

Par administratīvi teritoriālo reformu – uz Satversmes tiesu

Inga Bite

Juriste, zvērinātu advokātu birojs “O. Cers un J. Jurkāns”

Jau realizējot iepriekšējo administratīvi teritoriālo reformu 2009. gadā, neskatoties uz kaislībām ap procesu, daudz nekavējoties, tika kaldināti plāni par jaunas, vēl efektīvākas pārvaldības sistēmas radīšanu: būt vai nebūt otrā līmeņa pašvaldībām, vai un kāda ir republikas pilsētu un administratīvo centru nozīme, kādiem pašvaldības pakalpojumiem ir jābūt pieejamiem uz vietas pagastos, u.tml.. Gadu gaitā, mainoties ekonomiskajam un arī politiskajam fonam, jautājums ik pa brīdim te atausa, te atkal norietēja no lēmumu pieņēmēju dienaskārtības.

Straujus apgriezienus reformas process ieguva 2019. gadā, kad pašvaldības pārraugošās ministrijas vadības grožus pārņēma ministrs Juris Pūce, izvirzot administratīvi teritoriālo reformu par vienu no savas darbības prioritātēm. Reforma ir izstrādāta teju “gaismas ātrumā” – deviņu mēnešu laikā no 2019. gada 23. janvāra, kad ministrs tika apstiprināts amatā, līdz 2019. gada 21. oktobrim, kad gatavais likumprojekts tika iesniegts Saeimā. Arī Saeima, neskatoties uz “Covid-19” pandēmiju un tās radīto krīzi, “Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumu” visos trijos lasījumos pieņēma ar apskaužamu operativitāti – mazāk kā astoņu mēnešu laikā.

Iebilstot pret likumā noteikto administratīvi teritoriālo iedalījumu, kā arī procesu, kādā virzītas pārmaiņas vietējo pašpārvalžu sistēmā, vairākas pašvaldības jau pieņēmušas lēmumu vērsties Satversmes tiesā par Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma atzīšanu par neatbilstošu Eiropas Vietējo pašvaldību hartai un Latvijas Republikas Satversmei.

Ir vairāki argumenti, kas runā par labu pašvaldībām.

Eiropas vietējo pašvaldību harta

Administratīvi teritoriālās reformas kontekstā ir vērtējama šī lēmuma ietekme uz pašvaldību kā atsevišķu, patstāvīgu teritoriālu vienību ar savām pašnoteikšanās tiesībām un pārvaldi. Viens no biežāk minētajiem argumentiem, kas izskan no pašvaldību puses, ir saistīts ar reformas neatbilstību Eiropas vietējo pašvaldību hartai, kas tieši runā par pašvaldību autonomiju, pašnoteikšanās tiesībām. Tāpat vairums reformas piekritēju kritizē veidu un apjomu, kā šī nozīmīgā lēmuma pieņemšanā iesaistīta vietējā kopiena, uzklauts iedzīvotāju viedoklis un veiktas konsultācijas ar iedzīvotājiem – sabiedrības līdzdalība notikusi formāli, nemeklējot kompromisus, neargumentējot piedāvātos risinājumus, lēmumi pieņemti, nepastāvot skaidroti izprotamiem un izdiskutētiem kritērijiem. Iepriekšminētais ir tieši atrunāts Eiropas vietējo pašvaldību hartas 5. pantā, kas nosaka: “Vietējās varas teritoriju robežu izmaiņas nav atļauts izdarīt bez iepriekšējas konsultēšanās ar attiecīgo vietējo varu, pēc iespējas ar referenduma palīdzību, kur tas ir likumīgi atļauts.”. Šī pati harta arī nosaka to, ka “vietējām varām ir tiesības griezties tiesā, lai nodrošinātu savu pilnvaru brīvu izpildi un valsts konstitūcijā un likumdošanas aktos ietvertu vietējo pašvaldību principu ievērošanu” (11. pants).

Uz Eiropas vietējo pašvaldību hartas pārkāpumiem vairākkārt norādījuši arī tās ievērošanu uzraugošie eksperti – Eiropas Parlamenta Vietējo un reģionālo pašvaldību kongresa Monitoringa komitejas eksperti un tās Vietējo pašvaldību palātas prezidents.

Satversme

Administratīvi teritoriālās reformas kontekstā tiek piesaukta arī atbilstība mūsu valsts pamatlikumam – Satversmei. Kā viens no argumentiem izskan, ka reformas plānošanā nav ņemtas vērā iedzīvotāju tiesības regulēt savu dzīvi un saglabāt savu lokālo identitāti, kultūrvēsturisko mantojumu.

Par iepriekšminēto runā Satversmes 1. pants un no tā izrietošais demokrātiskas valsts princips, kā arī 101. pants, kas nosaka, ka “ikvienam Latvijas pilsonim ir tiesības likumā paredzētajā veidā piedalīties valsts un pašvaldību darbībā, kā arī pildīt valsts dienestu”. Diemžēl vietējās kopienas iedzīvotāju pārstāvniecība reformas apspriešanā un lēmuma pieņemšanās ir bijusi iluzora vai objektīvi neiespējama.

Izskatot lietu saistībā ar Ikšķiles novada organizētās iedzīvotāju aptaujas tiesiskumu, Satversmes tiesa jau ir atzinusi reformas virzītāju rīcības apšaubāmību no Satversmes 1. pantā ietvertu principu viedokļa.

Tāpat vērtējama reformas atbilstība Satversmes 91. pantā noteiktajam tiesiskās vienlīdzības principam, jo jaunveidojamie novadi gan iedzīvotāju skaita, gan teritorijas lieluma ziņā savstarpēji būtiski atšķiras, līdz ar to atšķiras arī viena iedzīvotāju pārstāvja ievēlēšanai nepieciešamais balsu skaits. Pašreizējā Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma redakcija paredz atšķirīgu attieksmi pret iedzīvotājiem, kuru novadi tādos pašos vai salīdzināmos apstākļos tiek pievienoti citiem novadiem, pēc būtības likvidējot vietējo pārvaldi.

Satversmes tiesa pēc Limbažu novada pašvaldības domes pieteikuma 2020. gada 16. jūlijā ierosināja lietu “Par Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma pielikuma “Administratīvās teritorijas, to administratīvie centri un teritoriālā iedalījuma vienības” 35.4. apakšpunkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam, 101. panta pirmajai daļai un Eiropas vietējo pašvaldību hartas 4. panta sestajai daļai un 5. pantam”. Visticamāk, ka Satversmes tiesā tuvākajā laikā tiks iesniegts ne viens vien Latvijas pašvaldību pieteikums. Tikmēr reforma turpina ritēt savu uzņemto gaitu, lai, vismaz pašreizējā redakcijā, 2021. gadā tiktu ievēlētas jauno administratīvi teritoriālo vienību domes. Likums Satversmes tiesai neuzliek pienākumu izskatīt pašvaldību iesniegtos pieteikumus līdz 2021. gada 5. jūnijā gaidāmajām pašvaldību vēlēšanām. Lietas ātrāku izskatīšanu pieprasa rūpes par Latvijas pašvaldībās dzīvojošajiem mūsu valsts iedzīvotājiem, lai viņu tiesības tiktu aizsargātas pēc būtības, nevis tikai iluzori.