

Valsts un valsts pārvaldes juridiskā struktūra un pamatjēdzieni

Saturs

I.	Valsts jēdziena kompleksitāte	7
II.	Valsts starptautisko tiesību izpratnē	8
III.	Valsts valststiesību izpratnē.....	11
1.	Valsts kā juridiskas personas vēsturiskā izcelsme	11
2.	Valsts kā sākotnēja publisko tiesību juridiska persona	13
3.	Valsts orgāni.....	14
IV.	Valsts pārvaldes juridiskā struktūra.....	18
1.	Valdība un valsts pārvalde	18
2.	Atvasinātās publisko tiesību juridiskās personas kā specifiskas valsts pārvaldes institūcijas	19
3.	Valsts pārvaldes vienotība.....	22

I. VALSTS JĒDZIENA KOMPLEKSITĀTE

1. Apzīmējums “*valsts*” ir daudzšķautnains un tiek lietots dažādās nozīmēs, lai izceltu tā dažādos aspektus.

“Valstij” kā reālam fenomenam ir dažādas **dimensijas**. Svarīgākās ir politoloģiskā, socioloģiskā, vēsturiskā, juridiskā dimensija. Šīs dimensijas apraksta un pēta attiecīgās zinātnes disciplīnas – politoloģija, socioloģija, vēsture, tiesību zinātne, arī ekonomikas zinātne, ģeogrāfija un citas. Tomēr šīs dimensijas nav stingri nodalāmas viena no otras. Tādēļ, pētot un aprakstot fenomena “valsts” attiecīgo dimensiju, automātiski ir jāņem vērā arī citas dimensijas (starpdisciplināra pieeja).¹

Šeit tiks mēģināts īsi iezīmēt “valsts” juridisko dimensiju, koncentrējoties uz tās juridisko struktūru. Tas ir tiesību zinātnes, konkrēti – valststiesību - uzdevums.

2. Juridiski valsti var aprakstīt no dažādiem “**pietuvinājumu**” līmeņiem.

Starptautiskajās tiesībās ar “valsti” apzīmē sabiedrības veidojumu, kurš sastāv no trim elementiem – teritorijas, iedzīvotājiem un valsts varas (skat. tālāk §4). Starptautiskās tiesības apskata valsti “no ārpusēs”, attiecībās ar citām valstīm.

Valststiesības turpretim apskata valsti “no iekšpuses”, regulējot tās dažādās struktūras un to attiecības. Valststiesībās “valsts” jēdziens tiek lietots plašākā un šaurākā nozīmē.

Pirmkārt, šeit par “valsti” apzīmē dažādu *juridisku veidojumu kopumu*, kuri apveltīti ar publisku varu. Tas ir “valsts” jēdziens *plašākajā* nozīmē.

Otrkārt, ar publisko varu apveltītās iestādes tiek ieskaitītas dažādu publisko tiesību juridisko personu sastāvā, no kurām tikai viena – *sākotnējā* – tiek apzīmēta “valsts” (skat. tālāk §15). Tas ir “valsts” jēdziens *šaurākajā* nozīmē.

Jāuzsver, ka šeit ir runa tikai par valsts *juridisko* izpratni. Savukārt citām zinātnes nozarēm, it sevišķi politoloģijai un socioloģijai, ir savas valsts izpratnes kategorijas.

¹ “Valstsmācībā” kā atsevišķā zinātnes nozarē starpdisciplinārā pieeja ir izvirzīta priekšplānā.

II. VALSTS STARPTAUTISKO TIESĪBU IZPRATNĒ

3. Starptautisko tiesībās valsts ir galvenais **tiesību subjekts**, t.i., tiesību un pienākumu “nesējs”. Citi starptautisko tiesību subjekti, blakus valstij, ir starptautiskās organizācijas, valstij līdzīgi veidojumi (piemēram, Svētais Krēsls), bet ierobežotā mērā arī nācijas, privātpersonas u.c.²

Starptautisko tiesību kontekstā valsts kā tiesību un pienākumu nesēja kopš moderno starptautisko tiesību pirmsākumiem XVI gadsimtā ir atzīta par *juridisku personu*.³

4. Klasiskās starptautiskās tiesības nosaka trīs elementus (“**Triju elementu mācība**”), kas nepieciešami, lai kādu veidojumu uzskatītu par valsti (un līdz ar to starptautisko tiesību juridisku personu, kam ir starptautiskajās tiesībās noteiktas tiesības un pienākumi). Šie trīs elementi ir valsts teritorija, valststauta (iedzīvotāji) un (reāla) valsts vara.⁴

5. **Valsts teritorija** ir sauszemes daļa (kā arī pie tās piederīgā gaisa telpa, zemes dzīles un teritoriālie ūdeņi), kuras robežās valsts īsteno savu valsts varu. Kopš 20.gadsimta sākuma visa zemeslodes teritorija, izņemot Antarktiku, ir sadalīta starp valstīm.

Latvijas valsts teritoriju nosaka *Satversmes* 3.pants: “*Latvijas valsts teritoriju starptautiskajos līgumos noteiktās robežās sastāda Vidzeme, Latgale, Kurzeme un Zemgale*”. Šie līgumi ir attiecīgie līgumi ar kaimiņvalstīm Igauniju, Krieviju, Lietuvu, un līdz 1940.gadam – arī Poliju.

6. **Valststauta** ir fizisko personu kopums, kuras juridiski, caur pilsonības vai līdzīgu tiesisko institūtu saikni, ir saistītas ar attiecīgo valsti. Pilsonība ir juridiska kategorija, kuru nosaka attiecīgās valsts likumi.

Satversme 2.pantā runā par “*Latvijas tautu*”, kas juridiskajā izpratnē ir valststauta – **pilsoņu kopums**. Pilsonība Latvijā (toreiz apzīmēta par “pavalstniecību”) vispirms bija noteikta ar 1919.gada 23.augusta *Pavalstniecības likumu*, kas noteica *sākotnējo Latvijas pilsoņu loku* un tās iegūšanas nosacījumus. Regulārais Latvijas pilsonības iegūšanas veids ir tās automātiska iegūšana ar piedzimšanu, ja vecāki ir Latvijas pilsoņi (*jus sanguinis* princips). 1919.gada 23.augusta *Pavalstniecības likuma* nosacījumi, atbilstoši Latvijas valsts kontinuitātes doktrīnai, tiesiski nepārtraukti turpināja darboties arī okupācijas periodā. To atzina atjaunotās Latvijas Augstākās Padomes 1991.gada 15.oktobra⁵ un 27.novembra⁶ lēmumi. Tādējādi Latvijas pilsonība (pavalstniecība) turpināja pastāvēt (un izplatīties) arī okupācijas periodā. 1919.gada

² Skat. plašāk: *D.P.O’Connell: La personnalité en droit international /Starptautisko tiesību subjekti/. In : Revue générale de droit international, vol. 67, pp.3.*

³ Skat. Jellineka klasisko valstsmācības darbu: *Georg Jellinek: Allgemeine Staatslehre /Vispārējā valstsmācība/, 1922, S.71.*

⁴ Skat. plašāk: *James Crawford: The Criteria for Statehood in International Law /Valstiskuma kritēriji starptautiskajās tiesībās/. In: The British Yearbook of International Law, Vol.48, pp.93.*

⁵ Lēmums “Par Latvijas Republikas pilsoņa tiesību atjaunošanu un naturalizācijas pamatnoteikumiem” (Latvijas Republikas Augstākās Padomes un Valdības Ziņotājs, 1991, Nr.43).

⁶ Lēmums “Par Latvijas Republikas Augstākās Padomes 1991.gada 15.oktobra lēmuma “Par Latvijas Republikas pilsoņa tiesību atjaunošanu un naturalizācijas pamatnoteikumiem” piemērošanu ārvalstīs dzīvojošajiem Latvijas Republikas pilsoņiem” (Latvijas Republikas Augstākās Padomes un Valdības Ziņotājs, 1991, Nr.49/50).

23.augusta *Pavalstniecības likumu* nomainīja pašreiz spēkā esošais 1994.gada 22.jūlija *Pilsonības likums*⁷.

7. Valsts vara ir *reāla* kategorija, kas nozīmē valsts varas nesēja suverēnas (brīvas) gribas realizāciju valsts teritorijā. Demokrātiskās valstīs suverēnās valsts varas nesējs ir tauta (sal. *Satversmes* 2.p.), kura to parasti realizē ar demokrātiski leģitimētu valsts orgānu – parlamenta, valdības, valsts galvas - starpniecību; autoritārās valstīs tā var būt cilvēku grupa (partija, hunta u.tml.) vai pat tikai viena persona (absolūtais monarhs, diktators).

Valsts suverēnā vara ir **sākotnēja**, tā tiek konstatēta kā socioloģiska realitāte. Tai nav nepieciešams būt atvasinātai no citas varas vai citādi leģitimētai vai pamatotai.

Ar savu “sākotnējumu” valsts vara (oriģinālā valsts vara) – un līdz ar to pati valsts kā juridiska persona – atšķiras no pārējiem valsts veidojumiem (citām publisko tiesību juridiskām personām, to orgāniem un iestādēm, pilnvarotām privātpersonām⁸ u.c.), kuru vara ir *atvasināta* no sākotnējās suverēnās valsts varas (derivatīvā valsts vara).⁹

Lai arī valsts vara pamatā tiek konstatēta kā socioloģiska kategorija (t.i., tiek konstatēts, vai valsts orgānu paustā griba *faktiski* tiek *realizēta* dzīvē, resp., vai attiecīgās teritorijas iedzīvotāji tai paklausa), tomēr starptautiskās tiesības šai faktiskajai kategorijai pievieno arī zināmu *normatīvu elementu*.

Tādēļ starptautiskās tiesības nosaka, ka valsts automātiski *nezaudē* savu reiz iegūto valsts kvalitāti tad, ja valsts vara zināmos apstākļos netiek realizēta – piemēram, ja daļa vai visa valsts teritorija atrodas sacelšanās dalībnieku, konkurējošu varas pretendentu rokās, ja tā tiek okupēta vai prettiesiski anektēta.

Šī iemesla dēļ 2.pasaules kara laikā Vācijas okupētās un prettiesiski anektētās valstis – piemēram, Austrija 1938.gadā, Čehoslovākija 1938.gadā, Polija¹⁰ 1939.gadā, un PSRS 1940.gadā okupētās un prettiesiski anektētās Igaunija, Latvija un Lietuva no starptautisko tiesību viedokļa nezaudēja savu valsts statusu, kaut gan okupācijas un aneksijas laikā šo valstu suverēnā valsts vara nevarēja tikt realizēta.¹¹

Latvijā suverēnā valsts vara juridiski tika atjaunota 1990.gada 4.maijā ar Augstākās padomes deklarāciju par Latvijas Republikas Neatkarības atjaunošanu.¹² Sekoja divvaldības periods, kura laikā nedz atjaunotā Latvijas valsts vara, nedz padomju okupācijas vara nespēja pilnībā kontrolēt Latvijas teritoriju.

⁷ Latvijas Vēstnesis, 1994 Nr.93, 11.8.1994.

⁸ Privātpersona ir fiziska persona un privāto tiesību juridiska persona, kā arī personu apvienība, kuru vieno noturīga saite.

⁹ *E.Schunck, H. de Clerk: Allgemeines Staatsrecht und Staatsrecht der Bundes und der Laender /Vispārējās valststiesības un federācijas un zemju valststiesības/. 14.Aufl., Siegburg 1993, S.22.*

¹⁰ Vācija 1939.gadā okupēja un anektēja tikai daļu no Čehoslovākijas, bet pārējā daļā izveidoja pseidoneatkarīgu vasaļvalsti – Slovākiju; tāpat arī Polija 1939.gadā tika okupēta un sadalīta starp Vāciju un PSRS.

¹¹ Skat. plašāk: *William J. Hough: The Annexation of the Baltic States and its Effects on the Development of the Law that Prohibits Forcible Seizure of the Territory /Baltijas valstu aneksija un tās ietekme uz teritorijas vardarbīgas ieņemšanas aizlieguma tiesību attīstību/. In: New York Law School Journal of International and Comparative Law, Vol6, No.2, pp.1.*

¹² Skat. plašāk: *Egils Levits: 4.maija Deklarācija Latvijas tiesību sistēmā. Grām.: 4.maijs. Rakstu, atmiņu un dokumentu krājums par Neatkarības deklarāciju. T. Jundža redakcijā. Rīga 2000, 52. un turpm. lpp.; Egils Levits: Valsts atjaunošanas koncepcijas attīstība (personīgas piezīmes). Turpat, 266. un turpm. lpp..*

Pēc neveiksmīgā puča mēģinājuma PSRS okupācijas varas iestādes kopš 1991.gada 21.augustā pārtrauca pretendēt un censties realizēt savu suverēno varu Latvijas teritorijā. Līdz ar to atjaunotās Latvijas valsts vara kļuva par *vienīgo* suverēnās varas nesēju Latvijā. Šo jauno situāciju juridiski dokumentē Latvijas Augstākās Padomes 1991.gada 21.augustā pieņemtais likums par *Latvijas Republikas valstisko statusu*¹³. Tūlīt sekoja arī Latvijas valsts varas (t.i., valdības) starptautiska atzīšana.¹⁴

8. Valsts kā starptautisko tiesību subjekta – juridiskas personas – tiesības un pienākumus nosaka starptautisko tiesību normas. Tās pastāv paražu tiesību, vispārējo tiesību principu un starptautisko līgumu formā. Svarīgākā starptautisko tiesību forma mūsdienās ir starptautiskie līgumi (gan multilaterāli, gan bilaterāli līgumi).

Valsts kā starptautisko tiesību subjekts – juridiska persona – tiek izprasta kā **vienots veidojums**.

Valsts šādā izpratnē aptver visus tās *orgānus un iestādes, atvasinātās publisko tiesību juridiskās personas*, kā arī *pilnvarotās* (t.i., ar publisko varu apveltītās) *privātpersonas*. Starptautiskajās tiesībās noteiktu tiesību un pienākumu subjekts ir valsts kā tāda, resp., kā savu iekšējo veidojumu un struktūru *kopums*, kuru reprezentē tās augstākie varas orgāni (it sevišķi valdība). Tādēļ arī jebkuras valsts institūcijas, iestādes, amatpersonas, kas ir apveltīta ar publisko varu, rīcība tiek *pierēķināta*¹⁵ valstij kā vienotam starptautisko tiesību subjektam – juridiskai personai.

Līdz ar to kļūst skaidrs, kādēļ valsts principā *nevar izvairīties no atbildības*, norādot, ka attiecīgo rīcību ir veicis (iespējams, prettiesiski) kāds tās iekšējs veidojums – publisko tiesību juridiska persona (piemēram, pašvaldība), iestāde, amatpersona vai pilnvarota privātpersona.

¹³ Latvijas Republikas Augstākās Padomes un Valdības Ziņotājs, 1991, Nr.42.

¹⁴ Skat. plašāk: *Ainārs Lerhis, Ineta Ziemeļe: Latvijas neatkarības atjaunošana un atgriešanās starptautiskajā sabiedrībā* (1991-1998). Grām.: Dokumenti par Latvijas valsts starptautisko atzīšanu, neatkarības atjaunošanu un diplomātiskajiem sakariem. 1918-1998. Sastādītājs *Alberts Sarkanis*. Rīga 1999, 187. un turpm. lpp.

¹⁵ Juridiskā “pierēķināmība” (*accountability, Zurechnung*) ir juridiska saite, kas sasaista *viena* tiesību subjekta *rīcību* ar *citu tiesību subjektu*, tā ka šī rīcība tiesiski tiek uzskatīta par otrā tiesību subjekta rīcību (ar no tā izrietošām sekām, it sevišķi juridisko atbildību).

III. VALSTS VALSTSTIESĪBU IZPRATNĒ

9. *Starptautiskās* tiesības regulē valsts attiecības “uz ārpusi” - ar citiem starptautisko tiesību subjektiem. Turpretim *publiskās tiesības*¹⁶, specifiski viens no abiem to galvenajiem atzariem – *valststiesības* – regulē valsti “no iekšpuses”, nosakot valsts attiecības ar sabiedrību (privātpersonām) un valsts iekšējo organizatorisko struktūru. Taču izejas punkts valststiesiskam skatījumam uz valsti ir tas pats kā starptautiskajās tiesībās – valsts kā vienots veidojums, kas sastāv no teritorijas, valststautas un suverēnas valsts varas (pār attiecīgo teritoriju un tās iedzīvotājiem).

1. Valsts kā juridiskas personas vēsturiskā izcelsme

10. Modernās valsts izpratnes sākums meklējams renesanses un apgaismes laikmetu *absolūtās monarhijas* valsts realitātē. Jēdziens “valsts” toreiz nebija īpaši nozīmīgs un izplatīts. Centrālais jēdziens bija “**valdnieks**”, kas lielā mērā tika identificēts ar “valsti”. Teritorija un iedzīvotāji bija tikai palīgelementi, lai konstatētu un novērtētu valdnieka varu, resp., tās teritoriālo un personālo darbību. Tādēļ Francija karalis Luijs XIV varēja teikt: “*L’etat c’est moi*”.¹⁷

Absolūtisma iekārtā valstī valdnieks ir *legibus absolutus*, t.i., viņa vara ir neierobežota (“suverēna” šī jēdziena sākotnējā valststiesiskajā izpratnē). Valdnieks *stāv pāri* tiesībām, t.i., viņš nav saistīts ar (paša izdotām) tiesībām (viņš var tās neievērot). Valdnieka personīgais un valsts īpašums nav nošķirti, viņš savu valsti vai daļu no tās var pirkt, pārdot, dāvināt, mantot. Tipiska bija valstu kā privātu īpašumu apvienošana precību rezultātā (tādā veidā Habsburgu dinastija izveidoja Austroungārijas valsti).

Absolūtā monarhijā par *tiesību subjektu* ir atzīts tikai *valdnieks*, bet nevis valsts (“kronis”).

11. *Absolūtisma* iekārtas norieta periodā jau sāka iezīmēties valdnieka un valsts (“kroņa”) tiesiskās izpratnes **nošķiršanās** tendence.

Sākotnēji šīs nošķiršana bija vērsta uz valdnieka personīgā īpašuma un “kroņa” jeb valsts *īpašuma nodalīšanu* - galvenokārt pārvaldīšanas atvieglošanas nolūkos, bet arī tādēļ, lai valdošās dinastijas interesēs “nesaprātīgs” karalis nevarētu “izsaimniekot” visu valdošajai dinastijai piederošo īpašumu.

Apgaismes laikmetā valdnieka un valsts tiesiskās nošķiršanas tendence – un līdz ar to valsts kā patstāvīga tiesību subjekta izveidošanās - guva pilnīgi jaunu impulsu. Tā redzama kontekstā ar 18. un 19. gs. vēsturisko cīņu par *konstitucionālismu*¹⁸, t.i., par *valdnieka pakļaušanu tiesību virsvadībai* (valsts konstitūcijai kā augstākā ranga tiesību normai).

¹⁶ Publiskās tiesības dalās valststiesībās un administratīvās tiesībās. Valststiesības savukārt dalās valsts organizācijas tiesībās un pamattiesību mācībā. Administratīvās tiesības dalās vispārējās (jeb administratīvā procesa tiesībās) un speciālajās (jeb materiālajās) administratīvās tiesībās. Konstitucionālās tiesības aptver to publisko tiesību daļu, kas regulēta konstitūcijā – Latvijā tādat valsts organizācijas tiesību pamatus un pamattiesību mācību.

¹⁷ “Valsts – tas esmu es”.

¹⁸ Skat. plašāk: *Andras Sajo: Limiting Government. An Introduction to Constitutionalism / Valdītāja ierobežošana. Ievads konstitucionālismā /*. Budapest 1999.

12. *Konstitucionālā valstī* (konstitucionālā monarhijā) karalis vairs nestāv *pāri* tiesībām, tātad nav vairs *legibus absolutus*, bet ir *pakļauts* pāri viņam stāvošām tiesībām, resp., konstitūcijai. Ja absolūtā monarhija sākotnējs ir valdnieks, un no viņa tiek atvasinātas tiesības¹⁹, tad konstitucionālā valstī (monarhijā) šīs attiecības ir apgrieztas: sākotnējas ir tiesības (konstitūcija), monarhs ir tām pakļauts.

Šīs valstiski – politiskās konstrukcijas juridiskā konsekvence ir tā, ka valdnieks vairs nevar tikt uzskatīts par valsts (vai vismaz valsts varas) *īpašnieku*²⁰, bet gan par *valsts orgānu*, kam ir (tikai) konstitūcijā noteiktas kompetences.²¹ Tas nozīmē, ka valsts ir jāredz kā patstāvīgs tiesību subjekts – proti, kā **publisko tiesību juridiska persona**.

13. Tātad varam teikt, ka ar konstitucionālisma kā modernas valsts iekārtas izkristalizēšanos kontinentālajā Eiropā vienlaikus izveidojas arī *valsts* kā no valdnieka atsevišķs, patstāvīgs tiesību subjekts – (sākotnēja) **publisko tiesību juridiska persona**.

Kā redzams, starptautiskajās tiesībās valsts par patstāvīgu tiesību subjektu tika uzskatīta jau kopš 15.–16.gs., kamēr valststiesībās tā patstāvīga (t.i., no valdnieka atšķirīga) tiesību subjekta raksturu ieguva vēlāk – 18.–19.gs.

Šodien valsts kā juridiska persona, tātad kā tiesību un pienākumu nesēja, kontinentālās Eiropas tiesību loka sistēmas publiskajās tiesībās ir *pašsaprotamība*.²² Šī juridiskā konstrukcija ir akceptēta kā viena no galvenajām šī tiesību loka **aksiomām**, kas netiek tālāk pamatota. Tikai tad, ja pieņem šo aksiomu, iespējams loģiski “uzbūvēt” citas moderno publisko tiesību pamatkonstrukcijas.

14. Situācija **Latvijā** šodien ir komplicētāka. Pēc zināmas “iešūpošanās” 90.gadu sākumā Latvija sāka reformēt savu pārmantoto padomju tiesību sistēmu, uzņemot kursu uz atgriešanos Eiropas kontinentālajā tiesību lokā. Daudzas Latvijas juristu saimes juridiskas atziņas un uz tām balstīti likumdošanas akti šodien atbilst šai sistēmai. Tomēr jaunā sistēma – acīmredzot, tas ir dabiski – tiek apgūta no “virspuses”, bieži neaizejot līdz tās pamatiem.

Piemēram, par patlaban vēl aktuālu, bet dīvainību ar nobīdi laikā var uzskatīt to, ka Latvijā dažkārt vēl joprojām neapzinās valsti kā publisko tiesību juridisku personu, bet toties par juridiskām personām atzīst tās orgānus vai iestādes, piemēram, ministrijas.

¹⁹ Šāda valststiesiska pašizpratne valdīja arī cariskajā Krievijā līdz pat 1917.gada revolūcijai. Tā izpaudās Krievijas valsts iekārtas (paš-)raksturojumā kā “patvaldība” (samoderžavie).

Jānorāda, ka toreiz jēdzieni “patvaldība”, “patvaldnieks”, “patvaļa” (samovolie) sabiedrībā netika uztverti negatīvi. Tāpat arī citās Eiropas valstīs līdz 18.-19.gs. patvaļas jēdziens (angliski *arbitrariness*, franciski *arbitraire*, vāciski *Willkuer*) bija pašsaprotama valststiesiska kategorija. Tikai demokrātijas laikmetā šie jēdzieni ieguva šodien pierasto negatīvo skanējumu kā pretstats demokrātijas principiem.

Šodien Latvijā un citās jaunajās demokrātijās pastāv zināmas grūtības reāli ierobežot valsts iestāžu patvaļu. Tādēļ starptautiskā salīdzinājums kā interesants demokrātijas instruments ir vērtējams pozitīvā tekstā formulētais “*patvaļas aizliegums*”, kas noteikts jaunajā 2001.gada 25.oktobra *Administratīvā procesa likuma* 9. pantā (Latvijas Vēstnesis, 2001 Nr.164, 14.11.2001). Patvaļas aizliegums ir pārņemts arī Krievijas Administratīvā procesa likuma projektā.

²⁰ Interesanta “starpstadija”, kas ilustrē valsts kā patstāvīgas juridiskas personas emancipācijas procesu no valdnieka, pastāvēja Beļģijā: Kamēr Beļģijas valsts kā konstitucionāla monarhija pastāvēja jau kopš 1830.gada (pie tam karalis bija vairs tika šīs valsts viens no konstitucionāliem orgāniem), tikmēr beļģu kolonija Kongo (kas pēc teritorijas bija 90 reizes lielāka par Beļģiju) valststiesiski līdz pat 1914.gadam palika neintegrēta Beļģijas valstī, bet joprojām bija karaļa privātpašums. Tikai tad karalis šo savu viņam kā valdniekam piederošo teritoriju nodeva Beļģijai kā valstij.

²¹ *Peter Perenthaler*: Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre /Vispārējā valstsmācība un konstitūcijas mācība/, 2.Aufl.. Wien, New York 1996, S.33.

²² *Karl Doehring*: Allgemeine Staatslehre /Vispārējā valstsmācība/, 2.Aufl.. Heidelberg 2000, S.41.

Rezultātā rodas praksē rodas grūti izskaidrojamas un aptveramas neįēdzības. Piemēram, ka atbildētājs par privātpersonai nodarītu zaudējumu ir attiecīgais orgāns vai iestāde, bet nevis valsts kā juridiska persona. Maksājot zaudējumu atlīdzību no orgānam vai iestādei tās darbības uzturēšanai iedalītajiem valsts budžeta līdzekļiem, tiek traucēta vai ierobežota konkrētās iestādes darbība (uz ko iedzīvotājiem ir tiesības).²³ Cits piemērs: Divas ministrijas tiesājas savā starpā, nevis atrisina domstarpības hierarhiskā kārtībā (skat. plašāk §56).²⁴

2. Valsts kā sākotnēja publisko tiesību juridiska persona

15. Tātad valsts kontinentālās Eiropas tiesību lokā kopš 18.-19.gs., līdz ar konstitucionālisma kā īpašas valsts iekārtas formas nostiprināšanos, tiek uzskatīta par *sākotnēju publisko tiesību juridisku personu*.

16. Valsts ir **juridiska persona**, kas kā cilvēku apvienība ir pati par sevi (neatkarīgi no tā sastāvā ietilpstošajām personām) ir patstāvīgs *tiesību un pienākumu nesējs*.

17. Valsts ir **publisko tiesību** juridiska persona – atšķirībā no privāto tiesību juridiskām personām (piemēram, sabiedriskas organizācijas). Tās rašanos, izbeigšanos, iekšējo struktūru, tās juridisko būtību, tās tiesības un pienākumu nosaka *publisko tiesību principi*, kas atšķiras no privāto tiesību principiem. Tādēļ valsts kā juridiska persona tikai daļēji ir salīdzināma ar privāto tiesību juridiskām personām.

Latvijā patlaban, kur atšķirība starp publiskajām un privātajām tiesībām ir atgriezies juridiskajā izpratnē samērā nesen, praksē ne vienmēr šī atšķirība tiek izprasta. Rezultātā pastāv uzskats, ka ja valsts vai kāda tās struktūrvienība ir juridiska persona, tad tai ir tādas pašas tiesības un pienākumi kā privāto tiesību juridiskai personai (piemēram, sabiedrībai ar ierobežotu atbildību). Tas ir viens no tiesību zinātnes un prakses uzdevumiem, šo atšķirību padarīt skaidri saredzamu.

Valstij ir *tiesības* un *pienākumi* pret citiem tiesību subjektiem tās “iekšpusē”²⁵ – privātpersonām (t.i., fiziskām un privāto tiesību juridiskām personām), kas ir noteikti valsts *konstitūcijā* un tai pakārtotos normatīvos aktos – likumos, valdības izdotajos likumpakļautos noteikumos u.c.

Pie valsts *tiesībām* pieder it īpaši tiesības likumā noteiktos gadījumos un kārtībā ierobežot privātpersonu sākotnējo brīvību – piemēram, tiesības pieprasīt nodokļu maksāšanu, tiesības aizliegt ieroču nēsāšanu u.c. Valsts tiesības pret privātpersonām pastāv tikai un vienīgi cilvēka pamattiesību ietvaros, t.i., tikai tiktāl un tādā apjomā, kādā to nosaka konstitucionālie noteikumi par pamattiesībām (skat. *Satversmes* 89., 116.p.).²⁶

Arī valsts *pienākumi* ir noteikti konstitūcijā un tai pakļautos normatīvos aktos (piemēram, valsts pienākums nodrošināt cilvēka iztikas minimumu), taču tie – atrodami arī paražu tiesībās un vispārējos tiesību principos (piemēram, valsts pienākums rīkoties saprātīgi un taisnīgi²⁷).

²³ Tā, piemēram, lai piedzītu tiesas spriedumā noteiktu summu, tiesas izpildītājs aprakstīja Kultūras ministrijas automašīnu un datorus – tādā veidā traucējot ministrijai pildīt savus pienākumus. Diena, 15.10.1999 un 21.10.1999.

²⁴ Tiesas process starp Satiksmes un Aizsardzības ministrijām par valdījuma tiesībām pār valstij piederošu zemes gabalu. Diena, 13.12.1999.

²⁵ Valsts tiesības uz “ārpusi”, t.i., galvenokārt pret citām valstīm, nosaka starptautiskās tiesības (piemēram, tiesības uz paš aizsardzību, tiesības uz iekšējo suverenitāti u.c.)

²⁶ Skat. plašāk: *Egils Levits: Cilvēktiesību piemērošanas pamatjautājumi Latvijā*. Grām.: Cilvēktiesības Latvijā un pasaulē. Inetas Ziemeles red. Rīga 2000, 277. un turpm. lpp.

²⁷ Valsts rīcības pakļautību augstākiem taisnīguma un morāles principiem pirmo reizi formulēja kristīgās

18. Valsts kā publisko tiesību juridiska persona ir **sākotnēja** – tā netiek tālāk juridiski pamatota. Publisko tiesību juridiskās personas statuss ir *valsts juridiska īpašība*. Tā ir saistīta ar pašas valsts eksistenci. Tas nozīmē, ja mēs (pamatā socioloģiski) konstatējam, kas kāds sabiedrības veidojums ir “valsts” (t.i., tai ir sava teritorija, sava valststauta, sava valsts vara, skat. iepriekš §4), tad šis veidojums “valsts” *ipso iure* ir publisko tiesību juridiska persona – ar savām tiesībām un saviem pienākumiem, ar savu mantu.

3. Valsts orgāni

19. Valsts kā tiesību subjekts – juridiska persona – ir *tiesībspējīga*. Taču tiesiskajā satiksmē juridiska persona kā abstrakts veidojums var piedalīties tikai ar “reālu veidojumu” starpniecību. Šos abstraktās juridiskās personas reālos veidojumus sauc par *orgāniem*.²⁸

Juridiskās personas **orgāna jēdziens** ir radies 18. un 19.gadsimtā, lai tēlaini izskaidrotu (kā privāto, tā publisko tiesību) juridiskās personas būtību. Juridiskā persona 19.gs. tika skaidrota kā “sociāls organisms”, kas darbojas tikai tad, ja tam ir savi “orgāni” – “galva, rokas un kājas”. Bez attiecīgā orgāna pats organisms kā tāds nav spējīgs rīkoties. Tādēļ, lai atzītu kādu sabiedrisku veidojumu par pilntiesīgu juridisku personu, tam ir nepieciešami “orgāni”, lai tas varētu piedalīties tiesiskajā satiksmē, tātad būtu *rīcībspējīgs*.

Lai arī valsts skaidrojums vēlāk ir attīstījies tālāk, un šodien šī “organiskā teorija” vairs netiek piemērota, juridiskās personas “orgāna” jēdziens – ar šo sākotnējo saturu - ir palicis nemainīgs.

Tātad juridiskā persona kā tāda ir *tiesībspējīga*, bet lai tā būtu *rīcībspējīga*, tai ir nepieciešami *orgāni*.

20. Juridiskas personas orgāns nav tās pārstāvis, bet gan ir tās “**organiska sastāvdaļa**”, resp., “struktūrvienība”. Šeit atkal palīdz sākotnējais tēlainais juridiskās personas salīdzinājums ar bioloģisku organismu: tāpat kā cilvēka roka nav viņa “pārstāvis”, bet gan orgāns, ar ko attiecīgais cilvēks izpilda zināmas darbības, tāpat arī sabiedriskas organizācijas valde nav šīs organizācijas “pārstāvis” un Saeima nav Latvijas Republikas “pārstāvis”. Sabiedriskās organizācijas valde un Saeima ir attiecīgo juridisko personu orgāni, resp., to struktūrvienības, kas izpilda zināmas šo juridisko personu darbības. Juridiski precīzāk tādēļ būtu teikt, ka, piemēram, Saeima nevis pārstāv Latvijas valsti, bet gan ir daļa no Latvijas valsts.

Orgāna darbība ir tieši *pierēķināma* attiecīgajai juridiskajai personai kā šīs juridiskās personas *pašas* darbības (Atgriezoties pie tēlainās analogijas: paraksts, kas veikts ar roku, tiek pierēķināts attiecīgajam cilvēkam, nevis rokai). Turpretim *pārstāvis* ir patstāvīgs tiesību subjekts, kas izpilda citam tiesību subjekts pierēķināmas darbības (piemēram, advokāts, aizbildnis).

21. Lai juridiska persona varētu tikt **nodibināta**, kā obligāts priekšnoteikums ir nepieciešams, ka tai ir savi *orgāni*, ar ko tā var rīkoties. Nedz privātajās, nedz publiskajās tiesībās nav iespējams izveidot juridisku personu, jau dibināšanas aktā nenosakot tās orgānus.

Privātajās tiesībās, kur juridiskās personas statuss tiek iegūts ar attiecīgu valsts reģistrācijas aktu, likumdošanā tādēļ ir noteikts, juridiskās personas *konstituējošā aktā* – statūtos – ir jābūt noteikti tās orgāniem (pilnsapulce, valde vai citi). Ja konstituējošā aktā nav noteikti šie orgāni, tad veidojums nevar tikt reģistrēts un atzīts par juridisku personu.

“divu valstību mācības” pamatlicējs mūks Augustīns (354-430), uzdodot slaveno jautājumu: “*Remota iustitia, quid sunt regna nisi magna latrocinia?*” /Valsts bez taisnīguma – ar ko gan tā atšķiras no lielas laupītāju bandas?”/

²⁸ Skat. plašāk: *Kārlis Dišlers*: Ievads Latvijas valststiesību zinātnē. Rīga 1930, 38. un turpm. lpp.

Tas pats princips attiecas arī uz *publisko tiesību* juridisko personu – *valsti*. Valsts nevar tikt izveidota, dibināta, ja tās *konstituējošā* (dibināšanas) aktā (kam nav jābūt formāli vienotam aktam) nav noteikti tās orgāni.

22. Arī nodibinot **Latvijas** valsti, Tautas padomes pieņemtajā *valsts dibināšanas aktā* tika noteikti Latvijas valsts orgāni:²⁹

(..) *Latvijas Tautas Padome, atzīdama sevi par vienīgo augstākās varas nesēju Latvijas valstī, pasludina, ka:*

1) *Latvija – apvienota etnogrāfiskajās robežās (Kurzeme, Vidzeme un Latgale) ir patstāvīga, neatkarīga, demokrātiski–republikaniska valsts. Satversmi un attiecības ar ārvalstīm noteiks tuvākā Satversmes Sapulce, sasaukta uz vispārīgu, abu dzimumu, tiešu, vienlīdzīgu, aizklātu un proporcionālu vēlēšanu tiesību pamatu.*

2) *Latvijas Tautas Padome ir nodibinājusi kā augstāku izpildu varu Latvijā – Latvijas Pagaidu Valdību. (..)*

Šajā Latvijas valsts dibināšanas aktā³⁰ – kas kopā ar 1918.gada 17.novembra Tautas padomes politisko platformu³¹ no valststiesiskā viedokļa ir pirmā Latvijas valsts konstitūcija³² – ir noteikti divi *pirmie Latvijas valsts orgāni* – Tautas padome, kas ir valsts varas augstākais nesējs (ar formāli neierobežotām pilnvarām), un Pagaidu valdība, kas ir Tautas padomei pakļauts izpildorgāns.³³

23. Svarīgi ir atzīmēt, ka par valsts orgāniem ir uzskatāmi tikai tādi valsts veidojumi, kuri *tieši un nepastarpināti* sadala savā starpā **valsts kompetenci**.

Konstitūcijas un vispārējo tiesību principu ietvaros valsts ir *viskompetenta* (omnipotenta). Taču šī visaptverošās kompetences realizācijas tiesības resp. pienākumi ir *sadalīti starp valsts orgāniem*. Nevar būt valsts kompetence, kas nav piešķirta kādam tās orgānam. Un otrādi: Visu valsts orgānu kompetenču summa veido valsts kopējo, visaptverošo kompetenci (kuras robežas nosaka konstitūcija un tai pāri stāvošie vispārējie tiesību principi).

24. Tomēr *izņēmuma kārtā* valsts, kas jau ir nodibināta, automātiski **nezaudē** savu valsts statusu, ja tās orgāni pilnīgi vai daļēji *nedarbojas* (piemēram, sacelšanās, kara, okupācijas rezultātā).

Arī **Latvijā** no 1940.gada 17.jūnijam līdz 1990.gada 4.maijam praktiski neviens valsts orgāns nedarbojās (izņemot divas valdības iestādes – sūtniecības Vašingtonā un Londonā, un fragmentāri arī citas diplomātiskās pārstāvniecības). Taču sakarā ar to, ka Latvijas okupācija un

²⁹ Latvijas Pagaidu Valdības Likumu un rīkojumu krājums, 1918, Nr.1.

³⁰ 1918.gada 18.novembra Valsts dibināšanas aktam nav formāla nosaukuma, tas sākas ar vārdiem: “Latvijas pilsoņiem!”

³¹ Tekstu skat.: Latvijas valsts pasludināšana. 1918.gada 18.novembrī. Rakstu vaiņags. H.J. /Haralda Jēgera/ sakopots. Rīga 1918, 14.lpp.; faksimilizdevums: Rīga 1998, 110.lpp.

³² Kārlis Dišlers uzskata, ka pirmā Latvijas Pagaidu Satversme ir tieši šī politiskā platforma (*Kārlis Dišlers: Ievads Latvijas valststiesību zinātnē*. Rīga 1930, 69. un turpm. lpp.). Manuprāt, pirmo Latvijas valsts pagaidu satversmi veido abi dokumenti *kopā*, jo tikai 1918.gada 18.novembra Latvijas valsts proklamēšanas aktā ir noteikts, ka Latvijas valsts tiek nodibināta *hic et nunc*.

³³ Vēlāk šo 1918.gada 18.novembra pirmo pagaidu satversmi nomainīga 1920.gada 17./18.aprīlī ievēlētās Satversmes sapulces pieņemtā otrā Latvijas valsts pagaidu satversme, kas arī sastāvēja no diviem dokumentiem – 1920.gada 27.maija *Deklarācijas par Latvijas valsti* un tajā pašā datumā pieņemtajiem *Latvijas valsts iekārtas pagaidu noteikumiem*. Tur Latvijas valsts orgāni jau bija iezīmēti sīkāk. “Īsto” *Satversmi* Satversmes Sapulce pieņēma 1922.gada 15.februārī un tā stājās spēkā 1922.gada 7.novembrī. 1990.gada 4.maijā tās darbība tika atjaunota daļēji, bet 1993.gada 6.jūlijā – pilnā apjomā.

aneksija starptautiski netika atzīta, Latvija valsts turpināja eksistēt kā *tiesībspējīgs* starptautisko un iekšējo publisko tiesību subjekts, taču tā šajā laikā nebija *rīcībspējīga*.

25. Teorētiski pastāv iespēja, ka valstij ir tikai viens orgāns. Šodien šāda valsts ir tikai Vatikāns – tās vienīgais valsts orgāns ir pāvests.

Taču visās citās valstīs pastāv *vairāki* valsts orgāni. Klasiski tādi ir četri: valsts galva (monarhs vai prezidents), parlaments, valdība, (augstākā) tiesa. Daudzās valstīs pastāv arī citi valsts orgāni: ombuds, Valsts kontrole, konstitucionālā tiesa u.c.

Demokrātiskas valsts konstitūcija, sadalot valsts (sākotnēji visaptverošo kompetenci) starp valsts orgāniem, vadās no **varas dalīšanas principa**, kas ir viens no modernas demokrātiskas valsts pamatprincipiem.

Saskaņā ar šo principu, kuru pirmo reizi formulējis Monteskiē savā 1748.gadā izdotajā darbā “*De l’Esprit des Lois*” /Likuma gars/, visa valsts vara (resp., valsts kopējā kompetence) tiek sadalīta *trijās daļās* – likumdevēja varā, izpildvarā un tiesu varā. Šīs varas tomēr nestāv viena otrai blakus, bet noteiktā sistēmā papildina un kontrolē viena otru, izveidojot to savstarpējas atkarības jeb “*līdzsvara un atsvāra*” (*checks and balances*) sistēmu. Tās uzdevums ir novērst varas uzurpācijas tendences ikkatrā no trim varām³⁴.

26. Tā kā valsts vara (kompetence) un tātad arī šie trīs varas atzari var tikt realizēti tikai caur valsts orgāniem, tad tie lielā mērā ir pierēķināmi kādai no šīm trim varām – resp., to kompetence vai vismaz to **kompetences smagumpunkts** ietilpst kādā no šo triju varu sfērā. Tā piemēram, parlaments ir orgāns, kas realizē valsts likumdevēja varu, valdība – izpildvaru, tiesa – tiesu varu.

27. Tomēr no tā nedrīkst secināt, ka šo orgānu kompetences vienmēr ekskluzīvi ietilpst tikai vienā no trim valsts varas atzariem. Lai izveidotu nepieciešamo šo triju varu “**līdzsvara un atsvāra**” sistēmu, kā arī lai nodrošinātu visas valsts efektīvu funkcionēšanu kopumā, no šī “ideālā modeļa” ir jāpieļauj lielākas vai mazākas *atkāpes*.

Piemēram, *likumdošanas kompetence* (t.i., kompetence izdot vispārējo normatīvus aktus) parasti ir piešķirta ne tikai galvenajam likumdevēja orgānam – *parlamentam*, bet pakārtota likumdošanas kompetence bieži ir piešķirtas arī *valdībai* (kurai bez tam ir tiesības piedalīties likumdošanas procesā parlamentā, sagatavojot un ierosinot likumprojektus). *Valsts galvai* (prezidentam, konstitucionālajam monarham) – parlamentārās demokrātijas iekārtā bieži vien ir piešķirti visu triju varu atzaros ietilpstošas kompetences (piemēram – likumprojekta ierosināšanas tiesības parlamentā – kompetence, kas ietilpst likumdošanas varā, virsvadība pār bruņotiem spēkiem – kompetence, kas ietilpst izpildvarā, noziedznieku apzēlošanas tiesības – kompetence, kas ietilpst tiesu varā).

28. Orgāns ir juridisks veidojums, kurš var reāli sākt darboties tikai tad, ja šī orgāna uzdevumus izpilda konkrēti cilvēki – amatpersonas. **Valsts amatpersona** tātad valststiesiskā izpratnē ir fiziska persona, kurai konkrēti ir uzdots veikt valsts orgāna kompetencē ietilpstošas funkcijas (uzdevumus).

Valsts amatpersonas rīcība tiek pierēķināta attiecīgajam *valsts orgānam* kā šī orgāna rīcība, savukārt šī orgāna rīcība tiek pierēķināta *valstij* kā juridiskai personai. Tātad uz ārpusi *amatpersonas rīcība ir valsts rīcība* – ar no tā izrietošajām juridiskajām sekām, it sevišķi atbildību.

³⁴ Satversmes tiesas 24.3.2000 spriedums Nr.04-07 (99) “Windau” lietā, §3, publicēts: Latvijas Vēstnesis, 2000 Nr.113-114, 29.3.2000.

29. Šodien *Satversme* nosaka septiņus **Latvijas** valsts (kā sākotnējās publisko tiesību juridiskas personas) orgānus:

- ✓ Pilsoņu kopumu³⁵ (*Satversmes* 2., 78., 80.pants),
- ✓ Valsts prezidentu (35.pants),
- ✓ Saeimu (5.pants),
- ✓ Ministru kabinetu (55.pants),
- ✓ Valsts kontroli (87.pants),
- ✓ Augstāko tiesu (82.pants),
- ✓ *Satversmes* tiesu (85.pants).

Visa Latvijas valsts vara tātad ir *izsmeļoši sadalīta* starp šiem septiņiem Latvijas valsts orgāniem. Ja palielina viena valsts orgāna (piemēram, Valsts prezidenta) kompetenci, tad tas iespējams tikai uz citu valsts orgānu kompetences rēķina.

30. Konstitūcijā noteiktie valsts orgāni var būt vai nu **vienpersoniski** vai **koleģiāli**. No *Satversmē* noteiktajiem septiņiem valsts orgāniem tikai Valsts prezidents ir vienpersonisks Latvijas Republikas orgāns, bet visi pārējie – koleģiāli orgāni. Tātad Valsts prezidents ir vienlaikus Latvijas Republikas orgāns un valsts amatpersona, bet, piemēram, ministrs, ir valsts amatpersona, un kas kopā ar citiem ministriem veido koleģiālu Latvijas valsts orgānu – Ministru kabinetu.

³⁵ Pilsoņu kopums ir īpatnējs Latvijas valsts orgāns. Citās valstīs tas atrodams reti. Zināmas līdzības tomēr atrodamas Šveices konstitūcijā. Pilsoņu kopums ir *likumdošanas orgāns*, kas noteiktā kārtībā – tāpat kā Saeima – var pieņemt, atcelt un grozīt likumus un pašu *Satversmi*. Pilsoņu kopums neaptver visu valststautu *Satversmes* 2.panta izpratnē, bet sastāv tikai no *pilntiesīgajiem* Latvijas pilsoņiem, t.i., tiem, kuri ir tiesīgi piedalīties tautas nobalsošanā par likuma pieņemšanu.

IV. VALSTS PĀRVALDES JURIDISKĀ STRUKTŪRA

Šī raksta ietvaros tuvāk ieskicēšu komplicētākā valsts orgāna – valdības – juridisko struktūru.

1. Valdība un valsts pārvalde

31. *Izpildvaras realizācija*, kas ir *valdības* kā valsts orgāna galvenais uzdevums, ir tik apjomīgs uzdevums, ka to nevar veikt valdība (ministri) pati. Tādēļ *Satversme* paredz, ka valdība var izveidot **pārvaldes iestādes**, un *deleģēt* tām īstenot daļu no savas kompetences, ar **padotības** mehānisma palīdzību *paturot kontroli un atbildību* par deleģēto uzdevumu izpildi (sal. *Satversmes* 58.pantu).

Tādēļ *valsts pārvaldes iestādes rīcība* gan politiski, gan juridiski **pierēķināma valdībai** kā par izpildvaras realizāciju atbildīgajam *valsts orgānam*. Tas nozīmē, ka valdība atbild gan par valsts pārvaldes darbību kopumā, gan par katra valsts pārvaldes darbinieka rīcību.

32. **Tiesības deleģēt** (obligāti paturot kontroli un atbildību) daļu no sava *Satversmē* noteiktās kompetences sev padotām iestādēm ir tikai vienam valsts orgānam – *valdībai*. Citi valsts orgāni – Valsts prezidents, Saeima, Valsts kontrole, Augstākā tiesa, Satversmes tiesa – gan drīkst izveidot sev padotas iestādes (parasti sauktas par kanceleju), taču tās var būt tikai attiecīgo orgānu *apkalpojošas iestādes*. Tām, atšķirībā no valsts pārvaldes iestādēm, nevar tikt deleģēta daļa no paša orgāna kompetences.

Piemēram, Valsts prezidenta kanceleja nedrīkst *pati* pieņemt lēmumu par apžēlošanu, bet gan tikai *sagatavot* Valsts prezidenta kā valsts orgāna *personīgi* pieņemtu apžēlošanas lēmumu. Šāda kārtība, atbilstoši *Satversmes* prasībām, ir korekti noteikta arī 1998.gada 16.jūnija *Apžēlošanas likuma*³⁶ 8. un 10.pantā. Turpretim valsts pārvaldes iestāde, kam piešķirta attiecīga kompetence, arī tad, ja tā rīkojas atbilstoši augstākas iestādes vai valdības konkrētam rīkojumam, *pati* pieņem attiecīgo lēmumu (piemēram, par autovadītāja tiesību izsniegšanu pilsonim N.), tomēr šis lēmums tiek automātiski pierēķināts valdībai kā valsts orgānam. Abos – gan apžēlošanas, gan autovadītāja tiesību izsniegšanas – gadījumos šie valsts orgānu lēmumi savukārt tie tālāk pierēķināti valstij kā attiecīgajai publisko tiesību juridiskai personai.

Praksē šī “smalkā” atšķirība var kļūt nozīmīga, piemēram, ierēdņu disciplināratbildības vai zaudējuma atlīdzības un regresa gadījumos.

33. Valdība kopā ar tai padotām valsts pārvaldes iestādēm veido vienotu, stingri hierarhisku **izpildvaras realizācijas sistēmu**.

Tajā pastāv *darba dalīšana*: Valdības galvenie uzdevumi ir noteikt valsts politikas virzienus un mērķus, pareizi organizēt un uzraudzīt valsts pārvaldes iestādes, kā arī pašai pieņemt svarīgākos konkrētos lēmumus (izpildvaras *politiskās funkcijas*). Valsts pārvaldes galvenie uzdevums turpretim ir realizēt parlamenta un valdības normatīvos aktus (t.i., tajos ietverto tautas politisko gribu) konkrētajā gadījumā, valdības konkrētos rīkojumus, kā arī valdības uzdevumā plānot un sagatavot valdības lēmumus un nākotnes politiskos plānus (izpildvaras *administratīvās funkcijas*).

³⁶ Latvijas Vēstnesis, 1998 Nr.198, 7.7.1998.

No valststiesiskā viedokļa valdības un tai padotās pārvaldes darbības jomas (kompetence) un atbildība ir **identiskas**.³⁷ Tā kā valsts pārvaldes iestādes ir padotas valdībai, tad tās valststiesiskā izpratnē ir uzskatāmas par *valsts orgāna "valdība" subordinētām struktūrvienībām*, kas valdības vadībā un uzdevumā pilda daļu no tiem uzdevumiem, kas konstitūcijā ir uzdoti valdībai.³⁸

2. Atvasinātās publisko tiesību juridiskās personas kā specifiskas valsts pārvaldes institūcijas

34. *Viduslaiku valsts* organizācija bija *saskaldīta*. Valsts vara bija sadalīta starp daudziem tās nesējiem (valdniekiem un vasaļiem), kuri viens ar otru atradās komplicētās un savstarpēji daļēji pretrunīgās atkarības attiecībās.

Grūtību pilnā procesā no tās izveidojās *absolūtā centralizētā valsts* ar karali–vienvaldnieku kā valsts varas iemiesojumu un "īpašnieku" priekšgalā.

Taču absolūtajai valstij transformējoties par *konstitucionālo valsti* un vienlaikus valsts pārvaldes organizācijai kļūstot arvien kompleksākai un attīstoties, valsts (rīkojoties caur saviem orgāniem) sākot ar 18. un 19.gs. sāka veidot jaunas, juridiski *patstāvīgas* publisko tiesību juridiskas personas. Tādā veidā valsts vara tās "malās" atkal vairāk vai mazāk "izplūst".

Šāda situācija pastāv arī *mūsdienās*. Ja vēlamies, varam uzskatīt, ka šodienas situācija atrodas starp abiem vēsturiskajiem pretpoliem: viduslaiku saskaldītās un renesanses/apgaismes laikmeta absolūtās centralizētās valsts organizācijas formām (pēdējo vēl krietni pārspēja padomju totalitārā valsts organizācija).

35. Lai efektīvāk varētu veikt *valsts pārvaldes funkcijas* – tādā izpildvaras administratīvās funkcijas (skat. iepriekš §33) – valsts kā sākotnēja publisko tiesību juridiska persona var izveidot jaunu – no valsts **atvasinātu** – publisko tiesību juridisku personu, un *nodot tās pārvaldībā* daļu no saviem *valsts pārvaldes* uzdevumiem. Tad tā kļūst par tās konstituējošā pamataktā (dibināšanas aktā, kurš, protams, vēlāk var tikt grozīts) tai nodoto tiesību un pienākumu nesēju un pārvaldes uzdevumu pildītāju.

36. Valsts pārvaldes iestādes, kas tieši ietilpst valsts kā sākotnējas publisko tiesiskās juridiskas personas sastāvā, un kas nav juridiskas personas, veido **valsts tiešās pārvaldes** institucionālo sistēmu.

Savukārt visas atvasināto publisko tiesību juridiskās personas (resp., to orgāni un iestādes) veido **valsts pastarpinātās pārvaldes** institucionālo sistēmu.

37. Parasti valsts deleģētos uzdevumus atvasinātā publisko tiesību juridiskā persona var pildīt vairāk vai mazāk **patstāvīgi**, taču atbildīgās valsts pārvaldes iestādes **pārraudzībā**. Šo kompetenci apzīmē par tās **autonomo kompetenci**.

Jāatceras, ka "autonomija" nenozīmē "neatkarību". Valsts pārraudzībai pār autonomo kompetenču īstenošanu ir jābūt pienācīgai un efektīvai, tai jāaptver vismaz atvasinātās publisko tiesību juridiskās personas rīcības *tiesiskuma kontrole*, bet tā var saturēt arī citus elementus (piemēram, pārraudzības iestādes tiesības, regulāri pieprasīt ziņojumus u.c.).

³⁷ Peter Perenthaler: Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre /Vispārējā valstsmācība un konstitūcijas mācība/, 2.Aufl.. Wien, New York 1996, S.213.

³⁸ Dažkārt Latvijā ir sastopams ačgārns viedoklis, ka valdība ir valsts pārvaldes sastāvdaļa. Kuriozā veidā šis priekšstats atspoguļojās kāda ministra oficiālajā biogrāfijā 90.gadu vidū, kur bija teikts, ka viņš "strādā par ministru Valsts kancelejā".

38. Bez tam atvasinātajai publisko tiesību juridiskajai personai pastāvīgi vai atsevišķā gadījumā var tikt uzdots pildīt arī tādus uzdevumus, kuri ir palikuši valsts pārvaldes kompetencē. Šo kompetenci apzīmē par **norīkojuma kompetenci**. Piemēram, 1994. gada 19. maija *Pašvaldību likuma*³⁹ 15. pantā ir noteikta pašvaldību autonomā kompetence, turpretim 9. pantā – norīkojuma kompetence.

Norīkojuma kompetences ietvaros atvasinātā publisko tiesību juridiskā persona, resp., tās orgāni vai iestādes ir *pakļauta* attiecīgajai valsts pārvaldes iestādei, t.i., valsts pārvaldes iestādei ir tiesības dot tiešus norādījumus un rīkojumus.

Pildot uzdevumus pēc norīkojuma, atvasināta publisko tiesību juridiskā persona darbojas kā *valsts tiešās pārvaldes sastāvdaļa*. Tas nozīmē, ka uz ārpusi tās rīcība, par cik tā atbilst valsts tiešās pārvaldes iestādes vispārējiem priekšrakstiem vai konkrētiem rīkojumiem, tiek *pierēķināta* nevis attiecīgajai atvasinātajai publisko tiesību juridiskajai personai, bet gan valstij.

Tātad, par zaudējumiem, ko atvasinātās publisko tiesību juridiskās personas iestāde, pildot uzdevumu pēc norīkojuma, ir nodarījusi privātpersonai, atbild nevis attiecīgās juridiskās personas, bet gan norīkojuma devēja – valsts kā sākotnējas juridiskās personas – budžets.

39. Atvasinātās publisko tiesību juridiskās personas tātad ir specifisks *valsts pārvaldes* (tātad valdības kompetenču sektorā ietilpstošs) veidojums. Tādējādi varam konstatēt, ka valstij, veidojot valsts pārvaldes institūcijas, ir **izvēles brīvība**: tā var veidot *savas valsts pārvaldes iestādes* (kas nav juridiskas personas), vai arī izveidot jaunas, tātad *atvasinātas publisko tiesību juridisku personas*, un kā vienai, tā otrai uzdot pildīt daļu no (sākotnēji) valdības kompetencē ietilpstošajiem administratīvajiem uzdevumiem.

40. Pastāv vairāki atvasināto publisko tiesību juridisko personu **veidi**. Trīs galvenie veidi ir:

- ✓ pašpārvaldes,
- ✓ pilntiesīgas autonomas iestādes,
- ✓ publisko tiesību nodibinājumi.⁴⁰

41. Pašpārvaldes ir personu apvienības, kurām valsts noteiktā apjomā ir piešķīrusi tiesības, izmantojot publisko varu, lemt attiecīgās personu grupas lietas. Personu apvienības locekļi *demokrātiskā* veidā piedalās pašpārvaldes darbā.

Pastāv teritoriālās pašpārvaldes (**pašvaldības**), kas ir uz teritoriāla (dzīvesvietas) principa izveidotas personu apvienības, un **personālās pašpārvaldes**, kas (brīvprātīgi vai piespiedu kārtā) apvieno personas uz dažādu citu kritēriju pamata (galvenokārt profesionālās pašpārvaldes).

42. Pilntiesīgas autonomas iestādes ir valsts pārvaldes iestādes, kas pašas vienlaikus ir arī publisko tiesību juridiskas personas, un kuru mērķis ir apmierināt to *lietotāju* vajadzības (piemēram, universitāte, līdz privatizācijai arī, piemēram, valsts dzelzceļš, pasts).

43. Publisko tiesību nodibinājums ir juridiski nodalīta īpašuma masa, kas tiek izmantota attiecīgajā nodibinājuma pamataktā noteikto mērķu veicināšanai. Latvijā šī publisko tiesību

³⁹ Latvijas Vēstnesis, 1994 Nr.61, 24.5.1994.

⁴⁰ Šāds iedalījums pastāv, piemēram, Vācijā, Šveicē, Austrijā. Arī Francijā pašvaldības ir atvasinātas publisko tiesību juridiskās personas, turpretim publiskās autonomās iestādes un nodibinājumi nav izdalīti atsevišķi, bet tiek skaitīti kopā kā “publiski veidojumi” (*établissement public*), kuri dalās divās apakšgrupās: “publiskie administratīvie veidojumi” (*établissement public administratif*) un „rūpnieciska un komerciāla rakstura publiskie veidojumi” (*établissement public à caractère industriel et commercial*). Pēdējie vistuvāk atbilst līdzšinējiem “valsts un pašvaldību uzņēmumiem” Latvijā pirms Komerclikuma spēkā stāšanās.

juridiskās personas forma vēl nav pazīstama, taču Tieslietu ministrijas darba grupa ir izstrādājusi likumprojektu par nodibinājumiem.

44. Viss iepriekš teiktais par orgāniem attiecas arī uz atvasināto publisko tiesību juridisko personu. Tātad, lai to izveidotu, kā konstituējošs elements tās pamataktā jāparedz tās **orgāni**. Ja tas paredzēts attiecīgajā normatīvajā pamataktā (likumā, statūtos), šie orgāni var izveidot sev padotas pārvaldes iestādes.

Pildot *autonomajā kompetencē* ietilpstošos uzdevumus, atvasinātās publisko tiesību juridiskās personas *amatpersonas* rīcība tiek pierēķināta attiecīgajam *orgānam*, bet tā rīcība – savukārt atvasinātajai publisko tiesību juridiskajai personai.⁴¹ Līdz ar to uz ārpusi tiesiskajā satiksmē *primāri atbildīga* ir nevis valsts, bet gan konkrētā atvasinātā publisko tiesību juridiskā persona. Taču valsts vienmēr paliek *sekundāri atbildīga* (skat. arī tālāk §59).

45. Jaunas valsts (tiešās) pārvaldes iestādes *vietā* izveidot jaunu atvasināto publisko tiesību juridisko personu ir *jēga* divos gadījumos – ja valsts vēlas attiecīgos valsts pārvaldes uzdevumus nodot pildīt “autonomā režīmā”, padarot to pildīšanu mazāk atkarīgu no valsts tiešās pārvaldes un valdības politikas, un ja valsts šī uzdevuma pildīšanai vēlas izveidot savu, no valsts kopējā budžeta nodalītu finansu apriti.

46. Ar to ir saistīti gan ieguvumi, gan riski.

Pie **ieguvumiem** bieži varētu pieskaitīt lielāku *fleksibilitāti* uzdevumu veikšanā, mazāku atkarību no *politiskām “svārstībām”*, augstāku *profesionalizāciju*, pie pašpārvaldēm – pārvaldes *daļēju demokratizāciju* un citus faktoros.

Pie **riskiem** pieder demokrātiskās un tiesiskās kontroles vājināšanās un līdz ar to *prettiesiskas* vai *nelietderīgas* rīcības riska pieaugums, tendence, sākt darboties *savās interesēs*, valsts pārvaldes darbības *atklātuma* mazināšanās un citi riska faktori.

Specifisks personālo pašpārvalžu risks ir *paškorumpēšanās*, savu autonomiju lietojot lai “iebarikādētos” un izmantotu to savu biedru neattaisnotu (īpaši materiālo) interešu realizēšanai uz sabiedrības, resp., ārpusstāvošu privātpersonu rēķina.

Tādēļ, pieņemot lēmumu, dibināt jaunu atvasinātu publisko tiesību juridisko personu, kā arī vēlāk uzraugot to darbību, valstij, resp., konkrēti atbildīgajam orgānam – valdībai – kā politiski leģitimētai sabiedrības kopējo interešu paudējai ir jāpatur prātā iespējamie riski un nepieciešamības gadījumā jāveic attiecīgi pasākumi (apsverot arī attiecīgās atvasinātās publisko tiesību juridiskās personas likvidāciju vai reorganizāciju par valsts pārvaldes iestādi).

47. Valsts kā sākotnēja un pārējās kā atvasinātas publisko tiesību juridiskas personas nav vienlīdzīgas, bet atrodas **pakārtības** attiecībās. Tas it sevišķi izpaužas sekojošos trijos aspektos:

48. *Pirmkārt*, valsts paliek “**saimnieks**” jeb “suverēns” pār atvasinātajām publisko tiesību juridiskajām personām. Valsts pēc vajadzības var tās izveidot, likvidēt, grozīt to kompetenci, noteikt darbības vadlīnijas un procedūras u.tml. Nevienai atvasinātai publisko tiesību juridiskai personai *nav* subjektīvas tiesības pret valsti uz *eksistenci* vai noteiktu *kompetenci*.

49. *Otrkārt*, valsts paliek **atbildīga** par atvasināto publisko tiesību juridisko personu darbību. Valstij ir jā rūpējas, lai tās rīkotos *tiesiski* un *saprātīgi*. Valsts nevar izvairīties no savu uzdevumu pienācīgas pildīšanas, nodibinot atvasināto publisko tiesību juridisku personu un

⁴¹ Pildot *norīkojuma kompetencē* ietilpstošos uzdevumus, attiecīgās atvasinātās publisko tiesību juridiskās personas *amatpersonas* resp. orgāna rīcība turpretim primāri tiek pierēķināta valstij (skat. §38).

“aizdeleģējot” savus uzdevumus tai. Valsts kā sākotnējā publisko tiesību juridiska persona vienmēr paliek arī (vismaz sekundāri) materiāli atbildīga par atvasinātās publisko tiesību juridiskas personas trešajai personai nodarīto zaudējumu.⁴²

50. *Treškārt*, valstij ir jānodrošina pienācīga un efektīva atvasināto publisko tiesību juridisko personu **uzraudzība**. Tas izriet no *Satversmes* 1. un 58.panta. Valdībai kā *Satversmē* noteiktajam izpildvaras orgānam ir jānodrošina, ka *visa* (gan tiešā, gan pastarpinātā) valsts pārvalde bez izņēmuma darbojas *tiesiski un lietderīgi*.

Tādēļ pienācīgs un efektīvs uzraudzības mehānisms ir jānodrošina gan likumdošanā, gan konkrētajos atvasinātās publisko tiesību juridiskās personas statūtos.⁴³ Taču efektīva uzraudzība ir jānodrošina arī praksē, izdalot attiecīgus personāla un finansu resursus, lai šāda uzraudzība reāli tiktu veikta.⁴⁴

3. Valsts pārvaldes vienotība

51. Neatkarīgi no tā, pie kuras publisko tiesību juridiskās personas attiecīgā iestāde pieder, visām – gan tiešās, gan pastarpinātās – valsts pārvaldes iestādēm jāveido **vienota**, savstarpēji saskaņota **valsts pārvaldes sistēmu**.

52. Tas izriet no demokrātijā noteiktajām sabiedrības un valsts savstarpējām attiecībām. Sabiedrība (caur demokrātisko politisko procesu) *uzdod* valstij veikt noteiktus pārvaldes uzdevumus – kas noteikti konkrētajā likumdošanā un tādēļ pastāvīgi mainās. Dažādas juridiskās un organizatoriskās *formas*, ir tikai **instrumenti** valsts rīcībā, lai realizētu šos uzdevumus. Valstij – resp., tās orgāniem politiskajā līmenī (valdībai, parlamentam) – starp šiem instrumentiem ir jāizvēlas *visefektīvākais*, lai šo uzdevumu vislabāk veiktu.

Pašiem šiem instrumentiem – dažādām publisko tiesību juridiskām personām, valsts pārvaldes iestādēm – **nav** nekādas **pašvērtības**. Tāpat arī izvēle starp šiem dažādajiem instrumentiem nekādā ziņā nedrīkst ietekmēt indivīda tiesības.

53. Kamēr privāto tiesību juridiskas personas (biedrības u.c.) neveido nekādu kopīgu institūciju, tikmēr visas publisko tiesību juridiskās personas – valsts kā sākotnējā un pārējās atvasinātās – veido kopēju valststiesisku veidojumu: **valsti plašākajā nozīmē**.

Tāpēc publisko tiesību juridiskā persona nevar juridiski būt tikpat “brīva” kā privāto tiesību juridiskā persona. Jebkurai publisko tiesību juridiskajai personai ir jāiekļaujas šajā kopējā, pāri tai stāvošā veidojumā “valsts”, un jāveic tajā noteikta funkcija. “Valsts” kā šāds visu ar *valsts*

⁴² Tādēļ 90.gados dažkārt konstatējamā valsts motivācija, izveidot jaunu atvasinātu publisko tiesību juridisko personu, lai atbrīvotu valsti no atbildības par noteiktu uzdevuma veikšanu (un par zaudējumu atlīdzību), nenovedīs pie šī (no sabiedrības viedokļa nevēlamā) rezultāta, ja valsts tiek pienācīgi sakārtota.

⁴³ Praksē atvasināto publisko tiesību juridisko personu uzraudzības mehānisms bieži vien ir neefektīvs, atstājot “baltos plankumus” patvaļai. Konkrēts piemērs: Izglītības ministrija uzskata, ka kāda augstskola (kas būtu uzskatāma par pilntiesīgu autonomu publisku iestādi, skat. iepriekš §42) ir izdarījusi finansu pārkāpumu. Atbildīgais ministrijas ierēdnis var tikai konstatēt, ka “*likumdošana, kas regulē valsts augstskolu darbību, ir rakstīta “godīgiem rektoriem”, tāpēc aizdomu par negodīgumu gadījumā valsts rīcība ir ierobežota*”, *Diena*, 16.1.2002.

Konkrētais gadījums liecina par objektīvu *valsts pārvaldes organizācijas kļūdu* – resp. likumdošanā ir izveidots juridiski neefektīvs, tātad *Satversmes* 1. un 58.pantu prasībām neatbilstošs uzraudzības mehānisms, kas pieļauj “baltos plankumus”, kuri tiek “aizpildīti” ar patvaļīgu rīcību.

⁴⁴ Praksē, piemēram, pašvaldību uzraudzība tiek veikta neefektīvi galvenokārt tādēļ, ka attiecīgajai valsts pārvaldes iestādei ir izdalīts pārāk maz personāla un finansu resursu.

varu apveltīto institūciju kopums ir sabiedrības demokrātiskās pārvaldības objekts. Tādēļ jebkuras valsts pārvaldes sastāvdaļas – juridiskas personas vai iestādes partikulārisms[§], jebkurš resorisms, apdraud valsts kopējo funkcionēšanu – kalpošanai sabiedrībai.

Šis valsts pārvaldes vienotības princips izpaužas sešos galvenos aspektos:

54. *Pirmkārt*, visām (gan tiešās, gan pastarpinātās) valsts pārvaldes iestādēm jādarbojas pēc tiem pašiem principiem. Galvenie valsts pārvaldes principi, kas atbilst demokrātiskas valsts tradīcijām, patlaban ir formulēti *Valsts pārvaldes iekārtas likuma* 10.pantā.⁴⁵ Nav pieļaujams, ka viena pārvaldes iestāde sev uzstāda citus principus vai atkāpjas no šiem kopējiem principiem.

55. *Otrkārt*, visas (gan tiešās, gan pastarpinātās) valsts pārvaldes iestādes veido *vienotu hierarhisku sistēmu*, kur atsevišķās iestādes *sadarbojas* un strādā *saskaņoti*. Valsts pārvaldes vienotā hierarhiskā sistēma un padotība demokrātiski leģitimētajai valdībai nodrošina *sabiedrības demokrātisko kontroli* pār valsts pārvaldi.

56. *Treškārt*, nevienai (nedz tiešās, nedz pastarpinātās) valsts pārvaldes iestādei nav *savas intereses*. Tās tikai noteiktā kārtībā ir tiesīgas formulēt sabiedrības (pašvaldību iestādes – attiecīgās sabiedrības daļas) intereses.

Šādā sistēmā interešu *konflikti*, kas atrisināmi tiesas ceļā, valsts pārvaldes iekšienē izņēmuma kārtā iespējami tikai tur, kur demokrātiski leģitimētās pašvaldības, pārstāvot attiecīgās sabiedrības daļas (vietējās kopienas) nošķirtās intereses, veic to autonomā pārvaldībā nodotos uzdevumus. Visos citos domstarpību gadījumos starp pie tās pašas vai dažādām publisko tiesību juridiskām personām piederošām iestādēm nevar būt runa par subjektīvu interešu konfliktiem, bet gan par domstarpībām par sabiedrības interešu pareizu noteikšanu, kas, ja nav iespējams panākt vienošanos, atrisināmas hierarhiskā kārtībā.⁴⁶

57. *Ceturtkārt*, **privātpersonas** tiesības (arī apstrīdēšanas un pārsūdzības tiesības un tiesības uz zaudējumu atlīdzību) nedrīkst būt atkarīgas no tā, vai konkrētā lēmuma pieņēmējs ir valsts tiešās pārvaldes iestāde, valsts pastarpinātās pārvaldes (piemēram, pašvaldības) iestāde vai pilnvarota (t.i., ar valsts varu apveltīta) privātpersona (piemēram, notārs).

58. *Piektkārt*, jebkuras (gan tiešās, gan pastarpinātās) valsts pārvaldes iestādes lēmums uz ārpusi, t.i., pret privātpersonu, ir saistošs jebkurai citai valsts pārvaldes iestādei.

59. *Sestkārt*, par atvasināto publisko tiesību juridisko personu kļūdām, arī privātpersonām nodarītiem materiāliem zaudējumiem, vismaz sekundāri atbild valsts kā sākotnējā publisko tiesību juridiskā persona.

[§] Šeit “partikulārisms” kā “tiekšanās pēc iespējami lielākas neatkarības” – redaktora piezīme.

⁴⁵ izsludināts Latvijas Vēstnesī, 2002.gada 21.jūnijā.

⁴⁶ Tādēļ, piemēram, tiesāšanās starp divām ministrijām (skat. iepriekš zemsūvītras piezīmi Nr.24) nav pieļaujama, jo abās pusēs ir pārstāvēts tās pašas subjektīvās intereses (valsts – un visas tās iestādes – pārstāv sabiedrības kopējās intereses). Turpretim tiesāšanās starp valsti un pašvaldību ir pieļaujama, jo te ir pārstāvētas divas dažādas subjektīvās intereses: visas sabiedrības intereses no vienas un noteiktā teritorijā dzīvojošās sabiedrības daļas partikulārās subjektīvās intereses no otras puses.