



Mg. iur. **Pauls Zeņķis**  
Jurists ZAB "J. Kārklīņa advokātu birojs"

## Patstāvīgo iestāžu politiskā neietekmējamība

**Latvijas Republikas Satversmes<sup>1</sup> 58. pants nosaka: "Ministru kabinetam ir padotas valsts pārvaldes iestādes." Saskaņā ar tiesību doktrīnā paustajām atziņām ar padotību jāsaprot Ministru kabineta tiesības institucionāli ietekmēt valsts pārvaldes iestādes – iecelt un atcelt no amata valsts pārvaldes iestāžu vadītājus un citus valsts pārvaldē nodarbinātos, kā arī dibināt, reorganizēt un likvidēt valsts pārvaldes iestādes un izlemt citus valsts pārvaldes institucionālās organizācijas jautājumus.<sup>2</sup>**

No minētās Satversmes normas izriet, ka Ministru kabinetam ir padotas tās valsts iestādes, kuras neveic likumdošanas un tiesas spriešanas funkciju. Savukārt no Satversmes 58. panta gramatiskās konstrukcijas izriet, ka visas valsts iestādes, kuras darbojas izpildvaras jomā, ir padotas Ministru kabinetam un situācija, ka kāda iestāde nav pakļauta Ministru kabinetam, nevar būt. Tomēr pretēji minētajam jau pirmajā Latvijas neatkarības posmā Satversmes sapulce izveidoja Centrālo vēlēšanu komisiju un Centrālo zemes komisiju, kuras nebija padotas Ministru kabinetam.<sup>3</sup>

Patstāvīgās iestādes ir tādas valsts pārvaldes institūcijas, kuras nav padotas ne Ministru kabinetam, ne kādai citai institūcijai – tām nav augstākas iestādes.<sup>4</sup> Jēdziens "patstāvīgā iestāde" ir tiesību zinātnē un praksē

lietots termins, kas normatīvajos aktos netiek izmantots. Šīs institūcijas tiek dēvētas arī par autonomajām vai neatkarīgajām iestādēm.<sup>5</sup>

Šobrīd Latvijā ir izveidotas septiņas patstāvīgās iestādes: Centrālā vēlēšanu komisija (turpmāk – CVK), Centrālā zemes komisija, Latvijas Banka, Finanšu un kapitāla tirgus komisija (turpmāk – FKTK), Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija, Nacionālā elektronisko plašsaziņas līdzekļu padome (turpmāk – NEPLP) un Tiesībsarga birojs.<sup>6</sup> Lai arī šis uzskaitījums nav ietverts nevienā normatīvajā aktā, tas izriet no katras patstāvīgās iestādes speciālā normatīvā regulējuma.<sup>7</sup>

Nesenā pagātnē juristu aprindās bija plaša diskusija par patstāvīgo iestāžu atbilstību Satversmei. Tomēr skaidrību šajā jautājumā ieviesa Satversmes tiesas 2006. gada 16. oktobra spriedums lietā Nr. 2006-05-01, kurā Satversmes tiesa izvērtēja Radio un televīzijas likuma 46. panta sestās, septītās, astotās un devītās daļas atbilstību Satversmes 58. un 91. pantam, secinot, ka patstāvīgo iestāžu dibināšanas pieļaujamība izriet no Satversmes 57. un 1. panta.<sup>8</sup> Minētajā lietā Satversmes tiesa atzina: "Satversmes 1. pants ir tā konstitucionālā norma, kas pilnvaro Saeimu atsevišķos gadījumos, kad citādi nav iespējams nodrošināt pienācīgu pārvaldību, veidot patstāvīgās valsts iestādes. Demokrātiskā tiesiskā valstī

5 Briede J., Danovskis E. Satversmes 58. panta komentārs. Grām.: Latvijas Republikas Satversmes komentāri. III nodaļa. Valsts prezidents. IV nodaļa. Ministru kabinets. Autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2017, 557. lpp.

6 Briede J., Danovskis E., Kovaļevska A. Administratīvās tiesības. Mācību grāmata. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2016, 53. lpp.

7 Likuma "Par Centrālo vēlēšanu komisiju" 1. pants; likuma "Par zemes komisijām" 10. panta otrā daļa; likuma "Par Latvijas Banku" 1. panta otrā daļa; Finanšu un kapitāla tirgus komisijas likuma 2. panta pirmā daļa; likuma "Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem" 7. panta otrā daļa; Elektronisko plašsaziņas līdzekļu likuma 57. panta pirmā daļa; Tiesībsarga likuma 4. panta pirmā daļa.

8 Briede J., Danovskis E., Kovaļevska A. Administratīvās tiesības. Mācību grāmata. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2016, 53. lpp.

1 Latvijas Republikas Satversme: LV likums. Pieņemts 15.02.1922.

2 Briede J., Danovskis E. Satversmes 58. panta komentārs. Grām.: Latvijas Republikas Satversmes komentāri. III nodaļa. Valsts prezidents. IV nodaļa. Ministru kabinets. Autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2017, 560. lpp.

3 Turpat, 557. lpp.

4 Briede J., Danovskis E., Kovaļevska A. Administratīvās tiesības. Mācību grāmata. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2016, 53. lpp.

atsevišķu valsts pārvaldes iestāžu atbrīvošana no padotības Ministru kabinetam nodrošina pienācīgu pārvaldību tādās pārvaldes jomās, kas saistītas ar citu valsts iestāžu darbības kontroli, cenu stabilitātes nodrošināšanu, kā arī noteiktu brīvību aizsardzību un interešu izlīdzināšanu.<sup>9</sup>

Mūsdienās Satversmes tiesas interpretācija ir ievērtta Ministru kabineta iekārtas likuma<sup>10</sup> 2. panta otrajā daļā, kas paredz, ka Saeima ar likumu var nodot izpildvaras īstenošanu atsevišķās jomās arī citām institūcijām, kuras nav padotas Ministru kabinetam, bet kuru darbības uzraudzībai likumā ir noteikti efektīvi mehānismi. Minētā kontekstā jāņem vērā Satversmes tiesas paustā atziņa: "Ar šāda likuma pieņemšanu Saeima atbrīvo Ministru kabinetu no politiskās atbildības par patstāvīgajai valsts iestādei nodoto kompetenci, tādējādi sašaurinot Ministru kabinetam Satversmē piešķirto kompetenci valsts pārvaldes jomā. Par patstāvīgajām valsts iestādēm nodotās kompetences īstenošanu ir atbildīga šo iestāžu vadība, kā arī pati Saeima, kurai, šādu iestādi veidojot, likumā ir jāiestrādā arī precīzs iestādes darbības tiesiskuma nodrošināšanas modelis, kas iestādei ļauj saglabāt savu patstāvību tai piešķirto funkciju īstenošanā."<sup>11</sup>

Ievērojot minēto, būtiski atcerēties, ka Satversmes 1. pants noteic arī stingras robežas patstāvīgo iestāžu izveidošanai. Proti, nav pieļaujama tādu patstāvīgu valsts iestāžu veidošana, kurām piešķirtās funkcijas ir iespējams tikpat efektīvi īstenot arī Ministru kabineta padotībā esošai iestādei.<sup>12</sup> Vienlaikus mūsdienu demokrātiskā valstī nav iespējama visu izpildvaras funkciju nodošana Ministru kabinetam un tam padotajām valsts pārvaldes iestādēm.<sup>13</sup>

Koncepcijā neatkarīgo jeb patstāvīgo iestāžu statusa regulēšanai ir noteikts, ka patstāvīgās iestādes ir pieļaujamas attiecībā uz institūcijām: (1) kas kontrolē citas pārvaldes iestādes, lai varētu efektīvi veikt šādu kontroli (piemēram, cilvēktiesību aizsardzības institūcijas); (2) kuru kompetencē ir monetārā politika (valsts banka); (3) kuras tiek izveidotas uz sabiedrības grupu reprezentācijas principiem (nevis uz politiskā vairākuma principa pamata) un kuru kompetencē ir noteiktu brīvību aizsardzība un interešu izlīdzināšana (sabiedriskās televīzijas padome, tarifu regulatori).<sup>14</sup> Papildus tiesību doktrinā atzīts, ka Saeima patstāvīgu valsts iestādi var veidot vie-

nīgi tādos gadījumos, kad to prasa citu konstitucionālo normu īstenošana.<sup>15</sup>

Patstāvīgo iestāžu atšķirība no parastām valsts pārvaldes iestādēm ir tāda, ka ar to izveidošanu tiek samazināta politiskā ietekme uz attiecīgo iestādi un tās vadībai tiek piešķirtas papildu neatkarības garantijas.<sup>16</sup> Parasti šādu iestāžu darbībai ir noteikti īpaši kritēriji: (1) iestādes vadībai ir noteikts pilnvaru termiņš, (2) pastāv speciāla iestādes vadības iecelšanas kārtība un (3) iestādes vadības atcelšana no amata ir iespējama tikai likumā noteiktos gadījumos.<sup>17</sup> Tādējādi patstāvīgās iestādes var drošāk pildīt savas funkcijas un īstenot tādu rīcību, kas var nesaskanēt ar pie varas esošo politiķu redzējumu.

Ja valsts regulāri ietekmē patstāvīgo iestāžu darbību, sāk zust šādas iestādes jēga – īstenot neatkarīgu politiku, kas ir pakārtota attiecīgās patstāvīgās iestādes darbības virsmērķim.

Ārvalstu juridiskajā literatūrā ir atzītas vairākas šādu iestāžu pozitīvās iezīmes. Pirmkārt, šādas iestādes savā darbībā ir stabilākas, jo nav atkarīgas no valdošās politikas un pie varas esošo politiķu nomaiņas.<sup>18</sup> Otrkārt, iestāžu neatkarība ļauj tām attīstīt augstāku kompetences līmeni,<sup>19</sup> nodrošinot pamatotu, nevis politisku lēmumu pieņemšanu. Treškārt, to neatkarība no mainīgā politiskā kursa ļauj veidot ilgtspējīgāku nozares attīstību.<sup>20</sup>

Vienlaikus tiek atzīts, ka patstāvīgās iestādes uzdevums ir saglabāt līdzsvaru starp politiskajām un ekonomiskajām interesēm, tieši tādēļ tām ir jābūt neatkarīgām no citām valsts pārvaldes iestādēm.<sup>21</sup> Arī Augstākā tiesa savā judikatūrā ir atzinusi, ka patstāvīgai iestādei

9 Satversmes tiesas 2006. gada 16. oktobra spriedums lietā Nr. 2006-05-01, 16.3. punkts. Latvijas Vēstnesis, 2006, Nr. 169 (3537).

10 Ministru kabineta iekārtas likums: LV likums. Pieņemts 15.05.2008.

11 Satversmes tiesas 2006. gada 16. oktobra spriedums lietā Nr. 2006-05-01, 16.1. punkts. Latvijas Vēstnesis, 2006, Nr. 169 (3537).

12 Briede J., Danovskis E., Kovaļevska A. Administratīvās tiesības. Mācību grāmata. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2016, 54. lpp.

13 Briede J., Danovskis E. Satversmes 58. panta komentārs. Grām.: Latvijas Republikas Satversmes komentāri. III nodaļa. Valsts prezidents. IV nodaļa. Ministru kabinets. Autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2017, 557. lpp.

14 Ministru kabineta 2005. gada 18. maija rīkojums Nr. 322 "Par Koncepciju neatkarīgo jeb patstāvīgo iestāžu statusa regulēšanai". Latvijas Vēstnesis, 2005, Nr. 80 (3238).

15 Briede J., Danovskis E. Satversmes 58. panta komentārs. Grām.: Latvijas Republikas Satversmes komentāri. III nodaļa. Valsts prezidents. IV nodaļa. Ministru kabinets. Autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2017, 559. lpp.

16 Valsts prezidenta Andra Bērziņa Ekspertu grupas pārvaldības pilnveidei 2015. gada 22. maija priekšlikumi "Patstāvīgo iestāžu darbības pilnveidošanas iespējas", 7., 13. lpp. Pieejami: [http://tzpi.lu.lv/files/2016/12/EGPP\\_IESTADES.pdf](http://tzpi.lu.lv/files/2016/12/EGPP_IESTADES.pdf)

17 Skat.: Verkuil R.P. The Purposes and Limits of Independent Agencies. Duke Law Journal, 198, pp. 257–279. Pieejams: <https://scholarship.law.duke.edu/dlj/vol37/iss2/5>

18 Skat.: Sosay G., Ünal Zenginobuz E. Independence and Accountability of Regulatory Agencies in Turkey. Pieejams: [http://regulation.upf.edu/bath-06/20\\_SosayandZenginobuz.pdf](http://regulation.upf.edu/bath-06/20_SosayandZenginobuz.pdf)

19 Political Independence, Accountability, and the Quality of Regulatory Decision-Making. 2016, p. 6. Pieejams: [https://ueaeprints.uea.ac.uk/60724/1/Manuscript\\_September\\_2016.pdf](https://ueaeprints.uea.ac.uk/60724/1/Manuscript_September_2016.pdf)

20 Skat.: Koop C. Delegation to independent regulatory agencies: Mapping the provisions for mandatory accountability. 2014, p. 3. Pieejams: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/37e4f33f-e33d-4d7b-a140-2899e607216e.pdf>

21 Bakaveckas A., Deviatnikovaite I. Independent regulatory agencies: Possibilities to identify the peculiarities of their activity and their position in the system if Lithuanian public administration bodies. 2009, p. 343. Pieejams: <https://www.mrumi.eu/upload/iblock/15e/deviatnikovaite,%20bakaveckas.pdf>



neatkarība netiek noteikta pašmērķīgi, bet saistībā ar tās veicamajām funkcijām.<sup>22</sup> Tāpat Eiropas Savienības Tiesas ir norādījusi, ka patstāvīgo iestāžu mērķis ir nodrošināt efektīvu un uzticamu kontroli pār tiesību normu ievērošanu. Tādēļ tām ir jābūt pasargātām no jebkādas ārējās ietekmes.<sup>23</sup>

Juridiskajā literatūrā ir atzīts, ka iestādes ārējā ietekmēšana var izpausties divējādi: (1) no politiskajām partijām un to valsti veidotās politikas,<sup>24</sup> kā arī (2) no pārraudzībā esošās nozares pārstāvjiem.<sup>25</sup> Šī raksta kontekstā būtiska ir tieši patstāvīgo iestāžu politiskā neatkarība.

Patstāvīgās iestādes parasti raksturo noteikts attīstības cikls. Patstāvīgās iestādes to darbības sākumā ir vājas un atkarīgas no citām valsts institūcijām, tomēr, patstāvīgajām iestādēm attīstoties, tās nostiprinās un savas funkcijas sāk veikt patstāvīgi. Savukārt patstāvīgo iestāžu nostiprināšanās nereti var rezultēties ar politiku pretreakciju, kā rezultātā var tikt īstenoti centieni ietekmēt šo iestāžu darbību. Šis brīdis ir izšķirošs patstāvīgās iestādes turpmākajā attīstībā. Ja patstāvīgās iestādes neatkarība tiek nosargāta, iestādei savā turpmākajā darbībā ir iespēja veiksmīgi izpildīt savas funkcijas. Savukārt, ja patstāvīgās iestādes neatkarība netiek nosargāta, – zūd jēga šādas iestādes pastāvēšanai.<sup>26</sup>

Tiesībsargs Juris Jansons ir norādījis, ka “patstāvīgu institūciju efektīva un neatkarīga darbība ir kritiski svarīga Latvijas kā demokrātiskas valsts attīstībai”.<sup>27</sup> Nav šaubu, ka lielāks *de facto* neatkarības līmenis no politiķiem pozitīvi ietekmē patstāvīgo iestāžu lomu un efektivitāti politikas veidošanā.<sup>28</sup> Tomēr šobrīd, kad neviena no patstāvīgajām iestādēm vairs it nemaz nav tās darbības sākumposmā un ir savu neatkarību nostiprinājuši, var novērot politiku pretreakciju jeb centienus ietekmēt atsevišķu patstāvīgo iestāžu darbību. Minētā piebilde attiecināma uz CVK, NEPLP un FKTK. Tā, piemēram, Saeima 2019. gada 21. martā pārvēlēja CVK sastāvu laikā, kad tai ar pilnu sparū bija jāgatavojas Eiropas Parlamenta vēlēšanām, nomainot arī tā ilggadējo priekšsēdētāju Arni Cimdaru,<sup>29</sup> lai gan šaubas par viņa darba kvalitāti

iepriekš netika izteiktas. Tieši pretēji – atsevišķi politiķi atzinīgi novērtēja līdz šim paveikto, pamatojot nepārvēlēšanu vien ar apstākli, ka A. Cimdars savā amatā atrodas pārāk ilgi,<sup>30</sup> vienlaikus apzināti vai neapzināti piemirstot, ka pieredze ir svarīga, lai kādu personu varētu atzīt par savas nozares profesionāli. Vadītāja nomaina tikai tādēļ, ka viņš savā amatā atrodas pārāk ilgi, ir nedemokrātiska un Rietumu kultūras valstīm nepieņemama rīcība.<sup>31</sup>

Tāpat asi kritizēta NEPLP darbības neefektivitāte un rīcība, izraugoties Latvijas Televīzijas valdes locekļus,<sup>32</sup> lai gan Saeimas kompetencē neietilpst Latvijas Televīzijas vadības konkursa izvērtēšana. Meklēti tiek arī veidi NEPLP locekļu pirmstermiņa atstādīšanai.<sup>33</sup> Tomēr jāņem vērā, ka nepieciešamība nodrošināt plašsaziņas līdzekļu uzraugošās institūcijas neatkarību ir noteikta ne vien ar normatīvajiem aktiem nacionālā līmenī, bet ar Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvu 2010/13/ES par to, lai koordinētu dažus dalībvalstu normatīvajos un administratīvajos aktos paredzētus noteikumus par audiovizuālo mediju pakalpojumu sniegšanu.<sup>34</sup> Eiropas Padomes Ministru komiteja jau ar 2000. gada 20. decembra rekomendāciju Rec(2000)23 “Par regulatoru neatkarību un funkcijām apraides sektorā” dalībvalstīm ir norādījusi, ka, ņemot vērā plašsaziņas līdzekļu nozīmi modernā un demokrātiskā sabiedrībā, apraides regulatori ir jākontrolē tādā veidā, lai tos pasargātu no jebkādas iejaukšanās, it sevišķi no politisko spēku vai ekonomisko interešu ietekmes.<sup>35</sup>

Šķiet, ka nepieciešamību pēc atklātiem sabiedriskajiem medijiem un efektīva mediju uzrauga apzinās arī mūsu politiķi. Piemēram, 19. augustā noritēja divi mediju telpai būtiski pasākumi. Saeimas Cilvēktiesību un sabiedrisko lietu komisijas skatīja jautājumu par NEPLP kompetenci sabiedriskajā mediju telpā.<sup>36</sup> Savukārt Valsts prezidents Egils Levits tikās ar sabiedrisko mediju pārstāvjiem, lai diskutētu par sabiedrisko mediju politikas attīstību Latvijā, norādot, ka “nodrošināt funkcionējošu

22 Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2011. gada 26. maija spriedums lietā Nr. SKA-421/2011, 8. punkts.

23 Eiropas Savienības Tiesas 2010. gada 9. marta spriedums lietā C-518/07, 25. punkts.

24 Skat.: Rose-Ackerman S., Lindseth L.P. *Cooperative Administrative Law*. Research Handbooks in Comparative Law, 2010, p. 191.

25 Skat.: Böttcher K. (ed.), Castendyk O., Dommering E., Scheuer A. *European Media Law*. Rijn: Kluwer Law International, 2008, pp. 996–997.

26 Skat.: Ackerman J. *Understanding independent accountability agencies*. Grām.: *Comparative Administrative Law*. Ed by S. Rose Ackerman and P. Lindseth. Cheltenham: Edward Elgar, 2011, p. 271.

27 Vai pastāv bažas par patstāvīgo un neatkarīgo iestāžu politizācijas riskiem? Pieejams: <http://www.tiesibsargs.lv/news/lv/vai-pastav-bazas-par-patstavigo-un-neatkarigo-iestazu-politizacijas-riskiem-aicinam-uz-diskusiju-tiesibu-uncitu-jomu-ekspertus>

28 Skat.: Gilardi F., Maggetti M. *The independence of regulatory authorities*. 2010. Pieejams: [https://www.fabriziogilardi.org/resources/papers/gilardi\\_maggetti\\_handbook.pdf](https://www.fabriziogilardi.org/resources/papers/gilardi_maggetti_handbook.pdf)

29 Jauns CVK sastāvs un priekšsēdētāja. Jurista Vārds, 2019, Nr. 12 (1070), 4. lpp.

30 Attīstībai/Par! rosinās izraudzīties CVK vadītāja amatam nepolitisku profesionāli. Pieejams: [https://www.diena.lv/raksts/latvija/politika/\\_attistibaipar\\_rosinas-izraudzities-jaunu-cvk-vaditaja-amatam-nepolitisku-profesionali-14214306](https://www.diena.lv/raksts/latvija/politika/_attistibaipar_rosinas-izraudzities-jaunu-cvk-vaditaja-amatam-nepolitisku-profesionali-14214306)

31 Kontrolētā demokrātija? Diena, 2019, Nr. 86 (8082), 3. lpp.

32 JKP prasa anulēt LTV valdes konkursa rezultātus un izvērtēt NEPLP darbību. Pieejams: <https://www.apollo.lv/6556595/jkp-prasa-anulet-ltv-valdes-konkursa-rezultatus-un-izvertet-neplp-darbibu>

33 Saeimas komisija par iespēju atstādīt NEPLP locekļus spriedis maija beigās. Pieejams: <https://www.diena.lv/raksts/latvija/zinas/saeimas-komisija-par-iespeju-atstadinat-neplp-loceklus-spridis-maija-beigas-14219480>

34 Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2010/13/ES par to, lai koordinētu dažus dalībvalstu normatīvajos un administratīvajos aktos paredzētus noteikumus par audiovizuālo mediju pakalpojumu sniegšanu. Pieņemta 10.03.2010.

35 Recommendation Rec (2000) 23 of the Committee of Ministers to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector. Pieejams: [https://www.ebu.ch/CMSImages/en/leg\\_ref\\_coe\\_r2000\\_23\\_regulatory\\_authorities\\_201200\\_tcm6-4442.pdf](https://www.ebu.ch/CMSImages/en/leg_ref_coe_r2000_23_regulatory_authorities_201200_tcm6-4442.pdf)

36 13. Saeimas Cilvēktiesību un sabiedrisko lietu komisijas 2019. gada 19. augusta sēdes darba kārtība. Pieejams: [http://titania.saeima.lv/livs/saeimasnotikumi.nsf/0/8ECF481368805EEAC225845600430311?OpenDocument&prevCat=13\[Cilv%C4%93kties%C4%ABbu%20un%20sabiedrisko%20lietu%20komisija](http://titania.saeima.lv/livs/saeimasnotikumi.nsf/0/8ECF481368805EEAC225845600430311?OpenDocument&prevCat=13[Cilv%C4%93kties%C4%ABbu%20un%20sabiedrisko%20lietu%20komisija)



mediju telpu ir konstitucionāls uzdevums, ko Satversme uzdod Saeimai un valdībai”.<sup>37</sup>

Pašlaik Saeimā tiek skatīts likumprojekts “Sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu un to pārvaldības likums” (turpmāk – Sabiedrisko mediju likums).<sup>38</sup> Arī Valsts prezidents rīkotajā diskusijā norādīja, ka strauji jāvirzās uz priekšu ar Sabiedrisko mediju likuma pieņemšanu.<sup>39</sup> Tomēr rodas bažas, ka tieši vēlēšanās atbrīvoties no neatkarīgo institūciju amatpersonām var tikt īstenota ar jaunu likumu, kas regulē attiecīgās institūcijas darbu un tās amatpersonu iecelšanas un atcelšanas kārtību. Ar minētā likuma pieņemšanu plānots izveidot jaunu patstāvīgo iestādi – Sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu padomi. Iespējams, ka šāds risinājums tiešām ir nepieciešams. Tomēr bažas rada cits aspekts: vai ar jaunā likuma steidzināto pieņemšanu likumdevējs nav plānojis atbrīvoties no sev nevēlamām personām NEPLP.

Kā jau sākumā tika minēts, likumdevējam ir jākontrolē šīs patstāvīgās iestādes, proti, ir jāizveido likumā precīzi noteikts mehānisms, lai šādas iestādes amatpersonas varētu atcelt no amata likuma pārkāpuma gadījumos.<sup>40</sup> Taču Latvijā šī brīža situācijā bažas rada tas, ka tieši izpildvaras pārstāvji iesaistījušies aktīvā cīņā pret patstāvīgo iestāžu amatpersonām.

Vairums valstu, kurās patstāvīgo institūciju locekļu iecelšana koncentrējas tikai izpildvaras rokās, saskaras ar asu sabiedrības, citu valstu un starptautisko institūciju kritiku. Piemērs tam, ka šāds patstāvīgo iestāžu vadības iecelšanas modelis nav vēlams, ir 2010. gada jūlijā Ungārijā veiktā reforma plašsaziņu līdzekļu kontroles jomā. Šīs reformas ietvaros tika izveidotas divas jaunas iestādes – Nacionālā mediju un informācijas sakaru iestāde (*National Media and Infocommunications Authority*) un Mediju padome (*Media council*).<sup>41</sup> Nacionālās mediju un informācijas sakaru iestādes prezidenta ievēlēšana tika deleģēta Ministru prezidentam. Ministru prezidenta izvēlēta persona arī *ipso iure* kļūst par Mediju padomes priekšsēdētāju. Līdz brīdim, kamēr Ministru prezidenta izvēlētais Mediju padomes priekšsēdētājs nav apstiprināts amatā ar divu trešdaļu balsu vairākumu parlamentā, tas nav tiesīgs piedalīties balsojumos Mediju padomē, tomēr neatkarīgi no šī balsojuma rezultāta tas saglabā savu amatu kā Mediju padomes priekšsēdētājs. Šāda vei-

37 Valsts prezidents: sabiedriskie mediji un mediju telpa kopumā ir Latvijas demokrātijas un Satversmes jautājums. Pieejams: <https://www.president.lv/lv/jaunumi/zinas/valsts-prezidents-sabiedriskie-mediji-un-mediju-telpa-kopuma-ir-latvijas-demokratiijas-un-satversmes-jautajums-25850>

38 Likumprojekts “Sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu un to pārvaldības likums” (Nr. 1029/Lp12). Pieejams: <https://titania.saeima.lv/LIVS13/saeimalivs13.nsf/0/43C58831114A379EC225835200480EA1?OpenDocument>

39 Valsts prezidents: sabiedriskie mediji un mediju telpa kopumā ir Latvijas demokrātijas un Satversmes jautājums. Pieejams: <https://www.president.lv/lv/jaunumi/zinas/valsts-prezidents-sabiedriskie-mediji-un-mediju-telpa-kopuma-ir-latvijas-demokratiijas-un-satversmes-jautajums-25850>

40 Satversmes tiesas 2006. gada 16. oktobra spriedums lietā Nr. 2006-05-01, 16.1. punkts. Latvijas Vēstnesis, 2006, Nr. 169 (3537).

41 The National Media and Infocommunications Authority of Hungary. Pieejams: <http://cerfpportal.org/tart/farticle/en/7/181> [aplūkots 02.05.2019.].

da Nacionālās mediju un informācijas sakaru iestādes prezidenta ievēlēšanas veids aprobežo parlamentārā balsojuma jēgu, tādējādi parlamentam nav citas izvēles, kā vien balsot par Ministru prezidenta izvirzīto kandidātu.<sup>42</sup>

Izveidojot šādu specifisku patstāvīgās iestādes priekšsēdētāja ievēlēšanas kārtību, Ungārija pakļāva sevi asai kritikai. Savas bažas par īpatnējo šīs iestādes uzbūvi ir izteikusi arī Eiropas Drošības un sadarbības organizācija (turpmāk – EDSO) un Eiropas Padomes cilvēktiesību komisārs. EDSO ieskatā, Eiropas Savienības patstāvīgajām iestādēm ir jābūt neatkarīgām gan no valdības, gan no nozares, kuru tās regulē. Ungārija nenodrošina šāda veida neatkarību, jo šīs institūcijas pārvaldes galvu pēc būtības iecel Ministru prezidents vienpersoniski.<sup>43</sup> Šāda ievēlēšanas kārtība grauj patstāvīgo iestāžu jēgu un pēc būtības veicina to degradāciju.

Viens no patstāvīgo iestāžu uzdevumiem ir pieņemt un realizēt tādu politiku, kas nereti var tikt atzīta par nepopulāru sabiedrības vai atsevišķu politisko spēku vidū. Tomēr politiķiem, iejaucoties patstāvīgo iestāžu darbībā, tiek apgrūtinātas patstāvīgo iestāžu iespējas pieņemt šos sabiedrībā nepopulāros, bet nepieciešamos lēmumus.

Savu viedokli par to, kādēļ šāda veida plašsaziņas līdzekļu regulējums Ungārijā ir nepieņemams, un to, kādēļ tam ir tālejošas negatīvas sekas, ir sniedzis arī Eiropas Padomes cilvēktiesību komisārs, norādot, ka “esošais plašsaziņas līdzekļu uzraugošo iestāžu regulējums prasa izmaiņas tādēļ, ka tajā trūkst neatkarības un objektivitātes, nemaz nerunājot par *de facto* brīvību no politiskā spiediena vai kontroles”.<sup>44</sup>

Ar līdzīgu kritiku nācās saskarties arī Polijas parlamentam un valdībai, kura līdzīgi kā Ungārija veica reformu plašsaziņu līdzekļu kontroles jomā. 2016. gadā Polijas parlaments pieņēma likumu, ar kuru Polijas Nacionālās plašsaziņas līdzekļu padomei tika atņemtas pilnvaras iecelt un atlaist valsts televīzijas un radio pārvaldes struktūru locekļus, bet šādas tiesības ieguva finanšu ministrs. Polijas Konstitucionālais tribunāls norādīja, ka šāda valsts radio un televīzijas vadības iecelšanas kārtība izslēdz iespēju Polijas plašsaziņu medijiem veikt

42 Analysis and assessment of a package of Hungarian legislation and draft legislation on media and telecommunications, p. 41. Pieejams: <https://www.osce.org/fom/71218?download=true>

43 Turpat, p. 13.

44 Opinion of the Commissioner for Human right Hungary: Media legislation of council of Europe standards of freedom of the media. Pieejams: [https://rm.coe.int/16806daac3#P245\\_30701](https://rm.coe.int/16806daac3#P245_30701)



savas darbības pilnvērtīgi.<sup>45</sup> Minēto grozījumu rezultātā Polijā tika organizēti masveida protesti, kā arī sabiedrība vairākkārt pauda savu neuzticību parlamentam, norādot, ka šāds ierobežojums grauj valsti un negatīvā veidā ietekmē sabiedrības uzticību parlamentam.<sup>46</sup>

Par spilgtu piemēru tam, cik tālejošas var būt negatīvās sekas, ja valdība savā kontrolē pārņem sektoru, kuram jābūt neatkarīgam, ir uzskatāma Turcija. Laika posmā no 2008. gada līdz 2010. gadam Turcijā strauji palielinājās apcietināto žurnālistu skaits. Valdība, realizējot savas tiesības noteikt tiesisko regulējumu pār publiskajiem plašsaziņas līdzekļiem, pieņēma lēmumus, kas negatīvi ietekmēja mediju iespēju brīvi paust savu viedokli.<sup>47</sup>

Līdzīga aizdomu ēna šobrīd tiek mesta arī citā virzienā. Saeima šā gada 13. jūnijā pieņēma Grozījumus Finanšu un kapitāla tirgus komisijas likumā<sup>48</sup> (turpmāk – Grozījumi), ar kuriem cita starpā mainīja arī FKTK priekšsēdētāja un padomes locekļu ievēlēšanas kārtību, tādējādi mazinot FKTK kā autonomas iestādes patstāvīgumu. Iepriekš Finanšu un kapitāla tirgus komisijas likuma<sup>49</sup> 13. panta trešā daļa paredzēja, ka FKTK priekšsēdētāju un viņa vietnieku amatā iecel pēc Latvijas Bankas prezidenta un finanšu ministra kopīga priekšlikuma. Tādējādi iepriekš kandidatūras izvirzīšanā bija iesaistīts ne vien Ministru kabineta pārstāvis, bet arī autonomās iestādes – Latvijas Bankas – pārstāvis. Savukārt ar Grozījumiem mainīta FKTK vadības ievēlēšanas kārtība, paredzot, ka FKTK priekšsēdētāja un locekļu kandidatūru izvirzīšana pilnā mērā atvēlēta Ministru kabinetam, tādējādi ļaujot amata kandidātus virzīt Iekšlietu ministrijai, Satversmes aizsardzības birojam un Valsts kancelejai – institūcijām, kuras pēc savas būtības ir nesaistītas ar finanšu sektora uzraudzību.<sup>50</sup> Tas savukārt nonāk pret runā ar FKTK kā patstāvīgas iestādes ideju, proti, par tās institucionālo neatkarību no Ministru kabineta.

Publiskajā telpā minētie Grozījumi jau tika nodēvēti par “pasūtījuma likumprojektu”, lai sodītu iepriekšējo FKTK vadību par tās pieļauto “ABLV Bank” pašlikvidāciju.<sup>51</sup> Minēto apsvērumu kontekstā jāņem vērā, ka no Satversmes 1. panta izriet Saeimas pienākums nodrošināt atbilstošu patstāvīgās iestādes tiesiskuma nodroši-

nāšanas modeli, kas ļauj attiecīgajai patstāvīgajai iestādei saglabāt savu patstāvību tai piešķirto funkciju īstenošanā.<sup>52</sup> Šim modelim ir jābūt tādām, ar kuru var panākt, ka patstāvīgās iestādes un tās vadītāja ietekmēšanas iespējas tiek samazinātas līdz minimumam. Tas nenoliedzami ir attiecināms arī uz iestādes vadītāja amatā iecelšanas un atbrīvošanas kārtību. Savukārt ar Grozījumiem tika mēģināts panākt nesavienojamas lietas – nodrošināt FKTK neatkarību, tajā pašā laikā mainot tās vadību.<sup>53</sup> Proti, tika vājināts FKTK darbības neatkarības un tiesiskuma nodrošināšanas modelis.

Rodas iespaids, ka Grozījumi saistās vien ar mērķi, mainot likumu, panākt FKTK vadības nomaiņu.<sup>54</sup> Ar šiem Grozījumiem pēc būtības patstāvīgajām iestādēm tika dots signāls, ka gadījumā, ja tās nedarbosies atbilstoši pie varas esošo politiku vēlmēm, tiks mainīts likums, lai nomainītu patstāvīgās iestādes vadību bez jebkādas argumentācijas, vadoties tikai no politiskiem apsvērumiem.<sup>55</sup> Šāda likumdevēja rīcība nonāk pret runā ar Satversmes 1. pantā ietvertu tiesiskās paļāvības un tiesiskās drošības principu jeb publisko tiesību subjekta pienākumu rīkoties tiesiski un konsekventi.<sup>56</sup>

Viens no patstāvīgo iestāžu uzdevumiem ir pieņemt un realizēt tādu politiku, kas nereti var tikt atzīta par nepopulāru sabiedrības vai atsevišķu politisko spēku vidū. Tomēr politiķiem, iejaucoties patstāvīgo iestāžu darbībā, tiek apgrūtinātas patstāvīgo iestāžu iespējas pieņemt šos sabiedrībā nepopulāros, bet nepieciešamos lēmumus. Citiem vārdiem, ja valsts regulāri ietekmē patstāvīgo iestāžu darbību, sāk zust šādas iestādes jēga – īstenot neatkarīgu politiku, kas ir pakārtota attiecīgās patstāvīgās iestādes darbības virsmērķim. Tā vietā, ja patstāvīgās iestādes darbība tiek pārlietu ietekmēta no likumdevēja vai izpildu varas, rodas situācija, kurā attiecīgās patstāvīgās iestādes izstrādāto politiku atkal īsteno “klasiskā izpildvara”<sup>57</sup> – Ministru kabinets.

Sliktākais šajā situācijā ir tas, ka politisko ambīciju (vai nepatikas) dēļ var tikt ignorētas demokrātiskas valsts vērtības. Savu rīcību un patiesos motīvus ir viegli “aizkrāsot” ar likuma grozīšanas nepieciešamību, izdomājot dažādus argumentus. ■

45 KRRiT's statement on the bill amending the Broadcasting Act. Pieejams: <http://www.krrit.gov.pl/en/for-journalists/press-releases/news,2192,krrits-statement-on-the-bill-amending-the-broadcasting-act.html>

46 What Exactly Is Happening To Poland's Media? Pieejams: <https://en.ejo.club/recent/poland>

47 Media freedom in Turkey. Pieejams: <https://www.rcmediafreedom.eu/Dossiers/Media-Freedom-in-Turkey>

48 Grozījumi Finanšu un kapitāla tirgus komisijas likumā: LV likums. Pieņemts 13.06.2019.

49 Finanšu un kapitāla tirgus komisijas likums: LV likums. Pieņemts 01.06.2000.

50 13. Saeimas deputāts Aleksandrs Kiršteins Saeimas debatēs par likumprojektu “Grozījumi Finanšu un kapitāla tirgus komisijas likumā” (Nr. 292/Lp13), 1. lasījums. 13. Saeimas pavasara sesijas 2. sēdes 2019. gada 2. maijā stenogramma. Pieejama: <http://www.saeima.lv/lv/transcripts/category/21>

51 Bankās nerezidentu tikpat kā vairs nav. Neatkarīgā, 2019, Nr. 88 (7978), 5. lpp.

52 Satversmes tiesas 2006. gada 16. oktobra spriedums lietā Nr. 2006-05-01, 16. punkts. Latvijas Vēstnesis, 2006, Nr. 169 (3537).

53 13. Saeimas deputāts Aleksandrs Kiršteins Saeimas debatēs par likumprojektu “Grozījumi Finanšu un kapitāla tirgus komisijas likumā” (Nr. 292/Lp13), 1. lasījums. 13. Saeimas pavasara sesijas 2. sēdes 2019. gada 2. maijā stenogramma. Pieejama: <http://www.saeima.lv/lv/transcripts/category/21>

54 Atbalsta FKTK vadības maiņu. Dienas Bizness, 03.05.2019.

55 13. Saeimas deputāte Dana Reizniece-Ozola Saeimas debatēs par likumprojektu “Grozījumi Finanšu un kapitāla tirgus komisijas likumā” (Nr. 292/Lp13), 1. lasījums. 13. Saeimas pavasara sesijas 2. sēdes 2019. gada 2. maijā stenogramma. Pieejama: <http://www.saeima.lv/lv/transcripts/category/21>

56 Latvijas Republikas Satversmes komentāri. Ievads. I nodaļa. Vispārējie noteikumi. Autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2014, 201. lpp.

57 Skat.: Thatcher M. Delegation to Independent Regulatory Agencies in Western Europe, pp. 5–7. Pieejams: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/995b4a43-0efc-4fbc-b7eb-b2d026f4c04e.pdf>