



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

Committee of Ministers  
Comité des Ministres

***Ministru vietnieki***  
**MK dokumenti**

**CM/AS(2004)Rec1615 galīgā redakcija**

2004. gada 21. jūnijs

Tiesībsarga institūcija.

Parlamentārās asamblejas Ieteikums 1615 (2003)

(Atbildi Ministru komiteja pieņēma 2004. gada 16. jūnijā Ministru vietnieku 888. sanāksmē)

1. Ministru komiteja ar interesi atzīmē Parlamentārās asamblejas pieņemto **Ieteikumu 1615 (2003) par tiesībsarga institūciju**, kurā ir uzsvērta tiesībsarga institūcijas nozīme valstu sistēmās un kura mērķis ir vēl vairāk veicināt tiesības uz labu pārvaldību.

2. Ministru komiteja pievērta šim ieteikumam dalībvalstu uzmanību un paziņoja par to Koordinācijas komitejai cilvēktiesību jautājumos (*CDDH*), Eiropas Tiesiskās sadarbības komitejai (*CDCJ*), Eiropas Padomes cilvēktiesību komisāram, Eiropas Vietējo un reģionālo pašvaldību kongresam ("Kongress") un Eiropas Komisijai par demokrātiju caur likuma spēku ("Venēcijas komisija"), lūdzot izteikt piezīmes. Saņemtās piezīmes un viedokļi ir iekļauti I–V pielikumā.

*Tiesībsarga institūcija*

3. Pēc Asamblejas lūguma Ministru komiteja atsauca uz **Ministru komitejas Ieteikumu dalībvalstīm Nr. R (85) 13 par tiesībsarga institūciju**. Tas atkārtoti aicina dalībvalstis apsvērt iespējas paplašināt un pastiprināt tiesībsarga pilnvaras, lai veicinātu cilvēktiesību un pamatbrīvību efektīvu ievērošanu valsts pārvaldē.

4. Jāatceras, ka arī Apvienoto Nāciju Organizācijas Ģenerālā asambleja ir padziļināti aplūkojusi tiesībsarga institūciju un centienus sniegt norādījumus attiecībā uz šīs institūcijas izveidi un darbību. Šajā ziņā svarīgs atsaucis avots ir tā dēvētie "**Parīzes principi**"<sup>1</sup> kopā ar Ministru komitejas **Ieteikumu Nr. R(97)14 par neatkarīgu valsts cilvēktiesību veicināšanas un aizsardzības iestāžu izveidi**. Ministru komiteja atgādina arī "Principus, kas reglamentē tiesībsarga institūciju vietējā un reģionālā līmenī", kuri noteikti Kongresa pieņemtās Rezolūcijas 80 (1999) pielikumā. Eiropas Padomē tas kalpo kā atsaucis dokuments, kurā ir noteikti tiesībsarga pienākumi un izmantojamie līdzekļi, kā arī šīs institūcijas pieejamība sabiedrībai gan vietējā, gan reģionālā līmenī. Ministru komiteja uzsver, ka šie dokumenti ir pamats darbam, kas šajā jomā veikts Eiropas Padomē.

<sup>1</sup> Pieņemts ar Ģenerālās asamblejas 1993. gada 20. decembra Rezolūciju 48/134.

5. Parlamentārā asambleja iesaka Ministru komitejai sniegt atbalstu cilvēktiesību komisāram valstu tiesībsargu darbību koordinēšanā. Ministru komiteja atgādina, ka savā Rezolūcijā (99) 50 par Eiropas Padomes cilvēktiesību komisāru tā norādīja, ka komisārs “veicina valstu tiesībsargu vai analoģu institūciju darbības cilvēktiesību jomā”<sup>2</sup>. **Eiropas tiesībsargu apaļā galda sarunu** organizēšana sākotnēji bija Cilvēktiesību ģenerāldirektorāta pienākums, bet 2002. gadā tas tika nodots cilvēktiesību komisāra birojam.

6. Savās piezīmēs cilvēktiesību komisārs ir norādījis, ka šīs apaļā galda sarunas, kuras tiek organizētas reizi divos gados un kurās piedalās Eiropas Padome un Eiropas tiesībsargi, ir galvenais sadarbības mehānisms. Turklāt komisārs atgādina, ka pēc apspriedēm ar **valstu un reģionālajiem tiesībsargiem** tika nolemts rīkot īpašas apaļā galda sarunas arī reģionālajiem tiesībsargiem, un pirmā šāda tikšanās notika 2004. gada 2.–3. jūlijā Barselonā. **Ministru komiteja atbalstīs visus komisāra veiktos pasākumus šajā jomā.**

#### *Tiesības uz labu pārvaldību*

7. Ministru komiteja tiek aicināta izstrādāt **paraugu dokumentam par personas pamattiesībām uz labu pārvaldību**, kā arī “**Labas pārvaldības kodeksa paraugu**”, lai nodrošinātu šo tiesību efektīvu īstenošanu. Ministru komiteja uzskata, ka šie priekšlikumi ir sīkāk jāskata attiecīgajās koordinācijas komitejās.

8. Pirms iespējamā labas pārvaldības kodeksa parauga izstrādes būtu jāveic **vispusīgs salīdzinošais pētījums par esošajiem “labas” vai “likumīgas” pārvaldības principiem** Eiropas Padomes dalībvalstīs. Venēcijas komisija uzsvēra, ka šajā pētījumā jāiekļauj arī jautājums par to, vai šīs tiesības būtu jānostiprina konstitucionālajos tiesību aktos.

9. Ministru komiteja norāda, ka saskaņā ar *CDCJ* biroja viedokli, apspriežot iespējamā labas pārvaldības kodeksa parauga izstrādi, varētu ņemt vērā arī citus Eiropas Padomes instrumentus, ne tikai tos, ko ierosinājusi Asambleja.<sup>3</sup> Tā atsaucas arī uz Eiropas Cilvēktiesību tiesas judikatūru.

10. Ministru komiteja norāda, ka tās plenārsēdē, kas notika 2004. gada 11.–14. maijā, *CDCJ* apstiprināja ar kodeksa projektu saistītos statūtus savai Administratīvo tiesību projekta grupai [*Project Group on Administrative Law*] (*CJ-DA*). Saskaņā ar *CDCJ* biroja priekšlikumu šajos ar projektu saistītajos statūtos ir ierosināts, lai *CJ-DA* izskata iespējamību sagatavot konsolidētu labas pārvaldības kodeksa paraugu. Ministru komiteja piekrīt ierosinātajai procedūrai. Tā uzskata, ka cilvēktiesību komisārs, Venēcijas komisija, *CDDH* un Kongress būtu jāauzicina piedalīties tehniski ekonomiskā pamatojuma izstrādē. Attiecīgi ar projektu saistītajiem *CJ-DA* uzdevumiem jābūt izpildītiem, lai pēc to īstenošanas *CJ-DA* sanāksmēs var piedalīties katras minētās struktūras pārstāvis.

11. Visbeidzot Ministru komiteja norāda, ka tai tika lūgts mudināt dalībvalstu valdības pieņemt un ieviest iepriekšminētās tiesības un kodeksu valsts līmenī, kā arī sniegt dalībvalstīm tehnisku palīdzību šajā jomā. Ministru komiteja atbilstošā brīdī atkārtoti skatīs šo priekšlikumu.

<sup>2</sup> Pieņēma Ministru komiteja savā 104. sanāksmē, 1999. gada 7. maijā Budapeštā.

<sup>3</sup> Īpaši būtu jāņem vērā 1981. gada 25. novembra Ieteikums Nr. R (81) 19 par valsts iestāžu rīcībā esošās informācijas pieejamību, 1984. gada 18. septembra Ieteikums Nr. R (84) 15 par valsts atbildību, 1987. gada 17. septembra Ieteikums Nr. R (87) 16 par administratīvajām procedūrām, kuras skar liela personu loka intereses, 1991. gada 9. septembra Ieteikums Nr. R (91) 10 par valsts iestāžu rīcībā esošo personas datu nosūtīšanu trešajām pusēm un 2003. gada 9. septembra Ieteikums Nr. R (2003) 16 par administratīvo un tiesu iestāžu lēmumu izpildi administratīvo tiesību jomā.

**Venēcijas komisijas sekretariāta piezīmes par Parlamentārās asamblejas Ieteikumu 1615 (2003) par tiesībsarga institūciju**

1. Noteikti jāatbalsta Parlamentārās asamblejas priekšlikums izdot ieteikumu par tiesībsarga institūciju ("TS"). Pierādījies, ka šī institūcija spēj pildīt svarīgu lomu cilvēktiesību aizsardzībā un veicināšanā. Mūsdienās vairumā Eiropas valstu ir tiesībsarga institūcija, tomēr tās pazīmes dažādās valstīs būtiski atšķiras, kā to savā 2003. gada 16. jūlija ziņojumā ir norādījusi Nabholz-Haidegere [*Nabholz-Haidegger*]. Tāpēc ir jāpiekrīt viņas paustajām bažām, ka nevajadzētu ierosināt "universālus norādījumus" attiecībā uz TS institūcijas izveidi un reglamentēšanu, lai attiecīgajos valsts tiesību aktos varētu atspoguļot katrā valstī esošos apstākļus un vajadzības. Tomēr ir svarīgi sākt kodificēt pamata standartus un procedūras saistībā ar TS.

2. Šo institūciju un pasākumus, kas veikti, lai sniegtu norādījumus attiecībā uz tās izveidi un darbību, padziļināti ir aplūkojusi arī ANO Ģenerālā asambleja (kuras tā dēvētie "Parīzes principi", ko Ģenerālā asambleja pieņēma 1993. gada 20. decembrī, ir pašreizējais atsauces avots šajā jomā (pēc tam šis jautājums tika aplūkots 2003. gada 10. un 11. decembrī Ženēvā konferencē "Parīzes principi: apskats" ([www.nhri.net](http://www.nhri.net))) un OSCE. Jāuzsver, ka starptautiskajai sabiedrībai ir svarīgi, lai šai institūcijai tiktu piemērota saskaņota pieeja.

3. Tieši tikpat svarīga ir nepieciešamība Eiropas Padomes iestādēm, jo īpaši cilvēktiesību komisāram, efektīvi koordinēt savas darbības ar Eiropas tiesībsarga un dažādu valstu iestāžu darbībām (īpaši sk. Ministru komitejas Rezolūciju (85) 8 par sadarbību starp dalībvalstu tiesībsargiem un starp dalībvalstu tiesībsargiem un Eiropas Padomi, Ieteikumu Nr. R (97)14 par neatkarīgu valsts cilvēktiesību veicināšanas un aizsardzības iestāžu izveidi un Rezolūciju (97) II par sadarbību starp dalībvalstu cilvēktiesību veicināšanas un aizsardzības iestādēm un starp šīm iestādēm un Eiropas Padomi).

4. Skaidrs, ka, lai panāktu tiesībsarga institūcijas neatkarību, ļoti svarīgi ir to nostiprināt konstitucionālajos tiesību aktos; Venēcijas komisija patiešām ir pastāvīgi mudinājusi valstis savās konstitūcijās noteikt šīs institūcijas juridisko pamatu. Tāpat ir nepieciešams, lai tā papildu juridiskais pamats būtu pēc iespējas skaidrāks.

5. Attiecībā uz TS iecelšanu amatā ir būtiski, lai procedūra būtu caurspīdīga. Gadījumā, ja tiesībsargu iecel parlamenta, vislabāk tiek garantēts neatkarīgums un tiesiskuma ievērošana, lai gan dažās EP dalībvalstīs, piemēram, Francijā un Apvienotajā Karalistē, pietiekami neatkarīgi ir arī tiesībsargi, ko neieceļ parlaments. Iecelšanas procedūrām jāatbilst pamatprincipam, saskaņā ar kuru tiesībsarga iecelšanā vai atkārtotā iecelšanā nekādā veidā nepiedalās tās iestādes, kuras ir pakļautas TS kontrolei. Tāpēc ir jāatbalsta Asamblejas ieteikums par to, lai TS ieceltu parlaments.

6. Būtu lietderīgi sniegt arī papildu norādījumus attiecībā uz parlamenta tiesībām iecelt TS un citu iestāžu un amatpersonu, piemēram, republikas prezidenta, tiesībām izvirzīt kandidātus. Šajā ziņā var būt lietderīgi ieteikt, ka attiecīgajos tiesību aktos jānosaka "stingri kritēriji" kandidātu atbilstības izvērtēšanai, un paredzēt, ka nominējošo iestādi jākonsultē neatkarīgai personu grupai, piemēram, visaugstākās jurisdikcijas iestāžu priekšsēdētājiem.

7. Ieteikumā nekas nav minēts par sabiedrības līdzdalību, kas, tieši otrādi, parasti tiek veicināta. Varētu būt lietderīgi ieteikt publiski izsludināt brīvo TS amata vakanci un pienācīgi informēt sabiedrību par iecelšanas procedūru.

8. Personas neaizskaramība pret jebkāda veida tiesvedību var būt problemātiska. Var būt lietderīgi paredzēt un ieteikt procedūru tiesībsarga atbrīvošanai no amata.
9. Attiecībā uz gadījumu, kad parlaments atbrīvo TS “pienākumu pildīšanas nespējas vai nopietna ētikas pārkāpuma dēļ”, ir jāuzsver, ka ir svarīgi konstitūcijā un/vai atbilstošajos tiesību aktos skaidri un sīki noteikt atbrīvošanas pamatu. TS jābūt iespējai pārsūdzēt lēmumu par atbrīvošanu no amata augstākajā konstitucionālajā vai administratīvajā tiesā.
10. Tiek gaidīts, ka TS nevis saglabās “neitrālu” nostāju attiecībā pret sūdzībām, bet atbalstīs tās, ja tās izrādīsies pienācīgi pamatotas. Tā vietā TS ir jābūt *neieinteresētam* un neatkarīgam.
11. Atbilstoši varētu būt izslēgt no tiesībsarga amata pilnvarām tiesības ierosināt tiesvedības.
12. Nevajadzētu ierobežot tiesībsarga institūcijas tiesības vērsties konstitucionālajās vai augstākajās tiesās nolūkā lūgt konsultatīvus atzinumus (Ieteikuma 10. punkta iv) apakšpunktā minētie “skaidrojošie spriedumi”). Šādā gadījumā var rasties paradoksālas situācijas, kurās pēc tiesībsarga lūguma konstitucionālā tiesa pieņem atzinumu, ka kāds noteikts tiesību akts neatbilst konstitūcijai, bet nevar to atcelt. Tāpēc TS jābūt pilnvarotam lūgt ne tikai skaidrot, bet arī *atcelt* tiesību normas.
13. Attiecībā uz mandātu ir ļoti svarīgi, lai TS būtu pilnvarots sākt *ex-officio* izmeklēšanas.
14. TS nevajadzētu piešķirt nekādas pilnvaras attiecībā uz tiesu iestādēm, vai arī šīm pilnvarām jābūt definētām ļoti ierobežojošā veidā.
15. Ja Eiropas līmenī būs noteikti skaidri labas pārvaldības principi, kas ir ērti piemērojami, tas neapšaubāmi uzlabos sabiedrības izpratni un ļoti atvieglēs tiesībsargu institūciju darbu.
16. “Eiropas labas administratīvās prakses kodekss” ir labs piemērs skaidram, vispusīgam un viegli piemērojamam dokumentam, kurā ir norādīti Eiropas pārvaldības iestāžu pienākumi. Paredzēts, ka pamats saistītajām Eiropas pilsoņu tiesībām uz labu pārvaldību būs Pamattiesību harta (41. pants, “tiesības uz labu pārvaldību”). Šis “konstitucionālais” nostiprinājums būtiski palīdzēs Eiropas tiesībsargam cīnīties pret sliktu pārvaldību Kopienas iestādēs un struktūrās.
17. Būtībā tiesības uz labu pārvaldību eksistē vairumā Eiropas valstu. Lai gan tikai nedaudzās valstīs (piemēram, Somijā) tās ir nostiprinātas konstitūcijā, to aspekti (piemēram, tiesības piekļūt administratīvajām lietām un dokumentācijai vai tiesības uz uzklauššanu administratīvajā tiesvedībā) bieži ir iekļauti konstitūcijās un vispārīgi noteikti tiesību aktos un/vai tiesu praksē. Tomēr šo tiesību normu saturs ir diezgan neskaidrs. Tāpēc var rasties problēmas saistībā ar to pamatotību.
18. Iepriekš jau tika uzsvērts, ka noteikti būtu derīgi šīs tiesības definēt Eiropas līmenī. Šā iemesla dēļ ir atzinīgi vērtējams Parlamentārās asamblejas ieteikums Ministru komitejai izstrādāt “dokumenta paraugu, kurā būtu noteiktas personas pamattiesības uz labu pārvaldību” un “vienotu, vispusīgu un konsolidētu labas pārvaldības kodeksa paraugu”.
19. Pirms šāda kodeksa parauga izstrādes ir jāīsteno vispusīgs salīdzinošais pētījums (konstitucionālo tiesību aktu, visu tiesību aktu vai jurisprudences līmenī) par esošajiem “labas” vai “likumīgas” pārvaldības principiem EP dalībvalstīs (ciktāl to jau nav izdarījis Eiropas tiesībsargs vai citas Kopienas iestādes vai struktūras, vai Eiropas Padome; piemēram, sk. materiālus saistībā ar 2003. gada 4.–5. decembrī notikušo Eiropas konferenci par “tiesībām uz labu pārvaldību”, kas bija daļa no Eiropas Padomes sadarbības programmas tiesiskuma

stiprināšanas jomā). Venēcijas komisija varētu un vēlētos šajā darbā palīdzēt Ministru komitejai un citām kompetentajām institūcijām, tostarp cilvēktiesību komisāram un Administratīvo tiesību projekta grupai (*CJ-DA*).

20. Tad, lemjot par to, vai tiesības uz labu pārvaldību ir jānostiprina konstitūcijā, būtu jāņem vērā visi aplūkoti šo tiesību pamata aspekti.

**Cilvēktiesību komisāra atzinums par Parlamentārās asamblejas Ieteikumu 1615 (2003) par tiesībsarga institūciju**

1. Cilvēktiesību komisārs atzinīgi vērtē Asamblejas pieņemto Ieteikumu 1615 (2003) par starpnieka (tiesībsarga) institūciju. Vairs nav jāpierāda šīs institūcijas nozīme Eiropas demokrātisko valstu institucionālajā sistēmā. Tā kā tiesībsargi ir neatkarīgi, var elastīgi rīkoties un viņu mērķis ir bezstrīdus ceļā noregulēt attiecības starp privātpersonām un valsts pārvaldes iestādēm, viņiem ir būtiska loma personas tiesību aizsardzībā.

2. Asamblejas Ieteikumā ir pareizi uzsvērtas tiesībsargu loma cilvēktiesību aizsardzībā un tas, ka ir lietderīgi mandātā īpaši norādīt šo jomu. Tomēr ir jāpiebilst, ka, pat ja dažu tiesībsargu mandātos nav konkrēti minēta cilvēktiesību aizsardzība, valsts iestāžu izdarītie šo tiesību pārkāpumi noteikti ir nopietni “sliktas pārvaldības” gadījumi un tārad ietilpst tiesībsargu kompetencē.

3. Visiem tiesībsargiem ir kopīga pazīme — viņi ir būtisks posms privātpersonu mijiedarbībā ar valsts iestādēm. Tāpēc ir pamats mudināt izveidot ciešas attiecības starp tiesībsargiem un organizētu pilsonisko sabiedrību. Tādējādi iestāžu uzmanība tiks pievērsta jautājumiem, kas satrauc pilsonisko sabiedrību, un ar NVO un citu organizēto grupu starpniecību tiks atvieglota tiesībsargu saskarsme ar pašiem neaizsargātākajiem sabiedrības slāņiem, kas bieži vien ir vismazāk informēti par tiesībsargu piedāvātajiem tiesiskās aizsardzības līdzekļiem, lai gan tieši šiem slāņiem ir visvairāk nepieciešama to palīdzība. Mudinot dalībvalstis pieņemt Ieteikumu Nr. R(85) 13 par tiesībsarga institūciju, Ministru komitejai varētu būt lietderīgi ņemt vērā šo apsvērumu.

4. Saskaņā ar savu mandātu komisāram ir jāveicina valsts tiesībsargu darbības tajās valstīs, kur pastāv šāda institūcija, un jāmudina to izveidot valstīs, kurās tās vēl nav. Komisārs īpaši aktīvi pilda otro no šīm prasībām. Daudzi viņa ieteikumi dalībvalstīm attiecas tieši uz šo jautājumu. Komisārs īpaši cenšas veicināt šo institūciju efektīvu darbību. Asamblejas Ieteikums ir gan spēcīgs atbalsts, gan būtisks atsaucis avots komisāra darbībai šajā jomā.

5. Komisārs atzinīgi vērtē Asamblejas Ieteikumā iekļauto norādi uz reģionālajiem un vietējiem tiesībsargiem un atgādina, ka Eiropas Padomes Vietējo un reģionālo pašvaldību kongress savā Ieteikumā 61 (1999) par vietējo un reģionālo tiesībsargu lomu pilsoņu tiesību aizstāvībā uzsvēra šo reģionālo un vietējo institūciju lomu pilsoņu un minoritāšu aizsardzībā, tiesiskuma nodrošināšanā, sabiedrisko lietu pārvaldībā un vietējo pārvaldības iestāžu darbībā. Šie teksti ir svarīgi atsaucis dokumenti komisāra darbībā, jo īpaši saistībā ar reģionālo tiesībsargu institūciju izveidi un darbību Krievijas Federācijā.

6. Komisārs atzinīgi novērtē priekšlikumu izstrādāt paraugu dokumentam par pamattiesībām uz labu pārvaldību un labas administratīvās prakses kodeksa paraugu. Tā kā komisārs ir pārliecināts par to, ka šie projekti palielinās Eiropas standartu saskaņotību un redzamību šajā jomā, viņš ir gatavs aktīvi piedalīties šajos projektos.

7. Turklāt komisārs uzskata, ka ir svarīgas ne tikai konsultācijas, bet, ciktāl tas iespējams, arī sadarbība ar Eiropas tiesībsargu. Ļoti vēlams, lai jautājumā, kas Eiropas pilsoņiem ir tik svarīgs, Eiropas Padomes un Eiropas Savienības kompetentās iestādes rādītu piemēru tādā dialogam un darbību koordinācijai, kas nodrošinātu vislielāko labumu Eiropas un valsts pārvaldības iestādēm un visiem eiropiešiem.

8. Komisārs atbalsta Asamblejas ieteikumu no tiesībsarga mandāta apraksta izslēgt tiesības ierosināt tiesvedības un tā vietā apsvērt tiesību piešķiršanu viņam iesniegt pārsūdzības konstitucionālajās tiesās. Tālab komisārs atgādina Eiropas tiesībsargu 8. apaļā galda sarunās izstrādāto dokumentu (CommDH-OMB(2003)24), kurā teikts:

*“Lai gan dažās valstīs tiesībsargi var ierosināt tiesā lietas, lielākajā daļā valstu tiem nav šādu pilnvaru. Ja tiesībsargi var kļūt par pusēm tiesā izskatāmās lietās, plašās pilnvaras saistībā ar izmeklēšanas veikšanu, kas viņiem jāpiešķir, lai viņi varētu pildīt savas starpniecības funkcijas (kas patiesībā ir viņu galvenais uzdevums, kuru tie var izpildīt tikai tad, ja ir neieinteresēti un neitrāli), var būt pretrunā pušu procesuālo tiesību vienlīdzības principam. Pie tam, ja tiesībsargam lūdz pārraudzīt par varas iestādēm uzskatītu tiesu pienācīgu darbību, to ir grūti saskaņot ar iespējamību, ka šis pats tiesībsargs var ierosināt tiesās lietas pret tām iestādēm, ko tas pārrauga.”*

9. Komisārs atzinīgi novērtē Asamblejas ieteikumu atbalstīt viņa centienus koordinēt Eiropas tiesībsargu darbības. Viņš vēlas pieminēt, ka apaļā galda sarunas, kuras tiek rīkotas reizi divos gados un kurās piedalās Eiropas Padome un Eiropas tiesībsargi, kopš 2003. gada ir galvenais šādas sadarbības mehānisms. Turklāt viņš atgādina, ka pēc apspriešanās ar valstu un reģionu tiesībsargiem tika nolemts īpašas apaļā galda sarunas rīkot arī viņiem, un pirmās šādas sarunas notika 2004. gada 4.–5. jūlijā Barselonā. Eiropas tiesībsargu apaļā galda sarunu organizēšana sākotnēji bija ģenerālsēkretāra pienākums saskaņā ar Ministru komitejas 1985. gada 23. septembra Rezolūciju (85) 8 “Par sadarbību starp dalībvalstu tiesībsargiem un starp dalībvalstu tiesībsargiem un Eiropas Padomi”, bet 2002. gadā to nodeva cilvēktiesību komisāram, kuru amatā ieceļ Ministru komiteja saskaņā ar Rezolūciju (99) 50, lai veicinātu valstu tiesībsargu vai citu līdzīgu institūciju darbību tajās valstīs, kur tās pastāv, un mudinātu tās izveidot valstīs, kur to vēl nav. Pirmās apaļā galda sarunas Cilvēktiesību komisāra aizbildnībā notika 2003. gada 3.–5. novembrī Oslo. Komisārs uzskata, ka šīs izmaiņas varētu skaidrāk atspoguļot dokumentā, ko Ministru komiteja var pieņemt tad, kad tā uzskata to par atbilstošu.

10. Visbeidzot komisārs pauž pilnīgu atbalstu piezīmēm, kas iekļautas *CDDH* atzinumā.

### *III pielikums atbildei*

#### **Koordinācijas komitejas cilvēktiesību jautājumos (CDDH) atzinums par Parlamentārās asamblejas Ieteikumu 1615 (2003) par tiesībsarga institūciju**

1. Koordinācijas komiteja cilvēktiesību jautājumos (CDDH) atzinīgi vērtē Parlamentārās asamblejas 2003. gada 8. septembra Ieteikumu 1615 (2003), kurā ir uzsvērtā tiesībsarga institūcijas nozīme valstu sistēmās un kuras mērķis ir veicināt tiesību uz labu pārvaldību ievērošanu. CDDH šķiet interesants fakts, ka šis dokuments mudina dalībvalstis noteikt (vēlams konstitucionālā līmenī) personas pamattiesības uz labu pārvaldību un parlamentārā tiesībsarga institūciju.

#### *Personas pamattiesības uz labu pārvaldību*

2. CDDH norāda, ka Ministru komitejai tiek lūgts izstrādāt dokumenta paraugu, lai definētu šīs tiesības, kas jau ir iekļautas Eiropas Savienības Pamattiesību hartā, kā arī izstrādāt “labas pārvaldības kodeksa paraugu”, lai nodrošinātu šo tiesību efektīvu īstenošanu.

3. Asambleja ierosina šo kodeksa paraugu izstrādāt, pamatojoties uz diviem dokumentiem, kurus Ministru komiteja jau ir pieņēmusi, proti, uz *Ieteikumu Nr. R (80) 2 par rīcības brīvības izmantošanu valsts pārvaldē* un *Rezolūciju (77) 31 par privātpersonas aizsardzību saistībā ar valsts pārvaldes iestāžu darbībām*, kā arī uz *Eiropas tiesībsarga Labas administratīvās prakses Eiropas kodeksu (Eiropas tiesībsarga kodekss)*, ko izstrādājis Eiropas Parlaments<sup>4</sup>.

4. Saprotot, ka nav vēlams pieņemt vairākus līdzīgus dokumentus par vienu un to pašu jautājumu, CDDH piekrīt Asamblejas viedoklim, ka ir jāizstrādā viens konsolidēts dokuments, kas aizstātu iepriekš pieņemtus dokumentus un ļautu Ministru komitejai efektīvāk veicināt tā īstenošanu (11. punkta iii) apakšpunkts). Tāpēc efektivitātes labad tā var atbalstīt šo priekšlikumu.

5. Turklāt CDDH norāda, ka šāda dokumenta izstrādē piedalītos tādas institūcijas kā Eiropas Padomes cilvēktiesību komisārs, Eiropas Komisija par demokrātiju caur likuma spēku un Eiropas tiesībsargs, kas neeksistēja laikā, kad tika izstrādāti daži no iepriekšminētajiem dokumentiem, kā arī daudzas valstis, kas tajā laikā vēl nebija Eiropas Padomes dalībvalstis. Tāpēc jaunais kodekss atspoguļos aktuālo situāciju Eiropā. Tā īstenošanu vēl vairāk atvieglos tas, ka tā izstrādē varēs piedalīties visas pašreizējās dalībvalstis, kas tādējādi būs tiešāk iesaistītas šajā procesā.

6. Visbeidzot CDDH norāda, ka Ministru komiteja ir aicināta savlaicīgi mudināt dalībvalstu valdības pieņemt un noteikt iepriekšminētās tiesības un kodeksu valsts līmenī, kā arī sniegt dalībvalstīm tehnisku palīdzību šajā jomā.

#### *Parlamentārais tiesībsargs*

7. CDDH pievienojas Asamblejas paustajai vēlmei ieviest dažādu valstu sistēmās “parlamentārajam tiesībsargam” analoģu institūciju. Tiesībsargiem ir svarīga loma cilvēktiesību aizsardzībā un pienācīgas valsts pārvaldības prakses nodrošināšanā visos līmeņos. CDDH piekrīt, ka lielākā daļa pazīmju, ko Asambleja minēja šā Ieteikuma 7. punktā, ir nepieciešamas ikvienai tiesībsarga institūcijai, lai tā varētu operatīvi strādāt. Jebkurā gadījumā CDDH atgādina, ka tiesībsargiem, kuri pilda funkcijas cilvēktiesību jomā, ir jāatbilst Parīzes

<sup>4</sup> 2001. gada 6. septembra Rezolūcija Nr. C5-0438.



principiem, kas reglamentē valsts institūciju statusu cilvēktiesību veicināšanai un aizsardzībai<sup>5</sup>. Tomēr tā uzskata, ka dažas no šīm pazīmēm dažādās valstīs var atšķirties atkarībā no konkrētās situācijas valstī.

8. Asambleja uzsver savu ieinteresētību piešķirt tiesībsargam pilnvaras rīkoties cilvēktiesību jomā, jo tas šķiet “būtiski saistībā ar labu pārvaldību”, lai pienācīgi īstenotu šo koncepciju. *CDDH* pauž vēlmi arī turpmāk atbalstīt priekšlikumu veicināt tiesības uz labu pārvaldību no cilvēktiesību perspektīvas un jo īpaši ar tiesībsarga palīdzību.

9. Asambleja ierosina piešķirt tiesībsargam plašākas funkcijas cilvēktiesību jomā gadījumā, kad tās ir nepieciešamas, ņemot vērā konkrētos apstākļus valstī, ja neeksistē papildu alternatīvi mehānismi (10. punkta iii) apakšpunkts). *CDDH* piekrīt šim priekšlikumam.

10. *CDDH* norāda, ka Ministru komiteja ir aicināta mudināt dalībvalstis īstenot tās Ieteikumu Nr. *R (85) 13 attiecībā uz tiesībsarga institūciju*, tajā pašā laikā ieviešot arī šā Asamblejas Ieteikuma sīkāk izstrādātos noteikumus, un atbalstīt komisāra centienus koordinēt dalībvalstu tiesībsargu darbības. Attiecībā uz šo pēdējo minēto jautājumu *CDDH* atgādina, ka savā *Rezolūcijā (99) 50 par Eiropas Padomes cilvēktiesību komisāru* Ministru komiteja norādīja, ka komisārs “veicina valstu tiesībsargu vai analogu institūciju darbības cilvēktiesību jomā” (3. panta d) apakšpunkts)<sup>6</sup>.

11. *CDDH* uzskata, ka šos apsvērumus var pienācīgi iekļaut iepriekšminētajā pārskatītajā kodeksā.

12. *CDDH* arī turpmāk ir Ministru komitejas rīcībā, ja tā vēlēšies, lai tā piedalās kādā darbā, kas tiks veikts šajā jomā, ciktāl tas attieksies uz cilvēktiesībām.

---

<sup>5</sup> Pieņemts ar Ģenerālās asamblejas 1993. gada 20. decembra Rezolūciju 48/134.

<sup>6</sup> Pieņemts Ministru komitejas 104. sēdē, kas notika 1999. gada 7. maijā Budapeštā.

#### *IV pielikums atbildei*

### **Eiropas Vietējo un reģionālo pašvaldību kongresa piezīmes par Parlamentārās asamblejas Ieteikumu 1615 (2003) par tiesībsarga institūciju**

Asamblejas nostāja ir līdzīga viedoklim, ko Kongress pauda savā Rezolūcijā 80 (1999) par vietējo un reģionālo vidutāju/tiesībsargu lomu pilsoņu tiesību aizstāvībā.

Pazīmes, ko Parlamentārā asambleja uzskata par būtiskām valstu tiesībsargiem, atbilst "Principiem, kas reglamentē vidutāja institūciju vietējā un reģionālā līmenī", jo īpaši attiecībā uz vidutāju/tiesībsargu koncepciju, to tiesībām un pienākumiem, rīcības līdzekļiem un tiesībsarga pieejamību sabiedrībai. (Kopš 1999. gada šos principus ir izmantojušas daudzas pilsētas un reģioni, izveidojot tiesībsarga biroju, un pašlaik Kongress apsver iespēju atkārtoti izdot šos principus un nosūtīt tos vietējām un reģionālajām pašvaldībām Eiropā).

Kongresa darbs ir pierādījis, ka nav labi, ja pilsētām un reģioniem ir atšķirīgi tiesībsargi, kas katrs ir specializējušies kādā konkrētā sektorā. Saskaņā ar šo nostāju tiesībsarga (kuram jārisina visas problēmas, kas var pastāvēt starp valsts pārvaldes iestādēm un pilsoņiem) darbībām jāaptver arī cilvēktiesību aizsardzība.

Kongress ir uzsvēris arī:

- tiesībsarga institūcijas īpašo funkciju saistībā ar citiem esošajiem tiesiskās aizsardzības veidiem;
- starpniecības elastīgumu un to, ka tā nenotiek tiesas ceļā, kas var palīdzēt ievērojami samazināt to lietu skaitu, ko pilsoņi ierosina pret iestādēm, un atrisināt šīs lietas.

Paturot prātā:

- to pienākumu un uzdevumu pieaugošo skaitu, ko uzņemas politiski vai administratīvi decentralizētas valsts pārvaldes iestādes;
- nepieciešamību tiesībsargiem būt pilsoņiem pieejamiem, ko var panākt, nodrošinot vietējo un reģionālo iestāžu pieejamību pilsoņiem,

Ministru komiteja varētu mudināt dalībvalstis atbalstīt tiesībsarga institūciju arī vietējā un reģionālā līmenī.

Paturot prātā pieredzi, ko Kongress ir guvis savā iepriekšējā darbībā, tas varētu sniegt lielu ieguldījumu Parlamentārās asamblejas ierosinātā labas pārvaldības kodeksa parauga izstrādē.

*V pielikums atbildei*

**Eiropas Tiesiskās sadarbības komitejas (CDCJ) atzinums par Parlamentārās asamblejas Ieteikumu 615 (2003) par tiesībsarga institūciju**

*CDCJ* birojs pieņēma Administratīvo tiesību projekta grupas (*CJ-DA*) sagatavoto Atzinumu par Parlamentārās asamblejas Ieteikumu 1615 "Tiesībsarga institūcija", norādot, ka šā atzinuma izstrādes laikā *CJ-DA* atbilstoši savām pilnvarām galveno uzmanību pievērsa 11. punktam Ieteikumā 1615.

Tajā pašā laikā *CDCJ* birojs vēlētos iesniegt šādus papildu apsvērumus.

1. *CDCJ* birojs atzinīgi vērtē Parlamentārās asamblejas pieņemto Ieteikumu 1615 "Tiesībsarga institūcija" un uzskata, ka tiesībsarga institūcijai ir izšķiroša loma pienācīgas cilvēktiesību aizsardzības un labas pārvaldības nodrošināšanā dalībvalstīs.
2. *CDCJ* birojs norāda, ka dalībvalstīs tiesībsargiem ir atšķirīgas pilnvaras un kompetence attiecībā uz tiesām. Birojs norāda, ka tiesībsargi, izpildot gan šīs, gan citas funkcijas, rīkojas neatkarīgi.
3. Turklāt vairuma valstu tiesībsargu pilnvarās ietilpst valsts pārvaldes iestāžu darbību pārbaude no cilvēktiesību aizsardzības aspekta, un, paturot prātā šo uzdevumu, būtu lietderīgi nodrošināt savstarpējo informācijas apmaiņu ar citu valstu tiesībsargiem un arī ar Eiropas Padomes cilvēktiesību komisāru.
4. Turklāt *CDCJ* birojs vēlas pievērst Ministru komitejas uzmanību faktam, ka *CDCJ* savā 2004. gada 11.–14. maija plenārsēdē izskatīs priekšlikumus attiecībā uz Administratīvo tiesību projekta grupas (*CJ-DA*) ar kodeksa projektu saistītajiem statūtiem un jo īpaši biroja ieteikumu iekļaut *CJ-DA* statūtos pētījuma veikšanu ar mērķi pārliecināties par to, vai ir iespējams sagatavot konsolidēta labas pārvaldības kodeksa paraugu saskaņā ar Parlamentārās asamblejas Ieteikumu 1615.

## Administratīvo tiesību projekta grupas (CJ-DA) atzinums

1. Administratīvo tiesību projekta grupas (CJ-DA) pārstāvji pauž gandarījumu par Parlamentārās asamblejas 2003. gada 8. septembrī pieņemto Ieteikumu 1615 (2003) par tiesībsarga institūciju. Viņi uzskata, ka tad, ja šis ieteikums tiks īstenots, tas palīdzēs stiprināt tiesībsargu lomu dalībvalstīs un privātpersonām nodrošinās lielāku viņu tiesību aizsardzību mijiedarbībā ar valsts pārvaldes iestādēm.

2. Paturot prātā savu uzdevumu *“izstrādāt (..) priekšlikumus pasākumiem, kuru mērķis ir stiprināt labas pārvaldības tiesisko pamatu, kas ir labas pārvaldības būtisks elements”*, CJ-DA ar īpašu interesi atzīmē Asamblejas ieteikumu Ministru komitejai izstrādāt:

- paraugu dokumentam, kurā būtu definētas personas tiesības uz labu pārvaldību;

- labas pārvaldības kodeksa paraugu.

3. Šajā saistībā Ieteikumā 1615 (2003) ir iekļauta atsauce uz Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 41. pantu “Tiesības uz labu pārvaldību”, kurā ir izklāstīti noteikumi, kas jāievēro *“Savienības iestādēm un struktūrām”*. Ieteikumā ir minēts arī Eiropas labas administratīvās prakses kodekss, ko Eiropas Parlaments apstiprināja ar savu 2001. gada 6. septembra rezolūciju, *“kas Eiropas Savienības iestādēm un struktūrām, to vadībai un amatpersonām ir jāievēro attiecībās ar sabiedrību”*.

4. Zināmā mērā Parlamentārās asamblejas ieteikums pārspēj abus minētos Eiropas Savienības dokumentus, jo tajā Ministru komiteja tiek lūgta *“mudināt Eiropas Padomes dalībvalstis pieņemt un īstenot [ierosinātās] tiesības un kodeksu”*. Tajā pat ir secināts, ka valstīm tiesības uz labu pārvaldību ir jānosaka konstitucionālā līmenī. Tomēr tajā nekas nav teikts par šo tiesību un kodeksa pieņemšanu un īstenošanu starptautiskajās institūcijās. CJ-DA uzskata, ka personām, kas tiešā veidā mijiedarbojas ar starptautiskajām pārvaldes struktūrām, ir jābūt tikpat aizsargātām kā tām personām, kas mijiedarbojas ar savām analogajām valsts, vietējām vai reģiona struktūrām.

5. Daži grupas dalībnieki apmeklēja Eiropas konferenci par *“tiesībām uz labu pārvaldību”*, kas notika 2003. gada 4.–5. decembrī Varšavā Eiropas Padomes sadarbības programmas tiesiskuma stiprināšanai ietvaros. Tajā tika spriests par to, vai būtu jāveic turpmāki pasākumi un Eiropas Padomes līmenī jāatzīst tiesības uz labu pārvaldību.

6. Konferencē pierādījās, cik grūti ir definēt šīs tiesības, un tika minētas situācijas, uz kurām tās attiecas. Tas aptver gan pamatprincipus, gan procesuālos drošības pasākumus, un procesuālie aspekti ir tikpat svarīgi kā vispārīgais mērķis. Tie ir tiesību uz labu pārvaldību daļa – tas, kā pārvaldība tiek īstenota, ir tikpat svarīgi kā tās mērķi.

7. Konferencē arī noskaidroja atšķirību starp tiesībām uz labu pārvaldību un citām (jau atzītām) tiesībām — gan formālām brīvībām, kas formulētas galvenokārt negatīvā veidā, gan ekonomiskām un sociālām tiesībām, kas lielākoties rada pozitīvu labumu attiecīgajām personām. Tiesības uz labu pārvaldību vispirms rada pienākumu valstij, kā rezultātā privātpersonas iegūst tiesības.

8. Ar tiesību uz labu pārvaldību atzīšanu ir saistīts ļoti svarīgs jautājums par to, vai tās ir personas tiesības, ko attiecīgās personas var censties īstenot. Konferences dalībnieki atbildēja, ka tas ir atkarīgs no tā, vai tiek skatītas šīs tiesības kopumā, vai arī noteikti to aspekti. Pirmajā

no šiem gadījumiem, ja nav precīzu norādījumu vai tiešu pakalpojumu, tiesības uz labu pārvaldību nevar būt personas tiesības. Lai gan 15. pants Francijas 1789. gada Cilvēka un pilsoņu tiesību deklarācijā piešķir sabiedrībai “tiesības pieprasīt, lai ikviens valsts pārstāvis atbildētu par savām darbībām”, kas ir pielīdzināmas tiesībām uz labu pārvaldību, tas nekādā ziņā nedot tiesības katrai privātpersonai pieprasīt, lai valsts amatpersonas tai atskaitītos par savām darbībām. Tas ir atzīts Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 41. pantā — tiesības uz labu pārvaldību ir minētas tikai panta nosaukumā, bet nav atkārtoti norādītas šā panta punktos. Punktos ir izskaidrots, kā jāsaprot šīs vispārīgās tiesības, un ir norādīts, kādas tiesības no tām izriet “ikvienai personai”. Tikai šīs ir personas tiesības, un ikviena persona var pieprasīt, lai Savienības pārvaldes iestādes tās piemērotu.

9. *CJ-DA* uzskata, ka, lai starptautiskais tiesību instruments, ar ko ir noteiktas tiesības uz labu pārvaldību, būtu efektīvs, tajā jābūt norādītam, kādas sekas ir dažādiem aspektiem, kas saistīti ar mijiedarbību starp valsts pārvaldes iestādēm un personām, kuras vērsas šajās iestādēs.

10. *CJ-DA* atzinīgi vērtē priekšlikumu sagatavot labas pārvaldības kodeksa paraugu. Saskaņā ar Ieteikumu 1615 (2003) kodeksa pamatā jābūt Ministru komitejas Ieteikumam Nr. R (80) 2 attiecībā uz valsts pārvaldes iestāžu rīcības brīvības izmantošanu un Rezolūcijai (77) 31 par privātpersonas aizsardzību saistībā ar valsts pārvaldes iestāžu darbībām. *CJ-DA* uzskata, ka var ņemt vērā arī citus Eiropas Padomes instrumentus attiecībā uz pārvaldības jautājumiem, jo īpaši tos, kas attiecas uz valsts iestāžu rīcībā esošās informācijas pieejamību<sup>7</sup>, valsts iestāžu atbildību<sup>8</sup>, administratīvajām procedūrām, kuras skar lielu cilvēku skaitu<sup>9</sup>, valsts iestāžu rīcībā esošo personas datu nosūtīšanu trešajām personām<sup>10</sup> un administratīvo un tiesu iestāžu lēmumu izpildi administratīvo tiesību jomā<sup>11</sup>. Arī Eiropas Cilvēktiesību tiesa ir izdevusi vairākus spriedumus, nodrošinot privātpersonām aizsardzību attiecībās ar valsts pārvaldi, un tāpēc šie spriedumi jāņem vērā, izstrādājot labas pārvaldības kodeksa paraugu.

11. *CJ-DA* norāda, ka tiesiskās valstīs sabiedrība var pastāvēt un plaukt tikai tad, ja tiesiskuma principu pamatā ir pārvaldības kultūra un ja valsts amatpersonas, pildot savus pienākumus, šos principus automātiski atzīst kā dabisku atsauces avotu.

12. Mūsdienu sabiedrību attīstības rezultātā, reaģējot uz fizisko un juridisko personu un pat asociāciju vajadzībām, ir gan kvantitatīvi, gan kvalitatīvi palielinājušās valsts pārvaldei izvirzītās prasības. *CJ-DA* uzskata, ka labas pārvaldības kodeksa paraugs varētu palīdzēt vairot amatpersonu izpratni par to, ka, veicot savus pienākumus, tām jāņem vērā gan ieinteresēto personu intereses, gan vispārējās intereses, kā arī ieinteresēto personu izpratne par viņu tiesībām.

13. Eiropā var pastāvēt ļoti dažādi risinājumi valsts pārvaldes iestāžu rīcības garantēšanai gan attiecībā uz to, kā tiek pieņemti lēmumi, gan uz to, kā tiek novērsti trūkumi pārvaldībā un bezdarbība, kas skar personas tiesības. Pārvaldes iestāžu darbības un lēmumus, tostarp bezdarbību, var apstrīdēt gan tiesas, gan ārpus tiesas ceļā<sup>12</sup>.

14. Šajā saistībā papildus iekšējiem administratīvajiem pārsūdzēšanas līdzekļiem gandrīz visās Eiropas Padomes dalībvalstīs ir iecelti tiesībsargi, kura biroji pilsoņiem sniedz aizsardzību

<sup>7</sup> 1981. gada 25. novembra Ieteikums Nr. R (81) 19.

<sup>8</sup> 1984. gada 18. septembra Ieteikums Nr. R (84) 15

<sup>9</sup> 1987. gada 17. septembra Ieteikums Nr. R (87) 16

<sup>10</sup> 1991. gada 9. septembra Ieteikums Nr. R (91) 10

<sup>11</sup> 2003. gada 9. septembra Ieteikums Nr. R (2003) 16

<sup>12</sup> Šajā saistībā jāatsaucas uz *CJ-DA* sagatavotā ieteikuma par administratīvu aktu pārskatīšanu projektu.

pret iestādēm papildus tai, ko nodrošina tiesas. Šīs institūcijas vispārējais uzdevums ir novērst pārsūdzības iestāžu nepilnības un skatīt jebkura veida sliktas pārvaldības gadījumus.

15. *CJ-DA* piekrīt Asamblejai, ka tiesībsarga institūcija būtiski veicina pilsoņu tiesību aizsardzību saistībā ar valsts pārvaldi. Tās īpašais statuss un loma var būt pietiekama, lai piespiestu iestādes atzīt tiesības, ko tās sākotnēji neatzina, bez nepieciešamības vērsties tiesā.

16. Tā norāda, ka saskaņā ar Ieteikumu tiesībsargam jāpiešķir “mandāts, kas skaidri aptvertu cilvēktiesības, kuras ir labas pārvaldības pamatā”, un uzskata, ka šāds mandāts veicinās labas pārvaldības principu ievērošanu valsts līmenī un pievērsīs uzmanību tiesībsargu būtiskajai lomai šajā jomā.

17. *CJ-DA* ir Ministru komitejas rīcībā un Juridiskās sadarbības komitejas (*CDCJ*) pārziņā ir gatava aktīvi iesaistīties darbā šajā jomā, jo īpaši saistībā ar pārvaldību.