

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

Igaunija ir konsekventa parlamentāra republika, kur primārā valsts varas institūcija ir parlaments. Parlaments ir visas tautas interešu un grības paudējs, kas lēmumus pieņem tautas vārdā. Modernajās demokrātiskajās parlamentos un valdība savstarpēji kontrolē viens otru, bet republikas prezidents šajā sistēmā darbojas tikai kā valsti vienojošs simbols un pāri ikdienas politikai stāvošs arbitrs. Tajā pašā laikā prezidentam ir piešķirtas funkcijas valsts krīzes apstākļos ar savu varu stabilizēt situāciju un līdzsvarot valdību tās attiecībās ar izpildvaru.

## X. Pusprezidentāla republika

**1. Pusprezidentāla republika republiku sistēmā.** Praksē līdzās šim divām tīrajām republikas formām tiek izdalīta arī trešā – pusprezidentāla republika, kas dažviet jau ir padarīta par republikas pamatveidu. Apzīmējums “pusprezidentāla republika” nav īsti korekts, bet tas ir pierasts juridiskajā literatūrā. Šāds apzīmējums vedina domāt par vāju prezidenta varu, pusprezidenta varu, bet īstenībā šī vara ir pietiekami liela. Precīzāk šādu valsts iekārtas tipu būtu dēvēt par pusprezidentāli pusparlamentāru vai prezidentāli parlamentāru republiku.<sup>121</sup> Jaukta tipa republika<sup>122</sup> neizsaka pusprezidentālisma būtību, jo, attiecinot šo terminu uz pusprezidentālu iekārtu, tiek izslēgtas visas pārējās valsts iekārtas formas, kuras tā īsti nepieder pie trijiem pamattipiem. Krievu valststiesībnieks V. Čirkins uzskata, ka šāda valsts iekārta pirmo reizi izveidojusies Francijā, pieņemot 1958. gada Francijas V republikas Konstitūciju,<sup>123</sup> turpretī R. Čipeliuss līdzās Francijas prezidenta Š. de Golla konstitūcijai kā pirmo šādas sistēmas iedibinātāju min Veimāras 1919. gada Konstitūciju.<sup>124</sup>

**2. Francijas V republikas modelis.** 1958. gadā Francijas IV republikā bija iestājusies krīze. Valstī bija saspringta ekonomiskā situācija, radušās finansiālas grūtības, un valsts vara nespēja stabilizēt stāvokli. Liberālā IV republikas Konstitūcija, sekodama III republikas Konstitūcijas analogam, vēl joprojām Francijā neļāva izveidoties stabilai valsts varai. Proporcionālā vēlēšanu sistēma radīja sašķeltu parlamentu, kas nespēja izveidot stabilu valdību. Biežās valdības krīzes neveicināja valsts uzplaukumu. Pastāvot parlamentārismam, kur valdība ir izpildvaras galva un parlamentam nav līdzvērtīgas varas, parlamenta sašķeltība nespēja nodrošināt normālu valsts iekārtas funkcionēšanu. Francijā palielinājās galēji labējo

### 3. nodaļa. Demokrātiska republika

---

un kreiso politisko spēku iespaids un bija iespējams arī militāristu pučs. Viņi vēlējas glābt Franciju un negribēja atļaut tai aiziet no savas kolonijas Ziemeļāfrikā, Alžīrijā.

Šādos apstākļos Nacionālā sapulce, sapratusi, ka nespēs normalizēt situāciju valstī, aicināja Š. de Gollu "sakārtot" Franciju.<sup>125</sup> 1958. gada Francijas Konstitūcija, kura tika izstrādāta trijās nedēļās, saglabājot parlamentārisma atribūtus, faktiski nostiprināja personiskas varas režīmu. Prezidents ieņem centrālo vietu valsts varas institūciju sistēmā un tam ir piešķirtas lielas pilnvaras, kā arī tas tiek ievēlēts no tautas, nevis parlamenta procedūru ceļā.<sup>126</sup> Š. de Golls, tiecoties uz stipru prezidenta varu, bija spiests rēķināties ar ilgām Francijas parlamenta tradīcijām un nevarēja atteikties no parlamenta nozīmīgās lomas valsts iekārtā, padarot to par pilnīgu marioneti, tieši tāpēc pusprezidentālisms Francijā izpaužas kā triju elementu apvienojums vienotā politiskajā sistēmā. Republikas prezidentu ievēlē visa tauta tiešās vēlēšanās, viņam ir plašas pilnvaras un izpildvaras galvas statuss, bet prezidentam ir jāsadarbojas ar premjermīnīstru un valdību, kuri ir atbildīgi parlamentam.<sup>127</sup>

Francijas sistēmas būtisks elements ir arī kontrasignācijas institūts, kas saskaņo prezidenta un valdības politiku. Pusprezidentālismā kontrasignācijas institūts iegūst dinamisku raksturu, tas kalpo nevis prezidenta gribas ierobežošanai, bet gan atkarībā no sistēmas vai nu paralizē prezidenta patstāvīgo politiku, vai nu pakļauj kabinetu prezidenta gribai. Kontrasignācija tādējādi ļauj nodibināt nepieciešamo prezidenta un kabineta vienotību svarīgākajos valsts dzīves jautājumos atkarībā no politiskā spēku samēra.

Franču politologs M. Diveržē uzskata pusprezidentālu valdīšanas formu par patstāvīgi eksistējošu, lai gan ir atzīts, ka pusprezidentālisms nevar pastāvēt. Franču politologs Ž. Vedēls skeptiski izsakās arī par Francijas perspektīvām nosargāt klasisku pusprezidentālismu. Pusprezidentālā republika nav organiska prezidentālisma un parlamentārisma sintēze, bet gan pagaidu kompromiss starp diviem valsts varas atzariem.<sup>128</sup> Tas ir risinājums, kurš agrāk vai vēlāk noved vai nu pie prezidentālisma, vai pie parlamentārisma.<sup>129</sup> To nosaka pusprezidentālisma dinamiskais raksturs, kas pieļauj parlamentārisma vai prezidentālisma sistēmas pastāvēšanu atkarībā no prezidenta un parlamenta vairākuma partijiskās piederības.

Ja prezidentu atbalsta parlamenta vairākums, tad parasti kabinets ir prezidenta gribas paklausīgs īstenotājs, bet, ja parlamenta vairākums pārstāv prezidentam opozicionāru spēku un ir izveidojis savu politiku īstenojošu kabinetu, tad prezidenta loma valsts iekārtā mazinās un nostiprinās parlamentārā sistēmā.<sup>130</sup>

**3. Francijas V republikas prezidentūra.** M. Diveržē raksta, ka Francijas prezidentam ir ārkārtīgi plašas pilnvaras, salīdzinot ar citām līdzīgām jaukta tipa republikām.<sup>131</sup> Citi autori uz to pamata ir secinājuši, ka Francijā pastāv jauna pārvaldes forma, kas tiek dēvēta, sākot no republikāniskas monarhijas līdz pat ultraprezidentālai republikai.

Pusprezidentālā republikā prezidentam ir likumdošanas tiesības, viņš ir arī viens no izpildvaras galvām, jo šajā valsts iekārtā pastāv izpildvaras duālisms. Prezidenta institūtu viennozīmīgi nevar iekļaut kādā no trim valsts varas atzariem, jo ir nepareizi uzskatīt, ka prezidents īsteno tikai izpildvaru.<sup>132</sup> Tomēr prezidenta vieta Francijas politiskajā sistēmā nav atkarīga tikai no Konstitūcijas normām, bet arī no politisko partiju ietekmes uz valsts varas atzaru formēšanos un attiecīgās valsts konstitucionālajām tradīcijām, kā arī pašu prezidentu politiskās kultūras līmeņa un izpratnes par savu lomu valsts politikā.

Prezidents Š. de Gollis (1958–1969) plaši interpretēja tautas doto politisko mandātu un praksē nostiprinājās kā vienpersonisks līderis. Viņš mēdza uzsvērt, ka “nav pieņemams, ka varas augstākajā līmenī pastāv divvaldība. Un nekā tamlīdzīga nav. Prezidents, pēc mūsu Konstitūcijas, ir nācijas galva, pašas nācijas ievēlēts, lai atbildētu par tās likteni. Prezidents, kurš izvēlē premjerministru un ir tiesīgs viņu nomainīt, [...] acīmredzami ir vienīgā persona, kurai pieder valsts vara un kas var to deleģēt. Valsts galva tieši nosaka nacionālās politikas virzienus, savukārt valdības locekļiem, sākot ar premjeru, ir iespējas izteikt savu viedokli, precizēt savas darbības un paziņot par izpildi”.<sup>133</sup> Tomēr pēc Š. de Golla Francija arvien konsekvētāk tiecās uz parlamentāro sistēmu, ko noteica sekojošo prezidentu izvēlētais politiskais kurss. Divi nākamie prezidenti vēl joprojām ievēroja V republikas Konstitūcijas normu prezidentālo interpretāciju. Francijas bijušais premjerministrs Ž. Pompidū, nonācis prezidenta amatā (1969–1974), gan mēdza uzskatīt, ka “valsts galvam, apveltītam ar tautas uzticību, jābūt neapšaubāmam izpildvaras galvam.

### 3. nodaļa. Demokrātiska republika

---

Tieši viņam kopā ar savu valdību ir jānosaka politika. Premjers ir tikai pirmais starp ministriem, un koordinējošā loma, kuru viņš spēlē valdībā, un atbildība, kuru viņš uzņemas Nacionālās sapulces priekšā, nedrīkst pārsvērt šo pakļautību”, bet Francijas prezidents (1974–1981) un ES konventa prezidents V. Žiskārs d’Estēns paziņoja, ka “premierministrs ir jāatceļ tikai tad, kad tas ir nepieciešams un premjeram ar ministriem ir jāīsteno politika, ko nosaka republikas prezidents”.<sup>134</sup>

Tādos apstākļos prezidents patiešām bija nacionālās politikas noteicējs un īstais izpildvaras galva. Premjerministram vajadzēja īstenot prezidenta noteikto politisko kursu un nest atbildību par tā īstenošanu parlamenta priekšā. Premjerministra galvenā funkcija bija panākt parlamentārā vairākuma vienotību un uzturēt disciplīnu prezidenta politiskā kursa īstenošanā. Līdz ar to Francijas izpildvara pamatojas uz prezidenta un valdības sadarbību. Prezidents ieceļ valdību, bet viņam ir jāieceļ tāda valdība, kam būtu parlamentārais vairākuma atbalsts. Tātad līdzās prezidentālajai atbildībai pastāv arī valdības parlamentārā atbildība, kas ļauj valdībai saglabāt savu patstāvību un nepārvērsties par prezidentu konsultējošu institūtu.<sup>135</sup>

Pirmie trīs Francijas prezidenti balstījās uz savu partiju vairākumu Nacionālajā sapulcē, bet sociālistam F. Miterānam vajadzēja meklēt sadarbību ar labēju parlamentāro vairākumu Nacionālajā sapulcē. 1986. gadā parlamenta vēlēšanās uzvarēja labējie, un prezidentam bija jāizšķiras. Viņš varēja atlaist Nacionālo sapulci, bet tas būtu līdzvērtīgi vēlētajū gribas neatzišanai. Ž. L. Parodī definētais nerakstītais V republikas likums, ka pēdējās vēlēšanās ievēlējai varai ir leģitīmā priekšrocība, F. Miterānam neatstāja plašas izvēles iespējas. Viņam atlika iespēja vai nu pakļauties tautas gribai, vai arī izmantot savas demisijas tiesības. F. Miterāns iecēla labēju valdību, skrupulozi īstnodams V republikas konstitucionālās normas. Prezidents bija spiests sadzīvot ar opozicionāro duetu – premjeru un parlamenta vairākumu – un nebija spējīgs uzspiest premjeram, kuru atbalstīja parlamenta vairākums, savu virsvadību un ilgi pretstāvēt šī dueta īstenošanai politikai.

Francijas prezidents Ž. Širaks atradās līdzīgā situācijā, un tagad “tieši valdība nosaka un īsteno valsts politiku, un nevar būt ne runas par to, ka prezidents varētu mēģināt pieprasīt premjera atkāpšanos”.<sup>136</sup> Politiskā

vara ir pārgājusi premjeram un valdībai, savukārt prezidents maksimāli cenšas ietekmēt valsts politiku nacionālās drošības un ārpolitikas jautājumos. Pēc sociālista L. Žospēna neveiksmes 2002. gada prezidenta vēlēšanu pirmajā kārtā Francijā ir iezīmējusies politiskā svārsta būtiska nobīde uz labējo pusi. Pēc uzvaras parlamenta vēlēšanās labējiem ir absolūtais balsu vairākums, kas ļāvis izveidot labēju kabinetu. Tas neapšaubāmi palielinās Ž. Širaka iespēju ietekmēt politiskos procesus valstī, taču ir apšaubāmi, vai tas būtiski nostiprinās prezidenta varu, jo konstitucionālā prakse divu pēdējo prezidentu laikā ir bijusi pretēja Š. de Golla politiskajam kursam.

**4. Veimāras modelis.** Francija ir izņēmums, kas apliecina, ka pusprezidentālisms kā valsts iekārtas forma nevar pastāvēt ilgstoši. Pusprezidentāla valsts iekārta ir raksturīga tikai Francijas konstitucionālajām tradīcijām, bet citās zemēs šī sistēma nekad nav efektīvi funkcionējusi. Lielisks apliecinājums tam ir prezidentāli parlamentārā Veimāras sistēma.

Veimāras Konstitūcija tapa pilnīgi citādos politiskajos apstākļos, lai gan tāpat kā V republikas Konstitūcija tā radīja jaunu konstitucionālisma virzienu. Vācija bija zaudējusi pasaules karā, tās politiskā un ekonomiskā varenība bija sagrauta, turklāt revolūcijā bija gāzts imperators un likvidēta impērija. Valstij draudēja komunistu un labējo radikāļu puči, un Konstitūcija tapa kā kompromiss starp radikālajiem republikāņiem un veco laiku piekritējiem. To apliecina tas, ka, radot visdemokrātiskāko Konstitūciju tālaika Eiropā, Vācijas oficiālajā nosaukumā saglabājās apzīmējums “Vācijas impērija (reihs)”. Vācijā bija svešas parlamentārisma tradīcijas, toties visnotaļ dzīvs Hohencollernu valdīšanas stils. Tāpēc, radot valsts iekārtu ar plašu cilvēktiesību katalogu, demokrātiskajām brīvībām un spēcīgu parlamentu, tika ieviests tautas vēlēts reihsprezidents, kas principā kļuva par nekronētu imperatoru.<sup>137</sup>

Šeit saskatāma galvenā principu atšķirība, uz kuriem balstās abas šīs sistēmas. Francijā vēsturiski ir spēcīgas parlamentārisma saknes, un prezidenta vara, kas ir iekļauta šajā sistēmā, nekad neuzurpēs pilnīgi visu varu. Savukārt Vācijā demokrātisms un parlamentārisms tika veidots, balstoties uz stingras autokrātijas tradīcijām. Tomēr galvenais Veimāras sistēmas kraha iemesls bija vājās politiskās partijas, kas nebija spējīgas vai ieinteresētas saglabāt pastāvošo režīmu. Nacisti un komunisti plosīja

### 3. nodaļa. Demokrātiska republika

---

demokrātisko republiku, bet centrs nebija pietiekami spēcīgs stabila vairākuma izveidošanai Reihstāgā. Šādos apstākļos vienīgi stabila un visas tautas vēlētā prezidenta vara varēja nodrošināt sistēmas funkcionēšanu. Prezidenti F. Eberts un P. fon Hindenburgs balstījās uz plašu tautas masu atbalstu un uzticību un, būdami bezpartijiski, bija neatkarīgi savu lēmumu izpildē un īstenoja valsts interesēm atbilstošu politiku. Abi prezidenti četras reizes atlaida Reihstāgu un principā valdību sastādīja pēc savas patikas.<sup>138</sup> Kabineta vājums arī visvairāk nostiprināja prezidenta varu, jo, trūkstot stabilam vairākumam Reihstāgā, kabineta darbība balstījās nevis uz parlamenta, bet gan uz prezidenta uzticību. “Vācijā to tagad pieņemts saukt par prezidiālkabinetu. Tādi bija kancleru Brinninga, Papena un Hitlera kabineti. Citādi tas loģiski arī nevar būt. Ja parlaments nevižo izlietot savas tiesības [...], valsts tamdēļ nedrīkst ciest.”<sup>139</sup>

Šāda sistēma, ja pastāvētu normāla valsts politiskā dzīve, varētu veiksmīgi nostiprināties, taču nacionālsociālistiskās partijas parlamentārā cīņā beidzās ar Ā. Hitlera nākšanu pie varas. Bet ne jau Veimāras Konstitūcijas politiskā sistēma bija vainojama pie šī režīma izcelšanās, lai gan tā veidoja labvēlīgu augsni totalitārisma izaugsmei tolaik pastāvošo politisko faktoru ietekmē.<sup>140</sup> Tātad jāsecina, ka tieši politiskā situācija un konstitucionālā prakse, kā arī valsts varas nesēju personība nosaka konstitucionālās iekārtas likteni.

Rakstot par Veimāras Konstitūciju, prof. K. Dišlers jau 1921. gadā kritiski vērtēja prezidentāli parlamentārās sistēmas relatīvo raksturu: “Šī konstitūcija līdzās parlamentāram ministru kabinetam (Konst. 54. un 56.p.) nostāda no visas tautas uz septiņiem gadiem vēlētu valsts prezidentu ar plašām pilnvarām (Konst. 41. un sekojošie p.). Līdz ar to tiek izvesta atgriešanās pie jau pārdzīvotā duālisma izpildu varā, pie tam pie tāda duālisma, kāds līdz šim vēl praktikā nav darbojies – un arī nav spējīgs praktikā darboties. Parlamentārs ministru kabinets, kā aktīvs izpildu varas orgāns, necieš sevīm līdzās otru aktīvu izpildu varas orgānu; moderno satversmju vēsture, šķiet, to ir diezgan galīgi pierādījusi. Bet Vācijas konstitūcija domājusi savu valsts prezidentu kā īstu aktīvu izpildu varas orgānu, kas redzams no tam, ka konstitūcijas 43.p. uzliek prezidentam politisku atbildību vēlētāju priekšā. Caur to Vācijas prezidenta stāvoklis principiāli atšķiras no konstitucionālā monarha stāvokļa:



neatbildīgam monarham vara drīz izšļūk no rokām, turpretim atbildīgam prezidentam ir stiprs pamats zem kājām savas varas nostiprināšanai un aktīvai izlietošanai. Vācijas konstitūcija tād nostāda līdzās divus aktīvus izpildu varas orgānus. Šo sistēmu dzīve jau ir pietiekoši nosodījusi un atmetusi; un arī tagad – ja konstitūcija netiks attiecīgi grozīta un piemērota dzīvei – dzīve ies savu gaitu, pārvērsdama konstitūcijā par nedzīvu burtu to, kas nav dzīves spējīgs. Ja Vācijas prezidents patiešām kļūtu par aktīvu izpildu varas orgānu, tad atkāpsies parlamentārisms un nodibināsies kaut kas līdzīgs ZA Savienoto Valstu prezidenta režīmam; ja turpretim Vācijā nodibināsies parlamentārisms, tad par vienīgo aktīvo izpildu varas orgānu paliks ministru kabinets, bet valsts prezidents, nelūkojot uz savām lepnajām pilnvarām konstitūcijas tekstā, pārvērtīsies patiesībā par nekaitīgu dekoratīvu orgānu.”<sup>141</sup>

Prof. K. Dišlers gan nevarēja iedomāties, ka Veimāras valsts iekārta attīstīsies pa trešo ceļu un, laužot tradicionālos konstitucionālos rāmjus, piedāvās autoritārā režīma koncepciju. Tieši tāpēc var uzskatīt, ka pusprezidentālisms patiesībā ir konstitūcijas normās ietverta balansēšana uz parlamentārisma un prezidentālisma pret dabiskas saplūšanas robežas, kas nelabvēlīgu blakus apstākļu rezultātā var novest pie autoritārā režīma izveides.

## XI. Laicīga valsts

**1. Dievs un valsts.** Ilgu laiku pastāvēja vēlme sakralizēt valsts izcelšanos un piešķirt tai dievišķu izcelsmi. Valsts pastāv kā Dieva gribas izpaudums, un katram tā ir jāatzīst un jāpakļaujas tās varai.<sup>142</sup> Pāvils no Tarsas rakstījis: “Ikviens lai ir paklausīgs varām, kas valda. Jo nav valsts varas, kā vien no Dieva, un tās, kas ir, ir Dieva iestādītas. Tādas tas, kas stāv pretī valsts varai, nostājas pret Dieva iestādījumu. Bet tie, kas nostājas pret to, paši sev sagādā sodu.”<sup>143</sup> Tā nav nejauša tēze. Pāvils regulāri uzsvēra: “Atgādini viņiem, lai padodas un paklausa valdībām un varām”,<sup>144</sup> jo pats Kristus ir mācījis – “Tad nu dodiet ķeizaram, kas ķeizaram pieder, un Dievam, kas Dievam pieder.”<sup>145</sup>

“Valsts varas pirmsākums un saknes meklējamas reliģijā.”<sup>146</sup> To pamato divu zobenu teorija, kas ir viens no politiski strīdīgākajiem Bībeles principiem. Lūkas evaņģēlijā ir atrodams šāds pants: “Un tie sacīja: