

# PAR TAUTAS TIESĪBĀM UN FAKTISKĀM IESPĒJĀM GROZĪT LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMI

## ON PEOPLE'S RIGHTS AND ACTUAL CAPACITY TO AMEND THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF LATVIA

**Ringolds Balodis, Dr. iur.**

LZA korespondētājloceklis, Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes  
Valststiesību zinātņu katedras profesors

*Zinātniekiem un vēlētājiem, kuri kādreiz lasīs Satversmi, atliksies tikai pavīpsnāt par to likumdošanas iestādi, kura ir it kā gribējusi tautai dot kādas demokrātiskas tiesības, bet patiesībā pasniegusi viņai tukšu roku. Praksē pierādīsies, ka faktiski referendumu tiesības nevarēs tikt izlietotas.<sup>1</sup>*

(Satversmes sapulces loceklis **Kārlis Dzelzītis**)

### Summary

The article is dedicated to the mechanism – procedure for amending Latvian Constitution – *Satversme*. *Satversme* guarantees the people (totality of citizens) the right to amend *Satversme* in the procedure of referendums. The aim of the article is to clarify whether the people of Latvia really have means to amend *Satversme*, or is this right just a formal notion, and not enforceable in reality. The author explores whether the constitutional legislator, aiming to ensure constitutional stability, has not set an exaggeratedly high quorum of voters' participation in the referendum for all articles of the *Satversme*, and whether the mechanism of referendum in Latvia has not become incapable of functioning.

**Atslēgvārdi:** Satversme, konstitūcijas grozīšanas apgrūtinājumi, Satversmes grozījumi, Satversmes grozīšanas kārtība, Satversmes pamata panti, tautas nobalsošana, dalības un apstiprināšanas kvorumu tautas nobalsošana.

**Keywords:** the *Satversme* (Constitution), impediments to amending constitutions, amendments to the *Satversme*, procedure for amending the *Satversme*, basic articles of the *Satversme*, referendum, participation and approval quorums in a referendum.

<sup>1</sup> Dzelzītis K. Satversmes sapulces sēžu stenogrammas, piemēram, Satversmes I daļas lasīšana pa pantiem. V sesijas 14. sēde 1922. gada 15. februārī, stenogramma. Latvijas Satversmes sapulces stenogrammu izvilcums (1920–1922). Latvijas Republikas Satversmes projekta apspriešana un apstiprināšana [elektr. izd.]. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2006, 850. lpp.

## Ievads

Kārotāju pēc Latvijas teritorijas 1917.–1919. gadā netrūka. Vācija pēc revolūcijas bija nodarbināta ar sevi, tāpat kā Krievija, kur jau pilnā sparā notika Pilsoņu karš. Redzamākie pretendenti bija Tautas padome, kuru prezentēja pagaidu valdība ar Kārli Ulmani priekšgalā, baltvāciešu lobētais luterāņu mācītājs Andrievs Niedra un sarkano strēlnieku balstītais Pēteris Stučka. Tautas padome, kas galarezultātā arī izcīnīja Latvijas valsti, atšķīrās no citiem valstiskuma pretendentiem, pirmkārt, jau ar to, ka pirmā vietā izvirzīja demokrātiskas valsts ideju, kas balstās uz vienlīdzīgās, vispārīgās, tiešās un aizklātās vēlēšanās iegūtu deleģējumu. Šāds nodoms, kas izskatās pašsaprotams no mūsdienu skata punkta, 1918. gada nogalē jāuzskata par progresīvu (dzimumu līdztiesība politiskajās tiesībās) un drosmīgu, jo vēlēšanu ceļā pie varas tikpat varēja nonākt komunisti. Vēlēšanas sarīkot nebija padomā ne Niedram, kurš plānoja kūrīju (sociālo slāņu un nacionālo minoritāšu) vēlēšanas,<sup>2</sup> nedz arī Stučkam, kurš vēlēšanas rīkotu, taču neļaujot tajās piedalīties komunistu ienaidniekiem. Pretēji tam nacionālā intelīģence un pilsoniskā sabiedrība valsts dibināšanas dokumentos svētsvinīgi solīja pašai tautai caur speciāli šim nolūkam ievēlētiem deleģātiem lemt par jaunās valsts pamatlikumu.<sup>3</sup> No šāda viedokļa Latvijas Republikas Satversmē (turpmāk – Satversme)<sup>4</sup> bija saprotami paredzēt pilsoņu tiesības grozīt pamatlikuma normas. Satversmi pieņemot, virknē pantu (72., 73., 74., 75., 77., 79. un 80. pants) tika paredzētas tautas specifiskas tiesības un pienākumi likumdošanas procesā. Satversmē ir nostiprināti divi likumdevēji – parlaments un pilsoņu kopums. Parlaments ir **primārais likumdošanas varas orgāns**, kuru tauta ievēl ikdienas darbiem, kamēr tauta savas tiesības īsteno tikai atsevišķos Satversmē noteiktajos gadījumos.

Raksta autors centīsies rast atbildi uz jautājumu, vai Satversmes veidotāji ir pareizi izsvēruši tautas faktiskās iespējas piedalīties konstitucionālajā likumdošanā, kas tiek realizētas ar tautas nobalsošanu starpniecību. Autora ieskatā, ir pienācis laiks objektīvi izvērtēt pilsoņu kopuma uzkrāto pieredzi likumdošanas jomā, jo vienpadsmit tautas nobalsošanas, tā Saeimas pieņemtie piecpadsmit Satversmes grozījumi dod pietiekošu vielu pārdomām, lai varētu izdarīt secinājumus par Satversmē tautai garantēto tiesību praktisko realizāciju.

## 1. Satversmes grozīšanas divas kārtības un to bilance

Par Satversmē iestrādāto Satversmes grozījumu formulu un tautas nobalsošanas noregulējumu, tāpat kā ar tiem saistītiem kvorumiem mēs esam pateicību parādā Satversmes sapulces loceklim **Paulam Šīmanim**. Baltvācieša priekšlikums, kas, visticamāk, bija noskatīts no 1919. gada Veimāras konstitūcijas,<sup>5</sup> Satversmes

<sup>2</sup> Balodis R., Lazdiņš J. Satversmes vēsturiskā attīstība. Latvijas Republikas Satversmes komentāri. Ievads. I nodaļa. Vispārējie noteikumi. Autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2014, 54.–55. lpp.

<sup>3</sup> 1. punkts. Latvijas pilsoņiem!: Tautas Padomes Latvijas Republikas proklamēšanas akts (18.11.1918.). Latvijas Pagaidu Valdības Likumu un Rīkojumu Krājums, 15.07.1919., Nr. 1; 1. panta pirmais punkts. Tautas padomes politiskā platforma. Pieņemta Latvijas Tautas Padomes sēdē 17.11.1918. Valdības Vēstnesis, 14.12.1918., Nr. 1; Latvijas Pagaidu Valdības Likumu un Rīkojumu Krājums, 15.07.1919., Nr. 1.

<sup>4</sup> Latvijas Republikas Satversme: LV likums. Pieņemts 15.02.1922. Valdības Vēstnesis, 1922, Nr. 141.

<sup>5</sup> Sk. Vācijas 1919. gada 11. augusta konstitūcijas 74., 75. un 76. pantu. Pieejams: <http://hydrastg.library.cornell.edu/fedora/objects/nur:01840/datastreams/pdf/content>

komisijā tiek saskaldīts atsevišķās normās,<sup>6</sup> lai galarezultātā iegūtu pašreizējo Satversmes normu numerāciju, attiecīgi 76., 77., 78. un 79. pants, kuros ir algoritmēta Satversmes grozīšanas kārtība:

**1. Satversmes grozīšanas kārtība parlamentā.** Satversmes procedūras Satversmes grozīšanai Saeimā ir noteiktas 76. pantā. Pirmkārt, pants noteic, ka, grozot Satversmi, Saeimai ir jāievēro “trīs lasījumu nosacījums”<sup>7</sup> (“steidzamības neiespējamības princips”).<sup>8</sup> Otrkārt, Satversmi grozot, jāievēro divu trešdaļu **deputātu klātesamības**<sup>9</sup> un **apstiprināšanas kvorumi**, kas domāti, no vienas puses, lai Satversmi aizsargātu no nepārdomātiem grozījumiem, no otras puses, lai to apstiprināšanā būtu iesaistīta lielākā daļa deputātu, kas faktiski nozīmē, ka Saeimas koalīcijai pēc būtības ir jāspēj vienoties par grozījumiem ar opozīciju. “Piepildīts kvorums”<sup>10</sup> kalpo “pareizas izteiksmes”<sup>11</sup> un “nepārprotamas gribas”<sup>12</sup> noskaidrošanai, kas ir svarīgi, lai Satversmē neiekļūtu ar mirkļa emocijām saistītas normas. Kvorums no konstitucionālo tiesību viedokļa pilda svarīgu lomu. Kvoruma lietderība sakņojas tautvaldības būtībā, jo neļauj kādai nelielai grupai uzspiest vairākumam savu kārtību pret vairākuma gribu. Svarīgi piezīmēt, ka, ja kvorums tiek noteikts pārāk augsts un nesasniedzams, tas var kalpot tieši pretēji un būt par šķērslī jebkuram kolektīvam lēmumam, tā iekonservēt konstitucionālo attīstību un veicināt stagnāciju. Atšķirībā no daudzām citām valstīm,<sup>13</sup> Satversmi nav liegts grozīt ārkārtējo situāciju un izņēmuma stāvokļa laikā. Satversmes tiesa ir nostiprinājusi praksi,<sup>14</sup> ka satversmiskajā likumdošanas procesā priekšlikumus var iesniegt vienīgi par tiem pantiem (attiecīgi par to pantu grozīšanu vai izslēgšanu), kas likumprojektā ir apstiprināti pirmajā lasījumā. Vēl jāpiebilst, ka Satversmes grozījumus Latvijā var rosināt tie paši subjekti, kam uz to tiesības vispārējā likumdošanas procesā.

**2. Satversmes grozīšana referendumā** ir atrunāta 77. un 79. pantā, kamēr likums “Par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu

<sup>6</sup> Latvijas Satversmes sapulces Satversmes komisijas 1. apakškomisijas 17.01.1921. sēdes protokols Nr. 8.

<sup>7</sup> Tai pašā laikā par būtisku trūkumu jāuzskata tas, ka Satversmes grozījumiem nav noteikts laika intervāla ierobežojums starp šiem lasījumiem. Tas ļauj populistiskos nolūkos izmantot konstitucionālus jautājumus. Vislabāk to ilustrē Satversmes piecpadsmitais grozījums (2018), kas koriģēja Satversmes 36. pantā noteikto Valsts prezidenta ievēlēšanas kārtību – mainot aizklāto ievēlēšanu uz atklāto. Trešais lasījums tika pieņemts vien divas dienas (!!!) pirms 13. Saeimas vēlēšanām! Atbildīgai Saeimas komisijai Satversmes grozījumu likumprojekts nodots 17. maijā, pirmais lasījums notika 6. septembrī, otrs jau pēc mēneša 20. septembrī, bet noslēdzošais trešais – 4. oktobrī. 3. Saeimas vēlēšanas notika 6. oktobrī! Rekordliels ātrums ir raksturīgi arī četrpadsmitam Satversmes grozījumiem (2009), kas svītvoja no Satversmes 30. panta deputātu administratīvo imunitāti. Komisijai likumprojekts nodots 15. martā, pirmais lasījums notika 4. aprīlī otrs 19. aprīlī, bet trešais – 3. maijā.

<sup>8</sup> Balodis R., Kuzņecovs A. Satversmes 76. panta komentārs. Latvijas Republikas Satversmes komentāri. V. nodaļa. Likumdošana. Autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2019, 214. lpp.

<sup>9</sup> Lai Satversmes grozīšanas sēde Saeimā būtu leģitīma, tajā jāpiedalās vismaz 67 deputātiem, kas ir divas trešdaļas jeb absolūtais Saeimas deputātu vairākums.

<sup>10</sup> Latvijas Republikas IV Saeimas V sesijas 4. sēde 1933. gada 10. februārī. Latvijas Republikas IV Saeimas V sesija. 1933. gads. Rīga: Latvijas Republikas Saeimas izdevums, 149.–150. lpp.

<sup>11</sup> Dišlers K. Ievads Latvijas valststiesību zinātnē. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2017, 148. lpp.

<sup>12</sup> Latvijas Republikas IV Saeimas V sesijas 4. sēde 1933. gada 10. februārī. Latvijas Republikas IV Saeimas V sesija. 1933. gads. Rīga: Latvijas Republikas Saeimas izdevums. 149.–150. lpp.

<sup>13</sup> Sk., piemēram, Lietuvas konstitūcijas 147. pantu. Pieejams: [https://www.constituteproject.org/constitution/Lithuania\\_2006?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Lithuania_2006?lang=en)

<sup>14</sup> Satversmes tiesas 16.12.2008. spriedums lietā Nr. 2008-09-0106, 16.5. punkts.

iniciatīvu”<sup>15</sup> nosaka vietējo pašvaldību un Centrālās vēlēšanu komisijas iesaisti referendumu organizēšanā, procedūras, termiņus un kārtību vēlētāju parakstu vākšanai, balsošanai un balsu skaitīšanai. Satversmes 78. pantā savukārt ir noteiktas tautas tiesības rosināt Satversmes grozījumus (var veikt, ja savākta 1/10 vēlētāju parakstu), bet 77. pants paredz īpašu kārtību Satversmes pamata pantu (1., 2., 3., 4., 6. vai 77. panta) grozīšanā. Tos var grozīt tikai tautas nobalsošanā, un Satversmes 79. panta pirmā daļā ir nostiprināts Satversmes grozījuma apstiprināšanas kvorums – “puse no visiem balsstiesīgajiem”.

Vislabāk to, kādas faktiskās iespējas ir tautai Satversmes un vispārējā likumdošanā, parāda bilance, kas skarbi un lakoniski norāda uz radušos tālākās attīstības strupceļus. Tauta (0) : Saeima (15), jo neviena no Satversmes normām nav pieņemta tautas nobalsošanas ceļā. Tās visas ir grozītas Saeimā 76. panta kārtībā. Cenšoties rast atbildi uz jautājumu, vai tiešām Satversmes autori vēlējas tautvaldības dekorāciju, Satversmes sapulces stenogrammās var lasīt P. Šīmaņa un viņa priekšlikuma atbalstītāju paustos uzskatus. Augstais kvorums “puse no visiem balsstiesīgajiem” tika pamatots ar to, ka tautai pie Satversmes ķerties vajadzētu “tikai nopietnos gadījumos” un “ar skaidru pārliecību” par grozījumu nepieciešamību. Lai saprastu, ka tauta patiešām vēlas grozīt Satversmi, tā “jāsaspilē” ar augsta kvoruma palīdzību.<sup>16</sup> No vienas puses, ir grūti apšaubīt šo motivāciju, taču, lai saprastu, vai nav notikusi pārliecīga “saspilēšana”, meklēsim atbildes faktos, skaitļos un stenogrammās.

## 2. Tautas apsardzība, Satversmes 77. pantā uzskaitītās normas grozot

Ja Saeima grozījusi Satversmes 77. pantā uzskaitītos Satversmes pamata pantus, attiecīgi 1., 2., 3., 4., 6. vai 77. pantu,<sup>17</sup> tad, lai grozījums varētu stāties spēkā, tas tautas nobalsošanā jāapstiprina otram konstitucionālajam likumdevējam – tautai. *Kārlis Dišlers* to nodēvēja par “tautas apsardzību”,<sup>18</sup> jo Saeima bez tautas nevar vienpersoniski lemt par Satversmes kodola pārgrozīšanu. Respektīvi, pat gadījumā, ja Saeimā vairākumu veidotu tādi politiski spēki, kuri spētu nodrošināt 76. pantā noteiktos kvorumus, viņu ieceres fundamentāli mainīt teritoriju, politisko sistēmu un valsts valodu paliktu vien ieceres līmenī, līdz kamēr tauta to neapstiprinātu tautas nobalsošanā. Papildus šai, Dišlera vārdiem runājot, tautas apsardzībai tiesību doktrīna ir attīstījusi ideju par Satversmes pamatu, valsts pamatu aizsardzību no pašas tautas. “Pašaizsargājošās demokrātijas princips” aizsargā no “valsts pašnāvības”, kas var notikt “legālas revolūcijas” ceļā, lai viens atsevišķs Satversmes grozījums, kuram būtu tautas nobalsošanā “acumirkliģis demokrātisks vairākums”, nesagrautu Satversmes pamatos liktās vērtības un latviešiem uz mūžiem liegtu juridisku tiesību uz valstiskās pašnoteikšanās iespēju,

<sup>15</sup> Par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu: LV likums. Latvijas Vēstnesis, 20.04.1994., Nr. 47 (178).

<sup>16</sup> Latvijas Republikas IV Saeimas V sesijas 4. sēde 1933. gada 10. februārī. Latvijas Republikas IV Saeimas V sesija. 1933. gads. Rīga: Latvijas Republikas Saeimas izdevums, 149. lpp.

<sup>17</sup> Satversmes tiesa šai sakarā ir gājusi vēl tālāk un atzīmējusi, ka tautas nobalsošanas Satversmes 77. panta kārtībā ir rīkojamas arī tad, ja parlaments “pēc būtības” pārgroza kādu tiesību aktu, aizskar arī minētā Satversmes panta aizsardzībā esošas normas, piemēram, pieņemot likumu par kāda starptautiska līguma ratifikāciju, kuri aizskar Satversmes 1. un 2. pantā noteikto (Satversmes tiesas 07.04.2009. spriedums lietā Nr. 2008-35-01, 15.1., 15.2. punkts).

<sup>18</sup> Dišlers K. 2017, 143. lpp.

ko zaudējot atgūt vairs nebūs iespējams.<sup>19</sup> Šo pieeju sauc arī par neaizskaramā Satversmes kodola koncepciju, un tā nolasāma no Satversmes ievada pirmās rindkopas formulējuma “latviešu nācijas negrozāmā valstsgriba”<sup>20</sup>. Augstākā tiesa ar 2013. gada 30. aprīļa, 2014. gada 12. februāra un 2014. gada 28. marta spriedumu šo pieeju ir nostiprinājusi vēl fundamentālāk. 2013. gada 30. aprīļa spriedumā Augstākā tiesa atzīst Centrālās vēlēšanas komisijas un tiesas lielāku iesaisti, vērtējot tautas nobalsošanai iesniegto likumprojektu izstrādātību, norādot, ka valsts institūcijām ir neapšaubāmas tiesības novērst demokrātijas apdraudējumu jau agrīnā stadijā.<sup>21</sup> Ņemot vērā, ka iniciatīvas grupas iesniegtā likumprojekta tekstu turpmākajā procesā vairs nevar grozīt, Augstākā tiesa 2014. gada 12. februāra spriedumā norāda, ka Centrālajai vēlēšanu komisijai ir jānodrošina tas, lai tautas nobalsošanai netiktu virzīts tāds projekts, kas ir pretrunā ar demokrātiskas un tiesiskas valsts pamatvērtībām.<sup>22</sup> 2014. gada 28. marta spriedumā Augstākā tiesa ir norādījusi, ka pilsoņu kopuma iniciēts Satversmes grozījumu projekts, lai to varētu uzskatīt par “pilnīgi izstrādātu”, pēc sava satura nedrīkst būt pretrunā ne ar tiem Satversmes noteikumiem, kurus tas nepiedāvā grozīt, ne ar Satversmes kodolu.<sup>23</sup> Tāpat minētā spriedumā Augstākā tiesa skaidro, ka daļa no nerakstītiem vispārējiem tiesību principiem un pamatvērtībām, uz kurām balstās Satversme, veido Satversmes kodolu. Tas aptver elementus, kas veido Latvijas valsts identitāti un Latvijas demokrātiskās valsts iekārtas identitāti.<sup>24</sup> Vērts pieminēt, ka citviet Eiropas Savienībā “neaizskaramo pantu” vai t. s. pantu ar “mūžības klauzulu” (*Ewigkeitsklausel*) aizsardzība tiek risināta visdažādākos veidos,<sup>25</sup> taču ierasta lieta ir to nostiprināšana konstitūcijā, paredzot sarežģītāku grozīšanas kārtību.<sup>26</sup> Latvijā liktenīgs izrādījās 2012. gads, kad tautas nobalsošanā tautai bija jāizšķiras par otru valsts valodu “valodas referendumā”.<sup>27</sup>

<sup>19</sup> Sk.: Levits E. Eiropas Savienība kā vērtību savienība. Jurista Vārds, 08.05.2018., Nr. 19; Levits E. Valstsgriba. Idejas un domas Latvijai 1985–2018. Latvija Vēstnesis, 2019, 565., 592., 619., 638. un 835. lpp.; Briede J. Satversmes 78. panta komentārs. Latvijas Republikas Satversmes komentāri. V nodaļa. Likumdošana. Autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2019, 286. lpp.; Pleps J., Pastars E., Plakane I. Konstitucionālās tiesības. Papildināts un pārstrādāts izdevums. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2014, 56. lpp.

<sup>20</sup> Meistere D. Saeimas Juridiskā biroja atzinums par Satversmes ievada pieņemšanas procedūru. Jurista Vārds, 08.07.2014., Nr. 26, 12.–13. lpp.

<sup>21</sup> Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 30.04.2013. sprieduma lietā SKA-172/2013 motīvu daļas 20. punkts.

<sup>22</sup> Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta 12.02.2014. sprieduma lietā Nr. A420577912 SA-1/2014 motīvu daļas 8. punkts.

<sup>23</sup> Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta 28.03.2014. sprieduma lietā SA-3/2014 motīvu daļas 12. punkts.

<sup>24</sup> Turpat.

<sup>25</sup> Unconstitutional Constitutional Amendments. The Limits of Amendment Powers. Marin Loughlin, John P. McCormick and Neil Walker (eds.). Oxford University Press. United Kingdom, 2017, pp. 23–26.

<sup>26</sup> Latvijas Republikas Satversmes komentāri. V nodaļa. Likumdošana. Autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2019, 205., 262.–265. lpp.

<sup>27</sup> 2012. gada 18. februārī Latvijā notika tautas nobalsošana par likumprojekta “Grozījumi Latvijas Republikas Satversmē” pieņemšanu. Likumprojekts paredzēja mainīt Satversmes 4., 18., 21., 101. un 104. pantu, iekļaujot tajos nosacījumu par krievu valodu kā otru valsts valodu, nosakot, ka arī pašvaldībās darba valodas ir latviešu un krievu valoda un ikvienam ir tiesības saņemt informāciju latviešu un krievu valodā. Tautas nobalsošanas zīmē bija jautājums “Vai jūs esat par likumprojekta “Grozījumi Latvijas Republikas Satversmē” pieņemšanu, kas paredz krievu valodai noteikt otras valsts valodas statusu?”. Iespējamie atbilžu varianti bija “Par” un “Pret”. Pieejams: <https://www.cvk.lv/lv/tautas-nobalsošanas/par-grozijumiem-latvijas-republikas-satversme-2012>. [aplūkots 04.09.2020.].

Par Satversmes 77. pantā noteikto Satversmes pamata panta aizsardzību un Satversmes kodola konceptu vēl ir jāatzīmē, ka pilnībā nav noraidīts arī viedoklis, ka Satversmes 77. panta primārais mērķis tomēr ir “izņemt” noteiktus jautājumus no Saeimas kompetences, bet ne no tautas kompetences, jo tautai ir tiesības lemt par savas valsts pamatiem<sup>28</sup> un nevajadzētu noraidīt atsevišķu Satversmes kodola elementu izvērtēšanu tautas nobalsošanā.<sup>29</sup> Tas liek domāt, ka, neesot skaidram normatīvajam regulējumam, Satversmes kodola neaizskaramība ir ļoti atkarīga no atbildīgo amatpersonu, tiesnešu personīgās pārliecības. Prakse vēl ir veidošanās stadijā, un Satversmes kodola koncepta aizsardzības elementu (tai skaitā arī Satversmes ievadam) pārbaudījums vēl tikai priekšā. Noslēdzot šo sadaļu, var secināt, ka Satversmes kodolam ir praktiski dubulta aizsardzība, jo Satversmes pamata pantus grozīt var tikai tautas nobalsošanā ar ļoti augstu kvorumu (Satversmes 79. panta pirmais teikums), turklāt arī tautai nav tiesību veikt demokrātiskas valsts pašiznīcināšanās aktu. Vai šāda aizsardzība ir jēgpilna vai pārspīlēta attiecībā uz visas Satversmes normām, ir jautājums, ko noskaidrosim raksta noslēgumā.

### 3. Tautas apsardzība vai aizsardzība no tautas?

Sākotnējam konstitucionālajam likumdevējam – Satversmes sapulces vairākumam – nebija būtisku iebilžu par Satversmes 79. panta pirmajā teikumā noteikto kvoruma lielumu. Diskusijas par referendumu problemātiku bija minimālas. Acīmredzot kvorums “puse no visiem balsstiesīgajiem” šķita pieņemams, ņemot vērā Satversmes sapulces ievēlēšanas datus, jo 1920. gada Satversmes sapulces vēlēšanās piedalījās 84,9% balsstiesīgo vēlētāju (677 084).<sup>30</sup> Satversmes sapulces vēlēšanas, kā jau pirmās vēlēšanas jaundibinātā valstī, bija valstiskā romantisma apvītas, un laikam jau Satversmes tēviem toreiz varēja šķist, ka tā būs vienmēr, un, ja tautai jautājums būs svarīgs, tad gan kvorums “radīšoties un tautas nobalsošana varēs notikt”<sup>31</sup>. Tomēr ar tautas nobalsošanām negāja arī pirmskara Latvijā, mūsdienās tās pavisam ir “uzkārušās”. Mūsdienu realitāte ir krietni piezemētāka un ar daudz mazākām cerībām uz statistikas uzlabošanu, par ko liecina Rīgas pašvaldību vēlēšanas 2020. gadā, kur pie vēlēšanu urnām devās vien 40,6% iedzīvotāju. Pēdējās 13. Saeimas vēlēšanās (un, kā zināms, referendumu pulcē krietni mazāku vēlētāju skaitu) 2018. gadā piedalījās vien 54,6% balsstiesīgo vēlētāju (844 925). Šobrīd, lai noorganizētu referendumu ar nodomu grozīt Satversmi, organizatoram ir jāapzinās, ka “par” Satversmes grozījumiem ir jānobalso 774 337 balsstiesīgajiem vēlētājiem. Šādu skaitli mēs iegūstam, sadalot skaitli 1 548 673, – tas ir balsstiesīgo skaits, kas bija tiesīgs vēlēt pēdējās 13. Saeimas vēlēšanās. Minētais liek pievienoties ekspertu viedoklim par to, ka Satversmes grozīšanu referendumā ir jāuzskata par teorētisku iespējamību.<sup>32</sup> Ja pieņemam, ka jebkuras valsts pamatlikums būtībā ir pašas tautas vienošanās par valsts varas formu,

<sup>28</sup> Ņikuļceva I. Satversmes 77. panta komentārs. Latvijas Republikas Satversmes komentāri. V nodaļa. Likumdošana. Autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2019, 271. lpp.

<sup>29</sup> Paporinskis M. Piezīmes par Satversmes preambulas projektu. Jurista Vārds, 22.10.2013., Nr. 43.–36. lpp.

<sup>30</sup> Pieejams: <https://www.cvk.lv/lv/velesanas/saeimas-velesanas/satversmes-sapulces-velesanas>.

<sup>31</sup> Vispārējās debates par Satversmes I daļu, IV sesijas 5. sēde 1921. gada 28. septembrī, stenogramma. Latvijas Satversmes sapulces stenogrammu izvilks 1920–1922. Latvijas Republikas Satversmes projekta apspriešana un apstiprināšana [elektr. izd.]. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2006, 129. lpp.

<sup>32</sup> Ņikuļceva I. 2019, 269. lpp.

pārvaldes principiem un institūcijām, tad tautai ir jābūt tiesībām uz šīs vienošanās pārgrozījumiem – tiesībām uz satversmes varu. Ar 90% garantiju varam prognozēt, ka tautas nobalsošana par deputātu imunitātes atņemšanu, Saeimas deputātu skaita samazināšanu, Valsts prezidenta pilnvaru vai ievēlēšanas grozījumiem, Ministru kabineta normām un par jebkuru citu jautājumu ir lemta neveiksmei. Kāpēc? Tas nav pareizi, it īpaši jau Latvijā, kur valsts tika būvēta uz Satversmes sapulces ievēlēšanas solījuma valsts dibināšanas dokumentā. Tautas tiesībām ir jābūt reālām, nevis tādām, kas nav realizējamas, jo Satversme garantē Latvijas tautas ekskluzīvās tiesības rīkoties ar Satversmes fundamentālajām normām, kamēr Saeimai ir vien Satversmes caurlūkošanas vara, kas ir atšķirīga no Latvijas tautas satversmes varas.<sup>33</sup>

To, ka satversmiskais kvorums “puse no balsstiesīgajiem” ir praktiski “nepiepildāms”, labi ilustrē arī divi no piecpadsmit Satversmes grozījumiem:

- 1) 4. Saeima 1933. gadā groza Satversmes 74. un 79. pantu, samazinot dalības un apstiprināšanas kvorumus tautas nobalsošanai nodotiem likumprojektiem. Turpmāk dalības kvorums (agrāk bija jāpiedalās “pusei no visiem balsstiesīgajiem”) tiek noteikts “puse no pēdējās Saeimas vēlēšanās piedalījušos vēlētāju skaita”, bet apstiprināšanas kvorums (agrāk nebija īstas skaidrības, vai “par” jānobalso “pusei no visiem balsstiesīgajiem” vai vienkāršam vairākumam) tiek noteikts “vairākumam no vēlēšanās piedalījušos vēlētāju skaita”. Satversmes grozījumu Saeima pieņem pēc gandrīz desmit gadu ilgušām debatēm starp Valsts prezidentiem, Saeimām un Centrālo vēlēšanu komisiju, kuras raisa pirmās trīs kvorumu dēļ izgāzušās tautas nobalsošanas (1923, 1927, 1931);<sup>34</sup>
- 2) 8. Saeima 2003. gadā groza Satversmes 68. un 79. pantu, paredzot īpašu tautas nobalsošanu iestājai Eiropas Savienībā un nosakot dalības kvorumu “puse no pēdējās Saeimas vēlēšanās piedalījušos vēlētāju skaita” un apstiprināšanas kvorumu “vairākums no vēlēšanās piedalījušos vēlētāju skaita”. Grozījumu iestrādāšanu Satversmē veicināja ārkārtīgi lielā politiskā griba iestāties Eiropas Savienībā. Pasākums notika, apejot 77. panta kārtību, lai gan runa ir par būtisku suverenitātes pašierobežošanu. Respektīvi, Satversmes 2. pants grozīts netika un būtiski jaunais kvorums bija jau realizējams,<sup>35</sup> lai arī ar masīvu valsts atbalstītu reklāmu.

Noslēgumā ir vērts atzīmēt, ka aplūkojamais jautājums nav saistīts tikai ar satversmiskiem kvorumiem, bet arī ar pašu referendumu noregulējumu. 2012. gada referendums par otro valsts valodu – krievu valodu – lika Saeimai izšķirties par tādiem grozījumiem likumā kā “Par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu”,<sup>36</sup> kas galarezultātā tautas nobalsošanas apturēja līdz pat mūsu dienām. Annija Kārklīņa šai sakarā ir atzinusi,<sup>37</sup> ka tautas nobalsošanas

<sup>33</sup> Satversmes tiesas 07.04.2009. spriedums lietā Nr. 2008-35-01, 15.1., 15.2. punkts. Satversmes tiesas 29.11.2007. spriedums lietā Nr. 2007-10-0102, 31.1. punkts.

<sup>34</sup> Balodis R., Kuzņecovs A. Latvijas Republikas Satversmes grozījums Nr. 1. Latvijas Republikas Satversmes komentāri. V nodaļa. Likumdošana. Autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2019, 220.–221. lpp.

<sup>35</sup> Skatīt vairāk turpat, 238.–239. lpp.

<sup>36</sup> Grozījumi likumā “Par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu”: LV likums. Pieņemts 08.11.2012. Latvijas Vēstnesis, 27.11.2012., Nr. 186 (4789).

<sup>37</sup> Kārklīņa A. Requirements to be Set for Voters' Legislative Initiatives in the Republic of Latvia: Legal Regulation, Practice, and Recent Findings of Judicature. Journal of the University of Latvia, e / Law, 2017, No. 10, pp. 154–155.

procedūra Latvijā kaut kā nebūt tomēr darbojās līdz brīdim, kad tos izbeidza 2012. gada grozījumi. Aivars Ozoliņš to raksturoja šādi: “politiku iedoma aizstāvēt valsti no tās pilsoņiem, ierobežojot viņu tiesības, ir slikts uzvedības stils. [...] Likumprojekta autori risina neesošu problēmu un mēģina novērst nevis kādas nevēlamas referendumu sekas, bet gan iespēju tos vispār sarīkot..”<sup>38</sup>

Inese Ņikuļceva uzskata, ka Satversmes normas, kas attiecas uz referendumiem, ir novecojušas, turklāt arī likumos tā noregulējums ir radīts, drīzāk lai kavētu, nevis veicinātu tautas nobalsošanu. Ir jāatvieglo vēlētāju parakstu vākšana elektroniski un jāatsakās arī “no vēlētāju parakstu notariālas apliecināšanas”.<sup>39</sup>

Gunāra Kūtra ieskatā, tautai ir jādod faktiskas, nevis deklaratīvas tiesības paust savu gribu tautas nobalsošanās.<sup>40</sup> Jau 1921. gadā Satversmes sapulces loceklis Jānis Rainis izteicās, ka par referendumu Latvijā nevar būt ne runas, jo tās nospiež augstie kvorumi. Raiņa vārdiem, tautas nobalsošanas “var pie mums notikt visretākos laimes gadījumos. Bet še nav runa par laimi, bet par tiesībām. Pilsonība baidās no tautas nobalsošanas. Man liekas, ka šīs bailes nav pamatotas”. Rainis Satversmes sapulcei arī norādīja, ka sekas šai apgrūtinājumu noteikšanai attiecībā uz referendumu rīkošanu būs tautas politiskās izglītības trūkums, kas attiecīgi novedīs pie demokrātisma trūkuma, bet, ja tauta sajūtīs savu spēku, piedaloties referendumos, tas Latvijas valsti darīs vēl stiprāku, jo pašas tautas interesēs taču ir šo valsti uzturēt. Raiņa ieskatā, referendumi ir solis uz tautas izglītību politiskā ziņā.<sup>41</sup> Diemžēl tautas nobalsošanām Latvijā ir skumja pieredze, kur pamatoti jāvaino kvorumi un likumu sarežģītās organizācijas procedūras.<sup>42</sup> Jā, tautas nobalsošanas institūts var būt spēcīgs instruments politiskajā cīņā,<sup>43</sup> jā, Latvijas politika ir ļoti haotiska, grūti saprotama un grūti vadāma,<sup>44</sup> taču referendumos tauta atgūst otro elpu un atkal jūtas piederīga savai valstij.<sup>45</sup> Savukārt, ja tauta atgūs ticību savai valstij, nevis uzskatīs to par nelietderīgu apgrūtinājumu, tad mums vēl ir cerība. Labs piemērs ir čekas maisu neatvēršanas sāga, kas arī sakņojās politiskās elites bailēs no tautas. Maisus pa specarhīviem mētāja gandrīz trīsdesmit gadus. Maisus galu galā atvēra, un nesmukumi tapa zināmi tautai, taču nekāds sliktums no tā neradās. To pašu var teikt arī par referendumiem...

<sup>38</sup> Ozoliņš A. Vienotības pīga. Ir, 26.07.–01.08.2012., 6. lpp.

<sup>39</sup> Ņikuļceva I. Tautas nobalsošana un vēlētāju likumdošanas iniciatīva. Promocijas darbs. Rīga: Latvijas Universitāte, 2012, 206. lpp. Pieejams: [https://dspace.lu.lv/dspace/bitstream/handle/7/5120/22881-Inese\\_Nikulceva\\_2013.pdf?sequence=1](https://dspace.lu.lv/dspace/bitstream/handle/7/5120/22881-Inese_Nikulceva_2013.pdf?sequence=1); Ņikuļceva I. Fakultatīvā tautas nobalsošana Latvijā un Eiropā. Juridiskās zinātnes aktuālās problēmas. Rīga: Zvaigzne ABC, 2012, 411. lpp.

<sup>40</sup> Kūtris G. Referendumi jeb tautas nobalsošanas: cik tas ir reāli. Jurista Vārds, 28.10.2014., Nr. 42.

<sup>41</sup> Jānis Rainis. Vispārējās debātes par Satversmes I daļu. IV sesijas 5. sēde 1921. gada 28. septembrī, stenogramma. Latvijas Satversmes sapulces stenogrammu izvilks 1920–1922). Latvijas Republikas Satversmes projekta apspriešana un apstiprināšana [elektr. izd.]. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2006, 111.–112. lpp.

<sup>42</sup> Pētersons R. Referendums: vēsturiskā pieredze. Neatkarīgā Rīta Avīze, 04.07.1998.

<sup>43</sup> Pastars E. Referendumu nedienas. Diena, 03.08.2002.

<sup>44</sup> Titavs D. Pieejams: <https://www.diena.lv/raksts/viedokli/latvija/prezidentam-nav-jabaidas-bet-jariko-jas-14258505?fbclid=IwAR1AU6IUew693PmJaHi7jvEH9sSL0N-yjfm02y9R-r2f0w64BTAeHhu9gL8>.

<sup>45</sup> Ūdris J. Gunta Ulmaņa vertikāle. Rīga: Jumava, 2009, 206. lpp.



## Kopsavilkums

Paturot prātā Satversmes pamata panta aizsardzību, uzskatu, ka tautai ir jāļauj noticēt savam spēkam. Referendumu tiesības padarīt beidzot Latvijas valstī par reālām ir jābūt tautas priekšstāvju mērķim. Nepieciešams ieviest “divu līmeņu” konstitucionālus apgrūtinājumus Satversmes grozījumiem. Pirmais būtu esošais apstiprināšanas kvorums “puse no visiem balsstiesīgiem” (Satversmes 79. panta pirmā daļa). Kvorumam jāattiecas tikai uz Satversmes pamata pantu (uzskaitīti Satversmes 77. pantā) grozīšanu, kas nozīmētu, ka šai ziņā saglabātos esošais Satversmes noregulējums. Tomēr uz pārējiem Satversmes pantiem tam nevajadzētu attiekties un to grozīšanai vajadzētu piemērot dalības kvorumā “balsotāju skaits ir puse no pēdējās Saeimas vēlēšanās piedalījušos vēlētāju skaita”. Apstiprināšanas kvorums varētu būt identisks – kā jautājumā par dalību Eiropas Savienībā (Satversmes 79. panta otrais teikums – “vairākums no vēlēšanās piedalījušos vēlētāju skaita”). Manuprāt, Saeimai ir jāizsver *pro et contra*, nonākot pie viena no secinājumiem – referendums kā lēmuma pieņemšanas metode ir izsmēlis savas iespējas Latvijā, tāpēc no šīs dārgās arhaiskās tradīcijas<sup>46</sup> jāatsakās pavisam. Vai arī jāpārskata referendumu noregulējums, padarot tos par darboties spējīgiem. Visu cieņu platformas “Mana balss” aktivitātēm, bet viņu “veiksmes stāsts” balstās apstākļi, ka Latvijā nestrādā tiešā demokrātija.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Timofejevs P. Referendumi un demokrātija. Diena, 13.09.2003.

<sup>47</sup> Diemžēl raksta ierobežotais apjoms neļauj aptvert Saeimas ievēlēšanas problemātiku.