

Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija

Satura rādītājs

A. daļa. Administratīvās kapacitātes uzlabošana un Valsts pārvaldes.....	
iekārtas likums	27
1. Administratīvais vājums kā valsts problēma	27
2. Valsts pārvaldes kapacitātes un kvalitātes pamatelementi	30
3. Valsts pārvaldes iekārtas likuma jēga.....	32
B. daļa. Valsts pārvaldes iekārtas likuma struktūra	35
1.nodaļa. Vispārīgie noteikumi.....	36
2.nodaļa. Valsts tiešās pārvaldes institucionālā struktūra	41
3.nodaļa. Valsts pārvaldes hierarhiskā kārtība	43
4.nodaļa. Tiesiskuma kontrole.....	46
5.nodaļa. Iekšējie normatīvie akti.....	48
6.nodaļa. Administratīvais līgums	50
7.nodaļa. Valsts pārvaldes uzdevumu deleģēšana privāto tiesību subjektiem	51
8.nodaļa. Valsts pārvaldes darbība privāto tiesību jomā	53
9.nodaļa. Valsts pārvaldes iestāžu finansēšana	56

A DAĻA

ADMINISTRATĪVĀS KAPACITĀTES UZLABOŠANA UN VALSTS PĀRVALDES IEKĀRTAS LIKUMS

1. ADMINISTRATĪVAIS VĀJUMS KĀ VALSTS PROBLĒMA

Latvijai tāpat kā pārējām Austrumeiropas (un citām) jaunajām demokrātijām ir raksturīgs “administratīvais vājums”.¹ Tas negatīvi ietekmē iedzīvotāju dzīves kvalitāti (vēlamo), kā arī Latvijas starptautisko konkurētspēju (īpaši investīciju piesaistē, spējā reāli iedzīvināt *acquis communautaire*)[§]. Lai arī “administratīvā vājuma” problēma parasti tiek minēta kontekstā ar Latvijas virzību uz Eiropas Savienību,² tās atrisināšana ir mūsu **iedzīvotāju objektīvās interesēs**, neatkarīgi no virzības uz ES.³

Sabiedrība uz reāli izjustajām valsts administratīvā vājuma problēmām parasti reaģē ar difūzu, vispārēju **neapmierinātību** ar valsts pārvaldi (un valsti kopumā). Attiecībā uz iespējām reāli uzlabot valsts pārvaldes funkcionēšanas kvalitāti sabiedrībā dažkārt valda bezcerība vai pat cinisms.

Daļēji šī nostāja izskaidrojama ar to, ka gan sabiedrībā, gan pašā pārvaldē, gan publisko tiesību zinātnē samērā vāja ir precīza **analīze**, kas īsti ir **galvenās problēmas** un to **cēloņi**.

“Administratīvais vājums” nav viens noteikts “vājais punkts” valsts pārvaldes sistēmā, kuru varētu likvidēt ar vienu konkrētu pasākumu, bet gan **dažādu problēmu kopsumma**.

¹ “**Administratīvais vājums**” savukārt ir viena no globālākās “vājās valsts” problēmas sastāvdaļām. Tas izpaužas arī citās valsts varas daļās, kā arī sabiedrības institūcijās (“vāja likumdošana”, “vāja tiesu vara”, “vāja pilsoniska sabiedrība”). “**Valsts vājums**” vairāk vai mazāk raksturīgs visām “jaunajām demokrātijām” – Austrumeiropā un citās pasaules daļās (turklāt jāatzīmē, ka autoritāra izturēšanās no valsts institūciju puses, kurai it kā vajadzētu signalizēt “valsts stiprumu”, ir tipiska “vājas valsts” izpausme). “Valsts vājuma” cēloņi ir valsts institucionālās struktūras zemā “detalizētā kvalitāte” un sabiedrības nepietiekošā vēlme un prasme izmantot šīs struktūras savu mērķu sasniegšanā demokrātiskās iekārtas noteiktajos ietvaros.

Jaunajās demokrātijās valsts un sabiedrības struktūras lielos vilcienos atbilst demokrātijas noteikumiem un principiem (ar to tās atšķiras no nedemokrātiskām, autoritārām valstīm), taču detaļās trūkst daudzi nepieciešamie strukturālie un intelektuālie elementi. Līdz ar to valsts un sabiedrības funkcionēšana nav tik kvalitatīva kā “vecajās demokrātijās”.

Par “valsts vājumu” un specifiski “administratīvo vājumu” sk. sīkāk arī: *The Rule of Law. – Political and Legal Systems in Transition*, 1997; Starptautiskās tiesību filozofijas un sociālās filozofijas asociācijas 17.kongresa materiāli; *World Bank. – World Development Report 2000/2001*.

[§] *acquis communautaire* – “kopienas regulējums” atbilstoši ZA terminoloģijas komisijas lēmumam – aD

² Samilzusī “administratīvā vājuma” problēma tiek regulāri uzsvērtā Eiropas Savienības progresa ziņojumos par Latviju.

³ Tas, ka administratīvā vājuma problēma pēdējā laikā ir nonākusi sabiedrības uzmanības lokā, **nenozīmē**, ka pārvaldes darbība **objektīvi** ir pasliktinājusies. Neraugoties uz šādu subjektīvu vērtējumu lielā sabiedrības daļā, pēc autora uzskata, valsts pārvaldes funkcionēšanas līmenis kopš 90.gadu vidus – sākot no ļoti zema līmeņa – pastāvīgi ir uzlabojies. Par “administratīvo vājumu” mēs šodien runājam tādēļ, ka mainījusies ir **salīdzinājuma mēraukla**, resp., mērķis – tagad kā standarts tiek atzīts valsts pārvaldes funkcionēšanas līmenis (lietderības un tiesiskuma standarts) Eiropas Savienībā, bet mums šis līmenis patiešām vēl ir zems.

“Administratīvā vājuma” problēmanalīzi iespējams veikt, detalizēti **salīdzinot** reālo situāciju Latvijā ar reālo situāciju Eiropas Savienībā (ietverot gan likumdošanas, gan likumdošanas piemērošanas, gan tiesību teorētisko pamatnostādņu, gan administratīvās kultūras līmeni).

Izdarot šādu salīdzinājumu, piemēram, uzreiz uzkrīt, ka Latvijā – gan valsts institūcijās, gan juristu vidū, gan teorētiskā, gan praktiskā līmenī – nav skaidru priekšstatu:

- ✓ par demokrātiskai valsts iekārtai atbilstošu (kontinentālās Eiropas izpratnē) Satversmes noteikto **konstitucionālo ietvaru**, valsts pārvaldes vietu tajā un no tā izrietošajiem valsts pārvaldes organizatoriskajiem un darbības pamatprincipiem;
- ✓ par **publisko tiesību juridisko personu**, tās būtisko atšķirību no privāto tiesību juridiskās personas (it sevišķi saistībā ar pamattiesībām), tās orgāniem un struktūrvienībām, to savstarpējām attiecībām;
- ✓ par iestāžu **hierarhisko sistēmu** kā pilsoņu demokrātiskās kontroles pār valsts pārvaldi centrālo sastāvdaļu – rezultātā tiek pieļautas situācijas, ka publiskās varas izmantošana netiek pietiekami efektīvi kontrolēta;
- ✓ par to, ka **varas deleģēšana** privātpersonām pieļaujama tikai īpašos izņēmuma gadījumos, nodrošinot stingru uzraudzību pār tās izmantošanu, it sevišķi pār to, vai administratīvie akti tiek izdoti taisnīgā un caurskatāmā procedūrā;
- ✓ par to, ka **citus pārvaldes uzdevumus**, kas nesatur tiesības izmantot valsts varu (izdot administratīvos aktus), var deleģēt privātpersonām ar nolūku iesaistīt sabiedrību valsts pārvaldē, bet ka arī šeit ir jānodrošina efektīva uzraudzība pār to, kā šie uzdevumi tiek veikti;
- ✓ par **iestāžu sadarbību** tādā veidā, ka tās veidotu vienotu lēmumu pieņemšanas sistēmu (t.i., ka vienas iestādes lēmums, kas izraisa tiesiskas sekas uz ārpusi, ir saistošs visām valsts iestādēm); teorijā un praksē tiek pieļauta doma, ka iestādēm var būt savas intereses;
- ✓ par **publisko tiesību līguma** īpašajiem priekšnoteikumiem – kādos gadījumos publisko tiesību juridiskās personas ir un kādos nav tiesīgas slēgt šādus līgumus, ar ko tie atšķiras no privāttiesiskajiem līgumiem;
- ✓ par iekšējā **apstrīdēšanas** un pārējo **paškontroles** mehānismu nepieciešamību, it sevišķi **par pārvaldes lēmumu iepriekšēju kontroli**, par to dažādajiem veidiem un juridiski procesuālo būtību;
- ✓ par nepieciešamību ieviest noteiktu **iekšējo normatīvo aktu** (instrukciju u.c.) izdošanas procedūru, lai nodrošinātu zināmu kvalitātes un vienveidības minimumu.

Šie ir tikai **daži** piemēri, bet šo uzskaitījumu varētu vēl turpināt. Rezultātā argumentācija un uz šīs argumentācijas pamata pieņemtie lēmumi un normatīvie akti par šiem valstij un pārvaldei centrālajiem jautājumiem mūsdienīgā izpratnē bieži neiztur kritiku.⁴

Normatīvajā līmenī šādu stingru priekšstatu trūkums izpaužas it sevišķi spēkā esošo normatīvo **aktu “baltajos plankumos”**. Rezultātā valsts pārvalde kā labi funkcionējoša sistēma ir

⁴ Piemēram, par Satversmes sistēmai neadekvāto publisko tiesību juridiskās personas izpratni (bieži tiek uzskatīts, ka Latvijas Republika nav juridiska persona, taču iestādes ir juridiskas personas; juridiskās personas statuss tiek uzskatīts par nepieciešamu, lai iestāde varētu atvērt savu kontu bankā un lietot savu zīmogu), kas praksē bieži noved pie absurdiem rezultātiem, sk. sīkāk: *Melķisis Edgars*. Publisko tiesību juridiskās personas – likums un inertā realitāte // Tiesību spogulis, I., Rīga, 1999.

“caurumota”, tā tikai daļēji funkcionē atbilstoši demokrātiskā sabiedrībā dominējošajiem “labas pārvaldības” (*good governance, good administration*) principiem.⁵

Katra no problēmām, kuru kopsomma izraisa Latvijas valsts pārvaldes vājumu, ir jārisina ar tai adekvātiem līdzekļiem. Katrai no tām ir citādi optimālie risinājumi. Dažas no tām ir atrisināmas vieglāk, citas grūtāk. Vienā gadījumā būs pietiekams neliels tehnisks grozījums kādā normatīvajā aktā (kas tomēr var dot lielu efektu), citā gadījumā nepieciešamas personāla izmaiņas (attiecīgās institūcijas štatu skaita palielināšana vai samazināšana), vēl citos gadījumos būs vajadzīga attiecīgās kompetences apgūšana (kas bieži var būt ilgāks process, kas aptver izglītības sistēmas izveidošanu un, galvenais, attiecīgās izglītības satura radīšanu), savukārt citu problēmu risinājumiem būs nepieciešamas būtiskas izmaiņas likumdošanā, piemēram, lai likvidētu “baltos plankumus” vai izmainītu pārvaldes iekšējās procedūras.

Svarīgi ir tas, lai institūcijas un personas, kuru uzdevums būtu likvidēt “administratīvo vājumu”, pieietu šim jautājumam kompleksi un dažādos pasākumus veiktu pareizā secībā un saskaņoti. “Administratīvais vājums” nav likvidējams uzreiz, bet tas varētu būt rezultāts saskaņotai, konsekventai un pietiekami ilgstošai rīcībai (kas pārsniedz vienas Saeimas darbības periodu).

⁵ Viens piemērs: tā kā **iestāžu sadarbības principi** attiecīgo amatpersonu priekšstatos nav nostiprinājušies (tie arī netiek apgūti juridiskās vai ierēdņu izglītības procesā) un normatīvie akti tos neregulē, tad iestāžu sadarbībā praksē bieži izpaužas “resorisms”, t.i., iestāžu nesaskaņota rīcība uz ārpusi un “savu” (!) interešu aizstāvēšana lēmumu pieņemšanas procesā. “Resorisms” dažkārt pat tiek uzskatīts par normālu vai vismaz neizbēgamu parādību. Tādēļ šeit, acīmredzot, ir nepieciešams adekvāts noregulējums likumdošanas līmenī (kas nebūtu vajadzīgs tad, ja iestāžu sadarbības principi būtu teorijā un praksē pašsaprotami).

2. VALSTS PĀRVALDES⁶ KAPACITĀTES UN KVALITĀTES PAMATELEMENTI

Lai ar varētu “menedžēt” administratīvā vājuma problēmu kompleksu, to nepieciešams **strukturēt**.

To var strukturēt pa kategorijām, kas veido valsts pārvaldes **kapacitāti** un **kvalitāti**. Šādā veidā iespējams lokalizēt četrus pamatelementus, no kuru labas funkcionēšanas ir atkarīga valsts pārvaldes kopējā kapacitāte un kvalitāte. Tie ir:

- (1) sabiedrības intereses izsakoša politiskā vadība (**valdība**),
- (2) kompetents, tiesiski funkcionējošs **civildienests**,
- (3) pareiza pārvaldes **institucionālā** un **hierarhiskā uzbūve**,
- (4) pareizas⁷ pārvaldes lēmumu pieņemšanas **procedūras**.

Jautājums par **politiskās vadības** (valdības) kvalitāti ir **praktiskās politikas**, kā arī praktisko politiku pētošās **politikas zinātnes** un to novērojošās (monitorējošās) un konsultējošās sabiedriskās **ricībpolitikas** (*policy*) jautājums.

Ar tiesību instrumentiem politiskās vadības kvalitāti regulēt ir visai grūti. Šis elements šīs koncepcijas ietvaros tiek “pieņemts par dotu” un tādēļ tālāk netiek diskutēts.

Jautājumus par **civildienesta** kvalitāti tiesību līmenī regulē likumdošana⁸ par civildienestu, kuras pamatā ir 2000.gada 7.septembra Valsts civildienesta likums. Arī civildienesta likumdošanas un prakses problēmu analīze nav šīs koncepcijas priekšmets.

⁶ Satversmes 58.pants runā par “valsts pārvaldi”. Ar to tiek domāta visa, tātad gan tiešā, gan pastarpinātā pārvalde, kas 20. un 30.gados pašsaprotami atradās Ministru kabineta padotībā (pakļautības vai padotības formā). Dažkārt tiek ieteikts mainīt terminoloģiju: kopējo valsts pārvaldi apzīmēt par “publisko pārvaldi”, bet tiešo pārvaldi – par “valsts pārvaldi”. Domāju, ka šis priekšlikums likumdošanas līmenī nebūtu pieņemams, jo likumam, kas konkretizē Satversmes 58.pantu, vajadzētu pieturēties pie Satversmes terminoloģijas.

Ārzemēs terminoloģija ir dažāda: kontinentālā Eiropā parasti tiek lietots apzīmējums “valsts pārvalde” šeit lietotajā izpratnē (*Staatsverwaltung, l'administration de l'Etat*). Šai tradīcijai seko arī Satversmes 58.panta formulējums. Anglosakšu zemēs turpretim tajā pašā nozīmē biežāk lieto terminu “publiskā pārvalde” (*public administration*).

Jāatgādina, ka diskusija šeit nav par būtību, bet tikai par terminoloģiju. Tas, ko citi vēlas apzīmēt par “publisko pārvaldi”, šeit, vadoties no Satversmē un vairumā kontinentālās Eiropas valstīs tradicionāli pieņemtās terminoloģijas, tiek apzīmēts par “valsts pārvaldi”.

⁷ Valsts pārvaldes institucionālā un hierarhiskā sistēma un lēmumu pieņemšanas procedūras uzskatāmas par “pareizām” tad, ja tās efektīvi nodrošina demokrātiskās valsts iekārtas noteiktu pamatprincipu (it sevišķi demokrātiskās kontroles un tiesiskuma principu) realizāciju. Piemēram, ja lēmumu pieņemšanas procedūras nenodrošina efektīvu lietderības un tiesiskuma pēckontroli, tās nav uzskatāmas par “pareizām” – tās ir “nepareizas” un tādēļ jālabo.

Šajā sakarā jānoraida sabiedrībā bieži izplatītais primitīvais uzskats, ka, lai atrisinātu problēmu, “jāpieņem **jauns** (piemēram, civildienesta, valsts pārvaldes vai cits) likums”. Jādiskutē ir nevis par to, vai nepieciešams (jauns) likums, bet gan par to, kāds būtu “pareizs likums”, resp., par to, kāds būtu “pareizs” likumā noteikts problēmas risinājums.

“Pareizu” risinājumu atrašana ir gan (labas) politikas, gan (kompetentas) valsts pārvaldes, gan (attīstītas) tiesību un pārvaldes zinātnes uzdevums.

Jautājums par valsts pārvaldes **iestāžu institucionālo un hierarhisko uzbūvi** izriet no Satversmes, it sevišķi no Satversmes 58.panta.⁹

Likuma līmenī šis jautājums nav vienoti noregulēts. Daļēji šo jautājumu risina 1997.gada 6.februāra Ministriju iekārtas likums, kā arī vesela rinda citu likumu (it sevišķi atjaunotais 1925.gada 1.aprīļa Ministru kabineta iekārtas likums, 1994.gada 19.maija likums “Par pašvaldībām”, 2001.gada 22.marta Publisko aģentūru likums u.c.).

Fragmentārs noregulējums dažādos normatīvajos aktos pati par sevi nav problēma. Problēma turpretim ir tā, ka šie dažādie normatīvie akti neveido iekšēji saskaņotu valsts pārvaldes sistēmu, resp., ka tie nebalstās uz vienotu priekšstatu par valsts pārvaldes lomu un funkcijām demokrātiskā sabiedrībā.

Valsts pārvaldes **lēmumu pieņemšanas procedūras** normatīvajā līmenī ir regulētas vismazāk. Šo procedūru noregulējums parasti aprobežojas ar konkrēto kompetenču noteikšanu (likumos par attiecīgām iestādēm, nolikumos). Taču šie noregulējumi gandrīz nekad nav noteikti ar mērķi pārvaldes procedūras noteikt tā, lai pēc iespējas izskaustu pārvaldes lēmumu saturiskās un formālās kļūdas pirms lēmuma pieņemšanas vai labotu tās pēc lēmuma pieņemšanas. Tādēļ Latvijas valsts pārvaldes īpatnība ir tā, ka te lēmumu tiesiskuma un saturiskās kvalitātes (*quality check*) kontroles mehānismi ir ļoti vāji vai arī to vispār nav.

⁸ Jēdziens “likumdošana” šeit tiek lietots tiesisko regulējumu kopuma (*legislation*) nozīmē.

⁹ Konstitucionālās normas parasti ir formulētas augstā abstrakcijas līmenī. Tādēļ konstitūcijas funkcionēšana praksē ir atkarīga no pareizas tiesību normu interpretācijas metodoloģijas, pie tam konstitucionālo normu interpretācijai ir sava specifika. Par konstitucionālo normu specifiskās interpretācijas metodoloģiju sk. sīkāk: *Keith E. Wittington. Constitutional Interpretation, 1999.*

3. VALSTS PĀRVALDES IEKĀRTAS LIKUMA JĒGA

Šī koncepcija no iepriekš minētajiem četriem valsts pārvaldes kapacitāti un kvalitāti veidojošajiem kritērijiem koncentrējas tikai uz diviem no tiem:

- ✓ pārvaldes **institucionālās un hierarhiskās sistēmas uzbūvi**;
- ✓ pārvaldes lēmumu pieņemšanas **procedūrām**.

Atbilstoši Saeimas atbildīgās komisijas nostājamai šo jautājumu risināšanai var tikt izstrādāts atsevišķs likums – **Valsts pārvaldes iekārtas likums**.¹⁰

Likumam ir jēga tikai tad, ja tas patiešām **risinātu** minēto abu sektoru **problēmas**, t.i., tas situāciju uzlabotu. Nejēdzīgs būtu tikai “konstatējošs likums”, kas vienīgi aprakstītu esošo – neapmierinošo – situāciju un līdz ar to “iekonservētu” pastāvošos trūkumus. Nav akceptējama arī likuma pieņemšana tikai, lai uzrādītu “progresu” Eiropas Savienības institūcijām, kurām, saprotams, neinteresē tas, **kā** Latvija tiek galā ar savu “administratīvo vājumu” (ar atsevišķa likumu palīdzību vai citādi), bet gan tas, **ka** tā patiešām to samazina un vidējā laika posmā likvidē. Tādēļ tikai esošo stāvokli “konstatējoša” un trūkumus “iemūžinoša” vai arī sasteigta, nepārdomāta, pavirša likuma pieņemšana Briseles kritiku nemazinās.

Taču nopietna, kompleksa likumu izstrādāšana prasa laiku – arī, lai strukturētu problēmas,¹¹ bet galvenais, lai izstrādātu tām adekvātus risinājumus un izskaidrotus tos. Te jāņem vērā labas pārvaldes pamatprincipi Eiropas Savienībā, un, galvenais, tie “radoši”, nevis mehāniski, jāpiemēro Latvijas situācijai. Latvijas specifiskajā situācijā jāņem vērā, it sevišķi, **labas administrācijas tradīciju un attiecīgās administratīvās kultūras trūkums un juridiskās domas teorētiskais vājums**.¹²

Tādēļ, lai likums pēc iespējas efektīvi tiktu ieviests, nepieciešams pietiekams laiks gan likuma konstrukciju **noskaidrošanai** (likumprojekta izstrādāšanas procesā), gan **izskaidrošanai** (ne tikai likumprojekta izstrādāšanas gaitā, bet it sevišķi pēc likuma pieņemšanas). Arī priekšlikumi, kas ienāks likumprojekta izstrādāšanas gaitā, ir pienācīgi jāpārbauda – atsijājot tos, kas aiz

¹⁰ Šeit tiek ņemts par pamatu piekritīgās Saeimas apakškomisijas viedoklis par šāda likuma nepieciešamību un tā darbības apjomu. Alternatīvas varētu būt gan plašāks **likums par izpildvaru** (kas ietvertu kā Ministru kabinetu, tā valsts pārvaldi), gan arī “**sadrumstalots**” noregulējums, kas sastāvētu no **dažādiem** likumiem vai citiem normatīviem aktiem, taču tomēr balstītos uz **vienotas koncepcijas** pamata. Saeimas apakškomisijā šīs alternatīvas tika diskutētas, un komisija izvēlējās šo modeli.

¹¹ Ne vienmēr “administratīvā vājuma” problēmas tiek adekvāti **identificētas**. Piemēram, dažkārt minētā iestāžu kompetenču pārklāšanās nav ļoti būtiska “administratīvā vājuma” problēma. Tā, protams, ir pārvaldes iestāžu sistēmas organizācijas kļūda, taču jākonstatē, ka salīdzinājumā ar citām Eiropas valstīm nevarētu teikt, ka Latvijā šajā ziņā stāvoklis būtu īpaši slikts. Abstrakti noteikt kompetences absolūti precīzi ne vienmēr ir iespējams, un ir jāreķinās, ka atsevišķos gadījumos var atklāties kompetenču pārklāšanās. Tādēļ būtiskāks jautājums ir tas, kā ieviest mehānismu, kad gadījumā, ja kompetenču pārklāšanās (vai “baltais plankums”) tiek atklāta, šī problēma “automātiski” tiek atrisināta. Tas savukārt ir iestāžu **hierarhiskās struktūras un sadarbības** jautājums. **Cits piemērs:** nav būtisks “administratīvā vājuma” problēmā tas, ka iestāžu nosaukumos ne visos gadījumos ir ieturēta strikta iestāžu nosaukumu nomenklatūra (piemēram, dažas iestādes vai struktūrvienības tiek sauktas par “departamentiem”, citas par “pārvaldēm”). Protams, jāpiekrīt, ka vienota nosaukumu nomenklatūra ir vēlama un būtu jāizstrādā attiecīgā koncepcija, kā iestāžu funkcijas tiek atspoguļotas nosaukumā. Taču tā nebūt nav būtiska “administratīvā vājuma” problēma.

¹² Latvijā desmit neatkarības gados zinātniska līmeņa juridiskus rakstus par pārvaldes tiesībām var saskaitīt uz vienas rokas pirkstiem.

inerces vai citu iemeslu dēļ būtu vērsti uz pašreizējo **trūkumu saglabāšanu** vai atsevišķu **iestāžu lobēšanu**, no tiem, kuri ir vērsti uz likumprojekta mērķu sasniegšanu, resp., **trūkumu novēršanu**. Tādēļ likumprojekta sagatavošana nedrīkst tikt sasteigta.

Šai koncepcijai atbilstoša **likuma jēga** būtu radīt **instrumentus valsts rīcībā**, lai samazinātu pašreizējos pārvaldes trūkumus (it sevišķi nepietiekamo pārvaldes organizatorisko efektivitāti, zemo likumu izpildes kvalitāti, neapmierinošo tiesiskuma līmeni) un lai iezīmētu un nostiprinātu konstitucionāli noteiktos ietvarus, kādos jādabojas valsts pārvaldei demokrātiskā valstī (it sevišķi nodrošinot tiesiskuma ievērošanu un tautas demokrātisko virsvadību pār valsts pārvaldi).

Valsts pārvaldes **galvenais uzdevums** ir realizēt **likumdevēja un valdības abstrakto gribu konkrētajā gadījumā**.¹³ Tas iespējams tikai tad, ja valsts pārvalde principā pieņem “pareizus” jeb “korektus” lēmumus, resp., ka šādu lēmumu starpā ir maz kļūdainu lēmumu.

Valsts pārvaldes uzdevums ir “pareizs” jeb “korekts” tikai tad, ja tas ir **tiesisks, saturiski lietderīgs** un to aptver **demokrātiskā leģitimitācija**. Šie trīs “pareiza”, resp., “korekta” pārvaldes lēmuma priekšnoteikumi nav skatāmi izolēti, bet tie ir savstarpēji cieši saistīti. Ja kāda no šiem elementiem trūkst, tādā gadījumā pārvaldes lēmums nav “pareizs”, resp., “korekts”, bet tas ir “kļūdainš”.¹⁴

Kļūdainu lēmumu iemesli meklējami gan **individuālajās kļūdās**,¹⁵ gan **sistēmklūdās**. Administratīvā vājuma galvenais izpausmes veids ir tieši augstais kļūdaino pārvaldes lēmumu līmenis.¹⁶

Taču tas nav brīnums, ja ievērojam, ka valsts pārvaldes iekšējā organizācija un lēmumu pieņemšanas procedūras līdz šim nav bijušas **apzinīgi un konsekventi** vērstas uz to, lai uzlabotu **lēmumu kvalitāti**, t.i., lai samazinātu kļūdaino lēmumu daļu. Attiecīgie mehānismi, kas ietverti iestāžu institucionālajā un hierarhiskajā sistēmā un lēmumu pieņemšanas procedūrās, ir salīdzinoši vāji.

¹³ Tas ir galvenais, bet ne vienīgais valsts pārvaldes uzdevums. Citi šim galvenajam uzdevumam pakārtoti uzdevumi ir, piemēram, piedalīties valdības politikas plānošanā.

¹⁴ Valsts pārvaldes lēmuma “pareizības” jautājums attiecas tikai uz attiecīgā lēmuma “administratīvo saturu”. Valsts pārvalde principā (ar dažiem izņēmumiem) neatbild par lēmuma “politisko saturu” tā kā tas izriet no likuma, par kuru savukārt politiski, t.i., vēlētajū priekšā, atbild likumdevējs un valdība.

Piemēram, 2000.gada vasarā daudzi bija neapmierināti ar jauno kārtību, kādā mazgadīgi bērni varēja šķērsot valsts robežu. Robežsardze parasti pieņēma administratīvi korektus lēmumus. Taču apstrīdams bija šo lēmumu “politiskais saturs”, kas izrietēja no likuma normām, par kurām atbildīgs bija likumdevējs. Tātad šeit varētu būt runa nevis par pārvaldes kļūdām, bet gan par likumdevēja, resp., politikas, kļūdām.

Tādēļ šajā izstrādānē diskutētie jautājumi attiecas tikai uz to, vai pārvalde pieņem juridiski “pareizus” lēmumus, kādi tie izriet no “likuma burta un gara”. Šeit netiek skartas pašas politikas kvalitātes problēmas.

¹⁵ **Individuālās kļūdas** konkrētos gadījumos nav iespējams **pilnīgi** izskaust. Tomēr prasība pēc augstas lēmuma pieņēmēja (ierēdņa) profesionalitātes var samazināt kļūdaino lēmumu skaitu līdz minimumam. Ja turpretim sistēma nenodrošina lēmuma pieņēmēja profesionalitāti, tādā gadījumā tā ir pārvaldes **sistēmklūda**. Te jānorāda, ka Latvijā vēl nav konsolidējies priekšstats **par ierēdņa profesijas saturu**, t.i., par ierēdņa, kura profesijas saturs ir pareizu (t.i., saturiski lietderīgu un tiesiski korektu) lēmumu pieņemšana un to pārlicenošana, argumentēta pamatošana.

Tomēr šis jautājums **nav** šeit ieteiktā Valsts pārvaldes iekārtas likuma, bet gan civildienesta likumdošanas (un tiesību un pārvaldes zinātnes) jautājums.

¹⁶ Cits administratīvā vājuma izpausmes veids ir, piemēram, “administratīvās kapacitātes nepietiekamība”, t.i., tas, ka (pareizi) lēmumi netiek pieņemti **saprātīgā laikā**. Daļēji tas var būt arī nepareizas iekšējās darba organizācijas jautājums. Kamēr pat dažās Eiropas Savienības valstīs tā ir zināma problēma (Itālijā, Grieķijā), Latvijai šī administratīvā vājuma izpausmes forma līdz šim nav bijusi raksturīga.

Paļaušanās uz to, ka pārvaldes lēmumi automātiski būs bez kļūdām, ir naiva, nereāla un objektīvi kaitīga.¹⁷ Valsts pārvaldes iekārtas likuma uzdevums tādēļ būtu sakārtot iestāžu institucionālo struktūru un noteikt pārvaldes iekšējās procedūras ar mērķi paaugstināt pārvaldes lēmumu **tiesiskumu** un saturiskās **lietderības** līmeni, kā arī nodrošināt to **demokrātisko leģitimitāti**.

Likumam ir jāstiprina sistēma, kas novērš iespējamās kļūdas **pirms** lēmuma pieņemšanas, kā arī jāattīsta mehānismi, kas identificē un labo kļūdainu lēmumu (vai tā sekas) **pēc** tā pieņemšanas.

Tādā veidā ar šī likuma palīdzību varētu stiprināt demokrātisku, tiesisku, efektīvu, atklātu sabiedrībai pieejamu valsts pārvaldi.

¹⁷ Ar tādu pašu argumentāciju varētu teikt, ka nav nepieciešama tiesas sistēma, jo, ja visi rīkotos pareizi, tad tiesai nebūtu ko darīt. Kā savdabīga “sākotnēja” vājās pārvaldes sistēmklūda ir uzskatāms “kļūdu aklums” – t.i., pārvaldē nav uzstādīta (visaptveroša un efektīva) sistēma, kas konstatētu kļūdas un tās izlabotu. Raksturīgi ir tas, ka šim acīmredzamajam pārvaldes iekārtas trūkumam līdz šim nav pat īsti pievērsta uzmanība.

B. DAĻA

VALSTS PĀRVALDES IEKĀRTAS LIKUMA STRUKTŪRA

Likums sastāvētu no šādām nodaļām:

1. Vispārīgie noteikumi
2. Valsts pārvaldes institucionālā sistēma
3. Valsts pārvaldes hierarhiskā kārtība
4. Pārvaldes lēmuma kontroles sistēma
5. Iekšējie normatīvie akti
6. Administratīvais līgums
7. Valsts pārvaldes uzdevumu deleģēšana privāto tiesību subjektiem
8. Valsts pārvaldes iestāžu darbība privāto tiesību jomā
9. Valsts pārvaldes iestāžu finansēšana

1. NODAĻA

VISPĀRĪGIE NOTEIKUMI

1. Noregulējamie jautājumi

Likuma darbība. Likums **regulēs** valsts pārvaldes institucionālo pamatstruktūru un darbības pamatprincipus. Tas primāri attieksies uz valsts **tiešo** pārvaldi (t.i., pārvaldi, kuru veic Latvijas Republika kā publisko tiesību juridiska persona ar **savām** iestādēm), bet attiecībā uz **pastarpināto** pārvaldi¹⁸ (t.i., attiecībā uz **pārējo** publisko tiesību juridisko personu iestādēm – pašvaldību, dažādu pašpārvalžu, citu publisko tiesību juridisko personu, kā, piemēram, Zinātņu akadēmijas iestādēm) – tikai tiktāl, ciktāl attiecīgie jautājumi nebūs noregulēti speciālajos likumos.

Šis likums **nerisinās** patlaban pastāvošo konstitucionālo *de facto* “neatkarīgo” iestāžu problēmu (sk. tālāk 2.punktu “Īpaša problēma”), bet valsts komercdarbību (līdzdalību komercsabiedrībās) tikai tiktāl, ciktāl to ierobežo specifiskās publisko tiesību prasības.

Valsts pārvalde. Valsts pārvalde šī likuma izpratnē ir Ministru kabinetam saskaņā ar 58.pantu padotā **valsts pārvalde**, kas dalās:

- ✓ **tiešā pārvaldē** (visas institūcijas, kas juridiski pieder pie sākotnējās publisko tiesību juridiskās personas “Latvijas Republika”);
- ✓ **pastarpinātā pārvaldē** (visas institūcijas, kas juridiski pieder pie **visām pārējām** publisko tiesību juridiskām personām).

Valsts pārvaldes jēdziens valststiesību izpratnē aptver gan pārvaldes iestādes **institucionālā nozīmē**, gan valsts pārvaldes darbības **funkcionālajā nozīmē**.

Valsts pārvaldes attiecības ar valdību. Valsts pārvalde ir **padota** valdībai, resp., Ministru kabinetam (Satversmes 58.pants). Padotība tiek realizēta divās **pamatformās** – pakļautībā (tiesības dot rīkojumu un tiesības un pienākums atcelt prettiesisku lēmumu) vai pārraudzībā (**tikai** tiesības un pienākums (!) atcelt prettiesisku lēmumu, bet **nevis** tiesības dot rīkojumu). Tātad pakļautība ietver sevī arī pārraudzību.

¹⁸ Iedalījums **tiešajā** (jeb centrālajā) un **pastarpinātajā** pārvaldē izriet no **publisko tiesību juridisko personu** dažādā statusa.

Tiešā pārvalde ir iestāžu kopums, kas juridiski pieder pie **Latvijas Republikas** kā (sākotnējas) **publisko tiesību juridiskas personas** (piemēram, ministrijas, Valsts arhīvs u.c.).

Pastarpinātā pārvalde ir institūciju kopums, kas juridiski pieder pie **visām pārējām** publisko tiesību juridiskām personām (kuras tieši vai netieši ir izveidojusi Latvijas Republika, tādēļ tās arī var apzīmēt par **atvasinātām** publisko tiesību juridiskajām personām). Atvasinātās publisko tiesību juridiskās personas var tām uzticētās pārvaldes funkcijas veikt tieši (piemēram, Privatizācijas aģentūra kā publisko tiesību juridiska persona nav izveidojusi atsevišķas iestādes, bet gan pati vienlaikus ir iestāde), taču tās var arī izveidot atsevišķas iestādes (piemēram, pašvaldības kā publisko tiesību juridiskas personas parasti izveido atsevišķas iestādes).

Dalījums ir nepieciešams, jo pastarpinātajai pārvaldei valsts pārvaldes kopējā hierarhiskajā sistēmā ir cits statuss nekā tiešajai pārvaldei. Pastarpinātā pārvalde tiek izveidota, lai tā tai uzticētās funkcijas veiktu **autonomā** režīmā (tiešajai pārvaldei paturot pārraudzības, t.i., kontroles funkcijas), tiešā pārvalde turpretim parasti ir **tieši pakļauta** valdībai.

Angliski šo atšķirīgo valsts pārvaldes juridisko statusu apzīmēšanai tiek lietots jēdzienu pāris “*directe – indirecte administration*”, vāciski – “*unmittelbare – mittelbare Verwaltung*”.

Pakļautība un pārraudzība. Padotības forma – pakļautība vai pārraudzība – ir jānosaka atkarībā no uzdevumiem, ko iestāde veic. Ja iestāde veic uzdevumus, kas nodoti tās **autonomā kompetencē**,¹⁹ tad šo uzdevumu veikšana atrodas augstākas iestādes pārraudzībā. Ja turpretim tā veic uzdevumus kā augstākas iestādes izpildiestāde (t.s. **norīkojuma uzdevumi**),²⁰ tā parasti atrodas pakļautībā. Tādēļ iespējams, ka viena un tā pati iestāde, veicot vienu uzdevumu, atrodas pakļautībā, bet veicot citu uzdevumu – pārraudzībā.²¹

Tiešās pārvaldes iestādes parasti ir pakļautas valdībai (Valsts tiešā pārvalde = Ministru kabineta “pagarinātās rokas”²²).

Savukārt attiecībā uz **pastarpināto** pārvaldi prioritāra ir šo institūciju **autonomija**. Tādēļ padotība Ministru kabinetam šeit nozīmē principā pārraudzību (t.i., tiesiskuma kontroli), t.i., valdībai ir vienīgi jāgarantē, ka pastarpinātā pārvalde tās autonomā kompetencē nodotos uzdevumus veic tiesiski (it sevišķi pārbaudot lēmumu tiesiskumu un atceļot prettiesiskus lēmumus).

Ievērojot līdzšinējās negatīvās tendences, nepieciešams nodrošinājums pret pārvaldes patvarīgu “feodalizēšanos”, resp., iziešanu ārpus Ministru kabineta (ministru) padotības, resp., efektīvas ietekmes.

Valsts pārvaldes iestāžu savstarpējā sadarbība.²³ Savstarpējās sadarbības galvenie principi (likumā formulējami nevis kā principi, bet gan kā saistoši noregulējumi): (1) efektivitāte,

¹⁹ Izveidojot atvasinātu publisko tiesību juridisko personu, Latvijas Republika “izņem” no savas (visaptverošās) kompetences zināmu “sektoru” un nodod to autonomai izpildei šai atvasinātai publisko tiesību juridiskajai personai. Tieši šīs **autonomās kompetences** īstenošana ir tās dibināšanas jēga un mērķis. Tādēļ autonomā kompetence tiek noteikta tās dibināšanas aktā vai citā pamataktā (likumā). Piemēram, pašvaldību autonomā kompetence ir noteikta Pašvaldību likuma 15. un 16.pantā.

Tomēr **autonomija nenozīmē neatkarību**. Latvijas Republika paliek atbildīga par autonomās kompetences **tiesisku** īstenošanu. Tādēļ, pildot to autonomajā kompetencē ietilpstošus uzdevumus, atvasinātās publisko tiesību juridiskās personas (to iestādes) atrodas Latvijas Republikas (resp., tiešās pārvaldes iestādes) **pārraudzībā**, kas nozīmē **tiesiskuma** (nevis lietderības!) **kontroli**. Ja pārraudzība netiek efektīvi veikta, tad tā ir demokrātijas problēma, jo katram iedzīvotājam ir tiesības prasīt, lai valsts parlaments un valdība gādā par tiesiskuma ievērošanu visos gadījumos un visā valsts teritorijā.

Autonomā kompetence parasti tiek piešķirta **atvasinātām** publisko tiesību juridiskajām personām – tādēļ tās arī tiek izveidotas. Taču autonoma kompetence izņēmuma gadījumos var tikt noteikta arī atsevišķām tiešās pārvaldes iestādēm.

²⁰ Blakus atvasinātās juridiskās personas autonomajai kompetencei Ministru kabinets vai valsts tiešās pārvaldes iestāde tai var uzdot pildīt arī tādus uzdevumus, kas ir palikuši Latvijas Republikas kompetencē, taču konkrētajā gadījumā tos efektīvāk var pildīt atvasinātā publisko tiesību juridiskā persona (piemēram, likuma “Par pašvaldībām” 9. un 11.pants). Padotības pamatformu deleģētājs šeit var izvēlēties.

²¹ Piemērs: pašvaldību **autonomajā kompetencē** ietilpst **mācību procesa organizēšana** vispārīglītojošās skolās (skolu uzturēšana, skolotāju pieņemšana darbā, atlaišana utt.). Šo funkciju pašvaldības veic autonomi. Uzraudzības iestāde var tikai *post factum* atcelt pašvaldības prettiesiskus lēmumus (pārraudzība). Turpretim **mācību plāna** sastādīšana (piemēram, vai Latvijas vēsture ir vai nav jā māca kā atsevišķs priekšmets) ir palikusi Latvijas Republikas, resp., tiešās pārvaldes, kompetencē. Pašvaldību skolas šajā jautājumā atrodas valsts tiešās pārvaldes (Izglītības ministrijas) pakļautībā, kas var tām par šo jautājumu dot saistošus rīkojumus.

²² Sevišķi skaidri tas ir izteikts Igaunijas likumdošanā, kur valsts pārvalde arī gluži formāli ir ietverta **Likumā par valdību**.

Sal. arī Spānijas likuma par Valsts vispārējās pārvaldes organizāciju un funkcijām 2.panta 1.punktu: “*Valsts vispārējā pārvalde ir pilnībā pakļauta likumam un tiesībām. Tā valdības vadībā kalpo sabiedrības interesēm, nodarbojoties ar izpildvaras administratīvā rakstura funkciju realizāciju*”.

²³ Valsts pārvaldes iekārtas likumā iestāžu savstarpējā palīdzība tiks regulēta plašāk nekā Administratīvā procesa likuma 53.pantā. Šeit tā tiks regulēta vispārīgi, attiecībā uz jebkuru palīdzības gadījumu, kamēr

raugoties nevis no atsevišķas iestādes viedokļa, bet gan no valsts pārvaldes viedokļa kopumā, (2) palīdzība ir obligāta, ja pastāv attiecīgie priekšnoteikumi, (3) palīdzība ir bezmaksas, (4) palīdzību sniedzot, jāievēro datu aizsardzība.

Jānosaka procedūra, ka sadarbības atteikums var tikt pārbaudīts.

Valsts pārvaldes iestāžu juridiskais statuss. Patlaban lielas jukas izraisa apstākļi, ka netiek izprasta publisko tiesību juridiskās personas būtiskā **atšķirība** no privāto tiesību juridiskās personas.²⁴

Tādēļ likumā jāneregulē **publisko tiesību juridiskās personas²⁵ būtība**. Šīs konstrukcijas vienīgā jēga ir **atvieglot privātpersonām juridisko satiksmi ar valsti** (piemēram, iestādes pilnvarojuma prezumpcija, slēdzot līgumus, uzstāties valsts vārdā). Iestāde uz sava statusa kā publisko tiesību juridiskās personas pamata **nedrīkst atvasināt nekādas tiesības** – nedz pret citām iestādēm, nedz pret trešajām personām.²⁶ Iestāde attiecībā pret citām iestādēm vienmēr ir iekļauta vienotā hierarhiskā sistēmā – valsts pārvaldē (kas ir padota valdībai – Ministru kabinetam). Tās juridisko identitāti nosaka tai piešķirtā **kompetence**, nevis tās statuss kā juridiska persona. Uz ārpusi tā pārstāv vai nu **Latvijas Republiku** vai kādu citu (t.i., atvasinātu) publisko tiesību juridisko personu.

Valsts pārvaldes darbības pamatprincipi. Pamatprincipi, kas izriet no demokrātiskās un tiesiskas valsts iekārtas, būtu *expressis verbis* jāuzņem likuma tekstā, jo tie Latvijā nav (pietiekamā mērā) pazīstami. Tomēr tie būtu daļēji modificējami, ņemot vērā postsociālistisko tiesību realitātes.²⁷ Tiesību pamatprincipu uzņemšana rakstīto normu tekstos nekādā ziņā neapstādina šo principu attīstību, bet gan dod tiem “starpnostiprinājumu”.²⁸

Likumā būtu jānosauc tikai tie principi, kas (1) konstituē valsts pārvaldi specifiski **demokrātiskā** iekārtā, t.i., kas identificē valsts pārvaldi kā tieši demokrātiskas (nevis totalitāras vai autokrātiskas) iekārtas pārvaldi; (2) specifiski principi, kas nepieciešami **transformācijas** situācijā, lai palīdzētu nostiprināt iepriekš minētos demokrātiskās pārvaldes principus.

Kā **galvenie pārvaldes darbības principi** būtu minami (uzskaitījums nav pilnīgs): (1) tiesiskuma jeb tiesību virsvadības princips un cilvēktiesību ievērošanas princips; (2) likuma

Administratīvā procesa likumā tā ir regulēta specifiski, kad palīdzība nepieciešama konkrēta administratīvā procesa ietvaros.

Te iespējami divi varianti:

- 1) Valsts pārvaldes iekārtas likumā iestāžu savstarpējā palīdzība tiek regulēta vispārīgi, bet Administratīvā procesa likums satur papildu principus, kas jāievēro administratīvā procesā;
- 2) Administratīvā procesa likumā tiek regulēta sadarbība administratīvā procesa ietvaros, bet Valsts pārvaldes iekārtas likumā tiek regulēta sadarbība ārpus administratīvā procesa ietvariem. Administratīvā procesa likuma 53.pants ir koncipēts 2.variantam. Taču, kurš variants būtu piemērotāks, apspriežams, formulējot attiecīgo pantu.

²⁴ Par šo problēmu sk.: Meļķis Edgars. Publisko tiesību juridiskās personas – likums un inertā realitāte. No grām.: Meļķis Edgars. Attīstības tendences dažos tiesību teorijas un prakses jautājumos. – Rīga, 2000, 13.-18.lpp.

²⁵ Publisko tiesību juridisko personu var saīsināti apzīmēt par “publisko personu” kā pretstatu “privātpersonai”, kas ir fiziska persona un privāto tiesību juridiska persona.

²⁶ Konsekventi šis princips ir noteikts Spānijas valsts pārvaldes iekārtas likuma 2.panta 2.punktā: “*Valsts vispārējā pārvalde sastāv no hierarhiski viena otrai pakļautām institūcijām un darbojas kā viena juridiska persona*”.

²⁷ Pie tam nevis tādā nozīmē, ka Latvijas valsts pārvalde tiktu “atbrīvota” no dažu principu striktas ievērošanas, bet gan tieši otrādi, formulējot tos tā, ka izvairīšanās no to piemērošanas nav iespējama, un liekot uzsvāru uz tādiem noteikumiem, kas palīdz tos realizēt.

²⁸ Piemērs: jaunā Eiropas Savienības Cilvēktiesību harta, kurā tagad pozitīvā tekstā noformulēti daudzi līdz šim nerakstīti cilvēktiesību principi, nekādā ziņā netraucē, bet gan palīdz šiem principiem attīstīties tālāk.

prioritātes princips; (3) tiesiskās paļāvības princips; (4) atklātības princips; (5) labas administrācijas princips un tā konkretizējums (ieskaitot “indivīdam draudzīgu” servisu, atklātību, informēšanas pienākumu); (6) iestādes kā sabiedrības, nevis savu interešu paudējas; (7) pārvaldes pastāvīgās uzlabošanas princips; (8) subsidiaritātes princips pārvaldes institucionālajā sistēmā, (9) principu atvērtības princips.

Pārdomāt: Iespējamās pilsoņu līdzdalības formas, tādējādi veicinot pārvaldes atklātību, sabiedrības iesaistīšanos. Piemēram, sabiedriskās padomes.

2. Īpaša problēma: “neatkarīgās iestādes”

Problemātiskas ir *de facto* eksistējošās valsts pārvaldes iestādes, kuras šobrīd neatrodas Ministru kabineta padotībā.

Šo situāciju ir grūti savienot ar Satversmes 1. un 58.pantu, jo šādas iestādes darbojas **bez demokrātiskas leģitīmācijas**, ko nodrošina to **padotība** demokrātiski leģitimētai valdībai.

Tieši tas, ka pārvalde darbojas nevis neatkarīgi, bet ir **padota** demokrātiski leģitimētai valdībai (kuru veido tauta ar brīvās vēlēšanās ievēlēta parlamenta starpniecību), ir demokrātisku valsti raksturojošs elements, kas to atšķir no nedemokrātiska režīma, kurā vēlētais nevar ietekmēt pārvaldes rīcību.

Tomēr atsevišķos izņēmuma gadījumos var pastāvēt lietišķa nepieciešamība dažas pārvaldes iestādes izņemt no valdības padotības sistēmas. Šī nepieciešamība atsevišķos gadījumos **izņēmuma kārtā** var tikt atzīta par prioritāru pār valsts pārvaldes demokrātiskās leģitimitātes principu.

Kontinentālās Eiropas valstīs šādu izņēmumu ārkārtējā nepieciešamība ir atzīta galvenokārt trijos gadījumos:

- 1) **Valsts banka** – lai nodrošinātu ilgstošas finansu politikas stabilitāti;
- 2) Institūcijas, kas **kontrolē citas pārvaldes iestādes** – lai varētu efektīvi šādu kontroli veikt (piemēram, Valsts cilvēktiesību birojs);
- 3) Institūcijas, kas tiek izveidotas uz **sabiedrības grupu reprezentācijas principiem** (nevis uz politiskā vairākuma principa pamata!), lai pārstāvētu dažādu grupu intereses (tāda varētu būt Radio un televīzijas padome, Sabiedrisko pakalpojumu regulators).

Tomēr arī šajā gadījumā nepieciešams nodrošināt, ka šādām pārvaldes iestādēm piešķirtā **valsts vara**²⁹ netiek izmantota **prettiesiski** vai pat **ļauņprātīgi**.

Tiesiska valsts atšķiras no citām (totalitārām, autokrātiskām) valsts iekārtām arī ar to, ka tā principā pieļauj iespēju, ka publiskās varas nesēji var **klūdīties**, ka tie apzinīgi vai neapzinīgi var rīkoties prettiesiski. Tādēļ tiesiska valsts rada aptverošus un efektīvus **kontroles mehānismus**, lai šādas kļūdas un prettiesiska darbības (*misbehavior*) iespējas vai vismaz sekas novērstu vai samazinātu līdz minimumam. Ja šādu mehānismu nav vai tie ir neefektīvi, tad tiesiska valsts ir **organizēta kļūdaini**.

²⁹ “Valsts vara” (*souvereign power, hoheitliche Gewalt*) šeit nozīmē **tiesības, vienpusīgi, subordinācijas kārtībā, izdot citai personai saistošu tiesību aktu**. Tas var būt **normatīvs akts** vai **individuāls akts**. Valsts pārvaldes iekārtas kontekstā šādu **individuālu lēmumu** savukārt apzīmē kā **pārvaldes lēmumu**.

Pārvaldes lēmums savukārt var būt – atkarībā no adresāta – **administratīvais akts** (ja adresāts ir privātpersona) vai pārvaldes rīkojums, ja adresāts ir cits pārvaldes subjekts (iestāde, amatpersona).

Visos šajos gadījumos izpaužas “valsts vara”.

Pār šādām neatkarīgām pārvaldes iestādēm vispirms ir nepieciešama **tiesas kontrole**. Taču tā **nav pietiekama**, jo daļā no varas prettiesiskas vai ļaunprātīgas izmantošanas gadījumiem nebūs ieinteresēto personu, kas grieztos tiesā (piemēram, korupcijas jeb valsts labumu izdāļāšanas gadījumos).

No teiktā izriet, ka arī šādām neatkarīgām³⁰ pārvaldes iestādēm, kas izņēmuma kārtā stāv ārpus valdībai padotās valsts pārvaldes sistēmas, jābūt pakļautām **efektīvas kontroles mehānismiem**.

Šādu izņēmumu no likuma, kas kā tādi nav savienojami ar demokrātijas principu, radīšana nevar būt **parastā** likumdevēja kompetencē, jo tādā gadījumā parastais likumdevējs varētu vienpusīgi grozīt Satversmē noteikto varas sadalījumu. Balansu starp trim varām nosaka valsts **konstitūcija**, Latvijā – Satversme. Tādēļ izņēmumu, kas ierobežo demokrātijas principu, – ievērojot Satversmes 1.panta robežas – var izdarīt tikai **konstitucionālais** likumdevējs.³¹

Līdz šim šādu izņēmumu konstitucionālais likumdevējs ir pieļāvis tikai attiecībā uz vienu valsts pārvaldes iestādi – **Valsts kontroli**.³² Satversmes 87.pantā ir noteikts, ka Valsts kontrole ir **“neatkarīga”** iestāde.

Ja Latvijas valsts institucionālajā sistēmā nepieciešams radīt jaunu izņēmumu, blakus Valsts kontrolei izveidojot vēl kādu neatkarīgu iestādi, tad šis izņēmums tāpat kā attiecībā uz Valsts kontroli ir nosakāms Satversmē.³³ Ar likumu – šis jautājums nav atrisināms. Tādēļ arī Valsts pārvaldes iekārtas likums šo problēmu nerisina.

Šāds konstitucionāls noregulējums radītu politisku un tiesisku pamatu šo iestāžu neatkarībai. Tas arī būs garants pret to, ka šādi atsevišķi izņēmumi nekļūst par normu, kas var apdraudēt demokrātiju.

³⁰ Kā jau iepriekš norādīts, ir jāatšķir “neatkarīgas” iestādes, kas nav padotas Ministru kabinetam, no “autonomām” iestādēm, kas atrodas pārraudzībā Ministru kabineta padotības sistēmā.

³¹ Konstitucionālais likumdevējs Latvijā ir: 1) Saeima, pieņemot lēmumu par Satversmes grozījumu ar balsu 2/3 vairākumu; 2) pilsoņu kopums, pieņemot lēmumu par Satversmes grozījumu tautas nobalsošanā.

³² Valsts prezidenta institūcija uzskatāma par konstitucionālu orgānu *sui generis*, taču, strikti ņemot, arī tā pieder izpildvarai (bet nevis kā pārvaldes, bet – tāpat kā Ministru kabinets – kā politiska institūcija).

³³ Šādu izņēmumu nedrīkst būt daudz, lai negatīvi neietekmētu demokrātijas principu. Tādēļ par tiem ik reizes būtu jālemj konstitucionālajam likumdevējam. Visas neatkarīgās iestādes varētu būt uzskaitītas atsevišķā jaunā Satversmes pantā. Tas varētu būtu Satversmes **88.a. pants**, kas varētu tikt formulēts šādi:

“Pastāv sekojošas neatkarīgas iestādes:

Latvijas Banka, Valsts Cilvēktiesību birojs, Radio un televīzijas padome,”

Šīs iestādes darbojas uz īpašu likumu pamata. Likumā jābūt vismaz noteiktai iestādes kompetencei, iestādes vadītāja iecelšanas un atcelšanas kārtībai, efektīvai iestādes lēmumu tiesiskuma kontroles sistēmai. Iestādes lēmumi, kuri skar cilvēka pamattiesības, citas tiesības vai likumiskās intereses, ir pārsūdzami tiesā.

Vienlaikus Satversmes 7.nodaļas virsraksts būtu grozāms sekojoši: *“Valsts kontrole un citas neatkarīgas iestādes”*.

2. NODAĻA

VALSTS TIEŠĀS PĀRVALDES INSTITUCIONĀLĀ STRUKTŪRA

1. Pamatnostādnes

Valsts **tiešās pārvaldes iestādes**³⁴ ir visas iestādes, kas juridiski pieder pie sākotnējās publisko tiesību juridiskas personas “Latvijas Republika”. Tās ir iestādes, ar kurām Latvijas Republika (“valsts” šaurāka izpratnē) rīkojas un kuru darbība un atbildība par tām pierēķināta Latvijas Republikai (“valstij” šaurākā izpratnē). Tās ir ministrijas, citas Ministru kabinetam, Ministru prezidentam vai ministram tieši pakļautas pārvaldes iestādes (Valsts kanceleja, varbūt arī Eiropas integrācijas birojs vai citas), kā arī to padotībā atrodošās citas Latvijas Republikas iestādes (vairāpkāpju iestāžu “ķēde”, piemēram, Kultūras ministrija – Valsts arhīvu ģenerāldirekcija – reģionālais arhīvs).

Uz pašvaldību un citu atvasināto publisko tiesību juridisko personu iestādēm (t.i., **pastarpinātās pārvaldes iestādes**) šis likums attiecas tiktāl, ciktāl speciālie likumi (piemēram, likums “Par pašvaldībām” vai Publisko aģentūru likums) nenosaka citādus noregulējumus.

Likumā var noteikt, ka **ārpus** šīm formālajām struktūrām pie Ministru kabineta vai valsts pārvaldes iestādēm var tikt veidoti citi **organizatoriski veidojumi** atsevišķu darbuzdevumu veikšanai (piemēram, darba grupas likumu izstrādei), konsultācijai (piemēram, Iekšlietu ministrijas Sabiedriskā padome), pētniecībai vai tamlīdzīgiem uzdevumiem, kas **nav** saistīti ar **publiskās varas** izmantošanu. Šie veidojumi **nav iestādes** valststiesiskā izpratnē. To kompetenci un sastāvu nosaka tā iestāde, kas tos izveido. Šo struktūru juridisko bāzi veido **administratīvais līgums** (sk. tālāk 6.nodaļu). Svarīgi ir noteikt, ka šo veidojumu darbinieki **nav** amatpersonas valststiesiskā izpratnē (patlaban šis jautājums nav skaidrs). Šo struktūru izveidošanai ir jābūt brīvai, tās nav strikti jānoregulē šajā likumā.

Īpaši jāatrunā koleģiālie **starpresoru** veidojumi. Iestādes nevar izvairīties no uzraudzības, deleģējot uzdevumus starpresoru koleģiāliem veidojumiem.

2. Noregulējamie jautājumi

Tiešo pārvaldes iestāžu izveidošanas, reorganizācijas un likvidēšanas kārtība. Tās izveido uz **Ministru kabineta** lēmuma pamata. Ministru kabinets izdod iestādes **pamatnolikumu**. Pamatnolikuma obligātais saturs jānosaka šajā likumā. Blakus pamatnolikumam ministrs vai iestādes administratīvais vadītājs var izdot arī iestādes iekšējo reglamentu, kas satur detalizētākus un vienkāršākus grozāmus (bez Ministru kabineta līdzdalības) noteikumus.

Likumam jārespektē **Ministru kabineta organizatoriskās tiesības**.³⁵ Šajā likumā jānosaka tikai pamatprincipi, kas Ministru kabinetam jāievēro, organizējot valsts pārvaldes institucionālo struktūru (piemēram, ka tas nevar atteikties no savas atbildības par to, lai valsts pārvalde darbotos tiesiski – līdz ar to tas nevar atteikties no pārraudzības pār kādu valsts pārvaldes iestādi). Jāņem vērā arī, ka ministriju skaits un funkciju sadalījums starp tām ir politisks

³⁴ Šeit jēdziens “iestāde” tiek lietots nedaudz citā nozīmē kā Administratīvā procesa likumā. Tajā iestādes **jēdziena funkcija** bija identificēt “gribas subjektu” valsts attiecībās ar individu. Šeit “iestādes” **jēdziena funkcija** ir **identificēt organizatoriskus veidojumus valsts pārvaldes sistēmā**. Tas nav pilnīgi viens un tas pats. Parasti šie jēdzieni sakrītīs, taču iedomājami arī gadījumi, kur tas tā nav. Arī angļu, franču un vācu valststiesībās iestādes jēdziens tiek lietots dažādās nozīmēs.

³⁵ Tas izriet no Satversmes 58.panta.

jautājums,³⁶ ko nosaka valdība (saistībā ar parlamentāro vairākumu), jo tur var atspoguļoties arī katras valdības (politiskās) prioritātes.³⁷

Ministrijas vadība un iekšējā organizatoriskā struktūra. Ministrija ir attiecīgās valsts pārvaldes nozares augstākā iestāde. Tā ir **tieši pakļauta ministram**, kurš **vada ministrijas darbu**. Likumā jānosaka arī valsts ministra, parlamentārā sekretāra un valsts sekretāra kompetence ministrijas vadīšanā. Tās ir pakārtotas ministra vadības kompetencei.

Jānostiprina ministra **politiski konsultatīvo amatpersonu** statuss. Tās ir ministra politiskie padomnieki un palīgi, kuri bauda ministra politisko uzticību un “nāk un iet” kopā ar ministru. Šīs amatpersonas valdības darbā pilda svarīgas funkcijas, jo palīdz ministram veidot savu politiku. Tām jānosaka arī sociālas garantijas atlaišanas gadījumā, lai ministrs varētu vieglāk iesaistīt kvalificētas personas. Jālegalizē arī “ārštata padomnieki”, kas tāpat pilda svarīgas funkcijas.

Svarīgi: ministrija un tās darbinieki valststiesiskā izpratnē ir tikai ministra “palīgi”. Ministrs (ministrijas politiskā vadība) nedrīkst tikt degradēts par savas ministrijas “reprezentantu”, kurš komunicē tikai ar savu valsts sekretāru (kā tas bija paredzēts kādā no sākotnējiem likumprojekta variantiem). Tādēļ ministrijas politiskai vadībai (ministram, valsts ministram, parlamentārajam sekretāram) ir pilnas un neierobežotas **rīkojumu tiesības** attiecībā uz visiem ministrijas darbiniekiem (ministrija nedrīkst tikt pārvērsta par netraucētu **“birokrātu paradīzi”**, kur ministrs ir tikai reprezentatīvs elements, kurš pēc iespējas mazāk traucē ministrijas darbiniekus un kuru viegli apiet). Tas ir bīstami no demokrātiskās kontroles viedokļa! Tikai tad, ja ministram ir dotas reālas iespējas vadīt savu ministriju, viņš var (Saeimai) atbildēt par tās darbību.

Tomēr no minētajām rīkojuma tiesībām pastāv arī konkrēti izņēmumi (konkursi, eksaminācija, novērtēšana), kas likumā ir jāatrunā. Šeit pastāv īpašas lēmuma pieņemšanas procedūras, kurās ministrs nedrīkst iejaukties.

Augstākais ministrijas ierēdnis ir valsts sekretārs, kurš ministra pakļautībā un uzdevumā vada ministrijas ikdienas darbu, tādējādi atslogojot ministru.

Tiešās pārvaldes iestāžu teritoriālās struktūras.³⁸ Latvija saskaņā ar Satversmi ir **unitāra valsts**, tādēļ šeit nav pieņemami (un pieļaujami!) federālām valstīm raksturīgie (un nepieciešamie) risinājumi. Šī likuma ietvaros tomēr būtu pārdomājams jautājums, vai rajona (jeb, ņemot vērā iedzīvotāju skaitu, “zemes”³⁹) līmenī nodibināt īpašu “vidējā līmeņa iestādi”, kas noteiktā teritorijā koordinētu tajā darbojošos valsts tiešās pārvaldes iestāžu filiāļu darbību. Šādās “vidējā līmeņa iestādēs”⁴⁰ būtu piemērotas arī kļūt par **apstrīdēšanas iestādēm** Administratīvā procesa likuma izpratnē (arī attiecībā uz pašvaldībām). Šim nolūkam šajās iestādēs varētu izveidot profesionālus un kvalificētus juridiskos departamentus.

Uzmanību! Šādu “vidējā līmeņa iestāžu” izveidošana nenozīmētu jaunu pašvaldību līmeņa (piemēram, “zemes”) radīšanu (jo tām nebūtu patstāvīgas politiskas leģitīmācijas, kas būtu iegūtas vēlēšanās). Tās būtu tikai Ministru kabinetam padoto valsts centrālo pārvaldes iestāžu hierarhiskās ķēdes īpašs starposms.

³⁶ Tas pats, protams, attiecas arī uz Ministra kabineta locekļu skaitu un funkciju sadalījumu starp tiem.

³⁷ Piemērs: ilggadīgā diskusija par to, vai nepieciešama īpaša Mežu ministrija, ir jautājums, kas atkarīgs no valdības politikajām prioritātēm.

³⁸ Pamatojoties uz Valsts reformu biroja viedokli par šādu iestāžu nepieciešamību.

³⁹ Vidzeme, Latgale, Kurzeme, Zemgale, Rīga.

⁴⁰ Vācijā tās ir amatpersonas, kuras vēsturisku iemeslu dēļ sauc par “Regierungspräsident”. Taču jāņem vērā, ka šādas iestādes ir izveidotas teritorijās, kur katrā ir vairāki miljoni iedzīvotāju. Spānijā šo amatpersonu nosaukumu varētu tulkot kā “valdības apakšdelegāts provincē”. Abos gadījumos tos ieceļ attiecīgās zemes valdība.

Šo jautājumu var risināt arī atsevišķā likumā.

Valsts kancelejas pozīcija valsts pārvaldē.⁴¹ Valsts kancelejas kompetence. Primārais uzdevums – apkalpot Ministru prezidentu un Ministru kabinetu. Arī: **plānošanas un konsultācijas funkciju** nostiprināšana, bet tās nedrīkst ierobežot Ministru kabineta politisko rīcības brīvību (ilglaicīgā plānošana pakļaujas valdības politiskajām prioritātēm).

Jāpārdomā, vai Valsts kancelejai uzticēt funkcijas **vadīt** visu **valsts pārvaldi** (pastāvīgās strukturālās reformas) un **civildienestu**. Principā šādai centralizētai iestādei ir jābūt (dažās valstīs tā ir arī kāda ministrija, piemēram, Tieslietu vai Iekšlietu ministrija). Ja tā ir Valsts kanceleja, tad rūpīgi jāizstrādā attiecību modelis starp Valsts kanceleju un ministrijām. Būtu nepieciešamas zināmas Valsts kancelejas **rīkojumu tiesības** attiecībā pret ministrijām par jautājumiem, kas saistīti ar valsts pārvaldi un civildienestu. Tas veicinātu valsts pārvaldes un civildienesta vienotību un apgrūtinātu resorismu. Tādēļ **Valsts kanceleja “īpaša loma”** valsts centrālās pārvaldes orgānu starpā būtu akceptējama.

Tāpat kā citās valstīs, kur Valsts kancelejai ir šāda “īpaša loma”, apsverama iespēja iecelt Valsts kancelejas **politisko vadītāju**, kas būtu **Ministru kabineta loceklis**.⁴² Protams, Valsts kancelejas direktors paliek Valsts kancelejas pastāvīgais administratīvais vadītājs (tāpat kā valsts sekretārs ministrijās).

3. Noregulējumu pamatprincipi

Nevienai iestādei **nav tiesības** nedz uz **pastāvēšanu**, nedz uz noteiktu **kompetenci**. Iestādes izveido, likvidē, to kompetenci nosaka Ministru kabinets (vai ministrs), vadoties no efektivitātes principa, lai realizētu izpildvaras uzdevumus (kas pastāvīgi mainās). Procedūrai jābūt vienkāršai.

Iestādei nav savas intereses. Tā tikai noteiktā kārtībā realizē sabiedrības intereses.⁴³ Līdz ar to tā – caur padotību demokrātiski leģitimētajam Ministru kabinetam – ir pakļauta sabiedrības vadībai un kontrolei.

⁴¹ Lai risinātu šo jautājumu, būtu “jāatver” **Ministru kabineta iekārtas likums**. Alternatīva: Valsts kancelejas jautājumu (pagaidām) atstāt “malā”, Valsts kancelejas darbības tiesiskais pamats paliek Ministru kabineta iekārtas likums.

⁴² Piemēram, Vācijā, Austrijā, Francijā Valsts kancelejas (resp., attiecīgās institūcijas) politiskais vadītājs ir īpašo uzdevumu ministrs, valsts ministrs vai parlamentārais sekretārs (kā kurā valdībā), kas līdz ar to arī (starp citu) ir atbildīgs par valsts pārvaldes reformu un civildienesta politiku. Šis valdības loceklis parasti ir Ministru prezidenta politiski tuvākā “uzticības persona”, tādēļ tā politiskais svars parasti ir augstāks par tā formālo rangū valdības locekļu starpā.

⁴³ Sal. Spānijas valsts pārvaldes iekārtas likuma 2.panta 1.punktu: “*Valsts vispārējā pārvalde ir pilnībā pakļauta likumam un tiesībām. Tā valdības vadībā kalpo sabiedrības interesēm, nodarbojoties ar izpildvaras administratīvā rakstura funkciju realizāciju*”; jāievēro: likums nav identisks ar tiesībām!).

3. NODAĻA

VALSTS PĀRVALDES HIERARHISKĀ KĀRTĪBA

1. Pamatnostādnes

Ar hierarhiju (t.i., iestāžu un amatpersonu **padotības ķēdi**) tiek nodrošināta **pārvaldes pakļaušanās** demokrātiskā veidā izteiktai **tautas gribai**. Legitimācijas ķēde “**vēlētājs – parlaments – valdība – pārvalde**” tādā veidā tiek novesta līdz viszemākajam pārvaldes darbiniekam.

Tur, kur hierarhija (tātad padotības ķēde) pārtrūkst vai ir neefektīva, rodas birokrātiskas patvaļas,⁴⁴ bet lielākā mērogā – birokrātiskas diktatūras drauds.

Hierarhija balstās uz diviem **galvenajiem** juridiskajiem **instrumentiem**:

- ✓ pakļautība;
- ✓ pārraudzība.

Paralēli tiem pastāv arī vairāki **palīginstrumenti**, kas palīdz realizēt hierarhiju, resp., padotību:

- ✓ dienesta uzraudzība;
- ✓ disciplinārā vara (augstākās amatpersonas tiesības sodīt zemāko amatpersonu);
- ✓ atskaites un ziņojumi, kas zemākai iestādei jāsniedz augstākai iestādei;
- ✓ pārbaudes tiesības (augstākas iestādes tiesības izmeklēt faktus zemākās iestādēs);
- ✓ devolūcijas tiesības (augstākas iestādes vai amatpersonas tiesības pārņemt lietu savā kompetencē);
- ✓ tiešā rīkojuma tiesības (izlaižot padotības ķēdes starpposmus);
- ✓ instrukciju, vadlīniju izdošanas tiesības.

2. Noregulējamie jautājumi

Pakļautība. Tās ir augstākas iestādes tiesības gan dot rīkojumu zemākai iestādei (*pre factum*), gan pārbaudīt un (*post factum*) atcelt vai grozīt zemākās iestādes lēmumu. To darot, lēmuma pieņemšanas kompetence var pāriet uz augstāko iestādi (devolūcija). Parasti rīkojums tiek dots uz leju pa padotības ķēdi, taču īpašās situācijās iespējams dot rīkojumu, arī izlaižot padotības ķēdes starpposmus (bet tos par to informējot).

Pārraudzība. Tās ir augstākās iestādes tiesības, *post factum* pārbaudīt un atcelt vai grozīt zemākās iestādes lēmumu vismaz tad, ja tas ir prettiesisks. **Pārraudzība tātad ir padotības minimālākā forma.** Ar to tiek nodrošināta pārvaldes darbības tiesiskuma kontrole. Taču pārraudzība var saturēt arī citus **papildu elementus**, piemēram, tiesības iecelt vai atcelt zemākās iestādes vadītāju vai citus darbiniekus, disciplinārā vara, vadlīniju izdošanu u.c. Šie papildu elementi ir **konkrēti** jānosaka pārraugāmās iestādes nolikumā vai citā normatīvajā aktā.

Pārraudzība tātad nozīmē **vismaz tiesiskuma kontroli**, taču konkrētajos normatīvajos aktos tā var saturēt arī **papildu elementus** (izņemot rīkojumu došanas tiesības *pre factum*, jo tad tā būtu

⁴⁴ Piemēram, par problēmām sakarā ar neefektīvo pašvaldību pārraudzību sk. sīkāk: *Stucka Artis*. Par pašvaldību darbības pārraudzību // Latvijas Vēstnesis, 2001. 15.maijs, Nr.74.

pakļautība). Līdz ar to pārraudzība var būt gan stingrāka, gan vājāka. Visvājākā pārraudzības forma ir tiesiskuma kontrole.

Ja augstākās un zemākās iestādes attiecībās pat nav nodrošinātas augstākās iestādes tiesības (un **pienākums!**) pārbaudīt zemākās iestādes lēmumu **tiesiskumu**, tad tādā gadījumā zemākā iestāde atrodas **ārpus** Satversmes 58.panta noteiktās **valsts pārvaldes hierarhiskās sistēmas** – ar visām no tā izrietošajām sekām. Šo analītisko rezultātu nevar arī “apmānīt”, nosaucot par “pārraudzību” tādu ietekmes formu, kas kā minimumu nesatur (visaptverošu un efektīvu) tiesiskuma kontroles sistēmu.

Devolūcijas tiesības. Tās ir augstākas iestādes (amatpersonas) tiesības pārņemt konkrētu lietu savā kompetencē. Attiecībā uz **pakļautības** iestādi devolūcijas tiesības ir **neierobežotas**; to izmantošana ir atkarīga no efektivitātes un (arī politiskās) lietderības. Attiecībā uz **pārraudzības** iestādi devolūcijas tiesības ir neierobežotas tikai pašas iestādes ietvaros; pārraudzītājiestāde tās var izmantot tikai īpašās situācijās.

Ar devolūcijas tiesību izmantošanu automātiski saistīta arī **atbildības pārņemšana** par attiecīgo lēmumu. Nevar būt tā, ka lietu izlemj augstāka amatpersona, bet atbildība par to “paliek” pie sākotnēji piekritīgās zemākās iestādes.

No devolūcijas tiesībām tomēr pastāv **izņēmumi** tad, ja lēmums tiek pieņemts īpašā procedūrā, kurai raksturīgi **kontradiktoriski elementi** vai arī ja to pieņem **koleģiāla institūcija**, kuras locekļi balso **neatkarīgi** (konkursi, eksaminācijas, kvazitiesiskā procedūrā⁴⁵ izdoti administratīvi akti).

Likumā arī skaidri jānorāda, **kas un par ko** ir atbildīgs: par lēmumu ir atbildīgs tā faktiskais pieņēmējs, savukārt augstāka amatpersona ir atbildīga par to, ka tā efektīvi uzrauga sev padotās amatpersonas.

Aizvietošanas sistēma. Katrai amatpersonai jābūt aizvietotāju ķēdei. Nevar būt tā, ka pārvalde kļūst rīcībnespējīga, ja viena vai vairākas amatpersonas dažādu iemeslu dēļ nevar pildīt savus pienākumus. Aizvietošanas kārtība var tikt noteikta nolikumā.

Atskaites, informācijas, ziņojumu un dienesta pārbaudes tiesības. Zemākai iestādei (amatpersonai) jāinformē augstāka iestāde un regulāri jāsniedz atskaites, bet pēc pieprasījuma – ziņojumi. Augstāka (ne tikai nākamā) iestāde var izmeklēt faktus (arī ieceļot īpašu izmeklētāju vai komisiju), kas notikuši zemākā iestādē.

Disciplinārā vara. Ja citos likumos nav noteikts citādi, tad padotības kārtībā augstākai amatpersonai ir disciplinārā vara pār zemāko amatpersonu, bet tai ir tiesības pārsūdzēt augstākās amatpersonas lēmumu padotības kārtībā aiznākamajai amatpersonai.

Rīkojuma tiesības. Iekšējo rīkojumu veidi, forma, saturs, juridiskais spēks. Arī: tiesības atteikties izpildīt rīkojumu (īpašos gadījumos).

Parlamentārās informācijas un kontroles tiesības. Pārdomājams būtu jautājums, vai šajā likumā paredzēt parlamenta tiesības pieprasīt informāciju, iepazīties ar atskaitēm un ziņojumiem. Pārdomāt arī: tiesības izmeklēt faktus (šajā gadījumā vairākuma, nevis mazākuma tiesības – nesajaukt ar Satversmē noteikto parlamentārās izmeklēšanas komisiju).

⁴⁵ Patlaban Latvijā ir viena institūcija, kura savus lēmumus pieņem kvazitiesiskā procedūrā – tā ir Bēgļu apelācijas padome. Jāpieņem, ka, pārvaldes sistēmai profesionalizējoties un diferencējoties, šādas institūcijas būs vairāk.

4. NODAĻA TIESISKUMA KONTROLE

1. Pamatnostādnes

Vispārējais tiesiskuma (jeb tiesību virsvadības princips⁴⁶) nosaka, ka visa valsts vara⁴⁷ ir saistīta ar tiesībām, un tā var rīkoties tiesību, tikai **tiesību normu⁴⁸ noteiktajos ietvaros**. Tas attiecas arī uz valsts pārvaldi, kur to var saukt par **pārvaldes tiesiskuma** principu.⁴⁹

No tā izriet uzdevums, nosakot valsts pārvaldes institucionālo un organizatorisko struktūru, gādāt par to, lai **pārvalde ievēro tiesiskuma principu**.

Primāri tiesiskuma ievērošanas obligātumu nosaka tiesību normas, it sevišķi Satversmes 1.pants, kā arī attiecīgais pants šajā likumā (sk. 1.nodaļu “Vispārīgie noteikumi”).

Tomēr ar to ir par maz. Pārvaldi nepieciešams uzbūvēt tā, ka pastāv **efektīvs uzraudzības mehānisms**, ka tiesiskuma princips tiek ievērots. Ar paļaušanos uz to, ka tiesiskuma princips tiks ievērots automātiski un brīvprātīgi, nepietiek. Ja nepastāv efektīvs tiesiskuma uzraudzības mehānisms, tad iestāde ir uzbūvēta **klūdaini**. Valsts par šādu klūdainu pārvaldes organizatorisko uzbūvi ir (arī materiāli) **atbildīga**.

Viens pārvaldes darbības tiesiskuma nodrošināšanas mehānisms ir indivīda pārsūdzības tiesības **tiesā**. Tā ir pārvaldes darbības **ārēja kontrole**. Tomēr tā nav pietiekami efektīva, jo atkarīga no indivīda vēlmes cīnīties par savām tiesībām tiesā, bez tam korupcijas un kolīzijas gadījumā indivīds nemaz nav ieinteresēts griezties tiesā.

Tādēļ, organizējot valsts pārvaldi, nepieciešams izveidot arī efektīvu **interno tiesiskuma kontroles mehānismu**. Tas parasti sastāv no trim “sektoriem” – *quality check*, lēmuma pēckontroles un apstrīdēšanas mehānisma augstākā iestādē. Tie kopā nodrošina visaptverošu un efektīvu pārvaldes iekšējo kontroli (paškontroli).

⁴⁶ Latviešu juridiskajā terminoloģijā, kas vēl nav nostiprinājusies, tiek lietoti abi apzīmējumi – gan **tiesiskuma**, gan **tiesību virsvadības** princips. Tas savukārt ir **tiesiskas valsts** iekārtas (*Rechtsstaat*) centrālais tiesību princips.

Anglosakšu tiesību lokā tiesiskuma (vai tiesību virsvadības) principu parasti apzīmē par *rule of law* principu **šaurākā nozīmē** (plašākā nozīmē ar *rule of law* apzīmē **tiesisku valsti**). Jāatzīmē, ka vispārējo tiesību principu terminoloģija gan kontinentālajā Eiropā, gan it sevišķi anglosakšu tiesību sistēmā nav īpaši precīza. Tādēļ vispārējo tiesību principu atspoguļošana likumu tekstos piešķir tiem zināmu terminoloģisku stingrību.

⁴⁷ Sk. 29.vēri.

⁴⁸ Tiesību normas jēdziens šajā izpratnē aptver kā normatīvus aktus (t.i., pozitīvās tiesību normas), tā arī nerakstītus vispārējus tiesību principus.

⁴⁹ **Pārvaldes tiesiskuma** princips saturiski ir gandrīz **identisks** ar iepriekš minēto vispārējo **tiesiskuma** jeb **tiesību virsvadības** principu (lai gan tam ir savas niansas, kuras šajā kontekstā nav būtiskas).

Šo principu vēsturisku iemeslu dēļ (pozitīvisma ietekmē) apzīmē arī par “pārvaldes likumības” principu (*Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung*). Tomēr šī likuma kontekstā labāk būtu lietot jēdzienu “tiesiskuma princips”, resp., specifiski “pārvaldes tiesiskuma princips”, tādā veidā (Latvijas tiesiskās izpratnes problēmu dēļ) izceļot to, ka “tiesības” sastāv ne tikai no rakstītām tiesību normām (pozitīvām tiesībām), bet arī no vispārējiem tiesību principiem (kuri var tikt atspoguļoti un nostiprināti arī likuma tekstā).

2. Noregulējamie jautājumi

Lēmuma iepriekšējā kvalitātes kontrole. Ja normatīvajā aktā nav noteikts citādi, tad lēmuma pieņemējam lēmuma projekts ir jāliek priekšā nākamajam augstākajam pārvaldes darbiniekam (normatīvajā aktā var būt noteikta arī cita amatpersona vai institūcija), kas pārbauda lēmuma kvalitāti – tā tiesiskumu un lietderību (*quality check* sistēma). Tā nav devolūcija (sk. 3.nodaļu – “Valsts pārvaldes hierarhiskā kārtība”), jo lēmuma pieņemšanas kompetence un atbildība par tā tiesiskumu un lietderību paliek pie sākotnējā pārvaldes darbinieka. Tomēr priekšniecība, izlasot lēmumprojektu, var pamanīt kļūdas un tādā veidā novērst kļūdainu lēmumu pieņemšanu.

Quality check sistēma nav piemērojama steidzami pieņemamiem lēmumiem, kā arī procesuālām darbībām un starplēmumiem.

Lēmuma pēckontrole. Ja konkrētā normatīvajā aktā nav noteikts citādi, tad nākamais augstākais pārvaldes darbinieks (normatīvajā aktā var būt noteikta arī cita amatpersona vai institūcija) lēmumu var atcelt vai grozīt, ja viņš konstatē, ka tas ir prettiesisks vai nelietderīgs. Tomēr uzmanību! Tas **neattiecas uz administratīviem aktiem** un citiem lēmumiem attiecībā uz individu, jo šeit lēmumu atcelšanu (konkretizējot tiesiskās paļāvības principu) regulē ekskluzīvi Administratīvo aktu procesa noteikumi (Ministru kabineta 1995.gada 13.jūnija noteikumi Nr.154) un vēlāk Administratīvā procesa likums. Tātad pēckontrole attiecas galvenokārt uz iestādes **iekšējiem lēmumiem** vai uz lēmumiem attiecībā pret **citu iestādi**.

Pie lēmuma pēckontroles pieder arī regulāra padoto lēmumu **caurskatīšana** (arī nejaušas izlases kārtībā).

Apstrīdēšanas instance. Saskaņā ar patlaban spēkā esošo Latvijas Civilprocesa kodeksa 24.-A nodaļu un vēlāk Administratīvā procesa likumu pirms indivīds pārsūdz administratīvo aktu tiesā, tam tas vispirms ir **jāapstrīd iestādē**. Apstrīdēšana ir inkvizitorisks process (atšķirībā no kontradiktorskā procesa tiesā). Apstrīdēšanas procesā kompetence pāriet no sākotnējās iestādes uz apstrīdēšanas iestādi, kas pilnā apjomā izšķir apstrīdētā administratīvā akta tiesiskumu un lietderību. Apstrīdēšanas process patlaban ir noregulēts Administratīvo aktu procesa noteikumos, vēlāk tas būs noregulēts Administratīvā procesa likumā.

Šajā likumā, saskaņojot ar Administratīvā procesa likumu, tādēļ vienīgi ir jānosaka, ka:

- 1) katras iestādes, kas izdod administratīvus aktus, **nolikumā** ir jābūt paredzētai **apstrīdēšanas instancei**;
- 2) ja tā nav noteikta, tad tā ir nākamā augstākā instance;
- 3) ka var tikt ierīkotas **specializētas** apstrīdēšanas iestādes (lietišķas un teritoriālas).

Koleģiālu institūciju lēmumi. Īpašs lēmumu kontroles (it sevišķi tiesiskās) mehānisms ir jānosaka koleģiālām institūcijām, kuras lēmumu pieņem **balsojot**. Šeit principā vispirms nepieciešams juridisks atzinums par lēmumprojekta tiesiskumu. Jānosaka arī individuāla amatpersonas atbildība par balsošanā pieņemto lēmumu.

5.NODAĻA IEKŠĒJIE NORMATĪVIE AKTI

1. Pamatnostādnes

Demokrātiskai un tiesiskai valstij ir raksturīgs strikts dalījums starp **ārējiem** un **iekšējiem** normatīvajiem aktiem. Ārējie normatīvie akti ir saistoši jebkuram, un tos var izdot tikai demokrātiski tieši vai netieši leģitimētas institūcijas (tieši leģitimētas ir Saeima un pašvaldību domes/padomes, netieši leģitimēts – caur politiskās atbildības mehānismu – ir Ministru kabinets).

Pārvaldes iestādes turpretim nav demokrātiski leģitimētas, tādēļ tās ārējos (t.i., tādus, kas satur vispārobligātas tiesību normas) normatīvus aktus izdot **nevar**.

Tās tomēr var izdot **iekšējus** normatīvus aktus, kas ir saistoši tikai iestādei pašai, kā arī tai padotām iestādēm. Galvenie iekšējo normatīvo aktu veidi ir:

- ✓ **nolikumi**, kas konstitutīvi regulē iestādes uzbūvi un darba organizāciju, lietošanas kārtību;
- ✓ **instrukcijas**, kas regulē ārējo tiesību normu piemērošanu (piemēram, nodokļu likumdošanas piemērošanu) vai iestādes darbības (piemēram, atvaļinājumu piešķiršanas kārtību darbiniekiem);
- ✓ **ieteikumi**, kas regulē pārvaldei normatīvajos aktos piešķirto rīcības brīvību, nosakot to vienveidīgu rīcību tipiskos gadījumos (no kuras iestāde var atkāpties netipiskos gadījumos, to pamatojot).

Nolikums un instrukcija ir **analītiski** jēdzieni, taču tos ieteicams lietot arī attiecīgā akta nosaukumā (dažkārt – it sevišķi Finanšu ministrijas un Valsts ieņēmumu dienesta sistēmā – tiek lietots neko neizsakošs apzīmējums “vēstule”).

Iekšējie normatīvie akti – jo nesatur tiesisku noregulējumu – nav t.s. “cirkulāri”, “apkārtraksti” u.tml., kas satur vienīgi informāciju.

Iekšējie normatīvie akti (nolikumi, instrukcijas, ieteikumi) ir **iestādi saistošas** tiesību normas, bet tās **nav saistošas indivīdam**. Tomēr uz indivīdu tās var iedarboties **netieši**. Tādēļ ir ļoti svarīgi, lai iekšējie normatīvie akti būtu **tiesiski korekti** un **lietderīgi**. Šajā ziņā pastāv lielas problēmas. Tādēļ nepieciešams noteikt **saskaņošanas procedūru**, kādā tiek pieņemti iekšējie normatīvie akti, ar mērķi panākt to, ka tie ir tiesiski, lietderīgi un “servisorientēti”. Šeit beidzot sava funkcijas jāsāk pildīt Tieslietu ministrijai.⁵⁰

2. Noregulējamie jautājumi

Instrukciju un ieteikumu izdošanas kārtība. Visām instrukcijām un ieteikumiem nepieciešams augstākas iestādes akcepts, interpretatīvām instrukcijām papildus nepieciešams Tieslietu ministrijas akcepts (tas neattiecas uz Ministru kabineta instrukcijām, kas tiek izdotas parastā kārtībā). Instrukcijas jāpublicē “Latvijas Vēstnesī”.

⁵⁰ Tieslietu ministrijai ir jāpūlejas, lai visi normatīvie akti valstī būtu tiesiski. Tā ir **klasiska Tieslietu ministrijas funkcija**. Aizbīdināšanās, ka TM [Tieslietu ministrija] ir “vāja”, nav akceptējama. Ja mēs gribam iet uz tiesisku valsti, tad jāpūlejas, lai TM [Tieslietu ministrijas] nebūtu “vāja” (tas nav pārāk grūti, ja ir politiska griba augstākā līmenī). Citādi tas ir tāpat, it kā, ja mēs gribētu iestāties NATO, bet sūdzētos, ka Aizsardzības ministrija ir “vāja”, un atteiktos kaut ko darīt, lai to mainītu.

Nolikumu izdošanas kārtība. Visiem nolikumiem nepieciešams augstākas iestādes, Valsts kancelejas un Tieslietu ministrijas akcepts (tas neattiecas Ministru kabineta apstiprinātiem nolikumiem, kas tiek apstiprināti parastā kārtībā). Nolikumi jāpublicē "Latvijas Vēstnesī". Īpaši noteikumi attiecībā uz iestāžu lietošanas kārtību.

Iekšējo normatīvo aktu kolīzijas risinājumi un interpretācija (atbilstoši Administratīvā procesa likumam).

6.NODAĻA ADMINISTRATĪVAIS LĪGUMS

1. Pamatnostādnes

Administratīvais līgums (*Verwaltungsvertrag*) ir viens no publisko tiesību līguma veidiem.⁵¹ To slēdz pārvaldes iestāde ar privātpersonu. Administratīvais līgums “pamatā” ir civiltiesisks līgums, kuru “pārklāj” publisko tiesību elementi.⁵² Tādēļ tam jāatbilst gan civiltiesiskajiem priekšnoteikumiem (piemēram, gribas īstums), gan papildus arī publisko tiesību noteikumiem.

Publisko tiesību elementi ir domāti, lai valsts, piemērojot līgumu kā rīcības formu, nevarētu atbrīvoties no ierobežojumiem, kurus tai uzliek publiskās tiesības. Obligāta rakstveida forma.

2. Noregulējamie jautājumi

Iestādes pusē tiek saistīts pārvaldes “nesējs” (Latvijas Republika, pašvaldība vai cita atvasināta publisko tiesību juridiska persona). Tiesiskuma princips⁵³ darbojas neierobežoti, bet problemātiski, ciktāl darbojas likuma atrunas princips.⁵⁴ Ierobežota pieļaujamība, lai nekļūtu par alternatīvu administratīvajam aktam. Pieļaujama līguma priekšmets jāneregulē ļoti rūpīgi, lai novērstu gan kolīziju (līgums par liela nodokļu parāda atlaišanu pret nelielas “noapaļotas” summas samaksu), gan oficiālu “izspiešanu” (būvatļauja pret ziedojumu pašvaldībai). Iestādes saistība ir pieļaujama tikai tad, ja tā kalpo tās uzdevumu izpildei. Līguma izpildes problēmas, zaudējumu atlīdzība. Prettiesiska līguma sekas (atšķirīgas iestādei un privātpersonai; “uzspiestā līguma” problēma – privātpersonai paliek apstrīdēšanas un pārsūdzības tiesības, taču to izmantošana nozīmē līguma uzteikšanu.)

Administratīvam līgumam, lai samazinātu iespējamos riskus, nepieciešama augstākas iestādes piekrišana.

⁵¹ Citi publisko tiesību līgumi, piemēram, ir **starptautiskie publisko tiesību līgumi**. Teorētiski iedomājami arī publisko **tiesību līgumi starp konstitucionālajiem orgāniem** (piemēram, līgums starp Valsts prezidentu un Ministru kabinetu par to, ka Valsts prezidents var lūgt Tieslietu ministrijas palīdzību Saeimā pieņemto likumu juridiskai analīzei pirms to parakstīšanas).

⁵² Tādēļ nepareizs ir priekšstats, ka publisko tiesību līgums ir pilnīgi kas cits nekā privāttiesisks līgums. Publisko tiesību elementi tikai papildina un modificē privāttiesisko līgumu un tā noslēgšanas apstākļus; šāds “papildināts un modificēts” līgums tad ir publisko tiesību līgums.

⁵³ **Pārvaldes tiesiskuma** (jeb pārvaldes likumības) princips (*Grundsatz der Gesetzmaessigkeit der Verwaltung*) nosaka, ka jebkurai pārvaldes rīcībai ir jābūt attaisnotai ar tiesību normām (likumu).

⁵⁴ **Likuma atrunas** (*Gesetzesvorbehalt*) princips nosaka, ka pamattiesības var tikt ierobežotas vienīgi uz formāla (t.i., Saeimas vai tautas pieņemta) likuma (bet nevis uz Ministru kabineta noteikumu vai pašvaldības saistošo noteikumu) pamata.

Piemērs: Vai jauniets, kurš medicīnisku iemeslu dēļ ir atzīts par nederīgu obligātajam militārajam dienestam un kurš tādēļ saskaņā ar likumu nav iesaucams, bet kurš tomēr ļoti vēlas dienēt, drīkst tikt uzņemts obligātajā militārajā dienestā uz administratīvā līguma pamata jeb vai iesaukšana obligātajā militārajā dienestā pieļaujama tikai uz formāla likuma pamata (jo militārais dienests būtiski ierobežo personas pamattiesības), līdz ar to “blakus” likuma noteikumiem nav pieļaujams administratīvais līgums.[?] Jautājuma būtība ir: vai privātpersona uz līguma pamata var pati piekrist savu pamattiesību ierobežošanai, kaut gan likums to neparedz.

7.NODAĻA

VALSTS PĀRVALDES UZDEVUMU DELEGĒŠANA PRIVĀTO TIESĪBU SUBJEKTIEM

1. Pamatnostādnes

Valsts pārvaldes funkcijas nosaka likumdevējs un valdība, tātad demokrātiski leģitimēti konstitucionāli orgāni. Pašvaldības funkcijas – likuma ietvaros – papildus nosaka arī demokrātiski leģitimētā pašvaldības dome/padome. Valsts pārvaldes funkciju apjoms **pastāvīgi mainās** atkarībā no šo demokrātiski leģitimēto orgānu (politiskajām) nostādnēm. Funkcijas izpilde sastāv no konkrētu uzdevumu izpildes (**funkcija = uzdevumu summa**).

Valsts pārvalde, savas funkcijas var realizēt vairākos veidos:

- ✓ realizējot **valsts varu**;⁵⁵
- ✓ sniedzot **publiskus pakalpojumus**;
- ✓ tā var veikt arī **publisku komercdarbību** (t.i., piedalīties komercdarbībā peļņas gūšanas nolūkā).⁵⁶

Šos trīs funkciju pildīšanas veidus juridiski nepieciešams **strikti nodalīt**; tie nedrīkst tikt sajaukti, jo tādā veidā radītā “pelēkā zona” noved pie korupcijas, valsts izmantošanas privātos nolūkos, nepieļaujamas ietekmes gūšanas uz valsts lēmumiem.

Valsts pārvaldes iestāde savas **funkcijas** privāto tiesību subjektiem **delegēt nevar**. Taču tā var delegēt atsevišķus (arī ilgstoši un pastāvīgi pildāmus) **uzdevumus**. Delegēšana tādēļ ir jāsaprot kā **pārvaldes iestādes funkciju pildīšana ar privāto tiesību subjektu starpniecību**, ja tas kaut kādu iemeslu dēļ ir lietderīgāk.

No tā izriet, ka, delegējot atsevišķus uzdevumus privāto tiesību subjektiem, valsts pārvaldes iestāde joprojām paliek gan **tiesiski**, gan **materiāli** (it sevišķi zaudējumu atlīdzības gadījumos) **atbildīga** par to, kā pilnvarotais privāto tiesību subjekts pilda tam deleģēto uzdevumu.

Lai iestāde varētu savu atbildību realizēt, pilnvarotajam privāto tiesību subjektam ir jāatrodas **pilnā iestādes padotībā**. Kā padotības minimumam ir jābūt nodrošinātai pilnvarotās iestādes **pārraudzībai** (taču var būt nepieciešama arī **pakļautība**).

Bez tam iestādei, kas deleģējusi uzdevumu, **regulāri** jāpārbauda uzdevumu izpildes **kvalitāte** un jāpārlicinās, ka funkcijas izpilde ar pilnvarotā privāto tiesību subjekta starpniecību joprojām ir **lietderīga**.

2. Noregulējamie jautājumi

Delegēšanas pieļaujamība. Šeit jādalā starp uzdevumu deleģēšanu, kas satur tiesības izmantot publisko varu, un citu uzdevumu (it sevišķi publisko pakalpojumu sniegšana) deleģēšanu.

1. Tiesības izmantot valsts varu var tikt deleģētas tikai izņēmuma gadījumā, ja:

⁵⁵ Sk. 29.vēri.

⁵⁶ Par publisko komercdarbību sk. 8.nodaļu.

- ✓ deleģēts tiek **pakārtots** pārvaldes iestādes uzdevums, bet **nevis centrāls** uzdevums, kas veido iestādes funkcijas būtisku sastāvdaļu;
- ✓ privāto tiesību subjekts šo uzdevumu var veikt **efektīvāk**;
- ✓ netiek samazinātas trešās personas **tiesiskās aizsardzības** iespējas;
- ✓ ir nodrošinātas deleģējošās iestādes **aptverošas un efektīvas kontroles iespējas** (katrā ziņā vismaz pārraudzība, var būt arī pakļautība; audits), kā arī iespējas deleģējumu saprātīgā laika posmā atsaukt, un ārkārtas atsaukuma tiesības, ja uzdevums tiek slikti pildīts vai deleģētās tiesības ļaunprātīgi izmantotas.

2. Turpretim, deleģējot uzdevumus, kas **nav** saistīti ar valsts varas izmantošanu, prioritāra sabiedrības iesaistīšana valsts pārvaldē. Tos var deleģēt privātpersonām, kas tos veic **nekomerciālos** nolūkos. Deleģēšana (sabiedrības iesaistīšana) tomēr nedrīkst novest pie tā, ka samazinās efektivitāte. Tādēļ pilnvarotajai personai attiecīgais uzdevums ir jāveic **vismaz tikpat efektīvi**, it kā to veiktu iestādi pati.

Deleģējums veikt pārvaldes uzdevumu, kas **neietver** tiesības izmantot valsts varas izmantošanu, jānošķir no **valsts iepirkuma**. Deleģējuma gadījumā iestāde ir **ieinteresēta** piesaistīt valsts pārvaldei **konkrētu** privātpersonu (praktiski – sabiedrisku organizāciju), lai izmantotu tās kompetenci un autoritāti (piemēram, sabiedrībā atzītai un autoritatīvai organizācijai, kas aizstāv bērnu tiesības, tiek deleģēts uzdevums veikt kampaņu pret vardarbību ģimenē). Turpretim pie **valsts iepirkuma**, kas vienmēr tiek veikts **konkursa** kārtībā, svarīgi ir **vienīgi efektivitātes** apsvērumi, un iestādei ir vienalga, kura privātpersona (parasti – komercfirma) konkursā uzvar.

Deleģēto uzdevumu izpildes noteikumi. Deleģējot **valsts varu**, attiecīgais privāto tiesību subjekts pilnībā tiek **iekļauts** Satversmes 58.pantā noteiktajā Ministru kabineta padotības sistēmā kā **pakļautībā** atrodoša iestāde (pārraudzība pieļaujama izņēmuma gadījumā). Turpretim, deleģējot citu uzdevumu izpildi nekomerciālai sabiedriskai organizācijai, izpildītājs parasti atrodas **pārraudzībā** (tātad vismaz tiesiskuma kontrole, it sevišķi par piešķirto līdzekļu izmantošanu).

Atbildība. Pārvaldes iestāde paliek atbildīga par pilnvarotās institūcijas darbību. Tā regulāri pārbauda deleģētā uzdevuma **izpildes kvalitāti** un var deleģējumu **atsaukt**.

Pārvalde paliek arī atbildīga par **zaudējumiem**, ko pilnvarotā institūcija nodara trešajām personām. Tādēļ trešajām personām **prasība tiesā** jāvērs pret **valsti**, resp., **pašvaldību**. Pēc tam valsts, resp., pašvaldība, var prasīt **regresu** no pilnvarotās institūcijas (uzdevuma deleģēšana nedrīkst apgrūtināt vai samazināt trešās personas tiesības, tai nedrīkst uzvelt pilnvarotās institūcijas maksāspējas risku).

8.NODAĻA

VALSTS PĀRVALDES DARBĪBA PRIVĀTO TIESĪBU JOMĀ

1. Pamatnostādnes

Valsts pārvalde pamatā darbojas publisko tiesību jomā un līdz ar to ir pakļauta publiskajām tiesībām. Publisko tiesību uzdevums ir noteikt valstij specifiskus ierobežojumus, “**sasaistīt valsti**”. To mērķis ir panākt, lai valsts pakļautos sabiedrības gribai un lai tā savu reālās varas pārsvaru pār privātpersonu apzinīgi vai neapzinīgi neizmanto tai par ļaunu.

Publiskās tiesības tādēļ ir strukturētas tā, lai nodrošinātu demokrātiskā procedūrā noteikto **tiesību virsvadību** un to realizācijas **demokrātiski politisko kontroli**.

Privātās tiesības (kur galvenās apakšnozares ir civiltiesības un komercietības) turpretim nosaka tiesiskās attiecības starp divām brīvām un vienlīdzīgām privātpersonām.⁵⁷ Šī tiesību joma principā nav domāta attiecību noteikšanai starp valsti un privātpersonu, jo valsts un privātpersona nav vienlīdzīgas un valsts nevar (nedrīkst) kā privātpersona brīvi paust savu gribu.

Tādēļ valsts pārvaldei regulāri ir jādarbojas **publisko tiesību režīmā**. Tikai **izņēmuma kārtā** var tikt pieļauts, ka valsts pārvaldei ir tiesības “pāriet” privāto tiesību jomā un tiesiskajā aprītē piedalīties tāpat kā privātpersonai.

Šādi izņēmumi ir pieļaujami tikai tur, kur **risks**, ka valsts, atbrīvojoties no publisko tiesību ierobežojumiem, neizies ārpus demokrātiskās kontroles un neizmantos savu faktisko varas pārsvaru par ļaunu indivīdam, nav pārmērīgi liels.

Taču arī šeit nepieciešami zināmi nodrošinājumi pret šo risku. Tādēļ svarīgi ir noteikt, ka valsts pārvalde pat tad, ja tā izņēmuma kārtā darbojas privāto tiesību laukā, tomēr **nedrīkst** “atkratīties” no visiem publisko tiesību ierobežojumiem un darboties tikpat brīvi kā privātpersona. Šāds nodrošinājums ir jāiestrādā likumā.

2. Noregulējamie jautājumi

Izsmelošs gadījumu uzskaitījums, **kad** valsts pārvaldes iestādes drīkst darboties privāto tiesību jomā (t.i., uz tiem pašiem tiesiskiem noteikumiem kā privātpersonas) un šajā nolūkā **var** veikt privāttiesiskus darījumus (it sevišķi slēgt privāttiesiskus līgumus):⁵⁸

✓ lai veiktu fiskālos palīgdarījumus, kas nepieciešami, lai nodrošinātu iestādes funkciju izpildīšanu: aprīkojuma iepirkšana, darba līgumu slēgšana, darbuuzdevumu (piemēram, remontdarbu, pētījumu) pasūtījumi u.tml. – vispārēja norāde uz likumdošanu par valsts iepirkumu;⁵⁹

✓ lai sniegtu publiskos pakalpojumus,⁶⁰ valsts iestāde tur, kur tas ir lietderīgi, tiesiskajām attiecībām starp iestādi un pakalpojumu saņēmēju **var** izvēlēties arī privāttiesisko formu. Tomēr

⁵⁷ Privātpersonas ir fiziskas personas un privāto tiesību juridiskas personas (t.i., privāto tiesību subjekti).

⁵⁸ Taču sk. tālāk: arī privāto tiesību jomā valsts paliek saistīta ar dažiem fundamentāliem publisko tiesību ierobežojumiem (piemēram, diskriminācijas aizliegums).

⁵⁹ Pati piegāžu un pasūtījumu organizēšana (piemēram, konkursu rīkošana) ir publisko tiesību joma, taču līgums, kas šī procesa rezultātā tiek noslēgts starp iestādi (valsti) un privātu firmu, ir privāto tiesību līgums, kuru regulē Civillikums.

⁶⁰ Laba publisko pakalpojumu definīcija ir sniegta 2001.gada 22.marta **Publisko aģentūru likuma** 6.panta

jāatceras, ka arī publiskie pakalpojumi pamatā tiek sniegti publisko tiesību formā. Klasisks piemērs – skolas;

✓ komercdarbības gadījumi – sk. tālāk.

Likumā būtu jānorāda, kādos gadījumos **publiskie pakalpojumi** var tikt sniegt **privāttiesiskā formā**. Tas attiecas it sevišķi uz gadījumiem, kad tos var sniegt bez publiskās varas izmantošanas (piemēram, muzeju pakalpojumi), un kad tos principā var vai varētu sniegt arī privātpersonas (piemēram, autobusu satiksmes līnijas uzturēšana).

Šādu **publisku pakalpojumu** sniegšanai principā var tikt izveidotas arī **komercsabiedrības**, kur pamatkapitāls pieder valstij vai pašvaldībām. Tomēr uzmanību: šādu komercsabiedrību primārais uzdevums nav peļņas gūšana (sal. Publisko aģentūru likuma 6.panta pirmā daļa), to kalkulācija parasti jau no paša sākuma ir orientēta uz subsīdijām. Tādēļ līdzdalība šādās principā nerentablās un līdz ar to “subsīdējamās” komercsabiedrībās, kuru uzdevums ir sniegt **publiskus pakalpojumus** (jo komerciālie pakalpojumi nav iespējami jeb iedzīvotājiem ir par dārgiem) ir jāatšķir no **publiskās komercdarbības** (sk. tālāk), kuras mērķis ir gūt peļņu.

Tomēr jāņem vērā, ka Eiropas Savienībā komercsabiedrību subsidēšana ir pieļaujama visai ierobežoti. Tādēļ publisko pakalpojumu subsidēšanai parasti tiek piemēroti citi mehānismi, it sevišķi trūcīgāko pakalpojumu saņēmēju tiešā subsidēšana. Vienkāršāka turpretim ir publisko aģentūru subsidēšana.⁶¹

Valsts pārvaldes iestāžu komercdarbības jautājums. Stājoties spēkā Komerclikumam, pārstāja eksistēt specifiskās postpadomju tiesiskās formas “valsts uzņēmums” un “pašvaldību uzņēmums”, kas būs jāpārveido par “parastām” sabiedrībām ar ierobežotu atbildību vai akciju sabiedrībām,⁶² kuru vienīgā īpatnība būs tā, ka to pamatkapitāls pilnīgi vai daļēji piederēs valstij. Tādēļ vairs nevarēs runāt par “valsts uzņēmumiem”, bet gan par “valstij piederošām komercsabiedrībām”, kuras tiesiskā apritē piedalīsies tieši uz tiem pašiem (t.i., privāttiesiskiem) pamatiem kā jebkuram citam īpašniekam piederošas komercsabiedrības.

Šajā likumā⁶³ būtu tikai jānosaka, kad valsts pārvaldes iestādes drīkst nodarboties ar komercdarbību. Valsts komerciāla darbība principā **nav vēlama**, jo valsts darbības mērķis nav gūt peļņu no komercdarbības, bez tam valsts iesaistīšanās komercdarbībā rada tirgus izkropļojuma risku.

Likumā būtu jānosaka šādi pamatprincipi, **kad un kādā veidā** valsts pārvaldes iestādes **drīkst nodarboties ar komercdarbību**:

✓ publisko tiesību juridiskai personai, resp., iestādei, **tieši un nepastarpināti** nodarboties ar komercdarbību nav atļauts (piemērs: iestāde ražo preces un tās pārdod; ienākums tiek ieskaitīts valsts budžetā);

pirmajā daļā. Šo definīciju vajadzētu pārņemt arī šajā likumā.

⁶¹ Publiskie pakalpojumi (kā tie ir definēti Publisko aģentūru likuma 6.panta pirmajā daļā) var tikt sniegti caur trim dažādu tiesisko formu veidojumiem: a) valsts pārvaldes iestādi (piemērs: skola); b) publisko aģentūru (piemērs: muzejs); c) komercsabiedrību (piemērs: pašvaldībai piederoša sabiedrība ar ierobežotu atbildību, kas nodrošina komerciāli nerentablu autobusu līniju).

Pareizās tiesiskās formas izvēle ir dibinātāja problēma, tomēr šim likumam vajadzētu netieši “ieteikt” piemēroto formu.

⁶² Sal. Strupišs Aigars. Par Komerclikuma projektu, nododot to Saeimas izskatīšanai un vispārējai iepazīšanai. No krājuma: Komerclikums. Komerčlīlas likums. Koncernu likums. Ar V.Beļajeva, A.Strupiša un G. Višņakovas skaidrojumiem – Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2000. 144.-150.lpp..

⁶³ Tas var tikt noteikts arī īpašā likumā, kas regulē valsts saimniecisko darbību (atbilstoši Komerclikuma pamatnostādņem). Ja šāds jauns likums tiek konceptuāli akceptēts un izstrādāts, tad šie jautājumi nav jāregulē Valsts pārvaldes iekārtas likumā.

- ✓ komercdarbības veikšana ir pieļaujama tikai caur komercsabiedrībām;
- ✓ valsts iestādes nedrīkst nekādā veidā nedz **privileģēt, nedz diskriminēt** tās komercsabiedrības, kurās kapitāla daļas pieder valstij vai pašvaldībām, kā arī ar savu rīcību pret valstij piederošām komercsabiedrībām nedrīkst tieši vai netieši veicināt negodīgu konkurenci.

Komercsabiedrībās ieguldīto valsts kapitāla daļu **pārvaldīšana** un valstij piederošu komercsabiedrību ikdienas darbības regulēšana **nav šī likuma priekšmets.**

Publisko tiesību saistības, valstij darbojoties privāttiesību jomā. Likumā būtu jānosaka, ka arī tur, kur valsts pārvaldes iestāde saskaņā ar iepriekšējiem punktiem pieļaujamā veidā darbojas privāto tiesību jomā, tā nevar pilnībā atbrīvoties no visām publisko tiesību saistībām. Tā joprojām paliek saistīta ar šādiem **publisko tiesību noteikumiem:**⁶⁴

- ✓ valsts pārvaldes iestādei, slēdzot privāttiesiskus līgumus, jāievēro **diskriminācijas aizliegums** (Satversmes 91.panta otrais teikums);
- ✓ valsts pārvaldes iestādes nedrīkst **patvaļīgi noraidīt** kādu līgumpartneri (Satversmes 91.panta pirmais teikums);
- ✓ valsts pārvaldes iestāde, darbojoties privāto tiesību sfērā, nedrīkst **nesamērīgi sasaistīt un ierobežot** līgumpartneri (piemēram, nedrīkst līgumā uzņemt klauzulu, ka līgumpartneris atteiksies no visām prasībām par zaudējuma atlīdzību līguma neizpildes gadījumā);
- ✓ valsts pārvaldes iestāde, slēdzot privāttiesisku līgumu, nedrīkst nesamērīgi vai patvaļīgi aizliegt vai apgrūtināt Satversmē un starptautiskajos līgumos garantēto **pamattiesību izmantošanu**;
- ✓ valsts pārvaldes iestāde, slēdzot privāttiesisku līgumu, **nedrīkst tikt atbrīvota no to pienākumu izpildes**, kurus tai uzliek likumdošana;
- ✓ divpusējā līgumā iestādes saistībām un līgumpartnera saistībām ir jābūt **samērīgām.**

⁶⁴ Šīs saistības nepadara līgumu par publisko tiesību līgumu, jo tās ir vienas puses (valsts pārvaldes iestādes) iekšējās saistības. Taču privāttiesiskais līgums starp iestādi un privātpersonu, ja līgums neievēro šajā likumā noteiktos valsts iestādes rīcības brīvības ierobežojumus, ir “pretējs likumam” un saskaņā ar Civillikuma 1542.pantu saistībā ar 1415.pantu nav spēkā. Atbildība par **zaudējumiem**, kas privātpersonai ir radušies sakarā ar šāda līguma spēkā neesamību, tiek noteikta saskaņā ar vispārīgiem civiltiesiskajiem noteikumiem, it sevišķi ņemot vērā valsts iestādes pusē prezumējamo *culpa in contrahendo*.

9. NODAĻA

VALSTS PĀRVALDES IESTĀŽU FINANSĒŠANA

1. Pamatnostādnes

Valsts pārvaldes iestādes ir jāfinansē no **valsts** (resp., attiecīgās pašvaldības) **budžeta**.

Valsts pārvaldes iestāde nedrīkst tikt ietekmēta ar privātiem ziedojumiem.

Valsts pārvaldes iestāde **nedrīkst pati noteikt nodevas**. Tā kā tas vistiešākajā veidā skar iedzīvotājus, nodevas var noteikt tikai **demokrātiski leģitimēta institūcija** (Ministru kabinets, pašvaldības dome/padome). Nodevas nedrīkst būt nesamērīgas.

Tas, vai kāda valsts pārvaldes iestāde par savu darbību iekasē vai neiekasē, vai cik iekasē nodevas, nedrīkst iespaidot nedz iestādes aprīkojumu, nedz darbinieku atalgojumu. Nedrīkst izveidoties **“bagātas” un “nabadzīgas” iestādes**.

2. Noregulējamie jautājumi

Likumā jānosaka, ka valsts pārvaldes iestādes tiek finansētas no valsts budžeta.

Ziedojumu pieņemšanas sistēmā, kas neļauj ziedotājam tieši vai netieši ietekmēt konkrētu iestādi (piemēram, ziedojums nevis iestādei, bet nozarei), jāparedz, ka par konkrēto izlietojumu lemj sabiedriska padome.

Valsts nodevas nosaka Ministru kabinets vai pašvaldības dome/padome (saskaņā ar likumdošanu par valsts nodevām; ja nepieciešams, jāizdara grozījumi citos likumdošanas aktos). Valsts nodevas tiek ieskaitītas valsts budžetā (labi strādājošu iestāžu un darbinieku prēmēšanas sistēma jānosaka uz individuāla izvērtējuma pamata; tas ir citu likumdošanas aktu uzdevums).