

J. Pleps, E. Pastars, I. Plakane

Konstitucionālās tiesības

J. Pleps, E. Pastars, I. Plakane
Konstitucionālās tiesības

— Rīga : Latvijas Vēstnesis, 2004. – 732 lpp.

© Jānis Pleps, 2004
© Edgars Pastars, 2004
© Ilze Plakane, 2004
© Latvijas Vēstnesis, 2004

Zinātniskais redaktors Aivars Endziņš
Korektore – Liēna Henke, Agija Kalme

Izdevējs

LATVIJAS VĒSTNESIS

Bruninieku ielā 41, Rīgā, LV-1011, tālr. 7310675

ISBN 9984-731-39-1

12. nodaļa. Pašvaldības

apvienošanas var minēt ū n i j u . Pastāv divu veidu ūnijas: 1) reālā un 2) personālūnija. Pēdējā ir valstu pagaidu apvienošanās viena monarha vadībā, kas saistīts ar tā tiesībām uz otras valstis troni. Reālā ūnija turpretī paredz vienotu monarhu, t.i., vienotu troņa mantošanas kārtību. Piemēram var minēt Austroungāriju un Zviedrijas un Norvēģijas ūniju. Pēdējā tika nodibināta 1815. gadā, kad Dānija cesijas ceļā nodeva Norvēģiju Zviedrijai, tomēr Norvēģija nepiekrīta, pasludināja neatkarību, pieņēma Konstitūciju un ievēlēja karali. Zviedrijas un Norvēģijas karš beidzās ar pamiera noslēgšanu un karaļa atkāpšanos. Norvēģijas parlaments par karali ievēlēja Zviedrijas karali, un vēlāk abi parlamenti pieņēma aktu par mūžīgu abu valstu vienotību ar vienu monarhu. Ja dinastija nespētu turpināties, tad abi parlamenti saskaņā ar pieņemto aktu sanāktu kopā jauna karaļa ievēlēšanai.¹³ Vai jebkurš no iepriekš aplūkotojumiem teritoriālās organizācijas veidiem pastāv vai ne, nemainīgs paliek princips par pašvaldību kā divu zemāko teritoriālās organizācijas līmeņu esamību valstī, tāpēc būtiski ir detalizētāk aplūkot šo jautājumu.

III. Pašvaldības jēdziens

Pašvaldību idejas attīstības pamatā ir indivīda vēlme pašam noteikt un regulēt kādu savas dzīves daļu. Ja mēģinām noteikt, kad ir parādījušās pirmās pašvaldību priekšteces, tad konkrētu atbildi atrast nevar. Galvenokārt pašvaldību sākumi meklējami valsts un sabiedrības attiecībās brīdī, kad valsts ir kļuvusi tik liela, ka tai nav iespējams noregulēt visus ar sabiedrisko dzīvi saistītos jautājumus un sabiedrība vairs nevēlas valsts pārlieku iejaukšanos savā dzīvē. Liberālisma un konstitucionālisma attīstības laikā pilsoņu pašpārvaldes tiesības, īpaši pašvaldību jomā, tika saprastas pat kā brīvas sabiedrības pamattiesības.

Pašpārvaldes idejas attīstības pamatā ir vairākas vēsturiskas teorijas:

– *pouvoir municipal* teorija, kas attīstījās franču konstitucionālisma ietekmē un kas tika iekļauta Beļģijas Karalistes Konstitūcijas 31. un 108. pantā. Pēc šīs teorijas pašvaldībai bija jābūt patstāvīgai valsts varas daļai. Vācijā 19. gs. sākumā šīs pašpārvaldes tiesības tika pārveidotas par kopienu pamattiesībām;

– decentralizācijas teorija, kas tika izstrādāta, lai pretotos Napoleona centralizācijas politikai;

– kooperācijas teorija kā līdzeklis birokrātijas apkarošanai. Šīs idejas galvenais popularizētājs 18. gs. otrajā pusē 19. gs. sākumā bija vācu barons Karls fon Šteins. Pēc šīs teorijas tautai ar vēlētu pārstāvju palīdzību jāveido tautas pārstāvniecība augšupējā virzienā;

– angļu vietējās pārvaldes teorija. Šo teoriju par nepiemērotu atzina 19. gs. vācu jurists tiesnesis Rūdolfs fon Gneists. Viņš uzskatīja, ka vietējā pārvalde ir nevis valsts pārvaldei pretstatīta autonoma pašpārvalde, bet gan starpposms starp valsti un sabiedrību, kas veidots atbildīgas sabiedrības pašvaldības veidā.

Teorijā pašpārvaldei 18.–19. gs. tika piešķirta divējāda nozīme. Pirmkārt, ar to apzīmēja korporatīvo apvienību tiesības uz pilnīgu savu jautājumu pārvaldīšanu. Otrkārt, pašpārvalde kļuva par politisku principu, ar kuru saprata pilsoņu līdzdalību pārvaldes īstenošanā, ieņemot goda amatus. Daži to uzskatīja par veidu, kā novērst pārmērīgu valsts aizbildnību.

Lielāko uzplaukumu pašpārvalde sasniedza 19. gs. kopienās, kas bija pamats Prūsijas pilsētu kārtībai un to nostiprinošiem pašvaldību tiesību likumiem. Kopienų pārvaldei nebija jābūt valsts, bet gan sabiedriskai pārvaldei, kas atrodas pilsoņu kopuma rokās. 19. gs. vidū politiskās pašpārvaldes jēdziens pamazām zaudēja savu galveno lomu un priekšplānā izvirzījās ideja, ka pašpārvaldes uzdevumus pilda tiesībspējīgas savienības, ko nosauca par pašpārvaldi tiesību izpratnē (juridiskā pašpārvalde). Kopš tā laika pašpārvalde nozīmē “patstāvīgu, no norādījumiem brīvu, noteiktu deleģētu publisko jautājumu risināšanu, ko īsteno valstij padoti vai publiskās pārvaldes subjekti”.^{13a} Jaunā pašpārvaldes jēdziena izpratne deva iespēju attiecināt šo pārvaldes formu ne tikai uz pašvaldību jomu, bet arī uz vispārēju decentralizētu pārvaldes formu. Bez teritoriālās jomas to varēja piemērot arī personālai un funkcionālai jomai.¹⁴

Visbiežāk pašpārvaldes tiek veidotas kādas noteiktas profesijas vai nozares ietvaros, piemēram, amatnieku savienības, radio un televīzijas iestādes pašpārvalde. Sena tradīcija ir akadēmiskā pašpārvalde universitātēs un citās zinātniska veida augstskolās. Arī Latvijā, piemēram, Latvijas Universitātei ir pašpārvaldes statuss.¹⁵ Tomēr dominējošā paliek teritoriālās pašpārvaldes ideja. Vietējās pašvaldības ir tās, uz kuru pamata tiek veidota kopējā valsts pārvalde. Tās ir valstiskuma pamatā.

12. nodaļa. Pašvaldības

Vācu doktrīnā joprojām strīdīgs ir jautājums, vai pašpārvalde ir tieša vai netieša valsts pārvalde. Viens no uzskatiem ir tāds, ka pašpārvalde izriet no valsts pārvaldes un to atbalsta valsts vara. No tiešas valsts pārvaldes tā atšķiras tikai ar to, ka pašpārvaldi bez valsts īsteno arī tiesībspējīgi subjekti (valsts un vēl kāds).¹⁶ Pašvaldību netiešas valsts pārvaldes un līdz ar to decentralizētas pārvaldes raksturs izriet no tā, ka daudzās jomās pašvaldības darbojas uz savu atbildību un to darbība nav pakļauta lietderības vai citai pārbaudei, bet tikai likumības pārbaudei.¹⁷ Cits uzskats ir, ka pašpārvalde ir kāda trešā pārvaldes forma līdzās tiešai un netiešai valsts pārvaldei.¹⁸ Tā pamatā ir pieņēmums, ka pašpārvalde ir atvasināta nevis no valsts, bet gan tai piemīt sākotnējs, oriģināls raksturs. Šim strīdam gan ir vairāk teorētiska, ne praktiska nozīme, jo abos gadījumos (tiešā, netiešā pārvalde) tiek atzīts, ka valsts var vadīt pašpārvaldi saskaņā ar normām un principā pašvaldība ir pakļauta valsts uzraudzībai, kas aptver vismaz tiesību priekšrakstu ievērošanas kontroli. Pretējs viedoklis gan ir mūsu tiesībzinātniekam K. Dišleram, kas uzskata, ka nevis pašpārvalde, bet gan valsts vara ir pirmatnēja, patstāvīga un vismaz idejiski visaptveroša – augstākā jeb suverēnā vara, turpretim pašvaldību publiskā vara ir derivatīva un ierobežota, t.i., piešķirta no valsts ar likumu, kurā noteiktas šīs varas robežas.¹⁹

Vietējās pašvaldības šodien vairs netiek saprastas kā šķiriski vai sabiedriski veidotas pretvalstiskas institūcijas, bet gan, pierādot valstiskumu un veicinot autonomiju, kā leģitīma, decentralizēta pārvaldes forma, kas tiek īstenota demokrātijas un vertikālo funkciju (varas) dalīšanas ceļā un ir būtiska demokrātiskas valsts pazīme.

Vietējā pašpārvalde ir būtisks demokrātijas pamatprincips. Pašvaldību institūts ļauj izveidot patiesi leģitīmu demokrātisku iekārtu, kurā primārās tiesības noteikt savas dzīves pamatprincipus pieder pašiem valsts iedzīvotājiem. Vietējo pašvaldību loma katrā valstī ir atšķirīga, tomēr ikvienā demokrātiskā sabiedrībā tai ir noteikta nozīme. Kā atzīmējis franču publicists A. de Tokvils, agrāk ar pašvaldību apzīmēja gan demokrātiskās varas sistēmu, gan tautas suverenitāti, gan vietējo pašvaldību.²⁰ Modernās demokrātiskās sistēmas balstās uz principu, ka visi vietējie jautājumi kopējās interesēs ir jāpārvalda un jākontrolē isti praktiskām vietējās pašvaldības institūcijām.²¹ Primārā nepieciešamība pēc vietējās pārvaldes ir ciešais kontakts

ar vietējiem iedzīvotājiem, kāds nevar būt, ja valsts tiek pārvaldīta tikai ar centrāliem līdzekļiem. Eiropas Vietējo pašvaldību hartas 2.p. ir noteikts, ka vietējās pašvaldības principam ir jābūt atzītam valsts tiesību aktos un, kur iespējams, konstitūcijā. Sākotnēji hartas projekta angļu valodas versijā bija paredzēts, ka pašvaldības principam jābūt nostiprinātam konstitūcijā. Šāda projekta pieņemšana radītu ne vienu vien problēmu, īpaši tādām valstīm kā Lielbritānija, kam nav rakstītas konstitūcijas, vai valstīm, kurām pašvaldību princips nav nostiprināts rakstītā konstitūcijā.²² Lai grozītu konstitūciju, daudzās valstīs bieži vien ir jāiziet tik garš un sarežģīts process, ka konstitūcijas grozīšana kļūst neiespējama. Piemēram, Dānijā, lai grozītu konstitūciju, ir jāiziet trīspakāpju process. Vispirms grozījumi ir jāpieņem esošajam parlamentam, pēc tam nākamajam parlamentam, un pēc tam referendumā tie jāpieņem ar balsstiesīgo iedzīvotāju vairākumu (šim vairākumam jāveido vismaz 40% no visiem balsstiesīgajiem iedzīvotājiem).²³ Ņemot vērā šos un vēl citus apsvērumus, tika pieņemta hartas 2.p. pašreizējā redakcija. Tomēr pārsvarā valstīs cenšas nostiprināt pašvaldību tiesisko statusu konstitūcijā, apzinoties to fundamentālo nozīmi pārvaldes organizēšanā un valsts stabilitātes nodrošināšanā. Gan Polijas, gan Lietuvas un Igaunijas Konstitūcijās pašvaldību statuss ir nostiprināts, iekļaujot atsevišķas nodaļas, kas pamatā nosaka pašvaldību organizāciju, funkcijas, attiecības ar centrālo varu, nereti arī administratīvi teritoriālo iedalījumu (Polijā, Lietuvā). Pašvaldību statuss bija nostiprināts arī Polijas 1921. gada Konstitūcijā. Parasti, pamatojoties uz konstitūciju, pēc tam tiek izstrādāta virkne pašvaldību vēlēšanas un darbību regulējošo speciālo normatīvo aktu, kuros tiek dota pašvaldību legāļdefinīcija. Tā, piemēram, Igaunijas likuma "Par vietējo pašvaldību organizāciju"²⁴ 2.p. nosaka, ka vietējā pašvaldība ir demokrātiski izveidotas vietējās varas institūcijas ar konstitūcijā nostiprinātām tiesībām, pilnvarām un pienākumu neatkarīgi organizēt un pārzināt vietējos jautājumus saskaņā ar likumu, iedzīvotāju interesēm un leģitīmām vajadzībām.

IV. Pašvaldību darbības principi

Ikvienas pašvaldību sistēmas izveidošanas pamatā neatkarīgi no pašvaldību konstitucionālā statusa reglamentācijas ir noteikti principi. Būtiskākie no tiem ir: