

JURISTA VĀRDS

Una lex — una iustitia omnibus

**Federālisms, kā taisnīgas pārvaldes
nodrošināšanas instruments (2004.
- 9. novembris)**

Atskatā un darbībā

Federālisms kā taisnīgas pārvaldes nodrošināšanas instruments

Doc. Dr.iur. RINGOLDS BALODIS,
LU Juridiskās fakultātes Valststiesību zinātņu katedras vadītājs

Cēlonis – ir parādība, kas izraisa citu parādību. Cēloņa darbības rezultāts ir sekas. Parasti cēloņa meklēšana ir zinātnieku ziņā, jo operēšana ar sekām un to izmantošana ir politiķu darbs.

Nevienu neizbrīnīs apgalvojums, ka Latvijas konstitucionālisms nevar tikt skatīts atrauti no pasaules procesiem. Tas, kas jebkad noticis, notiek un notiks pie mums, ir pasaules notikumu atbals. Kā to atzinis amerikāņu politiķis Frensis Fukojama, valstis līdzinās vilciena vagoniem, kas visi ir kopā saāķēti un traucas vienā virzienā. Ja mēs to pilnībā apzināties, tad iegūstam lielu priekšrocību, kas izpaužas iespējā prognozēt perspektīvu. Labai valsts pārvaldei tas ir viens no svarīgākajiem priekšnosacījumiem.

Latviešu nācijai atšķirībā no krieviem, vāciešiem, austriešiem, ungāriem, britiem, spāņiem, itāļiem vai lietuviešiem* nav bijis savu nacionālu monarhiju (ja par tādu neskaita Kurzemes hercoga Jēkaba valdīšanas laiku) un nekad neesam pieredzējuši arī istu federālismu. Padomju federālisms nav vēra ņemams, jo tas balstījās nevis uz varas dalīšanas un konstitucionālisma principiem, bet gan uz ideoloģizētu marksistiski leņķinisko "demokrātisko centrālismu", kura faktiskais rezultāts, atmetot demagoģiju, bija padomju federācija ietilpstošo tautu pašnoteikšanas tiesību rupju apspiešana.

Ja *a priori* pieņem, ka par monarhistiskās pieredzes trūkumu nav ko sūkstīties, tad istas federālas pieredzes trūkums, manuprāt, var radīt nepareizu vai sagrozītu priekšstatu par to, kas vispār ir federālisms. Šāda situācija var radīt ksenofobiskus stereotipus un traucēt situāciju vērtēt plašā perspektīvā.

Pēdējā laikā, kad arvien vairāk studentu jautā, vai Latvija līdz ar iestāšanos Eiropas Savienībā ir zaudējusi (zaudēs) suverenitāti, bet ES statusu skaidri definēt izvairās lielākā daļa Eiropas vadošo juristu,¹ šķiet, istā laikā būtu saprast, kas tad ir federācija. Šis juridiskās esejas mērķis ir censties sniegt lasītājam nelielu izpratni par šo unikālo valsts pārvaldes modeli.

Ieskats federālisma vēsturiskajā attīstībā

Kavējoties pie dažāda veida senās Grieķijas pilsētvalstu savienībām,

kurām maz sakara ar mūsdienīgām federācijām, šķiet, pareizi būtu sākt ar 1291.gadu, kad Sveciē stratēģisku apsvērumu dēļ apvienojās mazās valstis (kantoni).² Savukārt 1385.gadā, Lietuvas lielhercogam Jagiello un Polijas karalieni Jadvigai apprecoties, izveidojās Polijas – Lietuvas valsts. Šī laulību saišu stiprinātā valstu savienība tiek uzskatīta par pirmo reālo konfederāciju. Veidojums apvienoja 7,5 miljonus dažādu tautību iedzīvotāji (atcerēsimies, ka tolaik pasaulē vispār bija ap 200 miljoniem cilvēku). Izveidošanās pamatā bija kopīgs ārējs ienaidnieks – vācu krustneši. Konfederācijas izveidošana kontekstā ar lietuviešu konvertēšanos kristīgajā ticībā nesa cerētos augļus. Lietuva ieguva Romas pāvesta labvēlību, bet apvienotā Polijas – Lietuvas armija 1410.gadā sakauja Teitoņu ordeņa galvenos spēkus. Poļi un lietuvieši 1569.gadā noslēdza Lublīnas vienošanos, saskaņā ar kuru kļuva vienoti ar "federācijas saitēm". Vienošanās paredz, ka šai divu nāciju federācijai ir kopīgs vēlēts karalis, parlaments, vienota ārpolitika un viena nauda. Armijas un tiesas paliek autonomas. 1791.gada 3.maijā tiek pieņemta Polijas – Lietuvas valdīšanas likums (*Ustawa Rządowa*), kas ir otrā rakstītā pasaules konstitūcija. Pēc konstitūcijas pieņemšanas federācija gan ilgi vairs nepastāvē. 1795.gadā to savā starpā sadala Austrija, Prūsija un Krievija. Vēl 19.gadsimtā Eiropā izveidojās Ziemeļvācijas konfederācija, kuras pētījumi varētu šķist interesanti vienīgi vēsturniekiem.³ Tai pašā laikā Eiropā bija arī 1867.gada Austrijas – Ungārijas kompromiss (*Ausgleich*), kas tiek vērtēts kā ASV modeļa tālāka modifikācija.⁴

Papētot kaut nedaudz federālisma teorētiskos aspektus, nerodas šaubas, ka īstenais mūsdienu federālisms un divpalātisms (*bicamērism*)⁵ aizsācējs ir Amerikas Savienotās Valstis. Šis superfederācijas prakse, kas iesākās 18.gadsimtā, joprojām ir ievērojama vērtība. Vācijas federālisms, kas mums kā eiropiešiem ir labāk saprotams geopolitisku iemeslu dēļ, ir daudz jaunāks un tajā ir aprobēta



Foto: no personiskā arhīva

ASV labākā pieredze. Vācu mūsdienu federālisma sākums ir datējams ar 1949.gadu, jo šai gadā tika pieņemts pamatlikums. Atskatoties pagātnē, ir redzams, ka Vācijai pagājušā gadsimta četrdesmito gadu beigās nebija praktiskas nepieciešamības veidoties par federāciju, jo bija vairāk par pusgadsimtu ilga unitāras valsts pieredze. "Pietāte pret vēsturi" (Vācijas zemes kādreiz ir bijušas nelielas vācu valstiņas) vai vajadzība rast kopsaucēju starp atšķirīgajiem reģioniem⁶ bija tikai aizbildinājums. Tā drīzāk bija pakļaušanās uzvarētāju gribai, jo pēc kara visiem bija vēlme maksimāli novērst fašisma atdzimšanas iespēju. Vācijai atņēma ievērojamu teritorijas daļu, izveidojot Vācijas Demokrātisko Republiku. Austrumprūsijas teritorijas (Kēnigsberga) tika pievienotas PSRS un kļuva par Kaliningradas apgabalu. Faktiski federālisms Vācijai bija mazākais ļaunums, ja ņem vērā Francijas ierosinājumu sadalīt Vāciju nelielās valstiņās pēc 19.gadsimta sākuma parauga.

Šobrīd ir cita realitāte, cita Vācija un cita Eiropa un, domāju, vācieši var būt apmierināti par savu unikālo federālisma pieredzi.

Unitāras valstis un "federālisma" iezīmes

Ar unitāru valsti mēs saprotam "iekšēji viengabalainu", politiski vienotu un nesadalītu valsti. Šādas valstis sastāv no administratīvi teritoriālām vienībām, kurām nav un nevar būt tāda statusa, kāds ir federālu valstu sastāvdaļām.

Turpinājums — 2.lpp.

Atskaita un darbība

Federālisms kā taisnīgas pārvaldes nodrošināšanas instruments

Turpinājums no 1.lpp.

Lai gan daži zinātnieki uzskata, ka unitāru valstu viengabalainību nodrošina relatīvā sabiedrības ekonomiskā, etniskā, sociālā, kultūras viendabība, dažkārt arī unitārām valstīm mēdz būt tādi autonomi valstiski veidojumi, kuriem piemīt federācijas subjektiem līdzīgas pazīmes.

Unitārisma relativismu veiksmīgi atklāj Somijas realitāte. Somija, kā zināms, ir unitāra, nevis federāla valsts un iedalās administratīvi teritoriālās vienībās – provincēs. Tomēr, neskatoties uz to, Somijā ir kāds izņēmums. Tās ir Ālandu salas, kur valda prezidenta iecelts gubernators. Salā dzīvo galvenokārt zviedri un atšķirībā no citām Somijas provincēm tikai Ālandu salām ir autonomija un savs parlaments. Citai Skandināvijas valstij – Dānijai – līdzīgā statusā ir Grenlande, kurā jau 40 gadus darbojas savs parlaments, kas pieņem likumus, kuri ir spēkā tikai Grenlandes teritorijā. Šai salai, kuras lielākā teritorijas daļa ir ledus klāta un kur dzīvo tikai pārsimtūkstoši cilvēku, ir savas no pārējās valsts atšķirīgas tiesības. Ģimenes tiesību jomā Grenlandē papildus daņu likumiem ir spēkā arī vietēji paradumi. Piemēram, tikai uz Grenlandi attiecas Grenlandes Civilprocesa kodekss un 1954.gadā ir pieņemts Grenlandes Kriminālkodekss.

Citā unitārā Eiropas monarhijā – Lielbritānijā teritorija sastāv no Anglijas, Skotijas, Velsas un Ziemeļrijas. Šais reģionos ir savi parlamenti un precedentu tiesību ietvaros savas specifiskas tiesību īpatnības, kas spēkā ir tikai šai reģionos. Cits piemērs ir Ukraina, kuras konstitūcijā ir vesela 10.nodaļa, kas saucas "Krimas Autonomā Republika".⁸ Krimai ir pat savs parlaments (Augstākā Rada), valdība (Ministru padome), kuru izvēl Krimas Augstākā Rada un konstitūcija, kuru pieņem Krimas parlaments, bet apstiprina Ukrainas parlaments. Pašreizējā Krimas konstitūcija ir pieņemta 1998.gadā.⁹

Francijas Republikā ietilpst tā saucamie "aizjūras departamenti" (Gviāna, Gvadalupe, Martinika, Rejunjona un Sentpermekelonas), vairākas "aizjūras teritorijas" (piem., Jaunkaledonija, Polinēzija, Vollisefrjuna), kā arī Dienvidu Antarktiskās teritorijas un viens veidojums ar speciālu statusu – Majjota. Interesanti,

ka daži no minētajiem Francijas reģioniem (piemēram, Jaunkaledonija) drīzāk līdzinās asociētām štatam, bet Korsikai (Vidusjūras salai) faktiski jau ir piešķirta politiska autonomija. Jāpiezīmē, ka visi minētie unitāro valstu veidojumi Grenlande, Krīma, Skotija un Korsika cinās par pilnīgu neatkarību un unitāro valstu valdības līdz zināmāi robežai spiestas piekāpties.

Federālisma idejas ir dzīvas un attīstās. Par to liecina fakts, ka ne daudz vairāk kā pirms desmit gadiem kāda Eiropas unitāra valsts pārtapa par federāciju. Šī valsts bija Beļģija, kas, pieņemot jaunu 1994.gada konstitūciju, pasludināja (1. un 2.pants), ka ir federāla valsts, kas sastāv no sabiedrībām (franču, flāmu un vācu) un reģioniem.¹⁰

Konfederācija un federācija

Izšķir trīs valsts iekārtas pamatformas: konfederācijas, federācijas un unitāras valstis. Tālāk jau šie veidojumi iedalās pēc to konstitucionālās iekārtas – republikas vai monarhijas un vēl detalizētāk – parlamentāras republikas, prezidentālas republikas vai pusprezidentālas (*semipresidentāla*) republikas. Monarhijas savukārt iedalās parlamentārās monarhijas un absolūtajās monarhijās. Ja runā par valsts iekārtas pamatformām, jāsecina, ka lielākā daļa valstu ir unitāras valstis (piem., Baltijas valstis, Skandināvijas valstis, Polija, Francija, Itālija, Ukraina u.c.). Pēc tam izplatības ziņā seko federācijas: Vācijas Federatīvā Republika, Austrija, Beļģija, Šveice, Amerikas Savienotās Valstis, Kanāda, Meksika, Argentīna, Austrālija, Indija. Konfederatīvais valsts pārvaldes modelis (Šveice) tikpat kā nav sastopams. Aplūkosim, kas ir šiem trīs modeļiem raksturīgs, jo viens no drošākajiem paņēmieniem, kā pētniecībā nodrošināties pret pārpratumiem ir definēšana. Mērķis definīciju izveidošanai ir precīzēt lietojamo jēdzienu būtību, tāpēc atrast labu definīciju nozīmē atsegt definējamā objekta būtību.

Unitāras valstis ir tādas valstis, kuras nedalās politiski patstāvīgās daļās. Šādā valstī ir tikai viena centrālā valsts vara. Piemēram, tāda ir Latvijas Republika – viens parlaments, kas veido valdību utt. Tieši no unitārām valstīm veidojas konfederācijas un parasti arī federācijas.

Konfederācija ir vairāk vai mazāk noteiktu suverēnu valstu brīvprātīga apvienība. Konfederācijas locekles, saglabājot savu suverenitāti pilnā apmērā, daļu savu politisko pilnvaru deleģē centrālajai autoritātei (*some political powers vested in a central authority*).¹¹ Konfederācijas subjekti ir pilnībā ekonomiski patstāvīgi un tāpēc konfederācijas budžets ir tikai konfederācijas subjektu brīvprātīgo ziedojumu krātuve. Uzskats, ka konfederācijai nav vienotas konstitūcijas un centrālo valsts varas institūciju,¹² ir nepareizs. Gan ASV, gan Šveicei tādi bija vai ir, cits jautājums, ka konfederācijas valdībai gandrīz nemaz nav varas pilnvaru un tā drīzāk ir uzskatāma par starpvalstu valdību sekretariātu. Atšķirībā no federācijām, kur ir vienots pārvaldes centrs, konfederācijās varas smaguma centrs atrodas konfederāciju veidojošajās valstīs.¹³ Lēmumi, kas attiecas uz konfederāciju kopumā, var tikt pieņemti tikai tādā gadījumā, ja tam piekrit visi konfederācijas locekļi. Strasbūras Universitātes profesors Žans Pauls Žaks (*Jean Paul Jacqué*) uzskata, ka konfederācijas ir uz starptautisko tiesību pamata izveidojušās apvienības, kurās, saglabājot savu suverenitāti, dalībnieki ir piekrituši ar citiem strādāt kopā.¹⁴ Konfederācija (latīniski *confederatio*) un federācija (latīniski *foederatio*) ir vienas parādības dažādas izpausmes. Tulkojot šo vārdu no latīņu valodas, īpašu atšķirību var nepamanīt, jo, ja konfederācija nozīmē asociāciju, savienību, apvienību, tad federācija apvienību jeb savienību. Konfederācija un federācija ir divas dažādas metodes, kuras pilda vienu uzdevumu. Sakarā ar vienbalsīgo lēmumu pieņemšanas procedūru konfederācijas griba nevar vērsties pret konfederācijas subjektu. Drīzāk atsevišķais konfederācijas loceklis var izjaukt visas konfederācijas lēmumu. Raksturīgi, ka konfederācijas sastāvā esošās valstis var brīvi izstāties no savienības. Jāpiebilst vēl, ka konfederācijām parasti nav vienotas naudas sistēmas un vienotas pilsonības. Prakse liecina, ka konfederācijas tiek galvenokārt dibinātas atsevišķu islaicīgu mērķu sasniegšanai (piem., aizsardzībai no ārēja ienaidnieka). Pēc tam, kad šie mērķi tiek sasniegti, rodas dilemma, kas parasti tiek atrisināta no konfederācijas pārtopot par federāciju. Konfederāciju "vājā vieta" ir sarežģītā lēmumu pieņemšanas kārtība un vienota vadības centra neesamību. Protams, teritoriāli nelielas konfederācijas šos trūkumus var aizstāt ar "tautvaldības" elementu – kā patstā-

Atskata un darbība

vīgu "konsultāciju" ar pilsoņiem. Tieši to dara vēsturē ilglaicīgākā Šveices konfederācija, kas nepārtraukti konsultējas ar tautu par visdažādākajiem jautājumiem. Vēsturiski konfederācijas ar laiku pārtop par federālām valstīm. Tā tas notika ar Ziemeļvācijas valstu konfederāciju un arī ar Ziemeļamerikas Valstu konfederāciju.

1777.gadā trīspadsmit bijušās Ziemeļamerikas kolonijas, atbrīvojoties no britu koloniālā jūga, parakstīja "Konfederācijas un mūžīgās savienības statūtus". 1787.gadā konfederācija pārtop par federāciju. 1777.gada konfederācijas līgums, bez šaubām, bija tai brīdī ievērojams sasniegums, jo savrupās kolonijas pirmo reizi spēja spert kopīgi koordinētu soli. Visām konfederācijas valstīm bija raksturīgs naidis pret jebkādu varu "no ārpusēs". Tās gribēja pašas lemt par savu likteni "uz vietas". Ziemeļamerikas mūžīgās konfederācijas valdībai bija ārkārtīgi ierobežota vara jeb patiesībā tās nebija vispār. Tādi svarīgi jautājumi kā aizsardzība, budžets un tirdzniecība nebija tās kompetencē.¹⁵ Konkrētajos jautājumos konfederācijas valdība bija pilnīgi atkarīga no atsevišķo valstu likumdevēju nostājas. Konfederālā valdība ar grūtībām ievāca nodokļus, lai uzturētu pati sevi. Konfederatīvais modelis neveicināja Ziemeļamerikas valstu varenību un stabilitāti. Jaunās nācijas un federatīvas valsts veidošanās notika ļoti nelabvēlīgos apstākļos.

Neraugoties uz sekmīgi izcīnīto antikoloniālo karu, strauji sāka pasliktināties valstu ekonomika, iekšzemes kopprodukts katrā atsevišķā valstī slīdēja neatvairāmi uz leju. Ziemeļamerikas valstis tika sadrukāts un uzkrāts milzīgs naudas krājums, kura nomināls bija augsts, bet pirktspēja zema. Vienas un stabils valūtas trūkums kavēja savstarpējo tirdzniecību starp valstīm un traucēja uzplaukumam. Izcēlās vispārēja inflācija, kuras laikā ikviena valsts centās gūt maksimālu labumu no muitas nodevām.¹⁶ Tas savukārt mākslīgi kavēja tirdzniecības apriti. Stāvokli vēl vairāk sarežģīja apstākļi, ka karā neatkarību ieguvušās valstis vairs nebaudīja lielākās labvēlības statusu Lielbritānijas ostās, kā tas bija koloniju laikā. Dažos konfederācijas štatos pret savām valdībām sacēlās fermeri. Valstis bija vāja iekšēja varas centralizācija, kas mījās ar lielām ambīcijām attiecībā pret kaimiņvalstīm. Kara laikā nostiprinājās savstarpējās attiecības strauji sāka pasliktināties. Konfederācijas locekles sāka nebeidzamus savstar-

pējas kildas par robežām, muitām un nodokļiem. "Mūžīgās konfederācijas" kongress centās būt vidutājs šais strīdos, tomēr izligumu to starpā nespēja panākt. Patiesībā tas bija tikai konfederācijas neveiksmju sākums. Redzot amerikāņu vājumu, briti ne tikai sāka atklāti ignorēt 1783.gada miera līguma nosacījumus, atsakoties no ziemeļrietumu fortiem (tagadējā Kanādas teritorijā) atvilkt karaspēku, bet pat sāka intensīvi piegādāt ieročus vietējām indiāņu ciltīm, kļūdot tās uz vispārēju partizānu karu pret apspiedējiem. Skaidrs, ka šāda situācija nevarēja turpināties ilgstoši. Gan politiski, gan ekonomiski jaunā, vēl neizveidojusies nācija strauji tuvojās haosam un vienā brīdī varēja tikt zaudēti visi Atrīvošanas kara sasniegumi. Glābt Ziemeļamerikas valstis varēja tikai brīnums un tas notika. Tā bija Amerikas Savie-

Federālisms ir cēlies no latīniskā foedus un ir sistēma/mācība par varas deleģēšanu. Šis mācības pamatā ir ideja par vienotu valsti, kas sastāv no daudzām dalībvalstīm (federācijas subjektiem), kas centrālajai valdībai jeb centrālajām varas institūcijām ir deleģējušas daļu no savām individuālajām tiesībām

noto Valstu izveidošanās, kas notika, pieņemot vislabāko pasaules federālo konstitūciju,¹⁷ kas turklāt bija pirmā rakstītā konstitūcija pasaulē. Otrs piemērs ir Ziemeļvācijas Konfederācija, kura pastāvēja nedaudz ilgāk un no konfederācijas kļuva par unitāru valsti. Eiropā 1815.gadā izveidojās Vīnes "suverēno prinču savienība", tad vācu valstu "muitas savienība", līdz beidzot izveidojās Ziemeļvācijas Konfederācija, kas gan pastāvēja neilgi, jo konfederācija līdz ar Prūsijas ķeizara Fridriha Vilhelma I kļūšanu par Vācijas ķeizaru pārtapa Vācijas Impērijā (*Deutsches Reich*). Neilgi pastāvējušās vācu konfederācijas idejiskais tēvs bija "dzelzs kanclers" Bismarks. Zinot viņa nīcinājumu pret demokrātiju, nav jābrīnās, ka Ziemeļvācijas Konfederācijai bija raksturīga vāja demokrātija un spēcīga federālā vara.

Lai gan kā vienīgo konfederāciju šobrīd var minēt Šveici, ideja par "konfederālismu kā pārvalstisku apvienību" nebūt nav izzudusi.

Federālisms (angliski – fede-

ralism, franciski – *fédéralisme*, vāciski – *föderalismus*) ir cēlies no latīniskā *foedus* un ir sistēma/mācība par varas deleģēšanu.¹⁸ Šis mācības pamatā ir ideja par vienotu valsti, kas sastāv no daudzām dalībvalstīm (federācijas subjektiem), kas centrālajai valdībai jeb centrālajām varas institūcijām¹⁹ ir deleģējušas daļu no savām individuālajām tiesībām.²⁰ Federācijas subjektiem ir ierobežota politiska patstāvība (*an organization within which smaller divisions have some degree of internal autonomy*),²¹ lai gan piemīt zināma iekšēja autonomija. Lai arī Vācijā un Amerikas Savienotajās Valstīs federācijas subjektiem ir tiesības patstāvīgi stāties sakaros ar citām valstīm, tas notiek tikai un vienīgi federālās ārlietu ministrijas pārraudzībā jeb dažkārt pat vadībā.

Neatkarīgi no federācijas satura (simetriska vai asimetriska) vai tās subjektu nosaukumiem ("štati" – ASV, Meksikā un Indijā, "zemes" – Vācijā un Austrijā, "republikas" vai "apgabali" – Krievijā, "provincas" – Pakistānā un Kanādā, "kantoni" – Šveicē), lai federācija būtu ilglaicīga un dzīvotspējīga, kompetences sadalei jānotiek, balstoties uz subsidiaritātes principu (*le principe de subsidiarité* – fr.), kas nosaka, ka centra rīcības pamatā ir samērīgums.²² Subsidiaritātes princips, kas, starp citu, ir arī Eiropas Savienības funkcionēšanas pamatā, federācijās ne vienmēr tiek pilnībā ievērots un "tirā veidā", šķiet, sastopams vien Vācijā, Beļģijā, Austrijā un ASV. Federālisms un subsidiaritātes princips ne vienmēr ir saistīts un atkarīgs no konkrētās federācijas vēsturiskās, politiskās, juridiskās pieredzes un ģeogrāfiskā stāvokļa.²³ Vislabāk to var novērot asimetriskās federācijās.

Asimetriskais federālisms

Negribu federālismu sadalīt "labajā" vai "sliktajā", taču Indijas un Krievijas federālismu vislabāk ir nosaukt par asimetrisko federālismu.

Lielākā daļa federāciju ir veidotas pēc teritoriālā principa (piem., Vācija vai ASV), tomēr tās tiek veidotas arī pēc nacionālā principa (piem., Indija). Bijusā PSRS bija veidota pēc nacionālā principa, padomju republiku pamatā liekot to agrāko valstiskumu. Īpatnība ir tā, ka atšķirībā no Padomju Sociālistisko Republiku Savienības, kas veidojās no nacionālām valstīm, mūsdienu Krievija veidota no subjektiem pēc nacionālā un teritoriālā principa.

Turpinājums — 4.lpp.

Atskatā un darbībā

Federālisms kā taisnīgas pārvaldes nodrošināšanas instruments

Turpinājums no 3.lpp.

Pēc Padomju Savienības sabrukuma Krievija, kļuvusi par PSRS tiesību, saistību un pienākumu tiesisko mantinieci, nekavējoties sāka centralizāciju. Jaunajā Krievijā, kurā valsts pamatu vairs neveidoja ideoloģija, bija vitāli svarīgi saglabāt ietekmi un nostiprināt tirgu. Krievija izveidoja federatīvu valsti un centās apslāpēt separātisma procesu. Krievijas Federācija pēc PSRS sabrukšanas izveidojās pēc jauktā modeļa, jo no 89 Krievijas Federācijas subjektiem daļa ir veidoti pēc teritoriālā (piem., Krasnojarskas vai Maskavas federālie apgabali), bet daļa pēc nacionālā (piem., Tatarstānas un Burjatijas Republikas). No minētajiem 89 federācijas subjektiem republikas ir 21, novadi (краи) – 6, apriņķi (области) – 49 un pilsētas ar federācijas subjektu statusu (города федерального значения) – 2 (Maskava un Sanktpēterburga), vēl ir viens autonomais apgabals (Ebreju autonomais apgabals) un 10 autonomie apvidi. Respektīvi, Krievija, lai iegūtu dominējošo lomu augšpalātā Valsts domē, ir "sadalījusies" daudzos federācijas subjektos. Patiesībā jāpiekrīt amerikāņu izcilā diplomāta H.Kisindžera apgalvojumam: tā kā Krievija robežojas ar trim atšķirīgām kultūras sfērām – Eiropu, Āziju un islama pasauli un tajā dzīvo visu šo kultūru pārstāvji, Krievija nekad nav bijusi nacionāla valsts Eiropas izpratnē.²⁴ Krievijas federālisms arī mūsdienās slēpj sevī tendences uz impērismu un vēlēšanos būt par sava reģiona hegemonu. Krievijas Federācijas izpildvara tiek organizēta uz federālisma pamatiem. Šādā sistēmā Krievijas

Federācijas valdība koordinē federācijas subjektu izpildvaras orgānus, pār kuriem visiem varas hierarhijas augšgalā atrodas Krievijas Federācijas prezidents. Jāsaka, ka federācijas prezidenta institūts un tā ievērojamās varas pilnvaras šķiet loģiskas tik milzīgā teritorijā, kuras iedzīvotājiem nav demokrātijas pieredzes un kuri atrodas ļoti sliktā sociālā un ekonomiskā attīstības stadijā. Prezidenta institūcijas ārkārtīgi lielā nozīme Krievijas federālismā izpaužas arī tā, ka visiem Krievijas Federācijas subjektiem pie Krievijas prezidenta (Kremlī) ir savi patstāvīgie un pilnvarotie pārstāvji, kuru uzdevumos ir koordinēt federālās izpildvaras un federācijas subjektu sadarbību. Krievijas federācijas subjekti ir nevienlīdzīgi savās tiesībās un tāpēc Krievija ir asimetriska federācija. To vislabāk raksturo Krievijas konstitūcijas 5.panta konstitucionālā pretruna. Minētā panta pirmā un ceturrtā daļa ir klajā pretrunā ar šī panta otro daļu. Konstitūcijas 5.panta pirmā daļa nosaka, ka Krievijas Federācija sastāv no vienlīdzīgiem federācijas subjektiem, bet otrā daļā aiz vārda "republikas" parādās iekavās valsts (t.i., republika (valstis)). Pretrunas būtība ir tā, ka 5.panta ceturrtajā daļā noteikts: attiecībā ar federālajiem valsts varas orgāniem visi Krievijas Federācijas subjekti savā starpā ir vienlīdzīgi. Vienlīdzīgi? Respektīvi, valstis ir nostādītas "vienlīdzīgā stāvoklī" ar Krievijas reģioniem. Tā, piemēram, Voronežas, Penzas, Samāras, Jaroslavljas apriņķi ir Krievijas Federācijā tādi paši federācijas subjekti kā Čečenijas, Dagestānas vai Tatarstānas republikas, kuras ir piel-

dzinātas valstīm. Turklāt ar Krievijas Federācijas sastāvā esošajām valstīm vienādā statusā ir divas pilsētas, jau minētā Maskava un Sanktpēterburga. Aplūkojot Krievijas Federācijas novadus un apgabalus, ir skaidri redzams, ka pati Krievija sevi ir sadalījusi federācijas subjektos, paturot vairumu balsu Federālajā Sapulcē.

Šādos apstākļos nevar runāt par reālu federācijas subjektu patiesu vienlīdzību. Krievijas konstitūcija būtībā iedibina nevis subjektu vienlīdzību, bet to līdztiesisko statusu attiecībā ar valsts federālajiem pārvaldes orgāniem.²⁵

Saskaņā ar konstitūcijas 11.pantu valsts varu Krievijas Federācijas subjektos īsteno to izveidotie valsts varas orgāni, tomēr federācijas subjektu likumdošanas akti nedrīkst būt pretrunā ar Krievijas konstitūcijas normām. To nosaka konstitūcijas 76.panta piektā daļa. Ja tiesību akti nonāk pretrunā, tad saskaņā ar konstitūcijas 76.panta sesto daļu spēkā ir norma, kas noteikta federālajā likumā. Tas pats attiecas uz federācijas republiku konstitūcijām, kuras pieņem (vai arī akceptē ar tautas referendumu palīdzību) republiku likumdevēju orgāni vai pārējo federācijas subjektu pieņemtie nolikumi (уставы). Neviens no šiem vietējo līmeņa konstitucionālo tiesību avotiem nedrīkst būt pretrunā ar Krievijas konstitūciju un konstitucionāliem likumiem.²⁶ Bieži vien pašas republikas šo principu iekļauj savās konstitūcijās. Piemēram, Tuvas konstitūcijā tā arī ir rakstīts²⁷: ja Tuvas Republikas konstitūcijas normas nokļūst pretrunā ar Krievijas Federācijas konstitūcijā noteikto, spēkā ir federālā konstitūcija.

Pateicoties Apvienotās Karalistes parlamenta "Simona komisijai", 1935.gadā tika pieņemts likums "Par Indijas pārvaldi", kas Indiju veido kā federālu valsti, par pamatvienību

* Lietuvas kņazs Mindaugs 1253.gadā ar Romas pāvesta žēlastību tika kronēts par Lietuvas karali.

¹ Ana Maria Guerra Martins Vers une constitution Post – Nationale – Fédérale, confédérale ou vraiments sui generis/Revue Européenne de droit Public. – Vol.16 No. 1. 2004. Esperia Publications Ltd p. 39–43

² Абдулатипов Р.Г. Федералогия. – Санкт–Петербург, 2004. – с. 278

³ Ebke F. Werner Introduction to German Law. – Haque. London. Boston: Kluwer Law International, 1996. – p. 49

⁴ Caenegem R. An Historical Introduction to Western Constitutional Law. – Cambridge University Press, 1995. – p. 154

⁵ Vile R. A Companion to the United States Constitution and its Amendments – Westport, Connecticut. London, 1993. – p. 27

⁶ Freckmann A., Wegerich T. The German Legal System. – London. Sweet&Maxwell, 1999.

⁷ Jakubāpēcs V. Valsts Jēdziens, Struktūra, Funkcijas un Formas. – Rīga, 1999. – 14.lpp.

⁸ Конституція України/ Преса України Київ 1997.

⁹ Ф.Г.Бурчак, вице-президент Украинской академии правовых наук, советник Президента Украины Украина/ Конституции государств – участников СНГ. – Москва, 2001. – с. 706

¹⁰ Belgium Constitution/ <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl>

¹¹ The Concise Oxford Dictionary (ed.J.Pearsall) 10th edition. – Oxford, 1999. – p. 298

¹² Ievads Politikā. – Rīga, 1998. – 215.lpp.

¹³ Алексеев А. Государство и право. – Москва, 1991. – с. 47

¹⁴ Жакке Ж.П. Конституционное право и политические институты. – Москва, 2002. – с. 42

¹⁵ ASV Politiskā iekārta/ USA Ričarda Šrēdera oriģinālizdevums – ASV Informācijas aģentūra, – 7.lpp.

¹⁶ Elazar D. The American constitutional Tradition. – University of Nebraska Press 1998. – p. 124.–126

¹⁷ Barendt An Introduction to Constitutional law. – Great Britain, Oxford: Oxford University Press, 1998. – p.52

¹⁸ Cambridge International Dictionary of English. – Cambridge University press 1995. p. – 509

¹⁹ "Zusammenschluss von Staaten, durch den ein neuer Staat (Oberstaat, Gesamtstaat) entsteht, auf den ein Teil Souveränität der Glieder übergeht." (Schaffert L., Niedere L. Vācu – Latviešu/ Latviešu – Vācu juridiskā vārdnīca. – EuroFaculty Rīga, 2003. – 57.lpp.)

²⁰ Shaw R.J. The New Horizon Ladder Dictionary of the English Language. – USA: The New American Library, 1870. – p. 187

Atskatā un darbībā

nosakot kņazistes. Lai gan likums realizēts tā arī netika, jo kņazistes, kurām bija piešķirtas izvēles tiesības, atteicās no iespējamības kļūt par savienības subjektu, federālisma ideja neizzuda, un 1947.gada 15.augustā bijušā britu kolonija pārtapa par divām neatkarīgām valstīm – Indiju un Pakistānu.²⁸ Respektīvi, Indija no unitāra veidojuma kļuva par federāciju. Var teikt, ka Indija radīja precedentu visā konstitucionālo tiesību vēsturē, jo parasti federālisms veidojas valstīm apvienojoties (ASV un Polijas – Lietuvas savienība), valstīm šķeloties (Beļģija), iekarojumu rezultātā (Vācija 19.gs.). Tādā nozīmē Indiju var uzskatīt par maksimālu federāciju atšķirībā, teiksim, no ASV, kas ir konstitutīva federācija jeb federācija, kura apvienojusies uz brīvprātīgas vienošanās pamata. Kā uzskata Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes Valststiesību zinātņu katedras lektore Mg.iur.Anita Rodiņa, “argumenti federācijas nepieciešamībai Indijā varētu būt saistāmi ar ievērojamo valsts teritoriju kopumā, kā arī lielo un tik dažādo tautību, reliģiju, kultūras ziņā atšķirīgo iedzīvotāju skaitu, kuru pārvaldīšana no viena centra šķiet neiespējama”.²⁹ Teiktajam var piekrist katrā ziņā, jo federālā sistēma ir raksturīga valstīm, kurām ir lielas teritorijas. Indijas konstitūcijā jēdziens “federācija” neparādās, tā vietā tiek izmantots termins “savienība” (piemēram, Indijas konstitūcijas 1. pantā noteikts, ka Indija ir štatu savienība (*Bharat*)). Indijas 28 štatiem nav savu konstitūciju, un Indijas konstitūcija ir uzskatāma ne tikai par savienības, bet arī štatu konstitūciju. Tajā tiek regulētas štatu un centra attiecības un arī pašu štatu un savienības teritoriju tiesiskais statuss. Štati sadalīti ne tikai pēc vēsturiskām (kņazistu) robežām, bet arī pēc nacionāli – lingvistiskām

pazīmēm. Tā rezultātā Indijā tika izveidoti 14 jauni štati, no kuriem 10 tika veidoti, ievērojot vienas valodas, bet četri – divu valodu lietošanas pazīmi. Indijas štatiem nepiemīt suverenitāte un tie nevar izstāties no federācijas. Štatu tiesiskais statuss balstās uz autonomijas principu. Indijas asimetriskums izpaužas dažādos aspektos. Piemēram, Indijas konstitūcija paredz speciālus noteikumus, kas tiek attiecināti uz atsevišķiem štatiem, nostādot tos nevienlīdzīgās pozīcijās. Arī štatu pārstāvniecība Štatu padomē – savienības parlamenta augšpalātā nav vienāda. Piemēram, Nagalendas, Sikimas štatus pārstāv tikai viens pārstāvis, bet 34 pārstāvji ir no Utaras Pradešas štata. Kā ipatnība ir jānorāda arī tas, ka ne visos štatos likumdošanas institūciju veido divas palātas.

Federālisms (federoloģija) kā taisnīgas pārvaldes metode

Idejas par federālismu kā taisnīgu starpnacionālo attiecību risināšanas un valsts pārvaldes veidu ik pa brīdim ir sabiedrības un plašsaziņas līdzekļu diskusiju centrā. Protams, nevajag domāt, ka federālisms ir panaceja no visām sliktas valsts pārvaldes likstām. Tā tas nav, jo ne visām valstīm federālisms ir piemērots. Daži zinātnieki, piemēram, britu profesors Ēriks Barendts (*Eric Barendt*) no Londonas univesitātes (*University College London*) uzskata,³⁰ ka federālisms ir sarežģīta, nepopulāra valsts pārvaldes forma, kas absolūti neder valstīm, kurās dzīvo nelielas homogēnas nācijas. Rezultātā var izveidoties vājas valdības, kas nav funkcionēspējīgas. Iespējams, ka viņam ir taisnība attiecībā, teiksim, uz Latviju, taču pieļauju, ka, runājot par iespējamo Baltijas Valstu Savienību, kurā būtu divpalātu parlaments ar vienlīdz pārstāvētām

trim valstīm, vienotu federālu valdību un attiecīgām trim reģionālām valdībām, Latvija, Igaunija un Lietuva tikai iegūtu. Šobrīd visās Baltijas valstīs ir vērojami vieni un tie paši vājās demokrātijas simptomi, taču visām Baltijas valstīm apvienojoties, mēs kļūtu ne tikai ekonomiski un finansiāli ievērojams reģiona spēks, bet arī pārvalde uzlabotos. Protams, tas ir tikai sapnis, taču sapņot kļūst spēcīgākam nav aizliegts! Atgriezoties pie realitātes, jāsapina, ka pēdējā laika tendences liecina, ka federālisms jeb jautājums par to kļūst arvien aktuālāks. Šo jautājumu sevišķi saasina jautājums par Eiropas Savienības modeļa nākotnes attīstību.

Jaunākās tendences

Eiropas strukturās strādājošie konstitucionālie pētnieki cenšas izvirīties no ES definēšanas par konfederatīvu vai federatīvu veidojumu, vai nu visu formulējot par “pastāvīgu revolūciju” un salīdzinot ar “motocikla vadīšanu pa stingri novilkto virvi, tai pašā laikā izpildot trikus”³¹, vai iesakot atsāties no tradicionāli pieņemtiem jēdzieniem, tā vietā liekot domāt “jaunās kategorijās” un par “multi-konstitucionālisma” (*Multilevel Constitutionalism*) iespējām. Attiecībā uz Eiropas Savienību tiek sniegti tādi skaidrojumi kā “valstu savienība ir starptautisko tiesību, bet federācija ir valsts (konstitucionālo) tiesību veidojums”, no kā tiek izdarīti secinājumi par to, “ka šai gadījumā lielāka loma ir politikai un politiskai psiholoģijai nekā jēdzieniskai skaidrībai” (*Vildbergs J.H., Meseršmits K.*)³² Tiesa ir arī konkrēti viedokļi – notiekošais nozīmējot to, ka vai nu ES izveidosies par federāciju, vai sadalīsies atkal pa nacionālām valstīm.³³

Turpinājums – 6.lpp.

²¹ The Concise Oxford Dictionary (ed. J. Pearsall) 10th edition. – Oxford, 1999. – p. 298

²² Vinklers T., Lahmans P., Stefens R., Naidu D. Eiropas Savienības Tiesības. Ievads. – Kopenhāgena, 2000. – 23.lpp.

²³ Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. – Москва, 1981. – с.115

²⁴ Kisindžers H. Diplomātija. – Rīga, 2001. – 17.lpp.

²⁵ Алексин А.П., Кармалицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. – Москва, 2001. – с.344

²⁶ Казанчев Ю.Д. Конституционное право Российской Федерации. – Москва, 2001. – с.9

²⁷ Козлова Е., Кутафин О. Конституционное право России. – Москва, 2001. – с.62

²⁸ Government of Pakistan/ Law & Parliamentary Affairs

http://www.infopak.gov.pk/Quaid/quaid_index.htm 2004. – 23.aprīlis

²⁹ Šai rakstā, runājot par Indiju, ir izmantots Mg.iur.Anitas Rodiņas nepublicētais lekciju materiāls “Arvalstu konstitucionālajās tiesībās”

³⁰ Barendt E. An Introduction to Constitutional Law. – Great Britain: Oxford University Press, 1998. – p. 58

³¹ Metkalfa K. Eiropas Savienības nākotnes perspektīvas/ Likums un Tiesības – R.: Ratio iuris, 2001., decembris, 3. sējums, nr.12 (28)

³² Vildbergs J.H., Meseršmits K., Niedre L. Pilsonis tiesiskā valstī Vācu konstitucionālo un administratīvo tiesību pamati. – Eurofaculty Rīga 2004. – 61.lpp.

³³ Burgess M. Federalism and European Union: The building of Europe 1950-2000. – London, New York, Routledge. – 2000. – p.259

³⁴ Vildbergs J.H., Meseršmits K., Niedre L. Pilsonis tiesiskā valstī Vācu konstitucionālo un administratīvo tiesību pamati. – Rīga: Eurofaculty, 2004. – 61.lpp.

³⁵ No Dr.Egila Levita runas “Par ES konstitucionālo līgumu un nacionālo valstu konstitūciju mijiedarbību” 2004.gada 27.septembra konferencē “Līgums par Eiropas Konstitūciju: problēmas un perspektīvas”, ko rīkoja Konrāda Adenauera fonda Rīgas birojs un Rīgas Juridiskā augstskola.

³⁶ Жакке Ж.П. Конституционное право и политические институты. – Москва, 2002. – с. 49

³⁷ Plamše K. Sogad jāvienojas par Eiropas konstitūciju // Diena 2003., 8. janvāris

³⁸ Cālīte A. Latvija. Neatkarība. Brīvība. Kādā Eiropas Savienībā? // Lauku Avīzes pielikums “Tēpat Eiropā” 2002., 14.novembris

³⁹ Kadēļ jābalso par Eiropas konstitūciju // Latvijas Vēstnesis 2004., 28. septembris

⁴⁰ Юнг К.Г. Проблемы души нашего времени. Москва: Прогресс-Универс, 1993, с. 24., 61

Skaidrojumi. Viedokļi

Kas un kā var iesniegt maksātnespējas pieteikumu

ALDIS GOBZEMS, Maksātnespējas administrācijas direktors

Saskaņā ar Civilprocesa likumu maksātnespējas pieteikums jāiesniedz apgabaltiesā pēc uzņēmuma atrašanās vietas jeb juridiskās adreses. Piemēram, gadījumā, kad uzņēmums atrodas Bauskā, pieteikums jāiesniedz Zemgales apgabaltiesā. Šī tiesa izskata arī citus ar uzņēmuma maksātnespēju saistītos jautājumus, piemēram, apstiprina administratoru konkrētā maksātnespējas procesā un izskata sūdzības.

Likumā "Par uzņēmumu un uzņēmēj sabiedrību maksātnespēju" noteikts, ka maksātnespējas pieteikumu pats parādnieks var iesniegt vai nu brīvprātīgi, vai obligāti. Parādnieks šī likuma izpratnē ir uzņēmums, kas nespēj nokārtot savas parādu saistības. Jāpiebilst, ka likuma ietvaros ar uzņēmumu tiek saprasts arī komersants, kas reģistrēts komercreģistrā saskaņā ar Komerclikuma noteikumiem. Savukārt parādnieka pārstāvji ir parādnieka kapitāla daļu turētāji, parādnieka pārvaldes institūciju locekļi

un amatpersonas, kuras saskaņā ar parādnieka statūtiem vai ligumiem ir tiesīgas pieņemt lēmumus attiecībā uz parādnieku vai pārstāvēt to.

Uzņēmums var iesniegt tiesā brīvprātīgu maksātnespējas pieteikumu, ja tas sakarā ar pierādāmiem apstākļiem nespēj pienācīgi nokārtot savas parādu saistības. Šajā gadījumā parādnieka pārvaldes institūcijām pirms maksātnespējas pieteikuma iesniegšanas tiesā ir jāinformē par to parādnieka kapitāla daļu turētāji, t.i., personas, kuru ieguldījumi ir uzņēmuma pamatkapitālā. Jaatceras, ka brīvprātīgam maksātnespējas pieteikumam jebkurā gadījumā ir jābūt pamatotam, jo par nepamatota pieteikuma iesniegšanu tā iesniedzējam var iestāties pat kriminālatbildība.

Savukārt uzņēmumam ir pienākums iesniegt tiesā maksātnespējas pieteikumu, ja tas nespēj nokārtot parādu saistības triju nedēļu laikā no saistību izpildes termiņa iestāšanās dienas un nav panākta rakstveida vienošanās ar kreditoriem par šā



Foto: no personiskā arhīva

parāda nokārtošanu vai ja parādnieka parādu saistības pārsniedz tā aktīvus.

Tāpat kā brīvprātīga maksātnespējas pieteikuma iesniegšanas gadījumā, iesniedzējam pirms obligātā pieteikuma iesniegšanas ir jāinformē par to parādnieka kapitāla daļu turētāji. Ja dažādu attaisnojošu iemeslu dēļ to nav iespējams izdarīt, pieteikums ir jāiesniedz nekavējoties bez viņu ziņas. Ja parādnieks savu

Atskata un darbībā

Federālisms kā taisnīgas pārvaldes nodrošināšanas instruments

Turpinājums no 5.lpp.

It kā oponējot federālismam, kā Eiropas Savienības modelim tiek sniegts paskaidrojums, ka valstu savienības dalībniekiem tiek saglabātas izstāšanās tiesības, kamēr federācija secēsiju (atdalīšanos) drīkst novērst ar piespiedu līdzekļiem.³⁴

Pieņemumu par ES kā "starpformu" noraida Eiropas Kopienas tiesnesis Egils Levits, kas piekrītot, ka ES satur dažus valstiskus elementus to dēvē par "pārvalstisku organizāciju ar kvazivalstisku formu".³⁵ Gandrīz vai identisks ir franču profesora Ž.P.Žaka uzskats par Eiropas Savienību kā "pārnacionālu sabiedrību" jeb "integratīvu apvienību" (*Communauté d'intégration*).³⁶ Levits kategoriski noraida ES kā starpformu no konfederācijas uz federāciju.

Skaidrs, ka mēs varam aplūkot tikai pašreizējo brīdi, jo situācija attīstās visai strauji un domāju, ka nevienam nav skaidrs, kas sagaida mūs pēc desmit gadiem vai divdesmit. Vācija, pamatojot pozīciju ar savu pieredzi, pamatoti uzskata, ka federācijas modelis būtu vislabākais sadarbības modelis starp Eiropas valstīm.³⁷ Tam kategoriski nepiekrīt Skandināvijas valstis,³⁸ Francija, Apvienotā Karaliste un Spānija, kas "dalībvalsts modeli" uzskata par optimālo. Dazi skeptiķi arī pie mums atzīst, ka federācija ir vienīgais loģiskais ES attīstības ceļš. Tā, piemēram, šādam viedoklim piekrīt tieslietu ministra padomnieks Arvids Dravnieks, kas gan piezīmē, ka tuvākajā laikā, lai arī ES kļūs federatīvs veidojums, iekšpolitisku apsvērumu dēļ nevienam to atklāti neatzīs.³⁹

K.Gustavs Jungs savulaik rakstīja, ka cilvēks dažkārt domā – viņš rada un attīsta idejas, taču īstenībā tās pašas viņu pārņem savā varā un attīsta, līdz cilvēks neapzināti kļūst par šo ideju rupu. Jungs pauda uzskatu, ka idejām savai esamībai jāpateicas nevis atsevišķiem cilvēkiem, bet kaut kam dziēnākam. Ne mēs atrodam idejas, bet otrādi – tās atrod mūs.⁴⁰ Nav šaubu, ka teikto droši var attiecināt uz Eiropas Savienības dibinātājiem, kas, neskatoties uz formālo nolīgšanu, manuprāt, tomēr iet pa "federālisma taku". Lai gan prognozes izteikt ir gandrīz vienmēr nepateicīgs darbs: ja nepiepildās, parasti tiek pārņemts, savukārt, ja piepildās, par to visdrīzāk neviens neatceras, šķiet, visticamāk jautājums par federalizāciju kļūs aktuāls 2006.gadā. Ja daļa Eiropas Savienības dalībvalstu nobalsos pret Eiropas Savienības konstitūciju, tad aktuāls kļūs jautājums par tās legimitāti. Galu galā nekā nespēj ilgi atrasties tapšanas stāvoklī, jeb, kā teica latīni, "in status nascendi", kādā pašlaik atrodas Eiropas Savienība.