*CM-Public*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **MINISTRU VIETNIEKU** | Ieteikumi | **CM/Rec(2019)3** | 2019. gada 4. aprīlis |

|  |
| --- |
| Ministru komitejas Ieteikums CM/Rec(2019)3 dalībvalstīm par vietējo varu darbības pārraudzību  *(Pieņēmusi Ministru komiteja 2019. gada 4. aprīlī Ministru vietnieku 1343. sanāksmē)* |

Ministru komiteja saskaņā ar Eiropas Padomes Statūtu 15.*b* panta noteikumiem,

uzskatot, ka Eiropas Padomes mērķis ir panākt lielāku vienotību savu dalībvalstu vidū, lai aizsargātu un īstenotu ideālus un principus, kas ir to kopīgais mantojums, un veicinātu to ekonomisko un sociālo attīstību;

ņemot vērā, ka, tā kā vietējām varām saskaņā ar Eiropas vietējo pašvaldību hartas (ELS Nr. 122, turpmāk tekstā – Harta) 3. panta 1. punktu ir “tiesības un spēj[a] likumā noteiktajās robežās regulēt un vadīt nozīmīgu valsts lietu daļu uz savu atbildību un vietējo iedzīvotāju interesēs”, šīs varas likumā noteiktajā kārtībā ir atbildīgas pilsoņu un valsts varu priekšā;

ņemot vērā, ka saskaņā ar Hartas 4. panta 3. punktu “valsts pienākumus pēc iespējas realizē tā vara, kas atrodas vistuvāk pilsoņiem”;

uzskatot, ka atbilstība tiesiskuma principiem un dažādu varas iestāžu noteiktajām funkcijām, kā arī pilsoņu tiesību aizsardzība un efektīva valsts īpašuma pārvaldīšana attaisno pienācīgu pārraudzību;

uzskatot, ka Hartas 8. pantā ietvertie principi galvenokārt attiecas uz vietējo varu darbības pārraudzību;

uzskatot, ka vietējo varu finanšu stāvoklis rada lielas bažas vairumā valstu un tāpēc lielāka nozīme ir finansiālo darbību pārraudzībai;

uzskatot, ka vietējo varu darbības pārraudzības iezīmes un tās apmērs parasti ir jādiferencē atkarībā no tā, vai šī darbība ietver uzdevumus, kas tiek īstenoti augstākstāvošo varu uzdevumā, vai rīcību savu kompetenču ietvaros;

uzskatot, ka skaidrība vietējo pašvaldību statūtos, jo īpaši kompetenču un procedūru noteikšanā, ir būtisks nosacījums labai pārvaldībai un pienācīgai vietējo varu darbības pārraudzībai;

uzskatot, ka pārredzamība ir labākā garantija tam, ka varas iestādes veic savas darbības kopienas interesēs, un ka tā ir būtisks priekšnoteikums efektīvai demokrātijas pārraudzībai;

uzskatot, ka pārraudzība ir svarīgs valsts un vietējo pašvaldības attiecību aspekts;

uzskatot, ka daudzu dalībvalstu pieredze liecina par nepieciešamību nodrošināt, ka pārraudzības sistēmas tiek organizētas tā, lai saskaņā ar Hartu garantētu gan to efektivitāti, gan “plašu autonomiju attiecībā uz [vietējo varu] pienākumiem, kā arī attiecībā uz veidiem un paņēmieniem, ar kuriem tie tiek īstenoti, un attiecībā uz to izpildei nepieciešamajiem līdzekļiem”;

ņemot vērā, ka saskaņā ar Hartas 7. panta 1. punktu “vietējo vēlēto pārstāvju darba apstākļiem ir jānodrošina brīva iespēja realizēt savas funkcijas”, sankcijas attiecībā uz vietējo varu pārstāvjiem (vietējo vēlēto pārstāvju atstādināšana vai atlaišana no amata, vietējo struktūru likvidēšana vai naudas sodi) jāpiemēro izņēmuma gadījumos un tikai tad, ja tiek traucēta institūcijas darbība;

ņemot vērā, ka saskaņā ar Hartas 11. pantu “vietējām varām ir tiesības griezties tiesā, lai nodrošinātu savu pilnvaru brīvu izpildi”, kas nozīmē iespēju vērsties pret pārraudzības pilnvaru nepareizu izmantošanu;

ņemot vērā:

* Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvenciju (ELS Nr. 5);
* Eiropas vietējo pašvaldību hartu (ELS Nr. 122);
* Eiropas vietējo pašvaldību hartas Papildprotokolu par tiesībām piedalīties vietējās varas darbībā (EPLS Nr. 207);
* Eiropas Padomes Konvenciju par piekļuvi oficiālajiem dokumentiem (EPLS Nr. 205);
* Ministru komitejas Ieteikumu CM/Rec(2018)4 dalībvalstīm par pilsoņu līdzdalību vietējā sabiedriskajā dzīvē un Pamatnostādnes par pilsonisko līdzdalību politisko lēmumu pieņemšanā;
* Valensijas deklarāciju un Stratēģiju inovācijai un labai pārvaldībai vietējā līmenī, tostarp 12 labas demokrātiskās pārvaldības principus, kas pieņemti par vietējo un reģionālo pārvaldi atbildīgo Eiropas ministru konferences 15. sesijā (2007. gada 15.–16. oktobrī);
* Eiropas Padomes Vietējo un reģionālo pašvaldību kongresa Ieteikumu 395 (2017) par atkārtotiem jautājumiem, pamatojoties uz novērtējumiem, kas iegūti Kongresa novērošanas un vēlēšanu novērošanas misijās,

iesaka dalībvalstu valdībām, ņemot vērā savus attiecīgos konstitucionālos vai likumdošanas pasākumus, uzņemties 1. un 2. punktā minētos uzdevumus vai uzticēt šos uzdevumus kompetentajām varas iestādēm,

1. ņemot vērā šā dokumenta pielikumā izklāstītās pamatnostādnes, pieņemt atbilstošus pasākumus, lai:

* piemērotu Hartas 8. pantā ietvertos principus attiecībā uz visu vietējo varu darbības pārraudzības veidu administratīvo pārraudzību;
* ieviestu tādu atbilstošu tiesisko un institucionālo regulējumu un reglamentējošos noteikumus vietējo varu darbības pārraudzībai, kas ir:
  + juridiski un praktiski samērīgi ar interesēm, ko ir paredzēts aizsargāt, un
  + saskaņā ar Eiropas Padomes standartiem, jo īpaši saskaņā ar Hartu un 12 labas demokrātiskās pārvaldības principiem;
* sekmētu pilsoņu īstenotās demokrātijas pārraudzības lomu, tostarp veicinot dinamisku vietējo demokrātiju;
* nodrošinātu, ka pārraudzības sekas ir likumības vai stabilu finanšu saglabāšana vai nepieciešamības gadījumā atjaunošana;
* nodrošinātu vietējā līmenī vēlētu amatu pienākumu brīvu izpildi;
* mudinātu vietējās varas izveidot iekšējās kontroles procedūras un pakalpojumus ar mērķi samazināt kļūdu un tiesvedības riskus un veicinātu attiecības ar ārējās kontroles varām;
* radītu atbilstošus apstākļus, lai par pārraudzību atbildīgās personas pēc vietējo varu pieprasījuma varētu tās konsultēt juridiskos, finanšu un administratīvos jautājumos;

2. periodiski pārskatīt pieņemtos pasākumus un vajadzības gadījumā īstenot tiesību aktu reformas, lai uzlabotu pārraudzības sistēmu efektivitāti un to atbilstību subsidiaritātes principam. To darot, tām jāņem vērā jautājumi, kas radušies Eiropas Padomes Vietējo un reģionālo pašvaldību kongresa pārraudzības un vēlēšanu novērošanas misiju rezultātā saistībā ar Eiropas vietējo pašvaldību hartas īstenošanu.

*Ieteikuma CM/Rec(2019)3 papildinājums*

**Pamatnostādnes par vietējo varu darbības pārraudzības sistēmu pilnveidošanu**

Šajā ieteikumā jēdzieni “pārraudzība” un “darbības” jāsaprot tādā pašā nozīmē kā Eiropas vietējo pašvaldību hartā (ELS Nr. 122, turpmāk tekstā – Harta).

**I. Pārraudzības principi**

1. Hartas 8. pantā ietvertie principi attiecībā uz administratīvo pārraudzību ir šādi:

i) likumības princips – 8. panta 1. punkts nosaka, ka “[j]ebkuru administratīvo pārraudzību pār vietējo varu darbību var veikt tikai saskaņā ar tādām procedūrām un tādos gadījumos, kuri ir noteikti konstitūcijā vai likumā”. Attiecīgi pārraudzībai, tās darbības jomai, procedūrām un sekām ir jābūt tādām, kā noteikts tiesību aktos;

ii) samērīguma princips – 8. panta 3. punktā ir noteikts, ka “[a]dministratīvā pārraudzība pār vietējām varām tiek realizēta tādā veidā, lai nodrošinātu, ka kontrolējošās varas iejaukšanās ir proporcionāla to interešu svarīgumam, kuras ir paredzēts aizsargāt”. Attiecīgi pārraudzība jāierobežo, lai atspoguļotu aizsargājamo interešu nozīmi.

2. Piemērojot šos principus, visos aspektos jāievēro vietējās pašvaldības jēdziens, kas noteikts Hartas 3. pantā, un jānošķir savas un deleģētās kompetences, ja tām ir turpmāk izklāstītā nozīme:

i) savas kompetences – saskaņā ar Hartas 4. panta 4. punktu “[v]ietējām varām piešķirtās pilnvaras parasti ir pilnīgas un ekskluzīvas”;

ii) deleģētās kompetences – saskaņā ar Hartas 4. panta 5. punktu “[g]adījumos, kad centrālā vai reģionālā vara deleģē savas pilnvaras vietējām varām, tām, cik iespējams, jāļauj šo pilnvaru realizēšanu brīvi pielāgot vietējiem apstākļiem”.

3. Tā kā vietējo varu darbības pārraudzība ir svarīgs faktors valsts politikas īstenošanā un finanšu resursu pārvaldībā, tajā jāņem vērā arī 12 labas demokrātiskās pārvaldības principi. No tiem pārraudzībai ir īpaši svarīgi šādi principi:

i) atklātība un pārredzamība, kas nodrošina publisku piekļuvi informācijai par lēmumiem un politikas īstenošanu, lai varas un sabiedrība varētu sekot līdzi vietējās varas darbam un dot savu ieguldījumu tajā;

ii) tiesiskums, kas nodrošina, ka varas ievēro tiesību aktus un tiesu lēmumus un normatīvie akti tiek pieņemti un objektīvi izpildīti tiesību aktos noteiktajā kārtībā;

iii) kompetence un spējas, kas nodrošina, ka pārvaldības īstenotāju profesionālās prasmes tiek pastāvīgi uzturētas un nostiprinātas;

iv) pareiza finanšu vadība, kas nodrošina piesardzības ievērošanu finanšu pārvaldībā un risku pienācīgu novērtēšanu un pārvaldību;

v) pārskatatbildība, kas nodrošina, ka visi lēmumu pieņēmēji gan kolektīvi, gan individuāli uzņemas atbildību par saviem lēmumiem, par kuriem ziņo, kurus izskaidro un par kuriem var piemērot sankcijas, un ka ir ieviesti efektīvi tiesiskās aizsardzības līdzekļi pret sliktu pārvaldību.

**II. Pārraudzības mērķi un regulējums**

1. Pārraudzības galīgais mērķis ir nodrošināt vietējās pašvaldības efektivitāti un valsts resursu efektīvu pārvaldību, tostarp finanšu un valsts īpašuma pārvaldību. Tas ietver pilsoņu tiesību aizsardzību.

2. Vietējo varu darbības pārraudzības iezīmes un tās apmērs jānosaka tiesību aktos atkarībā no tā, vai šī darbība attiecas uz pienākumiem, kas tiek veikti vietējo varu kompetences ietvaros, vai arī tiek īstenota centrālo vai reģionālo varu vārdā.

3. Ir jānošķir trīs dažādi pārraudzības veidi:

* administratīvā pārraudzība;
* finanšu pārraudzība;
* demokrātijas pārraudzība.

4. Attiecībā uz administratīvo un finanšu pārraudzību tiesību aktos vai normatīvajos tekstos pēc iespējas skaidrāk jānosaka vispārējā pārraudzības vara un tās varas un struktūras, kas ir atbildīgas par deleģēto kompetenču pārraudzību, kā arī to uzdevumi, lai neradītu atbildības dublēšanos un nepilnības pārraudzības sistēmā vai neskaidrības par to, kura vara ir atbildīga par kādas konkrētas pārraudzības veikšanu.

5. Pārraudzības regulējumam jānodrošina, lai par administratīvo vai finanšu pārraudzību atbildīgās personas būtu kompetentas un savas darbības veiktu efektīvi, profesionāli un objektīvi.

**III. Pārraudzības veidi un to darbības jomas**

***Administratīvā pārraudzība***

1. Hartas 8. panta 2. punktā ir noteikts: “Jebkura administratīvā pārraudzība pār vietējo varu darbību parasti tiek virzīta uz to, lai nodrošinātu to atbilstību likumam un konstitucionāliem principiem. Taču administratīvu pārraudzību drīkst realizēt augstāka līmeņa varas, attiecībā uz to uzdevumu izpildes lietderību, kuri ir deleģēti vietējām varām.”

2. Administratīvo pārraudzību var veikt valsts varas iecelta pārraudzības vara. Tā var attiekties uz skaidri noteiktām vietējo varu veiktām darbībām, lai pārbaudītu to likumību. Pārraudzības vara var arī apsvērt rīkošanos vai rīkoties saistībā ar kādu tiesību aktos paredzētu darbību, kas nav veikta, vai deleģēto kompetenču gadījumā saistībā ar citādi paredzētu darbību, kas nav veikta.

3. Pamatojoties uz to, administratīvajai pārraudzībai jāpiemēro šādi nosacījumi:

i) pārraudzībai pakļautajām darbībām jābūt skaidri noteiktām tiesību aktos;

ii) obligātā automātiskā administratīvā pārraudzība, kurā pārraudzības varai ir pienākums regulāri pārbaudīt likumību, saskaņā ar samērīguma principu jāveic tikai attiecībā uz noteiktas nozīmes darbībām;

iii) administratīvajai pārraudzībai, jo īpaši attiecībā uz savām kompetencēm, parasti jānotiek pēc šo kompetenču izmantošanas (*a posteriori*);

iv) *a priori* administratīvā pārraudzība, ja pārraudzības varas iesaistīšana ir nepieciešama, lai vietējas nozīmes lēmums stātos spēkā vai būtu spēkā, jāsamazina līdz minimumam un parasti ir jāveic attiecībā uz deleģētajām kompetencēm;

v) tiesību aktos jānosaka termiņš vai periods, kas pārraudzības varai piešķirts pārraudzības veikšanai, vai arī jāpieprasa, lai tā tiktu veikta pieņemamā laika posmā;

vi) *a priori* pārraudzības gadījumā pārraudzības varas lēmuma nepieņemšana noteiktā laikā nozīmē, ka var veikt paredzēto darbību.

4. Ir ieteicams:

* tiesiskā regulējuma ietvaros izveidot pārraudzības metodiku, kam kopumā jābūt pieejamai pārraugāmajai varai, lai saskaņotu un uzlabotu pārraudzības praksi, vietējām pašvaldībām nodrošinot juridisko noteiktību un pārredzamību; un
* nodrošināt, lai sabiedrībai būtu viegli pieejama informācija par tiesisko un normatīvo regulējumu un vispārpiemērojamo pārraudzības metodiku saskaņā ar attiecīgajām Eiropas Padomes konvencijām un citām starptautiskajām saistībām.

***Finanšu pārraudzība***

5. Finanšu pārraudzība atšķiras no finanšu aktu administratīvās pārraudzības, un tās mērķis ir ņemt vērā vietējās varas finansiālo stāvokli, uzskaites datus, pārskatus un kārtību. To var veikt, lai sekmētu labu grāmatvedības praksi un efektīvu pārvaldību, novērstu finanšu nelīdzsvarotību vai uzraudzītu to vietējo varu finansiālo rehabilitāciju, kam ir radušās finansiālas grūtības.

6. Finanšu, grāmatvedības vai vadības revīzijas, kā arī izdevīguma novērtējumi parasti jāveic varas iestādēm vai revidentiem, kas iecelti atbilstoši tiesību aktiem, saskaņojot šīs revīzijas un novērtējumus ar attiecīgo vietējo varu vai pamatojoties uz tās lēmumu.

7. Pēc finanšu pārraudzības īstenošanas izdarītos novērojumus var publiskot, lai nodrošinātu pārredzamības principa efektivitāti.

8. Finanšu pārraudzībai nevajadzētu apšaubīt vietējo vēlēto pārstāvju politiskos mērķus viņu funkciju ietvaros.

***Demokrātijas pārraudzība***

9. Pilsoņu īstenota demokrātijas pārraudzība ir viņu spēja uzņemties atbildību un ietekmēt lēmumu pieņēmējus; tālab pilsoņiem noteikti ir nepieciešama piekļuve atbilstošai informācijai un lēmumu pieņemšanas procesam jābūt pietiekami pārredzamam.

10. Līdzekļi, ko pilsoņi var izmantot demokrātijas pārraudzības īstenošanai, var ietvert vēlēšanas, referendumus, tautas iniciatīvas un dažādas tiešas un netiešas līdzdalības formas.

11. Attiecīgajos Eiropas Padomes instrumentos ir atzīts, ka pilsoņiem jābūt tiesībām izteikt savu viedokli par svarīgiem lēmumiem, kas ietver saistības vai izvēles ar ilgtermiņa ietekmi, ko ir grūti atcelt un kas attiecas uz viņiem.

12. Tāpēc, atzīstot šāda veida pārraudzības nozīmi un vērtību, tiesību aktiem jāveicina tās efektīva īstenošana, ievērojot šajos instrumentos izklāstītos noteikumus, norādījumus un ieteikumus.

13. Tāpat pilsoņiem jābūt tiesībām apstrīdēt varas iestāžu lēmumus administratīvā vai tiesas procesā.

14. Neatkarīgo struktūru, piemēram, tiesībsargu un mediatoru, lomas stiprināšana jautājumos, kas saistīti ar vietējo varu darbību, var palīdzēt samazināt tiesvedības gadījumu skaitu un atvieglot iedzīvotājiem piekļuvi ērtākām procedūrām.

15. Demokrātijas pārraudzība var izpausties arī kā pārraudzība, ko veic vēlēti pārstāvji, jo īpaši vietējo padomju locekļi, kuri var izmantot savas pilnvaras, lai apstrīdētu tādu vietējo varu darbības, tostarp finanšu jautājumos, kas, viņuprāt, ir pretrunā tiesību aktiem.

**IV. Pārraudzību papildinoši mehānismi**

Dalībvalstu pieredze un labākā prakse liecina, ka papildus administratīvajai un finanšu pārraudzībai:

* jāstiprina dialogs starp centrālajām varām un vietējām varām;
* jāizstrādā iekšējās pārraudzības mehānismi, lai iegūtu informāciju vietējo varu lēmumu pieņemšanai un uzlabotu šos lēmumus;
* jāveicina valsts varu, tostarp pārraudzības varu, konsultāciju un palīdzības sniegšana.

**V. Pārraudzības sekas**

1. Gadījumā, ja darbības vai bezdarbības dēļ tiek konstatētas kļūdas, nelikumības vai izlaidumi saistībā ar pašu kompetenci, parasti ir jāpieprasa kaitējuma atlīdzināšana, aicinot vietējo varu pārskatīt savu lēmumu vai, ja to paredz spēkā esošās konstitucionālās un tiesību normas, nododot lietu kompetentajai tiesai.

2. Deleģētu kompetenču gadījumā deleģējošās vai pārraudzības varas īstenotās tiesiskās aizsardzības procedūras var ietvert ieteikuma izdošanu, lēmuma vai darbības grozīšanas, apvērses, apturēšanas vai atcelšanas pieprasīšanu vai tādu aizstāšanu vai piespiedu līdzekļus, ko pieļauj tiesību akti. Darbību atcelšana jāsamazina līdz minimumam.

3. Ja pārraudzības tiesiskais regulējums paredz, ka jautājums ir jānodod tiesai, lai tā pieņemtu lēmumu, tiesību aktiem jānodrošina gan Eiropas Padomes tiesu iestāžu un tiesu procedūru standartu, gan vietējās pašvaldības autonomijas principu ievērošana.

4. Ja ārkārtas apstākļos noteikumi paredz, ka tiesai jāuzņemas pārraudzības funkcijas, jebkuram šādam noteikumam par to, ka tiesai ir pārraudzības varas aizstājējas funkcijas, jābūt samērīgam un tas nevar ierobežot vietējās pašvaldības principu, kas izklāstīts Hartā.

**VI. Efektīva pārraudzības varas lēmumu pārsūdzība**

Saskaņā ar Hartas 11. pantu tiesību aktos jāparedz iespēja efektīvi izmantot tiesiskās aizsardzības līdzekļus pret nepareizu pārraudzības pilnvaru īstenošanu.

Saistītie dokumenti

Ministru vietnieku 1343. sanāksme (2019. gada 4. aprīlis)

www.coe.int/.../1343rd-meeting-of-the-ministers-deputies-4-april-20 ..

Ministru vietnieku 1343. sanāksme (2019. gada 4. aprīlis) – M .. **25.03.2019.**

www.coe.int/.../april-2019?p\_p\_id=101\_INSTANCE\_FJJuJash2rEF&p\_p ..

|  |
| --- |
| [**Pierakstīties. Lūdzu, klikšķiniet šeit, lai pieteiktos un skatītu klasificētu informāciju.**](https://search.coe.int/cm/_layouts/15/Authenticate.aspx?Source=%2Fcm%2FPages%2Fresult%5Fdetails%2Easpx%3FObjectId%3D090000168093d066) |