

Inese Nikulceva

Tautas nobalsošana
un vēlētāju
likumdošanas
iniciatīva



Inese Nikuļceva

Tautas nobalsošana
un vēlētāju
likumdošanas
iniciatīva

Inese Nikuļceva

Tautas nobalsošana un vēlētāju likumdošanas iniciatīva

BookRix GmbH & Co. KG
80331 Munich

Satura rādītājs

Ievads

1. Tautas nobalsošana un vēlētāju likumdošanas iniciatīva kā tiešās demokrātijas formas – teorētiskais aspekts

1.1. Tiešās demokrātijas vēsture Eiropā

1.2. Tiešā demokrātija un pārstāvniecības demokrātija

1.3. Tiešās demokrātijas institūtu klasifikācija

2. Obligātā tautas nobalsošana par grozījumiem Satversmē (Satversmes 77. pants)

2.1. Obligātās tautas nobalsošanas saturs un mērķis

2.2. Obligātais konstitucionālais referendums citās Eiropas valstīs un Satversmes 77. pantā ietvertā obligātā tautas nobalsošana salīdzinošā aspektā

2.3. Nepieciešamība rīkot tautas nobalsošanu saskaņā ar Satversmes 77. pantu un tautas nobalsošana par jaunas konstitūcijas pieņemšanu

3. Fakultatīvā tautas nobalsošana ar veto raksturu (Satversmes 72. pants)

3.1. Fakultatīvās tautas nobalsošanas ar veto raksturu saturs un mērķis

3.2. Latvijā notikušās tautas nobalsošanas ar veto raksturu

3.3. Fakultatīvais referendums Eiropā un tautas nobalsošana ar veto raksturu Latvijā salīdzinošā aspektā

3.3.1. Referendums ar veto raksturu pirmskara Eiropā un Latvijā

3.3.2. Fakultatīvie referendumi par parlamenta pieņemtu likumu citās Eiropas valstīs mūsdienās, un to salīdzinājums ar Satversmes 72. pantā ietverto tautas nobalsošanu

3.3.3. Fakultatīvie referendumi bez atceļoša rakstura citās Eiropas valstīs mūsdienās, un to salīdzinājums ar Satversmes 72. pantā ietverto tautas nobalsošanu

3.4. Fakultatīvajai tautas nobalsošanai ar veto raksturu noteiktais kvorums

3.5. Fakultatīvās tautas nobalsošanas ar veto raksturu divi posmi un nobalsošanas kārtība

3.6. Tautas nobalsošanas priekšmets un ierobežojumi

3.7. Saeimas tiesības grozīt tautas nobalsošanā pieņemtu likumu

4. Tautas nobalsošana par Eiropas Savienības jautājumiem (Satversmes 68. pants)

4.1. Obligātā tautas nobalsošana par dalību Eiropas Savienībā (Satversmes 68. panta trešā daļa): saturs un mērķis

4.2. Fakultatīvā tautas nobalsošana par būtiskām izmaiņām nosacījumos par Latvijas dalību Eiropas Savienībā (Satversmes 68. panta ceturtnā daļa): saturs un mērķis

5. Vēlētāju likumdošanas iniciatīva un automātiskā tautas nobalsošana (Satversmes 78. pants)

5.1. Vēlētāju likumdošanas iniciatīvas un automātiskās tautas nobalsošanas saturs un mērķis

5.2. Latvijā notikušās vēlētāju likumdošanas iniciatīvas un automātiskās tautas nobalsošanas

5.3. Vēlētāju likumdošanas iniciatīva mūsdienu Eiropā un Latvijā salīdzinošā aspektā

5.4. Automātiskā tautas nobalsošana mūsdienās

5.5. Vēlētāju likumdošanas iniciatīvas un tautas nobalsošanas tiesiskuma pārbaude

5.6. Elektroniskās balsošanas un elektroniskās parakstu vākšanas problemātika

6. Tautas nobalsošana par Saeimas atlaišanu un atsaukšanu (Satversmes 48. un 14. pants)

6.1. Tautas nobalsošanas par Saeimas atlaišanu un atsaukšanu regulējuma izveide

6.2. Tautas nobalsošanas par Saeimas atlaišanu un atsaukšanu saturs un mērķis

7. Vietējā referendumā, konsultatīvā referendumā un kolektīvā iesnieguma problemātika

7.1. Vispārīgs reģionālā un vietējā referendumā raksturojums

7.2. Publiskā apspriešana pašvaldībā un plānotais pašvaldības referendums Latvijā

7.3. Konsultatīvo referendumu problemātika

7.4. Kolektīvais iesniegums

Literatūras, normatīvo aktu, judikatūras un likumprojektu sagatavošanas materiālu saraksts

Pielikums. Tautas nobalsošanas mūsdienu Latvijā

Levads

Eiropā tiešās demokrātijas institūtu izmantošanas prakse ir ļoti dažāda: no valstīm, kurās pastāv tikai reprezentatīvā demokrātija, līdz Šveicei, kur tiešās demokrātijas institūti tiek izmantoti ļoti bieži. Tomēr tiešā demokrātija mūsdienās ir kļuvusi par Eiropas valstu tiesību sistēmu neatņemamu sastāvdaļu un Eiropas kultūras mantojuma daļu. Tiešā demokrātija tuvina pilsoņus valsts varai un politiķiem, paaugstina lēmumu leģitimitāti un sekmē sociālo integrāciju, vienlaikus nodrošinot valsts varas kontroli. Vienlaikus tiešajai demokrātijai raksturīga ļoti liela formu daudzveidība, proti, tās institūtu tiesiskais regulējums katrā valstī ir citāds. Mūsdienu Eiropā vairs nenotiek diskusija „par” vai „pret” tiešo demokrātiju, bet gan par tās formām un efektivitāti.

Grāmatā analizēti tiešās demokrātijas institūti Latvijā un citās Eiropas valstīs, tos salīdzinot un uz šī salīdzinājuma pamata izdarot secinājumus par tiešās demokrātijas institūtu tiesiskā regulējuma Latvijas Republikas Satversmē (turpmāk - Satversme) nepilnībām, kā arī iesakot iespējamus uzlabojumus. Mūsdienu Latvijā tiešās demokrātijas institūti (tautas nobalsošana un vēlētāju likumdošanas iniciatīva) ir relatīvi bieži izmantots instruments. Šo institūtu izmantošana norāda uz to tiesiskā regulējuma nepilnībām, tomēr dziļāks pētījums par tiešo demokrātiju nav veikts ne tiesību zinātņu, ne politikas zinātnes aspektā.

Tiešās demokrātijas institūti pētīti no konstitucionālo tiesību viedokļa, tomēr šo pētījumu pilnībā nevar norobežot no politikas zinātnes, jo īpaši analizējot šo institūtu darbību praksē. Latvijas tiešās demokrātijas institūti tiek analizēti, salīdzinot tos ar tiešās demokrātijas institūtu regulējumu citās Eiropas valstīs. Aplūkotas gandrīz visas Eiropas valstis, izņemot valstis ar ļoti mazu iedzīvotāju skaitu (Islande,

Kipra, Lihtenšteina, Luksemburga, Malta), kā arī valstis, par kurām nebija pieejama pietiekama informācija (Serbija, Maķedonija, Albānija). Nav aplūkotas valstis, kuras iepriekš atradās Padomju Savienības sastāvā, izņemot Latviju, Lietuvu un Igauniju. Citām bijušajām padomju republikām nav ievērojamu tiešās demokrātijas tradīciju, turklāt arī tiesību sistēmas atšķiras no Latvijas tiesību sistēmas.

Aplūkota arī Satversmē ietverta tiešās demokrātijas institūtu izveide, analizējot Satversmes sapulces stenogrammas, kā arī Satversmes grozījumu sagatavošanas materiālus mūsdienās: likumprojektus un Saeimas sēžu stenogrammas. Analizētas arī citu valstu konstitūcijas laikā, kad tika pieņemta Latvijas Republikas Satversme, galvenokārt Veimāras Vācijas Federācijas 1919. gada Konstitūciju.

Termini „referendums” un „tautas nobalsošana” grāmatā tiek lietoti kā sinonīmi. Runājot par citām valstīm, lietots termins „referendums”, bet runājot par Latviju – „tautas nobalsošana”. Referendums ir Eiropas valstīs vispārpieņemts termins, angļu valodā *referendum* (daudzskaitlī reizēm tiek lietots arī *referenda*), vācu valodā *das Referendum*, franču valodā *référendum*. Latvijas Republikas Satversmē ir lietots termins „tautas nobalsošana”, tomēr literatūrā latviešu valodā, arī runājot par Latvijas tiesību sistēmu, tiek lietots arī termins „referendums”. Arī jēdzieni „tautas iniciatīva” un „vēlētāju likumdošanas iniciatīva” ir sinonīmi. Darbā galvenokārt izmantots termins „vēlētāju likumdošanas iniciatīva”, kas ir tuvāks Satversmes terminoloģijai.

1. Tautas nobalsošana un vēlētāju likumdošanas iniciatīva kā tiešās demokrātijas formas - teorētiskais aspekts

1.1. Tiešās demokrātijas vēsture Eiropā

Tiešās demokrātijas saknes meklējamas jau senajā Grieķijā un Romā. Senatnē Grieķijas demokrātiskajās republikās un Romas republikā likumi tika pieņemti tautas sapulcēs[1]. Tolaik tādas vispārējas sapulces bija iespējamās tādēļ, ka politiski pilntiesīgo pilsoņu nebija daudz.[2] Turklāt tautas sapulces kā likumdevējs un tiesnesis darbojās arī barbaru valstīs.

Tomēr vēlāk pilsoņu iesaiste valstisku lēmumu pieņemšanā aizvien vairāk notika nevis vispārēju sapulču veidā, kuras dažviet Eiropā saglabājās tikai municipālā līmenī, bet gan referendumu veidā, kam vēlāk pievienojās arī vēlētāju likumdošanas iniciatīva. Vēsturiski vispirms izveidojās pilsoņu veto tiesības, tad konstitucionālais referendums, pēc tam legīslatīvais referendums, un visbeidzot - vēlētāju likumdošanas iniciatīva.[3]

Literatūrā norādīts, ka Eiropā ir bijuši trīs politiskās „demokratizācijas” viļņi. Pirmais bija 18. gadsimta Šveicē, ieviešot obligāto konstitucionālo referendumu, fakultatīvo legīslatīvo referendumu un vēlētāju likumdošanas iniciatīvu, otrs, vājāks vilnis, bija starpkaru periodā, kad vairākas valstis mēģināja sabalansēt valsts orgānu varu ar tiešās demokrātijas institūtiem, un trešais - 1980. gadu beigās un 1990. gadu sākumā, kad Austrumeiropas valstis pieņēma jaunas konstitūcijas, kurās ļoti bieži bija iekļauti arī referendumi.[4]

Tiešās demokrātijas institūti ne vienmēr ir noregulēti valsts konstitūcijā, un jo īpaši senākiem vēstures posmiem raksturīgi plebiscīti, proti, referendumi, kas nav noregulēti

konstitūcijā un tiek sasaukti pēc valsts orgāna iniciatīvas. Tomēr lielākoties referendumu ir ietverti valstu konstitūcijās, un tāpēc referendumu attīstības vēsture likumsakarīgi ir saistīta ar konstitucionālisma attīstības posmiem Eiropā un pasaulē. Prof. Ringolds Balodis norādījis šādus konstitucionālisma attīstības posmus pasaulē:

- 1) laiks no 18. gadsimta līdz 20. gadsimta sākumam (līdz Pirmajam pasaules karam);
- 2) starpkaru periods;
- 3) laiks pēc Otrā pasaules kara līdz PSRS sabrukumam;
- 4) laika posms pēc PSRS sabrukuma.[\[5\]](#)

Tiešās demokrātijas vēsturi, kurai raksturīga tieši referendumu rīkošana un vēlētāju likumdošanas iniciatīva[\[6\]](#), Eiropā arī var iedalīt četros galvenajos posmos:

- 1) „senais posms” – no viduslaikiem līdz 20. gadsimta sākumam;
- 2) „20. gadsimta pirmā puse” – no 20. gadsimta sākuma līdz 20. gadsimta piecdesmitajiem gadiem;
- 3) „20. gadsimta otrā puse” – posms no 20. gadsimta piecdesmitajiem gadiem līdz PSRS sabrukumam;
- 4) „mūsdienu posms” – no PSRS sabrukuma laika līdz mūsdienām.

Pastāv dažas atšķirības starp konstitucionālisma attīstības posmiem kopumā un tiešās demokrātijas attīstības posmiem Eiropā. Attiecībā uz tiešās demokrātijas vēsturi atzīstams, ka pirmais posms sākās jau viduslaikos, jo pirmais dokumentētais referendums Šveicē notika 1449. gadā, tomēr, iespējams, ka referendumu Šveicē un Eiropas dienvidos notika pat agrāk. Tāpēc, lai gan konstitucionālisma attīstības posmus pasaulē skaita no 18. gadsimta, par pirmo tiešās demokrātijas attīstības posmu Eiropā uzskatāms laiks no viduslaikiem līdz 20. gadsimta sākumam.

Tiešās demokrātijas saknes ir vēl senākas par viduslaikiem, tomēr senās Grieķijas un Romas laiks nav

iekļauts tiešās demokrātijas attīstības posmu klasifikācijā, jo senajā Grieķijā un Romā tiešā demokrātija ievērojami atšķīrās no mūsdienu izpratnes, proti, tā tika īstenota visu pilsoņu sapulču veidā, savukārt šodien tiešā demokrātija izpaužas kā referendum un vēlētāju likumdošanas iniciatīva. Turklāt pilsoņu, kuriem Grieķijā un Romā bija tiesības piedalīties pilsoņu sapulcēs, skaitliski bija nedaudz. [7]

Savukārt „20. gadsimta pirmās puses” posmā ietverti arī gadi pēc Otrā pasaules kara, lai gan par konstitucionālisma pasaulē kopumā otro attīstības posmu tiek uzskatīts tikai starpkaru periods. Tas ir tāpēc, ka vairāku valstu konstitūcijās, kas pieņemtas neilgi pēc Otrā pasaules kara, ietverti tiešās demokrātijas institūti, kas raksturīgi šim posmam (Itālijas 1947. gada konstitūcija, Dānijas 1953. gada konstitūcija). „Mūsdienu posms” tiešās demokrātijas vēsturē Eiropā pilnībā sakrīt ar attiecīgo konstitucionālisma attīstības posmu.

Aplūkojot tiešās demokrātijas **seno posmu**, redzams, ka ziņas par tiešo demokrātiju Eiropā viduslaikos saglabājušās par dažām Dienvideiropas pilsētvalstīm, kā arī par Šveices teritoriju, kur laiku pa laikam izmantoja pilsoņu tiešās līdzdalības lēmumu pieņemšanā dažādas formas. Referendumi tika rīkoti galvenokārt Šveicē un Francijā, mazāk – Itālijā. Referenduma regulējumam senajā posmā raksturīga liela daudzveidība. Tomēr referendums tika izmantots galvenokārt tādēļ, lai ar pilsoņu balsojumu piešķirtu legītimīti noteiktiem lēmumiem: gan pieņemtajai konstitūcijai vai likumam, gan, lai legītimizētu diktatora varu.

Literatūrā pieejamās ziņas par šo laika posmu galvenokārt attiecas uz Šveici. Pirmais dokumentētais referendums Šveicē notika 1449. gadā; tajā pilsoņi balsoja par kara nodokļiem un par dalību valstu savienībās. [8] Tiešās demokrātijas attīstība Šveicē notika, iedvesmojoties no Lielās franču revolūcijas (1789.–1799. gads) idejām [9].

Pirmo konstitūciju Šveices teritorijā - 1798. gada 12. aprīlī pieņemto Helvēcijas Republikas Konstitūciju - varēja grozīt, tikai nododot Konstitūcijas grozījumus tautas nobalsošanai. Otrā Helvēcijas Konstitūcija tika pieņemta 1803. gadā, un tā bija pirmā konstitūcija, ko pieņēma tauta referendumā. Šajā referendumā izmantotā balsošanas metode atšķīrās no iepriekšējās šveiciešu metodes, saskaņā ar kuru balsis tika skaitītas pa zemēm un veidoja zemes balsojumu. Pēc jaunās sistēmas individuālās balsis tika skaitītas kopā visā valstī.[\[10\]](#)

1815. gadā Šveices teritorijā tika izveidota konfederācija, kuras pamatā bija līgumi starp 22 suverēnām valstīm (kantoniem). No 1830. līdz 1848. gadam lielākā daļa kantonu ieviesa tiešās demokrātijas formas. 1831. un 1832. gandrīz puse kantonu tautas nobalsošanas rezultātā pieņēma konstitūcijas. Vēlāk tika ieviests veto referendums, kas ap 1840. gadu transformējās obligātajā referendumā par likumiem un fakultatīvajā referendumā.[\[11\]](#)

Šveices Konfederācijas pamatā esošos līgumus starp kantoniem aizvietoja 1848. gada 12. septembra Konstitūcija. Šīs Konstitūcijas teksts paredzēja gan obligāto, gan fakultatīvo referendumu. Pati Konstitūcija tika pieņemta kantonos, tomēr absolūti lielākajā daļā gadījumu kantonos notika tautas nobalsošana. Nākošās desmitgadēs pēc 1848. gada tiešās demokrātijas institūts attīstījās Šveices kantonos. Tas ietvēra *inter alia* tautas iniciatīvu par konstitucionāliem jautājumiem, obligāto referendumu par likumiem, tautas likumdošanas iniciatīvu par likumprojektiem, referendumu par finansiāliem jautājumiem un likumu atcelšanu.[\[12\]](#)

Nākošā - 1874. gada 29. maija Šveices Konstitūcija - papildus 1848. gada Konstitūcijā ietvertajām normām par referendumu paredzēja tautas (vēlētāju) tiesības ierosināt referenduma rīkošanu. Konstitūcijas 89. pants paredzēja, ka „[f]ederālie likumi un vispārsaistoši federālie akti ir jānodod apstiprināšanai vai noraidīšanai tautai, ja to pieprasa 30 000

[vēlāk - 50 000] Šveices balsstiesīgo pilsoņu no astoņiem kantoniem.”[13] Kopš 1891. gada 1874. gada Konstitūcijā tika paredzēta atšķirīga kārtība pilnīgai un daļējai konstitūcijas pārskatīšanai, tomēr abos gadījumos bija nepieciešama tautas nobalsošana. Šveices 1874. gada Konstitūcijas 123. pants noteica obligāto tautas nobalsošanu konstitūcijas grozīšanai un jaunas konstitūcijas pieņemšanai: „Pārskatītā Federālā Konstitūcija vai tās daļa stājas spēkā, ja to apstiprina Šveices pilsoņu, kas piedalās nobalsošanā, vairākums un kantonu vairākums.”[14] Ar šiem grozījumiem tiešā demokrātija Šveicē praktiski ieguva mūsdienu formu. [15] Šveices 1874. gada Konstitūcija, gan vairākkārtīgi grozīta, bija spēkā līdz 1999. gadam.

Līdztekus Šveicei tiešās demokrātijas izpausmes „senajā posmā” dokumentētas arī citur Dienvidēiropā. Vairākas Francijas pilsētas izmantoja referendumu jau no 1552. gada. Iedvesmojoties no Ruso koncepcijas par tautas suverenitāti un revolūcijas ideāliem, Francijas 1793. gada Konstitūcijā tika iekļautas normas par referendumu par konstitūcijas grozīšanu, kā arī tautas iniciatīvas tiesības[16]. Pirmais dokumentētais visas Francijas referendums notika 1793. gadā par šo Konstitūciju. Tajā laikā Francijā dzīvoja tikai 6 miljoni balsstiesīgo (pieaugušu vīriešu). Referendumā piedalījās 31% no tiem, un 9 no 10 nobalsoja par Montanjēru [*Montagnard*] jeb Jakobīņu Konstitūciju[17].

Tomēr vēlāk Napoleons Francijā izmantoja referenduma procesu nevis tam, lai atbalstītu demokrātisku valdību, bet gan, lai ierobežotu likumdevēju un leģitimizētu savas diktatora pilnvaras. Piemēram, 1802. gadā notika referendums par Napoleona nozīmēšanu par konsulu uz mūžu, bet 1804. gadā – par Napoleona apstiprināšanu par Francijas imperatoru[18].

Arī Itālijā visai plaši rīkoja referendumus. 1860. gadā dažādās provincēs notika nobalsošanas par provinces turpmāko valstisko identitāti.[19]

Redzams, ka tiešās demokrātijas senais posms Eiropā galvenokārt saistīts ar tiešās demokrātijas attīstību Šveicē. Papildus saglabājušās ziņas par referendumiem Dienvideiropas valstīs (Francijā, Itālijā). Ziņas par tiešās demokrātijas izpausmēm šajā laikā Latvijas teritorijā nav pieejamas.

Savukārt nākamajā posmā, **20. gadsimta pirmajā pusē** daudzas Eiropas valstis pieņēma jaunas konstitūcijas, turklāt vairākas no tām savās konstitūcijās paredzēja tiešās demokrātijas institūtus. Īpaši liela nozīme, vērtējot tiešās demokrātijas institūtu attīstību, bija Veimāras – Vācijas Federācijas 1919. gada 11. augusta Konstitūcijai, jo pēc 1919. gada vairākas Eiropas valstis ietvēra savu valstu konstitūcijās tiešās demokrātijas institūtus pēc Veimāras Konstitūcijas parauga, piemērojot tos savas valsts vajadzībām, tomēr būtībā atstājot nemainīgus.

Lai gan tiešajai demokrātijai visos laika posmos raksturīga liela formu daudzveidība, tomēr Rietumeiropas valstīm šajā laika periodā bija raksturīgi galvenokārt divu veidu referendumi: obligātais referendums par konstitūcijas grozīšanu jeb atbilstoši tolaik lietotajai terminoloģijai – par konstitūcijas pārskatīšanu – un fakultatīvais veto (atceļošais) referendums ar mērķi ierobežot parlamenta varu. Šajā laika posmā tiešā demokrātija lielā mērā tika izprasta kā pilsoņu tiesības iebilst pret parlamenta pieņemtu lēmumu.

Eiropas valstis savās konstitūcijās normas par obligāto referendumu par konstitūcijas pārskatīšanu un fakultatīvo veto (atceļošo) referendumu iekļāva galvenokārt laika periodā no 20. gadsimta sākuma līdz 20. gadsimta piecdesmitajiem gadiem, tomēr vairākās valstīs konstitūcijas, kas pieņemtas šajā laika periodā, vēl aizvien ir spēkā. Tāpēc šim laika periodam raksturīgos referenduma veidus vairākās valstīs izmanto arī mūsdienās. Vienlaikus tāpat kā senajā posmā arī šajā periodā diktatori Hilters un Musolīni tāpat kā iepriekš Napoleons I un Napoleons III izmantoja plebiscītus, lai piešķirtu leģitimizāciju saviem

režīmiem, tāpēc vēsturiski referendumus tiek uzskatīti arī par diktatoru ieroci.[\[20\]](#)

Raksturojot šo laika posmu, īpaši pieminama Austrija, Dānija, Igaunija, Itālija, Īrija, Latvija un Vācija. 1915. gada Dānijas Konstitūcija paredzēja obligāto referendumu par jebkuriem Konstitūcijas grozījumiem. Arī Dānijas 1953. gada Konstitūcija (spēkā esoša) ietver obligāto referendumu, kā arī papildus 1915. gada Konstitūcijā paredzētajam – fakultatīvo referendumu par parlamenta pieņemtu likumu[\[21\]](#).

Tiešās demokrātijas institūtus paredzēja Veimāras – Vācijas Federācijas 1919. gada 11. augusta Konstitūcija. Veimāras Konstitūcijas 73. panta norma ļāva vienai trešdaļai Reichstāga deputātu pieprasīt likuma apturēšanu un, ja viena divdesmitā daļa vēlētāju to pieprasīja, nodot likumu tautas nobalsošanai. Šis pats pants paredzēja arī tautas iniciatīvu, proti, vienai desmitdaļai balsstiesīgo vēlētāju bija tiesības iesniegt likuma projektu, un, ja Reichstāgs to nepieņēma negrozītā veidā, bija jārīko referendums[\[22\]](#). Tomēr Veimāras Konstitūcijā nebija paredzēts obligātais referendums.

Laika periodā no 1919. līdz 1933. gadam Vācijā tika uzsāktas astoņas tautas iniciatīvas, tomēr tikai trīs no tām sasniedza parakstu vākšanas posmu. Vienā gadījumā netika savākts nepieciešamais parakstu skaits. Divos gadījumos tika savākti attiecīgi 30,8% balsstiesīgo vēlētāju parakstu (1926. gadā par zemes reformu) un 10,02% balsstiesīgo vēlētāju parakstu (1929. gadā par Vācijas kara kompensāciju maksājumiem). Tā kā parlaments nepieņēma šīs iniciatīvas kā likumus, tika rīkoti referendumi, kuros netika savākts nepieciešamais balsu skaits.[\[23\]](#) Tā kā abām iniciatīvām bija Konstitūciju grozošs raksturs, saskaņā ar Veimāras Konstitūcijas 76. pantu vismaz pusei no balsstiesīgajiem vēlētājiem bija referendumā jānobalso „par”.[\[24\]](#)

Arī nacistiskajā Vācijā pastāvēja referendumu regulējums, ko noteica 1933. gada 14. jūlija Referendumu likums. Nacionālsociālistiskais režīms organizēja trīs referendumus (1933., 1934. un 1938. gadā), kuru mērķis bija demonstrēt valsts vadītāja un tautas vienotību un kuri galvenokārt bija vērsti uz valdības jau pieņemtu lēmumu apstiprināšanu. Piemēram, 1938. gadā martā Vācija anektēja Austriju, savukārt referendums par šo jautājumu notika pēc tam - 1938. gada 10. aprīlī (vēlētāji Austrijas aneksiju apstiprināja).[\[25\]](#) Vācijas Federatīvās Republikas 1949. gada 23. maija Konstitūcijas (spēkā esoša) 29. pants un 118. pants paredz referendumus tikai par teritoriālām izmaiņām starp zemēm.[\[26\]](#)

Austrijas 1920. gada Konstitūcija ietvēra normas par referendumu pēc Veimāras Konstitūcijas parauga.[\[27\]](#) Igaunijas pirmā 1920. gada Konstitūcija paredzēja gan obligāto referendumu par Konstitūcijas grozījumiem, gan fakultatīvo referendumu, gan tautas iniciatīvu.[\[28\]](#) Tomēr Igaunijas 1920. gada Konstitūcijā iekļautās normas par referendumu ne reizi netika izmantotas praksē.[\[29\]](#)

Īrijas brīvvalsts pirmā - 1922. gada - Konstitūcija (*Saorstát Éireann*) paredzēja obligāto referendumu Konstitūcijas grozīšanai, kā arī fakultatīvo referendumu[\[30\]](#), kas pēc savas konstrukcijas ir visai līdzīgs Veimāras Konstitūcijā, kā arī Latvijas Satversmes 72. pantā paredzētajai tautas nobalsošanai ar veto raksturu.

Latvijas 1922. gada Satversme sākotnēji ietvēra četrus tautas nobalsošanas veidus: obligāto referendumu par Satversmes grozījumiem (Satversmes 77. pants), fakultatīvo referendumu ar veto raksturu (Satversmes 72. pants), referendumu par Saeimas atlaišanu (Satversmes 48. pants) un vēl vienu tautas nobalsošanu, kura pēc sava rakstura ir fakultatīva un kuru prof. Kārlis Dišlers apzīmējis kā automātisko referendumu[\[31\]](#) (Satversmes 78. pants). Jau sākotnēji Satversmē bija ietverts arī tautas iniciatīvas regulējums (Satversmes 78. pants). Laika periodā no 1922.

līdz 1933. gadam Latvijā vēlētāji iesniedza sešus likuma ierosinājumus; Satversmes 48., 72. un 77. pantā paredzētās tautas nobalsošanas šajā laikā nav notikušas. Satversmes 72., 77. un 78. pantā ietvertie tiešās demokrātijas institūti ir analogiski institūtiem, kādus savu valstu konstitūcijās iekļāva vairākas Eiropas valstis starpkaru periodā, turklāt Satversmes 72., 73. un 78. pantā ietvertais tautas nobalsošanas un tautas iniciatīvas regulējums ir ļoti līdzīgs Veimāras Konstitūcijas 73. panta regulējumam.

Normas par referendumu tika iekļautas Itālijas 1947. gada 22. decembra Konstitūcijā (pašlaik spēkā esoša), arī paredzot fakultatīvo atceļošo (veto) referendumu. Ja Francijā izmantoja referendumu, lai „leģitimizētu spēcīgu valdību”, Itālijā referendumi veicina pretēju rezultātu. Tautas veto tiesības referendumā atcelt parlamenta pieņemtu likumu iegrožoja parlamentu.[\[32\]](#)

Redzams, ka šajā laika periodā tiešā demokrātija raksturīga dažādām Eiropas valstīm. Daudzas Eiropas valstis, arī Latvija, šajā laika periodā veido savus tiešās demokrātijas institūtus pēc Veimāras Konstitūcijas parauga. Šim laika periodam raksturīgs obligātais referendums par konstitūcijas pārskatīšanu un fakultatīvais veto (atceļošais) referendums.

Laikā no 1950. gadiem līdz mūsdienām tiešās demokrātijas institūtu attīstība Rietumeiropā piedzīvojusi uzplaukumu. Periods no 1950. gadiem līdz PSRS sabrukuma laikam, trešais tiešās demokrātijas vēstures Eiropā posms, **„20. gadsimta otrā puse”**, ievada šo uzplaukumu, proti, tiešās demokrātijas institūti šajā laikā vēl ir maz izplatīti un tikai nedaudz izmantoti praksē, tomēr vairākas Rietumvalstis pieņēma jaunas konstitūcijas, pamazām atsakoties no iepriekšējam periodam raksturīgā obligātā konstitucionālā referenduma un fakultatīvā referenduma ar atceļošu raksturu par parlamenta pieņemtu likumu un ieviešot tiešās demokrātijas formas, kas mūsdienās raksturīgas ļoti daudzām Eiropas valstīm.

Lai gan tiešai demokrātijai arī šajā posmā raksturīga formu daudzveidība, tomēr kopumā novērojamas vairākas tendences:

1) pašu svarīgāko valsts jautājumu nodošana izlemšanai vēlētājiem fakultatīvā referendumā, kuru ierosina valsts orgāni,

2) vēlētāju likumdošanas iniciatīvas attīstība.

Piemēram, Francija paplašināja referendumu rīkošanas iespējas Piektās Republikas - 1958. gada - Konstitūcijā un šodien ir kļuvusi par vienu no valstīm, kurās referendumi notiek bieži. Referendumu nozīme Francijā tika īpaši atzīta pēc 1962. gada, kad Šarls de Gollis [*Charles de Gaulle*] iesniedza referendumā Francijas tautas izlemšanai jautājumu par Valsts prezidenta ievēlēšanu tiešās vēlēšanās.

[33]

Jaunas konstitūcijas, paredzot fakultatīvo referendumu par valstiski svarīgiem jautājumiem, kuru var ierosināt noteikti valsts orgāni, pieņēma arī Grieķija 1975. gadā, Spānija 1976. gadā un Portugāle 1978. gadā. Visbiežāk referendumi šajā laika periodā tika rīkoti Šveicē, Dānijā, Itālijā un Francijā. [34] Atsevišķi autori Šveici pat raksturo kā īpašu daļēji tiešās demokrātijas sistēmu (*semidirect democracy* - angļu val.) [35]. Šajā laika posmā referendumi lielākoties notikuši par šādiem jautājumiem:

1) konstitucionāliem jautājumiem (teritoriāliem jautājumiem, arī par jautājumiem, kas saistīti ar dalību Eiropas Savienībā),

2) „morāliem” jautājumiem, piemēram, abortiem, alkohola aizliegumu. [36]

Kopumā šajā laika periodā referendumi Eiropā nenotika bieži [37], to skaits pieauga lēcienvēidīgi tieši pēc 1990. gada.

Savukārt Austrumeiropas un Centrāleiropas postkomunistiskajām valstīm, izņemot Baltijas valstis, nav senas tiešās demokrātijas rīkošanas vēstures. [38] Padomju Savienībā un tās satelītvalstīs, kurās pastāvēja totalitāri

komunistiskie režīmi, šajā laikā tomēr tikai sarīkoti daži formāli referendumi. Padomju Sociālistisko Republiku Savienības (PSRS) 1977. gada Konstitūcijas 5. pants pat paredzēja, ka svarīgākie valstiskie jautājumi nododami tautas nobalsošanai.[\[39\]](#) Referendumus paredzēja arī Vācijas Demokrātiskās Republikas 1949. gada Konstitūcija. [\[40\]](#) Tomēr šie referendumi nav uzskatāmi par tautas gribas un līdz ar to par tiešās demokrātijas patiesu izpausmi[\[41\]](#). Latvijā tāpat kā citās padomju republikās šajā laikā patiesi tiešās demokrātijas institūti nefunkcionēja. 1991. gada 3. martā Latvijā notika iedzīvotāju aptauja par Latvijas Republikas neatkarību.

Tātad 20. gadsimta otrajā pusē notiek tiešās demokrātijas institūtu attīstība Rietumeiropā, tiem pamazām iegūstot mūsdienu formu, kurai raksturīgs fakultatīvais referendums un vēlētāju likumdošanas iniciatīva. Savukārt komunistiskajās valstīs patiesas tiešās demokrātijas izpausmes nebija iespējamās.

Aplūkojot **mūsdienu tiešās demokrātijas attīstības posmu**, redzams, ka pēc PSRS sabrukuma, sākot no 1990. gada, normas par referendumu savās konstitūcijās iekļāva gandrīz visas Eiropas postkomunistiskās valstis. Mūsdienu posma raksturīgākā iezīme nav jaunu tiešās demokrātijas institūtu rašanās, bet gan tas, ka Austrumeiropas un Centrāleiropas valstis iekļāva savās konstitūcijās tiešās demokrātijas institūtus pēc Rietumvalstu parauga.

Pēc 1990. gada gandrīz visas Austrumeiropas un Centrāleiropas valstis pieņēma jaunas konstitūcijas un iekļāva tajās tiešās demokrātijas institūtus, lai apliecinātu pāreju no totalitārisma uz demokrātisku valsts iekārtu. Tiešās demokrātijas institūtu izveidei vai atjaunošanai Austrumeiropas un Centrāleiropas valstīs, arī Latvijā, Lietuvā un Igaunijā, bija simboliska un svarīga loma pārejas periodā no totalitārisma uz tiesisku un demokrātisku valsti kā tautas augstākās varas atjaunošanai.[\[42\]](#) Vienlaikus dažas valstis ar jau nostiprinātu demokrātisku sistēmu vēlējās paplašināt

tiešās demokrātijas institūtu izmantošanu praksē, atbildot uz kritiku par partiju dominanci politiskajā dzīvē. Tiešās demokrātijas attīstību veicināja arī Eiropas Savienības (turpmāk arī – ES) integrācijas procesi, proti, referendumu par dalību Eiropas Savienībā, kā arī dažviet – par kopējo valūtu eiro.[\[43\]](#)

Austrumeiropas un Centrāleiropas valstīm raksturīgi fakultatīvie referendumu par jebkuru valstiski svarīgu jautājumu (Bulgārija, Horvātija, Igaunija, Lietuva, Polija, Rumānija, Slovākija, Slovēnija, Ungārija). Dažas valstis iekļāva savās konstitūcijās arī obligāto referendumu par konstitūcijas grozījumiem (Igaunija, Lietuva, Rumānija), vairākas (Ungārija, Polija, Rumānija un Slovēnija) – arī vēlētāju likumdošanas iniciatīvu. Kopumā jauno demokrātisko valstu konstitūcijas un prakse referendumam ierāda lielu lomu – dažkārt daudz lielāku nekā vecās demokrātijas.[\[44\]](#) Latvija, atjaunojot 1922. gada Satversmes darbību, atjaunoja arī tajā ietvertos vēsturiskos tiešās demokrātijas institūtus, proti, tautas nobalsošanu un vēlētāju likumdošanas iniciatīvu.

Visvairāk referendumu pēdējo divdesmit gadu laikā Eiropā notikuši par jautājumiem, kas saistīti ar Eiropas Savienību (iestāšanās, Eiropas Savienības līgumu ratifikācija). No 1972. līdz 2004. gadam 23 Eiropas valstīs notikuši 47 referendumu par Eiropas integrācijas jautājumiem.[\[45\]](#)

Mūsdienu Eiropā tiešās demokrātijas institūtu pievienošana reprezentatīvās demokrātijas institūtiem ir kļuvusi par standartu.[\[46\]](#) Tiešās demokrātijas institūti pastāv gandrīz visās Eiropas valstīs, lai gan to izmantošanas biežums ir ļoti atšķirīgs: no Šveices, kur referendumu notiek ļoti bieži, līdz valstīm, kurās bijuši tikai daži referendumu. Turklāt Eiropas valstīs mūsdienās veidojas konstitucionāls princips attiecībā uz to, ka paši svarīgākie jautājumi, piemēram, jaunas konstitūcijas pieņemšana vai iestāšanās

Eiropas Savienībā ir jautājumi, kas jāizlemj tautai referendumā.[\[47\]](#)

Vienlaikus mūsdienās vairākās Eiropas valstīs turpina funkcionēt iepriekšējiem periodiem raksturīgie referendumu veidi. Vairākās valstīs pastāv starpkaru periodam raksturīgais obligātais konstitucionālais referendums un fakultatīvais atceļošais referendums. Tomēr fakultatīvais atceļošais referendums, kas ietverts arī Latvijas Satversmes 72. pantā, mūsdienās raksturojams kā novecojis un neefektīvs. Līdzīgi referendumu veidi mūsdienās pastāv Dānijā, Īrijā, Austrijā, kā arī Šveicē, tomēr tikai Latvijā un Itālijā pastāv fakultatīvais referendums ar tik spilgti izteiktu atceļošu raksturu. Turklāt mūsdienās veiksmīgi turpina darboties tiešās demokrātijas institūti, kas iekļauti Rietumeiropas valstu konstitūcijās 20. gadsimta otrajā pusē un paredz pašu svarīgāko valsts jautājumu nodošana izlemšanai vēlētājiem fakultatīvā referendumā, kā arī vēlētāju likumdošanas iniciatīvu.

Bruno Kaufmans [*Bruno Kaufmann*] un M. Deins Voterss [*M. Dane Waters*] 2004. gadā veiktajā pētījumā[\[48\]](#) 32 Eiropas valstis iedala sešās grupās atkarībā no tā, cik daudz un kādi referendumi un vēlētāju likumdošanas iniciatīvas pastāv šajās valstīs. Šis iedalījums demonstrē gan lielo tiešās demokrātijas institūtu daudzveidību mūsdienu Eiropā, gan dažādās vēlētāju iespējas tos izmantot:

1) Avangards. Pilsoņiem ir pieejams plašs tiešās demokrātijas procedūru spektrs. Pastāv vēlētāju likumdošanas iniciatīva, fakultatīvais referendums ar saistošu raksturu un obligātais referendums par konstitūcijas grozījumiem un starptautiskajiem līgumiem. Šai grupai pieskaitīta tikai Šveice;

2) Demokrāti. Pilsoņiem šajās valstīs ir tiesības ierosināt referendumu vai alternatīvi – pastāv obligātais referendums. Šajā grupā ir Lihtenšteina, Itālija, Slovēnija, Latvija, Īrija, Dānija un Lietuva;

3) Piesardzīgie. Šajās valstīs pastāv referendums un / vai vēlētāju likumdošanas iniciatīva, tomēr tos kontrolē valsts orgāni (parlaments, valdība). Šajā grupā ir Slovākija, Nīderlande, Francija, Spānija, Austrija, Portugāle, Zviedrija, Norvēģija, Ungārija, Polija un Luksemburga;

4) Bailīgie. Šajās valstīs pastāv tiešās demokrātijas institūti, tomēr to nozīme ir niecīga un tie būtu jāuzlabo. Šajā grupā pētījuma autori ievietojuši Lielbritāniju, Somiju, Igauniju, Beļģiju, Islandi, Vāciju, Grieķiju un Čehiju;

5) Bezcerīgie. Šīs grupas valstīs praktiski nepastāv tiešās demokrātijas institūti, tomēr pētījuma veikšanas laikā to ieviešana tiek apspriesta. Šajā grupā ir Rumānija, Bulgārija un Malta;

6) Astē palikušie. Pētījuma veikšanas laikā šajās valstīs nav tiešās demokrātijas institūtu. Šajā grupā ir Kipra un Turcija.

Kā redzams, Latviju autori ievietojuši „demokrātu grupā”, tomēr vienlaikus norādot, ka Latvijā negatīvi vērtējami ārkārtīgi striktie ierobežojumi referendumam priekšmetam un augstais dalības kvorums.[\[49\]](#)

Bruno Kaufmans un M. Deins Voterss ir pievērsuši lielu uzmanību tam, vai tiesības ierosināt fakultatīvo referendumu ir vēlētājiem vai valsts orgāniem, jo atšķirība starp „demokrātiem” un „piesardzīgajiem” ir tieši šajā aspektā. Tādējādi šī klasifikācija iedalā valstis grupās tieši no pilsoņa tiesību viedokļa, tomēr lielākas pilsoņu tiesības ne vienmēr nozīmē arī lielāku tiešās demokrātijas efektivitāti. Tomēr citādi šis iedalījums sniedz noderīgu ieskatu Eiropas valstu tiešās demokrātijas attīstības pakāpē salīdzinošā aspektā.

No tiesību zinātnes viedokļa, ņemot vērā tiešās demokrātijas nozīmi tiesību sistēmā kopumā, Eiropas valstis var iedalīt četrās grupās:

1) valstis, kurās nacionālā līmenī pastāv referendums ar saistošu raksturu un vēlētāju likumdošanas iniciatīva

(Austrija, Latvija, Lietuva, Polija, Rumānija, Slovēnija, Spānija, Šveice),

2) valstis, kurās nacionālā līmenī pastāv referendums ar saistošu raksturu, bet nepastāv vēlētāju likumdošanas iniciatīva (Bulgārija, Čehija, Dānija, Francija, Grieķija, Horvātija, Igaunija, Itālija, Īrija, Portugālē, Slovākija, Slovēnija),

3) valstis, kurās tiešās demokrātijas institūti pastāv tikai reģionālā vai vietējā līmenī vai arī nacionāla līmeņa referenduma raksturs ir konsultatīvs (Beļģija, Lielbritānija, Nīderlande, Norvēģija, Somija, Vācija, Zviedrija),

4) tiešās demokrātijas institūti nepastāv.

Autore nav konstatējusi nevienu Eiropas valsti, kurā tiešās demokrātijas institūti nepastāvētu vispār, tāpēc ceturtā grupa vērtējama kā teorētiska iespēja. Tiešās demokrātijas institūtu klasifikācija sniegta 1.3. apakšnodaļā.

Divdesmitajā gadsimtā tiešās demokrātijas institūti ātri izplatījās ģeogrāfiski[50]. Šodien referendumus rīko gandrīz visās pasaules valstīs: Austrālijā kopš 1906. gada, Jaunzēlandē kopš 1911. gada, Filipīnas 1947. gadā kļuva par pirmo Āzijas valsti, kurā notika referendums. Referendumi notiek Dienvidamerikā, Āfrikā un Ziemeļamerikā (Meksikā, Kanādā un pavalstu līmenī - ASV).[51] No 1991. līdz 2006. gadam pasaulē dokumentēti 585 referendumi, 100 no tiem bija Amerikā, 64 - Āfrikā, 40 - Āzijā, 31 - Okeānijā un visvairāk - 350 - Eiropā.[52]

Tādējādi mūsdienu Eiropā tiešās demokrātijas institūtus savās konstitūcijās iekļāvušas arī postkomunistiskās valstis, un tiešās demokrātijas institūtu pievienošana reprezentatīvās demokrātijas institūtiem Eiropā ir kļuvusi par standartu.

1.2. Tiešā demokrātija un pārstāvniecības demokrātija

Demokrātijas jēdziena kodols ir sabiedrības vairākuma gribas īstenošana. Tas cieši saistīts ar tautas suverenitātes principu. Latvijā Satversmes 2. pants noteic, ka Latvijas valsts suverēnā vara pieder Latvijas tautai. Suverēnās valsts varas nesējai – tautai – ir jāspēj ietekmēt lēmumu pieņemšanu valstī. Tautas gribai ir jābūt valsts varas pamatā, jābūt valsts varas avotam. Demokrātiskā iekārtā tautas suverenitāte visupirms īstenojama regulārās un brīvās vēlēšanās (pārstāvnieciskā demokrātija), taču demokrātiskās iekārtās pastāv arī tiešās demokrātijas formas: tautas nobalsošana un pilsoņu iniciatīva (tautas likumdošanas tiesības)[53].

Vēsturiski pirmā izveidojās tiešā demokrātija. Piemēram, senās Grieķijas pilsētvalstīs lēmumus pieņēma, balsojot tautas sapulcē, kurā piedalījās visi pilntiesīgie pilsoņi. Franču revolūcijas laikā (1789.–1799.) radās ideja par pārstāvniecības jeb reprezentatīvo demokrātiju. Pārstāvniecības demokrātijas pamatā ir princips, ka tauta rīkojas un pieņem lēmumus nevis tieši, bet ar savu pārstāvju palīdzību. Tauta uzdod saviem pārstāvjiem „gribēt savā vietā”, to gribas veidošana tiek pieskaitīta tautai, precīzāk izsakoties, valstī organizētai kopībai. Piedevām izrādījies mērķtiecīgi nesaistīt pārstāvju rīcību ar konkrētiem pārstāvamo norādījumiem.[54]

Pārstāvniecības demokrātijas pamatā ir prasība pēc efektivitātes, mērķtiecības un racionalitātes, jo tauta pati nevar kārtot visas valsts lietas tieši, jo īpaši, valstīm kļūstot lielākām un saimnieciski un sociāli kompleksākām. Pārstāvniecības sistēma sola arī kontrolējamību[55]. Tāpat ir atzīts, ka pūlis ir manipulējams un lēmumus faktiski pieņem nevis tauta, bet tie, kas sagatavo šos lēmumus un vada tautas sapulci. Tomēr funkcionētspējīgā reprezentatīvā demokrātijā, kad vēlētajiem ir periodiskas iespējas izvēlēties starp konkurējošām partijām un tādējādi arī starp iespējamām valdībām un politiskajām programmām, reprezentanti paliek faktiski saistīti ar tautas spēju uz

konsensu. Tiem jācenšas pieņemt lēmumi, ko akceptētu vairākums un kas pārlicinātu vairākumu.[\[56\]](#)

Tikai pārstāvniecības sistēmā iespējams nodrošināt valsts organizāciju un nodrošināt valsts varas dalīšanas principa īstenošanu, izveidojot likumdošanas, izpildvaras un tiesu varas atzarus. Vienlaikus, piemēram, Pjērs Rosavajo [*Pierre Rosanvallon*] norāda, ka, lai gan mūsdienās reprezentatīvā demokrātija ir atzīta kā princips, tomēr tās funkcionēšanā saskatāms arvien vairāk trūkumu.[\[57\]](#)

Mūsdienās galvenā demokrātijas forma ir pārstāvniecības demokrātija. Tiešā demokrātija mūsdienās nav pretstatāma reprezentatīvajai demokrātijai, tā nevar aizvietot reprezentatīvo demokrātiju vai kļūt par galveno valstisku lēmumu pieņemšanas veidu. Nepastāv izvēle starp tiešo un reprezentatīvo demokrātiju.[\[58\]](#) Tiešā demokrātija un jo īpaši referendums mūsdienās ir papildu demokrātisks mehānisms vēlēšanu starplaikā.[\[59\]](#) Tiešā demokrātija nav alternatīva pārstāvniecības demokrātijai.

Lai gan tiešā demokrātija mūsdienās ir plaši izplatīta, tā tomēr nav ieviesta pilnīgi visās valstīs. Andras Sajo [*Andras Sajó*] atzīst, ka funkcionētspējīga ir arī tāda demokrātiska sistēma, kurā tiešās demokrātijas izmantošana ir izslēgta.[\[60\]](#)

Tiešā demokrātija nozīmē to, ka tauta (pilntiesīgie vēlētāji) tieši un nepastarpināti īsteno tautas suverēno varu un pieņem politisku lēmumu vai normatīvo aktu. Tiešā demokrātija tiek dēvēta arī par līdzdalības [*participatory* - angļu val.] demokrātiju.[\[61\]](#) Tiešo demokrātiju var definēt kā pilsoņu tiešu dalību būtisku politisku jautājumu izlemšanā.[\[62\]](#) Tomēr tiešā demokrātija nav tāds lēmumu pieņemšanas mehānisms un process, kas funkcionē autonomi un neatkarīgi, tā ir saistīta ar reprezentatīvās demokrātijas ietvaros pastāvošiem lēmumu pieņemšanas mehānismiem un procesiem.[\[63\]](#)

Mūsdienās ir atzīts, ka tiešā demokrātija ir veids, kā valsti tuvināt tās pilsoņiem, nododot tiem izlemšanai atsevišķus

valstiski svarīgus jautājumus. Tiešā demokrātija mūsdienās ir gan pašu svarīgāko valstisko lēmumu pieņemšanas veids, gan bieži – papildu parlamenta kontroles mehānisms.[64] Tiešā demokrātija ir arī liberālā ideāla – konstitucionālas un ierobežotas valsts varas – simbols.[65]

Tiešās demokrātijas institūtu pamatā ir ideja stiprināt demokrātiju, tomēr ir atzīts, ka pārāk bieža tiešās demokrātijas institūtu izmantošana apdraud līdzsvaru starp pārstāvniecības demokrātiju tiešās demokrātijas institūtu ietvaros pieņemtajiem lēmumiem.[66] Turklāt dažādu autoru starpā ir domstarpības par šī institūta nozīmi: daži autori uzskata, ka ilgo un sarežģīto tiešās demokrātijas procedūru dēļ šis institūts nav efektīvs un tas bremzē valsts attīstību, citi savukārt uzsver tā nozīmi, paaugstinot pilsoņu informētību par valsts lietām, vairāk iesaistot pilsoņus politikas veidošanā, kā arī veicinot valsts izdevumu kontroli.[67] Īpaši bieži tiek uzsvērtā referendumā pozitīvā izglītojošā loma.

Tiešās demokrātijas negatīvs aspekts un galvenais arguments „pret” tiešo demokrātiju ir tas, ka pilsoņiem bieži trūkst pietiekamu zināšanu, kā arī informēta viedokļa par jautājumu, kas nodots nobalsošanai. Vienlaikus, ja tiešās demokrātijas institūti valstī tiek izmantoti pietiekami bieži, vēlētāju informētības līmenis paaugstinās, turklāt samazinās vēlētāju atsvešinātība no politikas un bezspēcības sajūta, vēlētāji labāk sevi identificē kā demokrātiskas sistēmas sastāvdaļu.[68]

Tiešās demokrātijas institūtam papildus raksturīgas šādas pozitīvas iezīmes:

- 1) lēmuma augstā leģitimizācijas pakāpe, proti, lēmumu pieņem tieši tauta, kas ir suverēnās valsts varas avots[69];
- 2) atšķirībā no reprezentatīvās demokrātijas tautas griba tiek noskaidrota precīzi;
- 3) tiešā demokrātija mazina vēlētāju apātiju un atsvešinātību no varas;

4) tiek maksimāli izmantots pilsoņu iesaistes lēmumu pieņemšanā potenciāls.[\[70\]](#)

Vienlaikus šādi papildu argumenti norāda uz tiešās demokrātijas trūkumiem:

1) tiek mazināta ievēlēto pārstāvju loma un reprezentatīvās varas loma kopumā[\[71\]](#);

2) pilsoņu nespēja pieņemt tālredzīgus lēmumus, partiju propagandas „apdullinošā” ietekme uz vēlētājiem;

3) lēmums tiek pieņemts ar vairākuma balsīm, netiek panākts konsenss, netiek ņemts vērā mazākuma viedoklis, nenotiek interešu izsvēršana.[\[72\]](#)

Vienlaikus jānorāda, ka mūsdienās plaši izteikts arī pēdējam apgalvojumam pretējs viedoklis, proti, lai gan atsevišķā referendumā lēmums tiešām tiek panākts ar balsu vairākumu, tomēr kopumā tiešās demokrātijas institūtu izmantošana veicina politikas orientāciju uz konsensa sasniegšanu sabiedrībā.[\[73\]](#)

Pastāv dažādi viedokļi par to, vai referendums ir progresīvs vai konservatīvs instruments. No vienas puses, vēlētāji vispārīgi ir radikālāki nekā parlamentārieši. Tāpēc referendumam var būt progresīva ietekme, stimulējot reformas. No otras puses, ir izteiktas bažas, ka referenduma ietekme var būt konservatīva, ļaujot populistiskiem spēkiem uzspiest valsts orgāniem savu darba kārtību un ļaujot neievērot minoritāšu tiesības, ko nepieļautu ievēlēts orgāns.[\[74\]](#) Tiešā demokrātija palēnina likumdošanas procesu, piemēram, Šveicē referenduma sarīkošanai nepieciešami vismaz trīs mēneši.[\[75\]](#)

Atšķirībā no reprezentatīvās demokrātijas tiešajai demokrātijai ir raksturīga ārkārtīgi liela formu daudzveidība. Eiropā nav divu valstu ar pilnīgi vienādu tiešās demokrātijas regulējumu, katrai valstij ir sava, atšķirīga sistēma. Tas, cik efektīva ir tiešā demokrātija, atkarīgs gan no tiesiskā regulējuma, gan no politiskās vides valstī. Tiešās demokrātijas institūtiem jābūt savietojamiem ar pārstāvniecības demokrātijas sistēmu attiecīgajā valstī.

Tiešās demokrātijas institūtu ietveršana sistēmā pieprasa piemērotus procedūras un dalības noteikumus, kuri nodrošinātu to, ka politiskās sistēmas funkcionēšanu kopumā netraucē nesavietojami tiešās demokrātijas institūti.[\[76\]](#)

Prof. Zoltans Palingers [*Zoltán Pallinger*] min šādus instrumentus, kas nodrošina, lai tiešās demokrātijas institūti būtu savietojami ar politisko sistēmu valstī kopumā:

1) procesuālās garantijas (piemēram, apelācijas iespēja tiesā),

2) „palaišanas instruments” (piemēram, noteikts minimālais parakstu skaits vēlētāju likumdošanas iniciatīvai),

3) jautājumu ierobežošana (jautājumi, kas izslēgti no lēmumu pieņemšanas tiešās demokrātijas ietvaros, piemēram, tiesiskuma nodrošināšana),

4) formālās prasības (piemēram, priekšmeta vienotības princips),

5) sasaiste ar reprezentatīvajiem orgāniem (piemēram, parlamenta un / vai valdības atbilde),

6) noteikumi par rezultātu (kvorums),

7) stāšanās spēkā (piemēram, automātiska stāšanās spēkā vai valsts orgāna apstiprinājuma nepieciešamība),

8) cilvēka tiesību nacionālā aizsardzība (piemēram, konstitucionālā tiesvedība, ja referendums skar fundamentālās tiesības),

9) cilvēka tiesību starptautiskā aizsardzība (piemēram, vēršanās Eiropas Cilvēktiesību tiesā).[\[77\]](#)

Daži no minētajiem instrumentiem ir pašsaprotami, piemēram, visās valstīs, kurās pastāv vēlētāju likumdošanas iniciatīva, ir noteikts minimālais parakstu skaits vēlētāju likumdošanas iniciatīvai. Daži minētie instrumenti pastāv lielākajā daļā Eiropas valstu, arī Latvijā (jautājumi, kas izslēgti no lēmumu pieņemšanas tiešās demokrātijas ietvaros, formālās prasības, kvorums), un sīkāk tiks analizēti nākošajās nodaļās. Savukārt citi instrumenti ir īpaši

problemātiski tieši Latvijā (apelācijas iespēja tiesā, sasaiste ar reprezentatīvajiem orgāniem, konstitucionālā tiesvedība); arī tie it īpaši Latvijas kontekstā tiks analizēti turpmākajās nodaļās.

Tātad mūsdienās galvenā demokrātijas forma ir pārstāvniecības demokrātija, tomēr tiešā demokrātija, kuru var definēt kā pilsoņu tiešu dalību būtisku politisku jautājumu izlemšanā, to papildina.

1.3. Tiešās demokrātijas institūtu klasifikācija

Tiešās demokrātijas institūtus var klasificēt pēc dažādām pazīmēm.[\[78\]](#) Darbā tiek piedāvāta autores klasifikācija.[\[79\]](#)

Mūsdienu tiešās demokrātijas institūtus var iedalīt divās lielās grupās:

1) referendums (tautas nobalsošana). Referendums ir mehānisms, lai kādu jautājumu vai lēmumu, kuru apsver vai ir pieņēmis valsts orgāns, nodotu tautas izlemšanai nobalsojot.[\[80\]](#) Par referendumu tautas balsojums Šveicē tiek saukts vismaz no 1850. gada. No 1890. gada termins „referendums” (*referendum*) tiek lietots Lielbritānijā un ASV. Mūsdienu termina „referendums” izpratne ir atvasināta no latīņu vārda „referre” – paziņot, lai gan latīņu valodā nav lietvārda ar šādu sakni[\[81\]](#);

2) tautas (vēlētāju likumdošanas) iniciatīva[\[82\]](#). Ar likumdošanas iniciatīvu visbiežāk saprot tiesības iesniegt parlamentam likumprojektu vai ierosinājumu sagatavot noteikta satura likumprojektu. Prof. Kārlis Dišlers norāda, ka tautas iniciatīva ir likumu ierosināšana no tautas pašas.[\[83\]](#) Tam pilnībā var piekrist, tomēr ar norādi, ka šī definīcija ir precīza attiecībā uz Latviju, tomēr citās valstīs prasības vēlētāju iesniegtā likuma projekta izstrādes pakāpei var atšķirties. Tautas iniciatīva ir noteikta skaita vēlētāju pieprasījums valsts orgānam pieņemt, grozīt vai atcelt likumu vai īstenot noteiktu rīcību.[\[84\]](#) Likumdošanas iniciatīva ir tautas suverenitātes svarīgs simbols, tas ir rīks,

kā panākt noteiktu jautājumu iekļaušanu politiskajā dienaskārtībā.[\[85\]](#)

Referendumā tauta (pilntiesīgie vēlētāji) lemj par kādu balsojumam nodotu jautājumu, tāpēc referendumā mērķis ir pieņemt lēmumu jautājumā, kuru valsts orgāns izskata, vai labot valsts orgāna jau pieņemtu lēmumu. Savukārt tautas iniciatīvas mērķis ir norādīt valsts orgānam uz kādu jautājumu, kurā būtu nepieciešams pieņemt likumu vai īstenot citu valsts orgāna rīcību, proti, tautas iniciatīva norāda uz valsts orgāna bezdarbību kādā jomā. Literatūrā norādīts, ka iniciatīvas mērķis ir inovācija un izmaiņas, bet referendums ir konservatīvs elements.[\[86\]](#)

Referendums mūsdienās pastāv gandrīz visās Eiropas valstīs: Austrijā, Bulgārijā, Čehijā, Dānijā, Francijā, Grieķijā, Horvātijā, Igaunijā, Itālijā, Īrijā, Latvijā, Lietuvā, Polijā, Portugālē, Rumānijā, Slovākijā, Slovēnijā, Spānijā, Šveicē, Ungārijā un citur. Tautas iniciatīva pastāv Austrijā, Latvijā, Polijā, Rumānijā, Slovēnijā, Spānijā, Šveicē un citās valstīs. Latvijā Satversmē paredzēti septiņi tautas nobalsošanas veidi (Satversmes 14., 48. pantā, 68. panta trešajā un ceturtajā daļā, 72., 77. un 78. pantā) un tautas iniciatīva (vēlētāju likumdošanas iniciatīva; Satversmes 78. pantā).

Tiešās demokrātijas institūtus (gan referendumus, gan tautas iniciatīvas) var iedalīt pēc līmeņa:

- 1) nacionālie referendumu un tautas iniciatīvas,
- 2) reģionālie (vietējie) referendumu un reģiona (vietējo) iedzīvotāju iniciatīvas.[\[87\]](#)

Iespējams arī sīkāks dalījums. Piemēram, arī pārnacionālā organizācijā – Eiropas Savienībā – pastāv tautas iniciatīvas regulējums, proti, Lisabonas līgums paredz tiesības vienam miljonam Eiropas Savienības pilsoņu, kas pārstāv nozīmīgu Eiropas Savienības dalībvalstu daļu, pieprasīt Eiropas Komisijai izstrādāt jaunus priekšlikumus jebkurā jautājumā, kas ir Eiropas Savienības kompetencē.[\[88\]](#) Šis Lisabonas līguma regulējums stājies spēkā tikai 2009. gada 1. decembrī, bet Regula par pilsoņu