

Peticijos teisės instituto taikymo aspektai Lietuvoje: patirtis ir tendencijos

Ramunė Miežanskienė

*Kauno technologijos universitetas
K. Donelaičio g. 20, LT-44239 Kaunas*

crossref <http://dx.doi.org/10.5755/j01.ppaa.12.3.5288>

***Anotacija.** Peticijos teisė – viena parankiausių priemonių Lietuvos gyventojams individualiai dalyvauti teisėkūros procesuose. Retrospektyviai žvelgiant į peticijos teisės įgyvendinimo laikotarpį, straipsnyje identifikuojamos probleminės peticijos teisės instituto taikymo sritys ir nustatomos bendrosios tendencijos. Atliekant tyrimą sistemiškai analizuojama peticijos teisės instituto taikymo patirtis Lietuvoje. Išvados pateikiamos remiantis socialinių tyrimų, valstybės institucijų pateikiamais duomenimis ir LR Seimo peticijų komisijos 2001–2012 m. laikotarpio darbo patirtimi. Atliekant analizę patvirtinama prielaida, jog piliečiai peticijos teisę supranta skirtingai, nei ji yra apibrėžta nacionaliniame reglamentavime. Tam reikia vieno iš galimų sprendimų – arba įstatyminio reglamentavimo pakeitimo arba edukacinių programų, pagal kurias gyventojai galėtų efektyviai naudotis peticijos teise.*

Raktažodžiai: *peticija, peticijos teisė, teisėkūros iniciatyvos.*

Keywords: *petition, right to petition, legislative initiatives.*

Įvadas

Peticijos teisės įgyvendinimas yra sudedamoji teisėkūros iniciatyvų sistemos dalis. Norint tobulinti bendrą teisėkūros iniciatyvų sistemą, reikia aiškiai apibrėžti kiekvienos jos sudedamosios dalies veikimo principus, kurie efektyviai padėtų tam tikrai visuomenės grupei dalyvauti valstybės valdymo procese. Atsižvelgiant į kitus būdus, kaip pakeisti teisės aktą, jį papildyti ar panaikinti, peticijos įgyvendinimas yra sąlyginai mažiausiai kaštų reikalaujantis institutas, todėl labai parankus, patogus ir svarbus Lietuvoje gyvenantiems asmenims [16]. Dėl šios priežasties būtina nustatyti kliūtis, kurios trukdo efektyviai taikyti peticijos teisę. Yra nemažai mokslininkų, analizuojančių pilietinio dalyvavimo padėtį Lietuvoje (Tijūnienė R., Krupavičius A., Ragauskas P. ir kt.), tačiau nėra atlikta išsamių mokslo peticijos instituto įgyvendinimo studijų, kuriose būtų apžvelgti peticijos teisės taikymo ypatumai Lietuvoje.

Tyrimo objektas: peticijos teisės instituto taikymas Lietuvoje. Tyrimo tikslas: retrospektyviai apžvelgti 2001–2012 m. peticijos teisės instituto taikymo laikotarpį ir

nustatyti vyraujančias šio instituto įgyvendinimo tendencijas. Norint pasiekti numatytą tikslą, keliami šie uždaviniai: 1) aptarti, kiek svarbus peticijos teisės įgyvendinimo institutas Lietuvos teisėkūros iniciatyvų sistemoje; 2) interpretuoti pagrindinių socialinių tyrimų duomenis, susijusius su peticijos teisės įgyvendinimu; 3) identifikuoti peticijos teisės įgyvendinimo LR Seimo peticijų komisijoje ypatumus; 4) nustatyti bendras peticijos teisės taikymo Lietuvoje tendencijas.

Peticijos teisės reikšmė Lietuvos teisėkūros iniciatyvų sistemoje

Teisė teikti peticiją Lietuvos teisės krypties mokslinėje literatūroje dažniausiai analizuojama konstitucinės teisės aspektu (Birmontienė T, Kalinauskas G., Šileikis E.). Vyraujančius mokslininkų požiūrius į peticijos teisę apibendrina G. Kalinauskas [6]. Jis nurodė, kad konstitucinėje doktrinoje skiriamos dvi pozicijos: viena jų – peticijos teisę priskirti politinėms teisėms, kada individualaus piliečio kreipimasis į valdžios institucijas traktuojamas kaip teisė dalyvauti valstybės valdymo procese; antra – atsiriboti nuo politinių teisių ir žvelgti plačiau – kaip į demokratiją, kuri užtikrina valstybės gyventojams galimybę spręsti žmogaus teisių ir laisvių įgyvendinimo ir apsaugos klausimus. Analizuodamas teisinį reglamentavimą, autorius iškelia peticijos teisės sampratos problemą: susiejus peticijos teisę su teisės aktų leidyba, nepagrįstai susiaurinamas jos turinys [6]. P. Ragauskas [18] vertinimu, „peticijos pateikimas Seimui yra ne kas kita kaip *sui generis* įstatymų leidybos iniciatyva“; akcentuojama, kad pačioje Konstitucijoje peticijos teisė nėra apibrėžta. Mokslininkų nuomonės peticijos teisės traktavimo klausimu (turinio prasme) skirtingos, tačiau nė vienas jų neneigia teisėkūros aspekto ir to, kad įstatyminis reglamentavimas suponuoja funkcinę teisės teikti peticiją paskirtį ir ją susieja su teisės aktų leidybos iniciatyva. Šios pozicijos ir bus laikomasi atliekant tolesnę analizę.

Teisėkūros iniciatyvų sistema – tai struktūra teisės normomis įtvirtintų būdų, kuriuos taikydami fiziniai ir juridiniai asmenys dalyvauja teisėkūros procese. Išskirtinė teisėkūros iniciatyvų ypatybė – valstybės pripažinimas, kad tam tikras būdas ir forma yra tinkami pateikti pasiūlymus teisės aktų kūrimo procese, taip pat įsipareigojimas į šias iniciatyvas vienaip ar kitaip atsakyti. Ši sistema yra svarbi tam, kad dalyvavimas demokratinio valdymo procese nebūtų chaotiškas, o leistų efektyviai gauti, įvertinti besikreipiančių asmenų pasiūlymus ir įsiklausyti į juos siekiant sukurti, panaikinti ar keisti teisės aktus. Pastarąjį dešimtmetį teisėkūros iniciatyvų sistema Lietuvoje iš esmės nekinta, pastebima, kad tik dalis funkcijų atsiduria elektroninėje erdvėje. Kiek pati teisėkūros iniciatyvų sistema yra patogi piliečiams, jau yra kita tema, tačiau jai priskirtina peticijos teisė kaip viena sudedamųjų dalių.

Žvelgiant į bendrą piliečių teisėkūros iniciatyvų sistemą be peticijos teisės instituto, taip pat yra įstatymu įtvirtinta teisė inicijuoti referendumą, piliečių įstatymų leidybos iniciatyvą, teisė samdyti lobistą; piliečiams sudaryta galimybė pateikti pasiūlymus oficialiose institucijų elektroninėse svetainėse (ne visose), taip pat įtvirtinta teisė asmeniškai kreiptis į teisėkūros subjektus. Analizuojant šiuo metu Lietuvoje įtvirtintą teisėkūros iniciatyvų sistemą, galima pastebėti, jog ši yra dvilypė. Atsižvelgiant į tai, kokioms piliečių grupėms ji yra patogesnė, pastebima, jog viena

dalis yra priimtinesnė finansiškai stabilioms ir gerai organizuotoms interesų grupėms, nes iniciatyvoms įgyvendinti reikia daug išteklių. Prie šios grupės reikėtų priskirti įstatymų leidybos iniciatyvos ir referendumo galimybes. Antroji grupė – pavienės iniciatyvos, kurioms daug išteklių nereikia. Prie jų galime priskirti asmeninį kreipimąsi į parlamento narius, įstatymo projektų komentavimą ir pasiūlymų teikimą elektroniniu būdu, taip pat peticijos teisės įgyvendinimą. Kol kas viena teisėkūros iniciatyvų sistemos suteikiamų galimybių dalis piliečiams yra sunkiai įgyvendinama, o kita lengvai. Pavyzdžiui, įstatymų leidybos iniciatyvos ar referendumo galimybės yra nepalankios iniciatoriams dėl daug reikalaujamų parašų ir trumpo jų surinkimo laiko. Jos tinkamos tik gerai organizuotoms ir finansiškai neapribotoms organizacijoms. Visiems pavieniams iniciatoriams lieka remtis kitomis individualiomis galimybėmis, prie kurių ir priskiriama peticijos teisė. Ji išsiskiria iš kitų individualių iniciatyvų tuo, kad šioms arba reikia didesnių finansinių išteklių (lobizmas), arba jos remiasi neoficialiais asmeniniais kontaktais ir negarantuoja oficialaus atsakymo (asmeninis kreipimasis į seimo narį), arba joms reikia specialiųjų žinių (kreipimasis į teismų sistemą dėl teisės akto prieštaravimo LR Konstitucijai). Taip pat esant peticijos teisei užtikrinama, kad bus tiesiogiai bendraujama su teisės akto leidėju. Tai priešinga, kai teisės akto projektas komentuojamas oficialiose el. svetainėse.

Efektyviai įgyvendinti peticijos teisę yra svarbu tiek valstybės institucijų atstovams, tiek patiems piliečiams. Peticijos teisė suformuoja ryšį, kuris visuomenės nariams leidžia tiesiogiai dalyvauti ir stebėti bendradarbiavimo rezultatus – t. y. abipusis procesas. Štai teisės teoretikas D. Beinoravičius, kalbėdamas apie teisės aktų leidybą, pabrėžia, kad „realių rezultatų pojūtis skatina ir visuomenės atsakomybės stiprinimą, nes visuomenė, pajutusi glaudesnį ryšį su savo interesų atspindėjimu įstatymuose, pradėtų rimtai domėtis įstatymų projektais ir jų tobulinimu. Tokia visuomenė taptų atviresnė, nebūtų apribota nežinojimo sienų“ [1].

Peticijos teisės turinio suvokimo problematika

Pastarąjį dešimtmetį ne viename socialiniame tyrime bandyta išsiaiškinti, kokia apimtimi Lietuvos gyventojai naudojami peticijos teisės teikiamomis galimybėmis (žr. 1 lent.). Skirtingais laikotarpiais atlikti įvairūs socialiniai tyrimai leidžia ne tik apžvelgti, kaip gyventojai įgyvendina šią teisę, bet ir padeda identifikuoti vieną esminių peticijos instituto problemų. Lietuvos gyventojai skirtingai suvokia peticijos teisės turinį nei yra įtvirtinta nacionaliniuose teisės aktuose.

Didesnė dalis socialinių tyrimų, kuriuose klausiama apie naudojimąsi peticijos teise, atlikti tik 2008 m. Nuo to laiko, atliekant bent tris socialinius tyrimus, kasmet klausiama, ar respondentas per pastaruosius metus pasirašė peticiją (žr. 1 lentelę). Padidėjęs dėmesys peticijos teisės įgyvendinimui yra įprastas reiškinys, nes pastaruoju metu mokslinėje erdvėje labai domimasi „dalyvavimo“ demokratijos koncepcija. Peticijos teisė atitinkamai yra svarbus demokratinės visuomenės rodiklis, rodantis, kaip visuomenė įsitraukia į teisėkūros procesus ir geba naudotis demokratijos teikiamomis galimybėmis.

1 lentelė. Socialinių tyrimų duomenys, reprezentuojantys respondentų nuomonę, ar jie naudojami peticijos teise

	Lietuvos narystės ES poveikis visuomenės struktūrai	Lietuvos visuomenės pilietinės galios indeksas	E. demokratija	Europos socialinis tyrimas	Valdžios institucijų suvokimas ir politiniai veiksmai Lietuvoje	Socialinė politika	Gauta kreipimusi į LR Seimo peticijų komisiją ir LR Vyriausybę
2004	taip – 37, ne – 1399 [15]	-----	-----	-----	-----	-----	LRS – 15 LRV – 30
2007	-----	taip – 63, ne – 926 [27]	-----	-----	-----	-----	LRS – 26 LRV – 25
2008	-----	taip – 76, ne – 929 [28]	1. Ne internetu: taip – 81 , ne – 918, 9 – nežinau [19] 2. Pasirašė peticiją, atvirą laišką internete: taip – 73 , ne – 927, 9 – nežino [20]	-----	-----	-----	LRS – 19 LRV – 35
2009	-----	taip 100, ne – 874, nežino – 33 [29]	-----	taip – 177, ne – 1819 [8]	-----	-----	LRS – 39 LRV – 35
2010	-----	taip – 106, ne – 911, nežino – 10 [30]	-----	-----	taip – 171, ne – 870, nežino – 5 [5]	-----	LRS – 25 LRV – 28
2011	-----	-----	-----	taip – 154, ne – 1493 [9]	-----	taip -70, ne – 1113, nežino – 4 [7]	LRS – 214 LRV – 23
2012	-----	taip ≈ 116 [14]	-----	-----	-----	-----	LRS – 41 LRV – 28

Šaltinis: sudaryta autorės

Atsižvelgiant į dažniausiai atliekamų tyrimų gautus duomenis, galima išskirti tam tikras peticijos teisės įgyvendinimo tendencijas. Šiuo atveju labai svarbus net penkis kartus atliktas Lietuvos visuomenės pilietinės galios indekso nustatymo tyrimas (toliau – LPGI). Šio tyrimo duomenys rodo, kad asmenų, teigiančių, jog pasirašė peticiją, nuo 2007 m. labai daugėja (nuo 63 – 2007 m. iki maždaug 116 – 2012 m.). Reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad, remiantis Europos socialinio tyrimo duomenimis, dar daugiau respondentų teigė, kad pasirašė peticiją: 2007 m. – 177, 2009 m. – 154. Nors didėjimo tendencijos čia nėra, tačiau teigiančių, kad pasirašė peticiją, yra daugiau nei atlikus LPGI tyrimą. Šie duomenys lyg ir rodytų tendenciją, kad peticijos teisės institutas tampa visuomenėje geriau žinomas ir dėl to taikomas praktikoje. Tačiau, bandant tokį teiginį patvirtinti kitais duomenimis, susiduriama su paradoksalia situacija – apklausose yra kur kas daugiau teigiančių, jog pasirašė peticiją, nei tokių, kurių teiginius būtų galima patvirtinti tikraisiais duomenimis. Pavyzdžiui, remiantis dviejų apklausų duomenimis, 2009 m. peticiją teigė pasirašę nuo 100 iki 177 respondentų (žr. 1 lent.), tačiau tikrųjų kreipimusi dėl pripažinimo peticija LR Seimo ir Vyriausybės peticijų komisijose buvo 74 (kartu sudėjus). Šių kreipimusi tik nedaug

padaugėtų, jei būtų skaičiuojami ne tik peticijas pateikę, bet ir jas pasirašę asmenys ir jei prie šio sąrašo pridėtume savivaldybių ir ES institucijoms rašytas peticijas. LR Seimo peticijų komisijos duomenimis, 2009 m. peticijas daugiausia teikė vienas pilietis, o 2003–2009 m. savivaldoje peticijos teisė išvis nebuvo plačiai taikoma – daugelyje savivaldybių (38 iš 50) negauta nė vieno kreipimosi, o keliose iš jų net nesudarytos peticijų komisijos [13].

Analogiška situacija pasikartoja ir žvelgiant į 2010 ir 2011 m. duomenis. 2010 m. atliktuose tyrimuose nuo 64 iki 106 respondentų teigė, kad pasirašė peticiją, nors tikrųjų kreipimusi į minėtas valstybės institucijas užregistruota tik 53. Pasak LR Seimo peticijų komisijos, 2010 m. „peticijas daugiausia teikė vienas pilietis“ [21], taigi ir tuomet nelieka galimybės, kad vieną peticiją pasirašė daug piliečių ir kad tokių piliečių dėl to labai padaugėtų. 2011 m. duomenimis, peticijas pasirašiusių asmenų buvo daugiau. Pasak LR Seimo peticijų komisijos, „2011 m. peticijas daugiausia teikė vienas pilietis, buvo tik du kreipimaisi, kuriuos pasirašė labai daug pareiškėjų – 303 ir 3167 piliečiai“ [11]. Socialinių tyrimų apklausų rezultatai rodo, jog 2011 m. peticijas teigė pasirašę nuo 70 iki 154 asmenų, o Seimui ir Vyriausybei buvo adresuoti atitinkamai 237 kreipimaisi (kartu sudėjus). Vis dėlto, net ir įtraukus į peticiją tuos asmenis, kurie ne tik pateikė peticijas, bet jas tik pasirašė, ir tas peticijas, kurios buvo pateiktos kitoms institucijoms, negalima teigti, jog šie skaičiai atspindi tuos rodiklius, kurie yra pateikiami socialiniuose tyrimuose. Vadinasi, buvo apklausti vien tie (arba daugiausia tik tie) respondentai, kurie buvo pasirašę peticijas, o tai yra neįmanoma dėl socialinių tyrimų atlikimo metodų.

Taigi, atsižvelgiant į šią situaciją, kyla pagrįstas klausimas, kokį raštą, jei ne peticiją, pasirašė tie respondentai, kurie teigė pasirašę peticiją? Aptarus situaciją kyla prielaida, kad respondentai nežino, ar pasirašo peticiją, ar paprastą kreipimąsi, ar atvirą laišką ir jų neskirsto į skirtingą galią turinčius veiksmus. Šią prielaidą sustiprina 2008 m. atliktas tyrimas *E. demokratija*, kurio klausimyne buvo atskirtas kreipimosi teikimas internetu ir peticijos teikimas ne internetu. Šio tyrimo duomenys rodo, kad „per pastaruosius 2 metus pasirašė peticiją ne internetu“ 81 asmuo, kad 73 respondentai „pasirašė peticiją, atvirą laišką internete“. Nors šie duomenys beveik nesiskiria nuo tais pačiais metais atlikus LPGI tyrimą pateikiamų duomenų (teigiamai atsakė 76), tačiau laikotarpis yra dvigubai ilgesnis (net 2 metai). Santykinai vieneriems metams ne elektroniniu būdu teikiančiųjų peticijas sumažėtų ir tai labiau atspindėtų realią situaciją. Tęsiant pradėtą mintį, svarbu pastebėti, kad net 73 respondentai teigė pasirašę peticiją internetu. Remiantis tuo metu galiojančiais peticijų įstatymo reikalavimais, toks pareiškimas nepriklausytų tam, kad peticijos teisė būtų įgyvendinta. Tačiau buvo teigiančių, jog pasirašė „peticiją“. Taigi Lietuvos gyventojai skirtingai suvokia peticijos teisės sampratą ir tai, kokia šios teisės įgyvendinimo galia.

Situacija sudėtinga dar ir dėl to, kad peticijos teisės sąvoka apibrėžta skirtinguose kontekstuose. Ji vartojama tiek Lietuvos, tiek ir tarptautinėse institucijose, tačiau nepaisant vienodo pavadinimo savo turiniu ji iš esmės skiriasi. Šiuo atveju peticijos teisė siejama su bylos pateikimu tarptautinėms žmogaus teisių gynimo institucijoms. Pavyzdžiui, peticijos teisės įgyvendinimas – tai ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių gynimas tarptautinėje erdvėje [25]. Šias peticijas galima teikti Europos Žmogaus

Teisių Teismui ar Žmogaus teisių komitetui, kur iš esmės skiriasi peticijų priimtinumui kriterijai (nuo pateiktų LR peticijų įstatyme). Peticiją galima teikti ir ES institucijoms, tačiau peticijos teikimo reikalavimai taip pat skiriasi. Taigi, nesant gerai išugdytam teisiniam sąmoningumui ir neturint konkrečių žinių apie peticijos teisės paskirtį, eilinis Lietuvos gyventojas šiuos institutus gali supainioti ir dėl to sumažėja galimybės jais pasinaudoti.

Peticijos teisės įgyvendinimo būdai ir e. peticijų sistemos taikymo patirtis

LR Peticijų įstatyme pateiktų peticijų pateikimo būdų pasirinkta pakankamai, žvelgiant į tai, kaip Lietuvos visuomenės nariai pasirenkę jais naudotis. 2008 m. Seimas pakeitė Peticijų įstatymą taip, kad kreipimasi (peticiją) būtų galima pateikti ne tik tiesiogiai, siųsti paštu, bet ir teikti elektroniniu būdu [10]. Nepaisant gana vėlokai įdiegtos naujovės, LR Seimo peticijų komisija tik po keleto metų (2011 m.) pirmą kartą gavo elektroniniu būdu pateiktą kreipimasi. Beje, tiek 2011 m., tiek ir 2012 m. šiuo būdu kreipėsi tas pats asmuo. Tokia situacija lyg ir suponuoja, kad gyventojams kol kas nėra aktualu peticijas teikti elektroniniu būdu. Taip pat statistika rodo, kad vis dar stokojama galimybių – 2012 m. pradžioje Lietuvoje (mieste ir kaime) tebuvo tik 55,2 proc. namų ūkių, turinčių interneto prieigą [23]. Kitas aspektas – trūksta suinteresuotumo, pavyzdžiui, pagrindinė priežastis, kodėl kaimišųjų regionų gyventojai nesinaudoja e. paslaugomis, yra būtent intereso stoka [3]. Taip pat reikėtų paminėti skaitmeninės atskirties problematiką. Peticijų teikimo elektroninėje erdvėje naujovė yra žingsnis į priekį tik tų regionų gyventojams, kurie mažiausiai paveikti skaitmeninės atskirties. G. Žilinsko 2012 m. atlikto tyrimo duomenimis (nustatant regionų skaitmeninę atskirtį atitinkamu indeksu), „didžiausią pažangą yra pasiekusios apskritys, kurių centrai yra didieji Lietuvos miestai (Vilnius, Klaipėda ir Kaunas). Teigiamą indeksą dar turi Panevėžio apskritis. Likusių 6 apskričių indeksas yra neigiamas“ [26]. Taip pat reikėtų atsižvelgti į tai, kad dalis vyresnės kartos asmenų šiomis naujovėmis visai nesinaudoja, nes skaitmeninė atskirtis yra ir tarp amžiaus grupių [17]. Nepaisant skaitmeninės atskirties keliamų problemų, pastebima ir teigiama tendencija – gyventojai vis dažniau naudojami elektroninėmis viešosiomis paslaugomis (nuo 2008 iki 2012 m. jų padaugėjo nuo 23 iki 37 proc. [22]). Adekvačiai šiai tendencijai manytina, jog ateityje atitinkamai bus susidomėta ir elektroninės peticijos teikimo galimybe oficialiose institucijų svetainėse.

Tačiau vykstant naujovėms atsiranda ir naujų iššūkių – peticijų kokybinio turinio problema. Šiuo klausimu vertingą patirtį turi Vilniaus miesto savivaldybė. Naudodamiesi elektroninių valdžios vartų tapatumo nustatymo sistema, piliečiai jau keletą metų gali rašyti kreipimusis savivaldybės el. svetainėje. Per daugiau nei dvejus metus buvo pateikta tik 15 tokių peticijų, tačiau iš viso palaikančių peticijose išreikštas idėjas arba jų nepalaikančių ar susilaikančių buvo net 321 (iš jų net 44 prieš arba susilaikantys). Tai rodo naują tendenciją – elektroninėje erdvėje peticijos idėja šiek tiek pakinta ir virsta „apklausa“ tuo aspektu, kad sudaroma teisė ne tik pasisakyti prieš pasiūlymą, bet ir susilaikyti. Taigi peticijos teisės pagrindinė funkcija (pagrįstai

įvardyti, jog reikia keisti teisinį reguliavimą) papildoma nuomonės išreiškimu. Tam tikru aspektu tokios el. peticijos galėtų efektyviai varžytis su el. apklausomis, siekiant išsiaiškinti, kokia piliečių nuomonė vienu ar kitu klausimu. Dėl e. peticijų skaičiaus bei kokybinių ir kiekybinių duomenų gausos tokios peticijos, Briassoulis teigimu [2], taip pat gali būti naudojamos tolesniems visuomenės tyrimams atlikti.

Nepaisant teigiamų aspektų, kyla pagrįstas klausimas, ar sudarytos galimybės teikti e. peticijas lemia ir šio instituto naudojimosi kokybę. Įsigilinus į Vilniaus miesto savivaldybės puslapyje pateiktą e. peticijų turinį, randama daug formuluočių, kurios neatitinka įstatymo reikalaujamo peticijos turinio. Pastebima ta pati tendencija (kaip ir teikiamų ne elektroniniu būdu) neatskirti peticijos teisės nuo pareigūnų darbo kritikos teisės, kreipimosi administraciniais klausimais ar nuomonės pateikimo. Pavyzdžiui, iš pateiktų 15 peticijų šiek tiek mažiau nei pusė yra būtent tokios. Jose prašoma spręsti einamuosius klausimus. Pavyzdžiui, rašoma, jog „Muitinės gatvės gale telkšo ir per didžiausius karščius nedžiūstanti ir dvokianti bala...“ [24], arba skundžiamasi, jog neveikia užrašo VILNIUS apšvietimas. Taip pat prašoma atlikti ne peticijų komisijos kompetencijai priskirtus darbus, pavyzdžiui „...leisti nukirsti sutręsusį klevą...“ Kreipimuose taip pat nevengiama ir įžeidžiančių nuomonių, pavyzdžiui: 1) „...nesuprantu, kas darosi savivaldybėje, dirba nekompetentingi žmonės ir melagiai“ [24]; 2) „...prašau atkurti teisybę ir priiimti atsakomybę už savo neišmanėlius darbuotojus“; 3) „didžiausią problemą matau fikcinėje e. demokratijoje ir Mero savireklamoje“ [24]. Šie pastebėjimai leidžia daryti prielaidą, kad ne vien priemonė, t. y. elektroninė erdvė, yra būdas, kaip efektyviai panaudoti peticijos institutą. Galima daryti prielaidą, jog kol kas Lietuvos gyventojai negali pasinaudoti peticijos teise ne dėl galimybių stokos, tačiau dėl žinių trūkumo, kam ji skirta ir kaip ją naudoti. Tuomet konstatuojama, jog lieka visuomenės švietimo kelias, nes pati priemonė, kad ir kokia jis gera būtų, nėra reikalinga, jei naudojama netinkamai.

Taip pat reikėtų atsižvelgti į tai, kad elektroninėje erdvėje egzistuoja su valstybiniais sektoriumi nesusieta elektroninių puslapių (toliau el. puslapių) pasiūla. Peticijos tekstą siūloma suformuoti tokiuose el. puslapiuose: www.peticija.lt arba www.e-peticija.lt, tačiau, kaip ir minėta anksčiau, tokie pasiūlymai neatitinka peticijų įstatyme numatyto teisinio reglamentavimo. Dėl šių alternatyvių e. puslapių visuomenėje žinomumo būtų pravartu juos įtraukti į bendrą sistemą arba aiškiai nurodyti, kad tai nėra tas pats institutas. Bet kokiu atveju peticijos institutui tinkamai pritaikyti elektroninėje erdvėje trūksta korektiškos informacijos. Pateikus papildomą informaciją apie tai, koks turi būti peticijos turinys, būtų sukurta vieninga el. peticijų teikimo sistema ir piliečiai būtų ugdomi sėkmingai naudotis šia teisėkūros priemone.

Peticijų įstatyme konkrečiai nurodomos valstybės institucijos, kurioms gyventojai turi teisę rašyti peticijas. Jos gali būti teikiamos LR Seimui, Vyriausybei, savivaldybių institucijoms ir t. t. Lietuva – sudedamoji ES dalis, todėl jos gyventojai turi tą pačią teisę įgyvendinti ir ES institucijose. Visgi reikia pastebėti, kad ES lygiu peticijos teikimo teisinis reguliavimas ir organizacinės priemonės šiek tiek skiriasi nuo Lietuvoje įtvirtintų. Visų pirma numatoma daugiau subjektų, kurie gali kreiptis į ES institucijas. Pavyzdžiui, skirtingai nei Lietuvoje, Europos parlamentui pateikti peticiją taip pat gali juridiniai asmenys (visos bendrovės, organizacijos ar draugijos, kurių

buveinė registruota Europos Sąjungoje). Toks reglamentavimo skirtumas, be abejo, turi įtakos Lietuvos gyventojų supratimui, kokie subjektai gali rašyti peticijas. Iki pat 2010 m. visuomeninės organizacijos labai aktyviai teikė kreipimusis į LR Seimo peticijų komisiją. Galų gale po daugelio neigiamų atsakymų nuostata, kad peticijos teisė gali priklausyti ir juridiniams asmenims, beveik išnyko. Tačiau juridiniai asmenys šį reikalavimą lengvai „įveikdavo“ vėliau peticiją pateikdami savo asmeniniu vardu. Todėl tai nėra „turinio“ skirtumas tarp ES ir Lietuvos reglamentavimo, o labiau administracinių reikalavimų, t. y. formos skirtumas. Teikiant peticiją ES, taip pat esama ir techninių bei organizacinių naujovių, kurios kol kas nėra įgyvendinamos Lietuvoje. Pavyzdžiui, Europos Parlamentas sudaro galimybę peticijos nagrinėjimą stebėti nuotoliniu būdu. Pareiškėjas aiškiai pageidauja išlaikyti konfidencialumą skelbiant apie būsimą peticijos nagrinėjimą (n viešinti peticijos teikėjo pavardės) [4]. Organizaciniai skirtumai yra gana lengvai panaikinami, tačiau teisės aktuose įtvirtinta peticijos teisės samprata nėra lengvai pašalinama. Kol egzistuoja galimybių (kad ir administracinių) pasinaudoti peticijos teise ES ir Lietuvoje skirtumas, tai sudaro kliūtis ugdyti šios srities piliečių teisinį sąmoningumą.

Peticijos teisės taikymas – LR Seimo peticijų komisijos patirtis

Nemažai kreipimūsi dėl pripažinimo peticija gauna LR Seimas. Tai nėra neįprasta, nes Seimas yra žinomiausia institucija, kuri leisdamą įstatymus turi galią lemti visuomenėje susiklostančius santykius. Peticijų įstatyme taip pat numatyta galimybė kreiptis ir į Vyriausybę ar savivaldybes, tačiau jų kompetencija yra kitokio pobūdžio – jos kompetentingos vykdydamos reglamentavimą, o ne tiesiogiai jį keisdamos. Taigi reikia dar kartą akcentuoti, jog peticijos teisei sėkmingai įgyvendinti yra būtinas atitinkamas teisinio sąmoningumo lygmuo, nes asmuo turi išmanyti net tik peticijos teikimo priimtimumo reikalavimus, bet ir žinoti, koku lygmeniu jo klausimas yra spęstinas t. y. valdžių kompetencijos ribas.

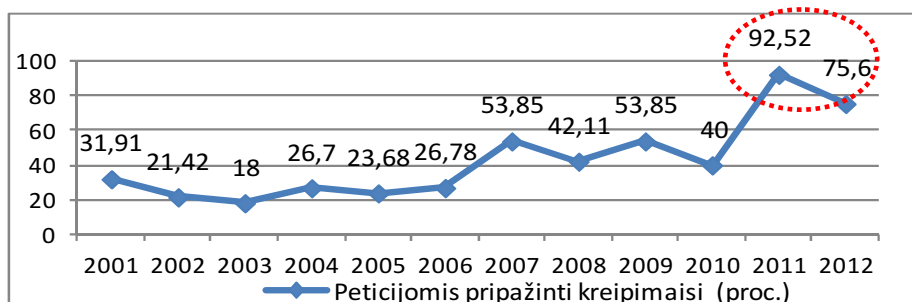
Tai, kad palaipsniui šis teisinis sąmoningumas didėjo, rodo vis daugiau kreipimūsi į LR Seimo peticijų komisiją, kurie buvo pripažinti peticijomis (žr. 1 pav.). Ir nors kokybinis kreipimūsi aspektas turi tendenciją gerėti, tačiau pastebimos tos pačios likusių kreipimūsi atmetimo priežastys, kurias galima suskirstyti į kelias didesnes priežastines grupes:

1. Besikreipiančiojo bendrojo teisinio sąmoningumo trūkumas. Pavyzdžiui, 2012 m. daugiausia kreipimaisi peticijomis nebuvo pripažinti dėl to, kad juose pateikti pasiūlymai prieštaravo LR Konstitucijai, taip pat kreipimesi pateikti pasiūlymai buvo nepagrįsti ir piktnaudžiaujama peticijos teise.
2. Besikreipiančiųjų konkrečių žinių trūkumas. Tai nuolat pasikartoja, nes nežinomi įstatymo reikalavimai. Pavyzdžiui, 2009–2010 m. LR Seimo Peticijų komisijos ataskaitose akcentuojama viena iš kreipimūsi nepripažinimo peticijomis priežasčių – „pateiktiems pasiūlymams tenkinti nereikia keisti, pildyti įstatymo, priimti naujo įstatymo ar pripažinti jau veikiančią įstatymą negaliojančiu“. Tai rodo, kad besikreipiantysis nežinojo, jog kreipimūsi reikalaujama sukonkretinti iki atitinkamo teisės akto

pakeitimo. Analogiška situacija pasikartojo ir 2011 m., kai daugiausia kreipimaisi peticijomis nebuvo pripažinti dėl to, kad juose pateikti pasiūlymai prieštaravo LR Konstitucijai, taip pat neatitiko Peticijų įstatyme nustatytų formos ir turinio reikalavimų.

Bendrai pastebima tendencija, kad Lietuvos piliečiai teisinį sąmoningumą išsiugdo taikydami „klaidų ir bandymų“ metodą, nei iš anksto rengdamiesi. Tai rodo tokia situacija: „iki 2010 m. gana nemažai kreipimūsi teikė visuomeninės organizacijos, asociacijos ir kiti juridiniai asmenys“ [12], kuriems tokia teisė peticijų įstatyme net nėra suteikiama; tai buvo pagrindas šių kreipimūsi nenagrinti. 2010–2012 m. juridiniai asmenys tokių kreipimūsi praktiškai nebeteikė.

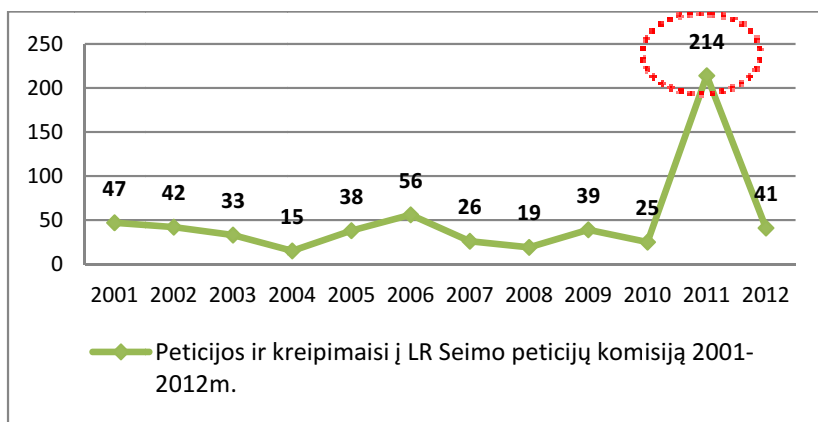
Aptariant kreipimūsi į LR Seimo peticijų komisiją, pastebima perspektyvi tendencija – kreipimūsi, kurie pripažinti peticijomis, 2001–2012 m. gerokai padaugėjo (žr. 1 pav.). Tai suponuoja, jog kreipimaisi yra rengiami kokybiškiau ir konstruktyviau. Taip pat daugėja teisinio sąmoningumo.



1 pav. Peticijomis pripažinti kreipimaisi 2001–2012 m.

Šaltinis: sudaryta autorės pagal Seimo peticijų komisijos 2001–2012 m. darbo ataskaitų duomenis.

Kad bendrai teisinis sąmoningumas didėja, galėtų rodyti ir tai, kiek asmenų siekė dalyvauti teisėkūroje pasinaudodami peticijos teise. Vis dėlto, žvelgiant į 2001–2012 m. LR Seimo peticijų komisiją besikreipiančiųjų skaičių (žr. 2 pav.), galima pastebėti, jog jis buvo palyginti stabilus. Išsiskiria tik 2011 m., kada besikreipiančiųjų buvo net 214. Tačiau toks didelis pokytis atsirado tik dėl to, kad susiklostė unikali situacija – daug suinteresuotų asmenų, tačiau kiekvienas atskirai, rašė panašiu klausimu, ir jie išskyrė atskirus to paties klausimo aspektus, todėl šių kreipimūsi nebuvo galimybių sujungti ir svarstyti kaip vieną. Kanceliarijos darbuotojams teko daug administracinių sunkumų nustatant gautų kreipimūsi panašumus ir skirtumus, ypač tuomet, kai kreipimaisi buvo parašyti sunkiai įskaitomu raštu.



2 pav. 2001–2012 m. pateikti kreipimaisi ir peticijos į LR Seimo Peticijų komisiją

Šaltinis: sudaryta autorės pagal Seimo peticijų komisijos 2001–2012 m. darbo ataskaitų duomenis.

Ši situacija rodo neigiamą tendenciją peticijos teisės institutą naudoti kaip priemonę politiniams tikslams pasiekti. LR peticijų komisijos patirtis rodo, jog skaičiaus kaita tiesiogiai priklauso nuo suinteresuotų grupių aktyvumo ir noro naudotis šiuo institutu. Pavyzdžiui, tais pačiais – 2011 m. – įvyko gerai organizuotas peticijų komisijos „šturmas“ norint atkreipti Seimo narių dėmesį į kalinčių asmenų padėtį. Deja, buvo vadovautasi klaidinga logika – „daugiau yra geriau“, todėl kreipimus tuo pačiu klausimu parašė ne vienas šimtas kalinčių asmenų. Nors tikslui pasiekti užtektų tik vieno. Į kiekvieną atskirą kreipimąsi Peticijų komisija buvo įpareigota atsakyti raštu, todėl peticijos teisės institutas tapo neefektyviai valstybės lėšas administracinėms išlaidoms eikvojančia priemone.

Išvados

1. Aptariamu laikotarpiu teisiškai įtvirtinta teisėkūros iniciatyvų sistema yra palanki aktyvesniam peticijos teisės įgyvendinimui, nes kitiems teisėkūros iniciatyvų šaltiniams reikia daugiau išlaidų nei jų prireiktų peticijos teisei įgyvendinti. Socialinių tyrimų bei valstybės institucijų duomenų analizė rodo, kad Lietuvos gyventojai peticijos teisės turinį suvokia plačiau nei yra reglamentuota peticijų įstatyme. Tokia situacija sudaro kliūtis institutą taikyti efektyviai.

2. Peticijos teisei įgyvendinti reikia atitinkamo teisinio sąmoningumo t. y. išmanymo apie peticijos teisės įgyvendinimo turinį ir ribas. LR Seimo peticijų komisijos patirtis rodo, jog šio sąmoningumo vis daugėja. Taip pat pastebima neigiama tendencija šiuo institutu piktnaudžiauti. Peticijos teisės instituto svarbesni reglamentavimo pakeitimai iki 2013 m. buvo susiję su šio instituto įtvirtinimu elektroninėje erdvėje, tačiau dėl klaidingos peticijos teisės sampratos visuomenėje ir teisinio sąmoningumo trūkumo kol kas įdiegtos naujovės nėra pakankamai rezultatyvios.

3. Savivaldybėms rekomenduojama pateikti peticiją savivaldybių elektroninėse svetainėse, taip pat įdiegti ir edukacinę interaktyvią mokymo programą, kuri įgalintų

besikreipiančius asmenis aiškiai suformuluoti kreipimąsi ir išmokyti atskirti peticijos teisę nuo teisės kritikuoti pareigūnų darbą ar įprastinės nuomonės raiškos. Elektroninėje erdvėje atskirai veikiančiose neoficialios peticijų teikimo svetainėse gyventojai neskatinami suvokti visų peticijos teisės naudojimo galimybių teisėkūroje, todėl siūlytina šias svetaines sujungti ir taip sukurti vieningus reikalavimus turinčią bendrą e. peticijų teikimo sistemą. Šiose taip pat siūlytina įdiegti edukacinę medžiagą apie būtinus reikalavimus, kad rašomas kreipimasis būtų pripažintas peticija oficialiose institucijose.

Literatūra

1. Beinoravičius D. Įstatymų sisteminimas – įstatymų leidybos kokybės tendencija. Kn. *Kolektyvinė monografija. Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sandara*. Vilnius: MRU, 2008, 161–177.
2. Briassoulis, H. Online petitions:new tools of secondary analysis? Qualitative research, 2010, Vol. 10 No. 6, 715–727. <http://qrj.sagepub.com/content/10/6/715.abstract?rss=1> [2011 07 22]. <http://dx.doi.org/10.1177/1468794110380530>
3. Butkevičienė E., Rutkauskienė D. Valdžios, verslo ir piliečių elektroninės sąveikos plėtra Lietuvoje: viešųjų elektroninių paslaugų poreikis kaimiškuosiuose regionuose. *Viešoji politika ir administravimas*, 2008, Nr. 23, 68–77.
4. Europos Parlamentas Prieiga internete: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament-/lt/00533cec74/Petitions.html>. [2013 08 22].
5. Imbrasaitė J. et al. Valdžios institucijų suvokimas ir politiniai veiksmai Lietuvoje, 2010 m. gruodis = Perceptions of the Government and Political Acts in Lithuania, December 2010: LiDA [platintojas], 2013. (Kaunas: Vytauto Didžiojo universitetas, 2010). (LVP: Lietuvos valdžia ir politika). Prieiga internete: http://www.lidata.eu/data/quant/LiDA_LVP_0255 [2011 07 22].
6. Kalinauskas G. Peticijos teisės įtvirtinimas Lietuvos konstitucinėje teisėje: parlamentinė patirtis. *Jurisprudencija*, 2005, Nr. 64(56), 104–113.
7. Krupavičius A. et al. Socialinė politika, 2011 m. lapkritis–gruodis = Social Policy, November–December 2011. (Kaunas: Kauno technologijos universitetas, 2012). (SPS: Lietuvos socialinių problemų stebėseną). Prieiga internete: http://www.lidata.eu/data/quant/LiDA_SPS_0239 [2011 07 22].
8. KTU Politikos ir viešojo administravimo institutas. ESS4, pagrindinio ir papildomo klausimyno duomenys, Lietuva, 2009 m. spalio – 2010 m. sausio = ESS4, Main and supplementary questionnaire data, Lithuania, October 2009 – January 2010: LiDA [platintojas], 2010. (Kaunas : Lietuvos HSM duomenų archyvas (LiDA), 2010). (ESS: Europos socialinis tyrimas). Prieiga internete: http://www.lidata.eu/data/quant/LiDA_ESS_0150 [2011 07 22].
9. KTU Politikos ir viešojo administravimo institutas. ESS5, pagrindinio ir papildomo klausimyno duomenys, Lietuva, 2011 m. gegužė–rugpjūtis: LiDA [platintojas], 2013. (Kaunas: Lietuvos HSM duomenų archyvas (LiDA), 2012) (ESS: Europos socialinis tyrimas). Prieiga internete: http://www.lidata.eu/data/quant/LiDA_ESS_0240. [2011 07 22].
10. Lietuvos Respublikos peticijų įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 66-2128.

11. Lietuvos Respublikos Seimo peticijų komisijos 2011 metų darbo ataskaita. Prieiga internete: http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=6206&p_k=1 [2013 08 22].
12. Lietuvos Respublikos Seimo peticijų komisijos 2012 metų darbo ataskaita. Prieiga internete: http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=9065&p_k=1 [2013 08 22].
13. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. kovo 31 d. nutarimas Nr. 348 *Dėl Peticijų teikimo, svarstymo ir išvadų įgyvendinimo koncepcijos patvirtinimo. Valstybės žinios*, 2010, Nr. 40-1907.
14. Lietuvos visuomenės pilietinės galios indeksas, 2011 m. Prieiga internete: <http://www.civitas.lt/lt/?pid=74&id=78> [2011 07 22].
15. Matulionis A. et al. Lietuvos narystės ES poveikis visuomenės struktūrai, 2004 m. lapkritis [Electronic resource]. Vilnius: Socialinių tyrimų institutas, 2004. Mode of access: Lithuanian Data Archive of HSS. Title in English: Influence of EU Membership on Social Structure of Lithuania, November 2004. Prieiga internete: <http://www.lidata.eu> [2011 07 22].
16. Miežanskienė R. Lietuvos Respublikoje teikiamos peticijos reikšmė teisėkūros iniciatyvų kontekste. *Tarpdisciplininis diskursas socialiniuose moksluose* – 3. KTU, 2011m., 214–219.
17. Petrauskienė R., Žilinskas G. Informacinių technologijų įtaka politiniam dalyvavimui: interneto skverbties ir rinkėjų aktyvumo tendencijos Lietuvoje. *Viešoji politika ir administravimas*, 2013, T. 12, Nr. 1, 50–64.
18. Ragauskas P. Piliečių dalyvavimas leidžiant įstatymus. *Politologija*, 2005, Nr. 1 (37), 55–91.
19. Ramonaitė A. et al. E-demokratija, 2008 m. balandis = E-democracy, April 2008: LiDA [platintojas], 2011 (Vilnius: Vilniaus universitetas, 2008). (LVP: Lietuvos valdžia ir politika). Prieiga internete: <http://www.lidata.eu> [2011 07 22].
20. Ramonaitė A. et al. E-demokratija, 2008 m. balandis = E-democracy, April 2008: LiDA [platintojas], 2011 (Vilnius: Vilniaus universitetas, 2008). (LVP: Lietuvos valdžia ir politika). Prieiga internete: <http://www.lidata.eu> [2011 07 22].
21. Seimo peticijų komisija. 2010 metų darbo ataskaita. Prieiga internete: http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=6206&p_k=1 [2011 07 22].
22. Statistikos departamentas. Informacinės technologijos namų ūkiuose. Prieiga internete: <http://osp.stat.gov.lt/statistiniu-rodikliu-analize?id=1976&status=A> [2013 08 22].
23. Statistikos departamentas. Namų ūkiai, turintys asmeninį kompiuterį, interneto prieigą. Prieiga internete: <http://osp.stat.gov.lt/statistiniu-rodikliu-analize?id=2003&status=A> [2013-08-18].
24. Vilniaus miesto savivaldybė. Prieiga internete: <http://www.vilnius.lt/index.php?-1681646378> [2013 08 22].
25. Vitkauskaitė-Meurice D. Individualių žmogaus teisių gynimo galimybės Europos žmogaus teisių teisme ir Jungtinių Tautų žmogaus teisių komitete: lyginamasis aspektas. *Socialinių mokslų studijos*, 2012, Nr. 4 (1), 251–276.
26. Žilinskas G. Skaitmeninės atskirties Lietuvos Respublikos regionuose analizė. *Viešoji politika ir administravimas*, 2012, T. 11, Nr. 3, 502–513.
27. Žiliukaitė R., Ramonaitė A., Degutis M. Lietuvos visuomenės pilietinės galios indeksas, 2007 m. lapkritis = Lithuanian Society's Civic Empowerment Index, November 2007:

- LiDA [platintojas], 2011 (Vilnius: Pilietinės visuomenės institutas, 2007). (PGI: Pilietinės galios indeksas). Prieiga internete: <http://www.lidata.eu> [2011 07 22].
28. Žiliukaitė R., Ramonaitė A., Degutis M. Lietuvos visuomenės pilietinės galios indeksas, 2008 m. gruodis = Lithuanian Society's Civic Empowerment Index, December 2008: LiDA [platintojas], 2011 (Vilnius: Pilietinės visuomenės institutas, 2008). (PGI: Pilietinės galios indeksas). Prieiga internete: <http://www.lidata.eu> [2011 07 22].
29. Žiliukaitė R., Ramonaitė A., Degutis M. Lietuvos visuomenės pilietinės galios indeksas, 2009 m. gruodis = Lithuanian Society's Civic Empowerment Index, December 2009: LiDA [platintojas], 2011 (Vilnius: Pilietinės visuomenės institutas, 2009). (PGI: Pilietinės galios indeksas). Prieiga internete: <http://www.lidata.eu> [2011 07 22].
30. Žiliukaitė R., Ramonaitė A., Degutis M. Lietuvos visuomenės pilietinės galios indeksas, 2010 m. gruodis = Lithuanian Society's Civic Empowerment Index, December 2010: LiDA [platintojas], 2013 (Vilnius: Pilietinės visuomenės institutas, 2010). (PGI: Pilietinės galios indeksas). Prieiga internete: http://www.lidata.eu/data/quant/LiDA_PGI_0256 [2011 07 22].

Ramunė Miežanskienė

The Application of Institute of Right to Petition in Lithuania – Trends and Experience

Abstract

The right to petition is one of the measures to identify citizens participation in legislative process. On one hand this article is aimed at giving a retrospective view of the implementation of right to petition in Lithuania. On the other hand, its aim is to identify general trends of application of petition institute in Lithuania. The research is grounded on the social researches which were carried out during the years of 2004 – 2012. It is also based on the work experience of Commission of Petitions in Lithuania's Parliament.

The research shows that the right to petition is more effective to individual persons compared to other regulations in the field of legislative initiatives. The analysis confirms assumption that citizens have a different conception of right to petition than it is formulated in Lithuania's Law on Petitions. Petitions are perceived as one of the instruments to express their opinion, but not as an instrument of legislative initiatives. This situation requires one of the possible solutions - either to make a regulatory change, or to implement educational programs that enable people to use the right of petition more effectively. The data of work experience of Commission of Petitions in national Parliament shows that legal awareness of applicant is increasing, but also observed a negative trend to abuse a right to petition.

Ramunė Miežanskienė – Kauno technologijos universiteto Socialinių mokslų fakulteto Teisės katedros lektorė.

E. paštas: ramune.miežanskiene@ktu.lt

Ramunė Miežanskienė, Lector at the Department of Law, Faculty of Social Sciences, Kaunas University of Technology.

E-mail: ramune.miežanskiene@ktu.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2013 m. liepos mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2013 m. rugpjūčio mėn.