

Par valsts civildienesta lomu valsts pārvaldē

Dipl. iur. Māris Knoks, Valsts civildienesta pārvaldes priekšnieka vietnieks



Viens no galvenajiem rādītājiem jebkuras kandidātvalsts uzņemšanai Eiropas Savienībā ir valsts pārvaldes stabilitātes pakāpe, kas cieši saistīta ar valsts civildienestu un tā attīstību. Un tomēr bieži tiek uzdoti jautājumi: vai ir vajadzīgs valsts civildienests un ierēdņi? Cik lielam jābūt civildienestam, un cik ierēdņiem jābūt? Vai visās valsts pārvaldes iestādēs jābūt ierēdņiem? Turklāt praksē tiek īstenotas arī aktīvas darbības civildienesta regresa jomā, proti, daudzas valsts pārvaldes iestādes, kas agrāk ir bijušas civildienestā, nemainot savu funkcionālo būtību, ir izstājušās no tā, līdz ar to attiecīgi samazinot ierēdņu skaitu; savukārt dažas valsts pārvaldes iestādes, kas atrodas valsts civildienestā, masveidā samazina ierēdņu skaitu savā iestādē. Tādējādi šobrīd vairākas valsts pārvaldes iestādes neatrodas civildienestā un daļa darbinieku, kuru tiešie dienesta pienākumi ir valsts pārvaldes funkciju īstenošana, nav ierēdņi. Vai šāda situācija ir labvēlīga valsts pārvaldes nostiprināšanai? Lai rastu atbildes uz šiem jautājumiem, nepieciešams iedziļināties civildienesta būtībā.

Stabila, efektīva, atklāta un paredzama valsts pārvalde

Ministru kabinets ir Latvijas valsts izpildvaras institūts, kura pienākums ir nodrošināt valsts pārvaldes stabilitu, efektīvu, atklātu un paredzamu darbību sabiedrības interesēs.

Stabila valsts pārvaldes darbība ir saistīta gan ar pēctecības nodrošināšanu valdības vai ministra maiņas gadījumā, gan ar garantiju, ka valsts pārvaldes funkcijas, kuras nepieciešamas valsts kā institūta efektīvai pastāvēšanai, tiks īstenotas un valsts mērķi sasniegti.

Efektīvas valsts pārvaldes pamatā ir maksimāla labuma sniegšana sabiedrībai ar minimālu resursu patēriņu. Turklāt, jo stabilāka valsts pārvalde, jo tā ir efektīvāka. Atklāta valsts pārvaldes darbība ir līdzeklis, kas nodrošina sabiedrības aizsardzību pret valsts amatpersonu patvaļu.

Paredzama valsts pārvaldes darbība ir līdzeklis, kas palīdz nodrošināt gan iedzīvotāju, gan amatpersonu uzticību valstij, jo paredzamas valsts pārvaldes darbības gadījumā gan iedzīvotāji, gan amatpersonas jau laikus ir informētas par juridiskām darbībām no valsts puses noteiktos faktiskos apstākļos. Līdz ar to gan iedzīvotāji, gan amatpersonas jau iepriekš var rēķināties ar noteiktām valsts darbībām.

Ievērojot, ka Ministru kabinets savus pienākumus īsteno ar ministriju un citu valsts pārvaldes iestāžu starpniecību, iepriekš minētos valsts pārvaldes pamatprincipus īsteno gan ministri (politiskās amatpersonas), gan arī visas tās amatpersonas, kas valsts pārvaldes iestādēs (tai skaitā ministrijās) īsteno konkrētas valsts pārvaldes funkcijas.

Lai amatpersonas, kalpojot sabiedrības interesēm, varētu ievērot iepriekš minētos valsts pārvaldes pamatprincipus, tām jābūt lojālām likumīgi ievēlētajai valdībai. Tas izriet no tā, ka amatpersonām, kas īsteno valsts pārvaldes funkcijas, jārikojas saskaņā ar valdības

noteiktajām vadlīnijām valsts pārvaldes funkciju īstenošanā. Līdz ar to lojalitāte valdības noteiktajai politikai ir cieši saistīta ar valsts pārvaldes darbības stabilitāti un efektivitāti.

Administratīvās vai civiltiesiskās attiecības

Tā kā valstī pastāv gan darba līguma attiecības (civiltiesiskās attiecības), gan dienesta attiecības (administratīvās attiecības, kas balstītas uz vadītāja vienpusējiem rīkojumiem), nepieciešams izlemēt, kurās attiecībās būtu jāatrodas amatpersonām, kas īsteno valsts pārvaldes funkcijas (praksē sastopami abi varianti: amatpersonas kā ierēdņi atrodas administratīvajās attiecībās; amatpersonas kā darbinieki uz darba līguma pamata atrodas civiltiesiskajās attiecībās). Izvēloties vienu no šiem variantiem, jāizvērtē konkrētā modeļa efektivitāte valsts pārvaldē.

Nemot vērā, ka valsts pārvaldes funkciju īstenošanas procesa "uzvedības noteikums" diktē valsts (valdība) vienpersoniski, nevis valdība, savstarpēji vienojoties ar konkrētās valsts pārvaldes iestāžu amatpersonām, valsts pārvaldē strādājošajām amatpersonām būtu jāatrodas administratīvajās attiecībās (pastāv vienpusīga amatpersonas pakļaušanās valdības rīkojumiem), nevis civiltiesiskās attiecībās (t.i., tikai savstarpējās vienošanās rezultātā panākta darbība). Turklāt civiltiesiskās attiecības, kuru pamatā ir līgumslēdzēju pušu vienlīdzības princips, nav pietiekami efektīvs līdzeklis valsts pārvaldē, kur valdība ir "spēles vadītājs", valdībai pieder publiskā vara – pienākums organizēt valsts pārvaldes īstenošanas procesu. Valsts pārvaldē valdībai nav un nevar būt vienlīdzīgu partneru publisko tiesību jomā.

Administratīvajās attiecībās ir iespējams nodrošināt stabilu valsts pārvaldes vadību, proti, uzliedzot amatpersonām par pienākumu veikt konkrētus pienākumus valsts pārvaldes funkcijas īstenošanas robežās. Turklāt, mainoties valsts pārvaldes funkcijām vai valdības vadlīnijām, nekavējoties jāmaina arī amatpersonu pienākumi. Administratīvajās attiecībās tas ir izdarāms ātri un efektīvi, izdodot rīkojumu par dienesta pienākumu grozīšanu. Šādam rīkojumam nav nepieciešama amatpersonas piekrišana, lai tas būtu amatpersonai saistošs.

Līdzīgi administratīvajās attiecībās ir iespējams efektīvi nodrošināt valsts pārvaldes stabilitāti arī amatpersonu atalgojuma, dažādu sociālo garantiju noteikšanas un dienesta attiecību izbeigšanas jomā, kā arī (īpaši svarīgi) karjeras plānošanas jomā, kas ir stratēģiski svarīgs instruments valsts pārvaldes organizēšanā. Veicot karjeras plānošanu, amatpersonas var tikt pārceltas no vienas vietas (amata) uz attiecīgu citu vietu (amatu). Šādā veidā valdībai ir iespējas ļoti efektīvi nodrošināt konkrētu valsts pārvaldes funkciju īstenošanu, nosakot prioritātes funkciju izpildē. Turklāt amatpersonām ir noteikti jāpakļaujas šādi rotācijai.

Tas, protams, nenozīmē, ka administratīvajās attiecībās ir iespējams īstenot patvaļu attiecībā pret amatpersonām (piemēram, nosakot nesamērīgi daudz pienākumu par nesamērīgi zemu samaksu). Amatpersonu intereses aizstāv administratīvais process, kas ir atklātas valsts pārvaldes pamatā. Administratīvā procesa ieviešana valsts pārvaldē nodrošina jebkura rīkojuma pamatotību, lietderību un tiesiskumu, proti, ja amatpersona ir neapmierināta ar kādu rīkojumu, kas pret viņu ir izdots, tā var to apstrīdēt un līdz ar to noskaidrot rīkojuma tiesiskumu. Turklāt amatpersonas neapmierinātība ar rīkojumu neatbrīvo viņu no minētā rīkojuma izpildes.

Pašiniciatīva amatpersonas darbībā administratīvajās attiecībās ir atbalstāma kā efektīvas valsts pārvaldes nodrošinājuma elements. Taču pakļaušanās valdības noteiktajām vadlīnijām amatpersonai neliedz savā darbībā izpaust pašiniciatīvu.

Turpretim civiltiesiskajās attiecībās nav iespējama iepriekš minētā valdības vienpusējās gribas efektīva īstenošana, jo bez valdības gribas obligāti ir nepieciešams arī akcepts no konkrētās amatpersonas puses, kas tiek formulēts konkrētās amatpersonas darba līgumā. Tādējādi civiltiesiskās attiecības ir daudz sarežģītāks valsts pārvaldes īstenošanas modelis, kas nereti var būt par šķērslī efektīvai valsts pārvaldes darbībai.

Ir iespējami gadījumi, kad amatpersonas (darbinieki) nepiekrīt darba līguma noteikumu (par papildu vai jaunu pienākumu noteikšanu, par algas un sociālo garantiju noteikšanu) grozīšanai. Tad nav garantiju, ka darbinieks piekritīs līguma satura izmaiņām. Un līdz ar to valstij nav garantijas, ka jaunās valsts pārvaldes funkcijas tiks nekavējoties īstenotas. Šādos gadījumos būtu jāizbeidz darba tiesiskās attiecības ar konkrēto amatpersonu un tā vietā būtu jāpieņem darbā cita persona, bet jau uz citiem darba līguma noteikumiem, kas atbilst valdības noteiktajām vadlīnijām. Tas prasītu papildu resursus jaunās personas mācībām un profesionālās kvalifikācijas paaugstināšanai.

Tātad administratīvās attiecības ir daudz efektīvākas valsts pārvaldes darbības nodrošināšanai par civiltiesiskajām attiecībām. Un administratīvās attiecības ir viens no pamatpriekšnosacījumiem efektīvas un stabilas valsts pārvaldes nodrošināšanai. Līdz ar to ir izveidots valsts civildienests — speciālu administratīvo attiecību kopums, kas regulē juridiskās attiecības starp valdību no vienas puses, un amatpersonu – ierēdņiem, kas veic valsts pārvaldes funkcijas, no otras puses. Civildienesta mērķis ir īstenot stabilu, efektīvu, atklātu un paredzamu valsts pārvaldes darbību sabiedrības interesēs.

Vispārējais un speciālais civildienests

Ievērojot valsts pārvaldes iestāžu funkcijas un to darbības specifiku, civildienestu var iedalīt vispārējā un speciālā civildienestā. Pie vispārējā civildienesta pieskaita tās iestādes, kas veic pēc formas līdzīgas funkcijas, bet pēc satura - dažādas, proti, lielākā daļa ministriju un to padotībā esošās iestādes, kuru darbībā nav īpašas specifikas, dienesta attiecības (dienesta gaita), militāru līdzekļu pielietošana u.tml. Savukārt pie speciālā civildienesta pieskaita iestādes, kuru darbība, dienesta gaita būtiski atšķiras no vispārējā civildienestā esošajām iestādēm un kuru darbību vairumā gadījumu regulē speciālie likumi (piemēram, policija, Valsts ieņēmumu dienests, militārās struktūras u.tml.). Šāda veida iestādes veic gan pēc formas (darbības līdzekļi un metodes, kas tiek piemērotas dienesta pienākumu veikšanai, dienesta gaita), gan pēc satura dažādas funkcijas.

Tomēr, ievērojot, ka gan vispārējam, gan speciālam civildienestam ir viens mērķis, tiem ir jāatbilst kopējiem iepriekš minētiem pamatprincipiem un amatpersonām, kas strādā šajos dienestos, ir jābūt lojālām pret valdības vadlīnijām. Savukārt darbības metodes, izmantojamie līdzekļi, amatpersonu dienesta gaita speciālā un vispārējā civildienestā var būt atšķirīga.

Cik ierēdņi ir nepieciešams

Nepieciešams tikai noskaidrot, cik lielam jābūt civildienestam, proti, cik ierēdņiem jābūt valsts pārvaldē.

Viens no civildienesta mērķiem ir īstenot valsts pārvaldes stabilu darbību. Līdz ar to civildienestam jāaptver visas valsts pārvaldes iestādes un tās amatpersonas, kuru dienesta pienākumos ir valsts pārvaldes funkciju īstenošana. Šajā sakarā, izvērtējot konkrētas amatpersonas, jāņem vērā iepriekš minētā obligātā prasība – lojalitāte valdībai, kurai jāatbilst jebkurai amatpersonai, kas atrodas valsts civildienestā. Savukārt amatpersonām, kas strādā valsts pārvaldes iestādē un veic valsts pārvaldes funkciju izpildes apkalpojošās funkcijas, bet neveic pašas valsts pārvaldes funkcijas un dienesta pienākumu izpildei šīm amatpersonām obligāti nav nepieciešams izrādīt lojalitāti pret valdības noteikto politiku, nav obligāti jāatrodas civildienesta attiecībās, bet tie var atrasties arī darba līguma attiecībās.

Secinājumi:

- 1) valsts civildienests ir speciālu administratīvo attiecību kopums starp valdību un ierēdņiem, ar kuru palīdzību Ministru kabinets efektīvi var nodrošināt stabilu un efektīvu valsts pārvaldes darbu;
- 2) valsts civildienests ir objektīvi nepieciešams valdības instruments savu pienākumu izpildīšanai;
- 3) pastāv gan vispārējais, gan speciālais civildienests, kurus vieno civildienesta pamatprincipi (nodrošināt stabilu, efektīvu, atklātu un paredzamu valsts pārvaldes darbību sabiedrības interesēs) un amatpersonu lojalitāte valdībai;
- 4) valsts civildienestam jāpastāv visās valsts pārvaldes iestādēs, jo tās visas veic valsts pārvaldes funkcijas, kas nepieciešamas valsts kā institūta stabilai un efektīvai pastāvēšanai;
- 5) ierēdņiem ir jābūt tām amatpersonām, kuras tieši īsteno valsts pārvaldes funkcijas un kuru pienākumu izpildē kā obligāta prasība nepieciešama ir lojāla attieksme pret valdības pieņemtajiem lēmumiem