



LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO KONTROLIERIUS

PAŽYMA DĖL X SKUNDO PRIEŠ KAUNO MIESTO SAVIVALDYBĖS ADMINISTRACIJĄ

2014-02-20 Nr. 4D-2013/2-1623
Vilnius

I. SKUNDO ESMĖ

1. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierius gavo Lietuvos Respublikos Seimo Žmogaus teisių komiteto pirmininko Leonard Talmont perduotą A skundą, pasirašytą X (toliau vadinama – pareiškėja), dėl Kauno miesto savivaldybės (arba toliau citatose ir tekste vadinama – Savivaldybė) administracijos direktoriaus sprendimo, galimai pažeidžiančio žurnalistų darbo Savivaldybėje sąlygas.

Skundas taip pat adresuotas Lietuvos Respublikos Prezidentei, Lietuvos Respublikos kultūros ministerijai, Lietuvos savivaldybių asociacijai ir Savivaldybės administracijai.

2. Pareiškėja skunde nurodo:

2.1. [duomenys neskelbiami]

2.2. „[...] Savivaldybėje susidūre su situacija, kur žiniasklaidai laisvai ir nevaržomai dirbti, informuoti visuomenę apie ją dominančius politinius įvykius šioje savivaldoje yra sudarytos ypatingos kliūtys.

Savivaldybės administracijos direktoriaus 2013 m. rugsėjo 20 d. įsakymu Nr. A-2855 „Dėl leidimų pateikti į Kauno miesto savivaldybę išdavimo, naudojimo ir galiojimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ pakeitimo“ [...] buvo nustatytos itin griežtos ir neproporcingos žurnalistų darbo sąlygos. Kaip pavyzdį galime pateikti šiuo įsakymu papildyto aprašo VI skyriaus 24 punkto nuostatą, skelbiančią, jog „Už filmavimą ir / ar fotografavimą Savivaldybės patalpose (išskyrus I aukštą, esantį Laisvės al. 96, į kurį patekti leidimo nereikia) yra atsakingas leidimą užsakęs Savivaldybės vadovybės arba Savivaldybės administracijos vadovybės atstovas. Jis turi pasitikti asmenį su filmavimo ir / ar fotografavimo įranga, lydėti ir išlydėti jį“;

2.3. „Tokia tvarka siekiama sukurti situaciją, kurioje žurnalistas įleidžiamas į Savivaldybę filmuoti tik tada, kai jį kažkas kviečia, ir filmuoti tik tai, ką nurodo / kur veda pasikvietęs asmuo. Manome, jog tai visiškai nesuderinama su demokratinėje visuomenėje žiniasklaidos atliekamomis funkcijomis, kur žurnalistai savo pasirinkimu ir iniciatyva sprendžia, apie ką skleisti informaciją, į kokiais temomis atkreipti dėmesį, ir pan. Net aukščiausiose valstybės institucijose (į kurias asmenys renkami tiesioginiais rinkimais), pvz., LR Seime, akredituoti ir / ar leidimą gavę žurnalistai gali laisvai patekti į institucijų darbo valandomis, filmuoti savo pasirinktas temas, vietas, paskui žurnalistus nevaikšto ir jų nelydi „prievaizdai“, nurodantys elgesio instrukcijas. Mūsų įsitikinimu, savivalda yra labai svarbi valstybės aparato dalis, joje priimama daug visuomenei svarbių sprendimų. Todėl situacija, kuomet savivaldos lygmeniu yra nustatomi ženkliai griežtesni apribojimai žiniasklaidos laisvei nei aukščiausiose valstybės institucijose, yra paradoksali ir netoleruotina.“

3. Pareiškėja skunde prašo: „atkreipti dėmesį į šiame rašte išdėstytą problemą ir imtis Jūsų kompetencijoje esančių veiksmų, kad esama situacija Savivaldybėje būtų pakeista, o panašūs sprendimai savivaldų lygmenyje nebūtų toleruojami.“

II. TYRIMAS IR IŠVADOS

Skundo tyrimui reikšmingos aplinkybės

4. Siekdamas išsiaiškinti skunde aprašytas aplinkybes, Seimo kontrolierius 2013-11-27 raštu Nr. 4D-2013/2-1623/3D-3528 kreipėsi į Savivaldybės administraciją, Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovo Kauno apskrityje tarnybą, Lietuvos Respublikos kultūros ministrą ir Lietuvos savivaldybių asociaciją, prašydamas:

4.1. Savivaldybės administracijos: atsižvelgiant į tai, kad pareiškėjos skundas adresuotas ir Savivaldybės administracijai, informuoti, kaip į jį buvo atsakyta (pateikti atsakymo kopiją); informuoti, dėl kokių priežasčių ir kuo vadovaujantis, Savivaldybės administracijos direktoriaus 2009-07-02 įsakymu Nr. A-2855 buvo patvirtintas Leidimų pateikti į Kauno miesto savivaldybę išdavimo, naudojimo ir galiojimo tvarkos aprašas (arba toliau citatose ir tekste vadinama – Tvarkos aprašas arba Aprašas), nustatantis, pavyzdžiui, kad žiniasklaidos atstovai yra pasitinkami, lydimi ir išlydimi Savivaldybės administracijos darbuotojo; kad žiniasklaidos atstovai gali filmuoti ir / ar fotografuoti tik leidime nurodytą dieną, nurodytu laiku ir tik nurodytoje vietoje, ir kt. (šio Tvarkos aprašo VI¹ skyrius „Leidimų filmuoti ir / ar fotografuoti išdavimas ir galiojimas“); patvirtinti arba paneigti pareiškėjos skundo teiginį, kad „Savivaldybės administracijos direktoriaus 2013 m. rugsėjo 20 d. įsakymu Nr. A-2855 „Dėl leidimų pateikti į Kauno miesto savivaldybę išdavimo, naudojimo ir galiojimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ pakeitimo“ [...] buvo nustatytos itin griežtos ir neproporcingos žurnalistų darbo sąlygos“; patvirtinti arba paneigti pareiškėjos skundo teiginį, kad „tokia tvarka siekiama sukurti situaciją, kurioje žurnalistas įleidžiamas į Savivaldybę filmuoti tik tada, kai jį kažkas kviečia, ir filmuoti tik tai, ką nurodo / kur veda pasikvietęs asmuo“; informuoti, kokių veiksmų galėtų būti imtasi, siekiant panaikinti šiuos ribojimus;

4.2. Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovo Kauno apskrityje: pagal kompetenciją pateikti išvadą dėl Tvarkos aprašo VI¹ skyriaus „Leidimų filmuoti ir / ar fotografuoti išdavimas ir galiojimas“ 24¹–25¹ punktų teisėtumo, atsižvelgiant į tai, jog Visuomenės informavimo įstatymo 6 straipsnyje įtvirtinta, kad „kiekvienas asmuo turi teisę gauti iš valstybės ir savivaldybių institucijų bei įstaigų, kitų biudžetinių įstaigų viešąją informaciją apie jų veiklą, oficialius jų dokumentus (kopijas), taip pat informaciją, kurią minėtos įstaigos turi apie jį patį“, ir kad „valstybės ir savivaldybių institucijos bei įstaigos turi informuoti visuomenę apie savo veiklą“; nustačius, kad šis teisės aktas prieštarauja įstatymams ar kitiems teisės aktams, teisės aktų nustatyta tvarka siūlyti Savivaldybės administracijai panaikinti arba pakeisti ginčijamą teisės aktą;

4.3. Lietuvos savivaldybių asociacijos: atsižvelgiant į tai, kad pareiškėjos skundas adresuotas ir Savivaldybių asociacijai, informuoti, kaip į jį buvo atsakyta (pateikti atsakymo kopiją); informuoti, kaip žiniasklaidos atstovų leidimų į savivaldybių patalpas klausimas yra reglamentuojamas kitose Lietuvos savivaldybėse; ar yra savivaldybių, kuriose žiniasklaidos atstovų leidimų klausimas reglamentuojamas panašiai kaip Savivaldybėje, jeigu taip, nurodyti kokiose;

4.4. Lietuvos Respublikos kultūros ministerijos: atsižvelgiant į tai, kad pareiškėjos skundas adresuotas ir Kultūros ministerijai, informuoti, kaip į jį buvo atsakyta (pateikti atsakymo kopiją).

5. Lietuvos Respublikos kultūros viceministras Romas Jarockis 2013-12-18 raštu Nr. S2-3145 Seimo kontrolieriui pateikė toliau nurodytą informaciją ir paaiškinimus dėl pareiškėjos skunde aprašytų aplinkybių.

5.1. „[...] žurnalistai turi teisę operatyviai gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų bei įstaigų, taip pat turi teisę patys ją aktyviai rinkti ir skelbti visuomenės informavimo priemonėse. Įgyvendindami šią teisę, žurnalistai gali filmuoti (fotografuoti) valstybės ir

savivaldybių institucijų bei įstaigų darbuotojų darbą, daryti garso įrašus pasitarimų, posėdžių metu bei filmuoti ar fotografuoti dokumentus. Žurnalistų teisė gauti ir rinkti informaciją gali būti ribojama tik įstatymu ir tik esant proporcingam šios teisės ribojimo pagrindui, kuris taip pat turi būti nustatytas įstatyme.“

5.2. „Vertinant Savivaldybės administracijos direktoriaus 2013 m. rugsėjo 20 d. įsakymu Nr. A-2558 patvirtinto Tvarkos aprašo [...] nuostatas minėto teisinio reglamentavimo kontekste, Kultūros ministerija laikosi nuomonės, kad, siekiant užtikrinti Įstatyme [Lietuvos Respublikos visuomenės informavimo įstatymas] nustatytą informacijos rinkimo ir skelbimo apribojimų laikymąsi, apsaugoti darbuotojų ir trečiųjų asmenų privataus gyvenimo neliečiamybę, jų garbę ir orumą, taip pat užtikrinant sklandų institucijos darbą, savivaldybė gali nustatyti tam tikras viešosios informacijos rengėjų ir skleidėjų darbo tvarkos taisykles, tačiau toks reglamentavimas turi būti pagrįstas objektyviais reikalavimais ir proporcingas siekiamam tikslui.

Kultūros ministerijos nuomone, Tvarkos aprašo 9 punkto nuostata, numatanti, kad „Į Savivaldybės patalpas įnešti filmavimo ir / ar fotografavimo įrangą galima tik turint leidimą filmuoti ir / ar fotografuoti. Terminuotieji ir vienkartiniai leidimai nesuteikia teisės filmuoti ir / ar fotografuoti Savivaldybės patalpose (išskyrus I aukšto patalpas [...]) į kurias patekti leidimo nereikia“, Tvarkos aprašo 24² punkte numatytas apribojimas, kad „Leidimai filmuoti ir / ar fotografuoti Savivaldybės patalpose (išskyrus I aukšto patalpas [...]) į kurias patekti leidimo nereikia) galioja tik leidimo užsakyme nurodytą dieną, nurodytu laiku ir tik leidime nurodytoje vietoje“, taip pat Tvarkos aprašo 24³ punkto nuostata, numatanti, kad „Už filmavimą ir / ar fotografavimą Savivaldybės patalpose (išskyrus I aukšto patalpas [...]), į kurias patekti leidimo nereikia) yra atsakingas leidimą užsakęs Savivaldybės administracijos vadovybės atstovas, kuris turi pasitikti asmenį su filmavimo ir / ar fotografavimo įranga, lydėti ir išlydėti jį“, yra pernelyg preventyvios ir nepagrįstai apunkina žurnalistų teisę gauti informaciją.

Pažymėtina, kad, vadovaujantis minėtomis Tvarkos aprašo nuostatomis, galima situacija, kai leidimas filmuoti ir / ar fotografuoti žurnalistui išduodamas tik tuo atveju, kai informaciją teikiantis asmuo sutinka tai daryti, be to, žurnalistas, net ir gavęs leidimą filmuoti ir / ar fotografuoti Savivaldybės patalpose, negalėtų rinkti informacijos, kuri spontaniškai (neplanuotai) gali tapti žurnalistinio tyrimo objektu, pavyzdžiui, kai pastebimas viešojo asmens moralės ar paprotinių normų požiūriu netinkamas, nederamas elgesys, kai fiksuojamas teisės pažeidimas ir pan.

Tvarkos aprašo 25¹ punkte numatytos poveikio priemonės asmenims, pažeidusiems šio aprašo reikalavimus – terminuotųjų leidimų blokavimas arba vienkartinį leidimų filmuoti ir / ar fotografuoti nebeįsivadinimas, Kultūros ministerijos manymu, taip pat vertintinos kaip žurnalistų teisės gauti informaciją ribojimas. Akcentuotina, kad visuomenės informavimo reglamentuojančiuose teisės aktuose nėra įvardinta atvejų, kada žurnalistas praranda teisę gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų bei įstaigų. Pagal esamą teisinį reglamentavimą ši žurnalistų teisė gali pasibaigti tik asmeniui nustojus būti žurnalistu, praradus žurnalistą statusą (nutraukus sutartį su viešosios informacijos rengėju arba netekus narystės profesinėje organizacijoje). Atsižvelgiant į tai, Tvarkos apraše nustatyti ribojimai vertintini kaip nepagrįsti ir neproporcingi.“

5.3. „Pažymėtina, kad vadovaujantis LR visuomenės informavimo įstatymo 11 str. 1 d. kiekvienas asmuo turi teisę apskusti teismui valstybės ir savivaldybių institucijų bei įstaigų, pareigūnų sprendimus ir veiksmus, jeigu šie pažeidžia ar neteisėtai apriboja asmens teisę gauti informaciją.“

6. Lietuvos savivaldybių asociacijos direktorė Roma Žakaitienė 2013-12-20 (Seimo kontrolierių įstaigoje gautas 2013-12-27) raštu Nr. (14)-SD987 Seimo kontrolierių informavo: „[...] turimais duomenimis, Lietuvos savivaldybėse nėra vieningos savivaldybių administracijų darbo su žiniasklaida tvarkos, o kai kur tai nėra reguliuojama jokiais teisės aktais. Šį klausimą kiekvienos savivaldybės administracija sprendžia savarankiškai. Pastebėtina, kad dažniausiai informacijos surinkimo ir teikimo viešosios informacijos rengėjams ir skleidėjams tvarkos neturi tos savivaldybės, kurios neturi ir nėra turėjusios įtemptų situacijų su vietine žiniasklaida.“

Kartu Lietuvos savivaldybių asociacija Seimo kontrolieriui pateikė 2013-12-19 atsakymo pareiškėjai į jos 2013-10-15 kreipimąsi kopiją. Rašte išdėstyta:

„[...] LSA [Lietuvos savivaldybių asociacija] savo įstatais ar kitais teisės aktais nėra įgaliota priimti savivaldybėms privalomų sprendimų. Dėl šios priežasties LSA negali įpareigoti Savivaldybę atlikti vienus ar kitus veiksmus. [...].

Visapusiškai pritardami Jūsų rašte išdėstytam teiginiui dėl žiniasklaidos vaidmens svarbos demokratinėje visuomenėje bei atsižvelgdami į žiniasklaidos svarbą objektyviai informuojant visuomenę apie savivaldybių veiklą, š. m. spalio–lapkričio mėnesiais apklausėme savivaldybes, kaip jose reglamentuojama darbo su žiniasklaida tvarka. Be to, š. m. gruodžio 11 d. LSA surengė seminarą Lietuvos savivaldybių komunikacijos ir viešųjų ryšių specialistams, kurio metu buvo skaitomi pranešimai apie bendravimą su žiniasklaida, pateiktos gerosios patirties rekomendacijos.

LSA stebi ir analizuoja vietos savivaldos ir žiniasklaidos procesus bei ragina savivaldybes ir žiniasklaidą glaudžiau bendradarbiauti, siekiant išvengti nepagrįstų abipusių kaltinimų dėl galimų teisės aktų pažeidimų ar neetiško elgesio.“

7. Savivaldybės administracijos direktorius Dainius Ratkelis 2013-12-20 (Seimo kontrolierių įstaigoje gautas 2013-12-30) raštu Nr. (33.192)R-6200 pateikė toliau nurodytą informaciją, pagrįstą dokumentais.

7.1. „[...] 2013 m. rugsėjo 20 d. administracijos direktoriaus įsakymu Nr. A-2558 pakeitimai Tvarkos apraše, patvirtintame Savivaldybės administracijos direktoriaus 2009 m. liepos 2 d. įsakymu Nr. A-2855, buvo padaryti atsižvelgiant į gerąją LR savivaldybių patirtį, siekiant supaprastinti informacijos gavimą mažinant žiniasklaidos atstovų bei savivaldybės darbuotojų laiko sąnaudas. [...].“

7.2. „[...] tvarkos [aprašo] 24³ punktas „Už filmavimą ir / ar fotografavimą Savivaldybės patalpose (išskyrus I aukštą, esantį Laisvės al. 96, į kurį patekti leidimo nereikia) yra atsakingas leidimą užsakęs Savivaldybės vadovybės arba Savivaldybės administracijos vadovybės atstovas. Jis turi pasitikti asmenį su filmavimo ir / ar fotografavimo įranga, lydėti ir išlydėti jį“, kuris taip aiškiai išskirtas ir akcentuojamas A rašte, žiniasklaidos atstovų buvo netinkamai suprastas ir interpretuotas. Šiuo punktu nebuvo apibrėžta ar nurodoma, kas, ką ir kur turi filmuoti. [...].

Tačiau atsižvelgiant į susidariusią situaciją ir siekiant išvengti nesusipratimų bei neteisingų interpretacijų ateityje, Leidimų patekti į Savivaldybę tvarka buvo pakoreguota 2013 m. lapkričio 26 d. administracijos direktoriaus įsakymu Nr. A-3136 ir 24³ punkte buvo išbrauktas paskutinis sakiny: „Jis turi pasitikti asmenį su filmavimo ir / ar fotografavimo įranga, lydėti ir išlydėti jį.“

7.3. „Žiniasklaidos atstovams yra sudarytos visos sąlygos norimai informacijai gauti. Jie nevaržomi gali patekti į Savivaldybę su turimais terminuotaisiais leidimais, kurie išduodami metams laiko ir nuolat pratęsimi visiems žiniasklaidos atstovams be išimties. Savivaldybės centrinio pastato (Laisvės al. 96) vestibulyje, į kurį patekti nereikia leidimų, yra įrengta speciali vieta, kur galima imti interviu iš Savivaldybės darbuotojų. Tai nurodoma Savivaldybės administracijos Informacijos pateikimo visuomenei tvarkos aprašo, patvirtinto administracijos direktoriaus 2012 m. liepos 31 d. įsakymu Nr. A-2902, 11 punkte: „Informacija (interviu) TV žurnalistams turi būti teikiama pagrindinio pastato (Laisvės al. 96) fojė, prie užrašo „www.kaunas.lt“.“

7.4. „Taip pat norime atkreipti Jūsų dėmesį į tai, kad nuo 2013 m. rugsėjo 23 d., kai įsigaliojo Tvarkos aprašo pakeitimai, buvo užsakyti ir išduoti 32 leidimai filmuoti ir / ar fotografuoti žiniasklaidos atstovams (LRT, INIT TV, Lietuvos ryto TV, LNK, TV3, „Laisvoji banga“, „Lietuvos sveikata“, Kauno televizija, „Verslo žinios“, 15 min.lt) ir nebuvo gauta nė vieno žodinio ar raštiško nusiskundimo dėl galiojančios tvarkos. Tai patvirtina, kad žiniasklaidos atstovai nejaucia jų laisvių ar teisių apribojimų.“

7.5. Kartu Savivaldybės administracija Seimo kontrolieriui pateikė 2013-11-08 atsakymo pareiškėjai į jos 2013-10-15 kreipimąsi kopiją. Rašte, be kita ko, išdėstyta:

„[...] Atsakydami į surašytus teiginius, informuojame, kad [...] pakeitimai [...] padaryti atsižvelgiant į gerąją kitų LR savivaldybių patirtį, siekiant kuo efektyviau išnaudoti tiek žurnalistų,

ties Savivaldybės administracijos darbuotojų darbo laiką, užtikrinti kuo išsamesnės ir tikslesnės informacijos visuomenei pateikimą.

Visi pakeitimai Tvarkos apraše ne riboja žiniasklaidos laisvę ar sudaro „ypatingas kliūtis“ informuoti visuomenę, bet nustato filmuotos ir / ar fotografuotos informacijos pateikimo žurnalistams tvarką. Netgi Jūsų rašte minimi ginčo administracinio akto VI skyriaus 24³ punkto reikalavimai žurnalistus tik įgalina su mažiausiomis laiko sąnaudomis gauti maksimaliai tikslią informaciją, t. y. negaištant laiko susitikti su reikiamu darbuotoju. Nė viename šio aprašo punkte nėra įrašyta, kad žurnalistui bus nurodoma, ką ir kur filmuoti, kaip kad teigiama Jūsų rašte. Atskirai norime pabrėžti, jog, norint filmuoti ir / ar fotografuoti Savivaldybės pastato 1-ajame aukšte, leidimas filmuoti ir / ar fotografuoti išvis nėra reikalingas. [...].

Papildomai informuojame, kad, mūsų nuomone, Jūsų rašte nurodytai tiek Lietuvos Aukščiausiojo Teismo, tiek Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencijai ginčo administracinis aktas neprieštarauja, priešingai – aiškiai reglamentuoja Jūsų teisių (žiniasklaidos laisvės, saviraiškos laisvės ir pan.) įgyvendinimo tvarką. Ginčo administracinis aktas neriboja žiniasklaidos laisvės turinio, taip pat nereglamentuoja „žurnalistų darbo sąlygų“ (tą daro Jūsų darbo sutartys). Ginčo teisės norma (rašte nurodytas administracinio akto VI skyriaus 24³ punktas) tik apibrėžia atsakomybę ir pareigas asmens, užsakiusio leidimą.“

8. Vyriausybės atstovė Kauno apskrityje Inesa Klimaitė-Mašalienė Seimo kontrolieriui 2013-12-27 (Seimo kontrolierių įstaigoje gautas 2014-01-03) raštu Nr. 10-206 pateikė toliau nurodytą informaciją, pagrįstą dokumentais.

„Lietuvos Respublikos visuomenės informavimo įstatymo (toliau – Įstatymas) [...] 6 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad kiekvienas asmuo turi teisę gauti iš valstybės ir savivaldybių institucijų, kitų biudžetinių įstaigų viešąją informaciją apie jų veiklą, oficialius dokumentus (kopijas), taip pat informaciją, kurią minėtos įstaigos turi apie jį patį. Kitose Įstatymo 6 straipsnio dalyse detalizuojama teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų bei įstaigų įgyvendinimo tvarka.

Įstatymo 6 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta valstybės bei savivaldybių institucijų bei įstaigų pareiga informuoti visuomenę apie savo veiklą. Įgyvendindama nurodytą įstatymo nuostatą, o taip pat ir Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo [...] 4 straipsnyje įtvirtintus pagrindinius vietos savivaldos principus (vienas jų – atsakingumas savivaldybės bendruomenei), savivaldybės taryba ne rečiau kaip vieną kartą per metus reglamento nustatyta tvarka turi pateikti savivaldybės bendruomenei viešą savo veiklos ataskaitą (LR vietos savivaldos įstatymo 12 straipsnio 2 dalis), o savivaldybės administracijos direktorius reglamento nustatyta tvarka ir terminais atsiskaityti už savo ir savivaldybės administracijos veiklą teikdamas veiklos ataskaitas savivaldybės tarybai ir merui bei ne rečiau kaip kartą per metus informuoti savivaldybės gyventojus apie savo veiklą (LR vietos savivaldos įstatymo 29 straipsnio 8 dalies 9–10 punktai). Taigi teisės aktai numato savivaldybės institucijoms pareigą informuoti visuomenę apie savo veiklą, tačiau įstatymų leidėjas nedetalizuoja ir diskrecijos teisę palieka savivaldybės tarybai nuspręsti, kaip ir kokia tvarka tai turi būti atlikta. Pažymėtina, kad bendravimo su gyventojais būdus ir formas Savivaldybės taryba ganėtinai išsamiai reglamentavo Savivaldybės tarybos veiklos reglamento, patvirtinto 2011 m. rugsėjo 8 d. sprendimu Nr. T-488, XIX skyriuje.

Aprašo 7 punkte nustatyta, kad terminuotieji leidimai yra elektroninės kortelės, išduodamos visuomeniniams padėjėjams, studentams, atliekantiems praktiką Savivaldybėje, žiniasklaidos atstovams, savivaldybės įmonių, bendrovių, biudžetinių ir viešųjų įstaigų, kitų įmonių ir organizacijų darbuotojams, kuriems pagal darbo pobūdį (bendrų projektų, darbų, sutarčių, sprendimų derinimas) reikia patekti pas Savivaldybės darbuotojus. Kadangi Aprašo 11.1 punkte įtvirtinta, jog terminuotųjų leidimų turėtojai į Savivaldybės patalpas gali patekti per visas įėjimo (išėjimo) vietas, todėl darytina išvada, kad žiniasklaidos atstovai, kuriems išduodami terminuotieji leidimai, į Savivaldybės patalpas gali patekti bei jose judėti nevaržomi.

Pagal Aprašo 9¹ punktą, leidimai filmuoti ir / ar fotografuoti – tai vienkartinės popierinės kortelės, išduodamos asmenims, kurie nori įsinešti į Savivaldybės patalpas filmavimo ir / ar

fotografavimo įrangą ir filmuoti arba fotografuoti. Savivaldybės administracijos direktorius Aprašo 24¹ punktu nustatė, jog leidimai filmuoti ir / ar fotografuoti Savivaldybės patalpose (išskyrus I aukšto patalpas, esančias Laisvės al. 96, į kurias patekti leidimo nereikia) išduodami asmenims, kurie žodžiu, raštu, telefonu ar elektroniniu paštu iš anksto susitarė su Savivaldybės vadovybės arba Savivaldybės administracijos vadovybės atstovais dėl susitikimo. Atkreiptinas dėmesys, jog nurodytose Aprašo nuostatose nustatyta, jog leidimas išduodamas visiems asmenims, išreiškusiems norą filmuoti ar fotografuoti Savivaldybės patalpose, nėra apsiribojama tik žiniasklaidos atstovais. Tuo tarpu Lietuvos Respublikos Seimo rūmų vidaus tvarkos reglamento 24¹ punkte nustatyta, jog „filmavimo, fotografavimo įrangą į Seimo rūmus turi teisę įsinešti Seimo valdybos patvirtinto Viešosios informacijos rengėjų atstovų akreditavimo Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijoje tvarkos aprašo nustatyta tvarka akredituoti arba vienos dienos leidimą Ryšių su visuomene skyriaus vedėjo teikimu gavę žurnalistai. Kiti lankytojai gali įsinešti tik asmeninėms reikmėms naudoti skirtą įrangą“, t. y. asmenų, turinčių teisę į Seimo rūmus įsinešti, taip pat ir naudotis filmavimo ar fotografavimo įranga, ratas yra ribotas, todėl konstatuoti, kad Savivaldybė neproporcingai griežtai varžo žurnalistų darbo sąlygas, nėra pagrindo. Taip pat manytina, kad pareiškėjo nuogastavimai, jog „tokia tvarka siekiama sukurti situaciją, kurioje žurnalistas įleidžiamas į Savivaldybę filmuoti tik tada, kai jį kažkas kviečia...“, nėra pagrįsti, nes Apraše nėra nustatyta, kad leidimas filmuoti ar fotografuoti išduodamas tik tokiu atveju, jeigu Savivaldybės vadovybė arba Savivaldybės administracijos vadovybė sutinka, jog būtų filmuojama ar fotografuojama, o nesant tokio sutikimo leidimas nėra išduodamas.

Aprašo 24² punkte Savivaldybės administracijos direktorius nustatė, jog leidimai filmuoti ir / ar fotografuoti galioja tik leidimo užsakyje nurodytą dieną, nurodytu laiku ir tik leidime nurodytoje vietoje, todėl pareiškėjas skunde išreiškė nuomonę, jog „net aukščiausiose valstybės institucijose (į kurias asmenys renkami tiesioginiais rinkimais), pvz., LR Seime, akredituoti ir / ar leidimą gavę žurnalistai gali laisvai patekti į instituciją darbo valandomis, filmuoti savo pasirinktas temas, vietas, paskui žurnalistus nevaikšto ir jų nelydi „prievaizdai“, nurodantys elgesio taisykles.“ Atkreiptinas dėmesys, kad teisės aktuose, reglamentuojančiuose valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų bendravimą su visuomene, nėra nustatytų normų, apibrėžiančių elgesio taisykles, kai valstybės ir savivaldybių institucijos ir įstaigos informaciją pareiškėjui teikia tiesiogiai, t. y. kai filmuojama arba fotografuojama. Pastebėtina, kad, priešingai nei nurodo pareiškėjas, Lietuvos Respublikos Seimo valdybos 2009 m. balandžio 3 d. sprendimu Nr. SV-S-198 „Dėl Seimo valdybos 2007 m. spalio 24 d. sprendimo Nr. 1881 pakeitimo“ nauja redakcija išdėstyto Viešosios informacijos rengėjų ir (ar) skleidėjų atstovų akreditavimo Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijoje tvarkos aprašo 17–18 punktuose imperatyviomis nuostatomis yra apribotos žurnalistų galimybės Lietuvos Respublikos Seime filmuoti ar fotografuoti savo nuožiūra pasirinktose vietose, todėl išanalizavus teisės normų visumą, o ne pavienes teisės normas, Vyriausybės atstovo Kauno apskrityje tarnyba neturi pagrindo konstatuoti, kad Savivaldybės administracijos direktoriaus patvirtinto Aprašo 24² punkto nuostatos prieštarauja įstatymams ar kitiems teisės aktams. Be to, būtina paminėti, kad Savivaldybės administracijos direktorius 2013 m. lapkričio 26 d. įsakymu Nr. A-3136 „Dėl Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2009 m. liepos 2 d. įsakymo Nr. A-2855 „Dėl leidimų patekti į Kauno miesto savivaldybę išdavimo, naudojimo ir galiojimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ pakeitimo“ pakeitė Aprašo 24³ punktą ir sakinį „Jis turi pasitikti asmenį su filmavimo ir / ar fotografavimo įranga, lydėti ir išlydėti jį“ išbraukė.

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta aukščiau, Vyriausybės atstovo Kauno apskrityje tarnyba neturi teisinio pagrindo konstatuoti, jog Tvarkos aprašo [...] 24¹–25¹ punktų nuostatos prieštarauja aukštesnės galios teisės aktams.“

9. Tyrimo metu nustatyta, kad žurnalistų etikos inspektorė Zita Zamžickienė 2014-02-10 raštu „Dėl situacijos vertinimo ir nuomonės (pasiūlymo) pateikimo“ pateikė nuomonę dėl Tvarkos aprašo nuostatų. Rašte pabrėžta, kad inspektorius „teikiamas vertinimas apsiriboją konkrečių Aprašo nuostatų aptarimu, atkreipiant dėmesį į tas, kurias kaip galimai ribojančias žurnalistų teisę gauti informaciją iš Savivaldybės įvardija Lietuvos radijo ir televizijos asociacija“, taip pat

pažymėta, jog „konkrečiu atveju inspektorius nevertino tų Aprašo nuostatų, kurios buvo panaikintos Savivaldybės administracijos direktoriaus 2013-11-26 įsakymu Nr. A-3136, taip pat Savivaldybės pareigūnų veiksmų, t. y. kaip šie asmenys laikosi Apraše nustatytų reikalavimų.“

„Dėl Apraše nustatytos leidimų fotografuoti ir / ar filmuoti išdavimo ir galiojimo tvarkos

Teisė rinkti (gauti) informaciją yra sudėtinė saviraiškos laisvės dalis. Saviraiškos laisvės ribojimas galimas tik tuomet, kai jis yra teisėtas, proporcingas ir būtinas demokratinėje visuomenėje. Šie saviraiškos laisvės ribojimo pagrindai išplaukia iš gausios Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (toliau – Konvencija) 10 straipsnio ir Europos Žmogaus Teisių Teismo praktikos. Konvencijos 10 straipsnis kiekvienai valstybei (Konvencijos dalyvei) nustato negatyvias ir pozityvias pareigas, kurias valstybė privalo įgyvendinti tam, kad būtų užtikrinta saviraiškos laisvė. Pagal bendrąją Konvencijos 10 straipsnio taikymo taisyklę bet kokie saviraiškos laisvės apribojimai yra neskatinimi.

Pažymėtina, jog Aprašo pakeitimų, numatytų Savivaldybės administracijos direktoriaus 2013-09-20 įsakymu Nr. A-2558, paskirtis – reglamentuoti specialiųjų leidimų – fotografuoti ir / ar filmuoti Savivaldybės patalpose – išdavimo ir galiojimo tvarką (Aprašo 9¹, 9² punktai, VI¹ skyrius). Kadangi Aprašas nenustato subjektų, kuriems išduodami šio tipo leidimai, darytina išvada, kad leidimas fotografuoti ir / ar filmuoti Savivaldybės patalpose gali būti išduotas bet kuriam asmeniui, taip pat ir viešosios informacijos rengėjui (skleidėjui) ar žurnalistui.

Be kita ko, pagal Aprašo 7 punkto ir V skyriaus nuostatas, visuomenės informavimo priemonių atstovams (Apraše jie vadinami „žiniasklaidos atstovais“) yra išduodami terminuotieji leidimai, galiojantys ne ilgiau kaip 12 mėnesių (Aprašo 8 punktas).

Iš aptartų Aprašo nuostatų galima spręsti, kad nustatyta tvarka gavęs terminuotąjį leidimą viešosios informacijos rengėjas (skleidėjas) neturės teisės naudoti garso / vaizdo įrašymo priemonių (fotografuoti / filmuoti), jei neturės šiam tikslui išduoto atskiro leidimo (Aprašo 9² punktas). Tokia dviejų leidimų išdavimo sistema, taikytina viešosios informacijos rengėjo (skleidėjo) atžvilgiu, kai jis siekia panaudoti garso / vaizdo fiksavimo priemones, gali būti vertinama kaip neproporcinga ir jo veiklą nepagrįstai ribojanti priemonė. Siekiant to išvengti, Aprašu galėtų būti nustatyta atskira leidimų išdavimo ir galiojimo tvarka viešosios informacijos rengėjams (skleidėjams), kuri reglamentuotų šiems subjektams ne tik galimybę naudoti garso / vaizdo įrašymo priemones, bet ir nustatytų aiškią informacijos apie Savivaldybę ir jos veiklą pateikimo žiniasklaidos atstovams tvarką. Čia pat svarbu pabrėžti, kad garso / vaizdo fiksavimo priemonių naudojimas viešosios informacijos rengėjų (skleidėjų) veikloje sietinas ne tik su viešosios informacijos rengėjų (skleidėjų) teise informuoti visuomenę (Visuomenės informavimo įstatymo 5 str. 1 d. 1, 3 p.), bet ir su atitinkamomis pareigomis, pvz., tiksliai perteikti informaciją, remtis oficialia (patikima) informacija (Visuomenės informavimo įstatymo 3 str. 3 d., 22 str. 8 d. 1, 2 p., 41 str. 2 d. 1 p.).

Aprašo 24² punkte nustatyta, kad leidimas filmuoti / fotografuoti galioja (1) tik leidimo užsakyme nurodytą dieną, (2) nurodytu laiku ir (3) tik leidime nurodytoje vietoje. Šiuo atveju itin griežtas leidimo galiojimo reglamentavimas laiko ir vietos atžvilgiu vertintinas kaip neproporcingas ir nepagrįstai ribojantis viešosios informacijos rengėjų veiklą. Tokia Aprašo nuostata žiniasklaidos atstovui, net ir turinčiam leidimą (leidimus), neleidžia rinkti informacijos, kuri spontaniškai (neplanuotai) gali tapti žurnalistinio tyrimo objektu, pvz.: kai pastebimas viešojo asmens (savivaldybės politiko, tarnautojo) moralės ar paprotinių normų požiūriu netinkamas, nederamas elgesys, kai fiksuojamas teisės pažeidimas (apsvaigimas nuo alkoholio, rūkymas tam neskirtose vietose), o žiniasklaidos atstovai tokias situacijas fiksuodami leidime nenurodytoje vietoje bus laikomi pažeidę Aprašo reikalavimus. Vis dėlto remiantis Visuomenės informavimo įstatymo 14 straipsnio 3 dalimi, visuomenė turi teisę gauti ir tokią informaciją, kuri atskleidžia visuomeninę reikšmę turinčias viešojo asmens privataus gyvenimo aplinkybes ar asmenines savybes. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2002 m. spalio 23 d. nutarime „Dėl Lietuvos Respublikos visuomenės informavimo įstatymo 8 straipsnio ir 14 straipsnio 3 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ konstatavo, kad vertinant, ar nurodyta Visuomenės informavimo įstatymo 14 straipsnio 3 dalies nuostata neprieštaruoja Konstitucijos 22 straipsniui, pažymėtina, kad Konstitucijoje yra įtvirtintas atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės

imperatyvas, Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalyje nustatyta, jog valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, Konstitucijos 33 straipsnio 2 dalyje nustatyta, jog piliečiams laiduojama teisė kritikuoti valstybės įstaigų ar pareigūnų darbą, apskųsti jų sprendimus, kad draudžiama persekioti už kritiką. Teismas nutarime konstatavo, kad Konstitucija garantuoja ir saugo visuomenės interesą būti informuotai, taip pat kad iš Konstitucijos kyla žiniasklaidos laisvė. Spręsdamas, ar ginčijama Visuomenės informavimo įstatymo 14 straipsnio 3 dalies nuostata, kad informacija apie viešojo asmens privatų gyvenimą gali būti skelbiama be jo sutikimo, jeigu ši informacija atskleidžia visuomeninę reikšmę turinčias privataus šio asmens gyvenimo aplinkybes ar asmenines savybes, neprieštarauja Konstitucijos 22 straipsniui, Konstitucinis Teismas taip pat pažymėjo, kad visuomeninėje ir politinėje veikloje dalyvaujančių asmenų asmeninės savybės, jų elgesys bei kai kurios privataus gyvenimo aplinkybės gali turėti reikšmės viešiesiems reikalams. Visuomenės interesas apie šiuos asmenis žinoti daugiau negu apie kitus yra konstituciškai pagrįstas. Minėtas interesas nebūtų užtikrintas, jeigu kiekvienu konkrečiu atveju skelbiant visuomeninę reikšmę turinčią informaciją apie visuomeninėje ir politinėje veikloje dalyvaujančio asmens privatų gyvenimą būtų reikalingas šio asmens sutikimas. Teismo įsitikinimu, žiniasklaida gali be asmens sutikimo informuoti visuomenę apie tokio asmens privatų gyvenimą tokiu mastu, koku to asmens asmeninės savybės, elgesys, kitos privataus gyvenimo aplinkybės gali turėti reikšmės viešiesiems reikalams ir dėl to skelbiama informacija turi visuomeninę reikšmę.

Teismų praktikoje taip pat yra konstatuota, kad net ir viešoje vietoje asmuo (tiek privatus, tiek viešasis) nepraranda savo privatumo, individualumo. Atsižvelgiant į tai, viešojo asmens fiksavimas (fotografavimas, filmavimas, kalbinimas, kitoks trikdymas panaudojant garso / vaizdo įrašymo priemones) viešoje vietoje (konkrečiu atveju savivaldybės patalpose) gali būti neteisėtas, jei: 1) asmuo fiksuojamas tokiomis aplinkybėmis ar situacijoje, kurioje atsidūręs bet kuris kitas normalus asmuo jaustųsi nepatogiai ar pažemintas; 2) jis išreiškia aiškų nenorą būti fiksuojamas; 3) fiksuojant informaciją nėra atskleidžiamos visuomenei reikšmingos asmeninės viešojo asmens savybės, jo elgesys ar privataus gyvenimo aplinkybės. Nustačius paminėtas aplinkybes viešojo asmens interesai būtų laikomi pažeistais, tad galėtų būti ginami teisinėmis priemonėmis. Kita vertus, apribojimas žiniasklaidos atstovams patekti į tam tikras savivaldybės administracines patalpas, į kurias dėl objektyvių priežasčių (saugumo, lankytojų interesų apsaugos ir kt.) neturi patekti jokie pašaliniai asmenys, būtų pagrįstas ir proporcingas tikslui, kurio siekiama.

Pažymėtina, jog Apraše nėra apibrėžti terminai, per kuriuos žiniasklaidos atstovui turi būti išduotas terminuotasis leidimas, leidimas filmuoti / fotografuoti. Norint išvengti galimo neapibrėžtumo, siūlytina Apraše nustatyti terminą, per kurį žiniasklaidos atstovui toks leidimas turi būti išduotas.

Bendrai pažymėtina, kad žurnalisto (viešosios informacijos rengėjo, skleidėjo) teisė gauti informaciją gali būti ribojama tik įstatymu ir tik esant proporcingam šios teisės ribojimo pagrindui, kuris taip pat turi būti nustatytas įstatyme. Viešojo asmens nenoras bendrauti su žurnalistu nėra pagrindas riboti jo teisę gauti informaciją apie viešąjį asmenį, kai tokia informacija yra reikšminga visuomenei. Visuomenės informavimo įstatymo 4 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad kiekvienas asmuo turi teisę laisvai reikšti savo mintis ir įsitikinimus, nevaržomai rinkti, gauti ir skleisti informaciją bei idėjas. Laisvė rinkti, gauti ir skleisti informaciją negali būti ribojama kitaip, kaip tik įstatymu, jei yra būtina apsaugoti konstitucinę santvarką, žmogaus sveikatą, garbę ir orumą, privatų gyvenimą, dorovę. Be to, remiantis Visuomenės informavimo įstatymo 5 straipsnio 1 dalies 3 punktu, teisę užsirašinėti, fotografuoti, filmuoti, naudotis garso ir vaizdo technikos priemonėmis, taip pat kitais būdais fiksuoti informaciją, išskyrus šio įstatymo 13 straipsnyje nurodytus atvejus, turi kiekvienas asmuo (ne tik žurnalistas), o pareigą nenaudoti garso ir vaizdo įrašymo priemonių žurnalistas turi tik tuo atveju, kai to nenori informaciją teikiantis privatus, bet ne viešasis asmuo (Visuomenės informavimo įstatymo 41 straipsnis 2 dalies 9 punktas).

Išdėstytų aplinkybių pagrindu žurnalistų etikos inspektorė mano, kad kai kurių pirmiau aptartų Aprašo nuostatų įgyvendinimas gali prieštarauti Visuomenės informavimo įstatymo nuostatoms / principams, reglamentuojantiems žurnalisto, viešosios informacijos rengėjo ir (ar) skleidėjo teisę gauti informaciją iš savivaldybės institucijų ir įstaigų. [...].“

Tyrimui reikšmingos Lietuvos Respublikos teisės aktų nuostatos

10. Visuomenės informavimo įstatymo:

3 straipsnis „Pagrindiniai visuomenės informavimo principai“ – „1. Lietuvos Respublikoje laiduojama Konstitucijoje, šiame ir kituose įstatymuose, Lietuvos Respublikos tarptautinėse sutartyse įtvirtinta informacijos laisvė. [...]. 3. Viešoji informacija visuomenės informavimo priemonėse turi būti pateikiama teisingai, tiksliai ir nešališkai. 4. Naudojimasis informacijos laisve gali būti saistomas tokių reikalavimų, sąlygų, apribojimų ar bausmių, kuriuos nustato įstatymai ir kurie demokratinėje visuomenėje būtini Lietuvos valstybės saugumui, teritorijos vientisumui, viešajai tvarkai, konstitucinei santvarkai apginti, teisminės valdžios nešališkumui garantuoti, siekiant užkirsti kelią teisės pažeidimams ir nusikaltimams, konfidencialios informacijos atskleidimui, apsaugoti žmonių sveikatą bei dorovę, taip pat jų privatų gyvenimą, orumą ir kitas teises.“

4 straipsnis „Informacijos laisvė“ – „1. Kiekvienas asmuo turi teisę laisvai reikšti savo mintis ir įsitikinimus, nevaržomai rinkti, gauti ir skleisti informaciją bei idėjas. Laisvė rinkti, gauti ir skleisti informaciją negali būti ribojama kitaip, kaip tik įstatymu, jei yra būtina apsaugoti konstitucinę santvarką, žmogaus sveikatą, garbę ir orumą, privatų gyvenimą, dorovę. [...].“

5 straipsnis „Teisė rinkti ir skelbti informaciją“ – „1. Kiekvienas asmuo turi teisę: 1) rinkti informaciją ir ją skelbti visuomenės informavimo priemonėse; [...]; 3) užsirašinėti, fotografuoti, filmuoti, naudotis garso ir vaizdo technikos priemonėmis, taip pat kitais būdais fiksuoti informaciją, išskyrus šio įstatymo 13 straipsnyje nurodytus atvejus; [...].“

6 straipsnis „Teisė gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų bei įstaigų“ – „1. Kiekvienas asmuo turi teisę gauti iš valstybės ir savivaldybių institucijų bei įstaigų, kitų biudžetinių įstaigų viešąją informaciją apie jų veiklą, oficialius jų dokumentus (kopijas), taip pat informaciją, kurią minėtos įstaigos turi apie jį patį. 2. Valstybės ir savivaldybių institucijos bei įstaigos turi informuoti visuomenę apie savo veiklą. [...].“

14 straipsnis „Privataus gyvenimo apsauga“ – „3. [...] informacija apie viešojo asmens privatų gyvenimą gali būti skelbiama be jo sutikimo, jeigu ši informacija atskleidžia visuomeninę reikšmę turinčias privataus šio asmens gyvenimo aplinkybes ar asmenines savybes.“

41 straipsnis „Žurnalistų pareigos“ – „2. Žurnalistai turi: 1) teikti teisingas, tikslias ir nešališkas žinias, kritiškai vertinti savo informacijos šaltinius, atidžiai ir rūpestingai tikrinti faktus, remtis keliais šaltiniais. Jeigu nėra galimybės patikrinti informacijos šaltinio patikimumo, tai nurodyti skelbiamoje informacijoje; [...]; 9) nenaudoti garso ir vaizdo įrašymo priemonių, jeigu to nenori informaciją teikiantis privatus asmuo; [...].“

45 straipsnis „Vyriausybės įgaliotos institucijos kompetencija visuomenės informavimo srityje“ – „1. Valstybės politikos visuomenės informavimo srityje įgyvendinimą koordinuoja Vyriausybės įgaliota institucija. 2. Vyriausybės įgaliota institucija atlieka šias funkcijas: 1) apibendrina visuomenės informavimo sritį reglamentuojančių įstatymų, kitų teisės aktų taikymo praktiką ir teikia pasiūlymus dėl įstatymų, kitų teisės aktų rengimo bei galiojančių teisės aktų pakeitimo ir papildymo; 2) bendradarbiaudama su viešosios informacijos rengėjų ir skleidėjų organizacijomis, rengia Vyriausybės teikiamų visuomenės informavimo srities įstatymų ir kitų teisės aktų projektus; [...]; 4) teikia informaciją ir metodinę pagalbą visuomenės informavimo klausimais; [...]. 3. Vyriausybės įgaliota institucija turi teisę gauti iš viešosios informacijos rengėjų ir skleidėjų asociacijų, viešosios informacijos rengėjų ir skleidėjų veiklos reglamentavimo ir savitvarkos institucijų, valstybės ir savivaldybių institucijų bei įstaigų informaciją, būtiną savo funkcijoms atlikti.“

11. Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo:

4 straipsnis „Vyriausybės atstovo įgaliojimai“ – „1. Prižiūrėdamas, ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus, Vyriausybės atstovas: 1) tikrina, ar savivaldybės kolegialių ir nekolegialių administravimo subjektų teisės aktai neprieštarauja

įstatymams, Vyriausybės nutarimams ir kitiems su įstatymų įgyvendinimu susijusiems centrinių valstybinio administravimo subjektų priimtiems teisės aktams [...]; 3) neteisėtus savivaldybės administravimo subjektų teisės aktus [...] siūlo panaikinti arba pakeisti; 4) kai savivaldybės administravimo subjektai nesutinka panaikinti ar pakeisti ginčijamą teisės aktą, atsisako įgyvendinti įstatymą ar vykdyti Vyriausybės sprendimą, kreipiasi į teismą. [...].“

12. Vietos savivaldos įstatymo:

18 straipsnis „Nuostatos dėl teisės aktų sustabdymo, panaikinimo, apskundimo“ – „1. [...]. Savivaldybės administracijos direktorius ar kiti savivaldybės viešojo administravimo subjektai savo priimtus teisės aktus gali sustabdyti ir juos pakeisti ar panaikinti. [...]. 3. Savivaldybių institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų priimti administraciniai teisės aktai gali būti skundžiami teismui.“

13. Lietuvos Respublikos Seimo 2012-09-12 nutarimu Nr. XI-2217 patvirtintų Žurnalistų etikos inspektoriaus tarnybos nuostatų:

14 punktas – „Inspektoriaus atliekamos funkcijos yra šios: [...]; 5) vertinti, kaip informuojant visuomenę laikomasi Visuomenės informavimo įstatyme ir kituose visuomenės informavimą reglamentuojančiuose įstatymuose bei teisės aktuose nustatytų visuomenės informavimo principų; [...].“

14. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010-10-13 nutarimu Nr. 1469 patvirtintų Lietuvos Respublikos kultūros ministerijos nuostatų:

8 punktas – „Svarbiausi Kultūros ministerijos veiklos tikslai yra: 8.8. koordinuoti valstybės politikos visuomenės informavimo srityje įgyvendinimą; [...].“

9 punktas – „Kultūros ministerija, siekdama jai nustatytų veiklos tikslų, atlieka šias funkcijas: [...]; 9.8. valstybės politikos visuomenės informavimo srityje: 9.8.1. apibendrina visuomenės informavimo sritį reglamentuojančių įstatymų, kitų teisės aktų taikymo praktiką ir teikia Vyriausybei pasiūlymus dėl įstatymų, kitų teisės aktų rengimo ir galiojančių teisės aktų pakeitimo ir papildymo; [...]; 9.8.4. teikia valstybės ir savivaldybių institucijoms ir įstaigoms, kitoms įstaigoms, įmonėms ir organizacijoms bei kitiems suinteresuotiems asmenims informaciją ir metodinę pagalbą visuomenės informavimo klausimais; [...].“

15. Savivaldybės administracijos direktoriaus 2009-07-02 įsakymu Nr. A-2855 patvirtinto *Leidimų pateikti į Kauno miesto savivaldybę išdavimo, naudojimo ir galiojimo tvarkos aprašo* (teisės akto redakcija, pakeista 2013-09-20 įsakymu Nr. A-2558):

3 punktas – „Savivaldybėje galioja: vardiniai nuolatiniai leidimai, terminuotieji leidimai, vienkartiniai leidimai ir leidimai filmuoti ir / ar fotografuoti.“

4 punktas – „Už vardinių nuolatinių, terminuotųjų ir vienkartinių leidimų ir leidimų filmuoti ir / ar fotografuoti išdavimą yra atsakingas Kauno miesto savivaldybės administracijos Asmenų aptarnavimo skyriaus Leidimų ir informacijos poskyris (toliau – Leidimų ir informacijos poskyris).“

6 punktas – „Terminuotieji leidimai – elektroninės kortelės, išduodamos visuomeniniams padėjėjams, studentams, atliekantiems praktiką Savivaldybėje, žiniasklaidos atstovams, savivaldybės įmonių, bendrovių, biudžetinių ir viešųjų įstaigų, kitų įmonių ir organizacijų darbuotojams, kuriems pagal darbo pobūdį (bendrų projektų, darbų, sutarčių, sprendimų derinimas) reikia pateikti pas Savivaldybės darbuotojus.“

9¹ punktas – „Leidimai filmuoti ir / ar fotografuoti – vienkartinės popierinės kortelės, išduodamos asmenims, kurie nori įsinešti į Savivaldybės patalpas filmavimo ir / ar fotografavimo įrangą ir filmuoti arba fotografuoti.“

9² punktas – „Į Savivaldybės patalpas įnešti filmavimo ir / ar fotografavimo įrangą galima tik turint leidimą filmuoti ir / ar fotografuoti. Terminuotieji ir vienkartiniai leidimai nesuteikia teisės

filmuoti ir / ar fotografuoti Savivaldybės patalpose (išskyrus I aukšto patalpas, esančias Laisvės al. 96, į kurias patekti leidimo nereikia).“

24¹ punktas – „Leidimai filmuoti ir / ar fotografuoti Savivaldybės patalpose (išskyrus I aukšto patalpas, esančias Laisvės al. 96, į kurias patekti leidimo nereikia) išduodami asmenims, kurie žodžiu, raštu, telefonu ar elektroniniu paštu iš anksto susitarė su Savivaldybės vadovybės arba Savivaldybės administracijos vadovybės atstovais dėl susitikimo, tokia tvarka:

24^{1.1}. Savivaldybės vadovybės arba Savivaldybės administracijos vadovybės atstovas, naudodamasis leidimų valdymo programa, Leidimų ir informacijos poskyriui pateikia užsakymą parengti leidimą filmuoti ir / ar fotografuoti asmeniui, su kuriuo susitarė dėl susitikimo.

24^{1.2}. Leidimų ir informacijos poskyrio darbuotojas gautą užsakymą parengti leidimą filmuoti ir / ar fotografuoti užregistruoja ir parengia leidimą.

24^{1.3}. Asmuo, atvykęs pasiimti leidimo, Leidimų ir informacijos poskyrio darbuotojui turi pateikti asmens tapatybę įrodantį dokumentą. Jis supažindinamas su leidimų filmuoti ir / ar fotografuoti išdavimo ir galiojimo tvarka ir pasirašo leidimo užsakymo formoje.“

24² punktas – „Leidimai filmuoti ir / ar fotografuoti galioja tik leidimo užsakyme nurodytą dieną, nurodytu laiku ir tik leidime nurodytoje vietoje. Išeinant iš Savivaldybės patalpų, leidimą filmuoti ir / ar fotografuoti reikia grąžinti Leidimų ir informacijos poskyrio darbuotojui.“

24³ punktas – „Už filmavimą ir / ar fotografavimą Savivaldybės patalpose (išskyrus I aukštą, esantį Laisvės al. 96, į kurį patekti leidimo nereikia) yra atsakingas leidimą užsakęs Savivaldybės vadovybės arba Savivaldybės administracijos vadovybės atstovas. Jis turi pasitikti asmenį su filmavimo ir / ar fotografavimo įranga, lydėti ir išlydėti jį.“

25¹ punktas – „Už leidimų naudojimą atsako leidimų turėtojai. Asmenims, pažeidusiems šį Aprašą ar piktnaudžiaujantiems jiems suteiktomis teisėmis, terminuotieji leidimai gali būti blokuojami, o vienkartiniai leidimai ir leidimai filmuoti ir / ar fotografuoti kitą kartą neišduodami.“

16. Savivaldybės administracijos direktoriaus 2009-07-02 įsakymu Nr. A-2855 patvirtinto *Leidimų patekti į Kauno miesto savivaldybę išdavimo, naudojimo ir galiojimo tvarkos aprašo* (teisės akto redakcija, pakeista 2013-11-26 įsakymu Nr. A-3136):

24³ punktas – „Už filmavimą ir / ar fotografavimą Savivaldybės patalpose (išskyrus I aukštą, esantį Laisvės al. 96, į kurį patekti leidimo nereikia) yra atsakingas leidimą užsakęs Savivaldybės vadovybės arba Savivaldybės administracijos vadovybės atstovas.“

Tyrimo išvados

17. Atsižvelgus į šio tyrimo metu nustatytas aplinkybes (pažymos 2, 5–9 punktai) ir išanalizavus pirmiau nurodytą teisinį reglamentavimą (pažymos 10–16 punktai), darytinos toliau išdėstytos išvados.

Tyrimo metu nustatyta, kad, po pareiškėjos skundo gavimo Savivaldybės administracijoje (pažymos 1 punktas), Savivaldybės administracijos direktorius 2013-11-26 įsakymu Nr. A-3136 „Dėl Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2009 m. liepos 2 d. įsakymo Nr. A-2855 „Dėl leidimų patekti į Kauno miesto savivaldybę išdavimo, naudojimo ir galiojimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ pakeitimo“ pakeitė Tvarkos aprašo 24³ punktą ir sakinį „Jis turi pasitikti asmenį su filmavimo ir / ar fotografavimo įranga, lydėti ir išlydėti jį“ išbraukė (pažymos 8, 15–16 punktai).

Vyriausybės atstovas Kauno apskrityje, kuriam įstatymų pavesta tikrinti, ar savivaldybės kolegialių ir nekolgialių administravimo subjektų teisės aktai neprieštarauja įstatymams, Vyriausybės nutarimams ir kitiems su įstatymų įgyvendinimu susijusiems centrinių valstybinio administravimo subjektų priimtiems teisės aktams (pažymos 11 punktas), Seimo kontrolieriui pateikė išvadą, kad „neturi teisinio pagrindo konstatuoti, jog Tvarkos aprašo [...] 24¹–25¹ punktų nuostatos prieštarauja aukštesnės galios teisės aktams“ (pažymos 8 punktas).

Tuo tarpu Kultūros ministerija, kurios vienas iš svarbiausių veiklos tikslų yra „koordinuoti valstybės politikos visuomenės informavimo srityje įgyvendinimą“ (pažymos 14 punktas), dėl

Tvarkos aprašo pabrėžė, kad „savivaldybė gali nustatyti tam tikras viešosios informacijos rengėjų ir skleidėjų darbo tvarkos taisykles, tačiau toks reglamentavimas turi būti pagrįstas objektyviais reikalavimais ir proporcingas siekiamam tikslui“ (pažymos 5.2 papunktis). Kultūros ministerija, įvertinusi Tvarkos aprašo nuostatas, pateikė nuomonę (pažymos 5 punktas), kad jos „pernelyg preventyvios ir nepagrįstai apsunkina žurnalistų teisę gauti informaciją“. Kartu Kultūros ministerija pabrėžė, kad terminuotųjų leidimų blokavimas arba vienkartinį leidimų filmuoti ir / ar fotografuoti nebeišdavimas, pažeidus Tvarkos aprašo nuostatas, vertintinas „kaip žurnalistų teisės gauti informaciją ribojimas“, kadangi „visuomenės informavimą reglamentuojančiuose teisės aktuose nėra įvardinta atvejų, kada žurnalistas praranda teisę gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų bei įstaigų“, todėl Tvarkos apraše nustatyti ribojimai vertintini „kaip nepagrįsti ir neproporcingi“.

Seimo kontrolierius atkreipia ypatingą dėmesį ir į Lietuvos Respublikos žurnalistų etikos inspektorius išdėstytą nuomonę (pažymos 9 punktas) dėl Tvarkos aprašo nuostatų. Išanalizavus jas, buvo prieita prie išvados, kad kai kurių Tvarkos aprašo nuostatų įgyvendinimas „gali prieštarauti Visuomenės informavimo įstatymo nuostatomis / principams, reglamentuojantiems žurnalistų, viešosios informacijos rengėjo ir (ar) skleidėjo teisę gauti informaciją iš savivaldybės institucijų ir įstaigų.“

Seimo kontrolierius pritaria Kultūros ministerijos ir Lietuvos Respublikos žurnalistų etikos inspektorius pirmiau išdėstytoms nuomonėms (pažymos 8 ir 9 punktai) ir pabrėžia, kad Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtinta informacijos laisvė negali būti nepagrįstai suvaržyta. Vadovaujantis Visuomenės informavimo įstatymo nuostatomis, pacituotomis pažymos 10 punkte, kiekvienas asmuo turi teisę laisvai reikšti savo mintis ir įsitikinimus, nevaržomai rinkti, gauti ir skleisti informaciją bei idėjas, o laisvė rinkti, gauti ir skleisti informaciją negali būti ribojama kitaip, kaip tik įstatymu, jei yra būtina apsaugoti konstitucinę santvarką, žmogaus sveikatą, garbę ir orumą, privatų gyvenimą, dorovę, taip pat kiekvienas asmuo turi teisę užsirašinėti, fotografuoti, filmuoti, naudotis garso ir vaizdo technikos priemonėmis, taip pat kitais būdais fiksuoti informaciją, išskyrus teisės akte numatytais atvejais, o pareigą nenaudoti garso ir vaizdo įrašymo priemonių žurnalistas turi tik tuo atveju, kai to nenori informaciją teikiantis privatus, bet ne viešasis asmuo.

Seimo kontrolierius pažymi ir tai, kad visuomenė taip pat turi teisę gauti informaciją, kuri atskleidžia visuomeninę reikšmę turinčias viešojo asmens privataus gyvenimo aplinkybes ar asmenines savybes ir tokia informacija apie viešojo asmens privatų gyvenimą gali būti skelbiama be jo sutikimo (pažymos 10 punktas). Pabrėžtina, jog valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, be to, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 33 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad piliečiams laiduojama teisė kritikuoti valstybės įstaigų ar pareigūnų darbą, apskųsti jų sprendimus, kad draudžiama persekioti už kritiką.

Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, Seimo kontrolierius pareiškėjos skundą pripažįsta pagrįstu. Seimo kontrolierius taip pat daro išvadą, kad tikslinga Savivaldybės administracijos direktoriui siūlyti atsižvelgti į šioje pažymoje išdėstytas pastabas dėl Tvarkos aprašo nuostatų ir spręsti klausimą dėl šių nuostatų pakeitimo, užtikrinant Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintą informacijos laisvę.

Kaip jau minėta pirmiau, Seimo kontrolierius tyrimo metu pritarė Kultūros ministerijos ir Lietuvos Respublikos žurnalistų etikos inspektorius pirmiau išdėstytoms nuomonėms (pažymos 8 ir 9 punktai) dėl Tvarkos aprašo nuostatų galimo prieštaravimo Visuomenės informavimo įstatymo nuostatomis / principams. Tuo tarpu Vyriausybės atstovas Kauno apskrityje Seimo kontrolieriui pateikė išvadą, kad „neturi teisinio pagrindo konstatuoti, jog Tvarkos aprašo [...] 24¹–25¹ punktų nuostatos prieštarauja aukštesnės galios teisės aktams“ (pažymos 8 punktas). Atsižvelgdamas į šių nuomonių skirtumus, į tai, kas išdėstyta pažymos 17 punkte, ir į tai, kad Vyriausybės atstovui įstatymų pavesta tikrinti, ar savivaldybės kolegialių ir nekolegialių administravimo subjektų teisės aktai neprieštarauja įstatymams, Vyriausybės nutarimams ir kitiems su įstatymų įgyvendinimu susijusiems centrinių valstybinio administravimo subjektų priimtiems teisės aktams (pažymos 11 punktas), Seimo kontrolierius siūlo Vyriausybės atstovui Kauno apskrityje dar kartą įvertinti Tvarkos aprašo nuostatų teisėtumo klausimą.

Tyrimo metu nustatyta, jog ne visose Lietuvos savivaldybėse yra nustatyta darbo su žiniasklaida tvarka, o kai kur tai nėra reglamentuojama jokiais teisės aktais, jog „ši klausimą kiekvienos savivaldybės administracija sprendžia savarankiškai“ (pažymos 6 punktą). Seimo kontrolierius pažymi, kad žiniasklaidos vaidmuo informuojant visuomenę labai svarbus, tačiau, kaip rodo praktika, ne visuomet pavyksta išvengti abipusių kaltinimų dėl galimų teisės aktų pažeidimų ar neetiško elgesio. Todėl Seimo kontrolierius daro išvadą, kad tikslinga būtų siūlyti Kultūros ministerijai, kurios vienas iš svarbiausių veiklos tikslų yra „koordinuoti valstybės politikos visuomenės informavimo srityje įgyvendinimą“ ir kuriai įstatymų leidėjas nustatė vieną iš funkcijų rengti „Vyriausybės teikiamų visuomenės informavimo srities įstatymų ir kitų teisės aktų projektus“, sudaryti darbo grupę, į ją įtraukiant viešosios informacijos rengėjų ir skleidėjų organizacijas, ir apsvarstyti galimybę nustatyti pavyzdinę tvarką žiniasklaidos informacijos laisvei įgyvendinti valstybės ir savivaldybių institucijose ir įstaigose.

III. SEIMO KONTROLIERIAUS SPRENDIMAS

18. Vadovaudamasis Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 22 straipsnio 1 dalies 1 punktu, Seimo kontrolierius nusprendžia pareiškėjos skundą pripažinti pagrįstu.

IV. SEIMO KONTROLIERIAUS REKOMENDACIJOS

19. Vadovaudamasis Seimo kontrolierių įstatymo 19 straipsnio 1 dalies 8 punktu, Seimo kontrolierius Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriui Dainiui Ratkeliui siūlo atsižvelgti į šioje pažymoje išdėstytas pastabas dėl Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2009-07-02 įsakymu Nr. A-2855 patvirtinto Leidimų patekti į Kauno miesto savivaldybę išdavimo, naudojimo ir galiojimo tvarkos aprašo nuostatų ir spręsti klausimą dėl šių nuostatų pakeitimo, užtikrinant Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtiną informacijos laisvę.

20. Vadovaudamasis Seimo kontrolierių įstatymo 19 straipsnio 1 dalies 14 punktu, Seimo kontrolierius Vyriausybės atstovei Kauno apskrityje Inesai Klimaitei-Mašalienei siūlo atsižvelgti į šioje pažymoje išdėstytas pastabas dėl Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2009-07-02 įsakymu Nr. A-2855 patvirtinto Leidimų patekti į Kauno miesto savivaldybę išdavimo, naudojimo ir galiojimo tvarkos aprašo nuostatų ir dar kartą įvertinti šio aprašo nuostatų teisėtumo klausimą.

21. Vadovaudamasis Seimo kontrolierių įstatymo 19 straipsnio 1 dalies 6 punktu, Seimo kontrolierius, atsižvelgdamas į tai, kad Kultūros ministerijos vienas iš svarbiausių veiklos tikslų yra „koordinuoti valstybės politikos visuomenės informavimo srityje įgyvendinimą“ ir kad jai įstatymų leidėjas nustatė vieną iš funkcijų rengti „Vyriausybės teikiamų visuomenės informavimo srities įstatymų ir kitų teisės aktų projektus“, Kultūros ministrui Šarūnui Biručiiui siūlo sudaryti darbo grupę, į ją įtraukiant viešosios informacijos rengėjų ir skleidėjų organizacijas, ir apsvarstyti galimybę nustatyti pavyzdinę tvarką žiniasklaidos informacijos laisvei įgyvendinti valstybės ir savivaldybių institucijose ir įstaigose.

Vadovaudamasis Seimo kontrolierių įstatymo 20 straipsnio 3 dalimi, prašyčiau šias rekomendacijas išnagrinėti ir apie jos nagrinėjimo rezultatus informuoti Seimo kontrolierių ir pareiškėją iki 2014-04-01.