



Išvados ir rekomendacijos

Problema. Jau ne vieneri metai Lietuvoje matyti demokratinei valstybei grėsmingos tendencijos: atotrūkis tarp visuomenės ir valdžios, valdžios uždarumas, itin didelis žmonių nepasitikėjimas valdžios institucijomis. Norint spręsti šias problemas, visų pirma – siekiant, kad atotrūkis tarp valdžios institucijų ir gyventojų pagaliau imtų mažėti, labai svarbu užtikrinti didesnę valdžios institucijų prieinamumą.

Atlikus išsamią valdžios institucijų atvirumo bei prieinamumo Lietuvoje analizę išryškėjo tokie pagrindiniai trūkumai:

- I. Informacijos prieinamumo problemos. Lietuvos Konstitucijos preambulėje teigiamas „atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės siekis“ yra programinis įpareigojimas visoms viešosios valdžios institucijoms: jos ir kitos valstybės bei savivaldybių įstaigos privalo rūpintis, kad piliečiai turėtų tikslią ir išsamią informaciją apie bendrus reikalus. Ši informacija piliečiams reikalinga ir norint aktyviai dalyvauti šalies sprendimų priėmimo procese. Tačiau esama rimtų informacijos prieinamumo problemų:
 1. Nėra vieningos ir piliečiams patogios informacijos teikimo sistemos.
Visuomenės galimybes laiku reaguoti į svarstomus klausimus apsunkina ir tai, kad įvairūs teisės aktų projektai yra išskaidyti įvairių valstybės institucijų tinklapiuose, nėra vieno aiškaus šaltinio, kuris leistų stebėti teisės akto rengimo, svarstymo procesą.
 2. Pateikiamos žinios nėra informatyvios.
Stinga informacijos atrankos, palyginamumo, nuoseklumo. Net ir tuomet, kai informacijos pateikiama daug, piliečiams ja pasinaudoti yra sunku.
 3. Trūksta vienos sprendimų poveikio vertinimo sistemos.
Praktiškai nėra įtvirtinta kaštų ir naudos analizė kaip valstybės projektų vertinimo instrumentas. Dažnai nėra kompetentingai apskaičiuojamos vieno ar kito sprendimo pasekmės, nenurodomi šį vertinimą atlikę žmonės, o alternatyvių skaičiavimų, pastabų „iš šalies“ nėra laukiama: net ir valstybės lešomis atlikto sprendimų poveikio vertinimo dokumentai dažniausiai nėra viešai prieinami – jų skelbimas nėra privalomas.
 4. Vykdomosios valdžios ir savivaldybių teikiama informacija nėra išsami.
Nors galima rasti gana daug ir, lyginant su kitomis institucijomis, nuoseklios informacijos, susijusios su Seimo darbu, Vyriausybės ir savivaldybių lygmenyje informacija pateikiama labai neišsamiai, kartais tiesiog formaliai imituojant jos pateikimą.
 5. Neskaidrūs Vyriausybės lygmens sprendimų projektai.
Visuomenei uždaras yra projektų derinimo etapas Vyriausybėje: nėra skelbiama informacija apie projektus, jų rengimo eigą, išreikštas nuomones, priimtų vienokių ar kitokių sprendimų pagrindimą. Visuomenė yra supažindinama tik su galutiniu rezultatu ir dažniausiai per vėlai, kad suinteresuotos grupės dar galėtų pareikšti savo nuomonę.
 6. Valdžios sprendimai yra nenuspėjami.
Susiklosčiusioje situacijoje nėra jokių garantijų, kad valdžios institucijos nenustatys vienokio ar kitokio prieš tai visuomenei susipažinti, svarstyti nepateikto reguliavimo.

II. Piliečių aktyvumą dalyvaujant sprendimų priėmimo mažinančios kliūtys. Mažą valdžios prieinamumą piliečiams lemia ne tik informacijos teikimo problemos. Visuomenės pasyvumą ištraukiant į svarbių šalies sprendimų priėmimą mažina ir šios kliūtys:

1. Valdžios ir piliečių santykiai per daug formalizuoti.

Turime pernelyg daug nereikalingų betikslių taisyklių bei procedūrų, apsunkinančių piliečių dalyvavimą. Atskirai paminėtini itin dideli reikalavimai siekiant surengti referendumą (300 tūkst. rinkimų teisę turinčių piliečių, t.y. šiuo metu, kai rinkimų teisę turi maždaug 2,6 mln. piliečių, tai sudaro daugiau nei 11 proc. visų rinkėjų), neapibrėžtos peticijų teikimo galimybės ir ribos (peticijų teikimas ir pasirašymas elektroniniu būdu galėtų sustiprinti visuomenės interesus ištraukti į vienos ar kitos problemos sprendimą bei iš dalies įteisintų dabar tik neoficialiai egzistuojančius „peticijų“ teikimo būdus).

2. Neišnaudotos piliečių dalyvavimo savivaldos lygmenyje galimybės.

Šio lygmens institucijos, būdamos arčiausiai žmonių, turi daugiausia galimybių įtraukti gyventojus į sprendimų priėmimo procesus valstybėje. Tačiau būtent savivaldos, lygmenyje net ir formaliai esančios, teisės aktuose numatytos galimybės (pavyzdžiui, savivaldybės organizuojami referendumai) yra visiškai neišnaudojamos.

3. Piliečiai nėra šviečiami, kaip naudotis savo pilietinėmis ir politinėmis teisėmis.

Lietuvos gyventojai nėra pasirengę gauti, reikalauti atitinkamos informacijos iš valdžios institucijų. Dažnai žmonės net nežino, kur ir kokiais klausimais reiktų kreiptis. Piliečiai nėra mokomi naudotis ir ta informacija, kuri yra pateikta, trūksta švietimo politikos, kuri padėtų ugdyti vidinį žmonių nusiteikimą domėtis viešaisiais reikalais bei finansais kaip savo, mokesčių mokėtojų, pinigais, dalyvauti sprendimų priėmimo procese kaip vyksme, turinčiame įtakos kiekvieno piliečio gyvenimui.

4. Piliečiams stinga grįžtamojo ryšio iš valdžios institucijų.

Ne visada užklausa pateikę piliečiai sulaukia atsakymo iš valdžios institucijų. Dar rečiau yra atsižvelgiama į piliečių išsakytą nuomonę, dažnai nuomonės atmetimas nepagrindžiamas. Toks valdžios institucijų elgesys tik stiprina piliečių apatiją ir nesidomėjimą viešaisiais reikalais.

5. Nėra įdiegtu viešųjų konsultacijų, viešųjų klausimų praktika.

Tokios praktikos nėra aiškiau reglamentuotos. Valdžios institucijos vengia šia dialogo su visuomene forma naudotis, o piliečiai neturi patirties tai daryti.

Atsižvelgus į šias problemas, pateikiamos tokios **rekomendacijos** valdžios institucijų atvirumui bei prieinamumui gerinti:

I. Tobulinti informacijos teikimo piliečiams sistemą:

1. Atsisakyti visų nebūtinų informacinių apribojimų ir kliūčių.

2. Užtikrinti pateikiamos informacijos kokybinius standartus: koncentruotumą (visų pirma, sistemiško išdėstymo prasme) ir išsamumą (įskaitant galimybę susipažinti su pirminiais, nemodifikuotais informacijos šaltiniais).

3. Sukurti vieningą internete piliečiams prieinamą duomenų bazę – informacinius vartus, kurioje būtų kaupiama visa informacija, susijusi su nacionalinio lygmens teisėkūra. Svarbiausios vieningų valdžios sprendimų „informacinių vartų“ savybės turėtų būti šios:

a. duomenų bazėje ir tarpusavio sąsajų tinkle turi būti talpinami ir projektus lydintieji, aiškinantys dokumentai: sprendimų kaštų ir naudos analizės, teisės aktų poveikio įvertinimai, nuomonės ir t.t.. Tai leistų suinteresuotiems visuomenės nariams ne tik įvertinti valdžios institucijų sprendimus, bet ir atkreipti valdžios institucijų dėmesį į galimas klaidas, nepakankamai gilų ar kompetentingą vertinimą. Valdžios institucijų sprendimai būtų labiau suprantami visuomenei, pagrįstesni, skaidresni ir atviresni.

- b. duomenų bazėje turi būti nuoseklus ir detalus tarpusavio sąsajų tinklas, leidžiantis vartotojams rasti visus tarpusavyje susijusius teisės aktus; toks tinklas turi turėti galimybes vartotojams sekti konkretaus sprendimo procesą.
 - c. duomenų bazėje skelbiami teisės aktai ar jų projektai turėtų būti pateikti „realiuoju“ laiku – t.y. tuo pat metu, kai parengiamas ir teikiamas teisės akto projektas nuo pat pirmosios iniciatyvos jis atsirastų ir viešoje informacijos bazėje. Pati informacijos bazė turi tapti pagrindiniu teisės aktų derinimo, apsisiekimo šaltiniu tarp valdžios institucijų (t.y. atsisakant popierinių teisės aktų „pasirašymo“, „vizavimo“ ir t.t.).
 - d. interneto svetainė turi įtraukti grižtamojo ryšio iš piliečių galimybe. Taip būtų išplėtos visuomenės galimybes dalyvauti formuojant politiką (inicijuojant, svarstant, priimant projektus). Interneto svetainėje turėtų sudaryti sąlygas reikšti nuomonę apie vienus ar kitus valdžios institucijų rengiamus projektus, juos komentuoti bei gauti atsakymus. Greta skelbiamų įstatymų projektų nurodytini būdai (nuo paprastų komentarų iki oficialių, teisinę galią turinčių paveikos būdų), kuriais piliečiai galėtų valdžios institucijoms pareikšti savo nuomonę konkrečiu klausimu.
 - e. valdžios informacinių vartų sistemoje turėtų būti pateikta informacija apie visu lygiu valdžios institucijų (t.y. nacionalinio lygmens, apskričių, savivaldybių) vykdomą veiklą ir finansavimo priemones.
 - f. duomenų bazę kurti taip, kad ji būtų kuo patogesnė vartotojams (įskaitant interaktyvias nuorodas apie teisėkūros stadijas, kurias yra praėjęs teisės akto projektas). Informacija turi būti teikiama paprastai, aiškiai ir nuosekliai.
4. Vietos savivaldos institucijų priimamus teisės aktus ir jų projektus įtraukti į vieningą duomenų bazę arba į skirtingas atskiroms savivaldybėms sukurtas šios bazės sub-sistemas.
 5. Spresti informacijos suteikimo terminų problemą, aiškiai numatant bendrąją viešosios valdžios įstaigų ir jų tarnautojų pareigą prašomą informaciją pateikti kuo greičiau. Jei nustatoma, kad tarnautojas informaciją galėjo pateikti anksčiau, tačiau užvilkino atitinkamo prašymo įvykdymą, tokį tarnautojo elgesį vertinti kaip drausminį (tarnybinį) nusižengimą.
 6. Jei sprendimo projektui yra laukiama piliečių, suinteresuotų asmenų pastabų, turėtų būti pateiktos konkrečios elektroninės formos, kurias vartotojai gali užpildyti ir nusiųsti už projektą atsakingiems valstybės tarnautojams.
 7. Sukurti galimybę registruotiems vartotojams selektyviai prenumeruoti valstybinių institucijų rengiamų sprendimų projektus bei jau priimtus teisės aktus.
 8. Valstybinėse institucijose vykdyti darbuotojų mokymus apie visuomenės informavimo principus.
 9. Valdžios institucijos turėtų imtis didesnės iniciatyvos, siūlant visuomenei prisidėti prie politinių sprendimų. Tai yra, valstybinės institucijos turėtų aktyviai vykdyti šviečiamąją veiklą: teikti informaciją apie piliečių galimybes įsitraukti į politinių sprendimų teikimą, remti visuomenines iniciatyvas, skirtas didinti visuomenės politinį aktyvumą, švietimą, supaprastinti galimybes piliečiams ir visuomeninėms organizacijoms pateikti įvairius politinius siūlymus, pastabas sprendimų projektams, tai pat valstybinės įstaigos turėtų akcentuoti precedentus ir pavyzdžius, kuomet visuomenės iniciatyvos buvo efektyvios ir rezultatyvios, sukurti efektyvią informacijos keitimosi su nevyriausybinėmis organizacijomis (NVO) sistema, kuri būtų paremta ne tik galimybe NVO gauti informaciją, o būtinybe vyriausybinėms institucijoms įtraukti į sprendimų priėmimą, konsultacijas suinteresuotas NVO ar visuomenės grupes.

Visos šios priemonės padėtų mažinti valdžios institucijų sprendimų nenuoseklumą, didinti galimybę piliečiams labiau kontroliuoti, dažniau ir kokybiškiau prisidėti prie sprendimų priėmimų procesų valstybėje. Pabrėžtina, kad aukščiau paminėti aspektai turėtų apimti visu

lygmenų valdžios institucijų – nuo Vyriausybės iki savivaldybių – dokumentus. Apskritai, elektroninių visuomenės galimybių gauti aiškesnę ir nuoseklesnę valdžios institucijų teikiamą informaciją, galimybių dalyvauti politiniame procese išplėtimas turėtų būti suvoktas kaip viena iš būtinųjų „elektroninių paslaugų“.

- II. Išplėsti piliečių galimybes isitraukti į sprendimų priėmimo procesą. Lietuvos visuomenė nėra pilietiškai veikli ir dėl to, kad menkai išmano savo teises ir galimybes paveikti bendrus sprendimus, ir todėl, kad yra nusivylusi savo galiomis tai daryti. Tad svarbu iš esmės išplėsti piliečių galimybes bei paskatinti poreikį dalyvauti viešojoje politikoje. Taigi reikėtų:
1. Teisės aktuose ir veiklos praktikoje aiškiai įtvirtinti principą, kad valdžios institucijos privalo aktyviai siekti visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus. Teisės aktai turi aiškiai apibrėžti tokio principo įgyvendinimo procedūras.
 2. Nuosekliai pilietiškai ir politiškai šviesti visuomenę. Lietuvos gyventojams būtina padėti įgyti supratimą, kad valstybės lėšos yra jų, mokesčių mokėtojų, lėšos, kad dalyvaudami savivaldybių ir valstybės sprendimų priėmimo procesuose jie gali iš tiesų keisti padėtį šalyje. Piliečiai turi būti visuotiniau supažindinami su savo politinėmis teisėmis, apmokomi naudotis esamomis ir būsimomis informacinėmis sistemomis.
 3. Diegti viešųjų konsultacijų ir viešųjų klausimų praktikas. Visuomenei svarbūs sprendimai turi tapti nuolat aptariami su piliečiais.
 4. Ministerijų ir kitų valstybės bei savivaldybių įstaigų teisės normų aktai turi būti priimami tik po to, kai, viešai paskelbus atitinkamus projektus, tam tikrą laiką piliečiams būtų sudaroma galimybė pareikšti nuomonę dėl jų (išimtytys galėtų būti daromos tik aiškiai apibrėžtais pagrindais, kai laiko praradimas sukeltų reikšmingų neigiamų pasekmių).
 5. Peticijų palaikymo lygmuo turi būti diferencijuojamas (būtų galima įvesti arba minimalų peticijai būtinų parašų skaičių, arba numatyti, kad didžiausios piliečių paramos sulaukusios peticijos būtų svarstomos skubos tvarka).
 6. Iteisinti ir supaprastinti elektroninių peticijų teikimo tvarką: atsisakyti elektroninio parašo reikalavimo ar bent jau šį reikalavimą taikyti tik vienam iš peticijos iniciatorių.
 7. Turi būti numatyta galimybė elektroniniu būdu įgyvendinti piliečių įstatymų iniciatyvos teisę – t.y. galimybė rinkti e-parašus paremiant įstatymų projektus, kurie turėtų būti siūlomi svarstyti Seimui kaip piliečių iniciatyva (pagal LR Konstitucijos 68 str.).
 8. Vietos savivaldos įstatymu reglamentuoti piliečių teises dalyvauti teisėkūros procesuose savivaldos institucijose (įtvirtinti teisės aktų leidybos iniciatyvos institutą ir pastabų bei pasiūlymų teikimo teisę).
 9. Įtvirtinti *actio popularis* (t.y. ieškinio teismui, kuriuo siekiama apginti viešąjį interesą) institutą Lietuvoje.

Šie Pilietinės visuomenės instituto siūlymai nemaža dalimi atitinka Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008-2012 metų programos nuostatas bei numatytas jos įgyvendinimo priemones: modernizuoti viešąjį administravimą, centralizuotai modernizuoti savivaldybių teikiamas viešąsias paslaugas, užtikrinti teisėkūros viešumą, sukurti konsultavimosi su visuomene sistemą. Tikimasi, kad konstruktyviai bendradarbiaujant visuomenei ir valdžios institucijoms jie gali būti sėkmingai įgyvendinti.

Konkretūs siūlomi projektai

1. Pasiūlymai *Teisėkūros proceso pagrindų įstatymo projektui XP-2498*

Projekto 6 straipsnio 2 dalį papildyti 2 ir 3 sakiniais: „Užtikrinamos viešąjį teisės aktų projektų svarstymą valstybės ir savivaldybių valdžios bei valdymo institucijos privalo aktyviai siekti visuomenės atstovų dalyvavimo priimant sprendimus. Išskyrus išskirtines aplinkybes (nepaprastoji padėtis ar kita ekstremali situacija) teisės normų aktai gali būti priimami tik po to, kai, viešai paskelbus atitinkamus projektus, visuomenės atstovams sudaroma galimybė per protingą laiką dėl jų pareikšti nuomonę“.

Projekto 6 straipsnį papildyti nauja 5 dalimi: „Visi teisėkūros proceso dokumentai (įskaitant iš įvairių įstaigų ir pavienių ekspertų gautas išvadas dėl teisės aktų projektų) operatyviai skelbiami vieningoje viešojoje duomenų bazėje, kurią prižiūri Vyriausybės įgaliota institucija“.

2. Siūlymai *Teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymui keisti*

Istatymo 4 straipsnio 1 punktą papildyti žodžiais „įskaitant pirminę (nemodifikuotą) informaciją. Šis principas taikomas ir informacijos skelbimui įstaigos interneto svetainėje“ ir jį išdėstyti taip: „informacijos išsamumo, reiškiančio, kad pareiškėjui turi būti pateikta visa pagal teisės aktus teiktina jo prašymo turinį atitinkanti informacija, **įskaitant pirminę (nemodifikuotą) informaciją**. Šis principas taikomas ir informacijos skelbimui įstaigos interneto svetainėje“.

Istatymo 4 straipsnį papildyti nauju 5 punktu ir jį išdėstyti taip: „**informacijos koncentruotumo, reiškiančio, kad pateikiant didesnės apimties informaciją ji struktūriškai apdorojama, taip pat informacijos vartotojui papildomai pateikiamas jos apibendrinimas**“.

Istatymo 6 straipsnio 1 dalį papildyti žodžiais „įstaigos veiklos planus ir detalias ataskaitas (įskaitant finansines)“ ir ją išdėstyti taip: „Įstaiga privalo turėti Vyriausybės patvirtintus reikalavimus atitinkančią interneto svetainę, kurioje teiktą informaciją apie savo funkcijas, struktūrą, informacijos teikimui skirtos informacijos rodyklę, **įstaigos veiklos planus ir detalias ataskaitas (įskaitant finansines)**, kitą teisės aktais nustatytą informaciją“.

Istatymo 14 straipsnį papildyti nauja 2 dalimi ir ją išdėstyti taip: „**Nepaisant šio straipsnio 1 dalyje numatytų bendrųjų terminų, įstaigos ir jų tarnautojai prašomą informaciją privalo pateikti kuo greičiau. Jei tarnautojas informaciją galėjo pateikti anksčiau, tačiau vilkino atitinkamo prašymo vykdymą, toks elgesys vertinamas kaip drausminis (tarnybinis) nusižengimas**“.

Istatymo 18 straipsnio 4 dalį papildyti žodžiais: „o pareiškėjai atsisako padengti faktines išlaidas“ ir išdėstyti taip: „Įstaigos neprivalo kurti dokumentų ar informacijos rinkmenų pagal pareiškėjų prašymus, jeigu tai susiję su neproporcingai didelėmis darbo ir laiko sąnaudomis, o pareiškėjai atsisako padengti faktines išlaidas“.

3. Siūlymai *Viešojo administravimo įstatymui keisti*

Istatymo 7 straipsnio 1 dalyje išbraukti žodžius „administracinių sprendimų, susijusių su bendrais teisėtais visuomenės interesais“, įrašyti žodžius „administracinio reglamentavimo“ bei „Dalyvauti konsultacijose turi būti sudaromos galimybės visiems to pageidaujantiems asmenims“ ir ją išdėstyti taip: „Viešojo administravimo subjektai dėl **administracinio reglamentavimo administracinių sprendimų, susijusių su bendrais teisėtais visuomenės interesais**, turi konsultuotis su visuomenės interesams tam tikroje srityje atstovaujančiomis organizacijomis (asociacijų, profesinių sąjungų, kitų nevyriausybinių organizacijų atstovais), o įstatymų numatytais atvejais – ir su gyventojais ar jų grupėmis. **Dalyvauti konsultacijose turi būti sudaromos galimybės visiems to pageidaujantiems asmenims**“.

Istatymo 7 straipsnio 2 dalį papildyti nauju sakiniu „Tačiau apie kvietimą konsultuotis visais atvejais turi būti pranešama viešai (įstaigos interneto svetainėje ir, esant poreikiui, kitais būdais)“ ir ją išdėstyti taip: „Konsultavimosi būdus (suinteresuotų asmenų sueigos, apklausos, viešai skelbti susirinkimai, atstovų kvietimai, kiti nuomonių išaiškinimo būdai), jeigu įstatymų nenustatyta kitaip, pasirenka pats viešojo administravimo subjektas. **Tačiau apie kvietimą konsultuotis visais atvejais turi būti pranešama viešai (įstaigos interneto svetainėje ir, prireikus, kitais būdais)**“.

Pilietinės visuomenės institutas – tai viešosios politikos tyrimų, visuomenės informavimo ir edukacinių projektų įgyvendinimo centras. Pilietinės visuomenės institutą 2004 m. vasarą įsteigė Atviros Lietuvos ir Valdo Adamkaus fondai.

„Atvira valdžia“ – Pilietinės visuomenės instituto 2007 – 2009 m. vykdomas projektas, kuriuo siekiama padaryti valdžios institucijas prieinamesnes, skaidresnes, atviresnes ir atskaitingesnes visuomenei, įgalinti piliečius ir sustiprinti visuomenės ir valdžios dialogą tiek nacionaliniu, tiek vietiniu lygmeniu.