

Annija Kārklīna
Latvijas Universitāte, Latvija

VALSTS PREZIDENTA ATLAIŠANAS REGULĒJUMS EIROPAS PARLAMENTĀRAJĀS REPUBLIKĀS

Abstract

Legal Regulation of dismissal of state presidents in European parliamentary republics

The article entitled "Legal Regulation of dismissal of state presidents in European parliamentary republics", analyses issues related to dismissal of state presidents in those European republics, which are chosen parliamentary system, as well as Latvia.

Throughout the world's democratic countries the dismissal of the state president is carried out via the impeachment procedure. Considering this fact, the author analyses the essence and principles of the institution of impeachment – something that has been insufficiently studied and is nonexistent in Latvia, as well as those features of the institute, which differentiate between the impeachment procedure and the more regular dismissal procedure for the post of president, which is stipulated in article 51 of the Satversme.

The author has characterized three different models of impeachment, and has found that national constitutions offer different grounds for an impeachment procedure.

As a result of the work, it was established that fixing the institution of impeachment in the Satversme could increase the stability of the post of state president and eliminate the possibilities for an ungrounded dismissal of the president without the legal grounds defined in the regulatory acts being in place. As well author concludes, that regulation of impeachment procedure is not related with the way in which the president is elected.

Atslēgas vārdi: Valsts prezidents, konstitūcija, Satversme, atlaišana, impīčments, parlamentāra republika

Jautājumi, kas attiecas uz Latvijas Valsts prezidenta institūtu vienmēr ir izraisījuši plašas diskusijas gan politiķu, gan tiesību zinātnieku vidū. Patlaban viens no aktuālajiem jautājumiem Latvijas Valsts prezidenta institūcijas kontekstā ir par prezidenta atlaišanas regulējuma pilnveidošanu.

Jau 2007.gada 22.janvārī Valsts prezidente V.Vīķe-Freiberga vērsās Saeimā ar likumdošanas iniciatīvu, rosinot precizēt Satversmē prezidenta atlaišanas kārtību. Jaunu aktualitāti šis jautājums ir ieguvis patlaban, jo pie Valsts prezidenta izveidotā Konstitucionālo tiesību komisija ir secinājusi, ka būtu vēlams Latvijā mainīt prezidenta atlaišanas regulējumu, un, balstoties uz komisijas secinājumiem, Valsts prezidents V.Zatlers 2011.gada 16.martā iesniedza Saeimā likumdošanas iniciatīvu, kurā, cita starpā, ir ietverts priekšlikums grozīt Satversmē noteikto prezidenta atlaišanas regulējumu, nostiprinot tajā impīčmentu.

Ņemot vērā, ka pasaulē izplatītākais prezidentu atlaišanas veids ir atlaišana impīčmenta procedūras kārtībā, šī raksta mērķis ir pievērsties impīčmenta regulējumam, un, tā kā Latvija ir parlamentāra republika, raksta ietvaros salīdzinošā aspektā tiks aplūkots tieši Eiropas parlamentāro valstu impīčmenta regulējums un prakse. Tādējādi šī publikācija zināmā mērā

atspēkos nereti sastopamo maldīgo pieņēmumu, ka impīčments pastāv tikai prezidentālās vai pusprezidentālās valstīs.

1. Latvijas Valsts prezidenta atlaišanas regulējums

Latvijas Republikas Satversme paredz divus gadījumus, kad Valsts prezidents zaudē amatu atlaišanas kārtībā:

- 1) prezidents var tikt atlaists no amata tautas nobalsošanā, ja viņš ir ierosinājis Saeimas atlaišanu, bet sekojošā tautas nobalsošanā vairāk nekā puse no nodotām balsīm izsakās pret Saeimas atlaišanu (Satversmes 50.pants);
- 2) uz ne mazāk kā puses visu Saeimas locekļu priekšlikumu, Saeima slēgtā sēdē ar ne mazāk kā divu trešdaļu visu Saeimas locekļu balsu vairākumu, var nolemt atlaist Valsts prezidentu (Satversmes 51.pants).

Var piekrist ārvalstu tiesību zinātnieku secinājumam, ka: „Latvijas Valsts prezidenta atlaišanas procedūra ir interesanta” (Конституционное право государств Европы 2005: 218), jo, salīdzinot ar citām valstīm, Latvijas regulējums abos gadījumos ir diezgan specifisks.

Pirmkārt, attiecībā uz prezidenta atlaišanu tautas nobalsošanas rezultātā (Satversmes 50.pants), specifika ir tā, ka citās valstīs prezidents nevis ierosina parlamenta atlaišanu, bet parasti konstitūcijā noteiktos gadījumos pieņem lēmumu par parlamenta atlaišanu, un viņam nav jāsaskaņo šāds lēmums ar tautu.

Savukārt Satversmes 51.panta regulējums citu valstu konstitūciju vidū izceļas ar to, ka Satversme nenosaka pamatojumu, kas nepieciešams, lai atlaistu prezidentu, un tā ir galvenā atšķirība, kas atšķir Latviju no citām valstīm, kur ir nostiprināts impīčmenta institūts. Esošais Satversmes 51.panta regulējums neizslēdz iespēju, ka Saeima tīri politisku iemeslu dēļ var pieņemt lēmumu par prezidenta atlaišanu - īpaši tādos gadījumos, ja prezidents būs izmantojis savas Satversmē paredzētās tiesības ierosināt Saeimas atlaišanu vai apturējis Saeimas pieņemta likuma publicēšanu.

2. Impīčmenta jēdziens un saistība starp impīčmentu un prezidenta ievēlēšanas veidu

Impīčments (angļu val. – *impeachment*; vācu val. – *Impeachment*; krievu val. – *импичмент*) ir īpaša konstitucionāla rakstura procedūra valsts augstāko amatpersonu (prezidentu, ministru, tiesnešu u.c.) atlaišanai, kuras ietvaros tiek celta apsūdzība pret attiecīgo amatpersonu par normatīvajos aktos noteiktiem nodarījumiem, un tās rezultāts var novest pie tā, ka amatpersona tiek atlaista no amata.¹ Lielākajā daļā pasaules valstu, t.sk., Eiropā, impīčmenta procedūru pielieto tikai pret Valsts prezidentiem.

Mūsdienās impīčments ir nostiprināts daudzu valstu konstitūcijās un tiek atzīts par vienu no ietekmīgākajiem prezidenta kontroles mehānismiem (Berger 1974:2).

Lai arī sākotnēji impīčments bija iecerēts vairāk kā preventīvs mehānisms, tomēr kā liecina statistika, pēdējo 10 gadu laikā pasaulē pret Valsts prezidentiem vērstas impīčmenta procedūras notiek aizvien biežāk. 2004.gadā prezidenta impīčmenta procedūra notika arī mūsu kaimiņvalstī Lietuvā, kuras rezultātā prezidents R.Pakss tika atlaists no amata un Lietuva kļuva par pirmo Eiropas valsti, kuras prezidents ticis atlaists no amata impīčmenta rezultātā.

Par pirmo valsti, kura ieviesa Valsts prezidenta impīčmenta institūtu, uzskatāmas ASV, kur šis institūts tika nostiprināts 1787.gada konstitūcijā. Lai arī impīčments savulaik ir radies prezidentālā republikā, tomēr laika gaitā tas ir guvis plašu atbalstu un mūsdienās ir sastopams kā prezidentālās, tā pusprezidentālās un arī parlamentārās republikās. No parlamentārajām Eiropas valstīm prezidenta impīčments pastāv, piem., Vācijā, Itālijā, Grieķijā, Lietuvā, Polijā, Čehijā, Slovākijā, Slovēnijā, Somijā, Ungārijā u.c.

Jāsecina, ka impīčmenta pastāvēšanai un šīs procedūras regulējumam nav saistība ar to, kādā veidā tiek ievēlēts prezidents. Impīčments pastāv gan tajās parlamentārajās valstīs, kur ir tautas vēlēts prezidents (piem., Lietuva, Īrija, Polija), gan tajās valstīs, kur ir vēlētaju kolēģijas vēlēts prezidents (Vācija, Itālija), gan arī tādās valstīs, kur prezidentu tāpat kā Latvijā ievēl parlaments (piem., Grieķija, Ungārija, Čehija).ⁱⁱ

3. Pamatojums impīčmenta uzsākšanai

Impīčmenta pamatpazīme un priekšnoteikums ir tas, ka valsts normatīvajos aktos ir jābūt noteiktam pamatojumam, kādos gadījumos ir piemērojama impīčmenta procedūra. Katras valsts konstitūcijā šim pamatojumu uzskaitījumam ir jābūt izsmeļošam. Jānorāda, ka pamatojumi impīčmenta procedūras uzsākšanai dažādās valstīs ir visai atšķirīgi, tomēr kopīga iezīme ir tā, ka pamats impīčmenta uzsākšanai ir juridiskā, nevis politiskā prezidenta atbildība, un šis aspekts nedod iespēju likumdevējam uzsākt impīčmentu bez pietiekama juridiskā pamatojuma.

Visbiežāk sastopamie pamatojumi impīčmenta uzsākšanai pret prezidentiem ir: konstitūcijas pārkāpšana (piem., Austrija, Grieķija, Īslande, Lietuva, Vācija, Slovākija, Slovēnija), prezidenta svinīgā solījuma jeb zvēresta pārkāpšana (piem., Lietuva)ⁱⁱⁱ, valsts nodevība (piem., Grieķija, Itālija, Čehija, Somija); likuma pārkāpumi (Vācija, Ungārija). Savdabīgs pamatojums ir noteikts Īrijas konstitūcijā, kura paredz, ka impīčmentu var uzsākt, ja viņa uzvedība ir bijusi neatbilstoša ieņemamajam amatam. Šis pamatojums ir plaši interpretējama ģenerālklausula un var ietvert arī ētikas normu pārkāpumu, taču, vairums pasaules valstu izvairās no šāda pamatojuma, ņemot vērā,

ka izpratne par ētikas normām var būt visai atšķirīga, un var novest pie tā, impīčments varētu kļūt par izteikti politizētu, nevis juridisku procedūru.

Iepriekšminētajā Valsts prezidenta V.Zatlera iniciatīvā kā atlaišanas pamatojumu tiek piedāvāts noteikt juridiski konstatējamus kritērijus - „Satversmes pārkāpums vai būtisks likuma pārkāpums”.

Lai arī vairums valstu konstitūciju to tieši nenosaka, tomēr tiesību doktrīnā kā kritērijs, lai uzsāktu impīčmenta procedūru tiek norādīts, ka pārkāpumam ir jābūt būtiskam, jo impīčments un atlaišana ir radikāla procedūra un ir rūpīgi jāizvērtē tās nepieciešamība. (Статкявичюс 2004: 8). Uz to, ka pārkāpumam ir jābūt būtiskam, tieši norādīts arī Lietuvas konstitūcijas 74.pantā.

4. Impīčmenta modeļi

Atkarībā no impīčmenta procedūras norises, var izšķirt trīs impīčmenta modeļus:

- 1) parlamenta modelis;
- 2) parlamenta - tiesas modelis;
- 3) parlamenta - plebiscīta modelis. (Чиркин 2003: 313).

Eiropas parlamentārajās valstīs dominē divi no tiem, t.i., parlamenta impīčmenta modelis un parlamenta-tiesas modelis.

Parlamenta impīčmenta modelis paredz, ka visa impīčmenta procedūra norisinās tikai parlamentā, t.i., parlaments izvirza apsūdzību, izvērtē to un pieņem galīgo lēmumu par atlaišanu no amata. Valstīs, kur pastāv šis modelis, nereti kā noteiktu apstākļu izvērtētāji tiek iesaistītas arī augstākās tiesu institūcijas - vai nu valsts Augstākā tiesa, vai arī konstitucionālā tiesa. Jānorāda gan, ka tiesu varas institūciju iesaistīšana nereti rada neprecīzu izpratni par to, pie kura modeļa ir pieskaitāms attiecīgās valsts impīčmenta regulējums. Piemēram, dažkārt juridiskajā literatūrā impīčmenta regulējumu Lietuvā mēdz pieskaitīt parlamenta-tiesas modelim, tomēr tas nav pamatoti. Lietuvas regulējums ir pieskaitāms parlamenta impīčmenta modelim, jo Lietuvas parlaments-Seims ir tā institūcija, kura izlemj jautājumu par apsūdzības izvirzīšanu un gala rezultātā arī balso par prezidenta atlaišanu. Savukārt Konstitucionālā tiesa tiek iesaistīta tikai noteiktu procesuālo darbību veikšanā šīs procedūras ietvaros-t.i., Konstitucionālajai tiesai ir jāsniedz atzinums par to, vai apsūdzētā darbība ir kvalificējama kā konstitūcijas pārkāpums, tomēr galīgo lēmumu par apsūdzības apstiprināšanu un atcelšanu no amata pieņem Seims.

No parlamentārajām Eiropas republikām parlamenta impīčmenta modelis pastāv arī Īrijā. Šajā valstī, kur ir divpalātu parlaments, saskaņā ar konstitūcijas 12.pantā noteikto kārtību, impīčmenta apsūdzību izvirza viena no palātām, bet lietu izskata un lēmumu par atlaišanu pieņem otra palāta. (Jāatzīmē, ka daudzās valstīs, kur ir divpalātu parlamenti, ir noteikts, ka apsūdzību izvirza

apakšpalāta, bet lietu izskata augšpalāta, taču Īrijas gadījumā tiesības izvirzīt impīčmenta apsūdzību ir piešķirtas abām palātām).

Valsts prezidenta V.Zatlera iesniegtajā iniciatīvā arī ir piedāvāts parlamenta impīčmenta modelis, kas paredz, ka „Saeima, pamatojoties uz Satversmes tiesas atzinumu ar 2/3 visu Saeimas locekļu balsu vairākumu, pieņemtu galīgo lēmumu par Valsts prezidenta atlaišanu. Šāds variants ir pozitīvi vērtējams, jo gadījumā, ja Satversmes tiesai būtu jāizvērtē tikai juridiskos faktus (to, vai prezidents ir pārkāpis konstitūciju vai izdarījis citu būtisku likumpārkāpumu), tas pasargātu no tā, ka Satversmes tiesa var tikt iesaistīta politisku lēmumu pieņemšanā.

Otrs impīčmenta modelis, t.i., parlamenta – tiesas modelis nozīmē, ka apsūdzību izvirza parlaments, bet lietu izskata un galīgo lēmumu pieņem kāda no šīs valsts tiesām:

- 1) konstitucionālā tiesa (piem., Vācija, Itālija, Ungārija, Bulgārija, Slovākija);
- 2) Augstākā tiesa
- 3) speciālas tiesas.

Interesanti, ka impīčmenta lietu nodošana speciālām tiesām pasaulē ir reti sastopama, taču šāds regulējums pastāv vairākās Eiropas parlamentārajās republikās, piemēram, Somijā, Grieķijā un Polijā. Interesants ir Somijas regulējums, jo šajā valstī pastāv t.s. Augstā impīčmenta tiesa, kuras kompetencē ir tikai impīčmenta lietu izskatīšana (Van den Brandhof 2004: 227). Šīs tiesas sastāvā ir 5 Somijas tiesu varas augstākās amatpersonas un 5 parlamenta ievēlēti locekļi, kuri ievēlēti uz 4 gadu termiņu. Līdz šim brīdim Augstā impīčmenta tiesa ir sapulcējusies lietu izskatīšanai 3 reizes, bet no tām neviena nebija vērsta pret Valsts prezidentu. Līdzīgs regulējums ir arī Polijā, kur impīčmenta lietas izskata Valsts tribunāls, kas sastāv gan no tiesu varas amatpersonām, gan likumdevēja pārstāvjiem.

Arī Grieķijā, kur, tāpat kā Latvijā, ir parlamenta vēlēts prezidents, pastāv prezidenta impīčmenta institūts. Grieķija ir izvēlējusies visai oriģinālu pieeju, jo šajā valstī tikai tādā gadījumā, ja 2/3 parlamentāriešu nobalso par apsūdzības izvirzīšanu prezidentam, tiek veidota speciāla *ad hoc* tiesa. Atšķirībā no Somijas un Polijas, Grieķijas *ad hoc* tiesa sastāv tikai no augstākajām tiesu varas amatpersonām, kurus atklātā parlamenta sēdē izlozē parlamenta spīkers.

Raksturīgs, ka visās valstīs impīčmenta lēmumu pieņemšanai ir noteikts kvalificētais balsu vairākums, kas nepieciešams gan balsojumam par impīčmenta uzsākšanu, gan arī galīgajam lēmumam par prezidenta atlaišanu.

5. Impīčmenta tiesiskās sekas

Impīčmenta procedūrai iespējami divu veidu iznākumi:

- 1) prezidentu neatzīst par vainīgu impīčmenta apsūdzībā un viņš paliek amatā;

2) prezidents tiek atzīts par vainīgu un tiek atlaists no amata.

Ja prezidents impīčmenta procedūras rezultātā tiek atzīts par vainīgu, viņa pilnvaras izbeidzas automātiski no brīža, kad tiek paziņots lēmums par atlaišanu.

Kā liecina Lietuvas pieredze, dažkārt valstis, kuru konstitūcijās ir nostiprināts impīčments, līdz brīdim, kamēr praksē nav nācies saskarties ar šo procedūru, nav normatīvajos aktos noregulējušas jautājumus par impīčmenta tiesiskajām sekām. Piemēram, Lietuvā pēc R.Paksa atlaišanas radās būtiska konstitucionāla rakstura problēma ar normatīvajos aktos pastāvošo robu, jo tie nenoteica aizliegumu atlaistajam prezidentam balotēties no jauna prezidenta vēlēšanās. Ņemot vērā, ka tā būtu visai absurda situācija, kad ilgstošas atlaišanas procedūras rezultātā atlaistais prezidents uzreiz varētu atkal kandidēt uz prezidenta amatu, 2004.gada 4.maijā Seims pieņēma grozījumus likumā „*Par prezidenta vēlēšanām*”, kuri noteica, ka uz prezidenta vai Seima deputāta amatu nedrīkst kandidēt persona, kas no šī amata ir atlaista impīčmenta ceļā, ja kopš impīčmenta nav pagājuši vismaz 5 gadi. Taču vēlāk Konstitucionālā tiesa atzina, ka 5 gadu ierobežojums neatbilst demokrātiskas valsts prasībām un, nolēma, ka personām, kuras ir atlaistas no amata par zvēresta laušanu vai konstitūcijas pārkāpšanu, nav tiesības nekad nākotnē ieņemt amatus, kuru ieņemšanai nepieciešams zvērests. Jauns pavērsiens Lietuvā bija šogad - 2011.gadā, jo ECT tiesa, izskatot R.Paksa lietu, lēmusi, ka Lietuva ir pārkāpusi R.Paksa tiesības, uz mūžu liedzot viņam iespēju kandidēt Seima vēlēšanās. ECT atzina, ka valsts amatpersonām, kuras atbrīvotas no amata impīčmenta rezultātā, var ierobežot atsevišķas politiskās tiesības, tomēr ierobežojumiem jābūt samērīgiem. Tie nevar būt neierobežoti, kā tas ir R. Paksa gadījumā. (sk. Paksas v.Lithuania).

Parasti no amata atlaistajiem prezidentiem tiek paredzēti 2 veidu ierobežojumi:

1) diskvalifikācijas ierobežojumi, t.i., aizliegums nākotnē ieņemt amatus valsts institūcijās.

Dažas valstis nosaka, šādu aizliegumu tikai uz prezidenta amata iegūšanu (piem., Slovākija), savukārt citas valstis attiecina šādu aizliegumu uz dažādu augstāko valsts amatu ieņemšanu (piem., Lietuva);

2) ierobežojumi attiecībā uz bijušo prezidentu privilēģiju saņemšanu.

Ņemot vērā, ka aizliegums ieņemt konkrētu amatu var tikt traktēts kā cilvēka pamattiesību ierobežojums, ir jāņem vērā vairāki principi. Pirmkārt, konstitūcijas tekstā ir jānosaka, vai valstī pastāv šādi diskvalifikācijas ierobežojumi. Otrkārt, nosakot diskvalifikācijas ierobežojumus, jāņem vērā, lai tie atbilstu samērīguma principam, tiesiskās paļāvības principam, likuma atpakaļejoša spēka ierobežojumiem un citiem tiesiskās valsts likuma „kvalitātes kritērijiem”. Pozitīvāk vērtējama ir pieeja, kur šāds regulējums ir noteikts uz noteiktu termiņu, nevis kā

neierobežots aizliegums uz visu mūžu, jo impīčmenta procedūrai tomēr ir arī politisks raksturs, un ne vienmēr var būt pārliecība par šādu lēmumu nekļūdīgumu, it īpaši tajās valstīs, kur lietu izskata un lēmumu pieņem parlamenta locekļi.

Rezumējot iepriekš minēto, jānorāda, ka impīčmenta regulējumam dažādās valstīs ir visai individuāls raksturs, un tā pastāvēšana nav atkarīga ne no tā, vai valsts ir parlamentāra, prezidentāla vai pusprezidentāla, ne arī no prezidenta ievēlēšanas veida.

Bibliogrāfija

Normatīvie akti:

Latvijas Republikas Satversme./LR likums. Pieņemts 15.02.1922.; stājās spēkā 07.11.1922.//Latvijas Vēstnesis, 01.07.1993., Nr.43.

Monogrāfijas:

Berger, R. (1974) *Impeachment: The Constitutional problems*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Dišlers, K.(2004) *Latvijas valsts varas orgāni un viņu funkcijas*. Rīga: TNA.

Конституционное право государств Европы. (2005) Отв. ред. Д.А. Ковачев. Москва: Волтерс Клувер.

Чиркин, В.Е. (2003) *Конституционное право зарубежных стран*. Третье издание. Москва: Юрист.

Raksti krājumos:

Van den Brandhof, H. (2004) The Republic of Finland. In: Prakke, Ed., Kortmann, L. *Constitutional Law of 15 EU Member States*. Kluwer Legal Publishers, p.227.

Raksti žurnālos:

Статкявичюс, М. (2004) Импи́чмент и его последствия. *Закон и право*. No.10: 8.

Materiāli no interneta:

Case of Paksas v.Lithuania. Judgment. <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=paksas&sessionid=70617684&skin=hudoc-fr> [2011.06.01]

Conclusion of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania. 31.03.2004. Case No. 14/04. <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2004/c040331.htm> [2010.02.10].

ⁱ Par impīčmentu plašāk skat. Kārklīņa A. Valsts prezidenta atlaišanas institūts. Promocijas darbs. Rīga Latvijas Universitāte, 2008.

ⁱⁱ Piez. ārvalstu konstitūciju teksti aplūkoti minēto valstu parlamentu mājas lapās.

ⁱⁱⁱ Lietuvas prezidents R.Pakss 2004. gada 6.aprīlī tika atlaists no amata par Lietuvas konstitūcijas un prezidenta zvēresta rupjiem pārkāpumiem. Skat. Lietuvas Republikas Konstitucionālās tiesas 31.03.2004. nolēmumu lietā nr. 14/04