

J. Pleps, E. Pastars, I. Plakane

Konstitucionālās tiesības

J. Pleps, E. Pastars, I. Plakane
Konstitucionālās tiesības

— Rīga : Latvijas Vēstnesis, 2004. – 732 lpp.

© Jānis Pleps, 2004
© Edgars Pastars, 2004
© Ilze Plakane, 2004
© Latvijas Vēstnesis, 2004

Zinātniskais redaktors Aivars Endziņš
Korektore – Liēna Henke, Agija Kalme

Izdevējs

LATVIJAS VĒSTNESIS

Bruņinieku ielā 41, Rīgā, LV-1011, tālr. 7310675

ISBN 9984-731-39-1

6. nodaļa. Valsts galva

ir valsts pārstāvniecība starptautiskajās un, vajadzības gadījumos, arī federatīvajās attiecībās. Valsts galva savā kompetencē savieno dalību likumdošanas, administratīvajos un tiesu aktos un atsevišķos gadījumos savas ārkārtējās prerogatīvas.⁶ Ja valsts galva ir saņēmis politisko mandātu tiešās visas tautas vēlēšanās, tad viņš kļūst par noteiktu politisko interešu autoritatīvāko paudēju.⁷

II. Koleģiāls valsts galva

1. Koleģiāla valsts galvas pirmsākumi Francijā. Izpildvaras nesēja funkcijas visbiežāk īsteno koleģiāla institūcija, taču valsts galvas funkcijas parasti izpilda viena persona. Varētu pat atzīt, ka šāda nostāja ir pretēja republikas būtībai kā valstij, ko pārvalda daudzi.⁸

Sākotnēji Francijā valsts galvas funkcijas saskaņā ar 1793. gada Konstitūciju pildīja kolēģija, kas sastāvēja no 24 locekļiem. Šis kolēģijas uzdevums bija revolucionāra valdīšana un republikas radīšana, jo konstitucionālas valdīšanas un republikas saglabāšanas laiks vēl nebija pienācis.⁹ Revolucionārā valdība savās darbībās balstījās uz svētāko sabiedrības glābšanas likumu un uz pašu neapšaubāmāko no visiem pamatojumiem – vajadzību.¹⁰

Pēc jakobiņu režīma krišanas 1795. gada Konstitūcija kā koleģiālu valsts galvu nostiprināja Direktoriņu piecu direktoru sastāvā. Direktoriņa, kuru Konstitūcija nosauca par “Izpildošo direktoriņu”, tika veidota abu likumdošanas palātu sadarbības rezultātā. Apakšpalāta – Piecsimtu palāta – aizklātā balsošanā ievēlēja 50 vismaz 40 gadu vecus kandidātus, no tiem augšpalāta – Vecajo palāta – izvēlējās piecus direktorus. Kolēģijas izveidošanā tika ievērots pakāpeniskas rotācijas princips. Ik gadu vienam direktoram pēc lozes bija jāizstājas, un atkārtoti viņu varēja ievēlēt ne agrāk kā pēc pieciem gadiem. Katrs direktors kolēģijā prezidēja trīs mēnešus. Direktoriņas kompetencē atradās Francijas iekšējā un ārējā drošība, armijas pārziņa, militārās un diplomātiskās operācijas, kā arī atbildīgāko valsts amatpersonu iecelšana amatos. Direktoriņas pārziņā neatradās valsts kase. Direktoriņa pati izveidoja septiņas ministrijas – iekšlietu, kara, ārlietu, jūras, finansu un policijas lietu ministriju, kuru vadītāji bija Direktoriņas iecelti aģenti un katrs pārziņāja savu nozari. Saskaņota ministru darbība nepastāvēja, un par ministru padomi šajā gadījumā

nav iespējams runāt. Principā Direktoriya bija ne vien valsts galva, bet valsti baudīja arī visu izpildvaras pilnību.¹¹

Pēc sava organizētā valsts apvērsuma Napoleons Bonaparts izveidoja nākamo koleģiālo valsts galvu – konsulātu. Valsts augstāko izpildvaru nodeva triju konsulu, kurus ievēlēja uz 10 gadiem, rokās. Konsulus ievēlēja senāts, bet pirmie trīs konsuli bija minēti pašā Konstitūcijā. Visu konsulu tiesības nebija vienādas. Pirmais konsuls Bonaparts izsludināja likumus, iecēla un atcēla Valsts padomes locekļus, ministrus, sūtņus, armijas un jūras virsniekus, augstākos ierēdņus. Valsts pārvaldes lietās pirmajam konsulam bija jāapspriežas ar otro un trešo konsulu, taču viņš to domas varēja neņemt vērā. Pirmais konsuls noteica un vadīja valsts iekšējo un ārējo politiku un reprezentēja republiku starptautiski.¹²

2. Šveices modelis. Šī Francijas pieredze pavisam negaidīti ietekmēja Eiropas konstitucionālo domu 20. gs. sākumā. Tas notika visnotaļ prozaiski, Napoleona iekarojumu ceļā. Pēc Šveices iekarošanas tai 1798. gadā tika dota Konstitūcija pēc revolucionārās Francijas ģimja un līdzības. Tā gan pavisam drīz tika aizstāta ar patstāvīgi izstrādātu konstitūciju, taču galvenais šīs 1798. gada konstitūcijas jaunieviesums – koleģiāls valsts galva – saglabājās arī turpmāk.

Par augstāko izpildvaras institūciju Šveicē tiek atzīta Federālā padome, kas sastāv no septiņiem locekļiem, kurus ievēlē katrs jaunais Nacionālās padomes sasaukums, ņemot vērā nosacījumu, ka no viena kantona drīkst nākt tikai viens Federālās padomes loceklis. Federālo padomi vada viens Federālās padomes priekšsēdētājs, kas tiek ievēlēts uz gadu bez tiesībām šajā amatā tikt ievēlētam atkārtoti. Federālās padomes priekšsēdētāju ievēlē Federālā sapulce, kas sastāv no Nacionālās padomes un Kantonu padomes. Tādā pašā kārtībā tiek ievēlēts arī Federālās padomes vicepriekšsēdētājs. Federālā padome lēmumus pieņem ar balsu vairākumu. Šī koleģiālā valsts galvas funkcijas ir valsts darbības plānošana un koordinēšana, budžeta izstrādāšana un tā izpilde, federālo likumu izpildes nodrošināšana, ārlietas un Šveices pārstāvēšana ārzemēs, Šveices neitralitātes, drošības un neatkarības, arī federālo tiesību ievērošanas nodrošināšana kantonos.

Patiesībā gan jāatzīmē, ka Šveicē nav tipiskas koleģiālas valsts galvas, bet drīzāk tā funkcijas sadalītas starp Padomes priekšsēdētāju un

6. nodaļa. Valsts galva

Federālo padomi. Padomes priekšsēdētājam gan ir tikai reprezentatīvas tiesības, kā arī prezidējoša loma padomē.¹³ Prof. J. Bojārs šādu valsts galvas modeli ir atzinis par visracionālāko kā no izmaksu viedokļa, tā arī demokrātijas aizsardzības viedokļa. Tam līdzās ir pausta arī nožēla, ka Latvijas iedzīvotājus neizdošoties pārliecināt par šāda modeļa pareizību.¹⁴ Šai Šveices sistēmai Latvijā arī starpkaru periodā bija viens izteikts apoloģēts – prof. K. Dišlers, kas slavēja kā pašas Šveices, tā arī šo valsts iekārtu kopējošās Igaunijas, Austrijas un citu valstu konstitūcijas.

3. Igaunijas modeļa vājums. Līdz 1937. gada Konstitūcijas pieņemšanai Igaunija vienīgā no Baltijas valstīm, pieņemot demokrātisko 1920. gada Konstitūciju, tajā neizveidoja atsevišķu prezidenta amatu. Tā funkcijas tika sadalītas starp Valsts sapulci, valdību un valdības vadītāju. Valsts sapulce ieguva specifiskas valsts galvas pilnvaras, kas saistītas ar likumdošanu vai valdības izveidošanu, piemēram, pieņemtos likumus parakstīja Valsts sapulces prezidijs, Valsts sapulce aicināja valdību. Lielākā daļa valsts galvas pilnvaru tika nodotas valdības kompetencē – tā slēdza līgumus ar ārvalstīm, pasludināja karu un slēdza mieru, pamatojoties uz Valsts sapulces lēmumiem, un arī apžēloja. Līdz ar to faktiski veidojās situācija, kad Igaunijas Konstitūcijā svarīgas valsts galvas funkcijas pildīja parlamentārs kabinets kopīgi. Tā kā koleģiālais valsts galva nevar kopīgi pildīt visas valsts galvas funkcijas, piemēram, veikt reprezentācijas pasākumus, Konstitūcija noteica, ka valdības vadītājs pārstāv Igaunijas Republiku un vada valdības darbu. Prof. K. Dišlers atzīmēja, ka “šim valsts vecākajam satv. 61.p. piešķir tiesību reprezentēt Igaunijas republiku, bet citas parastās valsts galvas funkcijas izpilda ministru kabinets kā kollēģija”.¹⁵ Līdz ar to valdības galva bija premjerministrs, tajā pašā laikā faktiski valsts galva bija valdība kopumā, tikai dažos jautājumos – tās vadītājs. Konstitūcija pat bija radījusi speciālu šīs amatpersonas nosaukumu – valsts vecākais (*riigivanem*). Starpkaru periodā šāds modelis bija visnotaļ izplatīts kā īstenas demokrātijas un tautvaldības īstenojums pēc Šveices parauga. Demokrātijas ideālisma periodā dominēja viedoklis, ka “ne iekš tā ir meklējams demokrātisms un tautas tiesības, ka tauta reiz pa pieciem gadiem izvēl sevīm uzticības vīru ar plašām pilnvarām, bet drīzāk gan iekš tā, ka tauta pēc iespējas – cik to pieļauj kulturālie, administratīvi tehniskie u.c. apstākļi – bieži un aktīvi izlieto savas suverēna

tiesības, izšķirot pēdējā instancē svarīgākos valsts dzīves jautājumus, un patstāvīgi un aktīvi kontrolē savu vietnieku, uzticības vīru un aģentu rīcību”¹⁶

Tomēr Igaunijas jaunievedums sevi neattaisnoja, jo starpkaru periodā bija raksturīgas biežas valdību krīzes, un valsts galvas maiņa ik pēc pāris mēnešiem politisko sistēmu neraksturoja kā labu. Biežajās valdību krīzēs kā stabilizējošs faktors tieši ir nepieciešams valsts galva. Līdzīgu viedokli ir paudis A. Bergs, rakstot par Latvijas starpkaru parlamentārisma problēmām – Satversmes tēvi, domādami, ka, nostājoties “uz parlamentāri demokrātiskā viedokļa” un noveļot “no ceļa feodālisma grabažas”, atrisinās “visas valsts iekārtas mīklas”, radīja parlamentu, kas “savu galveno uzdevumu – sastādīt Ministru Kabinetu – līdz šim nav varējis veikt.” [..] Tādiem gadījumiem tālredzīgāks likumdevējs vienmēr rada kādu izeju [..] gribēja radīt Valsts prezidentu ar īstu varu un plašākām pilnvarām, lai mūsu valsts dzīvei varētu palīdzēt tikt uz ceļa, ja Saeima “neiet”¹⁷, bet šāda prezidenta ideja Satversmes sapulcē tika noraidīta. Prof. K. Dišlers turpretī rakstīja: “Pareizi tāpēc dara tās jaunās konstitūcijas, kuras, likdamas parlamentārismu valdīšanas sistēmas pamatos, iznīcina valsts galvu kā atsevišķu valsts institūciju, pie tam valsts galvas funkcijas (valsts reprezentēšanu) parasti izpilda ministru kabineta prezidents, kuru parlaments ievēl tieši (Igaunijā un daudzās Vācijas valstīs – Virtembergā, Bavārijā, Bādenē u.c.)”¹⁸

Igaunijas Konstitūcijas funkcionēšana reālajos apstākļos pierādīja A. Berga viedokļa pamatotību un demokrātiskā ideālisma ideju kļūdainumu. Pēc 1933. gada Konstitūcijas grozīšanas referendumā tika nolemts, ka valsts vecāko kā valsts galvu vēlē tauta vēlēšanās, bet valdību vadīs premjerministrs. Pēcāk K. Petss, atbilstoši jaunajai 1937. gada Konstitūcijai, pieņēma nevis valsts vecākā, bet gan republikas prezidenta titulu.

4. Gruzijas prakse. Igaunija nav vienīgā bijusī sociālistiskā bloka valsts, kas bija “iznīcinājusi” valsts galvas institūtu savā starpkaru demokrātiskajā Konstitūcijā. Arī Gruzija savā 1921. gada 21. februāra Konstitūcijā bija noteikusi, ka izpildvaru īsteno valdība. Gruzijas parlaments uz gadu ievēlēja valdības priekšsēdētāju, kurš iecēla amatos pārējos kabineta locekļus. Starp priekšsēdētāju un parlamentu bija sadalītas valsts galvas funkcijas, valsts reprezentēšanu uzticot valdības vadītājam.¹⁹