

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

9. nodaļa. Izpildvara

rokās. Pēc 1926. gada apvērsuma izveidojās interesanta situācija – vispirms tika izveidota A. Voldemara valdība, kuru iecēla demokrātiski ievēlētais prezidents K. Grīnus. Pēc neilga laika prezidenta amatā stājās A. Smetona. Abu līderu, kas kopīgi bija stāvējuši jau pie Lietuvas neatkarības šūpuļa, vidū dominēja jaunākais un kā politiķis neapšaubāmi talantīgākais A. Voldemars. Tieši viņu līdz atlaišanai no premjerministra amata starptautiskā sabiedrība uzskatīja par īsteno Lietuvas diktatoru. Nākamais “Lietuvas tēvs” A. Smetona atzīmējis: “Ko mēs darītu, ja mums nebūtu profesora Voldemaras? Kurš gan cits varētu tik droši un labi kārtot mūsu lietas.”⁸⁰

Jaunā 1928. gada Lietuvas Konstitūcija tapa, ņemot vērā lomu sadalījumu valdošajā tandēmā, jo, palielinot prezidenta pilnvaras uz citu valsts varas institūciju rēķina, tajā pašā laikā saglabājot kontrasignāciju, tas nostiprina valdības stāvokli, nevis prezidentu, ja tikai valdību vada spēcīgs premjerministrs. Vienīgā iespēja, kā mazināt A. Voldemara ietekmi, bija viņu atlaist no amata, ko politiskās cīņas rezultātā A. Smetona arī izdarīja 1929. gadā.⁸¹ Pēc A. Voldemara padzīšanas A. Smetona nostiprinājās prezidenta amatā un nākamie premjeri bija prezidenta gribas izpildītāji. Tādējādi A. Voldemara manevrs ar premjerministra diktatūras maskēšanu aiz prezidenta varas izgāzās un A. Smetona visā pilnībā izmantoja viņam paredzēto varu. Tā, piemēram, 1938. gadā premjerministrs V. Mironis īpaši uzsvēra, ka visiem ir ciešāk un stiprāk jāsakļaujas ap politiskā kursa līniju, kuru ir novilcis “valsts stūrmanis, tautas Vadonis, tagadējais republikas prezidents”.⁸²

VIII. Konstruktīvais neuzticības votums Vācijas Federatīvās Republikas Pamatlikumā

1. Konstruktīvā votuma nepieciešamība parlamentārajā sistēmā. Parlamentārajās sistēmās ārkārtīgi svarīgi ir nodrošināt valdības kā izpildvaras galvas stabilitāti. Biežas valdības krīzes var izraisīt pašas konstitucionālās sistēmas krahu. Starpkaru Latvijas parlamentārajā posmā valdību īslaicīgums un parlamenta nespēja izveidot stabilu kabinetu bija viens no galvenajiem iemesliem, kāpēc latviešu ievērojamais valstsvīrs A. Bergs paziņoja, ka “*la constitutione ne marche pas*”.⁸³ Latvijas Republikas Satversmē ir nostiprināts “destruktīvais neuzticības votums” – rela-

tīvi viegla iespēja gāzt valdību pat ar 26 deputātu balsīm, tajā pašā laikā negarantējot jaunas valdības sastādīšanu. Jau 1925. gadā A. Bergs pieprasīja ieviest “motivētu neuzticības votumu”, kurā bija samanāmi daži konstruktīvā neuzticības votuma elementi. Opozīcijas pienākums paskaidrot iemeslus, kāpēc kabinetam jāizsaka neuzticība, atvieglotu tās iespēju vienoties par jauna kabineta sastādīšanu.⁸⁴ Tādējādi valdības stabilitātes nodrošināšana parlamentārajā sistēmā kļūst par vienu no būtiskākajiem konstitucionālās iekārtas mērķiem. Destruktīvais neuzticības votums var gāzt valdību ar vienotu, negatīvi noskaņotu parlamentāro vairākumu, kas vienlaikus nespēj radīt vairākumu nākamās valdības atbalstam un atstāj valsti bezvaldības situācijā.

Progresu šajā jomā sasniedza VFR Pamatlikuma autori, kas 1949. gadā radīja konstruktīvā neuzticības votuma procedūru. Šī konstitucionālā mehānisma galvenais uzdevums bija mazināt tās kļūmes, kas atklājās Veimāras Konstitūcijā un noveda pie demokrātijas sabrukuma un Ā. Hitlera režīma izveidošanās. Reihsprezidents Veimāras sistēmā iecēla reihskancleru un reihministrus, bet viņiem bija nepieciešama arī Reihstāga uzticība. Reihstāga uzticība netika prasīta pozitīvā formā kā nepieciešams priekšnoteikums valdības darba sākšanai, bet tā jebkurā brīdī varēja izpausties negatīvā formā, Reihstāga vairākumam izsakot neuzticību atsevišķam valdības loceklim vai visam kabinetam kopumā.⁸⁵ Šāda kārtība neattaisnojās, jo Reihstāgā pārstāvētās partijas varēja izveidot vairākumu valdības gāšanai, bet tajā pašā laikā nespēja savstarpēji vienoties par jaunas valdības izveidošanu. Līdz ar to Reihstāga mazspēja valdības formēšanā diskreditēja parlamentāro demokrātiju, radīja reihsprezidenta varas pieaugumu un auglīgu augsni nacistu nākšanai pie varas.⁸⁶

2. Federālās valdības formēšana Vācijas Federatīvajā Republikā. Viens no būtiskākajiem valdības stabilitātes nosacījumiem ir stabils parlamentārais vairākums, uz kura uzticību valdība var balstīties savu konstitucionālo pilnvaru īstenošanā. Tāpēc valdības stabilitātes nodrošināšana sākas ar valdības formēšanu. VFR šī mērķa sasniegšanai ir atteikusies no valdības kā koleģiālas institūcijas parlamentāras veidošanas, to aizstājot ar federālā kanclera ievēlēšanu Bundestāgā. Šāda sistēma mazina Bundestāga iespaidu uz kabinetu kopumā. Bundestāgs var izteikt neuzticību tikai kancleram, kas nozīmē visas valdības atkāpšanos, bet nevar liegt savu

9. nodaļa. Izpildvara

uzticību atsevišķiem federālās valdības ministriem.⁸⁷ Taču tas nenozīmē, ka ministri neenes politisku atbildību par savu īstenoto darbību, jo politiskās sadarbības starp Bundestāgu un valdību ietvaros parlamentārajam vairākumam ir pietiekami daudz iespēju panākt nevēlamā ministra demisiju.⁸⁸

Federālo kancleru pēc federālā prezidenta priekšlikuma bez apspriešanas ievēlē jaunā sasaukuma Bundestāgs. Federālā kanclera kandidātūras izvirzīšanā tiek ņemta vērā šī jautājuma politiskā puse. Valdības veidošana ir politisks process, uz ko netieši norāda pamatlikuma 21.p. Parasti Bundestāgā iekļuvušās partijas, savstarpēji vienojoties, izveido nepieciešamo parlamentāro vairākumu, kura izvirzīto kandidatūru federālais prezidents izvirza apspriešanai Bundestāgam. Federālā kanclera ievēlēšana Bundestāgā piešķir tam skaidru likumīgo pamatu un nodibina ciešu saiti starp valdību un parlamentu. Šis ir būtiskākais parlamentārās valdīšanas sistēmas priekšnoteikums, no kura izriet valdības atbildība parlamentam un Bundestāga tiesības izteikt federālajam kancleram neuzticību.⁸⁹

Federālā kanclera ievēlēšanā un neuzticības izteikšanas procedūras ietvaros ir ārkārtīgi būtiski ievērot Pamatlikuma priekšrakstus, jo konstitucionālā legalitāte nozīmē to pašu, ko demokrātiskā leģitimitāte.⁹⁰ Federālais prezidents parasti izvirza kandidatūru, kuru atbalsta Bundestāga vairākums. Konstitucionāli viņam nav pienākuma to darīt, un federālais prezidents var nosaukt jebkuru sev tīkamu kandidātu, bet faktiski prezidentam ir jāizvirza tāds kandidāts, kuru atbalsta nepieciešamais vairākums Bundestāgā, un jānodrošina iespējami ātra federālā kanclera ievēlēšana.⁹¹ Federālā kanclera nominēšanas tiesības ir piešķirtas federālajam prezidentam, lai izvairītos no daudzkārtējiem balsojumiem Bundestāgā un veicinātu ātru valdības izveidošanu. Pamatlikums neparedz, ka federālais prezidents varētu neizvirzīt federālā kanclera kandidatūru, jo tas ir federālā prezidenta pienākums, kas izriet no viņa integrējošās funkcijas.⁹²

Kancleram ievēlēšanai ir nepieciešams absolūtais Bundestāga locekļu balsu vairākums, t.s. kanclera vairākums. Ja federālā prezidenta izvirzītais kandidāts šādu vairākumu Bundestāgā neiegūst, Bundestāgs četrpadsmit dienu laikā pēc vēlēšanu kārtas ar vairāk nekā pusi tā locekļu balsu vairā-

kumu var ievēlēt federālo kancleru. Šajā laikā Bundestāgā pārstāvētajām partijām ir iespēja ievēlēt federālo kancleru, kas balstītos uz stabilu parlamentāro vairākumu, jo stabilas valdības būtiskākais priekšnoteikums ir “kanclera vairākums”. Ja četrpadsmit dienu laikā netiek ievēlēts federālais kanclers ar “kanclera vairākumu”, nekavējoties rīkojama jauna vēlēšanu kāрта, kurā federālā kanclera ievēlēšanai pietiek ar lielāko balsu skaitu. Ja federālais kanclers šajā kārtā iegūst “kanclera vairākumu”, tad federālā kanclera ievēlēšanas problēma ir atrisināta. Ja federālais kanclers tiek ievēlēts ar “kanclera mazākumu”, tad konstitucionālajā sistēmā būtiski palielinās federālā prezidenta loma.

“Kanclera mazākums” ir klātesošo Bundestāga locekļu balsu vairākums, kas nav absolūtais Bundestāga locekļu balsu vairākums, kas nepieciešams vairākuma kanclera ievēlēšanai. Šajā brīdī federālajam prezidentam jāizvēlas starp mazākuma kanclera iecelšanu un Bundestāga atlaišanu. Bundestāga atlaišana kā mazākuma kanclera iecelšanas alternatīva ir pēdējais līdzeklis, ja ir pilnīgi skaidrs, ka darbaspējīgas valdības sastādīšana nav iespējama. Prezidentam pārdomām tiek atvēlētas septiņas dienas, šajā laikā viņam ir jāpieņem lēmums. Prezidenta galvenais uzdevums ir noskaidrot, vai mazākuma kanclera valdība būs darbaspējīga.⁹³ Mazākuma valdība demokrātijas apstākļos nespēj novērst savu atkarību no Bundestāga vairākuma un ir politiski mazspējīga. Tā līdzinās klasiskajai lietvežu valdībai, kas turpina vadīt ikdienas politiku līdz jaunas valdības sastādīšanai, bet nav spējīga aktīvi rīkoties.⁹⁴ Līdz šim visi federālie kancleri ir ievēlēti ar “kanclera vairākumu”.

Pēc federālā kanclera ievēlēšanas federālais prezidents ieceļ viņu amatā. Pēc šā akta sākas valdības formēšanas otrā pakāpe, kad federālais prezidents pēc federālā kanclera priekšlikuma ieceļ federālos ministrus. Praksē abas valdības formēšanas pakāpes saplūst, jo, politiskajām partijām vienojoties par federālo kancleru, parasti notiek vienošanās par federālajiem ministriem, tomēr konstitucionāli vēl joprojām saglabājas šī divpakāpju valdības formēšanas sistēma.

3. Neuzticības izteikšana. Federālā kanclera īstenotā politika var izraisīt neapmierinātību Bundestāga vairākumā, kas izpaužas neuzticības izteikšanā federālajam kancleram. Izsakot neuzticību, Bundestāga vairākums atzīst, ka nevēlas aizsargāt vai vismaz paciest līdzšinējās valdības programmu.⁹⁵

9. nodaļa. Izpildvara

Parlamentārā sistēmā neuzticības votums ir klasisks valdības maiņas līdzeklis. VFR tomēr nepietiek tikai ar neuzticības izteikšanu federālajam kancleram un viņa īstenotajai politikai, lai panāktu valdības krišanu. Bundestāgam ir jārikojas konstruktīvi un reizē ar neuzticības izteikšanu ir jāievēlē jauns federālais kanclers. Praksē konstruktīvā neuzticības votuma procedūra tika īstenota tikai vienu reizi, kad 1982. gadā sašķēlās sociāldemokrāta H. Šmita valdību atbalstošā valdošā koalīcija. Koalīcijas partnerim vienojoties ar kristīgajiem demokrātiem, sociāldemokrāti palika mazākumā, un neuzticības izteikšanas kārtībā kristīgais demokrāts H. Kols kļuva par kancleru ar 256 balsīm pret 235 balsīm, četriem Bundestāga locekļiem atturoties.⁹⁶

Bundestāgs federālo kancleru konstruktīvās neuzticības votuma īstenošanas kārtībā var ievēlēt tikai ar “kanclera vairākumu” – viņš ir jāatbalsta visu Bundestāga locekļu absolūtajam vairākumam. Ja Bundestāga deputāti ierosina neuzticības rezolūciju, tad tajā jānorāda jaunā kanclera vārds, un pēc savas būtības neuzticības balsojums vecajam kancleram ir uzticības balsojums jaunajam federālajam kancleram. Pēc rezolūcijas iesniegšanas Bundestāgā notiek debātes, pēc kurām ir noteikts *“cooling period”* – 48 stundas. Tad notiek balsojums, pēc kura iespējami vairāki risinājumi. Jaunā federālā kanclera ievēlēšanas gadījumā ar “kanclera vairākumu” notiek valdību maiņa, bet, ja jaunā federālā kanclera kandidatūru noraida ar “kanclera vairākumu”, vecais federālais kanclers paliek amatā, jo viņš atbalsta Bundestāga absolūtais vairākums, un vecā valdība turpina darbu. Ja jaunajam federālajam kancleram neizsaka uzticību ar “kanclera vairākumu”, bet ar klātesošo deputātu balsu vairākumu, kas nav “kanclera vairākums”, tiek izteikta neuzticība esošajam federālajam kancleram, un izveidojas paradoksāla situācija – jaunais kanclers nav ievēlēts, bet Bundestāgs faktiski ir izteicis neuzticību valdībai. Konstruktīvā neuzticības votuma procedūra nav īstenota, bet vecā valdība pārvēršas par mazākuma valdību. Šādos apstākļos pie varas esošajam federālajam kancleram ļoti svarīgi ir iegūt jaunu “kanclera vairākumu” vai vismaz nodrošināt atsevišķos gadījumos parlamenta atbalstu savai politikai. Šādos apstākļos federālais kanclers iegūst tiesības lūgt Bundestāgam izteikt viņam uzticību ar “kanclera vairākumu”.

4. Atkārtotas uzticības izteikšana. 1972. gadā sociāldemokrāta V. Branta valdība neuzticības izteikšanas gaitā noturējās tikai ar dažu

balsu vairākumu. Nonācis mazākuma valdības situācijā, V. Brants lūdza Bundestāgam izteikt viņam atkārtotu uzticību. Pēc federālā kanclera lūguma daļa viņa atbalstītāju liedza V. Brantam uzticību, un uzticības balsojumā V. Brants ieguva tikai 248 balsis pret 233 balsīm. V. Brants tādējādi panāca, ka viņa lūgums netika īstenots ar “kanclera vairākumu”, un nodemonstrēja, ka viņa valdībai vairs nav Bundestāga vairākuma uzticības.⁹⁷

Kancleram piešķirtās tiesības izvirzīt uzticības jautājumu vairo parlamentārā vairākuma stabilitāti un ļauj kancleram atgūt Bundestāga vairākuma atbalstu. Tomēr Pamatlikuma 68.p. paredz gadījumu, kad uz federālā kanclera jautājumu tiek saņemts negatīvs votums, resp., Bundestāgs liedz federālajam kancleram savu uzticību. Šādos apstākļos federālais kanclers iegūst tiesības rīkoties, lai nostiprinātu savu stāvokli, izmantojot 68.p. vai 81.p. ietvertu konstitucionālo instrumentāriju. Ja federālā kanclera priekšlikums izteikt viņam uzticību negūst Bundestāga locekļu vairākuma piekrišanu, federālais prezidents pēc federālā kanclera priekšlikuma divdesmit vienas dienas laikā var atlaist Bundestāgu. Federālajam prezidentam nav obligāti jāīsteno federālā kanclera priekšlikums: ja viņš uzskata, ka Bundestāga atlaišana nav nepieciešama, federālais prezidents var neizpildīt federālā kanclera lūgumu.⁹⁸ 1972. gadā pēc V. Branta lūguma federālais prezidents G. Hainemans atlaida Bundestāgu un jaunajās vēlēšanās V. Branta koalīcija nostiprināja savas pozīcijas.

Šis divdesmit vienas dienas laikā Bundestāgam ir tiesības novērst savu atlaišanu, ievēlot jaunu federālo kancleru ar kanclera vairākumu. Tādā gadījumā federālais kanclers atkāpjas un Bundestāgs netiek atlaists. Ja 68.p. paredzētajā gadījumā Bundestāgs netiek atlaists, resp., federālais kanclers nesaskata nepieciešamību rīkot jaunas Bundestāga vēlēšanas, federālais prezidents pēc federālās valdības priekšlikuma ar Bundesrāta piekrišanu var izsludināt likumdošanas nepieciešamības stāvokli. Šajā laikā federālā valdība var panākt jebkura Bundestāga noraidīta valdības likumprojekta spēkā stāšanos bez Bundestāga piekrišanas, sadarbojoties ar Bundesrātu. Šāds stāvoklis izsludināms uz sešiem mēnešiem. Pēc šī termiņa beigām tā paša federālā kanclera pilnvaru laikā jauna likumdošanas nepieciešamības stāvokļa pasludināšana nav pieļaujama. Tomēr šis stāvoklis neatrisina valdības un parlamenta vairākuma attiecības, bet

9. nodaļa. Izpildvara

tikai uz pusgadu iesaldē konfliktu. Tāpēc federālais kanclers parasti izvēlas Bundestāga atļaišanu, nevis likumdošanas izņēmuma stāvokļa izsludināšanu. Turklāt, neieguvis “kanclera vairākumu” uzticības balsojumā, federālais kanclers var nedarīt neko un kļūt par mazākuma kancleru.

5. Konstruktīvā neuzticības votuma vērtējums. Līdzīgi V. Brantam 1982. gadā rīkojās federālais kanclers H. Kols. Viņš pieprasīja uzticības balsojumu, kurā daļa viņa atbalstītāju pēc federālā kanclera lūguma atturējās. Par uzticību H. Kola valdībai nobalsoja 218 deputāti ar astoņiem pretbalsotājiem, 248 deputātiem atturoties. Izmantojot šo situāciju, H. Kols pieprasīja Bundestāga atļaišanu un ārkārtas vēlēšanās nostiprināja savas pozīcijas federālā kanclera amatā.⁹⁹

Mūsdienās par federālās valdības galveno stabilitātes pamatu VFR parasts uzskatīt tieši konstruktīvo neuzticības votumu. Vācu valststiesības K. Hese uzsvēris, ka parlamentārās valdīšanas sistēmas nosacījumi un metodes netiek novērtētas, ja konstruktīvo neuzticības votumu uzskata par būtisku progresu stabili valdības attiecību nodrošināšanā. Votums gan izslēdz valdības gāšanu ar vairākumu, kas vēl nav gatavs radīt valdības vairākumu, bet mazākuma valdības tiek padarītas politiski mazspējīgas.¹⁰⁰

Stabila valdība ir parlamentārā demokrātijā vienota un stabila parlamentārā vairākuma rezultāts, un tās pastāvēšana ir atkarīga no tautas politiskā brieduma pakāpes, politisko partiju attīstības pakāpes un vēlēšanu sistēmas. Ja valstī nav spēcīgu politisko partiju un parlaments ir saskaldīts sīkās deputātu grupās, tad konstruktīvais neuzticības votums gan garantēs stabili valdību, bet tā vairs nebūs parlamentāra sistēma. Mākslīgi ierobežojot šādos apstākļos neuzticības izteikšanas iespējas, veidojas izpildvaras dominante, radot konstitucionālu iespēju valdībai ignorēt parlamenta gribu.

Konstruktīvo neuzticības modeli no VFR Pamatlikuma pārņēmusi Polija un Spānija. Šāds neuzticības votums pastāv arī VFR federālajās zemēs, Korsikā un Itālijas vietējās pašvaldības institūcijās.¹⁰¹ Spānijas Republikā šo procedūru regulē 1978. gada Konstitūcijas 113.p. un 114.p. Pēc savas iniciatīvas desmitdaļa Deputātu kongresa deputātu var ierosināt neuzticības izteikšanu valdībai, vienlaikus ievēlot jauno valdības vadītāju. Pēc tās ierosinājuma par to var balsot tikai pēc piecām dienām.

Pirmo dienu laikā var tikt iesniegtas citas rezolūcijas. Atšķirībā no VFR Spānijas parlamentā ir ilgāks *“cooling period”*. Ja vairākums atbalsta neuzticības izteikšanu, atkāpjas valdība, bet, ja rezolūcija tiek noraidīta, tās iesniedzēji zaudē tiesības tajā pašā sesijā prasīt valdības demisiju.¹⁰²

Polijas Republikā konstruktīvo neuzticības votumu nostiprināja 1992. gada Mazajā konstitūcijā, un 1997. gada Konstitūcija šo kārtību saglabāja. Pēc Seima 46 deputātu ierosinājuma ar absolūto visu deputātu vairākumu Seims var izteikt neuzticību Ministru padomei, tajā pašā laikā ievēlot jauno valdības vadītāju, kuru prezidents pēc Seima balsojuma ieceļ amatā. Šāds lēmums var tikt izvirzīts balsošanai ne agrāk kā pēc septiņām dienām kopš tā iesniegšanas Seimā. Ja ierosinājums tiek noraidīts, atkārtoti to var iesniegt ne agrāk kā pēc trim mēnešiem, taču to var izdarīt arī pirms noteiktā laika, ja to pieprasa 115 deputāti. Pārsteidzoša ir prezidenta mazā ietekme uz šo procedūru, jo viņš nevar nostāties valdības pusē un atlaist Seimu. Seimu var atlaist tikai tad, ja tas noteiktā laika periodā neapstiprinātu valdību. Pirms 1997. gada Konstitūcijas pieņemšanas Mazā konstitūcija ļāva prezidentam šādos gadījumos izdarīt izvēli par labu valdībai, atlaižot Seimu. Tā, Polijas Republikas prezidents L. Valensa, kad Seims 1993. gadā izteica neuzticību H. Suhotska valdībai, nevis pieņēma valdības demisiju, bet gan atlaida parlamentu.¹⁰³ Tagad prezidents nevar izšķirt strīdu starp valdību un parlamentu; galavārds pieder Seimam. Tas norāda uz stipro parlamentārisma elementa klātesamību politiskajā sistēmā.

Polijai konstruktīvās neuzticības votums ir sevišķi nozīmīgs, ņemot vērā tās nestabilo daudzpartijisko sistēmu un vairāku frakciju esamību Seimā. Tajā pašā laikā jāatceras, ka konstruktīvais neuzticības votums ir vienkāršota valdības stabilitātes sistēma, kas atkarīga ne vien no Konstitūcijā ietvertajām juridiskajām konstrukcijām, bet arī no politiskās situācijas. Savukārt, parlamentā pastāvot opozīcijas un valdības atbalstītāju līdzsvaram, konstruktīvais neuzticības votums funkcionē vāji, un var nostiprināt valdības nozīmi, kā to VFR izdarīja V. Brants un H. Kols.¹⁰⁴