēšana dažādās pasaules valstīs, iezīmējot gan to priekšrocības, gan trūkumus. Trešajā nodaļā tiks analizēti tie cēloņi, kas radījuši Latvijas sabiedrībā plaši izplatīto prasību pēc visas tautas vēlēta valsts prezidenta institūcijas. Ceturtajā nodaļā ir izklāstīti konkrētie reformu priekšlikumi un to ģenēze, bet piektajā nodaļā tie tiek izvērtēti. Sadaļu noslēdz secinājumi un rekomendācijas turpmākai rīcībai.

## 1.2. Diskusija par parlamentārismu un prezidentālismu pasaulē

Rietumu civilizācijā pastāv visai plaša vienprātība par demokrātijas kā politiskā režīma pārākumu pār citām politiskajām iekārtām. Lai gan akadēmiskajās aprindās joprojām turpinās diskusijas par demokrātijas definīciju un pazīmēm, minimālā līmenī tā paredz brīvas vēlēšanas un cilvēka pamattiesību (tiesības uz īpašumu, izteiksmes brīvību, neierobežotu biedrošanos utml.) ievērošanu.

Tomēr dažādās Rietumu civilizācijas valstīs un arī citviet pasaulē pastāv atšķirīgi institucionālie modeļi šo minimālo prasību izpildei. Vienas valstis ir sekojušas Lielbritānijas piemēram, veidojot spēcīgu parlamentu, kas vismaz nomināli ir politiskās varas centrs un tāpēc kļūst par politiskās sāncensības galveno mērķi. Šādu modeļi pieņemts dēvēt par parlamentārismu. Citas ir raudzījušas ļoti strikti ievērot barona de Monteskjē formulēto varas dalīšanas principu, paredzot kā likumdevēja, tā izpildvaras vadītāja tiešu ievēlēšanu, un tādējādi izveidojot prezidentālu sistēmu. Pēc Otrā Pasaules kara plašāku izplatību guvuši mēģinājumi veidot tādu institucionālo sistēmu, kurā apvienoti abu iepriekšējo modeļu elementi, radot pusprezidentālismu. Taču pat katrā no šiem modeļiem ir vērojamas visai plašas variācijas, tāpēc ir nepieciešams sīkāk aplūkot katru no tiem.

### PARLAMENTĀRISMS

Parlamentārisms ir pārstāvnieciskās demokrātijas senākā forma, par kuras etalonu tiek uzskatīta Lielbritānijas politiskā sistēma. Parlamentārisma pamatpazīme ir tā, ka vienīgā tautas vēlēta institūcija ir likumdevējs jeb parlaments, kurš sevī iemieso vēlētajū suverēno gribu. Tieši parlaments veido un apstiprina valdību, kura savukārt ir atbildīga par savu darbību parlamentam. Ja parlaments nobalso par neuzticības izteikšanu, tad valdībai ir jāatkāpjas, dodot vietu citam kabinetam vai sasaucot jaunas parlamenta vēlēšanas.

Tādējādi var teikt, ka parlamentārisms ir tāda politiskā iekārta, kas balstīta parlamenta suverenitātes principā un kur premjerministrs un viņa vadītais kabinets ir atbildīgs tautas vēlēta likumdevēja deputātu vairākuma priekšā, kas var atcelt šo valdību.

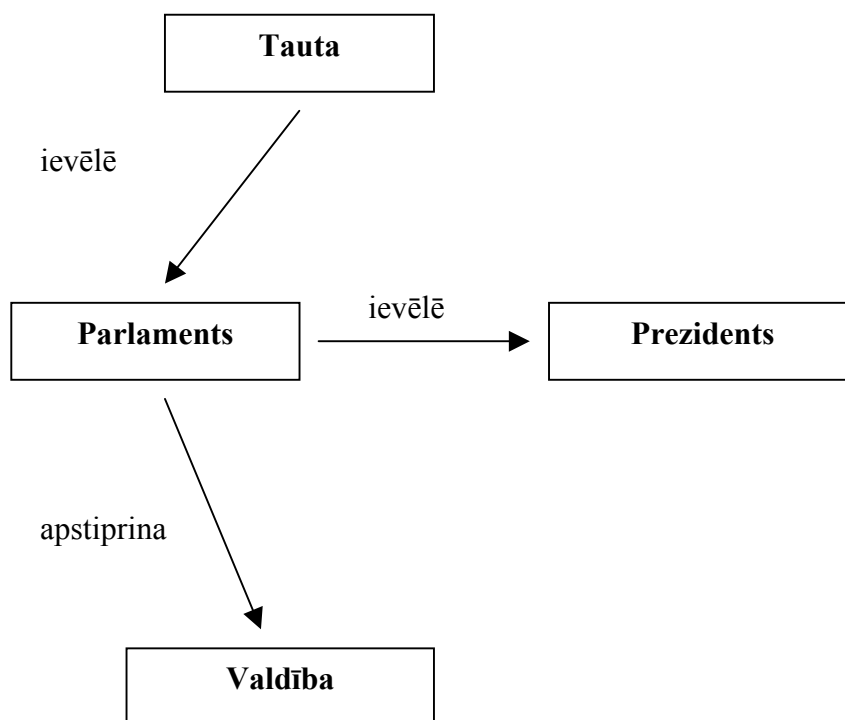
Šī definīcija nozīmē, ka parlamentārisma raksturīgas trīs iezīmes: parlamenta virsvara; visai gara deleģēšanas ķēde; likumdošanas un izpildvaras saplūšana.

Parlamenta virsvara izriet no apstākļa, ka parlamentārisma ir tikai viens tautas suverēnās gribas paudējs un iemiesojums, kas izraudzīts tiešās vēlēšanās – likumdevējs. Tas piešķir parlamentam īpašu statusu un īpašu ietekmi visā demokrātiskajā politiskajā sistēmā.

Vienlaikus šis apstāklis pagarina deleģēšanas ķēdi, ko nosaka mūsdienu sabiedrības pārvaldes komplicētais un daudzšķautņainais raksturs. Parlamentārisma iespējams izdalīt 4 atsevišķas deleģēšanas pakāpes: (1) no vēlētajiem uz likumdevējā ievēlētajiem priekšstāvjiem; (2) no deputātiem uz valdības vadītāju; (3) no valdības vadītāja uz atsevišķiem ministriem; (4) no ministriem uz ierēdņiem. Savukārt atbildības vektors ir vērsts pretējā virzienā<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Stroem, Kaare. *Delegation and accountability in parliamentary democracies*. //European Journal of Political Research, vol.37, No.3, May 2000. P.266.

Deleģēšana darba apjoma un kompetences dēļ, kā arī valdības veidošana no parlamenta deputātiem veicina likumdošanas un izpildvaras saplūšanu. Šis process zināmā mērā apgrūtinā dažu varas atzaru darbības kontroli.



Parlamentārisma valsts galva var tikt izraudzīts divos veidos. Formālo valsts vadītāju var ievēlēt pats parlaments. Tad šo amatu dēvē par valsts prezidenta amatu un attiecīgā zeme tiek uzskatīta par republiku. Otrkārt, formālā valsts vadītāja lomu var veikt karalis vai karaliene, mantojot to no saviem priekštečiem. Šādu kārtību ir pieņēmts dēvēt par konstitucionālu monarhiju.

Neatkarīgi no izraudzīšanas veida valsts galvas funkcijas parlamentārisma ir galvenokārt reprezentatīvas un simboliskas. Tiesa, šī amata politiskais raksturs var izpausties gadījumos, kad runa ir par kāda diskutabla likuma izsludināšanu vai arī par valdības vadītāja nozīmēšanu un ārkārtas vēlēšanu sasaukšanu. Tad valsts galvas personiskie vai politiskie uzskati var būtiski ietekmēt valsts attīstību.

Kaut gan praktiski visām valstīm, kur tauta ievēl tikai parlamentu, kas savukārt apstiprina valdību, ir ļoti līdzīgi institucionālās sistēmas pamatelementi, šīs sistēmas reālā funkcionēšana būtiski atšķiras. To nosaka dažādās attiecības, kas izveidojušās starp likumdevēju un izpildvaru. Akadēmiskajā literatūrā visbiežāk izšķir trīs šo attiecību tipus parlamentārisma: (1) premjera parlamentārisms; (2) likumdevēja parlamentārisms; (3) partiju parlamentārisms.

Premjera parlamentārisma piemērs ir mūsdienu Lielbritānijas politiskā sistēma, kur ir vērojama izteikta premjerministra dominēšana pār pārējiem valdības locekļiem. Taču premjera ietekme ir vēl plašāka, jo viņš ir arī tās partijas vadītājs, kura ieguvusi vairākumu parlamentā. Tas nozīmē, ka viņš kontrolē ne vien valdības, bet lielā mērā arī parlamenta darbību. Šī modeļa sekmīgai funkcionēšanai nepieciešama stingra partiju disciplīna, kas neļauj pārkāpt partijas un/vai frakcijas



lēmumus balsojumos parlamentā. Bieži vien tiek uzskatīts, ka šāds modelis var pastāvēt tikai anglosakšu pasaulē, kur parlamentārisms balstās uz kādu no mažoritārajām vēlēšanu sistēmām. Tomēr Vācijas kanclera pozīcija valsts politiskajā sistēmā pēc Otrā Pasaules kara vedina domāt, ka premjera parlamentārisms iespējams, lietojot arī citas vēlēšanu sistēmas.

Pilnīgs pretmets premjera parlamentārisma ir likumdevēja parlamentārisms, kas vispilnīgāk iemieso parlamentārisma teorētiskos principus, taču to īstenošana praksē sastopas ar grūtībām. Latvijas demokrātija starpkaru posmā ir visai labs likumdevēja parlamentārisma piemērs, kaut Francijas Trešā republika tiek dēvēta par klasisku šī modeļa paraugu. To raksturo: (1) valdības nespēja vadīt un virzīt likumdevēja darbību; (2) starp daudzām partijām un grupām saskaldīta politiskā vara; (3) vāja partiju disciplīna; (4) nestabilas valdošās koalīcijas un īss valdību mūžs; (5) iekšēju domstarpību plosītas valdības; (6) neefektīva valdību darbība<sup>4</sup>. Nav grūti saprast, ka šāds modelis rada iespaidu par politiskās sistēmas nevadāmību un neefektivitāti, pret ko protestē vēlētāji, nereti atbalstot autoritārus līderus. Šādas attiecības starp likumdevēju un izpildvaru nereti izveidojas jaunās demokrātijās.

Starp šīm galējībām atrodas trešais modelis – partiju parlamentārisms. Tas ir vērojams daudzās nobriedušās demokrātijās, kur pastāv vairāk nekā 2-3 nozīmīgas politiskās partijas parlamentārajā līmenī. Šādā situācijā koalīciju veidošana ir praktiski neizbēgama, un premjers nevar pilnībā kontrolēt valdošo koalīciju. Viņa statuss būtu raksturojams kā “pirmais starp līdzīgajiem”. Parlamenta saliedēta darbība tiek panākta ar spēcīgu partijas disciplīnu, vienojoties par strīdīgajiem jautājumiem koalīcijas iekšienē un nepieļaujot atsevišķu pozīcijas pārstāvju balsojumu kopā ar opozīciju.

Šo triju modeļu analīze vedina uz paradoksālu secinājumu: parlamentārisms vissekmīgāk funkcionē apstākļos, kad parlamenta ietekme uz valdību ir ierobežota. Tas nozīmē, ka lēmumu pieņemšanas procesa efektivitātes labad ir nepieciešams dozēt parlamenta visaptverošo varu.

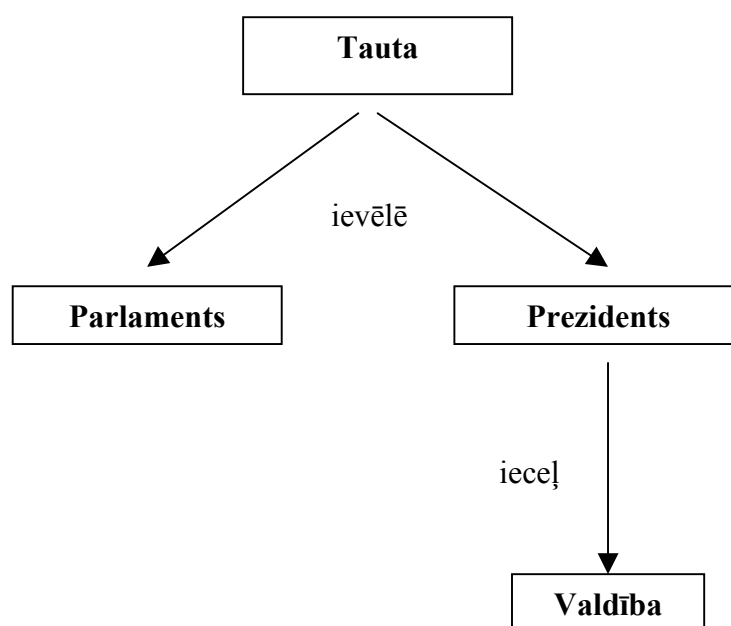
Parlamentārisms ir vērst uz dalīšanos varā, ne varas dalīšanu. Šī iezīme iegūst īpašu jēgu un nozīmi neviendabīgās, sašķeltās sabiedrībās. Dalīšanās varā un nepieciešamība pēc koalīcijas rada reālas iespējas arī nelielām sabiedrības grupām piedalīties pozīcijā un panākt savu interešu apmierināšanu. Taču parlamentārisma sekmīga funkcionēšana nav iespējama bez stingras partiju disciplīnas, kas ļauj noturēties valdībai, un bez institūciju vai tradīciju noteiktiem parlamenta varas ierobežojumiem.

---

<sup>4</sup> Sartori, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering*. Macmillan Press, 1997. P.111.

## PREZIDENTĀLISMS

Prezidentālisma pamatiezīme ir dalītā leģitimitāte, ko nosaka apstāklis, ka tauta tieši ievēl gan likumdevēju, gan arī izpildvaras vadītāju – prezidentu, kas ir apveltīts ar daudz plašākām pilnvarām nekā izpildvaras līderi parlamentārisma. Pirmkārt, šim amatam ir ne tikai reprezentatīvas funkcijas, bet tas vada arī valdības darbu un ir pilnībā atbildīgs par to. Otrkārt, valdību neapstiprina parlaments, bet izraugās pats prezidents. Tāpēc prezidentālajā sistēmā parlaments nevar izteikt neuzticību valdībai. Treškārt, prezidents arī vada valdības darbu. Ceturtkārt, parlaments nav tiesīgs atcelt prezidentu no amata, izņemot gadījumus, kad prezidents ir izdarījis smagu likumpārkāpumu.



Vispilnīgāk šāda sistēma ir izstrādāta Amerikas Savienotajās Valstīs, kaut gan tā pastāv vēl vairāk nekā 70 zemēs. Prezidentālisms ir īpaši populārs Latīņamerikā un daudzās bijušā padomju bloka valstīs.

Tomēr būtu pārsteidzīgi uzskatīt, ka prezidentam pieder neierobežota ietekme. Jebkuru likumu tāpat apstiprina parlaments, kuram nereti ir dotas tiesības akceptēt vai noraidīt prezidenta ieteiktās kandidatūras noteiktiem valsts amatiem. Arī jebkurš starptautisks līgums ratificējams parlamentā.

Prezidentālismā nav vērojama viena no varas atzariem dominēšana, jo kā likumdevējs, tā prezidents var atsaukties uz tautas doto mandātu darboties tās vārdā. Tas ir veicinājis visai striktu varas dalīšanas principa ievērošanu. Arī deleģēšanas ķēde šai sistēmā ir īsāka nekā parlamentārisma.

Vienlaikus varas dalīšanas institucionālā realizācija pakļauj prezidentālismu politisku krīžu briesmām vairāk nekā jebkuru citu sistēmu. Kā parlamentu, tā likumdevēju izraugās tauta tiešās vēlēšanās. Tas nozīmē, ka gan viens, gan otrs var atsaukties uz tautas pilnvarojumu darboties tās interesēs. Un tieši šis apstāklis var paralizēt abu institūciju sadarbību un lēmumu pieņemšanu gadījumā, kad prezidenta

pārstāvētais politiskais spēks (vai spēku koalīcija) nav ieguvis vairākumu likumdevējā. Prezidentālisms neparedz (un arī nevar paredzēt) neapstrīdamus institucionālus mehānismus šāda konflikta ātrai un efektīvai atrisināšanai.

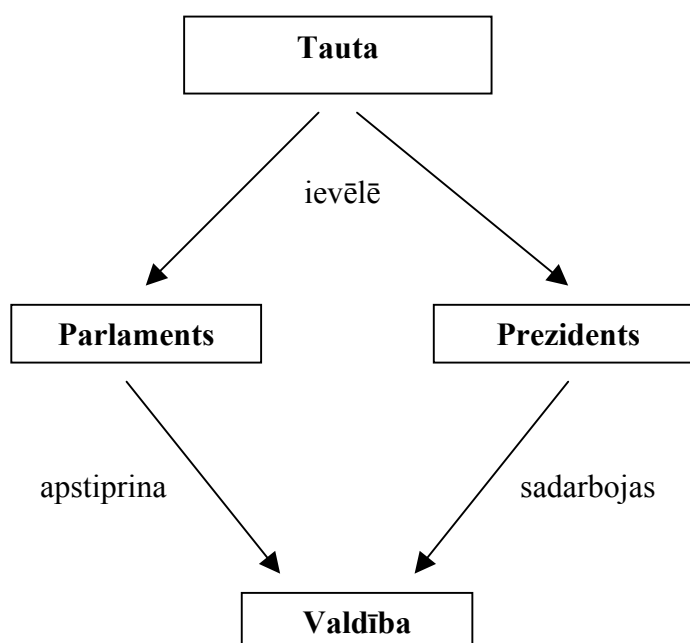
Diemžēl, situācijas, kad prezidenta partijai nav vairākuma parlamentā, veidojas visai bieži un tām var būt neparedzamas sekas, tostarp ilgstoša politiskā krīze, politiskā nestabilitāte un pat demokrātijas sabrukums.

Par prezidentālisma lielāko priekšrocību tiek uzskatīta izpildvaras stabilitāte, ko nosaka valsts prezidenta ievēlēšana uz noteiktu termiņu (4-7 gadi), kā arī visumā identificējamais vēlētāju dotais mandāts noteiktu politisko uzstādījumu sasniegšanai un darbības metožu izmantošanai.

## **PUSPREZIDENTĀLISMS**

Pēc Otrā Pasaules kara Francijā tika izstrādāts īpatnējs institucionālais modelis, kurā tika apvienotas parlamentārisma un prezidentālisma iezīmes. Tā mērķis bija ierobežot valstī valdījušo politisko nestabilitāti un vienlaikus atturēties no pārlieku lielas varas koncentrācijas vienas institūcijas rokās.

Šī modeļa smalkākais pazinējs franču politologs Moriss Diveržē definē pusprezidentālismu kā triju elementu apvienojumu vienotā sistēmā: (1) valsts prezidentu ievēlē visa tauta; (2) viņam ir visai iespaidīgas pilnvaras; (3) prezidentam ir jāsadarbjas ar premjerministru un valdību, kurus ieceļ amatā un atceļ no tā parlaments<sup>5</sup>.



Šādas kombinācijas jēga slēpjas vēlmē saglabāt gana spēcīgu prezidentu un vienlaikus izvairīties no prezidentālām sistēmām raksturīgās politiskās šķelšanās, kas rodas tad, ja prezidenta partijai nav vairākuma likumdevējā. Tāpēc visas tautas

<sup>5</sup> Duverger, Maurice. *A new political system model: Semi-presidential government*. //European Journal Of Political Research, vol.8, 1980. P.166.

vēlētajam prezidentam nav vienpersonisku tiesību veidot valdību pēc saviem ieskatiem. Tieši otrādi – prezidents daļēji vada valdību, kuru izveido parlamentā esošais vairākums.

Nemot vērā šī modeļa sakņošanos prezidentālismā, nenovēršams ir jautājums par pusprezidentālisma spēju risināt minēto sašķeltības problēmu. Akadēmiskajā literatūrā nav vienprātības šai jomā. Visvienkāršākā atbilde ir – pusprezidentālisms neko neatrisina, jo tā iekšējā loģika ir pārāk cieši saistīta ar prezidentālismu, tāpēc nav iespējams runāt par principiāli atšķirīgu pusprezidentālisma mehāniku<sup>6</sup>. Ja prezidentālismā konflikts veidojas starp prezidentu un parlamentu, tad pusprezidentālismā pretrunas šķīļas starp prezidentu un parlamenta atbalstīto premjeru.

Moriss Diveržē uzskata, ka pusprezidentālisms ir nevis prezidentālisma un parlamentārisma sintēze, bet gan vienas vai otras sistēmas pastāvēšana atkarībā no tā, vai prezidentu atbalsta parlamenta vairākums (prezidentālisms) vai arī prezidentam ir jāsadarbojas ar atšķirīgi noskaņotu likumdevēju (parlamentārisms)<sup>7</sup>.

Džovanni Sartori noraida tik krasas svārstības un uzsver, ka vismaz Francijas pusprezidentālisms ir kļuvis par patiesi jauktu sistēmu ar diviem vadītājiem. Taču viņu ietekme un primaritāte ir atkarīga gan no konstitūcijā fiksētajām normām, gan no konkrētā politiskā vairākuma parlamentā<sup>8</sup>. Kad prezidentu atbalsta parlamenta vairākums, viņš dominē attiecībās ar premjeru. Kad prezidentam šāda atbalsta nav, ietekmīgāks kļūst premjerministrs.

Šāda konstitucionālā nenoteiktība un vairāku Eiropas valstu pieredze izceļ tradīciju nozīmi pusprezidentālisma funkcionēšanā. Piemēram, Francijas Piektais republikas konstitūcija paredz visai ierobežotas valsts prezidenta tiesības. 1958.gada konstitūcijas 20. un 21.pants ļoti skaidri postulē, ka ministru kabinets nosaka un vada valsts politiku, bet premjers savukārt vada ministru kabinetu. Tostarp valsts prezidentam *ikdienas situācijā* ir atvēlēta sekundāra loma, ko raksturo iespējas pretoties kāda lēmuma pieņemšanai, nevis pašam pieņemt lēmumus. Taču izņēmuma gadījumos viņš iegūst plašas pilnvaras, ko iespējams lietot tikai retos gadījumos. Tomēr Piektais republikas pirmais prezidents ģenerālis de Golls visai plaši interpretēja tautas doto mandātu un iedibināja mazliet atšķirīgas tradīcijas, reālajā politikā iegūstot plašākas pilnvaras un nereti kļūstot par valdības vadītāju<sup>9</sup>.

Tradīciju un politiskās prakses lomu apstiprina arī citu valstu pieredze, kuras izmanto pusprezidentālisma institucionālo uzbūvi. Somijas prezidents neapmeklē valdības darba sēdes, tā vietā priekšroku dodot īsai un pamatā ceremoniālai iknedēļas sanāksmei ar ministru kabinetu, lai parakstītu valdības izstrādātos priekšlikumus nosūtīšanai uz parlamentu. Viņš minimāli iesaistās valdības darbā, galveno uzmanību pievēršot valsts ārpolitikai<sup>10</sup>. Līdzīga situācija ir arī Īrijā un Islandē, kur prezidenti galvenokārt veic valsts galvas funkcijas.

Tomēr būtu pārsteidzīgi uzskatīt, ka visas tautas vēlēta prezidenta loma valsts politiskajā sistēmā arvien ir nemainīga. Pētījumi rāda, ka ir valstis, kur šāda stabilitāte patiešām ir vērojama (Austrija, Īrija, Islande, Slovēnija). Tas tiek skaidrots ar

<sup>6</sup> Linz, Juan. *The perils of presidentialism*. //Journal of Democracy, vol.1, No.1, Winter 1990. P.55.

<sup>7</sup> Duverger, Maurice. *A new political system model: Semi-presidential government*. //European Journal Of Political Research, vol.8, 1980. P.186.

<sup>8</sup> Sartori, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering*. Macmillan Press, 1997. P.125.

<sup>9</sup> Duverger, Maurice. *A new political system model: Semi-presidential government*. //European Journal Of Political Research, vol.8, 1980. P.171.

<sup>10</sup> Arter, David. *Government in Finland: a 'semi-presidential system'?* // Parliamentary Affairs, vol. 38, No.3, Autumn 1985. p. 479-481.

prezidenta pievēršanos galvenokārt valsts galvas reprezentācijas funkcijām<sup>11</sup>. Citviet ir notikusi pāreja no vāja prezidenta uz spēcīgu prezidentu vai otrādi. Bet vēl citās valstīs ir vērojama visai bieža svārstīšanās starp šiem abiem poliemi. Pētnieki uzskata, ka šie pēdējie divi gadījumi ir skaidrojami ar plašu faktoru loku, tostarp ar politiskā režīma izveides apstākļiem, konstitucionālajām normām, partiju disciplinētību un prezidentu personiskajām īpašībām<sup>12</sup>.

### INSTITŪCIJU LOMA DEMOKRĀTIJAS KONSOLIDĀCIJĀ<sup>13</sup>

80.gadu vidū strauji pieaugušo interesi par dažādu institucionālo shēmu lomu un nozīmi praktiskajā politikā noteica divi faktori. Vispirms tā bija saistāma ar 70.gadu vidū aizsākušos trešo demokratizācijas vilni, kura rezultātā izveidojās virkne demokrātisku režīmu Dienvidēiropā un Latīņamerikā. Šo režīmu stabilitātes atšķirības lika meklēt cēloņus vienu valstu sekmēm un citu valstu problemātiskajai attīstībai. To, ka skaidrojumu meklējumos uzmanība tika pievērsta institucionālajai shēmai, lielā mērā noteica otrs faktors – paradigmu maiņa politoloģijā, neoinstitucionālismam nomainot biheiviorismu.

Pirmo plašāko pētījumu par institūciju lomu demokrātijas saglabāšanā veica Huans Lincs 1985.gadā. Dažus gadus vēlāk viņš publicēja savus secinājumus leģendārajā rakstā “The perils of presidentialism”<sup>14</sup>. Šis raksts kļuva par parlamentārisma apoloģētu manifestu.

Analizējot gan prezidentālisma iekšējo dinamiku un loģiku, gan prezidentālo valstu praktisko pieredzi, Lincs nāca klajā ar asu prezidentālisma kritiku, kas balstījās uz pieciem apsvērumiem. Pirmkārt, Lincs acīgi norādīja, ka prezidentālismā kā likumdevējs, tā izpildvaras vadītājs var atsaukties uz tautas doto mandātu savai darbībai. Šāda dalītās leģitimitātes situācija apgrūtina abu varas atzaru sadarbību un rada labvēlīgu augsni konfliktiem starp tiem, kuru rezultātā iespējamas nopietnas krīzes un politiskās sistēmas paralīze. Turklāt dalītās leģitimitātes apstākļos nav iespējams izveidot konstitucionāli iederīgu un demokrātisku mehānismu šo krīžu atrisināšanai. Savukārt vilcināšanās risināt politiskos samezgļojumus izraisa sabiedrības vilšanos demokrātijā un veicina atbalstu dažādiem autoritāriem vai pat totalitāriem spēkiem.

Otrkārt, Lincs uzskata prezidentālismu par neelastīgu sistēmu, ko nosaka izpildvaras vadītāja ievēlēšana uz strikti noteiktu termiņu ar minimālām iespējām viņu nomainīt. Šīs iezīmes negatīvā puse atklājas prezidenta ilgstošas slimības, nāves vai likumpārkāpumu gadījumos, kad nav iespējams izpildvaras vadītāju aizstāt ar parasta neuzticības balsojuma starpniecību. Tā vietā nepieciešama ilga un sarežģīta procedūra, kas tikai padziļina iestājušos politisko krīzi.

Treškārt, cīņa par prezidenta amatu ir ļoti asa un nesamierināma. To nosaka šī posteņa ietekme uz valsts politisko sistēmu un lēmumu pieņemšanas procesu, kā arī acīmredzamais fakts, ka uzvarētājs šai cīņā var būt tikai viens kandidāts vai politiskā organizācija. Daži autori pat apgalvo, ka šīs cīņas uzvarētājs iegūst “visu”. Kaut gan

<sup>11</sup> Elgie, Robert (ed.). *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford University Press, 1988. P.284.

<sup>12</sup> Elgie, Robert (ed.). *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford University Press, 1988. P.291-294.

<sup>13</sup> Akadēmiskajā literatūrā demokrātijā tiek uzskatīta par konsolidētu, ja šis režīms atbilst demokrātijas formālajiem institucionālajiem nosacījumiem, visi nozīmīgākie politiskie spēki akceptē demokrātijas spēles noteikumus, nevēlas tos mainīt un pieņem vēlēšanu rezultātus neatkarīgi no saviem panākumiem tajās.

<sup>14</sup> Linz, Juan. *The perils of presidentialism*. //Journal of Democracy, vol.1, No.1, Winter 1990. P.51-69.

šāds uzskats šķiet pārspīlēts, nevar noliegt, ka uzvara prezidenta vēlēšanās definē itin nemainīgu politisko spēku samēru uz visu prezidenta pilnvaru termiņu.

Ceturtkārt, saņemot nepastarpinātu vēlēšanu atbalstu, prezidentam var veidoties neadekvāta mesijas sajūta. Apziņa, ka viņš vienpersoniski pārstāv visu tautu (kas gan var būt pretrunā ar faktiskajiem vēlēšanu rezultātiem), var ļaut prezidentam ne vien neieciēti izturēties pret opozīciju, bet arī noniecināt likumdevēju, kas rada politiskās krīzes un saspīlējuma draudus.

Piektkārt, cīņa par prezidenta posteni bieži vien sašķēļ sabiedrību un neveicina koalīciju veidošanos, kas ir īpaši nozīmīgi neviendabīgās sabiedrībās ar lielām etniskajām, reliģiskajām u.c. minoritātēm. Šo prezidentālisma aspektu ietekmē arī valsts galvas ievēlēšanas sistēma. Ja tiek lietota divu kārtu mažoritārā sistēma, tad šķelšanās būs izjūtama viskrasāk.

Sestkārt, Lincs uzskata, ka prezidentiem piemīt tieksme ministru amatos nozīmēt vājas personības. Tas tiek darīts valdības stabilitātes nodrošināšanas un iekšējās konkurences ierobežošanas nolūkā.

Arī vairāki citi autori norāda uz parlamentārisma priekšrocībām. Analizējot teorētisko literatūru Stepan un Skača konstatējuši, ka tieši parlamentārisms rada vislabvēlīgākos apstākļus demokrātijas konsolidācijai. Viņi arī norāda, ka parlamentārie režīmi ir visumā demokrātiskāki nekā prezidentālās sistēmas<sup>15</sup>. Abi autori uzsver, ka parlamentārisma loģika ir balstīta savstarpējā atkarībā, tāpēc šeit vērojama daudz ciešāka sadarbība starp politiskajiem spēkiem. Savukārt prezidentālismu raksturo savstarpēja neatkarība, kas rada labvēlīgu augsni prezidenta kritiskiem izteikumiem par likumdevēju un tajā pārstāvētajām politiskajām partijām un prezidenta centieniem veidot tiešu saikni ar sabiedrību, marginalizējot dažādas pilsoniskās sabiedrības struktūras un organizācijas<sup>16</sup>.

Gilermo O'Donnels norāda, ka prezidentālismā daudz biežāk veidojas t.s. delegatīvā demokrācija, ko raksturo formāli demokrātisku procedūru pastāvēšana, taču to reālais papildījums nekādi neatbilst demokrātijas principiem un ideāliem. Delegatīvajā demokrātijā prezidenti uzsver savu atrašanos "ārpus un virs politiskajām partijām". Tautas dotais mandāts nereti ļauj viņiem skeptiski uzlūkot likumdošanas un tiesu varas, uzskatot tās par nevajadzīgu kavēkli lēmumu pieņemšanā un īstenošanā, kā arī izvairīties no pierasto institucionālo mehānismu izmantošanas<sup>17</sup>.

Skots Meinvornings, kuram grūti pārmest līdzjūtīgu attieksmi pret parlamentārismu, ir izdarījis ļoti būtisku secinājumu – demokrātijas stabilitāte kļūst īpaši problemātiska prezidentālās sistēmās ar sazarotu daudzpartiju sistēmu. Viņš norāda, ka daudzpartiju apstākļos prezidentam ir ļoti sarežģīti gūt noturīgu likumdevēja atbalstu savai darbībai. Tas savukārt rada politisko krīžu draudus. Turklāt lielāks partiju skaits parasti ir saistīts ar izteiktāku ideoloģisko polarizāciju, ko tikai pastiprina fakts, ka politiskās partijas nav tieši atbildīgas par valdības darbu. Tāpēc tās var rīkoties "beztbildīgāk", un retāk veido noturīgas koalīcijas. Faktiski prezidentālisms vājina politiskās partijas un mazina to iekšējo disciplinētību. Savukārt centieni ierobežot partiju skaitu ar vēlēšanu sistēmas maiņu var saskarties ar mazāko spēku aktīvu pretošanos, asām politiskajām cīņām un zemu jaunās kārtības

<sup>15</sup> Stepan, Alfred and Cindy Skach. *Constitutional frameworks and democratic consolidation: Parliamentaryism versus presidentialism.* // World Politics, vol.46, No.1, October 1993. P.9-11.

<sup>16</sup> Ibid, p.19-20.

<sup>17</sup> Guilermo O'Donnell. *Delegative democracy.* //Journal of Democracy, vol.5, No.1, 1994. P.59-62.

leģitimitāti. Īpaši tas atteicas uz sabiedrībām ar nozīmīgām minoritātēm, kas varētu zaudēt vai būtiski samazināt savu politisko pārstāvniecību jaunajos apstākļos<sup>18</sup>.

Meinvorninga secinājumus apstrīd Pauers un Gasiorovskis, kvantitatīvi analizējot datus par 56 demokratizācijas procesā esošām valstīm. Viņi secina, ka nav statistiska pamata runāt par parlamentārisma pozitīvo ietekmi uz demokrātijas konsolidāciju un politisko stabilitāti. Viņi arī noraida apgalvojumu, ka prezidentālisms ir saistīts ar politiskām krīzēm un demokrātijas sabrukumu<sup>19</sup>. Šādas atšķirības visdrīzāk ir skaidrojamas ar pētījumos izmantoto valstu kopumu, jo Meinvorninga savus secinājumus balstījis galvenokārt uz valstīm, kas demokrātijas apstākļos pavadījušas ilgāku laika posmu<sup>20</sup>.

Linca argumentus pret prezidentālismu apšaubā Meinvorninga un Šugarts<sup>21</sup>. Viņi norāda, ka atsevišķas prezidentālisma problēmas nav svešas arī parlamentārisma. Abi autori nenoliedz dalītās leģitimitātes problēmu prezidentālismā, taču atgādina, ka parlamentārie režīmi ar divpalātu likumdevēju var sastapties ar šo pašu situāciju, ja katru no palātām ievēlē tieši. Saspringtas attiecības var veidoties arī starp likumdevēju un tā ievēlētu prezidentu, ja viņš ir apveltīts ar plašām pilnvarām.

Abi pētnieki noraida apgalvojumu, ka prezidentālismā prezidents iegūst absolūtu ietekmi. Tas ir lielā mērā atkarīgs no institucionālās sistēmas iezīmēm. Piemēram, unitāras parlamentāras valstis var būt daudz "mažoritārākas" savā funkcionēšanā nekā federālas prezidentālās zemes. Turklāt jāatceras, ka prezidentālisms ir veidots uz pretsparu principa (angļu *checks-and-balances*), tāpēc vienpersoniska kontrole tajā jau pēc definīcijas ir mazāk iespējama nekā parlamentārisma ar disciplinētām politiskajām partijām, kas faktiski nodrošina mazāku izpildvaras kontroli. Vienlaikus pētnieki šaubās par Linca tēzi par prezidenta neieciešamo attieksmi pret opozīciju, jo arī to ir noteicis viņa uzskats par prezidenta milzīgo ietekmi.

Vēl nesaudzīgāks ir Horovics, kurš uzsver, ka Lincis savus secinājumus izdarījis, analizējot vien Latīņamerikas pieredzi, turklāt tie sanākuši visai mehāniski<sup>22</sup>. Izmantojot ASV, Nigērijas, Šrilankas un Venecuēlas gadījumu studijas, viņš izvirza savus pretargumentus. Pirmkārt, cīņās par prezidenta posteni uzvarētājs neiegūst "visu", jo likumdevējā nereti dominē partijas, kas zaudēja sacensību par prezidenta amatu. Otrkārt, ASV piemērs skaidri demonstrē pozīcijas un opozīcijas sadarbības iespējas. Tiesa, Horovics šeit nav ņēmis vērā ASV politikas visai neparastos apstākļus – pragmatisko politisko kultūru un izplūdušās, decentralizētās partijas. Treškārt, Horovics netieši atzīst, ka prezidents var pārstāvēt arī salīdzinoši šauras intereses un nelielu sabiedrības segmentu, taču to var novērst ar vēlēšanu sistēmas maiņu, atsakoties no mažoritārajiem paņēmieniem. Dēvējot pārējās Linca uzskaitītās prezidentālisma kļūmes par nenozīmīgām, Horovics uzsver, ka vislielākā nozīme šīs sistēmas dzīvotspējā ir politisko spēku sadarbības un koalīciju veidošanai un uzturēšanai.

<sup>18</sup> Mainwaring, Scott. *Presidentialism, multipartism and democracy: the difficult combination*. // Comparative Political Studies, vol.26, No.2, July 1993, P.201-225.

<sup>19</sup> Power, Timothy J. and Mark J.Gasiorowski. *Institutional design and democratic consolidation in the Third World*. //Comparative Political Studies, vol.30, April 1997. P.149-153.

<sup>20</sup> Ishiyama, John T. and Matthew Velten. *Presidential Power and democratic development in post-communist politics*. //Communist and Post-Communist Studies, vol.31, No.3, September 1998. P.220.

<sup>21</sup> Mainwaring, Scott and Matthew Shugart. *Juan Linz, presidentialism and democracy: A critical appraisal*. // Comparative Politics, vol.29, No.4, July 1997. P.449-472.

<sup>22</sup> Horowitz, Donald L. *Comparing Democratic Systems*. //Journal of Democracy, vol.1, No.4. 1990. P.73-79.

Šugarts un Kerijs uzsver vairākas prezidentālisma priekšrocības, salīdzinot ar parlamentārismu<sup>23</sup>. Viņi uzskata, ka prezidentālismā politiskās atbildības princips tiek īstenots daudz pilnvērtīgāk. Valdība šai sistēmā nemainās starp vēlēšanām, un ir nesalīdzināmi vieglāk identificēt to politiķu loku, kas atbildīgi par īstenoto politiku. Līdz ar to vēlētāji var daudz precīzāk "izbalsot" no ierastajām pozīcijām tos, kurus viņi uzskata par atbildīgiem par sociāli ekonomisko vai politisko procesu evolūcijas virzienu. Otrkārt, abi autori norāda uz lielāku identificējamību, t.i. prezidentālisma apstākļos vēlētājiem ir daudz lielākas iespējas paredzēt, kāda valdība varētu veidoties pēc vēlēšanām. Augstāki identificējamības koeficienti ir konstatēti arī kvantitatīvos pētījumos<sup>24</sup>. Treškārt, pateicoties pilnīgākai varas dalīšanai, prezidentālismā ir salīdzinoši vieglāk nodrošināt likumdevēja efektīvu kontroli pār izpildvaru. Un visbeidzot, visas tautas ievēlēts prezidents var darboties kā augstākais šķērējs politiskos konfliktos. Tomēr šeit jāņem vērā, ka tādā gadījumā pašam prezidentam ir jābūt distancētam no politikas. Turklāt ir grūti iedomāties nepieciešamību pēc šāda arbitra situācijā, kad prezidentu atbalsta parlamenta vairākums<sup>25</sup>.

Išijama un Veltens analizē prezidentālisma ietekmi uz demokrātijas konsolidāciju pēcpadomju valstīs un nenonāk pie prezidentālismam nelabvēlīgiem secinājumiem<sup>26</sup>. Statistiski apstrādājot kvantitatīvus datus par 20 zemēm, viņi secina, ka nepastāv skaidra saikne starp prezidentūras konstitūcijā definēto ietekmi un demokratizācijas līmeni, valdības stabilitāti vai ideoloģisko polarizāciju. Viņi uzsver, ka pēcpadomju kontekstā demokratizācijas un reprezentativitātes nodrošināšanai daudz nozīmīgāka ir vēlēšanu sistēma. Turklāt vēlēšanu sistēma neietekmē valdības stabilitāti un ideoloģisko polarizāciju. Tas ļauj viņiem secināt, ka jauno demokrātiju lielākā institucionālā problēma ir tieši mažoritārā vēlēšanu sistēma, nevis spēcīga prezidentūra. Tiesa, viņi neskaidro, kā nodrošināt atbalstu prezidentam caur relatīvi nesaskaldītu parlamenta sastāvu, atsakoties no mažoritārisma.

Īsters noraida domu, ka pēcpadomju valstīs noticis rūpīgs darbs pie institucionālās shēmas izvēles. Prezidentālisma ieviešanu viņš skaidro strukturāli – ar vecā (padomju) režīma politiskās elites dzīvotspēju un adaptāciju jaunajos apstākļos, ko savukārt noteica režīma maiņas forma<sup>27</sup>. Īsters uzskata, ka iekšēji saliedēta vecā elite varēja sekmīgi pretstāvēt reformistiski noskaņotajai opozīcijai un saglabāt savu privilēģēto stāvokli. Sadrumstalota, iekšēji sašķelta elite ātri padevās opozīcijas spiedienam un spējai mobilizēt sabiedrības atbalstu reformu īstenošanai. Savukārt reformēta vecā elite var reizēm būt pakļauta iekšējām ķildām un daļējai ietekmes zaudēšanai. Taču tā nav tik dramatiska, lai nespētu vienoties ar jaunajiem spēkiem par dalīšanos varā. Īsters secina, ka prezidentālisms izveidojās valstīs, kur vecā elite bija iekšēji saliedēta un spēja saglabāt pieeju valsts resursiem. Tās mērķis bija ne tikai saglabāt savu privilēģēto statusu, bet arī liegt jaunajai elitei iespēju apdraudēt šo statusu. Prezidentālisms piedāvā vislabāko institucionālo formu šī uzdevumu veikšanai. Tas savukārt vedina domāt, ka prezidentālismam dod priekšroku tie

---

<sup>23</sup> Shugart, Matthew S. and John M. Carey. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press, 1992. P.44-49.

<sup>24</sup> Stroem, Kaare. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge University Press, 1990. P.73-78.

<sup>25</sup> Shugart, Matthew S. and John M. Carey. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press, 1992. P.48-49.

<sup>26</sup> Ishiyama, John T. and Matthew Velten. *Presidential Power and democratic development in post-communist politics*. //Communist and Post-Communist Studies, vol.31, No.3, September 1998. P. 217-233.

<sup>27</sup> Easter, Gerald M. *Preference for presidentialism: Postcommunist regime change in Russia and the NIS*. // World Politics, vol.49, No.2, January 1997. P.184-211.



politiskie spēki, kas uzskata, ka viņi iegūs visvairāk no lieguma citiem spēkiem piekļūt valsts varas resursiem. Tādējādi Īsters netieši norāda uz prezidentālisma mažoritāro raksturu, ko kritizē arī Lincs.

## INSTITŪCIJAS UN POLITIKAS PROCESS (POLICY MAKING)

Trešā demokratizācijas viļņa rezultātā radītajiem režīmiem attīstoties, pētnieki arvien vairāk sāk pievērsties institūciju ietekmei uz politikas veidošanas un lēmumu pieņemšanas procesu. Turklāt šis aspekts sniedz plašāku ieskatu atšķirībās starp demokrātijas principiālajiem institucionālajiem pretmetiem. Salīdzinājumam tiks izmantoti seši faktori: veto tiesību īpašnieku skaits; politiskās kaulēšanās apstākļi; kolektīvo labumu nodrošināšana; atbildīgums; interešu grupu stratēģija; deleģēšana.

Kā skaidro Cebelis, veto tiesību īpašnieks ir jebkurš individuāls vai kolektīvs politiskā procesa dalībnieks, kura piekrišana ir absolūti nepieciešama politiska lēmuma pieņemšanai<sup>28</sup>. Veto īpašnieku skaits ir atkarīgs gan no valsts institucionālās sistēmas (tiesa, prezidents, referendums utml.), gan arī no valdošās koalīcijas dalībnieku daudzuma, gan arī no izšķiramā jautājuma (kad jūtamu lomu var sākt spēlēt ietekmīgākās interešu grupas). Jo vairāk veto īpašnieku, jo grūtāk ir pieņemt lēmumu. Tomēr šai gadījumā zināmā sfērā īstenotā politika (policy) ir stabilāka. Kaut gan varētu domāt, ka veto īpašnieku skaits ir lielāks prezidentālismā (kam raksturīgs precīzāks varas dalīšanas principa iemiejums), parlamentārisma raksturīgās daudzpartiju sistēmas ar vairākiem koalīcijas dalībniekiem faktiski palielina veto īpašnieku skaitu vismaz līdz prezidentālismam raksturīgajam līmenim. Turklāt jāņem vērā, ka prezidents ar ļoti plašām pilnvarām (kā tas vērojams, piemēram, Krievijā) vēl vairāk samazina veto īpašnieku skaitu prezidentālismā.

Politiskās kaulēšanās apstākļi prezidentālismā un parlamentārisma var atšķirties visai būtiski. Parlamentārisma politiskās diskusijas nereti norisinās “aiz slēgtām durvīm” starp partiju un frakciju vadītājiem. Prezidentālismā politiskie konflikti ir publiskāki un sabiedrībai redzamāki, ko nosaka nepieciešamība gūt kā prezidenta, tā parlamenta atbalstu. Kaut gan prezidentālisms ģenerē vairāk politiski nozīmīgas informācijas vēlētajiem, ne tuvu nav skaidrs, cik lielā mērā šī informācija tiek reāli izmantota. Turklāt politikas procesa lielāka pārredzamība prezidentālismā ir izšķirīgi atkarīga no likumdevēja institūcijas spēka un attīstības pakāpes, ko vispirms nosaka parlamenta komisiju finansiālā un intelektuālā neatkarība.

Kolektīvo labumu nodrošināšana prezidentālismā ir vairāk pakļauta vietējā partikulārisma (pork-barrelling) briesmām. Tomēr arī spēcīgi centralizētā parlamentārisma, kad budžeta pieņemšanā opozīcija spēlē dziļi sekundāru lomu, šie draudi ir ne mazāk reāli.

Atbildīgums ir viens no diskutablākajiem jautājumiem, salīdzinot abas sistēmas. No vienas puses, relatīvi plaši ir izplatīts uzskats, ka varas dalīšana prezidentālismā nodrošina precīzu atbildi uz jautājumu par atbildību par konkrētu lēmumu<sup>29</sup>. No otras puses, parlamentārisma pastāvošo koalīciju dalībnieki (partijas) tāpat ir viegli identificējami. Ne prezidentu, ne parlamenta deputātus atsaukt nav iespējams un pilsoņi savu galīgo spriedumu var izteikt tikai vēlēšanu dienā. Ir

<sup>28</sup> Tsebelis, George. *Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentaryism, multicameralism and multipartyism*. //British Journal of Political science, vol.25, No.3, July 1995. P.293.

<sup>29</sup> Mainwaring, Scott and Matthew Shugart. *Juan Linz, presidentialism and democracy: A critical appraisal*. //Comparative Politics, vol.29, No.4, July 1997. P.461.

novērota parlamenta deputātu tieksme atbildību par nozīmīgākajiem (un arī sarežģītākajiem) jautājumiem pārcelt uz visas tautas vēlētā prezidenta institūciju, pašiem distancējoties no problēmsituācijas<sup>30</sup>.

Interesu grupu stratēģija ir atkarīga no politiskās sistēmas centralizācijas. Decentralizētā prezidentālismā ar spēcīgu likumdevēju interešu grupas mēģina ietekmēt kā prezidentu, tā parlamentu. Centralizētās sistēmās interešu grupas cenšas apmierināt savas intereses, sadarbojoties ar vietējām partiju organizācijām vai individuāliem deputātiem. Savukārt parlamentārisma apstākļos lobismam ir vienlīdz pakļauts gan parlaments, gan valdība, gan ierēdniecība<sup>31</sup>.

Pienākumu deleģēšana ierēdniecībai prezidentālisma apstākļos var tikt ievirzīta tā, lai veicinātu prezidenta politisko mērķu sasniegšanu un apgrūtinātu parlamentāriešu nodomu piepildījumu. Tas iezīmē ārkārtīgi smagu cīņu starp prezidentu un likumdevēju par ietekmi pār ierēdniecību. Kā viens no likumdevēja paņēmieniem šai cīņā var būt ļoti detalizētu likumu izstrādāšana, lai mazinātu prezidenta manevra iespējas, kas varētu apgrūtināt valsts pārvaldes funkcionēšanu. No šāda paņēmiena ir iespējams atteikties, ja parlamentā pastāv ļoti stingra partiju disciplīna<sup>32</sup>.

Tas ļauj secināt, ka atšķirības starp prezidentālismu un parlamentārisma politikas veidošanas jomā nav tik lielas, kā ir pieņemts uzskatīt. Turklāt pieaugošu nozīmi iegūst dažādas institucionālas nianses un sociāli politiskie faktori. Tādējādi nav iespējams šo jautājumu risināt bez konkrēta analīzes objekta. Par to liecina arī Latīņamerikas pieredze<sup>33</sup>.

Stepans un Skača ir novērojuši, ka to ministru īpatsvars, kuri ir piedalījušies valdības darbā vairāk nekā vienu reizi, parlamentārisma apstākļos ir trīs reizes lielāks nekā prezidentālismā. Arī vidējais ministra darbības laiks parlamentārisma ir divas reizes lielāks nekā prezidentālismā. Tas viennozīmīgi liecina, ka prezidentālismā ir sastopami valsts vadošajos amatos mazāk pieredzējuši ministri<sup>34</sup>.

Meinvornings norāda, ka daudzpartiju prezidentālisma apstākļos var veidoties nopietnas domstarpības par praktiskās politikas jautājumiem starp prezidentu un parlamentu. Tā kā šo konfliktu nereti nav iespējams risināt institucionalizētā veidā, prezidentam var rasties vēlme pēc drastiskiem un nedemokrātiskiem risinājumiem<sup>35</sup>. Būtiski ievērot, ka šī problēma izriet no zināmas prezidentālisma priekšrocības: parlaments var izskatīt un lemt jautājumus neatkarīgāk, neuztraucoties par domstarpību ietekmi uz valdības stabilitāti<sup>36</sup>.

---

<sup>30</sup> Eaton, Ken. *Parliamentarism versus presidentialism in the policy arena*. // *Comparative Politics*, vol.32, No.3. April 2000. P.368.

<sup>31</sup> Ibid, p.370.

<sup>32</sup> Eaton, Ken. *Parliamentarism versus presidentialism in the policy arena*. // *Comparative Politics*, vol.32, No.3. April 2000. P.371.

<sup>33</sup> Foweraker, Joe. *Institutional design, party systems and governability – differentiating the presidential regimes of Latin America*. // *British Journal of Political Science*, vol.28, No.4, October 1998. P.674-675.

<sup>34</sup> Stepan, Alfred and Cindy Skach. *Constitutional frameworks and democratic consolidation: Parliamentarism versus presidentialism*. // *World Politics*, vol.46, No.1, October 1993. P.13.

<sup>35</sup> Mainwaring, Scott. *Presidentialism, multipartism and democracy: the difficult combination*. // *Comparative Political Studies*, vol.26, No.2, July 1993. P.217-218.

<sup>36</sup> Mainwaring, Scott and Matthew Shugart. *Juan Linz, presidentialism and democracy: A critical appraisal*. // *Comparative Politics*, vol.29, No.4, July 1997. P.463.

## PREZIDENTĀLISMA UN PARLAMENTĀRISMA SALĪDZINOŠS NOVĒRTĒJUMS

Britu politiskās sistēmas evolūcija demokratizācijas virzienā deva pasaulei parlamentārisma prototipu, kas vēlāk ar zināmām izmaiņām tika ieviests daudzās citās Eiropas valstīs. Taču Jaunās pasaules īpatnība bija tās rašanās no koloniālisma pakāpeniska sairuma. Tāpēc šeit bija nepieciešams risināt jautājumu par valsts galvas izraudzīšanu, kas Eiropā nebija aktuāls monarhistisko dinastiju pastāvēšanas dēļ. Konkrētais risinājums – prezidentālisms – kļuva par parlamentārisma pretmetu.

Pēc Otrā Pasaules kara Francijā tika intensīvi meklēta izeja no tās politiskās sadrumstalotības un teju permanentās politiskās krīzes, kas valstī bija valdījusi Trešās republikas laikā. Tomēr prezidentālisms neguva pietiekamu atbalstu, kā rezultātā tika izveidots zināms hibrīds, ko Moriss Diveržē savulaik nosaucis par pusprezidentālismu. Šī sistēma ir ievērojami atkarīga no politiskajām tradīcijām un valsts galvas personiskajām īpašībām, turklāt tā funkcionē pēc parlamentārisma principiem, kad prezidentam nav vairākuma atbalsta parlamentā, bet pēc prezidentālisma principiem, kad valsts galva var gūt atbalstu no vairākuma koalīcijas likumdevējā. Tāpēc svarīgākais uzdevums būtu apkopot abu ideālo modeļu priekšrocības un trūkumus, kas līdz šim izkristalizējušies.

Prezidentālas sistēmas ir kļuvušas visai populāras politiķu vidū pēdējo 10-20 gadu laikā. Cita starpā par to liecina arī institucionālā izvēle jaunajās valstīs, kas radās PSRS sabrukuma rezultātā. Savukārt mazliet pieredzējušāku parlamentāro demokrātiju politiķi reizumis uzskata, ka tieši prezidentālisms ļaus atrisināt valsts pārvaldāmības un koalīciju veidošanas grūtības<sup>37</sup>.

Taču akadēmiskajās aprindās valda atšķirīgs noskaņojums un ieskatī. Atzīstot vairākas prezidentālisma priekšrocības, pētnieki galvenokārt cenšas pierādīt, ka prezidentālisms nav sliktāks par parlamentārismu. Šāda jautājuma nostādne šķiet itin zīmīga.

Viena no prezidentālisma biežāk pieminētajām priekšrocībām ir varas dalīšanas principa daudz pilnīgāka īstenošana. Otrkārt, prezidentālās sistēmās vēlētājiem tiek piedāvātas daudz skaidrākas izvēles iespējas starp dažādām politiskajām platformām, un viņiem ir arī lielākas iespējas prognozēt valdības politiku viena vai otra spēka uzvaras gadījumā. Diskutabls ir atbildīguma principa labāks iemiejums prezidentālismā (sk. iepriekš). Tomēr šai sistēmā parlaments var darboties neatkarīgāk, sekundāru nozīmi piešķirot valdības stabilitātes jautājumam. Daudzos gadījumos lēmumu pieņemšana prezidentālismā ir raitāka nekā parlamentārisma.

Prezidentālisma nozīmīgāko trūkumu saraksts ir vērā ņemams. Tā kā tauta tieši ievēl divas aptuveni viena līmeņa institūcijas, tad tām abām ir tiesības runāt tautas vārdā. Šī dalītās leģitimitātes situācija bieži vien noved pie nesaskaņām starp parlamentu un prezidentu, radot nopietnas politiskas krīzes. No tiešajām vēlēšanām izriet arī grūtības nomainīt prezidentu viņa rīcībnespējas gadījumā. Prezidentālismam izteiktāk raksturīga asa politiskā cīņa un mažoritārs politikas stils, ignorējot opozīciju un/vai sabiedrības minoritātes. Jaunās prezidentālās demokrātijās pastāv populisma triumfa draudi, kas izriet no vāji institucionalizētām partiju sistēmām. Pateicoties mazākam veto īpašnieku skaitam, politika prezidentālismā var būt mainīgāka un nepastāvīgāka. Pretēji izplatītajam viedoklim valdības locekļu mainība ir lielāka un

<sup>37</sup> Brichta, Avraham and Yair Zalmanovich. *The proposals for presidential government in Israel*. //Comparative Politics, vol.19, o.1, October 1986. P.57.

darbības laiks – īsāks nekā parlamentārisma. Akadēmisku noraidījumu nav saņēmis apgalvojums, ka prezidentālisms veicina delegatīvās demokrātijas veidošanos.

Par parlamentārisma galvenajām priekšrocībām tiek uzskatītas dalīšanās varā, ciešāka sadarbība starp dažādām valsts institūcijām un savstarpējā atkarība, mērenāks politikas stils, reprezentatīvāka darbība un iespēja politiskajām minoritātēm ražīgāk iesaistīties politikas veidošanā. Šie apsvērumi norāda uz tā piemērotību izteikti heterogēnām sabiedrībām. Parlamentārisms necieš no dalītās leģitimitātes problēmas. Jaunām demokrātijām būtisks ir novērojums, ka parlamentārisms pilnvērtīgāk veicina demokrātijas konsolidācijas procesu. Ir pamats uzskatīt, ka parlamentārisma valdībā strādā pieredzējušāki ministri un politikas stabilitāte ir augstāka.

Tomēr arī šai sistēmai ir savi trūkumi. Parlamentārisms ir vairāk pakļauts politiskām svārstībām, ko nosaka partiju savstarpējās attiecības un taktiskās vai stratēģiskās domstarpības. Politiskās sistēmas funkcionēšana top īpaši apgrūtināta izteikti sadrumstalota likumdevēja sastāva gadījumā. Savā galējā izpausmē režīms var kļūt pat partokrātisks<sup>38</sup>. Neraugoties uz to, identificējamība (sk. iepriekš) parlamentārisma ir gana zema, tādējādi radot potenciālu vēlētajū neapmierinātībai. Lēmumu pieņemšana ir gausāka parlamentārisma, ko nosaka veto īpašnieku skaits.

Lai gan kā parlamentārisma, tā prezidentālisma piemīt vairākas sistēmiskas priekšrocības un arī trūkumi, to funkcionēšanas efektivitāte ir saistīta arī ar sociāli politiskajiem apstākļiem konkrētā valstī. Tomēr akadēmiskajās aprindās valda visai plaša vienprātība, ka viena vai otra modeļa darbība ir jūtami atkarīga no likumdevēja un prezidenta ievēlēšanas kārtības. Tas nozīmē, ka modeļa maiņā noteikti nepieciešams ievērtēt arī vēlēšanu sistēmas maiņas iespējas.

### 1.3. Prezidentālo prasību iemesli Latvijā

Jautājums par visas tautas vēlēta prezidenta lietderību un nepieciešamajiem grozījumiem Satversmē ir aktuāls jau kopš pagājušā gadsimta 90. gadiem, kad šo ideju izvirzīja Latvijas Zemnieku savienība, turpinot 30. gados nepabeigto Satversmes revīziju. Tomēr nevar neievērot, ka šī problēma viskarstāk tiek apspriesta, tuvojoties Saeimas vēlēšanām. Tas netieši norāda uz minētā priekšlikumu popularitāti sabiedrībā un centieniem izmantot to atsevišķu partiju politiskā kapitāla vairošanai.

Nemot vērā šos apsvērumus, ir iespējams runāt par divām plašākām cēloņu grupām, kas noteikuši Satversmes reformas jautājuma kārtējo aktualizāciju. Vispirms būtu jāmin sabiedrības politiskās vērtības un attieksmes. Otrajā grupā ietilpst dažādi politiskie apsvērumi.

Visai plašu ieskatu pirmās grupas cēloņos sniedz Baltijas Sociālo zinātņu institūta veiktais fokusgrupu diskusijas pētījums 2001. gada maijā.

Diskusijas dalībnieku vidū nebija pilnīgas vienprātības jautājumā, vai tuvākajā laikā būtu nepieciešams mainīt politisko sistēmu Latvijā un ieviest visas tautas vēlēta prezidenta institūciju, tomēr vairākums nosliecās par labu izmaiņām. Galvenie iemesli šādai nostājai ir:

<sup>38</sup> Demokrātiskā partokrātijā jebkura nozīmīgāka lēmuma pieņemšanā izšķirošo lomu spēlē politiskās partijas, kuras kolektīvi vada valsti. Šī koleģialitāte un nepārredzamais politikas veidošanas process rada veselu virkni nevēlamu blakusparādību. Sīkāk sk.: Calise, Mauro. *The Italian partocracy: Beyond president and parliament*. //Political Science Quarterly, vol. 109, No.3, Special issue 1994. P.441-460.

- nepieciešamība pēc atbildības politisko lēmumu pieņemšanas un īstenošanas procesos;
- pastāvošās politiskās sistēmas efektivitātes trūkums (pārāk daudz neatrisinātu problēmu, nesakārtotu jautājumu);
- iedzīvotāju neapmierinātība ar partiju sistēmu Latvijā, nogurums no partiju savstarpējām diskusijām (“ķīviņiem”);
- vēlme pēc “stingrās rokas” līdera, kurš spēs atrisināt valstī samilzušās problēmas;
- emocionāla vēlme balsot par prezidentu, piedalīties pašiem, nevis noskatīties kā Saeima to ievēl.

Uzskats par visas tautas vēlētā prezidentu nepieciešamību balstās neapmierinātībā ar pašreizējo situāciju Latvijā un valsts institūciju funkcionēšanu. Iedzīvotājus neapmierina arī tas, ka sabiedrībai trūkst mehānismu (vai arī tie ir neefektīvi), ar kuriem tā spētu kontrolēt politiķu darbību un prasīt no viņiem atbildību par savu rīcību. Visas tautas vēlētā prezidenta tēlā respondenti saskata glābēju, kurš atrisinātu daudzas problēmas.

Cilvēkus neapmierina arī kārtība, kā pašlaik tiek ievēlēti prezidenti. Pēc viņu domām, partijas ar savām atšķirīgajām interesēm un savstarpējām domstarpībām nespēj nodrošināt optimālu valsts galvas izvēli. Izvēles kvalitāti celtu tāda kārtība, kad vēlēšanās piedalītos visa tauta un balsotu par labi iepazītiem kandidātiem.

Iedzīvotājus neapmierina arī politiķu godaprāta un ētiskuma trūkums, partiju atkarība no ekonomiskajiem grupējumiem. Tas rada ļoti kritisku attieksmi pret partijām, liedz saskatīt iespējas ar demokrātiskiem līdzekļiem uzlabot gaisotni tajās un pat pieļauj attieksanos no demokrātijas par labu “stingrās rokas politikai”. Cilvēki nesaskata un neizprot tos mehānismus, kas sekmē pilsoniskās sabiedrības veidošanos, bet gan paļaujas uz to, ka visas sabiedrības un valsts problēmas spētu atrisināt *stiprais līderis*. Atbildes uz Eiropas Vērtību pētījuma (pētījums veikts 1999. gadā 25 Eiropas valstīs) ietvaros veiktās aptaujas jautājumiem par attieksmi pret stipro līderi, apliecina, ka Latvija pieder pie tām valstīm, kur stiprā līdera ideja ir visai populāra. Tādu valsts pārvaldīšanas kārtību, kur vadībā ir *stiprs līderis, kam nav jārēķinās ar parlamentu un vēlēšanām* kā “ļoti labu” vai “diezgan labu” vērtē ap 50% mūsu valsts iedzīvotāju. Ņemot vērā, ka ap 75% atbalsta demokrātisku politisko sistēmu, varam secināt, ka spēcīgāks atbalsts valstī tomēr ir demokrātijai. Tai pašā laikā redzams, ka ievērojamai daļai iedzīvotāju nav īsti skaidras nostādnes politiskās varas jautājumā, jo viņi vienlaicīgi sliecas atbalstīt gan demokrātiju, gan autoritārismu.

Kā arguments par labu *stiprajam līderim* tiek minēta arī pašreizējās sistēmas nespēja sekmēt sabiedrības integrāciju: gan politisko (šķelšanās starp pilsoņiem un nepilsoņiem), gan sociālo (sabiedrības noslāņošanās).

Kā pretargumenti visas tautas vēlētā prezidentam izskan nepieciešamība rēķināties ar Eiropas standartiem, kā arī riska apzināšanās situācijā, kad vara koncentrējas viena cilvēka rokās, ņemot vērā pašu valsts “vēstures mācības”, kad K. Ulmaņa vienpersoniskais lēmums lielā mērā izšķīra Latvijas valstiskā statusa jautājumu 1940.gadā.

Diskusijas dalībnieku vidū manāma emocionāli sakāpināta intonācija, runājot par stāvokli valstī. Vēlmē piedalīties balsošanā par prezidentu var saskatīt cerību kaut nedaudz apmierināt pozitīvo emociju deficītu sabiedriskajā līmenī.

Diskusijas dalībnieku teiktajā atklājas viņu gaidu *divējādā* daba attiecībā pret prezidenta institūciju: no vienas puses, ar to tiek saistītas cerības atrisināt

valsts svarīgākos jautājumus, no otras puses, ar to tiek saistītas gaidas pēc krāšņa, visaptveroša emocionāla pacēluma.

Grupas dalībnieku nereti uzsvērtais morālo vērtību deficīts politiskās elites vidū mudina domāt, ka viens no svarīgākajiem prezidenta institūcijas uzdevumiem varētu būt šo vērtību izvirzīšana “dienas kārtībā”.

Lai gan lielākā daļa diskusijas dalībnieku par esošo valsts prezidentu Vairu Vīķi - Freibergu izteicās pozitīvi, vēlme pēc tautas vēlētā prezidenta netika saistīta ar viņas tēlu. Vienlaicīgi vairāki respondenti atzina, ka, ja šodien būtu prezidenta vēlēšanas, viņi balsotu par Vairu Vīķi - Freibergu, bet, savukārt, citi respondenti pauda viedokli, ka viņai pietrūkst izpratnes par Latvijas situāciju un sabiedrības specifiku, kā arī ekonomiskās izglītības un zināšanu.

Valdis Blūzma uzskata, ka visas tautas vēlētā Valsts prezidenta institūcijas ieviešanas rezultātā tiktu stabilizēta izpildvara un izbeigtos “deviņu mēnešu” kabinetu laiki, jo, izceļoties konfliktam starp parlamentu un valdību, Valsts prezidents varētu ierosināt Saeimas pirmstermiņa vēlēšanas. Turklāt, viņaprāt, tiktu likvidēta “politiskā andele” par Valsts prezidenta amatu, kas esot vērojama parlamentārisma apstākļos<sup>39</sup>.

Balstoties uz minēto pētījumu, kā arī masu saziņas līdzekļos izskanējušajiem sabiedrības pārstāvju viedokļiem, var secināt, ka pirmās grupas cēloņi ir saistīti ar iedzīvotāju neapmierinātību ar valsts institūciju un politiķu darbības rezultātiem, iespaidu par amatpersonu un politiķu bezatbildīgumu, daļēju vilšanos demokrātijā un politiskajās partijās, kā arī izteiktiem autoritārisma elementiem politiskajā kultūrā.

Atsevišķas partijas cenšas izmantot šo situāciju savu politisko mērķu sasniegšanai. No vienas puses, atbalsts visas tautas vēlētā prezidenta institūcijas ieviešanai atbalsojas plašos sabiedrības segmentos. Tas ļauj paplašināt savu atbalstītāju loku uz svārstīgo, autoritāri orientēto un ilūzijas zaudējušo vēlētāju rēķina, galu galā vairojot panākumus Saeimas vēlēšanās un palielinot savu pārstāvniecību parlamentā. Ņemot vērā Latvijas partiju sistēmas īpatnības, nav domājams, ka šāda orientācija varētu būtiski mainīt kādas partijas ietekmi un pārstāvniecību Saeimā.

No otras puses, atsevišķu partiju centieni fundamentāli revidēt Satversmi un mainīt attiecības starp nozīmīgākajām valsts institūcijām ir uzlūkojami kā mēģinājumi izmainīt politisko spēku samēru valstī. Šeit svarīgi ievērot, ka Satversmes reformu visnoteiktāk ir aizstāvējušas organizācijas ar spēcīgiem, populāriem līderiem, kuri varētu pretendēt uz visas tautas vēlētā prezidenta amatu (Latvijas Zemnieku savienība; Demokrātiskā partija “Saimnieks”, tautas kustība “Latvijai”, Latvijas Sociāldemokrātiskā strādnieku partija). Iegūstot šo amatu, kurš būtu apveltīts ar ievērojami plašākām pilnvarām (salīdzinot ar pašreizējām Valsts prezidenta funkcijām), attiecīgā partija iegūtu milzīgu ietekmi un mainītu politisko spēku samēru valstī sev vēlamā virzienā.

Nereti partiju pārstāvji skaistos teikumos norāda, ka tieši ievēlētā Valsts prezidenta institūcija būtu nozīmīga un svarīga pretimnākšana sabiedrības prasībām. Tāpat tiek pausts, ka demokrātiskai valstij nepiedien ievēlēt Valsts prezidentu vien ar 51 parlamentārieša atbalstu. Turklāt šai izvēlē praktiski necīgu lomu spēlē konkrētā kandidāta personiskās un profesionālās īpašības. “Prezidentu jāvēl tautai, tautu nevar piekukuļot”<sup>40</sup> – šis ir viens no retoriski spēcīgākajiem argumentiem.

<sup>39</sup> Blūzma, Valdis. *Latvijas Republikas Valsts prezidenta institūcija polemikas krustgūnīs*. //Likums un Tiesības, 3.sēj., Nr. 4, 2001.g. 103.-105.lpp.

<sup>40</sup> Zemrībo, Gvido. *Satversmes projekts un Valsts prezidenta institūts Latvijā*. //Neatkarīgā Rīta Avīze, 26.-27.11.2001.

Tādējādi iespējams secināt, ka plaši sabiedrības segmenti atbalsta pāreju uz visas tautas vēlētu prezidentu, saskatot šai solī iespēju darīt politisko sistēmu atbildīgāku un atvērtāku sabiedrības interesēm. Savukārt atsevišķi politiskie spēki cenšas izmantot šādu noskaņojumu, lai palielinātu savu ietekmi vai pat kardināli mainītu spēku samēru valstī.

## 1.4. Satversmes grozījumu priekšlikumi

Dažādos laikos atšķirīgas politiskās partijas ir nākušas klajā ar ierosinājumiem revidēt Latvijas Satversmi, mainot arī Valsts prezidenta izraudzīšanas kārtību. Tomēr šo priekšlikumu detalizācijas pakāpe bijusi dažāda. Šai nodaļā aplūkotas nozīmīgākās iniciatīvas.

Latvijas Zemnieku savienība jau kopš 1993.gada lolo ideju par visas tautas vēlētu Valsts prezidentu, un šis priekšlikums tika iestrādāts partijas priekšvēlēšanu platformā, gatavojoties 5.Saeimas vēlēšanām<sup>41</sup>. LZS saredz šo institūciju kā līdzsvaru parlamentam tai gadījumā, ja Saeimā vairākums savas tiesības izmanto “nelietderīgi”. Neraugoties uz parakstu vākšanas kampaņu, LZS priekšlikumi neguva pietiekamu atbalstu, turklāt tie nekad nav bijuši ļoti detalizēti izstrādāti. Arī gatavojoties 8.Saeimas vēlēšanām, LZS ir apstiprinājusi savu atbalstu visas tautas vēlētam valsts prezidentam. Tomēr partijas pārstāvju izteikumi vedina domāt, ka valsts prezidenta funkcijas būtu atstājamas nemainītas, neraugoties uz tā izraudzīšanas kārtības reformu<sup>42</sup>.

Līdz šim taustāmākos un izvērstākos priekšlikumus Satversmes grozījumiem ar mērķi izmainīt varas attiecības starp dažādām institūcijām, ieviešot visas tautas vēlētu prezidentu, ir formulējusi Latvijas Sociāldemokrātiskā strādnieku partija. 2001.gada pavasarī tās priekšsēdētājs Dr.Juris Bojārs nāca klajā ar 70 lappušu garu Satversmes labojumu projektu, ko bija iecerēts apspriest partijas kongresā 2001.gada rudenī. Iekšpartijiskās domstarpības faktiski bloķēja šo ieceri, kaut pats dokuments bija palielināts par vēl 15 lappusēm.

Uzreiz jāuzsver, ka minētais dokuments<sup>43</sup> ir tik plašs un detalizēts, ka uzskatīt to par spēkā esošās Satversmes “labojumiem” nebūtu precīzi. LSDSP līderis būtībā piedāvā pilnīgi jaunu Latvijas konstitūciju, kas balstās uz citiem principiem un attiecību maiņu starp nozīmīgākajām valsts institūcijām.

Saskaņā ar J.Bojāra izstrādātajiem priekšlikumiem Latvijas tauta tieši ievēlētu ne vien Saeimu, bet arī Valsts Prezidentu. Saeimu ievēlētu “vispārīgās, vienlīdzīgās, tiešās, aizklātās un brīvās vēlēšanās” pēc jauktās vēlēšanu sistēmas (49.pants). Turklāt 50 Saeimas deputātus ievēlētu pēc partiju sarakstiem no Rīgas, Vidzemes, Kurzemes, Zemgales un Latgales vēlēšanu apgabaliem, bet otru 50 deputātus ievēlētu “pēc mažoritārās sistēmas pa vienam no katra pēc iedzīvotāju skaita vienāda teritoriālā apgabala un tikai no šī apgabala iedzīvotāju vidus” (50. pants).

Valsts Prezidentu uz četriem gadiem ievēlētu Latvijas pilsoņi “vispārīgās, vienlīdzīgās, tiešās un aizklātās vēlēšanās (99.1.pants). Šīs vēlēšanas uzskatāmas par notikušām, ja tajās ir piedalījušies vismaz puse no vēlētajiem, kas piedalījušies

<sup>41</sup> Kinna, Jānis. *LZS sagatavotais Satversmes reformas projekts*. // Satversmes reforma Latvijā: par un pret. Rīga, 1995. 22.lpp.

<sup>42</sup> Autora saruna ar LZS priekšsēdētāju Augustu Brigmani 2001.gada 13.septembrī.

<sup>43</sup> Analīze veikta, balstoties uz LSDSP izstrādāto Satversmes grozījumu pamata, kas bija pieejami uz 2001.gada 12.oktobri.

iepriekšējās Saeimas vai Valsts Prezidenta vēlēšanās (99.4.pants). Par ievēlētu tiek uzskatīts tas kandidāts, kurš ieguvis vairāk nekā pusi no vēlēšanās piedalījušos vēlētāju balsu. Ja šādu pārsvaru neviens no sāncenšiem nav ieguvis, tad tiek rīkota vēlēšanu otrā kārtā, uz kuru tiek izvirzīti tie divi kandidāti, kuri savākuši visvairāk balsu pirmajā kārtā. Otrā kārtā notiek vienu mēnesi pēc pirmās kārtas rezultātu izsludināšanas un tajā par uzvarētāju tiek atzīts tas kandidāts, kurš ieguvis lielāko balsu skaitu neatkarīgi no vēlētāju skaita, kas piedalījušies otrajā kārtā.

Valsts Prezidenta amata kandidātiem tiek izvirzītas noteiktas prasības. Vispirms tā ir vismaz 40 gadus veca persona, kas ieguvusi Latvijas Republikas pilsonību piedzimstot. Turklāt kandidātiem ir jābūt pastāvīgi nodzīvojušiem Latvijā vismaz 4 gadus, un viņiem ir jābūt ar nevainojamu reputāciju un neatkarīgu raksturu (100.1.pants). Līdzīgi Saeimas deputātu kandidātiem šīs personas nevar būt notiesātas par noziegumu pret Latvijas valsti vai noteiktiem kriminālnoziegumiem, nevar vienlaicīgi būt citas valsts pilsoņi, nevar būt Ministru kabineta locekļi, vadošas izpildvaras vai pašvaldību amatpersonas, jebkura līmeņa tiesas tiesneši, aktīvā militārā dienestā, policijā vai Satversmes aizsardzības biroja dienēji ļaudis (52.6.pants).

Šis uzskaitījums rāda, ka ar jaunās Satversmes starpniecību autori cenšas panākt pašreizējo kandidēšanas ierobežojumu atcelšanu, kuri liedz bijušajiem Valsts drošības komitejas štata darbiniekiem un pēc 1991.gada 13.janvāra pret Latvijas valstiskumu vērstās darbībās iesaistītām personām iesaistīties aktīvajā politikā.

Jaunās Satversmes projekts paredz arī vērā ņemamus Valsts Prezidenta amata kandidātu izvirzīšanas noteikumus. Šos kandidātus drīkst izvirzīt tikai Latvijā reģistrētās politiskās partijas, kurām ir ne mazāk kā 2000 biedru, vai arī vismaz 10 tūkstoši vēlētāju. Otrajam termiņam sevi var izvirzīt arī esošais Valsts Prezidents vai arī persona, kas agrāk ir bijusi Valsts Prezidents vienu reizi (101.pants). Svarīgi ievērot, ka saskaņā ar projektu viena un tā pati persona nevar būt par Valsts Prezidentu ilgāk kā astoņus gadus (neatkarīgi no tā, vai šie ir nepārtraukti astoņi gadi vai seko ar zināmu atstatumu laikā).

Satversmes projekts paredz ne vien Valsts Prezidenta ievēlēšanas kārtības maiņu, bet arī funkciju paplašināšanu. Saskaņā ar autoru izstrādātajiem priekšlikumiem Valsts prezidents nodrošinās Latvijas ārpolitikas kontinuitāti. Valsts Prezidentam paredzētas iespējas noraidīt Ārlietu ministrijas piedāvātās kandidatūras Latvijas diplomātiskajiem pārstāvjiem ārvalstīs (105.pants).

Valsts Prezidenta pilnvaras ir aprakstītas projekta 105.panta otrajā daļā. Par ļoti spēcīgām pilnvarām vedina domāt Valsts Prezidenta tiesības ne vien apturēt likumu publicēšanu, bet arī apturēt likumus. Vienlaikus šī amatpersona pēc saviem ieskatiem var nodot tautas nobalsošanai Saeimas pieņemtos likumus, gan ievērojot zināmus ierobežojumus.

Valsts Prezidents ir tiesīgs atlaist Saeimu, ja tā nespēj izveidot valdību divu mēnešu laikā kopš savas ievēlēšanas vai iepriekšējās valdības demisijas, kā arī ja trīs mēnešu laikā kopš fiskālā gada sākuma tā nav spējusi apstiprināt valsts budžetu (63.1.pants). Šādos gadījumos nav nepieciešama tautas nobalsošana. Ja Valsts Prezidents uzskata, ka iekšējo pretrunu vai nekompetences dēļ Saeima nespēj sekmīgi pildīt savas likumdevēja funkcijas, tad ir ierosināma tautas nobalsošana par Saeimas atlaišanu (63.2.pants). Parlamenta atlaišanai nepieciešams vairāk nekā puses no iepriekšējās Saeimas vēlēšanās piedalījušos balsotāju skaita atbalsts. Ja tas netiek iegūts, tad par atlaistu ir uzskatāms Valsts Prezidents.

Ievērojami paplašinātas ir Valsts Prezidenta tiesības iecelt valsts amatpersonas. Projekts paredz, ka prezidents bez citu institūciju akcepta iecel Valsts



kontrolieri, Augstākās tiesas priekšsēdētāju, Satversmes tiesas priekšsēdētāju, Valsts cilvēka tiesību pilnvaroto (ombudsmanu), kā arī bruņoto spēku virspavēlnieku kara laikam. Pēc Ministru kabineta ierosinājuma prezidents arī ieceļ amatos augstāko spēka struktūru vadītājus (101.2.pants). Saeimas ārkārtas sēžu sasaukšanas tiesības dotas arī Valsts Prezidentam un Ministru prezidentam (65.pants).

Ir paplašināta Valsts Prezidenta rīcības brīvība ārkārtējā stāvokļa izsludināšanas gadījumā. Kaut gan lēmumu par ārkārtējā stāvokļa izsludināšanu Valsts Prezidents var izsludināt ar Saeimas piekrišanu, atsevišķos gadījumos (ja "objektīvu apstākļu dēļ Saeimas vai Ministru kabineta ārkārtas sēdes nav iespējams sasaukt vai nav iespējams sasaukt vai sasaukt savlaicīgi" – 106.pants) tiek pieļautas atkāpes no šī principa. Ārkārtējā stāvokļa apstākļos prezidenta darbība formulēta miglaini - viņš var veikt "tikai tādus pasākumu, kādus apstākļi pieprasa" (49.6.pants). Tiesa, prezidenta vienpersoniskie rīkojumi ir spēkā ne ilgāk kā vienu mēnesi – ja vien Saeima tos neapstiprina ar likumu. Gan jāuzsver, ka Saeimu nevar atlaist ārkārtējā stāvokļa laikā un tā var atcelt Valsts Prezidenta izsludināto ārkārtējo stāvokli (106.4.-5.pants). Šai laikā nevar mainīt Satversmi vai apturēt tās darbību (106.7.pants).

Līdztekus šīm jaunajām funkcijām projekts paredz saglabāt Valsts Prezidenta kā valsts galvas reprezentatīvās funkcijas (ārvalstu diplomātisko pārstāvju un viņu akreditācijas vēstuļu pieņemšana; apbalvojumu un titulu piešķiršana; noziedznieku apžēlošana).

Neraugoties uz to, ka Valsts Prezidentu ievēlētu visa tauta, Satversmes projekts paredz, ka visus VP rīkojumus līdzparaksta arī Ministru prezidents vai kāds no ministriem, kuri tad arī uzņemas politisko atbildību par šiem rīkojumiem. Vienīgais izņēmums ir saistīts ar rīkojumiem par Saeimas atlaišanu, likumdošanas procesu un amatpersonu iecelšanu (116.1.pants). Savukārt gadījumos, kad VP rīkojies pēc valdības vai kāda valdības locekļa ierosinājuma, tad visu atbildību par to nes attiecīgā rīkojuma iniciators (116.2.pants).

Satversmes projekts paredz arī Valsts Prezidenta atstādināšanas iespēju šādos gadījumos: (1) ja veselības stāvokļa dēļ VP nespēj pildīt savus pienākumus vairāk nekā 100 dienas pēc kārtas; (2) ja VP ir rupji pārkāpis Satversmi; (3) ja VP ir rupji pārkāpis citus Latvijas likumus; (4) ja VP izdarījis morālas dabas pārkāpumu, kas nav savienojams ar VP amata pildīšanu (109.pants). Lēmumu par atstādināšanu pieņem Saeima slēgtā sēdē ar vismaz 67 deputātu atbalstu. Prezidenta atstādināšanas vai nāves gadījumā jaunām vēlēšanām jānotiek 2 mēnešu laikā.

Tādējādi jāsecina, ka visas tautas vēlētajā Valsts Prezidenta atstādināšanas procedūra ir visai ilga un sarežģīta. No vienas puses, tas aizsargā šo amatpersonu pret nepamatotiem likumdevēja uzbrukumiem. No otras puses, tas var būtiski apgrūtināt politiskās sistēmas funkcionēšanu dziļu domstarpību gadījumā starp prezidentu un Saeimu.

Ar Valsts prezidenta institūciju ir saistīts vēl viens jaunievedums – Valsts padome. Tajā ietilpst Valsts prezidents, Saeimas priekšsēdētājs, Ministru prezidents, Augstākās tiesas priekšsēdētājs, Satversmes tiesas priekšsēdētājs, ģenerālprokurors, kā arī Latvijas Universitātes rektors un Latvijas Zinātņu akadēmijas prezidents. Valsts prezidentam ir tiesības uzaicināt vēl piecus padomes locekļus pēc saviem ieskatiem. Šīs institūcijas mērķis ir apspriest un noteikt valsts darbības galvenos stratēģiskos mērķus, uzdevumus un rast tiem sasniegšanas ceļus (117.pants). Šīs konsultatīvās institūcijas sēdes ir slēgtas (120.pants) un tās lēmumi faktiski nav saistoši Valsts prezidentam (117.pants).

## 1.5. Reformas priekšlikumu izvērtējums

LSDSP izstrādātais Satversmes projekts ir plašs un apjomīgs dokuments, kurā, salīdzinot ar pašreizējo pamatlikuma versiju, iekļautas vairākas jaunas sadaļas un paredzētas jaunas institūcijas. Autori ierosmi smēlušies no daudzu citu valstu konstitucionālās pieredzes: ASV, Austrija, Francija, Īrija, Izraēla, Norvēģija, Somija, Vācija, Zviedrija<sup>44</sup>. Tāpat ir ņemti vērā Latvijas Pašvaldību savienības priekšlikumi, lai izstrādātu nodaļu par pašvaldībām. Domājams, ka šī kaleidoskopiskā avotu aina skaidro pretrunas un daudznozīmīgās interpretācijas, kas sastopamas šai dokumentā. Izņēmums nav arī Valsts Prezidenta institūcija, ko šis Satversmes projekts mazliet īpatnēji pozicionē Latvijas politiskajā sistēmā.

LSDSP priekšlikumus var vērtēt no vairākiem aspektiem. Šī nodaļa aplūkos to, cik lielā mērā visas tautas vēlētā prezidenta institūcija palīdzētu novērst sabiedrības prasību cēloņus pēc Satversmes reformas, un šo priekšlikumu atbilstību Latvijas sociāli politiskajiem apstākļiem.

Kā konstatēts 1.sadaļas 3.nodaļā, plaši sabiedrības segmenti vēlas visas tautas vēlētā prezidenta ieviešanu, jo saskata šai institūcijā iespēju nodrošināt atbildīgumu par lēmumu pieņemšanu un īstenošanu, palielināt politiskās sistēmas efektivitāti, novērst partiju savstarpējo apkarošanos.

Tomēr LSDSP izteiktie priekšlikumi nerada pārliecību, ka šīs problēmas tiks atrisinātas.

### ATBILDĪGUMS

Kaut gan Valsts prezidentu tieši ievēlētu pilsoņi, šīs institūcijas funkcijas tiktu palielinātas, paplašinot tās iespējas iecelt (taču ne atcelt!) vairākas augstākās amatpersonas tiesībsargāšanas jomā, pieļaujot Saeimas ārkārtas sēžu sasaukšanu Satversmē noteiktos gadījumos, atvieglot Saeimu atlaišanas procedūru, radot iespējas nodot likumus Satversmes tiesai un tautas nobalsošanai, kā arī ļaujot pieprasīt skaidrojumus no valdības par tās darbību.

Satversmes projekts paredz, ka visiem Valsts prezidenta aktiem ir jābūt līdzparakstītiem no Ministru prezidenta vai attiecīgā ministra, kuri tad arī uzņemas politisko atbildību par minētajiem rīkojumiem. Šī kārtība neattiecas uz amatpersonu iecelšanu, Saeimas atlaišanu un likumu nodošanu Satversmes tiesai vai tautas nobalsošanai. Vienlaikus nav skaidrs, vai līdzparakstīšana nepieciešama Valsts kontroliera atcelšanai, kas fiksēta 191.7.pantā.

Jau spēkā esošā Satversme ļauj Valsts prezidentam sasaukt Ministru kabineta sēdes un noteikt tām dienaskārtību. Savukārt saskaņā ar jauno projektu Saeimas sēžu sasaukšana praktiski iespējama tikai ārkārtas stāvokļa gadījumā. Tādējādi LSDSP priekšlikumi faktiski nemaina Valsts prezidenta iespējas uzsākt kāda jautājuma izskatīšanu valsts augstākajās lēmumu pieņemšanas institūcijās.

Satversmes projekts neparedz, ka Valsts prezidents varētu aktīvi piedalīties Saeimas vai Ministru kabineta sēdēs. Viņa institucionālās ietekmes iespējas ir ierobežotas ar rakstisku skaidrojumu pieprasīšanu no Saeimas vai MK jau pēc lēmumu pieņemšanas. Turklāt svarīgi ievērot, ka šiem pieprasījumiem ir jābūt līdzparakstītiem no Ministru prezidenta, kuru savukārt amatā apstiprina Saeima.

Ņemot vērā šos apsvērumus, grūti iedomāties, ka Valsts prezidentam būtu palielinātas iespējas reāli nodrošināt atbildīgumu par lēmumu pieņemšanu un

<sup>44</sup> Bojārs, Juris. *Kāda būs Satversmes jaunā redakcija?* //Lauku Avīze, 18.09.2001.

īstenošanu. Tomēr nevar noliegt, ka tieši ievēlēts prezidents varētu nodrošināt lielāku atbildības personifikāciju sabiedrības apziņā.

#### **SISTĒMAS EFEKTIVITĀTE**

Ja sabiedrības vēlmi pēc politiskās sistēmas efektivitātes interpretē kā lēmumu pieņemšanas ātrumu un atbilstību vēlētajū prasībām, tad jaunās Satversmes projekts maz ko var līdzēt šīs vēlmes piepildīšanai.

Lēmumu pieņemšanas ātrums lielā mērā ir atkarīgs no procedūras un arī no veto īpašnieku daudzuma. LSDSP priekšlikumi nesaīsina pašreizējo lēmumu pieņemšanas procesu nedz Saeimā, nedz Ministru kabinetā. Turklāt Valsts prezidentam ir tiesības nodot Saeimas pieņemtos likumus tautas nobalsošanai vai izskatīšanai Satversmes tiesā, tādējādi paldzinot galīgā lēmuma pieņemšanu. Vienlaikus tas nozīmē, ka tiek nostiprinātas Valsts prezidenta “veto tiesības”, kas, kā tas iezīmēts 1.sadaļas 2.nodaļā, novilcina lēmumu pieņemšanu, tostarp veicinot politikas stabilitāti.

Satversmes projekts neparedz Valsts prezidentam jaunus taustāmus paņēmienus Saeimas un Ministru kabineta darba ietekmēšanai, izņemot rakstisku skaidrojumu pieprasīšanu – lielākoties *post factum*. Viens no efektivitātes paaugstināšanas paņēmieniem būtu izpildvaras koncentrēšana un neatkarības veicināšana. Tomēr arī šis virziens Satversmes projektā netiek izkopts.

Ir pamats uzskatīt, ka sabiedrības prasība pēc efektivitātes ir visai cieši saistīta ar kopējo sociāli ekonomisko stāvokli valstī. Taču Satversmes projekts visai atklāti nošķir Valsts prezidentu no iekšpolitisko jautājumu risināšanas, uzsverot, ka šī institūcija garantē Latvijas ārpolitikas pēctecību un stabilitāti. Kaut gan dažās pusprezidentālajās valstīs valsts prezidents lielāku uzmanību pievērš tieši ārpolitikai, šībrīža situācija valstī iezīmē citas prioritātes. Tas rada zināmas aizdomas par atbildības sfēru sadales situatīvo raksturu.

#### **PARTIJU ATTIECĪBU IZKĀRTOŠANA**

Zināma sabiedrības daļa negatīvi uztver politiķu diskusijas, vērtējot tās kā partiju ķīviņus, kas apgrūtina lēmumu pieņemšanu, nevis kā demokrātiskā procesa neatņemamu sastāvdaļu. Tomēr nevar noliegt, ka zināmas epizodes var uzskatīt par partiju savstarpējo attiecību kārtošānu bez stingrāka konceptuālā pamata. Tāpēc tieši ievēlēts valsts prezidents tiek ieskatīts par sava veida risinājumu šīm domstarpībām.

Par sava veida reveransu šiem sentimentiem būtu uzskatāma jaunveidojamajā Satversmē ietvertā, visai nekonkrētā norma, ka Valsts prezidents “nepieciešamības gadījumā vada politisko partiju un Saeimas frakciju konsultācijas par Ministru prezidenta kandidatūras izvēlēšanos”. No Satversmes projekta gan netop skaidrs, kad minētā nepieciešamība varētu iestāties un vai tā būtu saistāma ar ārkārtas stāvokļa izsludināšanu vai Saeimas atlaišanu.

Ņemot vērā to, ka partijas darbojas kā nevalstiskas organizācijas, kas cenšas pārstāvēt noteiktus sabiedrības segmentus, būtu neparasti ieviest kādu administratīvu mehānismu politisku domstarpību risināšanai. Turklāt prezidenta vājās pilnvaras izpildvaras sfērā neļauj tam darboties no politiskajām partijām neatkarīgi, tādējādi “paceļoties pāri” partiju ķildām.

Nav domājams, ka partiju loma valstī un politiskajā sistēmā būtiski mazināsies pēc aplūkojamā Satversmes projekta ieviešanas. Tās saglabās iepriekšējo ietekmi pār Saeimas un Ministru kabineta darbību. Mazināsies to spēja iespaidot nozīmēšanu amatos, jo vairāku augstāko amatpersonu iecelšana tiks nodota Valsts prezidenta rokās. Tomēr var pieņemt, ka šādi savu ietekmi palielinās tā politiskā organizācija,

kuru pārstāvēs Valsts prezidents. Šāda situācija var izmainīt politisko spēku līdzsvaru un drīzāk saasināt partiju attiecības.

Sabiedriskās domas pētījumi vienprātīgi uzrāda plašu sabiedrības atbalstu Valsts prezidenta tiešai ievēlēšanai. Tāpēc šādas institūcijas ieviešanu vēlētajī novērtētu pozitīvi. Turklāt tā atbilstu pētījumos konstatētajai tendencei atsevišķiem sabiedrības segmentiem paļauties uz kādu spēcīgu līderi, kurš novērstu vai atrisinātu katra konkrētā indivīda problēmas. Tāpēc nav pamata uzskatīt, ka šī sabiedrības vēlme būtu pašmērķīga. Iedzīvotāji sagaida praktisku un rezultatīvu rīcību no jaunās institūcijas. Taču Satversmes projekts to nav apveltījis ar pietiekami plašām pilnvarām šai jomā, tāpēc gaidītie rezultāti izpaliks.

Valsts prezidenta darbības efektivitāte daļēji ir saistīta ar Saeimas politisko atbalstu, kā nodrošināšanā svarīgu lomu spēlē vēlēšanu sistēma. Satversmes projekts paredz prezidenta vēlēšanas divās kārtās, turklāt tās acīmredzot nenotiks vienlaicīgi ar Saeimas vēlēšanām. Citu valstu pieredze rāda, ka tieši vienlaicīgas valsts galvas un likumdevēja vēlēšanas palielina prezidenta iespējas iegūt plašāku atbalstu parlamentā. Arī prezidenta izraudzīšana divās kārtās vājina partiju tieksmi savlaicīgi veidot plašākas koalīcijas, kas turpina savu darbu arī pēc prezidenta ievēlēšanas. Savukārt piedāvātā jauktā sistēma Saeimas ievēlēšanai tāpat nemazinās parlamentā pārstāvēto partiju skaitu, turpinot apgrūtināt prezidentu atbalstoša vairākuma rašanos.

Ja Valsts prezidentam šāda vairākuma nav, tad pusprezidentālā sistēma, ko jaunā Satversme faktiski piedāvā, funkcionēs līdzīgi parlamentārisma – ar dažām ievēribas cienīgām atšķirībām. Vispirms Valsts prezidents būs spiests konstatēt, ka tā funkcijas un reālā ietekme šādos apstākļos nav samērojamas ar tautas pausto uzticību, radot potenciālu nesaskaņām ar Saeimu.

Šīs domstarpības varētu īpaši padziļināties to amatpersonu izraudzīšanas brīžos, kuru iecelšana saskaņā ar Satversmes projektu nodota Valsts prezidentam. Vairākuma trūkuma situācijās prezidentam var rasties vilinājums iecelt amatos sev lojālas personas, kuru atbalstu varētu izmantot attiecību veidošanā ar Saeimu. Turklāt viņa rīcībā būtu vairāki institucionāli mehānismi, kurus varētu izmantot minētajam mērķim – likumu nodošana Satversmes tiesai vai tautas nobalsošanai un Saeimas atlaišana, tai nespējot izveidot valdību. Ievēribas cienīgs ir novērojums, ka Valsts prezidenta kancelejā būtu jāveido jaunas struktūrvienības, kas pārraudzītu prezidenta iecelto amatpersonu darbību. No vienas puses, tas sadārdzinātu Valsts prezidenta institūcijas funkcionēšanu. No otras puses, Satversmes projekts neparedz prezidenta tiesības atcelt minētās amatpersonas, tā radot juridiskas neskaidrības un administratīvu jucekli. Prezidenta vēlēšanu sistēmas darbības loģikas dēļ arī politisko partiju sadarbības iespējas netiks veicinātas, un pašreizējā situācija faktiski netiks mainīta.

Ja tomēr izveidojas Valsts prezidentu atbalstošs vairākums Saeimā, tas stiprinātu prezidenta pozīcijas, ļaujot asociēt šo institūciju ar Saeimas un valdības darbības veiksmēm. Kļūmju gadījumā asociatīvā saistība būtu mazāka, jo Valsts prezidents varētu atsaukties uz Satversmes normu, ka politiskā atbildība jāuzņemas Ministru prezidentam vai ministram (īpaši tajos gadījumos, kad ierosinājums nācis no valdības). Tomēr pretstatā citu valstu pieredzei nav domājams, ka plānotais pusprezidentālisms varētu pārvērsties par *de facto* prezidentālismu, Saeimas vairākumam atbalstot prezidentu, jo valsts galvam Satversmes projektā paredzētas šim pavērsienam nepietiekamas prerogātas.

Interesantu tieši vēlēta Valsts prezidenta institūcijas kritiku izteicis bijušais Valsts prezidents Guntis Ulmanis. Viņš norāda, ka priekšvēlēšanu kampaņas loģika

liks kandidātiem izteikt nepārdomātus, sakāpinātus solījumus, kuru pildīšanai būs nepieciešamas tādas pilnvaras, kas Satversmes projektā nav paredzētas. Līdz ar to šai projektā jau ir ielikti politiskās spriedzes pamati. Lai no tā izvairītos, nepieciešams paplašināt prezidenta pilnvaras, faktiski radot prezidentālu sistēmu, kas Latvijas politiskajiem apstākļiem nav piemērota.

Tādējādi pastāv nopietnas bažas, ka tieši ievēlēts Valsts prezidents neattaisnos šīs institūcijas atbalstītāju cerības. Tomēr reizi četros gados tiks tērēti ievērojami līdzekļi valsts prezidenta priekšvēlēšanu kampaņai, sadārdzinot kopējās politikas izmaksas Latvijā. Ņemot vērā šī posteņa simbolisko nozīmi un iespējas ietekmēt atsevišķu amatpersonu izvēli, partijas iesaistīsies šai sacīkstē, ieguldot vērienīgus līdzekļus un tāpēc varbūt pat palielinot savu saistību ar lielākajiem partiju finansētājiem.

Arī valsts budžeta tēriņi pieaugs. Savrupi rīkotu Valsts prezidenta vēlēšanu budžets lēšams aptuveni 1 milj.latu<sup>45</sup>. Domājams, ka arī Valsts prezidenta kancelejas uzturēšanas izdevumi pieaugtu uz darbinieku skaita palielinājuma rēķina.

Šie apsvērumi vedina domāt, ka visai īsā laikā (2-4 gados) atklāsies Valsts prezidenta institūcijas reālās rīcības iespējas, radot vilšanos sabiedrībā. To acīmredzot pavadīs sabiedrības skepticisma un politiskā cinisma pieaugums, kā arī politiskās sistēmas legimitātes kritums pēc sākotnējā pieauguma, ko noteiks jaunās Satversmes pieņemšana.

Sasprindzinājuma vai krīzes apstākļus varētu izmantot Valsts prezidents, lai nostiprinātu savu ietekmi vai pat pārņemtu varu valstī. Satversmes projekts piedāvā vairākus tam piemērotus institucionālos mehānismus – ārkārtas stāvokļa izsludināšanu, Saeimas atlaišanu un ārkārtas vēlēšanas.

Salīdzinot ar pašreizējo Satversmi, ārkārtas stāvokļa izsludināšanas tiesības ir paredzētas ne tikai Ministru prezidentam, bet arī Valsts prezidentam. Tiesa, ārkārtas stāvokļa laikā nedrīkst atlaist Saeimu un atcelt vai mainīt Satversmi. Kaut gan ārkārtas stāvokli var izsludināt tikai uz vienu mēnesi, nav ierobežots tas, cik reīzu pēc kārtas to iespējams izsludināt.

Par vērā ņemamu trūkumu uzskatāms nepilnīgais dažu Saeimas atlaišanas procesa aspektu apraksts. Satversmes projekts paredz, ka Saeima tiek uzskatīta par atlaistu, ja tā nespēj izveidot valdību divu mēnešu laikā pēc sanākšanas uz savu pirmo sēdi vai pēc iepriekšējā Ministru kabineta demisijas. Ministru prezidenta kandidatūru izvirza Valsts prezidents, taču Satversmes projekts nenosaka, cik ilgā laikā tas būtu izdarāms. Tādēļ vismaz teorētiski iespējams ir pieņēmums, ka Valsts prezidents varētu vilcināties ar premjera kandidatūras nosaukšanu, lai panāktu Saeimas atlaišanu.

Šādas bažas varētu kļūt gluži pamatotas situācijā, kad par Valsts prezidentu ievēlēts populistiski orientēts politiķis bez ciešām saiknēm ar kādu politisko organizāciju. Vēlēšanu sistēma, kā arī Saeimas un pašvaldību vēlēšanās novērotā prāvas sabiedrības daļas tieksme balsot par populārām personībām radītu izdevīgus apstākļus politiski ekscentrisku, taču finansiāli atbalstītu kandidātu uzvarai. Kā demonstrēts 1.sadaļas 2.nodaļā, tradīcijām un prezidenta pienākumu veicēju personiskajām īpašībām ir vērā ņemama loma pusprezidentālisma funkcionēšanā.

Tieši ievēlēts Valsts prezidents ir uzskatāms par mažoritāra politikas stila sastāvdaļu, kas paredz iespējami lielas ietekmes koncentrēšanos viena politiskā spēka rokās. Kā tāds šis stils nav piemērots izteikti heterogēnām sabiedrībām. Kaut gan Satversmes projekta iezīmētais modelis neakcentē prezidenta praktisko darbību, tā

<sup>45</sup> Intervijā ar autoru Centrālās vēlēšanu komisijas priekšsēdētājs Arnis Cimdars darīja zināmu, ka Saeimas vēlēšanu sarīkošanai 1998.gadā tika iztērēti 1,15 miljoni latu. 2002.gada Saeimas vēlēšanām valsts budžetā atvēlēti 1,198 miljoni latu.

simboliskā nozīme palielināsies. Ņemot vērā Latvijas sabiedrībā izveidojušās politiskās šķirtnes, nav domājams, ka pārskatāmā nākotnē pilsoņu nelatviskā daļa varētu spēt ievēlēt savu(s) kandidātu(s) Valsts prezidenta amatā.

Šis izvērtējums rāda, ka LSDSP piedāvātais Satversmes projekts paredz tieši ievēlēt Valsts Prezidenta institūciju, taču tās iespējas ietekmēt ikdienas politiku saglabātos nelielas. Tostarp ir paplašinātas valsts prezidenta tiesības ārkārtas gadījumos un ir atvieglotas iespējas atlaist Saeimu, kam var būt ārkārtīgi nevēlamas sekas populistiski orientēta politiķa amatā ievēlēšanas gadījumā. Turklāt šādu iespēju netieši veicina gan Latvijas sabiedrības politiskā kultūra, gan prezidenta vēlēšanu kārtība.

## 1.6. Secinājumi un ieteikumi

Latvijā jau vairākus gadus tiek pārrunāts jautājums par tieši ievēlēt Valsts prezidenta institūcijas ieviešanu, turklāt diskusijas mēdz intensificēties pirms kārtējam Saeimas vēlēšanām.

Šīs idejas popularitāti nosaka kā sociāli, tā politiski cēloņi. Liela sabiedrības daļa vēlas visas tautas vēlēta prezidenta ieviešanu, jo saskata šai institūcijā iespēju nodrošināt atbildīgumu par lēmumu pieņemšanu un īstenošanu, palielināt politiskās sistēmas efektivitāti, novērst partiju savstarpējās domstarpības.

Vairākas politiskās partijas ir atbalstījušas un turpina atbalstīt šādu priekšlikumu, cenšoties to izmantot savas popularitātes celšanai un piesaistot krasi svārstīgā un/vai autoritāri orientētā elektorāta atbalstu. Minēto priekšlikumu pieņemšana varētu izmainīt arī spēku samēru valstī.

Visrūpīgāk minēto priekšlikumu formulējusi Latvijas Sociāldemokrātiskā strādnieku partija, kuras darba grupa ar partijas priekšsēdētāju Juri Bojāru priekšgalā ir izstrādājusi jaunas Satversmes projektu. Tas paredz tieši ievēlēt Valsts prezidenta institūcijas ieviešanu, kam būtu paplašinātas tiesības iecelt augstākās amatpersonas un atlaist Saeimu.

Šo priekšlikumu izvērtējums, balstoties uz teorētiskiem vispārinājumiem, citu valstu pieredzi un jaunās prezidenta institūcijas darbības modelēšanu, rāda, ka Valsts prezidenta iespējas ietekmēt ikdienas politiku saglabātos nelielas, vienlaikus radot apdraudējumu tradicionāli trauklajai Latvijas politikas stabilitātei.

Tas liek secināt, ka LSDSP izstrādātie un vairāku citu partiju tieši vai netieši atbalstītie priekšlikumi pārejai uz visas tautas vēlēta Valsts prezidenta institūciju nenovērš konstitucionālās reformas prasību cēloņus un nesasniedz izvirzītos mērķus, izņemot klaji politiskus uzdevumus.

Par tieši ievēlēt Valsts prezidenta institūcijas, kas apveltīta ar nelielām pilnvarām, darbības panākumiem un lomu valsts politiskajā dzīvē liecina Lietuvas piemērs. Šis valsts politiskā un saimnieciskā evolūcija rāda, ka minētā institūcija *per se* nenodrošina dramatiskus panākumus pārejas procesā no padomju režīma<sup>46</sup>.

Ārkārtīgi nozīmīgi ir ievērot, ka LSDSP autoru izstrādātais Satversmes projekts neparedz prezidentālu republiku, kaut gan masu saziņas līdzekļos ļoti bieži

<sup>46</sup> Dažādu saimnieciskās un politiskās dzīves aspektu salīdzinājums atrodams arī akadēmiskās publikācijās. Skat., piemēram: Aarebrot, Frank and Terje Knutsen (eds.). *Politics and Citizenship on the Eastern Baltic Seaboard: The Structuring of Democratic Politics from North-West Russia to Poland*. Nordic Academic Press, 2000; Berglund, Sten et al. (eds.). *The Handbook of Political Change in Eastern Europe*. Edward Elgar, 1998.

sastopams tieši šāds apzīmējums. Tā uzskatāma par žurnālistu neprofessionalitātes izpausmi, kuras rezultātā tiek maldināta sabiedrība. Visprecīzāk būtu runāt par pusprezidentālas sistēmas piedāvājumu Satversmes projektā.

Ir pamats uzskatīt, ka jaunās Satversmes projekts kļūs par LSDSP priekšvēlēšanu kampaņas stūrakmeni 2002.gadā. Tas vedina domāt, ka publiskā diskusija par tieši ievēlēta Valsts prezidenta institūcijas nepieciešamību iegūs krasi politizētu raksturu, zaudējot nepieciešamo kvalitāti un dziļumu. Tāpēc būtu ārkārtīgi svarīgi atteikties no principiālu un valsts nākotnei nozīmīgu jautājumu risināšanas nokaitētā gaisotnē.

Lai gan jau šis pētījums sniedz zināmu ieskatu konstitucionālo reformu prasību cēloņos, būtu svarīgi veikt plašu un reprezentatīvu Latvijas iedzīvotāju aptauju par šo problemātiku, precīzi identificējot dažādu sabiedrības segmentu nostājas motivāciju. Tas radītu drošāku pamatu tālākām diskusijām pēc 8.Saeimas vēlēšanām un augsti profesionālas, vairākas nozares pārstāvošas darba grupas izveidei, kas varētu izsvērt Satversmes reformu nepieciešamību un formulēt konkrētus, līdzsvarotus piedāvājumus.

## II sadaļa. Saeimas vēlēšanu sistēmas reforma

### 2.1. Problēmas formulējums

Kaut gan politiskajā diskursā relatīvi maz pieminēta, katras demokrātiskas valsts vēlēšanu sistēma ir viens no pašiem svarīgākajiem institucionālajiem mehānismiem, kas jūkami ietekmē politisko sacensību. Tieši vēlēšanu sistēma nosaka to, kādā veidā vēlēšanu balsis tiks pārvērstas konkrētā vietu sadalījumā parlamentā un kā veidosies politisko spēku samērs. Turklāt identisks balsu sadalījums var ģenerēt ļoti atšķirīgus rezultātus dažādās vēlēšanu sistēmās.

Tāpēc labi saprotami ir politisko spēku centieni pielāgot šo ietekmīgo instrumentu katras sabiedrības specifiskajām iezīmēm nolūkā palielināt savas izredzes cīņā par varu. Turklāt šiem centieniem bieži nepiemīt kampaņveida raksturs, un diskusijas par reformām var risināties pat gadu desmitiem.

Arī Latvijā kopš neatkarības atjaunošanas ir risinājušās itin plašas diskusijas un sīvas politiskās cīņas par Saeimas vēlēšanu sistēmas modifikāciju. Šo procesu ievadīja diskusijas par vēlēšanu barjeras ieviešanu, kam sekoja šīs barjeras paaugstināšana no 4 uz 5 procentiem no parlamenta vēlēšanās nodoto balsu kopskaita. Kā vēsturiska taisnīguma meklējumi, tā cīņa pret nevēlamiem politiskajiem konkurentiem saskatāmi aizliegumā bijušajiem PSRS un LPSR Valsts Drošības komitejas darbiniekiem balotēties vēlēšanās. 90.gadu vidū parādījās idejas par pašreizējās Saeimas izraudzīšanas kārtības principiālu maiņu.

Pēdējo 18-24 mēnešu laikā diskusija par vēlēšanu sistēmas maiņu ir atsākusies ar jaunu sparū. To ir veicinājuši Latvijas Sociāldemokrātiskās strādnieku partijas izstrādātie likumdošanas priekšlikumi un jaunas Satversmes projekts. Tomēr minētajos priekšlikumos nav analizētas to pieņemšanas sekas un tie nesniedz atbildes uz daudziem Latvijas politiskajai dzīvei nozīmīgiem jautājumiem – Kā šīs pārmaiņas ietekmēs politisko spēku sadalījumu valstī? Vai tās uzlabos politiskās sistēmas funkcionēšanu? Vai izmaiņas vēlēšanu likumā atrisinās esošās problēmas un neradīs jaunas?

Šī sadaļa analizēs šos priekšlikumus, iztīrājot ne vien to formālo pusi, bet arī aplūkojot to dziļāko būtību un ietekmi uz valsts politisko dzīvi, ņemot vērā Latvijas sabiedrības sociāli demogrāfiskās un politiskās īpatnības, kā arī valsts institucionālo satvaru.

Vispirms tiks aplūkotas pasaulē izplatītākās vēlēšanu sistēmas, to mehānika un iekšējā loģika, kā arī analizēta šo sistēmu ietekme uz valstu politisko sistēmu, tās spēju funkcionēt un nodrošināt stabilu valsts pārvaldi.

Tālāk tiks iztīrāti iemesli sabiedrībā izplatītajai prasībai pēc vēlēšanu sistēmas reformas, kā arī aplūkoti konkrētie priekšlikumi šādām pārmaiņām.

Darbu noslēgs šo piedāvājumu analīze, iezīmējot arī iespējamās rīcības virzienus. Īpaša uzmanība tiks pievērsta Latvijas sociālajai struktūrai un politiskajai kultūrai kā nozīmīgiem faktoriem institucionālās sistēmas izvēlē.



## 2.2. Īss vēlēšanu sistēmu apskats

No vienas puses, nepastāv universāls paņēmiens balsojuma skaitlisko rezultātu pārvēršanai deputātu mandātos; no otras puses, praksē tiek lietots ierobežots skaits konvertācijas metožu, turklāt katrai no tām ir savas stiprās un vājās puses. "Ideāla" meklējumi aizsākās jau 19.gadsimtā un turpinās līdz pat mūsdienām. Dažas valstis (piemēram, Francija, Itālija un Vācija) ir vairākkārtīgi mainījušas vēlēšanu sistēmu 20.gadsimtā. Par iemeslu šādi nepastāvībai ir zinātnieku un politiķu vidū plaši izplatītais uzskats, ka ar vēlēšanu sistēmas palīdzību ir iespējams:

- izveidot likumdevēj institūciju, kas iespējami adekvāti atspoguļo elektorāta viedokļus;
- veidot valdību, kādu vēlas elektorāta vairākums;
- radīt stabilu un spēcīgu valdību;
- izraudzīt tāds deputātus, kas spēj definēt un risināt sabiedrības problēmas.<sup>47</sup>

Protams, šo mērķu sasniegšana ir atkarīga no dažādiem sociāli politiskajiem faktoriem, tomēr vēlēšanu sistēmai piekrīt diezgan liela loma.

Pētnieki sniegtā vēlēšanu sistēmas definīcija ir vienkārša, taču precīza un aptveroša: "Vēlēšanu sistēma ir metode, kas tiek lietota, lai balsojuma skaitliskos rezultātus pārveidotu par deputātu mandātu sadalījumu vai arī lai noteiktu uzvarētāju."<sup>48</sup> Tātad vēlēšanu sistēma ir paņēmiens balsu pārvēršanai mandātos.

### VĒLĒŠANU SISTĒMU TIPI

Pastāv vairākas vēlēšanu sistēmu klasifikācijas. Daudzi anglosakšu autori mēdz runāt par trim galvenajiem tiptiem: vienkāršais vairākums (angļu *plurality*), absolūtais vairākums (angļu *majority*) un proporcionālā sistēma (angļu *proportional representation*). Daži pētnieki piedāvā vēl sīkāku klasifikāciju<sup>49</sup>. Šķiet, ir mērķtiecīgi saglabāt tradicionālo dalījumu, jo tas ir visplašāk lietotais un loģiski pietiekami pamatots.

Vēlēšanu sistēmu trīs galvenie tipi ir: 1) mažoritārās sistēmas; 2) proporcionālās sistēmas un 3) jauktās sistēmas. Pirmo tipu iespējams iedalīt trijos apakštipos:

- vienkāršais vairākums (*simple plurality*);
- atkārtota balsošana (*second ballot*)
- alternatīvu balsojums (*alternative vote*).

Otro tipu iespējams iedalīt trijos apakštipos:

- partiju saraksti (*party lists*);
- nododamās balss sistēma (*single transferable vote*);
- nenododamās balss sistēma (*single non-transferable vote*).

Trešajam tipam izšķirami šādi apakštipi:

- jauktā sistēma
- paralēlā balsošana

Turpmāk nodaļā tiks aplūkota katras šīs sistēmas darbība un raksturīgākās iezīmes.

<sup>47</sup> Urwin, Derek. *Electoral Systems*. Bergen, 1977. P.3.

<sup>48</sup> Robertson, David. *Dictionary of Politics*. Penguin Books, 1986. P.100.

<sup>49</sup> Par atšķirīgām klasifikācijas shēmām skatīt: Bogdanor, Vernon. *Democracy and Elections: Electoral Systems and Their Political Consequences*. London, 1983. P.16-17.

## 2.2.1. MAŽORITĀRĀS SISTĒMAS

### Vienkāršais vairākums

Šis ir visvienkāršākais uzvarētāja noteikšanas un mandātu sadales paņēmieni. Tā princips ir "uzvarētājs iegūst visu". Šī sistēma tiek lietota Lielbritānijā, ASV, Kanādā, Jaunzēlandē, Indijā un vairākās citās bijušajās britu kolonijās. Par uzvarētāju tiek pasludināts tas kandidāts, kurš ieguvis vairāk balsu nekā jebkurš cits kandidāts attiecīgajā vēlēšanu apgabalā. Turklāt nav nozīmes tam, cik liels ir pārsvars un cik daudz vēlētāju nobalsojuši par uzvarētāju.

Ja vēlēšanu apgabalā reģistrēti divi kandidāti, tad uzvarētājs saņem vairāk par 50 procentiem nodoto balsu; ja reģistrēti trīs kandidāti, uzvarai nepieciešams savākt 33,3%+1 balsi; ja biļetenā ir četri kandidāti, tad uzvarēt var, iegūstot 25%+1 balsi. Starp citu, Lielbritānijas parlamenta vēlēšanu biļetenos parasti rodami 3-4 kandidāti. Ja apgabalā ir reģistrēts tikai viens kandidāts, tad viņš tiek paziņots par uzvarētāju bez vēlēšanu rīkošanas.

Konkrēts piemērs atklāj šīs sistēmas funkcionēšanu. Vienā no apgabaliem ir reģistrēti četri kandidāti. Vēlētāju atbalsts ir sadalījies šādi:

A - 15,551 - 31,2%

B - 15,529 - 31,1%

C - 15,122 - 30,3%

D - 3,636 - 7,3%

Par uzvarētāju tiek pasludināts A, kaut arī viņš savāca tikai par 22 balsīm vairāk nekā B, turklāt 68,7% no vēlētājiem bija balsojuši pret viņu.

Ja kādas partijas atbalstītāju skaits būtu kaut nedaudz lielāks par jebkuras citas partijas atbalstītāju skaitu visos apgabalos, tad šī partija varētu iegūt visus deputātu mandātus britu parlamenta apakšpalātā. Tomēr Lielbritānijā tā nenotiek, jo daudzos apgabalos tradicionāli pastāv vienas vai otras partijas atbalstītāju vairākums. Daudzviet kandidāta personībai var būt lielāka nozīme nekā partijas piederībai. Prakse rāda, ka nepieciešamas tikai nelielas izmaiņas partiju atbalstītāju savstarpējās proporcijās, lai būtiski mainītos politisko spēku samērs parlamentā. Tāpat balsojuma iznākumu var jūtami iespaidot vēlētāju nevienmērīga sadale apgabalos.

Teorētiski ir iespējams gadījums, kad divi vadošie kandidāti ir ieguvuši pilnīgi vienādu balsu skaitu. Šādās reizēs uzvarētājs tiek noteikts ar izlozes palīdzību vai arī to izlemj persona, kas atbildīga par vēlēšanu organizāciju attiecīgajā apgabalā.

### Alternatīvu balsojums

Lietojot šo sistēmu, uzvarētājam jāiegūst vairāk par pusi no vēlētāju atbalsta (50%+1 balss). Šis mažoritārās sistēmas paveids tiek itin plaši lietots prezidenta vēlēšanās (piemēram, ASV). Parlamenta vēlēšanās šo paņēmieni izmanto retāk, jo ideālā gadījumā tas paredz tikai divu kandidātu sāncensību. Tomēr pat valstīs ar divpartiju sistēmu šāda situācija ir retums. Tāpēc tikai Austrālijā un Nauru tiek lietota šī sistēma.

Šādā gadījumā nepieciešams veidot viena mandāta apgabalus. Vēlētājs savā biļetenā ieraksta pirmo kārtas numuru iepretim tā kandidāta uzvārdam, par kuru viņš balso. Ja vēlētājs grib, viņš var piešķirt otro kārtas numuru tam kandidātam, kuru viņš vēlētos redzēt parlamentā, ja viņa favorītam neizdodas uzvarēt. Līdzīgā kārtā iespējams sanumurēt arī pārējos kandidātus.

Skaitot balsis, vispirms tiek noteikts, vai kāds no kandidātiem ir savācis vairāk par pusi pirmo kārtas numuru no vēlētāju skaita. Ja tāds ir, tad viņš tiek pasludināts par uzvarētāju. Ja tāda nav, tad pretendents ar vismazāko pirmo numuru skaitu no turpmākās kalkulēšanas tiek izslēgts, bet biļeteni, kuros viņš atzīmēts ar pirmo numuru, tiek pievienoti tiem kandidātiem, kuri šajos biļetenos atzīmēti ar otro kārtas numuru. Ja arī nākošajā skaitījumā neviens no pretendentiem nav ieguvis absolūto vairākumu, tad kandidātu izslēgšanas un biļetenu pievienošanas procedūra tiek atkārtota, līdz uzvarētājs ir noteikts.

Aplūkosim šādu piemēru. Pieņemsim, ka vienā no apgabaliem balotējās trīs kandidāti (A, B un C), vēlēšanās piedalījās 75 000 cilvēku, kuru simpātijas sadalījās šādi:

A - 30 000

B - 25 000

C - 20 000

Neviens no kandidātiem nav ieguvis absolūtu balsu vairākumu, kas šai gadījumā ir 37 501 pirmais numurs. C tiek izslēgts no tālākajiem aprēķiniem. Tiek noskaidrots, cik daudz otro numuru ir ieguvuši abi palicēji - A un B - tajos biļetenos, kuros C tika atzīmēts ar pirmo numuru. A ir ieguvis 6 000 otro numuru, bet B- 13 000. Tūkstotis vēlētāju nebija norādījuši otro kārtas numuru.

Otrajā skaitījumā tiek iegūti šādi rezultāti:

A - 30 000 pirmo numuru + 6 000 otro numuru = 36 000

B - 25 000 pirmo numuru + 13 000 otro numuru = 38 000

Tādējādi par ievēlētu tiek uzskatīts B, jo viņš ir ieguvis absolūto balsu vairākumu.

Minētajā piemērā ir iztirzāta situācija ar trim kandidātiem. Tomēr praksē biežāk sastopami biļeteni ar 4-6 kandidātiem, turklāt otrais skaitījums neuzrāda uzvarētāju. Tad turpinās kandidātu "vētīšana" pēc aprakstītās metodes. Galarezultāts var izrādīties ļoti negaidīts – uzvar kandidāts, kam sākotnēji bija maz pirmo numuru.

### **Atkārtota balsošana**

Šis mažoritārās sistēmas paveids paredz vēlēšanu otrās kārtas iespēju. Lai iegūtu mandātu jau pirmajā kārtā, kandidātam nepieciešams savākt vairāk par 50% balsu. Ja tas nav nevienam izdevies, tiek rīkota vēlēšanu otrā kārta, kurā uzvarai nepieciešams iegūt vienkāršo vairākumu. Parasti otrā kārta tiek rīkota drīz vien pēc pirmās (aptuveni pēc 10 dienām). Lai otrajā balsojumā neatkārtotos pirmās kārtas rezultāti, biļetenos netiek iekļauti to kandidātu uzvārdi, kas pirmajā kārtā ir guvuši nenozīmīgu atbalstu. Vairākās zemēs otrajā kārtā piedalās tikai divi populārākie pirmā balsojuma kandidāti.

Atkārtotās balsošanas sistēma tiek izmantota Ēģiptes un Irānas parlamentu apakšpalātu vēlēšanās. Tā pastāvēja komunistisko režīmu laikā Čehoslovākijā, Ungārijā, Rumānijā, Polijā. Pēc šīs formulas tiek izraudzīti Francijas, Polijas, Bulgārijas un vairāku citu valstu prezidenti.

Salīdzinot ar citām mažoritārajām sistēmām, šis paveids ir finansiāli neizdevīgāks, jo otrās kārtas organizēšanai nepieciešami papildus līdzekļi.

Mažoritārajām sistēmām ir viens kopējs trūkums – ievērojamai vēlētāju daļai nav "savu" pārstāvju likumdevējā, viņu balsis it kā pazūd. Neapmierinātība ar šādu netaisnīgumu radīja labvēlīgus apstākļus 19.gadsimta beigās proporcionālo sistēmu izveidei, kuras bija iecerētas vēlētāju adekvātākai pārstāvniecībai parlamentā. Proportcionālā sistēma parlamenta apakšpalātas izraudzīšanai pirmoreiz tika

izmantota 1899.gadā Beļģijā. Šobrīd tā ir viena no izplatītākajām vēlēšanu sistēmām pasaulē<sup>50</sup>.

## 2.2.2. PROPORCIONALĀS SISTĒMAS PAVEIDI

### Partiju saraksti

Partiju saraksti (*party lists*) ir proporcionālās sistēmas pazīstamākais paveids. Lai deputāti pārstāvētu iespējami plašāku sabiedriskās domas spektru, vēlēšanu organizācijai tiek izmantoti vairākmandātu apgabali. Dažviet visa valsts ir viens vēlēšanu apgabals (kā, piemēram, Nīderlandē vai Izraēlā). Šai gadījumā, ja partija ir guvusi, teiksim, 30% vēlētāju atbalstu, tad tai arī jāsaņem 30% deputātu mandātu.

Kaut arī partiju sarakstu sistēma nevar garantēt pilnīgu proporcionalitāti, tomēr tiek uzskatīts, ka šīs sistēmas proporcionalitātes indekss (attiecība starp partijas iegūto balsu skaitu vēlēšanās un partijas deputātu mandātu skaitu attiecīgajā institūcijā) ir 90-98%. Tostarp šis rādītājs vienkāršajam vairākumam ir aptuveni 80%, bet atkārtotajai balsošanai Francijā – ap 79%.

Nozīmīgs posms ir partijas kandidātu sarakstu sastādīšana. Kandidātu kārtas numuri vēlēšanu sarakstos norāda viņu priekšrocības tikt ievēlētiem. Kandidāta vietu sarakstā nosaka partija, turklāt jo augstāks ir kandidāta kārtas numurs, jo lielākas ir viņa izredzes tikt ievēlētam.

Ir izšķirami četri partiju sarakstu varianti. **Slēgto sarakstu** (*closed list*) gadījumā vēlētājs balso par visu sarakstu. Viņam ir liegta iespēja izdarīt jebkādas izmaiņas tajā. Faktiski viņš balso par partiju, un personību loma it kā mazinās. Lietojot **grozāmos sarakstus** (*flexible list*), vēlētājam ir iespējas norādīt savu attieksmi pret katru kandidātu no saraksta, par kuru vēlētājs nolēmis balsot. Lietojot **atvērto sarakstu** (*open list*) sistēmu, vēlētāji saņem sev tīkamās partijas kandidātu sarakstu, kurā kandidātu uzvārdi sarindoti alfabētiskā kārtībā, un tie jāsanumurē vēlētājam pieņemamā secībā. Šveicē un Luksemburgā tiek izmantoti **brīvie saraksti** (*free list*). Šeit vēlētājs saņem pilnīgi visu vēlēšanām izvirzīto kandidātu sarakstu alfabētiskā kārtībā, no kura nepieciešams izvēlēties noteiktu skaitu nākamo deputātu.

Latvijā vēlētāji savus favorītus var iezīmēt ar “+” zīmi iepretim viņu uzvārdiem, bet sev netīkamus kandidātus iespējams svītrot no saraksta.

Partiju sarakstu sistēma ļauj iekļūt parlamentā arī nelielām partijām, kas gan var novest pie likumdevēja pārliecīgas sadrumstalotības, tādējādi apgrūtinot tā funkcionēšanu. Lai nepieļautu sīku un maznozīmīgu grupu iekļūšanu parlamentā, vairākās valstīs ir noteikta vēlēšanu barjera – procentos no balsotāju skaita izteikts minimums, kas jāsavāc ikvienam sarakstam, lai iegūtu deputātu mandātus. Vēlēšanu barjeras “augstums” dažādās valstīs ir atšķirīgs. Izraēlā tas ir 1% no nobalsojušo vēlētāju skaita, Dānijā- 2%, Lietuvā un Zviedrijā- 4%, bet Vācijā, Igaunijā un Krievijā- 5%.

Zemā vēlēšanu barjera tikpat kā neietekmē partiju skaitu daudzās Eiropas zemēs. Piemēram, Nīderlandē vēlēšanu barjeras vispār nav un valsts parlamentā parasti ir pārstāvētas kādas 12 partijas. Savukārt tajās valstīs, kur ieviesta barjera- Itālijā, Šveicē, Beļģijā, Somijā, Dānijā, Spānijā-, deputātu mandātus bija ieguvušas attiecīgi 14, 13, 11, 9, 8 un 7 partijas. Turklāt Nīderlandē trīs lielākās partijas parasti saņem ap 80% apakšpalātas deputātu vietu.

<sup>50</sup> Skat. Pielikumu Nr.2.

Augstāka barjera tiek lietota, kad valsts ir izlēmusi atklāti atbalstīt lielāku partiju eksistenci. Labs piemērs šai jomā ir Turcija, kur pastāv 10% vēlēšanu barjera un papildvietas tai partijai, kas guvusi vēlētāju vislielāko atbalstu. Šādas sistēmas rezultātā Tēvzemes partija 1987.gada vēlēšanās beigu galā ieguva 65% no parlamenta apakšpalātas deputātu mandātiem, kaut gan partiju atbalstīja tikai 36% vēlētāju. Divas citas nozīmīgākās politiskās organizācijas- sociāldemokrāti un Patiesā ceļa partija- saņēma attiecīgi 22% un 13% mandātu, iegūstot attiecīgi 25% un 19% balsu. Atlikušās astoņas partijas kopumā ieguva 20% balsu, taču nesaņēma nevienu deputāta mandātu.

Zemēs ar autoritāru režīmu un ierobežotu demokrātiju partiju sarakstu sistēma var tikt pilnīgi izkropļota, kļūstot par “neproporcionālās sistēmas” formu. Piemēram, Paragvajā partija, kas savākusi lielāko balsu skaitu, automātiski saņem divas trešdaļas deputātu mandātu.

Partiju sarakstu sistēma nereti tiek saistīta ar “sieviešu pārstāvniecības efektu”. Zīmīgi, ka tajās Rietumeiropas zemēs, kur tiek lietoti partiju saraksti, novērojams lielāks sieviešu īpatsvars parlamentāriešu vidū nekā valstīs ar līdzīgiem sociāli kultūrāliem apstākļiem, kurās tiek izmantotas vienkāršā vai absolūtā vairākuma sistēmas. Skandināvijas valstīs vairāk nekā ceturtdaļa deputātu ir sievietes, citās kontinentālās Eiropas zemēs šis radītājs ir konstanti lielāks par 10%. Tostarp valstīs ar vienkāršā vairākuma sistēmu- Lielbritānijā, ASV, Kanādā, Jaunzēlandē- ne vairāk par 5% deputātu ir sievietes.

Partiju sarakstu sistēmai piemīt vēl viena priekšrocība. Nav nepieciešams rīkot atkārtotas vēlēšanas, ja kāds no deputātiem noliek savas pilnvaras. Vakance tiek aizpildīta no tās partijas saraksta, pie kuras piederēja iepriekšējais deputāts.

Tomēr partiju sarakstiem piemīt zināms trūkums, kas saistīts ar uzvarētāju noteikšanu. Tai ir nepieciešamas plašas un mazliet sarežģītas matemātiskas darbības. Turklāt dažādās valstīs tiek lietotas atšķirīgi aprēķinu paņēmieni, kas ietekmē mandātu sadali<sup>51</sup>.

### **Nododamās balss sistēma**

Šīs sistēmas pamatā ir salīdzinoši nelieli (3-5 mandāti) vairākmandātu apgabali. Biļetenos kandidātu uzvārdi tiek ierakstīti alfabētiskā kārtībā, un vēlētājs ar kārtas skaitļu (1, 2, 3 utt.) starpniecību norāda kandidātu vēlamo kārtību.

Kvota viena mandāta iegūšanai tiek aprēķināta pēc Drupa formulas:  
nobalsojušo skaits/ (vietu skaits+1) + 1

Aplūkosim piemēru, kad triju mandātu apgabalā ir nobalsojuši 60 000 cilvēku. Šai gadījumā kvota būs  $60000:(3+1)+1=15001$  balsu. Pieņemsim, ka viens no kandidātiem ir savācis 16001 pirmos numurus. Viņš saņem deputāta mandātu, bet 1000 “pārpalikušo” balsu tiks nodots citiem kandidātiem. Kuriem un cik daudz? Šo jautājumu izšķiršanai tiek noskaidrots, kas un cik reizes ir atzīmēts ar otro kārtas numuru visos 16001 mandātā, atzīmēto kandidātu procentuālā attiecība. Tad saskaņā ar aprēķināto procentuālo attiecību tiek sadalīts 1000 balsu. Ja šīs pārdales rezultātā kāds no kandidātiem ieguvis 15001 balsi, viņš tiek uzskatīts par ievēlētu. Ja pārdales rezultātā nākošais deputāts nav noskaidrots, tad no pretendentu skaita tiek izslēgts kandidāts, kas guvis vismazāko balsu skaitu. Biļeteni, kuros izslēgtais kandidāts atzīmēts ar pirmo kārtas numuru neiet zudumā – tie tiek sadalīti tieši tāpat, ja izslēgtais kandidāts būtu ievēlēts ar vairāk nekā 15001 balsi. Šī procedūra turpinās,

<sup>51</sup> Uzvarētāju noteikšanas paņēmieni aprakstīt pielikumā Nr.3.

līdz sadalīti visi trīs apgabala mandāti. Tālākajos aprēķinos tiks ņemti vērā trešie un vēl tālāki kārtas numuri.

Nododamās balss sistēma ir ievērojami personificētāka par partiju sarakstu metodi. Teorētiski tā ļauj izvēlēties arī no vienas partijas kandidātiem, tomēr rada pastiprinātu konkurenci starp vienas partijas kandidātiem, apdraudot organizācijas iekšējo saliedētību. Šo sistēmu mēdz dēvēt arī par “proporcionālās pārstāvniecības anglosakšu variantu”, kurai turklāt piemīt augsts proporcionalitātes indekss – ap 90 procentiem. Šobrīd nododamās balss sistēma tiek lietota Īrijas un Maltas parlamenta apakšpalātu, Austrālijas senāta un atsevišķu ASV pilsētu pašvaldību vēlēšanās.

### **Nenododamās balss sistēma**

Šis proporcionālās pārstāvniecības paveids šobrīd tiek lietots divās valstīs: Taivānas parlamenta vēlēšanās un Spānijā augšpalātas vēlēšanās. Arī šai gadījumā valsts tiek sadalīta nelielos (3-5 vietas) vairākmandātu apgabalos. Tā kā kvota netiek noteikta, tad mandātu sadale faktiski notiek pēc vienkāršā vairākuma principa.

Pieņemsim, ka triju mandātu apgabalā balsis par sešiem kandidātiem sadalījušās šādi:

- A - 8 000
- B - 10 000
- C - 7 950
- D - 10 300
- E - 7 000
- F - 7 000

Saskaņā ar nenododamās balss sistēmu par ievēlētiem tiek uzskatīti D, B un A.

Šī sistēma tikai ar lielām grūtībām var tikt klasificēta kā proporcionāla. Dažkārt to dēvē par “pusproporcionālo”, bet daži autori to uzskata par mažoritārās sistēmas paveidu. Kaut arī par ievērojamu proporcionalitāti šeit neklājas runāt, šī sistēma ļauj gūt deputātu mandātus partijām, kas gūst 15-30 procentus balsu. Šai nolūkā mazās partijas izvirza tikai vienu deputāta kandidātu vienā apgabalā. Lielākās partijas bieži vien atrodas izvēles priekšā: izvirzot vairākus kandidātus, tās riskē, ka to atbalstītāju balsis sadrumstalosies; izvirzot vienu kandidātu, lielās partijas var pazaudēt vēl vienu vai pat vairākus potenciālus mandātus.

### **2.2.3. JAUKTĀS SISTĒMAS**

#### **Paralēlā balsošana**

Šis ir primitīvākais jauktās sistēmas paveids, kurā gluži mehāniski apvienotas divas vēlēšanu sistēmas – mažoritārā un proporcionālā. Tas nozīmē, ka ikviens vēlētājs balso vienlaikus pēc divām sistēmām, vienu balsi nododot par atsevišķu kandidātu vienmandāta apgabalā un otru balsi nododot par kandidātu sarakstu proporcionālā daudzmandātu sarakstā.

Vienmandātu apgabalos parasti tiek izmantota vienkāršā vairākuma sistēma, kaut gan atsevišķās valstīs notiek atkārtotā balsošana divās kārtās. Savukārt proporcionālajos daudzmandātu apgabalos visbiežāk izmanto partiju sarakstu sistēmu.

Pretstatā jauktajai sistēmai šī kārtība neparedz nekādu institucionālu mehānismu lielākas proporcionalitātes panākšanai. Tas nozīmē, ka faktiski valstīs

notiek divas vienlaicīgas vēlēšanas pēc atšķirīgām sistēmām. Tāpēc nav pārsteigums, ka šo vēlēšanu rezultātu proporcionalitāte ir pusceļā starp mažoritārismu un proporcionālajām sistēmām. Vienlaikus šī kārtība ļauj iegūt mandātus tām mazajām partijām, kuru atbalstītāji dzīvo kompakti vienmandātu apgabalos, ļaujot gūt uzvaru nesošu pārkumu pār lielo partiju elektorātu valstī kopumā.

Paralēlā balsošana mazina partiju iekšējo saliedētību, it kā radot divu veidu deputātus. Vieni pārstāv savu nelielo vienmandāta vēlēšanu apgabalu, savukārt otriem nav šīs saiknes ar konkrēto teritoriju (vai vismaz tā ir daudz vājāka) un viņi izjūt lielāku lojalitāti pret partijas vadītājiem.

### **Jauktā sistēma**

Daži autori šo vēlēšanu sistēmas paveidu dēvē arī par papildus kandidāta (angļu *additional member*) sistēmu. Tās pamatu veido partiju saraksti, bet līdztekus vēlētajam ir iespējas balsot par noteiktu kandidātu, tā faktiski nododot divas balsis: viena balss par kandidātu savā vienmandāta apgabalā un viena balss -- par partijas sarakstu vairākmandātu apgabalā. Puse deputātu tiek ievēlēta ar vienkāršu balsu vairākumu, bet otra puse- no partiju sarakstiem, lai deputātu korpuss adekvātāk atspoguļotu elektorāta noskaņojumu valsts mērogā. Partiju saraksti tādējādi koriģē neproporcionalitāti, kas varētu rasties mažoritārās sistēmas rezultātā vienmandātu apgabalos.

Jauktajai balsošanai piemīt tāda priekšrocība, ka tā ļauj veidot itin noturīgu saikni starp deputātu un viņa vēlēšanu apgabalu, vienlaikus pieļaujot augstu pārstāvniecības proporcionalitātes pakāpi. Tāpēc jauktā balsošana dažkārt tiek pieskaitīta proporcionālajām vēlēšanu sistēmām, kaut vairums autoru uzskata to par īpašu vēlēšanu sistēmu tipu. Tomēr arī šai gadījumā partijas iekšējo lojalitāšu problēma nav atrisināta.

Jauktā balsošana tiek lietota Vācijas bundestāga vēlēšanās. Vēlēšanu apgabalu skaits ir tieši puse no deputātu skaita bundestāgā. Katrs vēlētais saņem biļetenu, kurā izdara divas atzīmes. Vienmandātu apgabalu balsojumu izšķir pirmā atzīme. Savukārt mandātu sadale no partiju sarakstiem notiek federālo zemju ietvaros saskaņā ar otro atzīmi, izmantojot D'Onda metodi.

Par ievēlētiem vispirms tiek uzskatīti tie kandidāti, kas uzvarējuši vienmandāta apgabalos, bet atlikušās vakances tiek aizpildītas no partiju sarakstiem. Piemēram, ja saskaņā ar otro atzīmju skaitu kādai partijai jāsaņem 30 mandāti kādā no federālajām zemēm, bet partija jau guvusi 20 deputātus no vienmandātu apgabaliem attiecīgajā federālajā zemē, tad tā saņems vēl 10 deputātu mandātus no partijas saraksta šai zemē. Tiesa, jāatceras, ka Vācijā noteiktā vēlēšanu barjera neļauj piedalīties vietu sadalē tiem sarakstiem, kas guvuši mazāk par 5% balsu visas valsts mērogā vai mazāk par trim vietām vienmandātu apgabalos.

### **2.3. Dažādu vēlēšanu sistēmu priekšrocības un trūkumi**

Iepriekšējā nodaļa visai uzskatāmi demonstrē, ka pasaulē nav vienotības par labāko vēlēšanu sistēmu. Vienas valstis turas pie laika pārbaudītām mažoritārajām sistēmām, citas ir ieviesušas proporcionālās sistēmas, vēl citas turpina eksperimentēt, izvēloties šobrīd populārās jauktās sistēmas. Šāda dažādība netieši apliecina, ka katrai sistēmai ir savas priekšrocības un problēmas, kas izpaužas noteiktā sociāli politiskajā vidē. Turklāt vēlēšanu sistēma nav neitrāla institūcija – tā var būtiski

ietekmēt visas politiskās sistēmas funkcionēšanu. Tāpēc vēlēšanu sistēmas izvēle ir ne tikai normatīva, bet arī praktiski politiska problēma.

Viens no ievērojamākajiem mūsdienu speciālistiem vēlēšanu sistēmu jomā Vernons Bogdanors norāda uz vēlēšanu sistēmas daudzveidīgo ietekmi. Viņaprāt, vēlēšanu likums iespaido:

1. politiskās sistēmas kopējo stabilitāti;
2. valdības stabilitāti;
3. politisko partiju un to biedru skaitu;
4. partiju politiskās un organizatoriskās iezīmes (iekšējo saliedētību un disciplīnu, koalīciju veidošanas tendences);
5. attiecības starp parlamentāriešiem un viņu apgabala vēlētajiem;
6. stratēģiju vēlēšanu kampaņas laikā<sup>52</sup>.

Pie šiem aspektiem vēl būtu pievienojamas partiju finansēšanas kārtība, politisko alternatīvu identificējamība, vēletāju uzvedība vēlēšanās un vēlēšanu rezultātu proporcionalitāte.

Politologu lielāka daļa vērš uzmanību galvenokārt uz diviem aspektiem: vēlēšanu sistēmas ietekme uz valdības stabilitāti un uz partiju sistēmu. Pirms 50 gadiem Moriss Diveržē konstatēja, ka pastāv zināma sakarība starp proporcionālo pārstāvniecību un daudzpartiju sistēmu, kā arī starp vienkāršā vairākuma sistēmu un divpartiju sistēmu<sup>53</sup>. Vēlāk šis novērojums tika nodēvēts par Diveržē likumu un to skaidro divi apsvērumi.

Vispirms tā ir vēlēšanu sistēmas mehānika. Mažoritārajās sistēmās mazo partiju izredzes iegūt kādu mandātu ir niecīgas, jo tās nevar līdzvērtīgi sacensties ar lielajām un populārajām organizācijām. No otras puses, arī vēletāji mažoritārajās sistēmās nereti atturas balsot par mazo partiju kandidātiem, jo nevēlas, lai viņu "aizietu postā", atbalstot personas, kurām nav praktisku izredžu iekļūt parlamentā.

Tostarp problemātiskāki šķiet viennozīmīgi valdības stabilitātes un parlamenta efektivitātes atvasinājumi no pastāvošās vēlēšanu sistēmas. Daži autori izdara pat ļoti striktus secinājumus, kas atainoti šai shēmā:

vienkāršā vairākuma sistēma	->	divpartiju sistēma	->	stabila demokrātija kvalitatīva demokrātija
proporcionālā pārstāvniecība	->	daudzpartiju sistēma	->	nestabila demokrātija nekvalitatīva demokrātija

Tomēr šādi vispārinājumi uzsver tikai institucionālas iezīmes, ignorējot sociāli strukturālu faktoru lomu demokrātiskas politiskās sistēmas funkcionēšanā. Piemēram, proporcionālā sistēma Dienvidāfrikā nav radījusi daudzu politisko partiju izplatību parlamentārajā līmenī. Skandināvijas valstīs tiek lietota proporcionālā vēlēšanu sistēma, taču šeit pastāvošās daudzpartiju sistēmas nav radījušas politisko nestabilitāti, kas vērojama hrestomātiskajā Itālijas gadījumā. Mažoritārā vēlēšanu sistēma nav glābusi Franciju un Taizemi no daudzpartiju sistēmas.

Pēdējo divu gadsimtu politiskā vēsture rāda, ka daudzpartiju sistēmas daudzviet izveidojās pirms proporcionālās pārstāvniecības. Tomēr nebūtu korekti apgalvot partiju sistēmas primaritāti. Kaut arī pastāv noteikta sakarība starp valsts

<sup>52</sup> Bogdanor, Vernon. *Conclusion: Electoral Systems and Party Systems*. //Democracy and Elections: Electoral Systems and Their Political Consequences. London, 1983. P.251.

<sup>53</sup> Duverger, Maurice. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. London, 1954. 433 p.



partiju sistēmu un tās vēlēšanu procedūru, iespējams rast argumentus gan tēzei, ka partiju intereses izšķirīgi ietekmēja vēlēšanu likuma galīgo formu, gan apgalvojumam, ka vēlēšanu likums sekmējis noteiktas partiju sistēmas veidošanos valstī. Aplūkojot proporcionālo sistēmu reformu centienus Eiropā, Šugarts secina, ka pāreja uz proporcionālākām sistēmām notiek brīžos, kad parlamentā pārstāvēto partiju skaits pieaug, bet mazāk proporcionālo sistēmu ieviešana noris posmos, kad partiju skaits jau sācis samazināties<sup>54</sup>.

Jebkuras demokrātiskas vēlēšanu sistēmas reformas autoriem ir jārisina fundamentāla problēma – kā savienot pārstāvniecības maksimālu proporcionalitāti ar valdības stabilitāti. Mēģinot rast risinājumu, pasaules praksē ir iezīmējušās divas galvenās alternatīvas: vienkāršais vairākums un partiju saraksti<sup>55</sup>. Kamēr vienkāršais vairākums visumā stimulē valdības stabilitāti, tomēr no šī sistēmas zināmā cieš proporcionalitātes princips, kas tiek veiksmīgāk realizēts, lietojot partiju sarakstus, kuri savukārt rada labvēlīgākus apstākļus valdības nenoturīgumam<sup>56</sup>. Pētnieki arī norāda, ka proporcionalitātes sasniegšanai ir svarīga ne vien vēlēšanu sistēma, bet arī vēlēšanu apgabalu lielums: jo vairāk mandātu tiek sadalīti šajos apgabalos, jo proporcionalitāte ir augstāka<sup>57</sup>.

Šķietami paradoksālu secinājumu izdarījis Reins Tāgepera. Viņš konstatējis, ka tajās jaunajās demokrātijās, kas lieto proporcionālās sistēmas, vēlēšanu rezultātu proporcionalitāte ir sliktāka nekā vecajās demokrātijās. Savukārt jaunajās mažoritārisma zemēs proporcionalitāte ir augstāka nekā vecajās demokrātijās<sup>58</sup>. Tas ir skaidrojams ar vēlētāju stratēģiju un pieredzes trūkumu. Proporcionalitātes apstākļos, kad nav izveidojušās noturīgas saiknes starp vēlētājiem un partijām, pilsoņi bieži vien izjūt kārdinājumu “izmēģināt” kādu jaunu organizāciju. Turklāt šo vilinājumu pastiprina pārejas perioda saimnieciskās un sociālās grūtības. Savukārt mažoritārisma apstākļos jauno demokrātiju vēlētāji bieži vien cenšas “nekļūdīties” un balso par partijām, kam ir vislielākās izredzes gūt panākumus vēlēšanās.

Ir pieņemts uzskatīt, ka izvēloties vienkāršo vairākumu vai partiju sarakstus, proporcionalitātei vai stabilitātei tiek dota priekšroka. Vienlaikus katras sistēmas piekritēji var minēt papildus priekšrocības. Vienkāršā vairākuma aizstāvji uzsver ciešo kontaktu, kas veidojas starp vēlētājiem un viņu apgabala pārstāvi parlamentā, kā arī ārkārtīgi vienkāršo balsu skaitīšanas procedūru, kas samazina budžeta izdevumus vēlēšanu organizācijai. Savukārt partiju saraksti ļauj izvairīties no vēlēšanu apgabalu robežu biežām maiņām, lai panāktu iespējami līdzvērtīgāku vēlētāju pārstāvniecību, lietojot vienmandāta apgabalus. Tāpat proporcionālās sistēmas uzlabo dažādu minoritāšu pārstāvniecību likumdevējā. Taču jāatceras, ka šeit ir runa par abu sistēmu vispārīgiem modeļiem. Kā norāda Laipharts un Grofmans, atsevišķi vienkāršā vairākuma iemiejumi var būt proporcionālāki par atsevišķiem partiju sarakstu iemiejumiem, kā piemērus minot ASV un Spāniju<sup>59</sup>.

Runājot par proporcionalismu, nereti tiek minēts, ka šī sistēma veicina dažādu ekstrēmistiski orientētu politisko partiju veidošanos. Nevar noliegt, ka šīs sistēmas apstākļos tiek panākta likumdevēja sastāva augstāka politiskā

<sup>54</sup> Shugart, Matthew S. *Electoral reform in systems of proportional representation*. //European Journal of Political Research, vol.21, No.2, 1992. P.207.

<sup>55</sup> skat. pielikumu Nr.2.

<sup>56</sup> Farrell, David M. *Electoral Systems: A Comparative Introduction*. Palgrave, 2001. P.157-159.

<sup>57</sup> Taagepera, Rein and Matthew S.Shugart. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. Yale University Press, 1989. P.112.

<sup>58</sup> Elklit, Jorgen (ed.). *Electoral Systems for Emerging Democracies*. Copenhagen, 1997. P.54-55.

<sup>59</sup> Lijphart, Arend and Bernard Grofman (eds.). *Choosing An Electoral System: Issues and Alternatives*. Praeger, 1984. P.7.

proporcionalitāte, kas var nozīmēt lielākas iespējas ekstrēmistiem. No abstrakti normatīvā viedokļa raugoties, arī šādām partijām ir tiesības paust savu viedokli, un varbūt pat ir labāk, ja tās tiek zināmā mērā iesaistītas attiecīgajā politiskajā sistēmā, nevis izslēgtas no tās, radot papildus stimulu galējiem spēkiem cīnīties ar šo sistēmu. Tomēr proporcionālisms arī piedāvā institucionālus mehānismus ekstrēmisma ierobežošanai – vēlēšanu barjeras vai arī aizliegums noteiktas orientācijas politiskajām organizācijām izvirzīt savus kandidātus vēlēšanām<sup>60</sup>.

Vienkāršā vairākuma un partiju sarakstu sistēmas nereti tiek uzskatītas par pretmetiem. Mēģinot rast zināmu kompromisu un savienot šo sistēmu labākās īpašības, vairākās zemēs ir ieviestas jauktās vai arī nododamās balss sistēmas. Vairāki autori norāda, ka nododamās balss sistēmas praktiskais pielietojums ir devis relatīvi proporcionālus vēlēšanu galīgos rezultātus. Kaut arī balsotājiem ir iespējas izdarīt izvēli pat viena saraksta ietvaros, kas veicina demokrātiskumu, tomēr jāatzīst, ka šī sistēma mazina partijas iekšējo saliedētību un atbildību vēlēšanu priekšā.

Īpaši problemātiska šī sistēma izrādās lielajām politiskajām partijām, kuras ir spiestas ļoti precīzi aplēst savu potenciālo popularitāti katrā vēlēšanu apgabalā. Ja partija izvirza pārmērīgi daudz savu kandidātu, tā nevajadzīgi saasina iekšējo cīņu starp tiem. Tā rezultātā parasti cieš partija kopumā, jo mazinās tās atbalstītāju skaits. Savukārt nepietiekams kandidātu skaits nespēs “akumulēt” visas iespējamās balsis, kā rezultātā partija neiegūs maksimāli iespējamo rezultātu.

Daudzu pasaules valstu vēlētajās institūcijās vērojama sieviešu un dažādu minoritāšu nepietiekama pārstāvētība, kam pamatā kā politiski un juridiski, tā arī kultūras cēloņi. Šāda situācija var novest pie nevēlamām sekām: 1) nozīmīgas problēmas var gūt likumdevēju neadekvātu uzmanību; 2) minoritātes var atsvešināties no politiskās sistēmas, mazinot savu lojalitāti attiecīgajai iekārtai; 3) lielu mazākumgrupu nepietiekama pārstāvētība var rosināt šo minoritāšu vidū separātisma tendenci.

Vēlēšanu sistēma ir viena no barjerām, kas kavē adekvātas pārstāvniecības veidošanos vēlētajās institūcijās. Pētījumi rāda, ka mažoritārā sistēma ir minoritātēm (mazāk – sievietēm) visnelabvēlīgākā, jo nepieļauj partijai plašu kandidātu izvēli. No proporcionālās sistēmas paveidiem vēlēšanu struktūru visprecīzāk ataino maināmo partiju sarakstu un nododamās balss sistēmas, kuras ļauj gūt pārstāvniecību pat ģeogrāfiski izklīdinātām grupām.

Pētnieki ir pievērsuši uzmanību arī vēlēšanu apgabalu lielumam kā faktoram, kas ietekmē mazākumgrupu pārstāvētību vēlētajās institūcijās. Kaut arī ne lineāra, tomēr pastāv zināma sakarība starp mandātu skaitu, kas tiek sadalīts apgabalā, un, piemēram, sieviešu deputātu skaitu valsts parlamentā-- jo vairāk deputātu tiek ievēlēti katrā apgabalā, jo lielāka ir adekvātas sieviešu pārstāvētības varbūtība. Šāda sakarība ir zināmā mērā skaidrojama ar to, ka pieaugoši proporcionālāka sistēma attiecīgi samazina nepieciešamību mazākumgrupām pieslēties kādām plašākām un spēcīgākām organizācijām, lai jeb kā iespaidotu politiskos procesus vēlētajās institūcijās. Turklāt lielākos apgabalos vēlētajiem nav nepieciešams izraudzīties tikai vienu kandidātu, un tāpēc iespējams atbalstīt arī “otrās” un “trešās” izvēles. Proporcionālajās vēlēšanu sistēmās adekvātāku mazākumgrupu pārstāvētību iespējams panākt, atsakoties no slēgtajiem kandidātu sarakstiem. Taču pieredze ar nododamās balss sistēmu liecina, ka arī šī sistēma nav labvēlīga minoritāšu pārstāvētībai.

---

<sup>60</sup> Farrell, David M. *Electoral Systems: A Comparative Introduction*. Palgrave, 2001. P.199-200.

Vienlaikus pētnieki uzsver, ka minoritāšu un sieviešu pārstāvniecība nav saistīta tikai ar institucionāliem faktoriem. Par to liecina relatīvi augstais sieviešu īpatsvars, piemēram, Kanādas likumdevējā, kuru ievēl pēc mažoritārisma principiem. Savukārt ārkārtīgi proporcionālā Izraēlas vēlēšanu sistēma nodrošina uz pusi mazāku sieviešu pārstāvniecību nekā mažoritārisms Lielbritānijā. Tas norāda uz politiskās kultūras lomu kandidātu izvēlē<sup>61</sup>.

Ir pamats uzskatīt, ka vēlēšanu sistēma var nopietni ietekmēt partiju organizatorisko evolūciju. Farels norāda, ka visas vēlēšanu sistēmas iespējams iedalīt tādās, kurās vēlētajam ir liela ietekme uz konkrētā kandidāta ievēlēšanu, un tādās, kur šī ietekme ir niecīga. Piemēram, nododamās balss sistēmā vēlētajam ir vislielākā šāda ietekme<sup>62</sup>. Tas vedina uzskatīt, ka “elastīgākajās” sistēmās būs vērojama asāka iekšpartijas konkurence un individuālas priekšvēlēšanu kampaņas būs izplatītākas, reizumis veicinot frakcionārismu<sup>63</sup>.

Ilgāku laiku bija izplatīts uzskats, ka tādas vēlēšanu sistēmas, kuru centrā atrodas individuāls kandidāts (nevis politiskā partija), veicina spēcīgu partiju organizāciju un stipru vietējo nodaļu rašanos. To noteica nepieciešamība mobilizēt nopietnu vietējo atbalstu katram konkrētajam kandidātam. Tomēr pēdējā laikā politologi sāk atteikties no šāda vispārinājuma, jo priekšvēlēšanu kampaņu profesionalizācija un sadārdzināšanās priekšplānā izvirza partijas centrālo aparātu. Tas nozīmē, ka vietējās organizācijas zaudē savu lomu arī tādās vēlēšanu sistēmās, kur lielāka nozīme ir individuāliem kandidātiem<sup>64</sup>.

Šis īsais apskats demonstrē, ka vēlēšanu sistēma ir ārkārtīgi delikāta un vienlaikus svarīga institūcija, kura var ietekmēt citu nozīmīgu institūciju funkcionēšanu vai normatīvo jautājumu risināšanu. Satversmes reformas kontekstā īpaša uzmanība būtu pievēršama vēlēšanu sistēmas saiknei ar parlamentārismu un prezidentālismu.

## VĒLĒŠANU SISTĒMA, PARLAMENTĀRISMS UN PREZIDENTĀLISMS

Pretēji akadēmiskajā literatūrā izplatītajai viedokļu dažādībai nereti ir dzirdams uzskats, ka prezidentālismam raksturīga stabila un efektīva izpildvara. Šāds apsvērumš, šķiet, bijis viens no iemesliem, lai šis institucionālais modelis būtu ieviests daudzās pasaules valstīs.

Neraugoties uz stingrāku varas atzaru nošķirumu prezidentālismā, tā funkcionēšana ir sastapusies ar noteiktām grūtībām. Tikai viena prezidentālā sistēma – Amerikas Savienotajās Valstīs – nekad nav piedzīvojusi demokrātijas sabrukumu. Pārējās brīva un sāncensīga politika piedzīvojusi krahu vienu vai pat vairākās reizes.

Par vienu no būtiskākajiem cēloņiem demokrātijas sabrukumam prezidentālismā tiek uzskatīta politiskās sistēmas un lēmumu pieņemšanas faktiskā paralīze, kas nereti veidojas tajos brīžos, kad prezidenta institūciju kontrolē viena politiskā partija, taču vairākums likumdevējā pieder citai partijai vai partiju

<sup>61</sup> Lane, John C. *The election of women under proportional representation: The case of Malta*. // *Democratization*, vol.2, 1995. P.152.

<sup>62</sup> Farrell, David M. *Electoral Systems: A Comparative Introduction*. Palgrave, 2001. P.168-169.

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> Farrell, David and Paul Webb. *Political Parties as Campaign Organizations*. // Russell Dalton and Martin Wattenberg (eds.). *Parties Without Partisans*. Oxford UP, 2000. P.145.

koalīcijai<sup>65</sup>. Tā kā duālās leģitimitātes problēma nav pat teorētiski atrisināma demokrātiskā un normatīvi pieņemamā veidā, ir nepieciešams identificēt tos institucionālos mehānismus, kas mazinātu vai novērstu prezidenta un likumdevēja politisku pretstāvēšanu. Svarīgākais instruments šai jomā ir un paliek vēlēšanu sistēma.

Līnca ir izteicis pieņēmumu, ka liels partiju skaits likumdevējā vērš prezidenta institūcijas darbu neefektīvu un pat neveiksmīgu<sup>66</sup>. Turpmākie kvantitatīvie pētījumi apstiprināja, ka partiju skaitam ir tieša saikne ar prezidenta atbalsta skaitlisko lielumu likumdevējā, kas savukārt izšķiroši ietekmē prezidentālisma efektivitāti un saglabāšanos<sup>67</sup>.

Viens no vēlēšanu sistēmas ietekmes aspektiem uz partiju sistēmu mazliet paradoksālā kārtā ir saistīts nevis ar likumdevēja, bet gan ar prezidenta izraudzīšanu. Ir empīriski noskaidrots, ka prezidenta vēlēšanas vienā kārtā veicina savlaicīgu un plašu priekšvēlēšanu koalīciju veidošanos, kas ir netieši saistīta arī ar mazāku partiju skaitu likumdevējā. Savukārt prezidenta vēlēšanas divās kārtās mudina katru partiju izvirzīt savu pārstāvi uz prestižo amatu un īstenot nesaudzīgāku politisko kampaņu. Šāda taktika palielina partiju skaitu parlamentā<sup>68</sup>.

Cits aspekts ir saistīts ar prezidenta un likumdevēja vēlēšanu laiku. Pētnieki ir novērojuši, ka vienlaicīga abu institūciju izraudzīšana palielina prezidenta iespējas palielināt savas partijas pārstāvniecību parlamentā. To nosaka priekšvēlēšanu cīņas loģika. Kampaņa tiek centrēta uz prezidenta kandidātiem, un ir tikai dabiski, ka sekmīgākais no tiem faktiski palīdz savai partijai gūt labākus panākumus likumdevēja vēlēšanās. Tomēr jāņem vērā, ka divu kārtu prezidenta vēlēšanas tieši pastiprina parlamenta sastāva sadrumstalošanos vienlaicīgu vēlēšanu gadījumā<sup>69</sup>.

Vēlēšanu laiks ietekmē arī partiju skaitu likumdevējā. Ja parlamenta un prezidenta vēlēšanas notiek vienlaicīgi, tad ir vērojama tendence partiju skaitam mazināties. Ja tās notiek ar nobīdi laikā, partiju skaits pieaug. Tiesa, šī sakarība nav novērojama gadījumos, ja katrās vēlēšanās tiek izraudzīta tikai daļa no parlamenta deputātiem (piemēram, puse vai trešdaļa)<sup>70</sup>.

Duālās leģitimitātes problēmu netieši var risināt ar vēlēšanu apgabalu lielumu. Tāgepera un Šugarts ir konstatējuši, ka pastāv pozitīva korelācija starp apgabala lielumu un nozīmīgo partiju skaitu parlamentā<sup>71</sup>. Tātad – jo vairāk deputātu ir ievēlami vienā apgabalā, jo lielāks būs nozīmīgo partiju skaits. Savukārt lielāks partiju skaits apgrūtina prezidentūras funkcionēšanu. No tā izriet nepieciešamība samazināt vēlēšanu apgabalu lielumu prezidentālās sistēmās, kas savā galējā variantā nozīmē mažoritārus, vienmandāta apgabalus.

---

<sup>65</sup> Jones, Mark P. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. University of Notre Dame Press, 1995. P.4.

<sup>66</sup> Linz, Juan. *Presidential or parliamentary democracy: Does it make a difference?* // Juan Linz and Arturo Valenzuela (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*. Johns Hopkins University Press, 1994.

<sup>67</sup> Jones, Mark P. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. University of Notre Dame Press, 1995. P.87.

<sup>68</sup> Shugart, Matthew and John Carey. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press, 1992. P.209-210.

<sup>69</sup> Jones, Mark P. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. University of Notre Dame Press, 1995. P.96-101.

<sup>70</sup> Ibid, p.107.

<sup>71</sup> Šī koncepcija pilnīgāk izklāstīta viņu monogrāfijā: Taagepera, Rein and Matthew S.Shugart. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. Yale University Press, 1989. 389 p.

Akadēmiskajā literatūrā reizumis tiek aplūkots jautājums par saikni starp likumdevēja palātu skaitu un iespējām panākt prezidentam labvēlīgu vairākuma koalīciju izveidi. Balstoties uz samērā trūcīgu literatūru, var izdarīt secinājumu, ka divpalātu parlamentā šāds vairākums ir grūtāk sasniedzams. Taču šeit sava loma varētu būt citiem ar parlamenta un tā ievēlšanu saistītiem faktoriem, tāpēc nav iespējams dot iespējami skaidru atbildi par likumdevēja uzbūves nozīmi prezidentālisma funkcionēšanā<sup>72</sup>.

Nemot vērā šos apsvērumus, ir iespējams formulēt vairākas rekomendācijas stabilu, efektīvu un iespējami demokrātisku prezidentālu sistēmu izveidei vai pilnveidošanai, izmantojot vēlēšanu sistēmu. Šai nolūkā nepieciešams izmantot:

- prezidenta vēlēšanas vienā kārtā;
- vienlaicīgas prezidenta un likumdevēja vēlēšanas;
- proporcionālo vēlēšanu sistēmu ar salīdzinoši nelieliem vēlēšanu apgabaliem (5-8 mandāti);
- vienpalātas parlamentu.

Kaut gan šie institucionālie mehānismi var palīdzēt mazināt parlamenta sadrumstalotību un nodrošināt prezidentam labvēlīga vairākuma rašanos likumdevējā, tie nekādā gadījumā nav uzskatāmi par universālu līdzekli prezidentālisma nevainojamai funkcionēšanai. Šie mehānismi neatceļ prezidentālisma fundamentāli mažoritāro raksturu.

---

<sup>72</sup> Jones, Mark P. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. University of Notre Dame Press, 1995. P.134-144.

## 2.4. Saeimas vēlēšanu likuma grozījumu iemesli Latvijā

Saeimas ievēlēšanas kārtība ir bijusi pastāvīgs publisko diskusiju objekts Latvijā pēc 1991.gada. Drīz pēc neatkarības atjaunošanas tika aktualizēts jautājums par to personu loku, kuras būtu tiesīgas ievēlēt 5.Saeimu.

1990.gada martā notikušajās Latvijas PSR Augstākās Padomes vēlēšanās varēja piedalīties ikviens pastāvīgais republikas iedzīvotājs. Valsts neatkarības atjaunošanas tiesiskais imperatīvs izrādījās nesavienojams ar šāda risinājuma atkārtojumu Saeimas vēlēšanās. Pēc īsām, taču spraigām diskusijām LR Augstākā Padome 1991.gada 15.oktobrī pieņēma principiālu lēmumu, nosakot, ka Saeimas vēlēšanās varēs piedalīties tikai Latvijas Republikas pilsoņi.

Saeimas ievēlēšanas kārtību noteica 5. Saeimas vēlēšanu likums, kas galvenajos vilcienos tika pārņemts no starpkaru periodā pastāvējušā vēlēšanu likuma. Tomēr tika ieviests kāds ļoti svarīgs jauninājums – 4% vēlēšanu barjera. Tas tika darīts nolūkā samazināt sīkpartiju skaitu valsts parlamentā un atvieglot tā funkcionēšanu. 1995.gadā, pieņemot pašreizējo Saeimas vēlēšanu likumu, vēlēšanās šī barjera tika paaugstināta līdz 5 procentiem no nodoto balsu skaita.

90.gadu vidū arī parādījās pirmie ierosinājumi principiāli mainīt Saeimas vēlēšanu sistēmu, ieviešot mažoritāro vai jaukto sistēmu. Šādas idejas bija saskatāmas gan pašu vēlētāju priekšlikumos, kuri gan priekšroku deva mažoritārajai sistēmai, gan atsevišķu politiķu izteikumos, kuriem pievilcīgāka šķita jauktā sistēma.

Kopš 90.gadu nogales prasības pēc vēlēšanu sistēmas reformas ir kļuvušas skaļākas un noteiktākas. Daļa sabiedrības ir vilusies valsts centrālo institūciju darbībā, ko nosaka Latvijas sociāli ekonomiskās un politiskās attīstības iezīmes. Neraugoties uz straujo saimniecisko attīstību, Latvija vēl nav sasniegusi pat 1990.gada iekšzemes kopprodukta līmeni uz vienu iedzīvotāju. Turklāt ienākumi uz vienu cilvēku laukos pēdējo 5 gadu laikā ir samazinājušies ne vien relatīvos, bet arī absolūtos skaitļos. No otras puses, valstī zeļ korupcija un valda nesodāmības gars.

Tas liek sabiedrībai meklēt valsts pārvaldes funkcionēšanas uzlabošanas veidus. Par vienu no tādiem tiek uzskatīta Saeimas vēlēšanu reforma, ieviešot jaukto vai pat mažoritāro sistēmu. Publiskajā diskursā daudzkārt izskanējis viedoklis, ka vienmandāta vēlēšanu apgabalu ieviešana stiprinātu saikni starp politiķiem un vēlētājiem, mazinātu valstī valdošo bezatbildību un sniegtu sabiedrībai reālāku pārstāvniecību nozīmīgākajos lēmumu pieņemšanas centros<sup>73</sup>.

Atsevišķi politiskie spēki cenšas izmantot šo situāciju savu taktisko mērķu sasniegšanai. No vienas puses, atbalsts vēlēšanu sistēmas reformai atbalsojas plašos sabiedrības segmentos. Tas ļauj paplašināt savu atbalstītāju loku uz svārstīgo, autoritāri orientēto un ilūzijas zaudējušo vēlētāju rēķina, galu galā vairojot panākumus Saeimas vēlēšanās un palielinot savu pārstāvniecību parlamentā. Ņemot vērā Latvijas partiju sistēmas īpatnības, nav domājams, ka šāda orientācija varētu būtiski mainīt kādas partijas ietekmi un pārstāvniecību Saeimā.

No otras puses, atsevišķu partiju centieni fundamentāli reformēt Saeimas izraudzīšanas kārtību ir uzlūkojami kā mēģinājumi sev izdevīgā veidā mainīt politisko spēku samēru valstī. Vienmandāta apgabali ir izdevīgi vispirms tām politiskajām organizācijām, kuru atbalstītāji ir salīdzinoši kompakti izvietoti nelielās administratīvi

<sup>73</sup> Līdzīgi uzskati atklājās Baltijas Sociālo zinātņu institūta veiktajā pētījumā par visas tautas vēlēta Valsts prezidenta institūciju 2001.gada maijā. Sk. arī: Liepiņš, Valdis. *Saeimas vēlēšanu sistēmas reforma*. //Diena, 05.11.2001.

teritoriālajās vienībās un kuras spēj izvirzīt spilgtas personības sacensībai šajos apgabalos..

Tādējādi iespējams secināt, ka noteikta sabiedrības daļa atbalsta Saeimas vēlēšanu sistēmas maiņu, saskatot šai solī iespēju darīt politisko sistēmu atbildīgāku un atvērtāku sabiedrības interesēm. Savukārt atsevišķi politiskie spēki cenšas izmantot šādu noskaņojumu, lai palielinātu savu ietekmi vai pat kardināli mainītu spēku samēru valstī.

## 2.5. Saeimas vēlēšanu likuma grozījumu priekšlikumi

Kā iepriekš konstatēts, sabiedrībā nereti izskan prasība pēc pastāvošās vēlēšanu sistēmas maiņas. Tiek izteikti minējumi gan par mažoritārās sistēmas, gan arī jauktās sistēmas nepieciešamību. Tomēr vairums politisko partiju bijušas imūnas pret šiem aicinājumiem. Īpaši tas attiecas uz lielākajām un ietekmīgākajām organizācijām, kas ievēlētas Saeimā un vēlas saglabāt šo *status quo*. Taču atsevišķas partijas ir centušās šo sabiedrības vēlmi iekļaut savā praktiskajā darbībā.

Vēsturiski agrākā iniciatīva par vēlēšanu sistēmas pieder Latvijas Zemnieku savienībai, kas šo ideju aktualizēja jau pagājušā gadsimta 90.gadu vidū. Arī partijas kongress 2001.gada septembrī, apstiprinot Centra partijas LZS jauno programmu, iekļāva šai dokumentā prasību pēc vēlēšanu sistēmas reformas, atbalstot jaukto sistēmu. Tomēr līdz pat gada nogalei, kā to atzīst partijas priekšsēdētājs Augusts Brigmanis, nekādi konkrēti priekšlikumi nav izstrādāti<sup>74</sup>. No tā var secināt, ka LZS faktiski paļaujas uz citu politisko organizāciju iniciatīvu šai jomā.

Latvijas sociāldemokrātiskā strādnieku partija pauž atbalstu jauktajai sistēmai, un tās konkrētais piedāvājums ir iekļauts jaunās Satversmes projektā. Saeimas ievēlēšanu regulē šī projekta 45. un 49.-54.pants, kā arī 4.3.pants, kas nosaka, ka pilsoņiem, kuriem nav atņemtas vēlēšanu tiesības, ir obligāti jāpiedalās visu varas institūciju vēlēšanās.

Šis projekts paredz saglabāt pašreizējo Saeimas lielumu – 100 deputātus. Pusi deputātu ievēlētu pēc proporcionālās sistēmas piecos vēlēšanu apgabalos (Rīga, Vidzeme, Kurzeme, Zemgale, Latgale). Tajos ievēlamo deputātu skaitu nosaka proporcionāli katra apgabala vēlētajū skaitam. Mandātus iegūtu tikai to partiju saraksti, kas savā apgabalā ieguvuši ne mazāk par 5% vēlētajū balsu (50.1.pants).

Savukārt otru 50 deputātus ievēlētu pēc mažoritārās sistēmas – pa vienam no katra pēc vēlētajū skaita vienāda teritoriālā apgabala un tikai no šī apgabala pastāvīgo iedzīvotāju vidus (50.2. un 50.4.pants). Par neparastu jaunievedumu uzskatāms priekšlikums katrā mažoritārajā apgabalā vienlaicīgi ievēlēt arī deputāta aizvietotāju, kurš aizstāj deputātu viņa slimības, prombūtnes, pārejas administratīvā amatā, atteikšanās no mandāta vai mandāta atņemšanas gadījumā (50.3.pants).

Nozīmīgas pārmaiņas tiek piedāvātas pasīvo un aktīvo vēlēšanu tiesību jomā. Pretstatā pašreizējai likumdošanai projekts faktiski pieļauj pirmstiesas ieslodzījumā esošu personu līdzdalību vēlēšanās (51.pants).

Arī pasīvo vēlēšanu tiesību joma ir pakļauta nopietniem pārmaiņu priekšlikumiem. Kaut gan ir saglabāta pašreizējā prasība pēc 21 gada vecuma vēlēšanu dienā, par Saeimas deputātu nevar ievēlēt personu, kas par Latvijas Republikas pilsoni bijusi mazāk nekā 7 gadus (52.2.pants). Turklāt visām

<sup>74</sup> Autora intervija ar A.Brigmani 2001.gada 13.septembrī.

ievēlamajām personām ir jābūt “ar nevainojamu reputāciju” (52.2.pants). Ņemot vērā šī konstitucionālā dokumenta projekta detalizācijas pakāpi, varētu sagaidīt termina “nevainojama reputācija” precizējumu, taču tas nav sniegts, atstājot to vēlētāju ziņā.

Zināmu skaidrību šai jautājumā vieš 52.6.pants, kurā noteikts, kādas personas nevar ievēlēt par Saeimas deputātu. Tās ir personas, kuras

- (1) ir notiesātas par noziegumiem pret Latvijas valsti, kā arī par tādiem kriminālnoziegumiem, kuri minēti Saeimas vēlēšanu likumā;
- (2) ir Latvijas Republikas pilsoņi un vienlaikus arī kādas citas valsts pilsoņi;
- (3) ir Valsts Prezidents;
- (4) ir jebkura līmeņa tiesas tiesnesis, dien komandējošā sastāvā valsts militārajā dienestā, policijā vai Satversmes aizsardzības birojā.
- (5) nav izgājušas pilnu veselības pārbaudi, kas būtu noteikta Saeimas vēlēšanas likumā
- (6) kandidē tādas partijas sarakstā, kas (a) iestājas pret Latvijas valsts neatkarību un tās teritoriālo neaizskaramību; (b) iestājas pret Latviju kā nacionālu valsti un latviešu tautas valstiskumu; iestājas pret demokrātisku valsts pārvaldes formu; (d) pauž jebkuras totalitārisma, rasisma, nacionālās vai šķiriskās neiecietības idejas.

Jaunās Satversmes projektā ir saglabāta pašreizējā juridiskā norma, ka vēlētāji nevar atsaukt atsevišķus Saeimas deputātus. Taču ir ieviests nosacījums, ka Saeimas deputāts zaudē mandātu, ja viņš izstājas no savas frakcijas, tiek izslēgts no tās vai arī izstājas vai tiek izslēgts no partijas, kuras sarakstā viņš ievēlēts Saeimā.

Sociāldemokrātu izvirzītie priekšlikumi ir ģenerējuši diskusiju un viedokļu apmaiņu arī pētnieku aprindās, izkristalizējot atsevišķus problēmaspektus.

Sociologs Valdis Liepiņš ir aplūkojis kā jauktās, tā mažoritārās vēlēšanu sistēmas ieviešanas sekas<sup>75</sup>. Viņš atbalsta jauktas sistēmas ieviešanu, jo tai piemīt vairākas nozīmīgas priekšrocības. Vispirms šī sistēma apvieno divus nozīmīgus elementus: labu vēlētāju pārstāvēšanu ar tiešu deputātu un valdību atbildību pret vēlētājiem. Bez tam veidojas stabilākas valdības un skaidrākas opozīcijas.

Pretējās domās ir politologs Aksels Rētss, kurš uzsver katras valsts un sabiedrības unikalitāti, noraidot standartizētu risinājumu<sup>76</sup>. Viņš arī atgādina, ka vēlēšanu sistēma ir neatņemama cīņas par varu sastāvdaļa, tāpēc tā var tikt pielāgota spēcīgāko politisko grupējumu interesēm. Rētss norāda, ka jauktā sistēma nebūt nav piemērota Latvijai, kur proporcionālisms ir funkcionējis itin apmierinoši. Turklāt viņš par piemērotāko uzskata nododamās balss sistēmu, kas pastāv Īrijā.

Neraugoties uz sabiedrības interesi par vēlēšanu sistēmas reformas jautājumu, vairuma publikāciju detalizācijas pakāpe ir zema. To daļēji nosaka arī izvēlētais komunikācijas mēdijs – laikraksti. Par visrūpīgāk izstrādātajiem uzskatāmi Latvijas sociāldemokrātiskās strādnieku partijas priekšlikumi, kas arī kalpos par tālākās analīzes objektu.

<sup>75</sup> Liepiņš, Valdis. *Saeimas vēlēšanu sistēmas reforma*. //Diena, 05.11.2001.

<sup>76</sup> Rētss, Aksels. *Cik valstu, tik vēlēšanu sistēmu*. //Diena, 19.11.2001.



## 2.6. Reformas priekšlikumu izvērtējums

LSDSP piedāvā būtiski mainīt Saeimas ievēlēšanas kārtību, pašreizējo proporcionālo sistēmu aizstājot ar jaukto sistēmu. Turklāt ir iecerēts mainīt arī aktīvo un pasīvo vēlēšanu tiesību īpašnieku loku, kā arī deputātu rīcības brīvības mēru. Šie pasākumi acīmredzot ir vērsti uz saiknes nostiprināšanu starp politiķiem un vēlētājiem, veicinot arī politiskās atbildības principa īstenošanu.

Jaukto vēlēšanu sistēmu popularitāte pasaulē pēdējo gadu laikā ir pieaugusi. To nosaka centieni atteikties no dažām “galējām” vēlēšanu sistēmām un mēģinājumi atrisināt ar tām saistītās problēmas. Pētījumi vedina uzskatīt, ka jauktās sistēmas piedāvā mērenu kompromisu jautājumos, kas saistīti ar attiecībām starp partijām un attiecībām vienas partijas ietvaros<sup>77</sup>.

LSDSP priekšlikumi iezīmē viena no jaukto sistēmu paveidiem – paralēlās sistēmas – ieviešanu Latvijā. Tas nozīmē, ka balsošana vienlaicīgi notiktu gan pēc proporcionālās, gan mažoritārās sistēmas un tās savstarpēji neietekmētos. Tas būtu pretstatā Vācijā pastāvošajai jauktajai balsošanai, kad proporcionālo apgabalu rezultāti zināmā mērā kompensē disproporcijas, kas varētu rasties mažoritārajās apgabalos<sup>78</sup>.

Šādā gadījumā veidotos it kā divu veidu deputāti. Vieni pārstāvētu iedzīvotāju skaita ziņā relatīvi nelielus vienmandāta apgabalus un viņiem, domājams, izveidotos itin cieša saikne ar sava apgabala vēlētājiem. Otriem šī saikne būtu ievērojami vājāka un nekonkrētāka, galveno lojalitāti izjūtot pret savu partiju. Nav noliedzams, ka pat šāda kārtība atšķirtos no pašreizējiem proporcionālās sistēmas rezultātiem, kad saikne ar vēlētājiem ir vāja un sabiedrības neapmierinātību radoša, un tas varētu veicināt pilsoņu apmierinātību ar pastāvošo Saeimas vēlēšanu sistēmu un viņu līdzdalību likumdevēja vēlēšanās. Tomēr šis jaunievedums ir novērtējams vispusīgi.

Satversmes projektā mēģināts vēl vairāk stiprināt deputātu saikni ar saviem vēlētājiem, nosakot, ka deputāta kandidātu var izvirzīt tikai no attiecīgajā apgabalā pastāvīgi dzīvojošo vēlētāju vidus. Šāda pieeja veicinātu vietēji pazīstamu līderu izvirzīšanos valsts līmeņa politikā, un tas arī liek domāt, ka no vienmandāta apgabaliem varētu ievēlēt vidēji lielu pilsētu mērus vai ietekmīgus vietējos uzņēmējus. Turklāt šī sistēma netieši paredz, ka vietējo līderu politiskajai karjerai mazāk nozīmīga būtu piederība politiskajām partijām. Arī Satversmes projekts nepieprasa kandidātu obligātu saistību ar kādu reģistrētu politisko organizāciju, nonākot pretstatā pašreizējai tendencei palielināt partiju lomu Saeimas un pašvaldību vēlēšanu procesā.

Tieši šai apstākļi arī slēpjas zināmi draudi saliedētam un iespējami efektīvākam Saeimas darbam. Nav šaubu, ka proporcionālo apgabalu deputātu vietas tiks sadalītas starp politiskajām partijām (to faktiski garantē Satversmes projekta 50.4.pants). Savukārt vienmandātu apgabalu uzvarētājiem būs spēcīgi izteikta lojalitāte pret sava apgabala atbalstītājiem pat tajos gadījumos, ja šie deputāti pārstāvēs noteiktu politisko partiju. Mažoritārie apgabali rada teicamu iespēju atsevišķu pilgtu, ar partijām nesaistītu personību (jeb “vieninieku”) nonākšanai valsts līmeņa politikā, vienlaikus radot Saeimas sastāva sadrumstalošanas un lēmumu

<sup>77</sup> Shugart, Matthew. *Electoral “efficiency” and the move to mixed-member systems.* //Electoral Studies, vol.20, No.2, June 2001. P.173-193.

<sup>78</sup> Sīkāk sk. 2.2.3.nodaļu.

pieņemšanas procesa apgrūtinājuma draudus<sup>79</sup>. Minētā problēma jau bija novērojama starpkaru periodā, un tā ir bieži pieminēta, skaidrojot 1934.gada 15.maija apvērsumu un sabiedrības attieksmi pret to. Starpkaru pieredze arī atgādina par “vieninieku” politisko korumpētību un viņu nozīmi dažādu koalīciju tapšanā vai izjaukšanā.

Ar partijām nesaistītu deputātu kandidātu iesaistīšanās vēlēšanu procesā rada zināmas organizatoriskas grūtības. Latvijas likumdošana paredz, ka sabiedriskā televīzija un radio piešķir bezmaksas raidlaiku Saeimas vēlēšanām reģistrētajiem kandidātu sarakstiem, lai zināmā mērā līdzsvarotu dažādu partiju izredzes cīnīties par sabiedrības uzticību. Savukārt “vieninieku” iesaistīšanās faktiski izjauc šo kārtību, jo reāli nav iespējams piešķirt katram vienmandāta apgabala kandidātam jēgpilnu bezmaksas raidlaiku. Taču atteikt šo raidlaiku tikai individuālajiem kandidātiem būtu nedemokrātiski. Tiesa, šāda pieeja tiek izmantota vairākās pēcpadomju valstīs. Cits risinājums būtu aizliegt ar partijām nesaistītiem kandidātiem balotēties vienmandāta apgabalos. Šai gadījumā daļēji ciestu reformas autoru nodoms stiprināt saikni starp vēlētajiem un deputātiem, kā arī jēgu zaudētu prasība pēc balotēšanās savā pastāvīgajā dzīvesvietā.

Principiālas izmaiņas tiek piedāvātas pasīvo vēlēšanu tiesību jomā. Satversmes projekts paredz vairāku līdz šim pastāvējušu liegumu atcelšanu. Visredzamākā izmaiņa, ko fiksē 52.pants, pavērs ceļu uz Saeimu bijušajiem PSRS un Latvijas PSR Valsts Drošības komitejas vai ārvalstu valsts drošības dienestu, izlūkošanas vai pretizlūkošanas dienestu štata darbiniekiem, kā arī personām, kas pēc 1991.gada 13.janvāra darbojušās Padomju Savienības komunistiskajā partijā, Latvijas PSR Darbaļaužu internacionālajā frontē, Darba kolektīvu apvienotajā padomē, Kara un darba veterānu organizācijā, Vislatvijas Sabiedrības glābšanas komitejā vai tās reģionālajās komitejās. Šāds pavērsiens būs krasā pretrunā iepriekšējai politikai un Satversmes tiesas 2000.gada 30.augusta spriedumam, saskaņā ar kuru minētie ierobežojumi tika atzīti par atbilstošiem Latvijas Republikas Satversmes 89. un 101.pantam, Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas 14.pantam un šīs konvencijas 1.protokola 3.pantam, kā arī Starptautiskā pakta par pilsoņu un politiskajām tiesībām 25.pantam<sup>80</sup>. Kaut gan tiesu prakse rāda, ka apzinātu sadarbību ar VDK ir visai grūti pierādīt, šim ierobežojumam piemīt arī simboliska jēga, uzsverot Latvijas Republikas tiesisko kontinuitāti.

Par neparastu uzskatāma Satversmes projektā iekļautā prasība pēc veselības pārbaudes ikvienam Saeimas deputāta kandidātam. Tās kritēriji atbilstu prasībām, kas tiek izvirzīti autovadītāju tiesību vai šaujammieroča atļaujas pretendentiem. Prasības autori to skaidro ar nepieciešamību atsijāt garīgi nelīdzsvarotas personas no darbības Saeimā<sup>81</sup>. Tomēr izvirzītās prasības liek domāt, ka veselības pārbaudes prasība izslēdz iespēju ievēlēt Saeimā invalīdus, kas mākslīgi apdraud šīs sociālās grupas pārstāvētību un apgrūtina invalīdu sociālo integrāciju.

<sup>79</sup> Šai ziņā pamācoša un ilustratīva ir situācija Lietuvā, kur jau kopš 1992.gada funkcionē paralēlā balsošana. Vēlēšanu rezultāti rāda, ka vienmandāta apgabalos deputātu mandātus iegūst 2-2,5 reizes lielāks partiju skaits nekā proporcionālajos apgabalos. Tā rezultātā Seimā darbojas vairākas 1-2 deputātu lielas grupas.

<i>Vēlēšanu gads</i>	<i>Partiju skaits, kas mandātus ieguvušas proporcionālajos apgabalos</i>	<i>Partiju skaits, kas mandātus ieguvušas vienmandāta apgabalos</i>
1992	5	9
1996	5	13
2000	5	13

Līdzīga situācija ir vērojama arī Itālijā pēc vēlēšanu sistēmas maiņas 1994.gadā.

<sup>80</sup> Sk. laikraksta “Latvijas Vēstnesis” 2000.gada 1.septembra numuru.

<sup>81</sup> Autora intervija ar Dr.Juri Bojāru 2001.gada 11.septembrī.

Satversmes projekta 52.6.pants liedz balotēties Saeimas vēlēšanās tām personām, kuras kandidē tādas partijas sarakstā, kas (a) iestājas pret Latvijas valsts neatkarību un tās teritoriālo neaizskaramību; (b) iestājas pret Latviju kā nacionālu valsti un latviešu tautas valstiskumu; iestājas pret demokrātisku valsts pārvaldes formu; (d) pauž jebkuras totalitārisma, rasisma, nacionālās vai šķiriskās neiecietības idejas. Kaut gan normatīvā nozīmē šie ierobežojumi ir mazāk strīdīgi, to reālā iemiejuma iespējas palikušas nenoskaidrotas. Projekta 52.7.pants nosaka, ka tikai totalitārisma, rasisma, nacionālās vai šķiriskās neiecietības paušanu konstatē tiesa. Citu neatbilstības veidu konstatācijas paņēmieni nav definēti, un tas liek domāt par to deklaratīvo raksturu.

Viens no mažoritāro vēlēšanu sistēmu trūkumiem saistās ar nepieciešamību rīkot jaunas vēlēšanas zināmos vēlēšanu apgabalos tajos gadījumos, kad deputāts kaut kādu iemeslu dēļ vairs nespēj veikt savus pienākumus. Šī kārtība apgrūtina vēlēšanu administrēšanu un sadārdzina to rīkošanu pilna vēlēšanu cikla laikā. Tāpēc Satversmes projektā piedāvāts vienmandāta apgabalos līdzās deputātam izraudzīt arī deputāta aizstājēju, kas veiktu tautas priekšstāvja pienākumus likumdošanā noteiktos gadījumos. Šis oriģinālais risinājums atgādina ASV viceprezidenta lomu valsts politiskajā sistēmā. Kaut gan tas varētu būtiski atslogot Saeimas vēlēšanu rīkošanu, īsti nav skaidrs, vai pietiekams skaits Saeimas deputāta cienīgu personu būtu gatavas pildīt deputāta palīga pienākumus uz nenoteiktu laiku.

Normatīvi strīdīga un procedurāli neskaidra ir norma, kas paredz deputāta mandāta zaudēšanu, izstājoties vai esot izslēgtam no partijas vai frakcijas. Šāda prasība viennozīmīgi veicinātu varas centralizāciju un pastiprinātu partijas ietekmi uz saviem deputātiem. Tostarp nav skaidrs, vai šāda prakse atbilstu mūsdienīgai izpratnei par demokrātiju. Šo jautājumu risinot, būtu jāņem vērā projekta 57.pants, kas paredz, ka atsevišķi Saeimas deputāti nav atsaucami. Savukārt aplūkojamā norma piešķir *de facto* tiesības politiskajai partijai atsaukt savus deputātus, radot normatīvu pretrunu ar 57.pantu.

Deputāta mandāta zaudēšanas iespēja aktualizē jautājumu par frakcijas veidošanas kārtību. Ja nav daudz šaubu, ka pēc proporcionālās sistēmas ievēlētie viena saraksta Saeimas deputāti gluži automātiski veido frakciju, tad jautājums par vienmandāta apgabalu uzvarētāju pievienošanās kādai frakcijai paliek neskaidrs. Turklāt jāņem vērā, ka vienmandāta apgabalu deputātiem būs niecīgs stimuls saistīties ar kādu no frakcijām, ņemot vērā mandāta zaudēšanas iespējas. Šādā gadījumā būs radīts papildus mehānisms Saeimas sastāva tālākai sadrumstalošanai. Risinot šo problēmu, jāpatur prātā, ka vienmandāta apgabalu deputātu institūcija ir veidota vispirms teritoriālās, ne partijiskās pārstāvniecības nodrošināšanai.

Citu zemju pieredze rāda, ka teritoriālā pārstāvniecība rada nopietnus vietējā partikulārisma (angļu *pork-barrelling*) draudus. Ar to šeit tiek saprasti vienmandāta apgabalu deputātu centieni nodrošināt šauru vietējo interešu apmierināšanu, ignorējot vērīgākas problēmas, kas risināmas valsts līmenī. Arī paralēlā balsošana, kas tiek piedāvāta Satversmes projektā, nav pasargāta no šīs nelaiemes. Tiesa, Latvijā šī nevēlamā tendence jau pastāv visai atklātā formā. Par vietējo partikulārismu var uzskatīt valdošās koalīcijas partiju neformālu vienošanos katra gada valsts budžetā sadalīt nelielas naudas summas pēc saviem ieskatiem, neatkarīgi no valsts prioritātēm. Šī tradīcija radās 6.Saeimas laikā, mēģinot cementēt bezpartijiska premjera vadīto valdību, kuru atbalstīja samērojama lieluma frakcijas.

Visai droši var prognozēt izdevumu pieaugumu partiju priekšvēlēšanu kampaņām, ko noteiks nepieciešamība ne vien partiju sarakstiem konkurēt proporcionālajos apgabalos, bet arī atsevišķiem partiju pārstāvjiem sacensties

vienmandāta apgabalos. Pašreizējais Saeimas vēlēšanu likums dod iespēju vēlētājiem mainīt partiju sarakstos iekļauto kandidātu secību un tas jau ir veicinājis individuālo kampaņu veidošanu. Tāpēc nav šaubu, ka, parādoties vienmandāta apgabaliem, sacīkste kļūs vēl specializētāka un intensīvāka. Par to liecina arī Lietuvas pieredze, kur individuālās kampaņas tiek plaši izmantotas. Bet šis pavērsiens tikai pastiprinās finansu resursu lomu partiju (mazāk – individuālo kandidātu) politiskajā sacensībā un sponsoru lomu politikas procesā (ja vien netiks veikti reklāmas kampaņas ierobežojoši pasākumi).

Aplūkojot Saeimas ievēlēšanu, vietā būtu pievērst uzmanību tam, ka Saeimas atļaišana procedūra pēc Valsts prezidenta ierosinājuma ir kļuvusi vēl sarežģītāka. Pretstatā esošajai kārtībai, kad prezidenta izsludinātajā tautas nobalsošanā ir nepieciešams vairākuma tās dalībnieku atbalsts un kvorums ir vismaz puse no pēdējās Saeimas vēlēšanās piedalījušos vēlētāju skaita, jaunais projekts paredz, ka tautas nobalsošanā par Saeimas atļaišanu jānobalso vairāk nekā pusei no pēdējās Saeimas vēlēšanās piedalījušos vēlētāju skaita.

Izmantojot 7.Saeimas vēlēšanu rezultātus, iespējams aptuveni modelēt vēlēšanu iznākumu paralēlās balsošanas apstākļos. Tomēr nepieciešams stingri uzsvērt, ka šis modelis balstās uz kritiski vērtējamu pieņēmumu, ka vienmandāta apgabalos uzvarēs tikai lielāko partiju nominētie kandidāti. Otrs pieņēmums paredz, ka vienmandāta apgabali tiks veidoti uz pašreizējā administratīvā dalījuma bāzes, ņemot vērā rajonu robežas. Trešais un pats diskutablākais pieņēmums paredz, ka kandidātu personiskās īpašības neietekmēs viņu popularitāti, jo tā būs cieši saistīta ar partijas popularitāti attiecīgajā apgabalā. Balstoties uz šādiem apsvērumiem, 7.Saeimas vēlēšanu iznākums pēc paralēlās balsošanas sistēmas ievērojami atšķirtos no pašreizējā izkārtojuma:

Tabula 2.6.1. Hipotētiskie vēlēšanu rezultāti, izmantojot paralēlo balsošanu

<b>Partija</b>	<b>Vienmandāta apgabali</b>	<b>Daudzmandātu apgabali</b>	<b>Kopā</b>	<b>Reālie 7.Saeimas rezultāti</b>
Tautas partija	25	12	37	24
“Latvijas ceļš”	8	11	19	21
TB/LNNK	3	8	11	17
PCTVL	14	8	22	16
LSDSP	0	7	7	14
Jaunā partija	0	4	4	8

Analizējot šo tabulu<sup>82</sup>, jāņem vērā, ka paralēlās balsošanas rezultātus dramatiski ietekmē sekmes vienmandāta apgabalos. Šeit vislielākās priekšrocības ir tām politiskajām partijām, kuru atbalstītāji ir koncentrēti salīdzinoši nelielos administratīvajos veidojumos, kas sakrīt ar vēlēšanu apgabala robežām. Tieši tā ir skaidrojami iespējamie PCTVL panākumi, ko noteiks apvienības spēcīgie atbalsta punkti Rīgā un Latgalē. No otras puses, ļoti grūti ir prognozēt Tautas partijas reālos panākumus, jo tās triumfa gājiens šai modelī ir cieši saistīts ar Andra Šķēles

<sup>82</sup> Valda Liepiņa piedāvātajā paralēlās balsošanas modelī top atšķirīgi 7.Saeimas rezultāti: TP iegūtu 31mandātu, LC – 14, TB/LNNK – 15, PCTVL – 15, LSDSP – 12, Jaunā partija – 7, Zemnieku savienība – 2, Darba partijas, Kristīgo demokrātu savienības un Latvijas Zaļās partijas koalīcija – 3, bet Demokrātiskā partija “Saimnieks”- 1 Saeimas deputāta mandātu. Sk. laikraksta “Diena” 2001.gada 5.novembra numuru.

popularitāti 1998.gadā. Tagad situācija ir mainījusies, turklāt viena harizmātiska personība varēs mazāk iespaidot balsošanas rezultātus vienmandāta apgabalā, kur šī persona nebalotējas. Turklāt šajos aprēķinos ir pilnīgi izslēgti neatkarīgie kandidāti.

Apsverot paralēlās balsošanas ietekmi uz politisko spēku samēru Saeimā, jāatceras citu pēcpadomju valstu pieredze. Kā rāda Lietuvas piemērs, šāda sistēma nodrošina straujās spēku samēra svārstības.

Par būtisku atkāpšanos no līdzšinējās kārtības proporcionālajos apgabalos liecina Satversmes projektā iekļautā norma, ka deputātu mandātu sadalē var piedalīties tikai tie saraksti, kas konkrētajā vēlēšanu apgabalā pārvarējuši 5% vēlēšanu barjeru<sup>83</sup>. Vēlēšanu barjeras ieviešana katrā no pieciem proporcionālajiem apgabaliem tomēr radītu salīdzinoši nelielas pārmaiņas spēku samērā. Piemērojot šo jauninājumu 7.Saeimas vēlēšanu rezultātiem (sk. 2.6.2.tabulu nodaļas beigās), top redzams, ka apvienība “Par cilvēka tiesībām vienotā Latvijā” zaudētu pa vienam mandātam Vidzemes un Zemgales apgabalos, bet iegūtu vienu mandātu Latgalē. Apvienība “Tēvzemei un Brīvībai”/LNNK zaudētu vienu mandātu Latgalē, bet iegūtu vienu Zemgalē. Tautas partija iegūtu vienu mandātu Vidzemes apgabalā. Šo izmaiņu rezultātā TP iegūtu vienu papildus mandātu, bet PCTVL zaudētu vienu mandātu. Skaidrības labad jāpiebilst, ka PCTVL pietrūka necīgs balsu skaits kā Vidzemē, tā Zemgalē, lai pārvarētu 5% robežu. Turpretī TB/LNNK pozīcijas Latgalē ir ievērojami vājākas. Tāpēc var izteikt pieņēmumu, ka barjeras noteikšana katra apgabala ietvaros būtiski nemazinās Saeimā pārstāvēto politisko partiju skaitu.

---

<sup>83</sup> Acīmredzot tieši šāda kārtība izriet no 50.1.panta, kas nosaka, ka “[...] mandātus Saeimā iegūst proporcionāli par katru sarakstu nodoto vēlētāju basu skaitam un tikai to partiju saraksti, kas savā apgabalā ieguvuši ne mazāk par 5% vēlētāju balsu”.



Tabula 2.6.2. 7.Saeimas vēlēšanu rezultāti, izmantojot dažādas vēlēšanu barjeras

	5% barjera visā valstī						5% barjera katrā apgabalā					
	<i>Rīga</i>	<i>Vidzeme</i>	<i>Latgale</i>	<i>Kurzeme</i>	<i>Zemgale</i>	<i>Kopā</i>	<i>Rīga</i>	<i>Vidzeme</i>	<i>Latgale</i>	<i>Kurzeme</i>	<i>Zemgale</i>	<i>Kopā</i>
Tautas partija	6	7	2	5	4	<b>24</b>	6	8	2	5	4	<b>25</b>
“Latvijas ceļš”	4	6	5	3	3	<b>21</b>	4	6	5	3	3	<b>21</b>
TB/LNNK	6	5	1	3	2	<b>17</b>	6	5	-	3	3	<b>17</b>
PCTVL	7	1	7	-	1	<b>16</b>	7	-	8	-	-	<b>15</b>
LSDSP	3	4	2	2	3	<b>14</b>	3	4	2	2	3	<b>14</b>
Jaunā partija	2	2	1	1	2	<b>8</b>	2	2	1	1	2	<b>8</b>
KOPĀ	28	25	18	14	15	<b>100</b>	28	25	18	14	15	<b>100</b>

## 2.7. Secinājumi un ieteikumi

Latvijā jau vairākus gadus tiek visai pasīvi diskutēts jautājums par Saeimas vēlēšanu sistēmas maiņu. Zīmīgi, ka šīs diskusijas mēdz intensificēties pirms kārtējām likumdevēja vēlēšanām.

Šīs idejas popularitāti nosaka galvenokārt politiski cēloņi. Liela sabiedrības daļa nav apmierināta ar politiku, tai skaitā Saeimas deputātu darbību, uzskatot to par savtīgu un tautas interesēm neatbilstošu. Daudzi pilsoņi domā, ka šī problēma ir atkarīga no deputātu vājās saiknes ar vēlētājiem, ko veicina pašreizējā vēlēšanu sistēma.

Vairākas politiskās partijas atbalsta ierosinājumu mainīt Saeimas vēlēšanu likumu, cenšoties to izmantot savas popularitātes celšanai un piesaistot krasi svārstīgā un/vai autoritāri orientētā elektorāta atbalstu. Minētās iniciatīvas īstenošana varētu izmainīt arī spēku samēru valstī.

Visrūpīgāk vēlēšanu likuma maiņas priekšlikumu formulējusi Latvijas Sociāldemokrātiskā strādnieku partija, kuras darba grupa ar partijas priekšsēdētāju Juri Bojāru priekšgalā ir izstrādājusi jaunas Satversmes projektu. Tas paredz saglabāt pašreizējo Saeimas deputātu skaitu, taču tikai pusi deputātu ievēlēt no proporcionālajiem daudzmandātu apgabaliem. Otra puse deputātu tiktu izraudzīta 50 vienmandāta apgabalos pēc vienkāršā vairākuma sistēmas. Šāda kārtība pazīstama kā paralēlā balsošana (nevis jauktā sistēma!).

Šī priekšlikuma izvērtējums, balstoties uz teorētiskiem vispārinājumiem, citu valstu pieredzi un jaunās vēlēšanu sistēmas darbības modelēšanu, rāda, ka ir iespējama būtiska spēku samēra maiņa Saeimā par labu partijām, kuru atbalstītāji dzīvo ģeogrāfiski kompakti vai arī kuriem ir neliels pārsvars daudzos vēlēšanu apgabalos. Vienlaikus tas arī nozīmē lielus proporcionālītātes kropļojumus.

Teorētiski vispārināta citu valstu pieredze tomēr vedina domāt, ka politiku saikne ar vēlētājiem varētu nostiprināties, taču tas notiktu vienīgi vienmandāta apgabalos. Tas acīmredzot veicinātu politiku atbildīgumu, politiskās sistēmas leģitimitāti un sabiedrības apmierinātību ar sistēmas funkcionēšanu.

Tomēr efektivitātes un sabiedrības interešu apmierināšanas iespējas paralēlās balsošanas apstākļos nebūtu pārspilējamas. No vienas puses, daļa vienmandāta apgabalos ievēlēto deputātu būtu saistīti ar kādu politisko partiju, un tas uzliktu viņiem zināmas politiskās saistības, ierobežojot viņu spēju rēķināties vienīgi ar vēlētāju prasībām. No otras puses, neatkarīgie deputāti nonāktu visai neapskaužamā situācijā. Lai saglabātu savu rīcības brīvību, viņiem nebūtu ieteicams saistīties ar kādu politisko partiju. Taču šādā gadījumā viņi nereti būtu spiesti atrasties opozīcijā, vēl vairāk samazinot savas iespējas panākt vēlētājiem doto solījumu izpildi. To pavadīs arī Saeimas sastāva tālāka sadrumstalošanās.

Līdztekus tam būs vērojama stratēģiskās koordinācijas problēma politiskajām partijām, kurām būs jāizšķiras par savu ietekmīgāko līderu balotēšanās apgabaliem (Satversmes projekts nosaka, ka balotēties varēs tikai vienā apgabalā). No šāda viedokļa raugoties, visdrošāk būtu balotēties proporcionālajos apgabalos. Taču šādā gadījumā tiek vājinātas partijas pozīcijas vienmandātu apgabalos, kur savukārt balotēšanās ir ievērojami riskantāka. Šis apsvērums var kalpot par papildus argumentu vairākām ietekmīgām partijām pret LSDSP iniciatīvu.

Savukārt sabiedrībai būs jāizšķiras, vai tā ir gatava maksāt dārgāk gan tieši (par vēlēšanu organizēšanu), gan netieši (par partiju un kandidātu priekšvēlēšanu



kampaņām), lai iegūtu ciešāku saikni ar saviem deputātiem, nesaņemot drošas garantijas lēmumu pieņemšanas procesa uzlabojumiem.

Atsevišķa, taču ar LSDSP priekšlikumiem tieši saistīta ir izšķiršanās par atļauju balotēties vēlēšanās tiem Latvijas Republikas pilsoņiem, kas padomju okupācijas gados darbojušies pret LR valstiskumu. Ņemot vērā īso laika sprīdi kopš neatkarības atgūšanas, noteiktas vērtīborientācijas stiprināšanas nepieciešamību aktīva naturalizācijas procesa apstākļos un valsts tiesiskos pamatus, šāds pasīvo vēlēšanu tiesību īpašnieku loka paplašinājums uzskatāms par pāragru.

Paralēlā balsošana ietver būtisku mažoritāro sistēmu elementu. Tas ne vien palielina politisko svārstību amplitūdu, bet arī, kā rāda akadēmiski pētījumi, nav piemērots izteikti heterogēnām sabiedrībām.

Apkopojot un izsverot paralēlās balsošanas iespējamās priekšrocības un trūkumus, autors uzskata, ka šī sistēma nav piemērota Latvijas pašreizējiem sociāli ekonomiskajiem un politiskajiem apstākļiem. Mazliet labāks risinājums būtu jauktā sistēma (skat. 2.2.3.nodaļu), taču arī šeit saglabājas virkne trūkumu, kas raksturīgi arī paralēlajai balsošanai, un Saeimas sadrumstalošanās draudi, vienlaikus gan nodrošinot relatīvi lielāku proporcionalitāti.

Jāatzīst, ka jauktās sistēmas vienmandāta apgabali var veidot ciešāku saikni ar vēlētājiem. Tomēr arī šai gadījumā ir ļoti uzmanīgi jācenšas līdzsvarot sistēmas pārstāvnieciskums ar Saeimas darbības efektivitāti un valdības stabilitāti. Vislielākie draudi arī jauktās sistēmas apstākļos nāk no “vieniniekiem”, kas nav saistīti ar noteiktām politiskajām organizācijām. Šie deputāti gan sadrumstalo Saeimas sastāvu (un tas ir jo spēcīgāk jūtams pie relatīvi maza Saeimas deputātu skaita), gan arī var radīt problēmas ar politisko atbildīgumu ilgtermiņa perspektīvā. To nosaka viņu politiskās darbības individuālais raksturs – “vieninieki” nav saistīti ar kādu politisko organizāciju, kuras mērķis ir darbība politikā vairāk nekā vienu parlamenta sasaukuma termiņu. Savukārt “vieninieku” institucionāla marginalizēšana nebūtu pieņemama kā no normatīvā, tā no mērķtiecības viedokļa.

Pašreizējā Saeimas vēlēšanu sistēma dod reālu iespēju vēlētājiem izteikt savu attieksmi pret katru no izvēlētā saraksta kandidātiem, veicot likumā noteiktās atzīmes biļetenā. Šīs sistēmas iespējas līdz galam nav novērtējuši ne politiķi, nedz arī vēlētāji. Tāpēc viens no Centrālās vēlēšanu komisijas darbības virzieniem varētu būt Saeimas vēlēšanu kārtības padziļināta skaidrošana sabiedrībai. Ja minētie pasākumi nedotu cerēto efektu 4-8 gadu laikā, būtu nepieciešams atgriezties pie jautājuma par vēlēšanu sistēmas maiņu. Turklāt šai laikā būtu izšķirti arī Latvijai ārkārtīgi nozīmīgi ārpolitiskie jautājumi, kuru risināšanas laikā nebūtu tālredzīgi veltīt lielus spēkus vēlēšanu sistēmas maiņai.

## Noslēgums

Šajā pētījumā tika analizēti divi principiāli priekšlikumi Latvijas institucionālās sistēmas reformai – tieši ievēlēta Valsts prezidenta ieviešana un Saeimas vēlēšanu kārtības maiņa.

Visprecīzāk un vispilnīgāk šie priekšlikumi ir formulēti Latvijas Sociāldemokrātiskās strādnieku partijas darba grupas izstrādātajā jaunās Satversmes projektā, kas tika publicēts pirms partijas 33.kongresa 2001.gada 27.oktobrī.

Šis pretrunīgi vērtējams projekts iezīmē pāreju uz pusprezidentālu sistēmu Latvijā. Tas paredz tiešas Valsts prezidenta vēlēšanas, tomēr neatvērļ jaunajai institūcijai plašas pilnvaras izpildvaras jomā. Tieši efektīvāku un sabiedrības interesēm atbilstošāku lēmumu pieņemšanas procesu likumdošanas un izpildvaras līmenī vēlas plaši Latvijas iedzīvotāju segmenti.

Tā vietā Satversmes projekts atvēl prezidentam lielāku lomu Latvijas ārpolitikā un nostiprina viņa tiesības iecelt atsevišķas augstākās amatpersonas tiesībsargāšanas jomā. Saeimas un Valsts prezidenta tiesības un pienākumi valdības sastādīšanas laikā nav līdzsvaroti, taču atsevišķi Saeimas atļaišanas mehānismi ir vēl vairāk sarežģīti.

Satversmes projekts arī visai sīki reglamentē Saeimas ievēlēšanas procedūru, paredzot pāreju uz paralēlo balsošanu (nevis jaukto sistēmu, kā kļūdaini minēts publiskajā diskursā) un atceļot virkni iepriekš pastāvējušu pasīvo vēlēšanu tiesību ierobežojumu personām, kas darbojušās pret Latvijas Republikas interesēm.

Autora veiktā analīze rāda, ka LSDSP darba grupas formulētie priekšlikumi tomēr neattaisnos uz tiem liktās cerības politiskās sistēmas efektīvizācijas un atbildīguma palielināšanas jomā. Par gluži neveiksmīgu uzskatāms konkrētais darba grupas piedāvājums pārejai uz tieši vēlēta Valsts prezidenta institūciju, jo jau pēc sava satura tas nerisina sabiedrībai aktuālas problēmas. Priekšlikums ieviest paralēlo balsošanu pelna daudz lielāku vērtību, taču Latvijas sociāli politiskajos apstākļos tai ir vairāk trūkumu nekā ieguvumu. Tāpēc apsvēršanai būtu jāizvirza jauktās sistēmas ieviešana. Tomēr arī pašreizējā Saeimas vēlēšanu sistēma piedāvā pietiekami daudz politiskā atbildīguma nodrošināšanas mehānismu, kuri gan tiek nepietiekami izmantoti. Tāpēc primārais darbības virziens būtu šo mehānismu apzināšana un popularizēšana vēlētaju vidū. Cits pasākums politiskā atbildīguma veicināšanai būtu atgriešanās pie īsāka Saeimas darbības termiņa, atjaunojot triju gadu ciklu.

Nemot vērā LSDSP darba grupas priekšlikumu izteikti politizēto raksturu, šobrīd būtu ieteicams atturēties no tālejošu lēmumu pieņemšanas. Taču jau pēc 8.Saeimas vēlēšanām būtu iespējams atgriezties pie Satversmes reformas jautājuma, veidojot augsti kvalificētu, dažādas nozares pārstāvošu speciālistu darba grupu, kas ar valsts atbalstu varētu iezīmēt Satversmes trūkumus un reformu virzienu, kā arī formulēt līdzsvarotus priekšlikumus Latvijas konstitūcijas papildināšanai.

## Pielikumi

Pielikums Nr.1.

### ATSEVIŠĶU VALSTU INSTITUCIONĀLĀS SISTĒMAS

Parlamentārisms	Prezidentālisms	Pusprezidentālisms
Austrālija	ASV	Armēnija
Čehija	Argentīna	Francija
Dānija	Brazīlija	Gruzija
Igaunija	Kolumbija	Īrija
Japāna	Kostarika	Lietuva
Kanāda	Nigērija	Moldāvija
Latvija	Peru	Polija
Norvēģija	Šrilanka	Slovēnija
Spānija	Urugvaja	Somija
Zviedrija	Venecuēla	Ukraina

Pielikums Nr.2.

### DAŽĀDU VĒLĒŠANU SISTĒMU IZPLATĪBA PASAULĒ (1997.GADA DATI)

Vēlēšanu sistēmas veids	Valstu skaits	Procentuālais īpatsvars	Iedzīvotāju skaits (milj.)	Procentuālais īpatsvars
KOPĀ	211	100	4134	100
Vienkāršais vairākums	80	38	1989	48
Alternatīvu balsojums	2	1	19	0,4
Atkārtotā balsošana	31	15	429	10
Partiju saraksti	67	32	968	23
Jauktā sistēma	7	3	267	6
Paralēlā balsošana	20	9	453	11
Nododamās balss sistēma	2	1	4	0.1
Nenododamās balss sistēma	2	1	5	0.1

### VĒLĒŠANU REZULTĀTU NOTEIKŠNAS FORMULAS

$$\text{Hēra metode} = \frac{\text{balsis}}{\text{vietas}} \qquad \text{D'Onta metodes dalītāji: } 1; 2; 3; 4; 5 \dots$$

$$\text{Hāgenbaha-Bišofa metode} = \frac{\text{balsis}}{\text{vietas} + 1} \qquad \text{Senlaga metodes dalītāji: } 1; 3; 5; 7 \dots$$

$$\text{Drupa metode} = \frac{\text{balsis}}{\text{vietas} + 1} + 1 \qquad \text{Modificētās Senlaga metodes dalītāji: } 1,4; 3; 5; 7 \dots$$

#### Hēra metode

Lai noteiktu, cik mandātu ieguvusi katra partija attiecīgajā apgabalā, nepieciešams norādīt vēlēšanu kvotu jeb minimālo balsu skaitu, kas iegūstams, lai saņemtu vienu mandātu. Vienkāršu kvotas noteikšanas metodi piedāvājis angļu zinātnieks Tomass Hērs (Thomas Hare) pirms vairāk nekā simt gadiem. Viņš piedāvāja formulu  $Q=x/y$ , kur x- nodoto balsu skaits, bet y- mandātu skaits apgabalā.

Pieņemsim, ka četru mandātu apgabalā balsojuši 20 000 vēlētāju, turklāt četras partijas, kas reģistrēja sarakstus šai apgabalā, guvušas šādus panākumus:

A - 8 200 balsu	C - 3 000 balsu
B - 6 100 balsu	D - 2 700 balsu

Saskaņā ar Hēra metodi, vēlēšanu kvota ir 5 000 balsu (20000:4=5000). Tādējādi partija A gūst vienu mandātu, Partija B gūst vienu mandātu, bet partijas C un D nesaņem nevienu mandātu, jo nav savākušas nepieciešamo minimumu. Divi mandāti palikuši nesadalīti. Lai sadalītu tos, tiek lietota lielākā atlikuma noteikums. Saskaņā ar to, pa vienam mandātam saņem partijas A un C. Galu galā partija A ir guvusi divus mandātus, partija B – vienu, partija C – vienu, partija D – nevienu. Šis piemērs ir atainots sekojošajā tabulā.

Partijas	Balsis	Kvota	Mandāti	Atlikums	Vietas pēc atlik.	Mandāti kopā
A	8200	5000	1	3200	1	2
B	6100	5000	1	1100	0	1
C	3000	-	0	3000	1	1
D	2700	-	0	2700	0	0

#### Hāgenbaha-Bišofa metode

E.Hāgenbahs-Bišofs lieto formulu  $Q=x/(y+1)$ , kura nedaudz samazina kvotas lielumu, salīdzinot ar Hēra formulu, un atvieglo mandātu sadali pirmajā kārtā. Šī metode tiek lietota Luksemburgā un Grieķijā.

#### D'Onta metode

Beļģu zinātnieks Viktors D'Ontas (Victor D'Hondt) ir piedāvājis atšķirīgu mandātu sadales metodi vairāku mandātu apgabalos. Katras partijas iegūtās balsis

tiek dalītas ar naturāliem skaitļiem- 1, 2, 3, 4, 5, 6 utt. Dalīšanas rezultātā iegūtie skaitļi tiek izkārtoti dilstošā secībā. Mandātus iegūst tik daudz skaitļu, cik mandātu ir apgabalā.

Aplūkosim iepriekšējo piemēru (4 mandāti, 20 000 balsu, 4 partiju saraksti). Lai noteiktu mandātu sadali, pietiks ar trim dalījumiem. Izvietosim dalīšanas rezultātā iegūtos skaitļus dilstošā secībā. Tā kā ir 4 mandāti, tad mūs interesē tikai četri lielākie skaitļi- 8200, 6100, 4100, 3050. Pēdējais skaitlis faktiski kļūst par kvotu. Partija A iegūst 2 mandātus, partija B arī saņem 2 mandātus. D'Onta metode demonstrēta sekojošajā tabulā.

<b>Partija</b>	<b>Balsis</b>	<b>Dalītājs: 1</b>	<b>Dalītājs: 2</b>	<b>Dalītājs: 3</b>	<b>Mandāti</b>
A	8200	<b>8200</b>	<b>4100</b>	2733	2
B	6100	<b>6100</b>	<b>3050</b>	2033	2
C	3000	3000	1500	1000	0
D	2700	2700	1350	900	0

Salīdzinot abas tabulas, nav grūti ievērot, ka mandātu sadalījums ir atšķirīgs un tas atkarīgs no lietotās sistēmas. D'Onta sistēma dod zināmas priekšrocības lielākām partijām.

Jāpiezīmē, ka minētajā piemērā ir aplūkots relatīvi vienkāršs gadījums, kad sadalāmi tikai četri mandāti. Taču no viena vēlēšanu apgabala var tikt ievēlēti desmit deputāti un vairāk, tāpēc arī dalījumu skaits būs attiecīgi lielāks.

### Senlaga metode

Šis paņēmieni ievērojami līdzinās D'Onta metodei, taču izmanto citus dalītājus- veselus nepāra skaitļus (1, 3, 5, 7 utt.). Skandināvijas valstīs, kur izmanto Senlaga metodi, par pirmo dalītāju izraudzīts skaitlis 1,4. Salīdzinot ar D'Onta metodi, A.Senlaga ieteiktais papildinājums veicina vidēji lielo partiju pārstāvību parlamentā. Aplūkosim šo paņēmieni, iztirzājot konkrētu piemēru.

Piecu mandātu vēlēšanu apgabalā ir nobalsojuši 100 000 cilvēku. Balsis sadalījušās šādi: A partija ieguvusi 42 000 vēlēšanu atbalstu, B partija- 20 000, C partija- 18 000, D partija - 12 000, E partija - 5 000, F partija- 4 000. Katra saraksta iegūtās balsis tiek dalītas ar 1,4; 3; 5 utt. Aritmētisko darbību rezultāti ietverti šai tabulā:

<b>Dalītājs</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>	<b>F</b>
	42000	20000	18000	12000	5000	4000
1,4	<b>30000</b>	<b>14285</b>	<b>12857</b>	<b>8571</b>	3571	2857
3	<b>14000</b>	6666	6000	4000	1666	1333
5	8400	4000	3600	2400	1000	800

Tā kā šai apgabalā ievēlami pieci deputāti, tad no visiem dalīšanas rezultātā iegūtajiem skaitļiem tiek ņemti pieci lielākie. Divi no tiem pieder A partijas sarakstam, tāpēc tas saņem divus mandātus. Pa vienam lielākajam skaitlim un tāpēc arī pa vienam deputāta mandātam pienākas B partijas, C partijas un D partijas sarakstiem.

Nav grūti ievērot, ka arī Senlaga metode nenodrošina dažādu politisko partiju atbalstītāju proporcionālu pārstāvniecību parlamentā. Tāpēc ir paredzēta rezultātu papildus korekcija. Piemēram, Norvēģijas parlamentā ir 165 vietas, taču tikai 157 deputātu mandāti ir sadalīti pa valsts 19 vēlēšanu apgabaliem. Atlikušie astoņi mandāti tiek sadalīti, ņemot vērā balsošanas rezultātus visas valsts mērogā. Tas notiek saskaņā ar īpašiem noteikumiem.

Arī Zviedrijā tiek lietota Senlaga metode, un korekcijai paredzēti 39 mandāti (no 349 deputātiem apgabalos tiek ievēlēti 310). Taču jāievēro, ka līdzdalība koriģēšanas procesā tiek liegta tiem sarakstiem, kas guvuši mazāk par 12% nodoto balsu valsts mērogā.

Arī Latvijā tiek izmantota Senlaga metode, taču likumā paredzētie lieli vairāku mandātu apgabali ļauj iztikt bez kompensācijas mandātiem.

**IZMANTOTĀ LITERATŪRA**

1. Adonis, Andrew. *Parliament Today*. Manchester University Press, 1990.
2. Arter, David. *Government in Finland: a 'semi-presidential system'?* // *Parliamentary Affairs*, vol. 38, No.3, Autumn 1985. p. 472-495.
3. Bārdiņa, Kristīne un Annija Kulvinska. *Par un pret visas tautas vēlētu Valsts prezidentu*. // *Latvijas Vēstnesis*, 20.03.2001.
4. Bergman, Torbjorn, Wolfgang C.Mueller and Kaare Strom. *Introduction: Parliamentary democracy and the chain of delegation*. // *European Journal of Political Research*, vol.37, No.3, May 2000. P.255-260.
5. Blūzma, Valdis. *Latvijas Republikas Valsts prezidenta institūcija polemikas krustugunīs*. // *Likums un Tiesības*, 3.sēj., Nr. 4, 2001.g. 99.-104.lpp.
6. Bogdanor, Vernon and David Butler (eds.). *Democracy and Elections: Electoral Systems and Their Political Consequences*. Cambridge University Press, 1983.
7. Bojārs, Juris. *Kāda būs Satversmes jaunā redakcija?* // *Lauku Avīze*, 18.09.2001.
8. Brichta, Avraham and Yair Zalmanovitch. *The proposals for presidential government in Israel*. // *Comparative Politics*, vol.19, No.1, October 1986. P.57-68.
9. Calise, Mauro. *The Italian Particarcy: Beyond President and Parliament*. // *Political Science Quarterly*, vol.109, No.3, Special issue 1994. P.441-460.
10. D'Alimonte, Robertto and Stefano Bartolini. *"Electoral transition" and party system change in Italy*. // *West European Politics*, vol.20, No.1, January 1997. P.110-134.
11. Diermeier, Daniel and Antonio Merlo. *Government turnover in parliamentary democracies*. // *Journal of Economic Theory*, vol.94, No.1, October 2000. P.46-79.
12. Duverger, Maurice. *A new political system model: Semi-presidential government*. // *European Journal of Political Research*, vol.8, 1980. P.165-187.
13. Easter, Gerald M. *Preference for Presidentialism: Postcommunist regime change in Russia and the NIS*. // *World Politics*, vol.49, No.2, January 1997. P.184-211.
14. Eaton, Kent. *Parliamenatrism versus presidentialism in the policy arena*. // *Comparative Politics*, vol.32, No.3. April 2000. P.355-376.
15. Elgie, Robert. *The classification of democratic regime types: conceptual ambiguity and contestable assumptions*. // *European Journal of Political Research*, 1998, vol.33, P.219-238.
16. Elgie, Robert (ed.). *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford University Press, 1998. 320 p.
17. Fabbrini, Sergio. *Presidents, parliaments, and good government*. // *Journal of Democracy*, vol.6, July 1995. P.128-138.
18. Farrell, David M. *Electoral Systems: A Comparative Introduction*. Palgrave, 2001. 241 p.
19. Foweraker, Joe. *Institutional design, party systems and governability – differentiating the presidential regimes of Latin America*. // *British Journal of Political Science*, vol.28, No.4, October 1998. P.651-676.

20. Gallagher, Michael. *The political impact of electoral system change in Japan and New Zealand*. //Party Politics, vol.4, No.2, April 1998. P.203-228.
21. Grofman, Bernard and Arend Lijphart (eds.). *Electoral Laws and Their Political Consequences*. Agathon Press, 1986. 439 p.
22. Hazan. Reuven Y. *Presidential parliamentarism: direct popular election of the prime minister, Israel's new electoral and political system*. // Electoral Studies, vol.15, No.1, February 1996. P.21-37.
23. Horowitz, Donald L. *Comparing democratic systems*. //Journal of Democracy, vol.1, No.4. 1990. P.73-79.
24. Ishiyama, John T. and Matthew Velten. *Presidential power and democratic development in post-communist politics*. //Communist and Post-Communist Studies, vol.31, No.3, September 1998. P.217-233.
25. Jervelaidis, Pēters. *Prezidents vai visas tautas tēvs?* //Latvijas Vēstnesis, 06.11.2001.
26. Jones, Mark P. *Electoral Laws and Survival of Presidential Democracies*. Oxford University Press, 1995.
27. Kalniņš, Valts. *Prezidents un ilūzijas*. //Liesma, 10.01.2001.
28. Kaminsky, Elijah Ben-Zion. *On the comparison of presidential and parliamentary governments*. //Presidential Studies Quarterly, vol. 27, Spring 1997. P.221-228.
29. Katz, Richard S. *Electoral reform and its discontents*. //British Elections and Parties Review, vol.9, 1999. P.1-19.
30. Kiršteins, Aleksandrs. *Kreisi centriski labēja, austrumnieciski rietumnieciska visas tautas prezidenta nepieciešamība*. //Diena, 15.01.2001.
31. Lane, John C. *The election of women under proportional representation: The case of Malta*. //Democratization, vol.2, 1995. P.140-157.
32. Lemco, Jonathan. *The fusion of powers, party discipline, and the Canadian Parliament: a critical assessment*. //Presidential Studies Quarterly, vol.18, Spring 1988. P. 283-302.
33. Liepiņš, Valdis. *Saeimas vēlēšanu sistēmas reforma*. //Diena, 05.11.2001.
34. Lijphart, Arend and Bernard Grofman (eds.). *Choosing An Electoral System: Issues and Alternatives*. Praeger Publishers, 1984.
35. Linz, Juan. *The perils of presidentialism*. //Journal of Democracy, vol.1, No.1, Winter 1990. P.51-69.
36. Mainwaring, Scott. *Presidentialism, multipartism and democracy: the difficult combination*. // Comparative Political Studies, vol.26, No.2, July 1993, P.198-228.
37. Mainwaring, Scott and Matthew Shugart. *Juan Linz, Presidentialism and Democracy: A critical appraisal*. // Comparative Politics, vol.29, No.4, July 1997. P.449-472.
38. von Mettenheim, Kurt (ed.). *Presidential Institutions and Democratic Politics*. Johns Hopkins University Press, 1997. 303 p.
39. Moe, Terry and Michael Caldwell. *The institutional foundations of democratic government: Comparison of presidential and parliamentary systems*. // Journal of Institutional and Theoretical Economics, 150 (1994).
40. Newland, Robert A. *Comparative Electoral Systems*. London, 1982.
41. Norton, Philip. *Stronger links, weaker support*. //Parliamentary Affairs, vol.50, No.3, July 1997. P.468-475.
42. O'Donnell, Guilermo. *Delegative democracy*. //Journal of Democracy, vol.5, No.1, 1994. P.55-66.



43. Ordeshook, Peter C. and Olga V. Shvetsova. *Ethnic heterogeneity, district magnitude, and the number of parties*. // American Journal of Political Science, vol.38, No.1, February 1994. P.100-123.
44. Philip, George. *The new populism, presidentialism and market-orientated reform in Spanish south America*. // Government and Opposition, vol.33, No.1, Winter 1998. P.81-97.
45. Power, Timothy J. and Mark J. Gasiorowski. *Institutional design and democratic consolidation in the Third World*. // Comparative Political Studies, vol.30, April 1997. p. 123-55.
46. Przeworski, Adam (ed.). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge University Press, 1999.
47. Pubulis, Kaspars. *Latvijas valsts prezidenta statuss un pilnvaras*. // Diena, 11.06.1999.
48. Puriņš, Gatis un Uģis Šulcs. *Juri Bojāru par prezidentu!* // Diena, 04.08.2001.
49. Putnam, Robert. *Making Democracy Work*. Oxford University Press, 1994.
50. Rae, Douglas. *Political Consequences of Electoral Laws*. Yale University Press, 1967. 254 p.
51. Remington, Thomas. *The evolution of executive-legislative relations in Russia since 1993*. // Slavic Review, vol. 59, no.3, Fall 2000. P.499-520.
52. Rētss, Aksels. *Cik valstu, tik vēlēšanu sistēmu*. // Diena, 19.11.2001.
53. Robertson, David. *Dictionary of Politics*. Penguin Books, 1986.
54. Rule, Wilma and Joseph F. Zimmerman (eds.). *Electoral Systems in Comparative Perspective: Their Impact on Women and Minorities*. Greenwood Press, 1994.
55. Samuels, David. *Concurrent elections, discordant results: presidentialism, federalism, and governance in Brazil*. // Comparative Politics, vol. 33, no.1, Oct 2000. P. 1-20.
56. Sartori, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering*. Macmillan Press, 1997. 217 p.
57. Shugart, Matthew S. *Electoral "efficiency" and the move to mixed-member systems*. // Electoral Studies, vol.20, No.2, June 2001. P.173-193.
58. Shugart, Matthew S. *Electoral reform in systems of proportional representation*. // European Journal of Political Research, vol.21, No.2, 1992. P.207-224.
59. Shugart, Matthew Soberg and John M. Carey. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press, 1992. 316 p.
60. Skačkovs, Dmitrijs. *Kā tautas vēlētam prezidentam pārstāvēt tautu*. // Latvijas Vēstnesis, 27.03.2001.
61. Stepan, Alfred and Cindy Skach. *Constitutional frameworks and democratic consolidation: Parliamentarism versus presidentialism*. // World Politics, vol.46, No.1, October 1993. P.1-22.
62. Stroem, Kaare. *Delegation and accountability in parliamentary democracies*. // European Journal of Political Research, vol.37, No.3, May 2000. P.261-289.
63. Taagepera, Rein and Matthew S. Shugart. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. Yale University Press, 1989. 389 p.
64. Treimanis, Bruno. *Kam būs runāt tautas vārdā?* // Diena, 08.04.1999.
65. Tsebelis, George. *Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism*. // British Journal of Political Science, vol.25, No.3, July 1995. P.289-325.

66. Urwin, Derek. *Electoral Systems*. Bergen University Press, 1977.
67. Zemrībo, Gvido. *Satversmes projekts un Valsts prezidenta institūts Latvijā*.  
//Neatkarīgā Rīta Avīze, 26.-27.11.2001.
68. Zemrībo, Gvido. *Vai Latvijai vajadzīga jauna Satversme?* //Latvijas Vēstnesis,  
22.05.2001.

## **Ziņas par autoru**

**Jānis Ikstens** – aizstāvējis politoloģijas zinātņu doktora disertāciju “Partiju sistēma un demokrātijas noturīgums Latvijā” 1997.gadā. Pašlaik strādā Vidzemes augstskolā un Baltijas Sociālo zinātņu institūtā, pētot Baltijas partiju sistēmas, lēmumu pieņemšanas procesu šajā reģionā, kā arī Baltijas valstu institucionālo uzbūvi. Komentārus, iebildumus, papildinājumus vai cita veida informāciju saistībā ar šo pētījumu var nosūtīt autoram pa elektronisko pastu: [ikstens@latnet.lv](mailto:ikstens@latnet.lv)