

**SIGMA – KOPIĢĀ ESAO UN EIROPAS SAVIENĪBAS INICIATĪVA, KO GALVENOKĀRT
FINANSĒ EIROPA SAVIENĪBAS PHARE PROGRAMMA**

VALSTS PĀRVALDES PRINCIPI EIROPĀ

SIGMA DOKUMENTI: Nr. 27

84557

Pilnā dokumenta redakcija pieejama OLIS tā oriģinālajā formā

SIGMA PROGRAMMA

SIGMA - kas saīsinājumā angļu valodā nozīmē ‘Atbalsts pārvaldības un vadības uzlabošanā Centrālās un Austrumeiropas valstīs’ – ir kopīga ESAO (OECD) un Eiropas Savienības iniciatīva. Šī iniciatīva atbalsta valsts pārvaldes reformas centienus trīspadsmit valstīs ar pārejas perioda ekonomiku un to galvenokārt finansē Eiropas Savienības Phare Programma.

Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācija (ESAO) ir 29 attīstīto demokrātisko tirgus ekonomikas valstu starpvaldību organizācija. Tās Centrs sadarbībai ar valstīm, kas nav šīs organizācijas dalībvalstis, novirza ESAO palīdzību un konsultācijas par plaša spektra ekonomiskajiem jautājumiem valstīm Centrālajā un Austrumeiropā, kā arī bijušās Padomju Savienības teritorijā, kurās notiek reformas. Phare nodrošina dotāciju finansējumu, lai atbalstītu partnervalstis Centrālajā un Austrumeiropā līdz brīdim, kad tās būs gatavas uzņemties Eiropas Savienības dalībvalstu pienākumus.

Phare un SIGMA apkalpo vienu un to pašu valstu loku: Albāniju, Bosniju – Hercegovinu, Bulgāriju, Čehijas Republiku, Igauniju, bijušo Dienvidslāvijas republiku Maķedoniju, Ungāriju, Latviju, Lietuvu, Poliju, Rumāniju, Slovākiju un Slovēniju.

SIGMA ir dibināta 1992.gadā un darbojas ESAO Publiskās pārvaldes Direktorāta ietvaros, kas nodrošina informāciju un ekspertu analīzi par publisko pārvaldi politikas veidotājiem un veicina kontaktus un pieredzes apmaiņu valsts sektora vadītāju starpā. SIGMA piedāvā saņēmējvalstīm pieeju plašam pieredzējušu valsts sektora vadītāju tīklam, salīdzinošai informācijai un tehniskajām zināšanām, kas piesaistītas Publiskās pārvaldes Direktorātam.

SIGMAs mērķi ir:

- palīdzēt saņēmējvalstīm, meklējot labus valsts pārvaldības modeļus, lai uzlabotu administratīvo efektivitāti un veicinātu valsts sektora darbinieku vidū demokrātisko vērtību, ētisko normu ievērošanu un likuma varas respektēšanu;
- palīdzēt veidot vietējo kapacitāti centrālās valdības līmenī, lai veiksmīgi risinātu internacionalizācijas un Eiropas Savienības integrācijas plānu uzdevumus; un
- atbalstīt Eiropas Savienības un citu donoru iniciatīvas, lai palīdzētu saņēmējām valstīm veikt publiskās pārvaldes reformu, un dot ieguldījumu donoru valstu aktivitāšu saskaņošanā.

Savā darbā SIGMA piešķir augstu prioritāti sadarbības veicināšanai valdību starpā. Tas ietver loģistikas atbalstu publiskās pārvaldes darbinieku sadarbības tīklu veidošanā Centrālajā un Austrumeiropā un sadarbības tīkla veidošanā starp šiem praktiķiem un viņu kolēģiem citās demokrātiskajās valstīs.

SIGMA darbojas piecās tehniskās jomās: Publiskās pārvaldes attīstības stratēģijas; Politikas veidošana, saskaņošana un regulēšana; Budžeta veidošana un resursu sadalīšana; Civildienesta vadība; un Audits un finansu kontrole. Bez tam, Informācijas pakalpojumu nodaļa izplata publicētos un Internetā pieejamos materiālus par publiskās pārvaldes tēmām.

Autortiesības pieder ESAO (OECD), 1998.g.

Pieteikumi atļauju saņemšanai, lai pavairotu vai tulkotu visu šo materiālu vai tā daļu, iesūtāmi: Publikāciju dienesta vadītājam, OECD, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Šajā publikācijā izteiktie viedokļi ne vienmēr atspoguļo Komisijas, ESAO dalībvalstu vai citu Centrālās un Austrumeiropas valstu viedokli, kas piedalās Programmā.

PRIEKŠVĀRDS

Šajā dokumentā ir mēģināts identificēt tos standartus, kas ES kandidātvalstīm būtu jāievēro, lai pieskaņotu savu valsts pārvaldes sistēmu tai, kāda pastāv ES dalībvalstīs. Balstoties uz SIGMA darbu pie valsts pārvaldes reformas Centrālās un Austrumeiropas valstīs, jo īpaši civildienesta un administratīvas kontroles jomā, šajā dokumentā ir aprakstīta svarīga daļa no SIGMA metodoloģiskā pamatojuma, kas izmantots izvērtējot kandidātvalstu valsts pārvaldes kapacitāti.

Šī dokumenta sākotnējais variants tika izskatīts pirmajā desmit ES kandidātvalstu civildienestu vadītāju sanāksmē, kas notika Vīnē 1998.gada novembrī. Šī sanāksme iezīmēja sākumu SIGMA projektam, kura mērķis bija novērtēt kandidātvalstu valsts pārvaldes kapacitāti un jo īpaši to panākto progresu civildienesta attīstībā. Pirms publicēšanas dokumenta galīgo redakcija pārskatīja 10. SIGMA sadarbības grupas sanāksmes dalībnieki, kas tika organizēta Prāgā 1999.gada 15.-16.novembrī.

Šī dokumenta tapšanā, ko sagatavoja SIGMA sekretariāts ar Francisko Kardonas (Francisco Cardona) kungu, Padomnieku civildienesta vadības jautājumos kā galveno autoru, savu ieguldījumu deva arī neatkarīgie eksperti. SIGMA vēlas pateikties Prof. Denisam Galiganam (Denis Galligan), Apvienotās Karalistes Oksfordas Universitātes Volfsona koledžas Socioloģisko un juridisko pētījumu Centra direktoram, Prof. Žakam Cileram (Jacques Ziller) no Itālijas Eiropas Universitātes Institūta Florencē Juridiskās fakultātes, Prof. Jirgenam Švarcam (Jürgen Schwarze), Vācijas Publisko tiesību Institūta Direktoram Albert – Ludvigas Universitātē Freiburgā un Žakam Furnīra kungam (Jacques Fournier), bijušajam *Counseil d'Etat* loceklim un esošajam Francijas *Conseil supérieur de la Magistrature* loceklim par viņu vērtīgo ieguldījumu. Bez tam, SIGMA gribētu izteikt pateicību Dr. Helmutam Kitšenbergam (Helmut Kitschenberg), bijušajam Vācijas Federālās Publiskās pārvaldes Akadēmijas Direktoram un Dr. Wolfgangam Rušam (Wolfgang Rusch), Konstitucionālo tiesību lektoram no Ziemeļreinas Vestfāles Zemes Publiskās pārvaldes institūta Vācijā par viņu komentāriem, kas palīdzēja šī darba tapšanā.

Par dokumenta publikāciju ir atbildīgs ESAO Ģenerāldirektors.

SIGMA – OECD
2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France
Tel. (331) 45 24 79 00; Fakss: (331) 45 24 13 00
e-pasts: sigma.contact@oecd.org ; <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>

SATURS

VALSTS PĀRVALDES PRINCIPI EIROPĀ	1
SIGMA PROGRAMMA	2
PRIEKŠVārds	3
KOPSAVILKUMS.....	5
IEVADS	7
I. DAĻA. ADMINISTRATĪVO TIESĪBU PRINCIPI UN EIROPAS ADMINISTRATĪVĀ TELPA	9
1. ADMINISTRATĪVO TIESĪBU PRINCIPI	9
<i>Paļāvība un paredzamība</i>	<i>10</i>
<i>Atklātums un caurspīdīgums</i>	<i>13</i>
<i>Atskaitīšanās (atbildība)</i>	<i>14</i>
<i>Efektivitāte un iedarbīgums.....</i>	<i>15</i>
2. EIROPAS ADMINISTRATĪVĀ TELPA (EAT).....	17
<i>Eiropas Administratīvās Telpas jēdziens</i>	<i>18</i>
<i>Konverģences virzošie spēki.....</i>	<i>19</i>
<i>Eiropas Tiesas loma Kopīgās Eiropas Administratīvās telpas veidošanā</i>	<i>21</i>
<i>Administratīvo sistēmu konverģences līmenis</i>	<i>22</i>
II. DAĻA. ADMINISTRATĪVO TIESĪBU PRINCIPI UN CIVILDIENESTA STANDARTI	24
1. PROFESIONĀLA CIVILDIENESTA TIESISKĀS STRUKTŪRAS: VALSTS NODARBINĀTIE VAI IERĒDŅI?	24
<i>Profesionāla civildienesta līdzīgie standarti un nosacījumi, bet atšķirīgie modeļi.....</i>	<i>25</i>
2. CIVILDIENESTA VADĪBA “PĀRVALDES, PIEMĒROJOT TIESISKĀS NORMAS” KONTEKSTĀ	28
<i>Profesionālie vadītāji valsts sektorā</i>	<i>28</i>
<i>“Pārvaldes, pielietojot tiesiskās normas” konteksts.....</i>	<i>29</i>
<i>Homogēna civildienesta vadība</i>	<i>30</i>
SECINĀJUMI	32

KOPSAVILKUMS

Centrālās un Austrumeiropas valstīm, kas izteikušas vēlmi iestāties Eiropas Savienībā, nepieciešams reformēt savas valsts pārvaldes sistēmas, lai atbilstu Kopenhāgenā un Madridē izvirzītajiem iestāšanās kritērijiem. Lielāku daļu valdības darbības sfēras aptver vai ietekmē *acquis communautaire* (t.i., Eiropas Kopienas viss likumdošanas kopums). Dažādās *acquis* jomās reformu mērķi un saturs ir visai skaidri. Kandidātvalstīm ir nepieciešams pārņemt EK likumdošanu sava tiesiskajā sistēmā un pēc tam šīs normas ir jāievieš un jāpiemēro. Grūtības un aizkavēšanās galvenokārt ir saistītas ar procesu un ieviešanas ātrumu, ko nosaka kapacitātes trūkums.

Nav *acquis communautaire*, kas noteiktu standartus horizontālajām pārvaldības vai nacionālā līmeņa valsts pārvaldes sistēmām. Mērķi un orientieri valsts pārvaldes reformai paredzamās iestāšanās ES kontekstā tādēļ ir mazāk izteikti. Tomēr laika gaitā demokrātisko valstu vidū ir panākta vispārīga vienprātība par galvenajiem labas pārvaldības komponentiem. Šie komponenti ietver tiesiskās palāvības principus, paredzamību, atbildību un caurspīdīgumu, kā arī tehniskās un vadības zināšanas, organizatorisko kapacitāti un pilsoņu līdzdalību. Kaut arī šajā jomā nav *acquis communautaire*, panāktās vienprātības rezultātā ir izveidoti valsts pārvaldes principi, kam piekrīt ES dalībvalstis ar atšķirīgām tiesiskajām tradīcijām un atšķirīgām pārvaldības sistēmām. Laika gaitā šie principi ir tikuši definēti un pilnveidoti dalībvalstu tiesu darbības rezultātā un, sekojoši, Eiropas Tiesas tiesvedības rezultātā.

Kopīgie valsts pārvaldes principi ES dalībvalstīs veido "Eiropas Administratīvās Telpas" (EAT) nosacījumus. EAT ietver kopīgo rīcības standartu kopumu valsts pārvaldē, ko nosaka likums un kas tiek piemēroti praksē ar attiecīgu procedūru un atskaitīšanās mehānismu starpniecību. Valstīm, kas iesniegušas pieteikumus iestāties ES, būs jāņem vērā šie standarti, attīstot savas valsts pārvaldes sistēmas. Kaut arī EAT neveido apstiprinātu *acquis communautaire* sastāvdaļu, to tomēr vajadzētu izmantot kā vadlīniju valsts pārvaldes reformu gaitā kandidātvalstīs. ES dalībvalstīs šie standarti kopā ar konstitūcija noteiktajiem principiem parasti ir iestrādāti administratīvo tiesību kopumā vai tiek piemēroti ar to palīdzību, tostarp ar likumiem par administratīvajām procedūrām, administratīvās tiesvedības procesu, informācijas brīvību un civildienesta likumu.

Tas, cik lielā mērā attiecīgā kandidātvalsts piekrīt šiem valsts pārvaldes principiem un ievēro EAT principus, norāda uz šīs valsts publiskās pārvaldes spēju efektīvi ieviest *acquis communautaire* atbilstoši tiem kritērijiem, ko skaidri noteica Eiropas Savienības Padome Kopenhāgenā un Madridē. Tieši tādā kontekstā šajā dokumentā ir formulēti vispārīgie secinājumi.

Dokumenta otrajā daļā civildienests ir aplūkots šādā plašākā kontekstā. Šīs dokumenta daļas mērķis ir nodrošināt labāku izpratni par saikni starp ierēdņu veikspēju un vadību, no vienas puses, un vispārīgiem labas pārvaldības principiem un administratīvajiem standartiem, kas veido EAT, no otras puses. Izdarīto secinājumu vidū ir arī pārliecība, ka ierēdņi nav tikai valsts nodarbinātas personas, bet ka viņiem ir arī konstitucionāla loma.

Tādēļ nebūtu pareizi regulēt attiecības starp valsti vai valsts iestādi un tās ierēdņiem tikai ar darba likumdošanas starpniecību.

IEVADS

Eiropas Savienības dalībvalstīm ir noteikts, ka ikvienā šo valstu administratīvajā sfērā un rūpniecības nozarē ir jārespektē *acquis communautaire*. Piemēram, ja nacionālā piensaimniecības nozare kandidātvalstī grib izdzīvot arī pēc iestāšanās dienas, tad tai ir jāatbilst visām *acquis* prasībām. Ja tas tā nebūs, tad šī tautsaimniecības nozare nevarēs eksportēt savus produktus uz pārējām dalībvalstīm. Patiesībā, tā nevarēs pat veikt tirdzniecību savas valsts iekšējā tirgū.

ES dalībvalstu valsts pārvaldes institūcijas ievieš un piemēro *acquis communautaire*. Lai arī kandidātvalsts varētu iedarbīgi izdarīt to pašu, tās valsts pārvaldei ir jāievēro vispārīgie labas pārvaldības principi un jāatbilst tiem administratīvajiem standartiem, kādi ir definēti ES. *Acquis* ieviešana administratīvajā jomā, protams, ir kapacitātes un resursu jautājums attiecīgajā sektorā – bet ne tikai tas vien. Arī kandidātvalsts vispārīgās horizontālās pārvaldības sistēmām ir jābūt veidotām atbilstoši ES prasībām, jo tās ir būtiski svarīgas drošai visas administrācijas funkcionēšanai, ieskaitot *acquis* jomas. Veiksmīga ieviešana un piemērošana ir atkarīga no horizontālajām pārvaldības struktūrām un sistēmām, tādām kā administratīvās rīcības procedūras un mehānismi, kas nodrošina ierēdņu darba izpildījumu saskaņā ar ES standartiem.

Tas fakts, ka trūkst vispārīgo EK tiesību normu valsts pārvaldes un administratīvo tiesību jomā, rada problēmu kandidātvalstīm. No kandidātvalstīm tiek prasīts izveidot administratīvās sistēmas un valsts pārvaldes institūcijas, kas būtu spējīgas pārņemt, ieviest un piemērot *acquis* saskaņā ar “obligāto rezultātu (*obligation de résultat*)” principu. Kandidātvalstīm ir jāatbilst iestāšanās kritērijiem ES, kā tos noteikusi Eiropas Savienības Padome Kopenhāgenā, Madridē un Luksemburgā. Bez tam, kandidātvalstu progress tiks izmērots attiecībā pret šiem kritērijiem, t.i., ievērojot Eiropas Komisijas regulāro ziņojumu terminoloģiju, pēc to “administratīvās un tiesiskās spējas piemērot *acquis*”, kas skaidri norāda, ka progress tiks vērtēts attiecībā pret Eiropas administratīvajiem standartiem.

Tieši šādā kontekstā šis dokuments apraksta Eiropas Administratīvo Telpu (EAT), kā noteiktu EK likumdošanas daļu. EAT ir metafora, kurai ir praktiska ietekme uz dalībvalstīm un kas cita starpā ietver arī administratīvo tiesību principus, kā kritēriju kopumu, kas kandidātvalstīm ir jāpiemēro savos centienos sasniegt tādu administratīvo kapacitāti, kāda tiek prasīta, lai iestātos ES. EAT ir process, kura gaitā starp dalībvalstīm arvien pieaug nacionālo administratīvo tiesību normu un to piemērošanas prakses izlīdzināšanās un saplūšana. Šo izlīdzināšanos ietekmē vairāki virzošie spēki, tādi kā ekonomiskais spiediens no indivīdu un uzņēmumu puses, regulāri un pastāvīgi kontakti starp dalībvalstu amatpersonām un, visbeidzot un jo īpaši, Eiropas Tiesas pieņemtie nolēmumi.

Kaut arī konstitūcijas un sekojošā likumdošana satur vispārīgos tiesību principus un definē administratīvās darbības standartus, tiesas ir tās, kas pilnveido šos standartus, t.i., definē to, kāds ir valsts pārvaldes darbības akceptējamības līmenis katrā atsevišķā gadījumā. Tradicionāli administratīvās darbības standarti ir tikuši definēti un skaidroti

suverēno valstu robežās. Šie standarti ir bijuši nacionālās konstitucionālās kārtības, valstu parlamentu likumdošanas aktivitāšu, valstu administratīvo orgānu lēmumu un attiecīgo valstu tiesu nolēmumu produkts. ES šis process kļūst arvien vairāk supranacionāls, t.i., tāds, kas iet pāri vienas noteiktas valsts administratīvajām un teritoriālajām robežām. Tādēļ ir iespējams prasīt no dalībvalstīm kopīgu administratīvo standartu ievērošanu, kā to Eiropas līmenī ir definējusi Eiropas Tiesa, kuras nolēmumi attiecas uz visām dalībvalstīm.

Tomēr, valsts pārvaldes standartu harmonizēšanas nepieciešamības pasvīturošana nenozīmē, ka visās ES dalībvalstīs būtu jāizveido viendabīgas un vienādas administratīvās institūcijas. Svarīgākā doma ir tā, ka, neatkarīgi no institucionālās struktūras, nacionālo valstu administrācijām ir jāievēro noteikti principi un standarti, ko ir apstiprinājušas ES dalībvalstis.

Šajā dokumentā ir aprakstīti administratīvo tiesību principi, kā tos ir definējusi Eiropas Tiesa, kas patiesībā nosaka valsts pārvaldes standartus. Šī dokumenta mērķis ir trīskāršs: pirmkārt, tā mērķis ir definēt un aprakstīt kritērijus, lai dotu norādījumus un ievirzi valsts pārvaldes reformām kandidātvalstīs; otrkārt, tas nodrošina mērauklu, attiecība pret kuru tiek izvērtēts panāktais progress; treškārt, šī dokumenta galvenais mērķis ir palīdzēt kandidātvalstīm izpildīt Kopenhāgenas un Madrides kritērijus valsts pārvaldē, lai iestātos ES.

I. DAĻA. ADMINISTRATĪVO TIESĪBU PRINCIPI UN EIROPAS ADMINISTRATĪVĀ TELPA

1. Administratīvo tiesību principi

Kaut arī administratīvo tiesību izpausmes un koncepcijas (*Verwaltungsrecht, droit administratif*) dažādās nacionālajās sistēmās ir atšķirīgas, ir iespējams vienoties par kopīgu administratīvo tiesību definīciju, kas ir principu un noteikumu kopums, kas attiecas uz valsts pārvaldes organizāciju un vadību un uz attiecībām starp administrāciju un pilsoņiem.¹

Administratīvo tiesību principi, kas nosaka standartus un iedvesmo ierēdņu rīcību, parasti parādās izkaisīti dažādos tiesību aktos, sākot ar konstitūciju līdz dažādiem Parlamenta rīkojumiem, un noteiktos normatīvos atvasinātās likumdošanas ietvaros, kā arī precedenta tiesībās, saistība ar tiesvedību valsts pārvaldes jautājumos. Tā tas, citu starpā, ir tādām valstīm kā Beļģija, Francija, Grieķija, Īrija un Apvienota Karaliste. Citas valstis ir pieņēmušas vispārīgo administratīvo procedūru kodifikāciju, kas apkopo un mēģina sistematizēt daudzus no šiem principiem. Tā tas ir Austrijā (kopš 1925.g.), Bulgārijā (1979.g.), Vācijā (1976.g.), Dānijā (1985.g.), Ungārijā (1957.g.), Nīderlandē (1994.g.), Polijā (1960.g.), Portugālē (1991.g.) un Spānijā (1958.g.).

Šie administratīvie principi nav vienkārši idejas, kas balstītas uz labo gribu; tie ir iestrādāti institūcijās un administratīvajās procedūrās visos līmeņos. Individīdiem un organizācijām, kas darbojas publiskajā sfērā, ar likumu ir noteikts ievērot šos tiesiskos principus, kurus uztur neatkarīgi kontroles orgāni, tiesu un tiesu nolēmumu izpildes sistēmas, parlamentārā uzraudzība, ka arī tas, ka tiek nodrošinātas iespējas indivīdu un juridisko personu uzklaušīšanai un pārsūdzībai attiecīgajā jautājumā.

Eiropas Kopienu tiesību jomā Eiropas Tiesa ir nodefinējusi lielu skaitu administratīvo tiesību principus, atsaucoties uz vispārīgajiem administratīvo tiesību tiesiskajiem principiem, kas ir kopīgi dalībvalstīm un tas notiek pastāvīgi. Īpaši svarīgi principi, kas ir noteikti Eiropas Tiesas nolēmumos un kas visām dalībvalstīm, savukārt, ir jāpiemēro savās valstīs, cita starpā ir: *pārvaldes, kas balstīta uz tiesiskumu, princips; proporcionalitātes, tiesiskās paredzamības, tiesiskās palāvības aizstāvības, nediskriminēšanas principi; noklausīšanās tiesības administratīvo lēmumu pieņemšanas procedūrās, atbrīvošana tiesvedības gaitā, taisnīgi nosacījumi indivīdu piekļūšanai administratīvajā tiesām, uz līgumiem nepamatota valsts pārvaldes atbildība.*²

Ja mēs mēģinātu sistematizēt galvenos administratīvo tiesību principus, kas kopīgi Rietumeiropas valstīm, mēs varētu izdalīt sekojošas grupas: 1) palāvība un paredzamība

¹ Skat. J. Ziller, *Administrations comparées: les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Montchrestien, Paris, 1993. Skat arī . Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Nomos, Baden – Baden, 1988.

² Skat. Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Nomos, Baden – Baden, 1988. Angļu valodā: *European Administrative Law*, Londona, 1992.g.

(tiesiskā drošība); 2) atklātums un caurspīdīgums; 3) atskaitīšanās un atbildība, un 4) efektivitāte un iedarbīgums.

Pārējie principi var tikt atvasināti no šiem augstāk minētajiem.³

Dažreiz ir grūti definēt administratīvo tiesību principus un civildienestu. Bieži tie šķiet esam pretrunā viens ar otru noteiktā situācijā. Šķiet, ka efektivitāte ir pretrunā ar atbilstošo procedūru; profesionālā lojalitāte valdībai šķiet oponentam profesionālajam godīgumam un politiskajai neitralitātei; var šķist, ka patstāvīgi pieņemtie lēmumi ir pretrunā ar tiesiskumu, un tā tālāk.

Šī neskaidrā administratīvo tiesību principu daba ir arī viens no iemesliem, kāpēc “tukšie jēdzieni”⁴ ir tik bieži sastopami administratīvajās tiesībās un civildienesta normatīvos. Tas ir arī viens no iemesliem, kāpēc nacionālās tiesas, kā arī Eiropas Tiesa, tiek bieži ir iesaistītas konfliktu risināšanā un doktrīnas konstrukcijā nepārtraukti pilnveido šīs definīcijas, kas pieņemtas laika gaitā.

Iespējams, ka tas ir nelietderīgi un dažreiz pat neproduktīvi, censties skaidri definēt administratīvo tiesību principu robežas. No likumu izstrādāšanas viedokļa, kad šādi pūliņi tiek īstenoti, parasti ļoti detalizētu kazuistisku atšķirību definēšanas formā, gala rezultāts bieži ir bijusi vēl lielāka neskaidrība. Neskaidrība šajā jomā viegli rada netaisnīgumu. Pārlietu centieni nodrošināt detalizētu regulēšanu šādos neprecīzi nodefinētos jautājumos tiecas novest pie nekonsekvences un pretrunām. Pretrunas un nesaskanība arī rada grūtības šos principus īstenojot, tādējādi negatīvi ietekmējot likumu piemērošanu. No likumu izstrādāšanas perspektīvas raugoties, iespējams, būtu prātīgi meklēt glābiņu “tukšajos jēdzienos”, tādēļ, ka tie ir spējīgi pielāgoties atbilstībai ļoti atšķirīgās situācijās. No ierēdņu viedokļa un valsts iestāžu rīcības perspektīvas, būtu ieteicama paļaušanās uz veselo saprātu un iedvesmas meklēšana konsolidētā precedenta tiesību doktrīnā.

Paļāvība un paredzamība

Daudz administratīvo tiesību principu un mehānismu “strādā” par labu paļāvībai un paredzamībai, kas tiek sauktas arī par tiesisko paļāvību vai juridisko drošību, attiecībā uz valsts pārvaldes rīcību un lēmumiem. Visu šo principu mērķis ir likvidēt jebkādu patvaļu publisko jautājumu risināšanā.

³ Skat. SIGMA Papers, Nr. 26, *Sustainable Institutions for European Union Membership*, OECD, Paris, 1998. g., 10.lpp.

⁴ Juridiskā doktrīna definē „tukšos jēdzienus” kā bieži neskaidrus jēdzienus, kas satur plašus vai pat neskaidrus principus, kas katrā atsevišķā gadījumā ir „jāaizpilda” un jāizskaidro tiesām un citām valsts iestādēm, kas piemēro noteikto likumdošanu. Šī izvairīga neskaidrība provocē neskaitāmus juridiskus strīdus, kuru izskatīšana tiek uzticēta tiesām, kurām ir jāsaprot savas pašas iepriekš noteiktās definīcijas ar sabiedrības vērtībām un uztveri, kas laika gaitā attīstās un mainās. Tādēļ šādu principu konceptuālās robežas saglabājas neskaidras. Tukšie jēdzieni ir, piemēram, labticība, saprātīgums, kopīgais labums, lojalitāte. Savā ziņā visi juridiskie principi varētu tikt uzskatīti par “tukšajiem jēdzieniem”. Par spīti neskaidrībai, tukšie jēdzieni ir ļoti svarīgi likumu veidošanai un likuma piemērošanai.

Tiesiskums (Rechtsstaat, État de droit) ir daudzšķautņains mehānisms paļāvības un paredzamības nodrošināšanai. Tas pieņem principu par “pārvaldi, pamatojoties uz likuma normām”. Būtībā, tiesiskums vai likuma vara nozīmē to, ka valsts pārvaldei ir jāpilda savi pienākumi saskaņā ar likumu. Valsts iestādes pieņem lēmumus, vadoties pēc vispārīgiem noteikumiem vai principiem, kas objektīvi tiek attiecināti uz ikvienu, kurš nonāk to darbības un attiecināmības sfērā. Uzsvars tiek likts uz šādas attiecināšanas neitralitāti un vispārīgumu (nediskriminācijas princips). Valsts pārvaldes struktūrai lēmums ir jāpieņem saskaņā ar noteikto kārtību un saskaņā ar tiesas pasludināto traktējumu, neņemot vērā nekādus citus apsvērumus. Tiesiskums ir pretstats patvaļai, kronismam (“draugu būšanai”) un citam novirzēm. Tiesiskumam ir nepieciešama strikta tiesisko normu hierarhija, ko piemēro neatkarīgas tiesas, kā rī princips, kad valsts iestādei, parasti, nav piešķirta vara rīkoties pretrunā ar vispārīgiem principiem, kas noteikti un publiskoti noteiktā regulējošā vai normatīvā lēmumā.⁵

Ar tiesiskuma piemērošanu saistīts ir *juridiskās kompetences* jēdziens. Valsts iestādes var pieņemt lēmumus tikai par tiem jautājumiem, kas ietilpst viņu jurisdikcijā. Kompetence šajā kontekstā nozīmē nepārprotami un tiesiski piešķirtu varu pieņemt lēmumu attiecīgajā jautājumā vai lietā, kas saistīta ar sabiedrības interesēm, kas juridiski ļauj valsts iestādei ne tikai pieņemt lēmumu par konkrēto jautājumu, bet arī uzliek tai par pienākumu uzņemties atbildību par pieņemto lēmumu. Kompetentā valsts iestāde nevar atteikties no šīs atbildības. Šajā nozīmē jurisdikcija (vai kompetence) ir pielīdzināma atbildībai. Kompetences jēdziens tiek piemērots ļoti strikti, tādejādi, ka lēmums, ko pieņēmusi dotajā jautājumā nekompetenta valsts iestāde, tiek uzskatīts par spēkā neesošu un par tādu to pasludinās arī tiesas.

Paļāvība uz valsts pārvaldi un tās paredzamība nebūt nav obligāti pretrunā administratīvajai *patstāvībai* lēmumu pieņemšanā (*freies Ermessen, pouvoir discrétionnaire*). Patstāvība un patvaļa nav viens un tas pats. Patstāvīgi lēmumi attiecas uz lietām un jautājumiem, kur, likuma ietvaros, zināma izvēles pakāpe ir atstāta lēmuma pieņēmējam. Patstāvīgu lēmumu pilnvaras tiek uzticētas valsts iestādēm vairāku iemeslu dēļ. Patstāvīgi lēmumi ir nepieciešami tādēļ, ka likumā nevar paredzēt jebkurus apstākļus, kādi var rasties nākotnes situācijās. Valsts iestādēm ar likumu var tikt skaidri noteiktas patstāvīgu lēmumu pieņemšanas pilnvaras. Tiesas ir attīstījušas administratīvās patstāvības tiesisko doktrīnu, kas satur dažādus principus, kādi nosaka un ierobežo patstāvīgu lēmumu pieņemšanu. Šo principu starpā ir principi, kas liek administrācija rīkoties pēc labākās sirdsapziņas, īstenot sabiedrības intereses saprātīgā un pieņemamā veidā, ievērot godīgas procedūras, ievērot prasību par vienlīdzīgu attieksmi un respektēt proporcionalitātes jēdzienu. Citiem vārdiem sakot, likumīga patstāvība lēmumu pieņemšanā nevar darboties bez vispārīgiem administratīvo tiesību principiem, jo tie veido tādu kā atsvaru attiecībā pret patstāvīgas lemtspējas pilnvarojumu, kas tiek piešķirts valsts pārvaldei.⁶

⁵ *Prééminence des actes réglementaires sur les actes individuels d'une même autorité publique*, kā tas ir izteikts franciski. Šī tiek uzskatīta par franču izcelsmes doktrīnu.

⁶ Skat. European Court of Justice, Case Technische Universität München, 1991, ECR-I-5469

Vēl viens princips, kas darbojas par labu paļāvībai un paredzamībai, ir tiesiskais *proporcionalitātes* princips. Tas nozīme, ka administratīvajai rīcībai ir jābūt proporcionālai ar mērķi, ko ir gribēts sasniegt ar attiecīgo tiesību normu, neliedzot pilsoņiem vairāk, nekā ir tieši nepieciešams šī mērķa sasniegšanai. Proporcionalitāte ir saistīta ar saprātīgumu. Tas nozīmē arī to, ka ir pretlikumīgi strikti piemērot likuma normu tad, kad tās piemērošanas rezultātā var rasties iznākums, kas nesaskan ar likuma mērķi. Tas var radīt administratīvo pilnvaru ļaunprātīgu izmantošanu. Proporcionalitāte ir jo īpaši svarīga piespiedu iepirkuma (vai ekspropriācijas) gadījumos, kad indivīdiem tiek atņemtas viņu īpašuma tiesības sabiedrības interešu labā. Proporcionalitātes jēdzienu jo īpaši ir attīstījusi Eiropas Tiesa, sekojot Vācijas likumos iestrādātajām vadlīnijām, un tas ir ieviesies arī lielākajā daļā Eiropas administratīvo tiesību sistēmu caur EK tiesību kanālu.⁷

Viens princips, kas darbojas “pārvaldes caur likumu” labā, ir procesuālā taisnīguma princips.⁸ Tas nozīmē procedūras, ka nodrošina precīzu un objektīvu likuma piemērošanu un uzmanības pievēršanu sociālajām vērtībām, tādām kā cieņā pret indivīdu un personas goda un cieņas aizsardzība. Viens konkrēts procesuālā taisnīguma piemērošanas gadījums ir tiesiskais princips, kad neviena tiesības un intereses nedrīkst tikt aizskartas, neiepažīstīnāt attiecīgo personu ar faktiem un jautājumiem, kas ir lietas pamatā, un neuzklausot viņu atbilstošā kārtībā. Taisnīguma neatņemama sastāvdaļa ir arī visu ieinteresēto pušu informēšana par administratīvās procedūras uzsākšanu.

Savlaicīgums valsts pārvaldes orgānu rīcībā dod atbalstu paredzamības un paļāvības principiem. Valsts pārvaldes vilcināšanās un kavēšanās lēmumu pieņemšanā un rīcībā var radīt vilšanos, netaisnīgumu vai nodarīt būtisku ļaunumu sabiedrības un privātajām interesēm. Bet, bieži tas ir saistīts ar ierēdņu neefektivitāti un nekompetenci. Tiesiskās normas var atvieglot problēmas risināšanu, nosakot skaidrus laika limitus, kādos lietas ir jāpazara. No otras puses, civildienests, kura kadru piesaistes sistēma ir balstīta uz nopelniem, kā arī regulāra apmācības nodrošināšana var samazināt nekompetenci valsts pārvaldē un tas palielina paļāvību.

Profesionālisms un profesionālais *godīgums* civildienestā skaidri atbalsta paļāvības un paredzamības principus. Civildienesta *profesionālais godīgums* balstās uz objektivitātes un profesionālās neatkarības jēdzieniem. Objektivitāte attiecas uz tendenciozitātes neesamību. Valsts pārvaldes jomā tendenciozitāte nozīmē sliekšanos par labu noteiktam iznākumam, izvērtējot doto situāciju, tādējādi radot nepamatotu vai netaisnīgu ļaunumu sabiedrības vispārīgajām interesēm vai arī citu ieinteresēto pušu tiesībām. Bieži tie ir spēcīgi izteikti aizspriedumi vai spriedums, kas balstīts uz nepamatotiem apsvērumiem. Tiesību normas, kas aizliedz ierēdņiem iesaistīties tādu lēmumu pieņemšanā, kas attiecas uz lietām vai jautājumiem, kuros viņiem varētu būt personiska vai mantiska ieinteresētība, ir domātas tādēļ, lai nostiprinātu objektivitāti kā vērtību.

⁷ Skat. J. Ziller, „Le principe de proportionnalité en droit administratif et droit communautaire“, izdevumā *Actualité juridique, droit administratif*, numéro spécial, juin 1996.g., 185.-188.lpp.

⁸ Šis princips tiek izteikti atzīts Eiropas Kopienas likumdošanā. Tālākas detaļas meklēt darbā J. Schwarze, „The Procedural Guarantees in the Recent Case Law of the European Court of Justice“, *Essays in Honour of Henry G. Schermers*, II.sējums, Dordrecht, Boston, London, 1994.g., 487. ff lpp.

Profesionālās neatkarības zaudēšana ir tad, kad amatpersona neīsteno domas un sprieduma neatkarību, tādējādi traucējot lietas pienācīgu izskatīšanu pēc nopelniem un būtības. Kukuļdošana, piespiešana, nekontrolētas politiskās ambīcijas un vēlme drīzāk saņemt paaugstinājumu amatā ir visbiežākie neatkarības zaudēšanas cēloņi. Kukuļņemšana noved pie neatkarības zaudēšanas nelikumīgas peļņas dēļ. Piespiešana rada neatkarības zaudēšanu baiļu dēļ. Politiskās ambīcijas vai profesionālā alkatība var novest pie tā, ka ierēdņi padodas glaimiem un akli seko savu priekšnieku vēlmēm vai pat jau iepriekš apzināti atturas no sava sprieduma konkrētā lietā.

Civildienests, kurā kadru piesaistes un paaugstināšanas amatā sistēma galvenokārt ir balstīta uz politisko patronāžu vai kronismu ("draugu būšanu"), visdrīzāk traucēs profesionālā godīguma veidošanos nekā sistēma, kas balstīta uz katra indivīda nopelniem. Civildienesta sistēma, kurā ierēdņiem ir savs speciālais likums, kas regulē viņu tiesības uz paaugstinājumiem karjerā, skaidri nosaka viņu tiesības un pienākumus, nodrošina taisnīgu un proporcionālu darba samaksas līmeni, kas netiek slēpts un tiek pienācīgi regulēts, nosaka skaidras disciplinārās normas, vairāk pasargā ierēdņus no korupcijas, piespiešanas un glaimošanas un, tā rezultātā noteikti nāk par labu profesionālajam godīgumam. Ka jau iepriekš minēts, profesionālais godīgums darbojas par labu valsts pārvaldes palāvības un paredzamības principam. Tomēr jāsaprot, ka ierēdniecības neatkarība nenozīmē absolūtās tiesības uz brīvu spriedumu vai viedokli. Ir noteikti profesionālie standarti un tiesiskās normas, kas jāievēro. Nepieciešams atrast pareizo līdzsvaru starp neatkarību, kā vērtību, un lojalitāti leģitīmajai valdībai.

Atklātums un caurspīdīgums

Atklātums nozīmē, ka administrācija ir pieejama pārbaudei no ārpuses, kamēr caurspīdīgums norāda uz to, ka, izpētot sistēmu tuvāk, tai var "redzēt cauri" pārbaudes un uzraudzības nolūkos. Atklātums un caurspīdīgums, no vienas puses, ļauj ikvienam, kuru skar administratīvā procedūra, zināt šīs darbības pamatojumu un, no otras puses, tās ļauj uzraudzības iestādēm vieglāk veikt administratīvās procedūras pārbaudi no ārpuses. Atklātums un caurspīdīgums ir instrumenti, kas nepieciešami tiesiskuma nodrošināšanai, vienlīdzību likuma priekšā un atskaitīšanos un atbildību.

Kā vispārīgi sastopama norma, valsts pārvaldes rīcībai ir jābūt atklātai un caurskatāmai. Tikai izņēmuma gadījumos lietas var tikt turētas slepenībā vai būt konfidencialas, tādas, kā jautājumi, kas saistīti ar valsts drošību vai tamlīdzīgi. Tāpat arī personu dati nebūtu atklājami trešajām pusēm.

Realitātē tikai nedaudzi specifiski jautājumi skar valsts drošību. Tomēr valsts iestādes tiecas paziņot lietas par konfidencialām biežāk nekā tas būtu nepieciešams. Ir vērts pieminēt, ka, izņemot Zviedriju kopš 18.gs. beigām, tradicionālais valsts pārvaldes standarts bija diskretums un slepenība. Tikai kopš 1960-tajiem gadiem arī citās demokrātijās ir attīstījusies atklātas valdības nostādne, kā vērtība, kas patreiz tiek uzskatīta par jo īpaši svarīgu valsts pārvaldes standartu. Līdz tam atklātuma princips

vairumā Rietumu demokrātiju tika pielietots tikai, no vienas puses, kā princips, kad tiesiskās normas varēja stāties likumīgā spēkā tikai pēc to publicēšanas oficiālajā valdības izdevumā, un, no otras puses, kad administratīvie lēmumi bija piemērojami tikai tad, kad tie oficiāli un bez ierunām nodoti pusēm, uz ko tie attiecās, un kad šīs puses bija tos saņēmušas.

Atklātums un caurspīdīgums valsts pārvaldē kalpo diviem konkrētiem mērķiem. No vienas puses, tie aizstāv sabiedrības intereses, jo samazina administrācijas ļaunprātīgas darbības⁹ un korupcijas varbūtību. No otras puses, abi šie principi ir būtiski svarīgi, lai aizsargātu indivīdu tiesības, jo tie kalpo par pamatu administratīvajiem lēmumiem, un, sekojoši, palīdz ieinteresētajai pusei īstenot savas apelācijas tiesības.

Praktisks šo principu pielietojums pastāv administratīvajās tiesībās. Administratīvās procedūras ir jāmotivē un jāapstiprina atbilstošām kompetentām varas iestādēm. Publiskie reģistri ir jāpadara pieejami vispārējai sabiedrībai. Amatpersonām, kas īsteno noteiktas pilnvaras, ir jāidentificējas sabiedrības priekšā. Ierēdņiem ir jāakceptē noteikti ierobežojumi viņu privātajām aktivitātēm ar nolūku gūt peļņu, kas noteikti ir jādara zināmas un par tām ir jāsaņem atļauja pirms to uzsākšanas. Jo īpaši svarīga atklātuma realizēšanai ir prasība valsts iestādēm sniegt pamatojumu savu lēmumu pieņemšanai.

Administratīvs akts vai lēmums ir jāpapildina ar *paziņojumu par pamatojumu*. Šis paziņojums sniedz pārskatu par tiem argumentiem un pamatojumu, uz ko ir balstījusies valsts iestāde, pieņemot savu lēmumu, un konkrēti parāda atbilstību starp faktiem un to, kā šie fakti sasauca ar likumdošanas ietvaru. Sekojoši, paziņojumam par pamatojumu būtu jāietver fakti un pierādījumi, kas veidojuši šo pamatojumu, kā arī jānorāda uz tiesisko pamatu, uz kāda lēmums pieņemts. Paziņojums par pamatojumu ir jo īpaši svarīgs, kad ieinteresētās puses pieprasījums ir ticis noraidīts. Tādā gadījumā paziņojumam par pamatojumu būtu skaidri jānorāda un jāpamato, kādēļ iesniedzējas puses argumenti vai pierādījumi nav tikuši pieņemti.

Kas tad sastāda adekvātu pamatojumu? Tas vienmēr ir bijis grūts jautājums administratīvajās tiesībās, kas bieži ir ticis iesniegts izskatīšanai tiesās. Svarīgākā atziņā ir, ka paziņojumā par pamatojumu ir jābūt uzrādītam reālam pamatam un pietiekamam attaisnojumam pieņemtajā lēmumā, lai ieinteresētā puse varētu sagatavot apelāciju pret administratīvo lēmumu. Administratīvo lēmumu motīvu uzrādīšana ir atklātuma, caurspīdīguma un atskaitīšanās instruments.

Atskaitīšanās (atbildība)

Visumā, atskaitīšanās nozīmē, ka vienam cilvēkam vai iestādei ir jāpaskaidro un jāpamato sava rīcība citai personai vai iestādei. Tādejādi administratīvajās tiesībās tas nozīmē, ka ikvienai valsts pārvaldes institūcijai ir jāatskaitās par savām darbībām citām administratīvajām, likumdošanas vai tiesu institūcijām. Atskaitīšanās nosaka arī to, ka

⁹ Eiropas Savienībā Ombudsmana institūts ir tas, kuram ir jārikojas administrācijas pilnvaru ļaunprātīgas izmantošanas gadījumos.

nevienu iestādi vai amatpersonu nevar tikt atbrīvota no pārbaudes, ko veic citi. To var īstenot ar dažādu mehānismu palīdzību, ieskaitot jautājuma izskatīšanu tiesā, apelācijas iesniegšanu augstāk stāvošā administratīvajā institūcijā, ombudsmāna veiktu izmeklēšanu, īpašas padomes vai komisijas veiktu pārbaudi un parlamentārās komitejas pārbaudi cita starpā. Atskaitīšanās parāda, vai tādi principi, kā tiesiskums, atklātums, caurspīdīgums, objektivitāte un vienlīdzība likuma priekšā tiek respektēti. Atskaitīšanās ir būtiski svarīga, lai nodrošinātu, ka tādas vērtības, kā valsts pārvaldes efektivitāte, iedarbīgums, pašātvība un paredzamība tiek īstenotas.

Īpaša atskaitīšanās iezīme administratīvo tiesību jomā ir tāda, ka tā tiek nodrošināta ar veselu rindu sarežģītu oficiālu procedūru. Nepastāv abstrakta atskaitīšanās, bet ir ļoti konkrētas un tiesiski noteiktas lietas un jautājumi, par kuriem ir jāatskaitās, izmantojot ļoti specifisku procedūru kopumu. Nav pārsteidzoši, ka jautājumi, par kuriem ir jāatskaitās, galvenokārt ir saistīti ar to, cik labi, no vienas puses, ierēdņi un valsts iestādes ievēro un respektē administratīvajās tiesībās iestrādātos principus, un, no otras puses, par to, cik labi tiek ievērotas tiesiskās procedūras, pieņemot lēmumus valsts pārvaldes struktūrās.

Lai valsts pārvalde atskaitītos un būtu atbildīga par savām darbībām, lai nodrošinātu, ka pārvaldes iestādes izmanto savas pilnvaras atbilstoši likumā noteiktajām normām un ka tās ievēro noteiktās procedūras, ir nepieciešama uzraudzība. Uzraudzības mērķis ir novērtēt, vai valsts iestādes savas funkcijas veic efektīvi, iedarbīgi un savlaicīgi un vai speciālajā vai vispārīgajā likumdošanas un normatīvajos aktos noteiktie principi un procedūras tiek ievērotas. Citiem vārdiem sakot, uzraudzības mērķis ir nodrošināt pārvaldes principu “pārvalde, piemērojot tiesību normas”, jo tas ir svarīgi, lai aizsargātu gan sabiedrības intereses, gan indivīda tiesības.

Šīs uzraudzības institūcijas un mehānismi var izpausties dažādās formās: tiesas, prokurors, ombudsmans, iekšējais un ārējais audits, inspekcijas, iestādes, kas nosaka standartus, parlamentārās komitejas, mediji, utt..

Īsumā, visi šie mehānismi un institūcijas ir domātas, lai iedarbīgi pastiprinātu tiesiskumu, caurspīdīgumu, atskaitīšanos, efektivitāti un iedarbīgumu, kā galvenos valsts pārvaldes un civildienesta principus. Citiem vārdiem sakot, to mērķis ir aizsargāt indivīda, kā arī sabiedrības intereses, uzlabojot lēmumu pieņemšanas kvalitāti un, visbeidzot, nostiprinot pašātvību, tiesisko drošību un valsts pārvaldes leģitimitāti.

Nevienai mūsdienu sociālajai struktūrai vai institūcijai nav tik daudz un dažādu uzraudzības un kontroles līdzekļu, kā tas ir valsts pārvaldei. Tas sniedz priekšstatu par īpaši un delikāto lomu, kuru modernajās demokrātiskajās sabiedrībās ir uzticēts izpildīt civildienestam.

Efektivitāte un iedarbīgums

Viena specifiska atskaitīšanās dimensija ir saistīta ar efektivitāti valsts pārvaldes darbībā. Tikai salīdzinoši nesen efektivitāte tika atzīta par svarīgu vērtību valsts pārvaldē un ierēdniecībā. Tā kā valsts ir kļuvusi par publisko pakalpojumu sniedzēju, tad valsts pārvaldē ir ienācis produktivitātes jēdziens. Šodien, ņemot vērā fiskālos ierobežojumus daudzās valstīs, valsts pārvaldes racionāla un iedarbīga darbība publisko pakalpojumu sniegšanā sabiedrībai tiek arvien vairāk pētīta. Efektivitāte raksturīgi ir vadības vērtība, kas galvenokārt sastāv no laba īpatsvara saglabāšanas starp izmantotajiem resursiem un sasniegtajiem rezultātiem.

Vēl viena saistītā vērtība ir iedarbīgums, kas pamatā nozīmē to, ka tiek nodrošināta valsts pārvaldes veiksmīga darbība mērķu sasniegšanā un sabiedrības problēmu atrisināšanā, kas tai ir noteiktas ar likumu un ko ir uzticējusi valdība. Tas galvenokārt liek vērtēt un analizēt esošos darbības virzienus un novērtēt, cik labi attiecīgā sabiedriskā politika ir tikusi ieviesta no valsts pārvaldes un ierēdņu puses.

Pēdējos gados Rietumeiropas valstu konstitūcijās, tādās kā Spānijas konstitūcija (1978.g.), valsts pārvaldes efektivitāte un iedarbīgums ir tikuši iestrādāti kā konstitucionālie principi, kopā ar daudz klasiskākiem principiem, tādiem kā tiesiskums, caurspīdīgums un objektivitāte. Līdzīgi arī administratīvās tiesības bieži atsaucas uz ekonomiju, efektivitāti un iedarbīgumu (kas ir zināmi kā "trīs E" no angļu valodas vārdiem *economy*, *efficiency*, *effectiveness*), blakus tiesiskumam, kā uz principiem, kam būtu jāprevalē valsts pārvaldes un ierēdņu darbībās un lēmumos.

Varētu šķist, ka efektivitāte, kā vadības prakses vērtība, ir pretrunā ar tiesiskumu un atbilstošu procedūru, kā politiski/demokrātisku vērtību. Valsts sektora vadītāji bieži redz tiesiskās procedūras, kā ierobežojumus, kas traucē racionālai darbībai. Noteikto procedūru ievērošana var darboties pretim ekonomiskai līdzekļu izlietošanai un var negatīvi ietekmēt attiecību starp administratīvās darbības izmaksām un rezultātiem.

Šis konflikts rada daudz jautājumu un problēmu. Liels skaits institucionālo un tiesisko risinājumu mēģina atrisināt šo pretrunu. Institucionālo risinājumu starpā varētu minēt ražošanas aktivitāšu nodošanu privātajam sektoram, slēdzot līgumus par pakalpojumu sniegšanu vai darbu izpildi, paturot valsts pārvaldes lomu, kā politikas veidotājam un līguma izpildes uzraudzītājam. Juridiski plašas un sarežģītas likumu sērijas par valsts pasūtījumu piemērošanu un ieviešanu ir attīstījušies kā administratīvo tiesību daļa. EK Direktīva par valsts pasūtījumu ir izrādījusies svarīgs avots tiesisko principu homogenizēšanai visā ES.

Eiropas Kopienas tiesību akti arī pieprasa efektīvu administrāciju¹⁰, jo īpaši attiecībā uz Kopienas direktīvu un nolikumu piemērošanu. Tas ir uzlicis par pienākumu dalībvalstīm izmainīt dažas no to organizatoriskajām un administratīvajām struktūrām un lēmumu pieņemšanas procedūrām, lai varētu racionāli un iedarbīgi piemērot Eiropas likumdošanu un kopumā nodrošināt iedarbīgu sadarbību ar Kopienas institūcijām, kā tas ir aplūkots nākamajā nodaļā.

¹⁰ Skat. Eiropas Tiesa, lieta Nr. 68/81, Komisija pret Beļģiju (1982.g.), ECR 153

2. Eiropas Administratīvā Telpa (EAT)

Iepriekš uzskaitītos principus var atrast administratīvajās tiesībās visās Eiropas valstīs. Kaut arī valsts pārvaldes Eiropas valstīs ir senas struktūras, tās pastāvīgi ir pielāgojušās modernajiem apstākļiem, ieskaitot iestāšanos ES, kas pati par sevi attīstās. Pastāvīgs kontakts starp dalībvalstu ierēdņiem un Komisiju, prasība izstādāt un ieviest *acquis communautaire* atbilstoši ekvivalentiem tiesiskās paļāvības standartiem visā Eiropas Savienībā, visas Eiropas mēroga administratīvā taisnīguma sistēmas veidošanās un kopīgas valsts pārvaldes pamata vērtības un principi ir noveduši pie tādas pašas konverģences valstu pārvaldes sistēmu starpā. Tas tiek aprakstīts kā “Eiropas Administratīvā Telpa”¹¹.

Šīs nodaļas mērķis ir izpētīt spēkus, kas nosaka virzību uz šo kopīgo Eiropas administratīvo telpu, kā tā tiek veidota, kādi ir valsts pārvaldes standarti, ko noteicis kopīgu administratīvo tiesību principu kopums, un, visbeidzot, kā šie standarti ir jāievēro jebkādos institucionālās sistēmas veidošanas centienos valstīs, kas vēlas iestāties Eiropas Savienībā.

ES dalībvalstu tiesiskās sistēmas patreiz iziet pastāvīgas tuvināšanās procesu daudzās jomās, ko ietekmē Kopienas likumdošana, t.i., caur Kopienas institūcijas likumdošanas aktivitātēm un Eiropas Tiesas precedenta tiesībām. Kopienas tiesību koncepcijas tiek ieviestas nacionālajās tiesību sistēmās ar nolikumiem, kam ir tiešs iedarbības spēks, vai direktīvām, kas vispirms ir jāpārņem nacionālajā likumdošanā. Gan nolikumi, gan direktīvas tieši ietekmē dalībvalstu administratīvās sistēmas un var novest pie būtiskām izmaiņām tiesiskajos principos, kas attiecas uz valsts pārvaldi dotajā konkrētās politikas jomā. Eiropas Tiesas precedenta tiesības var noteikt vispārīgas dabas principus, kas ir piemērojami vairāk nekā vienā substantīvā tiesību jomā. Bez tam, daudzos gadījumos tieši Eiropas Tiesas sniegtā attiecīgās EK tiesību normas interpretācija noved pie izmaiņām tajā, kā dalībvalstī tiek izprasti administratīvo tiesību principi.¹²

Tas ļauj mums runāt par zināma veida administratīvo tiesību eiopeizāciju, kā par ievērojamu nesenās tiesiskās attīstības elementu.

Tas viss norāda uz Eiropas Administratīvās Telpas veidošanos, kas galvenokārt attiecas uz institucionālajām pamata procedūrām, procesiem, kopīgajiem pārvaldes standartiem un civildienesta vērtībām. Šis saraksts ne tuvu nav pilnīgs un pastāv būtiskas kvalitatīvas atšķirības starp dalībvalstīm. Patiešām, problēmas, ko rada šīs atšķirības starp dalībvalstīm, ir viens no galvenajiem iemesliem, kāpēc institucionālās struktūras veidošanai tiek piešķirta tik liela prioritāte sakarā ar paplašināšanās procesu uz Centrālo un Austrumeiropu. *Kandidātvalstīm būs nepieciešams attīstīt savas valsts pārvaldes, lai sasniegtu Eiropas Administratīvās Telpas drošības un paļāvības līmeni un pieņemamu*

¹¹ Skat. SIGMA Papers, No. 23, *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, OECD, Paris, 1998.

¹² Skat. J. Schwarze (red.), *Administrative Law under European Influence: On the Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States*, Nomos, Baden-Baden, un Sweet un Maxwell, Londona, 1996.g.

kopīgo principu, procedūru un administratīvo strukturālo procedūru sliksni. Ir minimālais kvalitātes standarts un valsts pārvaldes drošības un pašāvības līmenis, kādu kandidātvalstīm vajadzētu sasniegt.

Bez tam ir jāņem vērā arī fakts, ka ES integrācija ir process, kas nepārtraukti evolucionē (progresijas principi ES uzbūvē). Tas nozīmē, ka attiecīgajai valstij ir jāuzrāda pietiekams progresa līmenis, lai apmierinoši varētu sevi pielīdzināt vidējam ES dalībvalstu līmenim. Konverģences līmenis 1986.gadā (kad Portugāle un Spānija pievienojās ES) izmanījās 1995.gadā (kad Savienībā iestājās Austrija, Somija un Zviedrija), un tas atkal būs citāds nākotnē, kad esošās kandidātvalstis pievienosies Eiropas Savienībai. Tas nozīmē, ka kandidātvalstīm nepietiek ar to, ka tās sasniedz esošo vidējo līmeni valsts pārvaldē esošajās ES dalībvalstīs. Kandidātvalstīm būs nepieciešams sasniegt nākotnes vidējo līmeni dalībvalstīs. Citiem vārdiem sakot, kandidātvalstij ir jābūt spējīgai pārvarēt starpību starp esošo tās valsts pārvaldes kvalitātes līmeni un tās līmeni nākotnē, kad tai būs rezultatīvi jāpievienojas Savienībai. Nepietiks ar to, ka kandidātvalsts salīdzinās sevi ar "sliktāko" valsti, kas jau ir Eiropas Savienības dalībniece. Ir jāveic salīdzinājums starp kandidātvalsti un visu dalībvalstu vidējo līmeni.

Eiropas Administratīvās Telpas jēdziens

Eiropas Administratīvās Telpas jēdziens ir ņemts no labāk zināmiem un biežāk lietojamiem Eiropas ekonomiskās un sociālās telpas jēdzieniem, kas ir tikuši plaši apspriesti ES konstitucionālo sarunu gaitā. Tas attiecas arī uz ES mēroga tiesu orgānu sadarbības sistēmu, kas ietver savstarpēju palīdzību likumu piemērošanā un zināmu tuvināšanos attiecīgajā tiesību jomā.

Kopīgā administratīvā telpa, precīzi runājot, ir iespējama, ja administratīvo principu, noteikumu un normu kopums tiek vienveidīgi piemērots dotajā teritorijā, uz kuru attiecas nacionālo valstu konstitūcijas. Tradicionāli teritorija, kurā administratīvās tiesības ir tikušas piemērotas, ir bijusi suverēno valstu teritorija. Jautājums par kopīgām administratīvajām tiesībām visām suverēnajām valstīm, kas integrējušās Eiropas Savienībā, ir bijis debašu temats ar mainīgu intensitāti jau kopš Eiropas Kopienas pirmsākumiem. Joprojām nav panākta vienošanās šajā jautājumā.

Ir skaidri redzams, ka galvenie Eiropas Savienības konstitucionālie juridiskie teksti, konkrēti Romas Līgums (1957.g.) un Māstrihtas Līgums (1992.g.), nedod valsts pārvaldes modeli, kas būtu jāievieš ES dalībvalstīm. Pēc tam, kad šo valstu politiskās iekārtas ir izvērtētas, pārvaldības un valsts pārvaldes lietas ar nolūku tiek atstātas dalībvalstu ziņā. Tādejādi no tīri formālā juridiskā viedokļa dalībvalstīm ir liela administratīvā autonomija.

Tiktāl tikai noteikti eventuālo Eiropas administratīvo tiesību elementi ir tikuši noteikti Eiropas Savienības pamata Līgumos un atvasinātajos tiesību aktos, ko izdevusi Komisija. Svarīgi administratīvo tiesību principi ir noteikti Romas Līgumā, tādi kā tiesības uz EK institūciju pieņemto administratīvo lēmumu apelāciju (173.pants) vai pienākums dot pamatojumu EK administratīvajiem lēmumiem (190.pants). Tomēr tikai nedaudzi

horizontālie administratīvie jautājumi ir bijuši Eiropas institūciju likumdošanas aktivitāšu subjekts. Šie jautājumi galvenokārt ir saistīti ar valsts pasūtījuma lietām, brīvās konkurences nodrošināšanu firmām ES teritorijā un iespēju radīšanā tām piedalīties konkursos un izsolēs, kas izsludināti jebkurā dalībvalstī, kā arī ar valsts atbalstu uzņēmumiem, kas ir jāapstiprina un cieši jāuzrauga Eiropas Savienības institūcijām.

Turpretim ir liels skaits likumdošanas aktu, kas attiecas uz būtiskām un nozīmīgām nozaru administratīvo tiesību normām, kas veido to, kas ir pazīstams kā *acquis communautaire*. Ja dalībvalsts neievieš EK tiesības, kas iestrādātas direktīvās un nolikumos, tas nes sev līdzīgas tiesiskās konsekvences. Tie uzskatīts, ka valsts ir atbildīga par saistību neizpildi, jo tā nelikumīgi nav pārņēmusi EK direktīvu vai nav piemērojusi EK nolikumu. Tas dod pietiekamu pamatu indivīdam iesūdzēt valsti tiesā par kompensācijas piedziņu par nodarīto kaitējumu.¹³

Tas, ka nepastāv formāls tiesiskais instruments, kas regulētu valsts pārvaldi, tās procesuālo kārtību un institucionālo struktūru, nenozīmē, ka Eiropas supranacionālās administratīvās tiesības ir bezjēdzīgas vai ka ES dalībvalstis tās nezina. Eksistē kopīgs *acquis*, ko veido administratīvo tiesību principi, kurus varētu nosaukt par “neformalizēto *acquis communautaire*” tajā nozīmē, ka nepastāv formāls līgums. Tas tomēr varētu pārstāvēt kopīgās Eiropas vispārīgās administratīvās tiesības.

Konverģences virzošie spēki

Eiropas Kopienas, kas sākotnēji galvenokārt ietvēra kopīgā ekonomiskā tirgus veidošanu, attīstījās līdz Eiropas Savienībai, ko virza ne tikai ekonomiskas dabas intereses, bet arvien vairāk vēlme izveidot ciešākas sociālās un politiskās saiknes starp Eiropas tautām, kā to bija vēlējušies Romas Līguma parakstītāji. Eiropas Savienība vairs nenozīmē tikai kopīgu preču un pakalpojumu tirgu.

Četras Romas Līgumā iestrādātās brīvības, t.i., brīva preču, pakalpojumu, cilvēku un kapitāla pārvietošanās, nozīmē, ka dalībvalstu nacionālajām valstu administrācijām, kā galvenajiem elementiem, kas nodrošina un ievieš šo brīvību, tieši atvasinot to no Līgumiem, ir jāstrādā tādā veidā, kas nodrošina rezultatīvu šo Līgumu ieviešanu visās to nozīmēs. EK Līgumi un Eiropas Komisijas atvasinātie tiesību akti, kas attiecas uz Līgumu ieviešanu, ir daļa no dalībvalstu tiesiskajām sistēmām. Nacionālajām valstu administrācijām un tiesām ir jāpiemēro šie Līgumi un Komisijas izdotie atvasinātie tiesību akti, jo Komisija darbojas kā “Līgumu sargs”, ar tādu pašu rūpību, kā tās piemērotu savas valsts tiesību normas.

Rezultāts ir tāds, ka, kaut arī katra dalībvalsts var pilnīgi brīvi izlemt par to, kā un ar kādiem līdzekļiem sasniegt Līgumos un EK atvasinātajos tiesību aktos noteiktos rezultātus, Savienībā ir attīstījušies kopīgi principi un veidi to ieviešanai. Šī situācija jo īpaši ir novērojama administratīvo tiesību principu jomā. Tomēr tas ir mazāk redzams

¹³ Skat. Eiropas Tiesas nolēmums apvienotajās lietās C-6/90 un C-9/90 „A. Francovich *et al.* Pret Itāliju“, 1991.g.

administratīvo un organizatorisko procedūru un struktūras jomā, jo pastāv liela dažādība decentralizācijas formu un pakāpes ziņā dažādās dalībvalstīs.

Eiropas institūciju likumdošanas aktivitātes ir galvenais rašanās avots kopīgajām Eiropas administratīvajām tiesībām, kas regulē ES dalībvalstis, viņu valsts pārvaldes, tiesas un pilsoņus. Šīm administratīvajām tiesībām ir raksturīgs tas, ka tās galvenokārt attiecas uz konkrētu nozari. Tas zināmā mērā ietekmē dažādu politikas jomu asortimentu, tādas kā brīvā konkurence iekšējā tirgū, telekomunikācijas, lauksaimniecība, rūpniecības politika, zinātne un pētniecība, robežkontrole un tā tālāk. Šīs administratīvās tiesības veido *acquis communautaire*, kura savietojamība ar atbilstošajām kandidātvalstu tiesību normām patreiz tiek caurlūkota un izvērtēta no Eiropas Komisijas puses iestāšanās sarunu procesa ietvaros.

Vēl viens administratīvās tuvināšanās avots ir pastāvīgā mijiedarbība starp dalībvalstu un Eiropas Komisijas amatpersonām. Šīs starpvaldību attiecības, kas pārsvarā ir attiecības starp cilvēkiem, palīdz veidot kopīgu izpratni par to, kā ieviest ES politiku un nolikumus nacionālajā līmenī, kam tiek paredzēts, ka sekos auglīga pieredzes apmaiņa par labāko praksi šo darbības virzienu rezultātu sasniegšanā. Sadarbība administrāciju starpā arī ir viena no koncepcijām, kas tiek attīstīta un pastiprināta Māstrihtas Līgumā (209.A pants). Sadarbība un pieredzes apmaiņa rada neoficiālu kolēģu spiedienu kopīgu standartu izveidošanai attiecībā uz to, kā valstu administrācijas izpilda savas supranacionālās saistības, un tas nodrošina to politisko rezultātu sasniegšanu, kādi ir paredzēti pamata Līgumos un EK atvasinātajos tiesību aktos. Šīs starpvaldību attiecības palīdz izplatīt un pieņemt kopīgo administratīvo principu kopumu un pārvaldības metodes, kas savukārt palīdz izveidot kopīgi pieņemtu un atzītu ierēdņu rīcības modeli visā Eiropas Savienībā. Minētie šādas starpvaldību sadarbības rezultāti lielā mērā ir iespējami, jo iesaistītās amatpersonas ir spējīgas veidot visai stabilu profesionālo karjeru paši savās nacionālajās civildienesta sistēmās.

Tomēr tieši Eiropas Tiesa spēlē galveno lomu kopīgo administratīvo tiesību veidošanā Eiropas Savienībā. Kamēr atvasinātie EK tiesību akti ir gandrīz tikai sektoru robežās darbojošies, Eiropas Tiesas nolēmumi iztīrā un attīsta administratīvos principus, kas ir vairāk vispārīgas dabas, pat ja tie tiek noteikti katrā gadījumā atsevišķi. Patiesībā Tiesas spriedumi un nolēmumi ir galvenais vispārīgo, t.i. ne sektoru, administratīvo tiesību avots Eiropas Savienībā. Tiesai ir nepieciešams balstīties uz jau iedibinātiem vispārīgo administratīvo tiesību principiem, ko ir radījušas un pilnveidojušas nacionālās administratīvās tiesas ES dalībvalstīs. Eiropas Tiesa, ņemot vērā nacionālās precedentu tiesības, definē un pilnveido vispārīgos administratīvos principus, kas ir saistoši visām dalībvalstīm kā tādām un to pilsoņiem, piemērojot EK likumdošanu.

Visbeidzot, tiek atzīmēta parādība, kad EK tiesības izplatās nacionālajās tiesību sistēmās.¹⁴ Šo parādību ir radījis fakts, ka būtu ļoti grūti dotajā valstī lietot atšķirīgus

¹⁴ Skat. J. Schwarze (red.), *Administrative Law under European Influence: On the Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States*, Nomos, Baden-Baden, un Sweet un Maxwell, Londona, 1996.g. Skat arī G. Marcou, *Les mutations du droit de l'administration en Europe: pluralisme et convergences*, L'Harmattan, Paris, 1995.g.

standartus un praksi nacionālās likumdošanas un EK likumdošanas piemērošanā. Arvien vairāk nacionālās institūcijas pielieto vienus un tos pašus standartus un lieto vienu un to pašu praksi gan piemērojot nacionālo, gan EK likumdošanu. Šis fakts noved pie idejas par kopīgu administratīvo tiesību izstrādāšanu ES dalībvalstīs. Šāda veida nacionālo tiesību “piesārņojums” ar EK tiesību principiem veicina arī Eiropas Administratīvās Telpas veidošanos.

Eiropas Tiesas loma Kopīgās Eiropas Administratīvās telpas veidošanā

Kā jau iepriekš tika minēts, tieši Eiropas Tiesa ir pilnveidojusi lielāko daļu administratīvo tiesību principu, kas nosaka to, ko varētu nosaukt par kopīgajām Eiropas administratīvajām tiesībām. Tas ir tikai dabiski, ņemot vērā Eiropas rakstīto administratīvo tiesību sadrumstalotību. Līgumi tika veidoti tā, lai kalpotu par ietvaru turpmākai un nepārtrauktai attīstībai. Daudzu jautājumu regulēšana tika uzticēta Komisijas atvasinātajiem tiesību aktiem (direktīvam un nolikumiem), kas aptver galvenokārt nozaru politikas jomas, un precedenta tiesībām, ko pieņem Eiropas Tiesa.

Nacionālajām tiesām ir uzticēts nodrošināt ES Līgumu un Komisijas sekundāro tiesību aktu ieviešanu. Tā kā EK tiesības ir jāinterpretē vienotā veidā, nacionālās tiesas tiek mudinātas gadījumos, kad likumdošanas akts vai norma šķiet neskaidra, griezties Eiropas Tiesā ar lūgumu sniegt skaidrojumu attiecīgajā jautājumā (EK Līguma 177.pants). Tas ir veicinājis Eiropas Tiesas izcilo lomu kopīgo principu izstrādāšanā, nosakot tiesību normu interpretācijas ietvaru, kas jāievēro nacionālajām tiesām. Varētu teikt, ka šodien eksistē tiesisko administratīvo principu kopīgs *acquis*, ko izveidojusi Eiropas Tiesa.

Administratīvo tiesību principi tika aplūkoti šī darba iepriekšējā nodaļā. Rezumējot, mēs esam identificējuši galvenos tiesiskos administratīvos principus, ko pēc ES dalībvalstu administratīvajām tiesībām modelējuši Eiropas Tiesa.

Agrīnajos gados Eiropas Tiesas precedenta tiesības ietekmēja pirmo dalībvalstu tiesiskās sistēmas un konkrēti koncepcijas, kas sakņojās Francijas administratīvajās tiesībās. Tomēr nekad nav pastāvējusi vienpersoniska Francijas ietekme uz EK tiesību attīstību un ES dalībvalstu skaita pieaugums ir novedis pie Eiropas Tiesas iedvesmas avotu dažādošanās, veidojot savu tiesisko domāšanu. Tas nozīmē, ka Eiropas Tiesas nolēmumi nereaģē konkrēti uz dotās valsts tiesisko fonu, bet ka tās spriedums ir drīzāk salikums, ko veido ietekmes, kas sakņojas no iespējams visām Savienības dalībvalstīm.¹⁵ Piemēram, princips “pārvalde, piemērojot tiesību normas” ir cēlies no franču *principe de légalité*, kā arī vācu *Rechtsstaatlichkeit* jēdziena, kas ir vairāk vai mazāk tuvi britu jēdzienam *rule of law*. Ir vērts atzīmēt, ka, kaut arī šiem trim jēdzieniem ir atšķirīgas nacionālās saknes, mūsdienās tie ir spējuši novest pie līdzīgas praktiskas iedarbības.¹⁶ “Taisnīgās procedūras” koncepcijas pirmsākumus var meklēt britu un vāciešu tiesiskajās tradīcijās.

¹⁵ Skat. J. Schwarze, *European Administrative Law*, op.cit.

¹⁶ Skat. J.Rivero, „Vers un droit européen: nouvelles perspectives en droit administratif, M. Capelleti (red.) izdevumā *New perspectives for a Common Law in Europe*, Publications of the European University Institute, Vol. 1, Florence, 1978.g., 389ff.lpp

Administratīvo sistēmu konverģences līmenis

Doto administratīvo sistēmu var novērtēt, izpētot, cik lielā mērā šie principi reāli tiek pielietoti gan valsts formālajās juridiskajās procedūrās, kā arī valsts iestāžu un ierēdņu ikdienas rīcībā. Šādā nozīmē vispārīgie administratīvo tiesību principi kalpo par standartiem, attiecībā pret kuriem izmērīt valsts pārvaldes sistēmas paļāvību, ierēdņu un valsts iestāžu atskaitīšanās līmeni, administratīvo lēmumu pieņemšanas un to apelācijas procedūru drošību un praktisko pielietojamību.

Tas, cik lielā mērā dažādām valstīm ir kopīgi šie administratīvo tiesību principi dod norādi uz to, kāda ir savietojamības pakāpe valstu administratīvajām sistēmām. Citiem vārdiem sakot, tie kalpo arī par priekšnoteikumu ciešākai to integrācijai, no vienas puses, un, no otras puses, kā mēraukla valsts pārvaldes institucionālās struktūras spējai dotajā valstī ieviest formalizēto *acquis communautaire*.

Viens no galvenajiem elementiem, kas veido valsts pārvaldi, citu elementu starpā, ir civildienests. Ierēdniecības rīcība veidojas pēc šiem administratīvo tiesību principiem, kas ir vadošie un saistošie principi. Substantīvās un administratīvās tiesības, kas veidotas pēc nacionālās konstitūcijas un Eiropas administratīvo tiesību modeļa, nodrošina tiesisko institucionālo ietvaru, kurā valsts iestādēm un ierēdņiem ES dalībvalstīs ir jādarbojas.

Tajā pašā laikā visi šie elementi, tiesiskā kārtība un darbojošos pušu rīcība Eiropas sabiedrību publiskajā sfērā nosaka un veido kopīgo Eiropas administratīvo un politisko telpu. Tiek sagaidīts, ka darbojošās personas šajā jomā kā pašsaprotamu pieņems principu kopumu, kas reti kad ir formalizēts rakstītajās tiesību normās, nedz arī sistematizēts kādā kodeksā, bet kas ir ētiski un juridiski saistošas un kas horizontāli šķērso visas valsts pārvaldes sistēmas. Šie principi ir tie, ko mēs saucam par neformalizēto *acquis communautaire*. Šis neformalizētais *acquis communautaire* dod lielu ieguldījumu jaunveidojamās Eiropas administratīvās telpas "sacementēšanā" un ES dalībvalstu publiskās pārvaldes un administratīvo tiesību eiropeizācijā.

Mūsu secinājumi, kas arī veido mūsu darba hipotēzi, būtu sekojoši: pirmkārt, tas, cik lielā mērā vispārīgie administratīvo tiesību principi iedvesmo nacionālās likumdošanas un ir pielietoti reālajā publiskā sektora darbībā, t.i., neformalizētā *acquis communautaire* ieviešanas līmenis norāda uz un korelē ar dotās valsts spēju rezultatīvi pieņemt un ieviest formalizēto *acquis communautaire*. Otrkārt, tas liek pievērst rūpīgu uzmanību attīstībai nacionālo valstu ierēdniecībā, jo tā ir noteicošais instruments šo administratīvo principu pārņemšanas nodrošināšanai vai traucēšanai reālajās valsts sektora darbībās un lēmumu pieņemšanas procesos.

Attiecība uz šī dokumenta aptvērumu, ir skaidrs, ka paļāvības, paredzamības, atskaitīšanās, caurspīdīguma, efektivitātes un iedarbīguma administratīvo principu aktualizēšana pieņemamā līmenī tiek prasīta, ja Centrālās un Austrumeiropas kandidātvalstu valsts administrācijas grib īstenot ES iestāšanās prasības, jo īpaši tās, ko pieprasa reālā *acquis communautaire* pielietošana. Šie principi nedarbojas tikai uz labu

nodomu pamata, bet tie ir pilnībā jāiestrādā valsts administrācijas ikdienas rīcībā ar likumdošanas, atbilstošu administratīvo institūciju un tiesisko vērtību kopuma palīdzību, kas iestrādātas civildienestā. Šī prasība nosaka vēl vienu iemeslu, kāpēc ir vajadzīgs profesionāls un stabils civildienests. Ne tikai lielākajai daļai ES dalībvalstu ir speciālās civildienesta tiesību normas, bet viņu ierēdniecībai ir saistoši arī administratīvo tiesību principi, kas nepieciešami, lai padarītu valsts pārvaldes sistēmas par tādām, uz kurām var paļauties.

II. DAĻA. ADMINISTRATĪVO TIESĪBU PRINCIPI UN CIVILDIENTA STANDARTI

1. Profesionāla civildienesta tiesiskās struktūras: valsts nodarbinātie vai ierēdņi?

Modernas valsts galvenā loma demokrātiskā uz tirgu balstītā ekonomikā ir nodrošināt taisnīgus un vienlīdzīgus apstākļus un standartus, kā pamatu indivīdu ikdienas dzīvei un juridisku un fizisku personu ekonomiskajām aktivitātēm. Pamata mehānisms, ko izmanto valsts, ir likums. Likumu pieņemšana parlamentā un to piemērošana, deleģētās likumdošanas un likumos balstīto tiesību aktu pieņemšana un piemērošana, to radīto rezultātus novērošana un mehānismu nodrošināšana lēmumu koriģēšanai un pārsūdzībai ir svarīgi modernas valsts uzdevumi.

Pirmā valsts loma nodarbinātības jomā ir regulēt pamata attiecības starp darba devējiem un nodarbinātajiem. Valstij ir jānosaka minimālie standarti, lai izveidotu taisnīgus darba nosacījumus visiem nodarbinātajiem, kā arī lai nodefinētu minimālās tiesības un pienākumus divām pusēm, kas stājas nodarbinātības attiecībās.

Valstij ir arī darba devēja loma. Šajā otrajā lomā, pretstatā tās pirmajai un vispārīgajai lomai, valsts ir atbildīga par publiskās pārvaldes efektīvas, profesionālas un objektīvas darbības nodrošināšanu. Šī vadības atbildība rada nepieciešamību pēc speciāliem normatīviem, kas regulētu valsts nodarbinātos: kadru atlases un karjeras politika un vadības sistēmas atlasei, pieņemšanai darbā, paaugstināšanai amatā un atalgojuma noteikšanai, kuru visu mērķis ir garantēt viendabīgu un augstas kvalitātes personālu un tā labu darbību visās valdības jomās un līmeņos.

Cieši saistīta ar savu darba devēja lomu, valstij ir arī konstitucionāli noteikta atbildība vadīt valsts pārvaldi saskaņā ar principiem, kas iekļauti konstitūcijā un administratīvajās tiesībās. Bez tam, valstij ir jānodrošina valsts pārvaldes darbība saskaņā ar šādiem tiesiskajiem pamata principiem.

Modernā valsts pārvaldes koncepcija ietver jēdzienu par hierarhisko valsts pilnvaru deleģēšanu indivīdiem, kuri darbojas valsts sistēmā. Šie indivīdi, ierēdņi, tādēļ nav tikai valsts nodarbinātie, bet lielā mērā arī valsts pilnvaru turētāji. Kā tādiem arī viņiem ir jānodrošina, ka konstitucionālo un administratīvo tiesību principi tiek reāli piemēroti valsts pārvaldes ikdienas darbībās.

Likums parasti regulē attiecības starp ierēdņiem un valsti. Pat ja dažus šo attiecību aspektus regulē individuālie vai kolektīvie darba līgumi, puses, kas iesaistījušās šādās vienošanās nevar atbrīvoties no konstitucionālo un administratīvo tiesību principiem. Tādēļ, lai arī kāds tiesiskais avots regulētu attiecības starp valsti un ierēdņiem, attiecību saturā ir jāņem vērā administratīvo tiesību principu kopums, tajā nozīmē, kā tas aprakstīts iepriekš, un jāpiemēro šie principi attiecība pret valsts amatpersonām. Modernajās konstitūcijās ir normas par civildienesta regulēšanu vai pat noteikti vispārīgie valsts pārvaldes modeļi. Vairumam šo konstitūciju ir nepieciešams speciāls likums, kas regulētu

attiecības starp ierēdņiem un valsti. Piemēram, Francijas, Vācijas, Itālijas, Portugāles un Spānijas konstitūcijas tieši vai netieši ietver civildienesta pamata principus.

Profesionāla civildienesta līdzīgie standarti un nosacījumi, bet atšķirīgie modeļi

Moderns konstitucionāls civildienests demokrātijā¹⁷ tiek uzskatīts par iespējamu tikai tad, ja ir radīts noteikts apstākļu kopums:

- Publiskās un privātās sfēras nodalīšana;
- Politikas un administrācijas nodalīšana;
- Ierēdņu individuālās atbildības attīstība, pārvarot bijušos koleģiālo lēmumu pieņemšanas procesus. Tas prasa labi izglītotus un prasmīgus valsts sektora vadītājus;
- Kadru atlase un paaugstināšana amatā balstīta uz nopelniem.

Visi šie nosacījumi lielā mērā palīdz definēt moderna profesionālā civildienesta dabu un vērtības.

Izšķirība starp publisko un privāto sfēru ir tik pat sena kā izšķirība starp valsti un sabiedrību. Tā ietver atziņu, ka ir sfēra, kurā sabiedrības interesēm ir jāprevalē, un ka šim sabiedrības interesēm ir jābūt brīvām no individuālo privāto interešu iejaukšanās. Tas norāda arī uz to, ka šo publisko sfēru vajag regulēt ar specifiskiem tiesiskajiem principiem un ka šajā publiskajā sfērā darbojošās personas un iestādes, kā tādās, ir pakļautas minētajiem principiem.

Sadalījums starp politiku un administrāciju ietver pamata pieņēmumu, ka publiskajā sfērā ir divas galvenās daļas, kas, kaut arī ir cieši savstarpēji atkarīgas, ir atšķirīgas pēc savas dabas, tām ir atšķirīga pamatā esošā loģika un tam ir atšķirīgi leģitimitātes avoti. Politika ir balstīta uz sabiedrības uzticību, kas ir izteikta brīvās politiskās vēlēšanās un tiek apstiprināta pēc katra politiskā termiņa beigām. Pārvalde vai administrācija ir balstīta uz nopelniem un ierēdņu profesionālā spēja tiek pārbaudīta atklātā konkursā, lai iestātos civildienestā saskaņā ar likumā noteikto kārtību.

Personiskās, individuālās atskaitīšanās un atbildības ieviešana par pieņemtajiem lēmumiem un veikto rīcību, nozīmē, ka atbildība un kompetence valsts pārvaldē ir skaidri nodefinēta. Svarīgais jēdziens par administratīvi kompetento iestādi un fakts, ka par ikvienu administratīvo lēmumu ir atbildīga kāda valsts iestāde, kas ir noteikta ar likumu, ir individuālās atbildības jēdziena attīstība.

Administrācijas jomu apkalpo ierēdņi (*Beamte, fonctionnaires*). Definējot savus civildienestus, ES dalībvalstis ir īstenojušas atšķirīgas pieejas, kas parasti sakņojas attiecīgo valstu vēsturē un ir modificētas laika gaitā. Daudzās valstīs, tādās kā Francija, Īrija, Nīderlande, Spānija un Zviedrija, civildienesta sistēmas aptver visus publiskajā

¹⁷ Skat. Raadshelders un Ruthers, „The Evolution of Civil Service Systems“, Bekke, Perry un Toonen (Red.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indiana University Press, 1996.g.

sektorā nodarbinātos, jo tiek uzskatīts, ka ikviens valsts nodarbinātais ir daļa no valsts izpildmehānisma (plašais civildienesta jēdziens), kamēr citās valstīs, tādās kā Austrija, Vācija, Apvienota Karaliste un nesen arī Dānija un Itālija, ir ierobežota šī jēdziena darbība un tas attiecas tikai uz tā saukto valsts pārvaldes “kodolu”, pamatā ietverot tās funkcijas, ko leģitīmi var īstenot tikai valsts, saskaņā ar parasto vispārējo politisko izpratni. Pēdējā gadījumā tikai valsts sektora vadības un pārvaldes profesionāļi un profesionāļi ar valsts pilnvarām (piem. Policija, muita, utt.) ir ierēdņi (ierobežotā civildienesta jēdziena darbība). No Centrālās un Austrumeiropas valstīm Ungārija un Polija piemēro šo ierobežoto civildienesta jēdzienu, kamēr Lietuva paredz izmantot plašās koncepcijas risinājumu.

Kad jēdziens tiek piemērots šaurākā izpratnē, tad ierēdņi ir vismaz tie, kuriem ir uzticētas valsts pilnvaras un tiesiskā kompetence īstenot valsts varu, ierosināt valsts darbības virzienus un regulējošos instrumentus vai konsultēt par tiem. Tādā veidā definēts civildienests ir daļa no valsts varas, tas ir integrēts valsts sfērā un tas tiek veidots saskaņā ar konstitucionālo un administratīvo tiesību kārtību. Visās ES dalībvalstīs, pat tajās, kur tiek izmantota šaurākā civildienesta jēdziena izpratne, daži konstitucionālo un administratīvo tiesību principi ir tikuši paplašināti un attiecināti arī uz valsts nodarbinātajiem, kam nav ierēdņu statusa, piemēram prasība par pieņemšanu darbā, balstoties uz indivīda nopelniem. Tas, cita starpā, ir vērst uz to, lai nostiprinātu valsts sektora nodarbinātības sistēmas leģitimitāti kopumā.

Jebkurā gadījumā, bet jo īpaši tad, ja tiek lietota šaurākā koncepcija, lai civildienests būtu spējīgs veikt savus uzdevumus, ir jābūt izpildītiem vairākiem nosacījumiem. Civildienests ir jāveido kā institūts, kas no saviem locekļiem prasa noteiktu profesionālismu un godīgumu, kā arī labas zināšanas administratīvajās un konstitucionālajās tiesībās. Uz ierēdņiem ir jāattiecinā noteikts tiesisko nosacījumu kopums, kas ļauj viņiem efektīvi izpildīt savas funkcijas un kompetenci. Šie tiesiskie nosacījumi galvenokārt ir saistīti ar tiesībām un pienākumiem, profesionālo stabilitāti, aizsardzību pret politisko aizskaramību un no lobiju iejaukšanās, adekvātu algas līmeni, lai samazinātu korupcijas varbūtību, disciplinārās procedūras un atlase, balstoties uz nopelniem. Pieņemšana darbā un paaugstināšana amata, balstoties uz nopelniem, norāda uz to, ka tiek izvēlēti vispiemērotākie kandidāti, kādi pieejami civildienestam, kā arī pasargā no aizbildniecības un kronisma veidojot civildienesta personālsastāvu.

Speciālās civildienesta likumdošanas pieņemšana ir visbiežāk sastopamais veids, ka tiek radīti šie augstāk minētie tiesiskie nosacījumi ierēdniecībai, kā publisko pilnvaru turētājam, kura ir ievērojama darbojošās puse publiskajā jomā. Tādēļ parasti tiek uzskatīts, ka ir nepieciešams speciāls Parlamenta pieņemts likums vai, kā tas ir Apvienotajā Karalistē, speciālas formas izpildvadītāja nolikums (*Civildienesta pavēle padomē*).

Ka jau iepriekš minēts, valsts ir atbildīga par profesionālu, objektīvu un efektīvu valsts pārvaldi, kas ievēro likuma varu. Šī ir ne tikai regulējošā loma, bet arī vadības loma. Valstij ir jāgarantē noteikta sava personāla kvalitāte un vienāda standartu kvalitāte visā valsts pārvaldē. Šajā nozīmē tiesiski pareizi izveidota un vadīta civildienesta sistēma ļauj valstij sasniegt adekvātus profesionālisma, stabilitātes, pēctecības un kvalitātes standartus

visā civildienestā. Tas viss paredz, ka valsts politiskais līmenis ļoti labi apzinās nepieciešamību pēc ilgtermiņa investīcijām cilvēku kapitālā, lai tie būtu spējīgi vadīt valsts lietas atbilstošā profesionālā veidā. Profesionālisms nevar tikt nodalīts no stabilitātes un ilgtermiņa prognozēm.

Ir vairāki iemesli, kāpēc valsts nodarbinātos nevajadzētu uzskatīt vienkārši par valsts strādniekiem. Ierēdņiem ir jāīsteno vairāki mērķi, kas atšķiras no mērķiem, kādi tiek izvirzīti parastās darba attiecībās. Šo mērķu vidū var tikt uzskaitīti sekojošie:

- Izveidot kontroles un atskaitīšanās mehānismus, lai novērstu publisko pilnvaru ļaunprātīgu izmantošanu un publisko līdzekļu izšķērēšanu;
- Piešķirt leģitimitāti valsts pārvaldei pilsoņu un nodokļu maksātāju acīs, lai izveidotu sabiedrības uzticību administrācijai un, visbeidzot, valstij kopumā;
- Pēc iespējas vairāk nošķirt politikas publisko jomu no administrācijas publiskās jomas, jo katrā no šīm jomām pamata loģika ir atšķirīga un, sekojoši, arī to leģitimitātes avoti ir atšķirīgi, kā jau tika izskaidrots iepriekš;
- Nodrošināt profesionālo pēctecību valsts pārvaldē un veicināt noteiktu rīcības modeli visās administrācijas vietās, padarot šo rīcību paredzamu. Lai to izdarītu, galveno lomu spēlē tiesiskie administratīvie principi, kas tika aprakstīti iepriekš;
- Piesaistīt civildienestam vislabākos pieejamos kandidātus valstī un saglabāt viņus, piedāvājot saprātīgas karjeras izredzes un personisko piepildījumu.

Šie mērķi ir būtiski svarīgi civildienesta likumiem. Pārskats par esošo situāciju Rietumeiropas valstīs piedāvā risinājuma redzējumu., t.i., dažādus modeļus, kas īstenoti, lai veicinātu minēto mērķu sasniegšanu.

Daudzās ES valstīs vairumam valsts nodarbināto ir piešķirts ierēdņu statuss. Tas nozīmē, ka viņu rīcību regulē civildienesta likums un tam pakārtotie tiesību akti, nevis vispārīgā darba likumdošana, kas nosaka minimālos standartus līguma attiecībām starp darba devēju un darba ņēmēju privātajā sektorā. Tā tas ir Bulgārijā, Francijā, Grieķijā, Īrijā, Nīderlandē, Portugālē un Spānijā.

Apvienotā Karaliste ir īpašs gadījums: ierēdņiem ir speciāli noteikumi, kas tiem piešķir ierēdņu statusu. Konstitucionālie principi piešķir šo lemtspēju Kabinetam (*Karaliskā prerogātīva*). Tas, cita starpā, izskaidro, kāpēc šajā valstī nav likuma par civildienestu.

Citās valstīs tikai daļa no pastāvīgajiem valsts nodarbinātajiem ir ierēdņi. Vācijā ir raksturīga izšķirība starp ierēdņiem, kuri ir darbinieki, kam piešķirtas valsts pilnvaras (aptuveni 40% no publiskā sektora nodarbinātajiem) un pārējie, uz kuriem attiecināta vispārīgā darba likumdošana. Iemesls, kāpēc Vācijas Konstitūcija nosaka šādu modeli un kritērijus, kur novilkt līniju starp *Beamte* (ierēdņiem) un *Angestellte* (valsts nodarbinātajiem), ir fakts, vai tiek vai netiek pildītas funkcijas, kas saistītas ar publisko pilnvaru izpildīšanu. Tiek uzskatīts, ka ierēdņi ir valsts "rokas", kas spēj apkalpot jebkādu valdību, kas ir pie varas (politiskās neitralitātes princips), un kas atbilst par savu rīcību likuma priekšā. Konceptija par "publisko (valsts) pilnvaru izpildīšanu" ir cieši

saistīta ar jautājumiem par valsts interesēm, likumu un kārtību, valsts suverenitāti, likumu piemērošanu un tā tālāk. Tomēr arī universitātes profesoru divi augstākie līmeņi ir ierēdņi, kaut arī viņiem ir īpaši noteikumi. Tie, kas nav ierēdņi, tiek uzskatīti par tādiem, kas strādā savā profesijā valsts tautsaimniecības publiskajā sektora vai arī dienestos, kas tiek finansēti no valsts budžeta.

Vācijas modelis, kas ir tuvs Austrijas un Luksemburgas modelim, dažus desmitus gadu atpakaļ tika pārņemts arī Dānijā un nesen Itālijā. Itālijā lielākā reforma notika 1993. gadā un tagad tikai daži tūkstoši augstāko amatpersonu ir pakļauti civildienesta likuma darbībai, kamēr uz pārējiem attiecas darba kodekss un kolektīvie darba līgumi.

EK Līgumu noteikumu par brīvu darba spēka kustību starp visām ES dalībvalstīm piemērošanas kritērijs arī ir bijis publisko pilnvaru jēdziens vai valsts un pašvaldību vispārīgo interešu aizsardzība. Vēl jo vairāk, amatiem publiskajā sektorā ir jābūt “atvērtiem” jebkuram ES pilsonim jebkurā ES dalībvalstī, izņemot tos amatus, kas ar vietējo civildienesta likumdošanu ir nepārprotami rezervēti attiecīgās valsts pilsoņiem. Šie noteikumi atbilst Eiropas Tiesas precedenta tiesībām tikai tad, ja tie atbilst šim pamata kritērijam. Vienkārši izsakoties, tiek lēsts, ka aptuveni 60 līdz 90% no publiskā sektora amatiem ES dalībvalstīs ir atvērti visu dalībvalstu pilsoņiem, kas nozīmē, ka tikai 10 līdz 40% no kopējiem amatiem civildienestā ir rezervēti valsts pilsoņiem. Citiem vārdiem sakot, tikai 10 līdz 40% no visiem publiskajiem amatiem ir saistīti ar “publisko tiesību pilnvaru izpildi un valsts vispārīgo interešu aizsardzību”, izmantojot Eiropas Tiesas formulējumu.¹⁸ Tādēļ dalībvalstu noteikumi par civildienestu ir galvenā atsauce šo EK tiesību principu ieviešanai.

2. Civildienesta vadība “Pārvaldes, piemērojot tiesiskās normas” kontekstā

Profesionālie vadītāji valsts sektorā

Rietumeiropas valstīs jau ilgu laiku ir atzīts fakts, ka vadības standarti un valsts sektora vadītāju darba izpildījums ir kritiski svarīgs gan vispārīgajai valsts pārvaldes veiktspējai, gan valsts pārvaldes reformas centiem.

Valsts pārvaldes veiktspējas uzlabošana nozīmē meklēt labākus efektivitātes un iedarbīguma standartus tiesiskuma ietvaros. Tas parasti prasa atbildības deleģēšanu par labu valsts sektora vadītājiem, papildinot to ar *ex ante* un *ex post* kontroles mehānismiem. Šādā situācijā valsts sektora vadītāju kvalitāte, kam piešķirtas valsts pilnvaras, kļūst visnotaļ svarīga. Vēl jo vairāk, kad nacionālā politikas veidošana kļūst arvien sarežģītāka un arvien vairāk tiek koordinēta starptautiskā līmenī, kā tas ir ES dalībvalstu gadījumā, nepieciešamība pēc augstākā līmeņa vadītājiem valsts sektorā, kam būtu plašs redzējums un spēja koordinēt savu darbu gan ar nacionālajām, gan starptautiskajām institūcijām, kļūst arvien izteiktāka.

¹⁸ Eiropas Tiesa, Lieta 149/1979, Komisija pret Beļģiju

Francija ar savu karjeras sistēmu un tās *corps* tradicionāli ir nedefinējusi augstāko amatpersonu grupas. Individīdi, kuri atrodas savas karjeras virsotnē katra no ierēdņu korpusem, tiek vadīti centralizēti un viņiem karjeras veidošanā tiek sniegta palīdzība, nodrošinot apmācības un mobilitāti. Valstij ir grupa kompetentu indivīdu, no kuriem tā var veikt atlasī, kad nepieciešams aizpildīt vakanci augstākajos amatos. Citas valstis veido līdzīgas augstāko vadītāju grupas, kur cilvēki tiek atlasīti, iecelti amatā, apmācīti un vadīti centralizēti. Nīderlande ar savu deleģēto administrāciju attīsta Augstāko ierēdniecību, liekot lielu uzsvāru uz vadītāju profesionālo attīstību un koordinēšanas spēju pilnveidošanu. Kaut arī šāda veida augstākā ierēdniecība vēl nepastā Centrālās un Austrumeiropas valstīs, dažas no šīm valstīm pakāpeniski ievieš īpašu politiku un vadības mehānismus augstākajiem vadītājiem valdībā. Ungārija, Latvija un Polija ir piemēri, kur patreiz tiek ieviestas reformas attiecībā uz augstākajiem vadītājiem, kaut arī ar ļoti atšķirīgām pieejām.¹⁹

Iepriekšējās Centrālās un Austrumeiropas valstu administratīvajās sistēmās nebija izpratnes par kopīgu valsts pārvaldes profesiju. Katrs amats valsts pārvaldē tika uzskatīts par speciālista amatu institūcijā, kas bija darba devējs, ar ierobežotu karjeras tiltu uz amatiem citās institūcijās un bez skaidriem profesionālajiem kritērijiem, kas attiektos uz amatu jebkur valsts pārvaldes sistēmā. Mobilitāte starp dažādām institūcijām netika veicināta un bija reta parādība.

No otras puses, fakts, ka politikas koordinēšana un darba koordinēšana starp institūcijām tika veikta politiskās partijas struktūrā, nozīmēja to, ka nebija nepieciešami vadītāji ar plašāku redzējumu, nekā tas bija nepieciešams viņu konkrētajā tehniskajā jomā. Zināma veida pastāvīgi augstākās vadības amati, kas ir sastopami augstākajos līmeņos Rietumu ierēdniecībā, vairumā Centrālās un Austrumeiropas valstīs bija un joprojām ir politiskās šķiras prerogatīva. Nepolitiski izvēlēti vadītāji bija un daudzos gadījumos joprojām ir kompetenti speciālisti savā ekspertīzes jomā, kas sniedz tehnisku ieguldījumu, bet reti kad nodrošina vadīšanu un koordinēšanu.

Civildienesta reformām Centrālajā un Austrumeiropā vajadzētu būt vērstām uz valsts sektora vadītāja profesijas izveidošanu civildienestā. Tas ietver rīcību vairākās jomās: vadītāju apmācība; noteikumu ieviešana, kas definē pienākumus, atskaitīšanos un atbilstošās personāla tiesības, kā tas ir speciālajos civildienesta normatīvajos aktos; personāla vadības un vadības standartu uzlabošana; un, visam pāri, administratīvā konteksta izveidošana, kurā amatpersonas un valsts sektora vadītāji var veikt savus pienākumus profesionāli, objektīvu un kontrolējami.

“Pārvaldes, pielietojot tiesiskās normas” konteksts

Šo pārvaldes kontekstu veido vairāki faktori, no kuriem svarīgākie ir:

¹⁹ Skat. SIGMA Papers, No. 1, *Top Management Service in Central Government: Introducing a System for the Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries*, OECD, Paris, 1995.g.

- *Galveno regulējošo tiesību normu kvalitāte*: Regulējošās tiesību normas nodrošina ietvaru lēmumu pieņemšanai dotajā politikas jomā (piemēram, pilsētu plānošanā vai vides jautājumos). Citiem vārdiem sakot, tas ir instruments amatpersonām un informācijas un paredzamības avots sabiedrībai;
- *Procesuālo administratīvo tiesību kvalitāte*: Procesuālās administratīvās tiesības nodrošina atbilstošās procedūras un kārtību administratīvo lēmumu pieņemšanai, saskaņošanai un pilnvaru līdzsvarošanai, amatpersonu attiecībām un saziņai ar sabiedrību un tam, lai jebkura ieinteresētā puse varētu tikt uzklautā un tai būtu apelācijas iespējas;
- *Finansiālās un administratīvās atskaitīšanās un kontroles mehānismu kvalitāte*: Tas darbojas, lai nodrošinātu caurspīdīgumu, pārbauda finansu un administratīvo lēmumu pieņemšanu un nodrošina līdzekļus koriģējošai rīcībai, sodīšanai un lēmuma pārskatīšanai.

Tajā pašā laikā šie trīs faktori sniedz tiesiskās vērtības un principus, kas būtiski palīdz veidot valsts sektora vadītāju un pārējo ierēdņu attieksmi un rīcību, kuri darbojas administratīvajā kontekstā. Šie tiesiskie principi būs būtiski nozīmīgi kā vadošie principi lēmumu pieņemšanai un rīcībai; tie samazinās patvaļīgu lēmumu varbūtību, atļaujot lēmumu pieņemšanas patstāvību tiesiski administratīvā ietvara robežās. Visbeidzot, administratīvo tiesību principi dos lielu ieguldījumu profesionālas valsts pārvaldes pamatu likšanā.

Profesionālisma ieviešana valsts pārvaldē ir daudz plašāks uzdevums nekā civildienesta likuma normu ieviešana un personāla vadības uzlabojumu ieviešana. Ja administratīvais konteksts, kurā amatpersonām būs jāstrādā, arī netiks uzlabots, viņiem joprojām var nākties pieņemt patvaļīgus lēmumus, nepietiekami komunicējot ar sabiedrību un ar nepietiekamu rīcības saskaņošanu ar citām institūcijām, pat tad, ja viņi būs iecelti amatā pēc saviem nopelniem un saņems pastāvīgu apmācību.

Homogēna civildienesta vadība

Viena problēma, kas mantota no pagātnes administratīvajām struktūrām Centrālajā un Austrumeiropā, ir koordinācijas trūkums un kopīgu standartu trūkums personāla vadībai visā valsts pārvaldē. Šī sadrumstalotība ir jālabo un personāla vadība ir jāharmonizē visā valsts pārvaldē, lai nodrošinātu, ka tiek sasniegts un uzturēts pieņemams kopīgo administratīvo tiesību un civildienesta standartu līmenis.

Lai to panāktu, ir jāpārdomā savādāks civildienesta jēdziens. Civildienests būtu uzskatams par kopīgu vadības funkciju valsts pārvaldē. Šī kopīgā funkcija ir domāta, lai nodrošinātu, ka administratīvo tiesību, tādu kā minētas iepriekš, principi un pamata tiesiskie nosacījumi, tādi kā atlase un paaugstināšana amatā pēc nopelniem, taisnīga atalgojuma noteikšana un vienlīdzīgas tiesības un pienākumi, tiek viendabīgi izplatīti, izprasti un uzturēti visā valsts pārvaldē kopumā. Šī kopīgā funkcija prasa zināmu centrālo civildienesta vadības kapacitāti.

Vairākās Rietumeiropas valstīs, tādās kā Francija, Portugāle un Spānija, īpaša valsts pārvaldes vai civildienesta ministrija ir atbildīga par vispārīgajiem civildienesta vadības standartiem. Šī atbildība parasti sastāv no likumu un noteikumu projektu sagatavošanas civildienestam, kadru atlases organizēšanas vai uzraudzības, cilvēku resursu vadības koordinēšanas, sarunām ar ierēdņu arodbiedrībām valdības vārdā, vispārīgo vai speciālo apmācības aktivitāšu organizēšanas un vadības, iesaistot atbilstošās struktūras, tādās kā valsts administrācijas skolas vai institūti.

Citās valstīs, tādās kā Austrija, Beļģija, Vācija, Īrija un Nīderlande, šo civildienesta vadības lomu ir uzņēmusies Finanšu vai Iekšlietu Ministrija.

Itālijā un Zviedrijā ir izveidota īpaša aģentūra sarunām ar ierēdņu arodbiedrībām valdības un aģentūru (iestāžu) vārdā, kā arī pašvaldību vārdā.

Šādas kapacitātes, kas vada civildienestu, atbildība un institucionālā struktūra arī ir jānosaka likumā par civildienestu. Tā var būt vienība, kas sagatavo lēmumus Premjerministram vai Ministru Kabinetam. Tā var būt īpaša ministrija vai atsevišķa institūcija, kas ziņo Premjerministram. Ir iespējami dažādi organizatoriskie risinājumi. Svarīgākais ir tas, ka šai centrālajai kapacitātei ir jābūt apveltītai ar pietiekamām pilnvarām, lai efektīvi vadītu horizontālā līmenī visas valsts pārvaldes mērogā.

SECINĀJUMI

Šajā dokumenta ir mēģināts atspoguļot to, kā administratīvo tiesību principi un civildienesta standarti caurvij viens otru. Tajā pašā laikā ir mēģināts parādīt, kā standarti un principi veido kopīgu izpratni, kas ir plaši izplatīta jaunveidojamajā Eiropas Administratīvajā telpā, galvenokārt pateicoties Eiropas Tiesas darbībai. Administratīvās tiesības sakņojas konstitucionālajās procedūrās, kas dziļi balstās uz kultūras, sociālajām un politiskajām vērtībām, kas saaugušas ap demokrātijas principiem. Civildienests ir viens no galvenajiem valsts pārvaldes elementiem; bet, tā kā tas ir tik svarīgs elements, tas parasti valsts pārvalde un civildienests tiek uzskatīti par sinonīmiem.

Tas noved pie trim galvenajām noslēdzošajām atziņām: pirmkārt, civildienesta vērtības ir tiesiski saistošas; otrkārt, civildienesta regulēšana iet tālāk nekā tikai darba attiecību regulēšana starp valsti un tās nodarbinātajiem – tā ir saistīta ar vienas no valsts pilnvaru regulēšanu plašākā izpratnē. Treškārt, administratīvo tiesību principi iedvesmo valsts sektora vadītāju lēmumu pieņemšanu un nosaka civildienesta rīcības modeli kopumā. Līdzīgi kā šie principi veido atskaites punktus vai atsauces, attiecībā pret ko tie noteikti pieņemamie civildienesta un valsts pārvaldes standarti ES dalībvalstīs, ka arī ES institūcijās.

Civildienesta vērtības ir tiesiski saistoši principi

Civildienests pakļaujas principiem, kas iestrādāti gan konstitucionālajās kārtībā, gan administratīvajās tiesībās. No šī viedokļa raugoties, varētu teikt, ka civildienesta vērtības ir tiesiskās vērtības. Tiesiskās vērtības nav tas pats kas ētiskās vērtības, pat ja tās gandrīz pilnībā pārklājas. Ētiskās vērtības ir vadlīnijas rīcībai un to pārkāpšanas gadījumā tiek izteikts sabiedriskais nosodījums. Tiesiskās vērtības, ja tās tiek pārkāptas, rada tiesiskas dabas konsekvences caur civildienesta likumā noteikto disciplināro procedūru. Ierēdņiem ir saistoši likumdošanā noteiktie administratīvie principi.

Ierēdņi nav tikai valsts nodarbinātas personas

Uz ierēdņiem attiecas tiesiskie principi un obligātie noteikumi, kas izriet no viņu konkrētās atrašanās vietas valsts hierarhijas struktūrā. Šī atrašanās vieta arī nosaka profesijas īpatnības, kas attiecas uz fundamentālajām līdzcilsoņu tiesībām. Civildienesta normatīvie akti ne tikai regulē darba attiecības starp darba devēju un darba ņēmējiem, kā to dara darba likumdošana. Civildienesta regulējošo normatīvu mērķis ir, no vienas puses, aizstāvēt ierēdņus, kad viņi izpilda savu ļoti specifisko lomu demokrātiskajā sabiedrībā, un, no otras puses, paaugstinātu profesionālos standartus, ņemot vērā ļoti delikātos jautājumus, kādus nākas risināt ierēdņiem. Ierēdņi ir darbojošās personas sabiedrības publiskajā sfērā, sfērā, kas ietilpst publisko tiesību jomā.

Sekojoši, tās ir publiskās tiesības un nevis parastā darba likumdošana, kam būtu jāregulē pilnvaru deleģēšana pieņemt lēmumus valsts vārdā, profesionālo valsts ierēdņu atskaitīšanās un mehānismi publisko pilnvaru izpildes kontrolēšanai. Tādēļ tas ir viens no pamata iemesliem, kāpēc ir speciālie civildienesta likumi, kā daļa no administratīvajām tiesībām. Pretstatā darba nosacījumiem, šos jautājumus nevar definēt uz līguma vai individuālo attiecību pamatiem.

Administratīvo tiesību principi veido civildienesta rīcības modeļus

Tomēr ar likumu, kas regulē civildienesta sistēmu nepietiek, lai padarītu valsts pārvaldi profesionālu, racionālu, iedarbīgu, objektīvu, ievērojošu tiesiskumu un labi strādājošu. Ir nepieciešama arī substantīvā un procesuālā administratīvā likumdošanā labā kvalitātē. Šī likumdošana nodrošinās ierēdņiem ne tikai svarīgu instrumentu savu pienākumu veikšanai un augstāk aprakstīto publisko tiesību principu īstenošanai, bet arī noteiks skaidras procedūras un kārtību, kas noteiks viņu darbību un padarīs lēmumu paredzamus.

Papildus procesuālā un substantīvā likumdošana ir nepieciešama arī, lai nodrošinātu pietiekamu valsts pārvaldes un civildienesta iekšējo kontroli, jo īpaši attiecībā uz valsts finanšu līdzekļiem, kvalitātes kontroli, procesuālo uzraudzību un, vissvarīgākais, lai nodrošinātu neatkarīgu, labi funkcionējošu tiesu sistēmu, kas spēj efektīvi izskatīt administratīvās rīcības un lēmumu lietas apelācijas kārtībā. Šī prasība tiek izvirzīta ne tikai tiesiskās drošības un paļāvības uz valsts pārvaldes sistēmu dēļ, bet arī, lai nodrošinātu atbilstošu tiesisko aizsardzību indivīdu tiesībām un leģitīmajām cerībām.

Administratīvo tiesību principi veicina Eiropas administratīvās telpas veidošanos

Noslēgumā, tas, cik lielā mērā viss valsts pārvaldes konteksts, ieskaitot civildienestu, dotajā valstī atbilst kopīgi pieņemtajiem standartiem, kas ir veidoti uz administratīvo tiesību principiem un tiek vērtēti attiecībā pret tiem, būs primāri svarīgi kandidātvalstīm, kuru mērķis ir iestāties ES, vai, citiem vārdiem sakot, lai tās kļūtu par pilntiesīgiem “spēlētājiem” Eiropas Administratīvajā Telpā.