

INĀRA MŪRNIECE
Saeimas priekšsēdētāja
31. 10. 2016.



LATVIJAS REPUBLIKAS SAEIMAS DEPUTĀTS

Jēkaba iela 11, Rīga, LV-1811 • Tālrunis: 6708 7321 • Fakss: 6708 7100 • E-pasts: saeima@saeima.lv

2016. gada 20. oktobrī

Rīgā

12. Saeimas Saeimas Prezidijam,
Saeimas priekšsēdētājam Inārai Mūrniecei

Ziņojums Saeimas Kārtības ruļļa 144. panta kārtībā par balsošanas motīviem par 2016. gada 20. oktobra Saeimas ārkārtas sēdē izskatāmo likumprojekta "Grozījumi Izglītības likumā" nodošanu komisijām

Cienījamā priekšsēdētājas kundze,

sniedzu izvērstu motivāciju, kāpēc balsoju "PAR" likumprojekta "Grozījumi Izglītības likumā" nodošanu komisijām 2016. gada 20. oktobra Saeimas ārkārtas plenārsēdē, kā arī atbilstoši Saeimas Kārtības ruļļa 144. panta pirmajai un trešajai daļai lūdzu to pievienot Saeimas sēdes stenogrammai un attiecīgi publicēt.

Grozījumi Izglītības likumā, kurus iesniedzis ministru kabinets un kurus skata 2016. gada 20. oktobra Saeimas ārkārtas sēdē, ir cieši saistīti ar grozījumiem Izglītības likuma 30. panta ceturtajā daļā un 48. panta piektajā daļā, kurus 12. Saeima pieņēma pēc mana priekšlikuma 2015. gada 18. jūnijā 3. lasījumā (57. priekšlikums, atbalstīts iekļauts atbildīgās komisijas 59. priekšlikumā un 63. priekšlikums, atbalstīts)¹, to tiesiskais avots ir manis rosinātais Valsts civildienesta likumā, kuru Saeima ir atbalstījusi vienbalsīgi.

Starptautiskā ģeopolitiskā situācija ik dienas spiež runāt par to, cik lojāli valstij ir tās pilsoņi, birokrāti, politiķi. Lai arī Latvija jau divdesmit piecos atjaunojusi savu iekļaušanos Rietumu pasaules telpā, tomēr Valsts civildienesta likumā saglabāta pusfeodāla prasība par ierēdņu lojalitāti konkrētai valdībai, kuru paši politiķi dažkārt pilnīgi aplami tulko kā uzticības pienākumu sev personiski, šī arhaiskā situācija Latvijas likumos jānovērš, tāpēc bija iesniegts priekšlikums likumprojektam *Grozījumi Valsts civildienesta likumā*, kas paredz aizstāt lojalitātes prasību valdībai ar lojalitāti "Latvijas Republikai un tās Satversmei" un kurus 2016. gada 23. martā 3. lasījumā kā likumu pieņēma 12. Saeima². Šie priekšlikumi ir sistēmiski vienoti, to teorētisko pamatu ir izstrādājis mans palīgs Didzis Šēnbergs savā disertācijas projektā, tāpēc paskaidrošu manis iepriekš atbalstīto priekšlikumu sistemātisko teorētisko pamatojumu, kas jau 2015. gadā ir iesniegts deputātiem Valsts pārvaldes un pašvaldības komisijā pirms priekšlikumu atbalstīšanas.

¹ <http://titania.saeima.lv/LIVS12/SaeimaLIVS12.nsf/0/C406F31D220DDAA7C2257E620031BEDA?OpenDocument>

² <http://titania.saeima.lv/LIVS12/SaeimaLIVS12.nsf/0/5809DDB93F8AD821C2257E0C00491A33?OpenDocument>

SANEMTS

Latvijas Republikas Saeimā

31. 10. 2016. plkst. 8:17

Nr. 142-5 - 12/16

Valsts dibinātās vispārējās un profesionālās izglītības iestādes pamatā ir valsts tiešās pārvaldes iestādes, taču vairākumā gadījumu tās ir pastarpinātās pārvaldes iestādes, kuras dibinājušas tādas atvasinātas publiskas personas kā pašvaldības vai, dažos gadījumos, augstskolas. Arī augstskolas dibina pastarpinātās pārvaldes iestādes, caur kurām īsteno valsts funkcijas. Plašākā izpratnē romāņu-ģermāņu tiesību sistēmā šādās iestādēs nodarbinātie ir pie valsts dienesta piederīgas personas. Latvijā šādas personas pamatā ir nodarbinātas uz valsts dienesta pamata, taču teorētiski uz tām ir attiecināma Eiropas valsts civildienesta jēdzienu pieredze, teorija un judikatūra.

Satversmes tiesas judikatūra norāda, ka lojalitāte ne tikai nav Ministru kabineta locekļu personiska atbalstīšana. Lojalitāte šeit saprotama kā uzticība valstij. Šī uzticība izpaužas kā Latvijas Republikas neatkarības, demokrātijas, tiesiskuma, atklātības un citu valsts pamatvērtību atbalstīšana valsts pārvaldē:

„Viens no pamatelementiem, kas raksturo indivīda attiecības ar valsti valsts dienestā un it īpaši pārvaldes attiecībās, ir politiskā lojalitāte. [...] Nepieciešams pajauties uz to, ka valsts pārvaldē strādājošie būs lojāli pret valsti un savus amata pienākumus veiks valsts un sabiedrības interesēs. Politiskā lojalitāte saprotama nevis kā attiecīgās valdības politisko mērķu atbalstīšana, bet kā uzticība valstij, kuras labā strādā pie valsts dienesta piederīgās personas.”³

civildienesta veidošanās ceļš atspoguļo daudz jēdzienisku kopsakarību, kuru ģenēzes izpēte ļauj pilnveidot priekšstatu par laikmetīgu *neitralitātes* un *lojalitātes* pienākuma vēsturisko transformāciju.

Lojalitātes jēdzieni publiskajā sfērā ir seni. Senajos laikos sociāla telpa bija nesaraujami saistīta ar reliģisko telpu, līdz ar to nav bez pamata lojalitātes jēdziena ģenēzi meklēt arī judokristiāniskās tradīcijas Svētajos rakstos, īpaši tādēļ, ka ar dievišķo izcelsmi saistīta un rakstos pamatota viduslaiku uzticība monarham. Bībele pieļauj lojalitāti cilvēkam un norāda tās izcelsmi no dieviem, pirmoreiz – Otrā Mozus grāmata (תמות jeb ἔξοδος) 23:32, simbiotisku, apbusēju lojalitāti [uzticīgs Dievs] – Piektā Mozus grāmata (םררד jeb Δευτερονόμιον) 7:9, lojalitātes zvērests 29:12. Savukārt otrā avotā - Ķīnā - pēcnācēju godbijība⁴ (piētisms pret vecākiem) (孝) *ksiāo* un lojalitāte (忠) *žōng* ir divi tuvi, bet atšķirīgi konfūcisma jēdzieni. Pēcnācēju godbijības tradīcijas būtisks avots ir *Pēcnācēju godbijības klasika* – klasiskais teksts, kuru piedēvē⁵ Konfūcijam.

³ Par Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likuma 5. panta trešās daļas 8. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 101. panta pirmajai daļai: Satversmes tiesas spriedums. *Latvijas Vēstnesis*. 2006, 18. aprīlis, – Nr. 61 (3429), 11.2. apakšpunkts.

⁴ Skat. vairāk, piemēram, Traylor, K. L. *Chinese Filial Piety*. Bloomington (Indiana): Eastern Press, 1988; Ikels, Ch (ed.). *Filial Piety: Practice and Discourse in Contemporary East Asia*. Stanford (California): Stanford University Press, 2004.

⁵ (孝經) [*Sjāodžīng*] - Skat. Ebrey, P. B. *Chinese Civilization: a Sourcebook*. New York: Free Press, 1993. – p. 64.

Lojalitāte ģermāņu un vispār kontinentālās Eiropas dienestnieku sistēmā izcēlās no feodālās vasaja lojalitātes lēņa kungam senjoram, kas bija esenciāls un formējošs struktūrjēdziens viduslaiku Eiropas sabiedriskajā iekārtā, kurus noteica *commendatio* un *iuramentum fidelitatis*⁶ attiecības. Termins *vassus*⁷ (*lat. vasso*⁸) pirmoreiz parādās *Lex Salica*, precīzi *Recensio Chlodovea*, kur tas lietots kā „kalps”⁹. Laikā, kad Bizantija vēl bija saglabājusi birokrātisko pārvaldi, mūslaiku ierēdniecības priekšteči Rietumeiropā bija firstu kalpotāji (vāc. *Fürstendiener*) vēlīnos viduslaikos. Imperators Fridrihs II viens no pirmajiem, 1231. gadā¹⁰ izdotot *Liber Augustalis*¹¹ Sicīlijas Karalistei, veica tālaika birokrātijas reorganizēšanu, šādi pirmoreiz nosakot, ka valsti balstīja pilnībā laicīga birokrātija.

Viduslaiku lojalitāte bija uzticība lēņa senioram, absolūtisma - monarham. Nacionālo valstu veidošanās sāka procesu, kas rezultātā nomainīja valsts civildienesta lojalitātes kā personīgas lojalitātes monarham jēdzienu un tuvināja šo lojalitāti citai saturiskai struktūra. Vairs neeksistēja Ķīnas filiālisms un absolūtā lojalitāte personām. Pat Francijas karalis Šarls X¹² (*Charles X, [comte d'Artois] 1757.–1836.*) sākotnēji solīja *lojalitāti* 1814. gada konstitūcijai¹³. Pirmoreiz šāda lojalitāte *konstitucionālam aktam*, nevis suverēnam-monarham, savu ģenēzi rada jau divdesmit gadus iepriekš, situācijā, kad pēc *Ancien Régime* krišanas. Nacionālā asambleja pieņēma dekrētu, kas paredzēja deportēt priesterus, kuri atteiksies veikt *lojalitātes zvērestu revolūcijas idejai*¹⁴, tieši šiem likumdošanas aktiem karalis Luijs XVI uzlika veto, pēc kā 1792. gada 20. jūlijā senkuloti ieņēma Tileriju pili ar visām tālāk izrietošām sekām.

⁶ Kienast, W (Hrsg.). Die Fränkische Vasallität: von den Hausmelern bis zu Ludwig dem Kind und Karl dem Einfältigen. Frankfurter wissenschaftliche Beiträge. Bd. 18. Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann, 1990. — S. 88.

⁷ Hessels, J. H., Kern, H (eds.). Lex Salica: the Ten Texts with the Glosses, and the Lex Emendata. London: J. Murray, 1880. — p. 467.

⁸ Knögel-Anrich, E. Schriftquellen zur Kunstgeschichte der Merowingerzeit. Hildesheim/ Zürich/ New York: Georg Olms, 1992. [1. Aufl., Darmstadt, 1936]

⁹ Savukārt *Lex Alamann* lieto *vassus*, līdzīgi ķeltu (velsiešu) *gwas*, kas apzīmē jaunu vīrieti-vergu; Velsā joprojām šādi veido personvārdus, piemēram, *Gwasduin* (Dieva kalps), *Gwasmeir* (Marijas kalpone). // Great Britain. Royal Commission on the Ancient and Historical Monuments in Wales and Monmouthshire. An Inventory of the Ancient Monuments in Anglesey. London: H. M. Stationery Office, 1937. — p. cxi.

¹⁰ Powell, J. M (ed.). The Liber Augustalis, or Constitutions of Melfi, Promulgated by the Emperor Frederick II for the Kingdom of Sicily in 1231. Syracuse (New York): Syracuse University Press, 1971.

¹¹ Stürner, W (Hrsg.). Die Konstitutionen Friedrichs II. für das Königreich Sizilien. Hannover: Impensis Bibliopolli Hahniani, 1996. [= Monumenta Germaniae Historica: [Leges], [5], Constitutiones et acta publica imperatorum et regum, Tomus II, [Inde ab a. MCXCVIII usque ad a. MCCLXXII], Suppl.]

¹² Šarls X – Francijas karalis 1757.–1836., Luija XVI un Luija XVIII brālis. Patvērās Apvienotajā Karalistē Lielās Franču revolūcijas laikā, pēc 1815. gada vadīja reakcionāros „ultras” pret „konstitucionālistiem”, kāpa tronī 1824. gadā. Provocēja opozīciju, atbalstot klerikālu partiju, 1830. gadā atlaida parlamentu. *Five Ordinances* 1830. gada jūlijā, kas ierobežoja pilsoniskās brīvības, noveda pie revolūcijas, kad 2. augustā Šarls un tā dofinš Luijs XIX atteicās no trona par labu Šarla X mazdēlam Anrī V (*Henri Charles Ferdinand Marie Dieudonné d'Artois de France, Comte de Chambord*), bet tronī kāpa orleānistu dinastijas pārstāvis, „pilsoņu karalis” Luijs Filips.

¹³ Cook, Chr., Stevenson, J. The Routledge Companion to European History since 1763. Oxon/ New York: Routledge, 2005. — p. 297.

¹⁴ van der Eyden, T. Public Management of Society: *Rediscovering French Institutional Engineering in the European Context*. Amsterdam: IOS Press, 2003. — p. 41.

Latviešu valodas juridiskās terminoloģijas avots var būt tiesu prakse, piemēram, Satversmes tiesa¹⁵ to, ko franciski saprastu ar *le rapport à la Constitution*¹⁶, izprot kā valsts civildienesta ierēdņa pienākumu būt „politiski lojāliem”, respektīvi – uzticīgiem konstitucionālai valstij.

Prūsijas Fridrihs II Lielais jau iepriekšparedzēja meritokrātisko Napoleona Bonaparta principu par karjeras valsts dienestā atvērtību apdāvinātajiem (fr. *La carrière ouverte aux talents*)¹⁷. Citas vācu valstis, tiesa gan jau Napoleona veidotajā Reinas konfederācijā (fr. *Confédération du Rhin* jeb vāc. *Rheinbund*), nevilcinoties sekoja šim piemēram. Bavārija karaliste 1805. gada 1.janvārī¹⁸ ar *Hauptdienstpragmatik über die Dienstverhältnisse der Staatsdiener im Königreich Bayern*¹⁹ (*Dienst-Pragmatik*) radīja pamatus mūsdienu izpratnei par civildienesta ierēdņu dienesta apstākļiem, tiesiski nostiprinātu saglabāšanu dienestā (vāc. *Unabsetzbarkeit*) un materiālu nodrošinātību – atalgojumu mūža garumā. Tā orientējās uz franču modeli.

Lojalitātes koncepts valsts civildienestā Eiropas tiesību teorētisko domu veidojošajās valstīs, kopš ģenēzes pārdzīvojot *būtisku* transformāciju, šobrīd ir definējams kā pienākums būt uzticīgam valstij tādā izpratnē kā esot uzticībai tās pamatlikumā noteiktām vērtībām vai konstitūcijas pamatprincipiem²⁰.

Lai arī līdzīgi daudzām kontinentālās Eiropas valstīm 1981. gada Britu pavalstniecības likums paredz zvērēstu būt uzticīgam Viņas Majestātei, kā arī Troņmantniekam un pēctečiem, vienlaikus jau tad solījums paredz „būt lojālam Apvienotajai Karalistei [nevis Kronim!]²¹ un cienīt tās tiesības un brīvības [!]”²², lai gan šā likuma 40. panta trešās daļas (a) punkts joprojām paredzēja atņemt pavalstniecību par nelojālu, Majestāti aizskarošu rīcību vai vārdiem. Tātad faktiski citos likumos jau 1980-tajos gados bija atzīta lojalitātes Kronim relativitāte, faktiski prevalējot „brīvībām”, kuras Vācijas Federatīvajā Republikā sauktu par konstitūcijas pamatprincipiem.

Apvienotās Karalistes Civildienesta kodekss aizliedza valsts civildienesta ierēdnim, kurš nav politiski brīvā kategorijā, tiesības paust savus personiskos politiskos uzskatus, sniedzot spēcīgu un apzinātu atbalstu kādai politiskai partijai, šādi nomācot lojalitāti un iedarbīgu kalpošanu citas

¹⁵ 2006. gada 11. aprīļa spriedumā lietā Nr. 2005–24–01 „Par Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likuma 5. panta trešās daļas 8. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 101. panta pirmajai daļai”

¹⁶ Vigouroux, Christian. *Déontologie des fonctions publiques*. Paris: Éditions Dalloz, 2006. – p.220-224.

¹⁷ Candler, H. The Groundwork of Belief: Being an Inquiry into the Origin and Foundation of the Religious Sentiment. London: C. K. Paul, 1879. – p. 151; O’Meara, B. E. Napoleon in Exile. In: The Scots Magazine and Edinburgh Literary Miscellany. New Series. Part II, Vol. 90. Edinburgh: Archibald Constable, 1822. – p.146.

¹⁸ Lang, Fl. Die Verwaltungselite in Deutschland und Frankreich 1871–2000: Regimewechsel und Pfadabhängigkeiten. Baden-Baden: Nomos, 2005. – S. 66.

¹⁹ Hattenhauer, H. Geschichte des Beamtentums. Köln/ Berlin/ Bonn/ München: Heymann, 1980. – S. 182.

²⁰ Vērtības šeit – valsts neatkarība, demokrātija, tiesiskums, parlamentārisms un sociāla valsts. *Autora piezīme*.

²¹ Kvadrātiekvāds autora piezīme.

²² British Nationality Act 1981. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1981/61/schedule/5/enacted> (aplūkots 2011, 15. septembrī).

politiskās partijas ministram²³. Civildienesta vērtības – vienotība, godīgums, objektivitāte un neitralitāte (taisnīgums) – Apvienotās Karalistes parlaments iekļāva Konstitucionālās reformas un pārvaldes likumā (angl. *Constitutional Reform and Governance Act*), kuru pieņēma tikai 2010. gadā un kuru izsludināja vien 2011. gadā, kas tika uzverts kā nozares ārkārtīgi nozīmīgs vēsturisks notikums vairāk kā simt piecdesmit gadu pēc Nortkota-Treveljana ziņojuma²⁴. Likums kā galveno valsts civildienesta ierēdņu uzvedības principu vidū vairs neparedz lojalitāti, galvenie principi ir atspoguļoti šā likuma 7. panta ceturtajā daļā sadaļā *Codes of Conduct*²⁵. Šie apstākļi pierāda, ka neitralitātes princips ir galēji atzīts kā vadošais, ka lojalitāte valdībai ir tikai forma, kura paredz valsts civildienesta ierēdņu kalpošanu vispārībai un valsts konstitucionāliem principiem.

Izpratne par lojalitātes jēdzienu kontinentālās Eiropas valsts civildienesta attiecībās arī mūsdienās ir daudzveidīga. Čehu Republikā civildienesta ierēdņi sola lojalitāti valstij²⁶, tiem aizliegts veikt uzņēmējdarbību. Itālijas Republikā konstitūcijas 97. pants un 2000. gada 28. novembra Ierēdņu Ētikas kodeksa 8. pants paredz ierēdņu neitralitāti²⁷. Ukrainā civildienesta ierēdņim jābūt lojālam valstij un likumam; par civildienesta ētiku uzskata principu un normu sistēmu, kas nodrošina civildienesta ierēdņu darbību, pamatojoties uz godīgumu, nekorumpētību, lojalitāti valstij un likumam²⁸. Spānijas Karalistes lojalitātes objektu raksturo 1986. gada 10. janvāra dekrēta Nr.33-1986 6. panta a.daļa²⁹, ar kuru grozīja ierēdņu disciplinārtatbildības noteikumus un par visnopietnāko pārkāpumu noteica „necieņu pret konstitūciju” jeb lojalitātes pret konstitūciju pārkāpumu.

Atsevišķi autori nosoda valsts dienesta „aklu lojalitāti” valdībai kā apzinātu valdības uzvedības „neredzēšanu”³⁰. Vācijā ierēdņa pienākums ir būt lojālam konstitūcijai³¹, ievērot politisko neitralitāti amatā, vēl vairāk – politisko atturību publiskajā sfērā. Atsevišķi pētnieki uzskata, ka viss civildienesta lojalitātes pienākums ir šāds reliktis un laikmetīgā civildienestā jārunā par valsts

²³ Civil servants not in the politically free category must not allow the expression of their personal political views to constitute so strong and so comprehensive a commitment to one political party as to inhibit or appear to inhibit loyal and effective service to Ministers of another party.// *Civil Service Management Code: The United Kingdom*, 4.4.13. Available: <http://www.civilservice.gov.uk/about/work/codes/csmc/CSMC-4.aspx> (aplūkots 2011, 12. oktobrī).

²⁴ History made as Civil Service values enshrined in law, August 12, 2011. <http://www.civilservice.gov.uk/blog/news/history-made-as-civil-service-values-enshrined-in-law>

²⁵ Constitutional Reform and Governance Act 2010 http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/25/pdfs/ukpga_20100025_en.pdf Skat arī. Constitutional Reform and Governance Bill, House of Commons, Internet Publications.

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmbills/142/09142.1-7.html#jcodes1>

²⁶ OECD Territorial Reviews: Czech Republic. Paris: O.E.C.D. Publishing, 2004. – p. 110.

²⁷ Skat., arī Gardini, Gianluca. L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione, Milano: Giuffrè, 2003.

²⁸ Fighting Corruption in Transition Economies: Ukraine. Paris: O. E. C. D. Publishing, 2005. – p. 32.

²⁹ „El incumplimiento del deber de fidelidad a la Constitución en el ejercicio de la Función Pública.” Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado.// http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/rd33-1986.html

³⁰ Skat. par Kvinslendas situāciju Austrālijā un Belke-Ptjetersena valdību 1968.–1987. Goldsmith, A. J., Lewis, C (eds.). *Civilian Oversight of Policing: Governance, Democracy, and Human Rights*. Oxford/ Portlands (Oregon), Hart Publishing, 2000. – p. 29.

³¹ Nunberg, B., Barbone, L., Derlien, H.-U. *The State After Communism: Administrative Transitions in Central and Eastern Europe*. Washington (D. C.): World Bank Publications, 1999. – p. 207.

civildienesta neitralitātes pienākumu, no kuriem kā spilgtu piemēru var minēt Francijas Valsts padomes locekli, tiesībzinātnieku Kristiānu Vigoro (*Christian Vigouroux*), kas norāda, ka kopš Nacionālās aizsardzības valdības vadītājs Leons Gambetta (*Léon Gambetta*, 1838.–1882.) 1870. gada 10. septembrī no *Hôtel de ville* balkona pateica „Parīzes pilsoņi, Republika ir proklamēta”, dekrēts atcēla jebkurus civilu, administratīvu, tiesu un militāru funkcionāru zvērestus un likvidēja³² jebkurus politiskus zvērestus, pie tam vairs vairs valsts civildienesta ierēdņu, izņemot morāli tumšo Viši periodu, vairs nav zvērējuši ne lojalitāti, ne paklausību, ne uzticību nedz kādai autoritātei, nedz arī konstitūcijai³³. K. Vigoro norāda, ka franču tiesību skola šo lojalitāti saista ar uzticības zvērestiem kā tādiem (un stingri nošķir no neitralitātes), zvērestus gan ir prasījuši aizliegt³⁴, bet kā galvenos valsts civildienesta ierēdņa pienākumus nosauc *probité, impartialité, efficacité*, norādot, ka *impartialité* izskaidrojama kā *les principes ou valeurs du service publics*, kas ietver atbildību („raportēšanu”) Konstitūcijai³⁵, cieņu pret likumiem³⁶, darbu vispārības labā³⁷ un vērtības – brīvību, vienlīdzību, cieņu, kontinuitāti, piesardzību, godu, neitralitāti un sekularitāti.

Franču tiesību pētniece Anna-Elizabete Vilēna-Kurjē (*Anne-Élisabeth Villain-Courrier*)³⁸ raksta par neitralitāti un norāda uz diverģencēm analizējot Franciju un Angliju, atsaucoties uz Delfīni Kostu (*Delphine Costa*)³⁹, īpaši franču pētnieki norāda, ka, lai gan *neutralité* etimoloģiski ir sinonīmi franču *impartialité*, angļu *impartial* un angļu *objectif*, tomēr tie nav juridiski sinonīmi, turklāt tas pavisam skaidri nav jēdziens, ko saprot ar angļu vai vācu lojalitāti⁴⁰. Franču civildienesta neitralitātes veidošanā teorētiskā nozīme ir bijusi Feliksa Faura (*Félix François Faure*, 1841.-1899.), Emīla Dirkhema (*David Émile Durkheim*, 1858.-1917.), Leo Digī (*Léon Duguit*, 1859.–1928.), senatora Fernāra Faura (*Fernard Faure*, 1853. –1929.), senatora Luija Rolāna (*Jean-Louis Rolland*, 1891. –1970.) un konstitucionālo tiesību teorētiķa Edemāra Esmēna (*Jean Hippolyte Emmanuel „Adhémar” Esmein* 1848.-1913.) uzskatiem jautājumos tieši par depolitizāciju, tātad autonomiju, nosacītu neatkarību no politiskās varas, neitralitāti pret politisko varu, kura republikā kā tas izriet no republikānisma likumsakarībām teorētiski pārstāv vairākuma varu – suverēnās tautas gribu.

³² Duvergier, 1870., p.321

³³ „[...] la plupart des agents publics ne prêtent plus serment de fidélité, d'obéissance ou d'allégeance.” Vigouroux, Christian. *Déontologie des fonctions publiques*. Paris: Éditions Dalloz, 2006. – p.220,221.

³⁴ Nézard, H. *Théorie juridique de la fonction publique*, Librairie de la société du recueil général des lois et des arrêts, 1901., p.735; Jeanvrot, *La question du serment*, Paris, 1882, Fabre, M.H. *Le serment politique*, thèse, Marseille, 1941, Slakta, D. “Promesse et serment”, *Le Monde*, 2 oct. 1992

³⁵ Vigouroux, Christian. *Déontologie des fonctions publiques*. Paris: Éditions Dalloz, 2006. p.220-224.

³⁶ Ibid. –pp.225–258.

³⁷ Ibid. –pp.259–267.

³⁸ Villain-Courrier, Anne-Élisabeth. *Contribution générale à l'étude de l'éthique du service public en droit anglais et français comparé*. Thèse pour le doctorat en droit public de l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris I) présentée et soutenue publiquement le 7 décembre 2002. Paris: Éditions Dalloz, 2004

³⁹ Skat. Costa, Delphine. *Les fictions juridiques en droit administratif*. Paris: LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Tome 210, 2000.

⁴⁰ Piemēram, vācu jurists darbā Paul Laband *Le droit public de l'Empire allemand*, Paris: V.Giard et E.Briere (1900-1904), skaidri norāda uz ierēdniecības vasalitāti.

Veimāras Republika nostiprināja no Otrās impērijas mantotās valsts civildienesta ierēdņu tiesības. Veimāras Konstitūcijas 129. pants paredzēja, ka ierēdņu likumīgi iegūtās tiesības ir neaizskaramas (vāc. unverletzlich), kā arī konstitucionāli nostiprināja ierēdniecības tiesības netikt atlaistiem citādi kā vien likumā paredzētajos gadījumos⁴¹. Minētā norma par iegūto tiesību neaizskaramību pamattiesību rangā izraisīja vācu tiesībzinātnieku polemisku disputu par konstitucionāli garantēto valsts civildienesta ierēdņu tiesību robežām⁴². Līdz ar to vācu civildienesta teorijā attīstījās doma, ka oficiālajai līnijai, tajā skaitā arī demokrātisma ideoloģijai, ir nepieciešams, ka likums prasa civildienesta ierēdņim arī „politisko lojalitāti”⁴³. Politiskās uzticamības problēmu (vāc. *das problem der politischen Treupflicht*) Veimāras republikā (Weimarer Republik, 1919.–1933.) aprakstīja, piemēram, Ēriks Cvīgerts (*Eric Zweigert*, 1879.–1947.)⁴⁴. Tika uzsvērts, ka civildienests prasa politisku atsacīšanos un iekļāvi tautas veselumā un vienotībā⁴⁵. 1934. gada 20. augustā Vācijas nu jau Nacionālsociālistiskās vācu strādnieku partijas vadītās „Trešās impērijas” valdība izdeva likumu par valsts civildienesta ierēdņu un bruņoto spēku lojalitāti – Gesetz über die Vereidigung der Beamten und der Soldaten der Wehrmacht. Ar likuma pieņemšanu aizstāti arī oriģinālie zvēresti. Ja iepriekš zvērests dots tautai un tēvzemei (vāc. Volk und Vaterland), tad pēc likuma pieņemšanas to deva atsevišķam vadošajam valsts politiķim, proti, valsts civildienesta ierēdņu zvērests skanēja šādi: „Es zvēru būt uzticams un paklausīgs Ādolfam Hitleram, vācu impērijas un tautas vadonim, lai ievērotu likumu un apzinīgi pildītu manus pienākumus, lai palīdz man Dievs.” (vāc. Ich schwöre: Ich werde dem Führer des Deutschen Reiches und Volkes Adolf Hitler treu und gehorsam sein, die Gesetze beachten, und meine Amtspflichten gewissenhaft erfüllen, so wahr mir Gott helfe⁴⁶).

Tons van der Eidens (*Ton van der Eyden*, 1934.–) norāda, ka arī mūsdienu Francijas Republikā bieži valsts civildienesta izpilde ir demoralizēta dažādas žņaudzošas partejiskas politizēšanas dēļ. Lojalitāte civildienestā bieži tiekot pārspīlēta galēji nepatīkamās situācijās; proti, šeit ne tikai izvēlē starp lojalitāti kalpot vispārības interesēm un lojalitāti partejiski politiskam subjektam, bet arī konsekvences partejiski politiskai lojalitātei ir aizejošā partejiskā vairākuma pieņemto valsts

⁴¹ Die wohlverworbenen Rechte der Beamten sind unverletzlich.// Art.129 Abs.1 Satz 3. *Die Verfassung des Deutschen Reichs, vom 11. August 1919.* (Bücher für Recht, Verwaltung u. Wirtschaft). Verl. d. Reichsdr, 1925.

⁴² Skat., piemēram, Nawlasky, H. Die Stellung des Berufsbeamtentums im parlamentarischen Staat. *Recht und Staat*. 1925. – Vol. 37; Köttgen, A. Das Deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie. Berlin/Leipzig: Walter de Gruyter, 1928; Jahn, G. Das Deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie (Kritische Betrachtungen zur gleichnamigen Veröffentlichung von Privatdozent Dr. Arnold Köttgen in Jena). Berlin-Frohnau: Selbstverlag, 1929; Giese, Fr. Das Berufsbeamtentum im Deutschen Volksstaat. Berlin: Verlagsanstalt des Deutschen Beamtenbundes, 1929.

⁴³ Skat., piemēram, Greber, H., Merkl, A., Pohl, H., Leibholz, G. Entwicklung und Reform des Beamtenrechts. Die Reform des Wahlrechts. Berlin/Leipzig: Walter de Gruyter & Co, 1932. – S. 30.

⁴⁴ Ēriks Cvīgerts (*Erich Zweigert*, 1879.–1947.), vācu valststiesību jurists, 1919. gadā sācis kalpot Vācijas tieslietu ministrijā, 1923. gadā pie sociāldemokrātu ministra Vilhelma Zolmana (*Wilhelm Sollman*) kļuva par Vācijas iekšlietu ministrijas valsts sekretāru, saglabāja šo amatu līdz Nacionālsociālistiskās vācu strādnieku partijas nākšanai pie varas 1933. gadā.

⁴⁵ Zweigert, Erich. Der Beamte im Neuen Deutschland. Im: Harms, B (Hrsg.). Volk und Reich der Deutschen. Vorlesungen, gehalten in der Deutschen Vereinigung für staatswissenschaftliche Fortbildung. Bd. 2. Berlin: R. Hobbing, 1929. – S.460–475.

⁴⁶ Hofer, W (ed.). Der Nationalsozialismus: Dokumente 1933–1945. Frankfurt am Main: Fischer Bücherei KG, 1957. – p. 71.

civildienesta ierēdņu atlaišana, permanenta neuzticēšanās atmosfēra, konflikti un mutācijas civildienesta ierēdņu iestādēs.

Vācijas Federatīvās Republikas pamatlikuma 33. panta piektā daļa noteica, ka: „Valsts civildienesta tiesības regulējamās un attīstāmās, ņemot vērā profesionālas ierēdniecības (vāc. *Berufsbeamtentums*) tradicionālos pamatprincipus (vāc. *der hergebrachten Grundsätze*).⁴⁷ Protams, var mērķtiecīgi iedzījināties Maksa Vēbera garazinātnēm fundamentālajā izpratnē par arodu, aicinājumu un profesionālo nodarbi ietverošo daudzslāņu jēdzienisko konotāciju, kuru vācu protestantiskajā ētosā, īpaši pēc vēberisma, nes vārds Beruf, tomēr šī darba kontekstā svarīgāk ir – ko tad tobrīd, 1949. gada kontekstā pēc divpadsmit Trešās impērijas un četriem sabiedroto okupācijas gadiem nozīmēja valsts civildienesta *hergebrachten Grundsätze*? Izpratne par šī jēdziena interpretāciju un laiktelpas identifikāciju vācu tiesībzinātnieku viedokļos ir samērā plaši diferencēta

Vācijas Federatīvās Republikas 1972. gada 18. februāra dekrētam (vāc. *Gemeinsamen Runderlass*)⁴⁸ un „pretterrorisma“⁴⁹ likumam bija būtiska nozīme Vācijas Federatīvās Republikas valdību efektīvā rīcībpolitikā, kas bija vērsta uz pamatbrīvību ierobežošanu politiskiem radikāļiem⁵⁰, lai gan atšķirībā no Adenauera-Heinemana 1950. gada dekrēta tas neuzskaitīja nevienu aizliegtu organizāciju vai partiju, šīs likumdošanas iniciatīvas izveidoja valsts civildienesta ierēdņiem „speciālu statusu“⁵¹, sociālzinātniskajā sfērā tika aktīvi polemizēts par objektu, no kura valsts civildienesta ierēdņim ir jāaizsargā Vācijas Federatīvās Republikas brīvo demokrātisko režīmu⁵², veidojot valsts civildienesta ierēdņu civilo un politisko tiesību atkarību no ierēdņa īstenotas, praktiskas cieņas pret Pamatlikumā nostiprinātajām cilvēka pamattiesībām un katra konkrētā ierēdņa politiskās lojalitātes intensitātes.⁵³

⁴⁷ Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln. // *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG)*, vom 23. Mai 1949 (BGBl. I S. 1), Art. 33 (5). Verfügbar: http://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_33.html. (aplūkots 2010, 3. martā).

⁴⁸ Braunthal, G. *Political Loyalty and Public Service in West Germany: the 1972 Decree against Radicals and Its Consequences*. Amherst (Massachusetts): University of Massachusetts Press, 1990. – p. 32.

⁴⁹ Dahs, H. Das „Anti-Terroristen-Gesetz“ – eine Niederlage des Rechtsstaates. *Neue Juristische Wochenschrift*. 1976. – Vol. 29. – S. 2145–2151.

⁵⁰ Braunthal, G. *Political Loyalty and Public Service in West Germany: the 1972 Decree against Radicals and Its Consequences*. Amherst (Massachusetts): University of Massachusetts Press, 1990. – p. 138.

⁵¹ Skat., piemēram, Lecheler, H. Die Treuepflicht des Beamten – Leerformel oder Zentrum der Beamtenpflichten? *Zeitschrift für Beamtenrecht*. 1972. – No. 8. – S. 232; Weiss, H.-D. Die Verfassungstreuepflicht des Beamten im Spiegel der Rechtssprechung – eine Dokumentation zum „Radikalen-Problem“. *Zeitschrift für Beamtenrecht*. 1974. – No. 3. – S. 81.

⁵² Skat., piemēram, Habermas, J. „Verteufelung kritischen Denkens“ – Briefwechsel zwischen Kurt Sontheimer und Jürgen Habermas. *Süddeutsche Zeitung*. 26–27 November 1977; Löwenthal, R. Wer ist ein Verfassungsfeld? *Die Zeit*. 23. Juni 1972; Krüger, H. Verzicht auf die Gewähr der Verfassungstreue? Verfassungs- und beamtenrechtliche Schranken einer „Liberalisierung“ der Einstellungspraxis für Beamte. *Zeitschrift für Rechtspolitik*. 1978. – No. 12. – S. 274.

⁵³ Stern, Kl. Zur Verfassungstreue der Beamten. Im: Studien zum öffentlichen Recht und zur Verwaltungslehre. Bd. 12. *München*: Verlag Franz Vahlen, 1974. – S. 19; Gerlach, J. W. Radikalenfrage und Privatrecht: Zur politischen Freiheit in der Gesellschaft. Tübingen: J. C. B. Mohr, 1978. – S. 25; Konow, K.-O. Grenzen der schriftstellerischen Betätigung der Beamten, *Zeitschrift für Beamtenrecht*. 1972. – No. 1. – S. 49.

Vācijas Federālā darba tiesa ir nospriedusi :

„civildienesta tiesību jomā valstij ir tiesības prasīt valsts civildienesta ierēdņiem neatkarīgi no to amata, lai šie ierēdņi pilnībā identificētu sevi ar brīvu demokrātisku konstitūciju, balstītu likuma varā un sociālās valsts idejā, attiecoties pret konstitūciju kā vērtību, par ko ir vērts iestāties. [...] vēlme būt lojālam konstitūcijai ir elements piemērotībai amatam valsts pārvaldē Pamatlikuma 33. panta izpratnē”⁵⁴.

Tiesa nosprieda, ka

„valsts civildienesta ierēdņa politiskās lojalitātes pienākuma apjoms un pakāpe izriet no fakta, ka valsts balstās uz valsts civildienestu, kas dzīvi apsolījies darbam tai un tās konstitucionālajai sistēmai, lai īstenotu valsts funkcijas.”⁵⁵

Federālā tiesa uzsvēra, ka šī režīma pamatprincipi ir

„cieņa pret Pamatlikumā nostiprinātajām cilvēktiesībām un, pāri visam, indivīda tiesībām uz dzīvību, brīvu personības attīstību, tautas suverenitāti, varas dalīšanu, atbildīgu valdību, pārvaldību pakļautu likumam, tiesu varas neatkarību, daudzpartiju sistēmu, tiesību vienlīdzību visām politiskajām partijām līdz ar tiesībām veidot un uzturēt opozīciju”⁵⁶,

pašas šīs atziņas ilustratīvi norāda, cik tālu attālinājusies Vācijas Federatīvās Republikas tiesiskā izpratne jau 1970-tajos bija no personiskās lojalitātes izpratnes un cik nepārprotami orientēta uz konstitucionālās lojalitātes jēdzienu valsts civildienesta sakarā.

Valsts civildienesta likuma mērķis ietver lojalitāti kopš 2000. gada, 12. Saeima vienbalsīgi ir atbalstījusi šādu lojalitātes izpratni valsts dienestā šā likuma 1. pantā: Šā likuma mērķis ir noteikt Latvijas Republikai un tās Satversmei lojāla, profesionāla, politiski neitrāla valsts civildienesta tiesisko statusu.

Glaseras lietā 1986. gada 28. augustā Eiropas Cilvēktiesību tiesa atzina, ka šī Vācijas Federatīvās Republikas nostāja – prasīt valsts civildienesta ierēdņiem lojalitāti Vācijas pamatlikumam – nepārkāpj Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību konvencijā noteiktās cilvēktiesības⁵⁷. J. Glaseras (*Julia Glaser*) bija civildienesta ierēdne, kura bija saistīta ar Vācijas komunistisko partiju, pauda ekstrēmus politiskus uzskatus⁵⁸.

Savukārt arī uz Vācijas Federatīvo Republiku attiecināmajā skolotājas *Fogtas lietā*, kas bija galvenokārt saistīta ar pret valsts civildienesta ierēdņiem ierosināto disciplinārlietu, pamatojoties uz lojalitātes normu, par politisko aktivitāti un viedokļa paušanu un ar sekojošo atļaušanu no valsts

⁵⁴ Federal Labour Court 5 AZR 104/74: Federal Republic of Germany.. Im: International Labour Law Reports. Volume 2. Alphen aan den Rijn (The Netherlands): Sijthoff & Noordhoff International Publishers B.V., 1979. – p. 33.

⁵⁵ Federal Labour Court 5 AZR 104/74: Federal Republic of Germany.. Im: International Labour Law Reports. Volume 2. Alphen aan den Rijn (The Netherlands): Sijthoff & Noordhoff International Publishers B.V., 1979. – p. 33.

⁵⁶ Federal Labour Court 5 AZR 104/74: Federal Republic of Germany.. Im: International Labour Law Reports. Volume 2. Alphen aan den Rijn (The Netherlands): Sijthoff & Noordhoff International Publishers B.V., 1979. – p. 35.

⁵⁷ *Glaser v. Germany*, 28 August 1986, Series A no. 104. ECHR.

⁵⁸ Skat. Council of Europe. Yearbook of the European Convention on Human Rights, 1986. Annuaire de la Convention Européenne des droits de l'Homme. Dordrecht (Netherlands): Martinus Nijhoff Publishers, 1991. – pp.172–174.

civildienesta, Eiropas Cilvēktiesību tiesa nolēma, ka ir pārkāpts Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību konvencijas 10. pants – „ikvienam ir tiesības brīvi paust savus uzskatus. Šīs tiesības ietver uzskatu brīvību un tiesības saņemt un izplatīt informāciju un idejas bez iejaukšanās no valsts institūciju puses un neatkarīgi no valstu robežām” – un 11. pants. Tiesa uzskatīja, ka konvencijā garantētās tiesības ir attiecināmas arī uz valsts civildienesta ierēdņiem, disciplinārsods par politiskās lojalitātes trūkumu pārkāpj indivīda tiesības uz vārda brīvību, lai arī tiesa piekrita, ka demokrātiskā valstī valsts civildienesta ierēdņiem lojalitāti var prasīt valsts konstitūcijai.⁵⁹

Līdz ar to varam secināt, ka mūsdienu Rietumeiropā nav pamata runāt par personisko lojalitāti konkrētajai valdībai – valsts civildienesta ierēdņiem jābūt lojāliem valsti, mūsu gadījumā – Latvijas Republikai, kā arī tās konstitūcijai – Satversmei. Šāda lojalitātes izpratne attiecināma arī uz izglītības iestādes nodarbinātajiem pedagogiem, šāda ģenerālklausulas izpratne ir piemērojama attiecībā uz 2016. gada 20. oktobrī Saeimas ārkārtas sēdē komisijām nododamo likumprojektu “Grozījumi Izglītības likumā”.

Lūdzu pievienot visu motivāciju 2016. gada 20. oktobra stenogrammai un publicēt.

Deputāts

Ints Dālderis

Šēnbergs,
29229338
senbergs@vienotiba.lv

Signature valid

Vogt v. Germany, 26 September 1995, Series A no. 323. ECHR un Vogt v. Germany (Article 50) (just satisfaction) (GC), no. 17851/91, ECHR 1996–IV.

10

Digitally signed by Ints Dālderis

Date: 2016.10.30 22:02:49 EET