



LATVIJAS VALSTS PREZIDENTS

## VALSTS PREZIDENTA PAZIŅOJUMS

Rīgā

2020. gada 25. februārī

Nr. 7

### **Par ierosinājumiem administratīvi teritoriālās reformas īstenošanai**

Daru zināmu, ka esmu vērsis Saeimas Administratīvi teritoriālās reformas komisijas uzmanību uz nepieciešamiem likumprojekta “Grozījumi Republikas pilsētas domes un novada domes vēlēšanu likumā” (Saeimas likumprojekts Nr. 539/Lp13) pilnveidojumiem pirms otrā lasījuma, kā arī atsevišķiem plašākiem jautājumiem, kas skar administratīvi teritoriālo reformu.

### **I Vietējo kopienu identitāte un interešu pārstāvniecība**

Likumprojekta “Grozījumi Republikas pilsētas domes un novada domes vēlēšanu likumā” mērķis ir *risināt vietējo kopienu interešu pārstāvību* vietējā pašvaldībā pēc administratīvi teritoriālās reformas, kuras ietvaros vienotā pašvaldībā tiktu apvienotas vairākas vietējas kopienas ar savu identitāti un interesēm (*sk. Saeimas likumprojekta Nr. 539/Lp13 “Grozījumi Republikas pilsētas domes un novada domes vēlēšanu likumā” anotācijas I sadaļas 1. punktu*).

Vietējo pašvaldību domju vēlēšanām jāveicina *pēc iespējas visaptveroša attiecīgās pašvaldības iedzīvotāju interešu pārstāvniecība*. Tādēļ nedrīkstētu tikt radīti priekšnoteikumi, kas faktiski varētu kavēt atsevišķu iedzīvotāju grupu interešu pārstāvēšanu vietējās pašvaldības līmenī.

Likumprojektā vietējo kopienu interešu reālas un iedarbīgas pārstāvības problēmu piedāvāts risināt, vienkārši palielinot novada domē ievēlamo deputātu skaitu.

Neesmu drošs, ka šāds tehnisks risinājums varētu nodrošināt skaitliski nelielu vietējo kopienu pilnvērtīgu un efektīvu pārstāvību un šo kopienu specifisko interešu ņemšanu vērā, izlemjot vietējās pašvaldības kompetencē esošos jautājumus.

## **II Vietējās kopienas kā administratīvas vienības ar savu pārstāvniecību**

Administratīvi teritoriālajai reformai būtu jābūt vērstai uz:

(1) vietējo pašvaldību darba efektīvizēšanu un pakalpojumu pienācīgu nodrošināšanu katrā pašvaldībā,

(2) iedzīvotāju demokrātiskās piederības vietējām kopienām un kultūrvēsturiskās identitātes stiprināšanu.

Problemātiska administratīvi teritoriālās reformas koncepcijā ir tieši otrā mērķa sasniegšana. Šis mērķis skar ne tikai *identitāti* un *piederību*, bet arī *demokrātiju*, konkrēti *pilsonisko atbildību*, kas sākas jau ar atbildību par savu tiešo dzīves apkaimi.

Uzskatu, ka administratīvi teritoriālās reformas ietvaros *būtu nepieciešams saglabāt vietējās kopienas*, kurām ir sava noteikta administratīva kompetence. Šādām vietējām kopienām jau ir arī gadsimtos nostiprināti kultūrvēsturiski apzīmējumi – pagasti un pilsētas (mazpilsētas). Tas dotu iespēju iedzīvotājiem risināt lokālos, vietējās kopienas jautājumus tuvāk viņu dzīvesvietai, kā arī stiprinātu iedzīvotāju kultūrvēsturisko identitāti un piederības sajūtu konkrētai vietai.

Vietējām kopienām *būtu saglabājamas tiesības ievēlēt savus priekšstāvjus*, kuri varētu kārtot tieši vietējās kopienas jautājumus, lielākoties darbojoties sabiedriskā kārtā.

Tie būtu jautājumi, kuri pēc sava rakstura vislabāk būtu risināmi vietējās kopienas līmenī ar tiem resursiem, kas ir tās rīcībā. Vietēja rakstura jautājumi, kas skar tieši un tikai vietējos iedzīvotājus, ir jārisina tieši vietējā līmenī, un nevis lielas pašvaldības līmenī.

Savukārt tās funkcijas, kurās vietējās kopienas mazā iedzīvotāju skaita dēļ nespētu nodrošināt kvalitatīvus pakalpojumus vai kuru īstenošanā nepieciešams plašāks reģionāls kopskats, pašsaprotami būtu nododamas pēc

administratīvi teritoriālās reformas izveidotajām republikas pilsētu un novadu pašvaldībām.

Tādēļ administratīvi teritoriālās reformas gaitā būtu daudz detalizētāk regulējams *kompetenču nošķiršanas jautājums* starp vietējām kopienām un veidojamām republikas pilsētu un novadu pašvaldībām, kas gan ļautu stiprināt pašvaldības, gan negrautu vietējo kopienu kultūrvēsturisko identitāti, piederības sajūtu savai kopienai un pilsonisko atbildību par savu tiešo apkaimi.

Saprotams, ka lielākā daļa uzdevumu, kuru pildīšana ir uzdots pašreizējām pašvaldībām, saskaņā ar administratīvi teritoriālās reformas koncepciju tiks nodota jaunajām, iedzīvotāju skaita ziņā lielākām un pieejamo resursu ziņā jaudīgākām pašvaldībām, taču jebkurā gadījumā vienmēr ir un būs vietēja rakstura jautājumi. Vietēja rakstura jautājumi nekur nepazudīs, un tie, respektējot minētos demokrātijas un identitātes apsvērumus, vislabāk būtu risināmi vietējo kopienu (mazpilsētu un pagastu) līmenī.

Atgādināšu, ka viena no galvenajām problēmām, kuru radīja iepriekšējā nepārdomātā administratīvi teritoriālā reforma, bija apstākļi, ka toreiz izveidotās pašvaldības bija ar ļoti dažādu iedzīvotāju skaitu un ekonomisko jaudu, bet uzdevumi un pakalpojumi, kas tām bija jāsniedz saviem iedzīvotājiem, bija pamatā vieni un tie paši. Varētu teikt, ka iepriekšējā reforma bija pārāk "rupja", ar maksimāli vienkāršotu pieeju komplikētas problēmas risināšanā. Šādu kļūdu nedrīkstētu atkārtot jaunās reformas kontekstā.

Esmu aicinājis Saeimas Administratīvi teritoriālās reformas komisiju ļoti rūpīgi apsvērt šo iespējamo risinājumu, kas nodrošinātu pakalpojumu kvalitāti un vienlaikus saglabātu dažādu Latvijas vietu identitātes, piederības un kultūrvēsturisko nozīmību, kā arī dotu iespēju patstāvīgā formā vietējā līmenī izpausties pilsoniskajai atbildībai.

### **III Par robežām starp pašvaldībām**

Papildus iepriekš minētajam jautājumam par vietējām kopienām vēlētos norādīt, ka piederības un identitātes aspekti būtu vērā ņemami, arī lemjot par republikas pilsētu un novadu pašvaldību robežām. Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) ievads nosaka, ka Latvijas valsts ir izveidota, apvienojot latviešu vēsturiskās zemes, kas uzskaitītas Satversmes 3. pantā – Vidzeme, Latgale, Kurzeme un Zemgale. Likumā ietvertais Latvijas administratīvi teritoriālais iedalījums pēc Satversmes ir nākamais tiesību akts, kas konkrētāk nosaka Latvijas teritoriālās vienības un

to robežas. Tādēļ nedaudz pārsteidz fakts, ka latviešu vēsturiskās zemes administratīvi teritoriālās reformas kontekstā vispār pat nav pieminētas.

Uzskatu, ka, nosakot veidojamo republikas pilsētu un novadu pašvaldību robežas, būtu pienācīgi apsverama arī vietējo kopienu kultūrvēsturiskā identitāte un piederības apziņa konkrētai latviešu vēsturiskajai zemei.

Robežas starp atsevišķām pašvaldībām nenozīmē savstarpēju noslēgšanos. Tās nekavē iedzīvotāju mobilitāti un sadarbību starp pašvaldībām. Sadarbība, arī un it sevišķi institucionalizēta kopdarbība kopēju projektu īstenošanai, ir mūsdienīgas pārvaldības princips, kas ir īstenojams, arī pienācīgi respektējot pašvaldību iedzīvotāju identitāti un piederības apziņu. Likumos jau ir iekļauti atsevišķi to veicinoši mehānismi, un šīs administratīvi teritoriālās reformas gaitā, iespējams, būtu vēl jāpastiprina mehānismi, kas šādu sadarbību nodrošina.

#### **IV Par apzīmējumu “republikas pilsēta”**

Spēkā esošajos likumos līdz šim lietotais termins “republikas pilsētas” ir sovjetisms, kurš nav iederīgs Latvijas administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu nosaukumu sistēmā (*sk. Latvijas Zinātņu akadēmijas Terminoloģijas komisijas 2008. gada 13. maija lēmumu Nr. 73*).

Latvijas Zinātņu akadēmijas Terminoloģijas komisija savulaik šā termina vietā bija *ierosinājusi lietot terminu “valstspilsēta”*, sniedzot arī šādas izvēles pamatojumu (*sk. turpat*). Iespējams, varētu apdomāt arī kāda cita iederīga termina lietojumu, piemēram, “lielpilsēta” vai “lielā pilsēta”.

Esmu aicinājis Saeimas Administratīvi teritoriālās reformas komisiju, konsultējoties ar valodniekiem, attiecīgo jautājumu atrisināt, jo ir beidzamais laiks atteikties no nevēlamiem sovjetismiem mūsu terminoloģijā.

#### **V Par vēlētāju apvienībām**

##### **1. Vēlētāju apvienību faktiskā likvidācija kā administratīvi teritoriālās reformas sekas**

Šobrīd spēkā esošā Republikas pilsētas domes un novada domes vēlēšanu likuma 15. panta pirmā daļa liedz vēlētāju apvienībām iesniegt republikas pilsētas domes un novada domes deputātu kandidātu sarakstus republikas pilsētās un novados, kuros iedzīvotāju skaits vēlēšanu izsludināšanas dienā ir lielāks par 5000.

Saskaņā ar Republikas pilsētas domes un novada domes vēlēšanu likuma 15. panta otro daļu vēlētāju apvienības var iesniegt novada domes deputātu kandidātu sarakstus tikai tādos novados, kuros iedzīvotāju skaits vēlēšanu izsludināšanas dienā ir mazāks par 5000.

Atbilstoši Centrālās statistikas pārvaldes datiem, 2019. gadā mazāk par 5000 iedzīvotājiem bija teju 50 novados. Attiecīgi šajos novados būtu iespējams novada domes deputātu kandidātu sarakstus iesniegt arī vēlētāju apvienībām.

Likumprojektam “Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums” (Saeimas likumprojekts Nr. 462/Lp13) Ministru kabinets pievienojis arī priekšlikumu Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma pielikumam, kurā būtu noteiktas republikas pilsētas un novadi pēc administratīvi teritoriālās reformas.

Atbilstoši Centrālās statistikas pārvaldes datiem, ja tiktu īstenots šis Ministru kabineta priekšlikums, nevienā no novadiem vairs nebūtu mazāk par 5000 iedzīvotājiem.

Pēc administratīvo teritoriālās reformas Republikas pilsētas domes un novada domes vēlēšanu likuma 15. panta otrajā daļā paredzētās vēlētāju apvienību tiesības iesniegt novada domes deputātu kandidātu sarakstu *faktiski tiktu likvidētas* un paliktu tikai formāli likuma tekstā.

## **2. Vēlētāju apvienības kā demokrātijas un pilsoniskās līdzdalības forma**

Uzskatu, ka *nav pieļaujams faktiski likvidēt vēlētāju apvienību tiesības iesniegt novada domes deputātu kandidātu sarakstus*. Šāds likumdevēja lēmums mazinātu iedzīvotāju iespējas pārstāvēt savas intereses vietējās pašvaldībās un demokrātijas kvalitāti Latvijas sabiedrībā kopumā.

Tā vietā rosinu tieši pretēji – *paplašināt vēlētāju apvienību iespējas piedalīties vietējo pašvaldību vēlēšanās*, piešķirot tām tiesības iesniegt deputātu kandidātu sarakstus *visās* republikas pilsētās un novados pēc administratīvi teritoriālās reformas pabeigšanas.

Satversmes tiesa ir atzinusi, ka likumdevējam ir plaša rīcības brīvība regulēt pašvaldību ievēlēšanas kārtību, citastarp noteikt arī to, kādi subjekti un kādā veidā ir tiesīgi iesniegt kandidātu sarakstus pašvaldību vēlēšanām (*sk. Satversmes tiesas 2015. gada 5. februāra sprieduma lietā Nr. 2014-03-01 14. punktu*).

Tāpat Satversmes tiesa ir uzsvērusi, ka likumdevējam jebkurā brīdī ir tiesības, izmantojot savu rīcības brīvību, lemt par tādiem likuma grozījumiem, kas piešķirtu pilsoņiem plašākas pasīvo vēlšanu tiesību īstenošanas iespējas vietējo pašvaldību vēlēšanās (*sk. turpat 24. punktu*).

Līdz ar to vēlētāju apvienību tiesību iesniegt deputātu kandidātu sarakstus paplašināšana ir *likumdevēja politiskās izšķiršanās jautājums*, kuru šajā brīdī vajadzētu atbildīgi izlemt, ņemot vērā nepieciešamību stiprināt Latvijas demokrātisko valsts iekārtu un veicināt iedzīvotāju plašāku līdzdalību vietējo pašvaldību darbībā.

### **3. Vēlētāju apvienību īpašā loma un uzdevumi pašvaldībās**

Atbilstoši Satversmes 1. un 101. pantam vietējās pašvaldības ir obligāts Latvijas demokrātiskās valsts iekārtas elements.

Vietējās pašvaldības nozīmē attiecīgās pašvaldības iedzīvotāju pašpārvaldes tiesības, proti, tiesības pašiem savās interesēs kārtot vietējo pašvaldību kompetencē esošus jautājumus. Vietējo pašvaldību līmenī atbilstoši subsidiaritātes principam attiecīgās kopienas pašas brīvi izlemj jautājumus, kas skar to intereses.

Vēlos īpaši uzsvērt, ka *vietējās pašvaldības pamatā risina lokālus un komunālus jautājumus*, kas vistiešākajā mērā skar vietējās kopienas dzīves pārzināšanu. *Vietējās pašvaldības nerisina nacionāla mēroga vai politiskus jautājumus*, kas ir Satversmē noteikto konstitucionālo orgānu kompetencē.

Vietējo pašvaldību galvenais orgāns ir pilsoņu vēlētā pārstāvniecība – dome. Lai varētu nodrošināt savu lokālo un komunālo interešu pārstāvniecību domē un ietekmēt vietējās pašvaldības darbu, iedzīvotājiem ir iespēja ievēlēt savus pārstāvjus domē, kā arī pašiem iesaistīties domes deputāta kandidātu saraksta veidošanā un kandidēt domes vēlēšanās.

Satversmē noteiktais demokrātiskas valsts iekārtas princips prasa, lai vietējās intereses tiktu efektīvi pārstāvētas. Likumdevēja paredzētais monopols tikai politiskajām partijām un to apvienībām iesniegt deputātu kandidātu sarakstus *nesamērīgi apgrūtina* iedzīvotāju vietējo interešu pārstāvniecības iespējas vietējā pašvaldībā, mazina politisko konkurenci un kavē iedzīvotāju kopienu līdzdalību vietējo pašvaldību līmenī (*sk. plašāk manu kā Satversmes tiesas pieaicinātās personas viedokli Satversmes tiesas lietā Nr. 2014-03-01 pēc tiesas sēdes 2014. gada 16. decembrī stenogrammas*).

Likumdevējs politisko partiju monopolu deputātu kandidātu sarakstu iesniegšanai republikas pilsētas domes un novada domes vēlēšanās

paredzējis ar mērķi stiprināt politisko partiju sistēmu un sekmēt politiski aktīvu pilsoņu iekļaušanos politiskajās partijās.

Tajā pašā laikā *šāds risinājums nav sekmējis attiecīgā mērķa sasniegšanu*. Tāpat vairākās republikas pilsētās ir izveidojušās pilsoniski aktīvas domubiedru kopas, kas aktīvi iestājas par konkrētu lokālo un komunālo jautājumu risināšanu, kā arī ieguvušas iedzīvotāju uzticēšanos un spēj ietekmēt lēmumu pieņemšanu vietējās pašvaldībās.

Tātad: ja arguments par politisko partiju stiprināšanu vēl var tikt akceptēts nacionālajā, t.i., Saeimas vēlēšanu līmenī, kur partijām ir jāattīsta idejiski orientētas politiskas nostādnes atsevišķos politikas laukos (iekšpolitikā, ārpolitikā, ekonomikas politikā, sociālajā politikā u.t.t.) un ilgstoši un konsekventi jāmēģina tās īstenot, tad šis arguments nav attaisnojams pašvaldību vēlēšanu līmenī, kuru kompetencē pamatā nav idejiski, bet gan konkrēti pārvaldības jautājumi. Tieši ap šiem konkrētajiem pārvaldības jautājumiem varētu kristalizēties vēlēšanu apvienības (kas, starp citu, varētu apvienot cilvēkus ar dažādu ārpolitisku, iekšpolitisku u.c. orientāciju). Jāatzīmē, ka vēlēšanu apvienību pielaišana pašvaldību vēlēšanās nebūt neizslēdz politisko partiju piedalīšanos pašvaldību vēlēšanās, tas tikai pilsoņiem dotu papildus demokrātiskas līdzdalības iespējas.

Latvijas demokrātiju un iedzīvotāju līdzdalību *tikai stiprinātu* tas, ka šādām aktīvām domubiedru kopām likumdevējs piešķirtu tiesības iesniegt arī deputātu kandidātu sarakstus republikas pilsētas domes un novada domes vēlēšanās.

Republikas pilsētas domes un novada domes vēlēšanās vēlētaji izlemj nevis politiskus un nacionāla mēroga jautājumus, bet gan ietekmē to, kādā veidā vietējā pašvaldība ievēlētās domes pilnvaru termiņā risinās konkrētus lokālos un komunālos jautājumus, kuri aktuāli konkrētajai pašvaldībai, vietējo iedzīvotāju interesēs. Vēlēšanu apvienības var vismaz tikpat efektīvi un kvalitatīvi kā politiskās partijas formulēt savu redzējumu par lokālās un komunālās politikas jautājumiem.

#### **4. Priekšlikumi**

Pamatojoties uz Saeimas kārtības ruļļa 95. pantu, *esmu ierosinājis papildināt Republikas pilsētas domes un novada domes vēlēšanu likuma 15. panta pirmo daļu ar 4. punktu šādā redakcijā:*

*“4) vēlēšanu apvienības”.*

Šāds likuma grozījums vēlēšanu apvienībām piešķirtu tiesības iesniegt republikas pilsētas domes un novada domes deputātu kandidātu sarakstus arī

republikas pilsētās un novados, kuros iedzīvotāju skaits vēlēšanu izsludināšanas dienā ir lielāks par 5000.

Ja Saeima atbalstītu šo priekšlikumu, būtu nepieciešami atsevišķi tehniski koriģējumi likumā ietvertajā vēlēšanu apvienību regulējumā, lai nodrošinātu Republikas pilsētas domes un novada domes vēlēšanu likuma 1. pantā ietverto vēlēšanu principu īstenošanu (*sk. arī Satversmes tiesas 2015. gada 5. februāra sprieduma lietā Nr. 2014-03-01 24. punktu*).

Šajā gadījumā tāpat esmu rosinājis arī noteikt, ka, lai iesniegtu vēlēšanu apvienības sarakstu, tai būtu jāsavāc 1% parakstu no attiecīgās pašvaldības vēlēšanu kopskaita. Tas ir ne pārāk augsts šķērslis, kas netraucētu pilsonisko aktivitāti, taču ir arī pietiekams, lai izslēgtu nenopietnus sarakstus.

Tāpat esmu ieteicis pārdomāt arī tādu balsošanas modeli, kas dotu vēlētajiem tiesības balsot ne vien par konkrētu sarakstu, bet arī individuāli par jebkuru no visos sarakstos izvirzītajiem kandidātiem (šādi modeļi principā pastāv Igaunijā un citās Ziemeļvalstīs, taču detaļās tie atšķiras). Pašvaldībās kandidātu personības ir vairāk pazīstamas, un tāds modelis dotu vēlētajiem lielāku ietekmi uz rezultātiem. Šim balsošanas modelim vietējo pašvaldību vēlēšanās Latvijā ir pozitīva vēsturiska pieredze (*sk. 1919. gada 18. augustā pieņemto "Pagaidu noteikumu par pilsētu domnieku vēlēšanām" 17. pantu 1921. gada 16. decembra pārgrozījumu redakcijā un 1922. gada 1. marta Likuma par pagasta padomes vēlēšanām 20. – 23. pantu*).

\*\*\*\*\*

Vēlos uzsvērt, ka noteikti atbalstu administratīvi teritoriālo reformu. Tā ir nepieciešama. Tomēr būtu vēlams, lai visas detaļas būtu noslīpētas tā, lai tās neradītu negatīvu efektu. Būtiski, ka administratīvi teritoriālā reforma ne tikai palielinātu veidojamo pašvaldību jaudīgumu un to sniegto pakalpojumu kvalitāti, bet arī stiprinātu demokrātiju un identitāti.

Valsts prezidents



Egils Levits