

PAŠVALDĪBU AUTONOMĀS FUNKCIJAS VEIKT DARBU AR JAUNATNI TVĒRUMS¹

THE SCOPE OF THE AUTONOMOUS FUNCTION OF LOCAL GOVERNMENTS TO DO YOUTH WORK

Roberts Kokins

Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes
bakalaura studiju programmas “Tiesību zinātne” 3. kursa students

Summary

Youth work is one of the autonomous functions of local governments included in the Local Government Law. In order for the autonomous function to be performed in full and for the understanding of the youth work to be shared, it is necessary to know the scope of the function. The article gives an insight into local government practice on the performance of the autonomous function and provides an average standard of performance. Furthermore, the author explores the separation of autonomous functions and aspects of responsibility within the scope of the autonomous function.

Atslēgvārdi: pašvaldības, jaunatne, autonomās funkcijas

Keywords: local governments, youth, autonomous functions

Ievads

2023. gada 1. janvārī spēkā stājās Pašvaldību likums², kas aizstāja 1994. gadā pieņemto likumu “Par pašvaldībām”.³ Jaunais likums ietver autonomu funkciju – veikt darbu ar jaunatni, kas iepriekšējā likumā netika atsevišķi norādīta. Šī autonomā funkcija ir aplūkojama kopā ar Jaunatnes likumu⁴, kas jau līdz šim ir paredzējis pašvaldībām kompetenci šajā jomā un sniedz pašvaldībām iespējamus variantus, kā institucionāli būtu veicams darbs ar jaunatni. Attiecīgais regulējums pašvaldībām paredz rīcības brīvību, norādot, kā tās var rīkoties, veicot autonomās funkcijas izpildi. Izpratne par to, kāds ir autonomās funkcijas veikt darbu ar jaunatni tvērums, gan nav viennozīmīga. Temats ir aktuāls, lai šīs autonomās funkcijas izpilde būtu pilnvērtīga un izpratne par to, ko nozīmē veikt darbu ar jaunatni institucionālā tvērumā, būtu vienota un skaidra.

¹ Raksta pamatā ir autora studiju darbs “Pašvaldību autonomās funkcijas veikt darbu ar jaunatni tvērums”, kas izstrādāts Latvijas Universitātes Juridiskajā fakultātē docenta *Dr. iur.* Edvina Danovska vadībā.

² Pašvaldību likums: LV likums. Pieņemts 20.10.2022.

³ Likums “Par pašvaldībām”: LV likums. Pieņemts 19.05.1994. [spēkā 09.06.1994.–01.01.2023.].

⁴ Jaunatnes likums: LV likums. Pieņemts 08.05.2008.

1. Autonomās funkcijas tvērums pašvaldību praksē

Pašvaldību autonomās funkcijas veikt darbu ar jaunatni tvērums sākotnēji pētāms pašvaldību praksē caur Jaunatnes likuma regulējumu. Pašvaldību prakse darba ietvarā apkopota, izpētot pašvaldību nolikumus, pašvaldības iestāžu nolikumus, jaunatnes politikas stratēģijas un pašvaldībās pieejamo informāciju par darbu ar jaunatni. Aplūkojot pašvaldību izpratni par autonomo funkciju un pētot, kā autonomā funkcija tiek izpildīta praksē, ir iespējams apkopot un noteikt autonomās funkcijas veikt darbu ar jaunatni vidējo izpildes standartu. Vidējais izpildes standarts norāda uz šīs autonomās funkcijas tvērumu no praktiska skatpunkta, kas savukārt sniedz iespēju izveidot autonomās funkcijas tvērumu arī no teorētiska skatpunkta, formulējot šīs autonomās funkcijas saturu un būtību.

Pašvaldību likuma 4. panta pirmās daļas 8. punktā noteikts, ka viena no pašvaldību autonomajām funkcijām ir veikt darbu ar jaunatni, savukārt Jaunatnes likuma 5. panta pirmajā daļā noteikts, ka pašvaldības, veicot darbu ar jaunatni, izstrādā pašvaldības jaunatnes politikas attīstības plānošanas dokumentus un nodrošina institucionālu sistēmu darbam ar jaunatni. Pašvaldības, izveidojot institucionālo sistēmu darbam ar jaunatni, ir tiesīgas izvēlēties kārtību, kā tās veiks darbu ar jaunatni. Jaunatnes likuma 5. panta otrās daļas 1.–6. punktā norādīts, ka pašvaldības var noteikt par darbu ar jaunatni atbildīgo pašvaldības institūciju, pieņemt darbā jaunatnes lietu speciālistu, izveidot jaunatnes lietu konsultatīvo komisiju, izveidot jauniešu centru, izveidot jauniešu domi vai paredzēt kādu citu kārtību, kādā veicams darbs ar jaunatni. Vispārīgi pašvaldības darbu ar jaunatni veic, izvēloties Jaunatnes likumā norādītās piecas iespējas institucionālajai sistēmai darbam ar jaunatni, nevis paredzot citu kārtību, kādā veikt darbu ar jaunatni. Atšķiras gan tikai tas, kādas no Jaunatnes likumā paredzētajām iespējām institucionālajai sistēmai pašvaldības izvēlas.

Jaunatnes likuma 5. panta otrās daļas 1. punktā norādīts, ka pašvaldības ir tiesīgas noteikt par darbu ar jaunatni atbildīgo pašvaldības institūciju. Pētot pašvaldību praksi, ir secināms, ka 31 no 43 Latvijas pašvaldībām ir noteikusi atbildīgo institūciju darbam ar jaunatni. Šo pašvaldību praksi var iedalīt divos veidos. Lielākā daļa – 22 pašvaldības – par atbildīgo institūciju noteikušas izglītības pārvaldi, deviņas pašvaldības – pašvaldībā esošo jauniešu centru.

Jaunatnes likuma 5. panta otrās daļas 2. punkts nosaka, ka pašvaldības ir tiesīgas pieņemt darbā jaunatnes lietu speciālistu. Norādāms, ka pastāv atšķirība starp jaunatnes darbinieku un jaunatnes lietu speciālistu, jo jaunatnes lietu speciālists ir apmācāms Ministru kabineta noteiktā kārtībā.⁵ Jaunatnes lietu speciālists ir persona, kas plāno, veic un koordinē darbu ar jaunatni.⁶ Jaunatnes darbinieks ir persona, kas veic darbu ar jaunatni, iesaistot jauniešus darba ar jaunatni īstenošanā, kā arī nodrošina aktivitātes un brīvā laika pavadīšanas iespējas jauniešiem vietējā līmenī.⁷ Jaunatnes lietu speciālista pieņemšana darbā kā Jaunatnes likumā paredzētais institucionālās sistēmas darbam ar jaunatni elements pašvaldībās ir visbiežāk sastopama un

⁵ Sk. arī: Jaunatnes lietu speciālistu apmācības kārtība: Ministru kabineta 2008. gada 16. decembra noteikumi Nr. 1047.

⁶ Izglītības un zinātnes ministrija: Darba ar jaunatni sistēma pašvaldībās. Jaunatnes speciālists. Pieejams: <https://www.izm.gov.lv/lv/darba-ar-jaunatni-sistema-pasvaldibas> [aplūkots 01.04.2023.].

⁷ Izglītības un zinātnes ministrija: Darba ar jaunatni sistēma pašvaldībās. Jaunatnes darbinieks. Pieejams: <https://www.izm.gov.lv/lv/darba-ar-jaunatni-sistema-pasvaldibas> [aplūkots 01.04.2023.].

izmantota – 41 no 43 pašvaldībām veic darbu ar jaunatni, pieņemot darbā jaunatnes lietu speciālistu.

Jaunatnes likuma 5. panta otrās daļas 3. punkts nosaka, ka pašvaldības ir tiesīgas izveidot jaunatnes lietu konsultatīvo komisiju. Praksē katrā pašvaldībā šīs komisijas nosaukums mēdz būt atšķirīgs. Pašvaldībās izveidotajām jaunatnes lietu konsultatīvajām komisijām doti, piemēram, šādi nosaukumi: Jaunatnes lietu komisija, Jaunatnes lietu konsultatīvā padome, Jaunatnes konsultatīvā padome, Izglītības un jaunatnes konsultatīvā padome u. c. Jaunatnes lietu konsultatīvās komisijas izveidotas tikai 22 no 43 pašvaldībām.

Jaunatnes likuma 5. panta otrās daļas 4. punkts nosaka, ka pašvaldības ir tiesīgas izveidot jauniešu centru. Šis Jaunatnes likumā paredzētais institucionālās sistēmas darbam ar jaunatni elements pašvaldībās ir otrs visbiežāk sastopamais un izmantotais – 40 no 43 pašvaldībām ir izveidojušas telpas un vietas, kur veikt darbu ar jaunatni. Arī te lietoti dažādi nosaukumi, nemainoties gan būtībai, – centrs, telpa, māja, istaba u. c.

Jaunatnes likuma 5. panta otrās daļas 5. punkts nosaka, ka pašvaldības ir tiesīgas izveidot jauniešu domi. Pašvaldībās tas ir vismazāk realizētais institucionālās sistēmas darbam ar jaunatni elements, kuru kā iespēju piedāvā Jaunatnes likuma regulējums. Tikai 17 no 43 pašvaldībām ir izveidotas jauniešu domes. Tomēr norādāms, ka visās šajās 17 pašvaldībās jauniešu dome ir izveidota atbilstoši Jaunatnes likumam ar uzsvāru uz to, ka jauniešu dome ir pašvaldības izveidota. Uz to ir jānorāda, jo no nosaukuma “jauniešu dome” vien nav iespējams pieņemt, ka tā ir atbilstoši Jaunatnes likuma regulējumam izveidota pašvaldības institūcija, kas pilda Jaunatnes likuma regulējumā noteiktās jauniešu domes funkcijas. Pastāv atšķirība, kā tiek izveidota jauniešu dome (kāds ir tās sastāvs) un kādas funkcijas šī jauniešu dome pilda. Šī atšķirība izriet no tā, vai jauniešu domes izveide tiek veikta saskaņā ar Jaunatnes likumā noteikto.

Apkopojot izpētīto pašvaldību praksi autonomās funkcijas veikt darbu ar jaunatni izpildē un analizējot vidējo autonomās funkcijas izpildes standartu pašvaldībās, Jaunatnes likumā piedāvātos elementus institucionālās sistēmas darbam ar jaunatni izveidei varētu sakārtot šādā secībā pēc tā, cik bieži tie izmantoti praksē: 1) pieņemt darbā jaunatnes lietu speciālistu, 2) izveidot jauniešu centru, 3) noteikt par darbu ar jaunatni atbildīgo pašvaldības institūciju, 4) izveidot jaunatnes lietu konsultatīvo komisiju, 5) izveidot jauniešu domi. No praktiskā skatpunkta autonomās funkcijas veikt darbu ar jaunatni tvērums saskaņā ar praksē balstīto vidējo izpildes standartu ir iepriekš minētie pirmie trīs elementi. Pēc tā var noteikt, ka šobrīd pašvaldību praksē, lai pašvaldības veiktu darbu ar jaunatni, vidēji autonomās funkcijas tvērumā ietilpst jaunatnes lietu speciālists, jauniešu centrs un atbildīgā pašvaldības institūcija. Tvērums no teorētiskās puses var kalpot kā pamats turpmākai autonomās funkcijas attīstībai pašvaldībās, esot kā optimāli sasniedzamajam nākotnes mērķim.

2. Autonomās funkcijas nošķiršana no citām pašvaldību autonomajām funkcijām

Autonomā funkcija veikt darbu ar jaunatni nav vienīgā pašvaldību autonomā funkcija, kas skar jaunatni. No Pašvaldību likumā norādītajām autonomajām funkcijām divas funkcijas ir tādas, kas izteiktāk pārklājas kādā apjomā vai brīžiem pat aptver autonomās funkcijas veikt darbu ar jaunatni saturu. Pašvaldību likuma

4. panta pirmās daļas 4. punkts nosaka, ka viena no pašvaldību autonomajām funkcijām ir gādāt par iedzīvotāju izglītību, cita starpā nodrošinot interešu izglītības pieejamību. Lai arī darbs ar jaunatni ir saistīts ar izglītību, tas ir jānošķir no šīs autonomās funkcijas, jo darbu ar jaunatni nav iespējams veikt tikai caur interešu izglītību, tas ir, saprotot darba veikšanu ar jaunatni vienīgi kā interešu izglītības nodrošināšanu. Tas vien, ka jauniešiem tiek piedāvāta iespēja apmeklēt kāda veida interešu izglītības nodarbību, piemēram, sporta nodarbību, tādā veidā veicot autonomās funkcijas izpildi, nenozīmē, ka tiek izpildīta arī autonomā funkcija veikt darbu ar jaunatni.

Interese izglītība ir brīvprātīga un mērķtiecīga neformālā izglītība individuālo izglītības nepieciešamību, kā arī vēlmju īstenošanai. Interese izglītība tiek veikta ar interešu izglītības programmām vairākās jomās, piemēram, kultūrizglītībā, sporta izglītībā un citās jomās.⁸ Izglītības likums⁹ pašvaldībām paredz kompetenci nodrošināt iespēju īstenot interešu izglītību un atbalstīt ārpusstundu pasākumus, kā arī nosaka to, ka pašvaldības izsniedz licences interešu izglītības un atļaujas neformālās izglītības programmām.

Darbs ar jaunatni ir uz jauniešiem vērstu plānotu praktisku pasākumu kopums nolūkā uzlabot jauniešu dzīves kvalitāti. Tā svarīgākie uzdevumi ir atbalstīt un veicināt jauniešu iniciatīvas, sniegt jauniešiem iespēju iegūt dzīvei nepieciešamās prasmes neformālās izglītības ceļā, radīt labvēlīgus apstākļus jaunatnes intelektuālajai un radošajai attīstībai, nodrošināt jauniešiem iespēju lietderīgi izmantot brīvo laiku.¹⁰

Pašvaldību likuma 4. panta pirmās daļas 9. punkts nosaka, ka pašvaldību autonomā funkcija ir nodrošināt iedzīvotājiem atbalstu sociālo problēmu risināšanā, iespēju saņemt sociālo palīdzību un sociālos pakalpojumus. Ir jānošķir vispārīgs darbs ar jaunatni no darba ar jauniešiem, kam tiek sniegta sociālā palīdzība. Lai arī atbildīgā pašvaldības institūcija šajos sociālajos jautājumos var kādā noteiktā apjomā darboties ar jaunatni, to nevar uzskatīt par darbu ar jaunatni autonomās funkcijas veikt darbu ar jaunatni izpratnē un tvērumā, jo, risinot šos sociālos jautājumus, atbildīgā institūcija darbojas saskaņā ar šīs sociālās jomas mērķiem un uzdevumiem, nevis darba ar jaunatni mērķiem un uzdevumiem. Atbildīgās institūcijas, pildot savas autonomās funkcijas uzdevumus, var darboties kopā, tā nodrošinot jauniešiem nepieciešamu palīdzību, bet tas nenozīmē, ka, sniedzot sociālu palīdzību vai atbalstu jauniešiem, tādā veidā veicot darbu ar šo jauniešiem konkrētos sociāla veida jautājumos, tiek izpildīta arī autonomā funkcija veikt darbu ar jaunatni. Katra no šīm autonomajām funkcijām ir plašāka par konkrētajām darbībām, kuru ietvarā notiek funkciju pārklāšanās, tāpēc nav iespējamas vienas vai otras autonomās funkcijas pilnvērtīga izpilde.

⁸ Kalniņa D. Interese izglītība Latvijā. Nacionālā enciklopēdija. Pieejams: <https://enciklopedija.lv/skirklis/5311-interesu-izglitiba-Latvija-> [aplūkots 14.04.2023.].

⁹ Izglītības likums: LV likums. Pieņemts 29.10.1998.

¹⁰ Jaunatnes lietu portāls: Jaunatnes politika. Pieejams: <https://jaunatneslietas.gov.lv/content/jaunatnes-politika> [aplūkots 14.04.2023.].

3. Atbildība autonomās funkcijas tvērumā

Vispirms nepieciešams sniegt atbildi uz vispārīgu jautājumu, vai privātpersonai ir tiesības vērsties kādā institūcijā par to, ka pašvaldība neīsteno kādu no institucionālās sistēmas darbam ar jaunatni elementiem. Autonomā funkcija paredz un sniedz pašvaldībai tiesības darboties šajā jomā un norāda, ka šī joma ir pašvaldības pārziņā.¹¹ Pašvaldību likums un Jaunatnes likums neuzliek par pienākumu pašvaldībām, veicot darbu ar jaunatni, izveidot kādu noteiktu institucionālo sistēmu. Pašvaldībām ir rīcības brīvība, un to pienākums nav izveidot sistēmu ar noteiktiem elementiem, bet tām ir tiesības izmantot kādu no elementiem vai izvēlēties citu veidu atbilstoši finanšu iespējām, nepieciešamībai un iedzīvotāju vēlmēm. Līdz ar to privātpersonām nepastāv subjektīvās tiesības prasīt noteiktu darbu ar jaunatni veikšanas veidu – pašvaldību pienākums nav nodrošināt kādu konkrētu institucionālās sistēmas darbam ar jaunatni elementu.

Pētot jautājumu par jauniešu centra darba laiku un pieejamību, kā arī neiekļaušanu jauniešu domes sastāvā, ir analizējamas pašvaldību individuālās darbības formas publisko tiesību jomā. Pētot pašvaldības lēmumus autonomās funkcijas veikt darbu ar jaunatni tvērumā, secināms, ka tie var izpausties divos veidos – kā politiski lēmumi vai iekšēji lēmumi, kas aplūkojami konkrētāk ar dažiem piemēriem.

Jautājumus par jauniešu centru pieejamību, tostarp darba laiku, privātpersonai nav iespējams risināt ar administratīvās tiesas palīdzību, jo šādi pašvaldības lēmumi ir iekšēji lēmumi. Iekšējs lēmums ir viena no valsts pārvaldes individuālās darbības formām publisko tiesību jomā. Tas ir vērst uz valsts pārvaldes iekšēju organizāciju un nav pārbaudāms administratīvā procesa kārtībā.¹² To, vai iekšējs lēmums ir tiesisks, ir iespējams pārbaudīt un kontrolēt tikai valsts pārvaldes, tas ir, pašvaldības ietvaros. Tāpat norādāms, ka jauniešu centra izveides gadījumā pašvaldībai ir jānodrošina konkrētu uzdevumu izpilde, tomēr tas nesniedz privātpersonai subjektīvās tiesības lūgt izmaiņas jauniešu centra pieejamībā.

Ja pašvaldība ir izveidojusi jaunieši domi un nav iekļāvusi privātpersonu jauniešu domes sastāvā, var rasties jautājums, vai persona par to var vērsties administratīvajā tiesā. Jauniešu domes sastāvā ir jāiekļauj noteikti jauniešu pārstāvji (izglītojamo pašpārvalžu, jauniešu iniciatīvu grupu un jaunatnes organizāciju pārstāvji). Tomēr Jaunatnes likums, kā arī jauniešu domes nolikumi nenosaka kritērijus, pēc kuriem šie pārstāvji būtu iekļaujami jauniešu domē – nepastāv juridiski kritēriji, kas būtu jāņem vērā, iekļaujot vai neiekļaujot konkrētu pārstāvi. Proti, lēmums par personas iekļaušanu jauniešu domē nav pamatots ar juridiskiem apsvērumiem, no tiesību normām izrietošiem kritērijiem – tas ir politisks lēmums. Politiska lēmuma pamatā nav juridisku apsvērumu, bet gan subjektīvi un politiski apsvērumi – tieši tāpēc šāds lēmums nav jāpamato juridiski.¹³ Attiecīgi šāds lēmums nav pakļaujams tiesas

¹¹ Danovskis E. Pašvaldību likums: pamatjēdzieni un novitātes. Grām.: Administratīvās tiesības. Raksti. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2022, 337. lpp.

¹² Briede J., Danovskis E., Kovaļevska A. Administratīvās tiesības. Mācību grāmata. Otrais izdevums. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2021, 119. lpp.

¹³ Turpat, 121.–124. lpp.

kontrolei, jo tiesa nevar vērtēt šāda lēmuma atbilstību juridiskiem kritērijiem (tādu šajā gadījumā nav).¹⁴

Gadījumos, kad privātpersonai nav tiesību par pašvaldības pieņemto lēmumu vērsties administratīvajā tiesā, privātpersonai būtu jārisina konkrētā situācija pašvaldības ietvaros ar iesniegumu mehānisma palīdzību. Tas būtu uzskatāms par pamatlīdzekli konkrētā jautājuma risināšanā, turklāt attiecīgajā situācijā tas var būt efektīvs veids, kā privātpersona varētu rast atbildes. Privātpersona var vērsties pašvaldībā vai konkrētajā pašvaldības iestādē ar iesniegumu, izmantojot Iesniegumu likuma¹⁵ sniegtās tiesības. Attiecīgi persona var vērsties pašvaldībā ar lūgumu, sūdzību, priekšlikumu vai jautājumu, lai risinātu konkrēto situāciju un saņemtu atbildi pēc būtības.

Izmantojot subjektīvo tiesību esamības pārbaudi un valsts pārvaldes individuālās darbības formas noteikšanu, ir iespējams noteikt, vai konkrētais jautājums ir risināms, vērstoties administratīvajā tiesā. Izpētot šos un līdzīgus jautājumus pašvaldību autonomās funkcijas veikt darbu ar jaunatni tvērumā, konstatējams, ka privātpersonai vai nu nav subjektīvo tiesību jautājumus par lēmumu risināt administratīvajā tiesā, vai pašvaldības lēmums ir tāds, kas nav izskatāms administratīvā procesa kārtībā.

Kopsavilkums

1. Pašvaldību autonomās funkcijas veikt darbu ar jaunatni saturs, kas iegūts no pašvaldību praksē konstatētā vidējā autonomās funkcijas izpildes standarta (kurā institucionāli ietilpst jaunatnes lietu speciālists, jauniešu centrs un atbildīgā pašvaldības institūcija), var tikt izmantots, lai iegūtu teorētisku izpratni par to, kā pašvaldībām pilnvērtīgi veikt darbu ar jaunatni. Šī izpratne var veicināt sekmīgu un atbilstošu autonomās funkcijas īstenošanu.
2. Lai arī pašvaldībām ir paredzēta rīcības brīvība, kā veikt darbu ar jaunatni, un katrā pašvaldībā faktiskā situācija ir vērtējama individuāli, iegūtais autonomās funkcijas saturs nākotnē būtu izvirzāms kā optimāls sasniedzamais mērķis visām Latvijas pašvaldībām. Tā tiktu nodrošināta pilnvērtīga jaunatnes politikas īstenošana visā valsts teritorijā un attiecībā uz visiem jauniešiem.
3. Autonomā funkcija veikt darbu ar jaunatni ir nošķirama no citām pašvaldību autonomajām funkcijām. Interesu izglītības vai sociālās palīdzības nodrošināšana jauniešiem nevar tikt uzskatīta par autonomās funkcijas veikt darbu ar jaunatni izpildi. Uzskatot to par izpildi, autonomā funkcija veikt darbu ar jaunatni zaudētu tās būtību un nepieciešamību.
4. Autonomās funkcijas tvērumā privātpersonām nav tiesību vērsties administratīvajā tiesā savu tiesību aizsardzībai par pašvaldības lēmumu – privātpersonai nav subjektīvo tiesību vai arī jautājums par pašvaldības lēmumu nav risināms administratīvā procesa kārtībā un nav nododams tiesas kontrolei. Privātpersona var risināt attiecīgos jautājumus pašvaldības ietvaros, vērstoties pašvaldībā ar iesniegumu.

¹⁴ Briede J., Danovskis E., Kovaļevska A. Administratīvā procesa tiesības. Mācību grāmata. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2023, 51.–52. lpp.

¹⁵ Iesniegumu likums: LV likums. Pieņemts 27.09.2007.