***Tulkojums no angļu valodas***

**EIROPAS PADOMES VIETĒJO UN REĢIONĀLO PAŠVALDĪBU KONGRESS**

**Eiropas vietējo pašvaldību hartas saistību un pienākumu ievērošanas dalībvalstīs uzraudzības komiteja (Monitoringa komiteja) Eiropas Padomes (EP) Vietējo un reģionālo pašvaldību kongresa Monitoringa komitejas ekspertiem,**

**06.02.2020.**

**FAKTU NOSKAIDROŠANAS ZIŅOJUMS**

**PAR ADMINISTRATĪVI TERITORIĀLO REFORMU LATVIJĀ**

Ziņojuma projekts

Ziņotāji: Gzavjē Kadorē *(Xavier Cadoret)*, Francija

Marks Kolss *(Marc Cools)*, Beļģija**Gzavjē Kadorē** (Xavier Cadoret) un Iklas (Uccle, Beļģija) pašvaldības deputāts **Marks Kolss** (Marc Cools

Saturs: Rekomendāciju sākotnējais projekts

Rezolūcijas sākotnējais projekts

Paskaidrojuma raksta projekts

Secinājumi

*Dokuments apstiprināšanai Monitoringa komitejas sēdē 2020.gada 11.februārī*

**REKOMENDĀCIJU SĀKOTNĒJAIS PROJEKTS**

1. Eiropas Padomes Vietējo un reģionālo pašvaldību kongress atsaucas uz:

1. Normatīvai rezolūcijai CM/Res(2020)1 pievienoto Vietējo un reģionālo pašvaldību kongresa statūtu 2. panta 1.b punktu, kas nosaka, ka viens no Kongresa mērķiem ir “iesniegt priekšlikumus Ministru komitejai, lai veicinātu vietējo un reģionālo demokrātiju ”;
2. Normatīvai rezolūcijai CM/Res(2020)1 pievienoto Vietējo un reģionālo pašvaldību kongresa statūtu 1. panta 2. punktu, kas nosaka, ka “Kongress regulāri sagatavo ziņojumus par katru valsti atsevišķi par vietējās un reģionālās demokrātijas situāciju visās dalībvalstīs un valstīs, kuras ir iesniegušas pieteikumu dalībai Eiropas Padomē, un tam jānodrošina Eiropas Vietējo pašvaldību hartas principu efektīva īstenošanu ”;
3. Kongresa noteikumu un procedūru XVII nodaļu par uzraudzības procedūru organizēšanu;
4. Ministru komitejas Rekomendācijām Rec(2004)12 dalībvalstīm par vietējo un reģionālo pašvaldību robežu un/vai struktūras reformas procesiem, ko Ministru komiteja pieņēmusi 2004. gada 20. oktobrī;
5. Ministru komitejas Rekomendācijām CM/Rec(2019)3 dalībvalstīm par vietējo pašvaldību darbības pārraudzību, kas pieņemtas 2019. gada 4. aprīlī;
6. Vadlīnijām par pilsonisko līdzdalību politisko lēmumu pieņemšanā, ko Ministru komiteja pieņēma 2017. gada 27. septembrī;
7. Ministru komitejas Rekomendācijām CM/Rec(2018)4 dalībvalstīm par pilsoņu līdzdalību vietējā sabiedriskajā dzīvē, kas pieņemtas 2018. gada 21. martā;
8. Kongresa Rekomendācijām 412(2018) par vietējo un reģionālo demokrātiju Latvijā;
9. pievienoto paskaidrojuma rakstu par faktu vākšanas vizīti Latvijas Republikā

2. Kongress atzīmē, ka:

1. Latvija kļuva par Eiropas Padomes dalībvalsti 1995. gada 10. februārī. Tā parakstīja un ratificēja Eiropas Vietējo pašvaldību hartu (ETS 122, turpmāk tekstā - Harta) 1996. gada 5. decembrī, un Harta Latvijā stājās spēkā 1997. gada 1. aprīlī.; saskaņā ar Hartas 12. panta 1. punktu Latvija nepievienojās Hartas 9. panta 8. punktam;
2. 2019. gada 10. oktobrī Latvijas Pašvaldību savienības (turpmāk tekstā - LPS) priekšsēdis Gints Kaminskis Kongresam iesniedza vēstuli, informējot par daudziem iespējamiem Hartas pārkāpumiem saistībā ar valsts administratīvi teritoriālās reformas sagatavošanu un īstenošanu, jo īpaši par problēmām ar konsultācijām. Vēstulē asociācija norādīja arī uz būtisku vietējo pašvaldību budžeta autonomijas samazināšanos un izmaiņu riskiem likumdošanā, ko Kongress bija atzinis par Hartai atbilstošu.
3. Pēc Kongresa Prezidija lēmuma veikt faktu vākšanas vizīti Latvijā, lai noskaidrotu asociācijas apgalvojumus, Eiropas vietējo pašvaldību hartas saistību un pienākumu ievērošanas dalībvalstīs uzraudzības komiteja (turpmāk tekstā - Monitoringa komiteja) uzticēja ziņotājiem Gzavjē Kadorē (*Xavier Cadoret)* (Francija, L, SOC /G/DP) un Markam Kolsam *(Marc Cools)* (Beļģija, L, ILDG) apmeklēt Latvijas Republiku vizītē.
4. Faktu noskaidrošanas vizītes laikā, kas notika 2019. gada 4. decembrī, Kongresa delegācija tikās ar dažādu institūciju pārstāvjiem visos pārvaldes līmeņos. Vizītes programma ir pievienota paskaidrojuma rakstam;
5. Delegācija vēlas pateikties Latvijas Pastāvīgajai delegācijai Eiropas Padomē un visiem vizītes laikā satiktajiem cilvēkiem, ar kuriem tai bija atklātas un konstruktīvas sarunas.

3. Kongress atzīmē, ka Latvijas varas iestādes plāno plašu administratīvi teritoriālo reformu, kas paredz būtisku pašvaldību skaita samazināšanu un kura ir jāpieņem ar likumu. Šis likumprojekts tika apspriests Saeimā vizītes laikā.

4. Kongress pauž bažas jo īpaši par šādiem jautājumiem:

1. vietējās demokrātijas vispārējās situācijas pasliktināšanos Latvijas Republikā kopš pēdējā uzraudzības ziņojuma, ko Kongress pieņēma 2018. gadā;
2. savlaicīgi un atbilstoši veiktu pienācīgu konsultāciju trūkumu Hartas 4.6. un 5. panta izpratnē ar iesaistītajām vietējām pašvaldībām, nacionālo asociāciju un to pašvaldību iedzīvotājiem, kurus skar reformas plānošana un īstenošana;
3. vietējo pašvaldību finansiālās autonomijas samazināšanos dažu centrālās valdības finanšu un fiskālo lēmumu rezultātā saistībā ar 2020. gada valsts budžetu, kura daļu veido arī pašvaldību budžeti. Pašvaldību pašu resursi joprojām ir nepietiekami, un to finansējums ir pārāk atkarīgs no centrālās valdības prioritātēm, kas ir pretrunā ar Hartas 3.1. un 9. pantu..
4. atkārtotiem centrālās valdības iejaukšanās gadījumiem Rīgas pilsētas institucionālajā dzīvē, piemēram, pilsētas domes priekšsēdētāja atstādināšana un pilsētas domes plānotā atlaišana, pamatojoties uz aizbildinājumiem par domes nespēju tikt galā ar atkritumu apsaimniekošanu krīzi, kas ierobežo galvaspilsētas pašvaldību attiecībā uz Hartas 7.1. un 8.3. pantu.

5. Ņemot vērā iepriekšminēto, Kongress iesaka Latvijas varas iestādēm:

1. atlikt likumprojekta par pašvaldību reformu pieņemšanu līdz brīdim, kad savlaicīgi un pienācīgā veidā būs notikušas godīgas un efektīvas konsultācijas atbilstoši Hartas 4. un 5. pantam, lai vietējās pašvaldības un asociācija varētu paust savu viedokli un izteikt priekšlikumus par reformas saturu un grafiku;
2. pieņemt tiesību un normatīvos pasākumus, lai palielinātu pašvaldību autonomiju budžeta jomā un piešķirtu tām lielāku atbildību finanšu pārvaldības jomā;
3. nodrošināt, ka pienākumu nodošana vietējam līmenim notiek ar attiecīgu finanšu resursu piešķiršanu, un jebkuru pasākumu pieņemšana, kas ietekmē vietējo pašvaldību finansiālo kapacitāti, negatīvi neietekmē to spējas brīvi veikt savas funkcijas;
4. pārskatīt tiesisko regulējumu, kas nosaka novada vai pilsētas domes priekšsēdētāja atstādināšanu no amata un pašvaldību domes atlaišanu, lai samazinātu ministra rīcības brīvību (kā tas ir šajā gadījumā Rīgā, skatīt paskaidrojuma rakstu) uzsākt šīs procedūras, likumā skaidrāk nosakot gadījumus un apstākļus, kādos tās var tikt uzsāktas.

6. Kongress aicina Ministru komiteju nosūtīt šīs rekomendācijas Latvijas varas iestādēm un ņemt tās vērā kopā ar pievienoto paskaidrojuma rakstu savā darbībā attiecībā uz šo dalībvalsti

**REZOLŪCIJAS SĀKOTNĒJAIS PROJEKTS**

1. Eiropas Padomes Vietējo un reģionālo pašvaldību kongress atzīmē, ka:

1. Latvija kļuva par Eiropas Padomes dalībvalsti 1995. gada 10. februārī. Tā parakstīja un ratificēja Eiropas Vietējo pašvaldību hartu (ETS 122, turpmāk tekstā - Harta) 1996. gada 5. decembrī, un Harta Latvijā stājās spēkā 1997. gada 1. aprīlī.; saskaņā ar Hartas 12. panta 1. punktu Latvija nepievienojās Hartas 9. panta 8. punktam;
2. 2019. gada 10. oktobrī Latvijas Pašvaldību savienības (turpmāk tekstā - LPS) priekšsēdis Gints Kaminskis Kongresam iesniedza vēstuli, informējot par daudziem iespējamiem Hartas pārkāpumiem saistībā ar valsts administratīvi teritoriālās reformas sagatavošanu un īstenošanu, jo īpaši par problēmām ar konsultācijām. Vēstulē asociācija norādīja arī uz būtisku vietējo pašvaldību budžeta autonomijas samazināšanos un izmaiņu riskiem likumdošanā, ko Kongress bija atzinis par Hartai atbilstošu.
3. Pēc Kongresa Prezidija lēmuma veikt faktu vākšanas vizīti Latvijā, lai noskaidrotu asociācijas apgalvojumus, Eiropas vietējo pašvaldību hartas saistību un pienākumu ievērošanas dalībvalstīs uzraudzības komiteja (turpmāk tekstā - Monitoringa komiteja) uzticēja ziņotājiem Gzavjē Kadorē (*Xavier Cadoret)* (Francija, L, SOC /G/DP) un Markam Kolsam *(Marc Cools)* (Beļģija, L, ILDG) apmeklēt Latvijas Republiku vizītē.
4. Faktu noskaidrošanas vizītes laikā, kas notika 2019. gada 4. decembrī, Kongresa delegācija tikās ar dažādu institūciju pārstāvjiem visos pārvaldības līmeņos. Vizītes programma ir pievienota paskaidrojuma rakstam;

3. Kongress atzīmē, ka Latvijas varas iestādes plāno plašu administratīvi teritoriālo reformu, kas paredz būtisku pašvaldību skaita samazināšanu un kura ir jāpieņem ar likumu. Šis likumprojekts tika apspriests Saeimā vizītes laikā.

3. Kongress pauž bažas par vietējās demokrātijas vispārējās situācijas pasliktināšanos Latvijas Republikā kopš pēdējā uzraudzības ziņojuma, ko Kongress pieņēma 2018. gadā, un jo īpaši par pienācīgu konsultāciju trūkumu, vietējo pašvaldību finansiālās autonomijas samazināšanos un atkārtotiem centrālās valdības iejaukšanās gadījumiem Rīgas pilsētas institucionālajā dzīvē.

4. Ņemot vērā iepriekš minēto, Kongress:

1. nolemj turpināt cieši sekot pašvaldību reformas gaitai Latvijā;
2. apņemas paplašināt savu politisko dialogu ar Latvijas valsts varas iestādēm, lai tās ievērotu Hartā izklāstītos noteikumus, jo īpaši īstenojot reformu, lai uzlabotu vietējās un reģionālās demokrātijas situāciju Latvijā;
3. piekrīt Monitoringa komitejas sanāksmju darba kārtībā iekļaut situācijas uzraudzību Latvijā, jo īpaši Hartas neievērošanas jomā;
4. aicina Prezidiju apsvērt iespēju uzaicināt Latvijas Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministru uzstāties Kongresā vienā no tā gaidāmajām sesijām un apspriest Latvijas varas iestāžu plānoto tālāko attīstību..

**PASKAIDROJUMA RAKSTA PROJEKTS**

**Saturs**

1. IEVADS

2. PLĀNOTĀ ADMINISTRATĪVI TERITORIĀLĀ REFORMA

2.1. Reformas būtība un laika grafiks

2.2. Reformas pretrunīgais raksturs

2.3. Kongresa tiesiskais regulējums

2.4. Kongresa tiesību kopuma (acquis) ievērošana

3. PAŠVALDĪBU FINANSĒJUMS

3.1. LPS bažas

3.2. Analīzes ietvars

3.3. Finanšu ministrijas skatījums

3.4. Hartas piemērošana

4. NOTIKUMI SAISTĪBĀ AR RĪGAS PILSĒTU

4.1. Rīgas domes priekšsēdētāja atstādināšana no amata pienākumu pildīšanas

4.2. Finansējums Rīgas pilsētai 2020. gadā

4.3. Plānotā Rīgas domes atlaišana

5. SECINĀJUMI

PIELIKUMS - Kongresa faktu vākšanas vizītes programma Rīgā, 2019. gada 4. decembrī

|  |
| --- |
| **1. IEVADS**  1. No 2019. gada 3. līdz 5. decembrim Eiropas Padomes Vietējo un reģionālo iestāžu kongresa delegācija (turpmāk “Kongress”) veica faktu noskaidrošanas vizīti Latvijas Republikā. Kongresa delegācijā (turpmāk “delegācija”) bija divi ziņotāji par vietējo demokrātiju: Gzavjē Kadorē *(Xavier Cadoret)* (Francija, L, SOC/G/DP) un Marks Kolss *(Marc Cools)* (Beļģija, L, ILDG). Viņiem palīdzēja eksperts un Eiropas Vietējo pašvaldību hartas (turpmāk “Harta”) ekspertu grupas priekšsēdētājs, neatkarīgo ekspertu grupas priekšsēdētājs Anhels M Moreno *(Angel M Moreno)*, kā arī Kongresa sekretariāts. Ziņotāji vēlas pateikties profesoram Moreno par viņa vērtīgo palīdzību vizītes sagatavošanā un šī ziņojuma projekta sagatavošanā.  2. Kongress nolēma vizīti veikt pēc tam, kad Latvijas Pašvaldību savienība (turpmāk “LPS”) iesniedza vēstuli 2019. gada 10. oktobrī. Savā vēstulē LPS pauda bažas par vairākiem notikumiem, kas LPS ieskatā ir Hartas noteikumu pārkāpumi un aicināja pēc iespējas ātrāk veikt faktu noskaidrošanas vizīte Latvijā.  3. Tika paustas bažas par šādiem pārkāpumiem:  – Latvijas valdība plāno veikt plašu administratīvi teritoriālo reformu, taču tā netika pienācīgi apspriesta ne ar attiecīgām pašvaldībām, ne LPS;  - centrālās valdības pieņemtie lēmumi par budžetu 2020. gadam ievērojami samazina pašvaldību ieņēmumus;  – Rīgas pilsētas institucionālajā dzīvē nopietni iejaucas atbildīgā ministrija.  4. 2014. gada 4. decembrī delegācijai bija vairākas tikšanās Rīgā ar LPS pārstāvjiem, ekspertiem, Rīgas pilsētas pašvaldības pārstāvjiem, vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministru un Finanšu ministrijas pārstāvjiem.  Vizītes programma ir pievienota šim ziņojumam.  5. Papildus LPS vēstulē izteiktajām bažām un pēc vizītes 2019. gada 4. decembrī delegācijai kļuva zināmas arī citas norises, kas atbalsoja LPS bažas: 2019. gada 6. decembrī vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrs (turpmāk – “VARAM ministrs”) nolēma uzsākt procedūru Rīgas domes atlaišanai. Ziņotāji šo pavērsienu uzskatīja par īpaši nopietnu un saistītu ar LPS vēstulē pausto, tādēļ nolēma to iekļaut šajā ziņojumā.  **2. PLĀNOTĀ ADMINISTRATĪVI TERITORIĀLĀ REFORMA**  **2.1 Reformas būtība un laika grafiks**  6. Latvijas valdība plāno valstī veikt plašu administratīvi teritoriālo reformu. Neskatoties uz to, ka pašlaik Latvijā ir tikai 119 vietējās pašvaldības (deviņas “republikas pilsētas”, ieskaitot Rīgu, un 110 novadi), plānotā reforma samazinātu pašreizējo vietējo pašvaldību skaitu (kas radās pēc visaptverošas administratīvi teritoriālās reformas, kas īstenojās 2009. gadā)[[1]](#footnote-1) no 119 uz 36. Citiem vārdiem sakot, ar pašvaldību obligāto apvienošanu un pašvaldību likvidēšanu reforma tiecas likvidēt 84 vietējās pašvaldības jeb vairāk nekā 60% no pašlaik pastāvošajām pašvaldībām. Reforma stāsies spēkā pēc nākamajām pašvaldību vēlēšanām, kuras paredzēts rīkot 2021. gada jūlijā, izveidojot jauno vietējo pašvaldību domes.  7. Kā atklāja delegācija, tas nav tikai tehniskas korekcijas vai nelielu labojumu jautājums, bet gan visaptveroša pašvaldību struktūru reforma ar ļoti tālejošu ietekmi.  8. Reforma balstītos uz tiesību aktiem, kuru projekts vēl tika apspriests Saeimā 2019. gada decembra sākumā, proti, likumprojektu “Par administratīvajām teritorijām un apdzīvoto vietām” (“Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu” likumprojekts Nr. 462/Lp13), aizstājot tā paša nosaukuma 2009.gadā pieņemto likumu, kas nodrošina juridisko pamatu pašreizējām administratīvajām robežām. Tiesību akta projektā ir iekļautas 18 sadaļas un vairāki pārejas noteikumi, kā arī pielikums, kurā uzskaitītas jaunās vietējās pašvaldības, kas tiks izveidotas reformas rezultātā, norādot to nosaukumus (vai attiecīgi jaunos nosaukumus) un to pašvaldību nosaukumus, kas tiks pievienotas.  9. Reforma paredz 34 jaunus, lielākus novadus (pēc *county* parauga), savukārt Rīga, Jūrmala, Daugavpils, Liepāja un Rēzekne saglabātu savu pašreizējo statusu kā republikas pilsētas. Likumprojekts samazina republikas pilsētu skaitu no deviņām līdz piecām. Rīgu, valsts galvaspilsētu, reforma neietekmēs. Citas pilsētas, piemēram, Jelgava un Ventspils, tiktu paplašinātas, apvienojot ar blakus esošajiem novadiem. Piemēram, jaunajā Ventspils pašvaldībā būtu iekļauta pašreizējā Ventspils pilsēta un 13 citas pašvaldības.  10. Ir svarīgi uzsvērt šā valdības plāna radikālo mērogu, lai labāk novērtētu Hartas piemērošanu šajā gadījumā, jo ir acīmredzams, ka noteikumi un prasības, kas izriet no starptautiskā instrumenta, nav tas pats ja runa ir tikai par divu kaimiņu pašvaldību apvienošanu un, kā tas ir šajā gadījumā, ja tas ir jautājums par visas valsts administratīvās struktūras pilnīgu pārskatīšanu. Tas ir īpaši svarīgi, jo vietējās pašvaldības ir vienīgā demokrātiski likumīgā teritoriālā vienība valstī, izņemot pašu valsti. Pašlaik Latvijā plānotā reforma, iespējams, ir tālejošākā un nozīmīgākā teritoriālā reforma Eiropā.  11. Latvijas valdības noteiktais grafiks bija aptuveni šāds:  - 2019. gada 21. martā: Saeimas lēmums uzdot jaunajai Kariņa valdībai turpināt reformu procesu, kas beidzās 2009.gadā (acīmredzot tas netika pilnībā pabeigts, saskaņā ar VARAM ministra teikto);  - 2019. gada 10. aprīlī: valdība sagatavoja informatīvu ziņojumu par administratīvā iedalījuma modeli;  - 2019. gada maijs: VARAM izstrādāja sākotnējo administratīvi teritoriālās reformas projektu, ierosinot izveidot 35 pašvaldības;  - 2019. gada 30. augusts: grozījumi Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumā;  - 2019. gada 3. oktobris: likumprojekta “Grozījumi Republikas pilsētas domes un novada domes vēlēšanu likumā” apstiprināšana;  - 2019. gada 15. oktobrī: pēc grozījumiem reformas pirmajā redakcijā (kas izriet no strīdiem par dažu nākamo pašvaldību robežām), Ministru kabinets koriģēja galīgo rādītāju 39 vietējās pašvaldības. Valdība apstiprināja reformu likumprojektu;  - 2019. gada 21. oktobrī: valdība iesniedza parlamentam likumprjektu “Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums”;  - 2019. gada 7. novembris: ar īpašas parlamentārās komisijas starpniecību Saeima likumprojektu atdeva pirmajā lasījumā, un sākās sešu nedēļu periods komentāru iesniegšanai;  - 2019. gada decembris: likumprojekta otrais lasījums (sākotnēji paredzēts 2019. gada 18. decembrī). Nākamajos mēnešos vajadzētu būt trešajam lasījumam.  12. Ja parlamentārā apstiprināšanas procedūra netiks apturēta, pagarināta vai atlikta, jaunā tiesību akta galīgā apstiprināšana notiks 2020. gada maijā. Likumprojekts ir saistīts arī ar grozījumiem vēlēšanu likumā, lai nodrošinātu, ka nākamās pašvaldību vēlēšanas notiek tikai reformas rezultātā izveidotajās pašvaldībās. Pārējās pašvaldības tiktu vai nu apvienotas, vai pārņemtas, un tās ciestu sava veida “institucionālo nāvi”.  **2.2 Reformas pretrunīgais raksturs**  13. Kā vizītes laikā norādīja delegācija, VARAM virzītā administratīvā reforma rada lielas domstarpības un strīdus. Galvenais iemesls ir tas, ka ne tuvu nav notikušas sarunas vai vienošanās starp centrālo valdību un vietējām pašvaldībām, reformu izstrādāja minētā ministrija viena pati bez reālām iepriekšējām sarunām ar vietējām pašvaldībām un to pārstāvjiem (jo īpaši ar LPS). Likvidējamās pašvaldības noraida pašu ideju par otru liela mēroga pašvaldību reformu. Šajā sakarā jāatzīmē, ka vietējo pašvaldību skaits 2009. gadā jau tika samazināts no 524 uz 119.  14. Pirmkārt, delegācija uzskata, ka valdība nevar uzsākt tādu plašu, visaptverošu un radikālu reformu kā Latvijā sāktā reforma, neievērojot noteiktas būtiskas procesuālās prasības. Turklāt tā neīsteno nekādus vēlēšanu solījumus, ko varēja uzskatīt par izšķirošiem 2019. gada parlamenta vēlēšanās.  15. Ar sava vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministra starpniecību, kurš ir atbildīgs par reformu, valdība apgalvo, ka tā tikai īsteno parlamenta norādījumus, kas, pēc tās domām, ir reformas pamatā. Tomēr šie norādījumi ir pilnā mērā salāgojami ar nacionālo un starptautisko standartu ievērošanu.  16. Attiecībā uz Hartā (5. pants, sk. turpmāk minēto) ietvertajām konsultācijām ar vietējām pašvaldībām, delegācija uzklausīja diametrāli pretējus viedokļus no saviem diskusiju partneriem. Valdība apgalvo, ka šāda apspriešanās ar vietējām pašvaldībām notika procesa laikā, kas ilga vairākus mēnešus:   1. saskaņā ar valdības teikto, konsultācijas par tās plānu sākās 2019. gada aprīlī. Konsultācijas turpinājās no 2019. gada maija līdz augustam. Šajā laikposmā esot bijušas desmitiem sanāksmju starp ministru (vai viņa personālu) un pārstāvjiem no 30 pašvaldībām, kuras skar reforma. Kā redzams, vairāk nekā 100 pašvaldības iesniedza komentārus par plānu, uz kuriem VARAM sniedza atbildes. 2. Ministrija izveidoja publisku tīmekļa vietni, kurā izskaidrota reforma,[[2]](#footnote-2) reformas zvanu centru un e-pastu, lai sabiedrības locekļi varētu uzdot jautājumus vai iesniegt savu viedokli.   17. Vēl ministrija uzskata, ka, tā kā Latvijā pašlaik nav tiesību aktu, kas regulētu vietējos referendumus, nav iespējams apspriesties ar sabiedrību par to vai citu jautājumu un ir lietderīgāk runāt tieši ar pašvaldību vadītājiem vai deputātiem.  18. Taču pēc LPS domām, valdība reformu sagatavoja un izlēma bez jēgpilnām konsultācijām vai pārrunām ar pašvaldību pārstāvjiem. LPS apgalvo, ka reforma netika objektīvi izpētīta un ka tai trūkst skaidras un pamatotas pieejas. Pēc LPS teiktā, reforma tika sasteigta un apstiprināta steigā. Plāna uzmetumu izstrādāja vienīgi VARAM amatpersonu grupa, un sagatavošanās diskusijās netika iesaistīti pašvaldību pārstāvji. Nebija padziļinātas un saskaņotas visu iespējamo alternatīvu analīzes, un reformu noraidīja daudzi eksperti un akadēmiskās struktūras (skatīt zemāk). Turklāt reforma nesniedz pietiekamu skaidrojumu tam, kāpēc izvēlētais modelis ir vispiemērotākais vai kādi bija tā pamatā esošie apsvērumi: piemēram, nekas neizskaidro kādēļ reformas rezultātā jābūt 36 pašvaldībām vai iemeslus, kāpēc dažas pašvaldības tika izvēlētas pretstatā citām.  19. Saskaņā ar LPS teikto, notikušās konsultāciju sanāksmes bija vairāk informatīvi monologi nekā dialogs vai sarunas.  20. LPS uzsver, ka lielākā daļa iedzīvotāju iebilst pret reformu, par ko liecina sabiedrības aptaujas par valdības plānu aptuveni 30 pašvaldībās, kuras visas gandrīz vienprātīgi noraidīja valdības ierosinājumu.[[3]](#footnote-3)  21. Tomēr VARAM apstrīd šādu aptauju derīgumu, pamatojoties uz likuma nepilnībām: tā kā Latvijā vēl nav ieviesti tiesību akti, kas regulētu vietējos referendumus, šīs aptaujas nevarot raksturot kā reālus vietējos referendumus. LPS sacīja delegācijai, ka ministrija demonstrē naidīgu attieksmi pret aptaujām. Pat ja šāda veida praksi tehniskā nozīmē nevar uzskatīt par īstu referendumu, tās bija neformāls pilsoņu viedokļa noteikšanas mehānisms. Vairākās pašvaldībās šīs aptaujas bija jāpārtrauc spēcīga, ja pat ne agresīva VARAM spiediena dēļ. Tā vietā, lai virzītu, rosinātu vai veicinātu šādus konsultāciju procesus vai aptaujas, LPS norādīja, ka ministrija darīja visu iespējamo, lai novērstu to rīkošanu, un dažreiz pat aizliedza tās. Vairākās pašvaldībās ministra spiediena dēļ bija jāpārtrauc pašvaldību organizētās iedzīvotāju aptaujas.  22. Turpinot par to, kā sabiedrība uztver reformu, delegācija uzzināja, ka lai arī Latvijas iedzīvotāji parasti nepiedalās demonstrācijās, vairākās pašvaldībās, piemēram, Ikšķilē, notika daudz demonstrāciju un parakstu vākšana pret reformu, ļoti skaidri parādot noraidošu attieksmi pret to. Lielākā no demonstrācijām pret reformu, kurā piedalījās vairāki tūkstoši iedzīvotāju, notika 2019. gada 7. novembrī Rīgā pretī Saeimas ēkai, kad notika likumprojekta pirmais lasījums.[[4]](#footnote-4)  23. Dienu iepriekš LPS bija tikusies ar Valsts prezidentu, lai informētu viņu par pašvaldību neapmierinātību ar valdības reformu. Sanāksmes laikā Valsts prezidents uzsvēra, ka pašvaldību reformas īstenošanā galvenā uzmanība jāpievērš trim galvenajiem aspektiem: pašvaldību pilnvaru apjomam, administratīvajām robežām un identitātei. Pēc prezidenta domām, bija nepieciešams padziļināti izanalizēt pašvaldību pilnvaras. Prezidents arī aicināja aktīvāk iesaistīt vietējās kopienas teritoriālo vienību robežu noteikšanā, ņemot vērā cilvēku paradumus. Viņš uzsvēra ciešās saiknes starp reformu un piederības sajūtu un identitāti un to, ka reformai nevajadzētu vājināt kopienas, kas vēsturiski izveidojušās Latvijā. Viņš arī ierosināja, ka likumdošanas procesa posmos jāiekļauj plašas un strukturētas diskusijas starp attiecīgajām ministrijām, Saeimu un pašvaldību pārstāvjiem. Tas nodrošinātu pēc iespējas plašāku ieinteresēto personu atbalstu jaunajam tiesību aktam. [[5]](#footnote-5)  24. No iepriekš minētā izriet, ka Valsts prezidents nepauda skaidru un aizrautīgu atbalstu reformai.  25. Kā jau minēts, reforma netika labvēlīgi vērtēta arī akadēmiskajās aprindās. Kā piemēru šeit varētu minēt Latvijas Zinātņu akadēmijas Sociālo un humanitāro zinātņu nodaļas viedokli, kas, iespējams, ir viscienītākā un prestižākā akadēmiskā institūcija valstī. Tās ekspertu padome tikās 2019. gada 4. novembrī, lai apspriestu valdības plānoto administratīvo reformu. Īsumā, tās secinājumi par reformu bija pilnīgi negatīvi. Cita starpā šī prestižā akadēmiskā institūcija secināja:   1. reformas ietekme uz valsts sociāli ekonomisko attīstību nebija pienācīgi izklāstīta un bija slikti izskaidrota; tāpēc tā palika sabiedrībai neskaidra; 2. nebija veikta ilgtermiņa vai īstermiņa izmaksu un ieguvumu analīze vai salīdzinoša analīze par reformu; 3. reforma radītu varas centralizāciju un finansējuma koncentrēšanu, kas ierobežo vietējo demokrātiju; 4. reforma nebija sasaistīta ar citām nozīmīgām valsts pārvaldes vai fiziskās un sociālās infrastruktūras reformām; 5. tā pasliktinātu iekšējās migrācijas problēmu; 6. tā neparedzēja pašvaldību finanšu izlīdzināšanas sistēmas pielāgošanu jaunajiem apstākļiem; 7. tā nespētu sasniegt ne deklarētos mērķus, ne apsolītos rezultātus, jo tie bija definēti pārāk aptuveni un neskaidri.   26. Ekspertu padome ieteica reformas īstenošanu atlikt līdz brīdim, kad reformas virzītāji būs sagatavojuši visaptverošu analīzi un sabiedrībai paskaidrojuši vairākus reformu aspektu pamatojumus, jo īpaši - iepriekš minētos.  27. Tirdzniecības un rūpniecības kamera vasarā izteicās pret plānoto reformu, minot, ka jaunās administratīvās robežas nav pamatotas. Latvijas Lielo pilsētu asociācija arī rīkoja kongresu, kurā ekspertu kopējais skatījums par reformu bija negatīvs.  28. Septembrī LPS ierosināja būtiskas izmaiņas reformai, uzskatot, ka tā ir absurda vairākos aspektos. Šeit var minēt divus piemērus: (1) lai izveidotu jauno Ulbrokas pašvaldību, pašvaldība būtu jāsadala divās; (2) plāns paredz izveidot jaunu Valkas novada pašvaldību, kurā, kopā ar citām jāiekļauj arī Rūjienas un Naukšēnu novada pašvaldības. Tomēr šo pašvaldību iedzīvotāji stingri iebilst pret reformu, pamatojoties uz to, ka viņu ikdienas dzīve nodarbinātības un satiksmes ziņā galvenokārt ir saistīta ar Valmieras pašvaldību. Šo iemeslu dēļ viņi vēlētos palikt kā atsevišķas pašvaldības vai, alternatīvi, tikt apvienoti ar Valmieru, taču šīs pilnīgi dibinātās un pamatotās prasības valdība nav ņēmusi vērā. Valdība nav ņēmusi vērā nevienu no galvenajiem LPS komentāriem; tika izskatīti tikai redakcionālas dabas priekšlikumi un mazāk nozīmīgi jautājumi. Šīs domstarpības rezultātā LPS aicināja ministru atkāpties no amata.  29. Noslēgumā jāuzsver arī tas, ka vairākas Latvijas pilsētas ir paziņojušas par nodomu sūdzēties par pašvaldību reformu Satversmes tiesā (saskaņā ar Latvijas likumdošanu LPS nav tiesību celt prasību, bet to var darīt pašvaldības). Sūdzēties plānojot Valmiera un Ikšķile. Ikšķiles novada vietējā iedzīvotāju aptaujā piedalījās 42% vēlētāju, kur 92,45% balsoja pret reformu, un simtiem cilvēku protestēja ministra vizītes laikā pašvaldībā.  30. Tāpēc plānotās reformas ir izraisījušas politisku konfliktu. |

**2.3 Kongresa juridiskais ietvars**

31. Lai pienācīgi novērtētu Hartas ievērošanu (un iespējams arī pārējā Kongresa tiesību kopuma ievērošanu) konkrētajā gadījumā, jāņem vērā ne tikai šī starptautiskā instrumenta teksts, bet arī citi regulējošie dokumenti un interpretēšanu, kuru veikusi Latvijas Satversmes tiesa. Interpretējot diezgan nozīmīgi un noderīgi var būt arī salīdzinošo tiesību piemēri.

32. Attiecībā uz Hartas ievērošanu konkrētajā gadījumā jāuzsver, ka Latvija parakstīja Hartu 1996.gada 5.decembrī un ratificēja to tajā pašā dienā, pieņemot deklarāciju, kurā norādīti, kuriem Hartas pantiem valsts pievienojas. Harta stājās spēkā Latvijā 1997.gada 1.aprīlī. Tās saistības tika paplašinātas 1999.gadā, līdz ar to Latvijai pašlaik saistoša visa Harta, izņemto 9.8.pantu.

33. Attiecīgais Hartas regulējums, kas ir piemērojams šajā konkrētajā gadījumā, nosaka sekojošo (franču valodā):

*“5.- Protection des limites territoriales des collectivités locales. Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet”.*

Jānorāda, ka pants angļu valodā izteikts šādi:

“5.- Vietējās pašvaldības robežu aizsargāšana. Vietējās pašvaldības robežas nedrīkst tikt mainītas bez iepriekšējām konsultācijām ar iesaistītajām vietējām kopienām, atšķirībā no vairāk formālā un institucionālā formulējuma franču valodā “les collectivités locales concernées” (“iesaistītās vietējās pašvaldības”).

34. Citiem vārdiem sakot, Hartas 5.panta franču valodas versija paredz iepriekšējas konsultācijas ar “vietējām pašvaldībām”, ko var interpretēt kā šo pašvaldību pārvaldes institūcijas, jo īpaši vietējo pašvaldību (vai provinču, département vai citu) padomes vai asamblejas, vai mērus, vai otrā līmeņa pašvaldības (jo īpaši tieši vēlētās) vai citas institūcijas, kas īsteno varu pašvaldībā (izpildkomitejas vai tām līdzvērtīgas). Tomēr Hartas angļu valodas versija atsaucas uz konsultācijām (iepriekšējām) ar “iesaistītajām vietējām kopienām”, t.i., iesaistīto pašvaldību iedzīvotājiem vai citām vietējām varas iestādēm, kuras ietekmē apvienošana vai citi mehānismi, kuru rezultātā mainītas vietējo pašvaldību robežas.

35. Šī nianse ir svarīga, runājot par izpratni, ka Hartas iecere ir veicināt, lai vietējo pašvaldību iesaistīšana plānotās vietējo pašvaldību reformās būtu pēc iespējas visaptveroša un plaša. Hartas gars ir skaidrs, jo īpaši ja tiek ņemts vērā oficiālais skaidrojošais ziņojums. Šis dokuments (kam ir liela nozīme, izmantojot instrumenta “autoritatīvo” interpretāciju) skaidro panta būtību, nosakot sekojošo: “Gadījumos, kad izteikti priekšlikumi mainīt robežas, apvienojot pašvaldības, un tas acīmredzami ir ļoti svarīgi pašvaldībām un tajās dzīvojošajiem iedzīvotājiem (…) tiešas vai netiešas iepriekšējas konsultācijas ir būtiskas. Referendumi, iespējams, nodrošinās atbilstošu procedūru šādām konsultācijām (…) Gadījumos, kad normatīvie akti neparedz obligātu referendumu, var izmantot citas konsultāciju formas.”

36. Skaidrojošajā ziņojumā franču valodā arī tiek lietots termins “vietējā kopiena”, nevis “vietējā pašvaldība”. Tas nozīmē, ka Hartas gars cenšas iedzīvināt reālu un efektīvu līdzdalību ne tikai no vietējo pārvaldības institūciju, bet arī – un jo īpaši – iesaistīto kopienu pārstāvju puses. Tādēļ Harta dod priekšroku vietējiem referendumiem kā līdzeklim vietējo robežu reformas ietekmējošo iedzīvotāju viedokļa noskaidrošanai.

37. Harta attiecīgi ievieš procesuālus noteikumus izmaiņām vietējo pašvaldību robežās. Šajā saistībā obligāta procesuāla prasība ir neieviest nekādas vietējo robežu izmaiņas bez konsultācijām ar pārmaiņās iesaistītajām vietējām kopienām.

38. Ir ļoti svarīgi uzsvērt, ka konsultācijām jānotiek pirms valdības lēmumu pieņemšanas procesa, nevis šī procesa noslēgumā. Citiem vārdiem, konsultācijām jānotiek pietiekami ilgu laiku pirms galīgā lēmuma pieņemšanas. Tas nepieciešams arī tādēļ, lai veicinātu konsultāciju efektivitāti, citiem vārdiem sakot, reālu iespēju vietējām kopienām tikt uzklausītām un paust savu viedokli tajā laikā, kad viņu viedoklis vēl var ietekmēt apvienošanās lēmumus un to dažādos aspektus, un konsultācijas nav tikai formālas vai simboliskas. Līdz ar to robežu mainīšana, nekonsultējoties ar iesaistītajām vietējām kopienām, būtu Hartas 5.panta pārkāpšana.

39. Turklāt, ja apvienošana attiecas uz visu valstu vai ievērojamu tās daļu, konsultāciju procesā jāņem vērā arī nacionāla līmeņa vietējo un/vai reģionālo pašvaldību asociāciju viedoklis.

40. Tāpat ir būtiski to ņemt vērā Hartas 5.panta otrās daļas formulējumu, kur franču valodas versijā noteikts, ka iepriekšējām konsultācijām jānotiek *“éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet*”. Ja šo tekstu salīdzina ar angļu valodas versiju, var redzēt, ka tas nosaka, ka konsultācijām jānotiek “ar referenduma palīdzību, ja to atļauj regulējums”. Pat ja abas versijas šķiet identiskas, ir neliela būtiska nianse. Franču valodas versijā lietots apstāklis *“éventuellement”*, kas nozīmē “ja nepieciešams” vai “hipotētiski”, utt. Citiem vārdiem, franču valodas versijā pieļauta iespēja nerīkot referendumu (vietējā līmenī) pat kur, kur to atļauj likums. Tikmēr angļu valodas versija ir striktāka un viennozīmīgi aicina uz referendumu: gadījumos, kad to atļauj likums, jārīko referendums.

41. Tālākais saistīts ar izteiciena “ja to atļauj regulējums” nozīmi. Ir iespējamas divas pretējas interpretācijas: saskaņā ar pirmo, tas nozīmē, ka jābūt likumam (vai noteikumiem), kas detalizēti nosaka kritērijus un procedūras referendumiem vietējā līmenī. Ja šādu likumu vai noteikumu nav, nav iespējams konsultēties ar robežu maiņas ietekmēto pašvaldību iedzīvotājiem. Taču saskaņā ar otro interpretāciju, gadījumos, kad referendumus pamatā pieļauj likums, pat ja likumdošana tos detalizēti neregulē, “iedzīvotāju balsīs” ir jāieklausās ar pietiekami efektīvu mehānismu palīdzību. Piemēram, likums, kas regulē vietējo pašvaldību vispārējo ietvaru valstī, (vai, iespējams, pati Konstitūcija) var noteikt vietējo referendumu iespējamību, kamēr šāda referenduma detalizētu regulējumu nodrošina tālākie normatīvie akti. Šādos gadījumos “aptaujas” vai “neformālas konsultācijas” (arī tiešsaistē) ar iedzīvotājiem, iespējams, neatbildīs kritērijiem, kas tās ļautu uzskatīt par reāliem referendumiem, pieņemot, ka kritēriji un procedūras nav skaidri zināmi, jo tie vēl nav noteikti ar likumu. Tomēr šie instrumenti jebkurā gadījumā var tikt uzskatīti par efektīviem līdzekļiem sabiedrības viedokļa noskaidrošanai.

42. Turklāt šo interpretējošo pieeju apstiprina arī citas Hartā noteiktās prasības. Jo īpaši 3.2 pants nosaka, ka pašvaldības domes darbība “nekādā veidā nedrīkst ietekmēt iedzīvotāju iespēju pulcēties vai jebkuru citu iedzīvotāju tiešās līdzdalības formu, kur to atļauj regulējums”. Līdz ar to Harta atbalsta “neformālu” 5.panta interpretāciju, norādot, ka “referendums” nenozīmē tikai tehnisku terminu “vietējais referendums” kā to nosaka specifiska “vietējo referendumu” likumdošana, bet attiecas arī uz citiem mehānismiem, tādiem kā “iedzīvotāju sapulces” (3.2 pants). Šādus mehānismus, kas ieviesti saskaņā ar mazāk striktām formālām un juridiskām prasībām un vietējo pašvaldību pārraudzībā, var izmantot, lai konstatētu iedzīvotāju viedokļus par plānotajām izmaiņām robežās.

43. Šajā kontekstā jānorāda, ka Latvijas gadījumā vietējo pašvaldību likumdošana neparedz iespēju rīkot vietējos referendumus (61.3 nodaļa). Turklāt likumprojekts par šādiem referendumiem pirms kāda laika nonāca parlamenta darba kārtībā, taču diskusijas par to vēl nav noslēgušās.

44. Ņemot vērā iepriekš minēto, ziņotāji uzskata, ka Latvijas centrālajai valdībai vajadzēja atļaut pašvaldībām, kuras to vēlējās, organizēt aptaujas par reformu, nevis tās aizkavēt vai aizliegt. Pa ja šīs procedūras neatbilda “referenduma” kritērijiem šī termina tiešā izpratnē, tās palīdzētu noskaidrot vietējo iedzīvotāju viedokļus, proaktīvi veicinot vietējo demokrātiju. Šķiet, ka tā vietā, lai proaktīvi veicinātu vietējo demokrātiju, VARAM izvēlējās pieturēties pie ļoti formālas nostājas un neņēma vērā plašas sabiedrības daļas viedokļus.

45. Trešais jautājums ir noteikt, kas Hartā domāts ar terminu “ar referenduma palīdzību”. Jānosaka, vai šādam referendumam jābūt strikti “vietēja līmeņa”, t.i., tas attiecas tikai uz pašvaldības teritoriju un iedzīvotājiem, kurus ietekmēs apvienošana vai robežu grozīšana, vai arī ir iespējami citi referendumi, kas attiecas uz plašāku ģeogrāfisku teritoriju, piemēram, apgabalu, provinci, reģionu vai pat nacionālo līmeni. Šis jautājums ir daudz aktuālāks tad, kad pašvaldību reformas var ietekmēt visu valsti, kā tas ir Latvijā plānotās reformas gadījumā. Šeit būtu piemēroti atzīt, ka ņemot vērā, ka reforma ietekmē visas pašvaldības valstī, viens no veidiem Hartas īstenošanas un ievērošanas veidiem būtu rīkot nacionāla līmeņa referendumu, pieļaujot, ka nacionālie referendumi parasti ir daudz detalizētāk strukturēti un regulēti nekā vietējie referendumi, kas attiecas arī uz Latviju. Turklāt valstī jau ir rīkoti nacionāla līmeņa referendumi par līdzīgas nozīmes jautājumiem. [[6]](#footnote-6)

46. Līdz šim analizēta Hartas 5.panta ievērošana konkrētajā gadījumā. Tomēr bez Hartas ir svarīgi minēt arī citus standartizējošus Eiropas Padomes instrumentus. Šajā saistībā Rekomendācijās Rec (2004) 12, Ministru Komiteja nosaka principus, kuri dalībvalstīm jāievēro, īstenojot reformas saistībā ar pašvaldību struktūru vai to robežām. Turklāt reformas procesa mērķiem, metodēm un rezultātiem jābūt pilnībā atbilstošiem Hartas nosacījumiem. [[7]](#footnote-7)

47. Šī Eiropas Padomes Ministru Komitejas rekomendācija tiešā veidā ir piemērojama Latvijā plānotajai vietējo pašvaldību reformai. Rekomendācijas teksts (kas formāli attiecas arī uz Latviju kā Eiropas Padomes dalībvalsti) nosaka vairākus principus, kas atbilst Latvijas gadījumam. Šie principi šeit jāatgādina.

48. Vispirms reformas, kāda plānota Latvijā, sagatavošanas posmā Ministru Komiteja rekomendē, ka “vispusīgā sagatavošanas procesā jāņem vērā sekojošais: … reformā iesaistīto pušu starpā jābūt vismaz tik lielai vienprātībai, lai varētu noteikt skaidrus reformas mērķus” (I.1 punkts). Šī prasība reformas procesā Latvijā netika izpildīta, jo ir skaidrs, ka reformas sagatavošanas un izstrādes posmā nebija vienprātības starp vietējām pašvaldībām un centrālo valdību. VARAM vienpusējā, administratīvā veidā iepazīstināja vietējās pašvaldības ar reformu brīdī, kad tā jau bija izstrādāta.

49. Viens no galvenajiem rekomendāciju aspektiem, protams, ir veltīts vietējo pašvaldību līdzdalībai (I.13 līdz I.22 punkti). Šajā saistībā rekomendācijas nosaka vairākus principus un noteikumus, tajā skaitā šos:

* *“Jādod priekšroka tādai reformai, kas balstīta uz reformējamo vietējo vai reģionālo pašvaldību labprātīgu līdzdalību, nevis augstāka līmeņa pārvaldes varas pār reformā iesaistīto pārvaldes līmeni izmantošanu … Lai reforma būtu veiksmīga, “top-down” iniciatīvai jācenšas panākt reformējamā teritoriālās administrācijas līmeņa labprātīgu līdzdalību” (I.14 punkts).* Tāpat arī:
* *“Iesaistītajām pusēm jāpiedalās jau sagatavošanas posmā” (I.15 punkts).* Un:
* *“Apvienošana un citas izmaiņas, kas ietver robežu grozīšanu, jāveic tikai saskaņā ar Eiropas Vietējo pašvaldību hartas pamatā esošajiem principiem (tādiem kā konsultācijas ar iesaistītajām vietējām kopienām, iespējams, referenduma formā)” (I.16 punkts).* Visbeidzot:
* *“Jebkuram reformas procesam tā sagatavošanas, lēmumu pieņemšanas, ieviešanas un izvērtēšanas posmos jābūt balstītam uz institucionālu dialogu …” (I.17 punkts).*

50. Ziņotājiem ir skaidrs, ka līdz ar Latvijā inicializēto reformu šie kritēriji netika izpildīti un principi netika ievēroti. Ne vietējās pašvaldības, ne LPS netika iesaistīti reformas gaitā no sagatavošanas posma; netika panākta vienošanās par reformas atbilstību un pamatprincipiem; un reforma nebija balstīta uz institucionālu dialogu. [[8]](#footnote-8)

51. Kas attiecas uz reformas izstrādāšanas posmu, arī šeit Latvija neatbilda rekomendāciju noteiktajiem kritērijiem un nosacījumiem. Piemēram, III. 23. punkts nosaka, ka “Rūpīgi jāapsver reformas ieviešanas laika grafiks. No otras puses, pietiekami daudz laika jāvelta nepieciešamajām diskusijām praktiskajiem pasākumiem gan centrālā, gan vietējā līmenī … Jebkurai piedāvātajai reformai vajadzētu noritēt vairāku gadu garumā.” Taču šo reformu VARAM izstrādāja trīs mēnešu laikā un pēc tam acīmredzot divi mēneši tika atvēlēti, lai saņemtu vietējo pašvaldību “komentārus”. Oktobrī plānu jau apstiprināja valdība. Pats galvenais, varētu šķist, ka reforma netika ilgākā laika posmā rūpīgi izvērtēta, bet, tieši pretēji, tā tika apstiprināta lielā steigā.

52. Ziņotāji secina, ka Latvijā plānotajā reformā netiek ievēroti ne Eiropas Padomes Ministru Komitejas Rekomendācijās Rec (2004) 12 noteiktie principi, ne kritēriji.

53. Papildus 5.pantam, Hartas 4(6) pants nosaka, ka “ar vietējām pašvaldībām jākonsultējas, ciktāl tas ir iespējams, laikus un atbilstošā veidā plānošanas un lēmumu pieņemšanas procesā par visiem jautājumiem, kas tās tiešā veidā skar”. Kas attiecas uz pēdējo, Kongress ir rekomendējis veikt konsultācijas ne tikai saistībā ar atsevišķu vietējo pašvaldību robežām, bet arī jebkādām vietējo pašvaldību sistēmas izmaiņām (jauna pārvaldes līmeņa ieviešana vai likvidēšana, izmaiņas ar pašvaldības struktūru saistītā likumdošanā, utt.). [[9]](#footnote-9)

54. Attiecībā uz Latvijas Satversmes tiesas iespējamo 5. panta un to tiesību aktu interpretāciju, kas to ievieš dzīvē savā valstī (1996. gada 22. februāra tiesību akts) ir svarīgi atzīmēt, ka tiesa 2009. gada 30. oktobrī pasludināja spriedumu lietā Nr. 2009/04.06. Attiecīgajā gadījumā vairākas pašvaldību domes bija iesniegušas apelācijas sūdzību par to, ka nav konstitucionāli pieņemts Likums par administratīvajām teritorijām un apdzīvotām vietām, ar kuru tika ieviesta 2009. gada teritoriālā reforma, pamatojoties uz to, ka tiek pārkāpts Hartas 5. pants. Iesniedzēji apgalvoja, ka ar viņiem nav notikušas konsultācijas un viņu viedoklis parlamentārajās debatēs nav ņemts vērā, un iebilda pret attiecīgo pašvaldību apvienošanu. Savā spriedumā Satversmes tiesa cita starpā atzina, ka 5. panta noteikumi ir jāinterpretē tādējādi, ka tajā paredzētās konsultācijas nebija piemērojamas tikai tiesību aktu izstrādes “valdības” posmā, kas tika apstrīdēts, bet gan arī dažādos parlamentāro debašu posmos. Tāpēc bija svarīgi dot iespēju reformu skarto pašvaldību pārstāvjiem uzstāties un sniegt prezentācijas parlamentārajā komitejā, kas atbild par tiesību aktu apstiprināšanu, vai, alternatīvi, ļaut viņiem iesniegt rakstiskus dokumentus šai komitejai. Tiesa arī norādīja, ka Hartas 5. panta pareizai piemērošanai nepietiek ar konsultācijām ar plašsaziņas līdzekļu vai pašvaldību asociācijas starpniecību. Visbeidzot, Tiesa secināja, ka plānotā mēroga reformas gadījumā konsultācijas nenozīmē tikai vietējo pašvaldību un to pārstāvju uzklausīšanu – ir arī jāņem vērā viņu atbildes un komentāri, un jāsniedzt argumentus un pretargumentus. Tādejādi attiecīgais Hartas nosacījums, t.i., 5. pants, paredz pienākumu konsultēties un pienākumu pamatot turpmākus lēmumus.

55. Visbeidzot, ir svarīgi arī atsaukties uz citiem Eiropas konstitucionālo tiesu vai pēdējās instances tiesu spriedumiem, kuros interpretēts Hartas 5.pants. Šajā kontekstā šķiet nozīmīgi īpaši izcelt Šveices Federācijas Augstākās Tiesas 2016.gada 3.jūnija spriedumu (Ref.: BGE 142 I 216). Strīdus jautājums bija iniciatīva apvienot 17 pašvaldības Lokarno un Belinzona reģionos (Ticino kantonā), kur iepriekš nenotika konsultācijas ar iesaistītajiem iedzīvotājiem. Kantona varas iestādes (Gran Consiglio) šo iniciatīvu pasludināja par nepamatotu un iesniedza apelāciju Federālajā Augstākajā tiesā. Tiesa apstiprināja kantona lēmumu par iniciatīvas atcelšanu, tāpēc ka tā cita starpā pārkāpj Hartas 5.pantu. Tiesa pat nolēma, ka Hartas 5.pants bija tieši piemērojams un tas attiecas ne tikai uz vietējām pašvaldībām, bet uz vietējām kopienām. Tālāk tika lemts, ka pašvaldību apvienošanai bija nepieciešamas iepriekšējas konsultācijas ar iesaistīto pašvaldību iedzīvotājiem. Tiesa atsaucās uz šo regulējumu arī tālākajās lietās, iedibinot precedentu šajā jautājumā. Šāds regulējums atzīmējams arī tādēļ, ka Šveices tiesas ir atturīgas populāras iniciatīvas atzīt par spēkā neesošām un apliecināt, ka no starptautiskajiem līgumiem izrietošās saistības ir tieši piemērojamas.

**2.4 Kongresa tiesību kopuma (acquis) ievērošana**

56.Ņemot vērā augstāk minēto Kongresa tiesību kopumu un citus regulējošos elementus, ir iespējams izdarīt secinājumus par Latvijā plānotās administratīvi teritoriālās reformas atbilstību tiem. Pirmkārt, tik tālejošai reformai valdībai bija nepieciešams izstrādāt pilnīgu, visaptverošu stratēģiju, kas ietvertu ne tikai vienvirziena *top-down* (valdības komunicēšana ar pašvaldībām) komunikāciju, bet vispirms jau godīgas sarunas ar vietējām pašvaldībām. Tās būtu sarunas, kurās visas iespējas un alternatīvas vēl ir atvērtas, un kurās valdības ieceres vēl var apspriest un, iespējams, pat noraidīt, ja tās ir pretrunā ar iedzīvotāju gribu un vēlmēm.

57. Ir svarīgi pasvītrot, ka teritoriālajām vienībām vietējā līmenī piemīt ļoti svarīga cilvēciska un emocionāla dimensija. Novadi nav tikai valsts teritorijas ģeogrāfisks dalījums, kuru valdība var vienkārši pielāgot, paplašināt vai samazināt kā Lego klucīšus, tos brīvi pārvietojot. Vairāk par visu novadi ir veidojumi, kuros attīstās iedzīvotāju dzīves, veidojas dzīves telpas ar savu vēsturi (dažreiz gadsimtiem senu), atmiņām un identitāti, jo īpaši laukos. Ja lielas pilsētas kā, piemēram, Daugavpils iedzīvotājiem vienaldzīgi uztver ziņu par citas nomaļas pašvaldības iekļaušanu viņu pilsētas teritorijā, tad tādas attālākas pašvaldības kā Baltinava iedzīvotāji var justies eksistenciāli apdraudēti, uzzinot, ka vairs nebūs ne viņu pašvaldības, ne mēra, arī pašvaldības dome tiks slēgta neskaidru tehnokrātisku iemeslu dēļ.

58. No delegācijas faktu noskaidrošanas vizītes laikā apkopotajām liecībām, dokumentiem un paziņojumiem ir skaidrs, ka VARAM vadīja ar reformu saistītu informācijas un komunikācijas kampaņu (skat. informāciju iepriekš). Pirmajā brīdī VARAM centieni izpelnās pozitīvu novērtējumu. Tomēr tie neatbilst Hartas 5.panta kritērijiem. Kā jau minēts, ir nepietiekami informēt sabiedrību par lēmumu, kas jau ir pieņemts, neņemot vērā reformu ietekmējošo vietējo kopienu viedokli. Iedzīvotājiem (un viņus pārstāvošajām vietējās pārvaldes institūcijām) nebija iespējas diskutēt par reformas mēroga un formas piemērotību.

59. Un tās nav arī nenozīmīgas detaļas. Tās ietver ļoti svarīgus jautājumus, piemēram, kas notiks ar līdzšinējām domes ēkām apvienotajās pašvaldībās (vai tās tiks slēgtas vai saglabātas), kā arī pašvaldību amatpersonām, utt. Visi šie jautājumi, kas teorētiski ir tikai “detaļas”, bet patiesībā ir ļoti svarīgi daudziem cilvēkiem, plānotajā reformā nav atrisināti. Principā šie ir lēmumu, kas būs jāpieņem jauno pašvaldību domēm, kas tiks sasauktas 2021.gada jūlijā pēc pašvaldību vēlēšanām.

60. Turklāt reformas pieeja, kas ietver galīgo lēmumu atlikšanu šajos jautājumos uz vēlāku laiku un atbildības nodošanu pašvaldību domēm, ir skaidrā pretrunā ar Rekomendācijām (2004) 12: “Sagatavošanas posmā nedrīkst ignorēt jautājumus par publiskā kapitāla piederību, darbinieku un institūciju nodošanu, kā arī aizņēmumu sloga sadali un iespējamajām izmaiņām nodokļu slogā” (I.7 punkts). Praksē šie jautājumi tika nepārprotami ignorēti. Lai cik pārsteidzoši tas varētu šķist, šie jautājumi reformas piedāvājumā vispār netiek minēti.

61. Saskaņā ar ziņotājiem, nenotika ne konsultācijas ne sarunas laikā, kad visas alternatīvas (tai skaitā “nulles” variants, t.i., reformas neīstenošana), vēl bija atvērtas.

62. Ministrs informēja delegāciju, ka reformas ietekmējošo novadu skaits beigās tika palielināts no 35 uz 39, līdz ar to, iespējams, norādot, ka ir notikušas konsultācijas un sarunas. Tomēr šī ir tikai neliela detaļa. Nebija iepriekšēju konsultāciju un joprojām nav pilnvērtīgu sarunu par reformas galvenajām nostādnēm, metodoloģiju un pats svarīgākais – tās galējo veidolu.

63. Ziņotājiem ir skaidrs, ka nav ievērotas prasības, noteikumi un principi, kas izriet ne tikai no vairākiem Hartas pantiem ( jo īpaši 5. un 4.6 panta), bet arī no citiem regulējošiem Kongresa dokumentiem (Rekomendācijas Rec (2004) 12). To pašu var secināt attiecībā uz Latvijas Satversmes tiesas judikatūras principi ievērošanu.

**3. PAŠVALDĪBU FINANSĒJUMS**

**3.1. LPS bažas**

64. LPS savā vēstulē, kas tika nosūtīta pirms 2020. gada valsts budžeta apstiprināšanas, pauda bažas par to, ka Latvijas pašvaldību (gan republikas pilsētu, gan novadu) ieņēmumi 2020. gadā tiks ievērojami samazināti 2020. gada valsts budžeta projektā paredzēto likumdošanas un administratīvo pasākumu rezultātā

65. LPS jo īpaši pauda bažas par sekojošo:

1. pašvaldību budžeta nodokļu ieņēmumu daļas samazināšana valsts konsolidētā kopbudžeta nodokļu ieņēmumos no 19,6% 2019. gadā uz 18,8% 2020. gadā;
2. nodokļu ieņēmumu samazinājums pašvaldībām par aptuveni 28 miljoniem eiro iedzīvotāju ienākuma nodokļa atvieglojuma rezultātā (pašvaldības saņem daļu no šī nacionālā nodokļa ieņēmumiem, t.i., aptuveni 80%);
3. dabas resursu nodokļa un azartspēļu nodokļa pašvaldību budžetā ieskaitāmās daļas pārdale par labu valstij, kas rada zaudējumus pašvaldībām;

Tika norādīts, ka šie pasākumi ir pretrunā ar trīs gadu kompromisu, par kuru 2018. gadā vienojās valdība un LPS, un ar vidēja termiņa budžeta ietvara likumu 2018., 2019. un 2020. gadam;

(d) valdības deleģēta jauna funkcija pašvaldībām, t.i. brīvpusdienu nodrošināšana pamatskolās (1.-4. klase). To valdība izlēma vienpusēji, neapspriežoties ar pašvaldībām. Turklāt tam netika piešķirts papildu finansējums, t.i., valdība nesniedz finansējumu jaunajam pienākumam.

66. Kā norāda LPS, valdība bija apņēmusies kompensēt šo nodokļu izmaiņu radīto pašvaldību ieņēmumu samazinājumu ar speciālas valsts budžeta dotācijas starpniecību (un saglabāt pašvaldību nodokļu ieņēmumus 19,6% līmenī), taču solījums tika pildīts tikai vienu gadu. Pašvaldību budžetu nodokļu ieņēmumu īpatsvars valsts konsolidētā kopbudžeta nodokļu ieņēmumos pastāvīgi samazinās, un LPS prognozēja, ka 2021. gadā nodokļu ieņēmumu daļa samazināsies līdz 17%. LPS sniedza arī citus datus, lai parādītu, ka pašvaldību budžetu ieņēmumu daļa valsts konsolidētā kopbudžeta ieņēmumos sarūk un bija samazinājusies no 26,7% 2017. gadā līdz tikai 26,3% 2018. gadā, 25,1% 2019. gadā un 24% 2020. gadā.

67. Turklāt netika ievērota likumā noteiktā kārtība konsultācijām ar LPS pirms attiecīgo lēmumu pieņemšanas un lēmumi par budžetu tika pieņemti bez konsultācijām. Papildus šiem nacionāla mēroga jautājumiem, LPS norādīja uz nepamatotu Rīgas pilsētas budžeta samazinājumu par 38 miljoniem eiro.

**3.2 Analīzes ietvars**

68. Pirms sūdzību analīzes ir jānorāda divi galvenie punkti, kas veido ietvaru Kongresa atbildei. Pirmais attiecas uz reaģēšanas iespējām, kas Kongresam bija pieejamas šī ziņojuma sagatavošanas laikā. Faktu vākšanas vizītes laikā, kas notika 2019. gada decembra sākumā, delegācija tika informēta, ka 2019. gada 14. novembrī Saeima jau ir apstiprinājusi valsts budžetu 2020. gadam. Tāpēc ir skaidrs, ka Latvijas varas iestādes vairs nevar ņemt vērā Kongresa komentārus vai ieteikumus par 2020. gada budžetu. Tomēr analīzi var veikt, lai, iespējams, noteiktu tendenci un sniegtu ieteikumus nākamajiem finanšu gadiem.

69. Otrais punkts attiecas uz budžeta metodēm Latvijā. Praksē 119 esošo pašvaldību budžeti tiek “institucionāli” iestrādāti valsts konsolidētajā kopbudžetā, it kā tie būtu tādas pašas vienības kā , piemēram, ministrijas. No tā izriet vairākas sekas Latvijas pašvaldībām. Pirmkārt, centrālā valdība pieņem lēmumus par budžetu, kam ir izšķiroša ietekme uz vietējo pašvaldību budžetu, piemēram, par precīzu summu, kas centrālajai valdībai jāiemaksā pašvaldību finanšu izlīdzināšanas fondā, kas veido ļoti lielu daļu no pašvaldību ieņēmumiem.

70. Turklāt centrālā valdība dabiski nosaka galvenās valsts izdevumu prioritātes. Piemēram, delegācija Finanšu ministrijā uzzināja, ka valdošā koalīcija ir noteikusi divas galvenās nacionālās prioritātes 2020. budžeta gadam, proti, aizsardzības izdevumi un izdevumi “Moneyval”, kas cīnās ar korupciju un naudas atmazgāšanu starptautiskā līmenī, rekomendāciju izpildei. Pašvaldības var saņemt “savu” naudu un centrālās valdības apsolīto finansējumu uz šo stratēģisko lēmumu par valsts izdevumiem fona.

71. Šī situācija, pirmkārt, nozīmē, ka galvenie pašvaldību finansējuma parametri (vismaz tie, kas ir atkarīgi no centrālās valdības transfertiem un dotācijām) svārstās, kā Kongress jau norādīja 2017. gada uzraudzības vizītē.[[10]](#footnote-10) Turklāt šāda pieeja pašvaldību budžetēšanas procesam var radīt nopietnas sekas pašvaldībām, par ko liecina situācija Rīgā (skatīt zemāk).

72. Ņemot vērā iepriekšminēto, ir skaidrs, ka likumdošanas un grāmatvedības pieeja, ko līdz šim ievērojušas Latvijas varas iestādes, ļoti negatīvi ietekmē Latvijas pašvaldību budžetus. Atbilstoši daudzu Eiropas valstu praksei, būtu vairāk nekā ieteicams pašvaldību budžetus pilnībā atdalīt un nošķirt no valsts budžeta, lai nodrošinātu pašvaldību autonomiju un atbildību par savu finanšu pārvaldību, un novērstu uz pašvaldību budžetu to pārāk lielo ietekmi, kādu rada centrālās valdības makro lēmumi par izdevumu prioritātēm.

**3.3 Finanšu ministrijas skatījums**

73. Finanšu ministrijas vecākās amatpersonas deva delegācijai ļoti atšķirīgu skatījumu, salīdzinot ar LPS sūdzībām, un sniedza pavisam citu vēstījumu. Ministrijas ieskatā, atzīstot ka pašvaldību budžeti ir iekļauti valsts konsolidētajā kopbudžetā, pašvaldību finansiālais stāvoklis ir pieņemams. Saskaņā ar ministrijas trīs gadu prognozēm un aplēsēm pašvaldību budžetiem nākamajos gados vajadzētu pastāvīgi pieaugt. Tāpēc viņi apgalvo, ka notiek izaugsme, nevis samazinājums.

74. Ministrijas pārstāvji delegācijai sniedza oficiālas tabulas un diagrammas, kurās parādītas budžeta tendences Latvijas publiskajā sektorā. Pēc ministrijas teiktā, pašvaldību kopējie ieņēmumi gadu gaitā ir palielinājušies: pašvaldību ieņēmumi 2016. gadā bija 1469 miljoni eiro, 2017. gadā - 1597 miljoni, 2018. gadā - 1653 miljoni un 2019. gadā - 1739 miljoni, un tiem vajadzētu sasniegt 1799 miljonus 2020.gadā. Centrālā valdība sedz arī autoceļu uzturēšanu, skolotāju algas utt.

75. Lai parādītu pašvaldību finanšu stabilo stāvokli, ministrija atsaucās arī uz vietējā budžeta ieņēmumu daļu no kopējiem publiskā sektora ieņēmumiem Latvijā. Šis rādītājs 2018. gadā bija 26,3%, kas ir krietni virs ES vidējā līmeņa - 23,7%. Vēl viens etalons, kuru viņi minēja, lai novērtētu pašvaldību sektora finansiālo stāvokli, bija pašvaldību ieņēmumi kā daļa no IKP. Latvijā šis rādītājs bija 9,9%, salīdzinot ar ES vidējo rādītāju 10,7%.

76. Ministrija informēja delegāciju par valdības nodokļu ieņēmumu prognozi 2019. – 2022. gadam, pamatojoties uz budžeta likumos apstiprināto daudzgadu budžeta ietvaru, kā arī iepriekšējo gadu skaitļus salīdzināšanas nolūkos. Dati bija šādi:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Gads | Valsts ieņēmumi (mil. EUR) | Pašvaldību ieņēmumi (mil. eiro) | (B) kā proporcija no (A) | Plānotais pašvaldību ieņēmumu pieaugums salīdzinot ar iepriekšējo gadu (mil. EUR) |
| 2017 | 6418.2 | 1597.1 | 31.4% | -- |
| 2018 | 7026 | 1631.5 | 31.1% | -- |
| 2019 | 7387.1 | 1693.5 | 30.8% | -- |
| 2020 (prognoze) | 8030 | 1651.4 | 31% | 601 |
| 2021 (prognoze) | 8497.6 | 1723.3 | 31% | 539 |
| 2022 (prognoze) | 8934.4 | 1798.1 | 30.9% | 512 |

77. 2020.gadā centrālā valdība pašvaldībām nodrošinās 80% no iedzīvotāju ienākuma nodokļa ieņēmumiem kā pārskaitījumu pašvaldību budžetos.[[11]](#footnote-11) Turklāt valdība ir centusies kompensēt ieņēmumu samazinājumu no šī nodokļa (kas izriet no nodokļu atvieglojumu pasākumiem), palielinot savu dotāciju pašvaldību finanšu izlīdzināšanas fondā: 2017. gadā dotācija bija 36 miljoni eiro, tā bija 122,9 miljoni 2019. gadā un būs 184 miljoni 2020. gadā, kas nozīmē turpmāku palielinājumu par vairāk nekā 61 miljonu eiro. Kopumā centrālās valdības ieguldījums pašvaldību finanšu izlīdzināšanas fondā pēdējos gados būs četrkāršojies. Valdība arī apgalvo, ka tā turpinās palielināt dotāciju izlīdzināšanas fondā, tādejādi nodrošinot vietējām pašvaldībām pietiekamu finansējumu.

78. Attiecībā uz konsultācijām ar pašvaldībām, ministrija apstrīd LPS versiju. Tā uzskata, ka saskaņā ar likumu diskusijas notika, sagatavojot budžetu, uz tā pamata tika sastādīti protokoli un tie tika pievienoti budžeta tiesību aktu projektiem. Ministrijas pārstāvji piebilda, ka ietvara vienošanās ir tikusi izpildīta galvenajos rādītājos.

79. Attiecībā uz finanšu pasākumiem, kas skar konkrēti Rīgu, ministrija paskaidroja, ka valdība tiešām ir veikusi samazinājumus, un tas notika tāpēc, ka galvaspilsēta ir radījusi zaudējumus pašvaldības sabiedriskā transporta uzņēmuma darbībai, neveicot pienācīgu grāmatvedības uzskaiti ieguldītajām investīcijām un nepareizi norādot bilancē attiecīgos izdevumus, ko konstatēja Valsts kontrole. Tabulās, kuras ministrijas pārstāvji iesniedza delegācijai par budžeta tendencēm pašvaldībām, 2019. gadam tiek norādīti ieņēmumi 2 803 miljonu eiro apmērā visai valstij kopumā, bet izdevumi sasniedz 2 881,6 miljonus. Tādēļ bija negatīva bilance 78,6 miljonu apmērā, kas atbilda Rīgas nepareizai pārvaldībai.

80. Ministrijas norādītais iemesls lēmumam ieturēt tik lielu ieņēmumu daļu no Rīgas pilsētas bija tāds, ka Latvijas publiskajam sektoram kopumā nav jācieš no zaudējumiem, ko rada viena pašvaldība, un Rīgas pilsētai vajadzētu “kompensēt” vismaz pusi no zaudējumiem, kas bija iespējams, jo valdība par šo apjomu samazināja Rīgas pašvaldībai pārskaitāmo iedzīvotāju ienākuma nodokļa ieņēmumu summu.

81. Citiem vārdiem runājot, 2020. gadā Rīgas pilsēta faktiski saņems par 38 miljoniem eiro mazāk. Valsts kase plānoja šo summu atskaitīt no iekasētā iedzīvotāju ienākumu nodokļa Rīgas pašvaldībai pienākošās daļas. Nākamajā gadā (2021. gadā) Rīgai būtu jāturpina minētās summas “atgriešana” vai “kompensēšana” par papildu 10 miljoniem eiro. Tomēr Finanšu ministrija apgalvoja, ka šo summu var samazināt, ja Rīga savā budžetā veiks atbilstošus pasākumus, t.i., ja pilsēta pieņems budžeta samazinājumus.

82. Šis pārsteidzošais lēmums izriet no budžeta pieejas vai metodes, kas būtu jāpārskata, saskaņā ar kuru pašvaldību budžetus uzskata par neatņemamām valsts kopbudžeta sastāvdaļām. Ja pašvaldība rada “zaudējumus” publiskajam sektoram, centrālā valdība reaģē, samazinot piešķīrumu nākamā gada budžetā.

**3.4. Hartas piemērošana**

83. Attiecībā uz pašvaldību finanšu resursiem Latvijai ir saistoši visi Hartas 9. panta punkti, izņemot 8. punktu (vietējie aizņēmumi). Uzraudzības ziņojuma secinājumi pēc uzraudzības vizītes 2017. gadā joprojām ir spēkā, un nav nekādu uzlabojumu. Rekomendācijās 412(2018) uzsvērts, ka “pašvaldību finanšu resursu aina ir nestabila, ieņēmumiem nav paredzamības ilgtermiņā un vietējo pašvaldību fiskālā autonomija ir vāja. Šajā ziņā nepastāv patiesa vietējo nodokļu sistēma šī jēdziena tehniskajā nozīmē; finanšu izlīdzināšanas sistēmu varētu uzlabot, jo valsts ieguldījums finanšu izlīdzināšanas fondā ir pārāk mazs”(4. punkta a) un b) apakšpunkts).

84. Neskatoties uz centrālās valdības budžeta plāniem 2020. gadam, kas acīmredzami garantē centrālās valdības iemaksu palielināšanu pašvaldību finanšu izlīdzināšanas fondā un līdz ar to kopējo pašvaldību ieņēmumu palielināšanos, vietējo pašvaldību pašu resursu līmenis joprojām ir ļoti zems un pašvaldības joprojām ir pārāk atkarīgas no valsts budžeta transfertiem, dotācijām un piešķīrumiem.

85. Saskaņā ar Finanšu ministrijas sniegtajām tabulām un diagrammām, 2020. gadā pašvaldību faktiskā pašu ieņēmumu daļa (nekustamā īpašuma nodoklis un citi ieņēmumi no īpašumiem) acīmredzami veido tikai 16,6% no pašvaldību ieņēmumiem (9,2% no nekustamā īpašuma nodokļa ieņēmumiem un 7,4% no citiem ar īpašumiem saistītiem ieņēmumiem). Pašvaldību budžetu pārējo daļu veido centrālās valdības transferti, dotācijas un piešķīrumi (21,3% budžeta transferti plus 7,1% speciālā dotācijā no valsts budžeta) un pašvaldību daļa no valsts nodokļu ieņēmumiem (54,6% no pašvaldību ieņēmumiem). Tomēr no tehniskā viedokļa šie ieņēmumi nav stingri uzskatāmi par pašu resursiem, jo pašvaldībām nav likumdošanas, regulatīvās, administratīvās vai pārvaldības varas attiecībā uz šiem nodokļiem (kā tas ir ar iedzīvotāju ienākuma nodokli).

86. Pamatojoties uz šo pārskatu, ziņotāji secina, ka nav panākts nekāds progress salīdzinājumā ar Rekomendācijās 412(2018) norādīto neapmierinošo situāciju, un ka tobrīd konstatētās pašvaldību finanšu resursu nepilnības joprojām pastāv.

87. Visbeidzot, valdība ir nolēmusi nodot atbildību par ēdināšanu sākumskolās (no 1. līdz 4. klasei) pašvaldībām, nenodrošinot papildu finansējumu. To faktiski apstiprināja atbildīgā ministrija. Tomēr šis jaunais uzdevums ir saistīts ar ievērojamiem papildu finansiāliem ieguldījumiem pašvaldībām. Piemēram, Rīgas gadījumā tā summa ir aptuveni 4 miljoni eiro. Tas šķiet nesavienojams ar Hartas prasībām, jo īpaši ar tās 9. panta 2. punktu.

**4. NOTIKUMI SAISTĪBĀ AR RĪGAS PILSĒTU**

**4.1. Rīgas domes priekšsēdētāja atstādināšana no amata pienākumu pildīšanas**

88. 2019. gada 5. aprīlī Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrs atstādināja Rīgas domes priekšsēdētāju Nilu Ušakovu (turpmāk - “Rīgas mērs”) no amata pienākumu pildīšanas Pēc vizītes laikā veiktajām intervijām precīzie atstādināšanas iemesli palika neskaidri. Varētu šķist, ka ministrs (kurš pats ir bijis opozīcijas deputāts Rīgas domē pirms 2019. gada vispārējām vēlēšanām) apsūdzēja mēru par nepareizu finanšu pārvaldību galvaspilsētā. Pēc atstādināšanas mērs iesniedza pieteikumu administratīvajā tiesā atcelt ministra rīkojumu. Faktu vākšanas vizītes laikā joprojām norisinājās tiesvedība, un neviens no tiem, ar ko delegācija tikās, nespēja paredzēt ne sprieduma datumu, ne tā turpmāko virzību. Ņemot vērā tiesas procesu pārmērīgo ilgumu Latvijā, mērs nolēma atkāpties no Rīgas mēra amata 2019. gada 29. maijā pēc viņa ievēlēšanas Eiropas Parlamentā, jo šajā laika posmā bija notikušas Eiropas vēlēšanas.

89. Cilvēki, ar kuriem ziņotāji tikās vizītes laikā, minēja vairākus neskaidrus aspektus attiecībā uz atstādināšanu, kas Latvijā norisinājās ļoti pretrunīgi. Tā ir lieta, kas patiešām var radīt zināmas bažas. Pirmkārt, tas attiecas uz proporcionalitātes principa ievērošanu (8. panta 3. punkts), attiecinot to uz ministra lēmumu par mēra atstādināšanu. Ziņotāji uzskata, ka īstenotais pasākums nepārprotami pārkāpj šo pantu. Ministrija pieņēma lēmumu par atcelšanu bez tiesvedības, turpretim mēra atstādināšana, ja to veic valdība, parasti ir saistīta ar tiesas izmeklēšanu.

90. Otrkārt, kaut arī atstādinātajam mēram bija tiesības iesniegt pārsūdzību administratīvajā tiesā, ministra izdotais rīkojums par atstādināšanu no amata pienākumu pildīšanas, faktiski praksē nozīmēja atsaukšanu vai atlaišanu, ņemot vērā tiesas procesa ilgumu, lai pārbaudītu ministra rīkojuma likumību. Tas palielina iespaidu par Hartas prasību neievērošanu un ziņotāju ieskatā ir pretrunā ar 7.1. pantu.

91. Treškārt, ir arī jautājums par valsts tiesisko regulējumu, saskaņā ar kuru bija iespējama minētā Rīgas mēra atstādināšana. Kā teikts 2018. gada uzraudzības ziņojumā par Latviju, ir ārkārtas pasākumi, kurus centrālā valdība var veikt attiecībā uz pašvaldību institūcijām. Pirmais ir domes priekšsēdētāja (turpmāk tekstā “mēra”) atstādināšana no amata pienākumu pildīšanas gadījumos, kad netiek pildīti pienākumi vai ir izdarīti nopietni pārkāpumi. Lēmumu par domes priekšsēdētāja atlaišanu VARAM pieņem saskaņā ar atbilstošu procedūru ar apstrīdēšanas iespējām (noteikta 1997. gada Likuma par pašvaldībām 93. pantā). Tiklīdz ministrs ir pieņēmis šādu lēmumu, attiecīgā persona var vērsties kompetentajā tiesā.

92. Konkrētāk, minētais likuma pants ar grozījumiem nosaka, ka tad, kad pašvaldības domes priekšsēdētājs (mērs) nepilda likumā noteiktos pienākumus, VARAM var pieprasīt rakstisku paskaidrojumu par pieļautajiem Satversmes, likumu un Ministru kabineta noteikumu pārkāpumiem vai arī par tiesas sprieduma nepildīšanas iemesliem. Domes priekšsēdētājam ir pienākums septiņu dienu laikā pēc VARAM pieprasījuma saņemšanas sagatavot rakstisku paskaidrojumu ministra pieprasījumam. Paskaidrojuma neiesniegšana noteiktajā termiņā tiek uzskatīta par atteikšanos sniegt paskaidrojumu. Pēc pieprasītā skaidrojuma saņemšanas VARAM ar motivētu rīkojumu var atstādināt priekšsēdētāju no amata pienākumu pildīšanas. Attiecīgais rīkojums tiek publicēts oficiālajā izdevumā “Latvijas Vēstnesis” trīs dienu laikā pēc pieņemšanas, un tiek uzskatīts, ka priekšsēdētājs ir atstādināts no amata ar rīkojuma oficiālās publicēšanas dienas.

93. Saskaņā ar tiesību aktiem priekšsēdētājam ir tiesības 30 dienu laikā pēc VARAM rīkojuma publicēšanas pārsūdzēt attiecīgajā administratīvajā tiesā rīkojumu par atstādināšanu (bet, ja viņš/viņa to neizdara divu nedēļu laikā, viņu uzskata par atstādinātu). Ja tiesa noraida priekšsēdētāja iesniegumu, domes priekšsēdētājs uzskatāms par atlaistu ar dienu, kad stājas spēkā tiesas spriedums. Turpretī, ja VARAM rīkojums tiek atcelts ar tiesas spriedumu, domes priekšsēdētājs par laika posmu, kurā viņš bija atstādināts no amata pienākumu pildīšanas, saņem domes priekšsēdētāja mēnešalgu. Tomēr tiesību aktos nav precizēti citi jautājumi, piemēram, priekšsēdētāja *restitutio in integrum*, ja administratīvā tiesa atceļ atstādināšanas rīkojumu.

94. Šie tiesiskie noteikumi (kurus piemēro ļoti reti, kā norādīja cilvēki, ar kuriem ziņotāji tikās) rada daudz jautājumu un problēmu. Viens no vissvarīgākajiem, protams, ir ministra rīcības brīvība šāda veida tiesvedībās. Šo varu neierobežo pamatkritēriji vai citi kritēriji, kas varētu nodrošināt, ka jebkurš atstādināšanas pasākums ir samērīgs un nav patvaļīgs vai nepamatots. Šajā sakarā ziņotāji uzskata, ka, lai arī šis mehānisms ir noteikts likumā, tas neatbilst juridiskās noteiktības minimālajām prasībām un nepiedāvā pietiekamus aizsardzības pasākumus, lai novērstu administratīvas varas patvaļīgu izmantošanu. Šādas garantijas un kritēriji ir vēl jo vairāk nepieciešami, jo šī vara sit pa vietējās demokrātijas būtību un to var izmantot, neveicot kriminālizmeklēšanu vai tiesvedību. Tāpēc tas ir būtisks esošo Latvijas tiesību aktu trūkums.

95. Visbeidzot, ir jautājums par Rīgas mēra tiesībām uz aizstāvību šajās tiesvedībās, kas netika ievērots, kā to norādīja cilvēki sarunu laikā. Šis ir jautājums, kas nav nedz Kongresa atbildības, nedz Hartas darbības jomā, un šeit tiek pieminēts tikai fona informācijai, kas vizītes laikā tika sniegta delegācijai.

96. Ziņotāji uzskata, ka iepriekšminētie notikumi rada nopietnas bažas un pārkāpj vairākus Hartas nosacījumus, jo īpaši 8. panta 3. punktu un 7. panta 1. punktu.

**4.2. Finansējums Rīgas pilsētai 2020.gadā**

97. Ir arī lielas bažas par Rīgas pilsētas finansējumu. Pašvaldību budžetu institucionālās iekļaušanas valsts budžetā sekas, kas tika minētas iepriekš tekstā 3. daļā, ir tādas, ka, ja pašvaldība attiecīgajā finanšu gadā uzrāda negatīvu gada beigu ieņēmumu un izdevumu bilanci, šie “zaudējumi ” ietekmē ne tikai konkrēto pašvaldību, bet arī visu publisko sektoru. Tas notika ar Rīgas pilsētu. LPS vēstulē, kuru LPS nosūtīja Kongresam, tika teikts, ka galvaspilsētas budžets tiks samazināts par 38 miljoniem eiro, nepastāvot acīmredzamam pamatojumam šādai rīcībai.

98. Delegācijas sarunās ar Rīgas pilsētas un Finanšu ministrijas pārstāvjiem, ziņotāji tika informēti, ka šī samazināšana notika Valsts kontroles iniciētās grāmatvedības korekcijas par ieguldījumiem pašvaldības transporta uzņēmumā rezultātā. Pašvaldības konti uzrādīja zaudējumus 76 miljonu eiro apmērā, kas tai bija jāsedz nākamajos finanšu gados (sākot ar budžetu 2020. gadam). Tāpēc šī grāmatvedības problēma noveda pie pilsētas ieņēmumu samazinājuma, ko izmantoja kā līdzekli galvaspilsētas reģistrēto zaudējumu absorbēšanai.

99. Pēc pilsētas pārstāvju teiktā, šī bija pirmā reize, kad Latvijā notika tik nopietns pavērsiens. Viņi stingri iebilda pret valdības versiju un apgalvoja, ka Valsts kontroles interpretācija tiek izmantota kā ierocis valdības un Rīgas pilsētas politiskā konflikta kontekstā (it īpaši tādēļ, ka valdošā centrālās valdības koalīcija atrodas opozīcijā pilsētas domē). Pēc viņu domām, mēra atstādināšana 2019. gada pavasarī (skatīt iepriekš) bija vēl viens pierādījums šim konfliktam. Viņi sacīja, ka finansējuma samazināšana par 38 miljoniem eiro, ko pret Rīgas pilsētu īstenos centrālā valdība, ir papildu stratēģija, lai sodītu pilsētu un radītu tai vēl lielākas finansiālas grūtības. Visa procesa mērķis bija attaisnot valdības iejaukšanos vai pat kontroles pārņemšanu (diemžēl šo iespaidu, šķiet, apstiprina turpmāk apskatītie notikumi).

100. Turklāt pilsētas pārstāvji atzina, ka budžeta līdzekļu samazināšanai būs ļoti smaga negatīva ietekme uz Rīgas pilsētu. Piemēram, pilsētas finanšu departaments apsvēra būtisku samazinājumu sociālajiem pabalstiem, ko maksā pilsēta.

101. Papildus pasākuma neparastajam raksturam no salīdzinošo likumu viedokļa ir skaidrs, ka valdība to pieņēma vienpusēji un administratīvā kārtībā, un ka Rīgas pilsētai nebija iespēju sevi aizstāvēt vai piedāvāt mazāk sāpīgas alternatīvas utt. Šie apstākļi ir pretrunā ar Latvijas pašvaldību finanšu un budžeta autonomiju, vēl vairāk izceļot to ārkārtējo neaizsargātību un atkarību no centrālās valdības lēmumiem.

**4.3 Plānotā Rīgas domes atlaišana**

102. Kā norādīts šī ziņojuma ievadā, pēc faktu vākšanas vizītes delegācija tika informēta par citām norisēm, kuras apstiprināja LPS vēstulē paustās bažas. Proti, vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrs 2019. gada 6. decembrī nolēma sākt Rīgas domes atlaišanas procedūru. Ministrs apsūdzēja Rīgas domi nespējā tikt galā ar atkritumu apsaimniekošanas krīzi galvaspilsētā, kas ilga vairākus mēnešus. Galīgo lēmumu pieņems Saeima.[[12]](#footnote-12) Ja tiktu izdots rīkojums par atlaišanu, jaunas vēlēšanas notiktu 2020. gada februāra beigās vai marta sākumā.[[13]](#footnote-13)

103.Šī ir ļoti nopietna notikumu attīstība, tādēļ ziņotāji nolēma tai pievērsties šajā ziņojumā

104. Kā norādīts pēdējā uzraudzības ziņojumā par vietējās demokrātijas situāciju Latvijā 2018. gadā, “otrais ārkārtas kontroles veids, ko valsts var piemērot vietējai pašvaldībai, ir domes atlaišana. Šis lēmums Saeimā jāpieņem ar tiesību aktu, lai gan VARAM ir atbildīga par procedūras sākšanu. Šāds risinājums ir piemērojams ļoti retās situācijas, kurās ir nopietni pašvaldības domes darbības traucējumi vai, kad tā atkārtoti neievēro Satversmi vai neizpilda tiesas spriedumus. Ministrijas pārstāvji ziņoja, ka 25 gadu laikā Latvijā ir bijuši tikai divi pašvaldības domes atlaišanas gadījumi.”

105. Faktu vākšanas vizīte 2019. gada 4. decembrī sniedza papildu iespēju sīkāk izpētīt šo mehānismu, kā arī visas izmaiņas, kas pa šo laiku notikušas. Mehānismu regulē 1997. gadā pieņemtā likuma “Par pašvaldībām” 91. un 92. panti ar grozījumiem.

106. Saskaņā ar likuma 91.pantu Saeima var atlaist pilsētas vai novada domi, ja tā: 1) atkārtoti nepilda vai pārkāpj Satversmi, likumus, Ministru kabineta noteikumus vai arī nepilda tiesas spriedumus; 2) atkārtoti pieņem lēmumus un veic darbības jautājumos, kas ir Saeimas, Ministru kabineta, ministriju, citu valsts pārvaldes institūciju vai tiesas kompetencē; 3) divu mēnešu laikā pēc sanākšanas uz pirmo sēdi vai pēc attiecīgo amatpersonu vai institūciju atkāpšanās nav ievēlējusi domes priekšsēdētāju, viņa vietnieku vai pastāvīgās komitejas; (4)nav spējīga pieņemt lēmumus sakarā ar to, ka trīs sēdes pēc kārtas nepiedalās vairāk nekā puse no attiecīgās domes deputātu kopskaita.

107. Likuma 92. pants paredz: “Dome tiek atlaista ar likumu, kura projektu Saeimai iesniedz Ministru kabinets. Likumprojektu par domes atlaišanu Ministru kabinets iesniedz pēc savas iniciatīvas vai pēc ģenerālprokurora priekšlikuma. Saeima, pieņemot likumu par domes atlaišanu, pēc Ministru kabineta priekšlikuma ieceļ attiecīgajā administratīvajā teritorijā pagaidu administrāciju un nosaka, kādā termiņā jānotiek jaunām domes vēlēšanām.” Tomēr, ja līdz kārtējām pašvaldības domes vēlēšanām ir atlikuši mazāk nekā 15 mēneši, jaunas vēlēšanas netiek rīkotas. Pagaidu administrācija veic domes funkcijas un darbojas līdz jaunievēlētās domes pirmās sēdes dienai.

108. Ņemot vērā, ka process joprojām ir sākuma stadijā, ir vērts atzīmēt, ka likumīgi ievēlētas pašvaldības domes atlaišana ir absolūti izņēmuma līdzeklis, kas jāizmanto tikai patiesi ārkārtēju situāciju risināšanai, piemēram, galēja un nepārejoša institucionāla paralīze pašvaldības līmenī, pastāvīga nopietnu nodarījumu veikšana domē vai tādu lēmumu pieņemšana, kas nopietni grauj valsts vienotību vai suverenitāti. Ziņotāji apšauba, ka konkrētajā gadījumā šie nosacījumi ir izpildījušies. Tas ir tāpēc, ka saskaņā ar saņemto informāciju situācija, kas acīmredzami izraisīja ministra mēģinājumus atlaist pilsētas domi, attiecas tikai uz grūtībām, kas saistītas ar publiskā iepirkuma līguma slēgšanas tiesību piešķiršanu vietējam pakalpojumam (atkritumu savākšana un pārstrāde pašvaldībā), kas nav neparasti šāda veida publiskā iepirkuma līgumos, ņemot vērā līguma apjomu un attiecīgo tiesību aktu sarežģītību. Turklāt pilsētas dome, šķiet, atrodas sarežģījumu risināšanas procesā.[[14]](#footnote-14)

109. Ja valdības veikti pasākumi (neesot nekādai tiesvedībai) pret kādu vietēji ievēlētu deputātu individuālā kārtā ar nolūku atlaist vai atstādināt viņu no amata ir nopietna lieta, tad pasākumu veikšana pret koleģiālu pārstāvības institūciju kopumā (šajā gadījumā pret augstāko vietējā līmeņa pārstāvības institūciju) ir vēl nopietnāka. Tālāk aprakstīti vairāki satraucoši aspekti saistībā ar šo.

110. Pirmkārt, ir jautājums par aizstāvības un uzklausīšanas tiesību nodrošināšanu un aizsargāšanu ne tikai visai institūcijai kopumā, bet arī atsevišķiem deputātiem, kuri, iespējams, nav balsojuši par līgumiem vai lēmumiem, kas varētu, iespējams, attaisnot kolektīvās atlaišanas procedūru. Likuma Par pašvaldībām 94. pants paredz, “Ja pašvaldības dome vai citas pašvaldības institūcijas nepilda vai pārkāpj Satversmi, likumus, Ministru kabineta noteikumus vai arī nepilda tiesas spriedumus, vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrs var prasīt domes priekšsēdētājam paskaidrojumu”. Tādā gadījumā domes priekšsēdētājam 20 dienu laikā pēc VARAM pieprasījuma saņemšanas ir jāsniedz rakstisks paskaidrojums par pašvaldības domes pieļautajiem pārkāpumiem vai jānorāda tiesas sprieduma neizpildes iemesli.

111. Nav nosacījumu atsevišķu pašvaldības domes deputātu vai pat politisko grupu aizstāvībai, kurai, iespējams, nav atbalstījušas iespējami prettiesisko lēmumu pieņemšanu. Nav arī noteikumu par VARAM lēmuma pārsūdzēšanu kompetentā tiesā, kas šķiet nopietni un satraucoši no cilvēktiesību aizsardzības viedokļa. Turklāt, tā kā pašvaldības domes atlaišana tiek apstiprināta ar Saeimas pieņemtu likumu, domes deputātiem nav iespējas celt prasību pret minēto likumu parastajās tiesās, jo tikai Satversmes tiesa (ar ļoti ierobežotu jurisdikciju) ir tiesīga to pārskatīt. Tomēr, pārbaudot likumu atbilstību Satversmei, Satversmes tiesa principā nevar ņemt vērā parastās likumdošanas aspektus. Atliek sekot līdzi notikumu gaitai, vai pašvaldības domes atlaišanas procedūra ar Saeimas pieņemtu likumu atbilst Satversmei attiecībā uz varas dalīšanas principa pārkāpumiem,[[15]](#footnote-15) aizstāvības pamattiesībām un vietējā līmeņa pārvaldes principam vai citiem konstitucionāliem vai starptautiskiem standartiem (piemēram, Eiropas Cilvēktiesību konvencija). Diemžēl Latvijas Republikas Satversmes tiesai vēl nav bijusi iespēja lemt par šo jautājumu.

a112. Otrkārt, ir arī jautājums par tiesību akta redakciju, kas ļoti vispārīgi raksturo rīcību, kuras rezultātā var tikt izstrādāts likumprojekts par atlaišanu. Jo īpaši 91. panta 1. punkts un 94. pants (likumu, noteikumu vai Satversmes pārkāpums) rada daudz jautājumu: cik reizes likumi būtu jāpārkāpj, lai izpildītos kritēriji? Vai visi likuma pārkāpumi ir ar vienādu likumpārkāpuma smagumu? Kā var izmērīt pārkāpumu nopietnību? Kurš nolemj, ka likums ir pārkāpts? Kā redzams, tiesību aktu formulējumi ir pārāk neskaidri, un, atkal, ministra rīcības brīvība ir pārāk liela. Turklāt ministra lēmumu pieņem bez kriminālprocesa, izmeklēšanas vai lietas ierosināšanas pret domi, tās deputātiem vai priekšsēdētāju.

113. Treškārt, pastāv fakts, ka pēc domes atlaišanas pašvaldības vadība tiek nodota pagaidu administrācijai, taču likums neietver nosacījumus ne par tās locekļiem, ne attiecībām ar vietējo demokrātiju. Šķiet acīmredzami, ka pagaidu administrāciju veidos nevēlēti locekļi, kuri varēs veikt savus pienākumus līdz 15 mēnešiem, kas šķiet pilnīgi nesamērīgi un neproporcionāli. Turklāt pagaidu administrāciju veido valdības izvirzīti indivīdi, kas ir pretrunā ar vietējās demokrātijas pamatprincipiem.

114. Ceturtkārt, tiesību akti neparedz iespēju vietējās pašvaldības pagaidu vadību atstāt tās izpildpārvaldei vai līdzīgai institūcijai, kuras locekļiem vismaz būtu demokrātiska leģitimitāte

115. Visbeidzot, likums paredz, ka, ja līdz kārtējām domes vēlēšanām ir atlikuši mazāk nekā 15 mēneši, jaunas vēlēšanas nav jārīko. Ir acīmredzams, ka vietējās demokrātijas principi pieprasa vietējās vēlēšanas, kas nekavējoties jāveic pilsētā, lai pēc iespējas ātrāk piepildītu institucionālo un politisko vakuumu.

116. Tiek pārbaudīti ārkārtas pasākumi, kas bija spēkā faktu vākšanas vizītes laikā. Kopš vizītes delegācija ir informēta arī par citām norisēm:

117. Pirmais ir tiesību akts, kas reglamentē domes atlaišanu. Saeimas Valsts pārvaldes un pašvaldību komisija 2019. gada 11. decembrī vienojās steidzamā kārtībā apstiprināt divus likumprojektus, kuru mērķis ir grozīt likumu “Par pašvaldībām” un likumu “Par Republikas pilsētas domes un novada domes vēlēšanām”. Ar likumprojektu iepazīstināja pieci deputāti. Bija plānots pieņemt grozījumus pirmajā lasījumā divu dienu laikā pēc likumprojektu iesniegšanas un apstiprināt tās otrajā lasījumā Saeimas plenārsēdē, kas notika 19. decembrī. Abiem likumprojektiem grozījumu iesniegšanas termiņš bija tikai viena diena. Tomēr saskaņā ar Latvijas Republikas Satversmes tiesas praksi un Eiropas Padomes Venēcijas komisijas ieteikumiem par visām vēlēšanu likumdošanas izmaiņām būtu jālemj vismaz gadu pirms vēlēšanām, lai būtu laiks diskusijai ar sabiedrību. Tomēr šajā konkrētajā gadījumā bija tikai dažas nedēļas diskusijām un viena diena likumprojektu grozījumu iesniegšanai. Tā ir Saeimas procedūra, kurā, šķiet, nav pievērsta pārāk liela uzmanība nosvērtas un padziļinātas diskusijas nepieciešamībai. Ir skaidrs, ka šī steiga, apstiprinot izmaiņas likumdošanā, ir vērsta uz jauno likumu iespējamu piemērošanu izsludinātajai Rīgas domes atlaišanai.

118. Otrais punkts attiecas uz teorētisko grafiku Rīgas domes atlaišanas īstenošanai, kuru ir grūti noteikt projekta izstrādes laikā. Saskaņā ar vadošajiem interneta masu informācijas līdzekļiem šķita, ka Ministru kabinetam bija jāizskata ministra priekšlikums 2019. gada 17. decembra sanāksmē. Pēc tam pašreizējam Rīgas domes priekšsēdētājam, kā to prasa likums, tiek lūgts “paskaidrojums”, pēc kura, ja paskaidrojums nav pārliecinošs (un visas pazīmes liecina, ka ministrs jau ir pieņēmis lēmumu), likumprojekts par Rīgas domes atlaišanu tiktu iesniegts Saeimā. Neskatoties uz to, un saskaņā ar tiem pašiem plašsaziņas līdzekļiem šķiet, ka nevar garantēt visu pašreizējās valdības koalīcijas partiju atbalstu.[[16]](#footnote-16)

**5. SECINĀJUMI**

119. Faktu vākšanas vizīte Latvijā, kas notika 2019. gada decembra sākumā, parādīja, ka LPS iesniegtie iebildumi ir nopietni un Kongresam rada pietiekamas bažas, lai pamatotu situācijas īpašu uzraudzību.

120. Plānotā Latvijas administratīvi teritoriālā reforma, kādu to piedāvā Latvijas varasiestādes, ietver radikālas izmaiņas Latvijas pašvaldību struktūrā, un plaša mēroga pašvaldību apvienošanas un likvidēšanas procesa rezultātā pazudīs aptuveni 60% esošo pašvaldību.

121. Latvijas varas iestāžu plānotā reforma netiek veikta saskaņā ar Hartas 4.6. un 5. pantā noteiktajiem kritērijiem. Ne attiecīgās pašvaldības, ne nacionālā asociācija nepiedalījās reformas izstrādē, jo plānu izstrādāja tikai attiecīgās ministrijas eksperti.

122. Ne atsevišķām iesaistītām vietējām pašvaldībām, ne nacionālajai asociācijai nebija iespēju patiesi risināt sarunas par galvenajiem reformas aspektiem, jo ​​valdības plāns tika mainīts tikai attiecībā uz dažiem nelieliem un tehniskiem jautājumiem.

123. Par reformu atbildīgā ministrija neveica patiesu konsultāciju un sarunu procesu. Drīzāk tā veica vienvirziena komunikācijas kampaņu, lai sniegtu informāciju par reformu, kuras galvenie virzieni jau bija noteikti

124. Tāpat nenotika konsultācijas ar iedzīvotājiem reformu skartajās pašvaldībās. Turklāt tā vietā, lai mudinātu organizēt neformālas aptaujas, lai novērtētu iedzīvotāju uzskatus, attiecīgā ministrija kavēja un dažos gadījumos pat aizliedza aptaujas. Jebkurā gadījumā vairāk nekā 30 pašvaldību veiktās aptaujas parāda rezultātus, kas nepārprotami bija pret reformu.

125. Notika publiskas demonstrācijas pret reformu, un akadēmiskās aprindas to kritizēja.

126. Reforma neatbilst arī Ministru Komitejas Rekomendācijai Rec (2004) 12.

127. Ja pašvaldību reforma, kas beidzās 2008./2009. gadā ilga 13 gadus, tad pašreizējā reforma, kas ir tikpat tālejoša, varētu tikt “pabeigta” pēc dažiem mēnešiem, kas ir nepieciešamo diskusiju un analīzes nepietiekamības objektīvs rādītājs.

128. Attiecībā uz pašvaldību finansēm, faktu vākšanas vizīte ziņotājiem parādīja, ka joprojām aktuāli ir Kongresa Rekomendācijā 412 (2018) paustie secinājumi par vietējo un reģionālo demokrātiju Latvijā. Netika novērots progress attiecībā uz vietējo nodokļu paplašināšanu vai pašvaldību finansējuma nepilnībām Latvijā, kas ir pretrunā ar Hartas 9. panta 3. punktu.

129. Neskatoties uz centrālās valdības apņemšanos saglabāt savu ieguldījumu pašvaldību finanšu izlīdzināšanas fondā, vietējās pašvaldības joprojām būs pārāk atkarīgas no transfertiem, dotācijām un piešķīrumiem no valsts budžeta.

130. Vietējām pašvaldībām faktiskā budžeta nodokļu ieņēmumu daļa 2020. gadam ir nepietiekama.

131. Likumdošanas un grāmatvedības pieeja, kurā pašvaldību budžetus uzskata par valsts budžeta daļu, ļoti negatīvi ietekmē Latvijas pašvaldību budžetus, jo tie ir pilnībā atkarīgi no centrālās valdības budžeta prioritātēm. Tas ir pretrunā ar pašvaldību finansiālo un budžeta autonomiju, kas prasīta Hartas 3.1. un 9.pantā. Turklāt šī pieeja var ļoti negatīvi ietekmēt pilsētu budžetu, kā tas ir Rīgas gadījumā.

132. Nav pieņemama Rīgas pilsētas ieņēmumu būtiskas daļas atskaitīšana ar Finanšu ministrijas vienpusēju lēmumu grāmatvedības korekciju vajadzībām attiecībā uz investīcijām, kas vajadzīgas pašvaldības sabiedriskā transporta pakalpojumu uzlabošanai.

133. Fiskālā decentralizācija netiek panākta, palielinot dotācijas un piešķīrumus no valsts budžeta, bet gan palielinot nodokļu ieņēmumu daļu pašvaldību budžetos.

134. Lielu satraukumu rada valdības ministra izlemta Rīgas mēra atstādināšana no amata un plānotā galvaspilsētas domes atlaišana.

135. Rīgas mēra atstādināšana, ja pret viņu nav ierosināts kriminālprocess, ir uzbrukums vietējai demokrātijai un ir centrālās valdības iejaukšanās pašvaldības institucionālajā dzīvē, jo īpaši galvaspilsētas gadījumā.

136. Pilsētas vai novada domes priekšsēdētāja (mēra) atstādināšanas mehānisms rada daudz jautājumu un šaubu: pašreizējā likumdošana pārāk neskaidri apraksta iemeslus, kas var attaisnot šādu rīcību, un ministram šajā ziņā ir pārāk liela rīcības brīvība.

137. Rīgas domes atlaišana ir pārsteidzoša, jo tā ietver procedūru, kas nav izmantota vairāk nekā 25 gadus. Tas rada bažas par vietējās demokrātijas pamatprincipiem.

138. Tiesību aktos ir neskaidri norādīti iemesli, kas var attaisnot šādu rīcību; attiecīgā ministra rīcības brīvība šeit rada politiskus un arī juridiskus jautājumus; un pagaidu administrācijas iecelšana, ko veido personas, kas nav vēlētas, uz laika posmu, kas var ilgt vairākus mēnešus, šķiet diametrāli pretēja vietējās demokrātijas pamatprasībām

1. Pēdējā kongresa vizīte Latvijā notika 2017. gadā. Skatīt paskaidrojuma rakstu CG34 (2018) 11 galīgā redakcija, 2018. gada 27. marts (ziņotāji: X. Cadoret, Francija, (L, SOC) un M. Cools, Beļģija (L, ILDG) [↑](#footnote-ref-1)
2. http://www.varam.gov.lv/lat/administrativi\_teritoriala\_reforma/ [↑](#footnote-ref-2)
3. LPS savai vēstulei pievienojusi tabulu, norādot pašvaldību skaitu, kurās notika aptaujas, respondentu skaitu un viņu balsojumu iznākumu [↑](#footnote-ref-3)
4. Skat. Baltic Times, online edition of 7 November 2019. https://www.baltictimes.com/protest\_against\_regional\_reform\_blends\_with\_medics\_\_picket\_outside\_saeima/ [↑](#footnote-ref-4)
5. Skat.: Valsts Prezidenta birojs, “Latvijas prezidents: administratīvajām un teritoriālajām reformām vajadzētu stiprināt cilvēku izjūtu par piederību Latvijai”, 2019. gada 6. novembris. [↑](#footnote-ref-5)
6. Piemēram, 2008.g.23.augustā notika referendums par pensiju likumu (taču tā rezultāti netika ņemti vērā, jo piedalījās mazs skaits vļētāju) [↑](#footnote-ref-6)
7. Skat. Ministru Komitejas Rekomendācijas Rec(2004) 12 dalībvalstīm par vietējo un reģionālo pašvaldību robežu un struktūras reformu procesiem (pieņēma Ministru Komisija 2004.g.20.oktobrī) [↑](#footnote-ref-7)
8. Rekomendācijās ir noteikti vairāki principi, lai nodrošinātu efektīvu institucionālu dialogu (punkti II.18-II.22) [↑](#footnote-ref-8)
9. Skat. Eiropas Vietējo un reģionālo pašvaldību kongress: “Vietējo pašvaldību konsultācijas ar augstāku valdības līmeni””, ziņojums Pārvaldības Komitejai, CG35 (2018) 20 prov, 2018.g.26.jūnijs, 13.lpp [↑](#footnote-ref-9)
10. Skat.2.atsauci [↑](#footnote-ref-10)
11. Pašvaldībām ir tiesības arī uz 100% ieņēmumiem no nekustamā īpašuma nodokļa, kas ir tas nodoklis Latvijā, kas visvairāk līdzinās pašvaldību nodoklim [↑](#footnote-ref-11)
12. Skat: *LSM.lv*: “Ministrs Pūce rosina Rīgas domes atlaišanu”, 2019., gada 6.decembrī [↑](#footnote-ref-12)
13. skat: *The Baltic Times*: “Riga City Council’s extraordinary elections might be held in early March” (angļu val) , 2019. gada 16.decembrī [↑](#footnote-ref-13)
14. 2019.gada 12.decembrī Rīgas dome šķiet izsludināja jaunu iepirkumu minētajam pakalpojumam [↑](#footnote-ref-14)
15. Acīmredzmi sāda atlaišana drīzāk būtu adminsitratīvs ne likumdošanas pasākums, pat ja parlaments īsteno likumdošanas varu [↑](#footnote-ref-15)
16. Skat. “Snap election in Riga may be postponed until March”, Baltic News Network, 2019.g. 16.decembrī [↑](#footnote-ref-16)