

Nr.43 (638) Otrdiena, 2010. gada 26. oktobris

■ Skaidrojumi. Viedokļi

Tiešā demokrātija Eiropā

Lai "leģitimizētu spēcīgu valdību", Francijā tika izmantots referendums, savukārt Itālijā referendumi veicina pretēju rezultātu. Tautas veto tiesības atcelt parlamenta pieņemtu likumu referendumā iegrožoja parlamentu.

LL.M. **Nikuļceva Inese**,
SIA "Eiropas tiesību birojs" valdes priekšsēdētāja



Foto: Boriss Koļesņikovs, "LV"

Mūsdienās galvenā valsts pārvaldes forma ir reprezentatīvā demokrātija, tomēr Eiropas valstīm ir arī sena tiešās demokrātijas institūtu izmantošanas vēsture. Vispirms jau jāmin Šveices pieredze, vēlāk tiešās demokrātijas institūti "pārceļoja" uz Franciju, Itāliju un citām Eiropas valstīm. Šodien gandrīz visu Eiropas valstu konstitūcijās ir ietvertas normas par referendumu.

Raksta mērķis ir, pirmkārt, sniegt īsu ieskatu tiešās demokrātijas institūtu attīstībā Eiropā. Otrkārt, rakstā klasificēti tiešās demokrātijas institūti, kā arī salīdzinošā aspektā analizēta tiešā demokrātija vairākās Eiropas valstīs. Šveice izvēlēta kā valsts, ko pamatoti uzskata par tiešās demokrātijas "dzimteni". Īrija izvēlēta kā valsts ar senām referendumu tradīcijām un kā valsts, kuras referendumu regulējumā var atrast līdzības ar Latvijas Republikas Satversmē (turpmāk tekstā – Satversme) ietvertu tautas nobalsošanas regulējumu. Itālija analizēta galvenokārt tāpēc, ka tā ir viena no nedaudzām valstīm, kurās tāpat kā Latvijā mūsdienās pastāv atceļošais referendums jeb referendums ar veto raksturu. Savukārt tiešā demokrātija Austrijā un Francijā aprakstīta, jo Austrijas un Francijas sistēmas ir visai atšķirīgas no Latvija sistēmas. No postsociālistiskajām valstīm aplūkota Lietuva un Igaunija. Latvijai ar tās kaimiņvalstīm ir ne tikai līdzīga vēsture, bet arī daudz kopēja to tiesību sistēmās, arī tiešās demokrātijas institūtu regulējumā. Treškārt, raksta mērķis ir salīdzināt citu Eiropas valstu un Latvijas tiešās demokrātijas institūtu regulējumu un izdarīt secinājumus par tiešās demokrātijas institūtu būtību. Raksta mērķis nav sniegt dziļāku ieskatu Latvijas tautas nobalsošanas un vēlēšanu likumdošanas iniciatīvas regulējumā.

Ieskats vēsturē

Tiešās demokrātijas saknes meklējamas jau Senajā Grieķijā un Romā. Arī viduslaiku Dienvideiropas pilsētvalstīs un Šveices teritorijā lēmumu pieņemšanā laiku pa laikam izmantoja dažādas pilsoņu tiešās līdzdalības formas. Pirmais referendums Šveicē notika 1449. gadā, tajā pilsoņi balsoja par kara nodokļiem un par dalību valstu savienībās.¹

Pirmā konstitūcija Šveices teritorijā bija 1798. gada 12. aprīlī pieņemtā Helvēcijas Republikas Konstitūcija. Šo Konstitūciju varēja grozīt tikai, nododot Konstitūcijas grozījumus tautas nobalsošanai. Otrā Helvēcijas Konstitūcija tika pieņemta 1802. gadā, un tā bija pirmā konstitūcija, ko pieņēma tauta referendumā. Šajā referendumā izmantotā balsošanas metode atšķīrās no iepriekšējās šveiciešu metodes, atbilstoši kurai balsis tika skaitītas pa zemēm un veidoja zemes balsojumu. Pēc jaunās sistēmas individuālās balsis tika skaitītas kopā visā valstī. 1815. gadā Šveices teritorijā tika izveidota konfederācija, kuras pamatā bija līgumi starp 22 suverēnām valstīm (kantoniem). Līdz 1830. gadam Šveicē nebija no kantoniem neatkarīgas centrālās varas, savukārt kantonos dominēja reprezentatīvā lēmumu pieņemšana. No 1830. līdz 1848. gadam lielākā daļa kantonu ieviesa tiešās demokrātijas formas. 1831. un 1832. gadā gandrīz puse kantonu pieņēma konstitūcijas tautas nobalsošanā. Vēlāk tika ieviests veto referendums, kas ap 1840. gadu transformējās obligātajā referendumā par likumiem un fakultatīvajā referendumā.² 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. Nākamajās desmitgadēs pēc 1848. gada tiešās demokrātijas institūts attīstījās 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. 1874. gada 29. maija Šveices Konstitūcija papildus 1848. gada Konstitūcijā ietvertajām normām par referendumu paredzēja tautas (vēlētāju) tiesības ierosināt referendumu rīkošanu. Konstitūcijas 89. pants paredzēja, ka "federālie likumi un vispārīstiešā federālie akti ir jānodod apstiprināšanai vai noraidīšanai tautai, ja to pieprasa 30 000 [vēlāk - 50 000] Šveices balsstiesīgo pilsoņu no astoņiem kantoniem".³ 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."⁴ Ar šiem grozījumiem tiešā demokrācija Šveicē praktiski ieguva mūsdienu formu.⁵ Šveices 1874. gada Konstitūcija, gan vairākkārt grozīta, bija spēkā līdz 1999. gadam. Pašlaik spēkā ir 1999. gada 18. aprīļa Šveices Konfederācijas Federālā konstitūcija. Šveicē ir notikuši vairāk nekā pieci simti piecdesmit referendumu; tas ir vairāk nekā referendumu nacionālā līmenī visās citās valstīs kopā.

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.⁶ Tomēr Napoleons izmantoja referendumu procesu nevis tādēļ, lai atbalstītu demokrātisku valdību, bet gan tādēļ, 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.⁷ Referendumu nozīme Francijā īpaši tika atzīta pēc 1962. gada, kad Šarls de Gollis (*Charles de Gaulle*) iesniedza Francijas tautas izlemšanai jautājumu par Valsts prezidenta ievēlēšanu tiešās vēlēšanās. Francija paplašināja referendumu rīkošanas iespējas Piektās Republikas - 1958. gada - Konstitūcijā un šodien ir kļuvusi par vienu no valstīm, kurās referendumu notiek bieži.

Arī Itālijā visai plaši rīko referendumus. 1860. gadā dažādās provincēs notika nobalsošanas par provinces turpmāko valstisko identitāti. Normas par referendumu tika iekļautas Itālijas 1947. gada 22. decembra Konstitūcijā (pašlaik spēkā esoša). Francijā referendumu izmantoja, lai "leģitimizētu spēcīgu valdību", savukārt Itālijā referendumu veicina pretēju rezultātu. Tautas veto tiesības atcelt parlamenta pieņemtu likumu referendumā iegrožoja parlamentu.⁸

Vairākas valstis tiešās demokrātijas institūtus paredzēja savās konstitūcijās 20. gadsimta sākumā. 1915. gada Dānijas konstitūcija paredzēja obligāto referendumu par jebkuriem Konstitūcijas grozījumiem. Arī Dānijas 1953. gada Konstitūcija (ir spēkā) iever obligāto referendumu, kā arī papildus 1915. gada Konstitūcijā paredzētajam - fakultatīvo referendumu par parlamenta pieņemtu likumu.⁹ Īrijas brīvvalsts pirmā - 1922. gada - Konstitūcija (*Saorstát Éireann*) paredzēja obligāto referendumu Konstitūcijas grozīšanai, kā arī fakultatīvo referendumu,¹⁰ kas pēc konstrukcijas ir visai līdzīgs Latvijas Satversmes 72. pantā paredzētajai tautas nobalsošanai ar veto raksturu.

Tiešās demokrātijas institūtu paredzēja arī Veimāras - Vācijas Federācijas - 1919. gada 11. augusta Konstitūcija. Tā ir pieminēšanas vērta galvenokārt tāpēc, ka Satversmes 72., 73. un 78. pantā ietvertais tautas nobalsošanas un tautas iniciatīvas regulējums ir ļoti līdzīgs Veimāras Konstitūcijas 73. panta regulējumam. Veimāras Konstitūcijas 73. panta norma ļāva vienai trešdaļai Reihstāga 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 trešdaļai balsstiesīgo vēlētāju bija tiesības iesniegt likuma projektu, un, ja Reihstāgs to nepieņēma negrozītā veidā, bija jārīko referendums.¹¹ 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 30,8% procenti balsstiesīgo vēlētāju parakstu (1926. gadā par zemes reformu) un 10,02% procenti (1929. gadā par Vācijas kara kompensāciju maksājumiem). Tā kā parlaments nepieņēma šīs iniciatīvas kā likumus, tika rīkoti referendumi, kuros nesanāca nepieciešamais balsu skaits.¹² Tā kā abas iniciatīvas bija saistītas ar Konstitūcijas grozījumiem, saskaņā ar Veimāras Konstitūcijas 76. pantu vismaz pusei no balsstiesīgajiem vēlētājiem bija referendumā jānobalso "par".¹³ Arī nacistiskajā Vācijā pastāvēja referendumu regulējums, to noteica 1933. gada 14. jūlija Referendumu likums. Nacionālsociālistiskajā režīmā tika organizēti trīs referendumi (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. gada 13. maijā Vācija anektēja Austriju, savukārt referendums par šo jautājumu notika pēc tam - 1938. gada 10. aprīlī (vēlētāji Austrijas aneksiju apstiprināja).¹⁴ Referendums paredzēja Vācijas Demokrātiskās Republikas 1949. gada Konstitūcija, tomēr praksē rīkoti referendumi nav atzīstami par tautas suverenitātes patiesu izpausmi.¹⁵ Vācijas Federatīvās Republikas 1949. gada 23. maija Konstitūcijas (spēkā esoša) 29. pants un 118. pants paredz referendumus tikai par teritoriālām izmaiņām starp zemēm.¹⁶ Praksē ir noticis viens šāds referendums.

Savukārt Austrumeiropas un Centrāleiropas postsociālistiskajām valstīm, izņemot Baltijas valstis, nav senas referendumu rīkošanas vēstures.¹⁷ Lai gan Padomju Savienībā un tās satelītvalstīs arī tika rīkoti referendumi, tomēr tie nav uzskatāmi par tautas gribas izpausmi. Igaunijas pirmā 1920. gada Konstitūcija paredzēja gan obligāto referendumu par Konstitūcijas grozījumiem, gan fakultatīvo referendumu, gan tautas iniciatīvu.¹⁸ 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 atļaušanu (Satversmes 48. pants) un vēl vienu tautas nobalsošanu, kura pēc sava rakstura ir fakultatīva un kuru Kārlis Dišlers apzīmējis kā automātisko referendumu¹⁹ (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.

Pirmā tautas nobalsošana saskaņā ar Satversmes 78. pantu notika 1923. gada 1. un 2. septembrī Jēkaba baznīcas lietā, protestējot pret luterāņu dievnama nodošanu Romas katoļu baznīcas lietošanā. Tautas nobalsošana bija jānotiek, jo Saeima nepieņēma vēlētāju iesniegto likumprojektu. Šajā nobalsojumā nesanāca kvorums. Tā pašā gada novembrī notika vēl otrs likuma ierosinājums par atlīdzības nokārtošanu valsts zemes fondā ieskaitīto zemju un muižu īpašniekiem. Šo likumu pēc tam pieņēma Saeima, un tas tautas nobalsošanā nenonāca. 1927. gada jūnijā ap 18% balsstiesīgo ierosināja likumprojektu par Saeimas pieņemtā pavalstniecības likuma, t. s. žīdu likuma, atcelšanu. Saeima šo likumprojektu noraidīja. 1927. gada 17. un 18. decembrī notika tautas nobalsošana, bet tajā nebija kvoruma. 1929. gadā Saeimā nonāca ceturtais tautas ierosinātais likumprojekts - par papildinājumu agrārās reformas likuma otrajā daļā, atceļot landesvēristu priekšrocības zemes iegūšanā. Šim likumprojektam bija savākti 206 087 paraksti; Saeima to pieņēma (tautas nobalsošana netika rīkota). 1931. gada jūnijā notika tautas nobalsošana sakarā ar likumprojektu par Doma baznīcas nodošanu latviešu ev. luterāņu draudžu vajadzībām. Kaut arī šoreiz pietrūka vajadzīgā kvoruma, Saeima tomēr likumprojektu pieņēma. 1933. gada oktobrī notika tautas nobalsošana par sesto tautas ierosināto likumprojektu. Šī projekta pamatā bija sociāldemokrātu izstrādātais likums par nodrošināšanu vecuma, darba nespējas un bezdarba gadījumos. Tā kā nebija sasniegts kvorums un bija saimnieciskā krīze, Saeima šo likumprojektu nepieņēma, neraugoties uz lielo nodoto balsu skaitu (385 258 balsis "par").²⁰

Referendumā tauta (pilntiesīgie vēlētāji) lemj par kādu balsojumam nodotu jautājumu, tāpēc referenduma mērķis ir pieņemt lēmumu jautājumā, kuru valsts institūts izskata, vai labot jau pieņemtu valsts institūta lēmumu. Savukārt tautas iniciatīvas mērķis ir norādīt valsts institūtam uz kādu jautājumu, kurā būtu nepieciešams pieņemt likumu vai īstenot citu valsts institūta rīcību, proti, tautas iniciatīva norāda uz valsts institūta bezdarbību kādā jomā.

Pēc neatkarības atgūšanas Latvijā rīkotas sešas tautas nobalsošanas, neskaitot 1991. gada 3. marta iedzīvotāju aptauju par Latvijas Republikas neatkarību. Tikai divās tautas nobalsošanas reizēs sanāca kvorums - 1998. gada tautas nobalsošanā par Pilsonības likuma grozījumu atcelšanu un 2003. gadā par dalību Eiropas Savienībā. Septiņas reizes Centrālā vēlēšanu komisija organizējusi parakstu vākšanas.²¹

Divdesmitajā gadsimtā tiešās demokrātijas institūti ātri izplatījās ģeogrāfiski. Tagad referendumi tiek rīkoti gandrīz visās pasaules valstīs: Austrālijā kopš 1906. gada, Jaunzēlandē - kopš 1911. gada, 1947. gadā Filipīnas kļuva par pirmo Āzijas valsti, kurā notika referendums. Referendumi notiek arī Dienvidamerikā, Āfrikā un Ziemeļamerikā (Meksikā, Kanādā un pavalstu līmenī - ASV).²²

Tiešās demokrātijas institūtu klasifikācija

Tiešās demokrātijas institūtus var klasificēt pēc dažādām pazīmēm.²³ Rakstā piedāvāta autores klasifikācija. Tiešās demokrātijas institūtus, pirmkārt, var iedalīt divās lielās grupās:

1) referendums (tautas nobalsošana).²⁴ Referendums ir mehānisms, kādā jautājums vai lēmums, kuru apsver vai ir pieņēmis valsts institūts, tiek nodots tautas izlemšanai nobalsojot.²⁵ 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;

2) tautas (vēlētāju likumdošanas) iniciatīva. Ar likumdošanas iniciatīvu visbiežāk saprot tiesības iesniegt parlamentam likumprojektu vai ierosinājumu sagatavot noteikta satura likumprojektu. K. Dišlers norāda, ka tautas iniciatīva ir likumu ierosināšana no tautas pašas.²⁶ Tam pilnībā var piekrist, bet ar piebildi, ka šī definīcija ir precīza attiecībā uz Latviju. Tomēr citās valstīs vēlētājiem var būt tiesības iesniegt parlamentam ne tikai pilnīgi izstrādātu likuma projektu, bet arī ierosinājumu parlamentam sagatavot noteikta satura likuma projektu vai valsts institūtam pieņemt noteikta satura lēmumu. Tautas iniciatīva ir noteikta skaita vēlētāju pieprasījums valsts institūtam pieņemt, grozīt vai atcelt likumu vai īstenot noteiktu rīcību.²⁷ Referendumā tauta (pilntiesīgie vēlētāji) lemj par kādu balsojumam nodotu jautājumu, tāpēc referenduma mērķis ir pieņemt lēmumu jautājumā, kuru valsts institūts izskata, vai labot valsts institūta jau pieņemtu lēmumu. Savukārt tautas iniciatīvas mērķis ir norādīt valsts institūtam uz kādu jautājumu, kurā būtu nepieciešams pieņemt likumu vai īstenot citu valsts institūta rīcību, proti, tautas iniciatīva norāda uz valsts institūta bezdarbību kādā jomā.

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

- 1) nacionālie referendumi un tautas iniciatīva,
- 2) reģionālie (vietējie) referendumi un reģiona iedzīvotāju iniciatīva.

Iespējams arī sīkāks dalījums. Piemēram, arī pārnacionālā organizācijā - Eiropas Savienībā - pastāv tautas iniciatīvas regulējums, proti, Lisabonas līgums paredz, ka viens miljons Eiropas Savienības pilsoņu, kas pārstāv nozīmīgu daļu Eiropas Savienības dalībvalstu, var pieprasīt Eiropas Komisijai izstrādāt jaunus priekšlikumus jebkurā jautājumā, kas ir Eiropas Savienības kompetencē.²⁸ Lai gan šis regulējums stājies spēkā tikai 2009. gada 1. decembrī, Eiropas Komisijai jau iesniegtas daudzas šādas iniciatīvas.²⁹ Arī federatīvās valstīs to līmeņu skaits, kuros var notikt tiešās demokrātijas izpausmes, var būt lielāks par diviem (valsts līmenis, federācijas subjektu līmenis, vietējais līmenis).

Treškārt, referendumus atkarībā no tā, vai to rezultāts ir saistošs (obligāts) valsts institūtiem, var iedalīt:

- 1) saistošos referendumos;
- 2) konsultatīvos referendumos. No Eiropas valstīm konsultatīvais referendums, kura rezultāts nav formāli saistošs valsts institūtiem, pastāv Dānijā, Somijā, Itālijā, Norvēģijā, Zviedrijā un Lielbritānijā.³⁰ Šis iedalījums neattiecas uz tautas iniciatīvu, jo tautas iniciatīva nevienā valstī nav automātiski saistoša parlamentam. Parlamentam ir pienākums izskatīt tautas iniciatīvu, bet nav pienākuma to akceptēt. Dažās valstīs (Šveicē, Latvijā), ja parlaments nepieņem vēlētāju iesniegto likuma projektu bez grozījumiem pēc satura, seko tautas nobalsošana.

Ceturtkārt, referendumus var iedalīt:

- 1) referendumos, kuri ir regulēti valsts konstitūcijā vai likumos;
- 2) referendumos, kuri ir regulēti valsts konstitūcijā vai likumos (plebiscīti).

Nav vienprātības par to, kā definējams "plebiscīts",³¹ un praksē reizēm terminu "plebiscīts" lieto kā sinonīmu vārdam "referendums", tomēr visbiežāk šis termins tiek lietots attiecībā uz tautas balsojumiem, kuri nav noregulēti konstitūcijās un likumos. Starptautiskajās tiesībās ar "plebiscītu" saprot tautas nobalsošanu par teritoriāliem jautājumiem; tradicionāli par "plebiscītu" apzīmē arī nobalsošanu par

teritorijas valstisko neatkarību, pašnoteikšanās tiesībām vai robežjautājumiem, par iepriekšējās politiskās sistēmas noraidīšanu.³² Šis un tālākais iedalījums neattiecas uz tautas iniciatīvām. Tautas iniciatīvas ir atzīstamas tiktāl, ciktāl tās ir paredzētas valstu konstitūcijās un likumos. Ja vēlētāju likumdošanas iniciatīva nav paredzēta attiecīgās valsts konstitūcijā vai vismaz likumā, tad vēlētājiem nebūs tiesību iesniegt parlamentā likuma projektu vai ierosinājumu izstrādāt likumu. Ja vēlētāji tomēr šādu ierosinājumu iesniedz parlamentā, tas apspriežams pēc vispārējiem noteikumiem par iedzīvotāju iesniegumiem.

Piektkārt, referendumus tradicionāli iedala: 1) obligātajos un 2) fakultatīvajos referendumos. Obligātais referendums ir tāds referendums, kas konstitūcijā vai likumos noteiktos gadījumos jārīko obligāti. Visbiežāk obligātais referendums paredzēts par grozījumiem konstitūcijā. Savukārt fakultatīvais referendums rīkojams, ja to pieprasa tam pilnvarots valsts institūts vai tauta. Tātad fakultatīvos referendumus var iedalīt pēc to ierosinātāja:

1) valsts institūta ierosināts referendums. Referendumu ierosina valsts prezidents, valdība, parlaments vai atsevišķas tā palātas vai noteikts skaits deputātu vai citi valsts institūti. Reģionālo (vietējo) referendumu var ierosināt pašvaldības institūcija. Šādu referendumu var apzīmēt kā pasīvo referendumu;

2) tautas (pilntiesīgo vēlētāju) ierosināts referendums - aktīvais referendums.

Sestkārt, referendumus var iedalīt pēc to priekšmeta:

1) referendumos par normatīvajiem aktiem (parasti - konstitūciju vai tās grozījumiem vai likumu);

2) referendumos par politikas jautājumiem. Referendumi par politikas jautājumiem mūsdienās ir plaši izplatīti; tajos vēlētāji nebalso par konkrētu likumu vai tā projektu, bet par abstraktu jautājumu, piemēram, par valsts dalību starptautiskā organizācijā. Referendumus par normatīvajiem aktiem var iedalīt pēc normatīva akta veida, proti:

1) referendums par Konstitūciju vai tās grozījumiem (konstitucionāls referendums);

2) referendums par likumu (lēģislatīvs referendums). Teorētiski iespējams arī referendums, piemēram, par valdības noteikumiem vai pašvaldības noteikumiem. Referendumus par normatīvajiem aktiem var iedalīt pēc to mērķa:

1) referendumos, kuru mērķis ir pieņemt normatīvo aktu (konstitūciju, tās grozījumus vai likumu);

2) referendumos, kuru mērķis ir atcelt normatīvo aktu (konstitūciju, tās grozījumus vai likumu); tas ir referendums ar veto raksturu jeb abrogatīvais referendums. Pēdējam iedalījumam ir praktiska nozīme galvenokārt Latvijas kontekstā, jo, neskaitot Latviju, referendumi ar veto raksturu ir ietverti tikai dažu valstu konstitūcijās un to praktiskā nozīme ir salīdzinoši neliela.

Tiešās demokrātijas institūti dažādās Eiropas valstīs

1. Šveice

Šveicē pašlaik spēkā ir 1999. gada 18. aprīļa Šveices Konfederācijas Federālā konstitūcija. Šveicē pastāv gan obligātais referendums, gan fakultatīvais referendums, gan tautas iniciatīva. Pie tam referendumi ir paredzēti gan federālā, gan kantonu, gan municipālā līmenī.

Šveicē obligātais referendums paredzēts ne tikai par Konstitūcijas grozījumiem, bet arī par vairākiem citiem jautājumiem: par iestāšanos kopējās drošības organizācijās vai supranacionālās kopienās, tādās kā NATO vai Eiropas Savienība, kā arī atsevišķos gadījumos - par federālajiem likumiem, kuri pasludināti par steidzamiem un kuri nav balstīti uz kādu no Konstitūcijas noteikumiem, un kuru spēkā esamība pārsniedz vienu gadu.³³

Šveicē referendums, kas tiek organizēts pēc tautas iniciatīvas pilnīgai Federālās konstitūcijas pārskatīšanai vai pēc tautas iniciatīvas vispārējo priekšlikumu veidā daļējai Federālās konstitūcijas pārskatīšanai, kuras Federālā asambleja ir noraidījusi, arī tiek uzskatīts par obligāto referendumu.³⁴ Tomēr pēc citās valstīs un juridiskajā literatūrā pieņemtā dalījuma šis ir fakultatīvais referendums.

Šveices Konstitūcijas 141. pants paredz fakultatīvo referendumu par likumiem, kuri jau parlamentā pieņemti:

"141. pants. Fakultatīvais referendums

(1) Tautas nobalsošanai pēc 50 000 pilsoņu vai astoņu kantonu pieprasījuma 100 dienu laikā no oficiālās publicēšanas brīža tiek nodoti:

- a) federālie likumi;
- b) federālie likumi, kuri pasludināti par steidzamiem un kuru spēkā esamība pārsniedz vienu gadu;
- c) federālie dekrēti, ciktāl Konstitūcija vai likumi to paredz;
- d) starptautiskie līgumi, kuri:
 - 1) ir noslēgti uz nenoteiktu laiku un nevar tikt izbeigti;
 - 2) paredz pievienošanos starptautiskai organizācijai;
 - 3) satur svarīgus likumdošanas nosacījumus vai pieprasa federālo likumu pieņemšanu.³⁵

Kā redzams, fakultatīvo referendumu Šveicē var ierosināt kantoni vai tauta.

Šveicē ne obligātajai, ne fakultatīvajai tautas nobalsošanai nav paredzēts kvorums; saskaņā ar Konstitūcijas 142. panta pirmo daļu Konstitūcijas grozījumi ir pieņemti, ja tautas nobalsošanā par tiem tiek atdots balsu vairākums, skaitot no tiem balsotājiem, kuri piedalījušies tautas nobalsošanā.

Šveicē pastāv arī tautas iniciatīva, proti, 100 000 balsstiesīgo vēlētāju var iesniegt tautas iniciatīvu. Konstitūcija *expressis verbis* paredz šādu tautas iniciatīvu tikai par konstitucionāliem jautājumiem, proti, par jaunas Konstitūcijas projektu un par grozījumu Konstitūcijā projektu, tomēr praksē tautas iniciatīvas tiek realizētas arī par citiem likumdošanas priekšlikumiem.³⁶ Tautas iniciatīvu izskata Federālā asambleja, un, ja Federālā asambleja sagatavo tautas iniciatīvai pretēju likumprojektu (alternatīvu projektu), vēlētājiem sekojošā referendumā ir iespēja balsot vai nu par tautas iniciatīvu, vai par alternatīvo projektu. Šveices 1976. gada 17. decembra Federālā likuma par politiskajām tiesībām 76. pants paredz: "Ja Federālā asambleja sagatavojusi alternatīvu projektu, vēlētājiem vēlēšanu biļetenos tiek uzdoti trīs jautājumi. Katrs vēlētājs bez ierobežojumiem var paziņot:

- a) ka viņš ir par tautas iniciatīvas stāšanos spēkā;
- b) viņš ir par alternatīvā projekta stāšanos spēkā;
- c) kuram no diviem projektiem jāstājas spēkā, ja tauta un kantoni atbalsta abu projektu stāšanos spēkā."

Šveicē tiešā demokrātija ļoti plaši tiek izmantota arī kantonu un municipālā līmenī.

2. Īrija

Spēkā esošā 1937. gada 1. jūlija Īrijas Konstitūcija paredz gan fakultatīvo, gan obligāto referendumu. Fakultatīvo referendumu paredz Konstitūcijas 27. un 47. pants. Saskaņā ar Konstitūcijas 27. pantu noteikts skaits abu Īrijas parlamenta palātu (*Seanad Éireann un Dáil Éireann*) deputātu var kopīgi lūgt Valsts prezidentam neizsludināt likumu un nodot to referendumam, jo likums ietver tādu valstiskas nozīmes jautājumu, par kuru jānoskaidro tautas viedoklis. Tomēr Valsts prezidentam ir tiesības, konsultējoties ar Valsts padomi, izlemt, vai likums iever tādu valstiskas nozīmes jautājumu, par kuru jānoskaidro tautas viedoklis, un nodot likumu referendumam vai nenodot. Ja prezidents izlemj nenodot likumu referendumam, viņš to izsludina un tas stājas spēkā. Īrijas Konstitūcija arī paredz: ja Valsts prezidents likumu nodevis referendumam, tomēr pēc Parlamenta apakšpalātas atļaušanas jaunizveidotā apakšpalāta var vēlreiz lemt apstiprināt likumu. Šajā gadījumā referendums netiks rīkots.³⁷ Īrijā fakultatīvajam referendumam ir veto raksturs, lai gan tas nav tik izteikts kā Latvijas Satversmes 72. pantā paredzētajai tautas nobalsošanai. Saskaņā ar Īrijas Konstitūcijas 47. pantu likums ir atcelts referendumā, ja par atcelšanu izteicies vairākums no tiem vēlētājiem, kuri piedalījās referendumā un vismaz 33,3% no balsstiesīgajiem. Šādi referendumi Īrijā praksē nav notikuši.

Savukārt par grozījumiem Konstitūcijā Īrijā paredzēts obligātais referendums (Konstitūcijas 46. panta otrā daļa).³⁸ Lai gan Īrijas

Konstitūcijas grozīšana iespējama tikai referendumā, tomēr pati grozīšanas kārtība nav raksturojama kā pārmērīgi apgrūtināta. Proti, pēc tam, kad likumu par grozījumiem Konstitūcijā pieņēmusi parlamenta apakšpalāta un apstiprinājusi augšpalāta, rīkojams referendums. Tomēr kvorums nav noteikts; un saskaņā ar Konstitūcijas 47. panta pirmo daļu grozījumu Konstitūcijā pieņemšanai nepieciešams vienkāršs balsu vairākums no tiem balsotājiem, kas piedalās referendumā. Tautas nobalsošanai ir nodoti 28 grozījumi Īrijas 1937. gada Konstitūcijā. Pēdējo reizi Īru tauta referendumā grozīja Konstitūciju 2009. gada 2. oktobrī, balsojot par Lisabonas līgumu. Astoņos gadījumos Īri referendumā Konstitūcijas grozījumu projektu noraidīja.³⁹

3. Itālija

Itālijas spēkā esošā 1947. gada 22. decembra Konstitūcija iever trīs referendumu veidus: fakultatīvo referendumu ar veto raksturu par likumiem, referendumu par Konstitūcijas grozījumiem un reģionālos referendumus. Itālijā pastāv arī tautas iniciatīva. Fakultatīvo tautas nobalsošanu ar veto raksturu par likumu Itālijā sauc par abrogatīvo (atceļošo) tautas nobalsošanu (*referendum abrogativo*).⁴⁰ Itālijas Konstitūcijas 75. pants paredz:

"(1) Ja to pieprasa 500 000 vēlētāju vai piecas reģionālās padomes, tautas referendums lemj par pilnīgu vai daļēju likumu vai citu normatīvo aktu atcelšanu.

(2) Šādi referendumi nav atļauti par nodokļu vai budžeta likumiem, amnestiju, apžēlošanu un starptautisko līgumu ratifikāciju.

(3) Pilsoņi, kuriem ir tiesības vēlēties pārstāvju palātu, var piedalīties referendumā.

(4) Referendums ir sekmīgs, ja tajā ir piedalījies vairākums no balsstiesīgajiem pilsoņiem un priekšlikums ir guvis visu balsstiesīgo balsu vairākumu.

(5) Referenduma procedūras nosaka likums."⁴¹

Fakultatīvā referenduma rīkošanas procedūra ir visai sarežģīta - ja referendumu ierosina vēlētāji, jāsavāc 500 000 parakstu. Parasti Itālijā parakstu vākšanu organizē politiskās partijas. Itālijā pastāv īpaša parakstu pārbaudes procedūra, kurā iesaistītas tiesas. Neskatoties uz sarežģīto procedūru, Itālijā notikuši kopumā 16 fakultatīvie referendumi, tomēr Itālijā vēlētājiem vienā referendumā dienā bieži ir jābalso par vairākām iniciatīvām; 1995. gada referendumā itāliešiem bija jābalso pat par 12 iniciatīvām. Fakultatīvajam referendumam ir izteikts veto raksturs, proti, vēlētāji balso par likuma atcelšanu. Šis Itālijas referendumu veids tiek kritizēts tā veto rakstura dēļ, un īpaši daudz kritikas saņem jautājuma formulējums referendumā. Tam, ka vēlētāji bieži ir neskaidrībā par jautājuma jēgu, tiek minēts šāds piemērs. 1974. gada referendumā Itālijā vēlētājiem tika lūgts balsot "par" vai "pret" likuma, kas Itālijā pirmoreiz vēsturē atļāva šķiršanos, atcelšanu. Proti, "par" nozīmēja - atcelt likumu (neparedzēt šķiršanos), bet "pret" - atļaut likuma spēkā stāšanos un paredzēt Itālijā tiesības šķirt laulību. Vēlētājiem bija grūti izprast, kā jābalso, lai paustu savu patieso attieksmi.⁴² Itālijā tiek kritizēts arī referendumam noteiktais nepieciešamais balsu skaits, proti, referendumā jāpiedalās vairākumam no balsstiesīgajiem pilsoņiem un vairākumam no visiem balsstiesīgajiem jānobalso par likuma atcelšanu. Itālijā bieži tiek izmantots referendumu "boikots", panākot, ka referendumā nesanāk vairākums no visiem balsstiesīgajiem un tāpēc likums netiek atcelts, pat ja absolūtais vairākums no tiem vēlētājiem, kas piedalījās referendumā, balsoja par atcelšanu. No 53 nacionālā līmeņa jautājumiem, kas tika nodoti referendumam, 18 gadījumos tie cieta neveiksmi, jo netika sasniegts nepieciešamais vēlētāju dalības sliekšnis.⁴³

Itālijā pastāv arī konstitucionālais referendums. Itālijas Konstitūcijas 138. pants paredz tiesības 500 000 vēlētāju, vienai piektdaļai Parlamenta palātas deputātu vai piecām reģionālajām padomēm pieprasīt tautas referendumu par Konstitūcijas grozījumiem. Tomēr konstitucionālajā referendumā vēlētāji balso "par" Konstitūcijas grozījumiem, nevis par to atcelšanu. Lai grozījumi Konstitūcijā tiktu pieņemti, tiem jāiegūst visu balsstiesīgo vēlētāju vairākuma atbalsts.⁴⁴ Itālijā ir notikuši divi konstitucionālie referendumi.

Itālijas Konstitūcija paredz arī reģionālos referendumus. Konstitūcijas 123. pants noteic, ka katram reģionam savos normatīvajos aktos jānosaka kārtība, kādā tiek rīkoti konsultatīvie referendumi un abrogatīvie referendumi par reģionālo normatīvo aktu atcelšanu. Tomēr reģionālajiem referendumiem Itālijā nav praktiskas nozīmes.⁴⁵ Konstitūcijas 132. pants paredz reģiona iedzīvotāju referendumu par reģionālo robežu izmaiņām.

Saskaņā ar Itālijas Konstitūcijas 71. pantu 50 000 vēlētājiem ir likumdošanas iniciatīvas tiesības. Tomēr, tā kā parlamentam nav pienākuma šādas iniciatīvas obligāti izskatīt vai pieņemt vai arī rīkot par tām referendumu, tikai vienā gadījumā vēlētāju likumdošanas

iniciatīva Itālijā bija sekmīga.⁴⁶

4. Francija

Francijas 1958. gada 4. oktobra Konstitūcijā paredzēti trīs referendumu veidi: leģislatīvais referendums, konstitucionālais referendums un reģionālais jeb lokālais referendums. Leģislatīvais referendums Francijā ir fakultatīvs referendums, to regulē Konstitūcijas 11. pants.⁴⁷ Saskaņā ar šo pantu Francijas prezidents pēc valdības vai abu parlamenta palātu priekšlikuma var iesniegt referendumam likumprojektu par vienu no šādiem jautājumiem: publisko institūciju organizācija; sociālās vai ekonomiskās politikas reformas un ar tām saistītie publiskie pakalpojumi; starptautisko līgumu ratifikācija, ja līgums var skart valsts institūciju darbību. Vienlaikus jāņem vērā, ka 2008. gadā Francijā ir pieņemts konstitucionālais likums Nr. 2008-724 "Par Piektās Republikas institūciju modernizāciju" (*De modernisation des institutions de la Vème République*). Saskaņā ar konstitucionālo reformu, ko paredz šis likums, tiek grozīts arī Francijas Konstitūcijas 11. pants (grozījumi vēl nav stājušies spēkā), kas paredz leģislatīvo referendumu, līdz ar to tuvākajā laikā mainīsies arī leģislatīvā referenduma regulējums Francijā.

Konstitūcijas 89. pants regulē konstitucionālo referendumu Francijā. Lai gan šim Konstitūcijas pantam ir visai sarežģīta konstrukcija,⁴⁸ tomēr būtībā tas iever fakultatīvo referendumu par Konstitūcijas grozījumiem. Lēmumu par grozījumu Konstitūcijā nodošanu referendumam pieņem republikas prezidents. Francijā jautājumu, kas tiek uzdots vēlētājiem referendumā, formulē Prezidents lēmumā par jautājuma nodošanu referendumam. Jautājums tiek formulēts vienkārši un tā, lai uz to varētu atbildēt ar "jā" vai "nē". Piemēram, 2005. gada 29. maija konstitucionālajā referendumā frančiem bija jāatbild uz jautājumu: Vai jūs atbalstāt likumprojektu par Līguma par Eiropas Konstitūciju ratifikāciju?

Kopš 2003. gada 28. marta Francijas Konstitūcijas 72.¹ pants paredz reģionālo referendumu. Reģionālais referendums ir fakultatīvs, proti, Francijas reģionālā teritoriālā vienība var izlemt, vai nodot tās kompetencē esošu normatīvā akta projektu vai citu jautājumu izlemšanai vietējā referendumā.

Piektās Republikas laikā (kopš 1958. gada) Francijā ir notikuši deviņi nacionālā līmeņa referendumi. Tie ir rīkoti par tādiem jautājumiem kā institūciju organizācija (pašas 1958. gada Konstitūcijas pieņemšana, jautājums par Republikas Prezidenta ievēlēšanu tiešās vispārējās vēlēšanās (1962), jautājums par Prezidenta pilnvaru termiņa saīsināšanu uz pieciem gadiem (2000)) un Eiropas Savienības jautājumiem (Eiropas Ekonomiskās kopienas paplašināšana (1972), Māstrihtas līguma ratifikācija (1992)).⁴⁹

5. Austrija

1930. gada Austrijas Federālais Konstitucionālais likums (*Bundes-Verfassungsgesetz*) paredz gan fakultatīvo referendumu par likumiem, gan obligāto referendumu. Austrijā fakultatīvo referendumu ierosina Parlaments. Austrijas Federālā konstitucionālā likuma 43. pants paredz: "Ja Nacionālā padome tā nolemj vai ja Nacionālās padomes locekļu vairākums to pieprasa, jebkurš Nacionālās padomes pieņemtais akts ir jānodod referendumam."⁵⁰ Savukārt obligāto referendumu regulē Austrijas Federālā Konstitucionālā likuma 44. pants. Obligātais referendums paredzēts tikai gadījumam, ja tiek pieņemta jauna Konstitūcija, nevis Konstitūcijas grozīšanai. Konstitūcijas grozījumi var tikt nodoti referendumam fakultatīvi: "Jebkura pilnīga Federālās Konstitūcijas pārskatīšana [...] ir jāiesniedz visas nācijas referendumam, bet daļēja pārskatīšana - tikai tad, ja viena trešdaļa Nacionālās padomes locekļu vai Federālā padome to pieprasa."⁵¹

Austrijā referendumam nav noteikts kvorums; lēmums tiek pieņemts ar balsu vairākumu no tām derīgajām balsīm, kuras nodotas tautas nobalsošanā (Federālā Konstitucionālā likuma 45. panta pirmā daļa).

Neskaitot 1938. gada referendumu par Austrijas aneksiju, Austrijā notikuši tikai divi referendumi - 1978. gadā par kodolenerģijas izmantošanu un 1994. gadā par dalību Eiropas Savienībā.

6. Igaunija

Igaunijā pašlaik spēkā ir tās ceturtā - 1992. gada - Konstitūcija. Tā paredz gan obligāto, gan fakultatīvo referendumu. Obligātais referendums par Konstitūcijas grozījumiem Igaunijā regulēts līdzīgi kā obligātā tautas nobalsošana par Satversmes grozījumiem. Proti, Igaunijas Konstitūcijas 162. pants paredz: "Konstitūcijas I nodaļa "Vispārējie noteikumi" un XV nodaļa "Konstitūcijas grozīšana" var tikt grozīta tikai referendumā."⁵² Visai līdzīga Latvijas Satversmes I nodaļai "Vispārējie noteikumi" ir Igaunijas Konstitūcijas I nodaļa "Vispārējie noteikumi", kurā ir septiņi panti un kura nosaka Igaunijas valsts iekārtas pamatprincipus. Citus Konstitūcijas pantus Igaunijā var

grozīt gan vēlētajī referendumā, gan parlaments (Igaunijas Konstitūcijas 163. pants), tāpēc šāds referendums raksturojams kā fakultatīvs.

Fakultatīvo referendumu par likumiem vai citiem jautājumiem Igaunijā iniciē Parlaments. Saskaņā ar Konstitūcijas 105. pantu "Parlamentam ir tiesības nodot likuma projektu vai citu valstisku jautājumu referendumam".⁵³ Igaunijā referendumam kvorums nav noteikts; saskaņā ar Konstitūcijas 105. pantu lēmums referendumā tiek pieņemts ar balsu vairākumu no tiem vēlētajiem, kas piedalās referendumā.⁵⁴

Saskaņā ar spēkā esošo Konstitūciju Igaunijā ir noticis viens referendums - 2003. gada 14. septembrī par Igaunijas dalību Eiropas Savienībā. Arī pati Igaunijas Konstitūcija ir pieņemta referendumā 1992. gada 28. jūnijā. Šajā dienā Igaunijā notika vēl viena nobalsošana, proti, Igaunijas pilsoņiem bija jāatbild uz jautājumu: "Vai jūs atbalstāt to, ka personas, kuras pieprasījušas Igaunijas pilsonību līdz 1992. gada 5. jūnijam, piedalās pirmajās parlamenta un prezidenta vēlēšanās pēc konstitūcijas spēkā stāšanās?" Balsojums par Konstitūciju Igaunijā bija pārliecinošs - 91,3% nobalsoja "jā", savukārt otrajā jautājumā balsis dalījās - "jā" atbildēja 46,1%, "nē" - 53,0%.⁵⁵

7. Lietuva

Spēkā esošā Lietuvas Republikas 1992. gada Konstitūcija iever obligāto referendumu par Konstitūcijas grozījumiem, fakultatīvo referendumu, kā arī tautas iniciatīvu. Lietuvas Konstitūcija paredz Latvijai līdzīgu obligāto tautas nobalsošanu par grozījumiem Konstitūcijā. Lietuvas Konstitūcijas 148. pants ir šāds: "Konstitūcijas 1. panta norma "Lietuvas valsts ir neatkarīga demokrātiska republika" var tikt grozīts tikai referendumā, ja par to nobalso ne mazāk kā 3/4 balsstiesīgo Lietuvas pilsoņu. Konstitūcijas pirmā nodaļa "Lietuvas valsts" un četrpadsmitā nodaļa "Konstitūcijas grozīšana" var tikt grozīta tikai referendumā."⁵⁶ Līdzīgi kā Latvijā un Igaunijā Konstitūcijas pirmā nodaļa ietver Lietuvas valsts iekārtas pamatprincipus. Lai grozītu Lietuvas Konstitūcijas pirmo nodaļu "Lietuvas valsts" (izņemot 1. pantu) un četrpadsmito nodaļu "Konstitūcijas grozīšana", "par" jānobalso vairāk nekā pusei no visiem balsstiesīgajiem pilsoņiem. Obligātais referendums Lietuvā paredzēts arī par 1992. gada 8. jūnija Konstitucionālā likuma "Par Lietuvas Republikas nepiedalīšanos postpadomju Austrumu savienībās" grozījumiem un par Lietuvas dalību starptautiskajās organizācijās, ja šāda dalība ir saistīta ar daļēju valsts institūtu kompetences nodošanu starptautiskās organizācijas institūcijām.⁵⁷ Jautājuma par dalību starptautiskā organizācijā izšķiršanai nepieciešams, lai "par" nobalsotu vairāk nekā puse no tiem balsotājiem, kuri piedalās referendumā.⁵⁸

Lietuvā pastāv arī fakultatīvais referendums un tautas iniciatīva. Fakultatīvais referendums Lietuvā tiek dēvēts par konsultatīvo referendumu, kas, autores ieskatā, nav korekti, jo referenduma rezultāti ir saistoši. Lietuvas Konstitūcijas 8. pants paredz: "Svarīgākie valsts un nācijas dzīves jautājumi izlemjami referendumā. Likumā paredzētajos gadījumos Seims pasludina referendumu. Referendums jāpasludina arī tad, ja to pieprasa ne mazāk kā 300 000 balsstiesīgo pilsoņu." Fakultatīvajā referendumā jāpiedalās vairāk nekā pusei balsstiesīgo pilsoņu. Referendumam nodotais lēmums ir pieņemts, ja "par" to nobalso vairāk nekā puse no tiem balsotājiem, kas piedalās referendumā.⁵⁹

Lietuvā pastāv arī vēlētajū likumdošanas iniciatīvas tiesības. Konstitūcijas 68. pants paredz, ka 50 000 balsstiesīgo Lietuvas pilsoņu ir tiesības iesniegt parlamentā likumprojektu un parlamentam tas jāizskata.⁶⁰

Kopš neatkarības pasludināšanas 1990. gada 11. martā Lietuvā ir bijuši desmit referendumi, ieskaitot arī nobalsošanu 1991. gada 19. februārī par neatkarību no Padomju Savienības. Tikai četri referendumi beigušies ar rezultātu (1991. gadā par Lietuvas neatkarību, 1992. gadā par pieprasījumu izvest Krievijas armiju, 1992. gadā par Konstitūcijas pieņemšanu un 2003. gadā - par dalību Eiropas Savienībā), jo pārējos gadījumos nebija nepieciešamā kvoruma.⁶¹

Tiešā demokrātija Latvijā

Šā raksta mērķis nav padziļināti analizēt Satversmes regulējumu par tautas nobalsošanu un vēlētajū likumdošanas iniciatīvu, tāpēc tiešās demokrātijas regulējums Latvijā aprakstīts īsi. Spēkā esošajā Satversmes redakcijā ir noregulēti seši tautas nobalsošanas veidi: Satversmes 48., 68., 72., 77. un 78. pantā. Satversmes 14. pantā paredzēts vēl viens - septītais - tautas nobalsošanas veids. Tomēr grozījumi Satversmes 14. pantā par tautas nobalsošanu stājas spēkā ar 10. Saeimas sanākšanu. Satversmes 14. un 48. pantā minētā tautas nobalsošana par Saeimas atlaišanu ir raksturojama kā unikāla, jo citās valstīs maz sastopami tās analogi.

Satversmes 77. pantā paredzētā tautas nobalsošana ir obligātā tautas nobalsošana, tā notiktu jebkurā gadījumā, ja Saeima grozītu Satversmes pirmo, otro, trešo, ceturto, sesto vai septiņdesmit septīto pantu. Šāda nobalsošana būtu jāriko arī gadījumā, ja Saeima grozītu

šos Satversmes pantus nevis tekstuāli, bet pēc būtības, proti, neizdarot tekstuālus pārgrozījumus, bet šādus pārgrozījumus ietverot citos tiesību aktos.⁶² Satversmes 77. pants ir vērtējams kopsakarā ar Satversmes 79. pantu, kas paredz: "Tautas nobalsošanai nodotais Satversmes pārgrozījums ir pieņemts, ja tam piekrīt vismaz puse no visiem balsstiesīgiem."

Arī Satversmes 68. panta trešajā daļā paredzētā nobalsošana par dalību Eiropas Savienībā ir obligātā tautas nobalsošana. Satversmes 68. pantā norma par tautas nobalsošanu par dalību Eiropas Savienībā tika iekļauta ar 2003. gada 8. maija likumu. Pirms šo grozījumu izdarīšanas notika visai plaša diskusija par to, vai Latvijas dalība Eiropas Savienībā ietekmē Satversmes 1. pantā ietverto neatkarības jēdzienu un Satversmes 2. pantā nostiprināto suverenitāti un vai ir nepieciešama Satversmes 77. pantā paredzētā tautas nobalsošana, tomēr likumdevējs izšķīrās par īpaša tautas nobalsošanas veida - par dalību Eiropas Savienībā - ietveršanu Satversmē. Par dalību (iestāšanos) Eiropas Savienībā Latvijā tautas nobalsošana notika 2003. gada 20. septembrī.⁶³

Satversmes 72. pants regulē fakultatīvo tautas nobalsošanu: "Valsts prezidentam ir tiesības apturēt likuma publicēšanu uz diviem mēnešiem. Viņam likuma publicēšana ir jāaptur, ja to pieprasa ne mazāk kā viena trešā daļa Saeimas locekļu. Šīs tiesības Valsts prezidents vai viena trešā daļa Saeimas locekļu var izlietot desmit dienu laikā, skaitot no likuma pieņemšanas Saeimā. Šādā kārtā apturētais likums nododams tautas nobalsošanai, ja to pieprasa ne mazāk kā viena desmitā daļa vēlētāju." Satversmes 72. pantā fakultatīvā tautas nobalsošana paredzēta tikai un vienīgi par Saeimas pieņemtu likumu. Vār piekrist K. Dišleram, kas šo tautas nobalsošanu apzīmē kā fakultatīvo referendumu ar veto raksturu, jo "šinī tautas nobalsošanas gadījumā tā tad tauta izlieto savu veto tiesību jeb tiesību noraidīt Saeimas pieņemtu likumu."⁶⁴ Autores ieskatā, Satversmes 72. pants praksē maz izmantots galvenokārt Satversmes 74. pantā paredzēto prasību balsotāju skaitam dēļ. Satversmes 74. pantā paredzēts, ka "Saeimā pieņemtais un septiņdesmit otrā panta kārtībā apturētais likums ir atcelts tautas nobalsošanā, ja balsotāju skaits ir vismaz puse no pēdējās Saeimas vēlēšanās piedalījušos vēlētāju skaita un ja vairākums ir balsojis par likuma atcelšanu".

Saskaņā ar Satversmes 72. pantu rīkotas trīs tautas nobalsošanas: 1998. gada 3. oktobrī par likuma "Grozījumi Pilsonības likumā" atcelšanu, 1999. gada 13. novembrī par likuma "Grozījumi likumā "Par valsts pensijām"" atcelšanu un 2007. gada 7. jūlijā par likumu "Grozījumi Nacionālās drošības likumā" un "Grozījumi Valsts drošības iestāžu likumā" atcelšanu. Pirmajos divos gadījumos Valsts prezidents apturēja likuma publicēšanu pēc Saeimas deputātu pieprasījuma, savukārt trešajā gadījumā tā bija Valsts prezidentes Vairas Vīķes-Freibergas iniciatīva, jo prezidente iebilda pret minēto likumu saturu. Tikai pirmā no šīm tautas nobalsošanām ir notikusi, jo otrajā un trešajā gadījumā tautas nobalsošanā piedalījās mazāk nekā puse no pēdējās Saeimas vēlēšanās piedalījušos balsstiesīgo pilsoņu skaita.⁶⁵

Fakultatīvo referendumu paredz arī Satversmes 68. panta ceturta daļa: "Ja to pieprasa vismaz puse Saeimas locekļu, būtiskas izmaiņas nosacījumos par Latvijas dalību Eiropas Savienībā izlemjamas tautas nobalsošanā." Šāda nobalsošana Latvijā nav notikusi.

Satversmes 78. pants ietver normas par vēlētāju likumdošanas iniciatīvas realizāciju, kā arī vēl vienu tautas nobalsošanas veidu: "Ne mazāk kā vienai desmitai daļai vēlētāju ir tiesība iesniegt Valsts prezidentam pilnīgi izstrādātu Satversmes grozījumu projektu vai likuma projektu, kuru prezidents nodod Saeimai. Ja Saeima to nepieņem bez pārgrozījumiem pēc satura, tad tas ir nododams tautas nobalsošanai." K. Dišlers ir norādījis: "Tā kā tautas nobalsošana šinī gadījumā nostādīta atkarībā no Saeimas piekrišanas vai nepiekrišanas tautas ierosinātajam likumprojektam un notiek it kā automātiski, tad šo referenduma veidu varētu nosaukt par automātisko referendumu."⁶⁶ Tomēr autore uzskata, ka pēc būtības Satversmes 78. pantā neregulētā tautas nobalsošana, lai arī īpatnēja pēc savas konstrukcijas, ir fakultatīvā tautas nobalsošana, un tās iniciators ir vēlētāji. Savukārt apzīmējuma "automātiska tautas nobalsošana" lietošana ir pamatota teorētiski, jo pati tautas nobalsošana notiek automātiski, ja Saeima likumprojektu nepieņem, tomēr ir maldinoša, vārds "automātiska" vedina domāt, ka šī tautas nobalsošana ir obligāta.

Satversmes 78. pantā ietvertajā procesā var konstatēt četrus "soļus":

- 1) ne mazāk kā 10 000 balsstiesīgo Latvijas pilsoņu, kuru paraksti ir notariāli apliecināti, iesniedz Centrālajai vēlēšanu komisijai pilnīgi izstrādātu likumprojektu (likuma "Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu" 22. un 23. pants);
- 2) Centrālā vēlēšanu komisija organizē vēlētāju parakstu vākšanu. Ja ir savākti ne mazāk kā vienas desmitās daļas vēlētāju paraksti, likumprojekts tiek iesniegts Saeimā;
- 3) Saeima pieņem likumprojektu bez grozījumiem pēc satura (4. solis neseko) vai nepieņem likumprojektu bez grozījumiem pēc satura;

4) tiek rīkota tautas nobalsošana par likumprojektu.

Šis ir vienots process, kurā nākamais solis nevar notikt bez iepriekšējā soļa. Process kopumā iever gan vēlētāju likumdošanas iniciatīvas realizāciju, gan tautas nobalsošanu.

Pēc Latvijas neatkarības atjaunošanas notikušas četras Centrālās vēlēšanu komisijas organizētas parakstu vākšanas saskaņā ar Satversmes 78. pantu. 1995. gada 31. jūlijā Centrālajā vēlēšanu komisijā tika iesniegts vēlētāju parakstīts likumprojekts "Pilsonības likums", tomēr parakstu vākšanas laikā Pilsonības likumprojekta ierosinājumu parakstīja mazāk vēlētāju nekā bija nepieciešams likumprojekta iesniegšanai Saeimā. 2000. gada 30. martā Centrālajai vēlēšanu komisijai tika iesniegts 12 337 Latvijas pilsoņu parakstīts likumprojekts "Grozījumi Enerģētikas likumā". Pēc parakstu vākšanas Centrālā vēlēšanu komisija konstatēja, ka vēlētāju iesniegto likumprojektu atbalstījuši 307 330 vēlētāju jeb 22,9 procenti no pēdējās Saeimas vēlēšanās piedalījušos balsstiesīgo skaita. Saeima šo vēlētāju iesniegto likumprojektu pieņēma bez satura grozījumiem.

Nepieciešamais vismaz vienas desmitās daļas vēlētāju parakstu skaits tika savākts arī par likumprojektu "Grozījumi Latvijas Republikas Satversmē" un likumprojektu "Grozījums likumā "Par valsts pensijām"". Tā kā Saeima nepieņēma šos likumus bez pārgrozījumiem pēc satura, 2008. gada 2. augustā un 2008. gada 23. augustā attiecīgi notika tautas nobalsošana. Nevienā no gadījumiem netika sasniegts nepieciešamais balsu skaits. Lai gan 608 847 vēlētāji nobalsoja "par" grozījumiem Satversmē, tomēr likumprojekts "Grozījumi Latvijas Republikas Satversmē" tautas nobalsošanā netika pieņemts. Lai grozījumi Satversmē iegūtu likuma spēku, par to pieņemšanu saskaņā ar Satversmes 79. pantu bija jānobalso vismaz 757 468 vēlētājiem jeb pusei no visiem balsstiesīgajiem pilsoņiem.⁶⁷

Likums "Par pašvaldībām" paredz gan publisko apspriešanu, kurā piedalās pašvaldības iedzīvotāji un kurai ir konsultatīvs raksturs (likuma 61.¹ pants), gan pašvaldības referendumu (likuma 61.³ pants), tomēr normas par pašvaldību referendumu nav stājušās spēkā, jo nav pieņemts likums par šāda referenduma rīkošanas kārtību (likuma pārejas noteikumu 23. punkts).

Secinājumi

Mūsdienās jaunu valsts konstitūciju visbiežāk pieņem tauta referendumā un jaunas konstitūcijas pieņemšana ir viens no jautājumiem, par kuriem referendumi tiek rīkoti pat valstīs bez tiešās demokrātijas tradīcijām.⁶⁸ Pausts arī viedoklis, ka jaunas konstitūcijas pieņemšana ir ekskluzīvā tautas, nevis parlamenta kompetencē. Piemēram, Satversmes tiesa 2007. gada 29. novembra spriedumā lietā Nr. 2007-10-0102 ir norādījusi: "Satversme gan sadala satversmes varu starp Latvijas pilsoņu kopumu un Saeimu, tomēr garantē Latvijas tautas ekskluzīvās tiesības rīkoties ar Satversmes fundamentālajām normām, proti, atcelt konstitūciju vai noteikt jaunu konstitucionālo iekārtu." Tomēr ne visu valstu konstitūcijās ir paredzēts obligātais referendums par jaunas konstitūcijas pieņemšanu. Referendums par jaunas konstitūcijas pieņemšanu konstitūcijā *expressis verbis* ir paredzēts tikai Austrijā. Īrijā un Šveicē ir paredzēts obligātais referendums par jebkuriem konstitūcijas grozījumiem. Savukārt Igaunijā un Lietuvā līdzīgi kā Latvijā ir paredzēts obligātais referendums tikai par atsevišķiem Konstitūcijas pantiem, kuri regulē pašus būtiskākos valsts jautājumus, kā arī par tiem konstitūcijas pantiem, kas ietver konstitūcijas grozīšanas kārtību. Tomēr tas nenozīmē, ka citās valstīs netiktu rīkoti referendumi par jaunu konstitūciju pieņemšanu vai konstitūcijas grozījumiem. Parasti pastāv iespēja rīkot konstitucionālo fakultatīvo referendumu.

Obligātā konstitucionālā referenduma mērķis ir ne tikai nodot pašus svarīgākos jautājumus valstī izlemšanai tautai, bet arī nepieļaut konstitūcijas vai atsevišķu tās pantu grozīšanu vispār vai arī nepieļaut pārāk biežu tās grozīšanu. Obligātā referenduma nozīme cieši saistīta ar jautājumu par referendumam noteikto kvorumu. Tajās valstīs, kur obligātajam konstitucionālajam referendumam noteikts augsts kvorums (Lietuvā - vairāk nekā pusei no visiem balsstiesīgajiem jānobalso "par" atsevišķu Konstitūcijas pantu grozīšanu, bet "par" Konstitūcijas 1. panta grozījumiem - pat ne mazāk kā 3/4 no visiem balsstiesīgajiem, Latvijā - "par" Satversmes 1., 2., 3., 4., 6. un 77. panta grozījumiem jānobalso vismaz pusei no visiem balsstiesīgajiem), šāda regulējuma mērķis nav noteikt kārtību, kādā grozāmi attiecīgie Konstitūcijas panti, proti, noteikt veidu, kādā tauta varētu atteikties no neatkarīgas valsts un tās demokrātiskās iekārtas. Šo konstitūcijas pantu jēga un mērķis ir padarīt attiecīgos konstitūcijas pantus par praktiski negrozāmiem, nepieļaujot demokrātiskas valsts iekārtas pamatu maiņu.

Vairākās valstīs paredzēti obligātie referendumi ne tikai par Konstitūcijas grozīšanu, bet arī par ar citiem jautājumiem, jo īpaši par iestāšanos starptautiskajās organizācijās, ja šāda dalība ir saistīta ar valsts institūtu kompetences nodošanu starptautiskajai organizācijai (Šveice, Lietuva, Latvijā Satversmē paredzēta tautas nobalsošana tieši par dalību Eiropas Savienībā). Lai gan Īrijas konstitūcija *expressis*

verbis neparedz referendumu par dalību Eiropas Savienībā, tomēr tas ir jārtīko, jo dalība Eiropas Savienībā groza Īrijas Konstitūcijas normas pēc būtības, bet Konstitūcija Īrijā grozāma tikai referendumā. Tomēr referendumi par valsts iestāšanās Eiropas Savienībā tiek rīkoti arī tajās valstīs, kur Konstitūcija to obligāti nepieprasa, izmantojot noteikumus par fakultatīvo referendumu. Obligātā referenduma par iestāšanos starptautiskajās organizācijās, ja šāda dalība ir saistīta ar valsts institūtu kompetences nodošanu starptautiskajai organizācijai, mērķis ir nodot šo ļoti svarīgo jautājumu, kas saistīts arī ar valsts suverenitāti, pašas tautas izlemšanai.

Fakultatīvā referenduma regulējums dažādās valstīs ievērojami atšķiras. Viselastīgākā un arī mūsdienīgākā ir to valstu sistēma, kurās valsts institūtam - parasti valsts prezidentam vai parlamentam - ir tiesības nodot kādu likuma projektu vai citu svarīgu jautājumu vēlētajiem izlemšanai referendumā (Šveicē (ierosina kantoni), Īrijā - par pieņemtu likumu (izsludina valsts prezidents), Itālijā - par konstitūcijas grozījumiem (ierosina deputāti), Francijā (ierosina republikas prezidents), Austrijā - par pieņemtu likumu (ierosina parlaments), Igaunijā (ierosina parlaments), Lietuvā (ierosina parlaments), Latvijā - tikai par būtiskām izmaiņām nosacījumos par dalību Eiropas Savienībā (ierosina Saeimas deputāti)). Šo normu mērķis ir ļaut vēlētajiem, nevis parlamentam izlemt valstij un tautai ārkārtīgi svarīgus jautājumus. Šāda sistēma, īpaši valstīs, kurās referendumam var nodot jebkuru valstiskas nozīmes jautājumu, ne tikai likumprojektu vai parlamenta jau pieņemtu likumu, ir ļoti elastīga. Vienlaikus praksē valsts institūti šādu iespēju izmanto visai reti, līdz ar to tautas izlemšanai tiek nodoti tikai patiešām paši svarīgākie jautājumi.

Latvijā Satversmē ietvertā tautas nobalsošanas institūta nepiemērotība dzīves vajadzībām bija redzama pirms Latvijas iestāšanās Eiropas Savienībā. Satversme neparedzēja iespēju rīkot tautas nobalsošanu par abstraktu jautājumu, savukārt, ja Valsts prezidents nodotu tautas nobalsošanai Saeimas jau pieņemtu likumu, tautas nobalsošana būtu par šā likuma atcelšanu, turklāt tautas nobalsošanu par starptautiskiem līgumiem (līgumiem ar ārvalstīm) *expressis verbis* aizliedz Satversmes 73. pants. Tomēr pastāvēja politiska nepieciešamība rīkot tautas nobalsošanu par dalību Eiropas Savienībā. Tika atzīts, ka, ievērojot būtiskās un plašās pārmaiņas, ko rada iestāšanās Eiropas Savienībā, ir svarīgi, lai tā notiktu ar iespējami augstāku leģitimitātes pakāpi, ko mūsdienu demokrātiskajās valstīs var nodrošināt tautas nobalsošana.⁶⁹ Tāpēc Satversme tika grozīta, Satversmes 68. pantā paredzot divus tautas nobalsošanas veidus - par dalību Eiropas Savienībā un par būtiskām izmaiņām nosacījumos par Latvijas dalību Eiropas Savienībā. Tā kā Latvijā visi tautas nobalsošanas veidi ir noregulēti Satversmē, gadījumā, ja rastos politiska nepieciešamība nodot tautas nobalsošanai kādu citu valstiski svarīgu jautājumu, būtu nepieciešami grozījumi Satversmē, lai paredzētu iespēju to rīkot.

Īpaši analizējams ir fakultatīvais atceļošais referendums jeb fakultatīvais referendums ar veto raksturu, kas paredzēts Itālijas un Latvijas konstitūcijā. Arī Šveicē, Īrijā un Austrijā fakultatīvais referendums paredzēts par parlamenta jau pieņemtu likumu, bet tam nav tik spilgti izteikts atceļošs raksturs, jo vēlētajiem šajās valstīs referendumā neatbild uz jautājumu: Vai jūs esat par likuma [nosaukums] atcelšanu? Atceļošā referenduma mērķis parasti ir dot iespēju parlamenta mazākumam iebilst pret parlamenta pieņemtu likumu, nododot jautājumu vēlētajiem izlemšanai, ja šim mazākumam ir pamats uzskatīt, ka vēlētajiem varētu nepieņemt parlamenta vairākumam. Atceļošo referendumu Itālijā var ierosināt parlamenta deputāti, reģionālās padomes vai tauta, savukārt Latvijā ir īpaši sarežģīta sistēma - Valsts prezidents pēc savas iniciatīvas vai pēc vismaz vienas trešdaļas Saeimas deputātu pieprasījuma var apturēt likuma publicēšanu, tomēr tautas nobalsošana tiek rīkota tikai tad, ja to pieprasa ne mazāk kā viena desmitā daļa vēlētajiem. Itālijā atceļošais referendums ir izpelnījies kritiku divu iemeslu pēc, un šī kritika ir pilnībā attiecināma arī uz Latvijas situāciju.

Pirmkārt, vēlētajiem ir grūtības tautas nobalsošanā uzdotā jautājuma jēgas izpratnē. Reizēm vēlētais, balsojot "par", uzskata, ka viņš balso par attiecīgā likuma saturu, lai gan, balsojot "par" likuma atcelšanu, viņš balso pret likuma saturu. Bez tam referendumā uzdodamajā jautājumā tiek ietverts tikai likuma nosaukums un vēlētajiem pašiem ir jāizprot attiecīgā likuma jēga, kas ne vienmēr ir viegli. Piemēram, Latvijā 2007. gada 7. jūlijā tautas nobalsošanā par "drošības likumu" atcelšanu vēlētajiem galvenokārt piedalījās un balsoja "par", paužot atbalstu Valsts prezidentei, nevis paužot viedokli par attiecīgo likuma saturu. Jautājums tautas nobalsošanai būtu jāformulē tā, lai tas ir viegli un nekļūdīgi saprotams vēlētajiem.

Otrkārt, gan Itālijā, gan Latvijā atceļošajam referendumam ir noteikts augsts kvorums: Itālijā referendumā jāpiedalās vairākumam no balsstiesīgajiem pilsoņiem un vairākumam no visiem balsstiesīgajiem jānobalso par likuma atcelšanu, savukārt Latvijā tautas nobalsošanā jāpiedalās vismaz pusei no iepriekšējās Saeimas vēlēšanās piedalījušos vēlētajiem skaita un vairākumam ir jābalso par likuma atcelšanu. Tik augsts kvorums kopā ar referenduma atceļošo raksturu rada situāciju, ka valdošās koalīcijas partijas, kuras parasti ir ieinteresētas likuma neatcelšanā, aicina vēlētajus neierasties balsošanas iecirkņos. Tomēr šāda prakse demokrātiskā valstī nebūtu atbalstāma, jo tiešās demokrātijas institūta jēga ir dot iespēju vēlētajiem lemt par svarīgiem valsts dzīves jautājumiem un tiesības piedalīties tautas nobalsošanā bez nepamatotiem ierobežojumiem ir atzītas arī kā cilvēka pamattiesības. Tā kā vēlētajiem balso "par" vai "pret" likuma atcelšanu, tad tie

vēlētāji, kuri neierodas uz tautas nobalsošanu, ir nobalsojuši "pret" likuma atcelšanu. Savukārt lielākā daļa vēlētāju neierodas nevis tāpēc, ka ir pret likuma atcelšanu, bet tāpēc, ka viņus attiecīgais jautājums neinteresē. Tādējādi referenduma rezultāts ne vienmēr atspoguļo vēlētāju patieso gribu.

Vairākās valstīs (Šveicē, Itālijā, Lietuvā) tiesības ierosināt fakultatīvo referendumu ir arī noteiktam skaitam vēlētāju. Visām šīm valstīm raksturīgs tas, ka tajās notiek daudz referendumu. Jo īpaši Šveicē un mazāk Itālijā to veicina arī relatīvi zems referenduma ierosināšanai nepieciešamais vēlētāju parakstu skaits: Šveicē šādas tiesības ir 50 000 vēlētāju (iedzīvotāju skaits Šveicē ir 7,5 miljoni, aptuveni seši miljoni no tiem ir Šveices pilsoņi), Itālijā 500 000 (iedzīvotāju skaits - aptuveni 58 miljoni), Lietuvā - 300 000 (iedzīvotāju skaits - aptuveni 3,5 miljoni).

Fakultatīvā referenduma efektivitāte ir saistīta arī ar referendumam noteikto kvorumu. Tajās valstīs, kurās referendumam noteikts relatīvi augsts kvorums (Itālija, Lietuva, Latvija), tiek rīkots relatīvi daudz referendumu, tomēr tie bieži beidzas bez rezultāta, jo nav sasniegts nepieciešamais kvorums. Prasība, lai referendumā piedalītos noteikts skaits vēlētāju, piemēram, Latvijā - vismaz puse no iepriekšējās Saeimas vēlēšanās piedalījušos vēlētāju skaita, *prima facie* šķiet visai pamatota un loģiska. Šķiet visai loģiski neļaut pieņemt lēmumu tādām vēlētāju skaitam, kas ir niecīgs, salīdzinot ar kopējo vēlētāju skaitu vai to vēlētāju skaitu, kas piedalījās parlamenta vēlēšanās. Tomēr jāņem vērā vairāki citi faktori. Pirmkārt, pārāk augsta kvoruma noteikšana tautas nobalsošanā ierobežo pilsoņa tiesības piedalīties valsts lietu kārtošanā. Otrkārt, nav lietderīgi paredzēt tādu kvorumu, kas praksē lielākoties netiek sasniegts, jo šāds kvorums nesasniedz mērķi - ļaut vēlētājiem lemt par svarīgiem valsts dzīves jautājumiem, tomēr tērē valsts resursus. Treškārt, balsotāju skaits referendumos visās valstīs parasti ir mazāks nekā parlamenta vēlēšanās, tāpēc salīdzinājums ar parlamenta vēlēšanās piedalījušos pilsoņu skaitu nav pamatots. Referendumos tradicionāli piedalās mazāk vēlētāju nekā parlamenta vēlēšanās, jo referendums notiek par vienu likumu vai par vienu citu konkrētu jautājumu, par kuru dažādu sabiedrības grupu interese var būt atšķirīga. Ne visi vēlētāji ir ieinteresēti visos likumos, piemēram, jaunieši var nebūt ieinteresēti piedalīties tautas nobalsošanā par pensiju jautājumiem. Vēlētāji parlamenta vēlēšanas uzskata par svarīgākām, jo ievēlētais parlaments varēs lemt par jebkuru likumdošanas jautājumu, tāpēc dalība vēlēšanās ir augstāka nekā referendumos.

Visbeidzot, vairākās valstīs (Šveicē, Itālijā, Lietuvā, Latvijā) pastāv vēlētāju likumdošanas iniciatīva, proti, noteikta skaita vēlētāju tiesības iesniegt parlamentā likuma projektu. Parasti parlamentam nav formāla pienākuma tautas iniciatīvas obligāti izskatīt vai pieņemt vai arī rīkot par tām referendumu. Izņēmums ir Šveice un Latvija, kuru konstitūcija paredz, ka gadījumā, ja parlaments nepieņem vēlētāju iesniegto likumprojektu, rīkojams referendums. Šveicē tomēr regulējums ir daudz elastīgāks nekā Latvijā, jo paredzēta iespēja vēlētājiem balsot gan par vēlētāju iesniegto likumprojektu, gan par alternatīvo parlamenta pieņemto likumprojektu. Kopumā Šveices un Latvijas modelis vērtējams pozitīvi. Tomēr Latvijā šim modelim ir trūkumi: lieli valsts resursi tiek tērēti "divpakāpju procedūrai", kas pastāv parakstu vākšanas procesā (pirmie vismaz 10 000 vēlētāju paraksti jāapliecina notariāli, bet pēc tam vismaz vienas desmitās daļas vēlētāju parakstu vākšanas organizēšanu uzņemas Centrālā vēlēšanu komisija); referendumam ir noteikts nesamērīgi augsts kvorums, proti, tautas nobalsošanai nodotais likumprojekts ir pieņemts, ja balsotāju skaits ir vismaz puse no pēdējās Saeimas vēlēšanās piedalījušos vēlētāju skaita un ja vairākums ir balsojis par likumprojekta pieņemšanu.⁷⁰ Ja tautas nobalsošanai tiek nodots Satversmes grozījumu projekts, kvorums ir vēl lielāks.

Kā redzams, tiešās demokrātijas sistēmas dažādās valstīs ir visai atšķirīgas. Tiešās demokrātijas institūti praksē ļoti plaši tiek izmantoti galvenokārt tur, kur to realizācijas mehānisms ir vienkāršs un nav prasības pēc proporcionāli liela skaita vēlētāju dalības. Latvijas Republikas Satversmē ir paredzēti vairāki tautas nobalsošanas veidi un vēlētāju likumdošanas iniciatīva, kā arī ir rīkotas relatīvi daudz tautas nobalsošanas, tomēr tas, ka lielākā daļa tautas nobalsošanu beidzas bez rezultāta, liecina par nepieciešamību uzlabot tiešās demokrātijas sistēmu Latvijā. ■

¹ DuVivier K.K. The United States as a democratic ideal? International lessons in referendum democracy. Temple Law Review, Fall 2006.

² Suksi M. Bringing in the people. A comparison of constitutional forums and practices of the referendum. Dordrecht Martinus Nijhoff Publishers, 1993, p. 47.

- ³ Sk.: http://www.basiclaw.net/Appendices/switzerland__constitution.htm [skatīts 26.01.2010.].
- ⁴ Turpat.
- ⁵ Suksi M. Bringing in the people. A comparison of constitutional forums and practices of the referendum. Dordrecht Martinus Nijhoff Publishers, 1993, p. 52.
- ⁶ DuVivier K.K. The United States as a democratic ideal? International lessons in referendum democracy. Temple Law Review, Fall 2006.
- ⁷ Suksi M. Bringing in the people. A comparison of constitutional forums and practices of the referendum. Dordrecht Martinus Nijhoff Publishers, 1993, p. 45.
- ⁸ DuVivier K.K. The United States as a democratic ideal? International lessons in referendum democracy. Temple Law Review, Fall 2006.
- ⁹ Dānijas 1953. gada 5. jūnija Konstitūcijas 42. pants. Pieejams: http://www.servat.unibe.ch/icl/da00000_.html [skatīts 26.01.2010.].
- ¹⁰ Īrijas 1922. gada Konstitūcijas 47. pants. Pieejams: <http://www.ucc.ie/celt/online/E900003-004/> [skatīts 26.01.2010.].
- ¹¹ Sk.: http://www.zum.de/psm/weimar/weimar_vve.php#Fifth%20Chapter [skatīts 26.01.2010.].
- ¹² Suksi M. Bringing in the people. A comparison of constitutional forums and practices of the referendum. Dordrecht Martinus Nijhoff Publishers, 1993, p. 95.
- ¹³ Sk.: http://www.zum.de/psm/weimar/weimar_vve.php#Fifth%20Chapter [skatīts 26.01.2010.].
- ¹⁴ Suksi M. Bringing in the people. A comparison of constitutional forums and practices of the referendum. Dordrecht Martinus Nijhoff Publishers, 1993, p. 101.
- ¹⁵ Ibid, p. 106.
- ¹⁶ Sk.: http://www.servat.unibe.ch/icl/gm00000_.html [skatīts 26.01.2010.].
- ¹⁷ Direct democracy : The Eastern and Central European experience, ed.by A. Auer, M. Buetzer. Dartmouth: Ashgate, 2001, p. 346.
- ¹⁸ Igaunijas Republikas 1920. gada 15. jūnija Konstitūcijas 30., 31., 32., 88. pants. Pieejams: http://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_Estonian_Republic,_1920 [skatīts 26.01.2010.].
- ¹⁹ Dišlers K. Ievads Latvijas valststiesību zinātnē. Rīga: A. Gulbis, 1930, 112. lpp.
- ²⁰ Šilde Ā. Latvijas vēsture. 1914-1940. Stokholma: Daugava, 1976, 432., 433. lpp.; Dišlers K. Ievads Latvijas valststiesību zinātnē. Rīga: A. Gulbis, 1930, 112. lpp.
- ²¹ Sk.: <http://www.cvk.lv> [skatīts 26.01.2010.].
- ²² DuVivier K.K. The United States as a democratic ideal? International lessons in referendum democracy. Temple Law Review, Fall 2006.
- ²³ Suksi M. Bringing in the people. A comparison of constitutional forums and practices of the referendum. Dordrecht Martinus Nijhoff Publishers, 1993, p. 7; DuVivier K.K. The United States as a democratic ideal? International lessons in referendum democracy. Temple Law Review, Fall 2006; Direct democracy: The Eastern and Central European experience, ed.by A. Auer, M. Buetzer. Dartmouth: Ashgate, 2001, p. 5, 6.
- ²⁴ Šā raksta ietvaros ar termini "referendums" un "tautas nobalsošana" lietoti kā sinonīmi. Runājot par citām valstīm, autore lieto

terminu "referendums", bet runājot par Latviju - "tautas nobalsošana".

²⁵ Suksi M. Bringing in the people. A comparison of constitutional forums and practices of the referendum. Dordrecht Martinus Nijhoff Publishers, 1993, p. 6.

²⁶ Dišlers K. Ievads Latvijas valststiesību zinātnē. Rīga: A. Gulbis, 1930, 111. lpp.

²⁷ Suksi M. Bringing in the people. A comparison of constitutional forums and practices of the referendum. Dordrecht Martinus Nijhoff Publishers, 1993, p. 8.

²⁸ Konsolidētā līguma par Eiropas Savienības darbību 24. pants.

²⁹ Dilemmas of Direct Democracy: The European Union from Comparative Perspective. F. Mendez, M. Mendez, V. Triga. C2D Working Papers, no 30. Pieejams: http://www.c2d.ch/inner.php?lname=Publications&table=Working_Papers&parent_id=49&link_id=45&sublinkname=C2D%20Working%20Papers [skatīts 26.01.2010.].

³⁰ DuVivier K.K. The United States as a democratic ideal? International lessons in referendum democracy. Temple Law Review, Fall 2006.

³¹ Suksi M. Bringing in the people. A comparison of constitutional forums and practices of the referendum. Dordrecht Martinus Nijhoff Publishers, 1993, p. 7, 10; Direct democracy: The Eastern and Central European experience, ed.by A. Auer, M. Buetzer. Dartmouth: Ashgate, 2001, p. 264-278.

³² Direct democracy: The Eastern and Central European experience, ed.by A. Auer, M. Buetzer. Dartmouth: Ashgate, 2001, p. 266, 267.

³³ Šveices Konstitūcijas 140. panta pirmā daļa. Pieejams: <http://www.admin.ch/ch/e/rs/101/a142.html> [skatīts 26.01.2010.].

³⁴ Šveices Konstitūcijas 140. panta otrā daļa. Pieejams: <http://www.admin.ch/ch/e/rs/101/a142.html> [skatīts 26.01.2010.].

³⁵ Sk.: <http://www.admin.ch/ch/e/rs/101/a142.html> [skatīts 26.01.2010.].

³⁶ Sk.: http://www.swissworld.org/en/politics/peoples_rights/peoples_rights/ [skatīts 26.01.2010.].

³⁷ Īrijas Konstitūcijas 27. pants. Pieejams: http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Youth_Zone/About_the_Constitution,_Flag,_Anthem_Harp/Constitution_of_Ireland_Eng_Nov2004.htm [skatīts 26.01.2010.].

³⁸ Sk.: http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Youth_Zone/About_the_Constitution,_Flag,_Anthem_Harp/Constitution_of_Ireland_Eng_Nov2004.htm [skatīts 26.01.2010.].

³⁹ Sk.: <http://electionsireland.org/results/referendum/> [skatīts 26.01.2010.].

⁴⁰ Direct Democracy in Italy by R. Erne with comments by B. Kaufmann. Pieejams: <http://www.iniref.org/italy.html> [skatīts 26.01.2010.].

⁴¹ Sk.: http://www.servat.unibe.ch/icl/it00000_.html [skatīts 26.01.2010.].

⁴² Sk.: http://en.wikipedia.org/wiki/Referendums_in_Italy [skatīts 26.01.2010.].

⁴³ Direct Democracy in Italy by R. Erne with comments by B. Kaufmann. Pieejams: <http://www.iniref.org/italy.html> [skatīts 26.01.2010.].

⁴⁴ Itālijas Konstitūcijas 138. pants. Pieejams: http://www.servat.unibe.ch/icl/it00000_.html [skatīts 26.01.2010.].

⁴⁵ Direct Democracy in Italy by R. Erne with comments by B. Kaufmann. Pieejams: <http://www.iniref.org/italy.html> [skatīts 26.01.2010.].

⁴⁶ Turpat.

⁴⁷ Sk.: <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp> [skatīts 26.01.2010.].

⁴⁸ Turpat.

⁴⁹ Francijas Ārlietu ministrijas informācija. Pieejams: http://ambafrance-se.org/france_suede/IMG/pdf/Referendums_ag.pdf [skatīts 26.01.2010.].

⁵⁰ Sk.: http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Erv&Dokumentnummer=ERV_1930_1 [skatīts 26.01.2010.].

⁵¹ Ibid.

⁵² Sk.: http://www.servat.unibe.ch/icl/en00000_.html [skatīts 26.01.2010.].

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Direct democracy : The Eastern and Central European experience, ed.by A. Auer, M. Buetzer. Dartmouth: Ashgate, 2001, p. 55.

⁵⁶ Sk.: http://www.lrkt.lt/Documents2_e.html [skatīts 26.01.2010.].

⁵⁷ Lietuvas 2002. gada 4. jūnija "Likuma par referendumiem" No. IX-929 4. pants. Pieejams: <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/6815> [skatīts 26.01.2010.].

⁵⁸ Lietuvas 2002. gada 4.jūnija "Likuma par referendumiem" No. IX-929 7. pants. Pieejams: <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/6815> [skatīts 26.01.2010.].

⁵⁹ Lietuvas 2002. gada 4. jūnija "Likuma par referendumiem" No. IX-929 8. pants. Pieejams: <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/6815> [skatīts 26.01.2010.].

⁶⁰ Sk.: http://www.lrkt.lt/Documents2_e.html [skatīts 26.01.2010.].

⁶¹ Direct democracy: The Eastern and Central European experience, ed.by A. Auer, M. Buetzer. Dartmouth: Ashgate, 2001, p. 122.

⁶² Satversmes tiesas 2007. gada 29. novembra spriedums lietā Nr. 2007-10-0102 un 2009. gada 7. aprīļa spriedums lietā Nr. 2008-35-01.

⁶³ Sk.: <http://www.cvk.lv> [skatīts 26.01.2010.].

⁶⁴ Dišlers K. Ievads Latvijas valststiesību zinātnē. Rīga: A. Gulbis, 1930, 110. lpp.

⁶⁵ Sk.: <http://web.cvk.lv/pub/public/27531.html> [skatīts 26.01.2010.].

⁶⁶ Dišlers K. Ievads Latvijas valststiesību zinātnē. Rīga: A. Gulbis, 1930, 112. lpp

⁶⁷ Turpat.

⁶⁸ Tierney S. Constitutional Referendums: A Theoretical Enquiry. The Modern Law Review. Vol. 72, No. 3, 2009, p. 360.

⁶⁹ Kādēļ Latvijas konstitūcijā nepieciešami labojumi? Darba grupas Satversmes grozījumu izstrādāšanai piedāvātā projekta teorētiskais pamatojums. Jurista Vārds, 15.05.2001., Nr. 14.

⁷⁰ Sk. arī: I. Nikuļceva. Vēlētāju likumdošanas iniciatīva Latvijā. Jurista Vārds, Nr. 49, 08.12.2009.

