

Teisė į politinį dalyvavimą

Teisės į politinį dalyvavimą įgyvendinimo kliūtys 2009–2010 metais nedaug pasikeitė nuo 2007–2008 metų. Pagrindinės problemos šioje srityje, išryškėjusios aptariamuoju laikotarpiu, susijusios su tiesioginės demokratijos varžymu: ribotomis piliečių galimybėmis inicijuoti referendumus, dalyvauti teisėkūros procese, teikti peticijas, ginti viešą interesą teismuose, bei rinkimų tvarkos pažeidimais, tarp jų rinkėjų papirkinėjimo praktika. Nei Vyriausioji rinkimų komisija, nei Seimas nesiėmė veiksmingų kovos su rinkimų pažeidinėjimais priemonių, o priimti sprendimai apsunkino naudojimąsi aktyvia piliečių teise rinkti. Pakeistas *Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas* sudarė galimybes kandidatuoti nepriklausomiems kandidatams, tačiau nepaisant Konstitucinio teismo išaiškinimo neleista rinkimuose dalyvauti visuomeninėms organizacijoms. Konstitucinis teismas taip pat konstatavo, kad *Rinkimų į Europos Parlamentą įstatymas* prieštarauja Konstitucijai ir įtvirtina išimtinę politinių partijų teisę dalyvauti formuojant politines atstovaujamasias institucijas. Iki kitų rinkimų į Europos Parlamentą šios įstatymo nuostatos turės būti pakeistos. Priimtas naujos redakcijos *Pilietybės įstatymas*, apribojantis po Nepriklausomybės atkūrimo iš Lietuvos išvykusiųjų galimybes dalyvauti Lietuvos politiniame gyvenime.

Lietuvos pilietybės suderinamumo su kitų šalių pilietybėmis problema

2009–2010 m. tarp Lietuvos politikų, konstitucinės teisės, žmogaus teisių ekspertų ir užsienio lietuvių vyko aršios diskusijos dėl vienos iš dalyvavimo politiniame gyvenime prielaidos – pilietybės instituto.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (KT) 2006 m. išaiškino, kad Lietuvos ir kitos valstybės pilietybę tuo pat metu galima turėti išimtiniais atvejais bei nustatė, kad *Pilietybės įstatymas*, kaip neatitinkantis Konstitucijos nuostatų, turi būti pataisytas iš esmės.¹

Seimui pavyko pasiekti susitarimą tik 2010 m. pabaigoje. 2009 metais pateiktas tuometinio Prezidento Valdo Adamkaus sudarytos darbo grupės parengtas įstatymo variantas Seime buvo pakeistas iš esmės. Seimas pasiūlė leisti turėti dvigubą pilietybę plačiam asmenų ratui, įskaitant lietuvių kilmės asmenis, išvykusius iš Lietuvos Respublikos po 1990 m. kovo 11 d. ir įgijusius Europos Sąjungos ar Šiaurės Atlanto Sutarties Organizacijos valstybės narės pilietybę.²

Su plačia pilietybės instituto traktuote nesutikusi Prezidentė Dalia Grybauskaitė grąžino nepasirašytą įstatymą Seimui su siūlomais pakeitimais.³ Prezidentės,⁴ Seimo Teisės ir teisėtvar-

kos komiteto pirmininko⁵ bei kitų politikų ir teisininkų teigimu, plėsti dvigubos pilietybės galimybes galima tik referendumu dėl Konstitucijos pakeitimo. 2010 m. gruodžio mėn. Seimas, atsižvelgęs į Prezidentės siūlomus įstatymo pataisymus, priėmė naują *Pilietybės įstatymo* redakciją.

Vadovaujantis priimtu įstatymu, teisę turėti dvigubą pilietybę turi asmenys, išstremti ar pasitraukę iš Lietuvos iki 1990 m. kovo 11 d., bei jų palikuonys, taip pat asmenys, sudarę santuoką ir automatiškai gavę kitos valstybės pilietybę, taip pat įgijus pilietybę išimties tvarka, turint pabėgėlio statusą bei dar kelias atvejais asmenims iki 21 metų.⁶ Pagal priimtą įstatymą, dvigubos pilietybės nebegalės turėti asmenys, po 1990 m. kovo 11 d. išvykę iš Lietuvos ir įgiję kitos valstybės pilietybę, t.y. asmenys, kurie, tikėtina, palaiko bei nori palaikyti ryšius su Lietuva, moka kalbą ir galbūt ketina dalyvauti Lietuvos politiniame gyvenime. Išvijos atstovai neslėpė savo nusivylimo naujuoju reguliavimu.⁷

Rinkimų tvarkos pažeidimai

Kaip ir anksčiau, aptariamuoju laikotarpiu buvo pažeidinėjamos rinkimų agitacijos taisyklės. Prieš rinkimus į Europos Parlamentą gyventojai skundėsi gaunantys trumpasias žinutes, kuriomis buvo raginama balsuoti už skirtingų partijų kandidatus.⁸

Vienas iš rimtų rinkimų teisės pažeidimų – rinkėjų papirkinėjimas. Šilalės-Šilutės apygardoje vykstant rinkimams į dvi Seimo nario vietas buvo pradėti du ikiteisminiai tyrimai dėl galimo balsų pirkimo.⁹ Vieno tyrimo eigoje asmuo buvo apklaustas ir paleistas.¹⁰ Kitas ikiteisminis tyrimas, nustatius, kad nebuvo padaryta veika, turinti nusikaltimo ar baudžiamojo nusižengimo požymių, buvo nutrauktas.¹¹ Rinkėjai buvo papirkinėjami ir per 2011 m. savivaldybių rinkimus.¹² Šie rinkimai pasižymėjo išskirtine rinkimų pažeidimų gausa: gauti 255 pranešimai apie pažeidimus, pradėta 14 ikiteisminių tyrimų.¹³

Nuostabą kelia politikų susitaikymas su rinkėjų papirkinėjimu – akivaizdu, kad tai tapo įprastu reiškiniu. Jei 2004 m. LR Seimo pirmininkas reaguodamas į rinkėjų papirkinėjimo atvejus pareiškė, kad „rinkimai pradeda išsigimti“¹⁴, tai 2011 m., aptardama ką tik įvykusius savivaldybių rinkimus, LR Seimo pirmininkė ragino Vyriausiąją rinkimų komisiją „pateikti analizę, kodėl šiuose savivaldos rinkimuose nustatyta *daugiau nei paprastai* (paryškinta ŽTŠI) rinkėjų papirkinėjimo atvejų...“.¹⁵ Atsiranda nauji papirkinėjimo būdai, pavyzdžiui, prieš 2011 m. rinkimus į savivaldybių tarybas buvo pranešta apie atvejus, kai parduotuvėms prasiskolinusių pirkėjų skolas apmokėdavo partijos.¹⁶ Stebėjimai rodo, kad rinkėjų papirkinėjimo didėjimas susijęs su išankstiniu balsavimu – kuo daugiau rinkėjų balsuoja iš anksto, tuo daugiau pastebima papirkinėjimo atvejų.

Kita, jau daugelį metų akcentuojama rimta problema yra manipuliavimas rinkėjų valia, kai rinkėjai balsuodami nežino, ar išrinktas politikas pasirinks jam parodytą pasitikėjimą ar atsisakys jiems atstovauti. Pasirinkimą dažnai lemia politinis išskaičiavimas, o ne noras atstovauti jį išrinkusius rinkėjus.¹⁷ Po 2011 m. pradžios rinkimų į savivaldybių tarybas iš 1526 išrinktų asmenų 312 atsisakė mandatų.¹⁸ Kitaip nei masinį rinkėjų apgaudinėjimą šį reiškinį įvardinti sunku.

Deja, nei Vyriausioji rinkimų komisija, nei LR Seimas nesiima veiksmingų kovos su rinkimų pažeidinėjimais priemonių. Atvirksčiai, kai kurie sprendimai apsunkina naudojimąsi aktyvia piliečių teise rinkti. Norintiems atiduoti savo balsus Prezidento rinkimuose anksčiau laiko teko stovėti ilgoje eilėje savivaldybėse. Prieš keletą metų buvo galima balsuoti visuose Lietuvos pašto skyriuose, kurių yra 900, tačiau dabar leidžiama tai daryti tik savivaldybėse, kurių Lietuvoje yra 60.¹⁹ Mėgindamas taisyti padėtį, Seimas priėmė *Savivaldybių tarybų rinkimų, Seimo rinkimų, Rinkimų į Europos Parlamentą, Prezidento rinkimų ir Referendumo įstatymų* pataisas, kurios prailgino išankstinio balsavimo laiką.²⁰ Tačiau šių pakeitimų nepakanka problemos sprendimui.

Susirūpinimą kelia didelis neišdalintų rinkėjų pažymėjimų skaičius. Į 2009 m. gegužės mėn. vykusius Lietuvos Res-

publikos Prezidento rinkimus liko neišdalinta maždaug 13 proc. visų rinkėjų pažymėjimų.²¹ Šiems rinkimams pirmą kartą pažymėjimus dalino ne Vyriausiosios rinkimų komisijos atstovai, bet konkurso tvarka atrinktos valstybinės bendrovės „Lietuvos paštas“ darbuotojai. Rinkėjo pažymėjimus daliję paštininkai susidūrė su sunkumais, mat dokumentus reikėjo įteikti kiekvienam rinkėjui asmeniškai arba kartu gyvenančiam žmogui, neleista jų palikti kaimynams ar įmesti į pašto dėžutes. Paaiškėjo, jog daugybė piliečių negyvena deklaruotose vietose arba yra išvykę į užsienį.²²

KT dar 2007 m. vasario 9 d. konstatavo, kad draudimas partijoms nepriklausantiems asmenims kandidatuoti savivaldybių tarybų rinkimuose prieštarauja Konstitucijai.²³ 2010 m. birželio 30 d., taisydamas padėtį, Seimas pakeitė *Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymą* ir sudarė galimybes kandidatuoti nepriklausomiems kandidatams.²⁴ Tačiau, nepaisant KT svarstymų, jog nustatytus kriterijus, savivaldybių tarybų rinkimuose galėtų dalyvauti ne tik politinės partijos, bet ir, pavyzdžiui, visuomeninės organizacijos, Seimas tokios galimybės įstatyme neįtvirtino. Toks veiksmas vertintinas kaip politinių partijų baimė prarasti savo įtaką savivaldybių tarybose.²⁵

2010 m. lapkričio 9 d. KT konstatavo, kad *Rinkimų į Europos Parlamentą įstatymo* 36 straipsnis, ta apimtimi, ku-

ria nustato, jog Lietuvos Respublikos piliečiai ir nuolat gyvenantys Lietuvoje kitų Europos Sąjungos valstybių narių piliečiai į Europos Parlamentą gali būti renkami tik įrašyti į politinių partijų kandidatų sąrašus, prieštarauja Konstitucijai. KT pabrėžė, kad pagal Konstituciją negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuris įtvirtintų išimtinę politinių partijų (jų narių ar jų remiamų kandidatų) teisę dalyvauti formuojant politines atstovaujamas institucijas.²⁶ Iki kitų rinkimų į Europos Parlamentą šios įstatymo nuostatos turės būti pakeistos.

Ribotos tiesioginės demokratijos galimybės

Problemos, susijusios su referendumų skelbimu bei piliečių įstatymų leidybos iniciatyvomis²⁷, išliko.

Dėl iniciatyvų ribojančių reikalavimų – surinkti 50 tūkst. parašų per 2 mėnesius – 2009–2010 m. nė viena iniciatyva nebuvo sėkminga. Per šį laikotarpį, be eilės kitų, buvo iškeltos dvi iniciatyvos, kuriomis buvo siekiama sumažinti reikalavimus piliečių įstatymų leidybai.

2009 m. taip pat buvo rinkami parašai, siekiant įtvirtinti, kad referendumui surengti užtektų 100 tūkst. piliečių parašų – šiuo metu reikalaujama 300 tūkst. Šia iniciatyva taip pat buvo siekiama pripažinti referendumą įvykusiu, jei jame dalyvautų ne mažiau

piliečių nei praėjusiuose rinkimuose.²⁸ 2010 m. buvo rinkti parašai dėl *Referendumo įstatymo* ir *Piliečių įstatymų leidybos iniciatyvos įstatymų* pakeitimo, siekiant pailginti parašų dėl įstatymų leidybos iniciatyvos pateikimo surinkimo terminą nuo 2 iki 4 mėnesių, dėl referendumo paskelbimo – nuo 3 iki 6 mėnesių.²⁹ Abi iniciatyvos buvo nesėkmingos.

Nors LR Konstitucijos 9 ir 68 straipsniai ir numato piliečiams galimybę tiesiogiai dalyvauti demokratijoje ir įtakoti teisėkūros procesą, šios teisės lieka deklaratyvios. Teisės ir faktinės situacijos atotrūkis silpnina pilietinės visuomenės galią ir prisideda prie piliečių nepasitikėjimo valstybe. Akivaizdu, jog iniciatyvos iš apačios negali pakeisti susiklosčiusios padėties, todėl nuo Lietuvos politikų brandumo priklausys ar bus prailginti tiek referendumo paskelbimo, tiek įstatymų leidybos iniciatyvos pateikimo terminai.

Toliau lieka neįgyvendinta *actio popularis* teisė.³⁰ Teismai atmeta besikreipiančiųjų dėl viešojo intereso gynimo skundus, nes *Lietuvos Respublikos viešojo intereso gynimo civiliniame ir administraciniame procese įstatymo* projektas nuo 2006 m. nebuvo judinamas Seime, taigi išbaigtos teisinės bazės viešajam interesui ginti Lietuvoje nėra. Svarbu užtikrinti, kad LR Prezidentės pasiūlyta iniciatyva paskatinti reikiamų teisės aktų pataisų priėmimą būtų realiai įgyvendinta.³¹

Problemos dėl riboto peticijų teikimo instituto aktualios iki šiol: peticijomis pripažįstama tik apie 50 procentų peticijų komisijoms teikiamų kreipimūsi, daugumoje savivaldybių nuo *Peticijų įstatymo* įsigaliojimo negauta nė vieno kreipimosi, keliose iš šių savivaldybių nesudarytos peticijų komisijos. Vyriausybė 2010 m. patvirtino *Peticijų teikimo, svarstymo ir išvadų įgyvendinimo koncepciją*, kuria remiantis bus siekiama išplėsti peticijas galinčių teikti asmenų ratą, supaprastinti peticijų teikimo tvarką bei nagrinėjimo procedūrą.³²

Vienas reikšmingiausių žmogaus teisių apsaugos prasme teigiamai vertintinų pokyčių teisėkūros procese yra Teisingumo ministro inicijuota teisės aktų projektų privalomo skelbimo tvarka. Valstybės ir savivaldybių įstaiigos ir institucijos privalo skelbti parengtus teisės aktų projektus savo interneto svetainėse.³³

¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 13 d. nutarimas „Dėl teisės aktų, reguliuojančių Lietuvos Respublikos pilietybės santykius, nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, bylos Nr. 45/03-36/04, <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2006/n061113.htm>. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas: „Konstitucijos 12 straipsnio nuostata, jog asmuo gali būti kartu Lietuvos Respublikos ir kitos valstybės piliečiu tik atskirais įstatymo numatytais atvejais, reiškia, kad tokie įstatymo nustatyti atvejai gali būti tik labai reti (atskiri), kad dvigubos pilietybės atvejai turi būti ypač reti – išimtiniai, kad pagal Konstituciją negalima nustatyti tokio teisinio

reguliavimo, pagal kurį dvigubos pilietybės atvejai būtų ne ypač retos išimtys, bet paplitęs reiškinys.“

² Pilietybės įstatymo projektas, 7 straipsnis, XIP-353GR, 2010-12-02, http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=386577&p_query=&p_tr2=

³ Lietuvos Respublikos Prezidento dekretas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo priimto Lietuvos Respublikos pilietybės įstatymo gražinimo Lietuvos Respublikos Seimui pakartotinai svarstyti“, Žin. 2010, Nr. 137-7013

⁴ Sergio Bruno. „Prezidentė vetavo prieštaringai vertinamą Pilietybės įstatymą“, *Hamburgas.de*, 2010-11-20, <http://www.hamburgas.de/2010/11/20/prezidente-vetavo-priestaringai-vertinama-pilietybes-istatyma/>

⁵ „Šedbaras: reikėtų rengtis referendumui dėl dvigubos pilietybės“, *Alfa.lt*, 2010-11-28, http://www.alfa.lt/straipsnis/10425302/?Sedbaras..reiketu.rengtis.referendumui.del.dvigubos.pilietybes=2010-11-18_17-20

⁶ Pilietybės įstatymo 7 straipsnis.

⁷ Stasys Gudavičius. „Lietuvos emigrantai ES ir NATO dvigubos pilietybės neturės“, *Diena.lt*, 2010-12-02, <http://www.diena.lt/naujienos/lietuva/lietuvos-emigrantai-es-ir-nato-dvigubos-pilietybes-netures-papildyta-14-val-315764>

⁸ „Dėl R. Pakso agitacinių sms pradėtas tyrimas“, *Delfi.lt*, 2009-06-03, <http://www.delfi.lt/news/balsuok2009/europarliament/article.php?id=22472848>

⁹ „Šilalės-Šilutės apygardoje dėl galimo balsų pirkimo pradėti du ikiteisminiai tyrimai“, *15min.lt*, 2009-11-16, <http://www.15min.lt/naujiena/aktualu/lietuva/silallessilutes-apygarde-del-galimo-balsu-pirkimo-pradeti-du-ikiteisminiai-tyrimai-56-71398>

¹⁰ „Šilalės-Šilutės apygardoje dėl galimo balsų pirkimo pradėti du ikiteisminiai tyrimai“, *Bernardinai.lt*, 2009-11-16, <http://www.bernardinai.lt/straipsnis/2009-11-16-silales-silutes-apygardoje-del-galimo-balsu-pirkimo-pradeti-du-ikiteisminiai-tyrimai/35465>

¹¹ Informacija iš Šilalės apylinkės prokuratūros.

¹² Nerijus Povilaitis. „Kauno rajone rinkėjas papirktas 4 litais“, *lrytas.lt*, 2011-02-28, <http://www.lrytas.lt/print.asp?data=&k=news&id=12988859871296837685>

¹³ „Policija sekmadienį gavo 181 pranešimą apie galimus rinkimų pažeidimus“, *Balsas.lt*, 2011-02-28, <http://www.balsas.lt/naujiena/527344/policija-sekmadieni-gavo-181-pranesima-apie-galimus-rinkimu-pazeidimus/1>

¹⁴ Žmogaus teisių stebėjimo institutas. „Žmogaus teisių įgyvendinimas Lietuvoje 2004: Apžvalga“, P. 11

¹⁵ „Seimo vadovė suabejojo išankstinio balsavimo skaidrumu“, *Delfi.lt*, 2011-03-02, <http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/seimo-vadove-suabejojo-isankstinio-balsavimo-skaidrumu.d?id=42632947>

¹⁶ „Naujas būdas papirkinėti rinkėjus – apmokėti jų skolas parduotuvėse“, *Alfa.lt*, 2010-12-18, http://www.alfa.lt/straipsnis/10430749/?Naujas.budas.papirkineti.rinkejus..apmoketi.ju.skolas.parduotuvese=2010-12-18_19-03

¹⁷ *Supra* note 12, P.12

¹⁸ E. Šepetytė. „Kitų rinkimų šukis – „Neatsisakysiu mandato!““, *Delfi.lt*, 2011-04-23, <http://www.delfi.lt/news/ringas/lit/eshepetyte-kiturinkimu-sukis-neatsisakysiu-mandato.d?id=44657723>.

¹⁹ „Vilniuje prie balsadėžių nusidriekė eilės“, *viskas.lt*, 2009-05-14, <http://www.viskas.lt/portal/block/110/article/7059>.

²⁰ „Seimas pailgino išankstinio balsavimo laiką“, *Vtv.lt*, 2010-12-14, <http://www.vtv.lt/naujienos/rinkimai/seimas-pailgino-balsavimo-is-anksto-laika.html>

²¹ Rinkėjo pažymėjimų nesulaukė 16,7 proc. Vilniaus, 20,4 proc. Kauno, 20,8 proc. Klaipėdos, 18,5 proc. Alytaus, 15,6 proc. Šiaulių gyventojų. Pažymėjimai neįteikti ir daugiau kaip 30 proc. Neringos, 25,7 proc. Visagino, 24,3 proc. Palangos, 18 proc. Utenos rajono balso teisę turinčių piliečių.

²² Jurga Tvaskienė. „Be pažymėjimų – trečdalis milijono rinkėjų“, *Delfi.lt*, 2009-05-14, <http://www.delfi.lt/news/balsuok2009/president/article.php?id=22120033>

²³ LR Konstitucinio Teismo 2007 m. vasario 9 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 34 straipsnio (2006 m. gruodžio 26 d. redakcija) 1 dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, bylos Nr. 06/07, <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2007/n070209.htm>

²⁴ Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas, Žin. 2010, Nr. 86-4523

²⁵ „Bendruomenės siekia dalyvauti savivaldos rinkimuose“, 2010-06-21, *Delfi.lt*, <http://www.delfi.lt/archive/article.php?id=33736403>; „Nepartinių“ baimė verčia partijų lyderius prigalvoti „gudrybių“, *demokratija.eu*, 2010-07-10, http://www.demokratija.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=13:ndj&catid=11:paskutines-naujienos&Itemid=12

²⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. lapkričio 9 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos rinkimų į Europos Parlamentą įstatymo 36 straipsnio (2008 m. gegužės 8 d., 2009 m. vasario 12 d. redakcijos) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, bylos Nr. 26/2009, <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2010/n101109.htm>.

²⁷ Žmogaus teisių stebėjimo institutas. „Žmogaus teisių įgyvendinimas Lietuvoje 2007–2008: Apžvalga“, P. 13–14.

²⁸ „Referendumo iniciatoriai pripažino kapituliavę“, *Alfa.lt*, 2009-08-27, http://www.alfa.lt/straipsnis/10287972/?Referendumo.iniciatoriai.pripazino.kapituliave=2009-08-27_18-31

²⁹ „Socialliberalams nepavyko surinkti parašų teikti įstatymų pataisoms“, *Alfa.lt*, 2010-09-07, http://www.alfa.lt/straipsnis/10407404/?Socialliberalams.nepavyko.surinkti.parasu.teikti.istatymu.pataisoms=2010-09-07_19-05

³⁰ *Supra* note 25, P. 15–16

³¹ „Prezidentė imasi iniciatyvos tobulinti įstatymus, reglamentuojančius viešojo intereso gynimą“, *Delfi.lt*, 2010-11-05, <http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/prezidente-imsis-iniciatyvos-tobulinti-istatymus-reglamentuojancius-viesojo-intereso-gynima.d?id=38243553&rsslink=true>

³² Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl peticijų teikimo, svarstymo ir išvadų įgyvendinimo koncepcijos patvirtinimo“, 2010 m. kovo 31 d. Nr. 348, *Žin.* 2010, Nr. 40-1907

³³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. balandžio 18 d. nutarimo Nr. 480 „Dėl bendrųjų reikalavimų valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų interneto svetainėms aprašo patvirtinimo“ pakeitimo“, 2009 m. balandžio 15 d. Nr. 312, *Žin.* 2009, Nr. 49-1959.