**Informatīvais ziņojums**

**„Par vienota tiesiskā regulējuma nepieciešamību ar kapsētu apsaimniekošanu un ar kapsētu izmantošanu saistīto pakalpojumu jomā”**

1. **Ievads**

Izpildot Ministru prezidenta 2018. gada 9. marta rezolūcijā Nr. 90/TA-448 doto uzdevumu - Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijai (turpmāk – VARAM) kopīgi ar Ekonomikas ministriju, Veselības ministriju un Tieslietu ministriju, iepazīstoties ar 2018. gada 19. janvāra Valsts kontroles revīzijas ziņojumu Nr. 2.4.1-1/2017 “Vai pašvaldības rīcība, nodrošinot kapsētu apsaimniekošanu un ar kapsētu izmantošanu saistītos pakalpojumus, ir likumīga un lietderīga?””, sagatavot informatīvo ziņojumu par vienota tiesiskā regulējuma nepieciešamību kapsētu apsaimniekošanas un ar kapsētu izmantošanu saistīto pakalpojumu jomā, ietverot tajā priekšlikumus turpmākai rīcībai – VARAM ir sagatavojusi informatīvo ziņojumu “Par vienota tiesiskā regulējuma nepieciešamību ar kapsētu apsaimniekošanu un ar kapsētu izmantošanu saistīto pakalpojumu jomā”.

Kapsētu apsaimniekošanas jautājums ir aktuāls gan valsts, gan pašvaldību līmenī. Pašvaldības, ņemot vērā budžeta iespējas, veido un uztur kapsētas, nosaka kapsētu izmantošanas kārtību, risina kapavietu iegūšanas jautājumus, kā arī ar tiem saistītus maksājumus. Ar likuma “Par pašvaldībām” 15. panta pirmās daļas 2. punktu ir noteikts, ka gādāt par savas administratīvās teritorijas labiekārtošanu un sanitāro tīrību, tajā skaitā kapsētu izveidošanu un uzturēšanu ir pašvaldības autonomā funkcija.

Latvijā nav normatīvo aktu, kas tieši reglamentētu ar kapsētu izveidošanu un uzturēšanu un ar mirušo apbedīšanu saistītus jautājumus un nodrošinātu vienotu tiesisko regulējumu šajos jautājumos. Piemēram, Aizsargjoslu likumā noteiktas aizsargjoslas ap kapsētām, lai nepieļautu tām pieguļošo teritoriju sanitāro apstākļu pasliktināšanos un aprobežojumi ap tām. Savukārt likums “Par kultūras pieminekļu aizsardzību” paredz, ka kultūras pieminekļu aizsardzība ir pasākumu sistēma, kas nodrošina kultūrvēsturiskā mantojuma saglabāšanu un ietver tā uzskaiti, izpēti, praktisko saglabāšanu, kultūras pieminekļu izmantošanu un to popularizēšanu.

Ar kapsētu izveidošanu un uzturēšanu, kā arī ar mirušo apbedīšanu saistītos jautājumus vispārīgi reglamentē vairāki Ministru kabineta noteikumi. Ministru kabineta 1998. gada 29. decembra noteikumi Nr. 502 ”Aizsargjoslu ap kapsētām noteikšanas metodika” nosaka aizsargjoslu ap kapsētām metodiku, lai nepieļautu ap kapsētām pieguļošo teritoriju sanitāro apstākļu pasliktināšanos, kā arī pamatprasības jaunu kapsētu ierīkošanai. Ministru kabineta 2005. gada 19. jūlija noteikumi Nr. 533 “Kārtība, kādā ieved valstī vai izved no tās miruša cilvēka ķermeni, pārvadā, glabā, apbedī vai kremē no infekcijas slimības miruša cilvēka ķermeni un veic obligāto patologanatomisko izmeklēšanu diagnozes precizēšanai pēc slimnieka nāves” reglamentē epidemioloģiskās drošības jautājumus. Ministru kabineta 2007. gada 27. marta noteikumi Nr. 215 “Kārtība, kādā veicama smadzeņu un bioloģiskās nāves fakta konstatēšana un miruša cilvēka nodošana apbedīšanai” noteic regulējumu, kas attiecas uz smadzeņu un bioloģiskās nāves fakta konstatēšanu un cilvēka nodošanu apbedīšanai. Komersantu licencēšanas kārtība kremācijas veikšanai, kā arī kārtība, kādā maksājama valsts nodeva par speciālās atļaujas (licences) izsniegšanu, valsts nodevas apmērs un nepieciešamo dokumentu uzskaitījums noteikts Ministru kabineta 2010. gada 29. jūnija noteikumos Nr. 600 “Kremācijas noteikumi”. Tiesību akti ir vienlīdz saistoši kā publiskām personām, tā privātpersonām, un tajos ietvertais tiesiskais regulējums, ciktāl tas attiecas uz kapsētu izveidošanu un uzturēšanu, mirušo apbedīšanu, ir piemērojams visos gadījumos neatkarīgi no tā, kam pieder kapsēta un kas organizē mirušā apbedīšanu.

Attiecībā par kapsētu uzturēšanas un apsaimniekošanas jautājumu reglamentēšanu, pašvaldības dome saskaņā ar likuma “Par pašvaldībām” 21. panta pirmās daļas 23. punktu var lemt par kārtību, kādā izpildāmas šā likuma [15.pantā](https://likumi.lv/doc.php?id=57255" \l "p15" \t "_blank) minētās autonomās funkcijas un nosakāmas par to izpildi atbildīgās amatpersonas, kā arī sniedzami pārskati par šo funkciju izpildi. Likuma “Par pašvaldībām” 43. panta trešā daļa paredz, ka pašvaldību domēm ir tiesības izdot saistošos noteikumus, lai nodrošinātu pašvaldības autonomo funkciju un brīvprātīgo iniciatīvu izpildi. Tajos ietvertajam tiesiskajam regulējumam jāatbilst ārējam normatīvajam aktam ar augstāku juridisko spēku. Līdz ar to, pamatojoties uz iepriekš minēto tiesisko regulējumu, pašvaldības var izdot saistošos noteikumus par kapsētu uzturēšanu un apsaimniekošanu. Saistošajos noteikumos tiek noteikti pašvaldības kapsētas iekšējie noteikumi, kapavietu piešķiršanas, kopšanas un uzturēšanas kārtība, apbedīšanas kārtība, kapliču izmantošanas kārtība, kapsētu pārziņa tiesības un pienākumi u.c. jautājumi. Piemēram, jautājumi par līguma slēgšanas kārtību par kapavietas uzturēšanu, par cenrādi, kuros noteiktas cenas pakalpojumu sniegšanai kapsētās. Tādējādi **kapsētu uzturēšanas un apsaimniekošanas jautājumu reglamentēšana ir atstāta izlemšanai pašvaldībai,** kasšo jomu reglamentē ar saistošajiem noteikumiem, ievērojot vietējo iedzīvotāju gribu, īpatnības un novada tradīcijas. Pašvaldības tiesiskais regulējums vieš skaidrību un nosaka konkrētu rīcību kapsētu pakalpojumu izmantošanā. Latvijas kapsētas vienmēr ir bijušas skaistas un sakoptas, tās tiek uzskatītas par nozīmīgām kultūrvietām, ar augstu estētisko ainavu un daļu no kultūrvēsturiskā mantojuma. Novērtējot pašvaldību darbību kapsētu izveidošanas un uzturēšanas jautājumos, secināms, ka pakalpojums ir nodrošināts ar atšķirīgām pieejām un risinājumiem. Tāpēc līdzšinējā prakse pamato virzību uz to, ka normatīvajos aktos pašvaldībām pašām nosakāma rīcības brīvība regulēt kapsētas apsaimniekošanas un apbedīšanas jautājumus, lai vairāk veicinātu pašvaldību patstāvību, tiktu saglabāti un nostiprināti jau rastie risinājumi, kā arī ievērotas vietējās atšķirības.

**II. Esošās situācijas raksturojums**

Kapsētu apsaimniekošanas un ar kapsētu izmantošanu saistīto pakalpojumu jomā ir konstatējami būtiski trūkumi un nepilnības. VARAM ir saņēmusi un izskatījusi vairākus iesniegumus šajā jomā. Piemēram, Konkurences padomes 2015. gada Apbedīšanas pakalpojumu tirgus uzraudzības ziņojumu (turpmāk – Ziņojums), kura mērķis bija apzināt konkurences situāciju apbedīšanas pakalpojumu tirgū Latvijas Republikas teritorijā un iespējamās barjeras jaunu tirgus dalībnieku ienākšanai šajā tirgū, identificēt tirgus dalībniekus, kas sniedz apbedīšanas pakalpojumus, noskaidrot, kāda veida pakalpojumi tiek sniegti, kā arī to, pēc kādiem pamatprincipiem šo pakalpojumu sniedzēji nosaka cenas. Jāuzsver, ka Konkurences padomes Ziņojumā norādīts, ka pašvaldības ir iesaistījušās apbedīšanas pakalpojumu sniegšanā, iespējams, pārsniedzot to rīcības brīvības robežas, kuras nosaka likums “Par pašvaldībām” un pieļauj Valsts pārvaldes iekārtas likums. Tādējādi deformējot konkurenci un privātpersonu iniciatīvu uzsākt komercdarbību. Kaut arī VARAM atbilstoši likuma “Par pašvaldībām” 5. panta piektajai daļai pārrauga pašvaldību darbību šā likuma ietvaros, taču šai pārraudzībai pastāv noteiktas robežas, proti, tik, cik to pieļauj VARAM kompetence. VARAM kompetence ir noteikta Ministru kabineta 2011. gada 29. marta noteikumos Nr. 233 “Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas nolikums”. Saskaņā ar likuma “Par pašvaldībām” 49. panta pirmo daļu un atbilstoši VARAM nolikumam vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrs ar motivētu rīkojumu var apturēt nelikumīgu pašvaldības domes izdoto saistošo noteikumu vai citu normatīvo aktu vai atsevišķu to punktu darbību, taču VARAM kompetencē neietilpst pašvaldību kapsētu uzturēšanas pārraudzība. Tā ir attiecīgās pašvaldības kompetencē. Konkurences padomes Ziņojumā identificētās problēmas tika norādītas attiecīgajām pašvaldībām. Saistībā ar Konkurences padomes ziņojumā identificēto problemātiku, Ekonomikas ministrija organizēja vairākas sanāksmes ar apbedīšanas nozares pārstāvjiem un valsts pārvaldes iestādēm, lai pārrunātu aktuālās problēmas nozarē un vienotos par nepieciešamajiem pasākumiem. Tikšanās ietvaros tika secināts, ka apbedīšanas nozares asociācijas par risinājumu uzskata konceptuāli vienota šīs nozares normatīvā regulējuma izstrādi, ko varētu attiecināt uz kapsētu apsaimniekošanu, mirušo cilvēku apbedīšanu, komercdarbību, apbedīšanas pakalpojumu sniegšanu, u.c. Savukārt Ekonomikas ministrijas ieskatā, saskaņā ar Eiropas Savienības labās prakses vadlīnijām, būtu nepieciešams izvairīties no nozares pārregulācijas, kas varētu rasties, izstrādājot detalizētu regulējumu apbedīšanas pakalpojumu sniedzēju darbībai. Atsevišķa regulējuma ieviešana var ierobežot mazos un vidējos apbedīšanas pakalpojumu sniegšanas komersantus. Par alternatīvu regulējuma risinājumam var uzskatīt publiska reģistra izveidi, kas tiktu pārraudzīts sadarbībā ar nozari, kā arī varētu kalpot kā informācijas avots Latvijas iedzīvotājiem. Papildus tika secināts, ka nozares sakārtotības veicināšanai, nepieciešams iesaistīt vairākas valsts pārvaldes iestādes, pieejot šiem jautājumiem kompleksi, piemēram, risinot apbedīšanas pabalsta saņemšanas, morgu u.tml. jautājumus.

Lai realizētu VARAM kompetenci šajā jomā, VARAM sadarbībā ar Ekonomikas ministriju 2016. gadā aicināja pašvaldības publicēt savās tīmekļvietnēs informatīvu materiālu “soli-pa-solim” par mirušu cilvēku apbedīšanu Latvijā. Materiāls tapis valsts pārvaldes iestāžu, ārstniecības iestāžu, apbedīšanas nozares asociāciju un uzņēmumu sadarbībā, un vienkopus sniedza nepieciešamo informāciju par rīcību tuvinieka nāves gadījumā, sākot no miršanas fakta apliecināšanas un paziņošanas līdz apbedīšanas pabalstu saņemšanai un mirušā apbedīšanai. Minētais materiāls ir atrodams gan valsts pārvaldes pakalpojumu portālā [www.latvija.lv,](http://www.latvija.lv/) gan arī pašvaldību tīmekļvietnēs, un sniedz nepieciešamo informāciju. Jāpiebilst, ka pašvaldības arī aktīvi darbojas kapsētu apsaimniekošanas problēmjautājumu konstatēšanā, īpaši tas skar kapsētās veikto apbedījumu uzraudzību un reģistrāciju. Piemēram, Rēzeknes novada domes 2010. gada 17. jūnija saistošie noteikumi Nr. 30 “Par Rēzeknes novada kapsētu apsaimniekošanas jautājumiem” detalizēti regulē kapsētu apsaimniekošanas jautājumu. Tomēr, ņemot vērā faktisko situāciju, lai novērstu ar pašvaldību nesaskaņotus apbedījumus, nepieciešama stingrāka apbedījumu kontrole un uzskaite (2017. gada 10. septembra publikācija Rēzeknes novada tīmekļvietnē www.rezekne.lv). Problēma, kas skar lielās pilsētas, ir apbedījuma vietu trūkums. Piemēram, Rīgas pilsētas kapsētu teritorijas potenciāls ir 10 – 15 gadi. Esošo kapsētu izmantošanas iespējas palielinātos, ja tiktu veikti urnu apbedījumi kapsētu teritorijās izveidotajās sēru birzīs un kolumbārijos.[[1]](#footnote-2) Dažkārt paplašināt kapsētas ir sarežģīti apkārt esošo privātīpašumu dēļ. Pašvaldības rūpējas arī par draudžu kapsētām, kuras nepietiekamo finanšu līdzekļu dēļ dažkārt netiek koptas un atbilstoši uzturētas. Vērā ņemams arī pašvaldību priekšlikums izveidot visu Latvijas kapsētu sarakstu.

Otra problēmjautājuma grupa skar kapavietas izmantošanas maksas noteikšanas jautājumus. Vairāku pašvaldību noteiktā ikgadējā nomas maksa par kapavietas lietošanu raisījusi diskusiju par tās tiesiskumu. 2016. gada oktobrī VARAM saņēma Latvijas Republikas Tiesībsarga (turpmāk – Tiesībsargs) vēstuli “Par pašvaldību piemēroto nomas maksu par kapavietām”, kurā Tiesībsargs lūdza sniegt viedokli par to, ka pašvaldības slēdz ar iedzīvotājiem nomas līgumus par kapavietu nomu un iekasē par kapavietām ikgadēju nomas maksu. Tā kā VARAM atbilstoši tās kompetencei neapkopo informāciju par pašvaldībām, kuras piemēro nomas maksu par kapavietām, tās rīcībā nav objektīvas informācijas, cik pašvaldības un kuras konkrēti pašvaldības piemēro nomas maksas par kapavietām piemērošanu. Vienlaikus VARAM secina, ka nomas maksas noteikšana sniedz zināmu garantiju, ka ir iespējams rezervēt ģimeņu kapavietu, piemēram, laulātie tiek apglabāti blakus. Vērā ņemamas ir arī senās kapu tradīcijas Latvijā, kas nepieļauj, ka svešu personu apglabā jau izveidotās ģimenes vai dzimtas kapavietās. Būtiski ir arī Latvijas Republikas Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta (turpmāk – Tiesa) 2015. gada 20. novembra lēmuma lietā Nr. 6-7-00148-15/5 SKA-1427/2015 apsvērumi, analizējot līguma par kapavietas nomu tiesisko dabu. Secināms, ka Tiesa minētajā nolēmumā vairāk ir analizējusi kapavietas nomas maksas būtību, bet nav secinājusi, ka samaksas iekasēšana par kapavietas lietošanu vai rezervēšanu ir prettiesiska pēc būtības. VARAM vērš uzmanību tam, ka Tiesībsargs, uzskatot, ka Jūrmalas pilsētas dome, nosakot nomas maksu par kapavietas lietošanu ir pārkāpusi tiesiskas valsts principu, iesniedza pieteikumu Satversmes tiesā. Satversmes tiesa 2018. gada 22. februārī ir ierosinājusi lietu “Par Jūrmalas pilsētas domes 2014. gada 4. septembra saistošo noteikumu Nr. 27 “Jūrmalas pilsētas pašvaldības kapsētu darbības un uzturēšanas noteikumi” par nomas maksas noteikšanu par kapavietas izmantošanu. Līdz ar to šajā jautājumā ir sagaidāmi vērtīgi Satversmes tiesas apsvērumi un secinājumi.

Jāuzsver, ka Valsts kontrole 2018. gada 19. janvāra revīzijas ziņojumā Nr. 2.4.1-1/2017 “Vai pašvaldību rīcība, nodrošinot kapsētu apsaimniekošanu un ar kapsētu izmantošanu saistītos pakalpojumus, ir likumīga un lietderīga? “ secina, ka kapsētu joma Latvijā ir sadrumstalota, organizēta un reglamentēta krasi atšķirīgi:

* 1. lielākajā daļā pašvaldību ir izstrādāti kapsētu apsaimniekošanu reglamentējoši saistošie noteikumi, tomēr 28 pašvaldībās (23 % pašvaldību) normatīvais akts nav izdots;
  2. pašvaldībās nav izstrādāti ar kapsētu izmantošanu saistīto pakalpojumu apraksti: kapavietas iegūšanas nosacījumi ir aprakstīti pašvaldību saistošajos noteikumos, tomēr bieži vien regulējums ir nepilnīgs – nav noteikti iesniedzamie dokumenti, nav aprakstīta samaksas kārtība, nav noteikti kritēriji vietas izvēlei kapsētas teritorijā;
  3. pašvaldībās ir noteikta atšķirīga kapsētu izmantošanas kārtība un ar to saistītie maksājumi, būtiski atšķiras gan noteikto pašvaldībai obligāti veicamo ar kapsētu izmantošanu saistīto maksājumu veidi, gan apmērs;
  4. daļa pašvaldību neveic kapsētu apbedījumu kartēšanu un apbedīto reģistrēšanu;
  5. vairākas pašvaldības neuzrauga kapsētās veiktās darbības, ir iespējams brīvi izraudzīties vietu apbedījumam un netiek kontrolēta apbedīšanas noteikumu ievērošana;
  6. pašvaldības nepamatoti iesaistās komercdarbībā apbedīšanas jomā.

Lai šos jautājumus atrisinātu un lemtu par turpmāko rīcību, būtiski ir secināt, ar kuru valsts politikas nozari kapsētu apsaimniekošanas jautājumi pamatā būtu saistāmi, jo kapsētu apsaimniekošanas joma netiek uzraudzīta un koordinēta. Par kapsētu apsaimniekošanas jomu kopumā neatbild neviena no politikas plānošanas institūcijām valstī, vairākas ministrijas ir atbildīgas par kādu no minētās jomas sadaļām: VARAM pārziņā ir uzraudzība pār pašvaldību darbību, Veselības ministrijas kompetencē ir jautājumi, kas saistīti ar higiēniski sanitāro prasību ievērošanu apbedīšanas procesā (arī kremēšanu) un pārapbedīšanu. Miršanas fakta reģistrācija atkarībā no situācijas ir Iekšlietu ministrijas un Veselības ministrijas atbildībā, savukārt Ekonomikas ministrija pārzina apbedīšanas jomas uzņēmumu darbības reglamentēšanas aspektus, bet Kultūras ministrija pārziņā ir kultūras pieminekļu aizsardzības jautājumi. Valsts pārvaldes funkcionālajā sistēmā kapsētu apsaimniekošana būtu jāidentificē noteiktas politikas jomas ietvaros, un, iespējams, jānosaka vispārējs tiesiskais ietvars apbedīšanas nozarei.

**III. Par turpmāko rīcību**

Apbedīšanas nozares politikas jomā ir īstenojami pasākumi, kas nodrošinātu valsts pārvaldes iestāžu savstarpēju sadarbību, nosakot iesaistīto pušu tiesības un pienākumus, kā arī atbildības robežas. Otrām kārtām, valstiskā līmenī ir risināms jautājums par vienota publiska reģistra izveidi mirušām personām. Šobrīd valstiskā līmenī mirušo personu publisks reģistrs veidots netiek. Nereti ziņas par aizgājējiem, izvadīšanas datumiem un vietu publicē pašvaldību izdevumos un reģionālajos laikrakstos. Daudzu mirušo personu dzīves dati atrodami interneta vietnē nekropole.info.lv, taču tajā personas šādu informāciju publicē brīvprātīgi. Līdz ar to būtu lietderīgi veidot šādu mirušo personu reģistru, iespējams, pie Iekšlietu ministrijas Pilsonības un migrācijas lietu pārvaldes Iedzīvotāju reģistra, kas ir viena no valstiski nozīmīgākajām datu bāzēm, kurā ievietota informācija par vairāk kā 3 miljoniem personu. Reģistrs ir izveidots kā vienota valsts iedzīvotāju uzskaites sistēma. Tajā tiek uzkrāta informācija par iedzīvotāju vārdu, uzvārdu, to maiņu, personas dzīvesvietu, personu apliecinošajiem dokumentiem u.c., līdz ar to iespējams to papildināt ar datiem par mirušu personu. Treškārt, kapavietas izmantošanas maksas noteikšanas jautājumos būtiski ir sagaidīt Satversmes tiesas spriedumu, kas varētu sniegt vērtīgus Satversmes tiesas apsvērumus un secinājumus. Minētajos gadījumos jautājuma sagatavošana ietilpst lokā, kurā valsts institūcijām un nozares ekspertiem jāpiedalās ar savai kompetencei atbilstošām speciālām zināšanām, tādēļ jautājuma detalizētai sagatavošanai nepieciešama darba grupas izveide. Ņemot vērā minēto, lai veicinātu sadarbību starp publiskajām institūcijām un pilnveidotu iesaistīto institūciju sadarbību kapsētu apsaimniekošanas un ar kapsētu izmantošanu saistīto pakalpojumu jomā, ministrija ir lūgusi deleģēt pārstāvjus starpinstitucionālu darba grupu minētā jautājuma izvērtēšanai un iespējamā tiesiskā regulējuma izstrādei. Darba grupas sastāvā darbosies pārstāvji no VARAM, Ekonomikas ministrijas, Veselības ministrijas, Tieslietu ministrijas, Kultūras ministrijas, kā arī pārstāvji no Latvijas Pašvaldību savienības. Turklāt nepieciešamības gadījumā darba grupa pieaicinās citas valsts iestādes vai nevalstisko organizāciju pārstāvjus problēmjautājuma apzināšanā un izskatīšanā.

**IV. Kopējie secinājumi un priekšlikumi**

1. Darba grupā tiks izvērtēts nepieciešamais tiesiskais regulējums apbedīšanas nozares jomā (saistībā ar apbedīšanas pakalpojumu sniedzējiem, vienota publiska reģistra izveidi, u.c.).
2. Vienots tiesiskais regulējums ar kapsētu apsaimniekošanu un ar kapsētu izmantošanu saistīto pakalpojumu jomā nav nepieciešams, jo šos jautājumus ar saistošajiem noteikumiem reglamentē pašvaldības, ievērojot vietējo iedzīvotāju gribu, īpatnības un novada tradīcijas. Jānorāda arī, ka normatīvisma samazināšanas ietvaros jauna likuma nepieciešamība varētu būt grūti pamatojama.
3. VARAM sadarbībā ar Ekonomikas ministriju, Tieslietu ministriju un Veselības ministriju jāizstrādā metodiskais materiāls pašvaldībām kapsētu apsaimniekošanas un ar kapsētu izmantošanu saistīto pakalpojumu jomā.

Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrs Kaspars Gerhards

Valsts sekretārs Rinalds Muciņš

V.Stolere, 67026948

[V.Stolere@varam.gov.lv](mailto:V.Stolere@varam.gov.lv)

1. Rīgas kapsētu attīstības un apsaimniekošanas konceptuālais ziņojums, 2015. gada decembris. Pieejams:

   http://www.sus.lv/lv/registrs/pilsetvide/rigas-kapsetu-attistibas-un-apsaimniekosanas-konceptualais-zinojums [↑](#footnote-ref-2)