

Valsts prezidenta ievēšanas reglamentēšana

**GUNĀRS KUSIŅŠ**LU Juridiskās fakultātes lektors,
Saeimas Juridiskā biroja vadītājs

Vispirms es gribu pateikties šīs konferences organizatoriem par spēju sapulcināt Latvijas Universitātes Mazajā aulā gan Valsts prezidentus, gan arī daudzus interesentus. Šī patiešām ir unikāla iespēja uz klausīt vairākus Latvijas Valsts prezidentus un viņu klātbūtnē pārrunāt Valsts prezidenta institūcijas darbību un tālākās perspektīvas.

Vēlos arī pateikties par iespēju uzstāties šajā konferencē, un ceru, ka runas un referāti ļaus novērtēt šajos gados padarīto, paskatīties, kas, iespējams, nav bijis tā, kā vēlamies, un pārdomāt Valsts prezidenta institūcijas regulējuma pilnveidošanas iespējas.

Valsts prezidenta amata izveidošanas vēsture un Valsts prezidenta pilnvaras ir izvērtēti analizētās vairākās publikācijās, taču ārpus šīs analīzes palicis kāds neliels aspekts, kas pirmajā mirklī var šķist mazāk nozīmīgs – kā un ar kādu aktu tiek reglamentēta Valsts prezidenta ievēšanas kārtība.

Kā rāda vēsturiski dokumenti, pirmais Latvijas Valsts prezidents ir ievēlēts pirms 90 gadiem 1922. gada 14. novembrī. Saeimas sēde sākusies piecos piecpadsmit pēcpusdienā, un Valsts prezidentu Saeima ievēlējusi septiņos trīsdesmit astoņās minūtēs pievakarē. Tomēr šāds visnotaļ ātrs rezultāts nebūtu iespējams bez skaidras vienošanās par to, kādā kārtībā Saeimā jānotiek Valsts prezidenta vēlēšanām, un vēlos sniegt nelielu ieskatu tajā, kādā veidā ir reglamentēta Valsts prezidenta ievēšana.

Mēdz teikt, ka augstu valsts amatpersonu izveles procedūrā nemēdz būt sīkumu un nejaušību. Tas, ka izveles procedūra dažkārt izskatās vienkārša vai pat pakļauta nejaušībām, bieži vien ir mānīgs priekšstats, jo patiesībā vēlēšanas, it īpaši jau Valsts prezidenta ievēšana, ir nozīmīgs politisks lēmums, kuram ir visnotaļ tālejošas sekas. Tas ir viens no valsts politiskās dzīves būtiskākajiem jautājumiem, tāpēc tas tiek rūpīgi plānots, un šajā procesā svarīgi ir vienoties arī par to, kas un kā izvirza kandidātus. Saprotamu iemeslu dēļ Valsts prezidenta ievēšanas procedūrā politiskajām partijām ir svarīgi panākt sev vēlamāko risinājumu arī kandidātu izvirzīšanas termiņam un arī kārtībai, kā par šiem kandidātiem balso.

Kā tad radās un attīstījās Valsts prezidenta ievēšanas kārtība no 1922. gada līdz 1933. gadam?

Parasti Valsts prezidenta ievēšanas kārtības pamatnoteikumi tiek reglamentēti valsts konstitūcijās, tie bieži vien tiek precizēti un konkretizēti vienā vai vairākos likumos. Bijušas arī situācijas, kad strīdi par ievēšanas procedūru turpinājušies tiesu zālēs.

Zināmi gadījumi, kad kādu iepriekš noteiktu īpatnību dēļ izveidojas situācijas, kas pirmajā mirklī var šķist nesaprotamas. Piemēram, 2000. gadā Amerikas Savienoto Valstu prezidenta vēlēšanās toreizējais kandidāts A. Gors saņēma 48,5 procentus balsu, bet otrs kandidāts Dž. Bušs – tikai 47 procentus, bet ievēlēts un par ASV prezidentu tika atzīts Dž. Bušs. Šis piemērs parāda, ka vēlēšanu likumiem un sistēmas īpatnībām var būt izšķiroša nozīme. Arī Latvija šajā ziņā nav izņēmums.

Neapšaubāmi, Latvijas Valsts prezidenta ievēšanas procedūrā izšķirošā nozīme ir izvirzītajiem kandidātiem, to personiskajām īpašībām un potenciālajai spējai pildīt šo amatu, savukārt Valsts prezidenta ievēšanas noteikumu noteikšanā liela loma bijusi tieši personām, kuras tiesīgas izvirzīt amata kandidātus, personām, kuras balso par šiem kandidātiem, un politisko spēku samēram Saeimā. Tāpēc nebūtu pareizi ignorēt un par nenozīmīgiem uzskatīt vairākus Valsts prezidenta ievēšanas procedūras noteikumus, jo nozīmīgi ir tas, kā un ar kādu aktu tā tiek reglamentēta. Ņemot vērā, ka Valsts prezidenta vēlēšanu procedūra ir notikusi jau 11 reizes (piecas reizes līdz neatkarības zaudēšanai un arī sešas reizes pēc neatkarības atjaunošanas), aplūkojot praksi, var saskatīt tendences un izdarīt secinājumus.

Kā zināms, pirmo Valsts prezidentu ievēlēja 1. Saeima. Tās deputāti tikai pirms nedēļas bija sapulcējušies uz pirmo Saeimas sēdi 1922. gadā, un, kā viņi paši izteikušies, "mums ir pilna rīcības brīvība noteikt, kā tas notiks."

Lai gan Valsts prezidenta ievēšanu kārtību reglamentē atsevišķi Satversmes panti un ir paredzēti kritēriji kandidātiem un balsošanai (aizklātas vēlēšanas), vairāki procedūras jautājumi Satversmē nav regulēti un tāpēc, objektīvi izvērtējot variantus, pirmās Saeimas deputātiem bija divi iespējamie rīcības varianti.

Pirmo no tiem varētu saukt par tradicionālo, t.i., ievērot parlamentā līdzīgām procedūrām piemēroto tradicionālo modeli – sagatavot likumprojektu par Valsts prezidenta ievēšanas kārtību, nodot to kādai no Saeimas komisijām iepriekšējai

izvērtēšanai, tad likumprojektu izskatīt Saeimas sēdē, pieņemt to un pēc tā stāšanās spēkā rīkot Valsts prezidenta vēlēšanas. Šo kārtību 1922. gadā aizstāvēja deputāts Arveds Bergs, kas Saeimas sēdē norādījis, ka Valsts prezidenta vēlēšanas ir jāreglamentē ar likumu.

Otru iespējamo variantu aizstāvēja deputāts Petrevics. Viņš savukārt norādīja: "Ja Saeima atradīs par vajadzīgu izstrādāt turpmākiem gadījumiem sevišķus noteikumus, tad Saeima to varēs darīt. Bet, kamēr šo noteikumu nav, tikmēr mēs varam ar pilnīgi drošu sirdsapziņu ķerties pie šī darba." Petrevics aicināja šo procedūru reglamentēt nevis ar likumu, bet ar Saeimas Prezidija un Starpfrakciju biroja iepriekš sagatavotu vēlēšanu kārtību. Šī bija zīmīga izšķiršanās, un toreiz Saeima izvēlējās reglamentēt Valsts prezidenta ievēšanas kārtību nevis ar likumu, bet gan ar balsu vairākumu piekrita deputāta Petrevica ieteikumam.

Šis Saeimas Prezidija un Starpfrakciju biroja iepriekš sagatavotais dokuments par vēlēšanu kārtību kopumā vērtējams kā ļoti lakonisks dokuments, tomēr tajā ir vairāki būtiski noteikumi.

Pirmkārt, šis dokuments noteica, ka Saeimas locekļi Valsts prezidenta amata kandidatūras iesniedza (pieteica) nevis iepriekš, bet gan tikai izskatot attiecīgo jautājumu.

Otrkārt, tas noteica, ka pēc kandidatūru apstiprināšanas (noskaidrošanas, vai izvirzītais kandidāts piekrīt kandidēt) bija paredzēts tikai pusstundu ilgs pārtraukums frakciju apspriedēm.

Treškārt, Valsts prezidenta vēlēšanas notika Saeimas Sēžu zālē. Lai gan vēlēšanas ir aizklātas, vēlēšanas tika organizētas tādējādi, ka sēdes vadītājs alfabētiskā secībā izsauca deputātus, tie nāca runātāja tribīnē, saņēma aploksni, kandidātu sarakstu, izdarīja izvēli (citiem neredzot) un vēlēšanu zīmi iemeta vēlēšanu kastē.

Šie izvēlētās procedūras risinājumi visai būtiski varēja ietekmēt iznākumu.

Pirmkārt, izvirzītie Valsts prezidenta amata kandidāti tolaik ir pasargāti no apspriešanas sabiedrībā. Kandidatūras nebija jāiesniedz iepriekš, bet pirms izskatāmā jautājuma izskatīšanas uzsākšanas. Gadījumos, ja Saeimas darba kārtībā bija vairāki izskatāmie darba kārtības jautājumi, sēdes sākumā pat nebija publiski zināms, kādi kandidāti ir izvirzīti.

Izmantojot šādu procedūru, pilnvērtīga kandidātu uzklauššana vai plašāka diskusija nebija iespējama, lai gan formāli kandidātu apspriešanai bija atvēlēta pusstunda. Tādējādi ievērojami nozīmīgākas bija politiķiem ierastās neformālās iepriekšējās savstarpējās konsultācijas.

Saglabājot aizklātās balsošanas noteikumus, klātesošajiem bija arī iespēja redzēt, kā notiek aizklāta balsošana par Valsts prezidenta amata kandidātiem, un šādā veidā novērot procesu.

Šo 1922. gadā izmantoto kārtību vēlāk nebūtiski papildināja, un Saeima to izmantoja Valsts prezidenta vēlēšanās 1925., 1927., 1930. un 1933. gadā, un tā bija izveidojusies par stabilu parlamentāru tradīciju.

Pēc neatkarības atjaunošanas un Satversmes stāšanās spēkā pilnā apjomā Latvijas Valsts prezidents bija jāievēl 5. Saeimai, un Valsts prezidenta vēlēšanas bija iekļautas 5. Saeimas pirmās sēdes darba kārtībā. Zīmīgi, ka 5. Saeima ir iztikusi bez jebkāda papildu regulējuma. Deputāts Aleksandrs Kiršteins aicinājis nesteigties un uzklaut izvirzītos kandidātus, taču deputāts Andrejs Panteļejevs mudinājis nediskutēt vispār. 5. Saeimas deputāti uzskatījuši Satversmē un Saeimas kārtības rullī esošos noteikumus par pietiekamiem Valsts prezidenta ievēšanai. Tomēr parādījās arī domstarpības, jo viena frakcija pat atteikusies piedalīties balsošanā. Šīs frakcijas pārstāvis – 5. Saeimas deputāts Edvīns Kide norādījis: "Sakarā ar frakcijas "Saskaņa Latvijai" šā rīta paziņojumu par to, ka mēs ierosinām tautas vēlētu prezidentu un ierosinām labojumus Satversmē, frakcija "Saskaņa Latvijai" nepiedalīsies prezidenta vēlēšanās, ko izvēl pati Saeima."

1993. gadā kandidatūras Valsts prezidenta amatam iesniegtas tieši pirms balsošanas sākuma, un vēlēšanu pirmā kārtā notikusi jau pirmajā 5. Saeimas pilnvaru dienā, kas izskaidrojams arī ar vēlmi pēc iespējas ātrāk izveidot Satversmei atbilstošu Valsts prezidenta institūciju. Arī 1993. gadā iespējamās Valsts prezidenta kandidatūras sabiedrībā tika apspriestas tikai nedaudz. Balsošana notiek ne vairs Sēžu zālē, bet tai blakus esošajā, un Sēžu zālē tikai publiski paziņo rezultātu.

1996. gadā Valsts prezidenta vēlēšanām izmantots risinājums, kas pamatprincipos ir līdzīgs procedūrai, kas izmantota 1.–4. Saeimas praksē, un 6. Saeima, balsojot ar atsevišķu lēmumu, ir noteikusi balsošanas kārtību Valsts prezidenta vēlēšanām. Kā skaidri var secināt no tālāka dokumentiem, arī šo balsošanas kārtību ir sagatavojusi Frakciju padome.

Nākamās Valsts prezidenta vēlēšanas 1999. gadā un 2003. gadā notikušas, izmantojot šo Prezidija un Frakciju padomes noteikto vēlēšanu kārtību, bet atsevišķs balsojums par to Saeimā nav veikts. Tādējādi līdz pat 2007. gadam vairāki svarīgi Valsts prezidenta ievēšanas kārtības noteikumi faktiski pastāvējuši tikai kā Saeimas iekšēja vienošanās. Zīmīgi, ka iniciatīvu grozīt šo

izkārtojumu izrādīja tieši Valsts prezidente Vaira Vīķe-Freiberga, kura 2007. gada janvārī Saeimai iesniedza ierosinājumu reglamentēt šo procedūru nevis ar vienošanos, bet gan likumu.

Attiecīgu likumprojektu sagatavoja Saeimas Juridiskā komisija, un 2007. gada maijā Saeima pieņēma Valsts prezidenta ievēlēšanas likumu. Šo situāciju ļoti politikorekti raksturojis profesors Ringolds Balodis un Annija Kārklīņa, norādot, ka "pēc ilgstošas sabiedriskas apspriešanas šis likums ir pieņemts". Bija vajadzīgi 85 gadi, lai savulaik deputāta A. Berga rosinātā pieeja – ar likumu reglamentēt Valsts prezidenta vēlēšanu procedūru – tiktu realizēta dzīvē.

Atbilstoši Valsts prezidenta ievēlēšanas likumā noteiktajai kārtībai ir ievēlēti divi Valsts prezidenti, un šajā likumā noteiktā procedūra diezgan būtiski atšķiras no tās kārtības, kas tika izmantota iepriekš.

Pirmkārt, Valsts prezidenta amata kandidātiem ir jāiesniedz mantiskā stāvokļa deklarācija. Valsts prezidenta ievēlēšanas likumā ir ietverts nosacījums, par kura saturu var būt atšķirīgi viedokļi, bet kurš tomēr nav tukšs formulējums, proti: "Par prezidentu var ievēlēt Latvijas pilsoni ar nevainojamu reputāciju."

Otrkārt, ar likumu noteikti kandidatūru pieteikšanas termiņi, tādējādi novēršot situāciju, ka kandidatūras tiek nosauktas tikai vēlēšanu dienā.

Treškārt, likumā noteikts, kurās dienās Prezidijs var sasaukt Saeimas sēdi Valsts prezidenta vēlēšanām, tādējādi padarot šo procesu vēl prognozējamāku.

Nobeigumā daži secinājumi par Valsts prezidenta ievēlēšanas procedūras pilnveidojumiem.

Pirmkārt, no 1922. līdz 1933. gadam lietotā un arī no 1993. līdz 2007. gada likuma pieņemšanai izmantotā sistēma – reglamentēt to ar Saeimas iekšēju vienošanos – pēc savas būtības ir līdzīga un tā ietvēra sevi "pārsteiguma iespējamību", kas izpaudās divējādi. Tā bija Saeimas iespēja nepieciešamības gadījumā ļoti ātri grozīt dažus Valsts prezidenta vēlēšanu procedūras noteikumus, jo nebija jāgroza likums, bet pietika ar Saeimas iekšējās vienošanās grozīšanu. Lai gan Satversmes 21. pantā noteikts, ka "iekšējās darbības un kārtības noteikšanai Saeima izstrādā sev kārtības rulli", tomēr vairāki Valsts prezidenta vēlēšanu norises noteikumi nav bijuši ietverti Saeimas Kārtības rullī. "Pārsteiguma iespējamība" izpaudusies arī kā iespēja kandidatūras iesniegt tieši balsošanas dienā, faktiski izslēdzot šo kandidatūru plašāku apspriešanu. "Pārsteiguma iespējamība" mazāk saskatāma situācijās, kad esošais Valsts prezidents atkārtoti kandidējis uz otro termiņu (1925., 1933., 1996., 2003. un 2011. g.)

Otrkārt, analizējot šīs procedūras, var skaidri saskatīt, ka politiskie spēki ir rīkojušies apzināti un politiski prasmīgi izmantojuši šo procedūrās iekodēto "pārsteiguma iespējamību". Sākotnēji atbalsts solīts kandidātiem, kuru faktiskās izredzes nav bijušas visai augstas, bet ticamākie "īstie kandidāti" publiskoti tieši pēdējā brīdī. Arī paraugoties uz Valsts prezidenta amata kandidātu reitingiem, var redzēt, ka dažus mēnešus pirms prezidenta ievēlēšanas dienas vēlāk ievēlēto kandidātu izredzes visbiežāk pat netiek vērtētas vai tiek analizētas minimāli.

Treškārt, ar Valsts prezidenta ievēlēšanas likuma stāšanos spēkā ir novērsts viens no būtiskākajiem vecās sistēmas trūkumiem un ir radīta iespēja sabiedrībā apspriest Saeimas balsojumam izvirzītos Valsts prezidenta amata kandidātus. Pamatots ir arī viedoklis, ka kampaņa kļuvusi publiskāka.

Ceturtkārt, prezidenta vēlēšanu kārtības noteikšana ar likumu devusi zināmu lomu šajā procesā Valsts prezidentam, jo iegūtas iespējas Satversmē noteiktajā kārtībā iebilst pret Saeimas iespējamiem grozījumiem Valsts prezidenta ievēlēšanas likumā.

Un visbeidzot, piektkārt, – esošo risinājumu iespējams uzskatīt par šobrīd labāko iespējamo, raugoties no normatīvā ietvara veida. Tomēr arī esošais risinājums neizslēdz pārsteigumus, un tā efektivitāte var tikt apstiprināta tikai tad, ja ar tā palīdzību tiks sasniegts stabils un sabiedrībā akceptēts stāvoklis. Tāpēc nozīme būs arī sabiedrības vērtējumam par šādu likumu. ■

Raksta pamatā referāts Valsts prezidenta kancelejas rīkotajā konferencē "Latvijas Valsts prezidenta institūcijas darbības izvērtēšana" 2012. gada 14. novembrī Latvijas Universitātē.