

Latvijas vēlēšanu sistēmas reforma un Vācijas pieredze

Gunārs Ozolzīle, Rīgas Tehniskā universitāte

Kopsavilkums. Raksta mērķis ir izpētīt demokrātijas tālākas konsolidācijas iespējas Latvijā, reformējot vēlēšanu sistēmu. Lai sasniegtu izvirzīto mērķi, pirmkārt, tiek analizētas dažas Latvijas politiskās sistēmas problēmas, kuru viens no cēloņiem ir arī vēlēšanu sistēma. Otrkārt, tiek veikta dažu jaunāko Latvijas vēlēšanu sistēmas reformu piedāvājumu analīze. Treškārt, lai izvērtētu mūsu vēlēšanu sistēmas reformēšanas iespējas un virzienus, tiek pētīta Vācijas vēlēšanu sistēmas uzbūve, funkcionēšanas likumsakarības un pēdējā laikā notikušās izmaiņas. Vācijas vēlēšanu sistēma līdz šim Latvijā pētīta maz un virspusēji. Turklāt par šo sistēmu gan pie mums, gan arī citur pasaulē valda vairāki mīti.

Atslēgas vārdi: demokrātija, konsolidācija, vēlēšanu sistēma, reforma.

I. IEVADS

Viens no demokrātiskas politiskās sistēmas konsolidācijas virzieniem ir konstitucionālā konsolidācija. Tā skar galvenokārt valdīšanas sistēmu, tiesu varu un arī vēlēšanu sistēmu [1;2]. Tieši vēlēšanu sistēmas reformēšanas nepieciešamība jau kopš neatkarības atgūšanas ir bijis viens no visvairāk diskutētajiem jautājumiem Latvijas politikā. Beidzot ledus ir sakustējies, jo ir veikti grozījumi Saeimas vēlēšanu likuma desmitā panta trešajā daļā, kas aizliedz pretendentiem uz deputāta mandātu kandidēt vairāk kā vienā vēlēšanu apgabalā. Neskatoties uz minētajām izmaiņām, vēl joprojām tiek diskutēts arī par citu reformu nepieciešamību. Notiekošo diskusiju dalībniekus nosacīti var iedalīt divās „nometnēs”. Vieni uzskata, ka proporcionālā vēlēšanu sistēma radikāli jāmaina – uz jauktu vai pat mažoritāro [3], otri iestājas pret būtiskiem grozījumiem [4].

Šādas diskusijas nav nekas neparasts arī citur pasaulē, jo daudzas t.s. vecās demokrātijas (Francija, Vācija, Itālija, Zviedrija u.c.) arī ir mēģinājušas pilnveidot vai pat radikāli mainīt savas vēlēšanu sistēmas. Šīm reformām tradicionāli ir bijuši divi galvenie virzieni. Pirmkārt, proporcionalitātes „uzlabošana”, lai palielinātu dažādu sociālo grupu pārstāvniecības iespējas valsts varā. Otrkārt, tieši pretēji – proporcionalitātes efekta ierobežošana, lai mazinātu vai novērstu partiju sistēmas sadrumstalotību un uzlabotu parlamentārās valdīšanas sistēmas funkcionalitāti. Ir bijuši arī mēģinājumi „ar vienu šāvienu nošaut divus zaķus”, konstruējot t.s. jauktās sistēmas. Tāpat reformatori vienmēr ir dilemmas priekšā – vairot stabilitāti, veicinot partiju koncentrāciju, vai arī nodrošināt lielāku proporcionalitāti. Tiek uzskatīts, ka vienlaikus nodrošināt abu mērķu sasniegšanu ir praktiski neiespējami. Tas tomēr nav traucējis vismaz mēģināt

to darīt. Kā pietiekami veiksmīgu šāda risinājuma piemēru varētu minēt Vāciju.

Šo rindu autors par vēlēšanu tēmu ir rakstījis vairākkārt, arī mēģinājis formulēt savu viedokli Latvijas vēlēšanu sistēmas reformas jautājumā [5;6;7;8]. Kārtējā publikācija par šo tēmu būs mēģinājums detalizētāk nekā līdz šim analizēt tieši Vācijas vēlēšanu sistēmas izmantošanas iespējas Latvijas politiskajā praksē. Raksta mērķis ir izpētīt demokrātijas tālākas konsolidācijas iespējas Latvijā, reformējot mūsu proporcionālo vēlēšanu sistēmu. Lai sasniegtu izvirzīto mērķi, pirmkārt, tiks analizētas dažas Latvijas politiskās sistēmas problēmas, kuru viens no cēloņiem ir arī mūsu vēlēšanu sistēma. Otrkārt, tiks veikta dažu jaunāko vēlēšanu sistēmas reformu piedāvājumu analīze. Treškārt, lai izvērtētu vēlēšanu sistēmas reformēšanas iespējas un virzienus Latvijā, tiks pētīta Vācijas vēlēšanu sistēmas uzbūve, funkcionēšanas likumsakarības un pēdējā laikā notikušās izmaiņas. Vācijas vēlēšanu sistēma līdz šim Latvijā pētīta nepiedodami maz un virspusēji. Turklāt par šo sistēmu gan pie mums Latvijā, gan arī citur pasaulē valda vairāki mīti.

II. DAŽAS LATVIJAS POLITISKĀS SISTĒMAS PROBLĒMAS

Par Latvijas politiskās sistēmas problēmām, kas tieši vai netieši ir saistītas ar mūsu proporcionālo vēlēšanu sistēmu, ir rakstīts daudzkārt [9;10;11]. Tāpēc vēlreiz atgādināsim tikai par pašām būtiskākajām.

Līdz šim Latvijā visbiežāk ir diskutēts par t.s. lokomotīves efektu, proti, atsevišķi sabiedrībā populāri deputātu kandidāti kā lokomotīves (turklāt vairākos vēlēšanu apgabalos) sev līdzī parlamentā ievēl arī mazāk populārus vai pat nepopulārus kolēģus. “Lokomotīves efekta” ietekmi uz vēlēšanu rezultātiem ir izdevies būtiski mazināt, pateicoties iepriekš minētajam Saeimas 2009. gada 26. februāra lēmumam par grozījumiem vēlēšanu likumā. Šo izmaiņu darbību praksē bija iespējams vērot 10. un 11. Saeimas vēlēšanās. Vēlēšanu norise un rezultāti liecina, ka ar iepriekšminētajām izmaiņām vēlēšanu likumā ir bijis par maz, lai kaut kas būtiski mainītos sabiedrības zemajā uzticībā centrālajiem politiskās sistēmas institūtiem – Saeimai, valdībai un, jo īpaši, politiskajām partijām. Uzticība minētajiem politiskajiem institūtiem ir viena no zemākajām Eiropas Savienībā. Eurobarometra dati (2013. gada rudens) rāda, ka parlamentam uzticas – 17% (Igaunijā – 35%, Zviedrijā – 70%), valdībai – 21% (Igaunijā – 38%, Zviedrijā – 57%), bet politiskajām partijām – tikai 6% (Igaunijā – 16%, Zviedrijā – 34%). Līdzīgi šie dati ir bijuši arī iepriekšējos gados [12]. Neuzticēšanās iepriekšminētajiem politiskajiem institūtiem ir cieši saistīta ar vājo komunikāciju starp vēlētājiem un varu. Abi politiskie aktieri – vēlētāji un

ievēlētie – savā starpā komunicē, tikai tuvojoties vēlēšanām. Partijas ir nelielas, elitāras, un tām nav saiknes ar plašāku sabiedrību. Viens no cēloņiem šādas saiknes neesamībai ir pastāvošā vēlēšanu sistēma, kas neveicina nedz deputātu sakarus ar vēlētajiem, nedz atbildību viņu priekšā. Deputāti lielākoties jūt atbildību nevis savu vēlētāju, bet gan šauru interešu grupu – partijas biedru un sponsoru priekšā. Šīs saiknes neesamība rada atsvešinātību, un rezultātā cilvēki kļūst vienaldzīgi pret politiku, negrib iesaistīties politiskajos procesos, netic saviem spēkiem. Ir radusies dziļa plaisa starp politiķiem un ierindas pilsoņiem, kas mazina valsts varas leģitimitāti. Jau pirms daudziem gadiem tagadējais Saeimas deputāts un Vēlēšanu reformu biedrības līderis Valdis Liepiņš secināja: "Latvijas politiskajam nobriedumam proporcionālā sistēma nav piemērota. Iemesls nav tikai pašreizējā politiskā kultūra, bet lielā mērā tas, ka nevienam deputātam, nevienai partijai un nevienai valdībai nav jābūt tieši atbildīgai par savu rīcību vēlētāju priekšā." [13]. Piekrītot teiktajam, jāsecina, ka tieši vēlēšanu sistēma ir tas politiskās sistēmas institūts, kas varētu veicināt saiknes starp varu un tautu veidošanos un mazināt partiju un politiķu atsvešinātību no ierindas vēlētajiem. Vēlēšanu sistēmai būtu jāspēj nodrošināt, lai vēlētais savu nodoto balsi varētu sasaistīt ar konkrēta deputāta rīcību parlamentā un prasīt no viņa atbildību par paveikto.

Domājot par vēlēšanu sistēmas reformu Latvijā, jāņem vērā arī tas, ka notiek priekšvēlēšanu cīņu arvien lielāka personalizācija, turklāt tā ir internacionāla parādība [vairāk sk. 14]. Arī mūsu sabiedrības postautoritārajai politiskajai kultūrai ir raksturīga augstākminētā orientācija uz personālīgām. Šo mūsu vēlētāju vēlmi balsot par atsevišķiem kandidātiem tikai daļēji spēj apmierināt vēlēšanu sistēmas sniegtā iespēja mainīt vietu kārtību vēlēšanu sarakstos, izmantojot plusošanas un svītrosanas sistēmu. Iepriekš aprakstītajai mūsu (un ne tikai mūsu) sabiedrības politiskās kultūras ievirzei vairāk atbilst tieši mažoritārās, nevis proporcionālās sistēmas sniegtās iespējas. Varētu izteikt pieņēmumu, ka mažoritāro elementu iekļaušana mūsu vēlēšanu sistēmā vairotu arī ievēlēto politiķu atbildību sabiedrības priekšā, no vienas puses, kā arī mazinātu vēlētāju neuzticēšanos politiķiem un līdz ar to arī politiskajiem institūtiem, īpaši partijām, no otras puses. Lieki teikt, ka šādas pārmaiņas varētu pozitīvi ietekmēt visas politiskās sistēmas leģitimitāti.

Arī Vēlēšanu reformas biedrības aktivisti nu jau vairākus gadus runā par Saeimas vēlēšanu sistēmas problēmām. Biedrība ir izvirzījusi piecus mērķus, uz kuriem tiek ties, reformējot mūsu vēlēšanu sistēmu. Par vienu no šiem mērķiem, proti, par vēlētāju uzticību politiķiem, tai skaitā Saeimas deputātiem, jau rakstījām iepriekš. Vēl četri ietērpti šādos vārdos: „Veicināt programatisku, stabilu partiju izaugsmi ar paplašinātu biedru skaitu un ierobežotām korupcijas iespējām; uzlabot Saeimas deputātu kvalitāti; veicināt godīgu, efektīvu un stabilu valdību veidošanu; īstenot samērīgu reģionālu pārstāvniecību.” [15]. Lai sasniegtu šos mērķus, bez jau veiktajām izmaiņām, proti, lieguma deputātu kandidātiem balotēties vairākos vēlēšanu apgabalos, biedrība piedāvā vēl divas. Pirmkārt, vēlēšanu reģistra ieviešanu, lai izskaustu galvenokārt organizētu vēlētāju migrāciju no viena

vēlēšanu apgabala uz otru, tādējādi veicinot kāda kandidāta iekļūšanu parlamentā. Otrkārt, palielināt vēlēšanu apgabalu skaitu, sadalot esošos piecus apgabalus mazākos [16]. Pēc raksta autora domām, ar šīm izmaiņām varētu nepietikt, lai sasniegtu nospraustos mērķus. Mūsu valsts gadījumā vismaz plašākas apspriešanas vērts būtu jautājums par radikālāku reformu uzsākšanu. Savulaik šādas reformas jau ir piedāvātas jauko jeb t.s. kombinēto (arī šāds termins tika lietots) sistēmu veidā. Te būtu jāmin Latvijas sociāldemokrātiskās strādnieku partijas (LSDSP) vienlaicīgi ar jaunās Satversmes projektu (t.s. Bojāra konstitūcija) piedāvātā jauktā vēlēšanu sistēma [17], kā arī vēl agrāk Kristīgās tautas partijas ekspertu izstrādātais Saeimas vēlēšanu likuma projekts [18]. Jauktās sistēmas gan mēdz būt dažādas. Piemēram, nedrīkst likt vienādības zīmi starp Lietuvas un Vācijas vēlēšanu sistēmām. Lietuvas sistēmu (līdzīga sistēma tika piedāvāta abos iepriekšminētajos gadījumos), kur vienlaikus notiek divas atsevišķas vēlēšanas, Latvijā (un ne tikai) mēdz saukt arī par paralēlo, bet Vācijas – par integrēto [19]. Paši vācieši savu sistēmu biežāk gan sauc par proporcionālo jeb precīzāk – par personificēto proporcionālo sistēmu (Personalisierte Verhältniswahl), retāk – vienkārši par jauko (Mischwahlsystem) [vairāk par klasifikācijas problēmu sk. 20]. Varbūt tas arī nebūtu tik nozīmīgi, kādu terminoloģiju izmantojam, ja vien netiktu ignorēta Vācijas vēlēšanu sistēmas specifika, kā tas nereti notiek arī Latvijā. Paši vācieši, raksturojot savu vēlēšanu sistēmu kā proporcionālo jeb personificēto proporcionālo sistēmu, grib uzvērt, ka deputātu mandātu sadalē tomēr dominē proporcionalitātes princips [21]. Proporcionalitātes principa dominēšana nozīmē, ka sākumā tiek sadalīti vēlēšanās iegūtie partiju mandāti nacionālā līmenī. Nākamajā solī, tiek aprēķināts partiju iegūto mandātu skaits atsevišķās federālajās zemēs. Un tikai trešajā solī vērā tiek ņemtas arī vienmandātu apgabalos iegūtās vietas. Augstāk minētās atšķirības starp jauktajām vēlēšanu sistēmām ir ļoti būtiskas, un tās vēlams paturēt prātā, domājot par Latvijas vēlēšanu sistēmas reformēšanas iespējām.

Mažoritāro elementu iekļaušana mūsu vēlēšanu sistēmā varētu pozitīvi ietekmēt politiskās sistēmas funkcionalitāti, apmierināt politiskajā kultūrā dominējošās cilvēku gaidas un varbūt arī kaut nelielu mazināt atsvešināšanos starp tautu un varu. Šāda vēlēšanu kārtība konsolidētu mūsu partiju sistēmu, jo liktu partijām meklēt konkurētspējīgus deputātu kandidātus arī reģionos, nevis iztikt tikai ar dažām lokomotīvēm. Kritiku neiztur apgalvojumi, ka vienmandātu apgabali veicinās vēl lielāku parlamenta sadrumstalotību, jo ļaus parlamentā iekļūt raibas politiskās orientācijas vietēja mēroga līderiem un populistiem. Kas attiecas uz vietēja mēroga līderu iekļūšanu parlamentā, tad tas drīzāk ir vērtējams pozitīvi. Tas tikai nozīmētu to, ka mūsu politiskajām partijām nāktos daudz nopietnāk lūkoties pāri Rīgas robežām un tām būtu arvien mazāk iespēju palikt tikai šaurām interešu grupām. Savukārt no populisma un populistiem nevienam politisko sistēmu nespēj pasargāt arī proporcionālā vēlēšanu sistēma. Lai vēlēšanās nevarētu piedalīties kandidāti, kas pārstāv tikai sevi, vajadzētu normu, kas aizliedz vēlēšanās piedalīties neatkarīgajiem deputātiem. Lai liegtu iespēju parlamentā iekļūt reģionālajām

sīkpartijām, nāktos padomāt par normu, kas ļautu tām piedalīties tikai pašvaldību vēlēšanās. Diezgan naīvi ir arī domāt, ka reģionālie līderi bailēs par atkārtotu ievēšanu vairāk rūpēsies par šaurām sava reģiona, nevis visas valsts interesēm. Tajā pašā laikā arī reģiona paturēšana redzeslokā ir vērtējama pozitīvi, jo reģionālā attīstība vēl joprojām ir viena no lielākajām mūsu iekšpolitiskajām problēmām. Lieki teikt, ka šādas reģionālo līderu rūpes par saviem vēlētajiem varētu mazināt augstāk minēto plaisu starp tautu un varu.

Vēlreiz atgriežoties pie Vēlēšanu reformas biedrības piedāvātajām izmaiņām vēlēšanu likumā, jānorāda, ka, palielinot apgabalu skaitu, proti, sadalot esošos piecus (Rīga, Vidzeme, Zemgale, Latgale, Kurzeme) mazākos, kuros ievēlētu 5–7 deputātus [22], tiktu būtiski apdraudēta mūsu vēlēšanu sistēmas proporcionalitāte. Ja proporcionalitātes principu mēģina iedzīvināt ļoti mazos vēlēšanu apgabalos, tad efekts pārvēršas par defektu, proti, neproporcionalitāte ir tik liela, ka šādu vēlēšanu sistēmu jau pieskaita mažoritārajām [23].

III. VĀCIJAS PERSONIFICĒTĀ PROPORCIONĀLĀ VĒLĒŠANU SISTĒMA

Vācu vēlēšanu sistēma ir tapusi partiju strīdos un ņemot vērā Veimāras Republikas pieredzi. Šī pieredze lika visām partijām skeptiski izturēties pret proporcionālo sistēmu. Sociāldemokrātus (SPD) un mazās partijas neapmierināja arī kristīgo demokrātu (CDU/CSU) piedāvātā mažoritārā sistēma ar vienkāršo balsu vairākumu. Esošā jauktā sistēma ir kompromiss, kuru piedāvāja sociāldemokrāti [24]. Rezultātā kopš 1949. gada Vācijas parlamenta apakšpalāta Bundestāgs tiek ievēlēts proporcionālās vēlēšanās, kur integrēti arī mažoritārās sistēmas elementi. Vēlēšanu likuma 1.§ nosaka, ka deputāti tiek ievēlēti proporcionālās vēlēšanās, kas savienotas ar atsevišķu tautas priekšstāvju ievēšanu vienmandātu apgabalos (mit der Personenwahl verbunden) [25]. Jāuzsver, ka tās pirmkārt un galvenokārt ir partiju vēlēšanas. Visi 598 Bundestāga deputāti tiek ievēlēti proporcionālās vēlēšanās no partiju sarakstiem. Katram vēlētajam ir divas balsis. Ar „otro” balsi (Zweitstimme) tiek balsots par partiju sarakstiem, bet ar „pirmo” balsi (Erststimme) par kandidātiem vienmandātu apgabalos. Šāda kārtība tika izveidota, lai vēlēšanu sistēmā ienestu personisko faktoru un nostiprinātu saiti starp vēlētajiem un deputātiem (tieši tas, ko vēlamies arī mēs). Tas, ka pusi deputātu ievēlē vienmandātu apgabalos, bet otru pusi pēc partiju sarakstiem, nereti veicina neizpratni par to, ka noteicošais (uzsvērsim to vēlreiz) tomēr ir proporcionalitātes princips. „Pirmās” balsis kalpo tikai tam, lai noteiktu puses parlamenta personālsastāvu. Vācijas teritorija ir sadalīta 299 vienmandāta apgabalos. Vēlēšanas pēc partiju sarakstiem notiek 16 apgabalos. Katra federālā zeme ir viens vēlēšanu apgabals, no kura tiek ievēlēts noteikts skaits deputātu. Deputātu skaits tiek noteikts, izejot no iedzīvotāju skaita attiecīgajā zemē. Katrā apgabalā partijas iesniedz atsevišķus deputātu kandidātu sarakstus. Tātad katrā partijā iesniedz 16 sarakstus – pa vienu katrā apgabalā jeb federālajā zemē. Vienmandātu apgabalos tiek izmantota mažoritārā sistēma ar vienkāršu balsu vairākumu. Šos mandātus sauc par „tiešajiem” mandātiem (Direktmandate).

Daudzmandātu apgabalos tiek izmantota proporcionālā sistēma ar slēgtajiem sarakstiem. Sākumā tiek saskaitītas partiju iegūtās „otras” balsis visos vēlēšanu apgabalos. Pie mandātu dalīšanas tiek pieļautas tikai tās partijas, kas ir ieguvušas vismaz 5% balsu (pie vietām parlamentā gan tiek arī tās partijas, kas ir uzvarējušas vismaz trīs vienmandātu apgabalos). Vietas katrā partijā saņem proporcionāli iegūtajām „otrajām” balsīm. Sākumā partijām pienākošās deputātu vietas tiek sadalītas federālā līmenī (t.s. Oberverteilung), bet pēc tam katrā apgabalā (t.s. Unterverteilung). Tikai pēc šīs sadalīšanas kļūst zināms, cik vietas iegūs tā vai cita partija. Līdz 10. Bundestāga (ieskaitot) ievēlēšanai 1983. gadā tika izmantota D'Onta metode. No 11. līdz 16. Bundestāga ievēlēšanai 2005. gadā – Hēra/Nīmeiera metode, bet kopš 2009. gada (17. Bundestāga vēlēšanas) tiek lietota Senlaga–Šepera metode. Šī metode nosaka, ka derīgās saņemtās balsis tiek izdalītas ar sadalīšanai paredzēto mandātu skaitu, lai iegūtu kvotu, ar kuru tālāk tiek izdalītas katras partijas saņemtās balsis. Ja šādi sadalīto vietu skaits neatbilst (pārsniedz vai arī ir par mazu) paredzētajam vietu skaitam, kvota tiek attiecīgi, vai nu palielināta vai arī samazināta. Metožu maiņa 2005. gadā bija saistīta ar vēlmi panākt lielāku proporcionalitāti, kas ir izdevīgāka nelielajām partijām, bet 2009. gadā – ar vēlmi izskaust dažus paradoksus, piemēram, t.s. Alabamas paradoks (palielinoties sadalāmo deputātu mandātu skaitam apgabalā, viena no partijām ar līdzīgu iegūto balsu skaitu var zaudēt vienu mandātu).

Kad, izmantojot Senlaga–Šepera metodi, partijām pienākošies mandāti attiecīgajā apgabalā sadalīti, turpinājumā no iegūtajām vietām tiek atskaitīti „tiešie” mandāti. Atlikums tiek sadalīts starp vēlēšanu „listē” ietvertajiem kandidātiem atbilstoši ieņemamajām vietām. Ja kāda partija ir ieguvusi vairāk tiešo mandātu, nekā tai pienākas atbilstoši saņemtajām „otrajām” balsīm, tā šos mandātus var saglabāt, jo tāda ir bijusi vēlēšanu izvēle jeb griba. Tā rodas viena no vācu vēlēšanu sistēmas problēmām – t.s. papildus mandāti (Überhangmandate). Papildus mandātu rašanās iemesli ir daudz pētīti [26;27;28] un rakstā tiem nepievērsīsimies, vēl jo vairāk tāpēc, ka šī problēma ir „sistēmas blakusefekts, no kura nav iespējams izvairīties” [29].

Kopš Vācijas atkalapvienošanās papildu mandātu skaits ir strauji, lēciņveidīgi pieaudzis (1990. g.: 6; 1994. g.: 16; 1998. g.: 13; 2002. g.: 5; 2005. g.: 16; 2009. g.: 24) [30]. 17. Bundestāga vēlēšanās 2009. gadā sasniegtais rekords – 24 papildu mandāti – izraisīja karstas diskusijas gan politiskajās, gan akadēmiskajās aprindās. Kļuva acīmredzams, ka papildu mandātu lielais skaits ne tikai izkropļo vietu sadales proporcionalitāti starp partijām, bet var arī būtiski ietekmēt spēku samēru parlamentā un valdības veidošanas procesu. Šo diskusiju rezultātā, kā arī pateicoties Konstitucionālās tiesas spiedienam (2008. un 2012. gadā tiesa atzina papildu mandātu izraisītos proporcionalitātes izkropļojumus par antikonstitucionāliem), 2013. gada sākumā Bundestāgs beidzot pieņēma grozījumus vēlēšanu likumā [31]. Šie grozījumi paredz kompensācijas mandātu (Ausgleichsmandate) ieviešanu. Kompensācijas mandātu piešķiršanas mērķis ir novērst augstāk minētos proporcionalitātes izkropļojumus. Ja

kāda (-as) no partijām, pateicoties „pirmajām” balsīm, saņem papildu mandātus, tad vietu skaits Bundestāgā tiek palielināts tikmēr, kamēr partiju pārstāvniecība parlamentā atkal atbilst „otro” balsu sadalījuma proporcijām. Pēc 18. Bundestāga vēlēšanām 2013. gada 22. septembrī deputātu skaits parlamentā, pateicoties 4 papildu un 29 kompensācijas mandātiem, pieauga no 598 līdz 631 [sk. 32]. Lai arī daudz tiek diskutēts par to, ka kompensācijas mandāti būtiski palielina deputātu skaitu parlamentā (Vācijā ir viens lielākajiem parlamentiem pasaulē), iebildumi tomēr piekāpjās ieguvuma priekšā – reforma atkal ir nodrošinājusi proporcionalitātes principa triumfu.

Proporcionalitātes principa centrālā vieta vācu vēlēšanu sistēmā un centieni to nostiprināt raisa interesi, domājot par Latvijas vēlēšanu sistēmas reformēšanas iespējām, jo Satversmes 6. pants nosaka, ka Saeimu ievēlē proporcionalās vēlēšanās, bet 77. pants, ka šo pantu var grozīt tikai tautas nobalsošanā. Referendumā par Satversmes labojumiem ir nepieciešams savākt 2/3 vēlētāju balsu, ko nodrošināt ir ļoti grūti. Pēc šo rindu autora domām, šāds balsojums nebūtu nepieciešams, ja vēlēšanu sistēmas reformas notiktu personificētās proporcionalās sistēmas virzienā. Šai jautājumā ekspertu domas gan dalās. Vieni ir optimistiskāki un uzskata, ka: „[...] ja netiek mainīts Satversmes 6. pants pēc būtības un Latvijā tiek modificēts šodien spēkā esošais proporcionalais vēlēšanu likums, tad būtu iespējams diskutēt par VFR jaukti integrētas vēlēšanu sistēmas piemērošanu Latvijā.” [33]. Savukārt citi nav tik optimistiski: „[...] viena tās (domāta jauktā vēlēšanu sistēma – G.O.) daļa ir izteikti neproporcionāla, un tādēļ droši vien izceltos smagas diskusijas, vai tā tiešām iekļaujas proporcionalo sistēmu grupā. Patlaban valda uzskats, ka tā neiekļaujas” [34].

Vēlēšanu izpētei veltītajās publikācijās daudz diskutēts par vēl vienu vācu vēlēšanu sistēmas (arī citu jaukto sistēmu) problēmu – divu „tipu” deputātiem [sk., piem., 35]. Vieni tiek ievēlēti vienmandāta apgabalos ar vienkāršo balsu vairākumu, bet otri – daudzmandātu apgabalos no slēgtajiem sarakstiem. Šo problēmu ir pamanījuši arī vietējie eksperti, norādot uz atšķirīga „statusa” [36] un „divu šķiru” [37] deputātiem Vācijas parlamentā.

Pēdējos gados veiktie pētījumi [38;39;40] pierāda, ka augstāk minētie apgalvojumi par atšķirībām jeb lomu diferenci starp „divu šķiru” deputātiem, labākajā gadījumā, tikai daļēji atbilst patiesībai. Pētījumos iegūtie dati (par deputātu ceļu uz parlamentu un darbību likumdevējā) rāda, ka jau sen Vācijas Bundestāga vēlēšanās piedalās „dubultkandidāti”, kas kandidē ne tikai vienmandāta apgabalos, bet ir „pārāpdrošinājušies” arī „listēs”, turklāt viņi veido deputātu vairākumu. Ir izpētīts, ka apmēram 80% Bundestāga deputātu ir kandidējuši gan vienmandāta, gan daudzmandātu apgabalos [41]. „Dubultkandidāti” ir spiesti rīkoties ne tikai atbilstoši vienmandāta apgabalu taktikai, bet arī ievērot partiju disciplīnu, kas vairāk raksturīgs daudzmandātu apgabalos kandidējošajiem. Pētījumos iegūto datu analīze neļauj secināt, ka ir vērojama lomu difference starp abu „šķiru” deputātiem. Ja deputāti grib paaugstināt atkārtotas ievēlēšanas izredzes (zinot, ka, kandidējot tikai vienmandāta apgabalos, viņu ievēlēšana ir

apdraudēta pat nelielu vēlētāju balsu svārstību iespaidā), pastiprināta uzmanība tiek pievērsta kandidēšanai arī „listēs”, bet vieta „listēs” ir atkarīga no partijas. Savukārt ar augstu vietu „listē” partijas savus kandidātus parasti atalgo par aktīvu darbošanos vienmandāta apgabalos. Līdz ar to deputātiem, strādājot parlamentā, ir jāņem vērā gan vēlēšanu apgabalā dzīvojošo vēlētāju vēlmes, gan jāpatur redzeslokā arī partijas intereses. Tātad uzsvērsim to vēlreiz, nav pamata runāt par lomu diferenci starp vienmandāta un daudzmandātu apgabalos ievēlētiem divu „šķiru” deputātiem. Kā secina Filips Manovs (Manow), empīriskie dati drīzāk liecina par lomu savienošanu, nevis lomu diferenci [42].

IV. SECINĀJUMI

1. Latvijā izveidojusies dziļa plaisa starp varu un sabiedrību. Uzticēšanās politiskās sistēmas institūtiem, īpaši politiskajām partijām, jau daudzus gadus ir viena no zemākajām Eiropas Savienībā. Viens no zemās uzticēšanās cēloņiem ir vēlēšanu sistēma, kas neveicina nedz deputātu sakarus ar vēlētajiem, nedz atbildību viņu priekšā.

2. Ar līdz šim notikušajām izmaiņām vēlēšanu likumā ir bijis par maz, lai atrisinātu mūsu politiskās sistēmas problēmas, kuras radījusi arī funkcionējošā proporcionalā vēlēšanu sistēma. Šīs problēmas pietiekami efektīvi nerisinās arī reforma, kas paredz palielināt vēlēšanu apgabalu skaitu, sadalot esošos piecus mazākos. Turklāt šāda esošo apgabalu sadalīšana daudzos mazākos apdraudētu mūsu vēlēšanu sistēmas proporcionalitāti vairāk nekā proporcionalā sistēma ar integrētiem mažoritāriem elementiem.

3. Nevajadzētu ar pārāk lielu pietāti izturēties pret politiskās sistēmas institūtu, tai skaitā vēlēšanu sistēmas, radikālākām reformām. Līdzīgas reformas notiek arī citās valstīs. Veicot izmaiņas vēlēšanu sistēmā, reformatori vienmēr ir dilemmas priekšā – vairot stabilitāti, veicinot partiju koncentrāciju, vai arī nodrošināt lielāku proporcionalitāti. Vienlaikus panākt abu mērķu sasniegšanu ir praktiski neiespējami. To gan mēģina darīt, konstruējot jauktās vēlēšanu sistēmas. Kā pietiekami veiksmīgu piemēru šādam risinājumam varētu minēt Vācijas personificēto proporcionalo sistēmu. Šī sistēma tika izveidota, lai vēlēšanu sistēmā ienestu personisko faktoru un nostiprinātu saiti starp vēlētajiem un deputātiem.

4. Tas, ka Vācijas jauktajā sistēmā pusi deputātu ievēlē vienmandāta apgabalos, nereti veicina neizpratni par to, ka noteicošais šai sistēmā tomēr ir proporcionalitātes princips. Tieši proporcionalitātes principa centrālā vieta vācu vēlēšanu sistēmā un centieni to nostiprināt raisa interesi, domājot par Latvijas vēlēšanu sistēmas reformēšanas iespējām, jo Satversmes sestais pants nosaka, ka Saeimu ievēlē proporcionalās vēlēšanās, bet šo pantu var grozīt tikai tautas nobalsošanā.

5. Vācijas vēlēšanu sistēma līdz šim Latvijā pētīta maz un virspusēji. Turklāt par šīs sistēmas funkcionēšanas problēmām gan pie mums, gan citur pasaulē valda vairāki mīti. Viena no šādām problēmām ir papildu mandātu rašanās, kas kropļo vēlēšanu proporcionalitāti. Šo problēmu ir atrisinājuši kompensācijas mandāti. Vēlēšanu izpētei veltītajās publikācijās daudz diskutēts par vēl vienu vācu un arī citu

jaukto sistēmu problēmu – „divu šķiru” deputātiem jeb lomu diferenci starp dažādās vēlēšanās ievēlētiem deputātiem. Pētījumi gan to nepierāda, tie drīzāk liecina par lomu savienošānu, nevis lomu diferenci.

LITERATŪRAS SARAKSTS

- [1] Merkel, W. *System – transformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung. 2., überarbeitete und erweiterte Auflage.* Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften, 2010. S.105-127.
- [2] Ozolzīle, G. *Konstitucionālā reforma un demokrātijas konsolidācija Latvijā. RTU Zinātniskie raksti (8. sērija: Humanitārās un sociālās zinātnes), 20.sējums.* Rīga: RTU izdevniecība, 2012. 18.–31. lpp.
- [3] Grigule, I. Vēlēšanu reforma: nepalikt pusceļā, jāiet līdz galam. [skatīts 21.02.2013.] Pieejams: http://www.dzirkstele.lv/blog/igrigule/article.html?post_id=30773
- [4] Vēlēšanu sistēmas evolūcija, nevis revolūcija. Mārtiņa Damberga intervija ar Vēlēšanu reformas biedrības priekšsēdētāju Valdi Liepiņu. Jurista Vārds. 2009. gada 10. februāris, Nr.6.(559), 3. lpp. [skatīts 21.02.2013.] Pieejams: <http://www.juristavards.lv/index.php?menu=DOC&id=187397>
- [5] Ozolzīle, G. *Latvijas vēlēšanu sistēmas reforma: daži argumenti par un pret.* Sabiedrība un kultūra. Rakstu krājums, XII sējums. Liepāja: LiePA, 2010. 152.–161. lpp.
- [6] Ozolzīle, G. *Vēlēšanu sistēmas reformu Latvijā.* RTU Zinātniskie raksti (8.sērija), 4.sējums. Rīga: RTU, 2003.125.–134.lpp.
- [7] Ozolzīle, G. *Vēlēšanas un demokrātijā Latvijā.* Latvijas Policijas akadēmijas raksti, 9.sējums. Rīga: LPoA, 2002. 59.–78.lpp.
- [8] Ozolzīle, G. *Vēlēšanas un demokrātijas stabilitāte.* Sociālo Tehnoloģiju institūta Zinātnisko rakstu krājums, 1. sējums. Rīga: STI, 1997. 18.–25.lpp.
- [9] Liepiņš, V. *Vēlēšanu sistēmas. Priekšrocības un trūkumi.* [skatīts 02.21.2013.] Pieejams: <http://www.lv/likumi-prakse.php?id=186897>
- [10] Ījabs, I. *Labās cerības: par Saeimas vēlēšanu sistēmas reformas iecerēm.* Latvijas Vēstnesis, 2007. gada 12. septembris. [skatīts: 22.02.2013.] Pieejams: <http://politika.lv/article/labas-ceribas-par-saeimas-velesanu-sistemas-reformas-icerem>
- [11] Ozolzīle, G. *Vēlēšanu sistēmas reformu Latvijā,* 128.-131.lpp.
- [12] *Eiropas Komisijas aptauju dati.* [skatīts 17.12.2013.] Pieejams: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb_arch_
- [13] Liepiņš, V. *Saeimas vēlēšanu sistēmas reforma.* Diena, 2001. gada 5. novembris.
- [14] Ozolzīle, G. *Elektorālā izvēle: teorija un prakse.* RTU Zinātniskie raksti (8. sērija: Humanitārās un sociālās zinātnes), 17. sējums. Rīga: RTU, 2010. 78.–79. lpp.
- [15] Liepiņš, V. *Vēlēšanu reformas biedrība iesaka maiņas Saeimas vēlēšanu likumā.* [Skatīts 22/02.2013.] Pieejams: <http://www.ziemellatvija.lv/lietotaju-raksti/velesanu-reformas-biedriba-ieska-mainas-saeimas-velesanu-likuma>
- [16] *Saeimas vēlēšanu reforma Eiropas kontekstā.* [Skatīts 22.02.2013.] Pieejams: <http://www.europarl.lv/press-release/jaunumi-2010/Jaunumi-2010-February.html>
- [17] *Satversmes grozījumu projekts.* [skatīts 11.09.2011.] Pieejams: http://archive.politika.lv/temas/politikas_process/3503
- [18] *Saeimas vēlēšanu likums (Projekts).* Latvijas Vēstnesis, 1996. gada 8. oktobris.
- [19] Liepiņš, V. *Vēlēšanu sistēmas. Priekšrocības un trūkumi.*
- [20] Raabe, J., Linhart, E. *Eine Typologie für die vergleichende Wahlsystemforschung.* Zeitschrift für Politikwissenschaft (PVS), 2012, Jg.22, Heft 4, S.493–525.
- [21] Nohlen, D. *Wahlrecht und Parteiensystem.* Zur theorie und Empirie der Wahlsysteme. 6., überarbeitete und aktualisierte Ausgabe. Opladen&Farmington Hills. MI: Verlag Barbara Budrich, 2009. S. 326-357.
- [22] *Saeimas vēlēšanu reforma Eiropas kontekstā.* [Skatīts 22.02.2013.] Pieejams: <http://www.europarl.lv/press-release/jaunumi-2010/Jaunumi-2010-February.html>
- [23] Nohlen, D. *Wahlrecht und Parteiensystem.* Zur theorie und Empirie der Wahlsysteme.S.184.
- [24] Turpat, S.326-327.
- [25] Bundeswahlgesetz. [skatīts 12.12.2013.] Pieejams: <http://www/bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/rechtsgrundlagen/bundeswahlgesetz.html>
- [26] Manow, P. *Dimensionen der Disproportionalität – Erststimmen und Direktmandate in den Bundestagswahlen von 1953 bis 2009.* Politische Vierteljahresschrift (PVS), Jg. 51, Heft 3, 2010, S. 433–455.
- [27] Manow, P. *Disproportionalität und ihre Folgen – die Mehrheitswahlsysteme des deutschen Mischwahlsystems.* Zeitschrift für Politikwissenschaft (PVS), 2010, J.20, Heft 2, S. 149–178.
- [28] Behnke, J. *Ein integrales Modell der Ursachen von Überhangmandaten.* Politische Vierteljahresschrift (PVS), 2003, Jg.44, Heft 1, S. 41–65.
- [29] Turpat, S.63.
- [30] Manow, P. *Disproportionalität und ihre Folgen – die Mehrheitswahlsysteme des deutschen Mischwahlsystems,* S. 150.
- [31] *Zweihundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes.* [skatīts 20.11.2013.] Pieejams: <http://www.buzer.de/desetz/10627/index.htm>
- [32] *Endgültige Ergebnisse der Bundestagswahl 2013. Sitzverteilung nach Ländern.* [skatīts 20.12.2013.] Pieejams: http://www.statistik-bw.de/wahlen/Bundestagswahl_2013/SitzVt.asp
- [33] Spolitis, V. *Revolūcija vai evolūcija – vēlēšanu sistēmas reforma Latvijā.* [skatīts 22.02.2013.] Pieejams: <http://www.ir.lv/2011/7/18/revolucija-vai-evolucija-velesanu-sistemas-reforma-latvija>
- [34] *Vēlēšanu sistēmas evolūcija, nevis revolūcija.* Mārtiņa Damberga intervija ar Vēlēšanu reformas biedrības priekšsēdētāju Valdi Liepiņu, 3. lpp.
- [35] Stratmann, T., Baur, M. *Plurality Rule, Proportional Representation, and the German Bundestag: How Incentives to Pork-Barrel Differ Across Electoral Systems.* In: CESifo Working Paper, No. 650, January 2002. p. 29. [skatīts 10.09.2013.] Pieejams: <http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/DocB>
- [36] Spolitis, V. *Revolūcija vai evolūcija – vēlēšanu sistēmas reforma Latvijā,* 3. lpp.
- [37] Vēlēšanu sistēmas evolūcija, nevis revolūcija. Mārtiņa Damberga intervija ar Vēlēšanu reformas biedrības priekšsēdētāju Valdi Liepiņu, 3. lpp.
- [38] Manow, P. *Wahlkreis – oder Listenabgeordneter, Typus oder Episode? Eine Sequenzanalyse der Wege in der Bundestag.* Politische Vierteljahresschrift (PVS), 2012, Jg.53, Heft 1, S.53-78.
- [39] Manow, P. *Disproportionalität und ihre Folgen – die Mehrheitswahlsysteme des deutschen Mischwahlsystems,* S.149-178.
- [40] Gschwend, T., Zitte, I T. *Machen Wahlkreiskandidaten einen Unterschied? Die Persönlichkeitswahl als interaktiverprozess.* In: Schmitt-Beck (Hrsg.) PVS, Sonderheft 45, 2012, S.371–392.
- [41] Manow, P. *Wahlkreis – oder Listenabgeordneter, Typus oder Episode? Eine Sequenzanalyse der Wege in der Bundestag,* S.55.
- [42] Turpat, S.75.

Gunārs Ozolzīle, Candidate of Philosophy Science (1989, the Moscow State University), Dr.sc.soc.(1992, the University of Latvia), Associate professor of Riga Technical University, Head of Department of Social Sciences of Institute for Humanities, Azenes 16 Str., LV-1048, Riga, Latvia, e-mail: gunars.ozolzile@rtu.lv

Gunārs Ozolzīle. The reform of Latvia electoral system and the experience of Germany

The trust in the institutions of political systems, especially political parties in Latvia is one of the lowest in the European Union. One of the causes of the low trust level is the electoral system, which doesn't encourage the connection between the deputies and the voters or the responsibility in front of them. The goal of this article is to explore the further possibilities of consolidations of democracy in Latvia by reforming the proportional electoral system. To achieve the set goal, firstly, some of the problems in Latvia's electoral system are analysed, of which one of the causes also is the electoral system. Secondly, analysis of some of the newest Latvian electoral system reformation offers is done. Thirdly, to evaluate the possibilities and directions of reformation of the electoral system, the structure of electoral system in Germany, the regularities of functioning and the recent changes are researched. The conclusions are made that the German mixed electoral system has been created with the goal to integrate the personal factor into it and to strengthen the link between the voters and deputies, at the same time maintaining the central place of the proportionality principle in this system. Thinking about the possibilities of reforming the electoral system of Latvia, special interest is raised by the domination of the proportionality principle, because taking a similar path like in Germany, our electoral system can be reformed without altering the constitution.

Гунарс Озолзиле. Реформа избирательной системы Латвии и опыт Германии

Доверие к институтам политической системы, особенно политическим партиям в Латвии в течение многих лет – одно из самых низких в Европейском Союзе. Одна из причин низкого доверия – избирательная система, которая не способствует ни связям депутатов с избирателями, ни ответственности перед ними. Цель статьи – исследовать возможности дальнейшей консолидации демократии в Латвии, реформируя пропорциональную избирательную систему. Для достижения поставленной цели, во-первых, анализируются некоторые проблемы политической системы Латвии, одной из основ которой является политическая система. Во-вторых, проводится анализ некоторых новейших предложений реформы избирательной системы Латвии. В-третьих, для оценки возможностей и направлений реформирования избирательной системы в нашей стране, исследуется строение, закономерности функционирования и происходящие в последнее время изменения избирательной системы Германии. Делается вывод, что немецкая смешанная избирательная система создана с целью интегрировать в неё личностный фактор и усилить связь избирателей и депутатов, в то же время сохраняя центральное место принципа пропорциональности в этой системе. Думая о возможностях реформирования избирательной системы Латвии, особый интерес представляет доминирование принципа пропорциональности, так как, идя по сходному с Германией пути, нашу избирательную систему можно реформировать, не нарушая Сатверсме.