

KORUPCIJAS °C

***Pārskats par korupciju
un pretkorupcijas
politiku Latvijā***

***Nr. 7
2008. gada
pirmais pusgads***

UDK 338.1(474.3)

Pa 600

Redaktors: Valts Kalniņš

Autori alfabētiskā secībā: Linda Austere
Sonja Biena Karlovšeka
Inga Vilka

Pateicamies Helenai Darbišīrai (*Helen Darbshire*) par vērtīgiem komentāriem pārskata 2. un 3. nodaļas manuskriptiem.

Pārskats sagatavots ar Eiropas Komisijas finansiālu atbalstu. Visa atbildība par pārskata saturu ir Sabiedriskās politikas centram "Providus" un autoriem. Eiropas Komisija neatbild par publicēto informāciju un tās izmantošanu.

Par faktu precizitāti 2.–4. nodaļā atbild attiecīgo nodaļu autori.

Izdevums latviešu un angļu valodā ir pieejams internetā: www.politika.lv

© Linda Austere, Sonja Biena Karlovšeka, Inga Vilka, teksti, 2008

© Sabiedriskās politikas centrs PROVIDUS, teksts, 2008

© Mākslinieciskais iekārtojums "Nordik", 2008

ISSN 1691-5305

Saturs

Priekšvārds	5
1. Cīņa pret korupciju faktos: 2008. gada pirmais pusgads	7
2. <i>Linda Austere</i> Bīstami sabiedis atklātības normatīvu “burbulis”	14
3. <i>Sonja Biēna Karlovšeka</i> Slovēnijas neparastais atklātības piemērs	26
4. <i>Inga Vilka</i> Korupciju veicinošie strukturālie un institucionālie faktori pašvaldībās	44
5. Pielikums. Kvantitatīvs pārskats par korupcijas apkarošanu	58

Saīsinājumi

EKT	– Eiropas Kopienu tiesa
EP	– Eiropas Padome
ES	– Eiropas Savienība
KL	– Krimināllikums
KNAB	– Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs
LKK	– Latvijas Kriminālkodekss
LLU	– Latvijas Lauksaimniecības universitāte
LU	– Latvijas Universitāte
TP	– Tautas partija
VID	– Valsts ieņēmumu dienests

Priekšvārds

Šā pārskata priekšvārds top laikā, kad Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs atkal darbojas bez Saeimas ieceltas vadības. Pašās jūnija beigās noslēdzās valdošo politisko partiju ilgstošā, brīžiem pavisam slikti un brīžiem nedaudz labāk argumentētā cīņa pret KNAB bijušo priekšnieku Alekseju Loskutovu. Kaut gan šogad sabiedrībai atklājās apstākļi, kas ļāva paust pamatotu kritiku par biroja bijušo vadītāju, lielās līnijās notikumi iekļāvās tendencē, kas vērojama vairākās tā sauktajās jaunajās Eiropas Savienības dalībvalstīs.

Daudzviet *jaunajā* Eiropā pirmsiestāšanās procesā radās dažādas pretkorupcijas struktūras, kas palīdzēja pierādīt valstu gatavību iestāties savienībā. Tomēr speciālas pretkorupcijas institūcijas, pašas strādādamas labāk vai sliktāk, sāka traucēt valdošajām partijām, ietekmīgiem politiķiem un biznesa haizivīm, kuru intereses saistās ar tiesiski apšaubāmu piekļuvi publiskajiem līdzekļiem un ietekmi uz politiskiem lēmumiem. Neslēptu naidīgumu pret savas valsts pretkorupcijas prokuratūras priekšnieku vērsa Rumānijas politiķi un šogad augustā atbrīvoja viņu no amata. Slovēnijā jau vairākus gadus norisinās centieni likvidēt sabiedrības vairākuma atbalstīto Korupcijas novēršanas komisiju. Slovākijā ir iesniegta prasība konstitucionālajā tiesā, lai speciālu pretkorupcijas tiesu atzītu par pamatlikumam neatbilstošu.

Strādājot pastāvīgā konfrontācijā vai zaudējot cīņā pret partejisku spiedienu, pretkorupcijas institūcijas kļūst mazefektīvas vai pat pavisam zaudē nozīmi. Protais, tamlīdzīgiem gadījumiem allaž piemīt specifiskas īpatnības, taču viens secinājums ir kopīgs, – daudz maz izolēta iestāde, pat iegūstot visus darba nepieciešamos resursus un sasniedzot augstu profesionalitāti, nevar panākt korupcijas burvju loka pārtraukšanu, ja valsts pārvaldē, tiesās un politiskajās partijās tām nav atbalstītāju kritiskās masas. Citiem vārdiem sakot, korupcijas mazināšana ilgtermiņā prasa, lai visā valstī kopumā iedzīvīnātos gana efektīvi labas pārvaldības standarti un pietiekami daudzos atbildīgos amatos atrastos pietiekami godprātīgi cilvēki.

Tāpēc šis *Korupcijas °C* izlaidums ir veltīts sistēmiska rakstura jautājumiem. Publiskās informācijas atklātība, kam veltīti divi raksti, tradicionāli tiek uzskatīta par principu, kas apgrūtina negodīgu amatpersonu iespējas ļaunprātīgi izmantot savus amatus. Šoreiz pārskats raugās ne tik daudz uz Latvijas specifisko gadījumu, kā uz tendencēm Eiropas līmenī.

Latvijā ir spēkā Informācijas atklātības likums, kas formāli garantē visnotaļ augstu atklātības pakāpi, taču trūkst vienotas politikas, kas atbalstītu likuma iedzīvināšanu. Viens no grūtību cēloņiem, šķiet, ir institūcijas trūkums, kas būtu atbildīga par informācijas atklātību un šo jautājumu uzlūkotu kā savu prioritāti. Lai ar konkrēta piemēra palīdzību parādītu, ka informācijas atklātībai nepietiek tikai ar likumu, bet vajag pilnvērtīgu rīcībpolitiku, šajā *Korupcijas °C* pirmo reizi ir ārvalstu autore – Slovēnijas Informācijas komisāra vietnieces Sonjas Bienas Karlovšekas – raksts par atklātības politiku šajā Centrāleiropas valstī.

Savukārt Lindas Austeres rakstā analizētas nelabvēlīgas tendences Eiropas Padomes un Eiropas Savienības līmenī, veidojot starptautisku informācijas atklātības regulējumu, kas paredz būtiski zemāku standartu minēto tiesību nostiprināšanā, nekā to jau tagad garantē Latvija un virkne citu Eiropas valstu. Patvaļīgi definējams informācijas apjoms, ko iedzīvotājiem ir tiesības pieprasīt, termiņa nenoteiktība, cik ilgā laikā jāatbild uz informācijas pieprasījumu un tiesu un likumdevēju izslēgšana no informācijas atklātības prasību tvēruma ir dažas no nepilnībām, kas sastopamas Eiropas Padomes un Eiropas Komisijas normatīvo dokumentu projektos. Kaut gan Latvija nebūtu juridiski spiesta savus nacionālos standartus pazemināt, vāji starptautiskie standarti prasībās nekādi neveicinātu tālāku progresu valsts līmenī.

Informācijas pieejamība ir arī viens no korupciju ietekmējošiem faktoriem, ko Inga Vilka aplūko rakstā par korupcijas risku pašvaldībās. Ja runa ir par pašvaldības finanšu izlietojumu vai sabiedriskajām apspriedēm par būvniecības iecerēm, tieši nepietiekama informācija nereti liedz iedzīvotājiem efektīvi sekot pašvaldības budžeta stāvoklim vai iebilst pret nepieņemamu būvniecību. 2008. gada sākumā viena no skaļākajām aktualitātēm bija vairāku amatpersonu aizturēšana saistībā ar iespējamu kukuļošanu Rīgas domē. Konkrētās lietas apstākļi, protams, ir jāpārbauda izmeklēšanas ceļā, taču rodas arī jautājums, cik lielā mērā pašvaldības uzbūve un darbības noteikumi veicina korupcijas risku. Nepietiekama politiskā kontrole no opozīcijas puses, lēmējvaras un izpildvaras saplūšana, pašvaldības deputātu iespējas izvairīties no atbildības par saviem lēmumiem ir vēl daži faktori, kas pastiprina korupcijas draudus pašvaldībās un kas analizēti šajā *Korupcijas °C* izlaidumā.

Valts Kalniņš,
Korupcijas °C redaktors

1. Cīņa pret korupciju faktos: 2008. gada pirmais pusgads

Šajā nodaļā sniegts hronoloģisks pārskats par svarīgākajiem notikumiem saistībā ar korupcijas novēršanu. Tāpat kā visos *Korupcijas °C* izlaidumos, ir uzskaitīti kriminālprocesi, kuru materiālus KNAB nosūtījis prokuratūras iestādēm kriminālvajāšanas uzsākšanai. Ir arī prokuratūras publiskotā informācija par kriminālprocesa uzsākšanu un apsūdzību uzrādīšanu. Nodaļu noslēdz ziņas par politikas dokumentu un normatīvo aktu projektu izskatīšanu Valsts sekretāru sanāksmē, Ministru kabinetā un Saeimā.

Vislielāko sabiedrības uzmanību aplūkotajā laika posmā izpelnījās naudas līdzekļu piesavināšanās Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojā, kas atklājās aprīļa vidū, un tai sekojošais pretrunīgais KNAB priekšnieka Alekseja Loskutova atbilstības amatam izvērtēšanas process, kas noslēdzās ar viņa atbrīvošanu no amata jūnija beigās. No vienas puses, KNAB bijušajam priekšniekam pārmeta neizdarību biroja vadīšanā, it sevišķi nepietiekamu aktivitāti iekšējās kontroles nodrošināšanā. Savukārt kā pretargumenti izskanēja norādes uz panākumiem cīņā pret korupciju, kādus KNAB sasniedzis A. Loskutova vadībā, un aizdomas par to, ka publiski izteiktie pārmetumi KNAB priekšniekam ir iegansts, ko izmanto valdošās partijas, lai padarītu KNAB neefektīvu un pakļaujamu politiskam spiedienam.

KNAB skaļāk izskanējušo darbību vidū 2008. gada pirmajā pusē bija Rīgas domes Pilsētas attīstības departamenta administrācijas vadītāja Raimonda Janitas un bijušā Rīgas domes Pilsētas attīstības departamenta direktora Viļņa Štrama aizturēšana kukuļošanas lietā, saistībā ar kādas Rīgas domē izskatītās būvniecības ieceres atbalstīšanu. Vēlāk šajā lietā aizturēja arī Rīgas domes Pilsētas attīstības departamenta direktoru Pēteri Stranci un kādreizējo Rīgas un Jūrmalas pilsētas mēru Andreju Inkuli.

Nozīmīgs bija KNAB lēmums aprīlī – uzdot piecām partijām atmaksāt valsts budžetā finanšu līdzekļus Ls 1 055 582,83 apmērā saistībā ar 9. Saeimas priekšvēlēšanu aģitācijas periodā konstatētajiem pārkāpumiem. Vislielāko summu (Ls 1 027 366,67) uzdeva pārskaitīt Tautas partijai, secinot, kas pastāv tieša saikne starp šīs partijas priekšvēlēšanu kampaņu un vairāku citu juridisko personu veidotajām kampaņām, kuras bija vērstas tieši uz TP reklamēšanu. KNAB šo

juridisko personu izdevumus par kampaņu veidošanu un attiecīgi saņemtos ziedojumus pieskaitīja partijas priekšvēlēšanu izdevumiem un saņemtajiem ziedojumiem. Zaļo un zemnieku savienībai tika uzdots pārskaitīt valsts budžetā Ls 11 626,89, partijai “Dzimtene” – Ls 9810,42, partijai “Saskaņas centrs” – Ls 4691,69, partijai “Jaunais laiks” – Ls 2087,16. Latvijas Pirmās partijas un “Latvijas ceļš” vēlēšanu apvienībai līdzekļu atmaksas pieprasīšanu apgrūtināja fakts, ka apvienību dibinājušās partijas bija reorganizētas un izslēgtas no politisko organizāciju reģistra.

Kriminālprocesi, kuru materiālus KNAB nosūtījis kriminālvajāšanas uzsākšanai¹

Apkopoti tikai KNAB lietvedībā esošie kriminālprocesi par noziedzīgiem nodarījumiem valsts institūciju dienestā, bet jāatceras, ka tādi atrodas arī citās tiesībaizsardzības institūcijās. Pārskata periodā prokuratūrai kriminālvajāšanas uzsākšanai nosūtīti 8 kriminālprocesi pret 25 personām. Amatpersonu, kas šeit norādīto kriminālprocesu ietvaros, iespējams, izdarījušas noziedzīgus nodarījumus, iedalījums ir šāds:

- 8 Vangažu pilsētas domes bijušie un esošie deputāti,
- 7 Valsts policijas amatpersonas,
- 1 VID Finanšu policijas amatpersona.

14. februārī ierosināts saukt pie kriminālatbildības divus Valsts policijas Rīgas pilsētas Galvenās policijas pārvaldes Kārtības policijas pārvaldes Patruļpolicijas vienības inspektoros par kukuļņemšanu un uzbrukumu varas pārstāvim. Policijas darbinieki apturējuši kādu autovadītāju un konstatējuši, ka viņam ar tiesas lēmumu atņemtas transportlīdzekļa vadīšanas tiesības. Lai autovadītājs netiktu sodīts, inspektori pieņēmuši kukuli EUR 200. Pēc kukuļa pieņemšanas abi Patruļpolicijas darbinieki nepakļāvās aizturēšanai un uzbruka KNAB darbiniekam, lietojot pret viņu fizisku spēku un draudot lietot šaujameroci.

18. februārī ierosināts uzsākt kriminālvajāšanu pret LLU profesoru un kādu privātpersonu. Profesors atzīts par aizdomās turēto vairākkārtējā prettiesiska labuma pieprasīšanā un pieņemšanā par sekmīga novērtējuma ierakstīšanu studentu atzīmju grāmatiņās bez eksāmenu kārtošanas. Savukārt privātpersona tiek turēta aizdomās par naudas pieprasīšanas un pieņemšanas atbalstīšanu, kā arī par krāpšanu un naudas piesavināšanos. Profesors atkārtoti un ar starpnieka palīdzību pieprasījis un pieņēmis kopumā Ls 270.

¹ Šī informācija ir saīsināta no informatīvā ziņojuma “Par Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja darbību no 2008. gada 1. janvāra līdz 30. jūnijam”. Informācija no šā avota izmantota arī citviet šīs nodaļas tekstā. Precīzai citēšanai pilnais šā ziņojuma teksts ir pieejams internetā: http://www.knab.gov.lv/uploads/free/zinojumi/knabzino_010808.pdf Pēdējo reizi sk. 14.08.2008.

27. februārī ierosināts uzsākt kriminālvajāšanu pret divām policijas amatpersonām saistībā ar kukuļa pieprasīšanu un pieņemšanu. 2007. gada aprīlī uzsāktā kriminālprocesa ietvaros noskaidrots, ka Saldus rajona policijas pārvaldes kriminālpolicijas darbinieks pieprasījis un pieņēmis kukuli EUR 1000 apmērā ar otras amatpersonas – VID Finanšu policijas darbinieka – starpniecību sakarā ar Īrijā esoša Latvijas pilsoņa meklēšanas pasākumiem. Kukulis bijis paredzēts, lai nodrošinātu šīs personas meklēšanas lietas izbeigšanu.

29. februārī prokuratūrai nosūtīti kriminālprocesa materiāli pret Rīgas pilsētas Galvenās policijas pārvaldes Ceļu policijas nodaļas priekšnieka vietnieku par kukuļņemšanu un pret kādu privātpersonu – par kukuļdošanu. Amatpersona 2006. gada decembrī savā darba kabinetā pieņēmusi kukuli, lai izbeigtu lietvedību kādā administratīvā pārkāpuma lietā saistībā ar ceļu satiksmes noteikumu pārkāpumu. Pēc kukuļa pieņemšanas nodaļas priekšnieka vietnieks izsniedzis kukuļa devējam jau sagatavotu iesnieguma projektu, ko vēlāk autovadītājs parakstījis un iesniedzis Ceļu policijas nodaļā. Uz paša sagatavotā iesnieguma pamata aizdomās turētā Ceļu policijas amatpersona pieņēma lēmumu izbeigt administratīvo lietvedību.

17. aprīlī prokuratūrai kriminālvajāšanas uzsākšanai nosūtīti kriminālprocesa materiāli pret astoņiem Vangažu pilsētas domes esošajiem un bijušajiem deputātiem par dienesta stāvokļa ļaunprātīgu izmantošanu mantkārīgā nolūkā. 2004. gada aprīlī astoņi deputāti devās tūrisma braucienā uz Šrilanku, kas pašvaldības dokumentos atspoguļots kā pieredzes apmaiņas komandējums uz Franciju un Spāniju. No pašvaldības līdzekļiem šim ceļojumam iztērēti Ls 5187, par kuru piešķiršanu “komandējumam” domes sēdē lēma paši deputāti. Vienlaikus šajā domes sēdē deputāti nolēma atteikties līdzekļu piešķiršanu jumta rekonstrukcijai Vangažu pilsētā, pamatojot to ar finanšu līdzekļu nepietiekamību.

28. aprīlī ierosināts saukt pie kriminālatbildības Rīgas rajona policijas pārvaldes Kriminālpolicijas biroja inspektoru par kukuļņemšanu, bet par viņa kukuļdošanu – divas privātpersonas. Viena aizdomās par kukuļdošanu turētā persona vairākkārt mudinājusi kādu vīrieti ar starpnieka palīdzību dot Ls 5000 kukuli inspektoram, lai viņš nodrošinātu kriminālprocesa izbeigšanu. Kukulis tika nodots pa daļām – Ls 2000 un Ls 3000. Pirmais starpnieks piesavinājās kukuļa pirmo daļu – Ls 2000, bet pēc atlikušās naudas summas – Ls 3000 – saņemšanas tika aizturēts. Otrs starpnieks – kukuļdošanas uzskūditājs – pēc kukuļa Ls 5000 apmērā saņemšanas daļu no tā – Ls 1000 – nodeva amatpersonai, piesavinoties Ls 4000.

6. maijā ierosināts saukt pie kriminālatbildības divus Valsts policijas Rīgas RPP Kārtības policijas biroja Ceļu policijas darbiniekus par dienesta stāvokļa ļaunprātīgu izmantošanu un dienesta viltojumu, kā arī vienu privātpersonu par uzskūdišanu izdarīt šos noziedzīgos nodarījumus. Autovadītājs vērsies pie abiem policijas darbiniekiem, lūdzot padomu, kā viņam rīkoties saistībā ar iepriekš citā vietā notikušu avāriju. Kaut gan policijas darbinieki apzinājās, ka avārija ir notikusi jau pirms kāda laika un citā vietā, viņi devās pie autovadītāja un sastādīja apskates protokolu par negadījumu, lai autovadītājs varētu saņemt apdrošināšanas atlīdzību. Pamatojoties uz minēto protokolu, trīs mēnešus vēlāk

apdrošināšanas kompānija veica atlīdzības izmaksu autovadītājam, pārskaitot gandrīz Ls 3000 autoremonta uzņēmumam.

22. maijā kriminālvajāšanas uzsākšanai nosūtīti kriminālprocesa materiāli pret trīs personām par dažādiem noziegumiem – kukuļdošanas organizēšanu, starpniecības mēģinājumu un kukuļa piesavināšanos. Viena no aizdomās turētajām personām apzināti mudinājusi kādu vīrieti maksāt kukuli Ls 50 000 apmērā it kā nodošanai VID amatpersonai par iespējamu fiziskas personas audita uzrēķina samazināšanu. Savukārt otrs kukuļdošanas organizētājs pēc kukuļa daļas Ls 23 000 apmērā saņemšanas no pirmās aizdomās turētās personas tālāk trešajai aizdomās turētajai personai nodevis tikai Ls 10 000. Trešā aizdomās turētā persona radījusi maldīgu iespaidu pārējiem iesaistītajiem, ka dotā nauda paredzēta tālākai nodošanai VID amatpersonai. Patiesais nodoms pēc Ls 10 000 saņemšanas bija šo naudu piesavināties.

LR Prokuratūras publiskotās ziņas par korupcijas lietu virzību (kriminālprocesu uzsākšana, apsūdzību uzrādīšana)²

Šajā daļā norādītas tikai ziņas, kas publicētas prokuratūras interneta lapā. Tās neatspoguļo situāciju attiecībā uz visām apsūdzībām un tiesai nodotajām krimināllietām par noziedzīgiem nodarījumiem valsts institūciju dienestā aplūkojamajā laika posmā.

25. janvārī prokurors pieņēma lēmumu uzsākt kriminālprocesu par iespējamiem noziedzīgiem nodarījumiem, kas paredzēti Krimināllikuma 24. nodaļā, proti, par likuma “Par valsts un pašvaldību finanšu līdzekļu un mantas izšķērdēšanas novēršanu”, likuma “Par uzņēmumu un uzņēmējsabiedrību maksātnespēju”, Komerclikuma un komercsabiedrību grāmatvedību reglamentējošo normatīvo aktu normu neievērošanu, valsts amatpersonu pilnvaru ļaunprātīgu izmantošanu un pārsniegšanu valsts akciju sabiedrības “Latvijas Valsts radio un televīzijas centrs” pārvaldē, kā arī tai piederošās sabiedrības ar ierobežotu atbildību “Digitālais Latvijas radio un televīzijas centrs” pārvaldē, un likvidācijas procesa gaitā.

11. februārī prokuratūra uzsāka kriminālvajāšanu pret Specializētā valsts sociālas aprūpes pansionāta “Reģi” bijušo direktori par amatpersonas pienākumu nepildīšanu un ugunsdrošības noteikumu pārkāpšanu. Atbilstoši sākotnējai apsūdzībai direktore organizēja pansionāta bēniņu stāva pārbūvi par pansionāta telpām, izbūvējot tajos 6 istabiņas iestādes klientiem. Pārbūves laikā netika nodrošināta elektrodrošības un ugunsdrošības prasībām atbilstošas elektro-

² Izmantoti dati no Latvijas Republikas Prokuratūras interneta lapas: www.prokuratūra.gov.lv Pēdējo reizi sk. 14.08.2008.

instalācijas izveide, netika pabeigti remontdarbi, taču istabiņās jau tika izvietoti klienti. Sakarā ar jaunajās istabiņās uzstādīto elektrosildītāju kopējo jaudu elektroinstalācija tika pārslogota, tādēļ regulāri nostrādāja drošinātāji, un, lai tas nenotiktu, iestādes vadītāja pieļāva, ka esošie drošinātāji tiek nomainīti ar jaudīgākiem, kas noveda pie elektrības vadu sakaršanas, un tas, kā norādīts eksperimentes slēdzienā, izraisīja īssavienojumu un rezultātā – ugunsgrēku, kurā gāja bojā 26 pansionāta iemītnieki.

19. maijā prokureore uzrādījusi apsūdzības KNAB slepenības režīma nodrošināšanas nodaļas vadītājam un šīs nodaļas galvenajam speciālistam. Vadītājam izvirzīta apsūdzība par valsts amatpersonas bezdarbību un par Ls 14 270, EUR 13 995 un USD 19 487 piesavināšanos. Nodaļas speciālistam izvirzīta apsūdzība par Ls 75 598, EUR 24 350 un USD 7800 piesavināšanos. Nauda, kuras piesavināšanās notikusi, bija kriminālprocesa kārtībā izņemtie un arestētie līdzekļi.

Papildus minētajām ziņām, kuras publiskojusi LR Prokuratūra, jāpiemin, ka 4. februārī LR Augstākās tiesas Senāts atstāja spēkā spriedumu, kas attaisnoja Ventspils domes priekšsēdētāju Aivaru Lembergu tā sauktajā Grinberga krimināllietā. Pirmstiesas izmeklēšanas laikā A. Lembergs tika saukts pie kriminālatbildības par to, ka nepildīja Ministru kabineta rīkojumu iecelt Ojāru Grinbergu Ventspils ostas valdes locekļa amatā. Iepazīstoties ar Ministru kabineta 2005. gada 23. februāra rīkojumu "Par Ojāra Grinberga iecelšanu Ventspils ostas valdes locekļa amatā", Senāta Krimināllietu departaments piekrita abu iepriekšējo instanču tiesu konstatējumam, ka rīkojums bijis nepilnīgs un Ojārs Grinbergs nav bijis identificējams (rīkojumā nebija norādīts personas kods).

Likumdošana un politikas dokumenti

31. janvārī Saeima 2. lasījumā pieņēma Fizisko personu mantiskā stāvokļa deklarēšanas likumprojektu. Vispārējā mantiskā stāvokļa deklarēšana jau ilgāku laiku uzskatīta par svarīgu instrumentu, lai pastiprinātu kontroli pār korumpētā vai citādā noziedzīgā ceļā iegūtu līdzekļu apriti, taču tās pieņemšana joprojām nav notikusi.

6. martā valsts sekretāru sanāksmē izsludināja KNAB iesniegto grozījumu projektu Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likumā. Starp nozīmīgākajām paredzētajām izmaiņām bija KNAB statusa maiņa no Ministru kabineta pārraudzībā esošas valsts pārvaldes iestādes uz autonomu valsts iestādi. Precizēts arī gadījumu loks, kad KNAB priekšnieku var atbrīvot no amata. Pastāvošajā likuma redakcijā priekšnieku var atbrīvot no amata, cita starpā, par neatbilstību ieņemamajam amatam, bet iecerētajos grozījumos šis nosacījums precizēts, proti, ja viņš, pildot dienesta pienākumus, pieļāvis tīšu likuma pārkāpumu vai nolaidību, kā rezultātā iestājušās būtiskas kaitīgas sekas. Likumprojekta anotācijā norādīts, ka Ministru prezidentam kā augstākai iestādei ir iespējas ietekmēt biroja darbību, kas rada risku tā neatkarībai. Tā kā specializēto pretkorupcijas iestāžu neatkarības nodrošināšana ir viens no efektīvas cīņas ar korupciju

stūrakmeņiem, pēc projekta izstrādāju domām, nepieciešams paredzēt birojam autonomu statusu, lai tas varētu neatkarīgi pildīt savas funkcijas.

3. aprīlī Saeima 2. lasījumā pieņēma grozījumu projektu Politisko organizāciju (partiju) finansēšanas likumā. Grozījumi paredzēja paaugstināt pieļaujamo priekšvēlēšanu izdevumu apmēru. Turklāt likuma grozījumos samazināts laiks, kādā izdevumus ieskaita priekšvēlēšanu tēriņos, – no 270. dienas, kā bija noteikts agrāk, līdz 120. dienai pirms vēlēšanām. Vēlēšanu ieņēmumu un izdevumu deklarācijā prasīts norādīt izdevumus, kas radušies, maksājot par reklāmas izvietojumu, izmantojot pasta (arī elektroniskā pasta) pakalpojumus, lai nosūtītu aģitācijas materiālus, maksājot par reklāmas materiālu sagatavošanu, par vēlēšanu kampaņas plānošanu, sagatavošanu un organizēšanu, maksājot vēlēšanu kampaņā iesaistītajām personām darba algu, īrējot kampaņas vajadzībām mantu, izdodot kampaņas vajadzībām laikrakstus, žurnālus, biļetenus, grāmatas un citus izdevumus, finansējot ar kampaņu saistītus labdarības pasākumus, izmaksājot pabalstus un izdarot dāvinājumus (ziedojumus), sedzot citus ar vēlēšanu kampaņu saistītus izdevumus, tos norādot pa atsevišķiem veidiem.

17. aprīlī Valsts sekretāru sanāksmē izsludināja Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja darbības stratēģijas 2008.–2010. gadam projektu.

17. aprīlī Valsts sekretāru sanāksmē izsludināja Ministru kabineta noteikumu projektu “Kārtība, kādā reģistrējamas, novērtējamas, izmantojamas un izpērkamas dāvanas, kas pieņemtas, pildot valsts amatpersonas pienākumus, un kas ir valsts vai pašvaldības institūcijas īpašums”. Noteikumu projekts paredz likumā “Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā” noteikto dāvanu, kuras valsts amatpersonai ir atļauts pieņemt, reģistrēšanas, novērtēšanas, izmantošanas un izpirkšanas kārtību, kā arī komisijas, kura izvērtē dāvanas pieņemšanas likumību kompetenci.

17. aprīlī valsts sekretāru sanāksmē izsludināja koncepcijas projektu “Politisko partiju finansēšanas koncepcija”. Koncepcija paredz iespēju piešķirt partijām daļēju valsts finansējumu, vienlaikus nodrošinot efektīvu tā izlietošanas likumības kontroli. Daļēju valsts finansējumu mēdz uzskatīt par līdzekli, ar kura palīdzību ir iespējams samazināt šaura maksātspējīgu personu loka ietekmi uz partijām, veicinot politisko organizāciju darbību plašākas sabiedrības interesēs.

9. jūnijā Ministru kabineta komiteja atbalstīja un virzīja tālākai izskatīšanai Ministru kabinetā koncepcijas projektu “Lobēšanas tiesiskās reglamentācijas nepieciešamība Latvijā”. Koncepcijā noskaidrota ārvalstu pieredze un izvērtēta lobēšanas tiesiskā regulējuma nepieciešamība Latvijā, kas ļautu nodrošināt atklātību par atsevišķu personu vai to grupu interesēs tapušo valstisko lēmumu pieņemšanu.

12. jūnijā Saeima pirmajā lasījumā pieņēma KNAB izstrādāto un Ministru kabineta akceptēto grozījumu projektu Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodeksā, papildinot 166.³⁴ pantu un nosakot atbildību politisko partiju ziedotājiem par partijas finansēšanas apmēra vai finansēšanas ierobežojumu neievērošanu.

Tādējādi varētu saukt pie atbildības personas, kas veic neatļautus ziedojumus politiskajām partijām un kam līdz šim atbildība nebija paredzēta.

19. jūnijā Valsts sekretāru sanāsmē izskatīja grozījumu projektu likumā "Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā", paredzot valsts amatpersonām skaidri formulētu pienākumu informēt par tām zināmiem iespējamiem interešu konfliktiem un citiem koruptīviem nodarījumiem, kā arī noteikt aizsardzību tām amatpersonām, kas informē par šādu rīcību. Ņemot vērā vairāku institūciju iebildumus, KNAB iesniegto likumprojektu atsauc. KNAB ir uzdots sagatavot koncepcijas projektu, kurā būtu identificētas ar interešu konfliktiem saistītās problēmas un panākta konceptuāla vienošanās par likumprojekta nepieciešamību un tajā reglamentējamiem jautājumiem.

19. jūnijā Saeima 2. lasījumā pieņēma Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja amatpersonu izdienas pensiju likumprojektu. Projekts nosaka tiesības uz izdienas pensiju KNAB amatpersonām, kuru izdienas stāžs ir ne mazāks par 20 gadiem un kuras sasniegušas 50 gadu vecumu vai neatkarīgi no vecuma atbrīvotas no amata veselības stāvokļa vai darbinieku skaita samazināšanas dēļ. Likuma nepieciešamība ir pamatota ar to, ka, atšķirībā no citām tiesībaizsardzības iestādēm, KNAB amatpersonām netiek paredzētas izdienas pensijas, noliekot tās nevienlīdzīgā situācijā. Jāpiebilst, ka pienācīgas sociālās garantijas mēdz uzskatīt par svarīgu korupcijas novēršanas faktoru.

2. Bīstami sabriedis atklātības normatīvu “burbulis”

Piesardzīgas piezīmes par informācijas atklātības politikas nākotni Eiropā

Linda Austere'

Taisnība tiem, kas apgalvo, ka vispasaules informācijas atklātības² likumu kvantitātes aritmētiskā progresija, par kuras lieciniekiem esam kļuvuši pēdējo 20 gadu laikā, ir rimusies.³ Nenoliedzami, šobrīd vien daļa no spēkā esošajiem teju vai 80 informācijas atklātības likumiem visā pasaulē atbilst pastāvošo starptautisko standartu un labas prakses noteiktajam kvalitātes minimumam. Tikai daļai no tā dēvētajiem labajiem piemēriem ir politisks, finansiāls un administratīvs atbalsts to īstenošanai. Vēl mazāku daļu zina un aktīvi izmanto pilsoņi, uzņēmēji, mediju pārstāvji. Savukārt arī tiem, kuri likumus izmanto, ne vienmēr nodrošināts efektīvs tiesību aizsardzības mehānisms, uz kuru pašlaik gadījumos, kad lūgums netiek apmierināts. Kampanjas par likuma nepieciešamību neizbēgami aizstāj diskusijas par šo, tik aktīvi veidoto normu un rīcībpolitikas dokumentu īstenošanu un izvērtēšanu: mēģinājumi atklāt, raksturot un izprast tādu jēdzienu būtību kā “sabiedrības intereses”, “nacionālā drošība”, “personas privātās dzīves aizskārums” vai “iestādes iekšējā diskusija”. Primārs kļūst nevis uzsaukums “vajag!”, bet jautājums “kādēļ vajag?”.

Tomēr var droši sacīt, ka starptautiskā informācijas atklātības regulējuma “pains” vēl tikai tuvojas. Plaši izskanējusi diskusija par Eiropas Padomes, viena no līdz šim redzamākajiem informācijas atklātības politikas formas un satura noteicējiem pagājušajā dekādē⁴, centieniem radīt pirmo saistošo starptautisko dokumentu, konvenciju, informācijas atklātības jomā. Arī Eiropas Savienības institūciju informācijas atklātības regulas pārskatīšanas (*review*) process tuvojas noslēgumam. Tomēr, iepazīstoties ar topošajām normām, šķiet, ka, pretstatā valstu veidotajiem likumiem, mēs nez vai nonāksim līdz strīdiem par to, kā īstenot pārlieku ambiciozus starptautiskos standartus.

Šā raksta mērķis ir divējāds. Pirmkārt, sniegt ieskatu Sabiedriskās politikas centra “Providus” rīkotā semināra “Ierobežojumi informācijas atklātības likumos”⁵ diskusijās. Seminārs norisinājās Rīgā 2008. gada maijā. Viedokļi un diskusijas,

kas atspoguļotas šajā rakstā, attiecināmas uz vienu no centrālajām sarunu tēmām – pirmā juridiski saistošā starptautiskā informācijas atklātības tiesiskā regulējuma, Eiropas Padomes informācijas atklātības konvencijas, projektu. Un, otrkārt, tiecoties sniegt pilnīgāku ieskatu starptautiskajās aktualitātēs, iezīmēt paralēles starp Eiropas Padomes centieniem un Eiropas Komisijas piedāvāto risinājumu, pārskatot Regulu par publisku piekļuvi Eiropas Parlamenta, Padomes un Komisijas dokumentiem.

Eiropas Padomes pieticīgie centieni

Personas tiesības saņemt informāciju var ierobežot tad, ja to attaisno legītīms mērķis. Seminārs Rīgā sapulcināja pieredzes un dažādus skatu punktus, lai gūtu precīzāku izpratni par tādu bieži minētu ierobežojumu legītīmo mērķu saturu kā: "nacionālā drošība", "NATO noslēpums", "trešo personu tiesības" (kuras aptver arī tādus bieži minētus jēdzienus kā "komercnoslēpums", "personas privātā dzīve", "iestādes iekšējā diskusija" un "izmeklēšanas noslēpums"). Tomēr diskusijas norises laiks viesā korekcijas tās dalībnieku prioritāšu sistēmā. Neilgi pirms kopā sanākšanas Rīgā Eiropas Padomes Cilvēktiesību Komiteja apstiprināja Eiropas topošās konvencijas "Par oficiālas informācijas pieejamību" projektu. Šai dokumentā ietvertie mērķi un normas nenoliedzami noteiks nākamās desmitgades politikas un tiesību attīstības virzienu informācijas atklātības jomā.

Konvencijas teksts vēl tikai gaida izskatīšanu Eiropas Padomes Parlamentārajā asamblejā, savukārt eksperti turpina lauzt šķēpus par elementiem, kuru trūkst dokumentā un mazāk sekmīgiem formulējumiem jau apstiprinātajā tekstā. Lai aizsāktu diskusiju, "Providus" aicināja četrus ekspertus⁶ vērtēt nule apstiprināto konvencijas projektu.

Diskusijas vijās galvenokārt ap sagatavotā konvencijas projekta saturu, vienlaikus paturot prātā jautājumu, vai forma nodrošinās kvalitāti? Kopš 2002. gada informācijas atklātības tiesiskā regulējuma kvalitātes minimālo standartu Eiropas Padomes (EP) dalībvalstīs nosaka juridiski nesaistošs, tomēr neapšaubāmi autoritatīvs dokuments, – Eiropas Padomes rekomendācija "Par pieeju oficiāliem dokumentiem"⁷. Izvērtējot rekomendācijas sekmes un salīdzinot rekomendācijā ietverto minimuma standartu ar sagatavotās konvencijas teksta aprisēm, jautājums par to, vai konvencija patiesi būs "solis uz priekšu", bija neizbēgams. Proti, vai tiesību bez strikta juridiskā ietvara, neaizstās ietvars "bez tiesības", kura būtiskākie aspekti un garantijas nav guvuši politisku atbalstu dalībvalstu vairākuma vidū.

Raugoties strikti teorētiski, konvencija, kas pretstatā rekomendācijai ir juridiski saistošs dokuments, signalizē ne vien par tiesības pieprasīt un saņemt informāciju nepārprotamu ietveršanu Eiropas Padomes Cilvēktiesību un pamatbrīvību konvencijas aizsargāto tiesību lokā, bet arī par šādas tiesības integrēšanu EP dalībvalstu nacionālajās tiesību sistēmās. Integrēšana nav mazsvarīga situācijās, kad šādas tiesības likums nenodrošina nemaz vai regulējums ir nepilnīgs (piemēram, tas attiecas tikai uz noteikta veida informāciju). Tomēr, kā norādīja

eksperti, praksē pieņemts, ka juridiski saistošs dokuments seko rekomendējoša rakstura regulējumam tad, ja pēdējais nespēj apmierinošā līmenī nodrošināt tajā noteikto mērķu iedzīvināšanu rīcībpolitikā un tiesībās, ja nepieciešams dokumentu pilnveidot vai sniegt papildu stimulu tā ieviešanai praksē. Tādējādi, salīdzinot topošo un pašreiz spēkā esošo regulējumu, topošais būtu jāveido tā, lai neatgriezeniski nostiprinātu Rekomendācijas (2002)² sasniegto, veicinātu rekomendējošajā dokumentā ietvertos standartus un to iedzīvināšanu praksē.

Iepazīstoties ar konvencijas tekstu, arī apkopojot ekspertu sacīto, jāatzīst, ka dokuments pašreiz nosaka pārlietu zemu standartu. "Pievienotā vērtība", ko konvencijas ratificēšana sniegtu tām 39 Eiropas Padomes dalībvalstīm, kurās jau pašreiz ir pieņemts informācijas atklātības tiesiskais regulējums, ir neskaidra un nereti vedina domāt par iespējamu negatīvu ietekmi uz nacionālajā līmenī pieņemtās prakses tālāku attīstību. Ekspertu diskusijā tika iztirzātas vairākas būtiskas nepilnības konvencijas tekstā. Raksta turpinājumā sīkāk pievērsīšos katrai no tām.

Konvencija nesaista likumdevēju un tiesu varu

Viens no būtiskākajiem trūkumiem topošajā dokumentā ir konvencijas tvērums, kas neiekļauj tiesu varas un likumdevēja institūcijas. Konvencijas tvērumā nav iekļautas arī tādas fiziskas un juridiskas personas, kas pilda publisku funkciju vai rikojas ar publiskiem naudas līdzekļiem.

Kamēr šādu izņēmumu legītīmo mērķu skaidrojums paliek nezināms (t. i. politiku ziņā), ekspertu diskusijās skaidri iezīmējas bažas, ka konvencijas pašreizējā redakcija, ciktāl ir runa par tās institucionālo tvērumu, nozīmē, ka starptautisko tiesību latīņa atradīsies būtiski zemāk par vairāku Eiropas Padomes dalībvalstu nacionālajos normatīvajos aktos un starptautiskajās rekomendācijās ietverto standartu.⁸

Izskatīšanas termiņš – beztermiņa

Konvencijā informācijas pieprasījuma izskatīšanu neierobežo termiņš. Prasība noteikt saprātīgu termiņu informācijas pieprasījuma izskatīšanai nav attiecināta arī uz konvencijas dalībvalstīm. Kā panelīdiskusijā trāpīgi norādīja Inga Reine, šādā gadījumā, kad persona, kas lūgusi iespēju saņemt informāciju, nevar pajauties uz iestādes atbildi likumā noteiktajā termiņā, tiesības, kuras garantē konvencija, zaudē jēgu, tiek *de facto* padarītas neefektīvas.

Atteikums bez iespējas apstrīdēt

Cilvēktiesību komitejas apstiprinātais konvencijas teksts neietver arī pienākumu dalībvalstīm informācijas atteikuma gadījumā (vai situācijā, kad informācijas pieprasījums tiek ignorēts) paredzēt informācijas pieprasītājam efektīvu tiesību

aizsardzības mehānismu, – piekļuvi institūcijai, kura ir tiesīga pārskatīt iestādes lēmumu un atsevišķos gadījumos arī uzdot izsniegt informāciju tās pieprasītājam (proti, tiesības mainīt sākotnējā administratīvā akta saturu).

Kontekstā ar jau aplūkoto atbildes termiņa trūkumu veidojas situācija, kad persona nevar paļauties uz atbildes saņemšanu un nezina, cik ilga kavēšanās sniegt atbildi ir tiesiski pieļaujama. Tātad nākas secināt, ka konvencijas garantētās tiesības kļūst vien par ilūziju.

Kas ir konvencijā noteikto tiesību kodols?

Ir vispārpieņemta prakse, ka, ratificējot starptautisku līgumu, valstis var tam pievienot atrunas, – izņēmumus, nosakot normas, kuras konkrētā valsts sev uzskata par nesaistošām vai tikai daļēji saistošām. Vienlaikus katrā šādā dokumentā ir normas, kas veido tajā ietvertā regulējuma kodolu. Noteikt izņēmumus attiecībā uz šādām normām nozīmētu pavērt iespēju interpretēt, pārveidot vai pielāgot dokumenta jēgu katras dalībvalsts mērķiem un izpratnei, tādēļ visbiežāk attiecībā uz atsevišķām starptautisko līgumu normām atrunas izdarīšanas iespēja tiek liegta.

Tomēr pašreizējā dokumenta redakcija šādu ierobežojumu neparedz. Gan tiesību, gan informācijas atklātības politikas speciālisti norāda, ka šāda situācija būtiski samazina konvencijas nozīmi.

Quo vadis?

Atskatoties uz ekspertu diskusiju, faktiski nav iespējams runāt par vienotu secinājumu. Diskusijas un semināra dalībnieku viedokļu spektrs ir gana plašs. No vienas puses, ir spēcīgi argumenti par nepieciešamību vēlreiz pārskatīt *status quo*, proti, izdiskutēt piedāvāto konvencijas redakciju. No šī loģiski izriet arī nepieciešamība uzrunāt tos, kuri ir nepastarpināti iesaistīti lēmumu pieņemšanā par konvencijas nākotni, – EP dalībvalstu parlamentāriešus, EP parlamentārās asamblejas locekļus. Taču, summējot problēmas un ieguvumus, iespējams, ka atbilstošāka nostāja būtu nevis diskusija par konkrētiem konvencijas satura aspektiem, bet gan par tās nepieciešamību vispār. Eksperti ir vienoti jautājumā par to, ka šeit aplūkotais dokuments ar labojumiem, pat būtiskiem, nespēs nodrošināt, bet vēl jo mazāk – papildināt pagājušo dekāžu panākumus.

Nākotnes vīzija par dokumentu pieejamību Eiropā

Jau iepriekš minēju, ka vienlaikus ar Eiropas Padomi, arī Eiropas Savienība ir aizsākusi plašu konsultāciju procesu ar sabiedrību par izmaiņām ES iedibinātajā informācijas pieejamības tiesiskajā regulējumā.⁹ Šāda regulāra pārskatīšana (*review*) ir neatņemama ES tiesībpolitikas veidošanas daļa. Tomēr Regulas par publisku piekļuvi Eiropas institūciju dokumentiem pārskatīšanas procedūra

informācijas atklātības speciālistu īpašu uzmanību guvusi tādēļ, ka tās kodolīgi nepārprotamais mērķis bijis “uzlabot” ES pilsoņu piekļuves ES institūciju rīcībā esošai informācijai tvērumu un kvalitāti. Tomēr daļa speciālistu, kas iepazinušies ar Eiropas Komisijas piedāvātajiem grozījumiem, apgalvo, ka tā ir būtiska atkāpe no līdz šim piesardzīgi sasniegtā¹⁰ ES caurredzamības (*transparency*) politikas ieviešanā.¹¹

Diskusijas dalībnieki norādīja uz ES reformas ātro virzību (salīdzinājumā ar EP sekmēm), kā arī uz pašreiz aktuālo diskusiju par vienota informācijas pieejamības režīma iedibināšanas nepieciešamību visās ES dalībvalstīs, kuram, jāpiebilst, pašreiz gan nav konkrētas nākotnes vīzijas. Tomēr diskusiju semināra būtiskākā daļa tika veltīta Eiropas Komisijas piedāvātā regulējuma, Regulas grozījumu, saturam.

Jāpatur prātā, ka Regulai *de iure* nav tiešas ietekmes uz ES dalībvalstu pārvaldes institūciju rīcībā esošas informācijas pieejamību, tomēr nedrīkstētu par zemu novērtēt netiešu ietekmi uz dalībvalstu tiesiskā regulējuma attīstību, interpretāciju un piemērošanu. ES informācijas pieejamības eksperti norāda, ka sagatavoto grozījumu iedzīvināšana visticamāk nozīmēs atkāpi no nostiprinātajiem standartiem ES informācijas pieejamības nodrošināšanā¹², jo Regulas īstenošana cieši saistīta ar tādām ES tiesībpolitikas jomām kā personas datu aizsardzība (Direktīva 45/96/EC), tādās informācijas aizsardzība, kas var traucēt efektīvai iestādes vai amatpersonas tiešo pienākumu īstenošanai, kā arī komercnoslēpuma aizsardzība. Tajās pieņemtie lēmumi dalībvalstīm neapšaubāmi ir saistoši, un atsevišķos gadījumos nacionālais un pārnacionālais tiesiskais regulējums cieši savijas (sk. komentārus tālāk).

Arī šoreiz diskusijas vērpās ap jautājumiem par juridiskiem formulējumiem un definīcijām: kas ir “dokuments”, kā tiek definēts “dokumentu reģistrs”? Kopumā, līdzīgi kā situācijā ar Eiropas Padomes iecerēto konvenciju, arī analizējot Eiropas Komisijas piedāvātos grozījumus, informācijas atklātības eksperti brīdina, – jauni drīzāk kaitēs, nevis uzlabos informācijas pieejamības kvalitāti.

Regulējums, kas neattiecas uz informāciju, kura “saņemta no privātpersonām”

Regulas 2. pants raksturo to informāciju, kuru personai ir tiesības pieprasīt un kuru Eiropas Savienības institūcijām, kam šis tiesiskais regulējums ir saistošs, ir pienākums izsniegt, ja uz to neattiecas Regulā noteiktie ierobežojumi.

Eiropas Komisijas piedāvātā jaunā 2. panta sestā daļa paredz, ka Regula neattiecas uz dokumentiem, kas “satur informāciju, kuru institūcija savākusi vai ieguvusi no fiziskām un juridiskām personām (administratīvā procesa ietvaros)”. Komisijas piedāvātajā redakcijā Regula papildināta ar diviem būtiskiem jauninājumiem. Pirmkārt, personai nav tiesību šādu informāciju pieprasīt līdz brīdim, kad iestādes lēmums kļuvis neapstrīdams. Tātad līdz brīdim, kad apritējis pēdējais apstrīdēšanas vai pārsūdzēšanas termiņš. Jāatzīmē, ka līdz šim šādi infor-

mācijai ierobežotas pieejamības statuss saglabājās līdz mirklīm, kad iestāde pieņem galīgo lēmumu izskatāmajā lietā.

Eseksas Universitātes tiesību zinātņu profesors Stīvs Pīrss, komentējot Eiropas Komisijas piedāvātos grozījumus, norāda, ka šis ierosinājums "īpaši aizsargā komersantu komerciālas intereses, neraugoties uz to, ka Komisija nav ierosinājusi grozījumus Regulas pantā, kas nosaka ierobežojumus tādas informācijas pieejamībai, kuras saturs skar komercnoslēpumu."¹³ Tādējādi, kā atzīst Pīrss, "Regula pastiprina komercnoslēpuma aizsardzības standartu, lai gan Regulas publiskās apspriešanas gaitā vairākums komersantu un iestāžu norādījuši, ka pašreizējais tiesiskais regulējums tos pilnībā apmierina."¹⁴

Nošķirti dokumenti un dokumenti "Regulas izpratnē"

Komentāros par piedāvātajiem grozījumiem Eiropas Komisija norāda, ka tie veidoti tā, lai paplašinātu jēdziena „dokuments” saturu (3.(a) pants). Turklāt Regula aptvers arī tādus dokumentus, kas tiek glabāti Eiropas Savienības elektroniskajās datu bāzēs. Tomēr, uzmanīgi izvērtējot grozījumu saturu, jāpajautā, vai Komisijas iniciatīva neved pie gluži pretēja rezultāta.

Regulā ieviests jauns jēdziens "dokuments Regulas mērķiem (Regulas izpratnē)". Pašreiz informācija uzskatāma par "dokumentu", ja to "veidojusi institūcija" un tas saistīts ar institūcijai uzticēto funkciju un uzdevumu īstenošanu. Savukārt piedāvātie grozījumi paredz, ka šāds dokuments uzskatāms par "dokumentu" Regulas izpratnē tikai tad, ja tas ticis arī "formāli nosūtīts/nodots" citai personai vai institūcijai vai arī "citādi reģistrēts" institūcijā. Jāatzīmē, ka jēdziens "formāli nosūtīts", kas ietverts piedāvātajos grozījumos, vēlreiz apliecina faktu, ka Regula attiecas tikai uz dokumenta galīgo versiju. Dokumentā, kas paskaidro grozījumus, šāda papildinājuma mērķi netiek plašāk izskaidroti.¹⁵

Komisijas ierosinājums būtiski paplašina amatpersonu rīcības brīvību un paliek individuāla lēmuma (par dokumenta reģistrāciju) ietekmi uz pilsoņiem pieejamās informācijas apjomu. Ja dokumenta pašreizējā definīcija, raksturojot Regulas tvērumu, balstās uz objektīviem kritērijiem, – pilsoņiem pieejama tāda informācija, kuru "izstrādājusi/radījusi" Komisija, tad, pieņemot Komisijas piedāvātos grozījumus, Regulas noteiktais personas tiesību apjoms kļūtu būtiski atkarīgs no konkrētas amatpersonas lēmuma par dokumenta reģistrāciju (pieņemam, izšķiroties, vai reģistrēt iekšējas lietošanas dokumentu).

Uzmanīgs vērotājs pamanīs, ka Komisijas piedāvātie grozījumi paver ceļu situācijai, kurā personai Regulā noteiktās tiesības var tikt īstenotas ar būtisku novēlošanos vai liegtas pavisam, dokumentu neregistrējot nemaz vai reģistrējot ar novēlošanos. Jāatzīmē, ka Eiropas Komisija līdz šim nav ne atspēkojusi kritiku par tādu iekšēju procedūru trūkumu, kas amatpersonas rīcības brīvības iespējamu prettiesisku izmantošanu ierobežo, ne arī norādījusi uz procedūru esamību. Stīvs Pīrss, kura viedoklim pievienojas arī šā raksta autore, norādījis, ka jaunā

pieēja dokumenta un līdz ar to arī Regulas tvēruma noteikšanai “visticamāk izraisīs kavēšanos, bet Komisijā radīts dokuments šā jēdziena parastā nozīmē kļūs par dokumentu Regulas izpratnē (tātad kļūs pieprasāms un pieejams pilsoņiem).”¹⁶

Noscitur a sociis – kopskatā ar iepriekš raksturotajām pārmaiņām attiecībā uz pieejamās informācijas raksturu, jāsecina, ka Eiropas Komisijas piedāvātie grozījumi būtiski ierobežo personas tiesības saņemt informāciju par tās institūciju darbību. Un, domājot par personai pieejamās (pieprasāmās) informācijas apjomu, Komisija pārspējusi pat viskonservatīvākos nacionālos likumdevējus Eiropas Savienības ietvaros.¹⁷

Datu aizsardzības un informācijas atklātības tiesiskais regulējums, kas nepārklājas

Lai mainītu praksi, kad dokumentos, kas nonāk informācijas pieprasītāja rokās jāizsvītro, jādzēš vai kā citādi jādara nepieejama fiziskas personas personiskā informācija (personas dati), Komisija, vēlēdamās “paplašināt personas tiesību apjomu, kuras nodrošina Regula” un “skaidrot Regulas par publisku piekļuvi Eiropas Parlamenta, Padomes un Komisijas dokumentiem un Direktīvas par fiziskas personas datu aizsardzību savstarpējas interpretācijas problemātiku”, piedāvā jaunu Regulas 4.(5.) panta formulējumu, kas definē tās leģitīmās intereses, kuras var attaisnot informācijas atteikumu. Komisijas izstrādātie grozījumi paredz divpakāpju risinājumu situācijās, kad pieprasītā informācija satur arī personas datus.

Pirmkārt, Eiropas Komisija ierosina nosacīt pienākumu vienmēr atklāt noteikta veida personas datus (piemēram, to personu vārdus, kuras atbildīgas par dokumenta saturu). Tomēr arī šādu personas datu atklāšana var tikt ierobežota, ja tas “nelabvēlīgi ietekmēs datu subjektu” (*would adversely affect the persons concerned*).¹⁸ Šāda ierobežojuma leģitimitāte un efektivitāte ir jautājums, kas prasītu atsevišķu, plašāku analīzi, piemēram, apsverot, kādi varētu būt šādas negatīvas ietekmes objektīvie kritēriji, un kā negatīvu ietekmi nošķirt no amatpersonai neērtas vai nepatīkamas situācijas.

Otrkārt, izņemot iepriekš minētos gadījumus, Eiropas Komisija ierosina to informācijas pieprasījumu izskatīšanu, kuri ietver nepieciešamību izpaust fiziskas personas datus, pilnībā nodalīt no lēmuma pieņemšanas par tādiem iesniegumiem, kuri neskar personas datus. Piedāvātais risinājums paredz, ka pirmie tiks izskatīti saskaņā ar Regulu, kas nosaka fiziskās personas datu aizsardzības noteikumu pamatprincipus Eiropas Savienībā¹⁹, savukārt informācijas pieprasījumi, kuri neskar personas datus, tiktu izskatīti līdzīgi kā līdz šim – saskaņā ar Regulu par publisku piekļuvi Eiropas institūciju dokumentiem.²⁰

Gan paneldiskusijas dalībnieki, gan eksperti, kas snieguši neatkarīgu Komisijas priekšlikuma izvērtējumu, šādu priekšlikumu vērtēja kritiski, norādot, ka gan nacionālā, gan starptautiskā līmenī tiesas atzinušas un uzstājīgi norādījušas uz

"sabiedrības interešu" testa un proporcionalitātes principa nozīmi, pieņemot lēmumu par tādas informācijas sniegšanu, kas satur personas datus.

Atsaucoties uz Eiropas Kopienu Pirmās instances tiesas spriedumu *Bavarian Lager* lietā²¹ un norādot uz Regulas un direktīvas būtiski atšķirīgajiem mērķiem, eksperti uzsver, ka Komisijas piedāvājums faktiski atceļ tiesu praksē nostiprināto interpretāciju, ka piekļūšanu dokumentam nevar atteikt, pamatojoties vienīgi uz to, ka pieprasītais dokuments satur citas fiziskas personas datus. Šādos gadījumos institūcijai jāspēj pamatot, ka šāda dokumenta atklāšana aizskartu "personas privāto dzīvi un neaizskaramību" (*privacy and integrity of the individual*)²². Komisijas priekšlikums gandrīz pilnībā ignorē tiesas iedibināto interpretācijas praksi, kas nosaka, lai institūcijas, izlemjot par informācijas pieprasījumu, piešķirtu lielāku nozīmi sabiedrības interesēm saistībā ar konkrētās informācijas atklāšanu.

Komisijas priekšlikumus interesanti izvērtēt arī tās semināra diskusijas kontekstā, kas tika veltīta tieši personas privātās dzīves aizsardzībai saistībā ar informācijas pieejamības nodrošināšanu nacionālo valstu līmenī. Dalībnieki izvērtēja tiesisko regulējumu, bet, jo īpaši, institūciju un tiesu praksi, regulējumu interpretējot. Ņemot vērā, ka lielākā daļa diskusijas dalībnieku piedāvāto piemēru vēsta par interpretācijas praksi, kas līdzīga Eiropas Komisijas institūciju pragmatiskajai nostājai un bieži ir pretēja gan Eiropas Kopienu tiesas iedibinātajam principam, gan Eiropas Cilvēktiesību tiesas praksei, jautājums par to, kā šāda grozījuma ietveršana visnotaļ autoritatīvā tiesību aktā ietekmēs atbilstošu tiesību normu interpretācijas praksi Eiropā, paliek atklāts.

Dalībvalstu noteiktie ierobežojumi ir saistoši arī Eiropas Savienības ierēdnim

Eiropas Parlamenta 2006. gada 4. aprīļa rezolūcijā²³, kas ievadīja Regulas pārskatīšanas procesu, parlamentārieši norādīja uz nepieciešamību precizēt noteikumu ES dalībvalstu iespējai ierobežot tādu dokumentu atklāšanu, kurus radījušas šo dalībvalstu institūcijas, lai nodotu (vai arī jau ir nodevušas) Eiropas Savienības institūciju rīcībā. Atbilstoši šim Eiropas Parlamenta norādījumam, Komisija piedāvā iekļaut Regulā jaunu pantu.

Jaunā norma paredz, ka, saņemot šādu informācijas pieprasījumu, ES institūcijai jākonsultējas ar dalībvalsts atbildīgo institūciju. Dalībvalsts pienākums ir sniegt argumentētu viedokli, kāpēc dokumenti nevar tikt atklāti, pamatojot to ar kādu no Regulā 1049/2001 ietvertajiem ierobežojumiem vai nacionālo tiesību normu. Šāds Komisijas ierosinājums vedina uz vairākām kritiskām piezīmēm.

Komisija uzsver, ka šāda tiesību norma izriet no Eiropas Kopienu tiesas prakses, bet precīzāk – no Eiropas Kopienu tiesas nolēmuma par apelācijas sūdzību pret EK Pirmās instances tiesas spriedumu *IWAF* lietā.²⁴ Uzmanīgi iepazīstoties ar šo spriedumu, Komisijas argumentam nav rodams pietiekams pamatojums.²⁵ Kaut gan EKT atceļ Pirmās instances tiesas spriedumu, norādot, ka "nav juridisku

šķēršļu, kuru dēļ (institūcijas) atsaukšanās uz tās nacionālo tiesību normu, kas aizsargā privātas vai publiskas intereses, lai ierobežotu informācijas atklāšanu (ES līmenī), ja uz to pašāvusies dalībvalsts, nevarētu tikt uzskatīta par interesi, kura jāaizsargā saskaņā ar izņēmumiem, kas noteikti Regulā²⁶; EKT uzsver arī, ka Regulas 4.(5.) pants pieprasa, lai institūcija un dalībvalsts neizmantotu šo iespēju, paplašinot Regulā jau noteikto izņēmumu loku.²⁷

Jāpiebilst, ka nacionālo tiesību normās ietvertu ierobežojumu piemērošana arī ES līmenī, proti, attiecībā uz dokumentiem, kas ir ES institūciju rīcībā, tādā veidā, kā to paredz Komisijas izstrādātais priekšlikums, var kļūt par īstu izaicinājumu Eiropas Komisijas amatpersonai juridiskajām zināšanām, radot situāciju, kad amatpersonai (un tiesai) līdztekus ES tiesībām nāktos pastāvīgi piemērot 27 valstu atbilstoša satura tiesību normas. Ierosinājums vedina arī uz gluži konceptuālām pārdomām, jo vienāda rakstura un satura dokumentu pieejamība ES institūcijās var kļūt atkarīga no dalībvalsts nacionālo interešu vadītiem argumentiem.

Šaurāks Regulas subjektu loks

Regula neattiecas uz visām ES institūcijām (tā Regula neparedz iespēju saņemt informāciju no Eiropas Kopienu tiesu varas institūcijām); līdzīgi Eiropas Padomes iniciatīvai arī Eiropas Komisija piedāvā grozījumus, kas sašaurina Regulas institucionālo tvērumu.

Viens no Komisijas piedāvātajiem grozījumiem paredz (līdztekus ierobežojumam piekļūt informācijai, kuru Komisija ieguvusi no komersantiem izmeklēšanas gaitā, neatkarīgi no tās satura, kas apspriests jau iepriekš), ka Regula vairs nebūtu attiecināma uz dokumentiem, kas iesniegti tiesām, ja vien to iesniedzējs nav pati Komisija. Lai arī šāds ierobežojums pamatots ar Eiropas Kopienu tiesas spriedumu²⁸, komisija nav plašāk argumentējusi šāda ierobežojuma nepieciešamību.

Noslēguma piezīmes

Vai gaidīt globālās atklātības viļņa “smago piezemēšanos”? Topošās starptautisko tiesību normas nevedina optimistiski raudzīties uz informācijas atklātības politikas un tiesiskā regulējuma attīstību Eiropā. Brīdī, kad diskusijās nacionālo likumu kvantitāti arvien uzstājīgāk aizstāj to īstenošanas kvalitāte, gan Eiropas Padomes, gan Eiropas Savienības iniciatīvu saturs ir būtisks signāls un ne mazāk nozīmīga vadlīnija dalībvalstīm.

Nekļūdisies tie, kas apgalvo, – starptautisko organizāciju padziļināta interese par atklātības standartu stiprināšanu ir viens no pēdējiem dzinuliem, lai saglābtu bīstami uzblīdušo atklātības normatīvu “burbuli”. Tomēr abu šai rakstā aplūkoto dokumentu tapšanas process un rezultāts vēlreiz apliecina, ka, mēģinot rast kopsaucējus starptautiskā griezumā, neizbēgami atklājas un diskusijas toni nosaka

informācijas atklātības likumu politiski "neērtie" aspekti nacionālā līmenī, – pieeja informācijai par lēmumu pieņemšanas procesu, amatpersonu personas datu pieejamība, biznesa interešu nozīme lēmumu pieņemšanas procesā un, nenolie dzami, fakts, ka informācijas atklātības likuma īstenošana nav nedz lēta, nedz ērta publiskajai administrācijai.

Šajā rakstā aplūkoti dokumenti – Eiropas Padomes topošā konvencija par dokumentu pieejamību un Eiropas Komisijas priekšlikumi grozīt Regulu par publisku piekļuvi Eiropas Parlamenta, Padomes un Komisijas dokumentiem – liecina, ka, neraugoties uz daiļskanīgiem mērķiem²⁹, politiskais kompromiss nav bijusi izšķiršanās starp *status quo* un uzlabotu *status quo*, bet gan starp nelielu atkāpi un būtisku atkāpi no pašreiz sasniegtā. Ekspertu diskusiju par ierobežojumu saturu un plašumu aizstājušas vispārīgākas, konceptuālas pārdomas un lēmumi par pašas tiesības apjomu (iespēja pieprasīt, nevis iegūt informāciju). Šāds kompromiss nozīmē šaurāku informācijas definīciju un regulējuma subjektu loku, nostiprinot tiesību normās visai pieticīgu "vidējo aritmētisko" minimālo standartu informācijas atklātībai Eiropas valstīs.

¹ Linda Austere – *dipl. iur.* Latvijas Universitāte, MA sabiedriskajā politikā (*public policy*), Centrāleiropas Universitāte (Ungārija). Kopš 2002. gada Linda Austere strādā ar tematiem, kas saistīti ar informācijas pieejamību un pretkorupcijas politiku, un kopš 2005. gada ir Sabiedriskās politikas centra "Providus" pētniece.

² Šajā rakstā jēdzieni "informācijas atklātība" un "informācijas pieejamība" lietoti ar vienādu nozīmi. Informācijas atklātība (*freedom of information*) ir termins, kas vairāk raksturīgs un tiek lietots Amerikas Savienotajās Valstīs, Kanādā, Austrālijā un Jaunzēlandē, savukārt informācijas pieejamība (*access to information*) biežāk lietots Eiropas valstīs, kā arī sastopams tā dēvētajos "trešā viļņa" informācijas atklātības likumos, kas pieņemti 20. gs. deviņdesmitajos gados un vēlāk.

³ Par informācijas atklātības politikas un tiesiskā regulējuma attīstību un tās iemesliem sagatavota lieliska Radio BBC 4 programma *The Right to Know*, kas ēterā programmas *Friday Documentary* ietvaros izskanēja 2008. gada 8. un 15. augustā. Programmu iespējams noklausīties vai lejupielādēt šeit: <http://www.bbc.co.uk/programmes/w0006q5f> Pēdējo reizi sk. 14.08.2008.

⁴ Vairums normatīvo aktu, kas pieņemti laika posmā no 2001. gada līdz pat šā raksta tapšanas brīdim, pārņem vērtības, standartus un normas, kas ietvertas Eiropas Padomes 2002. gada 21. februāra Rekomendācijā Nr. (2002)2 "Par pieeju oficiāliem dokumentiem".

⁵ Seminārs notika arī Latvijas informācijas atklātības politikai nozīmīgā brīdī. Jauna (atjaunota) Informācijas atklātības likuma projekts bija tik tikko uzsācis virzību pēdējā likumprojekta apstiprināšanas fāzē Ministru kabinetā. Šā raksta sagatavošanas laikā tam atlicis saņemt vien politisku apstiprinājumu.

Eksperti un praktiķi no teju vai 20 valstīm sapulcējās Rīgā, lai dalītos pieredzē un diskutētu par jaunumiem un iecerēm jautājumos, kas saistīti ar informācijas atklātības politikas un tiesību veidošanu un īstenošanas praksi gan atsevišķās valstīs, gan starptautiskā līmenī.

⁶ Inga Reine ir Latvijas Republikas Ministru kabineta pārstāve starptautiskajās cilvēktiesību organizācijās. Lai arī netieši iesaistīta konvencijas projekta sagatavošanā, viņa ir paudusi kritisku nostāju par sagatavoto konvencijas tekstu, norādot uz Latvijas neapstrīdami liberālā informācijas atklātības tiesiskā regulējuma turpmākas attīstības apdraudējumu, ja Eiropas Padomes dokumentā netiktu veiktas vairākas būtiskas izmaiņas.

Eva Moraga ir Spānijas organizācijas *Access Info Europe* juriste, kas aktīvi gan klātienē, gan neklātienē iesaistījusies konvencijas veidošanā. *Access Info Europe* bija viena no trim sabiedriskajām organizācijām (līdztekus *Article 19* no Londonas un *Justice Initiative* no Ņujorkas), kuras vēl konvencijas sagatavošanas gaitā tika aicinātas izteikt komentārus un ierosinājumus.

Justice Initiative seminārā pārstāvēja Darians Pavli (*Darian Pavli*), jurists, kura darba lauks ietver jautājumus, kas saistīti ar vārda un informācijas brīvību.

Diskusiju vadīja profesors Deivids Goldbergs (*David Goldberg*) no Skotijas, ilggadīgs Skotijas informācijas atklātības kampaņas valdes loceklis un starptautiski atzīts informācijas atklātības un vārda brīvības eksperts.

⁷ Eiropas Padomes Ministru komitejas 2002. gada 21. februāra rekomendācija (2002)2 "Par pieeju oficiāliem dokumentiem". <http://www.coe.lv/tulkojumi.php?id=129> Pēdējo reizi sk. 15.08.2008.

⁸ Sk. starptautiskos standartus, piemēram, šeit: <http://www.privacyinternational.org> sadaļā *Freedom of Information*. Pēdējo reizi sk. 14.08.2008.

⁹ Regula 1049/2001 par publisku piekļuvi Eiropas Parlamenta, Padomes un Komisijas dokumentiem, kas tika pieņemta 2001. gadā. Angļu valodā atrodama: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm# Pēdējo reizi sk. 15.08.2008.

¹⁰ Statistiku par šīs Regulas piemērošanu apkopo Eiropas ombuds (<http://ombudsman.europa.eu/home/lv/default.htm>), kurš salīdzinoši nesen izplatīja kritisku viedokli par Regulā ietvertā regulējuma kvalitāti un Eiropas Komisijas piedāvātā regulējuma eventuālās īstenošanas faktiskajām sekām.

"Providus" pieredze apstiprina ekspertu sacīto. 2008. gada sākumā "Providus" nosūtīja virkni informācijas pieprasījumu dažādām ES institūcijām. Šo pieprasījumu mērķis bija saņemt informāciju, kas nepieciešama "Providus" pētnieciskajam darbam. Informācijas pieprasīšanas procesā gūtā pieredze liecina, ka Regulā noteiktie informācijas saņemšanas termiņi netiek ievēroti (tas īpaši attiecināms uz paziņojumu par informācijas pieprasījuma saņemšanu). Piekļuve informācijai, ko sagatavojušas un ES institūcijām to funkciju īstenošanai nosūtījušas ES dalībvalstis, visbiežāk tiek atteikta, pamatojot lēmumu tādējādi, ka par šādas informācijas izpaušanu var lemt tikai tā institūcija, kas noteikusi informācijas tiesisko statusu sākotnēji.

¹¹ Atklātības, bet, jo īpaši, informācijas pieejamības standartu dinamika (attīstība) ļoti labi aplūkota Esekssas Universitātes profesora Stīva Pīrsa rakstā: Peers, S. *Proposal for Access to Documents. Article-by-Article Commentary*, 2008. <http://www.statewatch.org/foi/sw-analysis-docs-june-2008.pdf> Pēdējo reizi sk. 15.08.2008.

¹² Visredzamāko kritiku izplatījusi vairāku nevalstisko organizāciju koalīcija, kurā apvienojušās: Eiropas žurnālistu federācija, *Corporate Observatory Europe*, *European Citizens Action Service*. Šo koalīciju vada organizācija *Statewatch*, kurai ir ilgstoša pieredze darbā ar informācijas pieejamības jautājumiem tieši Eiropas Savienībā.

¹³ Peers, S. *Proposal for Access to Documents. Article-by-Article Commentary*, 2008. <http://www.statewatch.org/foi/sw-analysis-docs-june-2008.pdf> Pēdējo reizi sk. 15.08.2008.

¹⁴ Turpat.

¹⁵ *Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents*. 3.2. punkts, 7.–8. lpp. Aplūkojams: http://ec.europa.eu/transparency/index_en.htm Pēdējo reizi sk. 15.08.2008.

¹⁶ Peers, S. *Proposal for Access to Documents. Article-by-Article Commentary*, 2008. <http://www.statewatch.org/foi/sw-analysis-docs-june-2008.pdf> Pēdējo reizi sk. 15.08.2008.

¹⁷ Bunyan, T. *Comments on the definition of a "document" in the Commission's proposal – back to the age of the "dinosaurs"?* <http://www.statewatch.org/news/2008/may/03eu-access-reg-comments-def-doc.htm> Pēdējo reizi sk. 15.08.2008.

¹⁸ *Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents*, 9. lpp. Aplūkojams: http://ec.europa.eu/transparency/index_en.htm Pēdējo reizi sk. 15.08.2008.

¹⁹ 2000. gada 18. decembra Eiropas Parlamenta un Padomes Regula 45/2001 par fizisko personu aizsardzību attiecībā uz to personas datu apstrādi Kopienas institūcijās un šādas informācijas brīvu kustību.

20 Regula 1049/2001 par publisku piekļuvi Eiropas Parlamenta, Padomes un Komisijas dokumentiem. Angļu valodā atrodama: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm# Pēdējo reizi sk. 15.08.2008.

²¹ Eiropas Kopienų Pirmās instances tiesas 2007. gada 8. novembra spriedums lietā *Bavarian Lager Co. Ltd pret Eiropas Komisiju*, T-194/04, kurā tiesa apmierināja sūdzību un apstiprināja prasību atklāt lobētāju vārdus, argumentējot, ka šādas informācijas atklāšana nevar veidot personas privātās dzīves aizskārumu, jo informācija radīta, īstenojot institūcijas un arī pašas personas publisku funkciju.

²² Detalizētāku analīzi sk.: Peers, S. *Proposal for Access to Documents. Article-by-Article Commentary*, 2008. <http://www.statewatch.org/foi/sw-analysis-docs-june-2008.pdf> Pēdējo reizi sk. 15.08.2008.

Nikiforos Diamandouros, P. *Contribution of the European Ombudsman, P. Nikiforos Diamandouros, to the public hearing on the Revision of Regulation 1049/2001 on public access to Documents*, 2008.

<http://www.statewatch.org/news/2008/jun/eu-ep-ombudsman-on-com-proposals-speech.pdf> Pēdējo reizi sk. 15.08.2008.

²³ European Parliament Resolution with recommendations to the Commission on access to the Institutions' texts. 04.04.2006. www.europarl.europa.eu/oeil/DownloadSP.do?id=4560&num_rep=5671&language=en Pēdējo reizi sk. 15.08.2008.

²⁴ Eiropas Kopienų Tiesas 2007. gada 18. decembra spriedums lietā (*IFAW*) v *Commission*, C-64/05 P, *Sweden atceļ Pirmās instances tiesas spriedumu T-168/02, International Fund for Animal Welfare v Commission*.

²⁵ Izsmeljošu analīzi šajā gadījumā sagatavojusi britu organizācija *Statewatch*.

²⁶ Teksts oriģinālvalodā: *".../ there is nothing to exclude the possibility that compliance with certain rules of national law protecting a public or private interest, opposing disclosure of a document and relied on by the Member State for that purpose, could be regarded as an interest deserving of protection on the basis of the exceptions laid down by (the) regulation."*

²⁷ Teksts oriģinālvalodā: *"(Article 4(5) of the Regulation) requires the institution and the Member State involved to confine themselves to the substantive exceptions laid down in Article 4(1) to (3) of the regulation."*

²⁸ Eiropas Kopienų tiesas 2005. gada 13. aprīļa spriedums lietā *Verein für Konsumenteninformation v Commission*, T-2/03.

²⁹ Stiprināt tiesību piekļuvi oficiāliem dokumentiem (EP) un labot kļūdas, kas konstatētas, piemērojot spēkā esošo regulējumu, un paplašināt tiesības (ES).

3. Slovēnijas neparastais atklātības piemērs

Sonja Biēna Karlovšeka¹

Slovēnija, īpaši starptautiskā skatījumā, ir ieguvusi labu reputāciju informācijas atklātības jomā. Tomēr ir neiztrūkstošais “bet”. Būtu nepareizi uzskatīt šo sasniegumu par pastāvīgu un nemainīgu lielumu, jo tas atkarīgs no mainīgajiem nosacījumiem, kas ir viegli grozāmi, nonākot atpakaļ pie situācijas, kāda bija 2003. gada sākumā, kad Slovēnija pieņēma likumu “Par publiska rakstura informācijas pieejamību” (turpmāk tekstā – Likums, arī – Informācijas atklātības likums). Šajā rakstā centīšos ieskicēt Slovēnijas informācijas atklātības rīcībpolitikas stūrakmeņus un sīkāk pievērsties tiem “mainīgajiem” nosacījumiem, kuriem ir izšķiroša nozīme, lai sasniegtais informācijas un publiskās varas atklātības jomā tiktu saglabāts. Manuprāt, šie apsvērumi ir gana vispārīgi un tādēļ var tikt izmantoti arī citās valstīs un tiesību sistēmās, kas vēlas sekmīgi iedzīvināt atklātības principu.

Likuma burts

Vispārīgs raksturojums

Labas informācijas atklātības sistēmas pamatā ir saskanīgs un viegli saprotams likums, kas atbilst starptautiskiem standartiem. Šos standartus var ietvert piecos pamatprincipos, kas lieliski apkopoti organizācijas *Article 19* vārda brīvības semināru kursa rokasgrāmatā Nepālas dalībniekiem:² (1) plaša atklātības prezumpcija, (2) uzsvars uz aktīvu publiskošanu, (3) uzticamas procedūras informācijas pieprasīšanai, (4) ierobežots informācijas atklātības izņēmumu loks, (5) tiesības apstrīdēt atteikumu neatkarīgā institūcijā. Tiesības iegūt publiskā sektora institūciju rīcībā esošu informāciju Slovēnijā nosaka likums “Par publiska rakstura informācijas pieejamību”³, kas pašreiz ietver visus piecus nosauktos pamatprincipus.

Atklātības princips ir saistošs visiem trim valsts varas atzariem: izpildvarai, likumdošanas varai un tiesu varai. Ir ticis iedibināts viendabīgs atklātības regulējums, kas pilnībā aptver arī tiesu varu, ne tikai tās administrāciju vai tā dēvēto administratīvo funkciju. Izņēmumi, kas noteikti tiesībām saņemt informāciju, ir

minēti tikai šajā Likumā.⁴ Šis Likums maina valsts pārvaldes darbinieku domāšanas veidu un ir nepārprotami vērsti uz caurredzamību un darbības atklātību visplašākajā nozīmē.

Likumam pieņemtie grozījumi ievieš samērā daudz jaunu ideju un jēdzienu, kas paceļ Slovēniju vēl augstāk starptautiskajā informācijas valstu atklātības skalā. Jau Likuma pieņemšana pati par sevi 2003. gadā ierindoja Slovēniju to 50 valstu vidū, kurām šāds Likums vispār ir. Lai gan Slovēnija bija viena no pēdējām Eiropas valstīm, kura pieņēma šādu Likumu, jāatzīmē, ka salīdzinājumā ar daudzām, it īpaši ar Balkānu reģiona valstīm prakse pierāda, ka Slovēnijas valsts pārvalde šo jauninājumu ir pieņēmusi bez īpaša nolieguma vai opozīcijas.

Likuma tvērumis

Likums noteic, ka visa informācija, kas attiecas uz konkrētas iestādes kompetencē esošu jomu, tiek uzskatīta par informāciju, kas saistīta ar iestādes publiska pienākuma īstenošanu vai ar tās darbību. Tomēr par publiska rakstura informāciju (uz kuru attiecas Likums) tiek uzskatīta tikai tāda informācija, kas radīta konkrētās iestādes darbības rezultātā vai, īstenojot procedūras, kuras atrodas šīs iestādes kompetencē. Ja ticis īstenots pirmais nosacījums, informācijas saturam nav izšķirošas lomas. Proti, nav svarīgi, uz kādu iestādes darbības jomu vai formu – rīcībpolitikas veidošanu, lēmumu pieņemšanu vai kādu citu darbību – tā attiecas.

Likums nepārprotami noteic, ka ikviena informācija, kas saistīta ar iestādes darbu un noformēta kā dokuments, lieta, dosjē, uzskaitē, reģistrs vai jebkura cita dokumentēta informācija, kuru radījusi institūcija pati vai sadarbībā ar kādu citu institūciju, vai iegūstot to no citas personas, tiek uzskatīta par publisku informāciju. Turklāt atklātības prezumpcija pārceļ uz iestādi pienākumu pierādīt, ka uz informāciju attiecas kāds no Likumā ietvertajiem atklātības ierobežojumiem.

Pienākums publiskot

Kopš 2003. gada Likums ietver stingras prasības informācijas aktīvai publiskošanai. Šā konkrētā pienākuma (un Likuma kopumā) īstenošanu katrā institūcijā jāuzrauga vismaz vienai amatpersonai. Informācijas aktīvu publiskošanu Likums raksturo kā pienākumu izveidot publiski pieejamās informācijas reģistru, kā arī ievietot internetā būtiskāko, sabiedrībai nozīmīgo informāciju par konkrētas institūcijas darbu, piemēram, likumu, kas attiecas uz tās darbību, konsolidētās versijas, hipersaiti uz interneta vietni, kur atrodami visi valstī spēkā esošie normatīvie akti, politikas dokumentus, institūcijas viedokļus un pozīcijas, kā arī vispārēja rakstura instrukcijas, kas ir būtiskas institūcijas sadarbībā un komunikācijā ar fiziskām un juridiskām personām un nosaka to tiesības un pienākumus, pētījumus un citu līdzīga rakstura informāciju attiecībā uz iestādes darbības jomu.

Internetā jāievieto arī visa informācija un dokumentācija par publiskā iepirkuma procedūrām – saskaņā ar publiskā iepirkuma tiesisko regulējumu. Visbeidzot šāds pienākums attiecas arī uz informāciju par institūcijas pakalpojumiem. Līdztekus minētajam iestāde, ņemot vērā savas vēlmes un iespējas, var ievietot internetā arī jebkuru citu informāciju, kuru tā uzskata par nepieciešamu.

Informācijas iegūšanas procesuālie aspekti

Ja informācija nav publiskota, to iespējams pieprasīt, iesniedzot iesniegumu. Persona var pieprasīt informāciju, gan ievērojot striktas formālās prasības, gan neformāli (piemēram, zvanot pa telefonu). Tādējādi informācijas pieprasīšana var notikt pavisam vienkārši, lai gan vienlaikus jāatzīmē, ka šāds – neoficiāls – pieprasījums netiek aizsargāts ar Likumu.⁵ Savukārt, ja informācijas pieprasījums iesniegts, ievērojot visus Likumā noteiktos priekšnoteikumus, tā iesniedzējs saņem pilnīgu tiesisko aizsardzību.

Šādu formālu informācijas pieprasījumu var iesniegt rakstveidā un mutiski, ja to fiksē pati institūcija, kā arī elektroniskā formā, kam visbiežāk tiek izmantota īpaša elektroniska veidlapa.⁶

Saskaņā ar atklātības prezumpciju, kas ietverta Likumā, informācijas pieprasītājam nav jānorāda savas intereses par konkrētu informāciju pamatojums, savukārt amatpersonām, kuras šādam mērķim īpaši apmācītas, ir pienākums palīdzēt formulēt informācijas pieprasījumu. Katrā informācijas pieprasījumā jānorāda tā institūcija, kurai iesniegums adresēts, kā arī pilns iesniedzēja (fiziskas personas vai juridiskas personas) vārds/nosaukums un informācija par personas iespējamā pārstāvja vai pilnvarotās personas vārdu. Nepieciešams norādīt arī pieprasītāja vai tā pārstāvja adresi. Iespējami precīzi jāraksturo pieprasītā informācija, kā arī jānorāda forma, kurā persona šo informāciju vēlētos saņemt (iepazīstoties iestādē, noraksts, kopija vai dokumenta elektroniskā versija). Iestādes pienākums ir īstenot personas pieprasījumu tādā formā, kāda norādīta informācijas pieprasījumā.

Nav striktu noteikumu par to, kur informācijas pieprasījums jāiesniedz. Tomēr gadījumā, ja informācijas pieprasījums nonācis pie institūcijas, kuras rīcībā pieprasītās informācijas nav, tai ir pienākums personas iesniegumu nekavējoties, bet ne ilgāk kā trīs darba dienu laikā kopš tā saņemšanas, nosūtīt tai institūcijai, kurai (pamatojoties uz iesniegumā pieprasītās informācijas saturu) pienākas tā izskatīšana. Par iesnieguma pārsūtīšanu jāinformē arī pats iesniedzējs.

Informācijas pieprasījuma izskatīšana

Likums paredz, ka lēmums par iesniegumu jāpieņem nekavējoties, bet iesnieguma izskatīšanas maksimālais termiņš ir 20 darba dienas, sākot no pilnīga iesnieguma saņemšanas. Praksē iesniegums visbiežāk tiek izskatīts minēto 20 darba dienu laikā, un izņēmuma gadījumos šis termiņš var tikt pagarināts. Arī šos

izņēmuma gadījumus nosaka Likums, un par tādiem uzskatāmas tikai situācijas, kad informācijas nosūtīšanai nepieciešams vairāk laika, jo ir jānodala vispārpieejamā informācija (daļēja informācijas pieejamība), vai kad atbilde saistīta ar būtiska informācijas daudzuma nosūtīšanu pieprasītājam. Šādos gadījumos atbildes laiks var tikt pagarināts, tomēr kopumā tas nedrīkst pārsniegt 30 darba dienas no iesnieguma saņemšanas brīža.⁷ Jāatzīmē, ka Likums neparedz iespēju steidzamos gadījumos pieprasīt atbildi saīsinātā termiņā.

Likumdevēja iecere acīmredzot bijusi izveidot vienkāršu un ātru procedūru informācijas iegūšanai. To apliecina Likumā ietvertais iestādes rīcības modelis – ja iestāde apmierina personas lūgumu sniegt informāciju, tai nav jāpieņem atsevišķs lēmums, pietiek personu vienkārši informēt. Tomēr gadījumā, kad piekļuve pieprasītajai informācijai tiek daļēji vai pilnībā liegta, institūcijas pienākums ir sagatavot rakstveida lēmumu. Šādā lēmumā cita starpā jāietver detalizēts izskaidrojums, kāpēc pieeja informācijai liegta, kā arī norāde par personai pieejamajiem tiesiskās aizsardzības līdzekļiem. Tiesību normu, kas pamato atteikumu, nosaukšana netiek uzskatīta par pietiekamu tiesisko pamatojumu. Katram atteikumam jāsniedz tiesību normas interpretācija attiecībā uz katras konkrētas lietas faktiem.

Gadījumos, kad institūcijas atteikums rada bažas par tās rīcības tiesiskumu, ir iespēja iesniegt sūdzību Informācijas komisāram⁸, kura lēmums savukārt pārsūdzams administratīvajā tiesā.

Maksa par informāciju

Likumā ietverts arī skaidrs tiesiskais regulējums par izmaksu, kas saistītas ar informācijas pieprasījumu izpildi, atlīdzināšanu. Persona ir tiesīga bez maksas iepazīties ar informāciju iestādē. Maksa par informācijas pieprasījuma īstenošanu (izsniedzot norakstu, kopiju vai elektronisku dokumentu) drīkst ietvert tikai informācijas nosūtīšanas parastās izmaksas. Šādu izmaksu maksimālais sliekšnis ietverts valdības noteikumos "Par publiskas informācijas sniegšanu", kuri nosaka godīgu un saprātīgu maksu standarta pieprasījumu īstenošanai (piemēram, EUR 0,06 par kopiju A4 formātā, EUR 2,92 par informācijas sniegšanu DVD formāta diskā), kas ir saistoša visām institūcijām.

Tomēr šie noteikumi ļauj institūcijām noteikt arī maksu par informācijas meklēšanu. Šādā gadījumā institūcijai jāveic aprēķini, nosakot īpašu tarifu, kuram nepieciešams Valsts pārvaldes ministrijas apstiprinājums. Šī kārtība gan praksē rada ne mazums grūtību.

Informācijas analīzes un meklēšanas izcenojums dažādās institūcijās atšķiras, un kopsumma nenoliedzami ir saistīta ar laiku, ko šai darbā iegulda institūcijas darbinieks. Tādēļ maksa par vienāda rakstura informācijas saņemšanu no dažādām institūcijām var būtiski atšķirties. Nav ārēja kontroles mehānisma institūciju noteiktās maksas (summas) objektivitātes kontrolei. *De facto* šīs maksas apjoma noteikšanu pārrauga tikai Valsts pārvaldes ministrijas administratīvās

kontroles birojs. Tomēr praksē šis birojs vienīgi formāli apstiprina institūciju aprēķinus.⁹ Turklāt ņemot vērā, ka šajos gadījumos institūcijas visbiežāk nodrošina personu ar informāciju, kuru tā pieprasījusi, pieprasītājam nav tiesību iesniegt sūdzību Informācijas komisāram. Problēma slēpjas faktā, ka Likums neparedz personai vispārīgas tiesības iesniegt sūdzību par informācijas tiesību pārkāpumiem.

Turklāt Likums nenosaka īpašu maksu vai atlaides mazturīgām personām vai personām un institūcijām, kurām informācija nepieciešama aktivitātēm, kas būtiskas sabiedrības interesēm.

Ierobežojumu jeb ierobežotas pieejamības informācijas loks

Ja procedūra ir tiesību efektivitātes garants, Informācijas atklātības likuma "sirds" ir likumā noteikto ierobežojumu kopums. Slovēnijas Likumā ietverti pavisam 11 ierobežojumi, un 6 no tiem norāda uz citiem normatīvajiem aktiem (piemēram, Komerclikums, Personas datu aizsardzības likums). Likuma noteikumi paredz, ka piekļuvi informācijai var liegt, ja pieprasītā informācija ir saistīta ar:

- 1) informāciju, kas klasificēta saskaņā ar Likumu par valsts noslēpumu;
- 2) informāciju, kurai saskaņā ar Komerclikumu noteikts komercnoslēpuma statuss;
- 3) personas datiem, ja to atklāšana ir pretrunā ar likumu, kas aizsargā personas datus;
- 4) informāciju, kuras atklāšana aizskartu tādu avotu personiskas informācijas konfidencialitāti, kas sniedz informāciju saskaņā ar Valsts statistikas datu vākšanas tiesisko regulējumu;
- 5) informāciju, kuras atklāšana aizskar nodokļu iekasēšanas procedūru konfidencialitāti vai nodokļu noslēpumu – saskaņā ar likumu, kas nosaka nodokļu ievākšanas procedūru;
- 6) informāciju, kas veidota vai iegūta, lai atklātu un sodītu par kriminālu nodarījumu, vai saistīta ar krimināla nodarījuma atklāšanu vai sodīšanu, un kuras atklāšana kaitē šādas procedūras īstenošanai;
- 7) informāciju, kura veidota vai iegūta administratīvā procesa gaitā (tā vajadzībām) un kuras atklāšana kaitē šādas procedūras īstenošanai;
- 8) informāciju, kura veidota vai iegūta civilprocesa, tostarp ārpus tiesas procesa, vajadzībām un kuras atklāšana kaitē šādas procedūras īstenošanai;
- 9) informāciju no dokumenta, kurš vēl nav pabeigts un atrodas konsultāciju procesā institūcijā un kura atklāšana rada nepatiesu iespaidu (pārpratumus) par šā dokumenta saturu;
- 10) informāciju par dabas un kultūras vērtībām, kas saskaņā ar likumu par dabas un kultūras vērtību saglabāšanu nav publiski pieejama, lai aizsargātu šīs dabas un kultūras vērtības;
- 11) informāciju no dokumenta, kas izveidots saistībā ar institūciju iekšējām procedūrām (darbībām), un kuras atklāšana traucētu institūcijas funkciju vai uzdevumu īstenošanu.

Interesu izsvēršana un kaitējuma izvērtēšana

Kā redzams, likums skaidri definē legītīmās intereses, kādas varētu gūt pārsvaru pār personas tiesībām iegūt informāciju. Ņemot vērā to, ka katrā no Likumā noteiktajiem izņēmumiem, kā arī normatīvajos aktos, kuri precizē Likuma regulējumu, piekļuve informācijai var tikt liegta tikai tajos gadījumos, kad tās atklāšana saistīta ar reālu kaitējumu legītīmām interesēm. Likumā ietverts arī tā dēvētais sabiedrības interešu tests, kas saistīts ar noteikumu, ka informācija jāatklāj tajos gadījumos, kad tās atklātība kalpo vispārējām sabiedrības interesēm, neraugoties uz to, ka tās atklāšana nodara kaitējumu legītīmām interesēm.¹⁰

Šeit jāpiebilst, ka sabiedrības interešu tests ir tā sauktais izsvēršanas tests (nosakot dažādu interešu vai principu relatīvo nozīmi jeb "svaru" konkrētā situācijā), un Likums nesniedz nekādu ieskatu iespējamajos apsvērumos par labu tādām vai citādām iznākumam, to piemērojot. Lai ilustrētu tā piemērošanu, ielūkosimies Informācijas komisāra lēmumos.

Informācijas komisāra lēmumi liecina, ka sabiedrības interese gūst pārsvaru, kad informācijas atklāšana veicina sabiedrības izpratni par jautājumu, kas:

- atrodas aktuālajā sabiedrības darbakārtībā,
- izraisījis plašu sabiedrības diskusiju vai debates parlamentā,
- prasa diskusiju, kas nevar būt pamatota bez pilnīgas informācijas pieejamības,
- skar sabiedrības veselību vai drošību, ja informācijas atklāšana veicinātu caurredzamību un varas atbildību,
- saistīts ar publiskā finansējuma ieguvi/izlietošanu.

Sabiedrības interese gūst pārsvaru arī šādos specifiskos gadījumos:

- Konkrētā informācija ir saistīta ar publisku naudas līdzekļu izlietojumu vai ziņām, kas attiecas uz publisku funkciju īstenošanu vai ierēdņa darba attiecībām.¹¹ Šajā punktā raksturotā situācija *de facto* ir likumdevēja noteikts "sabiedrības interešu tests". Tas praksē ticis izmantots, lai nodrošinātu piekļuvi informācijai pat tad, ja tā satur personas datus vai komercnoslēpumu, piemēram, par publisku amatpersonu atalgojuma lielumu, citām izmaksām no publiskiem līdzekļiem, izmaksāto subsīdiju apjomu, publisko iepirkumu līgumu saturu vai publisku amatpersonu izglītības līmeni.
- Informācija, kas attiecas uz emisijām apkārtējā vidē, atkritumiem, bīstamām vielām uzņēmumā (ražotnē), kas ir ietverta atskaitēs par vides drošību, kā arī cita informācija, ja to nosaka Vides aizsardzības likums.

Pienākums sniegt vispārpieejamo informācijas daļu

Slovēnijas Likumā iekļauts arī daļējas piekļuves noteikums, kas pieprasa, lai publiska institūcija nodrošina piekļuvi tai informācijas daļai, kas uzskatāma par vispārpieejamu, situācijās, kad daļa no pieprasītās informācijas kopuma ir uzskatāma par ierobežotas pieejamības ziņām, proti, kad uz to attiecas kāds no Likumā noteiktajiem ierobežojumiem. Tomēr šis pienākums jāīsteno tikai tajos gadījumos, kad daļēja informācijas atklāšana nerada draudus dokumenta vai informācijas kopuma konfidencialitātei.

Likuma visvājākais punkts ir tas, ka Likums nenosaka ierobežojumu attiecināmības laika robežas, proti, laika posmu, pēc kura izņēmums nav spēkā vai arī ir spēkā tikai tad, ja to iespējams pamatot katrā atsevišķā gadījumā. Tiesa gan, dažu ierobežojumu “derīguma termiņu” ir iespējams netieši izsecināt no konkrētas normas teksta.¹²

Ko spēj Likums? Balkānu bēdīgā pieredze

Informācijas atklātības likumam ir nenovērtējama loma caurredzamības rīcībpolitikas īstenošanā. Pats par sevi tas ir nepieciešams, taču nav pietiekams priekšnoteikums, lai nodrošinātu publiskās pārvaldes atvērtību sabiedrībai. Daudzi piemēri pamato šādu secinājumu. Piemēram, Bosnijas–Hercegovinas Informācijas atklātības likums ir ļoti augstas kvalitātes dokuments, kuru veidoja jaukta vietējo un vadošo starptautisko ekspertu, juristu un nevalstisku organizāciju pārstāvju komisija. Tomēr pārvaldes atklātība Bosnijā–Hercegovinā ir ļoti tālu no vēlamā vai vismaz apmierinoša līmeņa.¹³

Arī Maķedonijā ir līdzīga situācija, un šī valsts sastopas ar daudzām problēmām, neraugoties uz lielisku un kvalitatīvu tiesību normu kopumu, kā arī uz īpašas komisijas esamību, kas uzrauga to īstenošanu.¹⁴ Likums nav pašīstenojošs mehānisms. Lai rīcībpolitikas mērķi tiktu sasniegti, ir nepieciešams spēcīgs un neatkarīgs kontroles mehānisms, kurš ne vien uzrauga rīcībpolitikas īstenošanas kvalitāti, bet arī vada un virza tās turpmāku attīstību.

Informācijas komisāra izšķirošā loma

Tiesu sistēma, kas daudzās valstīs kalpo kā vienīgais personām pieejamais tiesību aizsardzības mehānisms, visbiežāk saistīta ar dārgu un sarežģītu procesu, un – vairumā gadījumu – ar būtisku laika patēriņu. Tomēr pieredze liecina, ka neatkarīgas apelācijas iespēja ir ļoti svarīga, lai nodrošinātu informācijas pieprasītājiem pieejamu, ātru, nedārgu un efektīvu iespēju aizstāvēt savas tiesības. Slovēnija ir izvēlējusies informācijas komisāra modeli. Šai institūcijai ir būtiska loma, it īpaši, interpretējot Likumā noteiktos izņēmumus, kas nenoliedzami ir šāda regulējuma nozīmīgākais un “jutīgākais” aspekts. Sākumam neliels ieskaits tiesiskajā regulējumā.

Komisāra darbības tiesiskais pamats

Publiskas informācijas pieejamības komisārs uzsāka darbu 2003. gada 9. septembrī. Saskaņā ar Likuma noteikumiem komisārs jau sākotnēji bija neatkarīga un autonoma valsts institūcija.

2005. gada 1. janvārī stājās spēkā Personas datu aizsardzības likums, ar kuru pārņēma Eiropas Savienības Parlamenta un Padomes 1995. gada 24. oktobra direktīvu 95/46/ES par personas datu aizsardzību un brīvu kustību.¹⁵ Pēc Informācijas komisāra likuma pieņemšanas 2005. gada 31. decembrī Datu aizsardzības inspekcija un Publiskas informācijas pieejamības komisāra institūcijas apvienojās, veidojot jaunu iestādi, – Informācijas komisārs (turpmāk tekstā arī komisārs, komisāra birojs), kas uzsāka darbu 2006. gada 1. janvārī. Tādējādi, pieņemot Informācijas komisāra likumu, Slovēnija īstenoja Eiropas Savienības tiesiskajā regulējumā ietvertu prasību nodrošināt neatkarības statusu institūcijai, kas uzrauga fiziskās personas datu aizsardzības tiesību īstenošanu.

Neatkarība un autonomija teorētiskā skatījumā

Ko nozīmē institūcijas neatkarība teorētiskā skatījumā?

- Institūcijas vadītāju neieceļ izpildvaras galva (tikai izpildvaras pārstāvji);
- Institūcijas vadītāju var atcelt no amata tikai Likumā noteiktajos gadījumos;
- Institūcijas lēmumi ir neatkarīgi un nav pakļauti ārējām instrukcijām;
- Pilnībā izslēgtas interešu konflikta iespējas starp institūcijas funkcijām (jomām);
- Institūcijai ir tiesības uz tās darbības nodrošināšanai nepieciešamajiem cilvēkresursiem un materiālo nodrošinājumu.

No minētā izriet četri autonomijas un neatkarības aspekti:

- institucionālais: institūcija nesaņem rīkojumus no citām institūcijām;
- funkcionālais: institūcijas kompetenci ierobežo tikai likumu un konstitūcijas normas;
- personāla: atlases un amatā iecelšanas procedūra, mandāts un tā ilgums, kā arī iemesli pirmstermiņa atbrīvošanai no amata;
- finansiālais: pietiekamu finansiālo resursu nodrošinājums institūcijas efektīvai darbībai.

Viss minētais ir iestrādāts Informācijas komisāra likumā. Informācijas komisārs ir gan autonoma, gan neatkarīga institūcija, īstenojot virkni būtisku funkciju gan datu aizsardzības, gan informācijas atklātības jomā. Komisārs ir apelācijas institūcija tajos gadījumos, kad persona nav guvusi piekļuvi pieprasītajai informācijai

vai arī kā citādi pārkāptas personai Likumā nostiprinātās tiesības attiecībā uz informācijas pieejamību un informācijas atkalizmantošanu. Komisārs atbild arī par Likuma un tam pakārtoto normatīvo aktu īstenošanu kopumā.

Informācijas komisāra iecelšana amatā

Informācijas komisāru ieceļ amatā Slovēnijas Nacionālā asambleja, pamatojoties uz Valsts prezidenta ieteikumu. Pirms abu institūciju apvienošanas identiska procedūra attiecās arī uz Informācijas atklātības komisāra un Datu aizsardzības inspekcijas vadītāja iecelšanu amatā. Uz šo amatu var kandidēt persona, kas:

- ir Slovēnijas Republikas pilsonis,
- ieguvusi augstāko izglītību,
- ir ar vismaz piecu gadu darba pieredzi,
- nav sodīta par krimināli sodāmu nodarījumu, kuram piemērojams sods, kas saistīts ar brīvības atņemšanu.

Persona tiek iecelta amatā uz pieciem gadiem, un tā uz šo amatu var kandidēt vēl vienu reizi.

Viens no komisāra neatkarības garantiem ir arī šīs amatpersonas pirmstermiņa atbrīvošanas priekšnoteikumi un procedūra. Komisāru var atbrīvot no amata tikai Slovēnijas Nacionālā asambleja, ja:

- amatpersona pati izsaka šādu vēlēšanos,
- ir apstiprināts fakts, ka kāds no amatā iecelšanai izvirzītajiem priekšnoteikumiem nav bijis izpildīts,
- amatpersona kļūst pastāvīgi nespējīga veikt amata pienākumus,
- amatpersona nepilda amata pienākumus atbilstoši likumam vai konstitūcijai.

Procedūru komisāra atbrīvošanai no amata var uzsākt tikai pēc Slovēnijas Republikas prezidenta ierosinājuma.¹⁶

Institūcijas izveide un finansējums

Būtiski, ka komisārs ir tiesīgs patstāvīgi pieņemt institūcijas plānu, kas savukārt nozīmē, ka tas var brīvi lemt par institūcijas darbībai nepieciešamo personālu. Tādējādi komisārs, neatkarīgi no ārējiem faktoriem un pamatojoties uz savu pieredzi, var lemt par savu darbinieku skaitu. Komisārs ir arī tiesīgs neatkarīgi veidot institūcijas struktūru un, ņemot vērā profesionālo kvalifikāciju, pieņemt darbā nepieciešamo personālu. Vienlaikus jāatzīmē, ka arī saskaņā ar Civildienesta likumu valsts institūcijas, kas nav daļa no izpildvaras vai tiesu sistēmas, saņem visai plašu autonomiju, nosakot darbinieku struktūru, iekšējo organizāciju, kā arī institūcijas plānu.

Komisāra autonomiju un neatkarību garantē arī institūcijas finansēšanas modelis. Finanšu resursus institūcijas darbībai piešķir Nacionālā asambleja no valsts budžeta līdzekļiem, pamatojoties uz komisāra pieprasījumu. Identiska sistēma attiecas arī uz citām neatkarīgām valsts institūcijām Slovēnijā, *de iure* nostiprinot vienu no neatkarības priekšnoteikumiem. Komisāra atalgojums tiek noteikts, samērojot ar citu neatkarīgu institūciju vadītāju atalgojumu, – saskaņā ar publisko amatpersonu algas apjomu regulējošiem noteikumiem.

Tiesības un kompetence

Lai spētu īstenot Likumā uzticētās funkcijas, komisāram piešķirts plašs tiesību loks.

- Pirmkārt, tiesības piekļūt informācijai: Likums nodrošina amatpersonu ar tiesībām iepazīties ar visa veida un klasifikācijas pakāpju informāciju bez iepriekšējas drošības pārbaudes. Komisāram ir pilnīgas tiesības iepazīties ar konfidenciālu informāciju arī tad, ja tam nav piešķirta speciālā atļauja.
- Otrkārt, tiesības iepazīties ar slepenu informāciju par nodokļiem, ja tas nepieciešams amatpersonas funkciju īstenošanai. Šādas tiesības amatpersonai piešķirtas, jo saskaņā ar administratīvā procesa noteikumiem amatpersonai ir pienākums tā gaitā pilnībā noskaidrot lietas faktiskos apstākļus, visu to informāciju, kas nepieciešama, lai pieņemtu likumīgu un pareizu lēmumu.
- Treškārt, tiesības iesniegt prasību Slovēnijas Republikas Konstitucionālajā tiesā, lūdzot lemt par likuma vai cita normatīvā akta, vai vispārēja rakstura regulējuma, kas pieņemts, lai īstenotu institūciju publiskās varas funkcijas attiecībā uz konkrētu lietu atbilstību konstitūcijai. Šādas tiesības ir ļoti būtiskas, lai nodrošinātu komisāra spēju vienlaikus un vienlīdz rūpēties par abām tā kompetencē esošajām jomām, – informācijas pieejamību un personas datu aizsardzību.

Ņemot vērā būtisko autonomiju un plašās tiesības, komisāram noteikts pienākums regulāri atskaitīties par savu darbību. Informācijas komisārs sagatavo ikgadēju ziņojumu par savu darbu, kas iesniedzams Nacionālajai asamblejai. Ziņojumā jāietver informācija par izskatītajām sūdzībām, rekomendācijām un novērtējumiem attiecībā uz abām komisāra kompetences jomām.¹⁷

Autonomijas aspekti, kas nav saistīti ar tiesisko regulējumu

Tomēr normas, kas ietver neatkarības garantijas, ir tikai nepieciešams priekšnoteikums. Es vēlētos uzsvērt, ka institūcijas autonomiju nodrošina vienīgi iestādes ikdienas darbs, un to nekādā ziņā nevar uzskatīt par pašsaprotamu. Neatkarīgai institūcijai ir jāuzņemas pilna atbildība par tās īpašo statusu, nekādi neiesaistoties izpildvaras darbā.

Līdztekus kontrolējošās institūcijas autonomijas un neatkarības tiesiskajai bāzei ne mazāk būtisks ir jautājums par to, **kas uzņemas atbildību par nacionālo caurredzamības rīcībpolitiku**. Lai arī saskaņā ar Likumu aplūkotās jomas attīstība ir Valsts pārvaldes ministrijas kompetencē, *de facto* **kopš institūcijas dibināšanas ar to nodarbojas Informācijas komisārs**. Manuprāt, pagājušo piecu gadu laikā tas kalpojis par katalizatoru ļoti būtiskam atklātības līmeņa paaugstinājumam Slovēnijas valsts institūcijās. Un, raugoties no komisāra skatpunkta, ir minami vairāki būtiski apsvērumi, kas veicinājuši pozitīvu notikumu attīstību.

Komisāra biroja darbinieki un darbība

Informācijas komisāre pati izvēlējās komisāra biroja darbiniekus. To noteica objektīvais apsvēruma, ka pats komisāra birojs bija nule izveidots. 2003. gadā ar apelācijas lietām un iesniegtajām sūdzībām strādāja tikai divi eksperti. 2008. gadā šādi pienākumi uzticēti jau 9 ekspertiem.¹⁸ Komisāres komandā pārsvarā ir gados jauni, centīgi darbinieki, kuriem ir tuvas institūcijas pārstāvētās vērtības – atklātība un publiskās varas atvērtība. Jāpiemin arī, ka atšķirībā no situācijas citās valstīs visiem darbiniekiem ir bakalaura grāds jurisprudencē un visi darbinieki turpina zināšanu pilnveidi augstāka līmeņa studiju programmās.

Komandas praktiskais darbs galvenokārt ir saistīts ar Likuma normu interpretāciju, procesuālu nianšu noskaidrošanu, jo īpaši attiecībā uz Likumā ietvertajiem informācijas pieejamības ierobežojumiem, kas ir visbūtiskākais tiesību uz informāciju īstenošanas aspekts. Viss minētais tiek aplūkots, paturot prātā vispārējo atklātības prezumpciju, turklāt pieteicējam iespējami draudzīgākā formā. Komisāra praksē ierobežojumi tiek interpretēti iespējami šauri, paturot prātā, ka Likumā ietvertais aizsargājamais legītīmo interešu loks ir galīgs. Visbeidzot, neviens lēmums netiek pieņemts, neiepazīstoties ar pieprasīto informāciju *in vivo*.

Komisāre Nataša Pirca-Musare (*Nataša Pirc-Musar*) ir Slovēnijā labi pazīstama un cienīta persona.¹⁹ Ņemot vērā komisāres plašo pieredzi, viņa spējusi efektīvi veicināt atklātības principu un ar to saistītās idejas, sniedzot intervijas, piedaloties TV un radio pārraidēs un publiskos pasākumos. Aktīvi aizstāvēt pilsoņu tiesības iegūt informāciju, komisāre guvusi sabiedrības uzticību un spējusi veicināt atklātības idejas iesakņošanu Slovēnijā.

Izglītojošais darbs

Par būtisku sasniegumu uzskatāms komisāra biroja veiktais izglītošanas darbs, mācībās iesaistot tās amatpersonas, kuras katra institūcija saskaņā ar Likuma prasībām noteikusi kā atbildīgās par informācijas pieejamības nodrošināšanu, un institūciju vadītājus. Ir izveidota obligāta sešu stundu mācību programma Administratīvās akadēmijas ietvaros. Tomēr arī ārpus oficiālā ietvara ieinteresētajām amatpersonām un institūciju darbiniekiem tiek nodrošinātas konsultācijas, tostarp konsultācijas par konkrētām lietām un izsmeļošas konsultācijas par

procesuāla rakstura jautājumiem, ko iespējams saņemt, gan zvanot uz komisāra biroju, gan ar elektroniskā pasta starpniecību.

Piecu gadu darbības laikā komisāra biroja izglītojošās funkcijas loma nav mazinājusies, tomēr ir mainījušies darbības mērķi, un pašreiz galvenais uzsvars ir likts uz sistemātisku to institūciju darbinieku apmācību, kuri visbiežāk sastopas ar problēmām, īstenojot personu tiesības saņemt informāciju (piemēram, tādi publisko pakalpojumu sniedzēji kā izglītības un veselības aprūpes institūcijas). Šādas apmācības tiek veidotas, pamatojoties uz komisāra biroja bagāto pieredzi personu sūdzību izskatīšanā. Papildus tiešiem izglītošanas pasākumiem tiek sagatavoti arī informatīvi materiāli (bukleti u. tml.) attiecībā uz konkrētiem likuma piemērošanai būtiskiem jautājumiem, piemēram, uz sabiedrības interešu testu.

Viens no mācību pamatmērķiem ir mentalitātes un vērtību maiņa vecās paaudzes birokrātijā, kurai noslēgtība un slepenība bija darbības pamatprincipi.²⁰ Izglītošanas aktivitātes veidotas, lai mazinātu visbiežāk izmantoto atteikumu ieganstu – nezināšanas un laika trūkuma – nozīmi. Ja zināšanu trūkums ir problēma, kuru iespējams labot ar izglītošanas aktivitāšu palīdzību, tad neapstrīdams ir fakts, ka informācijas atklātība saistīta ar papildu pienākumiem, kuru īstenošana no amatpersonām prasa zināmu laiku. Ņemot vērā, ka faktu raksturo tā nemainīgums, amatpersonām nākas tam piemēroties.

Komisāra biroja darbības nodrošinājums

Komisāra biroja materiālais nodrošinājums ir pietiekams, lai pilnībā panāktu visu funkciju īstenošanu, un paver iespēju katram darbiniekam vienu reizi gadā papildināt pieredzi. Darbinieku atalgojums ir (nedaudz) augstāks par valsts pārvaldes institūciju darbinieku atalgojumu, ņemot vērā, ka komisārs ir neatkarīga institūcija un nav saistīta ar vienoto pārvaldes atalgojuma sistēmu.

Komunikācija ar sabiedrību

Informācijas komisāra biroja darbiniekiem ir proaktīva pieeja sabiedrisko attiecību veidošanā. Daudzi darbinieki publicē rakstus laikrakstos, aplūkojot caurredzamības rīcībpolitikas aktualitātes. Visas institūcijas aktualitātes tiek nekavējoties publiskas, izmantojot institūcijas interneta vietni un paziņojumus preseī. Nepastāv šķēršļi Informācijas komisāra viedokļa skaidrošanai ieinteresētajiem mediju pārstāvjiem.

Informācijas komisāra interneta vietnē pieejams plašs materiāls par informācijas atklātības un datu aizsardzības tiesībām. Tomēr līdztekus informatīvam materiālam interneta vietnē tiek ievietoti arī visi komisāra lēmumi apelācijas lietās, tādējādi ikvienam ir iespēja ne tikai apgūt atklātības ideju, bet arī konkrēti sekot lietu attīstībai šajā jomā.

Jomas konsolidācija, pārņemot personas datu aizsardzības kompetences

Ar personas datu aizsardzību saistīto kompetenču pārņemšana bija pozitīvs faktors komisāra darbībai. Institūciju apvienošana bija pozitīvs pienesums ne vien institūcijas atpazīstamībai, bet nodrošināja arī visas šīs rīcībpolitikas jomas konsolidāciju. Vienlaikus tas veicina arī iestāžu darbinieku tiesisko apziņu, piemērojot informācijas atklātības un datu aizsardzības tiesisko regulējumu, kas noteikti nāk tikai par labu šo institūciju klientiem.

Tiesības uz personas datu aizsardzību un tiesības uz informācijas pieejamību var uzskatīt par vienas monētas divām pusēm, kur viena nekad nebūs nozīmīgāka par otru. Tādēļ ir nepieciešams veidot saskanīgu un vienotu rīcībpolitiku, nodrošinot saprātīgu līdzsvaru un samērīgumu, kas kalpotu vienlaikus pilsoņu un valsts pārvaldes interesēm, un stiprināt šo rīcībpolitiku ar tiesiskas apstrīdēšanas iespēju, kas veicinātu izpratni un mazinātu neskaidrības. To uzsver arī citu valstu informācijas komisāri. Institūcija var iegūt sabiedrības uzticību tikai ar profesionālu darbu, panākot saprātīgu līdzsvaru starp abām cilvēktiesībām, profesionālu attieksmi gan pret pilsoņiem, gan valsts pārvaldes institūcijām.

Atvērtības ideju stiprinoši faktori Slovēnijā

Ir arī citi faktori, kas veicinājuši atvērtības idejas “pozīciju” nostiprināšanos Slovēnijā. Tie ir saistīti ar specifiskām tiesībām un pilnvarām, kas nepieciešamas, lai komisāra darbība būtu efektīva.

Tiesības vērsties pret iestāžu klusēšanu

Vienas no būtiskākajām ir tiesības iesniegt sūdzību (apelāciju komisāram) par institūcijas bezdarbību, jo tā ignorē Likumā noteiktos termiņus. Šāda apelācijas iespēja, kā pierāda komisāra darbs, ir bijusi īpaši nozīmīga, lai nodrošinātu efektīvu informācijas pieejamību. Slovēnijā iepriekšējos gados šādu apelācijas lietu skaits ir bijis proporcionāli būtiski lielāks nekā sūdzību skaits par konkrētiem iestāžu lēmumiem atteikt informāciju. Tādēļ ir pamats apgalvot, ka informācijas atklātības tiesības nav iespējams kvalitatīvi īstenot, ja personai nav nodrošinātas tiesību apstrīdēt institūcijas bezdarbību.

2007. gadā komisārs saņēma pavisam 121 sūdzību par atteikumu garantēt piekļuvi informācijai vai ļaut atkalizmantot informāciju un 221 sūdzību par iestādes bezdarbību. Otrajā gadījumā komisārs lūdza institūcijas izskatīt personas iesniegumu, un 164 gadījumos persona vajadzīgo informāciju saņēma.²¹

Tiesības iepazīties ar pieprasītajiem dokumentiem

Ja tas nepieciešams lietas objektīvai izmeklēšanai, komisārs var pieprasīt visus dokumentus, ko pieprasījusi persona, kuras tiesības aizskartas (tostarp arī klasificētu un slepenu informāciju), un tam ir tiesības tos saņemt. Praksē neviens komisāra lēmums netiek pieņemts, neiepazīstoties ar pieprasītās informācijas saturu, kas novērš risku, ka lēmums ir formāls un neatklāj konkrētās lietas būtību.

Ja, izskatot personas sūdzību, komisāram ir pamats uzskatīt, ka iestādes rīcībā ir pieprasītā informācija, bet tā pilnībā vai daļēji netiek sniegta pieprasītājam, komisāram ir tiesības, darbojoties saskaņā ar Likumu par pārbaudēm, personiski pārlicināties par minēto aizdomu patiesumu. Proti, komisāram ir izziņas tiesības situācijās, kad informācija tiek prettiesiski aizturēta vai arī institūcijas apgalvo, ka šādas ziņas neeksistē. Jāatzīmē, ka aptuveni 40% atteikumu gadījumu iestādes apgalvo, ka to rīcībā pieprasītās informācijas nav.

Komisāram piešķirtas tiesības īstenot arī tā dēvēto *in camera* iepazīšanos ar dokumentiem. Praksē šādas tiesības tiek izmantotas bez informācijas pieprasītāja klātbūtnes, ja uzskata par nepieciešamu novērst personas iespēju iepazīties ar informāciju, pirms komisārs pieņēmis galīgo lēmumu konkrētajā lietā.

Tiesības piemērot naudas sodu amatpersonām

Visbeidzot komisāram ir tiesības, kas saistītas ar pārkāpuma procedūras ierosināšanu. Komisārs ir tiesīgs piemērot naudas sodu amatpersonai, kura, neraugoties uz to, ka pieprasītā informācija ir iestādes rīcībā, nesniedz to komisāram, kad tā nepieciešama, lai pieņemtu objektīvu lēmumu konkrētajā lietā.

Šādos gadījumos atbildīga ir tā iestādes amatpersona, kuras kompetencē ir uzraudzīt Likuma īstenošanu konkrētajā iestādē. Informācijas komisāra likums arī noteic, ka komisārs ir tiesīgs noteikt sodu amatpersonām, kuras rīkojušās prettiesiski un nav sniegušas informāciju pēc komisāra lēmuma, ar kuru uzdots izsniegt noteiktu informāciju pieprasītājam.

Tiesības piemērot šādu sodu komisāre pirmo reizi izmantoja 2008. gadā. Šajā gadījumā amatpersona informācijas sniegšanu novilcināja četrus mēnešus, atkārtoti aicinot personu, kura bija iesniegusi informācijas pieprasījumu, papildināt iesniegumu, lai gan tas jau no sākuma bija skaidrs un nepārprotams.

Slovēnijas kļūdas un darāmo darbu saraksts

Cerībā, ka, veidojot atklātības rīcībpolitiku, citās valstīs no šāda rakstura problēmām būs iespējams izvairīties, minēšu nozīmīgākās Slovēnijā pieļautās kļūdas.

Personai jānodrošina tiesības apstrīdēt katru iestādes rīcību, kas ierobežo tās tiesības saņemt informāciju. Slovēnijā apelācijas pamati ir izsmeļoši uzskaitīti. Tomēr likumdevējs nav paredzējis Likumā nepieciešamību ļaut personai iesniegt

sūdzību sakarā ar nepamatoti noteiktu vai nesamērīgu maksu par informācijas sniegšanu. Tādējādi veidojas situācija, kad personai, lai apstrīdētu šādu institūcijas lēmumu, jāvēršas tiesā, kur lietas izskatīšana prasa daudz laika.

Nepieciešams noskaidrot attiecības starp Informācijas atklātības likumu un citiem normatīvajiem aktiem, kuri regulē dažus informācijas pieejamības aspektus. Slovēnijā īpašas neskaidribas rada informācijas atklātības un tiesu procesu tiesiskā regulējuma savstarpēja piemērošana.

No Informācijas komisāra skatpunkta arī tiesu darbība, izskatot lietas, ir kvalificējama kā publiskas varas darbība (publiska pienākuma realizēšana). Ja, izskatot personas sūdzību, komisārs secina, ka pieprasītais dokuments eksistē, ka tas ir institūcijas rīcībā un ka pieprasītā informācija saistīta ar iestādes kompetenci, ir konstatēti visi nepieciešamie kritēriji, kas apliecina, ka šī ir publiska rakstura informācija un ka uz šādu informāciju attiecas Informācijas atklātības likums. Par tādu uzskatāma, piemēram, informācija, kas ietverta tiesas materiālos – publisku tiesas sēžu protokoli, rīkojumi, lēmumi un spriedumi.²² Tomēr praksē veidojas divi nosacīti konkurējoši mehānismi šādas informācijas iegūšanai – tiesības piekļūt tiesas materiāliem saskaņā ar procesuālajiem likumiem, kā arī tiesības piekļūt informācijai saskaņā ar informācijas atklātības tiesisko regulējumu.

Tiesas visbiežāk atsakās sniegt informāciju, pamatojot savu lēmumu ar procesuālajos likumos ietvertu regulējumu, kas noteic, ka tiesības iepazīties ar lietas materiāliem ir tikai šīs lietas pusēm. Citām, ar konkrēto lietu nesaistītām personām, lai iepazītos ar lietas materiāliem, vajag šādu nepieciešamību pierādīt, norādot uz leģitīmu interesi/ieguvumu. Tādējādi, izlemjot, vai personai ir leģitīmas intereses, kas pamato nepieciešamību iepazīties ar konkrētās lietas materiāliem, tiesas regulāri atsaka iespēju saņemt informāciju, lai gan Informācijas atklātības likums nepārprotami paredz tiesības brīvi piekļūt publiska rakstura informācijai.

Saskaņā ar komisāra praksi šāda tiesību normu interpretācija ir atzīta par neko-
rektu, tādēļ komisārs ir pieņēmis vairākus lēmumus par pilnīgu vai daļēju šādas informācijas atklāšanu pieprasītājam. Procesuālo tiesību normas, kas nosaka tiesības iegūt piekļuvi tiesu sēžu protokoliem, nav speciālā tiesību norma attiecībā pret Informācijas atklātības likuma normām, jo neregulē vienas un tās pašas tiesības. Tādēļ šajā gadījumā tiesību normu konflikta risināšanai nav piemērojams princips *lex specialis derogat legi generali*.

Procesuālo tiesību normas nosaka lietas pušu un klientu tiesības tiesas procesa laikā, t. i., personas tiesības, kurai ir neapstrīdama leģitīma interese iegūt informāciju, kas ietverta tiesas lietas materiālos; savukārt Informācijas atklātības likums nosaka kārtību, kādā ikviena persona var iegūt dažāda rakstura dokumentus, – publiska rakstura informāciju, kas ir institūciju rīcībā. Procesā iesaistīto personu tiesības piekļūt tiesas rīcībā esošai informācijai un jebkuras personas tiesības piekļūt publiska rakstura informācijai nav tiesības, kas savstarpēji konfliktē. Otrajā gadījumā jautājums par personas *de facto* iespēju iegūt informāciju ir jāizlemj katrā lietā atsevišķi un attiecībā uz katru atsevišķu doku-

mentu. Šādu interpretāciju atbalsta arī Slovēnijas administratīvā tiesa, nosakot, ka procesuālie likumi kā vispārējās tiesību normas un informācijas atklātības regulējums, t. i., konkrētai jomai piederīgas tiesību normas, ir vienlīdzīgi. Lietas dalībnieku tiesiskā interese/ieguvums tiek prezumēts (izriet no fakta, ka persona ir kāda no pusēm lietā), bet nav pamatoti pieprasīt trešajām personām demonstrēt tādu pašu interesi vai ieguvumu kā izsmeljošu priekšnoteikumu, lai iegūtu piekļuvi identiskiem dokumentiem. Tā kā trešās personas nav iesaistītas lietā, tām šāda veida interese/ieguvums objektīvi nav iespējams.

Noslēguma piezīmes

Slovēnijas pieredze liecina, ka kvalitatīvs tiesiskais regulējums ir tikai un vienīgi priekšnoteikums un sākuma punkts kvalitatīvas rīcībpolitikas veidošanai, kuras mērķis būtu nodrošināt valsts institūciju atvērtību iedzīvotājam. Mana pieredze, kas daļēji balstīta arī darbā ar informācijas atklātības jautājumiem Maķedonijā, liecina, ka šajā jomā ir nepieciešams īsts, atbildīgs rīcībpolitikas veidotājs, kurš spēj pievērst nedalītu uzmanību savai misijai.

Vairumā gadījumu nevis pašas kompetences, bet to realizēšana kļūst par klupšanas akmeni, it īpaši, situācijas, kad atbildīgās institūcijas baidās izmantot tām piešķirto varu. Šādas situācijas tikai stiprina argumentu par nepieciešamību nodrošināt informācijas atklātības uzrauga neatkarību.

Atklātība ir tikums, kuru valsts pārvaldes darbiniekiem jāpieņem un jāapgūst; tas prasa laiku. Tomēr institūcijām, kuras ir atbildīgas par rīcībpolitikas īstenošanu šajā jomā, jārikojas enerģiski un uzstājīgi. No šīs loģikas ķēdes nākas secināt, ka atklātības rīcībpolitikas sekmes slēpjas ārpus likuma burta, neobligātos, pat personiskos faktoros.

Jāpatur arī prātā, ka atklātība ir process un neviena sistēma nav tik laba, lai varētu atļauties atpūsties uz sasniegumu lauriem. Lai arī Slovēnijas valsts pārvaldē pēdējo piecu gadu laikā atklātības līmenis ir būtiski paaugstinājies, mēs apziņāmies trūkumus, kurus tuvākajā nākotnē jālabo (it īpaši attiecībā uz maksas noteikšanu, Likuma un citu tiesību normu savstarpēju piemērošanu, kā arī uz procesuāliem jautājumiem, kas saistās ar nepieciešamību, lai personas datu subjekts būtu puse lietā, kad cita persona iesniegusi informācijas pieprasījumu). Pretējā gadījumā nepilnības, lai arī tās uzskatām par maznozīmīgām, var iznīcināt pozitīvos sasniegumus. Atbildības nasta šajā gadījumā gulstas uz valdības un parlamenta pleciem, kuru uzdevums ir ne vien šīs problēmas atklāt, bet arī rast tām vispiemērotāko risinājumu.

¹ Sonja Biena Karlovšeka (*Sonja Bien Karlovšek*) ir Slovēnijas Informācijas atklātības komišāres vietiece.

² Freedom of Expression Course For Nepal Participants' Manual. *Article 19*, Federation of Nepali Journalists, Freedom Forum. June 2008. <http://www.article19.org/pdfs/other/freedom-of-expression-course.pdf> Pēdējo reizi sk. 21.08.2008.

Tulkotājas piezīme: *Article 19* ir Londonā bāzēta sabiedriskā organizācija, kura jau vairākas desmitgades aktīvi darbojas personas tiesību aizsardzības jomā, īpaši attiecībā uz vārda un izteiksmes, kā arī informācijas brīvību.

³ *Official Gazette RS*, No. 51/06 – konsolidētā versija, No. 105/06 – ZUS-1.

⁴ Visi izņēmumi ietverti Likuma 6. panta pirmajā daļā.

⁵ Personai nav tiesības apstrīdēt vai iesniegt sūdzību tiesā, ja informācijas pieprasījums iesniegts neoficiāli.

⁶ Pieprasījuma paraugu (veidlapu), kā arī veidlapas, kas nepieciešamas, apstrīdot iestādes lēmumu, iespējams iegūt Informācijas atklātības komisāra interneta vietnē.

⁷ Institūcijai jāizlemj par termiņa pagarinājumu, nosūtot iesniedzējam motivētu lēmumu (administratīvo aktu). The body is obliged to reach the decision at the latest within the time limit of 15 working days after the receipt of request, but a special appeal against such an order is not admissible.

⁸ Tulkotājas piezīme: Informācijas komisārs ir neatkarīga institūcija, kas izskata sūdzības par iestādes rīcību, īstenojot likumu "Par publiska rakstura informācijas pieejamību". Slovēnijas gadījumā komisāra kompetence aptver arī personas datu aizsardzības jomu. Komisāra interneta vietne: <http://www.ip-rs.si/?id=195> Pēdējo reizi sk. 21.08.2008.

⁹ Praksē visvairāk problēmu saistās ar mazām institūcijām un vietējām pašvaldībām, kuras "neitralizē" informācijas pieprasījumus, nosakot augstu maksu.

¹⁰ Sabiedrības interešu tests nav piemērojams visos gadījumos. Par absolūtiem izņēmumiem uzskatāma tāda informācija, kas apzīmēta ar vienu no divām augstākā līmeņa slepenības atzīmēm, informācija, kas sagatavota, pamatojoties uz citas valsts vai starptautiskas organizācijas klasificētu informāciju (vai ietver to), ja Slovēnijas Republikai ar šo valsti noslēgts starptautisks līgums par apmaiņu ar informāciju vai slepenas informācijas nodošanu. Tomēr šis tests vienmēr attiecas uz visbiežāk izmantotajiem atteikuma pamatojumiem – personas datiem un komercnoslēpumu, bet vēl jo vairāk – uz informāciju, kas skar institūcijas iekšēju komunikāciju/darbību.

¹¹ Izņemot tos gadījumus, kad Likums par valsts budžetu vai Publiskā iepirkuma likums nosaka citādi.

¹² Piemēram, izņēmumi, kas attiecas uz iestādes darbību kriminālprocesa, administratīvā procesa vai civilprocesa gaitā. Ir acīmredzams, ka šādi ierobežojumi ir spēkā tikai tik ilgi, kamēr process nav noslēdzies.

¹³ Iesaistītie eksperti apgalvo, ka šādas situācijas cēlonis ir tas, ka Likumam nav izveidota vienota uzraudzības sistēma (institūcija). Tomēr ir arī citi acīmredzami iemesli: Likuma īstenošana uzticēta jau tā pārslogotajam ombudam, acīmredzama *top-down* pieeja likuma izveidei un ieviešanai, sabiedrības izpratnes un spiediena trūkums, politiskās gribas trūkums attiecībā uz Likuma īstenošanu, starptautisko institūciju liekulīgā attieksme (Likums neattiecas uz starptautiskajām institūcijām, kas darbojas valstī). Papildu sarežģījumus radīja nepieciešamība pieņemt trīs likumus (Bosnijā, Bosnijas Serbu Republikā, kā arī kopīgo federatīvo regulējumu). Nozīmīga loma ir arī sliktai informācijas pārvaldības kvalitātei Bosnijā, kā arī demokrātijas un pārvaldes kvalitātei kopumā. Šādos apstākļos jebkāda atklātības režīma ieviešana robežojas ar neiespējamo.

¹⁴ 2007. gadā šā raksta autore bija viena no konsultantēm projektā, kura mērķis bija stiprināt caurredzamības un atklātības iniciatīvas Maķedonijā. Darba laikā nācās secināt, ka, neraugoties uz pietiekamu personāla nodrošinājumu, Maķedonijas Informācijas komisijas darbs nav sekmīgs, kam par iemeslu jāmin tādi faktori kā personāla motivācija un izglītības trūkums (lielākā daļa darbinieku ir tulki). Komisijas darbs nav efektīvi organizēts – tikai daļa no darbiniekiem nodarbojas ar konkrētu lietu izskatīšanu. Komisija sastopas ar ievērojamu politisko spiedienu, un, apzinoties, ka karjeras iespējas un pastāvība valsts pārvaldē ir atkarīga no politiskajām simpātijām, lēmumi tiek pieņemti bez pietiekamas izmeklēšanas un faktu noskaidrošanas. Vairums valsts iestāžu Likumu gluži vienkārši ignorē; nav nedz finansiāla, nedz politiska atbalsta tā īstenošanai.

¹⁵ Saskaņā ar personas datu aizsardzības tiesisko regulējumu personas datu sargs (nacionālā uzraugošā institūcija) ir neatkarīga un autonoma institūcija. Agrāk šos pienākumus pildīja Datu aizsardzības inspekcija, kas atradās Tieslietu ministrijas pakļautībā.

¹⁶ Tas attiecas uz visiem minētajiem gadījumiem, izņemot situāciju, kad komisārs pats izsaka vēlmi atstāt amatu. Šādā gadījumā ir acimredzams, ka prezidenta ierosinājums nav nepieciešams.

¹⁷ Atskaite iesniedzama ne vēlāk kā 31. maijā, un tā jāpublicē komisāra interneta vietnē. Šī atskaite sagatavojama par iepriekšējo gadu un ietver informāciju par padarīto, rekomendācijas un atzinumus attiecībā uz abām komisāra kompetences jomām.

¹⁸ Slovēnijā ir aptuveni 2 miljoni iedzīvotāju un 4000 institūciju, kas pakļautas Likuma regulējumam.

¹⁹ Pēc bakalaura studiju beigšanas tiesību zinātnē Nataša Pirca-Musare sešus gadus strādāja Slovēnijas valsts televīzijā par žurnālisti un dienas ziņu raidījuma *TV Dnevnik* vadītāju. Pēc tam viņa piecus gadus turpināja darbu žurnālistikā, būdama galvenās dienas ziņu pārraides vadītāja Slovēnijas lielākajā komerciālajā televīzijas kanālā POP TV. Profesionālā pieredze papildināta arī *CNN* un *BBC*, *Granada TV*, *Sky News*, *Reuters TV* un *Border TV*. Viņa strādājusi arī laikrakstos un radio. 2003. gada aprīlī N. Pirca-Musare kļuva par Slovēnijas Augstākās tiesas Mācību un komunikāciju centra direktori, kur viņai tika uzticētas arī pilnvaras, kas saistītas ar publiskas informācijas pieejamības nodrošināšanu. Informāciju par N. Pircu-Musari sk. arī: <http://www.ip-rs.si/index.php?id=310> Pēdējo reizi sk. 21.08.2008.

²⁰ Viens no šādas mentalitātes piemēriem ir slepenas oficiālās publikācijas bijušajā Dienvidslāvijā, ar kuru palīdzību saistošu spēku ieguva normas par starptautisko ekonomisko sadarbību.

²¹ Vairāk informācijas sk.: http://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/porocila/Letno-porocilo-07-ang.pdf Pēdējo reizi sk. 21.08.2008.

²² Jāatzīmē, ka šie dokumenti var daļēji saturēt ierobežotas pieejamības ziņas, piemēram, personas datus.

4. Korupciju veicinošie strukturālie un institucionālie faktori pašvaldībās

Inga Vilka'

Latvijā 2008. gada pirmā puse pašvaldību jomā iezīmējās ar vairākiem Satversmes tiesas spriedumiem, kas norādīja uz pašvaldību plānošanas dokumentu daļu neatbilstību Satversmei, ar skaļākiem korupcijas izmeklēšanas procesiem Rīgas domē, ar Ķekavas pagasta padomes atlaišanu, un gaidāms, ka arī turpmāk sabiedrībā un plašsaziņas līdzekļos pašvaldību jautājumi neaizvirzīsies tālākā plānā, jo pavisam tuvu jau ir pašvaldību vēlēšanas – tās notiks 2009. gada jūnijā.

Raksta sākumā sniegšu īsas teorētiskas atziņas, kas ir pašvaldība un kāda ir tās būtība. Viens no būtiskākajiem korupcijas risku paaugstinošiem faktoriem ir daudzās pašvaldību darbības jomās nesakārtotie, pretrunīgie, neviennozīmīgi traktējamie un ne vienmēr saprotamie tiesību akti, kā arī no tiem izrietošie neskaidrie un sarežģītie dažādu lietu kārtšanas procesi. Taču rakstā vērsīšu uzmanību uz strukturāliem un institucionāliem faktoriem, kas Latvijā paaugstina korupcijas riskus pašvaldībās. Tomēr jāuzsver, ka korupcijas risks nav tas pats, kas korupcija. Tāpēc aprakstītie strukturālie un institucionālie faktori nav pietiekams priekšnosacījums pašai korupcijai, un būtu nepareizi izdarīt secinājumu, ka korupcija pastāv visās pašvaldībās. Šajā rakstā izteiktos apsvērumus ilustrēšu ar pašvaldības, kurā pati esmu iedzīvotāja, t. i., Ādažu novada, piemēriem un ar piemēriem no plašsaziņas vides par Rīgu.

Pašvaldību būtība un pašvaldības Latvijā

Pēc būtības pašvaldība ir noteiktā teritorijā dzīvojošo iedzīvotāju (pilsoņu) jeb teritoriālās kopienas izveidota vietējā vara, kas darbojas šajā teritorijā un lemj par tiem jautājumiem, kas saskaņā ar likumiem ir tās pārziņā, vai arī par citiem kopienai svarīgiem jautājumiem, ja likums neparedz, ka tie ir citu publiskās pārvaldes institūciju kompetencē.

Vietējo pašvaldību prakses daudzveidība pasaulē balstās uz galvenajām pašvaldību teorijām:

- brīvās kopienas teoriju,

- pašvaldību sabiedriski saimniecisko teoriju,
- pašvaldību valstisko teoriju.²

Brīvās kopienas teorijas pamatā ir priekšstats par kopienas dabiskām tiesībām pārvaldīt savu dzīvi un ar to saistītos jautājumus. Šī teorija uzsver, ka vēsturiski sākotnējā bijusi kopiena, nevis valsts, ka kopiena ir radusies agrāk nekā valsts un ka tādēļ valstij jārespektē kopienas pārvaldes brīvība. Pašvaldību sabiedriski saimnieciskā teorija, pamatojot vietējās pašvaldības pamatpazīmi, priekšplānā izvirza nevalstisko, galvenokārt saimniecisko vietējās pašvaldības institūciju darbības izcelsmi. Saskaņā ar šo teoriju pašvaldības ir vietējās saimniecības pārzinātājas. Atbilstoši pašvaldību valstiskajai teorijai, kuru radījuši vācu tiesībzinātnieki, vietējā pašvaldība ir valsts pārvaldes organizācijas forma zemākajā līmenī. Šīs teorijas piekritēji neatzīst būtiskas atšķirības starp valsts pārvaldi un pašvaldību. Viņuprāt, pašvaldības izveidotas tāpēc, lai efektīvāk veiktu pārvaldes uzdevumus.

Katra valsts savā pašvaldību sistēmā ir izvēlējusies sev piemērotāko pašvaldību teoriju par pamatu, nereti paņemot atsevišķus elementus arī no citām teorijām.

Lai aizsargātu un nostiprinātu vietējās pašvaldības, balstoties uz demokrātijas, decentralizācijas un subsidiaritātes principiem, aizstāvot brīvās kopienas un pašvaldību sabiedriski saimniecisko teoriju, 20. gadsimta piecdesmitajos gados vairākas Eiropas valstis uzsāka darbu pie kopīga dokumenta sagatavošanas. Rezultātā pēc vairāk nekā trīsdesmit gadiem, 1985. gadā, Eiropas Padome Strasbūrā parakstīja Eiropas Vietējo pašvaldību hartu (Eiropas hartu), kas stājās spēkā 1988. gadā. Saskaņā ar Eiropas hartu "vietējā pašvaldība nozīmē vietējās valsts varas institūcijas tiesības un spēju likumā noteiktajās robežās regulēt un vadīt nozīmīgu publisko lietu daļu uz savu atbildību un vietējo iedzīvotāju interesēs".³

Eiropas Vietējo pašvaldību hartas galvenais mērķis ir vietējo pašvaldību aizsardzība un nostiprināšana Eiropas valstīs, balstoties uz demokratizācijas, varas decentralizācijas un subsidiaritātes principiem. Taču, lielu uzmanību veltot pašvaldību aizsardzībai no valsts pārvaldes uzraudzības un centralizācijas centieniem, pašvaldības atstāj otrajā plānā savu būtību – iedzīvotāju pārstāvniecību un viņiem aktuālo jautājumu risināšanu. Dominē uzskats, ka iedzīvotāji savu viedokli var izteikt pašvaldību vēlēšanās un pēc tam viņiem pilnībā jāpaļaujas uz ievēlēto pārstāvniecību. Šāda problēma nav tikai Latvijā, bet visā Eiropā. Un tā divdesmit gadus kopš Eiropas hartas pieņemšanas, Eiropas Padomē ir sagatavots un, domājams, tuvākajā laikā tiks pieņemts hartas papildu protokols, lai uzsvērtu būtību, kāpēc pašvaldības vispār pastāv. Protokols atspoguļo un respektē iedzīvotāju iesaistīšanās veidu un procedūru daudzskaitlīgumu un daudzveidību, ko var paredzēt nacionālie, reģionālie un vietējie normatīvie akti. Protokola projektā ir iekļautas šādas tēmas:

- iedzīvotāju tiesības piedalīties vietējās publiskās lietās,
- iedzīvotāju tiesības uz informāciju no vietējās pārvaldes,
- vietējās pārvaldes pienākumi nodrošināt šīs tiesības.⁴

Latvijas likumā "Par pašvaldībām" (1994) pašvaldība formulēta kā vietējā pārvalde, kas ar pilsoņu vēlētas pārstāvniecības – domes (padomes) – un tās izveidoto institūciju un iestāžu starpniecību nodrošina likumos noteikto funkciju, kā arī šajā likumā paredzētajā kārtībā – Ministru kabineta uzdevumu un pašvaldības brīvprātīgo iniciatīvu izpildi, ievērojot valsts un attiecīgās administratīvās teritorijas iedzīvotāju intereses.⁵ Tātad par pašvaldību var uzskatīt vietējās lēmējvaras un izpildinstitūciju kopumu.

Pašvaldību darbība ir saistīta ar katra iedzīvotāja ikdienas dzīvi. Latvijā pašvaldībām uzticēta salīdzinoši plaša kompetence – tām jā rūpējas par komunālo pakalpojumu un teritorijas labiekārtošanu, par izglītības nodrošināšanu iedzīvotājiem, par kultūru un kultūras vērtību saglabāšanu un tautas jaunrades attīstību, par sociālās aprūpes un sociālās palīdzības nodrošināšanu, par palīdzības sniegšanu dzīvokļu jautājumu risināšanā, par saimnieciskās darbības sekmēšanu, par teritorijas izmantošanas un apbūves kārtību, par būvniecības tiesiskuma nodrošināšanu u. c. jautājumiem. Turklāt pašvaldības var veikt arī brīvprātīgas iniciatīvas, tā, piemēram, sastopami gadījumi, kad pašvaldības īpašumā ir un darbojas kempings, viesnīca, kafejnīca, tirgus, aptieka, ugunsdzēsēji.

Savas kompetences īstenošanai pašvaldības izveido dažādas struktūrvienības un institūcijas (pārvaldes, nodaļas, departamentus, iestādes, aģentūras, kapitālsabiedrības) un iesaistās biedrībās un nodibinājumos, kā arī uz vienošanās (līguma) pamata uzdod uzdevumu veikšanu citām publiskām vai privātām institūcijām. Tiesības pašvaldībām veidot pašām savas struktūras, nepārkāpjot likumus, ir viens no Eiropas Vietējo pašvaldību hartas principiem.

Latvijā 2008. gada sākumā bija 551 pašvaldība (26 rajonu pašvaldības, 7 republikas pilsētu, 52 pilsētu, 36 novadu, 430 pagastu), taču šis skaits samazinās, jo administratīvi teritoriālās reformas ietvaros notiek pašvaldību apvienošanās. Paredzēts, ka pēc reformas īstenošanas 2009. gada vidū Latvijā būs nedaudz vairāk nekā simts vietējo pašvaldību (republikas pilsētas un novadi).

Latvijā pašvaldības īpašums ir nodalīts no valsts īpašuma. Pēdējos gados pašvaldību budžets veido aptuveni ceturto daļu no visa valsts konsolidētā kopbudžeta. Kopējais pašvaldību konsolidētā budžeta ieņēmumu apjoms 2007. gadā bija 1,43 miljardi latu, izdevumu apjoms – 1,46 miljardi latu.⁶ Turklāt jāņem vērā, ka pašvaldību kapitālsabiedrību ieņēmumi un izdevumi šajos pašvaldību budžetu pārskatos netiek iekļauti, līdz ar to minētais nepilnais pusotrs miljards latu nav vienīgie pašvaldību rīcībā esošie finanšu resursi. Pašvaldību pamatbudžetā 2007. gadā 316,4 miljoni latu bija kapitālie izdevumi, 193,2 miljoni latu – maksa par pakalpojumiem, 79,6 miljoni latu – maksa par precēm.⁷

To, ka šī vietējā vara kopumā ir nozīmīga un kārdinoša, pierāda kandidātu sarakstu un kandidātu skaits vēlēšanās. 2005. gadā 530 pašvaldībās bija iesniegti 1695 saraksti; par 4179 vietām pašvaldību domēs un padomēs sacentās 15 682 deputātu kandidāti (vidēji gandrīz četri kandidāti uz vienu vietu).⁸ Tiesa, te iezīmējas vēl viena likumsakarība – interese par nelielām, no centra attālām, finansiāli vājākām pašvaldībām ir maza. Tā 2005. gadā pat pēc kandidātu sarakstu iesniegšanas laika pagarināšanas 69 pašvaldībās vēlētajī varēja balsot tikai

par viena saraksta deputātu kandidātiem. Savukārt Rīgā, Jūrmalā, Pierīgas pašvaldībās, citās lielākās pilsētās cīņa par varu izvēršas pavisam karsta. 2005. gadā par vietām Rīgas domē sacentās kandidāti no 17 sarakstiem, bet lielākā sacensība bija Jūrmalā, kur domes vēlēšanās piedalījās 21 saraksts.⁹

Pašvaldības kā korupcijas riska joma

Pašvaldību plašā kompetence, apsaimniekojamie īpašumi un finanšu resursi, lēmumi ar lielu ietekmi uz nekustamo īpašumu izskaidro, kāpēc pašvaldības (lēmēj institūcijas un izpildinstitūcijas) uzskatāmas par vienu no jomām, kas ir maz aizsargātas pret korupciju.

Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likuma izpratnē korupcija ir kukuļošana vai jebkura cita valsts (pašvaldības) amatpersonas rīcība, kas vērsta uz to, lai, izmantojot dienesta stāvokli, savas pilnvaras vai pārsniedzot tās, iegūtu nepelnītu labumu sev vai citām personām. "Korupcija visbiežāk notiek tur, kur sastopas valsts un privātais sektors. It īpaši tur, kur valsts amatpersonas ir tieši atbildīgas par sabiedrības apkalpošanu vai specifisku noteikumu izdošanu."¹⁰

Pašvaldības nodrošina (organizē, pasūta, iepērk) būtisku daļu sabiedrisko pakalpojumu, ceļ un rekonstruē pakalpojumiem nepieciešamo infrastruktūru, būves un ēkas, kā arī to pārziņā ir zemes izmantošanas un apbūves noteikumu apstiprināšana, būvniecības atļauju izdošana, kas kopumā vērtējamas kā paaugstināta riska sfēras. Tomēr korupcijas pastāvēšana kādā pašvaldībā pirmām kārtām ir saistīta ar katra tās cilvēka – deputāta, amatpersonas, darbinieka – uzskatiem, vēlmēm un rīcību (jāpiebilst gan, ka šī rīcība var būt gan labprātīga un paša iniciēta, gan arī ne tik labprātīga, pat nosacīti piespiedu kārtā) un sabiedrības attieksmi pret to. Tātad, ja pašvaldības amatpersona vai darbinieks veic, atbilsta, neizskauž koruptīvas darbības un sabiedrība uz to piever acis, tad korupcija pastāv un strauji vai ne tik strauji palielinās. Dažādi strukturāli un institucionāli faktori korupcijas pastāvēšanu tikai atvieglo un veicina, taču tie nav priekšnosacījumi, kas neizbēgami noved pie korupcijas, drīzāk korupcijai labvēlīgas vides sastāvdaļas.

Kā vairāk vai mazāk būtiskus, bet ne vienīgos korupcijas risku veicinošos strukturālus un institucionālus faktoros pašvaldībās var minēt:

- politiskās kontroles trūkumu pašvaldības lēmējvarā,
- lēmējvaras un izpildvaras saplūšanu, lēmējvaras lomas mazināšanos,
- lēmumu pieņemšanas procesu ar nepietiekamu deputātu iesaisti,
- praksē sastopamus interešu konfliktus,
- necaurspīdīgu atskaitīšanos sabiedrībai,
- nepilnīgus sabiedrisko apspriešanu nosacījumus,
- pieaugošu normatīvismu un tiesisko nihilismu.

Politiskās kontroles trūkums

Pašvaldības kodols ir lēmēj institūcija – dome, padome, kas sastāv no iedzīvotāju ievēlētiem pārstāvjiem. Latvijas pašvaldībām raksturīgs mazs deputātu skaits (7–15 deputāti domē vai padomē atkarībā no iedzīvotāju skaita un 60 deputāti Rīgas domē). Pašvaldību eksperts, LU docents Māris Pūķis, uzskata, ka mazais deputātu skaits ir viens no iemesliem, kāpēc pašvaldībās veidojas minimāla politiskā kontrole pašā lēmēj institūcijā un rodas viens no lielākajiem korupcijas riskiem.¹¹ Daļā pašvaldību, kur vēlēšanās startē tikai viens saraksts, politiskās kontroles praktiski nav. Bet pārējās pašvaldībās – pie maza deputātu skaita un Latvijai raksturīgās politiskās fragmentācijas lēmēj institūcijās – ir sarežģīti izveidot frakcijas, kas nodrošinātu savstarpējo kontroli.

Gadījumā, ja kādam sarakstam pašvaldībā pēc vēlēšanām nav pārliecinoša vairākuma, valdošā pozīcija veidojas, apvienojoties vienam vai diviem deputātiem no viena saraksta ar citu sarakstu deputātiem (kam turklāt ir arī citas programma-tiskās nostādnes). Šādos gadījumos reālākais paņēmieni izveidot koalīciju ir atbalstošo deputātu personiskas ieinteresēšanas ceļš, “sarunāšana”. Līdz ar to pašvaldību koalīcijās sastopamas no Saeimas partejiskā sadalījuma viedokļa visneiedomājamākās sarakstu (partiju) kombinācijas. Vairākās pašvaldībās, sevišķi lielākajās, ir uzskatāmi redzama amatu, t. sk. izpildinstitūciju amatu, izmantošana domes valdošās pozīcijas veidošanai (algoti priekšsēdētāju vietnieki, algoti komiteju priekšsēdētāji, pārstāvji kapitālsabiedrību padomēs, pārstāvji ostas valdē u. c.). Spilgtākie piemēri ir Rīgas un Jūrmalas domes.

Opozīcijas kontroles iespējas pašvaldībā nav lielas – pamatā tā ir jautājumu, debašu izmantošana komiteju un domes, padomes sēdēs, kas saskaņā ar likumu “Par pašvaldībām” ir atklātas (var piedalīties jebkurš interesents), un tie ir iesniegumi uzraudzības institūcijām valsts pārvaldē procedūru neievērošanas gadījumā, bet rezultātā visbiežāk var iegūt tikai laika novilcināšanu. Opozīcijas darbību ierobežo arī tas, ka tai parasti nav neviena pilna laika pašvaldības darbinieka (amatpersonas), kas profesionāli var sekot līdzi jautājumiem. Tomēr nevar noliegt, ka opozīcijas pastāvēšana pašvaldībā ir ievērojams, korupcijas risku mazinājošs faktors.

Lēmējvaras un izpildvaras saplūšana

Vairāki korupcijas riska aspekti pašvaldībās ir saistīti ar lēmējvaras un izpildvaras saplūšanu, piemēram, lēmējvarai samazinot izpildvaras kontroles funkcijas izpildi un tiekot izmantotai par starta platformu uz amatiem izpildvarā.

Latvijā pašvaldības domes (padomes) priekšsēdētājs, ko deputāti ievēl no sava vidus, ir vienlaikus lēmējvaras un izpildvaras vadītājs. Saskaņā ar likumu priekšsēdētājs vada domes (padomes) darbību un likumā noteiktos gadījumos bez īpaša pilnvarojuma pārstāv pašvaldību (Dome/padome šeit domāta kā lēmēj institūcija). Latvijā ieviesusies nelāga prakse visu pašvaldības pārvaldi saukt par

domi/padomi.)¹² Tomēr praksē priekšsēdētājs ir arī izpildvaras vadītājs. Priekšsēdētāja amats ir algots, tas savienojams ar citiem amatiem tikai likumā "Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā" noteiktos gadījumos. Attiecībā uz amatu apvienošanu praksē visbiežāk sastopami gadījumi, kad domes, padomes priekšsēdētājs ieņem arī amatu kapitālsabiedrībā, kurā valsts vai pašvaldība ir dibinātājs vai dalībnieks (galvenokārt lielākajās pašvaldībās, jo mazās pašvaldības kādas funkcijas nodrošināšanai retāk tiek izveidotas kapitālsabiedrības). Aizvien biežāk Latvijas pašvaldībās sastopama situācija, ka arī priekšsēdētāja vietnieka amats ir algots (atbrīvotais vietnieks), turklāt tiek veidoti arī vairāki algotu vietnieku amati (visās republikas pilsētās ir vismaz divi algoti vietnieki). Līdz ar to priekšsēdētāja vietnieks vienlaikus ir lēmējvaras un izpildvaras pārstāvis.

Pārējiem domes, padomes deputātiem likums "Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā" neliedz vadīt pašvaldības izpildinstitūcijas vai strādāt tajās. Lai gan nav veikts detalizēts pētījums, uzdrīkstos apgalvot, ka Latvijā nevar atrast nevienu pašvaldību, kur kāds deputāts (izņemot priekšsēdētāju) nebūtu kādas pašvaldības institūcijas vadītājs vai darbinieks, turklāt ir virkne tādu pašvaldību, kur vairāk nekā puse deputātu darbojas arī izpildinstitūcijās.

Piemērs. Ādažu novada domē no 11 deputātiem izpildvarā ir 6 deputāti – priekšsēdētājs, algots priekšsēdētāja vietnieks, Ādažu slimnīcas galvenais ārsts, Ādažu vidusskolas direktora vietniece, Ādažu novada sociālā dienesta vadītāja, SIA "Ādažu Ūdens" valdes loceklis.¹³

No pašvaldības darbības viedokļa var diskutēt par pozitīviem un negatīviem aspektiem situācijā, kad pastāv atbrīvotie (algotie) priekšsēdētāja vietnieki un deputāti vienlaikus ir pašvaldības institūciju pārstāvji. Attiecībā uz vietniekiem pozitīvi var vērtēt to, ka vara tiek izkliedēta, nevis koncentrēta vienās rokās. Deputātu darbība pašvaldības institūcijās, no vienas puses, ir vērtīga, jo tad starp lēmējiem ir cilvēki, kas redz un saprot reālo pašvaldības darbu, bet, no otras puses, budžeta veidošanā šie cilvēki aizstāv savas nozares, nevis stratēģiski uzlūko pašvaldības attīstības jautājumus. Korupcijas risks veidojas tajā gadījumā, kad deputāts "lēmējs", pats būdams izpildinstitūcijas pārstāvis jeb "uzraugāmais", pieļauj samierināšanos ar dažādām nebūšanām vai nodrošina kādu lēmumu tāpēc, lai pašu mazāk uzrauga, vai atlīdzībā par kādu citu pakalpojumu. Līdz ar to situācijā, kad domē/padomē ir izpildvaras pārstāvji, lēmējvara kā kontroles mehānisms vājinās vai pat sagrūst.

Piemērs. Viens no aktīvākajiem Ādažu novada domes sākotnējās opozīcijas ("Jaunais laiks") pārstāvjiem, kas domes sēdēs nereti uzdeva ievērojamā pārsvarā esošajiem pozīcijas deputātiem neērtus jautājumus, kļuvis samiernieciskāks pēc SIA "Ādažu Ūdens" izveidošanas un viņa iecelšanas šīs kapitālsabiedrības valdes locekļa amatā.

To, ka pašvaldību institūciju amati interesē deputātus, apliecina vēl daudzu pašvaldību piemēri, un šis process vairo lēmēj institūcijas darbības noplicināšanos. Jau tradicionāli kļuvuši piemēri, kas sastopami vairākos sasaukumos Rīgas domē, kur par vietu kapitālsabiedrību padomēs vai citos labi atalgotos amatos deputāti ne tikai nodrošina vajadzīgo balsojumu, bet pat maina partijas.

Korupcijas risku palielina tas, ka deputāti publiski labprāt neatzīst savu lēmēja lomu un atbildību, bet norāda uz citu atbildību, piemēram, izpildvaras vai komitejas atbildību, kuras sastāvā paši nav. Līdz ar to tiek vairota sajūta, ka iedzīvotāji un deputāti kā viņu ievēlētie pārstāvji nekādi nevar ietekmēt pašvaldībā notiekošos procesus, un sabiedrībai atliek vien samierināties ar notiekošo.

Piemērs. Novada Attīstības komitejas priekšsēdētājs pēc iedzīvotāju aizrādījumiem sarunā min, ka nevar aizrādīt Būvvaldes vadītājam par acīmredzamām nelikumībām darbībā (piemēram, par būvatļauju izdošanu bez detālplānojumam, kur to nepieciešamību nosaka likums), jo tādas nav attiecīgās pašvaldības tradīcijas.

Piemērs. Edmunds Krastiņš, Rīgas domes deputāts, bijušais Attīstības komitejas priekšsēdētājs, vēl atrazdamies komitejas priekšsēdētāja amatā, laikraksta "Neatkarīgā Rīta Avīze" intervijā pauda:

"Ja "Rīgas satiksme" sadarbībā ar Satiksmes departamentu ir nolēmusi apmēram simt miljonu eiro ieguldīt, lai pārbūvētu sestā tramvaja līniju, nevis lai šos simt miljonus ieguldītu, veidojot jaunu tramvaju ziemeļdienvidu virzienā Pārdaugavā, tad, protams, tur (Pārdaugavā) nekas nevar notikt."¹⁴

Šeit jāatgādina, ka nevis Satiksmes departaments pieņem lēmumus attiecībā uz pilsētas pašvaldības budžeta jautājumiem vai pašvaldības kapitālsabiedrībām, bet lēmuma pieņēmējs ir dome kopumā. Likumā "Par pašvaldībām" noteikts, ka dome (padome) var izskatīt jebkuru jautājumu, kas ir attiecīgās pašvaldības pārziņā, turklāt tikai dome (padome) var apstiprināt pašvaldības budžetu un budžeta grozījumus.¹⁵

Iepriekšminētais piemērs arī norāda uz vēl vienu problemātisku sfēru – attīstības plānošanu, kas aktuāla gan pašvaldībās, gan valsts pārvaldē. Likums "Par pašvaldībām" noteic, ka pašvaldībām ir pienākums izstrādāt pašvaldības teritorijas attīstības programmu un teritorijas plānojumu un nodrošināt teritorijas attīstības programmas realizāciju.¹⁶ Tātad programma, ko tikai dome/padome ir tiesīga apstiprināt, būtu tas dokuments, kurā tiek iezīmēti šādi pašvaldības attīstībai būtiski investīciju pasākumi. Līdz ar to deputāti nevarētu atrunāties, norādot uz nepieņemamiem izpildinstitūciju lēmumiem. Taču praksē ir pašvaldības, kur šādu programmu nav vai arī tās ir pārāk vispārīgas, lai būtu praktiski lietojamas.

Lēmumu pieņemšanas process ar nepietiekamu deputātu iesaisti

Saskaņā ar likumu "Par pašvaldībām" lēmumu pieņemšanas kārtību pašvaldības dome (padome) nosaka pašvaldības nolikumā. Domes, padomes sēdēm jānotiek ne retāk kā reizi mēnesī, un likums paredz, ka domes (padomes) lēmumu projektiem, atzinumiem par tiem un izziņas materiāliem jābūt pieejamiem visiem domes (padomes) deputātiem ne vēlāk kā trīs dienas pirms kārtējās sēdes un ne vēlāk kā trīs stundas pirms ārkārtas sēdes.¹⁷

Katrs deputāts darbojas vismaz vienā komitejā. Jautājumi pirms izskatīšanas domes, padomes sēdē parasti tiek izskatīti vienā vai vairākās komitejās. Taču var būt gadījumi, kad jautājums pirms domes, padomes sēdes nav skatīts komitejā.

Nemot vērā pašvaldību plašo kompetences apjomu, domes (padomes) sēdēs deputātiem nākas pieņemt daudz dažādu lēmumu, kuru apjoms un saturs ir ļoti atkarīgs no pašvaldības lieluma un sociālekonomiskās attīstības līmeņa.

Piemērs. Ādažu novada domes 2008. gada 27. maija sēdes darba kārtībā bija iekļauti 74 jautājumi, kas sadalīti septiņās sadaļās.¹⁸

Ne vienmēr informācija par jautājumiem domes sēdēs ir pietiekama, lai par tiem varētu pilnvērtīgi diskutēt un pieņemt pārdomātu lēmumu. Lielākā daļa deputātu šo pienākumu veic no kāda cita darba brīvajā laikā, un viņiem nav laika iedziļināties visos jautājumos. Turklāt pašvaldības deputāta atalgojums, ko vairumā gadījumu pašvaldībās aprēķina pēc sēdēs un iedzīvotāju pieņemšanas pavadītā laika, nav tas, kas deputātu motivē veltīt jautājumiem tik daudz laika, lai tos izprastu.

Praksē lēmumprojekti un nepieciešamie izziņas materiāli ne vienmēr ir pieejami likumā noteiktajā laikā. Reizēm pat bez speciāla balsojuma sēdes darbakārtībā tiek iekļauti jautājumi, balstoties uz tajā pašā vai iepriekšējā dienā saņemtiem iesniegumiem.¹⁹ Šādas situācijas parāda izpildvaras lomas un diktāta palielināšanos pašvaldībā, bet lēmējvara, kurā daļa locekļu arī pārstāv izpildvaru, pieņem šos noteikumus.

Praksē sastopami interešu konflikti

Likuma "Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā" noteiktie amata savienošanos ierobežojumi pašvaldībā attiecas uz pašvaldības domes (padomes) priekšsēdētāju un viņa vietniekiem, pašvaldības izpilddirektoru un viņa vietniekiem, pašvaldības domes (padomes) deputātiem, pašvaldības iestāžu vadītājiem un viņu vietniekiem, pašvaldības kapitālsabiedrību padomes vai valdes locekļiem, pašvaldības kapitāla daļas turētāja pārstāvjiem un to pilnvarotām personām, publiskā iepirkuma komisiju locekļiem. Par valsts amatpersonām, kas

pakļautas šā likuma prasībām, uzskatāmas arī personas, kurām, pildot amata pienākumus valsts vai pašvaldības institūcijās, saskaņā ar normatīvajiem aktiem ir tiesības izdot administratīvos aktus, kā arī veikt uzraudzības, kontroles, izziņas vai sodīšanas funkcijas attiecībā uz personām, kas neatrodas to tiešā vai netiešā pakļautībā, vai arī ir tiesības rīkoties ar valsts vai pašvaldības mantu, tajā skaitā ar finanšu līdzekļiem.

Interesu konflikta regulējuma sīkāka analīze nav šā raksta uzdevums, taču ir skaidrs, ka no likuma izriet salīdzinoši plašs to personu loks pašvaldībā, uz ko tas attiecas. Tomēr praksē pašvaldības darbinieki ieņem amatus dažādās sabiedrībās, tajā skaitā tādās, kam ir tiešs sakars ar pašvaldības lēmumiem un darbību. Līdz ar to rodas ievērojams risks, ka lēmumi attiecībā pret šīm sabiedrībām būs labvēlīgāki, procesi ātrāki, noteikumi izdevīgāki u. tml. nekā pret citiem, turklāt šo kompāniju rīcībā ir ievērojami plašāka pašvaldības informācija nekā pieejama citiem.

Piemēri. Internetā pieejamā informācija liecina, ka administratīvās komisijas priekšsēdētājs, arī pašvaldības SIA "Ādažu glābšanas dienests" valdes loceklis²⁰ vienlaikus ir nekustamā īpašuma attīstītāja SIA "New Europe Real Estate" projektu direktors.²¹ Uzņēmums plāno būvēt daudzdzīvokļu mājas ar pārkari virs ūdens pie Mazā Baltezera. Ādažu novada dome apstiprinājusi detālplānojumu, kas paredz no tiesiskā viedokļa pretrunīgi vērtējamu risinājumu.

Internetā pieejamā informācija liecina, ka administratīvās komisijas loceklis ir pašvaldības teritorijā aktīva attīstītāja SIA "Vestbalt" projektu vadītājs. SIA "Vestbalt" bija iepriekšējā piemērā minētā, pretrunīgā projekta aizsācējs un arī teritorijas īpašnieks pie Lielā Baltezera, kur applūstošo teritoriju plānojumā, neraugoties uz valsts institūciju aizrādījumiem, bija paredzēta jaukta dzīvojamā un darījumu iestāžu apbūve, kas pieļāva arī daudzdzīvokļu māju būvi. Tā kā detālplānojuma izstrādes gaitā apkārtējo iedzīvotāju iebildumi netika ņemti vērā un tika pārkāpta detālplānojuma izstrādes procedūra, iedzīvotāji vērsās Satversmes tiesā, kas spriedumā atzina, ka šī teritorijas plānojuma daļa kopš tās pieņemšanas nav spēkā. Tomēr pašvaldība nav atcēlusi lēmumu par detālplānojuma izstrādi un darba uzdevumu un apliecina, ka detālplānojuma izstrāde tiek turpināta.²²

Pašvaldību darbinieku kontroles kontekstā ir pieminama ideja par viņu iekļaušanu civildienestā. Šis jautājums ir periodiski aktualizēts kopš Valsts civildienesta pārvaldes izveidošanas 20. gs. deviņdesmito gadu sākumā. Patlaban Latvijā pašvaldības administrācijas un institūciju darbinieki nav iekļauti civildienestā, attiecīgi – pašvaldību darbinieki nav ierēdņi.

Iekļaujot pašvaldības darbiniekus civildienestā, vismaz attiecībā uz tiem, kas jau tagad ir atzīstami par valsts amatpersonām, interešu konflikta tiesiskais regulējums būtiski neatšķirtos. Tomēr Valsts civildienesta pārvalde nodrošina ierēdņu

papildu kontroli, likumā noteiktajos gadījumos ierosinot disciplinārlietas un nosakot disciplinārsodus. Iedzīvotājiem būtu iespēja vērsties ar sūdzībām par pašvaldību ierēdņu rīcību Valsts civildienesta pārvaldē, nevis uzreiz administratīvajā tiesā, Satversmes tiesā, Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojā vai prokuratūrā.

Tiesa, pastāv arī virkne argumentu pret civildienesta ieviešanu pašvaldībās (pašvaldības darbinieku nonākšana valsts valdības padotībā, vienota samaksas, novērtēšanas un karjeras attīstības sistēma ļoti daudzveidīgās pašvaldībās, neskaidrāka atbildība pie lielāka uzraudzības institūciju skaita).

Necaurspīdīga atskaitīšanās sabiedrībai

Likums "Par pašvaldībām" paredz, ka dome (padome) nodrošina gada publiskā pārskata sagatavošanu un ziņojuma par to publicēšanu.²³ Pašvaldības gada publiskajā pārskatā jāietver likumā norādītā informācija, tajā skaitā informācija par izpildīto un kārtējam gadam pieņemto budžetu, par saistību un garantiju apjomiem, par pašvaldības nekustamā īpašuma novērtējumu divos iepriekšējos gados, par pašvaldības kapitāla vērtību un paredzētajām tās izmaiņām u. c.

Neapšaubāmi pozitīvi vērtējams fakts, ka šādi pārskati pašvaldībās tiek gatavoti un publicēti. Taču tikai formāla likumā prasītās informācijas sniegšana, bez papildu analīzes, iedzīvotājiem nesniedz pilnīgu izpratni un iespēju vērtēt pašvaldības darbu.

Piemēri. Kopumā pozitīvi vērtējams ir Rīgas pašvaldības publiskais pārskats.²⁴ Tas ir ļoti plašs, gaumīgi un pārskatāmi noformēts, publicēts gan interneta vietnē, gan arī sagatavots drukātā versijā. Tomēr pašvaldība tajā izvairās skart problemātiskus jautājumus. Rīgas 2007. gada pārskatā par tādu iedzīvotājus interesējošu un bieži vien satraucošu informāciju kā pašvaldības kredītsaistības ir uzrādīta tikai kredītu atmaksājamā daļa pret pamatbudžetu pārskata gadā (un līdz tam), bet nekas nav minēts par kopējo kredītu apjomu, par nākotnē plānoto kredītu atmaksas grafiku jau noslēgtajām saistībām. Teorētiski šī informācija ir pieejama – iedzīvotāji un citi interesenti to var atrast Valsts kases interneta vietnē – pašvaldības oficiālajos pārskatos. Bet kāpēc no tās izvairās publiskajā pārskatā?

Ādažu novada domes interneta vietnē, kas vispār satur salīdzinoši plašu pašvaldības informāciju, 2008. gada jūlija otrajā pusē publiskais gada pārskats nebija pieejams ne par 2007. gadu, ne arī par kādu citu iepriekšējo gadu. Novada Informācijas centra pārstāvis telefoniski norādīja, ka ar pārskatu var iepazīties klātienē pašvaldības administrācijā.

Lielai daļai pašvaldību mūsdienās ir sava interneta vietne, pašvaldības izdod savas informatīvās lapas, biļetenus, ko saskaņā ar pašvaldību pausto viedokli

iedzīvotāji parasti ir ļoti iecienījuši. Šīs pašvaldību aktivitātes viennozīmīgi vērtējamas ļoti pozitīvi. Lai gan šajā jautājumā nav veikta sistēmiska analīze, pēc daudzu pašvaldību interneta vietņu un viņu izdoto avīžu apskates var secināt, ka tīmekļa lapas ir neitrālāks, objektīvāks informācijas avots, savukārt vietējās avīzes vairāk vai mazāk uzkrītoši tiek izmantotas ne tikai aktualitāšu atspoguļošanai, bet arī vadošo vēlēšanu sarakstu un amatpersonu tēla spodrināšanai.

Nepietiekami efektīva sabiedrisko apspriešanu prakse

Līdz šim sabiedriskā apspriešana obligāti jārīko teritorijas plānošanas jautājumos. Jāuzsver, ka sabiedriskai apspriešanai ir konsultatīvs raksturs. Strīdīgākie un pretrunīgākie jautājumi, par ko tiesībai akti paredz sabiedrisko apspriešanu, ir detālplānojumu un būvniecības ieceru apspriešana. Skaidrs, ka reti būs situācijas, kad pilnīgi visi ir apmierināti un nevienam nav iebildumu. Atsevišķu Pierīgas pašvaldību prakse rada priekšstatu, ka pašvaldības daudzos gadījumos būtu daudz apmierinātākas, ja sabiedriskā apspriešana nebūtu jārīko. Ja šīs pašvaldības tiešām būtu ieinteresētas sabiedrības viedokļa izziņāšanā, informācija par sabiedrisko apspriešanu būtu izsmeljoša un ērti pieejama.

Divi apstākļi, ar ko var manipulēt šajā jautājumā, ir:

- kur un kādā formā paziņot par sabiedrisko apspriešanu,
- kā norādīt teritoriju, par kuru notiek sabiedriskā apspriešana.

Attiecībā uz detālplānojumiem normatīvie akti paredz paziņojuma publicēšanu divos izdevumos, kā arī rakstisku paziņošanu kaimiņiem, ar ko tieši robežojas apspriežamā teritorija. Taču, ja pašvaldība ir ieinteresēta reālā apspriešanā, tā var publicēt ne tikai formālos paziņojumus laikrakstos, bet informāciju sniegt gan iespējami vairākos avotos, gan arī populārākā veidā.

Piemērs. Pozitīvi vērtējama ir Rīgas prakse, kur interneta vietnē ir atsevišķa sadaļa par sabiedrisko apspriešanu. Atsevišķu redzamāku teritoriju (objektu) sabiedriskā apspriešana tiek papildus izsludināta rakstos plašsaziņas līdzekļos (piemēram, 2008. gada augustā par apbūvi pie Centrālās stacijas). Protams, cits jautājums ir izteikto viedokļu ņemšana vērā.

Arī Ādažu novada interneta vietne šajā ziņā ir atzīmējama pozitīvi. Tur sabiedriskās apspriešanas atrodams sadaļā "Skiču priekšlikumu apspriešana".

Jautājums par apspriežamo teritoriju norādīšanu ir aktuālāks ārpus pilsētām. Pilsētā, kur nekustamo īpašumu raksturo adrese ar ielu un numuru, sabiedrība no publikācijas par sabiedrisko apspriešanu, kurā norādīta plānojamā īpašuma adrese, var iedomāties, kur tas atrodas, un attiecīgi izvērtēt, vai šis jautājums interesē vai ne. Taču pilsētas apkaimē un lauku teritorijās, kur daļai īpašumu ir

tikai nosaukums un kadastra numurs, no publikācijas par sabiedrisko apspriešanu iedzīvotājs ne vienmēr var izsecināt, vai šis jautājums viņu interesē.

Piemērs. Ādažu novada domes publikācijās vērojama nekonsekvence. Paziņojumos, identificējot nekustamo īpašumu, reizēm norāda apdzīvoto vietu (ciemu), kur plānojamā teritorija atrodas, reizēm – nenorāda. Rodas priekšstats, ka tajos gadījumos, kad ir vēlme pēc klusākas apspriešanas, apdzīvotā vieta netiek uzrādīta. Lūk, aicinājums uz sabiedrisko apspriešanu:

“Atzinumu saņemšanai tiek nodota Rīgas rajona Ādažu novada zemes gabala (nosaukums) (kad. Nr. xxxx xxx xxxx) detālpārplānojuma 1. redakcija. Ar detālpārplānojuma 1. redakciju var iepazīties Ādažu novada domē darbdienās no plkst. 9.00 līdz 17.00. Sabiedriskās apspriešanas termiņš noteikts no 16.10.2007. līdz 16.11.2007. Sabiedriskās apspriešanas sanāksme notiks 07.11.2007. plkst. 15.00 SIA (nosaukums) telpās Vīlandes ielā, Rīgā.”

Neraugoties uz biežāk sastopamo praksi Ādažu novadā, kad publikācijā tiek norādīts ciems, šajā gadījumā tas nav darīts, jo diskusiju varētu saasināt tas, ka īpašums atrodas Baltezera ciemā, Mazā Baltezera krastā. Neviennozīmīgi vērtējama ir arī sabiedriskās apspriešanas sapulces vieta Rīgas centrā, kaut gan jāatzīst, ka šīs sapulces rīkošana saskaņā ar likumu nebija obligāta.

Nemot vērā mūsdienu tehniskās iespējas, pašvaldībai nebūtu problēmu paziņojumā norādīt arī grafisku apspriežamās teritorijas novietojumu, taču tad, iespējams, būtu lielāka sabiedrības interese.

2008. gada jūlijā Saeima pieņēma grozījumus likumā “Par pašvaldībām”, kas paredz pašvaldībām tiesības likumā noteiktajā kārtībā rīkot pašvaldības referendumu.²⁵ Likuma pārejas noteikumi paredz, ka Ministru kabinets līdz 2009. gada 1. decembrim izstrādā un iesniedz Saeimai likumprojektu par pašvaldību referendumiem. Attiecīgi pārejas noteikumi arī paredz, ka likuma “Par pašvaldībām” pants par referendumiem stājas spēkā vienlaikus ar likumu par pašvaldību referendumiem. Ja Ministru kabinets tiks galā ar likumā noteikto uzdevumu un noteiktajā termiņā sagatavos likumprojektu, iedzīvotāju iesaistīšanās iespējas paplašināsies, un tām varēs būt ne tikai konsultatīvas, bet arī lemjošas raksturs.

Atbildības sadalīšana, pieaugošais normatīvisms un tiesiskais nihilisms

Pašvaldība pilda gan pašvaldības funkcijas (“autonomās funkcijas”, juridiski rīkojoties savā vārdā vai citas pašvaldības vārdā, kura attiecīgo funkciju deleģējusi),

gan valsts funkcijas ("valsts deleģētās funkcijas", juridiski rīkojoties Latvijas Republikas vārdā). Saskaņā ar Eiropas vietējo pašvaldību hartas 4. panta 4. daļu "Vietējām valsts varas institūcijām piešķirtās pilnvaras parasti ir pilnīgas un ekskluzīvas. Cita centrālā vai reģionālā valsts varas institūcija tās var samazināt vai ierobežot vienīgi likumā noteiktajos gadījumos."²⁶

Saskaņā ar šo starptautisko normu pašvaldības funkcijas normāli vajadzētu regulēt pašai pašvaldībai. Valsts drīkstētu ar likumu ierobežot pašvaldības tiesības, ja tas nepieciešams kādu sabiedriski nozīmīgu tiesību aizstāvēšanai. Praksē sastopamā aina ir citāda – pašvaldību atbildībā piešķirtās funkcijas aizvien vairāk regulētas dažādos normatīvos, un rodas situācija, kad publiskās funkcijas ir dalītā atbildībā, tātad skaidri atbildīgs nav neviens. Ieviešot regulējošās normas, netiek paredzēta to izpildes uzraudzības kārtība. Turklāt daļa pieņemto normu nav izpildāmas nepietiekamo finanšu dēļ, ko likuma pieņēmēji pieļauj jau normas pieņemšanas brīdī. Neizpildāmas normas savukārt veicina atkāpšanos arī no citām likumu prasībām. Līdz ar to var secināt, ka, pieņemot normatīvos aktus un pieļaujot, ka tie netiek ievēroti, vairojas tiesiskais nihilisms.

Piemērs. Likums "Par palīdzību dzīvokļa jautājumu risināšanā" paredz četras iedzīvotāju grupas, kam ārkārtas situācijā jānodrošina pagaidu mājoklis, kā arī 14 grupas, kam pirmās kārtas rindā ir tiesības uz īri pašvaldības namā. Turklāt pašvaldība ir tiesīga noteikt savus papildu kritērijus. Turklāt vēl ir pašvaldību sociālie dzīvokļi. Parasti pašvaldības reālais dzīvojamais fonds neatbilst pieprasījumam, tāpēc rindas uz priekšu nevirzās. Šādā situācijā atsevišķas pašvaldības centieni burtiski izpildīt likumos noteikto varētu novest līdz absurdam.²⁷

Noslēgumam

Rakstā uzskaitīti daži strukturāli un institucionāli faktori, kas sekmē korupcijas risku pašvaldībās. Bet vai visu to novēršana situāciju uzlabos? Vērtējot šauri, no korupcijas riska mazināšanas viedokļa, minēto faktoru novēršana vai mazināšana, iespējams, uzlabotu situāciju, bet, vērtējot plašāk, no pašvaldību attīstības viedokļa, visu minēto faktoru novēršana nenovestu pie labākas un efektīvākas vietējās varas sistēmas.

Neuzskatu, ka pašvaldības institūciju darbinieki nevarētu būt pašvaldības deputāti, neuzskatu, ka pašvaldības vajadzētu iekļaut civildienesta sistēmā, ka tiesību aktos vajadzētu stingrāk reglamentēt pašvaldību kontroli, sabiedriskās apspriešanas u. c. Tāpēc patlaban ieteikums būtu vairojot sabiedrības iesaistīšanos pašvaldības publiskajā dzīvē, prasot no vietējās varas atskaitīšanos un izrādot neiecietību pret redzamiem pārkāpumiem. Savukārt šeit svarīgs priekšnoteikums ir iedzīvotāju izpratne par publisko pārvaldi, par pašvaldībām, par savām tiesībām un pienākumiem.

Nacionālā līmenī ļoti svarīgi būtu pārskatīt likumu normas attiecībā uz pašvaldību darbību un izvērtēt, kuras no tām reāli tiek ievērotas, bet kuras praksē jau tradicionāli uzskatītas par neobligātām. Pēdējās vismaz daļēji būtu jāatceļ, lai radītu skaidrākus "spēles noteikumus" visiem iesaistītajiem.

¹ Inga Vilka – ekonomikas zinātnu doktore, Latvijas Universitātes docente, Pašvaldību konsultāciju centra vadītāja.

² Liborakina, M. *Vietējās pašvaldības problēmas un perspektīvas: reformas neatkarīgā ekspertīze* (krievu val.). Maskava, fonds "Liberālā misija", fonds "Pilsētas ekonomikas institūts", 2003.

Rags, Z. *Latvijas Republikas pašvaldību tiesības*. Latvijas Policijas akadēmija, 2002.

³ Eiropas harta par vietējo pašvaldību. http://www.coe.lv/kony_sar.php?kid=126 Pēdējo reizi sk. 13.08.2008.

⁴ Preparation of Draft Protocol to the European Charter of Local Self-Government. European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR). Committee of Experts on Democratic Participation and Public Ethics at Local and Regional Level (LR-DP). Strasbourg, 8 February 2008.

⁵ Likums "Par pašvaldībām". Pieņemts 19.05.1994.

⁶ Oficiālais mēneša pārskats par valsts konsolidētā kopbudžeta izpildi, 2007. gada janvāris–decembris. http://www.kase.gov.lv/?object_id=125 Pēdējo reizi sk. 13.08.2008.

⁷ Turpat.

⁸ Centrālā vēlēšanu komisija. 2005. gada pašvaldību vēlēšanas.

<http://web.cvk.lv/pub/public/27529.html> Pēdējo reizi sk. 13.08.2008.

⁹ Turpat.

¹⁰ *Kas ir korupcija?* Iekšlietu ministrijas vietne:

<http://www.iem.gov.lv/iem/2nd/?cat=2301&ing=lv> Pēdējo reizi sk. 13.08.2008.

¹¹ Autores intervija ar Māri Pūķi 2008. gada jūlijā.

¹² Likums "Par pašvaldībām", pieņemts 1994. gada 19. maijā.

¹³ Informācija no Ādažu novada interneta vietnes: <http://www.adazi.lv>

¹⁴ Grabe, A. *Edmunds Krastiņš negrib uzurpēt varu*. Neatkarīgā Rīta Avīze. 26.06.2008.

¹⁵ Likums "Par pašvaldībām", 21. pants.

¹⁶ Likums "Par pašvaldībām", 14. pants.

¹⁷ Likums "Par pašvaldībām", 27., 30. pants.

¹⁸ Ādažu novada 2008. gada 27. maija domes sēdes protokols.

<http://www.adazi.lv/?sadala=1900&id=3026> Pēdējo reizi sk. 13.08.2008.

¹⁹ Apliecinājumu šādām situācijām var atrast domes sēžu protokolos.

²⁰ Ādažu novada interneta vietne: <http://www.adazi.lv>

New Europe Real Estate interneta vietne: <http://www.neweurope.lv>

²¹ Ādažu novada domes vēstule RAPLM, kas pievienota RAPLM vēstulei.

²² Likums "Par pašvaldībām", 72. pants.

²³ Rīgas pašvaldības publiskais pārskats.

http://www.riga.lv/LV/Channels/Riga_Municipality/Publiskais_parskats/default.htm

Pēdējo reizi sk. 13.08.2008.

²⁴ Grozījumi likumā "Par pašvaldībām". 17.07.2008.

²⁵ Eiropas harta par vietējo pašvaldību. http://www.coe.lv/kony_sar.php?kid=126 Pēdējo reizi sk. 13.08.2008.

²⁶ Pūķis, M. *Pašvaldību funkciju īstenošanai nepieciešamā finansējuma noteikšanas iespējas*. Pielikums pie ziņojuma *Pašvaldību finanšu izlīdzināšana. Priekšlikumi Latvijas pašvaldību finanšu izlīdzināšanas sistēmas pilnveidošanai*. SIA PKC un Astrop, 2007.

5. Pielikums. Kvantitatīvs pārskats par korupcijas apkarošanu

Šis pielikums sniedz sistemātisku ieskatu tendencēs, kas Latvijā redzamas korupcijas apkarošanā. Apkopotā informācija ietver datus par personu, kas notiesāta par noziedzīgiem nodarījumiem valsts institūciju dienestā, skaitu un sodiem (2004. gada līdz 2008. gada pirmajam pusgadam).

5.1. tabula.

Personas, kas notiesātas par noziedzīgiem nodarījumiem valsts institūciju dienestā, un sodi (2004. gads)

KL un LKK panti	Kopējais skaits	Pamatsods – brīvības atņemšana				Citi pamatsodi		Atbrīvotas no soda	Medicīniska rakstura piespiedu līdzekļi
		Līdz 1 gadam	1-3 gadi (ieskaitot)	3-5 gadi (ieskaitot)	Nosacīti	Naudas sods	T. sk. naudas sods nosacīti		
317. Dienesta pilnvaru pārsniegšana (t. sk. 4 pēc LKK 162.1 p.)	9	0	0	0	4	2	0	3	0
318. Dienesta stāvokļa ļaunprātīga izmantošana (t. sk. 1 pēc LKK 162. p.)	15	0	0	0	9	6	0	0	0
319. Valsts amatpersonas bezdarbība (t. sk. 2 pēc LKK 163. p.)	9	0	0	0	7	2	0	0	0
320. Kukuļņemšana (t. sk. 4 pēc LKK 164. p.)	31	0	7	2	21	1	0	0	0
321. Kukuļa piesavināšanās	2	0	0	0	1	1	1	0	0
322. Starpniecība kukuļošanā	4	0	1	0	2	0	0	1	0
323. Kukuļdošana	12	0	0	0	9	1	0	2	1

Avots: Tiesu administrācija (sastādīts 22.03.2005.).

5.2. tabula.

Personas, kas notiesātas par noziedzīgiem nodarījumiem valsts institūciju dienestā, un sodi (2005. gads)

KL un LKK panti	Kopējais skaits	Pamatsods – brīvības atņemšana					Citi pamatsodi		Atbrīvotas no soda
		Līdz 1 gadam	1-3 gadi (ieskaitot)	3-5 gadi (ieskaitot)	5-10 gadi (ieskaitot)	Nosacīti	Naudas sods	T. sk. naudas sods nosacīti	
317. Dienesta pilnvaru pārsniegšana	10	1	2	0	0	4	3	0	0
318. Dienesta stāvokļa ļaunprātīga izmantošana (t. sk. 1 pēc LKK 162. p.)	6	0	1	0	0	2	1	0	2
319. Valsts amatpersonas bezdarbība	5	0	0	0	0	1	3	1	1
320. Kukuļņemšana (t. sk. 1 pēc LKK 164. p.)	26	0	2	2	1	21	0	0	0
321. Kukuļa piesavināšanās	4	1	1	0	0	2	0	0	0
322. Starpniecība kukuļošanā	5	0	0	0	0	5	0	0	0
323. Kukuļdošana	14	1	1	1	0	9	2	0	0
327. Dienesta viltojums	1	0	0	0	0	0	1	1	0

Avots: Tiesu informatīvā sistēma (statistikas dati, publicēti 14.02.2007.).

5.3. tabula.**Personas, kas notiesātas par noziedzīgiem nodarījumiem valsts institūciju dienestā, un sodi (2006. gads)**

KL un LKK panti	Kopējais skaits	Pamatsods – brīvības atņemšana					Citi pamatsodi			Atbrīvotas no soda
		Līdz 1 gadam	1-3 gadi (ieskaitot)	3-5 gadi (ieskaitot)	5-10 gadi (ieskaitot)	Nosacīti	Naudas sods	T. sk. naudas sods nosacīti	Piespiedu darbs	
317. Dienesta pilnvaru pārsniegšana	6	0	0	0	0	5	1	1	0	0
318. Dienesta stāvokļa ļaunprātīga izmantošana (t. sk. 5 pēc LKK 162. p.)	11	0	0	0	0	8	2	0	0	1
319. Valsts amatpersonas bezdarbība (t. sk. 2 pēc LKK 163. p.)	19	0	0	0	0	5	12	0	2	0
320. Kukuļņemšana	26	0	1	1	1	18	5	1	1	0
321. Kukuļa piesavināšanās	3	0	2	0	0	1	0	0	0	0
322. Starpniecība kukuļošanā	3	0	0	0	0	3	0	0	0	0
323. Kukuļdošana	20	2	0	0	0	16	2	0	0	0
325. Valsts amatpersonai noteikto ierobežojumu pārkāpšana	2	0	1	0	0	0	1	0	0	0
327. Dienesta viltojums	2	0	0	0	0	2	0	0	0	0

Avots: Tiesu informatīvā sistēma (statistikas dati, publicēti 04.07.2007.).

5.4. tabula.**Personas, kas notiesātas par noziedzīgiem nodarījumiem valsts institūciju dienestā, un sodi (2007. gads)**

KL un LKK panti	Kopējais skaits	Pamatsods – brīvības atņemšana					Citi pamatsodi			
		Līdz 1 gadam	1-3 gadi (ieskaitot)	3-5 gadi (ieskaitot)	5-10 gadi (ieskaitot)	10-20 gadi (ieskaitot)	Nosacīti	Naudas sods	T. sk. naudas sods nosacīti	Piespiedu darbs
317. Dienesta pilnvaru pārsniegšana	7	0	1	0	0	0	3	3	0	0
318. Dienesta stāvokļa ļaunprātīga izmantošana (t. sk. 1 pēc LKK 162. p.)	8	0	0	0	0	0	4	3	0	1
319. Valsts amatpersonas bezdarbība	7	0	0	0	0	0	4	3	2	0
320. Kukuļņemšana	22	0	3	0	2	0	15	3	1	0
321. Kukuļa piesavināšanās	5	0	0	0	0	0	2	3	0	0
322. Starpniecība kukuļošanā	7	0	2	0	0	0	5	0	0	0
323. Kukuļdošana	23	0	2	0	0	0	21	0	0	0
326. ² Prettiesiska labumu pieprasīšana un pieņemšana	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
327. Dienesta viltojums	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0

Avots: Tiesu informatīvā sistēma (statistikas dati, publicēti 22.01.2008.).

5.5. tabula.

Personas, kas notiesātas par noziedzīgiem nodarījumiem valsts institūciju dienestā, un sodi (2008. gada pirmais pusgads)

KL panti	Kopējais skaits	Pamatsods – brīvības atņemšana				Citi pamatsodi			
		1-3 gadi (ieskaitot)	3-5 gadi (ieskaitot)	5-10 gadi (ieskaitot)	Nosacīti	Naudas sods	T. sk. naudas sods nosacīti	Piespiedu darbs	Darbs nosacīti
318. Dienesta stāvokļa ļaunprātīga izmantošana (t. sk. 1 pēc LKK 162. p.)	2	0	0	0	0	1	0	1	0
319. Valsts amatpersonas bezdarbība	4	0	0	0	0	2	0	2	0
320. Kukuļņemšana	16	2	0	3	9	6	4	0	0
321. Kukuļa piesavināšanās	2	0	1	0	1	1	1	0	0
322. Starpniecība kukuļošanā	3	0	1	0	2	1	1	0	0
323. Kukuļdošana	11	0	0	0	11	1	1	1	1

Avots: Tiesu informatīvā sistēma (statistikas dati, publicēti 31.07.2008.).

5.6. tabula.

Notiesāto personu īpatsvars, kurām par noziedzīgiem nodarījumiem valsts institūciju dienestā noteikts reālas brīvības atņemšanas sods 2004., 2005., 2006. un 2007. gadā un 2008. gada pirmajā pusgadā

Gads	Notiesāto personu kopskaits	T. sk. sodīti ar reālu brīvības atņemšanu	
		Personu skaits	Procentuāli no kopskaits
2004	82	10	12,2%
2005	71	14	19,7%
2006	92	8	8,7%
2007	81	10	12,3%
2008 pirmais pusgads	38	7	18,4%

Izejas datu avoti: Tiesu administrācija, Tiesu informatīvā sistēma.

5.7. tabula.

Notiesāto personu īpatsvars, kurām par dienesta stāvokļa ļaunprātīgu izmantošanu noteikts reālas brīvības atņemšanas sods 2004., 2005., 2006. un 2007. gadā un 2008. gada pirmajā pusgadā

Gads	Notiesāto personu kopskaits	T. sk. sodīti ar reālu brīvības atņemšanu	
		Personu skaits	Procentuāli no kopskaits
2004	15	0	0%
2005	6	1	16,7%
2006	11	0	0%
2007	8	0	0%
2008 pirmais pusgads	2	0	0%

Izejas datu avoti: Tiesu administrācija, Tiesu informatīvā sistēma.

5.8. tabula.

Notiesāto personu īpatsvars, kurām par kukuļņemšanu noteikts reālas brīvības atņemšanas sods 2004., 2005., 2006. un 2007. gadā un 2008. gada pirmajā pusgadā

Gads	Notiesāto personu kopskaits	T. sk. sodīti ar reālu brīvības atņemšanu	
		Personu skaits	Procentuāli no kopskaits
2004	31	9	29%
2005	26	5	19,2%
2006	26	3	11,5%
2007	22	5	22,7%
2008 pirmais pusgads	16	5	31,2%

Izejas datu avoti: Tiesu administrācija, Tiesu informatīvā sistēma.

5.9. tabula.

Notiesāto personu īpatsvars, kurām par kukuļdošanu noteikts reālas brīvības atņemšanas sods 2004., 2005., 2006. un 2007. gadā un 2008. gada pirmajā pusgadā

Gads	Notiesāto personu kopskaits	T. sk. sodīti ar reālu brīvības atņemšanu	
		Personu skaits	Procentuāli no kopskaita
2004	12	0	0%
2005	14	3	21%
2006	20	2	10%
2007	23	2	8,7%
2008 pirmais pusgads	11	0	0%

Izejas datu avoti: Tiesu administrācija, Tiesu informatīvā sistēma.