

## Valsts vara un juridisko personu un to orgānu pārvaldība un pārvalde

*Linards Muciņš*

*Rīgas Stradiņa universitāte, Eiropas studiju fakultāte,  
Politikas zinātnes katedra, Latvija*

### Kopsavilkums

Veicot publisko tiesību juridisko personu un valsts, pašvaldību u. c. iestāžu salīdzinošu izpēti, varam konstatēt, ka pirmajos 10–15 gados pēc neatkarības atjaunošanas likumdevējs atradās spēcīgā padomju tiesību doktrīnas ietekmē, par spīti ātrai Civillikuma spēka atjaunošanai deviņdesmito gadu vidū. Šajā laikā likumdevējs piešķīra juridiskās personas statusu virknei valsts iestāžu, kuras pēc būtības nebija un nevarēja būt juridiskās personas, jo tās nebija nedz finansiāli, nedz politiski, nedz tiesiski neatkarīgas, bet bija vienkāršas valsts varas iestādes. Dažos likumos šīs kļūdas nav izlabotas pat šobrīd. Šīs iestādes, kuras ir valsts vai pašvaldību struktūrvienības, atrodas savu augstākstāvošo varas institūciju pakļautībā un pārvaldē, kā arī pašas veic citu likumā noteiktu subjektu pārvaldi. Varas iestādes ar varas funkciju, atskaitot likumdošanas varas un tiesu varas iestādes, sauc par pārvaldes iestādēm.

Vēlākā periodā nostiprinājās tendence atvasinātas publisko tiesību juridiskās personas statusu piešķirt tikai tādām institūcijām, kuras atbilstoši teorijai pirmskara, kā arī minēto valstu (Vācijas Federatīvās Republikas, Austrijas u. c. ģermāņu grupas) praksei ir patiesi neatkarīgas. Minētās institūcijas ir juridiskās personas un neatrodas valsts varas tiešā hierarhiskā pakļautībā un pārvaldē. Šo institūciju un likumdevēja varas (Saeimas), tiesu varas (prokuratūras, tiesas), kā arī valsts varas konstitucionālo iestāžu (Saeimas, Valsts prezidenta, tā kancelejas, Valsts kontroles, Augstākās tiesas un Satversmes tiesas) normatīva, finansiāla un organizatoriska vadība no valsts puses nosauicama par *pārvaldību*.

Institūcijas izveidošanu vai nu iestādes, vai juridiskas personas formā nosaka ne tikai likumdošanas prakse un tradīcijas, bet arī politiski apsvērumi. Savukārt politiskie apsvērumi var tikt izmantoti tikai valsts konstitūcijas un konstitucionālās prakses ietvaros. Nepieciešams doktrināli nošķirt valsts (pašvaldību, pašpārvalžu u. c. juridisko personu) *pārvaldi*, kura ir hierarhiska, no valsts (politiskā izpratnē) *pārvaldības*, kura veicama tikai ar likuma starpniecību, kā arī izmantojot politiskās metodes.

*Atslēgvārdi:* vara, valsts vara, suverenitāte, publisko tiesību juridiska persona, iestāde, izpildvara, valsts pārvalde, funkcionālā un hierarhiskā pārvalde, tiešā un pastarpinātā pārvalde, valsts konstitucionālās varas iestādes, varas un autonomās iestādes, personu apvienības, nodibinājumi, pašvaldības, pašpārvaldes, pārvaldība.

### Ievads

Demokrātiskās valstīs, kā, piemēram, Latvijas Republika, kuras pārvaldības sistēma iekārtota atbilstoši parlamentāras valsts modelim, plaši attīstīta no valsts atvasināto publisko tiesību juridisko personu (pašvaldības, pašpārvaldes u. c.) darbība, tā nodrošinot plašu valsts varas dalīšanu. Šajā pētījumā

tiek analizēts, kā veicama šo atvasināto publisko tiesību juridisko personu pārvaldība un kā tā atšķiras no valsts, pašvaldību un citu publisko tiesību juridisko personu iekšējo struktūrvienību – orgānu un iestāžu funkcionālās un hierarhiskās (institucionālās) pārvaldes, kā arī tas, vai ir nostiprinājusies praksē jēdziena “pārvaldība” viennozīmīga izpratne un kādas ir tās attiecības ar jēdziena “pārvalde” saturu un veidiem.

## Darba mērķis un metodes

Pētījuma mērķis ir noskaidrot publisko tiesību juridisko personu un to orgānu un iestāžu klasifikāciju, praksi Latvijā veidojot viena vai otra veida institūcijas, lai nodrošinātu labāku valsts pārvaldību un pārvaldi, kā arī to, vai valsts savā rīcībā ir konsekventa un risina šo jautājumu atbilstoši vienotiem, zinātniski pamatotiem kritērijiem.

Pētījumā izmantota analītiskā, salīdzinošā, vēsturiskā, kā arī citas metodes, lai pētītu dažādu institūciju – juridisko personu un to struktūrvienību – orgānu un iestāžu veidošanas kritērijus un praksi Latvijā pēc neatkarības atjaunošanas, arī salīdzinot to ar pirmskara Latvijas praksi un tiesiskā ziņā līdzīgu valstu – Vācijas, Austrijas, Šveices (kontinentālās Eiropas tiesību saimes ģermāņu grupas valstu) – praksi Eiropā.

## Rezultāti un diskusija

### Valsts vara kā valsts konstitutīvs elements

Valsti varam definēt kā cilvēku savienību, kuri dzīvo noteiktā teritorijā un ir pakļauti vienotai politiskai varai. Tradīcija atzīst trīs valsts konstitutīvos elementus – teritoriju, tautu un valsts varu [27, 383]. Sākotnēji, liekot par pamatu valsts teritorijas izpratnei domēnu – privileģētu viduslaiku muižnieku zemes īpašumu –, valsts teritoriju izprata kā no zemes īpašuma (*dominium*) tiesībām atvasinātu varu ne tikai pār īpašuma teritoriju, bet arī pār šajā teritorijā dzīvojošiem brīviem un pusbrīviem cilvēkiem, galvenokārt veicot jurisdikciju (spriežot tiesu) (*iurisdictio*) un iekasējot nodokļus. Vēlāk šī valsts elementa – teritorijas – izpratne tiek pārveidota, paralēli nostādot gan no privāttiesībām izrietošu īpašuma tiesību uz zemi, gan tiešu varu pār tās iedzīvotājiem.

Kaut arī šodien ar valsts teritoriju saprotam valsts varas izplatījumu telpā, vēl no pagātnes saglabājusies uz vecajām zemes privātpašuma tiesībām balstītās valsts izņēmuma tiesības (piemēram, valsts īpašuma tiesība uz zemes dzīlēm, nekustamā īpašuma pirmpirkuma tiesība u. c.), kā arī sabiedrības uzskati par valsts teritorijas neatsavināmību, kas spilgti izpaužas saistībā ar Latvijas-Krievijas robežlīgumu [21] un to pavadošā diskusijā Abrenes jautājumā [9]. Valsts vara kā viens no valsts konstitutīvajiem elementiem pamatā apskatāma un analizējama, sākot no viduslaiku perioda, kad radās vienota valsts un tās varas nepārtraukta attīstība līdz mūsdienām, kaut arī dažos aspektos jāņem vērā arī antīkās kultūras pienesums, kur tas saglabājies vai pārņemts no jauna. Viduslaikiem bija raksturīga varas dažādība un savstarpēja konkurence. Tā laika vietējā politiskā varā nākas konstatēt trīs tās izpausmes veidus – senjorātu (1.), vasalitāti (2.) un pilsētu municipālo varu (3.), bet visas Eiropas kontekstā vēl divas centralizētās varas – Romas katoļu baznīcu (baznīcu) (4.) un Svētās Romas impēriju (5.).

Senjorāts (1.) jeb zemes īpašnieka (domēna īpašnieka) vara izrietēja no jau iepriekšminētās zemes īpašuma tiesības, tā attiecās arī uz īpašnieka zemes dzīvojošajiem cilvēkiem, un šīs varas raksturs bija patrimonāls. Senjoru vara neizrietēja no kādas trešās personas, arī savstarpēji senjori neatradās pakļautības attiecībās. Senjori bija patstāvīgas, no cita varas neizrietošas valdīšanas subjekti, kuri varēja kā līdzīgi slēgt savstarpējus līgumus.

Savukārt vasalitātes (2.) attiecības izveidojās, kad savstarpējās un ārējās drošības labad vasalis (padotā puse līgumā) noslēdza vienošanos ar ietekmīgāku, spēcīgāku, bagātāku personu – lēņu kungu (sizerēnu, t. i., personu, kura sniedz savu aizbildnību un aizgādību vasalim). Šie līgumi starp lēņu kungiem un vasaļiem regulēja gan zemes īpašuma tiesiskās attiecības, gan personiskās tiesības un

pienākumus [17, 105–116]. Izveidojās t. s. feodālās kāpnēs jeb feodālā iekārta, kur bija garas un sazarotas šādu attiecību virtenes, ko regulēja šie līgumi. Piramīdas augšpusē atradās pats ietekmīgākais lēņu kungs valstī.

Vara, kura tādējādi koncentrējās augstāko lēņu kungu rokās, nebija patstāvīga, tā tika atvasināta no vasalitātes līguma un bija atkarīga no vasaļa, kas parasti un sākotnēji paredzēja tikai dalību militārā organizācijā un tiesas varā. Lēņu kunga varai nebija pakļauti visi uz zemākajām feodālajām kāpnēm esošie vasaļi pa tiešo, bet vara izpaudās pakāpienu pa pakāpienam, katru reizi no jauna ar katru nākamo vasali izspēlējot attiecības lēņu kungs-vasalis (mana vasaļa vasalis nav mans vasalis). Augstākais lēņu kungs deva pavēli saviem tiešajiem vasaļiem, tie savukārt saviem, un tā līdz feodālo kāpņu apakšai. Bija, protams, izņēmumi no šīs kārtības, kad lēņu kungu vara izpaudās pa tiešo, bet tas skāra tikai tiesu varas un atsevišķus finanšu jautājumus [18, 107–145].

Pilsētas (3.), kaut arī bija iekļautas vispārējā feodālo kāpņu sistēmā, tomēr attiecībā uz saviem pilsētas iekšējās dzīves jautājumiem izmantoja municipālās kopienas pašpārvaldes tiesības. Municipālā vara nebalstījās uz līgumiem, bet tieši uz pilsētas statūtiem, ko pilsētai bija devis lēņu kungs (privilēģija), kā arī uz paražu tiesībām. Līdz ar to municipālo varu attiecībā pret pilsētas iedzīvotājiem varam raksturot kā neatkarīgu un neatvasinātu varu, kura attīstījās atkarībā no pilsētas dzīves nepieciešamības, jo nebija saistīta ne ar kādiem līgumiem un to ierobežojumiem [16, 111–117].

Bez iekšējās politiskās varas viduslaiku Eiropā eksistēja arī divas ārējās varas organizācijas (vispasaules varas), kuras balstījās uz Senās Romas impērijas mantojuma. Romas katoļu baznīca (4.) bija vispasaules vara ar stingri centralizēti būvētu organizāciju, kura savai ne tikai garīgajai varai tieši pakļāva visus ticīgos. Baznīca pakļāva sev arī vietējo organizāciju laicīgo varu, izmantojot tā laika feodālās formas, tādējādi baznīcas vara bija gan tieša, apejot laicīgās varas feodālās kāpnēs, gan dubulta, jo izpaudās kā garīgās, tā arī laicīgās varas apvienojums (piemēram, kontrolējot universitātes [19, 67–68]). Baznīca pretendēja būt par starpnieku Dievam, izlēņojot valstis to augstākajiem lēņu kungiem, kā arī virsvadīt laicīgo varu un panāca garīdzniecības imunitāti no laicīgās varas [18, 113–114; 26, 118–123].

Svētā Romas impērija (5.), ko vēlāk sauca par Vācu nācijas svētās Romas impēriju, bija otra ārējā politiskās varas organizācija ar vispasaules raksturu. Imperators attiecībā pret atsevišķu zemju augstākajiem lēņu kungiem jeb sizerēniem izturējās kā lēņu kungs jeb sizerēns pret saviem vasaļiem.

Tālāk šī uz nekustamā īpašuma un uz savstarpējiem līgumiem balstītā vara attīstījās tā, ka šī vara tika sagrauta, līgumi zaudēja spēku, feodālās kāpnēs sabruka un, veidojoties valstij, tās priekšgalā nostājās vairs ne sizerēns, bet gan suverēns, tas ir augstākais, ne no viena neatkarīgais valdnieks. Varas pakāpenības vietā nāca tieša vara, kad jebkura persona tieši (ne pastarpināti kā feodālās kāpnēs) tika pakļauta suverēnai varai. Vienlaikus ar varas centralizāciju un varas tiešumu notika šīs varas kompetences paplašināšanās, atbrīvojot vasaļus no daudzām varas funkcijām, kas tika pārņemtas suverēna rokās, notika varas savākšanas process. Paralēli notika suverēna atbrīvošanās no baznīcas un impērijas padotības.

XVI gadsimtā suverēnā monarha centralizēto, tiešo un koncentrēto varu savā darbā pamatoja franču tiesībnieks Žans Bodēns (1529–1596), kurš 1576. gadā publicēja savu darbu “Sešas grāmatas par valsti” (*Les six livres de la republique*). Par valsts varas galveno pazīmi Žans Bodēns nosauca valsts varas suverenitāti, kas nozīmēja, ka šī valsts vara ir visaugstākā, tā ir neatkarīga, absolūta, pastāvīga, patstāvīga, neierobežota, nesaistīta nedz ar kādiem ārējiem likumiem un pilnvarām [2, 44–45]. Visas šīs valsts varas pazīmes var tikt apkopotas divās valsts suverenitātes izpausmēs – ārējā suverenitātē un iekšējā suverenitātē, ar ārējo saprotot valsts suverenitātes neatkarību no jebkādas virs valsts stāvošas politiskas organizācijas (domāta neatkarība no baznīcas un impērijas). Ar iekšējo suverenitāti saprotama pilnīga vara pār visiem tai pakļautajiem iedzīvotājiem, tajā pašā laikā nesaņemot savas varas pilnvaras nedz no kādas augstākas autoritātes (tautas), nedz zemākas (vasaļiem), kā tas bija ar līgumisko varu feodālajā iekārtā. Pats varas pastāvēšanas fakts ir tiešs tās eksistences pamatojums, šī vara ir nodibināta tieši, nevis saņemta no citurienes (baznīca, Dievs, impērija u. c.). Suverēnā valsts vara izpaužas tieši un nepastarpināti, bez kompetences ierobežojumiem, tā neierobežoti var lemt par visu, jo ir absolūta.

Pēc Žana Bodēna uzskata, suverenitāte ir jebkuras valsts varas pazīme un neatņemama iezīme, neatkarīgi no tā, kā rokās atrodas valsts vara – monarha, aristokrātu padomes vai tautas sapulces [32, 48–53]. Tā kā Eiropas valstis veidojās lielākoties monarhijas formā, tad tieši monarha suverenitāti galvenokārt pamatoja autors, ar to aizstājot valsts suverenitāti. Viņš savā darbā par suverēnu un nacionālu valsti lika pamatu jauno laiku izpratnei par valsti [19, 71]. Žana Bodēna uzskati un darbs nepamatoti tiek apiets valsts varas studijās, jo šodien galvenais akcents tiek likts uz dabiskām tiesībām, kuras, attīstot tālāk valsts varas suverenitātes ideju, nonāca līdz sabiedriskā līguma un tautas suverenitātes idejai. Arī Latvijas Republikas Satversmes 1. pantā noteikts, ka Latvija ir demokrātiska republika [33], tādēļ par maz ir tikai lolot “demokrātijas” (brīvības) jēdzienu, bet kopā ar to nesaraunami jāanalizē “republikas” (varas) jēdziens, jo funkcionējošā valstī tiem abiem jābūt līdzsvarā.

Dabisko tiesību skola uzsāka asu konfrontāciju ar absolūto valsti. Tomass Hobss (1588–1679) [25, 75–170], kurš uzskatīja sevi par politiskās filozofijas jeb politiskās zinātnes radītāju, secināja, ka valsts ir vienota persona ar savu gribu, kas izriet no daudzu cilvēku līguma, ka suverenitāte pieder valstij kā juridiskai personai un ka varu var izmērīt, jo atšķiras *potentia* [vara kā iespēja, fiziska vara] no *potestas* [arī *ius, dominium*, vara kā tiesība, juridiska vara] [23, 194–196]. Savukārt lielākajai daļai dabisko tiesību tiesībnieku bija pretēji uzskati, un viņi pastāvēja uz to, ka suverenitāte pieder tautai. Hugo Grocijs (1583–1645) izdalīja pat divas suverenitātes. Viena, vispārīgā suverenitāte, piemīt tautai, bet konkrētā suverenitāte – tai personai vai iestādei, kura valda, atrodoties valsts organizācijas galvgalī [25, 12–74; 32, 48].

Tautas suverenitātes teoriju tālāk attīstīja Džons Loks (1632–1704) [25, 268–346], norādot, ka suverenitāte piemīt tautai, bet realizējas caur noteiktiem varas nesējiem, kuru nepareizas rīcības gadījumā, ja tiek pārkāpts sabiedriskais līgums, tauta var paņemt to atpakaļ (tiesības uz revolūciju) [23, 232–233, 249–251]. XVIII gs. Žans Žaks Ruso (1712–1778) pasludināja tautas suverenitāti kā neatsavināmu un mūžīgu [22, 25–27, 33–36, 38–42, 102]. Dabisko tiesību teorijas rezultāti tika normatīvi nostiprināti Lielās Franču revolūcijas konstitucionālos dokumentos, bet doktrīnā izpaudās kā tautai piemītošā satversmes vara, tas ir, tiesība nodibināt tādu vai citādu pārvaldības kārtību, kā arī vēlēt tautas pārstāvju likumdošanas sapulcē. Tādējādi tautas suverenitātes teorija sagrāva monarham piederošās suverenitātes teoriju.

Lai gan tautas suverenitātes teorija tika izveidota ar mērķi sagraut monarha suverenitātes teoriju, tomēr XIX gs. Francijā notika monarhu varas restaurācija. Vācijā tik kardinālu revolucionāru pārmaiņu kā Francijā nebija, kas tai laikā ļāva tautas suverenitātes teoriju apšaubīt, kā rezultātā tā tika uzlabota un attīstīta tālāk. Tieši Vācijā vētrāini attīstījās jau iepriekš Tomasa Hobsa proponētā valsts kā juridiskas personas teorija. Kaut arī jau iepriekš tiesību praksē un zinātnē tika atzīmēts, ka fisks jeb kronis pārstāv valsti nodokļu un mantiskās attiecībās ar citām personām, tikai XIX gs., kad kritiskam apskatam tika pakļauta tautas suverenitātes teorija, tika atzīts, ka valsts ir vienota juridiska persona, kura darbojas gan publiskajās, gan privātajās tiesībās. Savukārt tauta, monarhs, citas valsts varas institūcijas tika atzītas par šīs valsts – juridiskas personas – orgāniem [11, 585–595].

Tādējādi valsts tika nošķirta ne tikai no monarha personas (Francijas karalis Luijs XIV: “Valsts esmu es!” [25, 138–141]), bet arī no tādiem valsts orgāniem kā tautas, tautas pārstāvniecības (parlamenta), absolūta monarha, kā arī no monarha, kurš darbojas parlamentārā valstī. Monarha varas dilemmu nācās risināt arī XX gs., atjaunojot tronī Spānijas monarhu, kā arī diskutējot par monarha tiesībām Bulgārijā. Valsts kā juridiskas personas teorija līdz ar to nonāca saskaņā ar britu valsts iekārtu un doktrīnu.

Suverenitātes jēdzienam nācās ciest tādu savienotu valstu kā Amerikas Savienotās Valstis (kopš 1787. gada), Šveice (kopš 1848. gada), Vācijas impērija (kopš 1870. gada) [3, 28–30] veidošanās un pastāvēšanas sākumposmā, lai atvairītu divu suverenitāšu jēdzienu un noraidītu nesuverēnu valstu teoriju. Gala rezultātā nostiprinājās uzskats, ka suverenitāte var būt tikai viena, ka vienā savienotā valstī (federācijā, kā Amerikas Savienotajās Valstīs, Vācijas Federatīvajā Republikā (kopš 1949. gada), Šveicē) ir tikai viena suverenitāte, kas mūsdienās, lai nerastos pretruna starp suverēnu federāciju un beztiesīgu tās atsevišķu locekli, tā tiek, piemēram, vācu doktrīnā, piedēvēta kompetencei, kas sadalās starp federāciju un tās locekļiem [2, 48–49]. Ja izveidojas valstu savienība (konfederācija), tad katrai valstij ir sava suverenitāte jeb augstākā vara un tās nesaplūst.

Suverenitāte ir valsts kā juridiskas personas neatņemama pazīme un apzīmē valsts varas specifisku kvalitāti – tās neatņemamu virsvadību gan valsts kā juridiskas personas iekšpusē, gan valsts ārpusē. Varu varam definēt kā vienu personu virskundzību pār citām personām, piespiedu virskundzību, kura ir saistoša un kura ir neatkarīga no virskundzībai pakļauto piekrišanas un nav likvidējama pēc pakļauto gribas. Valsts vara tiek regulēta ar tiesību normu starpniecību un ir tām pakļauta (tiesiskas valsts princips). Tiesības regulē cilvēku uzvedību, iespaidojot viņu gribu, līdz ar to personu rīcību tiesības uzskata par personu gribas izpausmi. Tādējādi valsts varas aktus tiesības uzskata par gribas izpausmēm un gribas aktiem un vara var tikt saprasta kā griba. Par varas subjektu šeit uzstājas valsts kā juridiska persona, bet valsts vara ir valsts kā juridiskās personas griba [29, 138–140].

Pozitīvās tiesības precīzi nosaka, kādā veidā un ceļā fizisko personu atsevišķas gribas izpausmes vai šo gribas izpausmju summas vai darbību virknes pieskaitāmas juridiskās personas gribas izpausmēm. Tiesības nosaka juridisko personu orgānu un iestāžu izveidošanas kārtību, kompetenci un funkcijas. Tādēļ vara vai publisko tiesību juridisko personu gribas izpausmes nozīmē tiesiskus nolēmumus, kurus pieņemušas attiecīgās institūcijas, pamatojoties uz tiesību normām, kuras nosaka publiskās varas organizāciju.

Valsts varas aktus nosaka valsts kopīgais mērķis. Jāņem vērā, ka sabiedriskā mērķa kopība ir svarīgs un pat izšķirošs moments jebkuras juridiskās personas izveidošanā un funkcionēšanā [28, 146–150]. Arī valstij kā juridiskai personai sabiedriskā mērķa kopība ir svarīga tās funkcionēšanai un tās institūciju locekļu rīcības leģitimitātes stiprināšanai, jo valdošās elites lēmumi ir leģitīmi un ar obligātu spēku galvenokārt tādēļ, ka tie atbilst sabiedriskajam mērķim [30, 79–80]. Sabiedriskais mērķis Latvijā tika pozitīvizēts, Saeimai izstrādājot jaunu Latvijas Republikas Satversmes preambulu un iekļaujot to konstitūcijas tekstā [34].

Austriešu tiesībnieks Edmunds Bernatcijs (1854–1919) par svarīgu tiesību un juridiskā subjekta pazīmi izvirza mērķi, bet tajā pašā laikā to cieši savieno kopā ar gribas aspektu, jo abi šie aspekti ir būtiski, jo funkcionē tikai kopā. Bez gribas nevar sasniegt mērķi, bet bez mērķa nevar noteikt gribas vektoru. Juridiskais subjekts ir jebkurš cilvēciskā mērķa nesējs, kuru valdošā tiesiskā kārtība atzīst par pašmērķi, piešķirot juridisko spēku tai gribai, kura ir nepieciešama, lai sasniegtu mērķi. Viņš uzskata, ka, kamēr ir tiesību subjekts, kurš uzstāda pats sev juridiskās kārtības atzītu mērķi un ir tāpatīgs ar to subjektu, kuram piešķirtas tiesības izvēlēties pēc viņa ieskatiem līdzekļus šī mērķa sasniegšanai, jautājums par juridisko subjektu [juridiskās personas neesamību] nevar rasties [1, 232–233, 260; 29, 122–127].

### **Valsts kā juridiskā persona un tās funkcionālā pārvalde**

Pēc Latvijas Republikas neatkarības atjaunošanas un it sevišķi pēc tam, kad pilnā apjomā spēkā stājās Latvijas Republikas Satversme [33], radās nepieciešamība pārskatīt okupācijas laika padomju tiesību mantojumu. Jautājumā par Latvijā funkcionējošām institūcijām bija jāizskauz gan padomju laika, gan pirmos 10–15 neatkarības gadus eksistējošā padomju tiesību prakse visas institūcijas nepamatoti dēvēt par juridiskām personām. Kaut arī tika atjaunots Civillikuma spēks, kas precīzi regulēja šo jautājumu, padomju tiesību paliekas konsekvēnti netika izskaustas nedz no likumiem, nedz no valsts pārvaldes, nedz tiesu prakses. Pieņemot likumus par atsevišķām valsts iestādēm, tām veltītajos likumos, lai arī šīs iestādes bija valsts kā juridiskās personas orgāni (sastāvdaļas), tās nepamatoti tika sauktas par juridiskām personām.

Latvijā pēc 1937. gada Civillikuma spēka atjaunošanas [35; 36; 37; 38] vēl vairāk nekā desmit gadu ilga periods, kad padomju tiesību ietekmē pretrunā ar likuma burtu Saeima, Ministru kabinets, ministrijas un citas institūcijas par juridiskām personām turpināja atzīt valsts orgānus un iestādes, tātad jauca veselā un daļas jēdzienus. Kaut arī tagad sekmīgi norit padomju tiesību ietekmē ieviestā jēdziena “juridiskā persona” attiecināšanas uz valsts iestādēm “tīrīšana” no normatīvo aktu tekstiem, tomēr vēl ir sastopami spēkā esoši tiesību akti, kuros valsts orgānus un iestādes nepamatoti sauc par juridiskām personām [5, 108–109]. Diez vai šo formulējumu, kā arī nesenā pagātnē izslēgto, bet pirms izslēgšanas ilgstoši likumu tekstos saglabāto, nepamatoti iestādēm piedēvēto juridisko personu statusu varam saukt par likumdevēja gribu [14, 216–227].



Tā Satversmes tiesas likuma [39] 1. pantā no likuma pieņemšanas dienas 1996. gadā līdz 2008. gadam [40] bija noteikts, ka Satversmes tiesa ir juridiska persona. Prokuratūras likuma [41] 22. pantā no likuma pieņemšanas dienas 1994. gadā bija noteikts, ka visas prokuratūras iestādes ir juridiskās personas. Pēc tam, kad autors 2012. gadā savā rakstā [12, 167] vērsa uz to uzmanību, Prokuratūras likuma 22. pantā tika izdarīts grozījums un norāde uz juridisko personu tika svītrotā [42]. Tiesu varas iestāžu – prokuratūras organizāciju – regulējošā likumā šis formulējums mulsināja prātus gandrīz divdesmit gadu. Šeit vairāk jārunā par doktrīnas nepārzināšanu un skaidras koncepcijas neesamību ierēdņiem, kuri gatavo, apkopo un rediģē likumprojektus, nekā par likumdevēja gribu.

Latvijā pēc neatkarības atjaunošanas praksē sāka lietot varas dalīšanas teoriju, ko padomju tiesības un prakse pirms tam neatzina. Visas valsts varas iestādes sāka iedalīt likumdošanas varas, izpildvaras un tiesu varas iestādēs [31, 147–150]. Legāli netika definēts, bet tika lietots arī jēdziens “valsts pārvaldes iestādes”. Kā atšķiras varas dalīšanas teorijā lietotais jēdziens “izpildu vara” no jēdziena “pārvaldes vara”, “valsts pārvalde”? Mūsaprāt, jārikojas šādi. Doktrīnā, lai apzīmētu valsts pārvaldi, tiek lietots nošķiršanas paņēmieni. No visām trim varām precīzi definēt varam tikai likumdošanas varu (likumdošanas funkciju un likumdošanas iestādes), kā arī tiesu varu (tiesu varas funkciju un tiesu varas iestādes). Ņemot vērā, ka bez izpildvaras (likumu priekšrakstu izpildes) valstij piemīt vēl virkne citu neatvasinātu varas funkciju, piemēram, federatīvā funkcija, jo izpildvara brīvi slēdz starptautiskos līgumus, tajā skaitā miera līgumus, robežlīgumus u. c., defensīvā funkcija (izpildvaras pienākums ir organizēt militārās aizsardzības, kara vešanas un citas ar valsts aizsardzības un kara jautājumiem saistītas lietas) un citas varas funkcijas, kā arī ņemot vērā, ka izpildvara realizē arī diskrecionāro varu, tad likumdošanas varas un tiesu varas funkcijas no visām citām varas funkcijām tiek nošķirtas, jo tās ir definējamas.

Pārējās funkcijas, kuras nav definējamas ar vienotu definīciju, paliek pāri. No likumdošanas varas un tiesu varas nošķirtās funkcijas formāli tiek apvienotas un tiek sauktas par valsts pārvaldes varu – valsts pārvaldes funkciju, bet šo varu realizējošās iestādes tiek sauktas par valsts pārvaldes iestādēm. Varas dalīšanas aspektā par valsts pārvaldi var nosaukt visu valsts varas darbību, kas institucionāli paliek pāri pēc likumdošanas varas un tiesu varas izslēgšanas. Tikai ar šādu negatīvu pārvaldes norobežošanas iespēju parādās tās nozīme valstij. No visām valsts varas funkcijām šādi, pretstatot to citām valsts varas funkcijām, apzīmē tikai valsts pārvaldi [27, 582–586].

Izmantojot tradicionālo Monteskjē valsts varas trejdaļījumu, varam konstatēt, ka visas trīs valsts varas funkcijas praksē tiek realizētas arī formāli attiecīgajai valsts varas funkcijai nepieskaitītās varas iestādēs, it sevišķi valsts pārvaldes funkcija. Praksē darbojas nevis juridiskās teorijas, bet politiskās mērķtiecības un lietderības principi. Ja likumdošanas varas vai tiesu varas iestādes taista kādus tiesību aktus, kas nedz formāli, nedz materiāli nav pieskaitāmi likumdošanai vai tiesas spriešanai, tad šādus aktus no sendienām pieskaita valsts pārvaldes funkcijai un sauc par valsts pārvaldes aktiem (administratīvajiem aktiem), kaut arī šādus aktus formāli nav izdekušas valsts pārvaldes iestādes. Savukārt valsts pārvaldes iestādes reizēm rīkojas tieši pretēji – izdod, piemēram, normatīvos aktus (augstākais izpildvaras orgāns – Ministru kabinets – aktīvi darbojas deleģētās likumdošanas jomā, pieņemot lielu skaitu normatīvo aktu) vai arī realizē tiesu varas funkciju (piemēram, policija, uzliekot sodu par Ceļu satiksmes noteikumu pārkāpumiem, kā arī veicot kriminālprocesuālo izziņu).

Savukārt, analizējot attiecīgajai funkcijai formāli piederīgo valsts varas iestāžu aktus pēc satura, varam konstatēt, ka šīs iestādes taista formāli šās iestādes funkcijai it kā neatbilstošus valsts varas aktus. Strikta valsts varas funkciju dalīšana dzīvē nav nedz iespējama, nedz arī vajadzīga, faktiski praksē pastāv valsts varas funkciju krustošanās sistēma [24, 104–109], jo Latvijas Republikas Satversme nenosaka ekskluzīvu valsts varas funkciju pakārtošanu tikai vienai varai formāli piederīgām valsts varas iestādēm [10]. Varam konstatēt divas pretējas situācijas. Eksistē valsts pārvaldes funkcija, kuru mēs nevaram definēt, bet varam noteikt ar nošķiršanas metodi. Valsts pārvaldes funkcija ir varas funkcija, un tā piemīt ne tikai formāli valsts pārvaldes varai piederošām iestādēm, bet arī citām valsts varas iestādēm, kuras formāli varam pieskaitīt pie likumdošanas varas iestādēm un tiesu varas iestādēm, jo pastāv varu krustošanās.

Tātad ar valsts pārvaldi saprot varas funkciju, kuru var realizēt ne tikai valsts pārvaldes iestādes, bet arī likumdošanas varas iestādes un tiesu varas iestādes, bet izņēmuma gadījumos arī citas valsts iestādes. Šī valsts pārvaldes varas funkcija ir priekšnieciska (*obligatorische*) un virskundziska (*hoheitliche*) [27, 593–595], tā, pamatojoties uz likumu, izpaužas gan valsts kā juridiskas personas iekšpusē (attiecībā uz citiem valsts orgāniem un iestādēm), gan, pamatojoties uz likumu, arī uz citām fiziskām un juridiskām personām (vērsta uz āru).

Tādēļ ar pārvaldi, precīzāk izsakoties, ar *valsts funkcionālo pārvaldi*, saprot valsts pārvaldes funkcijas, kuras realizē valsts kā juridiskās personas orgāni un iestādes, neskatoties uz to, kuram no valsts varas iestāžu veidiem formāli pieder šo funkciju realizētājs, un kuras saskaņā ar likuma pilnvarojumu ir vērstas pret jebkuru citu publisko tiesību vai privāto tiesību fizisko vai juridisko personu, kā arī jebkuru citu pašas valsts kā juridiskās personas orgānu vai iestādi. Piemēram, valsts ugunsdrošības uzraudzības iestāžu amatpersonas realizē ar likumu noteiktu funkcionālu valsts pārvaldes varu attiecībā pret jebkurām personām (fiziskām vai juridiskām, publiskām vai privātām), kā arī attiecībā pret citām valsts iestādēm un to amatpersonām.

### Valsts hierarhiskā pārvalde

Neskatoties uz valsts varas iestāžu realizētām varas funkcijām pēc to satura (varas materiālajām funkcijām), varas dalīšana bez iepriekš apskatītās varas funkciju dalīšanas notiek arī institucionāli, starp varas iestādēm. Bez valsts varas funkcionālās analīzes un klasifikācijas valsts varu līdzīgi varam analizēt un klasificēt arī no institucionālā viedokļa, par sākumpunktu analīzei ņemot varas iestādi. Ja valsts varas iestādi, ņemot par pamatu tās realizēto varas funkciju veidu un apjomu, likums vai tradīcija nepieskaita likumdošanas varas iestādei (tāda ir tikai Saeima) vai tiesu varas iestādēm, tad tā, ņemot vērā atsevišķus izņēmumus, formāli ir pieskaitāma valsts pārvaldes iestādēm. Šis no formālā viedokļa valsts pārvaldes iestādes, kuras sakarā ar varu krustošanos realizē ne tikai valsts pārvaldes funkcijas, bet kā izņēmumu dažreiz arī citas valsts varas funkcijas, tajā skaitā likumdošanas un tiesas spriešanas funkcijas materiālā izpratnē, savstarpēji tiek izkārtotas hierarhiskā pakļautībā, kas netiek darīts ar likumdošanas varas un tiesu varas iestādēm [13, 84–93].

Valsts hierarhiskās pārvaldes galvenais elements ir vara, ar ko attiecībā pret pakļautām valsts iestādēm ir apveltītas augstākstāvošās. Valsts hierarhiskā pārvaldē parasti realizē varas centralizāciju, kā arī ievēro subordināciju. No likumdošanas varas un tiesu varas nošķirtās funkcijas formāli tiek apvienotas un sauktas par valsts pārvaldes varu – valsts pārvaldes funkciju, bet šo varu realizējošās iestādes tiek sauktas par valsts pārvaldes iestādēm. Saskaņā ar Latvijas Republikas Satversmes 58. pantu “Ministru kabinetam ir padotas valsts pārvaldes iestādes” [33]. Savukārt Latvijas Republikas Satversmes 61. pants Ministru kabinetu kā galveno un augstāko izpildvaras orgānu pozitīvi pilnvaro apspriest un lemt par visiem valsts politikas jautājumiem. Ar šo un Satversmes 1. pantu Ministru kabinetam tiek apveltīts ar augstāko un visaptverošāko pārvaldes varu bez kāda speciāla pozitīva papildu pilnvarojuma.

Valsts hierarhiskā pārvalde izpaužas dažādās jomās, galvenokārt attiecībā uz hierarhiski pakļauto savu iestāžu vai hierarhiski pakļauto citu iestāžu darbiniekiem. Valsts hierarhiskā pārvaldes sistēmā augstākstāvošie zemākstāvošos darbiniekus ieceļ amatā, atceļ no amata, apbalvo un soda, darbinieku darbs tiek mērķtiecīgi virzīts ar darbiniekiem saistošiem iekšējiem normatīvajiem aktiem, kā arī tiek doti obligāti vispārēji un individuāli norādījumi. Arī uz zemāko darbinieku pieņemtajiem nolēmumiem, ja ar likumu nav noteikts pretējais, notiek augstākstāvošo aktīva un tieša iedarbība, šos nolēmumus apstiprinot, atceļot, grozot vai pat pārņemot lemšanu savās rokās.

Hierarhiskā pārvaldē attiecībā pret zemākstāvošiem tiek lietots plašs vispārīgs varas funkciju spektrs, ieskaitot kontroli un uzraudzību. Vara netiek realizēta funkcionāli, realizējot to mērķtiecīgi tikai šauras un norobežotas funkcijas jomā (piemēram, ugunsdrošība, pārtikas kvalitāte u. c.), bet plaši un vispārīgi pār visām hierarhiski pakļautām valsts pārvaldes, kā arī autonomām (nevaras) iestādēm un to veicamajām varas un nevaras funkcijām, no augstākās līdz zemākajai (piemēram valsts Iekšlietu ministrijas realizētā valsts policijas iestāžu hierarhiskā pārvalde, pašvaldību realizētā skolu pārvalde u. c.).

Tajā pašā laikā jāņem vērā, ka ne visas valsts varas iestādes ir valsts hierarhiskās pārvaldes locekļi. Valsts hierarhiskās pārvaldes piramidā kā pakļautas iestādes neietilpst valsts kā juridiskās personas likumdošanas varas iestādes un tiesu varas iestādes (prokuratūras iestādes kā tiesu varai piederīgas iestādes atšķiras ar sava iekārtojuma lielāku tuvību izpildvaras iestādēm [7]). Turklāt valstī varam konstatēt valsts varas iestādes, kuras dēvē par konstitucionālām varas iestādēm un kuras arī atrodas ārpus valsts hierarhiskās pārvaldes sistēmas. Saskaņā ar Latvijas Republikas Satversmi Latvijā eksistē konstitucionālie valsts varas orgāni (tauta, Saeima, Valsts prezidents, Ministru kabinets, Valsts kontrole, Augstākā tiesa un Satversmes tiesa) [8, 98–102], kā arī ārpus izpildvaras funkcionējoši un Ministru kabinetam saskaņā ar Satversmes 58. pantu nepakļautas valsts varas konstitucionālās iestādes – Saeima, Valsts kontrole, Augstākā tiesa, Satversmes tiesa, Valsts prezidenta kanceleja.

Kaut arī visi šie Latvijas valsts konstitucionālās varas orgāni un iestādes ir Latvijas valsts kā juridiskās personas orgāni (sastāvdaļas), tās kopā ar tiesu varas iestādēm, kā arī atsevišķām neatkarīgi funkcionējošām iestādēm (Tiesībsargs un tā birojs, Centrālā vēlēšanu komisija, Centrālā zemes komisija u. c.) hierarhiski neatrodas un neietilpst valsts pārvaldē, jo nav tās sastāvdaļa un nepakļaujas Ministru kabinetam kā augstākajam valsts pārvaldes varas orgānam hierarhijas kārtībā.

Valsts varas izpausmi, kura adresēta minētajiem orgāniem un iestādēm un neietilpst valsts pārvaldes jēdziena sastāvā vai funkcijā, pareizāk būtu saukt par *valsts pārvaldību* pār šīm iestādēm, jo tā tiek realizēta galvenokārt ar normatīvo aktu starpniecību (likumdošanas varas funkcija), kā arī ar tiesu spriedumu un citu aktu starpniecību (tiesu varas funkcija), un izņēmuma gadījumos, veicot kādu atsevišķu izolētu ar likumu tieši pilnvarotu konstitucionālās varas orgānu darbību attiecībā uz minētajām institūcijām, bet neatrodoties šo institūciju hierarhiskā virsvadībā vai pakļautībā. Jo attiecībā uz valsts varas konstitucionālajām iestādēm un orgāniem svarīgāks ir šo institūciju neatkarības, savstarpēja balansa un līdzsvarotības princips. Attiecībā uz tiesu varas iestādēm [6; 49] pareizāk būtu lietot pārvaldības, ne pārvaldes jēdzienu, kā arī attiecībā uz tiesu iestādēm nelietot hierarhiskos pārvaldes rīkus, atceļot tādas padomju tiesību paliekas kā tiesu iestāžu vadītāju iecelšanu amatā, aizvietojo to ar ievēlēšanu u. c.

Vienlaikus ņemams vērā mūsu likumdošanā un doktrīnā nepietiekami izstrādātais jautājums, ka sākotnēji visas valsts iestādes iedalāmas divās lielās iestāžu pamatšķirās: ir *varas iestādes* (likumdevēja varas iestādes, izpildvaras (pārvaldes) iestādes, tiesu varas iestādes), kā arī *autonomās iestādes* [11, 585–595; 4, 444–453, 511–514]. Autonomās iestādes ir tādas iestādes, kuras nerealizē savu varu uz āru (viņām nav piešķirta šāda ārējās virskundzības funkcija kā varas iestādēm), bet tikai uz iekšu – vara, turklāt ļoti ierobežota, tām piemīt tikai iestādes sienās (piemēram, slimnīcas, skolas, kultūras, sporta, zinātnes, izglītības (izņemot augstskolas) u. c. tāda veida iestādes) [15, 85–86]. Nepareizi šādas iestādes saukt par varas iestādēm vai pārvaldes iestādēm – tām nav ko pārvaldīt, iedzīvotāji ar tām stājas lietošanas attiecībās, jo tās realizē sociālās un citas nevaras funkcijas [8, 98–102].

Latvijā konsekventi lieto neatbilstošu terminoloģiju – šīs iestādes sauc gan par aģentūrām [43; 44; 45 (21. p.); 46 (21. – 1. p.)] un norāda, ka tās sniedz pakalpojumus iedzīvotājiem un citiem subjektiem, gan arī citādi. Likumdošana šīs iestādes dēvē ne tikai par aģentūrām, dažos gadījumos likums šīs iestādes dēvē vienkārši par iestādēm, piemēram, Izglītības likuma 1. pants, tomēr Izglītības likums arī nošķir attiecīgi “izglītības pārvaldes iestādes” un “izglītības iestādes” [47]. Augstskolu likuma 7. pants nosaka, ka Latvijas Nacionālā aizsardzības akadēmija (arī likvidētā Policijas akadēmija) un valsts dibinātās koledžas ir valsts iestādes bez tuvākas klasifikācijas [45].

Varas iestādes valda pār autonomām iestādēm, turklāt autonomās iestādes saskaņā ar Latvijas Republikas Satversmes 58. pantu var atrasties ne tikai pārvaldes iestādes padotībā, bet arī likumdošanas varas iestādes vai tiesu varas iestādes padotībā, tātad ārpus Ministru kabineta institucionālās hierarhijas piramīdas. Savukārt autonomā iestāde nevar veikt nedz ārējo funkcionālo valsts pārvaldi, nedz hierarhiski pārvaldīt kādu citu iestādi. Pieņemot 2001. gadā Publisko aģentūru likumu [43], tajā tika noteikts (4. pantā), ka valsts aģentūras ir valsts iestādes, bez norādes, ka tās ir varas iestādes vai pārvaldes iestādes. 2005. gadā tika izdarīts grozījums šajā likumā un noteikts, ka valsts aģentūras ir valsts pārvaldes iestādes [48]. Šādam E. Repšes valdības ierosinātam grozījumam likumā nebija nekāds teorētisks,



zinātnisks vai praktisks pamats, un 2009. gadā, pieņemot jaunu Publisko aģentūru likumu [44], norāde uz to, ka valsts aģentūras ir valsts pārvaldes iestādes, tika no likuma svītrotā un valsts aģentūras atkal kļuva par vienkāršām valsts iestādēm bez varas funkcijas vai hierarhiska statusa (2. pantā) [44].

### Atvasināto juridisko personu pārvaldība

Valsts varas dalīšana, kuras teoriju sāka izstrādāt jau antīkos laikos Aristotelis, tālāk to attīstīja Džons Loks un it sevišķi Monteskiē, piedāvājot tradicionālo valsts kā juridiskas personas varas dalīšanu tās iekšienē – likumdevēja varā, izpildvarā un tiesu varā. Tajā pašā laikā jāatzīmē, ka praksē valstī nav tīras, tikai vienu no minētajām funkcijām realizējošas likumdošanas, izpildvaras vai tiesu varas iestādes, katra valsts varas iestāde var veikt visas trīs varas funkcijas (varu krustošanās [24, 104–109]).

Tajā pašā laikā varam konstatēt, ka blakus valstij kā publisko tiesību juridiskajai personai eksistē citas valsts dibinātas vai valsts atzītas atvasinātas publisko tiesību juridiskās personas [20, 14–31]. Šādas publisko tiesību juridiskās personas parasti ir dibinātas ar likumu, un to darbība balstās uz publisko tiesību normatīviem aktiem. Tās, līdzīgi valsts varas konstitucionālajām iestādēm, funkcionē neatkarīgi, nav iekļautas valsts kā juridiskas personas iekšpusē kā tās orgāni un nav hierarhiski pakļautas valsts pārvaldes iestādēm. Šādas publisko tiesību juridiskās personas atšķirībā no valsts, kura ir sākotnējā publisko tiesību juridiskā persona (saskaņā ar suverenitātes teoriju), sauc par atvasinātām publisko tiesību juridiskajām personām, jo savu varu tās saņem no valsts, kura tādējādi realizē vēl vienu vektoru savas varas dalīšanā un demokrātijas stiprināšanā.

Varas dalīšana ar atvasināto publisko tiesību juridisko personu izveidošanu ir raksturīga parlamentārām republikām, jo šeit novērojama parlamenta pozīcijas un valdības darbības pārlietu saplūšana, kam tiek pretstatīta šādu atvasināto juridisko personu dibināšana. Atkarībā no tās sastāvā esošā substrāta izšķir divu veidu juridiskās personas – personu apvienības (substrāts ir personas) un nodibinājumi (substrāts ir ar mērķi nošķirta manta). Personu apvienības ir divu veidu, vienas, kuras balstās uz noteiktu teritoriju (pašvaldības), otrā grupa nav saistītas ar teritoriju (pašpārvaldes). Pašvaldībām un pašpārvaldēm jeb personu apvienībām ir raksturīgs demokrātijas elements, jo otrai publisko tiesību juridisko personu grupai – nodibinājumiem – nav personu elementa un līdz ar to izteikts demokrātiskas darbības raksturs [11, 585–595].

Savukārt pašpārvaldes (faktiski pašvaldības arī ir pašpārvaldes) varam raksturot kā ar cilvēku profesionālo darbību saistītas valsts dibinātas publisko tiesību juridiskas personas (tirdzniecības un rūpniecības, amatniecības, lauksaimnieku kameras vai palātas; Latvijā valsts neveido šajās jomās publisko tiesību juridiskās personas), brīvo profesiju personu apvienības (mākslinieki, komponisti, rakstnieki, žurnālisti, advokāti, ārsti, notāri, tiesu izpildītāji, veterinārārsti, zobārsti, revidenti, auditori u. c.), augstskolas un Zinātņu akadēmija, publisko tiesību baznīcas, Sarkanais Krusts, politiskās partijas, Nacionālā olimpiskā komiteja un sporta federācijas, arodbiedrības u. c.

Nodibinājumi tiek veidoti, ar varas aktu (likumu) valstij nodibinot šādu atvasinātu publisko tiesību juridisko personu un parasti ar Saeimas vai Ministru kabineta lēmumu izveidojot to orgānus, kuros ietilpst fiziskas personas. Šādi nodibinājumi Latvijā nav daudz, tie veidoti kādu lielākoties ekonomisku (Latvijas Banka, Finanšu un kapitāla tirgus komisija), sabiedrisku (bijusi Nacionālā radio un televīzijas padome, Nacionālā elektronisko plašsaziņas līdzekļu padome), augstākajai izglītībai (Augstākās izglītības padome), kultūrai (Valsts kultūrkapitāla fonds, Integrācijas fonds u. c. fondi) veltītu iemeslu dēļ, kā arī norobežojot valsts civiltiesisko atbildību saimnieciskajā jomā (Privatizācijas aģentūra, brīvostas, speciālās ekonomiskās zonas u. c.) [5, 106–114].

Juridiski starp valsts pārvaldes iestādēm un šīm atvasinātajām publisko tiesību juridiskajām personām nekādu hierarhiskas padotības attiecību nav, tādēļ nepamatots ir uzskats, ka hierarhiskā valsts pārvaldes piramidā neietilpstošās publisko tiesību juridiskās personas atrodas valsts pārvaldes hierarhiskā pakļautībā. Tā Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas padotībā neatrodas Latvijas Republikas pašvaldības, bet Izglītības un zinātnes ministrijas pakļautībā – augstskolas. Valsts, veicot tik nepieciešamo pašvaldības reformu, faktiski balansēja uz patvaļas un nelikumības robežas ar pātagu un finanšu burkānu apvienojot Latvijas pašvaldības un nelikumīgi nejaudājot par to pašvaldību iedzīvotājiem.

Ministrija attiecībā uz pašvaldībām veic tikai dažas speciālas izpildvaras funkcijas, galvenokārt attiecībā uz pašvaldību finansēm. Nedz likumdošana, nedz ministrijas nolikums nenosaka, ka pašvaldības būtu padotas ministrijai. Latvijas Republikas Satversmes 58. pants nosaka, ka Ministru kabinetam ir padotas tikai “valsts pārvaldes iestādes”. Citas publisko tiesību juridiskās personas, nedz pašvaldības, nedz pašpārvaldes, nedz šo juridisko personu pārvaldes un citas iestādes, kā publisko tiesību juridisko personu orgāni nav hierarhiski padoti Ministru kabinetam, jo nav “valsts pārvaldes iestādes”, kā arī pašas ir atbildīgas, tai skaitā finansiāli, par savu rīcību.

Likumdevējs un valsts tiesas, realizējot savu likumdošanas un tiesas spriešanas funkciju, var iedarboties uz šādām publisko tiesību juridiskajām personām vai to orgāniem un iestādēm, taču šādu iedarbību nevar saukt par pārvaldi. Šeit piemērotāks termins ir *pārvaldība*, jo tam ir plašāks tvērums un ne tik hierarhisks raksturs. Par valsts pārvaldi attiecībā uz atvasinātām publisko tiesību juridiskām personām un to orgāniem un iestādēm varam saukt valsts funkcionālo pārvaldi, kad izpildvara ar savu valsts pārvaldes iestāžu starpniecību veic konkrētas ar likumu noteiktas valsts varas funkcijas, kurām padotas arī privātās personas (piemēram, ugunsdrošības uzraudzību).

Par *pastarpināto pārvaldi* sauc pašu atvasināto publisko tiesību juridisko personu orgānu un iestāžu realizēto pārvaldes varu, ko šīm personām deleģējusi valsts, dibinot vai atzīstot šīs juridiskās personas un uzticot tām attiecīgās varas funkcijas. Pretēji tam valsts varas orgānu un iestāžu realizēto valsts pārvaldi sauc par *tiešo pārvaldi*. Arī Izglītības un zinātnes ministrijas padotībā, neskatoties uz ierakstu ministrijas nolikumā, nav nedz valsts dibinātās augstskolas (Latvijas Universitāte, Rīgas Tehniskā universitāte, Rīgas Stradiņa universitāte u. c.), nedz augstskolu pārvaldes iestādes (piemēram, rektorāti, dekanāti), nedz citas augstskolas.

## Secinājumi

1. Iestādes, kuras atrodas valsts izpildvaras hierarhiskā padotībā, valsts vara *pārvalda*, ja konstitūcija un konstitucionālā prakse nenosaka izņēmumus no šīs kārtības.
2. Ar *pārvaldi* saprotams arī valsts pārvaldes orgānu un iestāžu kopums (valsts pārvaldes iestādes), kuras realizē pārvaldes varu kā savas iestādes kompetenci (formālā nozīmē), neskatoties uz to, kādai varai varam formāli pieskaitīt pārvaldes iestādes rīcību.
3. Pārvaldi varam iedalīt *funkcionālajā pārvaldē* un *hierarhiskajā pārvaldē*.
4. Atvasinātās publisko tiesību juridiskās personas, kā arī likumdošanas varas, tiesu varas un valsts varas konstitucionālās iestādes atrodas valsts *pārvaldībā*, jo šīs institūcijas ir neatkarīgas.
5. *Pārvaldībā* daudz lielākā mērā nekā pārvaldē jāievēro ne tikai tiesību zinātnes atziņas, bet jo sevišķi politoloģijas zinātnes atziņas.
6. Ar jēdzienu *pārvaldība* saprotams arī abus iepriekšminētos jēdzienus apvienojošs jēdziens.
7. *Autonomās iestādes* nav pārvaldes iestādes, un tām nepiemīt ārējā pārvaldes vara.



## State Power and Legal Entity and their Organs' Governance and Administration

### Abstract

By researching entities, and state, local, etc. institutional comparative study, we can establish that the first 10 to 15 years after the independence, the legislature was under a strong Soviet legal doctrine effect, despite the rapid reinstate of the Civil Law in the mid-nineties. During this time, the legislature granted the status of a legal entity to a number of public institutions which by their very nature did not and could not have legal entity, since they were neither financially nor politically or legally independent, but was simply the public authorities. In some laws these uncertainties are not corrected even till today.

These institutions, which are state or local government units, are in the superior power of its organs under the authority and administration as well as carrying out their own other statutory bodies' administration.

Authorities with the power function, except the legislature and the judiciary functions is called the authority institutions.

At a later period there was strengthened a trend of secondary public law legal entity status granted only to those institutions which, according to the theory of war as well as the mentioned country practice, are truly independent. These institutions are legal entities and are not in a hierarchical subordination and management of the state power. These mentioned institutions, as well as the legislative power (Saeima), the judicial power (the prosecutor's office, courts) as well as the constitutional institutions of the state power (Saeima, the State President, its Chancellery, the Government control, the Supreme Court and the Constitutional Court) regulatory, financial and organisational management from the government described as governance. The establishment of institutions, either the authorities or legal persons in the form determined not only by the legislative practices and traditions, but also by political considerations. Whereas, the political considerations may be used solely within the national constitution and constitutional practice. It is necessary doctrinal to distinguish public (local government, self-governing, and other legal entities) governance, which is hierarchical, from the state (in a political sense) management, which is managed out solely by the instrumentality of law, and through the use of political methods.

*Keywords:* power, state power, sovereignty, public law legal person, public authority, executive power, state administrative, functional and hierarchical administration, direct and indirect administration, constitutional authority, power and autonomous institutions, associations of individuals, foundations, municipalities, self-government, governance.

## Literatūra

1. Bernatzik E. Kritische Studien über den Begriff der juristischen Personen und über die juristische Persönlichkeit der Behörden insbesondere. Archiv für öffentliches Recht. Bd. V (1890). – Wien, New York: Springer, 1996. – 116 S.
2. Cipeliuss R. Vispārējā mācība par valsti. Rīga: Izdevniecība AGB, 1998. – 357 lpp.
3. Hvostovs V. Vispārīgā tiesību teorija. Rīga: LETA, 1924. – 148 lpp.
4. Maurer H. Allgemeines Verwaltungsrecht, 7.auf. München: Verlag C. H. Beck, 1990. – 713 S.
5. Meļķis E. Attīstības tendences dažos tiesību teorijas un prakses jautājumos // Meļķis E. Latvijas tiesiskās sistēmas ceļš uz demokrātisku un tiesisku valsti. Rīga: TNA, 2014. – 95.-164. lpp.
6. Muciņš L. Varas tiesa vai tiesu vara? // Diena, 1992, 25. novembris.
7. Muciņš L. Demokrātija un prokuratūra // Diena, 1998, 11. jūlijs.
8. Muciņš L. Publisko iestāžu klasifikācijas modelis // Likums un Tiesības, 2000; 4: 98.-102.
9. Muciņš L. Jāpārvar viduslaiku priekšstatī par valsts robežu // Diena, 2007, 20. marts.
10. Muciņš L. Budžets kā valdības akts // Diena, 2008, 14. novembris.
11. Muciņš L. Ignoring the doctrine in legislation: the concept of institution [Doktrīnas ignorēšana likumdošanā: iestādes jēdziens] // The Quality of Legal Acts and its Importance in Contemporary Legal Space. – Rīga: University of Latvia Press, 2012. – Pp. 585-595.
12. Muciņš L. Juridiskās personas jēdziens // Inovāciju juridiskais nodrošinājums. Latvijas Universitātes 70. konferences rakstu krājums. – Rīga: LU Akadēmiskais apgāds, 2012. – 167.-172. lpp.
13. Muciņš L. Advokāta funkcija civilprocesā // Tiesību interpretācija un tiesību jaunrade – kā rast pareizo līdzsvaru. Latvijas Universitātes 71. konferences rakstu krājums. – Rīga: LU Akadēmiskais apgāds, 2013. – 84.-93. lpp.
14. Muciņš L. Likumdevēja un tiesas rīcības robežas: juridiskās personas pazīmes un definīcija // Tiesību efektīvas piemērošanas problemātika. Latvijas Universitātes 72. konferences rakstu krājums. – Rīga: LU Akadēmiskais apgāds, 2014. – 216.-227. lpp.
15. Neimanis J. Ievads tiesībās. – Rīga: Autora izdevums, 2004. – 214 lpp.
16. Osipova S. Libekas pilsētas tiesības un to izplatība Austrumeiropā. – Rīga: Latvijas Universitāte, 1997. – 121 lpp.
17. Osipova S. Feodālo tiesību jēdziena dinamika // Latvijas Universitātes Raksti, 2003; 657: 105.-116. lpp.
18. Osipova S. Viduslaiku tiesību spogulis. Rīga: TNA, 2004. – 408 lpp.

19. Osipova S. Tiesību socioloģija kā juridiska zinātne un tās ģenēze // Latvijas Universitātes Raksti, 2006; 703: 63.-85. lpp.
20. Paine F. J. Vācijas vispārīgās administratīvās tiesības. Rīga: TNA, 2002. – 555 lpp.
21. Robežlīgums: Spriedums. Materiāli. Komentāri. – Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2009. – 640 lpp.
22. Ruso Ž. Ž. Par sabiedrisko līgumu jeb Politisko tiesību principu. Rīga: Zvaigzne ABC, 2013. – 199 lpp.
23. Strauss L. Natural Right and History. – 7<sup>th</sup> impr. – Chicago, London: The University of Chicago Press, 1971. – P. 326.
24. Vildbergs H. J., Messeršmits K., Niedre L. Pilsonis tiesiskā valstī. Rīga: Latvijas Universitāte, 2004. – 332 lpp.
25. Батиев Л. В. Политические и правовые учения XVII века. Санкт-Петербург: ЮЦП, 2006. – 346 с.
26. Берман Г. Дж. Западная традиция права: эпоха формирования. Москва: Норма, МГУ, 1998. – 623 с.
27. Еллинек Г. Общее учение о государстве. Санкт-Петербург: ЮЦП, 2004. – 750 с.
28. Радбрух Г. Философия права. Москва: Международные отношения, 2004. – 238 с.
29. Суворов Н. С. Об юридических лицах по римскому праву. Москва: Статут, 2000. – 299 с.
30. Хайек Ф. А. фон. Дорога к рабству. Москва: Новое издательство, 2005. – 263 с.
31. Хайек Ф. А. фон. Право, законодательство и свобода. Москва: ИРИСЭН, 2006. – 643 с.
32. Шмитт К. Диктатура. Санкт-Петербург: Наука, 2005. – 326 с.

#### Normatīvie akti

33. Latvijas Republikas Satversme: Latvijas likums [Likumu un Valdības Rīkojumu krājums, 1922, Nr. 7, 113] // Latvijas Vēstnesis, 1993, 1. jūlijs, Nr. 43.
34. Grozījums Latvijas Republikas Satversmē: Latvijas likums // Latvijas Vēstnesis, 2014, 8. jūlijs, Nr. 131.
35. Par Latvijas Republikas 1937. gada Civillikumu, Latvijas likums, 14.01.1992. // Ziņotājs Nr. 4, 30.01.1992.
36. Par atjaunotā Latvijas Republikas 1937. gada Civillikuma ievada, mantošanas tiesību un lietu tiesību daļas spēkā stāšanās laiku un kārtību, Latvijas likums, 07.07.1992. // Ziņotājs Nr. 29., 30.07.1992.
37. Par atjaunotā Latvijas Republikas 1937. gada Civillikuma saistību tiesību daļas spēkā stāšanās laiku un piemērošanas kārtību, Latvijas likums, 22.12.1992. // Ziņotājs Nr. 1, 14.01.1993.
38. Par atjaunotā Latvijas Republikas 1937. gada Civillikuma ģimenes tiesību daļas spēkā stāšanās laiku un kārtību, Latvijas likums, 25.05.1993. // Latvijas Vēstnesis, 1993, 8. jūnijs, Nr. 35.
39. Satversmes tiesas likums. Latvijas likums // Latvijas Vēstnesis, 1996, 14. jūnijs, Nr. 103.
40. Grozījumi Satversmes tiesas likumā. Latvijas likums // Latvijas Vēstnesis, 2008, 6. marts, Nr. 41.
41. Prokuratūras likums. Latvijas likums // Latvijas Vēstnesis, 1994, 2. jūnijs, Nr. 65.
42. Grozījumi Prokuratūras likumā. Latvijas likums // Latvijas Vēstnesis, 2012, 12. decembris, Nr. 195.
43. Publisko aģentūru likums. Latvijas likums // Latvijas Vēstnesis, 2001, 11. aprīlis, Nr. 58.
44. Publisko aģentūru likums. Latvijas likums // Latvijas Vēstnesis, 2009, 18. decembris, Nr. 199.
45. Augstskolu likums. Latvijas likums // Latvijas Vēstnesis, 1995, 2. novembris, Nr. 179.
46. Zinātniskās darbības likums. Latvijas likums // Latvijas Vēstnesis, 2005, 5. maijs, Nr. 70.
47. Izglītības likums. Latvijas likums // Latvijas Vēstnesis, 1998, 17. novembris, Nr. 343/344.
48. Grozījumi Publisko aģentūru likumā. Latvijas likums // Latvijas Vēstnesis, 2005, 18. februāris, Nr. 28.

#### Likumdošanas materiāli

49. Vēbers J. Piezīmes likumprojektam “Latvijas Republikas likums “Par tiesu varu””: Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes dekāna vēstule Nr. 46/661 1992. gada 12. aprīlī Latvijas Republikas Augstākās Padomes Likumdošanas komisijas priekšsēdētājam A. Endziņa kungam: LVA, 290. fonds, 11. apraksts, 21. lieta, 76.-79. lpp.