



Latvijas Republikas tiesībsargs

Baznīcas iela 25, Rīga, LV-1010, tālr.: 67686768, fakss: 67244074, e-pasts: tiesibsargs@tiesibsargs.lv,
www.tiesibsargs.lv

Rīgā

2019.gada 13. decembrī

Nr.6-6/38

Ikšķiles novada pašvaldībai
dome@ikskile.lv

**Vides aizsardzības un reģionālās attīstības
ministram Jurim Pūcem**
pasts@varam.gov.lv

ATZINUMS **pārbaudes lietā Nr. 2019-22-13A**

Par Ikšķiles novada domes nolikuma par aptauju apturēšanu

2019.gada 26.aprīlī tiesībsargs saņēma Ikšķiles novada pašvaldības iesniegumu (reģistrēts ar Nr. 548), kurā tika norādīts, ka Ikšķiles novada pašvaldības dome (turpmāk arī – dome) 2019.gada 29.marta ārkārtas sēdē pieņēma lēmumu par Ikšķiles novada aptaujas “Ikšķiles novada balsojums” (turpmāk - aptauja) organizēšanu. Ikšķiles novada pašvaldība 2019.gada 26.aprīlī saņēma Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministra (turpmāk – VARAM ministrs) 2019.gada 25.aprīļa rīkojumu (turpmāk – rīkojums), ar kuru aptur aptaujas nolikumu, norādot, ka normatīvie akti neparedz domei tiesības organizēt sabiedrības viedokļa noskaidrošanu, rīkojot iedzīvotāju aptauju. Vienlaikus VARAM ministrs norāda, ka dome ir tiesīga rīkot publisko apspriešanu. Iesniegumā dome norāda, ka likuma “Par pašvaldībām” 12.pants paredz, ka attiecīgās administratīvās teritorijas iedzīvotāju interesēs pašvaldība var brīvprātīgi realizēt savas iniciatīvas ikvienā jautājumā, ja tas nav Saeimas, Ministru kabineta, ministriju, citu valsts pārvaldes iestāžu, tiesas vai citu pašvaldību kompetencē vai arī ja šāda darbība nav aizliegta ar likumu.

Dome lūdza tiesībsargu sniegt savu viedokli attiecībā uz VARAM ministra rīkojumu un tā atbilstību spēkā esošajiem normatīvajiem aktiem un cilvēktiesību pamatvērtībām.

Saskaņā ar Tiesībsarga likuma 11.pantu tiesībsarga funkcijas cita starpā ir veicināt privātpersonas cilvēktiesību aizsardzību; veicināt labas pārvaldības principa ievērošanu valsts pārvaldē; sekmēt sabiedrības informētību un izpratni par cilvēktiesībām.

Tiesībsargs iepazīnās ar domes iesniegumu, domes 29.03.2019 lēmumu “Par Ikšķiles novada iedzīvotāju aptaujas organizēšanu”, domes lēmumu 15.04.2019 “Par Ikšķiles novada iedzīvotāju aptaujas nolikuma apstiprināšanu, Ikšķiles novada pašvaldības iekšējiem noteikumiem “Ikšķiles novada iedzīvotāju aptaujas “Ikšķiles novada balsojums” nolikums”, kā arī VARAM ministra 25.04.2019. rīkojumu “Par Ikšķiles novada iedzīvotāju aptaujas “Ikšķiles novada

balsojums” nolikuma darbības apturēšanu un **ierosināja pārbaudes lietu par to, vai ar augstākminēto VARAM ministra rīkojumu tiek pārkāptas iedzīvotāju tiesības piedalīties valsts un pašvaldības darbā saskaņā ar Satversmes 101.pantu.**

Tiesībsarga kompetencē neietilpst VARAM ministra rīkojuma atcelšana.

Norādāms, ka Satversmes tiesā 2019.gada 16.augustā ierosināta lieta “Par vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministra 2019.gada 25.aprīļa rīkojuma Nr.1-2/59 “Par Ikšķiles novada iedzīvotāju aptaujas “Ikšķiles novada balsojums” nolikuma darbības apturēšanu” atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1.pantam un 101.pantam un Eiropas vietējo pašvaldību hartas 5.pantam” pēc Ikšķiles novada domes pieteikuma.

Pārbaudes lietas ietvaros tika lūgts sniegt informāciju Ikšķiles novada pašvaldībai un VARAM ministram un, izvērtējot iesniegtos argumentus, kā arī vispārpieejamo informāciju par administratīvi teritoriālo reformu, sniedzu sekojošu atzinumu.

Tiesiskais pamatojums administratīvi teritoriālajai reformai

Latvijas ilgtspējīgas attīstības stratēģijā līdz 2030.gadam (turpmāk- Stratēģija), ko Saeima apstiprinājusi 2010.gada 10.jūnijā, definēts, ka jāstiprina attīstības centru attīstība. Stratēģijā noteikts, “lai iedzīvotājiem nodrošinātu līdzvērtīgus dzīves un darba apstākļus neatkarīgi no dzīves vietas un nostiprinātu valsts policentrisku apdzīvojamu struktūru, nepieciešams darboties vairākos virzienos, kur viens no būtiskākajiem īstenojamiem attīstības virzieniem norādīts kā attīstības centru (pilsētu) – reģionu attīstības virzītājspēka – potenciāla un konkurētspējas paaugstināšana atbilstoši to resursiem un prioritātēm, veidojot pievilcīgu pilsētvidi gan iedzīvotājiem, gan investoriem. Deklarācijā par Artura Krišjāņa Kariņa vadītā Ministru kabineta iecerēto darbību (turpmāk – Deklarācija) definēts, ka valdība veiks pašvaldību reformu, kas ir priekšnoteikums reģionālajai attīstībai gan valsts teritorijas nevienmērīgās ekonomiskās izaugsmes, gan demogrāfiskās situācijas radīto izaicinājumu dēļ¹. Deklarācijas 223.punktā noteikta apņemšanās līdz 2021. gadam īstenot vietējo pašvaldību reformu, apvienojot pašvaldības ilgtspējīgākās un ekonomiski spēcīgākās vienībās, kas spēj nodrošināt likumā minēto pašvaldību autonomo funkciju izpildi salīdzināmā kvalitātē un pieejamībā.

2019.gada 2.februārī Ministru kabinetā tika izskatīts informatīvais ziņojums “Par turpmāko rīcību administratīvi teritoriālās reformas pabeigšanai.” Šajā ziņojumā norādīts, ka administratīvi teritoriālā reforma Latvijā faktiski risinās jau kopš 1992.gada, kad Augstākā Padome izveidoja pirmo teritoriālās reformas sagatavošanas komisiju. Šajā ziņojumā ir atsauces uz vairākiem dokumentiem par administratīvi teritoriālās reformas īstenošanu.

Latvijas Republikas Saeima (turpmāk – Saeima) 2019.gada 21. marta sēdē pieņēma lēmumu turpināt 1998. gadā iesākto teritoriālo reformu un līdz 2021. gadam izveidot ekonomiski attīstīties spējīgas administratīvās teritorijas ar vietējām pašvaldībām, kas spēj nodrošināt tām likumos noteikto autonomo funkciju izpildi salīdzināmā kvalitātē un pieejamībā un sniedz iedzīvotājiem kvalitatīvus pakalpojumus par samērīgām izmaksām.

Šajā lēmumā Saeima noteica, ka Ministru kabinets pēc konceptuālā ziņojuma par administratīvi teritoriālo iedalījumu sagatavošanas un konsultācijām ar pašvaldībām saskaņā ar Eiropas vietējo pašvaldību hartas 5. pantu izstrādā un līdz 2019. gada 1. decembrim iesniedz Saeimai likumprojektu, kurā nosaka valsts administratīvo teritoriju izveidošanas kritērijus, administratīvi teritoriālo iedalījumu un tā veidus un citus jautājumus.

¹ Deklarācija par Artura Krišjāņa Kariņa vadītā Ministru kabineta iecerēto darbību, IV nodaļa, 24.lpp.

2019.gada 18.septembrī Ministru kabinets apstiprināja konceptuālo ziņojumu “Par administratīvi teritoriālo iedalījumu”, kura atskaites punkts ir 2019. gada 14. maijā MK izskatītais informatīvais ziņojums “Par sabiedriskai apspriešanai izvirzāmo administratīvi teritoriālā iedalījuma modeli”.

2019. gada 14. maijā Ministru kabinets informatīvajā ziņojumā “Par sabiedriskai apspriešanai izvirzāmo administratīvi teritoriālā iedalījuma modeli” izvirzīti šādi mērķi administratīvi teritoriālajai reformai:

- 1) uzlabot valsts un pašvaldību ekonomisko izaugsmi un konkurētspēju;
- 2) nodrošināt visas valsts pārvaldes darbībā racionālu valsts budžeta līdzekļu izlietošanu;
- 3) izveidot vienlīdzīgu un ilgtspējīgu pašvaldību darbības sistēmu, reģionālās un nacionālās nozīmes attīstības centrus ar to lauku teritorijām sasaistot vienotā administratīvā, ekonomiskā un saimnieciskā vienībā, tādējādi radot labākus priekšnosacījumus tautsaimniecības attīstībai un pakalpojumu pieejamībai iedzīvotājiem;
- 4) radīt mehānismus efektīvākai novadu pilsētu un novada pagastu pašpārvaldes darbībai, vairāk iesaistot tajā attiecīgo teritoriju iedzīvotājus;
- 5) nostiprinot pašvaldību autonomiju un kapacitāti, nodrošināt subsidiaritātes principa ievērošanu;
- 6) nodrošināt pievilcīgu vidi investīcijām un produktīvu darbavietu radīšanai, tādējādi panākot konkurētspējīgu atalgojumu un mazinot emigrāciju;
- 7) panākt, ka pašvaldības tām likumos uzdotās funkcijas izpilda patstāvīgi.

Satversmes tiesa savā lēmumā par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2008-08-0306 skaidrojusi, ka administratīvi teritoriālā reforma neietekmē tikai atsevišķas vai nedaudzas vietējās pašvaldības. Līdz ar to tiktāl, ciktāl attiecīgais pārveidojums nav vērsts uz kādu konkrēti identificējamu atsevišķu vietējo pašvaldību, bet ietekmē valsts teritoriju kopumā vai ievērojamā tās daļā, par reformas īstenošanu atbildīgā lēmējinstīcija pamatā ir brīva noteikt galvenās intereses, kas liekamas reformas pamatā, kā arī kritērijus, pēc kuriem tā īstenojama.

2019.gada augusta nogalē izstrādāts Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma projekts, kas atspoguļos jauno administratīvi teritoriālo iedalījumu (ar kuru plānots aizstāt spēkā esošo Administratīvi teritoriālo un apdzīvoto vietu likumu). “Likumprojekta regulējums tiešā veidā neietekmēs tautsaimniecības attīstību, bet pakārtoti, izveidojot spēcīgu pašvaldību darbības sistēmu un kāpinot pašvaldību kapacitāti, tas pozitīvi ietekmēs tautsaimniecības attīstību.”²

No iepriekšminētā un likumprojekta izriet, ka administratīvi teritoriālā reforma ir valsts mēroga reforma, kas ietekmēs visu valsts pārvaldes sistēmu.

Normatīvais regulējums iedzīvotāju dalībai pašvaldību darbībā

Satversmes 101.panta pirmā daļa noteic, ka ikvienam Latvijas pilsonim ir tiesības likumā paredzētajā veidā piedalīties valsts un pašvaldību darbībā, kā arī pildīt valsts dienestu.

Eiropas vietējo pašvaldību hartas 5. pants paredz, ka vietējās varas teritoriju robežu izmaiņas nav atļauts izdarīt bez iepriekšējas konsultēšanās ar attiecīgo vietējo varu, pēc iespējas ar referendumu palīdzību, kur tas ir likumīgi atļauts.

Likuma “Par pašvaldībām” 12. pantā noteikts, ka pašvaldības attiecīgās administratīvās teritorijas iedzīvotāju interesēs var brīvprātīgi realizēt savas iniciatīvas ikvienā jautājumā, ja tas

² <http://tap.mk.gov.lv/lv/mk/tap/?pid=40476979&mode=mk&date=2019-10-15>

nav Saeimas, Ministru kabineta, ministriju, citu valsts pārvaldes iestāžu, tiesas vai citu pašvaldību kompetencē vai arī ja šāda darbība nav aizliegta ar likumu.

Likuma "Par pašvaldībām" 61.¹ pantā skaidrots, ka konsultatīvos nolūkos pēc pašvaldības iedzīvotāju, domes vai tās priekšsēdētāja iniciatīvas, pamatojoties uz domes lēmumu, var organizēt publisko apspriešanu par pašvaldības autonomās kompetences jautājumiem.

Publiskā apspriešana jārīko par:

- 1) pašvaldības administratīvās teritorijas robežas grozīšanu;
- 2) pašvaldības attīstības programmu un teritorijas plānojumu.

Savukārt likuma "Par pašvaldībām" 61.² pants precizē, ka publiskās apspriešanas ilgums nav mazāks par trim nedēļām, nosakot, ka pašvaldības iedzīvotājiem un plašsaziņas līdzekļu pārstāvjiem publiskās apspriešanas gaitā tiek garantēta ne vien apspriešanai nodotā dokumenta, bet arī visu ar šo dokumentu saistīto pašvaldības lēmumu pieejamība. Katram ir tiesības mutvārdos un rakstveidā paust savu viedokli publiskās apspriešanas jautājumā. Šajā pantā noteikts, ka pašvaldībai ir pienākums apkopot paustos viedokļus un publicēt informatīvu ziņojumu (kopsavilkumu) par apspriešanas rezultātiem pašvaldības domes mājaslapā internetā un vietējā laikrakstā vai bezmaksas izdevumā. Vienlaikus šai pantā minēts, ka pašvaldībai ir pienākums publicēt domes pieņemto lēmumu, kurā izmantoti publiskās apspriešanas rezultāti, pašvaldības domes mājaslapā internetā un vietējā laikrakstā vai bezmaksas izdevumā.

Valsts pārvaldes iekārtas likuma 48.panta otrajā daļā noteikts pienākums iestādei noskaidrot iedzīvotāju viedokli, rīkojot publisku apspriešanu. Ja iestāde pieņem lēmumu, kas neatbilst ievērojamas sabiedrības daļas viedoklim, tā šo lēmumu īpaši pamato.

Publiskā apspriešana, kas ir viens no sabiedrības līdzdalības veidiem valsts pārvaldē skaidrota MK 2009.gada 25.augusta noteikumos Nr. 970 "Sabiedrības līdzdalības kārtība attīstības plānošanas procesā." Šo noteikumu 10.punktā noteikts, ka publiskā apspriešana ir ar ārējo normatīvo aktu vai institūcijas noteikts laikposms, kurā sabiedrības pārstāvji sniedz savus iebildumus un priekšlikumus vai piedalās citās institūcijas organizētās sabiedrības līdzdalības aktivitātēs (piemēram, sabiedriskajās apspriedēs un sabiedriskās domas aptaujās). Institūcija, organizējot publisko apspriešanu:

- 10.1. nosaka publiskās apspriešanas laiku, ne īsāku par 30 dienām, ja normatīvajos aktos nav noteikts citādi;
- 10.2. nodrošina apspriežamo dokumentu publisku pieejamību mājaslapā visu publiskās apspriešanas laiku. Ja nepieciešams, informāciju var izplatīt citos sabiedrībai pieejamos veidos;
- 10.3. pēc tiešās mērķgrupas pieprasījuma, ja iespējams, institūcijas budžeta ietvaros nodrošina informācijas pieejamību un saprotamību tiešajai mērķgrupai nepieciešamajā formātā;
- 10.4. paziņojumā par publisko apspriešanu norāda atbildīgo amatpersonu, kurai iesniedzami viedokļi;
- 10.5. ne vēlāk kā 30 dienas pēc publiskās apspriešanas beigām tās kopsavilkumu (..) un dalībnieku sarakstu ievieto institūcijas mājaslapā sadaļā "Sabiedrības līdzdalība", kā arī, ja iespējams, izplata citos sabiedrībai pieejamos veidos.

No teiktā izriet, ka sabiedriskās domas aptaujas ir viens no publiskās apspriešanas veidiem.

Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas dokumentā³ uzsvērta pilsoniskās sabiedrības loma lēmumu pieņemšanas procesā. Dokumentā attiecībā uz publisko apspriešanu minēts, ka visos pārskatos (*review*) jāiekļauj konsultācijas ar iesaistītajām pusēm un tiem iespēju robežās jābūt pieejamiem pilsoniskajai sabiedrībai. Konsultāciju apmēram un raksturam jābūt proporcionālam attiecīgā regulējuma nozīmīgumam un sabiedriskās intereses vai jūtīguma pakāpei.

Iedzīvotāju līdzdalības nozīmīgums Satversmes 101.panta tvērumā

Eiropas vietējo pašvaldību hartas galvenais mērķis ir vietējo pašvaldību aizsardzība un nostiprināšana Eiropas Padomes valstīs, balstoties uz demokrātijas, varas decentralizācijas un subsidiaritātes principiem. Eiropas vietējo pašvaldību hartas preambulā citastarp ietverts, ka viens no katras demokrātiskas iekārtas galvenajiem pamatiem ir vietējās vara; pilsoņu tiesības piedalīties valsts lietu pārvaldīšanā pieder pie demokrātijas principiem, kas kopīgi visām Eiropas Padomes dalībvalstīm; šīs tiesības vistiešāk var realizēt vietējā līmenī; ar reālu atbildību apveltītas vietējās varas pastāvēšana var nodrošināt pārvaldi, kas ir gan efektīva gan pietuvināta pilsoņiem.

Saskaņā ar likuma „Par pašvaldībām” 3.panta pirmo daļu vietējā pašvaldība ir vietējā pārvalde, kas ar pilsoņu vēlētas pārstāvniecības - domes - un tās izveidoto institūciju un iestāžu starpniecību nodrošina likumos noteikto funkciju, kā arī šajā likumā paredzētajā kārtībā Ministru kabineta doto uzdevumu un pašvaldības brīvprātīgo iniciatīvu izpildi, ievērojot valsts un attiecīgās administratīvās teritorijas iedzīvotāju intereses.

Pašvaldības ir valsts pārvaldes sastāvdaļa, kas atrodas vistuvāk iedzīvotājiem (katra no tām ir kā maza valsts, kas rūpējas par savu iedzīvotāju tiesību aizsardzību, īstenojot tiesību aktos noteiktās funkcijas un īstenojot savas brīvprātīgās iniciatīvas). Vienlaikus kopējā valsts dalījumā pašvaldības kā atvasinātas publiskas personas pieder pie izpildvaras, jo ir padotas augstākajam izpildvaras orgānam – Ministru kabinetam. Pašvaldību institucionālās sistēmas kontekstā gan ir pamats runāt par pašvaldības lēmējvaru un izpildvaru un to nodalīšanu.

Satversmes tiesa atzinusi, ka Satversme paredz četrus veidus, kādos pilsoņi var īstenot savu gribu, proti:

- 1) tieši vēlot savus priekšstāvjus valsts likumdošanas institūcijā - Saeimā (Satversmes 6.-9.,14.pants);
- 2) pašiem tieši darbojoties kā likumdevējam, pieņemot likumus vai Satversmes grozījumus (Satversmes 64., 65., 78.-80.pants);
- 3) lemjot par Saeimas pieņemtajiem likumiem vai Satversmes grozījumiem (Satversmes 72.-75., 77., 79. 80.pants);
- 4) lemjot par citiem Satversmē noteiktajiem jautājumiem, kas nodoti tautas nobalsošanā (Satversmes 48.pants, 68.panta trešā un ceturtā daļa’).⁴

Laikam ritot, var tikt normatīvi nostiprinātas jaunas piedalīšanās formas (piemēram, konsultatīvi referendumi, publisko apspriešanu izmantošana aizvien plašākā apjomā).

³Pieejams: <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/public-consultation-oecd-best-practice-principles-reviewing-the-stock-of-regulation.htm>

⁴ Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības. Rīga, 2011. 386.lpp.

Likumdevējs, veicot attiecīgu piedalīšanās (līdzdalības) izvērtējumu, kādu novecojušu formu var aizstāt ar citu, efektīvāku.⁵

Tā kā pašvaldības kā valsts pārvaldes sastāvdaļa atrodas iedzīvotājiem vistuvāk, iedzīvotāju piedalīšanās pašvaldību darbā ir ļoti būtiska. Turklāt “piedalīšanās veidi nedrīkst būt formāli; tiem jābūt efektīviem, jo tikai efektīva piedalīšanās atbilst tautvaldības principam. Arī šo tiesību aizsardzības mehānismiem jābūt efektīviem. Valstij ne tikai jāgarantē pilsonim formālas tiesības piedalīties, bet tai ir pienākums radīt arī priekšnoteikumus (iespēju), lai pilsonis būtu spējīgs piedalīties valsts un pašvaldību darbā, šo piedalīšanos veicot apzināti un izprotot piedalīšanās būtību. Šajā aspektā pantā norādītā tiesība sasaucas ar tiesībām uz izglītību, vārda brīvību, sapulču brīvību, tiesību vērsties ar iesniegumiem valsts un pašvaldību iestādēs.”⁶

Iedzīvotāju līdzdalības jeb uzklaustīšanas forma teritoriālās reformas procesā

Satversmes tiesa lēmumā par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2008-08-0306 izvērti skaidro minimālo prasību kopumu attiecībā uz vietējās pašpārvaldes organizāciju demokrātiskā tiesiskā valstī. Satversmes tiesa ir norādījusi, ka Satversmes 1.pants ietver arī pašvaldību principu. Šajā lietā Satversmes tiesa skaidrojusi, ka pašvaldības princips neprasa konkrētu uzklaustīšanas procedūras formu un saturu, ciktāl tas nav konkretizēts likumos.⁷

Eiropas vietējo pašvaldības hartas skaidrojumā⁸ par piekto pantu minēts, ka priekšlikumi robežu izmaiņām, kuros apvienošanās ar citām pašvaldībām ir īpaši gadījumi, acīmredzami ir ļoti nozīmīgi pašvaldībai un to iedzīvotājiem. Kamēr lielākajā daļā valstu par nereālistisku tiek uzskatīts sagaidīt no vietējās varas īstenot šādu izmaiņu gadījumā veto tiesības, iepriekšēja apspriede (tieši vai netieši) ir būtiska. Referendumi, iespējams, nodrošinātu atbilstošu procedūru šādām konsultācijām, bet daudzās valstīs tas nav iekļauts likumdošanā. Ja regulējums aizliedz referendumu, iespējams īstenot citas konsultācijas formas.⁹

Konkrētajā gadījumā nav strīda par to, ka administratīvi teritoriālās reformas īstenošanas gaitā ir jāuzklausa pašvaldības. Tomēr atšķiras Ikšķiles novada domes un vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministra redzējums par to, kādai jābūt uzklaustīšanas formai.

Satversmes 101.pants, garantējot Latvijas pilsoņu tiesības piedalīties valsts un pašvaldību darbībā, uzsver, ka šai dalībai jānotiek likumā paredzētajā veidā. Tātad Satversmes 101.pantā ietvertās tiesības nav absolūtas.

VARAM ministrs savā rīkojumā vērš uzmanību uz to, ka “saskaņā ar valsts varas dalīšanas principu likumdošanas tiesības, lemjot valsts dzīves svarīgākos jautājumus, Satversme piešķir tieši Saeimai. Saeimu ievēl visi Latvijas Republikas balsstiesīgie iedzīvotāji un Saeima tiešā veidā pārstāv visas valsts iedzīvotāju intereses. Saeimas kompetencē, atbilstoši Satversmei, ietilpst pienākums ar likumu noteikt pašvaldību administratīvi teritoriālo iedalījumu. Līdz ar to ir secināms, ka pašvaldības autonomā kompetencē neietilpst aptaujas rīkošana par Latvijas Republikas administratīvi teritoriālo reformu.”

Vienlaikus VARAM ministrs pieļauj publiskās apspriešanas rīkošanu par administratīvi teritoriālo reformu. Savā rīkojumā VARAM ministrs norāda, ka “domei ir tiesības rīkot publisko apspriešanu par pašvaldības autonomās kompetences jautājumiem, kā arī jārīko publiskā

⁵ Turpat, 390.lpp.

⁶ Turpat, 385.lpp.

⁷ Satversmes tiesas lēmums par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr 2008-08-0306

⁸ <https://rm.coe.int/european-charter-for-local-self-government-english-version-pdf-a6-59-p/16807198a3>

⁹ <https://rm.coe.int/european-charter-for-local-self-government-english-version-pdf-a6-59-p/16807198a3>

apspriešana par pašvaldības administratīvās teritorijas robežas grozīšanu vai pašvaldības attīstības programmu un teritorijas plānojumu. Taču ne likums “Par pašvaldībām”, ne arī citi normatīvie akti pašlaik neparedz domei tiesības organizēt sabiedrības viedokļa noskaidrošanu, rīkojot iedzīvotāju aptauju, kas pēc formas atgādina iedzīvotāju piedalīšanos vēlēšanās vai vietējā referendumā un saistoša lēmuma pieņemšanā.”

VARAM ministrs vēstulē tiesībsargam min, ka personas identitātes pārbaude bija viens no argumentiem (bet ne vienīgais) pašvaldības rīkotās aptaujas prettiesiskumam, kas arī norādīts ministra rīkojumā. Vienlaikus “ministrija vērtēja apstākļu kopumu, proti, personas datu pārbaude pēc pasas vai personas apliecības, iespēja balsot aizklāti, personu datu apstrāde, kā arī aptaujā uzdotais jautājums, kas rada maldinošu iespaidu, ka pašvaldības iedzīvotāji piedalās lēmuma pieņemšanā par reformu.” Vēstulē minēts, ka “rīkojumā uzsvars likts tieši uz pašvaldības iedzīvotāju maldināšanas un saistoša lēmuma pieņemšanas par reformu nepieļaujamību.”

Kā iepriekš norādīts, Ministru kabineta noteikumos Nr. 970 “Sabiedrības līdzdalības kārtība attīstības plānošanas procesā” pieminētas arī sabiedriskās domas aptaujas kā viens no publiskās apspriešanas un sabiedrības līdzdalības aktivitātes veidiem. Detalizētāk aptaujas normatīvajā regulējumā nav atrunātas. Tāpat nav atrunāts, kādai būtu jābūt optimālai aptaujas formai par administratīvi teritoriālo reformu.

Vienlaikus no Ministru kabineta noteikumiem Nr. 970 izriet, ka publiskās apspriešanas mērķis ir uzklaut sabiedrības viedokli par detalizētiem noteikta projekta jautājumiem. Attiecinot šo regulējumu uz administratīvi teritoriālo reformu, jāsecina, ka publiskās apspriešanas mērķis ir pēc būtības noskaidrot iedzīvotāju viedokli par reformas piedāvājumu, tā plusiem un mīnusiem, tā ietekmi uz vietējo iedzīvotāju un pārējo valsts iedzīvotāju dzīvi.

Ievērojot minēto, jāatzīst, ka Ikšķiles pašvaldības organizētā aptauja balsošanas veidā pēc būtības nenodrošināja iespēju izteikt viedokli par reformas detaļām. Tiesiskas valsts princips un demokrātijas loģika paredz, ka iedzīvotāju līdzdalībai ir jābūt jēgpilnai, tā nevar būt formāla. Forma, kādā aptauja tika veikta Ikšķiles novadā, radīja iedzīvotājiem maldīgu iespaidu par referendumu. Par referenduma pazīmēm liecināja skaidri izvirzītais jautājums un balsošanas procedūra.¹⁰

Pašvaldības tiesību eksperts A. Stucka, raksturojot sabiedrības līdzdalības nozīmi teritoriālās reformas gadījumā, norāda: “(..) vietējo iedzīvotāju aptaujas var rīkot tikai tad, ja ir īstenots nopietns vietējo iedzīvotāju informēšanas darbs par iespējamām to ikdienas paradumu izmaiņām, piemēram, pašvaldības pakalpojumu uzlabojumiem, vai arī iegūts apliecinājums par attiecīgās administratīvās teritorijas unikālo identitāti. (..).¹¹”

No aptaujā uzdotā jautājuma secināms, ka pašvaldības mērķis, iespējams, ir bijis nevis detalizēti noskaidrot iedzīvotāju viedokli par administratīvi teritoriālās reformas ieguvumiem, zaudējumiem, bet gan vispārīgi noskaidrot iedzīvotāju viedokli par nacionāla līmeņa politikas jautājuma attiecināšanu uz konkrētu pašvaldību. Šāda aptauja pēc būtības neatbilst pašvaldības kompetencei (nav tiesību nacionāla līmeņa politikas jautājumos). Vienlaikus arī aptaujas ilgums neatbilda Ministru kabineta noteikumos Nr. 970 “Sabiedrības līdzdalības kārtība attīstības plānošanas procesā” noteiktajām 30 dienām publiskajai apspriešanai. Savukārt likuma “Par pašvaldībām” 61.² pantā noteikts, ka publiskās apspriešanas ilgums nav mazāks par trim nedēļām. Ikšķiles novada pašvaldības domes rīkotā “aptauja noritēja no 29. aprīļa līdz 11. maijam.”¹²

¹⁰ Par tautas nobalsošanu. Andrejs Lepse, Satversmes tiesas tiesnesis, - “Latvijas Vēstnesim.”

<https://www.vestnesis.lv/ta/id/32535>

¹¹ Stucka A. Administratīvi teritoriālā reforma jautājumos un atbildēs. Jurista Vārds, 18.06.2019., Nr. 24 (1082), 24.-28.lpp.

¹² <https://www.ikskile.lv/index.php/lv/jaunumi/ikskiles-novada-domes-vadiba-sniedz-vertejumu-par-notikuso-aptauju-video>

Ikšķiles pašvaldības aptaujai līdzīgu aptauju rīkoja arī Jelgavas pilsētas pašvaldība. Pašvaldību eksperts A. Stucka to kritizē, norādot: “(..) kritiski ir vērtējama pašvaldību pieeja nenovērtēt pašvaldības aptauju kā iedzīvotāju viedokļu noskaidrošanas paņēmieni un pieiet tam vienkāršoti. Piemēram, no Jelgavas novada pašvaldības domes nolikuma "Par Jelgavas novada iedzīvotāju aptaujas organizēšanu jautājumā par iespējamu Jelgavas novada apvienošanu ar Jelgavas pilsētu" izriet jautājums: "Vai jūs piekrītat Jelgavas novada apvienošanai ar Jelgavas pilsētu?" Autora ieskatā, no šāda tendencioza jautājuma formulējuma jau iepriekš izriet arī paredzama atbilde, ka vairums iedzīvotāju iebildīs pret Jelgavas novada apvienošanu ar Jelgavas pilsētu. No šādas vietējās aptaujas pēc būtības neizriet it nekas, un tās rezultāti nav izmantojami esošās Jelgavas novada administratīvās teritorijas saglabāšanas pamatošanai, jo līdz šim pietrūkst jebkādu pamatotu skaidrojumu par sagaidāmā reformas rezultāta ieguvumiem vai zaudējumiem.”¹³

Arī publikācijā “Kā rīdziniekam nobalsot 7 reizes – žurnālista eksperiments novadu domes reformā” LU Socioloģijas nodaļas docents M. Niklass skaidro, ka “cilvēkam, kurš piedalās aptaujā, ir jābūt informētam, kādiem nolūkiem tiks izmantoti aptaujas dati, kāpēc viņš piedalās, kā tiks apstrādāti viņa personas dati un vai tiks nodrošināta viņa konfidencialitāte un anonimitāte.” Rakstā uzsvērtā informētās piekrišanas principa nozīme iedzīvotāju aptaujās.¹⁴

Vēstulē tiesībsargam VARAM ministrs norāda, ka vairākas Latvijas pašvaldību domes (Ozolnieku novada dome, Baldones novada dome, Carnikavas novada dome, Durbes novada dome, Iecavas novada dome, Auces novada dome, Rugāju novada dome, Ilūkstes novada dome) bija nolēmušas rīkot aptaujas ar mērķi noskaidrot iedzīvotāju viedokli par novada teritorijas robežu grozīšanu. Tomēr, kā uzsvē VARAM ministrs vēstulē tiesībsargam, “tieši Ikšķiles novada domes rīcība būtiski atšķīrās no citu pašvaldību domju rīcības iedzīvotāju viedokļa noskaidrošanā.”

No iepriekš minētā izriet, iedzīvotāju viedoklis par administratīvi teritoriālo reformu ir jānoskaidro un tas atbilst demokrātijas principiem. Normatīvais regulējums paredz, ka iedzīvotāji par administratīvās teritorijas robežu grozīšanu ir jāuzklausa, ietverot publiskās apspriešanas jēdzienā arī sabiedriskās domas aptauju, bet nav noteikta aptaujas forma. Tā kā jautājums par aptaujas formu ir izraisījis lielu neizpratni un krasas viedokļu atšķirības, tad likumdevējam šis jautājums būtu jāneregulē.

Vienlaikus secināms, ka iedzīvotāju tiesības piedalīties pašvaldības darbībā Ikšķiles novadā netika ierobežotas, jo pašvaldības iedzīvotājiem faktiski bija iespēja piedalīties aptaujā, un nepastāvēja ierobežojumi pašvaldībai veidot uzklauššanu citās formās. Taču tas nenozīmē, ka pašvaldībām ir tiesības ignorēt VARAM ministra rīkojumus. Ja pašvaldībai šī VARAM ministra rīcība likās prettiesiska, pašvaldībai bija jāvērsas Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijā ar konstruktīvu un argumentētu viedokli par savas rīcības tiesisko pamatu un mērķiem, kā arī aicinot Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministriju rekomendāciju veidā precizēt nepieciešamos aptaujas elementus.

Savukārt Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijai tieši tāpat bija pienākums sniegt konstruktīvus ieteikumus pašvaldībai, nevis ar savu rīkojumu censties ierobežot šo iedzīvotāju tiesību izmantošanu.

Secinājumi:

Novērtējamās Ikšķiles novada domes rūpes par pašvaldības iedzīvotājiem, uzsverot, ka pašvaldības iedzīvotāju dzīves līmenis nedrīkst pasliktināties. Tomēr administratīvi teritoriālā reforma ir visas valsts mēroga reforma, kuras rezultātā jāizsver Latvijas pašvaldību kapacitāte un tautsaimniecības attīstība ilgtermiņā, un par to jālemj likumdevējam.

¹³ http://www.varam.gov.lv/lat/administrativi_teritoriala_reforma/kalendars/

¹⁴ Pieejams: <https://www.delfi.lv/news/national/politics/ka-ridziniekam-nobalsot-7-reizes-zurnalista-eksperiments-novadu-reformas-aptauja.d?id=51671255>

Saskaņā ar likuma „Par pašvaldībām” 61.¹ pantu iedzīvotāju viedokļa noskaidrošanai par pašvaldības administratīvās teritorijas robežas grozīšanu rīkojama publiskā apspriešana. Aptauja ir viens no publiskās apspriešanas veidiem.

Tomēr aptauja par administratīvi teritoriālo reformu tādā formā, kādā tā tika veikta Ikšķiles novadā, nedeva iespēju diskutēt un sniegt motivētus priekšlikumus reformas atbalstam vai iebildumiem.

No labas pārvaldības viedokļa Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijai bija pienākums sniegt konstruktīvus ieteikumus pašvaldībai, kā labāk noskaidrot viedokli par administratīvi teritoriālo reformu.

Vienlaikus ar VARAM ministra rīkojumu netika pārkāptas iedzīvotāju tiesības piedalīties valsts un pašvaldības darbā saskaņā ar Satversmes 101.pantu.

Lai turpmāk izvairītos no krasām viedokļu atšķirībām par aptaujas tiesiskumu administratīvi teritoriālās reformas kontekstā, tās forma ir jānoregulē normatīvajos aktos.

Rekomendācija Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijai:

Līdz 2020.gada 30.jūnijam pilnveidot tiesisko regulējumu vai izstrādāt vadlīnijas par pašvaldību rīkotajām aptaujām.

Ar cieņu
tiesībsargs

Juris Jansons

Šis dokuments ir parakstīts ar drošu elektronisko parakstu un satur laika zīmogu