

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
TEISĖS FAKULTETO
TEISĖS FILOSOFIJOS IR ISTORIJOS KATEDRA

MANTAS PAŠKONIS
(Verslo teisės studijų programa)

PASITIKĖJIMO VALDŽIOS INSTITUCIJOMIS SOCIALINĖS
IR TEISINĖS PROBLEMOS

Magistro baigiamasis darbas

Vadovas:

Prof. dr. Vytautas Šlapkauskas

Vilnius, 2010

TURINYS

ĮVADAS.....	4
1. VALDŽIOS SAMPRATA, STRUKTŪRA, PASITIKĖJIMO APŽVALGA.....	8
1.1. Valdžia, valdymas ir pasitikėjimas.....	8
1.2. Visuomenės pasitikėjimas politinėmis partijomis.....	9
1.3. Visuomenės pasitikėjimas Lietuvos Respublikos Seimu.....	10
1.4. Visuomenės pasitikėjimas Lietuvos Respublikos Prezidento institucija.....	13
1.5. Visuomenės pasitikėjimas Lietuvos Respublikos Vyriausybe.....	14
1.6. Visuomenės pasitikėjimas teismų sistema.....	19
1.7. Visuomenės pasitikėjimas viešojo administravimo sistema.....	20
1.8. Kontrolės mechanizmo apžvalga ir efektyvumo vertinimas.....	23
1.9. Skyriaus apibendrinimas.....	29
2. LIETUVOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ TEISINIO REGLAMENTAVIMO APŽVALGA..	30
2.1. Teisės aktų, nustatančių Lietuvos valdžios teisinį statusą apžvalga.....	31
2.2. Teisės aktų, reglamentuojančių Lietuvos valdžios institucijų veiklą apžvalga.....	33
2.3. Skyriaus apibendrinimas.....	41
3. PASITIKĖJIMO VALDŽIOS INSTITUCIJOMIS TEISINĖS PROBLEMOS.....	41
3.1. Teisinio nihilizmo raiška aukščiausiose valdžios institucijose.....	41
3.2. Teisinės atsakomybės institutas ir politinis (ne)baudžiamumas Lietuvoje.....	48
3.3. Piktnaudžiavimas teisėmis, kaip „pavyzdinis“ elgesio modelis.....	50
3.4. Žiniasklaidos įtaka visuomenės nuomonei ir piktnaudžiavimas žodžio laisve.....	54
3.5. Skyriaus apibendrinimas.....	56
4. PASITIKĖJIMO VALDŽIOS INSTITUCIJOMIS SOCIALINĖS PROBLEMOS.....	56
4.1. Nusikalstamumas kaip nepasitikėjimo valdžios institucijomis priežastis ir pasėkmė.....	57
4.1.1. Korupcija kaip nepasitikėjimo valdžios institucijomis priežastis ir pasėkmė... ..	60
4.2. Socialinė atskirtis.....	64
4.3. Visuomenės nusivylimas kaip emigracijos priežastis.....	66
4.4. Pilietinės galios ir jos indekso Lietuvoje teisinis vertinimas.....	67
4.5. Skyriaus apibendrinimas.....	71
IŠVADOS.....	73
LITERATŪROS SĄRAŠAS.....	77
SANTRAUKA.....	86
SUMMARY.....	87
PRIEDAI.....	88

IVADAS

Demokratinėje valstybėje valdžios organizacija ir veikla grindžiama valdžių padalinimo principu¹. Šio principo paskirtis – garantuoti asmens teises ir laisves, padėti visuomenei išvengti despotizmo. Atsižvelgiant į tai, kad valstybė vykdo tris funkcijas (leidžia įstatymus, juos vykdo ir sprendžia iškilusius ginčus), pagal tradicinę valdžių padalijimo sampratą valstybės valdžios skirstomos į: įstatymų leidžiamąją; vykdomąją; teisminę. Kiekviena iš valstybės valdžios sričių smulkiau skirstomos į institucijas, kurios vykdo svarbiausias valstybės funkcijas. Skirtingos funkcijos pavedamos skirtingoms valdžios institucijoms, uždraudžiant savintis svetimas funkcijas. Valdžios yra pakankamai savarankiškos, nepriklausomos, kontroliuoja ir riboja viena kitos galias. Aukščiausią suverenią galią Tauta vykdo tiesiogiai ar per demokratiškai išrinktus savo atstovus. Valdžios galias riboja Konstitucija. Lietuvos Respublikos Konstitucijos² 5 straipsnis (toliau str.) skelbia, jog valdžios įstaigos tarnauja žmonėms. Tačiau pastebima tendencija, kad pastaruoju metu, vadovaujantis gyventojų apklausų metu surinktais duomenimis, LR Konstitucijos 5 str. nuostatos (valdžios įstaigos tarnauja žmonėms) nėra įgyvendinamos³. Visuomenėje vyrauja neigytos nuotaikos Tautos atstovų atžvilgiu (tai patvirtina 2008-12-18 d. atlikėjų protestas, 2009-01-16 d. visuotinis protestas ir riaušės prie Seimo, 2010-09-22 d. pareigūnų protesto akcija ir kt.), nors pati visuomenė juos išrinko rinkimuose.

Visuomeninė veikla (įskaitant valdymą ir buvimą pavaldžiu) - tai kolektyvinė veikla, kurioje dalyvauja daug skirtingų asmenų iš skirtingų visuomenės sluoksnių ir kurie nėra artimai susiję, todėl vienintelis būdas sėkmingai veikti kartu – tai pasitikėti kitais. V. Šlapkauskas apibūdina pasitikėjimą, kaip socialinį turta, būtina sėkmingam demokratijos veikimui⁴.

Lietuvoje teisės sistema ir teisės doktrina (už imperatyvių teisės normų nevykdymą arba netinkamą vykdymą) numato administracinę, baudžiamąją, drausminę arba civilinę atsakomybę, saugo žmonių teises bei laisves, apriboja valdžios institucijų galias, užkerta kelią piktnaudžiavimui, tačiau teisinio išsilavinimo neturintys žmonės, o dažnai ir turintys, abejoja įstatymų veiksmingumu, ir juo labiau – įstatymų vykdymu. Šioje situacijoje viena iš apsaugos nuo piktnaudžiavimo teisėmis priemonių yra žiniasklaida, akylai stebinti kiekvieną valdžios

¹ Monteskie Ch.L. Apie įstatymų dvasią. Vilnius: Mintis, 2005. Valdžių padalijimo principas - valstybės valdžios galių paskirstymas skirtingoms institucijoms, siekiant apriboti valdžią ir išsaugoti laisvę bei lygybę. Valdžios turi būti pakankamai savarankiškos, nepriklausomos, tačiau kartu ir kontroliuoti bei riboti viena kitą (atsvarų mechanizmas). P. 160-172; 182-190.

² Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios, 1992, Nr. 31-953.

³ Visuomenės nuomonės ir rinkos tyrimų centro „Vilmorus“ 2000 - 2010 m. pasitikėjimo valdžios institucijomis tyrimų duomenimis pasitikėjimas LR Seimu vidutiniškai (apibendrinus 2000 – 2010 metų duomenis) siekia 10 proc., LR Vyriausybę 20 proc., teismais – 18 proc. 2010 m. spalio 1 – 11 dienomis vykdyto tyrimo duomenimis, mažiausiai patikimi teisininkai apklausos dalyviams atrodė teisėjai - 14 proc. (2009 metais - 15 proc.), antstoliai - 14 proc. (2009 metais - 12 proc.) ir prokurorai - 12 proc. (2009 metais - 13 proc.).

⁴ Šlapkauskas V. Teisės sociologijos pagrindai. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2004. P. 390.

pareigūnų veiksmą. Tačiau R. Gudaitis, pažymi, kad remiantis žodžio laisve, visuomenės informavimo priemonėse dažnai ne objektyviai pateikiami įvykiai, iki galo neištyrus situacijų rašomi komentarai, spausdinami „užsakomieji“, ne objektyvūs straipsniai, reitingams padidinti dirbtinai keliami skandalai, nesusimąstant, jog tai yra toks pat piktnaudžiavimas teisėmis, sukeliamas ne valdžios institucijose, o pačios visuomenės elgesio. 2004 m. vasario 12 d., Europos Tarybos Ministrų Komitetas priėmė deklaraciją „Dėl politinių debatų visuomenės informavimo priemonėse“⁵. Šioje deklaracijoje, apibrėždamas leistinas kritikos ribas Europos Tarybos Ministrų Komitetas pažymi, kad valstybė, vyriausybė, bet kokia šalies valdžia – vykdomoji, įstatymų leidžiamoji ar teisminė – gali būti kritikos objektu visuomenės informavimo priemonėse. Dokumente pažymima, jog dėl dominuojančių pozicijų baudžiamieji įstatymai neturėtų ginti valstybės institucijų nuo įžeidžiančių ar šmeižikiškų pareiškimų, o tose šalyse, kur tokia valstybinės valdžios apsauga galima, šios poveikio priemonės turėtų būti apribotos siekiant išvengti bet kokio laisvės kritikuoti suvaržymo. Pasak G. Songailos – taip atveriamas kelias „geltonajai“ spaudai klestėti⁶, nepaisant to, kad deklaracijoje patikslinama, kad asmenys, atstovaujantys išvardintas institucijas, bet kokiu atveju nepraranda teisės būti apsaugoti kaip ir kiekvienas kitas asmuo.

Temos aktualumas. Anot Ch. L. Monteskje, Tauta, turinti aukščiausią valdžią, pati turi daryti viską, ką ji geba daryti, o tai, ko negali – ji turi vykdyti per savo įgaliotinius. Bet tie įgaliotiniai, nebus įgaliotiniai, jeigu jų nepaskirs Tauta. Tauta pati išsirenka savo įgaliotinius, t.y. valstybės pareigūnus⁷. LR Konstitucijos 4 str. numatyta, jog aukščiausią suverenią galią Tauta vykdo tiesiogiai ar per demokratiškai išrinktus savo atstovus. Valdžios institucijose dirba Tautos išrinkti atstovai, t.y. pačių žmonių pasirinkti asmenys, turintys įgyvendinti jų, kaip rinkėjų lūkesčius, valią. Visuomenės nuomonės tyrimų duomenys⁸ leidžia teigti, jog Lietuvoje visuomenė nepasitiki valdžios institucijomis, t.y. Tauta nepasitiki savo pačios sprendimais. Šioje situacijoje galima išvelgti ne tik teisinių ar socialinių pasitikėjimo valdžios institucijomis ir tautos išrinktais atstovais problemų, bet ir ekonominių, psichologinių, istorinių, kultūrinių aspektų. Ch. L. Monteskje teigė, jog jei įstatymų (Tautos sprendimų) nepaiso vadovas, tai yra ištaisoma, pakeičiant vadovą, bet jei sprendimų nepaiso pati Tauta, tai ji jau „žuvusi“⁹. Pasak R. D. Putnamo, pasitikėjimas lemia didesnę valdžios institucijų veiklos efektyvumą, o aukštas

⁵ Declaration of the Committee of Ministers on freedom of political debate in the media // Europos Tarybos Ministrų Komitetas 2004 m. vasario 12 d. susitikimas Nr. 872.

⁶ Žurnalistų ir leidėjų etikos komisija. Dėl takoskyros tarp rimtosios ir „geltonosios“ žiniasklaidos. Vilnius, 2001m. spalio 08 d. Kreipimasis į žiniasklaidą. Interneto prieiga: <http://www.lzlek.lt/index.php?lang=1&sid=372&tid=361>; prisijungimo laikas: 2010-12-03 d.

⁷ Monteskje Ch.L. „Apie įstatymų dvasią“. Vilnius: Mintis, 2005. P. 9.

⁸ Priedas Nr. 1. Pasitikėjimas Lietuvos institucijomis. Šaltinis: Visuomenės nuomonės tyrimų centro „Vilmorus“ 2010 m. lapkričio 3 – 15 d. tyrimas.

⁹ Monteskje Ch.L. Apie įstatymų dvasią. Vilnius: Mintis, 2005. P. 21.

veiklos efektyvumo lygis dar labiau skatina pasitikėjimą atitinkama institucija¹⁰. Pastebimas ir atvirkštinis rezultatas – žemas pasitikėjimo lygis lemia žemą institucijų veiklos efektyvumą, o žemas veiklos efektyvumas dar labiau mažina pasitikėjimą, tokiu atveju gaunamas spiralinis mechanizmas, kuomet pavojingai artėjama prie valstybės destabilizavimo. Norint šią neigiamą tendenciją sustabdyti, būtina nustatyti (ne)pasitikėjimo priežastis, mastą bei dinamiką, ištirti (ne)pasitikėjimą valdžios institucijomis, kaip sudėtinį įvairių sričių reiškinių, atskleisti jam būdingus bruožus, jo savitumą.

Atsižvelgiant į tiriamąją temą, kyla būtinybė problemas apžvelgti ne tik teisiniu, bet ir socialiniu, moraliniu, loginiu aspektais. Tiriamajame darbe keliamos įstatymų netobulumo ir neefektyvumo, nusikalstamumo, pilietinės visuomenės nebuvimo ir/ar jos naikinimo, neigiamo „pavyzdinio“ elgesio, politikų moralės nebuvimo ir kt. problemos. Kaip problemų priežastis ir pasekmė išskiriamas nepasitikėjimas valdžios institucijomis, kurio turinį ir dinamiką nagrinėjo V. Gaidys, V. Kavolis. Kitas tiriamojo darbo nagrinėjamas problemas – teisių ir pareigų vienovę nagrinėjo A. Vaišvila (darbe aptariamas teisių ir pareigų vienovės nepaisymas viešojo administravimo sistemoje). Piktnaudžiavimą teisėmis, o tiriamosios problemos kontekste – visuomenės informavimo priemonių piktnaudžiavimą žodžio laisve nagrinėjo M. Dobrynina, R. Gudaitis. Socialinę teisės prigimtį, teisės ir moralės santykį bei bendruomenės svarbumą tyrė V. Šlapkauskas, A. Ramonaitė, M. Degutis. Nepasitikėjimą valdžios institucijomis nagrinėjo P. K. Blind, įstatymų neefektyvumą nusikaltimuose valstybės tarnybai ir korupciją – A. Gutauskas ir J. Laucius, J.T. Noonan. Problemas susijusias su valdžia ir visuomeniniu šalies gyvenimu tyrė Pilietinės visuomenės instituto mokslininkai, įvairiomis temomis išleidę ne vieną straipsnių rinkinį. Iš šios temos tyrinėtojų gausos ir iš to, jog jie visi atstovauja skirtingoms mokslo sritims pastebimas iškeltų problemų aktualumas ir sudėtingumas.

Mokslinė problema. Kyla pasitikėjimo valdžios institucijomis nebuvimo klausimas, kurį galima būtų suskirstyti į daug aspektų: t.y. Tautos nepasitikėjimas savo turimomis galiomis ir teisėmis (rinkimų teisės), valdžios institucijų sistemos netobulumas, kontrolės mechanizmo ribotumas, atsakomybės trūkumas ir t.t.

Tyrimo objektas. Valdžios institucijų ir pareigūnų veikla ir veiklą reglamentuojantys teisės aktai.

Tyrimo dalykas – Teisės aktai, sudarantys Lietuvos Respublikos, kaip teisinės valstybės pamatus, reglamentuojantys valdžios struktūrą, valstybės valdymą, savivaldą ir su minėtomis sritimis susijusius teisinius santykius. Minėtų sričių teisės aktų netinkamą vykdymą atvejais, visuomenės nuomonė, socialinė valstybės aplinka. Teisės ir socialinės aplinkos santykis.

¹⁰ Putnam R. D. Kad demokratija veiktų: pilietinės tradicijos šiuolaikinėje Italijoje. Vilnius: Margi raštai, 2001. P. 241.

Iškelta **hipotezė**, jog nepasitikėjimas valdžios institucijomis lemiamas valdžios institucijų bei pareigūnų veiklos ir teisinio reguliavimo takoskyros.

Tyrimo tikslas. Atskleisti pasitikėjimo valdžios institucijomis socialines ir teises problemas.

Siekiant darbo tikslo, būtina įgyvendinti šiuos **uždavinius**:

1. Išnagrinėti valdžios sistemą.
2. Apžvelgti valdžios sistemą reglamentuojančius teisės aktus.
3. Išanalizuoti valdžios sistemos funkcionavimo ypatumus.
4. Nustatyti pasitikėjimo ar nepasitikėjimo valdžios institucijomis mastą.
5. Atskleisti pasitikėjimo valdžios institucijomis teises problemas.
6. Atskleisti pasitikėjimo valdžios institucijomis socialines problemas.
7. Apibendrinti tyrimo duomenis ir pateikti išvadas.

Tyrimo metodai. Rašant šį darbą buvo remtasi bendraisiais teoriniais tyrimo metodais – literatūros analizės bei lyginamuoju. Taip pat pasitelktas loginės analizės tyrimo metodas. Analitinis – kritinis metodas panaudotas vertinant valdžios institucijų bei pareigūnų veiklą.

Tyriamiesiems rezultatams gauti buvo naudojamas nestruktūrizuoto interviu metodas.

Darbo struktūra ir apimtis. Darbą sudaro įvadas, keturios dalys, 22 skyriai, 1 poskyris, išvados, literatūros sąrašas, santrauka bei priedai.

Pirmojoje darbo dalyje apžvelgiama valdžios bei valdymo samprata. Aptariamas (ne)pasitikėjimas bei (ne)pasitikėjimo dinamika Lietuvos valdžios institucijomis. Antrojoje dalyje analizuojami teisės aktai, nustatantys valdžios institucijų sistemą bei reglamentuojantys valdžios institucijų veiklą. Trečiojoje dalyje atskleidžiamos pasitikėjimo valdžios institucijomis teisinės problemos. Ketvirtojoje dalyje analizuojamos pasitikėjimo valdžios institucijomis socialinės problemos.

Tyrimojo darbo pabaigoje pateikiamos išvados, naudotos literatūros sąrašas bei priedai.

1. VALDŽIOS SAMPRATA, STRUKTŪRA, PASITIKĖJIMO APŽVALGA

Valdžia - tai teisė ar galia pajungti savo valiai¹¹. Analizuojant Lietuvos Respublikos valdžios modelį, kuris yra demokratinis, reikėtų naudoti terminą – teisė (ne galia) pajungti. Valstybės valdžios sistemą Lietuvoje nustato Lietuvos Respublikos Konstitucija. Valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas (įstatymų leidžiamoji), Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė (įstatymų vykdomoji), Teismas (teisminė valdžia). Valdžios galias riboja Konstitucija. Visos minėtos valdžios veikia Konstitucijos ir įstatymais nustatytose gairėse (vykdo įstatymais joms deleguotas funkcijas, įgyvendina keliamus uždavinius ir siekia užbrėžto tikslo). Analizuojant valdžios sistemą teisine prasme – tai įstatymais apibrėžtas valstybės valdymo modelis.

1.1. Valdžia, valdymas ir pasitikėjimas

Modernioje visuomenėje tiesioginis valdymas yra labai neefektyvus ir apskritai sunkiai įmanomas, todėl yra įgyvendinamas atstovaujamas valdymas. Tautos valdymą per išrinktus atstovus reglamentuoja Lietuvos Respublikos Konstitucija ir įstatymai¹². Kadangi valdymu daromas poveikis žmogaus arba žmonių grupės valiai, o bendrąja prasme valdymas yra valdančiojo poveikis valdomajam, siekiant užsibrėžto bendros sistemos tikslo – valdymo subjektas atsiduria aukštesnėje hierarchinės piramidės pakopoje. Objektas privalo vykdyti subjekto nurodytus sprendimus, ir būdamas teisiškai silpnesnis tampa nepatikus valdymo subjekto atžvilgiu. Tačiau atskiriant bendrąjį valdymą nuo valdymo, kurį įgyvendina vykdomoji valdžia (Vyriausybė ir Prezidentas) labiau tinka valstybinio valdymo arba administravimo terminas.

Valstybinis valdymas – tai valstybės valdymas, viso valstybės aparato darbas. Valstybinį valdymą įgyvendina specialūs subjektai, arba valstybiniai valdymo organai (vykdomosios valdžios institucijos, pareigūnai). Valstybinis valdymas yra vykdomojo pobūdžio veikla, reikalinga atstovaujamųjų valstybės valdžios organų aktams įgyvendinti, kitaip tariant poįstatyminė veikla, nes vykdomieji organai savo darbe remiasi galiojančiais įstatymais. Vykdomoji veikla, kurią atlieka valdymo organai, labai plati, aprėpia socialinį, kultūrinį, politinį, ūkinį gyvenimą. Kadangi minėtoji vykdomoji veikla yra kasdieninio pobūdžio, organizacinė, nepertraukiama – natūralu, jog susiduriama su nuolatinėmis problemomis, neeilinėmis

¹¹ Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. Lietuvių kalbos institutas, 2010. Elektroninė versija.

<http://www.lkz.lt/startas.htm>; prisijungimo laikas: 2009-11-16 d.

¹² Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymas // Valstybės žinios. 1992, Nr. 22-635. Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimų įstatymas // Valstybės žinios. 1993, Nr. 2-29. Lietuvos Respublikos Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 53-996. Rinkimų į Europos Parlamentą įstatymas // Valstybės žinios. 2003, Nr. 115-5192.

situacijomis, sulaukiama daug piliečių skundų, kas sąlygoja nepasitenkinimo augimą visuomenėje ir ilgainiui priveda prie absoliutaus nepasitikėjimo atitinkama institucija ir jos pareigūnais. Pasitikėjimo valdžia lygis nulemiamas piliečių lūkesčių ir valdžios darbo rezultatų skirtumu¹³, todėl tikslinga būtų iškelti klausimą, kodėl susidaro lūkesčių ir rezultatų skirtumas? Minėta problema išnagrinėjama 1.2 – 1.5 skyriuose.

1.2. Visuomenės pasitikėjimas Lietuvos politinėmis partijomis

Visuomenės nuostatas valdžios atžvilgiu¹⁴ tikslinga nagrinėti sutelkiant dėmesį į pasitikėjimą trimis svarbiausiomis valdžios institucijomis – parlamentu, vyriausybe ir prezidentu – bei politinėmis partijomis, kurios yra svarbiausia institucija, turinti užtikrinti valdžios ir piliečių ryšį¹⁵ ir kurių pagrindu formuojamos svarbiausios valdžios institucijos (išskyrus Prezidento instituciją). Atsižvelgiant į apklausų duomenis, pasitikėjimo politinėmis partijomis lygmuo ypač žemas (pats žemiausias iš reitinguojamų institucijų – priedas Nr. 1), bet jis yra beveik stabilus; menki svyravimai neišeina iš statistikos paklaidos ribų. Politinėmis partijomis nepasitiki visos socialinės demografinės grupės ir visų partijų rėmėjai. Į atvirą klausimą, kodėl nepasitiki politinėmis partijomis, respondentai mini tokius atsakymus: “daug žada, nieko nepadaro” – 36%, “dirba tik savo naudai” - 18%, “tik konkuruoja tarpusavyje, užuot dirbę” - 18%, “nerūpi paprasto žmogaus problemas” - 9% (Vilmorus, 2007). Tačiau teisiškai politinių partijų vertinti negalime, nes atsakomybės už jų veiklą nenumato joks teisės aktas. Politines partijas reglamentuoja Lietuvos Respublikos politinių partijų įstatymas, tačiau jame tik bendrais bruožais nustatyti politinių partijų veikimo pagrindai, įsteigimo ir pasibaigimo pagrindai, partijos samprata, veiklos garantijos. Partijos veikimo gairės yra pačios politinės partijos reikalas. Nors Politinių partijų įstatymo 2 straipsnis nusako, jog politinė partija yra savo pavadinimą turintis, pagal šį įstatymą įsteigtas viešasis juridinis asmuo, kurio tikslas – tenkinti savo narių politinius interesus, padėti išreikšti Lietuvos Respublikos piliečių politinę valią, siekti dalyvauti įgyvendinant valstybės valdžią ir savivaldos teisę, tačiau jokie teisinio precedento nėra, kuris numatytų, jog partija “nepadėjo” ar “netinkamai” įgyvendino piliečių politinę valią, taip pažeisdama minėtą įstatymo straipsnį, kaip ir nėra reglamentuotos sankcijos už minėto straipsnio

¹³ Jongsoo P., Kwangrae C. // Declining Relational Trust between Government and Publics, and Potential Prospects of Social Media in the Government Public Relations. Texas A&M University; Korea University. P. 3 – 4.

¹⁴ Pasitikėjimą įvairiomis institucijomis Visuomenės nuomonės tyrimų centras „Vilmorus“ dienraščio „Lietuvos rytas“ užsakymu tiria nuo 1998 metų, per tą laiką atlikta daugiau nei 80 tyrimų. Tai įgalina analizuoti ne tik socialinius demografinius pasitikėjimo ypatumus, bet ir požiūrių dinamiką laiko atžvilgiu, bei kintant šalies teisiniui klimatui. Toliau naudojami „Vilmorus“ atliktų tyrimų duomenys apie visuomenės pasitikėjimą valdžios institucijomis.

<http://www.vilmorus.lt/index.php?mact=News.cntnt01.detail,0&cntnt01articleid=2&cntnt01returnid=20>; prisijungimo laikas: 2010-11-29 d.

¹⁵ Augustinaitis A., Janeliūnas J., Ramonaitė A. ir kt. Pilietinės visuomenės institutas. Lietuvos tauta: būklės ir raidos perspektyvų analizė. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Versus Aureus, 2007. P. 53.

pažeidimą ar už “rinkimų pažadų” nevykdymą. Todėl teisiniu požiūriu, politinės partijos ar jų veikla (politinė) negali būti vertinamos (šiam tikslui labiau tinka politinis vertinimas), nors šių partijų atstovai, laimėję rinkimus vykdo šalies valdymą, priima teisės aktus ir kitaip aktyviai įtakoja visą visuomenės ir šalies socialinę, ekonominę bei, pabrėžtinai, teisinę aplinką.

1.3. Visuomenės pasitikėjimas Lietuvos Respublikos Seimu

Visuomenės pasitikėjimas Lietuvos Respublikos Seimu visuomet buvo nedidelis¹⁶. Ypač daug nepasitikinčiųjų atsirado 1999 metų pabaigoje, po „Mažeikių naftos“ privatizavimo (bene vieninteliu) tiesioginę įtaką turėjusiu sprendimu, pakenkusių Seimo įvaizdžiui, kitais atvejais nepasitikėjimas – ilgalaikis, tendencingas ir progresuojantis procesas, nes nepriklausomai kuri partija yra laimėjusi rinkimus, ar kas vadovauja Seimui, jia išlieka stabilus. Nepasitikėjimą Seimu įtakoja labai platus priežasčių spektras, tačiau taip pat svarbu atkreipti dėmesį į Seimo vykdomas funkcijas. P. Sztompka pastebi, kad visais atvejais pasitikėjimas pasireiškia tarp individų ir jų veiklos¹⁷, todėl ir valdžios institucijų pasitikėjimas priklauso nuo jų veiklos, taigi Seimo funkcijų vykdymas gali turėti neigiamos įtakos pasitikėjimui. Lietuvos Respublikos Konstitucijos (toliau Konstitucijos) 55 straipsnis nusako, jog Seimą sudaro Tautos atstovai - 141 Seimo narys, kurie renkami ketveriems metams remiantis visuotine, lygia, tiesiogine rinkimų teise ir slaptu balsavimu. Seimo narių rinkimų tvarką nustato įstatymas. Konstitucijos 67 straipsnis apibrėžia Seimo funkcijas:

Seimas:

- 1) svarsto ir priima Konstitucijos pataisus;
- 2) leidžia įstatymus;
- 3) priima nutarimus dėl referendumų;
- 4) skiria Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimus;
- 5) steigia įstatymo numatytas valstybės institucijas bei skiria ir atleidžia jų vadovus;
- 6) pritaria ar nepritaria Respublikos Prezidento teikiamai Ministro Pirmininko kandidatūrai;
- 7) svarsto Ministro Pirmininko pateiktą Vyriausybės programą ir sprendžia, ar jai pritari;
- 8) Vyriausybės siūlymu steigia ir panaikina Lietuvos Respublikos ministerijas;
- 9) prižiūri Vyriausybės veiklą, gali reikšti nepasitikėjimą Ministru Pirmininku ar ministru;
- 10) skiria Konstitucinio Teismo teisėjus, Aukščiausiojo Teismo teisėjus bei šių teismų pirmininkus;
- 11) skiria ir atleidžia valstybės kontrolierių, Lietuvos banko valdybos pirmininką;

¹⁶ Visuomenės nuomonės tyrimų centro “Vilmorus”. Sociologinis tyrimas. Pasitikėjimas Lietuvos institucijomis. 1998 – 2010 m.

¹⁷ Sztompka P. Trust: a sociological theory. Cambridge, 1999. P. 42 – 45.

- 12) skiria savivaldybių tarybų rinkimus;
- 13) sudaro Vyriausiąją rinkimų komisiją ir keičia jos sudėtį;
- 14) tvirtina valstybės biudžetą ir prižiūri, kaip jis vykdomas;
- 15) nustato valstybinius mokesčius ir kitus privalomus mokėjimus;
- 16) ratifikuoja ir denonsuoja Lietuvos Respublikos tarptautines sutartis, svarsto kitus užsienio politikos klausimus;
- 17) nustato Respublikos administracinį suskirstymą;
- 18) steigia Lietuvos Respublikos valstybinius apdovanojimus;
- 19) leidžia amnestijos aktus;
- 20) įveda tiesioginį valdymą, karo ir nepaprastąjį padėtį, skelbia mobilizaciją ir priima sprendimą panaudoti ginkluotąsias pajėgas.

Išskirtinos biudžeto tvirtinimo ir mokesčių nustatymo funkcijos, kurių atlikimas visuomenėje kelia didelių prieštaravimų¹⁸. Tai dar kartą patvirtina 2009 m. sausio 16 d. visuotinis streikas prie Seimo, dėl mokesčių keitimo, pasibaigęs riaušėmis. Nors dauguma ekspertų (Rudzkis, Nausėda, Šarkinas, Titireno, 2009) tvirtino, jog šalis atsidūrė tokioje finansinėje situacijoje, jog priimti sprendimai buvo būtini ir neišvengiami, visuomenė vis tiek nebuvo linkusi tikėti valdžios atstovais. Darytina išvada, jog socialiai jautrių funkcijų vykdymas, nepriklausomai nuo to kaip jos yra atliekamos, sukelia neigiamą požiūrį į instituciją.

Prie „jautrių“ funkcijų priskirtina ir įstatymų leidžiamoji, nes apskritai visa demokratija ir socialinė kiekvieno individo aplinka paremta tam tikrais principais (teisės principais), kurie vėliau perkeliama į teisės normas. P. Sztompka pažymi, kad įstatymų sistemoje turi vyrėti įstatymų nuoseklumas ir netrumpalaikiškumas, o institucijos turi padėti sukurti socialinės tvarkos stabilumą¹⁹. Taigi Seimas, būdamas Tautos įsteigta institucija, įgaliota leisti įstatymus²⁰ turėtų padėti garantuoti tam tikrą stabilumą – 2009 m. sausio 16 d. visuotiniame streike prie Seimo visuomenės nariai išreiškė savo pasipiktinimą ne tik dėl keičiamų mokesčių ir socialinių išmokų, bet ir išreiškė prieštaravimą skubotiems sprendimams ar bet kokiems jau nusistovėjusios tvarkos keitimams, taip patvirtindami P. Sztompkos išvalgas apie stabilumo ir pasitikėjimo ryšį. Taigi Seimas atliko jam priskirtas funkcijas - biudžeto tvirtinimo ir valstybinių mokesčių nustatymo funkcijas naudojantis kita – įstatymų leidžiamąja funkcija, todėl neįmanoma nustatyti kurios funkcijos atlikimas padarė didesnę įtaką pasitikėjimui Seimu, tačiau darytina loginė išvada, jog funkcijų atlikimas įtakoja pasitikėjimo lygį.

¹⁸ Tyrimų bendrovės RAIT 2010 m. rugpjūčio mėn. atliko reprezentatyvią visuomenės nuomonės apklausą, kurioje paaikškėjo, jog pusė šalies gyventojų mano, kad didžiausia dalis valstybės surenkamų lėšų panaudojama valdininkų atlyginimams, kas yra klaidinga (tai nustatoma iš patvirtinto 2009 – 2010 metų biudžeto).

¹⁹ Sztompka P. Trust: a sociological theory. Cambridge, 1999. P. 18 – 20.

²⁰ Sinkevičius V. Seimas – tautos atstovybė // Jurisprudencija. 2006, Nr. 9(87). P. 52.

Analizuojant Lietuvos Respublikos Seimą ne kaip vientisą struktūrą, o kaip atskirų jos elementų (Seimo narių) visumą, tikslinga būtų apžvelgti Seimo statutą ir kaip seimo nariai laikosi jo normų. Pastaruoju metu visuomenėje ypač paplitęs neigiamas požiūris į Seimo narius, kaip į atskirus įstatymų leidžiamosios valdžios atstovus, o ne kaip į institucijos (Seimo) darbuotojus²¹. Seimo statuto 2 straipsnis nusako, jog Seimo narių įgaliojimų laikas pradedamas skaičiuoti nuo tos dienos, kurią naujai išrinktas Seimas susirenka į pirmąjį posėdį. Nuo šio posėdžio pradžios baigiasi anksčiau išrinktų Seimo narių įgaliojimų laikas. Išrinktas Seimo narys visas Tautos atstovo teises įgyja tik po to, kai Seimo posėdyje prisiekia būti ištikimas Lietuvos Respublikai. Neprisiekęs Seimo narys neturi šio Statuto antrajame skirsnyje nustatytų teisių, nesinaudoja šio Statuto trečiajame skirsnyje numatytu veiklos aprūpinimu bei garantijomis ir negauna Seimo nario atlyginimo. Taigi ypatingas dėmesys suteikiamas Seimo nario priesaikai, kuriai būdingi socialinės sutarties požymiai t.y. tinkamai įgyvendinant duotą priesaiką, įgaunamos Seimo nario teisės ir gaunamas atlyginimas²². Priesaika yra iškilmingas pareiškimas dėl kurių nors faktų arba aplinkybių tikrumo arba pasižadėjimas laikytis įsipareigojimų²³. Priesaika dar yra suprantama kaip asmens iškilmingas bei tvirtas pasižadėjimas prisiimti jį saistančias pareigas ir jas vykdyti arba pažadas sakyti tiesą, paprastai kreipiantis ir į Dievą. Priesaikos instituto tyrinėtojas K. Keskelis viename iš savo straipsnių pateikdamas senovinės priesaikos pavyzdį apibrėžia ją kaip „iškilmingą kreipimąsi į Dievą patvirtinti daromo arba padaryto pareiškimo teisingumą ar pažado nuoširdumą ir bausti dievišku prakeiksmu už melagystę ar įsipareigojimų sulaužymą“²⁴. Priesaikos ir pasižadėjimo sąvokos dažniausiai traktuojamos kaip vienareikšmės. Tam tikri priesaikos ir pasižadėjimo skirtumai išvelgiami tik kreipiant dėmesį į formos dalykus. Kartais priesaika yra apibūdinama kaip iškilmingas ar tvirtas pasižadėjimas, o modernioje ir pasaulietinėje valstybėje priesaika suprantama, ne kaip pasižadėjimas Dievui, o pasižadėjimas laikytis moralės, teisės. Būtent dėl kaltinimų priesaikos nesilaikymu dažniausiai kritikuojami Seimo nariai – yra nusistovėjusi nuomonė, jog išrinkti Seimo nariai nestiprina Lietuvos nepriklausomybės, yra nesąžiningi, netarnauja žmonių gerovei²⁵. Antrasis, labiausiai kvestionuojamas – 6asis Seimo statuto straipsnis, nusakantis Seimo nario pareigų nesuderinamumą su jokiais kitomis pareigomis valstybės įstaigose ir organizacijose, taip pat su darbu verslo, komercijos bei kitose privačiose įstaigose ar įmonėse.

²¹ Visuomenės nuomonės ir rinkos tyrimų centras “Vilmorus”. Pasitikėjimas Lietuvos institucijomis. 2010-11-15 d. http://www.vilmorus.lt/index.php?mact=News.cntnt01_detail_0&cntnt01articleid=2&cntnt01returnid=20; prisijungimo laikas: 2010-11-15 d.

²² Seimo statusas // Valstybės žinios, 1994, Nr. 15-249. Priesaika taip pat turi ir sutarties su visuomene požymių, kurios sulaužymas gresia apkalta.

²³ Lietuvių kalbos institutas. Lietuvių kalbos žodynas. Elektroninė versija. <http://www.lkz.lt/startas.htm>, prisijungimo laikas: 2010-02-17 d.

²⁴ Scherner-Kim K.. The Role of the Oath of Renunciation//The Georgetown Law Journal, 1999. Nr. 88. P. 329.

²⁵ Augustinaitis A., Janeliūnas J. ir kt. Pilietinės visuomenės institutas. Lietuvos tauta: būklės ir raidos perspektyvų analizė. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Versus Aureus, 2007. P. 55.

Apie 80% dabartinio Seimo narių (2008 metų rinkimų) anksčiau yra dirbę vienokioje ar kitokioje verslo ar komercijos įstaigoje, turintys įmonių akcijų, giminystės ar kitokių ryšių su pelno siekiančiomis įstaigomis²⁶, laikinai sustabdę savo narystes tų įmonių valdyme. Trečiasis, iš dažniausiai pažeidžiamų Seimo statuto straipsnių yra dešimtas, nustatantis privalomą Seimo posėdžių lankymą²⁷. Šioje vietoje susiduriama su absoliučiu abejingumu teisės normų keliamiems reikalavimams. Net ir po nepalankios Konstitucinio Teismo išvados, Seimo nariai praleidžia posėdžius. Apibendrinant Seimo statuto 18 straipsnį ir praktikoje pasitaikiusius jo pažeidimus, susijusius su interesų konfliktu, galima atsigręžti į šio straipsnio ryšį su Seimo nario priesaika. Seimo narių turto deklaracijų analizė atskleidžia Seimo narių santykį su verslo subjektais, kuris yra (ar bent buvo) neišvengiamas²⁸. Kitaip tariant, Seimo nariai, o dažnai ir visa institucija (kartu su kancleriu ir kitais darbuotojais), neatlieka įstatymais jiems deleguotų pareigų, tačiau naudojami Seimo narių teisėmis, taip pažeisdami pačios teisės funkcinę struktūrą, t.y. teisių ir pareigų vienovę. Negalima tapti teisės subjektu kartu netampant ir pareigų vykdytoju. Subjektinė teisė atskirta nuo pareigos, virsta privilegija, o pareiga be teisės - prievole. Ši pareigų vienovė yra prigimtinė, nes ji kyla ne iš valstybės valios, o iš pačių piliečių abipusių pastangų užtikrinti savo teisių saugumą ir plėtrą remiantis lygiateisiškumu ir lygiaverčiais mainais. Tai pačių piliečių kūrinys, o valstybės užduotis – netrukdyti asmenims susikurti tokios teisės, o kai ji sukurta – pakankamai veiksmingai ją ginti. Subjektinių teisių ir pareigų vienovė deklaruoja vienodą visų žmonių prigimtinių vertingumą, jų teisinę lygybę, draudžia bet kokią diskriminaciją, įpareigoja derinti priešingus interesus ir siekti jų kompromiso²⁹.

1.4. Visuomenės pasitikėjimas Lietuvos Respublikos Prezidento institucija

Lietuvos Respublikos Prezidentas yra valstybės vadovas ir vienas iš vykdomosios valdžios subjektų (kartu su Vyriausybe). Nepriklausomai nuo prezidento įgaliojimų platumo, šia institucija, kaip tokia, pasitiki visos gyventojų grupės, tačiau labiau – pensinio amžiaus, žemesnio išsimokslinimo žmonės, kaimo gyventojai³⁰. Išskyrus vadinamosios prezidento krizės laikotarpį, pasitikinčiųjų Prezidentu dalis visuomet buvo didesnė nei nepasitikinčių, o pasitikėjimo lygis nuolat viršijo 50% ribą. Pasitikėjimas Prezidentu labai priklauso nuo konkretaus šį postą užimančio asmens populiarumo, o tai rodo, kad pati Prezidento institucija kol

²⁶ Seimo narių turto deklaracijų analizė atskleidžia, jog beveik kas ketvirtas Seimo narys yra milijonierius, o norint tokį turtą uždirbti tik iš Seimo nario atlyginimo, prireiktų maždaug 19 metų, o tiek Seime yra išbuvęs tik vienas Seimo narys. http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=6113&p_k=1; prisijungimo laikas: 2010-11-20 d.

²⁷ Seimo posėdžių lankomumas. Oficiali statistika. Lietuvos Respublikos Seimas.

http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_smn_akt_new.seim_nar_lank_det; prisijungimo laikas: 2010-11-20 d.

²⁸ Seimo narių biografinės anketos. Lietuvos Respublikos Seimas.

http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=6113&p_k=1; prisijungimo laikas: 2010-11-21 d.

²⁹ Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000. P. 99-101.

³⁰ Gaidys V., Krupavičius A., Lukošaitis A. Viešoji nuomonė ir politika. Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida. Vilnius: Poligrafija ir informatika, 2004. P. 137.

kas nesusiduria su rimtomis legitimumo problemomis. Grižtant prie P. Sztompkos išvalgų, jog pasitikėjimas sietinas su veiksmais ir veikslių produktais, darytina išvada, jog aukštam pasitikėjimo Prezidentu lygiui - Lietuvos atveju, daugiausiai įtakos turi Prezidento atliekamų funkcijų „nejautrumas“. Prezidento įgaliojimai pasireiškia daugiausia vykdomosios valdžios srityje³¹. Prezidentas neatlieka funkcijų, tiesiogiai liečiančių jautrias visuomenės gyvenimo sritis (socialinę, ekonominę, saugumo), o kitos funkcijos, tokios kaip užsienio politikos formavimas ar reprezentacinė, esant prastam šalies ekonominiams išsivystymui ir žemam pragyvenimo lygiui, didžiajai daliai visuomenės nerūpi (Maslow, 1954).

1.5. Visuomenės nepasitikėjimas Lietuvos Respublikos Vyriausybe

Vyriausybė – pagrindinis įstatymų vykdomosios valdžios įgyvendinimo subjektas (kartu su Prezidentu). Vykdomoji valdžia (administracinė valdžia) – savarankiška Lietuvos Respublikos valstybės valdžios rūšis, glaudžiai tarpusavyje sąveikaujanti su įstatymų leidžiamąja ir teismine valstybės valdžios atšakomis - viena iš trijų valstybės valdžios rūšių, antroji pagal reikšmę po įstatymų leidžiamosios ir yra teisės taikomoji valdžia, kuriai pavedama vykdymo funkcija. Svarbiausias vykdomosios valdžios uždavinys – įgyvendinti ją suformavusių jėgų valią ir politiką, kuri suteikė jai įgaliojimus įstatymams ir teisės normoms įgyvendinti. Vykdomoji valdžia organizuojama ir įgyvendinama vadovaujantis Lietuvos Respublikos Konstitucija. Esminis vykdomosios valdžios požymis - ji tiesiogiai tvarko įvairius teisinius, ekonominius, vadybinius, informacinius, techninius, žmonių auklėjimo klausimus. Norint visapusiškai ir objektyviai charakterizuoti vykdomąją valdžią bei suformuluoti jos apibrėžimą vien tik požymių išskyrimo ir jų analizės nepakanka - būtinas ir vykdomosios valdžios funkcijų tyrinėjimas. Visuotinai pripažįstama, jog įstatymų leidžiamoji valdžia atlieka koordinavimo ir kontrolės funkcijas, o vykdomoji valdžia – vykdomąją ir poįstatyminę. Tačiau įvairiapusiška vykdomosios valdžios veikla rodo, kad jos esmę neįmanoma sutalpinti į žodžio “vykdymas” rėmus. Vykdomosios valdžios funkcijos – tai vykdomosios valdžios veiklos tikslai, kuriuos valstybė kelia vykdomajai valdžiai, svarbiausios jos veiklos kryptys, ir teisinės priemonės (pareigos ir įgaliojimai), kurios naudojamos iškeltiems tikslams pasiekti. Kiekviena vykdomosios valdžios funkcija turi savo veiklos sferą ir kaip taisyklė įgyvendinama remiantis atitinkamais metodais. Funkcijos atspindi vykdomosios valdžios veiklos turinį bei jos esmę. Pagrindinis vykdomosios valdžios funkcijų lygmuo apima svarbiausias jos funkcijas, turinčias globalinę reikšmę

³¹ Bakaveckas A., Dziegoraitis A., Dziegoraitienė A., Gylis A., Kalesnykas R., Pranevičienė B., Rusinas E., Šedbaras S. Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, 2004. P. 291.

visuomenės gyvenimui. Pagrindinis lygmuo apima tris svarbiausias vykdomosios valdžios funkcijas:

1. Viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo užtikrinimo funkcija - nustato svarbiausias ją realizuojančių institucijų veiklos kryptis. Tiesiogiai ši funkcija reglamentuota Konstitucijoje, Vyriausybės ir Policijos veiklos įstatymuose bei kituose teisės aktuose. Viešoji tvarka ir visuomenės saugumas sudaro visų asmenų normalaus socialinio gyvenimo bei valstybinių, nevyriausybinių ir privačių organizacijų veiklos pamatą. Vykdomosios valdžios viešosios tvarkos apsaugos ir visuomenės saugumo užtikrinimo funkcija vaidina svarbų vaidmenį, nes netinkamas jos vykdymas neigiamai atsiliepia kitų valstybės veiklos sričių, būtent, ekonomikos, finansų, kultūros, švietimo, socialinio aprūpinimo ir pan. valdymui. Kitą nagrinėjamos funkcijos pusę sudaro nacionalinio saugumo užtikrinimas, kuris apibrėžiamas kaip “Tautos ir valstybės laisvos ir demokratinės raidos sąlygų sudarymas, Lietuvos valstybės nepriklausomybės, jos teritorinio vientisumo ir konstitucinės santvarkos apsauga ir gynimas”. Ji apima žmogaus ir piliečio teises, laisves ir asmens saugumą, valstybės nepriklausomybę, konstitucinę santvarką ir kitus nacionalinio saugumo objektus. Šią funkcijos pusę užtikrina valstybė, jos nacionalinio saugumo bei gynybos ir kitos institucijos, o taip pat piliečiai, jų bendrijos ir organizacijos.

2. Valdymo funkcija - nustato viešųjų institucijų veiklą vadovaujant ekonomikai, finansams, kultūrai, švietimui, sveikatos apsaugai, krašto gynybai bei vidiniams ir išoriniams valstybės reikalams. Viešajam administravimui kaip vykdomosios valdžios institucijų veiklai kartu būdinga ir tvarkomojo pobūdžio veikla. Vykdomosios valdžios institucijos charakterizuojamos ne kaip pasyvios įstatymų, atstovaujамųjų arba aukštesniųjų vykdomosios valdžios institucijų valios vykdytojos, bet ir kaip institucijos, disponuojančios valdingais įgalinimais, savo iniciatyva priimančios valdingus sprendimus bei valdingų sprendimų pagalba reaguojančios į valdymo aplinkos pasikeitimus. Vykdomosios valdžios institucijų tvarkomąją veiklą negalima priešpastatyti vykdomajai, todėl teisinėje literatūroje viešasis administravimas traktuojamas kaip vykdomoji – tvarkomoji veikla.

3. Žmogaus teisių ir laisvių apsaugos funkcija. Žmogaus teisės ir laisvės yra aukščiausia vertybė, kurių apsauga – pagrindinė valstybės ir jos institucijų pareiga. Ši funkcija įtvirtinta Konstitucijoje ir kituose teisės aktuose, kurie reguliuoja atitinkamų vykdomosios valdžios veiklos sričių valdymą. Vykdomoji valdžia, realizuodama valstybės politiką, turi sudaryti sąlygas, užtikrinančias tinkamą žmogaus teisių ir laisvių apsaugą. Jai įgyvendinant šią funkciją svarbiausia žmogaus teisių apsaugos mechanizmo dalis yra policija.

Antrąją vykdomosios valdžios funkcijų lygmenį sudaro papildomos funkcijos, kurios artimai susijusios su pagrindinėmis funkcijomis. Antrojo lygmens vykdomosios valdžios funkcijos - teisėkūros, vykdomoji ir jurisdikcinė – naudojamos kaip organizacinės - techninės

funkcijos, realizuojant šios valdžios rūšies pagrindines funkcijas. Vykdamosios valdžios papildoma funkcija visuotinai pripažįstama teisėkūros funkcija, kuri pasireiškia šios valdžios rūšies institucijų valdymo aktų leidyba. Jeigu įstatymus priima Seimas, tai poįstatyminius teisės aktus leidžia vykdomosios valdžios institucijos. Leisdamos teisės aktus, vykdomosios valdžios institucijos savo kompetencijos ribose faktiškai praręšia įstatymų leidžiamosios valdžios veiklą. Kita turinti svarbią praktinę reikšmę vykdomosios valdžios papildoma funkcija – vykdomoji. Ji pasireiškia tuo, kad vykdomosios valdžios institucijos užtikrina teisės normų, įtvirtintų įstatymuose ir poįstatyminiuose teisės aktuose, realizavimą. Vykdamosios valdžios institucijos savo įgaliojimų pagalba užtikrina normatyvinių paliepimų (įsakymų) taikymą arba reikalui esant juos dar papildomai konkretizuoja. Svarbiausiu teisės taikymo veiklos elementu pripažįstamas valdymo sprendimas – valdingas individualus aktas (žodinis arba rašytinis), adresuotas asmeniui ir išsprendžiantis konkrečią problemą. Ypatingas vaidmuo realizuojant vykdomosios valdžios pagrindines funkcijas tenka jurisdikcijai, kurią įgyvendina jos institucijos. Vykdamosios valdžios jurisdikcinė funkcija suprantama kaip jos institucijų veikla, taikant piliečiams ir valstybinio valdymo aparato darbuotojams administracines, drausmines ir materialines sankcijas už padarytus pažeidimus. Tokių jurisdikcinių poveikio priemonių sistema užtikrina operatyvų, savalaikišką, objektyvų ir efektyvų viešosios tvarkos arba žmogaus teises ir laisves pažeidusių asmenų nubaudimą. Svarbią reikšmę vykdomosios valdžios jurisdikcinė funkcija turi užtikrinant žmogaus teises ir laisves. Vykdamosios valdžios jurisdikcinė funkcija užtikrina efektyvią viešosios tvarkos apsaugą, labiau kokybišką ir disciplinuotą viešojo administravimo institucijų darbą, operatyvią ir patikimą žmogaus teisių ir laisvių apsaugą. Antra vertus, vykdomoji valdžia, būdama ypatingoji teisės taikomoji valdžia, atlieka tvarkomąsias funkcijas, t. y. valstybės vardu veikia pagal savo tikslinę paskirtį – priima, kiek leidžia Konstitucijos ir kitų įstatymų suteiktos valdžios įgaliojimai, diskrecinius sprendimus: leidžia poįstatyminius teisės aktus, įgyvendina valdingus įgaliojimus, sprendžia vykdomajai valdžiai keliamus uždavinius, paskirsto personalą, tobulina valdymo aparato struktūrą ir pan. Diskrecinė valdžia – tai valstybės institucijoms ir jų tarnautojams suteikta teisė tam tikrose situacijose savo nuožiūra veikti arba susilaikyti nuo tam tikrų veiksmų. Pasitikėjimo atžvilgiu, tauta tiesioginių rinkimų dėka deleguoja savo valdžios įgaliojimus parlamentui, o šis suformuoja vyriausybę. Formaliai žiūrint, Vyriausybė taip pat turi tautos patikėtas galias, tačiau praktiškai, šalies administravimą vykdo ministerijos, kurioms vyriausybė perleidžia dalį iš parlamento gautos diskrecijos. Vadinasi, pagrįstai galima kelti klausimą, ar ministerijos, įgyvendindamos gautąją diskreciją, tiksliai identifikuoja visuomenės norus, jeigu joms diskrecija suteikiama jau ne Tautos išrinktos institucijos, o Vyriausybės³².

³² Urmonas A., Pranevičienė B. Administracinės diskrecijos esmė ir diskrecijos kontrolės galimybės. Jurisprudencija, 2002, t. 32(24), P. 54-64.

Minėtos Vyriausybės funkcijos suformuojamos Lietuvos Respublikos Konstitucijos 94 straipnyje - Vyriausybei deleguota tvarkyti krašto reikalus, vykdyti įstatymus, atlikti kitas funkcijas. Visuomenės apklausų duomenys atskleidžia tiesioginį ryšį tarp pasitikėjimo lygio ir konkrečių atliktų veiksmų³³ t.y. sisteminio nepasitikėjimo Vyriausybe nėra, tačiau visuomenė labai jautriai reaguoja į ministrų kabineto vykdomą politiką³⁴. Visuomenėje vyrauja nuomonė, kad palankumas Vyriausybei auga, kai ji sėkmingai atlieka Konstitucijos jai deleguotas funkcijas - sėkmingai tvarko krašto reikalus. Egzistuoja ekonominis pasitikėjimo Vyriausybe aiškinimas³⁵ - ekonominis saugumas, pragyvenimo lygis yra keletas iš dažniausiai nurodomų priežasčių, kodėl žmonės nepasitiki valdžios institucijomis. Paprastai daromos prielaidos, jog visuomenei jaučiantis vis labiau ekonomiškai saugesnei ar vis didėjant pragyvenimo lygiui šalies viduje, kartu didėja ir visuomenės narių pasitikėjimas valdžios institucijomis.

Ekonominio saugumo idėją analizavo Baris Buzanas. Jo teigimu, ekonominis saugumas yra dažniausiai suprantamas kaip kažkokia konkreti (nors tiksliai ir neapibrėžta) būklė, kurią galima pasiekti ir kuri dėl to laikytina realistišku ir racionalių politikos tikslu³⁶. Patikrinti, ar ekonominės problemos yra pagrindinė nepasitenkinimo valdžia priežastis, galima palyginus pasitikėjimo valdžios institucijomis ir ekonomikos augimo tendencijas per pastaruosius metus. Taip pat šią tezę galima tikrinti analizuojant skirtingų socialinių grupių nuostatas valdžios atžvilgiu, t.y. tiriant ryšį tarp pasitikėjimo valdžia ir gyventojų pragyvenimo lygio. Pasitikėjimo Lietuvos respublikos Vyriausybe kreivė nesutampa su Lietuvos ekonomikos rodiklių kreive³⁷. Nors nuo 2000 metų Lietuvos bendrasis vidaus produktas nuolat didėjo (neskaitant pasaulinės finansų ir ekonominės krizės – 2008, 2009 metais), šios pozityvios tendencijos neatskleidžia paramos valdžiai kaitos: ekonominis optimizmas neperaugo į politinį optimizmą – nepasitikėjimas išliko stabilus ir nepakito. Tačiau, kad kylant pragyvenimo lygiui pasitikėjimas valdžia nedidėja, nereiškia, jog ekonominė padėtis nerūpi visuomenei. Priešingai, socialiniai

³³ Augustinaitis A., Janeliūnas J., Ramonaitė A. ir kt. Pilietinės visuomenės institutas. Lietuvos tauta: būklės ir raidos perspektyvų analizė. Visuomenės pasitikėjimo pagrindinėmis valdžios institucijomis dinamika. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Versus Aureus, 2007. P. 56.

³⁴ Interneto dienraštis Balsas.lt <http://www.balsas.lt/naujiena/233279/kiem-uztarnautos-riauses-prie-seimo>; Interneto dienraštis Lrytas.lt <http://www.lrytas.lt/-12320975871230657382-naktis-po-kruvin%C5%B3-riau%C5%A1i%C5%B3-prie-seimo-pra%C4%97jo-ramiai-be-gumini%C5%B3-kulk%C5%B3-ir-a%C5%A1arini%C5%B3-duj%C5%B3-4-video-atnaujinta-9-val-20-min.htm>; Interneto dienraštis Kaunodiena.lt <http://kauno.diena.lt/naujienos/lietuva/visuotine-protesto-akcija-prie-seimo-virto-riausemis-video-atnaujinta-14-44-195289>; prisijungimo laikas: 2010-11-29 d.

³⁵ Augustinaitis A., Janeliūnas J., Ramonaitė A. ir kt. Pilietinės visuomenės institutas. Lietuvos tauta: būklės ir raidos perspektyvų analizė. Nepasitikėjimo valdžios institucijomis priežastys. Vilnius: Versus Aureus, 2007. P. 57

³⁶ Buzan B. Žmonės, valstybės ir baimė. Tarptautinio saugumo studijos po šaltojo karo. Vilnius: Eugrimas, 2009. P. 294.

³⁷ Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės interneto puslapis // Bendrasis vidaus produktas <http://db1.stat.gov.lt/statbank/SelectVarVal/Define.asp?MainTable=M2010201&PLanguage=0&PXSID=0&ShowNews=OFF>; prisijungimo laikas: 2010-11-15 d.

ekonominiai lūkesčiai vyrauja Lietuvos visuomenės poreikių hierarchijoje³⁸, tačiau analizė rodo, jog ekonomikos augimas ir didėjančios žmonių pajamos savaime nelaiduoja pasitikėjimo valdžia. Mokslininkai pateikia kelis paaiškinimus³⁹:

1. Vyriausybė ir valdančiosios partijos nesugeba išnaudoti palankios ekonominės situacijos pasitikėjimui didinti. Ekonominės situacijos gerėjimo žmonės nelaiko valdžios nuopelnu.

2. Teigiamą ekonomikos augimo poveikį žmonių nuostatoms nustelbia neigiamas kitų veiksnių poveikis.

3. Ekonominės situacijos gerėjimas yra fiktyvus ir nejaučiamas viduriniųjų visuomenės sluoksnių, iš ko seka išvada, kad vyriausybė tarnauja ne žmonėms, o atskiroms suinteresuotų asmenų grupėms, stambiajam verslui.

Pasak Pilietinio visuomenės instituto mokslininkų (A. Augustinaitis, E. Motieka ir kt.) apskritai visa viešojo administravimo sistema, jos našumas ir jai keliamų uždavinių įgyvendinimas susiduria su itin opiomis problemomis:

1. Nėra aiškių kriterijų centrinio, teritorinio ir vietinio lygmens vykdomosioms funkcijoms atskirti, todėl kai kurių valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų funkcijos dubliuojasi.
2. Nėra viešojo administravimo teikiamų paslaugų vertinimo kriterijų, neįdiegta vertinimo sistema.
3. „Vieno langelio“⁴⁰ principo įgyvendinimą stabdo lėtas elektroninės valdžios diegimas.
4. Nepakankamai apibrėžtos viešųjų paslaugų teikimo bendrosios procedūros.
5. Nepakankamai išplėtotą gyvenamųjų vietovių bendruomenių veikla ir iniciatyvos.
6. Per mažai dėmesio skiriama strateginių tikslų įgyvendinimui, priežiūrai ir vertinimui.
7. Neįdiegta viešojo administravimo stebėsenos sistema, kuri leistų nustatyti ir fiksuoti viešojo administravimo sistemoje vykstančius pokyčius.
8. Valstybės administravimo modelis nėra gerai pritaikytas Vyriausybei veikti kaip svarbiausiam valstybės strateginio valdymo subjektui, formuojančiam ir

³⁸ Maslow poreikių piramidė: pirmas lygmuo - fiziologiniai poreikiai. Stabili ekonomika ir pajamos užtikrina pirmo lygmens poreikius.

³⁹ Augustinaitis A., Janeliūnas J., Ramonaitė A. ir kt. Pilietinės visuomenės institutas. Lietuvos tauta: būklės ir raidos perspektyvų analizė. Visuomenės pasitikėjimo pagrindinėmis valdžios institucijomis dinamika. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Versus Aureus, 2007. P. 58.

⁴⁰ Vieno langelio“ principas reiškia, kad asmeniui informacija suteikiama, prašymas, skundas ar pranešimas priimamas ir atsakymas į juos pateikiamas vienoje darbo vietoje. Prašymą, skundą ar pranešimą nagrinėja ir informaciją iš savo administracijos padalinių, pavaldžių subjektų, prirėikus – ir iš kitų viešojo administravimo subjektų gauna pats prašymą, skundą ar pranešimą nagrinėjantis ir administracinį sprendimą priimantis viešojo administravimo subjektas, neįpareigodamas tai atlikti prašymą, skundą ar pranešimą padavusį asmenį. // Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymo 3 straipsnio 8 dalis // Valstybės žinios, 2006. Nr. 77-2975.

įgyvendinančiam ilgalaikę, perimamumu ir tęstinumu pasižyminčią valstybės plėtojimo politiką.

9. Sisteminio požiūrio trūkumas valstybės valdyme.
10. Daug Vyriausybei tiesiogiai pavaldžių skirtingas funkcinės paskirties institucijų (tarnyba, inspekcija, departamentas, agentūra, komitetas), neiaškūs institucijų steigimo prie Vyriausybės kriterijai.
11. Daugiapakopės ministerijų struktūros, daug joms pavaldžių ir reguliuojamų institucijų sunkina valdymo ryšius.

Lietuvos valdžios institucijos nesugeba tinkamai suformuoti strateginiuose dokumentuose numatytų viešojo administravimo principų ir krypčių įgyvendinimo mechanizmo. Pavyzdžiui, Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos priemonių plane buvo numatyta pakeisti ir papildyti viešojo administravimo teisės aktus, jei bus atinkamai papildytas ir pakeistas viešojo administravimo įstatymas. Tai rodo, jog valdžios institucijos pripažįsta esant teisinių spragų ir aukščiausiuose norminiuose dokumentuose, kas lemia visuomenės poreikių neužtikrinimą ir sąlygoja pasitikėjimo trūkumą.

1.6. Visuomenės pasitikėjimas teismų sistema

Lietuvos Respublikos Konstitucija nustato teisminę valdžią, kaip atskirą, nepriklausomą valdžios rūšį. Teisminę valdžią įgyvendina teismai. Teismų paskirtis – teisingumo vykdymas sprendžiant nustatyta procesine tvarka baudžiamąsias, civilines ir administracines bylas. Tai, jog Teismas yra valstybės valdžios institucija patvirtina Teismų sprendimų vykdymo privalomumas, sprendimų skelbimas valstybės vardu, už nustatytas klaidas atsakomybė taikoma valstybei. Teismų nepriklausomybė nuo kitų valdžios institucijų užtikrinama tuo, kad teismai niekam nepavaldūs, išskyrus įstatymą, o kad būtų priimami įstatymai, neprieštaraujantys Konstitucijai (Tautos valiai) yra įsteigtas Konstitucinis Teismas. Teisminė valdžia laiduoja tikslų įstatymų taikymą, o teisėjui negali įsakinėti nei parlamentas, nei vyriausybė. Jis paklūsta tik įstatymui, yra jo saugotojas. Teismo nepriklausomybė – esminė piliečių teisių garantija.

Vadovaujantis apibendrintais visuomenės nuomonės tyrimų centro „Vilmorus“ 1998 – 2010 m. tyrimų duomenimis apklausų rezultatai rodo pastoviai žemą pasitikėjimą teismais: jais pasitiki tikrai 14-20 proc. gyventojų, tuo tarpu nepasitikėjimą išreiškia net 38-48 proc. žmonių. Labiau nepasitikima tikrai Seimu ir partijomis. „Vilmorus“ reprezentatyvi Lietuvos gyventojų apklausa, 1999 m. vasario 11-15 d., N=1018 rodo, jog, daugiausia įtakos respondentų nuomonei apie teismus turi žiniasklaidoje pateikiama informacija (67.5% atsakymų), žymiai mažiau – asmeninė patirtis (17.9%) ir socialinė aplinka (14.6%). Reikia pažymėti, kad žiniasklaidoje

pateikiama informacija turi didžiausią įtaką tiek neigiamos, tiek ir teigiamos nuomonės apie teismus formavimuisi. Pasak V. Šlapkausko žiniasklaida pateikia informaciją apie teismų darbą manipuliudama prielaidomis ir išvalgomis, taip formuodama neigiamą viešąją nuomonę⁴¹. Kaip svarbiausią nepasitikėjimo teismų sistema priežastį žmonės nurodė kyšininkavimą/korupciją (30.5% atsakymų), o taip pat neobjektyvius sprendimus (“neteisingai nuteisia“) (11.5%). Žymiai mažiau respondentų nurodė tokias nepasitikėjimo priežastis kaip vilkinimas (3.7%), nesąžiningumas (3.6%) ar įstatymų netobulumas (2.6%). Darytina išvada, jog teismų korumpuotumo įvaizdį sukuria gana dažnai žiniasklaidoje pasirodantys straipsniai apie teisėjų šališkumą, bylų vilkinimą, o ne konkretūs asmenų empiriniai patyrimai. Išvadą patvirtina 2009 m. „Vilmorus“ vykdyto tyrimo rezultatai (priedas Nr. 2), kurie yra labai panašūs kaip ir 1998 m. Pasitikėjimas teismais siekia tik 14 proc., o rezonansinės „pedofilijos“ bylos ir žiniasklaidos „pasireiškimo“ joje aspektas dar kartą patvirtina V. Šlapkausko išvalgas, jog žiniasklaidos priemonės turėtų atsakingiau vertinti klaidingos informacijos pasėkmes⁴².

Apibendrinus, galima teigti, jog pasitikėjimas teismais labiau priklauso nuo viešosios nuomonės formavimo apie juos, nei nuo konkrečių problemų.

1.7. Pasitikėjimas viešojo administravimo sistema

Kyla klausimas ar viešasis administravimas atitinka visuomenės lūkesčius, ar yra efektyvus? Pagrindinė problema – kaip sukurti efektyvią viešojo administravimo sistemą, kad ji atitiktų vyraujančias demokratines vertybes ir pasaulines tendencijas⁴³.

Priėmus Lietuvos Respublikos Konstituciją, buvo įgyvendinamos valstybės valdymo modelius keičiančios reformos. Pažymėtina, kad 1990 – 2003 metais Lietuvos viešąjį administravimą reguliuojančios įstatyminės bazės nestabili ir nenuosekli leidyba (LR viešojo administravimo įstatymas priimtas tik 1999 m.) kartu su vangia šalies teritorinių administracinių vienetų reforma (atgavus nepriklausomybę, iki 1995 m. liko sovietinis administracinės - teritorinės struktūros modelis). Pagal 1994 m. liepos 19 d. LR teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymą valstybė suskirstyta į 10 apskričių, kurioms pavaldūs rajonai pavadinti savivaldybėmis, o vietoje apylinkių pradėtos steigti Lietuvos seniūnijos) sudarė neprogresuojančios sistemos įvaizdį. Pasak Piotro Sztompkos pasitikėjimą sudaro du veiksniai: lūkesčiai ir tikėjimas būsimu veiksmu, kurį sociologijos profesorius apibūdina kaip užstatą⁴⁴, todėl minėtu atveju visuomenės suteiktas “užstatas” jaunai viešojo administravimo sistemai,

⁴¹ Šlapkauskas V. Teisės sociologijos pagrindai. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2004. P. 570.

⁴² Ten pat, P. 571.

⁴³ Viešojo administravimo plėtros 2004 - 2010 metų strategija. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarimas Nr. 488 // Valstybės žinios, 2004. Nr. 69-2399.

⁴⁴ Sztompka P. Trust: a sociological theory. Cambridge, 1999. P. 20-26.

praėjus 9 metams ir nesulaukus laukto progreso, tikėtina, jog virto į nepasitikėjimą. Lietuvos viešojo administravimo sistema teisiškai suformuota tik 1999 metais, kai buvo priimtas Viešojo administravimo įstatymas⁴⁵, kuriame, galima sakyti, suformuluota, kaip turėtų būti vykdomas viešasis administravimas. Kiekvienoje demokratinėje valstybėje siekiama užtikrinti, kad žmogaus teisės ir laisvės nebūtų nepagrįstai ir neteisėtai ribojamos pačių piliečių išrinktos valdžios institucijų veiksmais, tad ir Lietuvai integruojantis į demokratinį pasaulį, žmogaus teisių apsaugos imperatyvas iškelia reikalavimą užtikrinti asmens teisę į gerą viešąjį administravimą bei kontroliuoti viešojo administravimo subjektų veiksmų teisėtumą kuo efektyvesniais ir racionalesniais būdais. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtinta nuostata “valdžios įstaigos tarnauja žmonėms” glaudžiai susijusi su konstituciniu žmogaus teisių ir laisvių pripažinimu prigimtinėmis. Remiantis pilietinės teisės samprata, pagal kurią teisės šaltinį sudaro bendrosios žmogaus vertybės, egzistuojančios nepriklausomai nuo valstybės, tai turime pripažinti teisės pirmumą prieš valstybę (Vaišvila, 2000). Valstybė čia nustato teisės normas ne savavališkai, o atsižvelgdama į minėtas vertybes ir dėl jų sudarytas piliečių tarpusavio sutartis⁴⁶. Valstybė reikalinga ir egzistuoja tik tam, kad padėtų žmonėms gyventi, todėl jai iškyla itin svarbus uždavinys – garantuoti žmogaus teisių įgyvendinimą. Tačiau susidaro situacijos, kai administracijai suteiktos galios tampa grėsmingos žmogui: pareigūnas ar institucija, veikdami savo nuožiūra, gali „nukrypti” nuo valstybinėms institucijoms priskirtų bendrųjų tikslų vykdymo ir dėl įvairių priežasčių pažeisti asmens teises. Tai dažnas reiškinys Lietuvos viešojo administravimo sistemoje, o kaip teiginio teisingumo vienas iš įrodymų gali būti panaudota Lietuvos teismų sistema. Tai, jog yra įkurti specializuoti - *administraciniai* teismai, kurių steigimo tikslas - ginti žmogų nuo valstybės, liudija apie netinkamus viešojo administravimo atvejus. Tokiais atvejais iškyla teisiniai konfliktai tarp viešojo administravimo institucijos tarnautojo ir asmens dėl nerealizuotos teisės į gerą viešąjį administravimą. A. Augustinaitis išskiria dvi pagrindines priežastis, dėl kurių kyla teisiniai konfliktai viešojo administravimo srityje ir dėl kurių asmuo negali įgyvendinti savo teisės į gerą viešąjį administravimą⁴⁷:

1. Netinkamas administracinis teisinis reguliavimas. Tais atvejais, kai administracinis teisinis reguliavimas tiesiogiai siekia apriboti žmogaus teises ir laisves, neišvengiamai kyla

⁴⁵ Viešasis administravimas - įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems norminiams teisės aktams įgyvendinti priimant administracinius sprendimus, teikiant įstatymų nustatytas administracines paslaugas, administruojant viešųjų paslaugų teikimą ir atliekant viešojo administravimo subjekto vidaus administravimą // Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios, 1999. Nr. 60-1945.

⁴⁶ Valstybė, nustatydamas teisės normas riboja vieno asmens teisę tik tiek, kiek to reikia apsaugoti kito asmens laisvę. Kurdamas teisę, ji yra saistoma pagrindinių žmogaus teisių. Visuomenė per valstybę ir jos padedama kuria teisę / Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000. P. 122.

⁴⁷ Augustinaitis A., Janeliūnas J., Ramonaitė A. ir kt. Pilietinės visuomenės institutas. Lietuvos tauta: būklės ir raidos perspektyvų analizė. Teisės į gerą viešąjį administravimą pažeidimai. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Versus Aureus, 2007. P. 334.

piliečių ir valstybės konfliktai – bet koks piliečių teisių suvaržymas (dažnai būtinas) visuomet sukelia nepasitenkinimą visuomenėje. Kita vertus, dėl administracinio teisinio reguliavimo spragų taip pat susidaro prielaidos žmogaus teisių pažeidimui (pavyzdžiui LR viešojo administravimo įstatyme nustatytas 20 darbo dienų administracinės procedūros atlikimo terminas, tačiau, panaudojant laisvos formos *interview* metodą⁴⁸ ir atlikus nedidelės apimties apklausas Vilniaus miesto ir Trakų rajono savivaldybėse paaiškėja, jog prašymų ir skundų skaičius yra per didelis esamų specialistų skaičiui ir administracinės procedūros negali būti iširtos ir baigtos per įstatyme numatytą terminą). Lietuvoje dažni atvejai, kai įstatymai, galintys apsaugoti piliečių teises, neveikia, nes Vyriausybė ar kitos įgaliotos institucijos nesukuria įstatymo įgyvendinimo mechanizmo, kaip ir minėtu atveju sukurta “idėja”, neskiriant reikiamo finansavimo ir nedidinant specialistų skaičiaus, negali būti įgyvendinta.

2. Netinkamas administracinio teisinio reguliavimo įgyvendinimas. Net jeigu konkrečios visuomeninio gyvenimo srities administracinis teisinis reguliavimas yra pagrįstas, orientuotas į viešojo intereso apsaugą ir žmogaus teisių bei laisvių įgyvendinimo reikalavimus, vis dėlto gali pasitaikyti, kad įgaliotosios valstybės institucijos ar pareigūnai blogai įgyvendins teisės normų reikalavimus ir tokiu būdu pažeis asmens teises. Šioje vietoje, vėl grįžtama prie pasitikėjimo sąvokos, nes neįmanoma nustatyti tokio kontrolės mechanizmo, kad jis apimtų kiekvieną viešojo administravimo funkcijas vykdančią subjektą. Pasak V. Kavolio visuomenės pasitikėjimas institucijomis galimas tik tada, kai pastarosios veikia kompetentingai, sąžiningai ir pagal visuomenėje pripažįstamus standartus⁴⁹. Ch. L. Monteskjė teigė, jog liaudies valstybei (demokratinei valstybei) reikia papildomo variklio; tas variklis - dorovė⁵⁰, kuri moderniais laikais suvokiama kaip sąžiningumas. Sąžiningumo principai suformuoti pačių piliečių Konstitucijoje ir perkelti į įstatymus, todėl jų nesilaikymas, visuomenėje pasireiškia kaip Tautos lūkesčių, Tautos valios nepaisymas.

Nagrinėjant viešojo administravimo sektoriaus problemas, atkreiptinas dėmesys į viešojo administravimo sektoriaus tarnautojus ir į jų veiklą reglamentuojančius teisės aktus ir kaip jie yra įgyvendinami. Iki 2007 metų galiojęs 2002 m. rugsėjo 25 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 1491 „Dėl piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo viešojo administravimo ir kitose institucijose pavyzdinės tvarkos patvirtinimo“ buvo nustatęs viešojo administravimo sistemoje dirbančių tarnautojų elgesį teikiant viešąsias paslaugas, tam tikra prasme, buvo įvestas etikos ir moralės kriterijus, tokiu būdu nustatant, jog aukštesnėje hierarchinėje pakopoje yra pilietis, o ne viešojo administravimo subjektas ar pareigūnas, bent jau elgesio atžvilgiu. Tačiau nuo 2007 metų, įsigaliojus naujai Viešojo administravimo įstatymo redakcijai, viešojo sektoriaus

⁴⁸ Žiūrėti priedą Nr. 2.

⁴⁹ Kavolis V. Pasitikėjimo problema / Kultūros barai. 1996, Nr. 8, P. 13.

⁵⁰ Monteskjė Ch.L. Apie įstatymų dvasią. Vilnius: Mintis. 2004, P. 21.

tarnautojų elgesys vėl imtas grįsti bendraisiais viešojo administravimo principais. Valstybinio valdymo principai – tai pagrindinės idėjos, nuostatos, kuriomis turi remtis ir būti sudaryta valstybinio valdymo sistema. Valstybinio valdymo principai formuojami atsižvelgiant į visuomenės vystymosi reikalavimus. Valstybinio valdymo sferos platumas lemia ir principų įvairovę, tačiau išskiriami pagrindiniai – demokratiškumas, viešumas, teisėtumas, atskaitomumas atstovaujamosioms institucijoms, kolegialumo derinimas su vienvaldiškumu ir asmenine atsakomybe. Būtent dažnas šių principų pažeidinėjamas⁵¹ (apie kurį galima spręsti iš administracinių teismų darbo krūvio) suponuoja neigiamą visuomenės nuomonę apie viešojo administravimo tarnautojų sąžiningumą, o tai savo ruožtu kenkia visam viešojo administravimo aparatui.

1.8. Kontrolės mechanizmo apžvalga ir efektyvumo vertinimas

R. D. Putnam teigia, jog pasitikėjimas mažina sanaudas, reikalingas kontrolei užtikrinti⁵², taigi esant žemam pasitikėjimo lygiui, turi būti atitinkamai efektyvus ir veikiantis kontrolės mechanizmas.

Svarbiausios institucijos, kontroliuojančios Lietuvos viešojo administravimo įstaigų veiklą, yra Seimo kontrolieriai (ombudsmenai) ir administraciniai teismai, o valstybės turto valdymą ir biudžeto vykdymą - Valstybės kontrolė⁵³.

LR Konstitucijos 73 straipsnyje numatyta, kad Seimo kontrolieriai gina piliečius nuo pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo, t.y. netinkamo administravimo. Seimo kontrolieriai, vadovaudamiesi Konstitucija, siekia ginti žmogaus teisę į gerą viešąjį administravimą, gerbiantį žmogaus teises ir laisves ir privalo prižiūrėti ar valdžios institucijos tinkamai vykdo pareigą tarnauti žmonėms⁵⁴. Vienas pagrindinių klausimų, kurį gali padėti išspręsti Seimo kontrolierius, yra valdymą reglamentuojančių teisinių santykių tobulinimas (viešojo administravimo gerinimas). Seimo kontrolierius, tirdamas konkretų skundą ir aptikęs blogo administravimo valstybės ar savivaldybės institucijoje faktus, juos nurodo ir numato būdus, kaip to išvengti ateityje. Tokia Seimo kontrolieriaus veikla prisideda prie administravimo gerinimo konkrečioje institucijoje ir prie viešojo administravimo apskritai.

⁵¹ Vienas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjas 2009 metais kaip teisėjų kolegijos pranešėjas (ar įstatyme numatytais atvejais - vienasmeniškai) vidutiniškai išnagrinėjo 600 administracinių bylų, o kaip teisėjų kolegijos narys dalyvavo nagrinėjant dar 1 154 administracines bylas. Oficiali Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo statistika. <http://www.lvat.lt/apie-teism%C4%85/statistika.aspx>; prisijungimo laikas: 2010-11-02 d.

⁵² Putnam R. D. Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, 1993. P. 20.

⁵³ Lietuvos Respublikos Konstitucija. 134 straipsnis // Valstybės žinios, 1992, Nr. 31-953.

⁵⁴ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas // Valstybės žinios, 1998, Nr. 110-3024.

Keltas klausimas ar pateiktų skundų gausumas Seimo kontrolierių įstaigai ir net skundų patenkinimas daro teigiamą įtaką pasitikėjimui valdžios institucijomis? Skundo išsprendimas pareiškėjo naudai, atitinkamai pripažįsta skundžiamą viešojo administravimo subjektą ar valstybės pareigūną netinkamai vykdžius pareigas, o skundo atmetimas sukelia interesanto (pareiškėjo) nusivylimą - todėl abiem atvejais (tiek skundo atmetimo, tiek patenkinimo) formuojama neigiama nuomonė valdžios institucijų atžvilgiu. Išanalizavus nuo 2007 m. iki 2010 m. Seimo kontrolierių įstaigos išnagrinėtus skundus, pastebimas apylygis skundų atmetimo ir pripažinimo pagrįstais santykis⁵⁵. Taip pat pastebimas „abejotinas“ Seimo kontrolierių įstaigos priimtų sprendimų vykdymo privalomumas. Ši institucija neturi jokių valstybinės prievartos priemonių ir veikia išimtinai autoriteto jėga. Seimo kontrolieriai veikia labai specifiniu ir tik jiems vieniems būdingu būdu: jie pateikia kvalifikuotą išsamią išvadą dėl pareigūnų veiksmų teisėtumo administravimo srityje, tačiau patys nesikiša į valdymą ir nenurodo konkrečių sprendimų. Ombudsmenai, atlikę tyrimą, pateikia rekomendacinio pobūdžio sprendimą, kurį įgyvendinti viešojo administravimo institucijų pareigūnai turėtų savanoriškai. Remiantis analizuotų skundų duomenimis, vidutiniškai 67 proc. Seimo kontrolierių rekomendacijų yra įvykdomos, taigi nors įgyvendintų rekomendacijų statistinis skaičius ir nėra žemas, tačiau nustato labai pavojingą tendenciją, kad Seimo kontrolierių sprendimų vykdymas yra neprivalomas. Pažymėtina, kad 2004-11-25 d. įsigaliojęs Seimo kontrolierių įstatymas įpareigojo pareigūnus ar institucijas pranešti Seimo kontrolieriui apie jo sprendimų vykdymą arba pateikti motyvuotą atsakymą, kodėl siūlymai nėra priimtini, todėl norint išvengti bet kokių teisinių pasėkmių, susijusių su Seimo kontrolierių rekomendacijomis – reikia motyvuotai parengti raštą, o jei motyvų rasti nepavyksta, Seimo kontrolierių vykdyto tyrimo išvadas galima apskųsti administraciniam teismui. Šioje vietoje pastebima teisės normų kolizija, o tiksliau – netikslus reguliavimas. Galiojančiame Administracinių bylų teisenos įstatyme nėra numatyta, jog Seimo kontrolierių priimami sprendimai nepriskirtini administracinių bylų kompetencijai, tokiu būdu sudaryta galimybė ginčyti Seimo kontrolieriaus rekomendacijas teisme. Taigi rekomendacija nesukuria teisinių pasėkmių jos priėmimo stadijoje, bet gali būti ginčijama teismine tvarka jos vykdymo stadijoje. Bendras ombudsmeno institucijos bruožas yra tai, kad ombudsmeno sprendimai nėra tiesiogiai įgyvendinami ir ombudsmenas neturi teisės išleisti įsakymų, kurie įpareigotų valdžios įstaigos administraciją. Vakarų Europoje įprasta, kad ombudsmeno sprendimai nėra peržiūrimi teisme. Europos bendrijos Pirmosios instancijos teismas taip pat yra pasisakęs šiuo klausimu ir nurodęs, jog Europos ombudsmeno sprendimai pagal Europos

⁵⁵ Seimo kontrolierių interneto puslapis // Skundų paieška // <http://www.lrski.lt/index.php?p=0&l=LT&n=62>; prisijungimo laikas: 2010-10-15 d.

Bendrijos sutarties 230 straipsnį negali būti nuginkčyti. Pasak Romo Valentukevičiaus⁵⁶, Lietuvoje, Seimo kontrolierių sprendimų apskundimo administraciniam teismui galimybė – nepagrįsta, kadangi jie yra rekomendacinio pobūdžio, negali sukelti imperatyvių teisinių pasekmių, o jų vykdymas – savanoriškas ir ilgametės demokratijos šalyse yra nekvestionuojamas. Tuo labiau, kad nepakeista ši įstatymo nuostata lemia ir ydingą Seimo kontrolierių bei kitos neteisminės piliečių ir administracijos ginčų sprendimo įstaigos – Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos – veiklos tarpusavio santykių, kuomet, galima situacija, kai Seimo kontrolierius grąžina skundą pareiškėjui, nurodydamas priežastis, dėl kurių negali nagrinėti pareiškėjo skundo, o pareiškėjas, nepatenkintas tokiu Seimo kontrolieriaus sprendimu, kreipiasi į Vyriausiąją administracinių ginčų komisiją, prašydamas Komisijos įpareigoti Seimo kontrolierių išnagrinėti jo skundą. Tai rodo teisinės visuomenės nepagarbą konstituciniam Lietuvos Respublikos Seimo skiriamam, jam atskaitingam, tačiau veikiančiam nepriklausomai Seimo kontrolieriaus institutui. Minėtas, netinkamas reguliavimas, formuoja neigiamą požiūrį į visą valdžios sistemą apskritai⁵⁷.

Seimo kontrolieriai tiria netinkamus viešojo administravimo institucijų ir kitų valstybės pareigūnų veiksmus ar neveiklumą piliečių atžvilgiu, tačiau visuomenei nemažiau aktualu yra valstybės lėšų valdymas. Šią sritį kuruoja Valstybės kontrolė⁵⁸ - Lietuvos Respublikos aukščiausioji valstybinio audito institucija. Jos pagrindinė funkcija – prižiūrėti, ar teisėtai ir efektyviai valdomi ir naudojami valstybės finansai ir kitas turtas ir kaip vykdomas valstybės biudžetas. Mokesčių mokėtojai – piliečiai, institucijos, verslo įmonės – savo mokesčiais formuoja valstybės finansinius išteklius. Iš šių lėšų sudaromas valstybės biudžetas. Kadangi piliečiai yra tikrieji valstybės finansinių išteklių ir kitokio turto savininkai, jie turi žinoti, kaip šis turtas yra valdomas. Jiems taip pat svarbu žinoti, ar teisingai skaičiuojamos pajamos, ar jos patenka į valstybės biudžetą, ar teisėtai leidžiamos valstybės lėšos, ar tiksliai tvarkoma jų apskaita. Ne mažiau svarbu žinoti, kaip dirba vykdomosios valdžios grandys: ar tikslingai, taupiai ir efektyviai naudojami valstybės finansai bei kiti materialiniai ištekliai. Šiuos klausimus išspręsti gali tik viešoji valstybės turto kontrolė. Lietuvoje šią kontrolės funkciją atlieka Valstybės kontrolė. Valstybės kontrolė, įgyvendindama savo funkcijas, atlieka valstybinį auditą, kuris yra dviejų rūšių – finansinis (teisėtumo) ir veiklos auditas. Finansinio (teisėtumo) audito tikslas yra įvertinti, ar audituojamas subjektas teisingai tvarko savo finansus, ar pateikia teisingas finansines ir kitas ataskaitas, taip pat ar valstybės lėšos ir kitas turtas valdomas ir naudojamas teisėtai, taip, kaip numatyta įstatymuose. Siekdama finansinį (teisėtumo) auditą padaryti

⁵⁶ Seimo kontrolierių įstaigos vadovas. Seimo kontrolierių įstaigos Konferencijos pranešimas. <http://www.lrski.lt/preview.php?n=128&l=LT>; prisijungimo laikas: 2010-11-12 d.

⁵⁷ Seimo kontrolierių įstaigos Konferencijos pranešimas. <http://www.lrski.lt/preview.php?n=128&l=LT>; prisijungimo laikas: 2010-11-12 d.

⁵⁸ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės įstatymas // Valstybės žinios, 1995, Nr 51-1243.

efektyvesnį, nuo 2009-ųjų šių auditų metu Valstybės kontrolė vertina ir valstybės lėšų bei turto naudojimo ekonomiškumą. Anksčiau tai buvo daroma tik veiklos audito metu. Veiklos auditu siekiama įvertinti, ar audituojamas subjektas vadovaujasi ekonomiškumo, efektyvumo ir rezultatyvumo principais, ar valstybės lėšos ir turtas naudojamas taupiai ir racionaliai. Kiekvienas valstybinis veiklos auditas baigiamas išvadamis ir rekomendacijomis, kuriose auditoriai nurodo, kaip audituojamas subjektas galėtų tobulinti savo veiklą.

Išanalizavus Valstybės kontrolės 2008 – 2010 metų veiklos ataskaitas, pastebima tendencija, jog apie 60 proc. tyrimų metu nenustatoma jokių pažeidimų arba jie būna nežymūs. Per metus vidutiniškai atliekama apie 150 tyrimų, kas rodo, jog įtarimų neefektyviai valdant ar galimai nusikalstamai švaistant valstybės turtą yra daug⁵⁹, tačiau dažniausiai tokių tyrimų duomenys, perduoti prokuratūroms ir kurių pagrindų pradedami ikiteisminiai tyrimai, nepasiekia teisminės nagrinėjimo stadijos, arba teisme nepanaudojami kaip įrodymai, o nustatomi kaltininkai būna žemesnės grandies vadovai ar pavaduotojai kas kelia abejonių dėl Valstybės kontrolės veiklos efektyvumo⁶⁰.

Nagrinėjamos temos kontekste, labai svarbu išnagrinėti Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos (toliau: komisija) veiklos ataskaitą už 2009 metus⁶¹. Joje atsispindi pagrindinės nepasitikėjimo valstybės tarnautojais priežastys.

Komisija rengdama sprendimus dažniausiai nagrinėjo galimus įstatymo nuostatų dėl prievolės vengti interesų konflikto ir pareigos nusišalinti pažeidimus, kurie buvo susiję su galimais nepotizmo⁶² atvejais, asmenine privačia valstybės tarnyboje dirbančių asmenų veikla (turimomis akcijomis, ryšiais su įmonėmis ir organizacijomis, kitomis papildomomis tarnautojų ar politikų pareigomis) ar tiesioginės naudos sau (ir (ar) artimiems asmenims) siekimu.

Komisija atliko tyrimus dėl galimų interesų konfliktų, kai valstybės tarnyboje dirbantys asmenys galimai (ir realiai) sprendė klausimus, susijusius su jų artimaisiais: su jais sudarė darbo sutartis, tvirtino sutarčių pakeitimus; pasirašė įsakymus dėl papildomo darbo, atostogų, pavadavimo, tarnybinių komandiruočių; siuntė į komandiruotes, kvalifikacijos tobulinimo kursus; nustatė kvalifikacines klases, vienkartinės piniginės išmokas už gerą tarnybą, vienkartinės piniginės išmokas švenčių proga; artimiems asmenims palankiu būdu sprendė jų

⁵⁹ Valstybės kontrolės interneto puslapis // audito ataskaitų archyvas //

http://www.vkontrolė.lt/auditas_ataskaitos.php?tipas=f; prisijungimo laikas: 2010-04-16 d.

⁶⁰ Giedrė Švedienė – valstybės kontrolierė. Pranešimas spaudai, 2010-04-16 d.

http://www.vkontrolė.lt/naujienos_pranesimai.php?tipas=PS; prisijungimo laikas 2010-05-18 d.

⁶¹ Vyriausioji tarnybinės etikos komisija yra Lietuvos Respublikos Seimo įsteigta ir jai atskaitinga institucija. Todėl kasmet, iki kovo 1 d., teikia Seimui rašytines praėjusių kalendorinių metų savo veiklos ataskaitas. Jos skelbiamos ir VTEK interneto tinklalapyje (VTEK įstatymo 19 straipsnis) // VTEK interneto puslapis // ataskaitų archyvas // http://www.vtek.lt/vtek/index.php?option=com_content&view=article&id=10&Itemid=18; prisijungimo laikas: 2010-04-16 d.

⁶² nepotizmas (lot. Nepos - vaikaitis; palikuonis), tarnybinės padėties naudojimas giminėms proteguoti. Tarptautinių žodžių žodynas., Vilnius: Vyriausioji enciklopedijų redakcija, 1985.

karjeros galimybių klausimus; priėmė sprendimus sudaryti sutartis su artimųjų vadovaujamosiomis įmonėmis ar įmonėmis, kuriose jie dirba; dalyvavo sprendžiant artimųjų žemės reikalus, susijusius su bendruoju, detaliuoju planavimu ir nuosavybės teisių atkūrimu.

Komisija atliko tyrimus dėl galimų interesų konfliktų, kai valstybės tarnyboje dirbantys asmenys galimai sprendė klausimus dėl įmonių ar organizacijų, su kuriomis jie susiję – yra organizacijų nariai, įmonių savininkai, turi akcijų ar pan. Atlikti tyrimai, kai asmenys: dalyvavo perkant prekes ir paslaugas iš įmonių, kurių steigėjai ar akcininkai jie yra; priėmė sprendimus, tiesiogiai susijusius su tokių įmonių veikla; ėjo vadovo pareigas institucijoje, kurioje viešųjų pirkimų konkursus dažnai laimi įmonė, kurios akcininkai jie yra; dalyvavo priimant sprendimus, susijusius su bendrovėmis, su kuriomis susiję kitais ryšiais – pelno gavimu iš tam tikrų subjektų ir pan.; buvo susiję draugystės ryšiais, bendru laisvalaikio leidimu ir pan.

Taip pat atlikti tyrimai, kai asmenys (dažniausiai savivaldybių tarybų nariai) galimai dalyvavo priimant sprendimus, susijusius su įmonėmis, bendrovėmis ar organizacijomis: kuriose jie dirba; kurios priklauso tai pačiai įmonių grupei, kai vienoje iš šių įmonių jie dirba; kurioms jie patys priklauso narystės ar kitais pagrindais (tvirtinant savivaldybių tarybų biudžetus skiriamos lėšos nevyriausybinėms organizacijoms, sudaromos bendradarbiavimo sutartys, kuriomis įsipareigojama teikti konsultacinę, organizacinę pagalbą, padėti ieškoti fondų ir kitų rėmėjų paramos, leisti naudotis patalpomis, techninėmis ir organizacinėmis priemonėmis ir pan.).

Komisija atliko tyrimus dėl galimų interesų konfliktų, kai valstybės tarnyboje dirbantys asmenys sprendžia klausimus, kuriais patys asmeniškai yra galimai suinteresuoti: neigiamai sprendė klausimus dėl bendrovių, su kuriomis bylinėjosi teismuose; vertino savo pačių veiklą; naudojosi valstybei ar savivaldybėms priklausančiu turtu savo asmeniniams reikalams; veikė, kad būtų priimti jiems naudingi sprendimai, susiję su detaliuoju planavimu, gatvių asfaltavimu ir pan., priėmė sprendimus dėl išėitinių išmokų sau skyrimo ir kt.

Komisija atliko tyrimus dėl galimų interesų konfliktų, kai valstybės tarnyboje dirbantys asmenys sprendė klausimus, susijusius su politinėmis partijomis, kurioms jie patys priklauso – nuomojo partijai tarnybines patalpas, skirstė valstybės biudžeto dotacijas ir pan. Kaip komisija ne kartą pabrėžė savo sprendimuose, pagal sisteminę įstatymo normų analizę narystė politinėse partijose nėra pagrindas kilti interesų konfliktui, išskyrus tuos atvejus, kai valstybės tarnyboje dirbantis asmuo, priimdamas tam tikrus sprendimus dėl partijos, kuriai priklauso, gauna akivaizdžios asmeninės naudos. Tačiau iš gausėjančių pranešimų, kuriuose narystė politinėse partijose nurodoma kaip pagrindas kilti interesų konfliktui, akivaizdu, kad visuomenė narystę politinėje partijoje tiesiogiai sieja su pagrindu galimam interesų konfliktui kilti.

Komisijos atliktuose tyrimuose prievolės nesinaudoti ir neleisti naudotis valstybės (savivaldybių) nuosavybe kitokiai nei tarnybinei veiklai nevykdymas, kaip ir 2008 metais, dažniausiai buvo susijęs su tarnybinio transporto (tarnybinių automobilių) naudojimu asmeninėms reikmėms. Pastebėtina, kad vis daugiau įvairių valstybės ir savivaldybių institucijų vadovų kreipiasi į komisiją ir prašo pateikti rekomendacijas dėl vidaus aktų, reglamentuojančių naudojimąsi tarnybiniu transportu, tobulinimo, taip pat, pasak Komisijos, nemažai institucijų pradėjo žymėti tarnybinių transportą ir skelbti aktualią informaciją apie tarnybinių transportą savo interneto tinklalapiuose. Atlikusi tyrimus sprendimuose komisija konstatavo, kad tarnybinis transportas buvo naudojamas vykti: į neformalaus pobūdžio savivaldybės valdančiosios koalicijos susitikimus; į neformalaus pobūdžio susitikimus su kitais tarybos nariais ar administracijos darbuotojais; į alkoholinių gėrimų parduotuvės, kavines, namus ir pan. komisija atkreipė dėmesį į tai, kad atliekant tyrimus dėl galimo tarnybinių automobilių naudojimo ne tarnybos tikslams dažnai pritrūksta patikimų įrodymų – automobilių kelionės lapai pildomi aplaidžiai, taisomi, juos pildo ne tas asmuo, kuris faktiškai naudojasi tarnybiniu automobiliu, ir t.t. Dėl to komisija kartais net negali nustatyti, ar asmuo tikrai naudojosi tarnybiniu automobiliu.

Komisija atliko tyrimus dėl galimų interesų konfliktų, susijusių su viešaisiais pirkimais: valstybės tarnyboje dirbančių asmenų įmonės dalyvavo viešųjų pirkimų konkursuose; valstybės tarnyboje dirbantys asmenys vyko atostogauti su bendrovių, kurios vėliau dalyvavo viešuosiuose pirkimuose, vadovais; viešuosius pirkimus vykdančios įmonės, kurių akcininkai yra toje institucijoje dirbantys asmenys, dažnai laimi viešųjų pirkimų konkursus. Nemažai tyrimų buvo susiję su detaliuoju žemės planavimu, nekilnojamojo turto teisių atkūrimu ir kt.: valstybinėje tarnyboje dirbantys asmenys dalyvauja priimant sprendimus dėl pritarimo jiems suformuoti žemės sklypus nuosavybės teisėms atkurti ir grąžinti natūra; dalyvauja sprendžiant klausimus, susijusius su šalia jų turimų žemės sklypų formuojamais detaliaisiais planais; žemėtvarkos specialistai tikrina jų artimųjų bendrovių parengtus teritorijų planavimo dokumentus, atkuria žemės sklypus sau ir artimiesiems.

Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos įstatyme⁶³, nustyta, jog komisija atlikusi tyrimą, priima motyvuotą sprendimą: pripažinti, kad asmuo pažeidė Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo, Valstybės politikų elgesio kodekso ar kito teisės akto, reglamentuojančio tarnybinės etikos ir elgesio normas, nuostatas, pripažinti, kad asmuo pažeidė Lobistinės veiklos įstatymo nuostatas; kreiptis į teismą dėl administracinės nuobaudos pažeidėjui skyrimo; siūlyti valstybės ar savivaldybės institucijos vadovui (ar kolegialiai institucijai) skirti pažeidėjui tarnybines (drausmines) nuobaudas; perduoti tyrimo metu surinktus duomenis ikiteisminio tyrimo įstaigai ar prokurorui arba kitai įgaliotai institucijai;

⁶³ Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos įstatymas // Valstybės žinios, 2008, Nr. 81-3176.

Pareiga kontroliuoti, kaip valstybinėje tarnyboje dirbantys asmenys vykdo Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo nuostatas bei laikosi kituose teisės aktuose reglamentuotų tarnybinės etikos (elgesio) normų, visų pirma tenka atitinkamų valstybės ar savivaldybių institucijų vadovams arba jų įgaliotiems darbuotojams, o komisija tik formuoja tarnybinės etikos (elgesio) normų laikymosi valstybinėje tarnyboje praktiką.

Komisija 2009 m. atliko 226 tyrimus dėl galimų įstatymo nuostatų pažeidimų ir šių tyrimų pagrindu priėmė 94 sprendimus. 2009 metais komisija priėmė 58 sprendimus, kuriuose konstatavo, kad asmenys, dirbantys valstybinėje tarnyboje, pažeidė įstatymo nuostatas. 2009 m., palyginti su 2007 ir 2008 metais, konstatuotų pažeidimų skaičius yra kiek didesnis - tai rodo vis augantį visuomenės supratimą apie įstatymo reikalavimus, todėl didėja ne tik pranešimų apie galimus įstatymo pažeidimus, skaičius, bet neretai ir juose pateikiama informacija būna konkretesnė.

64 proc. tyrimų atlikta dėl valstybės tarnautojų ir politikų veikos. Nors tyrimų dėl valstybės tarnautojų elgesio atlikta daugiau, tačiau įstatymo nuostatas, kaip ir ankstesniais metais, dažniau pažeidė valstybės politikai. Absoliučią daugumą (95 proc., 2008 m. – 89 proc.) tyrimų dėl valstybės politikų veikos sudarė tyrimai dėl savivaldybių tarybų narių, merų ir jų pavaduotojų veikos. Atsižvelgiant į valstybės tarnautojų ir valstybės politikų skaičiaus santykį (valstybės tarnautojų yra 20 kartų daugiau nei politikų), akivaizdu, kad daug dažniau įstatymo nuostatas pažeidžia valstybės politikai.

Pastebėtina, kad 2009 metais Komisija beveik nepriėmė sprendimų dėl pareigūnų veikos atitikties įstatymo nuostatomis (priimtas tik 1 sprendimas), ko priežastimi yra tai, kad pareigūnų viešųjų interesų viršenybės užtikrinimo būdai nustatomi ir jų veiklą reglamentuojančiuose įstatymuose, kurių laikymosi kontrolė atitinkamose institucijose paprastai yra labai griežta⁶⁴.

1.9. Skyriaus apibendrinimas

Pačia plačiausia prasme valdymas reiškia kam nors vadovavimą. Ši sąvoka naudojama įvairiuose moksluose: ekonomikoje, teisėje, sociologijoje ir kt. Su teisės reiškiniais daugiausia susijęs socialinis valdymas, kuris atsirado susiformavus žmonių visuomenei. Viena iš socialinio valdymo rūšių – viešasis valdymas, t.y. tam tikrų valdymo institucijų veikla. Viešąjį valdymą įgyvendina Konstitucijoje ir įstatymuose nustatytos viešojo valdymo institucijos – Vyriausybė, ministerijos, Vyriausybės įstaigos, savivaldybių institucijos. LR Konstitucijoje taip pat nustatyta

⁶⁴ Skyriuje naudota Valstybės kontrolės finansinių ir veiklos auditų atsakaitų medžiaga: http://www.vkontrole.lt/auditas_ataskaitos.php?tipas=v; http://www.vkontrole.lt/auditas_ataskaitos.php?tipas=f bei Valstybės kontrolierių spaudos pranešimų http://www.vkontrole.lt/naujienos_pranesimai.php?tipas=PS medžiaga; prisijungimo laikas: 2010-11-20 d.

teisminė valdžia, o ją įgyvendinti padeda prokuratūra. Skyriuje apibendrinama konstitucinė Lietuvos valdžios institucijų sąranga, nepasitikėjimo lygis šia sąranga siejamas su LR Konstitucijoje ir kituose teisės aktuose įtvirtintų principų nevykdymu, piktnaudžiavimu ir netinkamu valdžios institucijoms patikėtų funkcijų vykdymu. Svarbiausia viešojo valdymo institucijų paskirtis – organizuoti įstatymų ir kitų priimtų teisės aktų vykdymą. Viešojo valdymo institucijos atlieka ir tvarkomąsias funkcijas, duoda pavaldžioms institucijoms nurodymus, kontroliuoja jų veiklą, taiko skatinimo ir prievartos priemones. Viešasis valdymas (administravimas) – tai įstatymais reglamentuojama valstybės ir vietos savivaldos institucijų, kitų institucijų ir įstaigų vykdomoji veikla, skirta norminiams aktams įgyvendinti bei viešosioms paslaugoms (švietimo, mokslo, kultūros, sporto ir kt.) administruoti. Skyriuje apibendrintas pasitikėjimo lygis viešojo administravimo sistema apskritai, nustatytos sistemos spragos ir atskleistas ryšys tarp institucijų atliekamų funkcijų jautrumo ir nepasitikėjimo lygio.

Politikos dėsnis toks, kad turintieji valdžią (valdžios subjektai) suinteresuoti tą valdžią išlaikyti, stiprinti bei pratęsti valdymą. O valdžios objektai – tauta, visuomenė visuomet siekia nepriklausomybės ir laisvės – tarp abiejų pusių kyla nepasitikėjimas ir priešprieša. Vienas veiksmingiausių būdų piliečiams patiems patekti į valstybės valdžios institucijas – atstovavimas politinei partijai. Skyriuje aptariamas pasitikėjimas politinėmis partijomis ir atskleidžiamos nepasitikėjimo politinėmis partijomis priežastis – tai įsipareigojimų rinkėjams nevykdymas.

Skyriuje aptariamas nepasitikėjimas Seimu, kuris yra ilgalaikis, tendencingas ir progresuojantis procesas. Nepasitikėjimas Seimu sietinas su Seimui priskirtų funkcijų nekokybišku atlikimu ir Seimo narių elgesiu – Seimo statuto nuostatų nesilaikymu. Konstatuotina, jog seimo nariai įgyja Seimo nario teises, bet nevykdo įstatymais jiems nustatytų pareigų, taip pažeisdami teisių ir pareigų vienovę - vieną iš būtiniausių teisės funkcionavimo sąlygų.

Apžvelgtas kontrolės mechanizmas leidžia teigti, jog kontrolė neefektyvi (nors pradėtų tyrimų skaičius labai didelis), o situacijos, kai pradedami tyrimai ir nustatomi pažeidimai, tačiau sankcijos neturi didesnės teisinės reikšmės - dar labiau skatina nepasitikėjimą valdžios institucijomis nei mažina jo lygį.

2. LIETUVOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ TEISINIO REGLAMENTAVIMO APŽVALGA

Demokratinėje valdymo santvarkoje liaudis kai kuriais atžvilgiais yra valdovė, o kai kuriais pavaldinė. Valdove ji būna tik balsavimo prasme, kai išreiškia savo valią⁶⁵, toliau

⁶⁵ Monteskje Ch. L. Apie įstatymų dvasią. Vilnius: Mintis, 2004. P. 9.

sekantis procesas jau yra paklusimas teisėtai valstybės prievartai, nustatomi įstatymais, t.y. teisiniam reguliavimui. Svarbus veiksnys sėkmingam teisiniam reguliavimui užtikrinti – realus teisės normos veikimas. Teisinio reguliavimo veiksmingumas – tai teisinio poveikio žmonių elgesiui rezultatyvumas. Tai pasiekimas tokios žmonių interesų darnos ir subjektinių teisių saugos, kokios norėta kuriant ir taikant teisės normas - tai strateginiai (tikrieji) kiekvieno teisinio reguliavimo tikslai⁶⁶, todėl 2.1 – 2.3 skyriuose apžvelgiamas teisinis valdžios institucijų statuso ir veiklos reglamentavimas.

2.1. Teisės aktų, nustatančių Lietuvos valdžios teisinį statusą apžvalga

Valdžios sistemą bei valdžios institucijų teisinį statusą Lietuvoje nustato Lietuvos Respublikos Konstitucija. Valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas (įstatymų leidžiamoji), Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė (įstatymų vykdomoji), Teismas (teisminė valdžia)⁶⁷.

Seimas, tai Tautos įsteigta, atstovaujamoji institucija, kurioje įgyvendinama atstovams deleguota įstatymų leidžiamoji valdžia ir vykdomosios valdžios kontrolė. Seimas – lietuviškas įstatymų leidžiamosios valdžios pavadinimas, paprastai naudojamas terminas – *parlamentas*. Pats žodis “parlamentas” yra kilęs iš lotynų kalbos – “parlari” reiškia kalbėti. Tai institucija, kurios nariai diskusijų pagalba aiškina įvairius svarbius klausimus, svarstydami priima sprendimus.

LR Konstitucijos V skirsnis nustato Seimo, kaip institucijos statusą, funkcijas, pareigas, reglamentuoja veiklą. Seimas svarsto, priima, leidžia įstatymus, pritaria arba nepritaria Prezidento teikiamai Ministro Pirmininko (Vyriausybės vadovo) kandidatūrai, prižiūri Vyriausybės veiklą, tvirtina valstybės biudžetą bei prižiūri, kaip jis vykdomas, nustato valstybinius mokesčius, skelbia savivaldybių rinkimus, ratifikuoja Lietuvos Respublikos tarptautines sutartis. Tai, jog Seimą sudaro Tautos atstovai - 141 Seimo narys, kurie renkami ketveriems metams remiantis visuotine, lygia, tiesiogine rinkimų teise, nusako Seimo kaip vienos svarbiausios valdžios institucijos statusą (pvz. Vyriausybė nėra renkama tiesiogiai). Tačiau anot profesoriaus Gedimino Mesonio, žodis „svarbiausia“ - tai greičiau politologinė negu teisinė kategorija. Konstitucinėje demokratinės valstybės sąrangoje visos institucijos yra svarbiausios savų įgaliojimų srityje. Niekas negali pakeisti Tautos atstovybės - Seimo įstatymų leidybos srityje, niekas negali kėsintis į įstatymų vykdymo funkciją realizuojančio Respublikos Prezidento ir Vyriausybės įgaliojimus. Teisingumą demokratiame pasaulyje vykdo ir vykdys

⁶⁶ Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000. P. 371 – 372.

⁶⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnis // Valstybės žinios, 1992, Nr. 31-953.

tik teismai. Todėl nėra vienos „svarbiausios“ institucijos. Visų jų veiklos darba yra prielaida valstybės sėkmei⁶⁸.

Lietuvos Respublikos Prezidento instituciją reglamentuoja LR Konstitucijos VI skirsnis. Nors Prezidento institucija priskiriama prie vykdomosios valdžios institucijos, Prezidentas yra valstybės, o ne Vyriausybės vadovas, tačiau skirtingai negu Vyriausybė daugiausiai įgaliojimų turi užsienio politikos srityje⁶⁹ - sprendžia pagrindinius užsienio politikos klausimus ir kartu su Vyriausybe vykdo užsienio politiką, pasirašo tarptautines sutartis ir teikia jas ratifikuoti Seimui. Vyriausybės teikimu, skiria ir atšaukia Lietuvos diplomatinis atstovus užsienio valstybėse ir prie tarptautinių organizacijų, priima užsienio valstybių diplomatinių atstovų įgaliojimus ir atšaukiamuosius raštus, teikia aukščiausius diplomatinis rangus ir specialius vardus.

Prezidentas svarbias funkcijas atlieka ir valstybės vidaus politikoje: Prezidentas yra vyriausiasis valstybės ginkluotųjų pajėgų vadas, vadovauja Valstybės gynybos tarybai, suteikia aukščiausius karinius laipsnius. Seimo pritarimu, skiria ir atleidžia kariuomenės vadą ir saugumo tarnybos vadovą. Turi įstatymų leidybos Seime iniciatyvos teisę, taip pat teisę vetuoti Seimo priimtus įstatymus. Seimo pritarimu, skiria ir atleidžia Ministrą Pirmininką. Paveda jam sudaryti Vyriausybę ir tvirtina jos sudėtį. Gali kreiptis į Konstitucinį Teismą. Konstitucijoje numatytais atvejais gali paleisti Seimą. Prezidentas yra svarbus veiksmingos teismų valdžios garantas, nes teikia Seimui Aukščiausiojo Teismo teisėjų kandidatūras ir Aukščiausiojo Teismo pirmininko kandidatūrą, o taip pat skiria Apeliacinio teismo teisėjus bei Apeliacinio teismo pirmininką, skiria apygardų ir apylinkių teismų teisėjus bei pirmininkus. Teikia Seimui trijų Konstitucinio Teismo teisėjų kandidatūras ir Konstitucinio Teismo pirmininko kandidatūrą. Prezidentas turi teisę suteikti pilietybę, teikti malonę nuteistiesiems, skirti valstybinius apdovanojimus.

LR Konstitucijos VII skirsnis nustato Vyriausybės teisinį statusą. Vyriausybę formuoja ir jai vadovauja Ministras Pirmininkas. Ministrą Pirmininką Seimo pritarimu skiria ir atleidžia Respublikos Prezidentas. Ministrus skiria ir atleidžia Ministro Pirmininko teikimu Respublikos Prezidentas. Ministras Pirmininkas ne vėliau kaip per 15 dienų nuo jo paskyrimo pristato Seimui savo sudarytą ir Respublikos Prezidento patvirtintą Vyriausybę ir pateikia svarstyti jos programą. Lietuvos Respublikos Vyriausybė tvarko krašto reikalus, saugo Lietuvos Respublikos teritorijos neliečiamybę, garantuoja valstybės saugumą ir viešąją tvarką; vykdo įstatymus ir Seimo nutarimus dėl įstatymų įgyvendinimo, taip pat Respublikos Prezidento dekretus; koordinuoja ministerijų ir kitų Vyriausybės įstaigų veiklą; rengia valstybės biudžeto projektą ir teikia jį Seimui; vykdo valstybės biudžetą, teikia Seimui biudžeto įvykdymo apyskaitą; rengia ir teikia

⁶⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo interneto puslapis. Publikacijos. Gedimino Mesonio interviu. Bernardinai.lt 2007-04-17d. Gediminas Mesonis - teisininkas, teisėtyrininkas konstitucionalistas, MRU profesorius. http://www.lrkt.lt/APublikacijos_20070417a.html; prisijungimo laikas: 2010-12-02 d

⁶⁹ Lietuvos Respublikos prezidentūros interneto puslapis. Prezidento funkcijos. http://www.president.lt/lt/prezidento_institucija/prezidento_funkcijos_316.html; prisijungimo laikas: 2010-09-11 d.

Seimui svarstyti įstatymų projektus; užmezga diplomatinis santykius ir palaiko ryšius su užsienio valstybėmis ir tarptautinėmis organizacijomis.

LR Konstitucijos VIII ir IX skirsniai reglamentuoja Teisminės valdžios sistemą Lietuvoje. Nustatyta, jog teisminę valdžią Lietuvoje įgyvendina Konstitucinis teismas, bendros bei specialios kompetencijos (administraciniai) teismai. Konstitucinis Teismas – savarankiškas ir nepriklausomas teismas – vykdo konstitucinį teisingumą, garantuoja Konstitucijos viršenybę teisės sistemoje ir konstitucinį teisėtumą⁷⁰. Kitas bylas sprendžia ir teisingumą vykdo bendros kompetencijos teismai, o teisingumą kylantį iš valstybės (viešojo) valdymo vykdo specializuoti – administraciniai teismai.

Konstitucijos X skirsnis taip pat nustato žemesnę, vietinės (ne valstybės) valdžios grandį, taip vadinamą valdžią “arčiau žmonių” – savivaldą. LR Konstitucijos 119 straipsnis nustato, jog savivaldos teisė laiduojama įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniais vienetams. Ji įgyvendinama per atitinkamas savivaldybių tarybas. Savivaldybių tarybų nariais Lietuvos Respublikos piliečius ir kitus nuolatinius administracinio vieneto gyventojus pagal įstatymą ketveriems metams renka Lietuvos Respublikos piliečiai ir kiti nuolatiniai administracinio vieneto gyventojai, remdamiesi visuotine, lygia ir tiesiogine rinkimų teise, slaptu balsavimu. “Transparency international” Lietuvos skyriaus sudarytas 2008 metų Lietuvos korupcijos žemėlapis⁷¹ išskiria labiausiai korumpuotas procedūras Lietuvoje: leidimų statybai išdavimas, žemės paskirties keitimas, viešieji pirkimai – tai savivaldybių funkcijos. Minėtame korupcijos žemėlapyje taip pat daugiausiai respondentų nurodė susidūrę su problemomis savivaldos institucijose, todėl be kitų valdžios institucijų veiklą reglamentuojančių teisės aktų analizės, svarbu aptarti ir vietos savivaldos veiklą ir ją reglamentuojančius teisės aktus.

2.2. Teisės aktų, reglamentuojančių Lietuvos valdžios institucijų veiklą apžvalga

Savivaldos institucijų organizavimo ir veiklos tvarką nustato įstatymas – LR Vietos savivaldos įstatymas⁷² - šio įstatymo tikslas – skatinti ir plėtoti vietos savivaldą kaip demokratinės valstybės raidos pagrindą. Įstatymo paskirtis nustatyti savivaldybių institucijų sudarymo ir veiklos tvarką įgyvendinant Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir Europos vietos savivaldos chartijos nuostatas, apibrėžia vietos savivaldos principus, savivaldybių institucijas ir jų kompetenciją, funkcijas, savivaldybės tarybos nario statusą, savivaldybių ūkinės ir finansinės

⁷⁰ Konstitucinio Teismo 2001 m. liepos 12 d., 2001 m. lapkričio 29 d., 2004 m. gruodžio 13 d., 2006 m. kovo 28 d. nutarimai.

⁷¹ Sociologinis tyrimas “Lietuvos korupcijos žemėlapis 2008”. Nevyriausybinių organizacijos “Transparency international” Lietuvos skyrius. 2008 m. Publikuota: <http://www.stt.lt/lt/menu/sociologiniai-tyrimai/>; prisijungimo laikas: 2010-09-08 d.

⁷² Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas // Valstybės žinios, 1994, Nr. 55-1049.

veiklos pagrindus. Atsižvelgus į valstybės kontrolės tyrimus ir į Seimo kontrolierių įstaigai pateiktų skundų skaičių, susijusių su savivaldybėmis, jų institucijomis ar pareigūnais, tikslinga apibendrinti savivaldybių funkcijas. Pagal šiuo metu galiojantį Vietos savivaldos įstatymą savivaldybių funkcijos pagal sprendimų priėmimo laisvę skirstomos į:

1. Savarankiškašias (pvz., ikimokyklinis vaikų ugdymas; vaikų ir jaunimo papildomas ugdymas bei užimtumas, profesinis mokymas; socialinių paslaugų įstaigų steigimas; savivaldybės gyventojų sveikatos priežiūros rėmimas iš savivaldybės biudžeto; gyventojų užimtumo, viešųjų bei sezoninių darbų organizavimas; dalyvavimas užtikrinant viešąją tvarką ir gyventojų rimtį; savivaldybės saugomų teritorijų steigimas ir kt.). Įgyvendindamos šias funkcijas, savivaldybės turi sprendimų iniciatyvos, jų priėmimo bei įgyvendinimo laisvę ir yra atsakingos už šių funkcijų atlikimą.

2. Priskirtašias (ribotai savarankiškas), pvz., vaikų, jaunimo ir suaugusiųjų bendrojo lavinimo organizavimas; socialinių paslaugų ir kitos socialinės paramos teikimas; sąlygų neįgaliųjų gyventojų socialiniam integravimui į bendruomenę sudarymas; pirminė asmens ir visuomenės sveikatos priežiūra; teritorijų planavimas; savivaldybei nuosavybės teise priklausančios žemės ir kito turto valdymas, naudojimas ir disponavimas juo; vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūra ir daugelis kitų.

3. Valstybinės (perduotas savivaldybėms), pvz., civilinės būklės aktų registravimas; įstatymų priskirtų registrų tvarkymas; socialinių išmokų skaičiavimas ir mokėjimas; savivaldybei priskirtos valstybinės žemės ir kito valstybės turto valdymas, naudojimas ir disponavimas juo patikėjimo teise; valstybės garantijų nuomininkams, išsikeliantiems iš savininkams gražintų namų vykdymas; ūkininkų ūkių registravimas; pasėlių deklaravimas ir kt.

4. Sutartines. Šių funkcijų įgyvendinimas grindžiamas sutartimis. Savivaldybė tokias sutartis gali sudaryti tik tuo atveju, kai tam pritaria savivaldybės taryba.

Savivaldybių funkcijos pagal veiklos pobūdį skirstomos į viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų teikimo. Viešojo administravimo funkcijas atlieka savivaldybės taryba, savivaldybės kontrolierius, valdyba, meras, savivaldybės administracija, kitos įstaigos, tarnybos, savivaldybės tarnautojai, kuriems teisės aktai ar savivaldybės tarybos sprendimai suteikia viešojo administravimo teises savivaldybės teritorijoje. Viešąsias paslaugas teikia savivaldybių įsteigti paslaugų teikėjai arba pagal su savivaldybėmis sudarytas sutartis - kiti fiziniai bei juridiniai asmenys. Lietuvos teisėsaugos institucijų duomenimis⁷³, didžiausias įstatymų pažeidimų skaičius, užfiksuojamas sutartinių funkcijų srityje (viešieji pirkimai ir pan.), tačiau didžiausią

⁷³ Specialiųjų tyrimų tarnybos interneto puslapis. Sociologinių apklausų archyvas. <http://www.stt.lt/lt/menu/sociologiniai-tyrimai/>; prisijungimo laikas 2010-09-15 d.

pasipiktinimą visuomenėje kelia valstybinių funkcijų neatlikimas ar netinkamas atlikimas⁷⁴ (visų socialinių grupių atstovai, kaip labiausiai korumpuotas procedūras įvardino leidimų statybai išdavimą, žemės paskirties keitimą – šias funkcijas atlieka savivaldybės).

Viešojo administravimo ir apskritai valdžios institucijų kontrolę be LR Viešojo administravimo įstatymo, tam tikrose srityse nustato LR Seimo kontrolierių ir Valstybės kontrolės įstatymai, kurie detaliau aptarti pirmame skyriuje, 1.5 poskyryje. Vietos savivaldos įstatyme numatyta savivaldybės kontrolės institucija - savivaldybės kontrolierius, kontroliuoja, prižiūri, ar teisėtai, tikslingai ir efektyviai naudojamos savivaldybės biudžeto lėšos, kitas savivaldybių turtas ir savivaldybei perduotas valstybės turtas, atlieka savivaldybės finansų vidaus kontrolę. Savivaldybės kontrolės institucija atskaitinga savivaldybės tarybai ir nesusijusi su savivaldybės tarybos įgaliojimų pabaiga. Savivaldybės taryba gali steigti (o kai savivaldybės gyventojų skaičius viršija 30 tūkst. gyventojų, privalo steigti) savivaldybės kontrolieriaus tarnybą. Jai vadovauja kontrolierius. Savivaldybės kontrolierius, taip pat savivaldybės kontrolieriaus tarnybos tarnautojai negali būti savivaldybės, kurioje jie dirba, tarybos nariais. Savivaldybės kontrolierius savo iniciatyva, savivaldybės tarybos ar mero rašytiniu pavedimu atlieka arba organizuoja tikslinius patikrinimus bei revizijas savivaldybės struktūriniuose padaliniuose, savivaldybės biudžetinėse ir viešosiose įstaigose; dalyvauja Valstybės kontrolės organizuojamuose tiksliniuose patikrinimuose bei revizijose savivaldybės institucijose ir įstaigose; teikia išvadas ir pasiūlymus dėl patikrinimų metu konstatuotų trūkumų pašalinimo, reikalauja informacijos apie tokių trūkumų pašalinimą; tikrinimų išvadas teikia savivaldybių tarybos Kontrolės komitetui ir merui, o išvadas dėl savivaldybės biudžeto vykdymo, dėl kitų savivaldybės lėšų ir turto naudojimo - ir savivaldybių tarybai; patikrinimo metu nustatęs nusikaltimo požymių, medžiagą perduoda teisėsaugos institucijoms ir kt. Visuomenėje plačiai yra žinomas faktas, kai Vilniaus miesto meras vertė savivaldybės kontrolierių pažeisti įstatymus ir neatlikti jam deleguotų funkcijų arba jas atlikti netinkamai. Šio įvykio rezultatas yra toks, jog meras ir toliau liko savo poste ir jokių teisinių pasėkmių šis, bet kokiems teisės principams ir įstatymams nusižengiantis, poelgis nesukėlė. Visuomenėje šis įvykis sukėlė ypatingai didelį nepasitenkinimą (konkrečios apklausos nebuvo atlikta, tačiau tai paaikškėjo išnagrinėjus socialiniuose tinklalapiuose rašomus žmonių komentarus), o teisiniu požiūriu tai akivaizdus įstatymo neveikimas ir socialinio teisės neveiksmingumo visuomenėje kūrimas⁷⁵ - nes socialinė teisės prigimtis ypatingai atsiskleidžia bendruomenėje, o savivalda – tai bendruomenės valdžia, valdžia esanti šalia žmonių, todėl tokių prieštarinai vertinamų situacijų atsiradimas savivaldoje

⁷⁴ Specialiųjų tyrimų tarnybos interneto puslapis. Sociologinių apklausų archyvas. Lietuvos korupcijos žemėlapis 2008. <http://www.stt.lt/lt/menu/sociologiniai-tyrimai/>; prisijungimo laikas: 2010-12-02 d.

⁷⁵ Socialinis teisės veiksmingumas – tai realus žmogaus teisių saugos, socialinio stabilumo laipsnis, kurį lemia visa teisinio poveikio žmonių elgesiui priemonių sistema. Visuomenė, matanti neveiksmingus įstatymus praktinėje išraiškoje, pati ima nepaisyti įstatymų taip kurdama dar didesnę teisės neveiksmingumą.

pamina savivaldos teisėtumą. Teisė yra bet kurios visuomenės kultivuojamų privalomų taisyklių visuma, užtikrinanti jos, kaip bendruomenės, išlikimą⁷⁶. Daryta įtaka kontrolieriui – tai bandymas paveikti jo veiklos taisyklių privalomumą, kas yra ne tik amoralu, bet ir neteisėta bendruomenės atžvilgiu.

Teisminę valdžią, kaip vieną valdžios rūšių Lietuvoje reglamentuoja LR Konstitucija, o teismų veiklą - Lietuvos Respublikos teismų įstatymas⁷⁷, kuris nustato Lietuvos Respublikos teismų sistemą, jų kompetenciją, teismų organizavimo, veiklos, administravimo ir savivaldos sistemą, principus, teisėjų statusą, pretendentų į teisėjus atrankos, jų skyrimo teisėjais, teisėjų karjeros, atsakomybės procedūras, teisėjų socialines garantijas, kitus su teismais susijusius klausimus. Šiame Įstatyme nustatytas teismų organizavimo ir veiklos, teisėjų statuso ir su jais susijusių santykių teisinis reglamentavimas pagrįstas Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, kituose įstatymuose bei Lietuvos Respublikos tarptautinėse sutartyse⁷⁸ įtvirtintais visuotinai pripažintais teisės principais: pagarbos žmogaus teisėms ir laisvėms, tarp jų asmens teise į teisminę gynybą, teise, kad kiekvieno asmens byla būtų viešai ir teisingai išnagrinėta nepriklausomo ir nešališko teismo, valstybės valdžios padalijimo principu, pagal kurį teisingumą Lietuvos Respublikoje vykdo tik teismai, teisės viršenybės, teismų ir teisėjų nepriklausomumo, teismų organizacinio savarankiškumo, jų finansinio nepriklausomumo nuo kitų valstybės valdžios institucijų ir pareigūnų sprendimų, teismų savireguliacijos ir savivaldos, kitais teismų sutvarkymo, teisėjų statuso ir teismo proceso principais.

LR Teismų įstatyme yra numatyti labai didelę įtaką pasitikėjimui teismų sistema turintys veiksniai – tai teismų veiklos principai:

1. Teismų nepriklausomumas⁷⁹ (teismai, vykdydami teisingumą, yra nepriklausomi nuo kitų valstybės valdžios institucijų, pareigūnų, politinių partijų, politinių ir visuomeninių organizacijų ir kitų asmenų). Nepaisant užtikrintų finansinių bei materialinių garantijų, visuomenėje dažnai keliamas klausimas apie kitų valdžios institucijų bei trečiųjų asmenų įtaką teismų nepriklausomumui. Yra nustatyta, jog bloginti įstatymų numatytas finansines ir materialines technines teismų veiklos sąlygas draudžiama, tačiau kai iš esmės pablogėja

⁷⁶ Šlapkauskas V. Teisės socialinės prigimties ir paskirties pilietinėje visuomenėje ryšys. Jurisprudencija Nr. 8(86) / Mokslo darbai, 2006. P. 30.

⁷⁷ Lietuvos Respublikos Teismų įstatymas // Valstybės žinios, 1994, Nr. 46-851.

⁷⁸ Visuotinė teisėjo chartija. Tarptautinė teisėjų asociacijos Centrinė Taryba. Taipei, 1999 m. lapkričio 17 diena. Rekomendacija Nr. R (95)12 Dėl baudžiamojo teisingumo sistemos valdymo. ES Ministrų Komitetas, 1995 m. rugsėjo 11 d.

European Charter on the statute for judges (Strasbourg, 8 - 10 July 1998) (Europos chartija dėl teisėjų statuso, Strasbūras, 1998 m. liepos 8-10 d.).

The Bangalore principles of Judicial Conduct (Hague, 2002) - Bangalore teisėjų elgesio principai (Haga, 2002)

⁷⁹ Basic Principles on the Independence of the Judiciary. (Adopted by the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders held at Milan from 26 August to 6 September 1985) - pagrindiniai teismų nepriklausomumo principai, priimti Septintajame Jungtinių Tautų nusikalstamumo prevencijos ir elgesio su nusikaltėliais kongrese, vykusiame Milane 1985 m. rugpjūčio 26 – rugsėjo 6 d.

valstybės ekonominė ir finansinė būklė, Seimas gali peržiūrėti teismų finansines ir materialines veiklos sąlygas. Įstatymais nėra nustatytas sąvokos išaiškinimas, kas yra valstybės finansinės ir ekonominės būklės pablogėjimas “iš esmės”, taigi yra politikų interpretavimo objektas - kyla klausimas ar teismai gali būti nešališki tiems, kas skiria teismams finansavimą?

2. Teisėjų nepriklausomumas⁸⁰. Teisėjai, vykdydami teisingumą, veikia nešališkai ir klauso tik įstatymų. Teisėjai, vykdydami teisingumą, yra nepriklausomi nuo proceso dalyvių, teismų administracijos, kitų teisėjų, valstybės valdžios institucijų, pareigūnų bei kitų asmenų. Teisėjams negali būti daromas joks politinis, ekonominis, psichologinis, socialinis spaudimas ar kitoks neteisėtas poveikis, kuris galėtų turėti įtakos jų sprendimams. Apibendrinant teisėjų nepriklausomumo principą, svarbu jį atskirti nuo teismų nepriklausomumo principo. Dažnas šio principo nesilaikymas didina nepasitikėjimą visa teismų sistema, nors šioje vietoje atsakingi yra konkretūs asmenys.

3. Teisė į nepriklausomą, nešališką ir operatyvų teismą. Asmuo turi teisę, kad jo byla būtų teisingai išnagrinėta pagal įstatymus sudaryto nepriklausomo ir nešališko teismo. Teismas visa savo veikla turi užtikrinti, kad bylos būtų išnagrinėtos lygybės ir viešumo sąlygomis per įmanomai trumpiausią laiką. Didžiausias dėmesys skirtinas operatyvumo problemai. Atlikus nedidelės apimties, laisvos formos apklausą tarp asmenų tiesiogiai susiduriančiais su teismų darbu (advokatai, teisininkai), kaip didžiausia problema nurodoma ilgai besitęsiantys teismų procesai.

4. Lygybė įstatymui ir teismui. Įstatymui ir teismui visi asmenys lygūs. Žmogaus teisių negalima varžyti ar teikti jam privilegijų dėl lyties, rasės, tautybės, kalbos, kilmės, socialinės padėties, tikėjimo, įsitikinimų, pažiūrų ar kitų aplinkybių. Vienas dažniausiai kvestionuojamų klausimų – asmenų lygybė prieš įstatymą Visuomenėje susidariusi nuomonė, jog įtakingi asmenys yra nevienodai traktuojami atskirose bylose. Verinant šią hipotezę, konkretus tyrimas pateikiamas 3 darbo dalyje.

5. Viešumas. Teismuose bylos nagrinėjamos viešai, išskyrus įstatymų nustatytus atvejus. Bylose priimti teismų sprendimai skelbiami viešai. Tačiau vis dažniau keliamas klausimas apie aktyvesnį visuomenės dalyvavimą teisingumo vykdyje, (ne vien pasyvų stebėjimą) taip pagerinant pasitikėjimo lygį.

Pagal apibendrintus „Eurobarometro“ 2007 metų duomenis⁸¹ Europos Sąjungoje (ir valstybėse – partnerėse) pagal pasitikėjimo teismais rodiklį Lietuva užima tik 29-ąją poziciją.

⁸⁰ Rekomendacija Nr. R (94) 12 Dėl teisėjų nepriklausomumo, jų veiklos efektyvumo ir vaidmens. ES Ministrų Komitetas, 1994 m. spalio 13 d.

⁸¹ Europos sąjungos piliečių apklausa. Eurobarometras. 2007 m. ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb68/eb68_lt_nat.pdf, prisijungimo laikas: 2010-11-10 d.

Pasitiki teismais – 27 proc. gyventojų, nepasitiki – 60 proc. Dar nepalankesni buvo 2008⁸² ir 2009⁸³ metų „Eurobarometro“ tyrimų rezultatai. Pagal atliktus tyrimus pasitikėjimas tesiekia 23 proc., nepasitikėjimas sudaro net 69 proc. Lietuvoje vykdomų apklausų rezultatai labai panašūs – pasitikėjimas teismais tesiekia 15–20 proc. Į klausimą „ar galėtumėte pavadinti teismą draugiška institucija?“ – „taip“ atsakė vos 12,3 proc. „ne“ – 80,5 proc.⁸⁴ Jeigu visuomenė nepasitiki teisingumą vykdančia institucija, reiškia, kad nepasitiki ir pačia valstybe. Pasak Prof. Vlodo Vilimo, svarbiausia nepasitikėjimo teismais priežastis – visuomenės nušalinimas nuo teisingumo vykdymo. Visuomenės atstovų dalyvavimas teisingumo vykdyme (kontroliuojant teismų veiklą ir dalyvaujant teisminiuose procesuose kaip tarėjams ar prisiekusiesiems). Seime sudaryta darbo grupė bei Seimo Teisės ir teisėtvarkos komitetas – visuomenės atstovų dalyvavimui vykdamas teisingumą bei formuojant teisėjų korpusą nepritarė, nes visuomenės atstovų dalyvavimas teisingumo vykdyme bei teisėjų korpuso formavime nėra numatytas Konstitucijoje, 38 Seimo narių grupė įregistravo atitinkamą Konstitucijos IX skirsnio pakeitimo ir papildymo įstatymo projektą XP-2228. Kaip rašoma šio įstatymo projekto aiškinamajame rašte, „siūlomas Konstitucijos IX skirsnio papildymas padėtų išspręsti iškilusias problemas Lietuvos teisėsaugoje ir neleistų toliau ignoruoti piliečių intereso dalyvauti vykdamas teisingumą. Lietuva taptų Vakarų civilizacijos visuomenės, gerbiančios piliečių teises, dalimi“. Konstitucijoje siūloma įteisinti visuomenės atstovo – teismo tarėjo instituciją ir Teismų tarybos, į kurią įeitų visuomenės atstovai, instituciją. Seimo kanceliarijos Teisės departamentas projekte išvelgė galimų prieštaravimų Konstitucijai, o tokiu atveju pagal Seimo statutą, Teisės ir teisėtvarkos komitetas turi įvertinti, ar projektas neprieštarauja Konstitucijai. Kol kas vertinimas nėra pateiktas⁸⁵, kas tiesioginio piliečių dalyvavimo teisingumo vykdyme šalininkams leidžia kritikuoti komiteto veiklą, o kadangi tai yra Seimo (vienos svarbiausios ir konstituciškai aukščiausios valdžios) komitetas – menkinamas visos valstybinės valdžios institucijų autoritetas.

Teisės socialinė paskirtis įgyvendinama teisės funkcijomis – teisės poveikio žmonių elgesiui kryptimis ir būdais. Viena pamatinių teisės funkcijų – valstybės prievartos (sankcijų) legalizavimo ir normavimo (arba represinė) funkcija, kurią pradedama taikyti pažeidus reguliavimo funkciją. Jos turinį sudaro teisiniai imperatyvai: leisti (teisės suteikimas), įpareigoti,

⁸² Europos sąjungos piliečių apklausa. Eurobarometras. 2008m.

ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb70/eb70_lt_nat.pdf; prisijungimo laikas: 2010-11-10 d.

⁸³ Europos sąjungos piliečių apklausa. Eurobarometras. 2009 m. Lietuvos ataskaita.

http://ec.europa.eu/lietuva/ziniasklaidai/27012010_eurobarometro_rezultatai_lt.htm; prisijungimo laikas: 2010-11-10 d.

⁸⁴ Europos sąjungos piliečių apklausa. Eurobarometras. 2008m.

ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb70/eb70_lt_nat.pdf; prisijungimo laikas: 2010-11-10 d.

⁸⁵ Pagal 2007-06-20 d. Ryto Kupčinsko ir Prof. Vlodo Vilimo spaudos konferenciją. Interneto prieiga:

<http://www.balsas.lt/naujiena/125391/r-kupcinskas-v-vilimas-kokia-nepasitikejimo-teismais-priezastis>; prisijungimo laikas: 2010-11-10 d.

drausti (pareigos vykdymo būtinybė).⁸⁶ Valstybės prievartos (sankcijų) legalizavimo ir normavimo (arba represinę) funkciją galima skaidyti į baudžiamojo proceso funkcijas: ikiteisminio tyrimo, kaltinimo, bylos nagrinėjimo ir išsprendimo arba teisingumo. Ypač didelio dėmesio visuomenėje susilaukia dalis teisėsaugos institucijų, atliekančių ikiteisminį tyrimą, veikla (policijos ir prokuratūros). Tai nėra valstybinės valdžios institucijos, tačiau jos tiesiogiai taiko valstybės prievartą, o šių institucijų įstatymų pažeidimų atvejais atsakovu teismuose traukiama valstybė. Policijos departamentas yra įsteigtas prie Vidaus reikalų ministerijos, todėl faktiškai patenka į Vyriausybės kompetencijos ribas, tuo tarpu prokuratūra yra nepriklausoma valstybės institucija, atliekanti Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, Prokuratūros įstatyme ir kituose įstatymuose nustatytas funkcijas. Prokuratūra padeda užtikrinti teisėtumą ir teismui vykdyti teisingumą⁸⁷. Prokuratūra įstatymų nustatytais pagrindais ir tvarka organizuoja ikiteisminį tyrimą ir jam vadovauja; atlieka ikiteisminį tyrimą ar atskirus ikiteisminio tyrimo veiksmus; kontroliuoja ikiteisminio tyrimo pareigūnų veiklą baudžiamajame procese; palaiko valstybinį kaltinimą baudžiamosiose bylose; kontroliuoja nuosprendžių pateikimą vykdyti ir jų vykdymą; koordinuoja ikiteisminio tyrimo įstaigų veiksmus tiriant nusikalstamas veikas; gina viešąjį interesą; pagal kompetenciją nagrinėja asmenų prašymus, pareiškimus ir skundus; dalyvauja rengiant ir įgyvendinant nacionalines ir tarptautines nusikalstamų veikų prevencijos programas; dalyvauja teisėkūros procese ir atlieka kitas įstatymų nustatytas funkcijas. Prokuroras sprendimus priima savarankiškai ir vienvaldiškai, vadovaudamasis įstatymais ir protingumo principu, gerbdamas asmens teises ir laisves, laikydamasis nekaltumo prezumpcijos, taip pat principo, kad įstatymui, valstybės institucijoms ir pareigūnams visi asmenys yra lygūs nepaisant asmens socialinės ir šeiminės padėties, pareigų, užsiėmimo, įsitikinimų, pažiūrų, kilmės, rasės, lyties, tautybės, kalbos, tikėjimo ir išsilavinimo. Teisėti prokuroro reikalavimai ir nutarimai yra privalomi visoms valstybės, savivaldybių institucijoms ir įstaigoms, pareigūnams, tarnautojams ir darbuotojams, fiziniams bei juridiniams asmenims ir turi būti vykdomi visoje Lietuvos valstybės teritorijoje. Lietuvos Generalinė prokuratūra susilaukia ypač daug kritikos dėl LR Prokuratūros įstatymo 5 str. numatytos pareigos nevykdymo⁸⁸ t.y. viskam taikant ikiteisminio tyrimo medžiagos slaptumo standartus ir nesidalinant informacija visuomenei svarbiais klausimais⁸⁹. Kadangi prokuratūra taiko represinę teisės funkciją – ji visuomet bus visuomenės centre, kuri aktyviai priešinsis bet kokioms sankcijoms, taikomoms jos atžvilgiu. Tai yra individo prigimtis – priešintis bet kokiam neigiamam reiškiniui nukreiptam jo atžvilgiu.

⁸⁶ Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000. P. 146.

⁸⁷ LR Prokuratūros įstatymo 2 straipsnio 1 dalis // Valstybės žinios, 1994, Nr. 81-1514.

⁸⁸ Generalinis prokuroras apie prokuratūros veiklą teikia informaciją Lietuvos Respublikos Vyriausybei ir visuomenei.

⁸⁹ Žiniatinklis Kauno diena. <http://kauno.diena.lt/naujienos/miestas/sunaus-ieskojusiems-d-kedzio-tevams-buvo-atsakyta-jog-jiems-informacija-neteikiama-289738>; prisijungimo laikas: 2010-07-21 d.

Pasipriešinimas (viena ar kita forma) tai žmogaus prigimtis, natūralus savyginos būdas⁹⁰. visuomenė teisių suvaržymą (tiek teisėtą tiek neteisėtą) suvokia kaip ypatingai neigiamą reiškinį ir reiškia norą gauti visą informaciją, susijusią su teisių varžymu.

Vadovaujantis rinkos ir visuomenės nuomonės tyrimų kompanijos “Baltijos tyrimai” atlikta apklausa, šeši iš dešimties (62 proc.) Lietuvos gyventojų policija pasitiki, daugiau nei pusė gyventojų (58 proc.) jaučiasi saugūs savo gyvenamoje vietovėje. Nuo 2004 m., kuomet pradėti daryti tokie tyrimai, pasitikėjimas policija išaugo 14 proc. (2004 m. pasitikinčiųjų buvo 48 proc.), o palyginus su praėjusiais metais pasitikinčiųjų skaičius padidėjo 9 proc. Policijos veiklą reglamentuoja LR Policijos veiklos įstatymas, kuris nustato Lietuvos policijos (toliau – policija) paskirtį, veiklos principus ir teisinius pagrindus, policijos uždavinius, organizacinę struktūrą, policijos bendradarbiavimo su gyventojais, visuomeninėmis organizacijomis, savivaldybių ir kitomis Lietuvos Respublikos, Europos Sąjungos valstybių narių, kitų užsienio valstybių institucijomis, įstaigomis ar tarptautinėmis organizacijomis pagrindus, policijos pareigūnų įgaliojimus, teises, pareigas, atsakomybę ir prievartos panaudojimo teisėtumo sąlygas, Europos Sąjungos ir asocijuotų Šengeno valstybių narių teisėsaugos pareigūnų teises ir pareigas vykdant bendras operacijas Lietuvos Respublikos teritorijoje, policijos įstaigų finansavimo šaltinius ir formas. Policija, vadovaudamasi įstatymais ir kitais teisės aktais, nešališkai gina visus asmenis, esančius Lietuvos Respublikos teritorijoje, nepaisydama jų tautybės, rasės, lyties, kalbos, kilmės, socialinės padėties, tikėjimo, įsitikinimų ar pažiūrų. Policijos veikla grindžiama demokratijos, pagarbos žmogaus teisėms, humanizmo, visuomenės moralės, teisėtumo, veiklos viešumo, taip pat prievartos naudojimo tik būtiniais atvejais ir jos proporcingumo principais.

Pasak V. Vilimo, įstatyme nustatytas draudimas policijai ir policijos pareigūnams dalyvauti politinėje veikloje gerina policijos, kaip institucijos įvaizdį visuomenėje. Lietuvos policijos sistema atribota nuo pirmajame skyriuje nustatyto ryšio tarp politinių partijų, parlamento, Vyriausybės ir visuomenės nepasitikėjimo. Prie sąlyginai gero policijos įvaizdžio prisideda ir viešumas. Policija nuolatos organizuoja įvairias akcijas, bendradarbiauja su žiniasklaida (kuriamos laidos apie pareigūnų darbą), kas leidžia visuomenei nepastebėti didelio korupcijos lygio šioje institucijoje ir verinti ją palankiai⁹¹.

⁹⁰ Monteskijs Ch. L. Apie įstatymų dvasią. Vilnius: Mintis, 2004. P. 90.

⁹¹ 2007 metų „Transparency international“ vykdyto tyrimo metu, sudarant Lietuvos korupcijos žemėlapi, apklausoje buvo prašoma pateikti spontaniškus atsakymus. 55 proc. apklaustųjų kaip labiausiai korumpuotą instituciją įvardino policiją (2 vieta). Interneto prieiga: www.transparency.lt/new/images/lkz2007_info_2007.ppt; prisijungimo laikas: 2009-09-08 d.

2.3. Skyriaus apibendrinimas

Skyriuje apžvelgti pagrindiniai įstatymai (ir tarptautinės sutartys), reglamentuojantys valdžios institucijų veiklą, aptarti tikslai ir idėjos, ko šiais įstatymais buvo siekta ir įvertintas tikrasis jų veikimo lygis. Pateikti kai kurie įstatymų neveiksmingumo praktiniai pavyzdžiai, visuomenės nuomonės statistiniai duomenys.

3. PASITIKĖJIMO VALDŽIOS INSTITUCIJOMIS TEISINĖS PROBLEMOS

Lietuvos Respublikos Konstitucijos preambulėje skelbiama, jog lietuvių tauta prieš daugelį amžių sukūrusi Lietuvos valstybę, jos teisinius pamatus grindusi Lietuvos Statutais ir Lietuvos Respublikos Konstitucijomis, šimtmečiais atkakliai gynusi savo laisvę ir nepriklausomybę, išsaugojusi savo dvasią, gimtąją kalbą, raštą ir papročius, įkūnydama prigimtą žmogaus ir Tautos teisę laisvai gyventi ir kurti savo tėvų ir protėvių žemėje - nepriklausomoje Lietuvos valstybėje, puoselėdama Lietuvos žemėje tautinę santarvę, siekdama atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės, atgimusios Lietuvos valstybės piliečių valia priima ir skelbia Konstituciją. Teisiniai LR Konstitucijos skelbimo pagrindai yra 1992 metų spalio 25 d. referendumo rezultatai. Kitaip tariant, lietuvių Tauta (visi Lietuvos gyventojai) sudarė visuotinę sutartį, pagal kurią sutarė gyventi pagal tam tikras taisykles, kurias ir paskelbė Konstitucijoje, kaip eilę principų, kuriais grindžiamos visos tautos gyvenimo sritys, priimami įstatymai ir poįstatyminiai teisės aktai. Taip lietuvių tauta Konstituciją iškėlė aukščiau visko, t.y. ji yra ne tik teisės aktas, o ir visuotinė sutartis, kurios nepaisymas yra pasikėsinimas į Tautos suverenitetą, į aukščiausiąją Tautos galią.

3.1. Teisinio nihilizmo raiška aukščiausiose valdžios institucijose

Nihilizmas (lot. *nihil* – niekas) - neigiamas visuomeninio gyvenimo ar dalies jo reiškinių vertinimas, neturint konkrečios pozityvios programos; priešingas kažkam⁹².

Politinė laisvė gali egzistuoti tik ten, kur nepiktinaudžiamą valdžia. Bet žmogaus prigimtis ir amžių patirtis byloja, kad kiekvienas valdžią turintis žmogus linkęs ja piktinaudžiauti. Kad nebūtų galimybės piktinaudžiauti valdžia, reikia tokios tvarkos, kuriai esant įvairios valdžios galėtų viena kitą prilaikyti⁹³.

⁹² Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius: Vyriausioji enciklopedijų redakcija, 1985.

⁹³ Monteske Ch. L. Apie įstatymų dvasią. Vilnius: Mintis, 2004. P. 160.

LR Konstitucijoje įtvirtintas valdžių padalinimo principas, kur viena iš valdžių – teisminė, vykdanči teisingumą šalyje. Analizuojamos temos kontekste, keltinas klausimas ar LR Konstitucijoje įtvirtinta teisingumo idėja realiai įgyvendinama ir prieš įstatymą visi lygūs?

Vadovaujantis LR Konstitucijos 59 str. išrinktas Seimo narys visas tautos atstovo teises įgyja tik po to, kai Seime jis prisiekia būti ištikimas Lietuvos Respublikai, o 74 straipsnyje nurodoma, jog Respublikos Prezidentą, Konstitucinio Teismo pirmininką ir teisėjus, Aukščiausiojo Teismo pirmininką ir teisėjus, Apeliacinio teismo pirmininką ir teisėjus, Seimo narius, šiurkščiai pažeidusius Konstituciją arba sulaužiusius priesaiką, taip pat paaiškėjus, jog padarytas nusikaltimas, Seimas 3/5 visų narių balsų dauguma gali pašalinti iš užimamų pareigų ar panaikinti Seimo nario mandatą. Tai atliekama apkaltos proceso tvarka, kurią nustato Seimo statutas. LR Seimo statuto 240 str. 1 dalyje reglamentuojama, jog apkaltos procesas Seime gali būti tęsiamas tik išgaliojus Konstitucinio Teismo išvadai dėl to, ar asmens, kuriam pradėta apkaltos byla, konkretūs veiksmai prieštarauja Konstitucijai, kas atitinka Konstitucijos 105 str. įtvirtintą taisyklę, jog Konstitucinis Teismas teikia išvadas ar Seimo narių ir valstybės pareigūnų, kuriems pradėta apkaltos byla, konkretūs veiksmai prieštarauja Konstitucijai. Minėtu atveju, tikslinga išanalizuoti Konstitucinio teismo išvadų svarbumą, būtinumą ir pačio Konstitucinio Teismo įtaką teisės taikymui Lietuvoje.

Konstitucinio Teismo įstatymo 1 straipsnyje⁹⁴ „Konstitucinis Teismas – teisminė institucija“ nustatyta, jog Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas garantuoja Lietuvos Respublikos Konstitucijos viršenybę teisės sistemoje ir konstitucinį teisėtumą, nustatyta tvarka sprendamas, ar įstatymai ir kiti Seimo priimti aktai neprieštarauja Konstitucijai, taip pat ar Respublikos Prezidento bei Vyriausybės aktai neprieštarauja Konstitucijai arba įstatymams. Konstitucinis Teismas yra savarankiškas ir nepriklausomas teismas, kuris teisminę valdžią įgyvendina Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir šio įstatymo nustatyta tvarka⁹⁵.

Konstitucinio Teismo įstatymo 1 straipsnyje yra įtvirtinta Konstitucinio Teismo paskirtis – garantuoti Konstitucijos viršenybę teisės sistemoje ir konstitucinį teisėtumą ir yra nustatyta, kad Konstitucinis Teismas tai daro sprendamas, ar įstatymai ir kiti Seimo priimti aktai neprieštarauja Konstitucijai, taip pat ar Respublikos Prezidento bei Vyriausybės aktai neprieštarauja Konstitucijai arba įstatymams. Šiame Konstitucinio Teismo įstatymo straipsnyje yra įtvirtintas Konstitucinio Teismo, kaip savarankiško ir nepriklausomo teismo, statusas.

Pagal Konstituciją Lietuvoje valstybės valdžia yra organizuota ir įgyvendinama remiantis valdžių padalinimo principu. Šis konstitucinis principas reiškia, kad įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžios yra atskirtos, pakankamai savarankiškos; kad tarp jų turi būti

⁹⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymas // Valstybės žinios. 1993, Nr 6-120.

⁹⁵ LR Konstitucinio Teismo 2006 m. birželio 06 d. nutarimas. Byla Nr 12/06.

pusiausvyra; kad kiekviena valdžios institucija turi jos paskirtį atitinkančią kompetenciją, kurios konkretus turinys priklauso nuo to, kokiai valstybės valdžiai ši institucija priklauso, nuo jos vietos tarp kitų valstybės valdžios institucijų bei įgaliojimų santykio su kitų valstybės valdžios institucijų įgaliojimais; kad Konstitucijoje tiesiogiai nustačius tam tikros valstybės valdžios institucijos įgaliojimus, viena valstybės valdžios institucija negali iš kitos perimti tokių įgaliojimų, jų perduoti kitai valstybės valdžios institucijai ar atsisakyti; kad tokie įgaliojimai negali būti pakeisti ar apriboti įstatymu. Teismai – viena iš Konstitucijoje įtvirtintų valstybės valdžios institucijų rūšių. Teismų konstitucinė paskirtis ir kompetencija – vykdyti teisingumą. Konstitucinis Teismas savo aktuose ne kartą yra konstatavęs, kad teisingumo vykdymo funkcija lemia teisėjo ir teismų nepriklausomumą, kuris yra vienas iš esminių demokratinės teisinės valstybės principų: teismai, vykdydami teisingumą, privalo užtikrinti Konstitucijoje, įstatymuose ir kituose teisės aktuose išreikštos teisės įgyvendinimą, garantuoti teisės viršenybę, apsaugoti žmogaus teises ir laisves. Teisėjo ir teismų nepriklausomumas yra ne savitikslis dalykas, bet būtina žmogaus teisių ir laisvių apsaugos sąlyga, ne privilegija, o viena svarbiausių teisėjo ir teismų pareigų, kylanti iš Konstitucijoje garantuotos kiekvieno asmens, manančio, kad jo teisės ar laisvės yra pažeidžiamos, teisės turėti nešališką ginčo arbitražą, kuris pagal Konstituciją ir įstatymus iš esmės išspręstų kilusį teisinį ginčą. Teisminės valdžios savarankiškumą, nepriklausomumą nuo kitų valstybės valdžių lemia ir tai, kad ji, kitaip nei kitos valstybės valdžios, yra formuojama ne politiniu, bet profesiniu pagrindu⁹⁶.

Teismai, pagal Konstituciją vykdydantys teisminę valdžią Lietuvoje, yra priskirtini ne vienai, bet dviem arba (jeigu tai, yra nustatyta atitinkamuose įstatymuose) daugiau teismų sistemų. Šiuo metu pagal Konstituciją ir įstatymus Lietuvoje yra trys teismų sistemos:

- 1) Konstitucinis Teismas vykdo konstitucinę teisminę kontrolę;
- 2) Konstitucijos 111 straipsnio 1 dalyje nurodyti Lietuvos Aukščiausiasis Teismas, Lietuvos apeliacinis teismas, apygardų ir apylinkių teismai sudaro bendrosios kompetencijos teismų sistemą;
- 3) pagal Konstitucijos 111 straipsnio 2 dalį administracinių, darbo, šeimos ir kitų kategorijų byloms nagrinėti gali būti įsteigti specializuoti teismai – šiuo metu įstatymais yra įsteigta ir veikia viena specializuotų teismų, būtent administracinių, sistema, kurią sudaro Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas ir apygardų administraciniai teismai, o Konstitucinio Teismo, kaip teisminės valdžios sistemos dalies, įgaliojimai yra įtvirtinti Konstitucijoje.

Aiškindamas Konstitucijos 102 straipsnio 1 dalį kitų Konstitucijos nuostatų, viso konstitucinio teisinio reguliavimo ir iš Konstitucijos kylančios visų teisės aktų hierarchijos,

⁹⁶ Konstitucinio Teismo 1999 m. gruodžio 21 d., 2001 m. liepos 12 d. nutarimai, 2004 m. kovo 31 d. išvada, 2006 m. kovo 28 d., 2006 m. gegužės 9 d. nutarimai.

kontekste, Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad Konstitucinis Teismas turi išimtinę kompetenciją tirti ir spręsti, ar bet kuris Seimo, Respublikos Prezidento arba Vyriausybės aktas, taip pat bet kuris referendumu priimtas aktas (jo dalis) neprieštarauja bet kuriam aukštesnės galios aktui (ir pirmiausia) Konstitucijai, būtent: ar bet kuris konstitucinis įstatymas (jo dalis) neprieštarauja Konstitucijai, ar bet kuris įstatymas (jo dalis), taip pat Seimo statutas (jo dalis) neprieštarauja Konstitucijai ir konstituciniams įstatymams, ar bet kuris Seimo poįstatyminis teisės aktas (jo dalis) neprieštarauja Konstitucijai, konstituciniams įstatymams ir įstatymams, Seimo statutui, ar bet kuris Respublikos Prezidento aktas (jo dalis) neprieštarauja Konstitucijai, konstituciniams įstatymams ir įstatymams, ar bet kuris Vyriausybės aktas (jo dalis) neprieštarauja Konstitucijai, konstituciniams įstatymams ir įstatymams⁹⁷

Konstitucijos 105 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad Konstitucinis Teismas teikia išvadas: 1) ar nebuvo pažeisti rinkimų įstatymai per Respublikos Prezidento ar Seimo narių rinkimus; 2) ar Respublikos Prezidento sveikatos būklė leidžia jam ir toliau eiti pareigas; 3) ar Lietuvos Respublikos tarptautinės sutartys neprieštarauja Konstitucijai; 4) ar Seimo narių ir valstybės pareigūnų, kuriems pradėta apkaltos byla, konkretūs veiksmai prieštarauja Konstitucijai. Konstitucijos 107 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad Konstitucinio Teismo sprendimai klausimais, kuriuos Konstitucija priskiria jo kompetencijai, yra galutiniai ir neskundžiami.

Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, kad Konstitucijos 107 straipsnio 1 dalis aiškintina kaip reiškianti, jog kiekvienas Seimo, Respublikos Prezidento ar Vyriausybės išleistas arba referendumu priimtas teisės aktas (jo dalis), pripažintas prieštaraujančiu kuriam nors aukštesnės galios teisės aktui (ir pirmiausia) Konstitucijai, yra visam laikui pašalinamas iš Lietuvos teisės sistemos, jis niekada nebegalės būti taikomas; Konstitucinio Teismo nutarimo pripažinti teisės aktą ar jo dalį nekonstituciniu galia negali būti įveikta pakartotinai priėmus tokį pat teisės aktą ar jo dalį⁹⁸.

Taigi Konstitucinis Teismas, pagal pareiškėjų prašymus sprenddamas konstitucinės justicijos bylas, turi konstitucinius įgaliojimus panaikinti atitinkamų teisės aktų (jų dalių) teisinę galią, jeigu jie prieštarauja aukštesnės galios teisės aktams (ir pirmiausia) Konstitucijai. Kad galėtų nustatyti ir priimti sprendimą, ar tiriami teisės aktai (jų dalys) neprieštarauja aukštesnės galios teisės aktams, Konstitucinis Teismas turi konstitucinius įgaliojimus oficialiai aiškinti ir tiriamus teisės aktus, ir minėtus aukštesnės galios teisės aktus. Kitoks Konstitucinio Teismo įgaliojimų aiškinimas paneigtų pačią Konstitucinio Teismo konstitucinę paskirtį.

Vadinasi, iš pačios Konstitucijos kyla ir Konstitucinio Teismo išimtiniai įgaliojimai oficialiai aiškinti Konstituciją, savo jurisprudencijoje pateikti oficialią Konstitucijos nuostatų

⁹⁷ Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarimas.

⁹⁸ Konstitucinio Teismo 2003 m. gegužės 30 d., 2006 m. kovo 28 d. nutarimai.

sampratą – formuoti oficialią konstitucinę doktriną. Pagal Konstituciją konstitucinių nuostatų samprata, argumentai, išdėstyti Konstitucinio Teismo nutarimuose, taip pat kituose Konstitucinio Teismo aktuose – išvadose bei sprendimuose, saisto ir teisę kuriančias, ir teisę taikančias institucijas (pareigūnus), neišskiriant nė bendrosios kompetencijos ir įsteigtų specializuotų teismų⁹⁹.

Taigi pagal Konstituciją Konstitucinis Teismas – konstitucinės justicijos institucija, vykdanči konstitucinę teisminę kontrolę – savarankiškas ir nepriklausomas teismas – vykdo konstitucinį teisingumą, garantuoja Konstitucijos viršenybę teisės sistemoje ir konstitucinį teisėtumą¹⁰⁰.

Ypač pabrėžtina, kad, kaip savo aktuose ne kartą yra konstatavęs Konstitucinis Teismas, Konstitucijos (ir apskritai teisės) negalima aiškinti vien pažodžiui, vien taikant lingvistinį (verbalinį) teisės aiškinimo metodą. Suabsoliutinus pažodinį (lingvistinį, verbalinį) Konstitucijos aiškinimą, kartu yra sumenkinamas visuminio konstitucinio teisinio reguliavimo turinys, ignoruojamos jeigu ir ne visos, tai bent kai kurios Konstitucijoje įtvirtintos, jos ginamos ir saugomos vertybės, galimai yra sudaromos prielaidos paminti tuos siekius, kuriuos Tauta įtvirtino referendumu priimtoje Konstitucijoje. Pažymėtina, kad negalima suabsoliutinti ne tik pažodinio (lingvistinio, verbalinio), bet ir jokio kito Konstitucijos aiškinimo metodo. Kaip savo nutarimuose yra konstatavęs Konstitucinis Teismas, aiškinant Konstituciją privalu taikyti įvairius teisės aiškinimo metodus: sisteminių bendrųjų teisės principų, loginių, teleologinių, įstatymų leidėjo ketinimų, precedentų, istorinių, lyginamąjį ir kt.; tik šitaip – visapusiškai – aiškinant Konstituciją galima sudaryti prielaidas realizuoti jos, kaip visuomenės sutarties ir aukščiausios teisinės galios akto, paskirtį, užtikrinti, kad nebus nukrypta nuo Konstitucijos prasmės, kad nebus paneigta Konstitucijos dvasia ir kad gyvenime bus įtvirtintos tos vertybės, kuriomis Tauta grindžia savo pačios priimtą Konstituciją¹⁰¹. Tiesa Konstitucinis Teismas nėra aiškiai apibrėžęs, kokiais metodais turi būti vadovaujama konkrečiame teisės aiškinime ir nedetalizuojama kodėl vienu atveju pasirenkami vieni metodai, kitu – kiti, tai diskrecijos teisė, bet atsižvelgiant į Konstitucinio Teismo sudėtį, kaip į aukščiausią kompetenciją turinčių teisininkų, mokslininkų, aukščiausios moralės kolegiją, tokios šališkumo ar kitokios prielaidos turėtų būti atmestos.

Tai, kad Konstitucinis Teismas pagal Konstituciją turi įgaliojimus pripažinti kitų valstybės valdžią įgyvendinančių institucijų – Seimo, Respublikos Prezidento, Vyriausybės – teisės aktus prieštaraujančiais aukštesnės galios teisės aktams, pirmiausia Konstitucijai, ir taip panaikinti šių aktų teisinę galią bei visam laikui pašalinti šiuos teisės aktus iš Lietuvos teisės

⁹⁹ Konstitucinio Teismo 2005 m. rugsėjo 20 d. sprendimas, 2006 m. kovo 28 d. nutarimas.

¹⁰⁰ Konstitucinio Teismo 2001 m. liepos 12 d., 2001 m. lapkričio 29 d., 2004 m. gruodžio 13 d., 2006 m. kovo 28 d. nutarimai.

¹⁰¹ Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d., 2004 m. gruodžio 13 d., 2006 m. kovo 28 d. nutarimai.

sistemos, tai, kad tik Konstitucinis Teismas turi konstitucinius įgaliojimus oficialiai aiškinti Konstituciją – pateikti Konstitucijos nuostatų sampratą, kuri saisto visas teisės aktus leidžiančias bei visas teisę taikančias institucijas, taip pat ir Seimą – Tautos atstovybę, akivaizdžiai liudija, kad Konstitucinis Teismas yra viena svarbiausių valstybės institucijų ir negali būti traktuojama kaip ne valstybės valdžią įgyvendinanti institucija¹⁰².

2010 m. lapkričio 11 d. Lietuvos Respublikos Seimas, vadovaudamasis Seimo statutu, Seimo posėdžio metu vykdė apkaltą 2 šiurkščiai Konstituciją pažeidusiems Seimo nariams – A. Sacharukui ir L. Karaliui. Slapto balsavimo metu, Seimas L. Karaliaus mandatą panaikino, o A. Sacharuką paliko eiti Seimo nario įgaliojimus. LR Seimas neatsižvelgė į Konstitucinio Teismo išvadą, kurios buvo vienodai neigiamos abiemis Seimo nariams ir pats, savo valia, diferencijavo minėtus Seimo narius į tinkamą eiti Seimo nario pareigas ir netinkamą, t.y. leido sau nepaisyti Konstitucinio Teismo išvadų, kurios Seimui yra privalomos, nes Konstitucinis Teismas nėra patariamoji institucija – pagal Konstituciją. Konstitucinis Teismas teikia išvadą, ji yra galutinė ir neskundžiama, todėl Seimas negali jos pakeisti. Bet jeigu Seimas atiduoda prioritetą ne Konstitucijoje įtvirtintoms vertybėms, jis gali priimti sprendimą, kuriuo iš esmės yra ignoruojama Konstitucinio Teismo išvada¹⁰³. Iš Seimo priimto sprendimo matyti, jog Seimas nepaiso Konstitucijos, joje įtvirtintų teisinės valstybės principų ir darytina pagrįsta išvada, jog Seimas kuria teisinį nihilizmą Lietuvoje. Pabrėžtinai ypatingas Seimo, kaip aukščiausios valdžios institucijos statusas ir jo daroma įtaka visuomeniniam šalies gyvenimui, teisėkūrai ir teisės galiai. Konstatuotina, kad jeigu tauta nusprendė gyventi pagal tam tikras taisykles, to ir turi būti laikomasi, o norint pakeisti svarbiausias šalies gyvenimo nuostatas (tame tarpe ir Konstitucijos viršenybės bei teisinės valstybės klausimus) turi būti skelbiamas referendumas, o šis savavališkas Seimo nihilistinis sprendimas (priešiškas teisei) - nesilaikyti šių principų sukėlė pagrįstą, ypatingai didelį visuomenės, o ypač teisinės visuomenės dalies pasipiktinimą¹⁰⁴.

Pabrėžtina, jog minėtas Seimo sprendimas dėl A. Sacharuko ir L. Karaliaus nėra pavienis, precedentinis atvejis Lietuvoje. 1999 m. birželio 15 d. LR Seime įvykusios apkaltos metu nebuvo pritarta Audriaus Butkevičiaus Seimo nario mandato panaikinimui, ko pasekoje jis liko Seimo nariu. A. Butkevičius 1997 m. apkaltintas pasikėsiniu sukčiauti ir įkalintas. Vadovaujantis LR Konstitucijoje įtvirtintu imperatyvu, jog paaiškėjus, kad padarytas nusikaltimas, Seimas 3/5 visų narių balsų dauguma gali pašalinti iš užimamų pareigų ar panaikinti Seimo nario mandatą. Tai atliekama apkaltos proceso tvarka. Nors LR Konstitucijoje nėra nustatyta, kad Seimo nariu negali būti teistas asmuo (negali būti iki nebaigus atlikti paskirtos

¹⁰² Konstitucinio Teismo 2006 m. birželio 06 d. nutarimas.

¹⁰³ Vytautas Sinkevičius. Mykolo Romerio universiteto konstitucinės teisės profesorius. Žiniatinklio „Delfi“ konferencija, 2010 m. lapkričio 12 d., Vilnius.

<http://conference.delfi.lt/web/conference.show.sym?cid=4cfba12f4d9fd&id=40>; prisijungimo laikas: 2010-11-12 d.

¹⁰⁴ E. Kūris, V. Nekrošius. 2010-11-11 d. Laida „Šiandien“. LRT televizija.

bausmės), tai išvedama iš Seimo nario priesaikos, kurioje Seimo narys prisiekia būti ištikimas Lietuvos Respublikai, gerbti ir vykdyti jos Konstituciją ir įstatymus, saugoti jos žemių vientisumą, prisiekia visomis išgalėmis stiprinti Lietuvos nepriklausomybę, sąžiningai tarnauti Tėvynei, demokratijai, Lietuvos žmonių gerovei. Taigi Seimo narys, padaręs tyčinį nusikaltimą, visom įmanomom prasmėm sulaužo priesaiką ir vadovaujantis teisinės valstybės principu, nebegali eiti savo pareigų. Tačiau kaip pastebėtina, Seimui konstitucinė teisės viršenybė (kai kuriais atvejais) negalioja, kuris remiasi savo vidiniais įsitikinimais ir interpretacijomis ir formuoja neigiamą “pavyzdį” Lietuvos piliečiams taip pat nesilaikyti įstatymų.

LR Konstitucijoje nusikaltimas yra atribotas nuo šiurkštaus Konstitucijos pažeidimo ir priesaikos sulaužymo, nors nusikaltimas jau savaime yra LR Konstitucijos sulaužymas, kitų asmenų teisių bei laisvių nepaisymas, o jei tai atliko prisiekęs asmuo – tai ir priesaikos sulaužymas, tačiau nusikaltimo padarymo atveju nėra nustatytas būtinumas kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl išvados pateikimo. Darytina išvada, jog A. Butkevičiaus apkaltos neįvykimas, sukėlė mažesnę nepalankumą visuomenėje, nei A. Sacharuko apkaltos, nes nebuvo nepaisoma Konstitucinio teismo išvadų¹⁰⁵

Aptarti atvejai skiriasi savo atsiradimo pagrindais ir nagrinėjimo eiga, tačiau turi vienodas teises pasėkmes – kuriama nepagarba konstitucinei santvarkai ir teisei, o A. Sacharuko atvejis dar ir turi teismo (Konstitucinio Teismo) išvadų nepaisymo požymių. Išskirtina Seimo narių veiklos aplinka – konstitucinė aplinka. Kaip kiekvienas Lietuvos pilietis savo gyvenime (savo aplinkoje) yra saistomas civilinės, baudžiamosios, administracinės teisės normų, taip politikai papildomai yra saistomi konstitucinės teisės normų.

Pastebėtina ir kita šių dviejų atvejų pasėkmė: imamas kvestionuoti Seimo, kaip institucijos veiklos teisiškumas, t.y. ar Seimo, kuriame dirba priesaiką sulaužęs ir grubiai Konstituciją pažeidęs narys, priimti įstatymai ir kiti teisės aktai yra legitimūs ir gali būti taikomi?

Istorinėje perspektyvoje yra išskiriami ir kiti aukščiausios valdžios teisinio nihilizmo pavyzdžiai, tai Prezidento Rolando Pakso, veikla (jo prezidentavimo kadencijos metu 2003 – 2004 metais), kuomet Konstitucinis Teismas padarė išvadą, kad Respublikos Prezidentas šiurkščiai pažeidė Konstituciją šiais veiksmais:

- suteikęs Lietuvos Respublikos pilietybę J. Borisovui už šio suteiktą finansinę ir kitokią svarią paramą;
- sąmoningai leidęs J. Borisovui suprasti, kad dėl jo teisėsaugos institucijos atlieka tyrimą ir vykdo jo pokalbių telefonu kontrolę;

¹⁰⁵ Į Konstitucinį teismą buvo kreiptasi išaiškinimo (1999 gegužės 11d. nutarimas. byla Nr. 3/99-5/99) dėl Seimo statuto 259 straipsnio prieštaravimo Konstitucijai, kur nustatoma apkaltos procedūros tvarka ir nebuvo prašoma ištirti ar Seimo narys A. Butkevičius šiurkščiai pažeidė konstituciją ir sulaužė priesaiką, nes jam buvo taikytini atskirai reglamentuoti nusikaltimo padarymo, kaip apkaltos, pagrindai.

- davęs nurodymus savo patarėjui Visvaldui Račkauskui (šiuo metu Policijos generalinio komisaro pavaduotojas) pasinaudojant tarnybine padėtimi siekti per teisėsaugos institucijas paveikti UAB "Žemaitijos keliai" vadovų ir akcininkų sprendimus dėl akcijų perleidimo Rolandui Paksui artimiems asmenims, taip pat darydamas įtaką UAB "Žemaitijos keliai" vadovų ir akcininkų sprendimams dėl akcijų perleidimo Rolandui Paksui artimiems asmenims.

Šioje Konstitucinio Teismo išvadoje¹⁰⁶ taip pat atskleista apkaltos proceso konstitucinė samprata. Konstitucinis Teismas išaiškino, kad pagal Konstituciją, Konstitucinis Teismas teikia išvadą, ar Respublikos Prezidentas šurkščiai pažeidė Konstituciją, o Seimas sprendžia, ar už tai pašalinti Respublikos Prezidentą iš pareigų. Tai reiškia, kad Seimas negali spręsti Respublikos Prezidento pašalinimo iš pareigų už šurkštų Konstitucijos pažeidimą klausimo, kol negavo Konstitucinio Teismo išvados, kad Respublikos Prezidentas šurkščiai pažeidė Konstituciją. Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad šurkštus Konstitucijos pažeidimas - tai teisės klausimas, todėl ar Konstitucija pažeista šurkščiai, gali nustatyti tik Konstitucinis Teismas. Seimas, svarstydamas, ar pašalinti Respublikos Prezidentą iš pareigų, negali paneigti, pakeisti ar kvestionuoti Konstitucinio Teismo išvados, kad Respublikos Prezidentas šurkščiai pažeidė Konstituciją. Seimas sprendžia tik tai, ar už Konstitucinio Teismo jau nustatytą šurkštų Konstitucijos pažeidimą pašalinti Respublikos Prezidentą iš pareigų. Išvadoje teigiama, kad apkaltos proceso metu Seime tiriami ne įrodymai, kurie pagrindžia ar paneigia, kad Respublikos Prezidentas atliko veiksmus, kuriais šurkščiai pažeidė Konstituciją.

Tačiau pažymėtina, kad už šiuos veiksmus Prezidentui Rolandui Paksui buvo pritaikyta konstitucinė atsakomybė¹⁰⁷ ir apkaltos būdu jis buvo atleistas iš Lietuvos Respublikos Prezidento posto, taip tarsi dalinai reabilituojant aukščiausias šalies valdymo institucijas, tačiau neabejotinai nusmukdinus pasitikėjimo valdžios institucijomis skalę¹⁰⁸.

3.2. Teisinės atsakomybės institutas ir politinis (ne)baudžiamumas Lietuvoje

Normatyvistiniu požiūriu, teisinė atsakomybė suprantama kaip valstybės sankcijų taikymas už padarytą teisės pažeidimą. Dauguma autorių atsakomybę laiko kaip valstybės sankcijų taikymą už padarytą teisės pažeidimą, tačiau pilietiniu požiūriu teisinė atsakomybė atsiranda su pilietine teisės samprata. Atsakomybės aiškinimas pareiga grįstinas tuo, kad

¹⁰⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo išvada "dėl LR Prezidento Rolando Pakso, kuriam pradėta apkaltos byla, veiksmų atitikties LR Konstitucijai. 2004 m. kovo 31 d., byla Nr 14/04.

¹⁰⁷ LR Seimo 2004 m. baladžio 6 d. posėdyje, apkaltos proceso metu.

¹⁰⁸ 2010 m. lapkričio 11d. visuomenės nuomonės publikacija žurnale "Veidas". Šaltinis: visuomenės nuomonės ir rinkos tyrimų centras „Vilmorus“. 2004 m. prezidentinio skandalo metais prezidento institucija pasitikėjo tik 26 proc. respondentų, 2010 – 73,3 proc. respondentų. Interneto prieiga: <http://www.veidas.lt/komentatoriai/reitingu-lyderiai-ir-autsaideriai>; prisijungimo laikas: 2010-11-04 d.

atsakomybės sąmonė atsiranda kartu su visuomene ir galima tik visuomenėje¹⁰⁹. Čia atsakomybė kildinama ne iš valstybės valios, o iš subjektinių teisių ir pareigų vienovės. Teisinė atsakomybė – tai teisinis įpareigojimas teisės subjektams garantuoti naudojimąsi savo teisėmis atitinkamų pareigų vykdymu nurodant, kad tokių pareigų nevykdymas virs atitinkamų teisių praradimu¹¹⁰.

Pagal I. S. Samoščenko atsakomybė – tai pareigos valstybei ir visuomenei suvokimas. Atsakomybė – tai tokia asmens psichinė būseną, kai asmuo suvokia, kad pareigos vykdymas yra jo subjektinės teisės garantas ir kad nuo šio vykdymo priklauso jo paties teisių likimas. Vadinasi, atsakomybė – tai asmens suvokimas, kad jis naudojasi teisėmis nuolat būdamas visuomenėje ir dėl to yra jai nuolat atitinkamai įpareigotas. Būti atsakingam reiškia būti pareigingam ir niekas visuomenėje negali turėti absoliučių teisių, nes atleisti nuo pareigų – tai atleisti nuo atsakomybės.

Valstybės pareigūnų neteisėtas elgesys ir iš jo kylantys valstybės piliečių nusikaltimai detaliau aptariami 3.1 skyriuje, tačiau, analizuojamos temos kontekste, nagrinėjamas valdžios atstovų teisėtas (arba pažeidimo požymių neturintis), tačiau nekokybiškas darbas ir jo įtaka šalies gyvenimui, visuomenei. LR Konstitucijoje Vyriausybei nustatyta pareiga tvarkyti krašto reikalus, garantuoti valstybės saugumą ir viešąją tvarką, tačiau jokiuose įstatymuose nėra nustatyta atsakomybė, jei atitinkami valdžios atstovai nevykdė ar blokai vykdė Konstitucijos ir įstatymais jiems deleguotas funkcijas. Vertinant valdžios atstovų vykdomos veiklos ir jos žalos pobūdį ir dydį, be visa ko išskirtina ir pažeistų teisių ir interesų socialinė vertė¹¹¹. Ši vertė nustatoma įvertinus ypač didelį visuomenės pasipiktinimą politikų (ne)baudžiamumu, nes kiekvienas šalies pilietis, užsiimdamas bet kokia ūkine veikla, atsako už šios veiklos padarinius, todėl realios (materialia forma neišreikštos) atsakomybės politikoje nebuvimą jis supranta kaip nelygybę. Pažymėtinas Islandijos pavyzdys, kuomet Islandijos parlamentas balsavo už tai, kad buvusiam šalies ministrui pirmininkui Geirui Haarde, vadovavusiam valstybei per šalies bankų sistemos žlugimą 2008 m., būtų pateikti kaltinimai dėl aplaidumo. Šis precedentas (atsakomybės politikoje) priverčia aukščiausius valdžios pareigūnus atsakingiau žiūrėti į savo pareigas, jausti ne tik moralinę ar drausminę atsakomybę (kuomet didžiausia galima pasėkmė yra darbo netekimas) o ir, pavyzdžiui, civilinę, kuomet tvarkant krašto reikalus už padarytą didelę žalą valstybei ir jos visuomenei, t.y. už blogai atliktą darbą, valstybės politikai atsako (kiek tai įmanoma) civilinio ar baudžiamojo proceso nustatyta tvarka.

Pasak ekonomikos ekspertų (Rudzkis, Nausėda, 2010) Lietuvai 2008 m. finansų krizė galėjo būti ne tokia skaudi, jei ankstesnės Lietuvos vyriausybės būtų įsiklausiusios, visų pirma, į tarptautinių ekspertų perspėjimus, kad Lietuvos ekonomikai gresia „perkaitimas“ – kad šalies ūkio ir gerovės augimas neatitinka darbo našumo augimo, kad šalis ir jos gyventojai per daug

¹⁰⁹ Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000. P. 349.

¹¹⁰ Ten pat, P. 350.

¹¹¹ Борзенкова Г.Н. Курс уголовного права. Том 4. Особенная часть Москва, 2002. P. 140.

priklausomi nuo pigių kreditų – tai yra, kad tiek verslas, tiek piliečiai, tiek valstybė gyvena ne pagal išgales. Eurokomisaras Choakino Almunija perspėjo apie tai, ką žinojo visi – artėja krizė ir reikia jai ruoštis, tačiau perspėjimas nebuvo išgirstas. Lygiai tą patį kartojo ir vietiniai Finansų ministerijos ekspertai - bet ir jų valdžia nenorėjo girdėti. Labai aiškus pavojaus signalas buvo išlaidavimo sužlugdytas euro įvedimas Lietuvoje. Šiandien akivaizdu, kad skirtingai nuo Estijos, ankstesnės vyriausybės nesirūpino valstybės finansų rezervu, iki pat rinkimų leido milijardus (pvz. vien per 2008 metus pensijos padidintos 30 proc.) ir taip SODROS biudžete padarytas milžiniškas kelių milijardų litų deficitas, o valstybės struktūrinės problemos nė nepradėtos spręsti. 2009 metais mūsų šalies ūkis smuko iki 2006 m. lygio¹¹², tokiais veiksmais padaryta labai didelė žala.

Lyginant Islandijos pavyzdį su Lietuva pastebimas (ne)baudžiamumo skirtumas ir atsižvelgiant į 4.1 skyriuje pateiktus pavyzdžius, konstatuotina, jog Lietuvoje formuojama praktika, kad net ir konstitucinė atskomybė (tam tikrasi atvejais) nėra taikoma. Pasak Karolio Jovaišos¹¹³, nebaudžiamumas, kaip ir valdžia, žmogų gadina, absoliutus nebaudžiamumas, kaip ir absoliuti valdžia, gadina absoliučiai¹¹⁴.

3.3. Piktnaudžiavimas teisėmis, kaip „pavyzdinis“ elgesio modelis

Neleistinumo piktnaudžiauti teise principas įtvirtintas LR Civilinio kodekso¹¹⁵ 1.137 str. 3 d. Šio principo įgyvendinimas paaiškinamas socialine subjektinių teisių prigimtimi – bet kuri teisė yra nustatoma tam tikram socialiai reikšmingam tikslui. Asmens veiksmai, kai jis įgyvendina teisę ne pagal jos socialinę paskirtį ir šitaip daro žalą kitiems asmenims, reiškia ne ką kita, kaip deliktą, t.y. neteisėtus veiksmus. Teisės projektų ir tyrimų centras¹¹⁶ teisės požiūriu įvertino visuomenės diskusiją sukėlusią situacija apie vadinamas „mamų bylas“. Teisiškai buvo įvertinti atvejai, kai prieš gimdymą darbdavys ir būsimoji mama, pasinaudodami tuometinio įstatymo nuostatomis, sutardavo dėl didesnio atlyginimo ir tuo pagrindu gaudavo didesnę išmoką vaikui prižiūrėti. Šiuo atveju nekalbama apie susitarimus, kuriais darbo užmokestis padidinamas todėl, kad būsimoji mama iš tikrųjų prieš gimdymą imasi daugiau darbo ar geriau apmokamo darbo. Tai yra teisėta ir neprieštarauja moralei. Tačiau, viešai tvarkai ir gerai moralei gali

¹¹² Vyriausybės 2009 metų veiklos ataskaita. 2010-04-15 d. Lietuvos Respublikos Seimas.

¹¹³ Karolis Jovaišas - teisininkas, kriminologas, teisėtyrininkas teoretikas, konstitucinės teisės specialistas, Lietuvos Respublikos Konstitucijos bendraautorius ir atsakingasis redaktorius, dalykinių teisės žurnalų redaktorius.

¹¹⁴ Jovaišas K. 2010 vasario mėn. 9 d. Žiniatinklio „Delfi“ straipsnis. <http://www.delfi.lt/news/ringas/lit/kjovaisas-smurtas-mokyklose-nebaudziamumo-kaina.d?id=28745953>; prisijungimo laikas: 2010-02-09 d.

¹¹⁵ Lietuvos Respublikos Civilinis kodeksas // Valstybės žinios, 2000, Nr. 74-2262.

¹¹⁶ VŠĮ Teisės projektų ir tyrimų centro bendradarbiai - žinomi advokatai, kiti teisės specialistai (Vadovas K. Čilinskas) teikia teisinę pagalbą ir vykdo tyrimus ir projektus teisinės valstybės standartams viešuose ir privačiuose teisiniuose santykiuose įgyvendinti ir žmogaus teisėms ginti.

prieštarauti sandoriai, kuriais sandorio dalyviai susitaria dėl didesnio atlyginimo ne dėl to, kad būsimoji mama realiai pradėjo dirbti daugiau vertą darbą, o dėl to, kad siekia, pasinaudojant įstatymo suteiktomis galimybėmis, praturtėti valstybės sąskaita. Tokie atvejai, kai asmuo, pasinaudodamas įstatymo suteikta galimybe, pažeisdamas viešos teisės ir moralės normas, praturtėja valstybės ar kitų asmenų sąskaita, Baudžiamajame kodekse vadinami piktnaudžiavimu. BK 228 straipsnis nustato atsakomybę už piktnaudžiavimą. Pagal šį straipsnį už piktnaudžiavimą baudžiamąja tvarka atsako valstybės tarnautojai ar jiems prilyginami asmenys - politikai, teisėjai, prokurorai ir kiti asmenys, turintys administracinius įgaliojimus. Jiems baudžiamoji atsakomybė už piktnaudžiavimą kyla, jei dėl piktnaudžiavimo valstybė ar kiti asmenys patyrė didelę žalą (daugiau nei 250 minimalių gyvenimo lygių). Įstatymas padidintą, t.y., baudžiamąją atsakomybę valstybės tarnautojams už piktnaudžiavimą numato todėl, kad šie asmenys už žmonių (valstybės biudžeto) pinigus yra įsipareigoję sąžiningai tarnauti valstybei, jų sprendimai turi įtaką daugeliui žmonių, todėl jų piktnaudžiavimas yra pavojingas visuomenei. Tuo tarpu jei amoraliai elgdamiesi, įstatymo suteiktą galimybę praturtėti išnaudoja ne valstybės tarnautojai, o privatūs asmenys, tai jiems Baudžiamasis kodeksas už tai nenumato atsakomybės. Šioje situacijoje, kaip galimai taikytinas išskiriamas LR BK 182 str. – sukčiavimas: „*Tas, kas apgaule savo ar kitų naudai įgijo svetimą turtą ar turtinę teisę, išvengė turtinės prievolės arba ją panaikino*“, tačiau tam, kad šis straipsnis būtų taikomas, apibrėžimas numato būtinąją sąlygą – apgaulę. Darbdavio ir darbuotojo atlyginimo dydis yra civilinis sandoris, tarpusavio susitarimas yra įstatymiškai nedraudžiamas, todėl vien nustatytas didelis atlyginimo dydis ir neadekvatus darbo krūvis neįrodo apgaulės buvimo. Kaip pavyzdys pateiktinas didžiausią Lietuvoje, kaip samdomi darbuotojai atlyginimą gaunantys asmenys. Didžiausią vidutinę algą metų pradžioje gavo farmacijos didmeninių prekių įmonėje dirbęs vyras. Jam buvo išmokėta 196 263 Lt alga. Valstybinės mokesčių inspekcijos duomenimis, 2009 m. tokiu laikotarpiu buvo daugiau uždirbančių. 2009 - aisiais rekordas pasiektas su 251 tūkst. Lt alga per mėnesį. Antroje vietoje - 136 tūkst. Lt atlyginimas. Trečioje - beveik 85 tūkst. Lt. Jie abu atiteko laidinio ryšio paslaugų sektoriuje dirbantiems vyrams – t.y. niekuo neišsiskiriančioje ūkinės veiklos sferoje dirbantiems asmenims¹¹⁷. Darytina išvada, jog atlyginimas nėra tiesiogiai proporcingas darbo apimčiai, nes minėtais atvejais asmenys turėtų dirbti (lyginant su vidutiniu Lietuvos atlyginimo dydžiu) apie 150 kartų daugiau nei vidutinis statistinis Lietuvos gyventojas, o yra orientuotas į kitus aspektus, tokius kaip darbo rezultatai, našumas, darbdavio gaunama nauda ir pan. Tam, kad kiltų baudžiamoji atsakomybė, neužtenka to, kad veiksmas (sandoris) būtų amoralus ir kažkam padarytų žalą, bet tas veiksmas (sandoris) turi būti pažeidžiantis įstatymą. Valstybės

¹¹⁷ Žiniatinklis „Balsas.lt“ <http://www.balsas.lt/naujiena/498459/didziausia-menesio-alga-lietuvoje-196-tukst-litu>; prisijungimo laikas: 2010-08-19 d.

tarnautojams piktnaudžiauti draudžia minėtas Baudžiamojo kodekso straipsnis. O kitiems asmenims, kaip minėta, joks įstatymas nedraudžia savanaudiškais interesais išnaudoti įstatymą, bet jiems yra numatyta kitokia - civilinė - atsakomybė. Civilinio kodekso 1.81 straipsnis nustato, kad viešai tvarkai ir gerai moralei prieštaraujantis sandoris yra niekinis ir negalioja. Pasak K. Čilinsko, Valstybinio socialinio fondo valdybos (toliau – SODRA) skyriai ar prokurorai, gindami viešą interesą, turi kreiptis į teismą dėl padidintų išmokų. Teismas, nustatęs, kad mamų ir darbdavių sandoriais (veiksmiais) didesni atlyginimai buvo nustatyti ne dėl padidėjusio darbo, o dėl pasinaudojimo netobulu išmokų įstatymu, pripažintų tuos sandorius niekiniais ir taikytų restitucijos taisykles, t.y., nuspręstų, kokia suma iš „mamų“ ir darbdavio turi būti išieškota SODRAI. Lietuvos Aukščiausiojo teismo praktika būtent tokiu keliu ir ėjo - amoralius ir viešai tvarkai prieštaraujančius sandorius pripažindavo niekiniais ir sprendavo restitucijos klausimą¹¹⁸. Teisinėje praktikoje žinoma, kai prokuratūra atsisakė kreiptis į teismą dėl stambių bendrovių, kurios amoraliais sandoriais pasinaudojo įstatymo lengvata, taikoma neigaliųjų įmonėms, ir taip valstybės sąskaita gavo beveik 80 mln. litų¹¹⁹. Edita Urmonaitė, generalinio prokuroro pavaduotoja, pranešė, kad nenustatė įstatymų pažeidimų ir neturi teisinio pagrindo teismine tvarka ginčyti bendrovių sudarytų penkių nekilnojamojo turto kompleksų pirkimo ir pardavimo sutarčių. Parduoto turto PVM siekė 79 014 339 Lt. Šiuos argumentus Seimo komisijai įvertinus "kaip nepagrįstus ir nemotyvuotus", vėl kreiptasi į Generalinę prokuratūrą. Antrąkart A. Klimavičius¹²⁰ komisijai pranešė, kad "sprendimas dėl to, kad nėra pagrindo civilinėmis teisinėmis priemonėmis ginčyti teisine tvarka UAB "Optimali investicija" ir UAB "VP Market" 2002 m. gegužės mėnesį sudarytų nekilnojamojo turto kompleksų pirkimo pardavimo sutarčių, nekeičiamas". Pasak K. Čilinsko, Prokuratūra turėtų pasinaudoti tuo, kad Civilinio kodekso numatytas senaties terminas dar nėra praleistas ir prokuratūra galėtų kartu su „mamomis“ atsakomybėn traukti¹²¹ ir stambias bendroves, amoraliais sandoriais pralobusias valstybės

¹¹⁸ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2009 m. sausio 6 d. nutartis civilinėje byloje UAB „Lit-Invest“ v. UAB „Paribys“, bylos Nr. 3K-3-58/2009.

¹¹⁹ VP Market savininkai pasinaudodami neigaliųjų įmonėms teikiama lengvata įsteigė 10 tūkst. įstatinio kapitalo neigaliųjų įmonę „Spindulys“, kuri vėliau už 79 mln. litų nupirko UAB „Optimali investicija“. Pastarajai buvo perduotas „VP Market“ nekilnojamas turtas – „Maxima“ parduotuvės, įvertintos daugiau nei 100 mln. litų. Vėliau draugija „Spindulys“ šiomis parduotuvėmis kaip turtiniu įnašu kelis kartus didino savo įstatinį kapitalą iki 775 251 550 litų. Įstatinis kapitalas buvo didinamas tol, kol gražintino PVM susidarė daugiau nei už 100 mln. litų. Tuomet „Spindulys“ minėtas „Maximos“ parduotuves pardavė jau UAB „VP Market“ už 595 mln. litų. Ir iš karto pareiškė mokesčių inspekcijai, kad ši gražintų 103 mln. litų PVM, nes įstatymas numatė, kad „invalidų visuomeninių organizacijų akcinės ir uždarosios akcinės bendrovės, kurių visos akcijos priklauso invalidų visuomeninėms organizacijoms, apskaičiuotą mokėti į biudžetą PVM skirtumą mažina 100 proc.“

¹²⁰ Antanas Klimavičius - teisininkas, teisėjas, buvęs LR generalinis prokuroras.

¹²¹ LR Prokuratūros įstatymo 19 str. Numatyta prokuroro pareiga ginti viešąjį interesą. Prokurorai, nustatę asmens, visuomenės, valstybės teisių ir teisėtų interesų pažeidimą, viešąjį interesą gina įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka pagal asmens, valstybės ar savivaldybių institucijos arba įstaigos pranešimą, pasiūlymą, pareiškimą, skundą arba savo iniciatyva, o turėdami pagrindą manyti, kad yra pažeisti teisės aktų reikalavimai, gindami viešąjį interesą turi įgaliojimus: kreiptis į teismą su ieškiniu, pareiškimu, prašymu. LR Prokuratūros įstatymas // Valstybės žinios, 1994, Nr. 81-1514.

sąskaita. Prokuroras, vykdydamas kaltinimo funkciją, turi būti aktyvus viso proceso metu. Ypač privalo rūpintis, kad teismui būtų pateiktos visos faktinės aplinkybės ir visi teisiniai argumentai, reikalingi tam, kad sąžiningai būtų įvykdytas teisingumas¹²². Priešingu atveju, dėl Lietuvos teisėsaugos asmenų lygybės prieš įstatymą principo nesilaikymo „mamos“ gali kreiptis į Europos žmogaus teisių teismą ir, tikėtina, prisiteisti iš Lietuvos žalos atlyginimą už diskriminavimą nevienodai taikant atsakomybę.

Analizuotinas dar vienas panašumo su “mamų piktnaudžiavimo teisėmis” atvejais turintis, Seimo narių piktnaudžiavimas teisėmis, kaip “pavyzdinis” elgesio modelis. Viešojoje erdvėje pasirodė informacija (kuri vėliau pasitvirtino)¹²³: Seimo narių automobilių išperkamosios nuomos sutartys su lizingo bendrovėmis, kuriose (apeinant deklaravimą) buvo pasirašomi papildomi, slapti protokolai, kuriais nusakoma, jog po nuomos sutarties pabaigos, Seimo narys gali nusipirkti minėtą nuomotą automobilį už likutinę jo vertę, t.y. už nedidelę, likusią sumą, kurios nepadengė nuomos įmokėjimai. Šioje situacijoje pastebima akivaizdi Seimo narių tyčia, nes papildomi protokolai (kas jau yra akivaizdus bandymas slėpti sandorio esmę, nes standartinėse išperkamosios nuomos sutartyse visos sąlygos išdėstomos pačiose sutartyse) buvo slepiami ir nepridedami prie Seimo nario turto deklaracijų, t.y. Seimo nariai žinojo, kad toks jų veiksmas yra mažiausiai amoralus, o K. Čilinsko nuomone, patenka į LR BK 182 straipsnio – sukčiavimas – apibrėžimu nustatytos draudžiamos veikos apibūdinimą: tas, kas apgaule savo ar kitų naudai įgijo svetimą turtą ar turtinę teisę, išvengė turtinės prievolės arba ją panaikino. Seimo nariai, apgaule (slėpdami tokias sutartys, nes tokio pobūdžio sutartys Seimo nariui yra draudžiamos), savo ar kitų naudai (viena iš Seimo narių nuomavo automobilį vyrui) įgijo (po išperkamosios nuomos sutarties pabaigos automobilis atitekdavo sutarties sudarytojui – t.y. Seimo nariui, nors įmokos mokamos valstybės lėšomis) svetimą turtą (turtas svetimas, nes mokamas valstybės lėšomis, t.y. mokesčių mokėtojų lėšomis ir turėtų atitekti valstybei) ar turtinę teisę (teisę į automobilio išpirkimą už likutinę vertę, jei per nuomos laikotarpį tokia dar bus likusi) - t.y. sukčiavo, kas LR BK yra apibrėžiama kaip nusikaltimas. Žinant, kad absoliuti dauguma nuomotų automobilių buvo prabangūs ir didelės vertės, taikytina LR BK 182 str. 2 dalis, kurios sankcijoje numatyta laisvės atėmimo bausmė iki aštuonerių metų. Tačiau pradėtos bylos buvo nagrinėjamos tik moralės kontekste ir Seimo narių buvo paprašyta minėtų sutarčių atsisakyti – nei viena byla nebuvo pradėta ir nei vienam Seimo nariui nebuvo prašoma panaikinti

¹²² Europos Tarybos Ministrų Komitetas. Ministrų komiteto rekomendacija Nr. Rec (2000) 19 valstybėms narėms „Dėl prokuratūros vaidmens baudžiamosios justicijos sistemoje“. Ministrų Komiteto priimta 2000 m. spalio 6 d. 724-ame ministrų atstovų susitikime.

¹²³ Žiniatinklis „15min.lt“. 2010 vasario 8d. <http://www.15min.lt/naujiena/aktualu/lietuva/automobiliu-nuoma-piktnaudziavo-dar-bent-12-seimo-nariu-56-83640>; prisijungimo laikas: 2010-03-15 d. Žiniatinklis “Bernardinai.lt” <http://www.bernardinai.lt/straipsnis/2010-01-30-parlamentaru-automobiliu-nuoma-nagrinejanciu-prokuroru-akiratyje-dar-du-seimo-nariai/39714/comments>; prisijungimo laikas: 2010-03-15 d.

teisinės neliaciomybės, toks prokurorų elgesys, palyginus su analizuotais atvejais - nevienodas teisinės atsakomybės taikymas, o Seimo narių elgesys - akivaizdus piktnaudžiavimas Seimo nario teisėmis, visuomenėje pasireiškiantis atkartojamaisiais veiksmais.

3.4. Žiniasklaidos įtaka visuomenės nuomonei ir piktnaudžiavimas žodžio laisve

Šalies pasiekimai demokratijos ir teisinės valstybės kelyje glaudžiai susiję su informacijos laisve – spaudoje, radijuje, televizijoje, internetinėje žiniasklaidoje, kūrybingai dirbančių žurnalistų principingumu, drąsa, operatyvumu skelbiant žinias apie šalies politikos, ūkio, kultūros, švietimo, mokslo, sveikatos apsaugos ir kitų sričių įvykius ir procesus, nušviečiant aktualijas, skleidžiant komentarus, nuomones, prognozes. Šia informacine gausa ir įvairove mes matuojame mūsų valstybės demokratijos lygį, o žinių sklaidą suvokiame kaip būtina sąlygą ateities pokyčiams¹²⁴, todėl „iškreipta“ žiniasklaida, iškreipia tikrąjį demokratijos pažangumo lygį šalyje.

Piktnaudžiavimas teisėmis turi tiek teisinės tiek socialinės problemos požymių. Lietuvių kalbos instituto sudarytas Lietuvių kalbos žodynas žodį *piktnaudžiauti* apibrėžia kaip „naudotis kuo piktam, **neleistinai naudotis teisėmis**, einamomis pareigomis“, taigi net oficialiame žodžio prasmės išaiškinime minimas piktnaudžiavimas teisėmis¹²⁵. Remiantis šiuo *lingvistiniu* termino piktnaudžiavimas žodžio laisve aiškinimu, minėtoji problema nagrinėjama teisinių problemų kontekste.

LR Visuomenės informavimo įstatymas¹²⁶ suteikia daug laisvės viešosios informacijos rengėjui, o kai liberaliomis teisės akto normomis imama piktnaudžiauti, prasideda laisvo žodžio anarchija. Visuomenės informavimo įstatymas nurodo, kad informacija turi būti pateikiama nešališkai. Šiame leidinyje vyrauja anoniminės nuomonės, kurių subjektyvumas leidžia sąmoningai iškraipyti faktus ir “pritempti” prie teksto turinio bet kokią pačiam žurnalistui palankią išvadą. Kai institucijos pradeda tirti šmeižto ar garbės ir orumo pažeidimo faktus, žiniasklaidos priemonė išplatina informaciją, jog tai susidorojimas su laisva spauda. Visuomenės informavimo įstatymo 9 straipsnis suteikia visuomenės informavimo priemonei teisę viešai kritikuoti valstybės institucijas, pareigūnus. Tokie tariami, neįrodyti faktai, viešai kritikuojantys valdžios institucijas, nepaneigti platinami internetu, per televizijos ir radijo laidas, prisideda prie brukte brukamos išvados, jog Lietuvos aukščiausioji valdžia – visi iki vieno – iš tikrųjų yra

¹²⁴ Gudaitis R. “Demokratinės visuomenės informavimo ir kultūros plėtros gairės”. Vilnius, 2005. p. 4

¹²⁵ Lietuvių kalbos instituto interneto puslapis. Lietuvių kalbos žodynas. Elektroninis variantas. <http://www.lkz.lt/startas.htm>; prisijungimo laikas: 2010-11-20 d.

¹²⁶ Visuomenės informavimo įstatymas // Valstybės žinios, 1996, Nr. 71-1706.

įklimpusi į didžiulį korupcijos liūną¹²⁷. Beje, valdžios institucijos arba labai vangiai reaguoja į žiniasklaidoje iškeltas opias problemas, arba tiesiog nutyli nepateikdamos savo pozicijos, nepatikslingas ar nepaneigdamas paskelbtos informacijos turinio. Visuomenė, nesulaukusi atitinkamų valdžios institucijų pozicijos pareiškimo, šmeižto ar dezinformacijos medžiagą priima kaip patikimą informaciją ir ją aktyviai platina didindama valstybės vystymosi perspektyvos požiūrių priešpriešą. Šiuo atveju teisingai informuoti visuomenę, paneigiant klaidingai pateiktus ar interpretuojamus faktus, yra tiesioginė visose valdžios institucijose esančių ryšių su visuomene tarnybų pareiga. Civilinės teisės konvencijoje dėl korupcijos¹²⁸ korupcija apibrėžiama kaip tiesioginis ar netiesioginis kyšio arba kito nepagrįsto atlygio ar pažado dėl tokio atlygio prašymas, siūlymas, davimas ar priėmimas, kuris iškreipia asmens, gaunančio kyšį, nepagrįsta atlygį ar pažadą dėl kyšio ar nepagrįsto atlygio, tinkamą bet kurios pareigos atlikimą ar reikalaujamą elgseną. Šioje vietoje išskirtina ir visuomenės informavimo priemonių veikla, kuomet laikraščiai pasirašo leidybines sutartis su verslininkais bei politikais ir apie juos rašo tik gerai, o apie jų oponentus - tik blogai¹²⁹. Minėtų žiniasklaidos priemonių konkurentai elgiasi analogiškai ir spausdina „užsakomuosius“ straipsnius pirmųjų atžvilgiu ir tokie veiksmai nelaikomi piktnaudžiavimu. Kai kurie autoriai piktnaudžiavimą diferencijuoja pagal daromos žalos dydį: kai padaroma didelė žala (visuomenei, jos saugumui, saugomom vertybėm) tai yra nusikaltimas, kai paprasta žala ar tiesiog žala – tai baudžiamasis nusižengimas, kai nedidelė žala – drausminis nusižengimas¹³⁰. Pasak Gintaro Songailos, buvusio Žurnalistų ir leidėjų etikos komisijos pirmininko, tokiais veiksmais (šališkumu) atskiros visuomenės informavimo priemonės daro labai didelę žalą visuomenei¹³¹. Kaip saviraiškos laisvės sudėtinė dalis Europos Tarybos Ministrų Komiteto priimtoje deklaracijoje „Dėl politinių debatų visuomenės informavimo priemonėse“ išskirta „satyros“ laisvė (angl. „freedom of satire“). Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos¹³² 10 straipsnis saugo ne tik saviraiškos laisvę, bet ir būdus bei priemones, kurias naudojant ji yra įgyvendinama, todėl įvairios literatūrinės išraiškos priemonės (humoreska, satyra, groteskas, feljetonas) – kaip naudojimosi saviraiškos laisve elementai – taip pat yra ginamos Konvencijos. Deklaracijoje pabrėžiama, kad šių

¹²⁷ Gudaitis R. Demokratinės visuomenės informavimo ir kultūros plėtros gairės. Vilnius, 2004. P. 24. Lietuvos Respublikos Seimo interneto puslapis. www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=3372&p_d=40493&p_k=1; prisijungimo laikas: 2010-08-14 d.

¹²⁸ Civilinės teisės konvencija dėl korupcijos. Valstybės žinios. 2002, nr. 126-5733.

¹²⁹ Augustinaitis A., Janeliūnas J., Ramonaitė A. ir kt. Lietuvos tauta: būklės ir raidos perspektyvų analizė. Pilietinės visuomenės institutas. Korupcijos samprata Lietuvoje. Vilnius: Versus Aureus, 2007. P. 317.

¹³⁰ Pakštaitis L. Piktnaudžiavimo kriminalizavimo, vertinimo bei normos tobulinimo problemos. Jurisprudencija. Mokslo darbai, 2006, Nr. 7(85), P. 95 – 101.

¹³¹ Žurnalistų ir leidėjų etikos komisija. Dėl takoskyros tarp rimtosios ir „geltonosios“ žiniasklaidos. Vilnius, 2001m. spalio 08 d. Kreipimasis į žiniasklaidą. Interneto prieiga.

<http://www.lzlek.lt/index.php?lang=1&sid=372&tid=361>; prisijungimo laikas: 2010-12-03 d.

<http://www.lzlek.lt/index.php?lang=1&sid=372&tid=361>, Žiūrėta 2010-12-03 d.

¹³² Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija. Roma, 1950-11-04 d. Valstybės žinios, 1995-05-16, Nr. 40-987.

priemonių panaudojimas leidžia kritikuoti asmenis hiperbolizuojant, perdedant ar net provokuojant iki tam tikros ribos, kuomet visuomenė nėra pradedama klaidinti tikrovės neatitinkančiais faktais. *Teisė tai – pagarbos reikalavimas ir įsipareigojimas pagarbai*¹³³. Pasak Romo Gudaičio,¹³⁴ prisidengiant satyros ir feļjetono literatūriniais žanrais žiniasklaidoje, realiai nepažeidžiant teisės normų, bet pažeidžiant reikalavimą pagarbai, piktnaudžiaujama teisėmis¹³⁵.

3.5. Skyriaus apibendrinimas

Skyriuje apibendrinamos aktualiausios teisinės problemos kylančios iš nepasitikėjimo valdžios institucijomis arba yra sukeltos valdžios institucijomis. Teisinis nihilizmas įvardijamas, kaip opiausia teisinė problema, daranti labai didelę žalą teisei valstybės raidai. Pateikiami teisinio nihilizmo pavyzdžiai aukščiausiuose valdžios sluoksniuose ir jų analizė bei teisinis verinimas. Skyriuje aptariamas atsakomybės institutas ir konstitucinės atsakomybės teisinės pasėkmės bei sąveika. Pateikiamas Islandijos pavyzdys - precedento pasaulyje neturintis atvejis ir jo galimo pritaikymo Lietuvoje naudingumas. Taip pat aptariamas netinkamas, amoralus ar net galimai nusikalstamas valdžios atstovų elgesys, kaip „pavyzdinis“ elgesio modelis likusiai visuomenės daliai ir pateikiami pavyzdžiai, kaip nevienodai taikoma atsakomybė. Kaip viena iš svarbiausių problemų išskiriamas piktnaudžiavimas teisėmis ir detaliau aptariamas žiniasklaidos vaidmuo visuomenės nuomonės formavimui. Analizuojamas visuomenės informavimo priemonių piktnaudžiavimas turimomis laisvėmis ir galima valdžios atstovų įtaka tokiam elgesiui. Netinkamas elgesys, civilinės teisės konvencijos dėl korupcijos kontekste, pateikiamas kaip korupcinio pobūdžio.

4. PASITIKĖJIMO VALDŽIOS INSTITUCIJOMIS SOCIALINĖS PROBLEMOS

Problemos sąvoka moderniajame lietuvių kalbos žodyne išsamiai neapibūdina tiriamajame darbe naudojamo *problemos* apibėžimo ir pateikiama tik siaurąja mokslinė prasme, todėl, šiuo atveju pasinaudojama užsienio šalių praktika ir remiamasi JAV paveldo žodyno *problemos* sąvokos išaiškinimu - tai „klausimas ar situacija, kuri suteikia netikrumo, sudėtingumo ar sunkumo“, o mokslinė prasme - *klausimas reikalaujantis išaiškinimo, sprendimo*

¹³³ Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000. P. 95.

¹³⁴ Romas Gudaitis – žurnalistų etikos inspektorius, Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos akto dėl Lietuvos nepriklausomos valstybės atstatymo signataras, filologas, rašytojas, prozininkas. R. Gudaitis yra analitinės žiniasklaidos šalininkas. Jo manymu, Lietuvoje šou verslas ir geltonoji spauda yra užėmę didžiąją dalį žiniasklaidos rinkos.

¹³⁵ Gudaitis R. Demokratinės visuomenės informavimo ir kultūros plėtros gairės. Analitinė apžvalga 2004 m. Vilnius, 2005. P. 4.

ar tyrimo¹³⁶. Socialinės problemos – tai skirtingose visuomeninio gyvenimo srityse susiklosčiusios sudėtingos situacijos, reikalaujančios tyrimo ir sprendimo. Tiriama tema ir pateiktas sąvokų išaiškinimas suponuoja reikalavimą, jog tiriami klausimai (kad patektų į socialinių problemų sritį) turi atitikti du būtinuosius kriterijus – socialinį (visuomeninį) ir, kad atitiktų skyriuje formuluojamą sąryšį su valdžios institucijų vykdoma veikla - turi būti įtakojamos pasitikėjimo ar nepasitikėjimo valdžios institucijomis.

4.1. Nusikalstamumas kaip nepasitikėjimo valdžios institucijomis priežastis ir pasėkmė.

Nusikalstamumas nėra atribotas nei nuo socialinės sferos, nei nuo teisės. Tačiau, kadangi nusikalstamos veikos vyksta visuomenėje, t.y. socialinėje sferoje, todėl yra socialinė problema.¹³⁷

Nusikalstamumas - heterogeninis¹³⁸ polistruktūrinis reiškinys, priklausantis nuo daugybės veiksnių, aplinkybių. Susidedantis iš daugelio rūšių, jų grupių, tarpusavyje besiskiriančių: jų vertinimu, savo priežastimis bei sąlygomis, galimais poveikio būdais.

Nusikalstamumas – procesas, kurį sudaro visuma įstatymo baudžiamų veikų, padarytų tam tikroje valstybėje ar regione per tam tikrą laikotarpį¹³⁹, o žvelgiant pačia siauriausia prasme, nusikalstamumą galima įvardinti kaip statistinę nusikaltimų visumą. Tačiau pats nusikalstamumas yra kur kas platesnio pobūdžio reiškinys, kad tai būtų pakankamas jo apibrėžimas. Faktas, jog ryšys tarp nusikalstamumo bei atskirų nusikaltimų egzistuoja kaip ryšys tarp visumos ir dalies, atskleidžia tik vieną iš nusikalstamumo, kaip itin įvairiapusiško reiškinio, aspektų. Būtina pažymėti, kad nusikalstamumas yra dvejopo pobūdžio reiškinys: *socialinis ir teisinis*. Būtent socialinė aplinka bei teisė yra lemiami nusikalstamumą (jo turinį ir esmę) sąlygojantys faktoriai¹⁴⁰. *Socialiniu požiūriu* nusikalstamumas atsiskleidžia kaip specifinė žmonių elgesio, pažeidžiančio konkrečios socialinės sistemos tinkamą funkcionavimą, forma. Teisiniu požiūriu nusikalstamumas sudaro visumą priešingų teisei veiksnių, kurių atžvilgiu visuomenė (veikdama per valstybės institucijas ar atskirus visuomenės narius) vykdo prevencinę veiklą¹⁴¹. Nusikalstamumas – vienas globaliausių socialinės patologijos, dorovinio nuosmukio,

¹³⁶ The American Heritage Dictionary of the English Language, Fourth Edition. Houghton Mifflin Company. 2006.

¹³⁷ Šimkus A. Nusikalstamumas: objektyvus reiškinys ar beprasmis terminas? Kriminologijos pranešimas. dėstytojas/recenzentas – A. Kiškis. Kriminologijos pranešimas. P. 10.

¹³⁸ nevienalytis; sudarytas iš skirtingos sudėties dalių. Tarptautinių žodžių žodynas, Vyriausioji enciklopedijų redakcija, Vilnius, 1985.

¹³⁹ J. Bluvšteinas (atsakingasis redaktorius). Kriminologija. Vilnius: Pradai, 1994. P. 37.

¹⁴⁰ Šimkus A. Nusikalstamumas: objektyvus reiškinys ar beprasmis terminas? Kriminologijos pranešimas. dėstytojas/recenzentas – A. Kiškis. Kriminologijos pranešimas. Lietuvos teisės universitetas. Vilnius, 2003.

¹⁴¹ J. Prapiestis (sudarytojas). Namų advokatas. Vilnius: TIC, 2002. P. 577.

ekonominės netvarkos išraiškų¹⁴². Padidėjęs nužudymų, išžaginimų ir kitų nusikaltimų prieš asmenybę skaičius rodo, kad smuko pagarba žmogui, jo gyvybei, sveikatai, orumui, apsisprendimui. Turtinių nusikaltimų didėjimas rodo, jog nestabilus tapo visuomenės ekonominės veiklos pagrindas – nuosavybė. Padidėjęs administracinių ar su valstybės tarnyba susijusių nusikaltimų skaičius parodo sumažėjusį šalies stabilumą ir jos gyventojų pamatinių teisių užtikrinimą¹⁴³. Nagrinėjamos temos kontekste, nusikalstamumas sietinas su valdžios institucijų veikla: institucijų pareigūnų netinkamas teisinis elgesys, visuomenei nepriimtinas teisinis reguliavimas, valdžios pareigūnų netinkamas moralinis elgesys, kaip blogo „pavyzdžio“ rodymas, baudžiamumo nebuvimas ir kt. Ch. L. Monteskje nusikaltimus ir patį nusikalstamumą (kurį pavadino „sugedimu“) skirstė į dvi rūšis: viena, kai liaudis nesilaiko įstatymų; kita, kai ją sugadina įstatymai. Blogą vadovų pavyzdį Monteskje lygino su blogu įstatymu¹⁴⁴. Remiantis šiuo aiškinimu ir atsižvelgiant į nagrinėjamos temos kontekstą, tikslinga nusikaltimus suskirstyti į valdžios atstovų daromus nusikaltimus (korupcinio pobūdžio nusikaltimai, piktnaudžiavimas ir įgaliojimų viršijimas) ir iš valdžios atstovų netinkamo elgesio kylančius piliečių daromus nusikaltimus. Kitų asmenų (ne valstybės tarnautojų) nusikaltimai vertintini tik tiriamos problemos rėmuose t.y. nusikaltimai atlikti tiesiogiai ar netiesiogiai įtakoiant valstybės valdžios atstovams, tačiau atskiriant korupcinio pobūdžio nusikaltimus, kaip reikalaujančius detalesnio aptarimo (jie aptariami 3.1.2 skyriuje).

Analizuojant Lietuvos Respublikos Baudžiamajame kodekse¹⁴⁵ reglamentuotas nusikalstamas veikas, kaip įtakojamas netinkamo valdžios atstovų elgesiu skirtinos: BK 127 str. Valstybės simbolių išniekinimas – dažnai pasitaikantis atvejis, kai nusivylę piliečiai sudegina, suplėšo ar kitaip sunaikina valstybės vėliavą, taip išreiškdami protestą prieš valdžios pareigūnų vykdomą politiką¹⁴⁶; BK 154 str. Šmeižimas – pilietiškai žmonės pranešę apie galimas valdininkų ar politikų korumpuotas veikas, vėliau teismuose yra kaltinami šmeižtu, taip atgrasant kitus asmenys elgtis pilietiškai¹⁴⁷; BK 155 str. Įžeidimas¹⁴⁸; BK 232 str. Nepagarba teismui – asmenų įsitikinimu, neteisėtas ar šališkas teisėjų požiūris lemia interesantų abejingumą ir net nepagarbą teismui¹⁴⁹; BK 238 str. Nepranešimas apie nusikaltimą – jei nusikalimas įvykdytas

¹⁴² Augustinaitis A., Janeliūnas J., Ramonaitė A. ir kt. Pilietinės visuomenės institutas. Lietuvos tauta: būklės ir raidos perspektyvų analizė. Nusikaltimų kontrolė ir teisinės tvarkos stiprinimas. Vilnius: Versus Aureus, 2007. P. 302.

¹⁴³ Ten pat, P. 302.

¹⁴⁴ Monteskje Ch. L. Apie įstatymų dvasią. Vilnius: Mintis, 2005. P. 89.

¹⁴⁵ Lietuvos Respublikos Baudžiamasis kodeksas // Valstybės žinios, 2000, Nr. 89-2741.

¹⁴⁶ Žiniatinklis „Diena.lt“ <http://www.diena.lt/naujienos/kriminalai/klaidedoje-sudeginta-trispalve-papildyta-263678>; prisijungimo laikas: 2010-02-17 d.

¹⁴⁷ Žiniatinklis „Vz.lt“ http://vz.lt/straipsnis/2010/10/27/MG_Baltic_viceprezidentas_padave_i_teisma_Vainauska2; prisijungimo laikas: 2010-10-27 d.

¹⁴⁸ Žiniatinklis „15min.lt“ <http://www.15min.lt/naujiena/aktualu/nusikaltimaiirnelaimes/teisme-del-seimo-nario-pinskaus-seimos-izeidimo-purvinu-politikos-kovu-uzkulisiai-59-75851>; prisijungimo laikas: 2009-12-17 d.

¹⁴⁹ Žiniatinklis „Laisvaslaikraštis.lt“ <http://www.laisvaslaikraštis.lt/news/8/>; prisijungimo laikas: 2008-11-24 d.

viešajai tvarkai ar viešiesiems interesams, asmenys, nusivylę padėtimi apie tai tiesiog nepraneša tyčia arba mano, jog neverta vargintis; 283 str. Riaušės – aktyvi protesto išraiškos forma, dažniausiai kraštutinė dėmesio pritraukimo priemonė. 2009 sausio 16 d. Riaušės įvyko prie LR Seimo, ko pasekoje 20 žmonių buvo sužeisti, padaryta didelių materialinių nuostolių. Tačiau kaip socialinio nesutikimo su valdžios vykdomom „naktinėm“ reformom forma, riaušės pasiteisino ir dalis „naktinių“ sprendimų vėliau buvo atšaukta; BK XLI skyrius. Nusikaltimai valstybės tarnautojo ar viešojo administravimo funkcijas atliekančio asmens veiklai – nepatenkinti viešųjų paslaugų atlikimo kokybe, o dažnai ir su įstatymų pažeidimų ar pareigų neatlikimu susiduriantys asmenys, ypač žemo išsilavinimo, vietoje teisėtų būdų savo pažeistoms teisėms ginti, pasirenka smurtinio pobūdžio būdą. Minėtų nusikalstamų veikų padarymas yra įtakojamas daugelio priežasčių ir kiekvienas atvejis vertintinas individualiai, tačiau vienas iš aspektų - valstybės tarnautojų, mažiausiai neetiškas, o daugeliu atveju ir nusikalstamas elgesys. LR BK ir ATPK įtvirtintos geresnės sankcijos už nusikaltimus ir pažeidimus padarytus valstybės tarnautojų, soformuoja ypatingą valstybės tarnautojų teisinį statusą, kaip asmenų, turinčių pareigą saugoti teisę ir teisinę santvarką ir būti pavyzdžiu visuomenėje.

Kriminologijos mokslo atstovai¹⁵⁰ pastebi, kad nusikalstamumas įvairiais ryšiais susijęs su visuomenės socialine, demografinė, ekonomine, teisine, politine ir moraline situacija, jos raida bei pokyčiais. Nusikalstamumo kilmės priežasčių suvokimas yra bene svarbiausias kriminologijos uždavinys. G. Babachinaitė teigia, jog esant stabiliai padėčiai šalyje, nusikalstamumo lygis taip pat stabilus ir atvirščiai¹⁵¹. Siekiant susieti nusikalstamumą ir valdžios institucijų veiklą, būtina aptarti valstybės funkcijas. Konstitucinės teisės doktrinoje išskiriamos ekonominė (normalaus ekonomikos egzistavimo ir raidos saugant esamas nuosavybės formas, visuomeninių darbų, išorinių ekonominių ryšių, užsienio prekybos organizavimo ir kt. užtikrinimas); politinė (valstybės ir visuomenės saugumo užtikrinimas, socialinės ir nacionalinės santarvės palaikymas, suvereniteto apsauga ir pan.); socialinė (gyventojų teisių ir laisvių apsauga, žmonių socialinių poreikių tenkinimo priemonių įgyvendinimas, būtino gyvenimo lygio palaikymas, būtinų darbo sąlygų užtikrinimas, socialinis aprūpinimas ir kt.); ideologinė (tam tikros ideologijos, taip pat religinės, palaikymas, švietimo organizavimas, mokslo raidos skatinimas, kultūros puoselėjimas) funkcijos. Išskiriamos ir kitos savarankiškos funkcijos, pavyzdžiui, teisinės valstybės kūrimas, gamtos apsauga, tačiau nagrinėjamos temos kontekste aktualios politinė ir socialinė valstybės funkcijos. Kaip vieną iš nusikalstamumo priežasčių, kai

¹⁵⁰ Dobryninas A., Gaidys V. Ar saugi Lietuvos visuomenė? Vilnius, 2004. P. 7.

¹⁵¹ Babachinaitė G. Socialiniai Pokyčiai ir nusikalstamumas // Jurisprudencija Nr. 15(7) / Mokslo darbai. Vilnius. P. 128-135.

kurie autoriai nurodo skurdą¹⁵², teisinės tvarkos nebuvimą, žemiausių sluoksnių beteisiškumą¹⁵³ (moderniaisiais laikais tai vertintina kaip nelygiateisiškumas), korumpuotas valdžios institucijas ir kt. t.y. nusikalstamumas kildinamas iš netinkamo socialinės ir politinės valstybės funkcijos nevykdymo. Didelis nusikalstamumo lygis - valstybės pareigos užtikrinti saugumą nevykdymas (politinė funkcija), o vertinant nusikalstamumą jau kaip pasėkmę, kuris kyla iš skurdo ir kitų ekonominių bei socialinių problemų, vertintinas netinkamas valstybės socialinės funkcijos atlikimas.

4.1.1. Korupcija kaip nepasitikėjimo valdžios institucijomis priežastis ir pasėkmė

Korupcija - itin pavojingas neigiamas socialinis reiškinys, pasireiškiantis dviejų rūšių veikomis, kurias vykdo skirtingi subjektai, turintys skirtingos krypties tikslus ir motyvus. Pirmoji įvardinta veika – tai neteisėtas pelnymasis naudojantis pareigomis, o antroji - pareigūno ar veikėjo papirkinėjimas, kyšio davimas. Civilinės teisės konvencijoje dėl korupcijos¹⁵⁴ korupcija apibrėžiama kaip tiesioginis ar netiesioginis kyšio arba kito nepagrįsto atlygio ar pažado dėl tokio atlygio prašymas, siūlymas, davimas ar priėmimas, kuris iškreipia asmens, gaunančio kyšį, nepagrįstą atlygį ar pažadą dėl kyšio ar nepagrįsto atlygio, tinkamą bet kurios pareigos atlikimą ar reikalaujamą elgseną - taigi ji sietina su absoliučiai visa galima asmenų veikla, nepriklausomai nuo jo statuso ir nėra siejama su tam tikrais administraciniais įgaliojimais ar jiems prilyginamomis teisėmis. Panašiai korupcija apibrėžiama ir Lietuvos teisės aktuose¹⁵⁵, tik ji siejama su valstybės tarnautojais ar jiems prilygintais asmenimis (kurie nėra iki galo apibrėžti)¹⁵⁶. Korupciniai nusikaltimai – viena iš dižiausių problemų, keliančių susirūpinimą tiek valstybiniu, tiek ir tarptautiniu lygiu. Šis reiškinys – didelė grėsmė teisinei valstybei, demokratijai, žmogaus teisėms. Literatūroje minima, kad kiek egzistuoja tarnyba, pareigos, tiek

¹⁵² F. Engelsas veikale „Darbininkų klasės padėtis Anglijoje“ 1845 m. iškėlė hipotezę, jog viena iš nusikaltimų priežasčių yra bedarbystės lemiamas skurdas. Išsamūs socialiniai - psichologiniai bedarbystės poveikio nusikalstamumui tyrimai buvo viena iš stambiausių gairių kriminologinėje analizėje, aiškinant nusikalstamumo priežastis. Vėlesniems šio reiškinio tyrinėjimams Vakaruose paskirta daugybė monografijų, kurios patvirtino F. Engelsono išvadų teisingumą.

¹⁵³ Šią nuomonę palaikė švietimo epochos atstovai Ž.Ruso, Volteras, Didro, Š.Monteskje, teigdami, jog geriau naikinti nusikalstamumo priežastis negu bausti nusikaltėlius.

¹⁵⁴ Civilinės teisės konvencija dėl korupcijos // Valstybės žinios. 2002, Nr. 126-5733.

¹⁵⁵ Korupcija – valstybės tarnautojo ar jam prilyginto asmens tiesioginis ar netiesioginis siekimas, reikalavimas arba priėmimas turtinės ar kitokios asmeninės naudos (dovanos, paslaugos, pažado, privilegijos) sau ar kitam asmeniui už atlikimą arba neatlikimą veiksmų pagal einamas pareigas, taip pat valstybės tarnautojo ar jam prilyginto asmens veiksmai arba neveikimas siekiant, reikalaujant turtinės ar kitokios asmeninės naudos sau arba kitam asmeniui ar šia nauda priimant, taip pat tiesioginis ar netiesioginis siūlymas ar suteikimas valstybės tarnautojui, jam prilygintam asmeniui turtinės ar kitokios asmeninės naudos (dovanos, paslaugos, pažado, privilegijos) už atlikimą arba neatlikimą veiksmų pagal valstybės tarnautojo ar jam prilyginto asmens einamas pareigas, taip pat tarpininkavimas darant šioje dalyje nurodytas veikas. Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 41-1162.

¹⁵⁶ Gruodytė E. Valstybės tarnautojo samprata nusikaltimų valstybės tarnybai ir viešiesiems interesams srityje. Jurisprudencija / Mokslo darbai. 2006, Nr. 7(85), P. 89.

egzistuoja ir pati korupcija¹⁵⁷. Šis reiškinys sietinas su žmogiškąja prigimtimi (kaip neišvengiamas) ir pabrėžiama jo įtaka, galinti iš esmės pakeisti socialinę situaciją¹⁵⁸.

Viena pagrindinių istorinių ir kultūrinių šiandienės korupcijos ir jos masto Lietuvoje prielaidų yra ydingas sovietmečio požiūris į asmeninę nuosavybę. Sovietmečiu susiformavo dvi korupcinės tendencijos: nomenklatūrinė (kai valstybės tarnautojai save laikė visuomeninės nuosavybės tvarkytojais ir realiais savininkais ir vagystės iš valstybės arba valstybės valdomo visuomenės turto siekiant padidinti savo gerovę ir pasipriešinti neteislingam represiniam valdžios aparatui. Šios kultūrinės ir istorinės priežastys veikia Lietuvos visuomenės individų vertybes ir jų interesų raišką¹⁵⁹.

Be kultūrinių korupcijos priežasčių, tradiciškai nurodomas ir menkas ekonominio išsivystymo lygis. Pažymima, kad jam esant korupcijos paplitimui taip pat turi įtakos mažos pareigūnų ar tarnautojų algos, žema jų kvalifikacija ir bendras išprusimas. Taip pat dažnai kaltinama neveikli ir neefektyvi teismų sistema, neveiksmingi įstatymai. Be abejo, visos šios priežastys turi įtakos korupcijos paplitimui, tačiau vien šiomis priežastimis apsiriboti nepakanka. Išskiriamos korupcijos prielaidos skirstomos į tam tikras grupes¹⁶⁰:

2. Bendrosios socialinės (nedarbas, maži valstybės tarnautojų atlyginimai)
3. Teisinės (teisės aktų netobulumas, dažnas keitimas ir kolizijos, nebaudžiamumas, kontrolės sistemų, liudytojų apsaugos programų, teisinių procedūrų ir priemonių, pareigūnų skyrimo ir atleidimo bei nušalinimo procedūrų netobulumas).
4. Institucinės (ne visose institucijose taikomas rotacijos principas, motyvacinė karjeros sistema, neišplėtotos vidaus ir išorės autido sistemos, nepakankamai skaidrus sprendimų priėmimų procesas, nepašalintos korupcijos prielaidos ir skiriant įmonių, kuriose vyrauja valstybės kapitalas, vadovus, nustatant jų atsakomybę.
5. Visuomenės pilietiškumo stoka (nesipriešinimas korumpuotiems valstybės tarnautojams, piliečių pasyvumas antikorupcinėje veikloje).

Korupcija tapatinama ne tik su korupcinio pobūdžio nusikalstama veika, bet ir su viešojo sektoriaus disfunkcija¹⁶¹, blogu administravimu, netinkamu administracinių ir viešųjų paslaugų teikimu, valstybės tarnautojų nepakankama kompetencija, valstybės tarnautojų etikos trūkumu. Korupcija yra sisteminis reiškinys, su kuriuo galima kovoti tik įgyvendinant kompleksines priemones, todėl ir visa korupcijos kontrolės bei prevencijos veikla turėtų būti skirta ne tik

¹⁵⁷ Justickis V. Kriminologija, 1d. Vilnius: LTU, 2001. P. 344-345.

¹⁵⁸ Noonan J. T. „Kyšininkavimas – tam tikras socialinio elgesio modelis, būdingas žmogiškajai prigimčiai ir galintis iš esmės pakeisti socialinę situaciją.

¹⁵⁹ Augustinaitis A., Janeliūnas J., Ramonaitė A. ir kt. Pilietinės visuomenės institutas. Lietuvos tauta: būklės ir raidos perspektyvų analizė. Korupcijos samprata Lietuvoje. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Versus Aureus, 2007. P. 318.

¹⁶⁰ Ten pat, P. 319.

¹⁶¹ Lietuvos Respublikos Nacionalinė kovos su korupcija programa //Valstybės žinios. 2009, Nr 60-2346.

korupcinio pobūdžio nusikalstamai veikai užkardyti, jos prevencijai, visuomenės antikorupciniam švietimui – ypatingas dėmesys turi būti kreipiamas į šalinimą teisės aktų kolizijų ir spragų, sudarančių prielaidas valstybės tarnautojams ar kitiems asmenims turėti materialinės ar kitokios naudos, atlikti žalingus visuomenei veiksmus ar susilaikyti nuo naudingų visuomenei veiksmų. Siekiant gerinti parlamentinę kontrolę, Seime buvo įkurta antikorpucijos komisija¹⁶², tačiau šiuo metu, jos vadovo pareigas užimantis asmuo nėra nepriekaištingos reputacijos ir pats tapatinamas su nusikaltimais darančiomis grupuotėmis, kontrabandos gabenimu¹⁶³. Šioje situacijoje pastebimas klasikinis teisės normų kolizijos pavyzdys, kai teisiškai komisijos vadovas gali eiti šias pareigas, nes nėra baustas už tyčinį nusikaltimą, tačiau vadovaujantis teisės principais (einant svarbias pareigas – būti nepriekaištingos reputacijos) ir (visuomenėje ypatingai svarbiomis) moralės normomis – ne. Dar vienas įstatymo netobulumo pavyzdys – teisės aktų antikorupcinis vertinimas. Įstatymo leidėjas yra nustatęs teisės akto projekto rengėjui pareigą atlikti teisės akto projekto antikorupcinį vertinimą, jeigu rengiamame teisės akte numatoma reguliuoti visuomeninius santykius, susijusius su tam tikromis korupcijos rizikos sritimis. Kartu nurodyta, kad galiojančių teisės aktų ir jų projektų, kuriais numatoma reguliuoti nurodytus visuomeninius santykius, antikorupcinį vertinimą atlieka Specialiųjų tyrimų tarnyba savo iniciatyva arba Respublikos Prezidento, Seimo Pirmininko, Ministro Pirmininko, Seimo komiteto, komisijos, frakcijos teikimu. Toks teisės aktų antikorupcinio vertinimo pareigos teisinis reglamentavimas naikina tiesioginę pareigą valstybės ir savivaldybių įstaigų vadovams atlikti jų tvirtinamų teisės aktų antikorupcinį vertinimą. Todėl ši įstatymo nuostata turėtų būti keičiama išplečiant subjektų sąrašą, nustatant pareigą visoms institucijoms, priimančioms norminius ir individualiuosius teisės aktus, korupcijos rizikos srityse atlikti kiek įmanoma nepriklausomą antikorupcinį vertinimą.¹⁶⁴

Pasaulinių tyrimų organizacijos „TNS Gallup“ atlikto tyrimo „Lietuvos korupcijos žemėlapis 2009“ duomenimis, dalis gyventojų (36 proc.) ir verslininkų (42 proc.) mano, kad per 2009 m. korupcijos mastas nepakito; 31 proc. gyventojų ir 24 proc. verslininkų mano, kad ji šiek tiek išaugo. „TNS Gallup“ duomenimis, per 2002–2009 m. nors kartą kyši nurodė davę beveik pusė Lietuvos gyventojų (48 proc.) ir trečdalis įmonių vadovų (33 proc.). Šio tyrimo rezultatai leidžia teigti, kad visuomenė toleruoja tokius papildomus mokėjimus ir nenori atsisakyti šio problemų sprendimo būdo.

Sociologiniai tyrimai rodo, kad gyventojai ir įmonių atstovai korupcijos reiškinį suvokia plačiau, nei jis apibrėžiamas teisės aktuose. Sociologinio tyrimo „Lietuvos korupcijos žemėlapis

¹⁶² Seimo antikorpucijos komisijos įstatymas // Valstybės žinios, 2001, Nr. 92-3209.

¹⁶³ Šilutės ir Pagėgių krašto žiniatinklis “Silokarcema.lt”

<http://www.silokarcema.lt/index?article=18058/17655/21862>; prisijungimo laikas 2010-03-17 d.

¹⁶⁴ Jurgaitis, V., Kosmačaitė, V. Teisės vykdyti formalųjį profesinį mokymą administracinis teisinis reglamentavimas (antikorupcinis vertinimas) / Socialinių mokslų studijos. Vilnius, 2010, 1(5). P. 103–124.

2009⁶⁵ duomenimis, korupcinei situacijai gyventojai ir įmonių atstovai taip pat priskiria: situaciją, kai valstybės tarnautojas nesprenžia asmens problemos ar vilkina sprendimo priėmimą (78 proc. gyventojų ir 83 proc. įmonių atstovų), neteisingų duomenų apie pajamas ar turta pateikimą (60 proc. gyventojų ir 39 proc. įmonių atstovų), įsidarbinimą valstybės institucijoje pasinaudojant pažintimis (65 proc. gyventojų ir 71 proc. įmonių atstovų) ir pan. – tokia veikla suvokiama kaip korupcinė ir yra nepasitikėjimo valstybės tarnautojais priežastis, o suinteresuotiems asmenims priėmus tokį elgesio modelį (užuot pranešus apie nusikaltimą) ir pasekmė, nes kitą kartą kilus analogiškai situacijai, interesantas net nesitikės situaciją išspręsti teisinėmis priemonėmis.

Didelis nepasitikėjimas valstybe ir jos institucijomis, menka informacijos, skatinančios priešintis korupcijai, sklaida, viešojo administravimo neefektyvumas lemia visuomenės narių pakantumą korupcijai¹⁶⁵. Pagal 2009 m. „Eurobarometro“ atlikto tyrimo rezultatus išlieka tendencija, kad Lietuvos gyventojai mažai pasitiki valstybės institucijomis: 67 proc. nepasitiki Lietuvos Respublikos Vyriausybe, 79 proc. – Lietuvos Respublikos Seimu. Valstybės institucijomis Lietuvos gyventojai yra linkę mažiau pasitikėti negu jomis vidutiniškai pasitiki kitų ES valstybių narių gyventojai.

Sociologinio tyrimo „Lietuvos korupcijos žemėlapis 2009“ duomenimis, apie 38 proc. apklaustų gyventojų ir 32 proc. verslo įmonių vadovų nepraneštų apie korupcijos atvejį, o 39 proc. teigė, esą tai priklausytų nuo aplinkybių. Dauguma Lietuvos gyventojų, net ir būdami nepatenkinti valstybės vykdoma politika ir priimamais sprendimais, nemano, kad galėtų ką nors pakeisti, ir nesirengia imtis aktyvios visuomeninės veiklos. Apie 56 proc. apklaustų gyventojų ir 43 proc. verslo įmonių vadovų nenorėtų dalyvauti antikorupcinėje veikloje ir korupcijos prevencijoje¹⁶⁶ nemato naudos.

Įvertinus korupcinę Lietuvos viešojo administravimo aplinką, darytina išvada, jog išsisknijusi korupcija, yra nepasitikėjimo valstybės tarnautojais ir valdžia apskritai, priežastis, o piliečiams nesistengiant ir nenorint kovoti su šiuo reiškiniu ir kyšininkaujant (nusiledžiama), ji kartu tampa ir nepasitikėjimo pasėkme.

¹⁶⁵ Lietuvos Respublikos Nacionalinė kovos su korupcija programa // Valstybės žinios. 2009, Nr. 60-2346 www.vtpsi.lt/files/File/Korupcijos%20prevencija/6.pdf; prisijungimo laikas 2010-12-05d.

¹⁶⁶ Korupcijos prevencija suprantama kaip korupcijos priežasčių, sąlygų atskleidimas ir šalinimas sudarant bei įgyvendinant atitinkamų priemonių sistemą, taip pat poveikis asmenims siekiant atgrasinti nuo korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų darymo. Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 57-2297.

4.2. Socialinė atskirtis

2010-ieji Europoje yra paskelbti kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metais, tačiau statistikos departamento duomenimis, 2009 m. žemiau skurdo ribos gyveno kas penktas šalies gyventojas – iš viso 690 tūkst. žmonių. Jei iš gyventojų būtų atimtos socialinės išmokos, skurstų maždaug trečdalis gyventojų ir šis skaičius auga¹⁶⁷.

Nevyriausybinių organizacijų atstovų manymu, skurdas (ir net badas) tapo įsisenėjusia Lietuvos problema. Anot Dr. Romo Lazutkos, Vilniaus universiteto Filosofijos fakulteto Socialinio darbo katedros vedėjo, Lietuvoje apskritai nelabai kas daroma, kad mažėtų skurdo lygis¹⁶⁸. Maisto paketai iš intervencinių atsargų išdalijami daugiau nei pusei milijono šalies gyventojų¹⁶⁹. Pasak D. Žebrauskaitės, per sunkmetį visuomenė tapo solidaresnė, gyventojai nori dalintis, padėti kitiems, tačiau žmonių, nevyriausybinių organizacijų iniciatyvos skurdo problemų negali išspręsti, o atsakingos valstybės institucijos nesukuria naujų būdų, kaip pagelbėti skurstantiems gyventojams¹⁷⁰. Dabartinėje kritinėje situacijoje valstybės institucijos naudojami tomis pačiomis priemonėmis, kurios taikytos, kai dar nebuvo sunkmečio¹⁷¹. Beje, ir tos priemonės, kaip rodo duomenys, socialinės atskirties mažinimui įtakos beveik neturėjo. Kol kas nėra prielaidų tikėtis, kad socialinė padėtis Lietuvoje greitai pasikeis, nes nėra struktūrinių atramų skurdui sumažėti¹⁷². Tai, jog Lietuvoje valdžios institucijos vykdo netinkamą socialinę politiką liudija ir tai, jog skurdas šalyje nemažėjo ir ekonominio pakilimo metais. Europos Bendrijų statistikos tarnybos „Eurostatas“ duomenimis, nuo 2003 iki 2008 metų, priešingai nei Europos Sąjungos senbuvėse ar, pvz., Estijoje, materialinių nepriteklių turinčių žmonių skaičius Lietuvoje išaugo nuo 17 iki 27 proc. Taigi ekonomikos augimas socialinės situacijos mūsų šalyje iš esmės nepakeitė. Skurdas ir socialinė atskirtis yra nepakankamo valstybės valdymo socialinio jautrumo bei žmogiškojo abejingumo rezultatas¹⁷³.

Filosofas Vytautas Rubavičius pastebi, jog kuo socialinė atskirtis didesnė, tuo daugiau žmonių gyvena skurdžiai, o socialinės atskirties lygis priklauso nuo valdžios politikos. Situacija šalyje nesikeis, o skurdas ir socialinė atskirtis tik augs, jei iš vietos nepajudės valstybės

¹⁶⁷ LR Statistikos departamento statistika. <http://www.stat.gov.lt/lt/faq/view/?id=888>; prisijungimo laikas: 2010-11-05 d.

¹⁶⁸ Interneto tinklalapis „Stopskurdui2010“ <http://www.stopskurdui2010.lt/index.php?-1518862380>; prisijungimo laikas: 2010-10-28 d.

¹⁶⁹ Labdaros ir paramos fondo „Maisto bankas“ duomenys. <http://www.maistobankas.lt/news/archive>; prisijungimo laikas: 2010-09-18 d.

¹⁷⁰ Labdaros ir paramos fondo „Maisto bankas“ direktorės D. Žebrauskaitės pranešimas <http://www.delfi.lt/news/economy/business/lietuva-alina-augantis-skurdas.d?id=37918559>; prisijungimo laikas: 2010-10-27 d.

¹⁷¹ Ten pat.

¹⁷² Leončikas T., konferencija „Socialinė atskirtis ir gyvenimo kokybė“ Vilnius, 2010.

¹⁷³ B. Gruževskis. Darbo ir socialinių tyrimų instituto direktorius. Pranešimas spaudai. <http://www.stopskurdui2010.lt/index.php?-1518862380>; prisijungimo laikas: 2010-11-11 d.

demokratizavimas, o viena iš demokratijos esmių – savivalda, kuri nepriklauso nuo partijų. Ir pavieniai piliečiai, ir visuomeninės organizacijos turi turėti lygias teises tiesioginio atstovavimo būdu veikti valdžioje, ypač savivaldoje. Tik reali savivalda gali laiduoti tam tikrą skaidrumą. Pabrėžtina, jog būtent savivaldybėms deleguotos su skurdo mažinimu ir kitom socialinėm problemoms susijusios funkcijos. Šiame kontekste analizuotina LR Savivaldybių tarybų įstatymo nauja redakcija. 2007 m. Konstituciniam Teismui paskelbus¹⁷⁴, jog LR Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 34 str. 1 dalis prieštarauja Konstitucijai. Šis nutarimas įpareigojo valstybinio proceso subjektus (įstatymų leidėjus) nubrėžti aiškias ribas tarp šalies politinio ir visuomeninio gyvenimo. Konstitucinis Teismas paskelbė: „Pripažinti, kad Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 34 straipsnio (2006 m. gruodžio 21 d. redakcija; Žin., Nr. 143 – 5445) 1 dalis ta apimtimi, kuria, įstatymų leidėjui pasirinkus vien proporcinę savivaldybių rinkimų sistemą, nėra nustatyta, kad Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų nuolatiniai gyventojai gali būti renkami į atitinkamų savivaldybių tarybas ir būdami įrašyti į ne politinių partijų sudaromus kandidatų į savivaldybių tarybų narių sąrašus, prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio 2 daliai.“ Iš pirmo žvilgsnio, svarbiausios valstybės institucijos tarsi ir sutarė dėl principinio klausimo – savivaldoje trūksta savos valios. Tačiau analizuojant naują įstatymo redakciją, pastebimi priešingi dalykai – skelbiamas tikslas sukurti Lietuvoje vadinamąją pilietinę visuomenę ir reali diskriminacija „nepartinių“, konstituciškai teisę turinčių tokios visuomenės interesus atstovauti piliečių atžvilgiu. Naujos redakcijos „Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo pakeitimo įstatymas“ realiai sudaro neįgyvendinamas sąlygas nepartiniam rinkėjams juos akivaizdžiai ir „juridiškai“ diskriminuodamas. Įstatyme skelbiama, jog apylinkių rinkimų komisijose dalyvauja tik partijų pasiūlyti atstovai, o nepartinio kandidato išsikėlimą turi paremti ne mažiau kaip 10 proc. rinkėjų, skaičiuojant vienam savivaldybės tarybos nario mandatui (pavyzdžiui, Vilniuje norint būti išrinktam savivaldos tarybos nariu reikia surinkti apie 981 balsą, o Seimo rinkimuose reikia tik 1 tūkst. balsų.

Seimo priimtą Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo pakeitimo įstatymą galime vertinti kaip Konstitucinio Teismo nutarimo teisinį „apėjimą“. Partijos ir joms atstovaujanti dauguma Seime, bijodamos konkurencijos su visuomeninėmis organizacijomis, judėjimais, draugijomis ir nepartiniais kandidatais, turėdamos nepalyginamai daugiau galimybių pristatyti partinius kandidatus ir jų programas, imasi techninių manipuliacijų. Tas pats pasakytina ir apie politinės valios trukumą įteisinti tiesioginius merų rinkimus.

Nors nė viena rinkimų forma – ar tai būtų proporciniai rinkimai, ar tiesioginiai, savaime negarantuoja pilnutinės, realios ir efektyviai piliečių naudai veikiančios demokratijos, tačiau bent turi sudaryti tokias galimybes ir turi atitikti Konstituciją, o ne imituoti jos veikimą.

¹⁷⁴ LR Konstitucinio Teismo 2007 m. vasario 9 d. nutarimas „Dėl savivaldybių tarybų rinkimų“, byla Nr. 06/07.

Iš skyriuje specialistų įvardintų problemų, konstatuotina, kad realiai neveikiant demokratiniais procesams Lietuvoje, susidarė situacija, kai visa valdžia (tiek centrinė valdžia, tiek savivalda) sutelka viename galios centre – kelių politinių partijų rankose, kai tos pačios politinės partijos ilgą laiką vykdo tą pačią nesėkmingą politiką tik rotuodamosios tarpusavyje – taip didindamos socialinę atskirtį. Nusivylę tokios padėties bejėgiškumu, Lietuvos piliečiai vis mažiau dėmesio kreipia į visuomeniškumą, ko pasekoje visuomeninės organizacijos silpsta, kas neabejotinai naudinga valdžiai norinčioms išlaikyti partijoms. Kita, tokio ydingo proceso, pasekmė – pati nesėkminga socialinė politika, kurianti bedarbystę, skurdą, nusikalstamumą – tai vėlgi socialinės valstybės funkcijos nevykdymas, keliantis nepasitikėjimą valdžios institucijomis, taip vėl patvirtinant R. D. Putnamo nustatytą veiklos efektyvumo ir pasitikėjimo ryšį.

4.3. Visuomenės nusivylimas kaip emigracijos priežastis

Aptariant emigracijos procesus Lietuvoje, dažniausiai kalbama tik apie ekonominę migraciją. Tačiau analizuojamos temos kontekste, dėmesys atkreiptinas į tai, kad ekonominėje erdvėje tarp Estijos ir Slovakijos vyrauja panašios ekonominės sąlygos, tačiau emigruojama nevienodai. Migraciją socialinės – kultūrinės nuostatos lemia ne mažiau, negu ekonominiai motyvai¹⁷⁵. Tiriant ir vertinant migraciją, itin svarbus ne tik ekonominis, bet ir socialinis bei kultūrinis aspektai.

Sprendimas migruoti ar nemigruoti yra sąmoningas, tikslingas pasirinkimas, kurio kaip ir kiekvieno žmogaus sprendimo tikslas – keisti mažiau patenkinamą būklę į geresnę. Žmogus veikia, nes jaučia nepasitenkinimą dėl esamos padėties ir tiki galįs pagerinti padėtį darydamas įtaką įvykių eigai. Emigracijos stabdymas, kartais deklaratyviai pasirodo politiniuose rinkimų manifestuose, tačiau nei nuoseklios valstybės strategijos emigracijos atžvilgiu, nei politinės valios jai sukurti kol kas nėra. Dabartinė Lietuvos Respublikos Vyriausybė net nedeklaruoja siekio parengti ir įgyvendinti priemones, skatinančias ekonominius migrantus grįžti į Tėvynę¹⁷⁶. Tai Vyriausybės programos priešpaskutinis socialinės programos dalies punktas. Tiek jo vieta, tiek formuluotė rodo, kad nei iššūkio masto bei pobūdžio, nei problemos sudėtingumo dabartinė Vyriausybė kol kas nėra įsisąmoninusi. Tad šiuo atžvilgiu dabartinė Lietuvos valdžia gerokai atsilieka netgi nuo prieškarinės, turėjusios aiškia strategiją ir vykdžiusios nuoseklią šviečiamąją bei nuomonės formuojamąją politiką emigracijos procesams pakreipti. Dabartinės sąlygos ir šiuolaikinių visuomenės mokslų metodai įgalina žymiai tiksliau modeliuoti, aprašyti ir prognozuoti emigracijos procesus bei jų pasekmes Lietuvai. Dabarties valstybės rankose taip pat

¹⁷⁵ Pilietinės visuomenės institutas. Lietuvių emigracija: problema ir galimi sprendimo būdai. Vilnius: Versus aureus, 2005, P. 14 – 17.

¹⁷⁶ LR Vyriausybės 2008 – 2012 metų programa.

yra ir daugiau instrumentų, leidžiančių emigracijos procesus įtakoti bei panaudoti valstybės labui.

Veikiančios veiksmų programos Lietuva neturi apskritai¹⁷⁷, o pasaulinės ekonominės krizės aplinkoje, valdžia net išvelgia emigracijoje teigiamų aspektų. Emigracijos problemas didina ir kitos sąlygos: Lietuvos valdžia nesudaro palankių sąlygų viduriniajai klasei kurtis – net krizės sąlygomis mūsų valdžia, politikai, aukščiausi pareigūnai nepakvietė imtis smulkaus šeimos verslo, nesudarė tam sąlygų. Anot D. Kuolio, aukštojo mokslo reforma, pastūmėjo didelę dalį jaunimo važiuoti į Vakarų, kur jie gali gauti paskolas be procentų, gali susirasti palankesnes studijų sąlygas negu Lietuvoje. Korupcija irgi skatina žmones emigruoti, ypač jaunimą. Lietuvos valdžia nesiekia dialogo su visuomene ir tas neaiškumas, slegianti atmosfera, stumia dalį žmonių į emigraciją – o tai ne kas kita, kaip netikėjimo ateitimi ir nepasitikėjimo valdžia (jos efektyvumu) įtakojama socialinė problema¹⁷⁸.

4.4. Pilietinės galios ir jos indekso Lietuvoje teisinis vertinimas

Pilietinės galios indekso paskirtis – nustatyti, kaip kinta lietuvių pilietinis aktyvumas ir požiūris į turimas pilietines galias. 2005 metais Pilietinės visuomenės instituto užsakymu tyrimų centro “TNS Gallup” atliktas Lietuvos pilietinės visuomenės žemėlapis tyrimas atslėidė esminę Lietuvos visuomenės ir valstybės problemą – visuomenę užvaldžiusį pilietinio bejėgiškumo „sindromą“. Šio tyrimo pagrindu konstatuojama, jog Lietuvos visuomenė stokoja nusistatymo imtis atsakomybės už savo šalies likimą, sugebėjimo bendrai veikti ir tikėjimo galia¹⁷⁹. Mūsų visuomenės galios kitimą (ar žmonėms įgyjant daugiau demokratinės patirties ir įgūdžių jos auga, ar mažėja stiprėjant politiniam susvetimėjimui?) nusako kasmet matuojamas visuomenės pilietinės galios indeksas.

Visuomenės pilietinė galia – tai piliečių sugebėjimas veikti kartu bendros naudos labui. Pilietinė galia pasireiškia ne vien tada, kai žmonės susitelkia siekdami apsaugoti valstybę nuo išorės priešų ar autorizavimo pavojaus, bet ir tada, kai susiorganizuoja susitvarkyti daugiabučio namo kiemą, išvalyti kaimynystėje esantį ežerą, ar pasirūpinti vienišais miestelio seneliais. Pilietinė galia gali pasireikšti ir kolektyviniais reikalavimais valdžiai, ir veikla savo

¹⁷⁷ Sipavičienė A. Tarptautinė gyventojų migracija Lietuvoje: modelio kaita ir situacijos analizė. 2006, Vilnius. p 10

¹⁷⁸ Darius Kuolys – kultūros istorijos tyrinėtojas, visuomenės veikėjas, straipsnių politikos, kultūros, socialinių procesų Lietuvoje temomis autorius, 1990–1992 m. - Lietuvos kultūros ir švietimo ministras, 1998-2002 m. prezidento Valdo Adamkaus patarėjas, vienas iš pilietinės organizacijos „Piliečių Santalka“ steigėjų. Žiniatinklis “Pinigukarta.lt”. Straipsnis. “Valdžios sprendimai skatina žmones emigruoti iš Lietuvos”.

<http://www.pinigukarta.lt/naujienos-nuomones/emigracija-naujienos-nuomones/d-kuolys-valdzios-sprendimai-skatina-zmones-emigruoti-is-lietuvos>.; prisijungimo laikas: 2010-03-20 d.

¹⁷⁹ R.Žiliukaitė, A.Ramonaitė, L.Nevinskaitė, V.Beresnevičiūtė, I.Vinogradnaitė. Neatrasta galia: Lietuvos pilietinės visuomenės žemėlapis. Pilietinės visuomenės institutas. Vilnius: Versus Aureus, 2006.

bendruomenėje. Taigi ši sąvoka apima ir gebėjimą daryti įtaką politinei valdžiai bei ją kontroliuoti, ir gebėjimą patiems – nepriklausomai nuo valdžios – spręsti bendras politines, ekonomines ir vietines problemas¹⁸⁰.

Šiuolaikinė pilietinė visuomenė yra miesto visuomenės tęsinys tautos mastu. Jos prigimties ir funkcijų analizė svarbi, nes gali atskleisti ne tik jos ypatumus, bet ir teisės vaidmenį. Šiuolaikinė pilietinė visuomenė yra visuma skirtingų nevyriausybinų institucijų, pakankamai stiprių, kad tarnautų atsvaru valstybei ir, jai netrukdydama, atliktų taikdario ir arbitro vaidmenį tarp pagrindinių interesų grupių, sulaikytų jų siekimą dominuoti ir atomizuoti visuomenę. Pilietinės visuomenės idėja yra civilizacijos vaisius, nes tai, ką žymus prancūzų mastytojas, istorikas A. De Tocqueville'is vadino mokėjimu vienyti į sąjungas, yra šiuolaikinės praktikos pasiekimas: žmonės bendradarbiauja su kitais jiems nepažįstamais žmonėmis, t.y. veikia socialinio pasitikėjimo pagrindais, norėdami pasiekti savo tikslų¹⁸¹. Kaip ir ankstesnės visuomenės, šiuolaikinė pilietinė visuomenė yra pliuralistinės prigimties, nes tai suponuoja šiame pasaulyje gyvenančiųjų gyvenimo būdo skirtumai, kurių neįmanoma visiškai pašalinti. Pilietinei visuomenei yra būdinga aukščiausia socialinės integracijos forma – socialinis susiorganizavimas, kuris yra priešingas išorinei integracijai, kylančiai iš valstybės. Susiorganizavimas yra sudėtingų sistemų sąvybė ir kaip pilietinės visuomenės funkcija ji visavertiškai išsiskleidžia bendruomenėje. Socialinė integracija – tai visuomenės narių tarpusavio ryšių ir santykių būklė, kai visuomenės viešosios sferos problemos svarstomos ir jų sprendimai priimami visuomenės narių sąjungose, o pastarųjų pastangomis – įgyvendinama valstybės mastu. Šios sąjungos išvengia susipriešinimo, nes pati visuomenė savo vidinės organizacijos autonomiškumą ir santykių stabilumą grindžia bendro gėrio (tesingumo, solidarumo, sakralumo ir religinio bei socialinio pakantumo) samprata ir pilietine iniciatyva. Kitaip tariant, ypač pabrėžiamas piliečių savaveiksmių organizacijų vaidmuo – teisingumo pagrindu būti tarpininku tarp žmogaus ir valstybės, neleidžiant pastarajai paminti žmogaus teises ir laisves, savavališkai imtis vienašališkų veiksmų reglamentuoti piliečių veiklą. Tai reiškia, kad pati pilietinė visuomenė turi rūpintis bendro gėrio, kartu ir teisingumo, sampratos kūrimu ir įgyvendinimu¹⁸².

Pilietinės galios indeksą sudaro keturi matmenys: esamo pilietinio aktyvumo, potencialaus pilietinio aktyvumo, pilietinės įtakos suvokimo ir pilietinės veiklos rizikos vertinimo indeksai.

¹⁸⁰ Degutis M., Ramonaite A., Žilūkaitė R. Pilietinės galios indeksas. Pilietinės visuomenės institutas. Vilnius, 2008. P. 6.

¹⁸¹ Žilūkaitė R., Ramonaitė A. Pasitikėjimas, tolerancija ir solidarumas. Neatrasta galia: Lietuvos politinės visuomenės žemėlapis. Kolektyvinė monografija. Vilnius, 2006. P. 223.

¹⁸² Šlapkauskas V. Teisės socialinės prigimties ir paskirties pilietinėje visuomenėje ryšys. Jurisprudencija Nr. 8(86) / Mokslo darbai, 2006. P. 32.

Norint išmatuoti visuomenės pilietines galias, visų pirma reikia įvertinti visuomenės pilietinį aktyvumą: nustatyti, kaip dažnai Lietuvos žmonės imasi realios veiklos dėl bendrųjų interesų. Pilietinis aktyvumas gali pasireikšti įvairiausiomis formomis: susirūpinę visuomenine problema asmenys gali parašyti laišką Seimo nariui, pasirašyti popierinę ar elektroninę peticiją, inicijuoti demonstraciją ar tiesiog paskambinti atsakingai institucijai, pranešti apie problemą ir pareikalauti ją spręsti. Taip pat viešą problemą kartais gali išspręsti patys žmonės, nesikreipdami į valdžią, bet suorganizuodami bendruomeninę talką arba paaukodami pinigų ją sprędziančiai organizacijai¹⁸³. Taigi į pilietinio aktyvumo indeksą įtrauktinos ir politinio dalyvavimo formos (dalyvavimas partijose, demonstracijose), ir bendruomeninio veikimo ar socialinio solidarumo būdai (talkos, labdara). Į šį indeksą patenka ir tokios institucionalizuotos tradicinės dalyvavimo formos kaip dalyvavimas visuomeninėse organizacijose ar judėjimuose, ir nauji, netradiciniai pilietinio aktyvumo būdai¹⁸⁴ – internetinės pilietinės akcijos, politiškai motyvuotas prekių boikotas¹⁸⁵ – pastarasis aktyviai reiškiasi ir Lietuvoje – pažymėtinos protestų prieš aukštas degalų kainas akcijos, kuomet vartotojai 2010 m. gegužės 16 d. septyniuose miestuose blokavo degalines¹⁸⁶.

Visuomenės pilietinę galią atspindi ne tik realus, bet ir potencialus aktyvumas – nusistatymas arba pasiryžimas veikti esant svarbiam reikalui.

Trečiasis pilietinės galios matmuo – tai savo paties pilietinio veiksmingumo arba savo įtakos politiniams sprendiniams vertinimas, kitaip tariant, pačių žmonių supratimas, kokią galią jie turi valstybėje. Šis rodiklis yra vienas svarbiausių demokratinės sistemos veiksmingumo požymių. Kuo daugiau įtakos žmonės jaučiasi turį savo valstybėje, tuo demokratiškesnė yra politinė sistema ir tuo stipresnė pilietinė visuomenė. Savo ruožtu žmonių pilietinis veiksmingumas priklauso nuo dviejų dalykų. Pirma, nuo objektyvių galimybių veikti, kitaip tariant, nuo politinės ir socialinės aplinkos, kuri gali skatinti arba varžyti pilietinį aktyvumą. Antra, nuo pačių žmonių pilietinės kompetencijos – jų žinių ir gebėjimo efektyviai veikti¹⁸⁷. Konstruojant pilietinės įtakos suvokimo indeksą, įtrauktini abu šie aspektai – nustatoma ne tik tai, kaip žmogus vertina savo paties įtaką, bet ir tai, kaip jis vertina aplinką¹⁸⁸. Tai leidžia

¹⁸³ Degutis M., Ramonaite A., Žilūkaitė R. Pilietinės galios indeksas. Pilietinės visuomenės institutas. Vilnius, 2008. P. 6.

¹⁸⁴ Riekašius R. Politinis dalyvavimas. Sudarytojai: Kn. A. Krupavičius ir A. Lukošaitis *Lietuvos politinė sistema*. Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2004. P. 213 – 242; Dalton, R.J. *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. 2nd edition. Chatham, N.J: Chatham House Publishers, 1996.

¹⁸⁵ Stolle D., Hooghe, M. and Michelletti, M. Politics in the Supermarket. Political Consumerism as a Form of Political Participation. *International Political Science Review*. 2005, 26 (3), P. 245 – 269.

¹⁸⁶ Naujienų interneto puslapis “Diena.lt” // <http://www.diena.lt/naujienos/ekonomika/protestai-pries-degalu-kainas-septyniuose-miestuose-277915>; prisijungimo laikas: 2010-05-12 d.

¹⁸⁷ Craig, S., Niemi, R., Silver, G. Political Efficacy and Trust: A Report on the NES Pilot Study Items. *Political Behavior*, 1990, 12 (3), P. 289 – 314.

¹⁸⁸ Degutis M., Ramonaite A., Žaliūkaitė R. Pilietinės galios indeksas 2007 metai. Pilietinės visuomenės institutas. Vilnius, 2008. P. 8.

nustatyti ne tik, ar žmogus pats jaučiasi kompetetingas dalyvauti sprendimų priėmimo procese, bet ir kaip jis vertina Lietuvos politinės sistemos atvirumą, valdžios jautrumą visuomenės reikalavimams, galimybes paprastam žmogui ar visuomeninei organizacijai paveikti valdymą.

Ketvirtasis pilietinės galios matmuo – pilietinės veiklos rizikos vertinimas – matuoja ne žmogaus nusiteikimą ar gebėjimą veikti, bet socialinės aplinkos vertinimą. Šis rodiklis rodo, kaip saugiai žmonės jaučiasi savo šalyje, ar jie jaučiasi laisvi pilietiškai veikti, ar jų veikla palaikoma bendrapiliečių. Nors Lietuvoje pilietinio veikimo teisė įtvirtinta Konstitucijoje ir ginama įstatymų, suvaržymai ir grėsmės pilietiškai aktyviems žmonėms gali kilti dėl nusistovėjusių visuomeninių normų ir praktikų. A. Ramonaitė pastebi, jog Lietuvoje pilietinis aktyvumas dažnai laikomas nukrypimu nuo normos, o žmonės, dalyvaujantys pilietinėse veiklose, laikomi keistuoliais arba įtarinėjami turintys savanaudiškų interesų. Tokia situacija atspindi labai pavojingą visuomenės būklę, kai ji pati ne skatina, bet smukdo pilietinį aktyvumą¹⁸⁹. Be to, pilietinė veikla gali būti varžoma tikslingai tokiomis priemonėmis, nuo kurių žmonėms sunku apsisaugoti – grasinimais ar išmetant iš darbo. Kuo daugiau tokių grėsmių dėl pilietinės veiklos jaučia žmonės, tuo prastesnė terpė pilietinei veiklai, tuo mažesnė žmonių pilietinė galia. Ir priešingai, kuo tokių grėsmių žmonės jaučia mažiau, tuo palankesnė pilietinei veiklai socialinė aplinka, tuo didesni pilietinės galios resursai.

Analizuojant 2005 – 2008 metų tyrimus, pabrėžtina, kad 40 procentų Lietuvos žmonių nedalyvauja jokiaje pilietinėje veikloje. Daugiausia Lietuvos gyventojų yra dalyvavę labdaros akcijose: apie pusę žmonių per pastaruosius metus aukojo labdarai pinigų, daiktų arba kitaip parėmė asmenis ar visuomenines organizacijas. Trečdalis gyventojų yra dalyvavę aplinkos tvarkymo talkose, šiek tiek mažiau nei penktadalis – bendruomeninėje veikloje, dešimtadalis – kreipęsi į valstybės kontroliuojančias institucijas pranešdami apie įstatymų pažeidimus. Kitose veiklose dalyvauja mažiau nei 1 iš 10 piliečių. Apibendrinant galima teigti, kad pilietinis aktyvumas yra labiausiai orientuotas į vietines bendruomenes, socialinį solidarumą bei reiškiasi pasyvaus dalyvavimo formomis. Pilietinėse veiklose dažniau dalyvauja labiau išsimokslinę, jaunesni, dirbantys ir besimokantys, didmiesčiuose gyvenantys, didesnes pajamas gaunantys gyventojai. Bendras pilietinio dalyvavimo indeksas rodo itin menką Lietuvos gyventojų pilietinį aktyvumą. Gyventojų dalyvavimo pilietinėse veiklose potencialo rodikliai rodo, kad, nors ir esama nemažo gyventojų dalyvavimo sprendžiant vietinės reikšmės problemas potencialo, apie pusę gyventojų nesiimtų jokios veiklos, laikytųsi nuošalėje, jeigu visai visuomenei iškiltų rimta ekonominė ar, juolab, politinė problema. Tik 4 iš 10 gyventojų tvirtai nusistatę dalyvauti Seimo rinkimuose. Nuostata imtis pilietinių veiklų labiausiai priklauso nuo gyventojų išsimokslinimo:

¹⁸⁹ Degutis M., Ramonaitė A., Žaliūkaitė R. Pilietinės galios indeksas 2007 metai. Pilietinės visuomenės institutas. Vilnius, 2008. P. 8.

dažniau ji būdinga labiau išsimokslinusiems gyventojams. Bendras dalyvavimo pilietinėse veiklose potencialo indeksas rodo žemesnį nei vidutinis Lietuvos gyventojų dalyvavimo pilietinėse veiklose potencialo lygį. Lietuvos gyventojų nuomone, daugiausia įtakos priimant sprendimus, veikiančius visos visuomenės ar atskirų jos grupių gyvenimą, turi Seimo nariai, valdininkai, Prezidentas, verslininkai. Iš šio vertinimo matyti, jog verslo grupės vertinamos panašiai lygyje kaip ir aukščiausios valdžios institucijos, kas liudija apie korupcijos mastą (absoliutų korupcijos paplitimo suvokimą). Žiniasklaidos ir vietinės valdžios institucijų (savivaldybės tarybos, seniūno) įtaką gyventojai vertina šiek tiek pesimistiškiau. Mažiausiai politinės įtakos, gyventojų požiūriu, turi eiliniai šalies piliečiai. Dauguma Lietuvos gyventojų jaučiasi neturį jokios įtakos priimant visuomenei svarbius sprendimus. Pilietinės įtakos suvokimas priklauso nuo amžiaus: kuo vyresni gyventojai, tuo pesimistiškiau vertina eilinių žmonių galimybes pateikti svarbius sprendimus. Bendras piliečių galios suvokimo indeksas rodo, kad dauguma šalies gyventojų mano, jog eiliniai piliečiai šiuo metu neturi didesnės įtakos priimant svarbius sprendimus. Daugiau nei pusės Lietuvos gyventojų nuomone, žmonės, kurie inicijuoja ar aktyviai dalyvauja pilietinėse akcijose, gali prarasti darbą, aplinkinių gali būti laikomi keistuoliais, viešai užsipuolami, šmeižiami, įtarinėjami, kad veikia dėl savanaudiškų paskatų, gali sulaukti grasinimų susidoroti. Pilietinės veiklos rizikos vertinimo indeksas rodo, kad visuomenėje vyrauja baimė nukentėti dėl dalyvavimo pilietinėse veiklose.

Bendras pilietinės galios indeksas rodo menką Lietuvos pilietinę galią, t.y. žmonės netiki savo konstitucinėmis galiomis, iš ko darytina išvada, jog valdžios atstovai gali priiminėti kokius tik nori sprendimus, nes tikėtina, jog nesulauks jokio visuomeninio pasipriešinimo. Teisiniu požiūriu – tai yra laisvė nustatyti valdžiai palankų teisinį reguliavimą, kuris savo ruožtu toliau mažina visuomenės pilietiškumą, taip atverdamas dar platesnes veikimo galimybes valdininkams ar atitinkamoms interesų grupėms¹⁹⁰.

4.5. Skyriaus apibendrinimas

Skyriuje aptartos socialinės problemos, tiesiogiai ar netiesiogiai kylančios (ar yra įtakojamos) iš nepasitikėjimo valdžios institucijomis. Kaip viena didžiausių socialinių problemų įvardijamas nusikalstamumas, o ypač korupcinio pobūdžio nusikaltimai. Atskleidžiamas abipusis grįžtamasis ryšys tarp korupcijos įtakos visuomenės nuomonei ir visuomenės nuomonės įtaka korupcijos paplitimui, o vertinant tai, jog korupcijos suvokimas Lietuvoje siejamas tik su valstybės tarnautojais ar jiems prilygintais asmenimis, konstatuotina tiesioginė korupcijos žala

¹⁹⁰ Degutis M., Ramonaitė A., Žaliūkaitė R. Pilietinės galios indeksas 2007 metai. Pilietinės visuomenės institutas. Vilnius, 2008. P. 8.

valdžios institucijų prestižui. Autorius išskiria socialinę atskirtį kaip problemą, labai įtakojama valstybės politikos. Pabrėžiamas valdžios nenoras stiprinti savivaldą, kuri savo ruožtu sustiprintų socialinių funkcijų atlikimą ir mažintų socialinę atskirtį, kas vėlgi įtakotų aktyvesnės pilietinės visuomenės kūrimąsi. Skyriuje emigracija apžvelgiama ne ekonomine prasme, o atskleidžiamos socialinės jos kilmės priežastys - nusivylimas valdžios veiksmais, esama padėtimi, aplinka. Taip pat aptariamas pilietinės galios indeksas, jo įtaka visuomeniniam gyvenimui, pačiai žmonių teisinei ir pilietinei sąmonei. Apibendrinamas valdžios institucijų "nenoras" stiprinti pilietinės galios, atskleidžiamas nepakankamos pilietinės galios ryšys su silpna savivalda.

IŠVADOS

1. Sėkmingai demokratiškai išrinktų Tautos atstovų veiklai būtinas visuomeniškumas, t.y. kolektyvinė veikla, kurioje platus veikiančiųjų subjektų ratas veikia pasitikėjimo pagrindais. Pareigas eidami Seimo nariai vadovaujasi Lietuvos Respublikos Konstitucija, valstybės interesais, savo sąžine. Vyraujantis nepasitikėjimas Seimo narių sąžiningumu (sąžine) kenkia šalies demokratiškumui, nes pasitikėjimas apibūdinamas, kaip socialinis turtas, būtinas sėkmingam demokratijos veikimui.

2. Pasitikėjimo požiūriu konstatuojamos problemos:

2.1. Tyriamajame darbe konstatuojamas pasitikėjimo trukūmas LR Seimu, kuris siejamas su amoraliu Seimo narių elgesiu ir Seimo vykdomomis visuomenei labai svarbiomis funkcijomis – valstybinių mokesčių nustatymo, biudžeto tvirtinimo.

2.2. Nepasitikėjimas Vyriausybe siejamas tik su vykdomomis funkcijomis ir įtaka šalies gyvenimui, nes pvz. kita vykdomosios valdžios (Prezidento) institucija, nevykdanti “jautrių” socialinių ar ekonominių funkcijų nesusiduria su nepasitikėjimo problema.

2.3. Tiriamajame darbe nustatomas nepasitikėjimas teismais, kuris grindžiamas žiniasklaidos įtaka, nes absoliuti dauguma respondentų apklausose pateikia atsakymą, jog “apie problemas skaitė, bet nesusidūrė su jomis patys”.

2.4. Konstatuojamas nepasitikėjimas įstatymų leidžiamąją ir vykdomąją valdžias formuojančiomis politinėmis partijomis, kuris siejamas su neatskaitingumu rinkėjams.

2.5. Visuomenės nepasitikėjimas viešojo administravimo sistema siejamas su tuo, jog viešasis administravimas yra vykdomoji veikla (kurią atlieka valdymo institucijos) labai plati, aprėpia socialinį, kultūrinį, politinį, ūkinį gyvenimą. Kadangi minėtoji vykdomoji veikla yra kasdieninio pobūdžio, organizacinė, nepertraukiama – susiduriama su nuolatinėmis problemomis, neeilinėmis situacijomis, sulaukiama daug piliečių skundų, kas sąlygoja nepasitenkinimo augimą visuomenėje.

3. Esant žemam pasitikėjimo lygiui, turi būti atitinkamai efektyvus ir veikiantis kontrolės mechanizmas:

3.1. Išanalizavus Valstybės kontrolės 2008 – 2010 metų veiklos ataskaitas, pastebima tendencija, jog apie 60 proc. tyrimų metu nenustatoma jokių pažeidimų arba jie būna nežymūs. Per metus vidutiniškai atliekama apie 150 tyrimų, kas rodo, jog įtarimų neefektyviai valdant ar galimai nusikalstamai švaistant valstybės turtą yra daug, tačiau dažniausiai tokių tyrimų duomenys, perduoti prokuratūroms ir kurių pagrindų pradedami įkiteisminiai tyrimai, nepasiekia teisminės nagrinėjimo stadijos, arba teisme nepanaudojami kaip įrodymai, o nustatomi

kaltininkai būna žemesnės grandies vadovai ar pavaduotojai kas kelia abejonų dėl Valstybės kontrolės veiklos efektyvumo.

3.2. Seimo kontrolieriai teikia tik rekomendacijas, kurios nesukuria teisinio imperatyvo. Bendras ombudsmeno institucijos bruožas yra tai, kad ombudsmeno sprendimai nėra tiesiogiai įgyvendinami ir ombudsmenas neturi teisės išleisti įsakymų, kurie įpareigotų valdžios įstaigos administraciją. Apibendrinus, galima teigti, jog kontrolės mechanizmas nėra efektyvus, nes jam skirta per mažai teisinių galių.

4. Valdžios institucijų teisinį statusą nustato LR Konstitucija ir tuo ji garantuoja valdžios sistemos pastovumą. Valdžios institucijų veikla reglamentuojama įstatymais, kurie laiko tekmėje atitrūksta nuo laikmečio ir kintant visuomeniniam gyvenimui, veiklos specifikai, aplinkai - turi būti keičiami ir tobulinami. Darbe akcentuotas atvejis, kai Vilniaus miesto meras bandė įtakoti savivaldybės kontrolieriaus sprendimus. Visuomenėje tai sukėlė pasipiktinimą ir nepasitikėjimą ir kaip vienas iš galimų būdų pasitikėjimui atstatyti galėtų būti Vietos savivaldos įstatymo pakeitimas, įteisinant tiesioginius merų rinkimus.

5. Konstitucinis Teismas – konstitucinės justicijos institucija, vykdanči konstitucinę teisminę kontrolę. Konstitucinis Teismas - savarankiškas ir nepriklausomas teismas, vykdančis konstitucinį teisingumą, garantuojantis Konstitucijos viršenybę teisės sistemoje ir konstitucinį teisėtumą, todėl Konstitucinio Teismo išvadų nepaisymas Seime yra teismo sprendimo nevykdymas.

6. Ekonomikos ekspertai konstatavo, jog didelę įtaką šalies ūkio nuosmukiui turėjo netinkamas šalies valdymas, tokiais veiksmais padarant didelę žalą, tačiau skirtingai nei Islandijoje nei vienam valdžios atstovui nebuvo pritaikyta jokia atsakomybės forma. Tai leidžia teigti, jog Lietuvoje vyrauja atsakomybės trūkumas ir nebaudžiamumas už netinkamais veiksmais (ne nusikalstamais) padarytą žalą valstybės valdyme.

7. Valdžios institucijų ir pareigūnų žalingi veiksmai, kai teisė įgyvendinama ne pagal jos socialinę paskirtį, taip darant žalą kitiems asmenims, reiškia ne ką kita, kaip deliktą, t.y. neteisėtus veiksmus ir suvokiami kaip piktnaudžiavimas teise. Praktiniais pavyzdžiais įrodoma, jog teisėsaugos institucijos piktnaudžiavimą skirtingiems visuomenės atstovams interpretuoja skirtingai: Seimo narių ir stambių bendrovių piktnaudžiavimas traktuojamas kitaip, nei socialiai pažeidžiamų “būsimųjų mamų” piktnaudžiavimas.

8. Atsižvelgiant į tyrimų rezultatus, nustatoma, jog piktnaudžiavimas žiniasklaidoje, iškreipiant visuomenės nuomonę, kenkia ne tik valdžios institucijų įvaizdžiui, bet ir demokratinei šalies raidai.

9. Nusikalstamumas siejamas su valdžios institucijų veikla. Didelis nusikalstamumo lygis - valstybės pareigos užtikrinti saugumą nevykdymas (politinė funkcija), o vertinant

nusikalstamumą jau kaip pasėkmę (kuris kyla iš skurdo ir kitų ekonominių bei socialinių problemų) - netinkamas valstybės socialinės funkcijos atlikimas.

10. Viena pagrindinių istorinių ir kultūrinių šiandienės korupcijos ir jos masto Lietuvoje prielaidų yra ydingas sovietmečio požiūris į asmeninę nuosavybę. Sovietmečiu susiformavo dvi korupcinės tendencijos: *nomenklatūrinė* (kai valstybės tarnautojai save laikė visuomeninės nuosavybės tvarkytojais ir realiais savininkais) ir *vagystės iš valstybės* arba valstybės valdomo visuomenės turto siekiant padidinti savo gerovę ir pasipriešinti neteisingam represiniam valdžios aparatui. Šios kultūrinės ir istorinės priežastys veikia Lietuvos visuomenės individų vertybes ir jų interesų raišką ir šiais laikais.

11. Be kultūrinių korupcijos priežasčių, tradiciškai nurodomas ir menkas ekonominio išsivystymo lygis. Korupcijos paplitimui įtakos taip pat turi: žema pareigūnų kvalifikacija ir bendras išprusimas; neveikli ir neefektyvi teismų sistema; neveiksmingi įstatymai; valstybės tarnautojų nepakankama kompetencija; valstybės tarnautojų etikos trūkumas.

12. Didelis nepasitikėjimas valstybe ir jos institucijomis, menka informacijos, skatinančios priešintis korupcijai, sklaida, viešojo administravimo neefektyvumas lemia visuomenės narių pakantumą korupcijai. Darytina išvada, jog išsąknyjusi korupcija, yra nepasitikėjimo valstybės tarnautojais ir valdžia apskritai, priežastis, o piliečiams nesistengiant ir nenorint kovoti su šiuo reiškiniu ir kyšininkaujant (taip nusiledžiant), ji kartu tampa ir nepasitikėjimo pasėkmė.

13. 2009 m. žemiau skurdo ribos gyveno kas penktas šalies gyventojas – iš viso 690 tūkst. žmonių. Jei iš gyventojų būtų atimtos socialinės išmokos, skurstų maždaug trečdalis gyventojų ir šis skaičius auga, o dabartinėje kritinėje situacijoje valstybės institucijos naudojami tomis pačiomis priemonėmis, kurios taikytos, kai dar nebuvo sunkmečio. Beje, ir tos priemonės, kaip rodo duomenys, socialinės atskirties mažinimui įtakos beveik neturėjo.

14. Kuo socialinė atskirtis didesnė, tuo daugiau žmonių gyvena skurdžiai, o socialinės atskirties lygis priklauso nuo valdžios politikos. Situacija šalyje nesikeis, o skurdas ir socialinė atskirtis tik augs, jei iš vietos nepajudės valstybės demokratizavimas, o viena iš demokratijos esmių – savivalda, kuri nepriklauso nuo partijų. Ir pavieniai piliečiai, ir visuomeninės organizacijos turi turėti lygias teises tiesioginio atstovavimo būdu veikti valdžioje, ypač savivaldoje. Tik reali savivalda gali laiduoti tam tikrą skaidrumą, leisti asmenims dalyvauti visuomeniniame šalies gyvenime ir mažinti socialinę atskirtį.

15. Aptariant emigracijos procesus Lietuvoje, dažniausiai kalbama tik apie ekonominę migraciją. Tačiau dėmesys atkreiptinas į tai, kad ekonominėje erdvėje tarp Estijos ir Slovakijos vyrauja panašios ekonominės sąlygos, tačiau emigruojama nevienodai, kas rodo, jog migraciją socialinės – kultūrinės nuostatos lemia ne mažiau, negu ekonominiai motyvai.

16. Tyrimai rodo, jog 40 procentų Lietuvos žmonių nedalyvauja jokioje pilietinėje veikloje, o bendras pilietinės galios indeksas rodo menką Lietuvos pilietinę galią, t.y. žmonės netiki savo konstitucinėmis galiomis.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

I. Norminė literatūra

1. Basic Principles on the Independence of the Judiciary. (Adopted by the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders held at Milan from 26 August to 6 September 1985) - pagrindiniai teismų nepriklausomumo principai, priimti Septintajame Jungtinių Tautų nusikalstamumo prevencijos ir elgesio su nusikaltėliais kongrese, vykusiame Milane 1985 m. rugpjūčio 26 – rugsėjo 6 d.
2. Civilinės teisės konvencija dėl korupcijos // Valstybės žinios. 2002, Nr. 126-5733.
3. Declaration of the Committee of Ministers on freedom of political debate in the media // deklaracija „Dėl politinių debatų visuomenės informavimo priemonėse // Europos Tarybos Ministrų Komitetas 2004 m. vasario 12 d., 872 susitikimas.
4. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija. Roma, 1950-11-04 d. // Valstybės žinios. 1995-05-16, Nr. 40-987.
5. European Charter on the statute for judges (Strasbourg, 8 - 10 July 1998) (Europos chartija dėl teisėjų statuso, Strasbūras, 1998 m. liepos 8-10 d.).
6. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija // Valstybės žinios, 2000, Nr. 96-3016.
7. Lietuvos Respublikos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2009 m. sausio 6 d. nutartis civilinėje byloje UAB „Lit-Invest“ v. UAB „Paribys“, bylos Nr. 3K-3-58/2009.
8. Lietuvos Respublikos Baudžiamasis kodeksas // Lietuvos Respublikos Baudžiamojo Kodekso patvirtinimo ir įsigaliojimo įstatymas // Valstybės žinios, 2000, Nr 89-2741.
9. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios, 1992, Nr. 33-1014.
10. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo išvada “dėl LR Prezidento Rolando Pakso, kuriam pradėta apkaltos byla, veiksmų atitikties LR Konstitucijai. 2004 m. kovo 31 d. Vilnius. Byla Nr 14/04.
11. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymas // Valstybės žinios. 1993, Nr 6-120.
12. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 gegužės 11d. nutarimas, byla Nr. 3/99-5/99.
13. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. birželio 06 d. nutarimas, byla Nr 12/06.

14. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. gruodžio 21 d., nutarimas. “Dėl teisėjų paskyrimo procedūros ir kitų Teismų įstatymo normų”, byla Nr. 16/98.
15. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. liepos 12 d. nutarimas. “Dėl teisėjų darbo apmokėjimo”, byla Nr. 13/2000-14/2000-20/2000-21/2000-22/2000-25/2000-31/2000-35/2000-39/2000.
16. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarimas “Dėl Konstitucinio Teismo įgaliojimų peržiūrėti savo nutarimą ir nutraukti pradėtą teiseną, taip pat dėl teismų finansavimo peržiūrėjimo”, byla Nr. 33/03.
17. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. gegužės 9 d. nutarimas “Dėl teisminės valdžios konstitucinės sistemos ir savivaldos, teisėjų paskyrimo, paaukštinimo, perkėlimo ar atleidimo iš pareigų, taip pat dėl teisėjų įgaliojimų pratęsimo”, byla Nr. 13/04-21/04-43/04.
18. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. vasario 9 d. nutarimas „Dėl savivaldybių tarybų rinkimų”, byla Nr. 06/07.
19. Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 57-2297.
20. Lietuvos Respublikos Nacionalinė kovos su korupcija programa // Valstybės žinios. 2009, Nr 60-2346.
21. Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymas // Valstybės žinios, 2000, Nr. 90-2777.
22. Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimų įstatymas // Valstybės žinios, 1993, Nr. 2-29.
23. Lietuvos Respublikos prokuratūros įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios, 2003, Nr. 42 (Su pakeitimais ir papildymais).
24. Lietuvos Respublikos Rinkimų į Europos Parlamentą įstatymas // Valstybės žinios, 2003, Nr. 115-5192.
25. Lietuvos Respublikos Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas // Valstybės žinios, 1994, Nr. 53-996.
26. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas // Valstybės žinios, 1998, Nr 110-3024.
27. Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymas // Valstybės žinios, 1992, Nr. 22-635.
28. Lietuvos Respublikos Seimo statutas // Valstybės žinios, 1994, Nr. 15-249.
29. Lietuvos Respublikos Specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 41-1162.
30. Lietuvos Respublikos Teismų įstatymas // Valstybės žinios, 1994, Nr. 46-851.
31. Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės įstatymas // Valstybės žinios, 1995, Nr 51-1243.

32. Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios, 1999, Nr. 60-1945.
33. Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymo 3 straipsnio 8 dalis // Valstybės žinios, 2006, Nr. 77-2975.
34. Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas // Valstybės žinios, 1994, Nr. 55-1049.
35. Penkioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 – 2012 metų programa. 2008-12-04 d.
36. Rekomendacija Nr. R (94) 12 Dėl teisėjų nepriklausomumo, jų veiklos efektyvumo ir vaidmens. ES Ministrų Komitetas. 1994 m. spalio 13 d.
37. Rekomendacija Nr. R (95) 12 Dėl baudžiamojo teisingumo sistemos valdymo. ES Ministrų Komitetas 1995 m. rugsėjo 11 d.
38. Rekomendacija Nr. R (2000) 19 valstybėms narėms „Dėl prokuratūros vaidmens baudžiamosios justicijos sistemoje“. Ministrų Komiteto priimta 2000 m. spalio 6 d. 724-ame ministrų atstovų susitikime.
39. Seimo antikorupcijos komisijos įstatymas // Valstybės žinios, 2001, Nr. 92-3209.
40. The Bangalore principles of Judicial Conduct (Hague, 2002) - Bangalore teisėjų elgesio principai (Haga, 2002).
41. Visuomenės informavimo įstatymas // Valstybės žinios, 1996, Nr. 71-1706.
42. Visuotinė teisėjo chartija. Tarptautinė teisėjų asociacijos Centrinė Taryba. 1999 m. lapkričio 17 diena. Taipei, Taivanas.
43. Visuotinė žmogaus teisių deklaracija // 1948 m. gruodžio 10 d. Lietuva prisijungė prie šios deklaracijos 1991 m. kovo 12 d. Publikuota: Valstybės žinios, 2006-06-17, Nr. 68-2497.
44. Viešojo administravimo plėtros 2004 - 2010 metų strategija. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarimas Nr. 488, Vilnius, Valstybės žinios, 2004, Nr. 69-2399.
45. Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos įstatymas. Valstybės žinios, 2008, Nr. 81-3176.

II. Specialioji literatūra

46. Augustinaitis A., Janeliūnas J. Ramonaitė A. ir kt. Lietuvos tauta: būklės ir raidos perspektyvų analizė. Kolektyvinė monografija. Pilietinės visuomenės institutas. Vilnius, Versus Aureus, 2007. p. 53, 56, 57, 58, 302, 317, 334.
47. Babachinaitė G. Socialiniai Pokyčiai ir nusikalstamumas // Jurisprudencija Nr. 15(7) / Vilnius: Mokslo darbai. P. 128-135.

48. Bakaveckas A., Dziegoraitis A., Dziegoraitienė A., Gylys A., Kalesnykas R., Pranevičienė B., Rusinas E., Šedbaras S. Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, 2004. P. 291.
49. Buzan, B. Žmonės, valstybės ir baimė. Tarptautinio saugumo studijos po šaltojo karo. Vilnius: Eugrimas, 1997. P. 294.
50. Birmontienė T., Jarašiūnas E., Kūris E. ir k.t. Lietuvos konstitucinė teisė. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002. P. 486;
51. Blind P. K. Building trust in government in the twenty-first century: review of Literature and Emergin issues, 2007, Vienna, Austria. P 3 – 23.
52. Bluvšteinas J. (atsakingasis redaktorius). Kriminologija, Vilnius: Pradai, 1994. P. 37.
53. Bok D. Measuring the Performance of Government: in Why People Don't Trust Government? J. Nye, S. Joseph, P.D. Zelikow and DC King. Cambridge: Harvard University Press, 1997. P. 55-77
54. Craig S., Niemi R., Silver G. Political Efficiency and Trust: A Report on the NES Pilot Study Items. Political Behavior, 1990, 12 (3), P. 289 – 314.
55. Citrin J. and Green D.P. Presidential Leadership and the Resurgence of Trust in Government, British Journal of Political Science, 16-4, 1986, P. 431-453.
56. Dalton R. J. *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. 2nd edition. Chatham, N.J: Chatham House Publishers, 1996.
57. Degutis M., Ramonaitė A., Žiliukaitė R. Pilietinės galios indeksas 2007 m. Pilietinės visuomenės institutas, Vilnius 2008 m.
58. Dobrynina, M. Nusikaltimų baimės konstravimas žiniasklaidoje. Teisės problemos. 2008, Nr. 3. P. 83-111.
59. Dobryninas A., Gaidys V. Ar saugi Lietuvos visuomenė? Vilnius, 2004. P. 7.
60. Engelsas F. Darbininkų klasės padėtis Anglijoje. 1845 m. Londonas.
61. Gaidys V. Viešoji nuomonė ir politika. Kn. Algis Krupavičius, Alvydas Lukošaitis Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida. Kaunas: Poligrafija ir informatika 2004. P. 137.
62. Gaidys V. Visuomenės nuomonės tyrimai besikeičiančioje visuomenėje. Filosofija. Sociologija. 2009, Nr. 2 . P. 114-121.
63. Gruodytė E. Valstybės tarnautojo samprata nusikaltimų valstybės tarnybai ir viešiesiems interesams srityje / Jurisprudencija. MRU Mokslo darbai. 2006, Nr. 7(85). P. 89.
64. Gudaitis R. Demokratinės visuomenės informavimo ir kultūros plėtros gairės. Analitinė apžvalga. 2004 m. Vilnius, 2005. P. 4; 24.

65. Gutauskas A., Laucius J. Korupcija Lietuvoje: ikiteisminio ir teismo nagrinėjimo praktika. Vilnius: Teisės institutas, 2007. P. 143.
66. Jongsoo P., Kwangrae Cho. Declining Relational Trust between Government and Publics, and Potential Prospects of Social Media in the Government Public Relations. Texas A&M University, Texas, U.S; Korea University, Seoul, S. Korea. P 3-4.
67. Jurgaitis V., Kosmačaitė V. Teisės vykdyti formalųjį profesinį mokymą administracinis teisinis reglamentavimas (antikorupcinis vertinimas) Socialinių mokslų studijos. Vilnius, 2010. 1(5). P. 103–124.
68. Justickis V. Kriminologija, 1d. Vilnius, LTU, 2001. P. 344-345.
69. Kavolis V. Pasitikėjimo problema / Kultūros barai. 1996, Nr. 8. P. 13.
70. Kupčinskas R., Vilimas, V. 2007-06-20 d. spaudos konferencija.
71. Leončikas T., konferencijos „Socialinė atskirtis ir gyvenimo kokybė“ medžiaga. Vilnius, 2010.
72. Maslow, A. Maslow's Hierarchy of Needs. *Motivation and Personality*. New York, 1954. P. 236
73. Monteskje Ch. L. Apie įstatymų dvasią. Vilnius: Mintis, 2004. P. 9, 21, 89, 90, 160-172; 182-190.
74. Noonan J. T. Bribes. Berkeley and Los Angeles, 1984.
75. Pakštaitis L. Piktnaudžiavimo kriminalizavimo, vertinimo bei normos tobulinimo problemos / Jurisprudencija. Mokslo darbai, 2006, Nr. 7(85). P. 95-101.
76. Pilietinės visuomenės institutas. Lietuvių emigracija: problema ir galimi sprendimo būdai. Vilnius: Versus aureus, 2005. P. 14-17.
77. Prapiestis J. (sudarytojas). Namų advokatas, Vilnius., TIC, 2002. P. 577.
78. Putnam R. D. Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, 1993. P. 20.
79. Putnam, R. D. Kad demokratija veiktų: pilietinės tradicijos šiuolaikinėje Italijoje. Vilnius: Margi raštai, 2001. P. 241.
80. Ragauskas P. Teisė dalyvauti valdant šalį ir kitaip tvarkant viešuosius reikalus. Žmogaus teisės Lietuvoje. Vilnius: Naujos sistemos, 2005. P. 14-32.
81. Riekašius R. Politinis dalyvavimas. Sudarytojai: Kn. A. Krupavičius ir A. Lukošaitis *Lietuvos politinė sistema*. Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2004. P. 213 – 242.
82. Sinkevičius V. Seimas – tautos atstovybė / Jurisprudencija. 2006, Nr. 9(87). P. 52.
83. Sipavičienė A. Tarptautinė gyventojų migracija Lietuvoje: modelio kaita ir situacijos analizė. Vilnius, 2006. P. 10.

84. Scherner-Kim, K. The Role of the Oath of Renunciation / The Georgetown Law Journal. 1999. Nr. 88. P. 329.
85. Stolle D., Hoogle M. and Michelletti M. Politics in the Supermarket. Political Consumerism as a Form of Political Participation / International Political Science Review. 2005, 26 (3). P. 245-269.
86. Sztompka P. Trust: a sociological theory. Cambridge, 1999. P. 18-20, 20–26, 42-45.
87. Šimkus A. Nusikalstamumas: objektyvus reiškiny ar beprasmis terminas? Kriminologijos pranešimas. dėstytojas/recenzentas – A. Kiškis. Kriminologijos pranešimas. Lietuvos teisės universitetas. Vilnius, 2003 m.
88. Šlapkauskas V. Teisės socialinės prigimties ir paskirties pilietinėje visuomenėje ryšys. Jurisprudencija Nr. 8(86) / Mokslo darbai, 2006. P. 29 – 36.
89. Šlapkauskas V. Teisės sociologijos pagrindai. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2004. P. 390.
90. Tarptautinių žodžių žodynas, Vilnius: Vyriausioji enciklopedijų redakcija, 1985.
91. The American Heritage Dictionary of the English Language, Fourth Edition. Houghton Mifflin Company, 2006.
92. Urmonas A., Pranevičienė B. Administracinės diskrecijos esmė ir diskrecijos kontrolės galimybės / Jurisprudencija, 2002, t. 32(24). P. 54-64.
93. Vadapalas V. Tarptautinė Teisė. Vilnius: Eugrimas, 1998. P. 30-55.
94. Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000. P. 95, 99-101, 122, 146, 371-372.
95. Žiliukaitė R., Ramonaitė A., Nevinskaitė L., Beresnevičiūtė V., Vinogradnaitė I. Neatrasta galia: Lietuvos pilietinės visuomenės žemėlapis. Vilnius: Pilietinės visuomenės institutas, Versus Aureus, 2006.
96. Žiliukaitė R., Ramonaitė A. Pasitikėjimas, tolerancija ir solidarumas. Neatrasta galia: Lietuvos politinės visuomenės žemėlapis. Kolektyvinė monografija. Vilnius, 2006. P. 223.
97. Борзенкова, Г.Н. Курс уголовного права. Том 4. Особенная част. Москва, 2002. P. 140.

III. Internetiniai šaltiniai

98. 15min.lt, interneto puslapis
<http://www.15min.lt/naujiena/aktualu/nusikaltimaiirnelaimes/teisme-del-seimo-nario->

- pinskaus-seimos-izeidimo-purvinu-politikos-kovu-uzkulisiai-59-75851. Žiūrėta: 2009-12-17 d
99. Amnesty International svetainė // <http://www.amnesty.org/>, Žiūrėta 2010-10-20;
 100. Internetinė enciklopedija "Wikipedia" // <http://en.wikipedia.org>, Žiūrėta 2010-11-10 d.
 101. Europos sąjungos piliečių apklausa. Eurobarometras. 2007 m. ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb68/eb68_lt_nat.pdf; Europos sąjungos piliečių apklausa. Eurobarometras. 2008m.; ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb70/eb70_lt_nat.pdf; Europos sąjungos piliečių apklausa. Eurobarometras. 2009 m. Lietuvos ataskaita. [m.http://ec.europa.eu/lietuva/ziniasklaidai/27012010_eurobarometro_rezultatai_lt.htm](http://ec.europa.eu/lietuva/ziniasklaidai/27012010_eurobarometro_rezultatai_lt.htm). Europos sąjungos piliečių apklausa. Eurobarometras. 2008m. ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb70/eb70_lt_nat.pdf. Žiūrėta 2010-12-01 d.
 102. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas // Lietuvių kalbos institutas. Internetinė prieiga: <http://www.lkz.lt/startas.htm> Žiūrėta 2010-10-10, 2010-11-06 d.
 103. Delfi.lt, naujienų interneto puslapis // Mykolo Romerio universiteto konstitucinės teisės profesorius. Prof. dr. Vytauto Sinkevičiaus konferencijos medžiaga, Žiūrėta 2010 m. lapkričio 12 d.,
 104. Delfi.lt, naujienų interneto puslapis // Labdaros ir paramos fondo „Maisto bankas“ direktorės D.Žebrauskaitės pranešimas <http://www.delfi.lt/news/economy/business/lietuva-alina-augantis-skurdas.d?id=37918559>, Žiūrėta 2010-10-27 d.
 105. Diena.lt, naujienų interneto puslapis // <http://www.diena.lt/naujienos/ekonomika/protestai-pries-degalu-kainas-septyniuose-miestuose-277915>, žiūrėta 2010-05-12 d.
 106. Diena.lt, naujienų interneto puslapis [//http://www.diena.lt/naujienos/kriminalai/klaipedoje-sudeginta-trispalve-papildyta-263678](http://www.diena.lt/naujienos/kriminalai/klaipedoje-sudeginta-trispalve-papildyta-263678), Žiūrėta: 2010-02-17 d.
 107. Kaunodiena.lt interneto puslapis // <http://kauno.diena.lt/naujienos/lietuva/visuotine-protesto-akcija-prie-seimo-virto-riausemis-video-atnaujinta-14-44-195289>; Žiūrėta 2010-11-29 d.
 108. Labdaros ir paramos fondo „Maisto bankas“ interneto puslapis // <http://www.maistobankas.lt/> Žiūrėta 2010-11-14 d.
 109. Laisvaslaikraštis.lt interneto puslapis <http://www.laisvaslaikraštis.lt/news/8/>, Žiūrėta: 2008-11-24 d.

110. Lietuvos Respublikosvyriausiojo administracinio teismo interneto puslapis. Oficiali statistika. <http://www.lvat.lt/apie-teism%C4%85/statistika.aspx>; Žiūrėta 2010-11-02 d.
111. Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo interneto puslapis. Publikacijos. Gedimino Mesonio interviu. Bernardinai.lt 2007-04-17d.
http://www.lrkt.lt/APublikacijos_20070417a.html Žiūrėta 2010-12-02 d.
112. Pinigukarta.lt Interneto puslapis. Straipsnis. “Valdžios sprendimai skatina žmones emigruoti iš Lietuvos”. <http://www.pinigukarta.lt/naujienos-nuomones/emigracija-naujienos-nuomones/d-kuolys-valdzios-sprendimai-skatina-zmones-emigruoti-is-lietuvos.>, Žiūrėta 2010-03-20 d.
113. Lietuvos Respublikos prezidentūros interneto puslapis. Prezidento funkcijos.
http://www.president.lt/lt/prezidento_institucija/prezidento_funkcijos_316.html Žiūrėta 2010-09-11 d.
114. Seimo posėdžių lankomumas. Oficiali statistika. Lietuvos Respublikos Seimas.
http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_smn_akt_new.seim_nar_lank_det; Žiūrėta: 2010-11-20 d.
115. Seimo narių biografinės anketos. Lietuvos Respublikos Seimas.
http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=6113&p_k=1; Žiūrėta: 2010-11-21 d.
116. Seimo kontrolierių interneto puslapis // Skundų paieška // <http://www.lrski.lt/index.php?p=0&l=LT&n=62> Žiūrėta 2010-10-15.
117. Silokarcema.lt, Šilutės ir Pagėgių krašo žiniatinklis
<http://www.silokarcema.lt/index?article=18058/17655/21862>, Žiūrėta 2010-03-17 d.
118. Specialiųjų tyrimų tarnybos interneto puslapis. Sociologinių apklausų archyvas.
<http://www.stt.lt/lt/menu/sociologiniai-tyrimai/>; Žiūrėta 2010-09-15.
119. Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės interneto puslapis // Bendrasis vidaus produktas
<http://db1.stat.gov.lt/statbank/SelectVarVal/Define.asp?MainTable=M2010201&PLanguage=0&PXSID=0&ShowNews=OFF> Žiūrėta 2010-10-10.
120. Stopskurdui.lt socialinis interneto puslapis. Prof. B.Gruževskis. Darbo ir socialinių tyrimų instituto direktorius. Pranešimas spaudai // <http://www.stopskurdui2010.lt/index.php?-1518862380>, Žiūrėta 2010-11-11 d.
121. Valstybės kontrolės interneto puslapis // audito ataskaitų archyvas // http://www.vkontrolė.lt/auditas_ataskaitos.php?tipas=f Žiūrėta 2010-09-09 s.
122. Visuomenės nuomonės tyrimų centro „Vilmorus“ interneto puslapis // <http://www.vilmorus.lt/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=2&cntnt01returnid=20>; Žiūrėta: 2010-11-29 d.

123. Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos interneto puslapis // ataskaitų archyvas // http://www.vtek.lt/vtek/index.php?option=com_content&view=article&id=10&Itemid=18, Žiūrėta 2010-11-04 d.
124. Vz.lt informacinis interneto puslapis // http://vz.lt/straipsnis/2010/10/27/MG_Baltic_viceprezidentas_padave_i_teisma_Vainauska2, Žiūrėta: 2010-10-27 d.
125. Žurnalistų ir leidėjų etikos komisijos interneto puslapis. Dėl takoskyros tarp rimtosios ir “geltonosios” žiniasklaidos. Vilnius, 2001m. spalio 08 d. Kreipimasis į žiniasklaidą. Interneto prieiga <http://www.lzlek.lt/index.php?lang=1&sid=372&tid=361>, Žiūrėta 2010-12-03 d.

Paškonis M. Pasitikėjimo valdžios institucijomis socialinės ir teisinės problemos / verslo teisės magistro baigiamasis darbas. Vadovas Prof. dr. V. Šlapkauskas – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Teisės fakultetas, 2010.

SANTRAUKA

Šiame darbe aptariama valdžios ir valdymo samprata, pasitikėjimo pagrindinėmis valdžios institucijomis mastas, dinamika ir svarbiausios priežastys. Teisiniu požiūriu vertinama įstatymais institucijoms deleguotų funkcijų atlikimo kokybė, bei aptariamas kontrolės mechanizmas. Tiriamajame darbe, teisinis reguliavimas ir jo efektyvumas apžvelgiamas kaip vienas iš veiksnių, lemiančių pasitikėjimą valdžios institucijomis. Atskleidžiant problemas, susijusias su nepasitikėjimu valdžios institucijomis arba iš jo kylančias, pasirenkami kriterijai, leidžiantys atskirti visas socialines ir teisines problemas, nuo analizuotinių tyrimosios temos rėmuose. Socialinių problemų kontekste pabrėžiamas nusiklāmumas, o ypač korupcinio pobūdžio nusikaltimai. Aptiriamos ir kitos, ne mažiau svarbios socialinės problemos: socialinė atskirtis, migracija. Socialinė atskirtis vertinama kaip valdžios politikos padarinys, mažinantis pilietinę visuomenės galią. Įvertinamas pilietinės galios indeksas.

Atskleidžiant teisines problemas, remiamasi praktinių pavyzdžių analize. Teisinis nihilizmas ir jo formavimas aukščiausiuose valdžios sluoksniuose pasirinktas kaip labai aktuali problema, daranti ypač didelę žalą teisei valstybės raidai. Taip pat išskiriamos ir kitos aktualios teisinės problemos – nebaudžiamumo egzistavimas, piktnaudžiavimas teisėmis, kuris analizuojamas kaip „pavyzdinis“ elgesio modelis. Manipuliavimas masinio informavimo priemonėmis ir dangstymasis žodžio laisve ir viso šio proceso daroma įtaka visuomenės sąmonei traktuojama kaip žalos darymas ir korupcinio pobūdžio veikla, tačiau išskirtinas tokios veiklos amoralumas, bet nenustatomas priešiškus teisei.

Norint pasiekti tyrimajame darbe užsibrėžta tikslą, pasitelkiama įvairių mokslų sričių (teisės, sociologijos, kriminologijos ir kt.) duomenis bei tyrimų metodus.

Pagrindinės sąvokos: Mokslinė problema, teisės socialinė paskirtis, pilietinė visuomenė, socialinis kompromisas, teisinis reguliavimas, teisių ir pareigų vienovė, teisinis imperatyvas, civilinė korupcijos samprata, pilietinės galios indeksas, socialinė atskirtis, teisinis nihilizmas, konstitucinė atsakomybė.

Paškoniš. M. Social and juridical problems of mistrust in governmental authorities / Master's Work in business law. Supervisor: Prof. dr. V. Šlapkauskas – Vilnius: Mykolas Romeris university, Faculty of law, 2010.

SUMMARY

The main research issues of this master's work are governmental structure and its conception, level of trust in governmental authorities, mistrust's reasons and dynamics. Functions of authorities, execution of these functions and mechanism of control are being overviewed in the article from juridical point of view. Juridical regulation and its effectiveness is being analysed like one of the main reasons which determines level of trust in authorities. Some criterion is chosen to differentiate all social and juridical problems from actual to the master's work's aim. Revealing the social problems, related to mistrust in authorities or arising from such mistrust, the criminality (corruption as the main crime) is chosen as the most dangerous and important one. Other actual problems: social disjuncture, migration – also are overviewed. Social disjuncture is considered to be the consequence of governmental policy, which determines civil powers of society. Civic empowerment index is being evaluated.

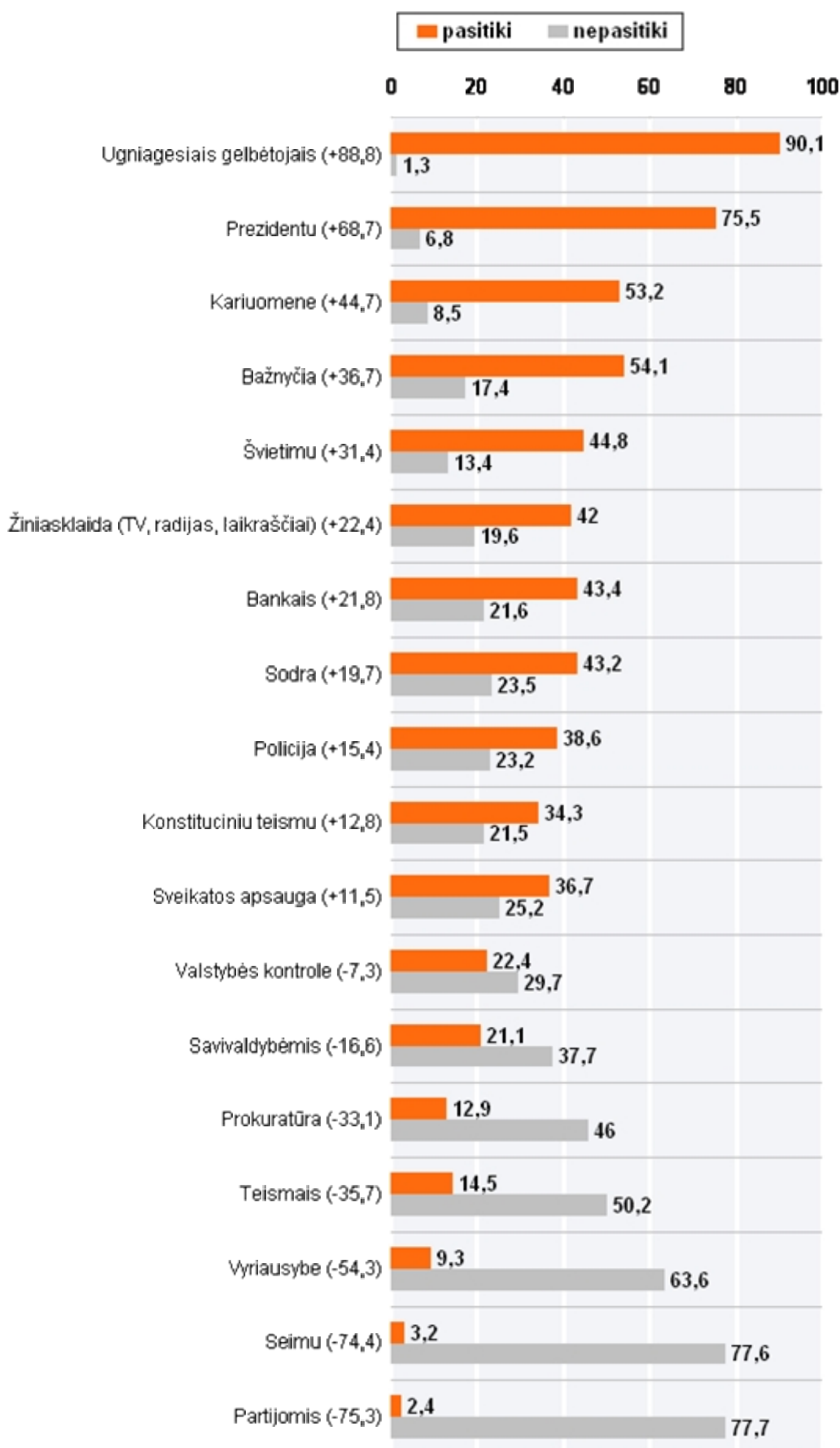
Juridical problems are being revealed by the help of practical examples, cases. Juridical nihilism and its formation in the highest structure of government is chosen as one of the most actual problems, which does lots of damage to successful juridical development of country. Impunity, political abuse (as example for bad behaviour) – also analysed as juridical problems. Manipulation by means of mass briefing and influence of such activity which is being done to the mass opinion is rated as amoral (and even with criminal sights) activity, but not opposite to the law.

To reach the main aim of the master's work, author invokes data and methods of analysis of many different sciences (law, sociology, criminology etc.).

Key words: Scientific problem, law's social purpose, civil society, social compromise, juridical regulation, unity of rights and duties, juridical imperative, conception of civil corruption, civic empowerment index, social disjuncture, juridical nihilism, constitutional responsibility.

PRIEDAI

Šaltinis: Visuomenės nuomonės tyrimų centro “Vilmorus” 2010 m. lapkričio 3 – 15 d. tyrimas “Pasitikėjimas Lietuvos institucijomis” (duomenys nurodyti procentais).



Trakų rajono ir Vilniaus miesto savivaldybių specialistų (teisės, architektūros, žemėtvarkos skyrių) interviu.

Interviu pagrindiniai klausimai:

1. Jūsų nuomone, ar Jums pakanka žinių atliekant savo tiesiogines funkcijas darbe?
2. Ar tobulėjant viešojo administravimo sistemai, Jums užtikrinamas analogiškas tobulėjimas, organizuojami mokymai?
3. Ar sulaukiate nusiskundimų atliekant Jūsų tiesiogines funkcijas darbe?
4. Kaip manote, kokios nusiskundimų priežastys?
5. Kokios, Jūsų manymu, yra didžiausios Jūsų skyriaus problemos šiuo metu?
6. Ar įstatymais ir kitais teisės aktais aiškiai formuluojama “ko iš Jūsų norima”?
7. Ar norėtumėte pakeisti darbą?

Atsižvelgiant į tai, jog interviu nestruktūrizuotas (be detalaus plano, klausinėjama laisva forma, situacija atvira, galinti keistis) pateikti tik pagrindiniai klausimai.