

Irina Dolgova, Mag.iur, Doctoral candidate (juridical science)
Rīga Stradiņš University
Latvia

Legality of Democratic Principles in the Management and Problematics of State and Local Government

Abstract. The main regulatory enactments that regulate the activities of a local government are the “Law on the Status of the Deputy of the Republic City Council and Municipality Council”, the law “On Local Governments”, the “State Administration Structure Law”, and the binding regulations of each local government. The right of a deputy to ask questions is stated in the “Law on the Status of the Deputy of the Republic City Council and Municipality Council”, section 5 of the second part, point 6 - *a deputy has the right to participate in debates, to ask questions, to provide references.* At the same time, State Administration Structure Law, section 70, part 1 states that *those members of the collegial authority who have voted shall be liable for the efficiency and the lawfulness of an administrative decision of a collegial authority, unless any such member has especially requested to record their objections in the minutes of the taking of the decision.* It is concluded from the abovementioned legal framework that in a democratic state, the deputy has the right to ask as many questions as long as deputy has assumed that the relevant decision of the city council will be taken in accordance with the requirements of the regulatory enactments. It follows from the foregoing that the binding rules of municipalities cannot limit the number of questions to a deputy.

Key words: Municipality, deputy, deputy rights, democratic state, local government binding regulations

Ирина Долгова, претендент на научную степень
Университета имени Паула Страдыня
Латвия

Правомерность демократических принципов в управлении и проблематике государственного и местного самоуправления

Аннотация. Основными нормативными актами, регулирующими деятельность муниципалитета, являются «Закон о статусе депутатов республиканского города и округа», закон «О местных самоуправлениях», «Закон о структуре государственного управления» и обязательные правила каждого местного самоуправления. Право депутата задавать вопросы описывается в части 2й, 5 разделе, 6 пункте «Закона о статусе депутатов республиканского города и округа» - *депутат имеет право участвовать в дебатах, задавать вопросы, предоставлять справки.* В то же время, в пункте 1 раздела 70 «Закона о структуре государственного управления» сказано, что *те члены коллегиального органа, которые голосовали, несут ответственность за эффективность и законность административного решения коллегиального органа, за исключением случаев, когда какой-либо такой член особо просил записать свои возражения в протоколе принятия решения.* Из вышеупомянутых правовых норм делается вывод, что в демократическом государстве депутат имеет право задать достаточное количество вопросов для того, чтобы депутат был уверен том, что соответствующее решение будет принято в соответствии с требованиями нормативных актов. Из вышесказанного следует, что обязательные правила муниципалитетов не могут ограничивать количество вопросов депутатам.

Ключевые слова. Муниципалитет, депутат, депутатские права, демократическое государство, обязательные правила местного самоуправления

Irina Dolgova
Zinātniskā grāda pretendente (juridiskās zinātnes)
Rīgas Stradiņa universitāte
Latvija

Demokrātisko principu tiesiskums valsts un pašvaldības pārvaldīšanā un problemātikā

Anotācija. Galvenie normatīvie akti, kas regulē pašvaldības darbību, ir "Republikas pilsētas un novada domes deputāta statusa likums", likums "Par pašvaldībām", "Valsts pārvaldes iekārtas likums" un katras pašvaldības saistošie noteikumi. Deputāta tiesības uzdot jautājumus domes sēdē atrunātas Republikas pilsētas un novada domes deputāta statusa likuma 5. panta otrās daļas 6. punktā domes sēdēs deputātam ir tiesības piedalīties debatēs, uzdot jautājumus, sniegt uzziņas. Vienlaikus Valsts pārvaldes iekārtas likuma 70. panta pirmā daļa nosaka, ka par koleģiālas institūcijas pārvaldes lēmuma lietderību un tiesiskumu atbild tie koleģiālās institūcijas locekļi, kas balsojuši, ja vien kāds viņiem nav pieprasījis lēmuma pieņemšanas protokolā fiksēt savus iebildumus. No iepriekš minētā tiesiska regulējuma secināms, ka demokrātiskā valstī deputātam ir tiesības uzdot tik daudz jautājumus, kamēr deputāts ir guvis pārliecību, ka attiecīgais domes lēmums tiks pieņemts atbilstoši normatīvo aktu prasībām. No augstākminētā izriet, ka pašvaldību saistošie noteikumi nedrīkst ierobežot deputātam uzdodamo jautājumu skaitu.

Atslēgas vārdi: Pašvaldība, deputāts, deputāta tiesības, demokrātiskā valsts, pašvaldību saistošie noteikumi

Deputātu tiesību ierobežojošas normas.

Galvenie normatīvie akti, kas regulē pašvaldības darbību ir "Republikas pilsētas un novada domes deputāta statusa likums", likums "Par pašvaldībām", "Valsts pārvaldes iekārtas likums" un katras pašvaldības saistošie noteikumi. Deputāta tiesības uzdot jautājumus domes sēdē atrunātas Republikas pilsētas un novada domes deputāta statusa likuma 5. panta otrās daļas 6. punktā (deputāta tiesības domes sēdēs) [1] domes sēdēs deputātam ir tiesības piedalīties debatēs, uzdot jautājumus, sniegt uzziņas. Vairākas Latvijas pašvaldības uzskata, ka deputāts nedrīkst runāt domes sēdē, cik tas tam ir nepieciešams un attiecīgi uzdot interesējošus jautājumus arī drīkst tikai pēc noteikta pašvaldības saistošo noteikumu noteiktā skaita. Sakarā ar to, arī radās aktuālā problēma, kuru risināt ir iesaistījies Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas (VARAM) ministrs Kaspars Gerhards. Šī problēma ir ļoti jo ļoti aktuāla un saasinājusies pēdējo mēnešu laikā, vairākām pašvaldībām savos saistošajos noteikumos ieviešot šādu normu. Pētījuma mērķis izpētīt reālo situāciju deputātu tiesību ierobežošanā Latvijas pašvaldībās, konstatēt problēmas un izziņāt to sasaisti ar pašvaldības atbildību.

Pētījumā ir izmantotas šādas izziņas metodes: Individuālās pētīšanas metode, pašvaldību prakses analīze un plašsaziņas līdzekļos pieejamas informācijas un gadījumu izpēte.

Demokrātiskās valsts pamatprincipu standarti.

Skaļi pēdējo mēnešu garumā televīzijā, radio un presē tiek atainota situācija, kad deputātiem pašvaldībās tiek liegtas tiesības pilnvērtīgi pildīt deputātu tiesības savās vietvarās. Republikas pilsētas domes un novada domes deputāta statusa likuma 5. pants (deputāta tiesības domes sēdēs) paredz, ka ir tiesības piedalīties debatēs, uzdot jautājumus, sniegt uzziņas. Skaidri redzams, ka šis pants neparedz nekādu tiesību limitu. Likuma 6. pants - deputāta piedalīšanās domes institūciju darbā paredz, ka deputāts ar padomdevēja tiesībām var piedalīties arī to domes institūciju darbā, kuru sastāvā viņš nav ievēlēts arī bez ierobežojuma. Nosakot

pretlikumīgi saistošajos noteikumos ierobežojumam deputātam tiek liegtas likumiskas tiesības, ko nosaka likuma 8. pants. (deputāta pienākumi domē), proti pilnvērtīgi:

- 1) piedalīties domes sēdēs, kā arī tās institūcijas sēdēs, kuras sastāvā viņš ievēlēts;
- 2) ievērot šā likuma, kā arī attiecīgās domes nolikuma un sēžu reglamenta prasības;
- 3) izpildīt domes, tās priekšsēdētāja un to institūciju vadītāju norādījumus un uzdevumus, kuru sastāvā deputāts ievēlēts [1].

Kā arī tiek izkropļotas tiesības, ko nosaka likuma 9. pants (deputāta tiesības savā vēlēšanu apgabalā). Turklāt uzliekot limitu deputātu debatēm, zūd debašu jēga, jo bieži vien debatējot koalīcijas un opozīcijas komunikācijā, rodas lietderīgi priekšlikumi, kurus iestrādā lēmumprojektos. Nosakot limitus, šī iespēja tiek sakropļota. Limitējot uzdodamo jautājumu skaitu un runas ilgumu debatēs, manā ieskatā, netiek panākt koalīcijas plānotais rezultāts – “apklusināt opozīciju”, jo tā vienmēr atradīs variantus kā pateikt vēlamo. Ierobežots deputāts uzvedas līdzīgi stūrī iedzītam zvēram, kas uzbrūk. Aizliegumi vienmēr provocē pretdarbību. Likumam jāsekmē balansu starp abām šīm te pusēm.

VARAM deputātu darbu ierobežojošas normas konstatējusi sešu pašvaldību nolikumos, taču četras no tām ar mieru pārkāpumus novērst. Patlaban ministrija saņēmusi un apkopojusi 68 pašvaldību atbildes vēstules un secinājusi, ka ierobežojumi pastāv sešās pašvaldībās. Četras no tām – Ventspils, Liepāja un Daugavpils, kā arī Durbes novads – norādījušas, ka veiks nepieciešamās izmaiņas, lai atceltu neatbilstošos nolikumu punktus. konstatēti arī Rēzeknes pilsētas un Jelgavas novada pašvaldībā, kurām ministrija nosūtījusi vēstuli ar pieprasījumu sagatavot grozījumus saistošajos noteikumos, nodrošinot domes darbības atbilstību demokrātiskās valsts pamatprincipu standartiem. Lielākus negatīvus nopelnus ir guvusi Rīgas domes pašvaldība, kura, viņu ieskatā, lai disciplinētu sēžu norisi ir ieviesusi fiksēto laiku par uzstāšanos debatēs un reglamentējusi uzdodamo jautājumu skaitu sēdēs. Šādu normu ieviešana nevarēja palikt nepamanīta, jo Rīga ir lielākā Latvijas pašvaldība. Rīgas domes opozīcijas centieniem, šī informācija nonāca Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministra rokās, kur momentā tika nodēvēta par demokrātijas principu pārkāpšanu Rīgas domē. Ministrs deputātu tiesību ierobežojošos grozījumiem aņņemies atcelt ar rīkojumu, ja pati vietvara to neizlabos. Viņš ir apturējis Rīgas saistošos noteikumus, ar kuriem domniekiem par izskatāmajiem jautājumiem atļauts uzdot ne vairāk par trim jautājumiem. Tikmēr Rīgas dome pieņēmusi jau jaunus ierobežojumus. Proti, ka par katru lēmumprojektu uz visiem deputātiem jautājumiem būs 20 minūšu jeb vidēji 20 sekundes katram. Gerhards jau paudis kritisku nostāju arī par šādu normu [8]. Atskatoties uz šādu situāciju, marta sākumā ministrija visām 119 Latvijas pašvaldībām nosūtīja vēstuli uzliekot par pienākumu izvērtēt pašvaldības nolikumu un gadījumā, ja nepieciešams, svītrot normas, kas ierobežo deputātu iespējas pilnvērtīgi piedalīties lēmumu pieņemšanā. Atbilde pašvaldībām bija jāsniedz līdz 15.martam.

VARAM norādes Latvijas pašvaldībām.

No vēstules konteksta izriet, ka pēdējā laikā vairākās pašvaldībās parādījusies tendence ierobežot deputātu tiesības attiecībā uz domes sēdēs uzdoto jautājumu ilgumu un skaitu, tādēļ Vides aizsardzības un reģionālās aizsardzības ministrija vērs uzmanību uz to, ka deputāta tiesības reglamentē Republikas pilsētas un novada domes deputāta statusa likums, deputātu jautājumu uzdošanas ilgumu nav korekti ierobežot, jo atšķiras domes sēdē izskatāmo jautājumu apjoms, līdz ar to ministrija pauž viedokli, ka jānodrošina iespēja katram no domes deputātiem

noskaidrot nepieciešamo informāciju tiesiskā lēmuma pieņemšanai. Ņemot vērā minēto, ministrija lūdz visām pašvaldībām atturēties no šāda regulējuma ieviešanas pašvaldības nolikumos. Vienlaikus ministrija lūdz izvērtēt savu pašvaldību esošo tiesisko regulējumu un gadījumā, ja šāda norma ir ietverta pašvaldības nolikumā, to nekavējoties svītrot, nodrošinot domes darbības demokrātiskās valsts pamatprincipu standartiem.

Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija (VARAM) pēc vēršanās pret Rīgas domes (RD) varu par opozīcijas deputātu ierobežošanu saņem arvien vairāk kritikas par bezdarbību arī no citām pašvaldībām. Divējādi vērtējama ministra draudi Rīgas pašvaldībai, jo citās pašvaldībās, neskatoties uz deputātu rakstiskajām sūdzībām ministrijai ir apstiprināti un publicēti pašvaldību mājas lapās to saistoši noteikumi ar deputātu tiesību ierobežojumiem. Tā Jelgavas pilsētas dome ir pieņēmusi savus saistošus noteikumus ar deputātu tiesību ierobežošanu, pārkāpjot Republikas pilsētas un novada domes deputāta statusa likuma 5.pantu, kas nosaka deputātu tiesības domes sēdēs, deputātiem piedalīties debatēs. Līdz šim spēkā esošs nolikums¹ paredzēja, ka debates var pārtraukt, ja par to nobalso ne mazāk kā divas trešdaļas klātesošo domes deputātu skaita. Par debašu beigām paziņo domes sēdes vadītājs [5]. Jāsecina, ka likums šādu ierobežojuma neparedz. Nav skaidra ministrijas nostāja akceptējot Jelgavas pilsētas nolikumu publikācijai. Pamatojoties uz to, ka pašvaldību nolikums stājās spēkā pēc to apstiprināšanas domes sēdē, pēc apstiprināšanas no VARAM puses un publikācijas attiecīgās pašvaldības mājas lapā, Jelgavas novada deputātiem ir liegtas ar likumu piešķirtas tiesības. Jāsecina, ka ir notikušas jau vairākas bez debašu sēdes, kur šādā veidā atsevišķiem deputātiem, atsaucoties uz spēkā esošo nolikumu tika liegtas deputātu tiesības debatēt un rezultātā, uzskatu, pieņemtie lēmumi ir ne līdz galam tiesiski.

Savādi ministrijas aicinājumu saprot arī Jelgavas novada dome, kura informē reģionālās nozīmes laikrakstu "Zemgales Ziņas" par to, ka Jelgavas novada domes deputāti ierobežojošas normas Jelgavas novadā varētu mainīt maijā LETA informēja novada pašvaldības Sabiedrisko attiecību nodaļas vadītāja [9]. Dīvaini tiek interpretēts termins nekavējoties, kas izriet no ministrijas aicinājuma. Tieslietu ministrija ir skaidrojusi, ka termins "nekavējoties" nozīmē - tūlīt, tiklīdz kā iespējams, bet ne vēlāk kā 3 darba dienu laikā, ja vien nav noteikts īsāks termiņš, piemēram - "nekavējoties, bet ne vēlāk kā 2 dienu laikā. Līdz ar to pašvaldības apņemšanās to izdarīt maija domes sēdē, kas paredzēta 30. datumā ir ārpus noteiktiem termiņiem.

Jelgavas novada pašvaldības nolikumā 2017. gada novembrī izdarīti grozījumi paredz, ka katrs deputāts domes sēdes laikā lēmumprojekta ziņotājam var uzdot ne vairāk kā divus jautājumus [6]. D. Kaņepone attaisnojot ierobežojošas normas ar to, ka komiteju sēdēs deputātu kopums klusē un neuzdod nevienu jautājumu, lai "padarītu krāsaināku" domes sēdi. Turklāt tādā reizē lēmumprojekta ziņotājam nereti nav iespēju sagatavot uz faktiem balstītas atbildes. Viņas ieskatā ierobežojums varētu panākt pretējo efektu [9].

Jelgavas novada ieskatā VARAM iebildes par deputātu darbu ierobežojošām normām ir strīdīgs pārmetums. Domes deputātiem arī tiek skaidrot ka VARAM ieteikumiem ir tikai rekomendējošs raksturs, ko dome ir tiesīga neņemt vērā. Tieši šādi, pēc ierobežojošo normu iestrādāšanas saistošajos noteikumos, saņemot VARAM aizrādījumus, Jelgavas novada dome atkārtoti izskatīja jautājumu kārtējā domes sēdē un sūtīja VARAM saskaņošanai, skaidrojot grozījumu mērķi, savu redzējumu un pamatojumu. VARAM ir akceptējis ierobežojošus grozījumus.

Labas pārvaldības princips kontekstā ar deputātu tiesībām.

Īstenojot vietējo varu pašvaldībās, ievērojot likumus, pašvaldībām savās darbībās ir jāvadās no labas pārvaldības principam. Labas pārvaldības princips skaidrojams divējādās nozīmēs: kā administratīvo un administratīvi procesuālo tiesību principu kopums, kas piemērojams valsts un privātpersonas publiski tiesiskajās attiecībās, un kā administratīvo tiesību organizatorisks princips, kas piemērojams gan labāka regulējuma politikas īstenošanā, gan darbības efektīvizācijai valsts pārvaldē, un attiecināms uz valsts varu kopumā. Valsts pārvaldes iestādes autoritāte ietver ne tikai leģitimitāti, bet arī uzticību un cieņu pret valsti, kas iegūstama piemērojot labas pārvaldības principu abās jēdziena izpratnēs [7].

Jelgavas novada ieskatā VARAM iebildes par deputātu darbu ierobežojošām normām ir strīdīgs pārmetums. Domes deputāta statusa likuma 5. panta otrās daļas 6. punktā (deputāta tiesības domes sēdēs) domes sēdēs deputātam ir tiesības piedalīties debatēs, uzdot jautājumus, sniegt uzziņas. Vienlaikus Valsts pārvaldes iekārtas likuma [3] 70. panta pirmā daļa nosaka, ka par koleģiālas institūcijas pārvaldes lēmuma lietderību un tiesiskumu atbild tie koleģiālās institūcijas locekļi, kas balsojuši, ja vien kāds viņiem nav pieprasījis lēmuma pieņemšanas protokolā fiksēt savus iebildumus. No iepriekš minētā tiesiska regulējuma secināms, ka demokrātiskā valstī deputātam ir tiesības uzdot tik daudz jautājumus, kamēr deputāts ir guvis pārliecību, ka attiecīgais domes lēmums tiks pieņemts atbilstoši normatīvo aktu prasībām. No augstākminētā izriet, ka pašvaldību saistošie noteikumi nedrīkst ierobežot deputātam uzdodamo jautājumu skaitu.

Būtu lietderīgi saistošos noteikumos strikti mēģināt noteikt debašu ilgumu kaut vai Ministrija pārrauga pašvaldību darbību likuma "Par pašvaldībām" ietvaros, taču šai pārraudzībai pastāv noteiktas robežas, proti, Ministrija ir tiesīga pārraudzīt pašvaldību darbību tiktāl, cik to pieļauj ministrijas kompetence. Saskaņā ar Ministru kabineta 2011.gada 29.marta noteikumu Nr.233 „Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas nolikums” 4.4. un 5.5.4.apakšpunktu ministrijas kompetencē ir pārraudzīt pašvaldību darbības likumību, kā arī pašvaldībām likumos un citos normatīvajos aktos noteikto uzdevumu izpildi atbilstoši pašvaldību darbību regulējošajos normatīvajos aktos noteiktajai kompetencei. Attiecīgi likumā "Par pašvaldībām" ir noteikti mehāniski un procedūras kā Ministrija rīkojas, pašvaldību darbībā, konstatējot normatīvo aktu pārkāpumus.

Deputāta tiesības uzdot jautājumus domes sēdē atrunātas Republikas pilsētas un novada ierakstot, ka deputāts izmanto savas tiesības saprātīgā apjomā un nerunājot neko lieku un nodrošinot lietišķu domu un priekšlikumu iesniegšanu, kas arī pasvītrotu deputāta darbības demokrātijas principu ievērošanu.

Ņemot vērā to, ka atbildi līdz norādītam laikam nav sniegusi 51 pašvaldība, ministrija nosūtījusi atkārtotu pieprasījumu pašvaldībām sniegt informāciju par tiesiskā regulējuma ievērošanu līdz šī gada 27.aprīlim un novērst neatbilstības, ja tādas tiek konstatētas, atbilstoši VARAM norādēm [10].

Izmantoto literatūras avotu saraksts

1. Republikas pilsētas un novada domes deputāta statusa likums.
2. Likums "Par pašvaldībām".
3. Valsts pārvaldes iekārtas likums.
4. Ministru kabineta 2011.gada 29.marta noteikumu Nr.233 „Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas nolikums".
5. Jelgavas pilsētas domes saistošie noteikumi.
6. Jelgavas novada domes saistošie noteikumi.
7. <http://www.tiesibsargs.lv/lv/pages/cilvektiesibas/laba-parvaldiba>.
8. TVNET/LETA 2018. otrdiena 17. | Zane Bitere/LETA

9. <http://www.zz.lv/vietejas-zinas/jelgavas-novada/deputatus-ierobezojosas-normas-jelgavas-novada-varetu-mainit-maija-234881>. LETA 2018. gada 19. aprīlis
10. Vēstules autors, Pašvaldību departamenta direktors A.Mičūls

References

1. "Law on the Status of the Deputy of the Republic City Council and Municipality Council"
2. "On Local Governments Law".
3. "State Administration Structure Law".
4. Cabinet of Ministers Regulation No. 233 of 29 March 2011 "Regulations of the Ministry of Environmental Protection and Regional Development".
5. Jelgava City Council binding regulations.
6. Jelgava County Council binding regulations.
7. <http://www.tiesibsargs.lv/lv/pages/cilvektiesibas/laba-parvaldiba>. (human rights/good-governance).
8. TVNET / LETA 2018. Tuesday 17. | Zane Bitere / LETA
9. <http://www.zz.lv/vietejas-zinas/jelgavas-novada/deputatus-ierobezojosas-normas-jelgavas-novada-varetu-mainit-maija-234881>. LETA April 19, 2018
10. The author of the letter, Director of the Department of Local Government A.Miculis