

# **Piliečių dalyvavimo galimybės priimant sprendimus vyriausybės ir savivaldybės lygyje**

## **STUDIJA**

**Laura Stračinskienė**

### **ĮVADAS**

Lietuvoje pasikeitus santvarkai politinį gyvenimą sudaro daugybė politinių procesų ir reiškinių kaip rinkimai, referendumai, piketai, susirinkimai, peticijos, kuriuos lemia politiniai, ekonominiai, teisiniai ir socialiniai veiksniai.

Dalyvavimo kultūra laikoma viena iš esminių politinės kultūros elementų. Piliečių dalyvavimas sprendimų priėmimo procese liudija apie visuomenės aktyvumą, piliečių interesų atspindėjimą priimtuose sprendimuose, sprendimų priėmimo efektyvumą ir reikalingumą, skatina pasitikėjimą valstybės ir savivaldybės institucijomis, formuoja pilietinę atsakomybę, kuri pasireiškia kiekvieno piliečio asmeninio dalyvavimo visuomenės svarbos suvokimu.

**Piliečių dalyvavimas sprendimų priėmimo procesuose** skatina visuomenės ir vietos valdžios dialogą; pagerina vietos valdžios institucijų veiklos skaidrumą bei atskaitomybę, tokiu būdu sukuriant sąlygas geram valdymui; padeda spręsti tam tikro regiono problemas ir tuo pačiu padeda užtikrinti, kai į piliečių nuomonę būtų atsižvelgta priimant politinius ir programinius sprendimus, padeda nustatyti bendruomenės poreikius ir prioritetus; sudaro galimybę gauti būtinos reikiamos informacijos geriausiam sprendimui priimti ir suteikia galimybę paaiškinti žmonėms reikalo esmę, kai būtina priimti sudėtingą ar nepopuliarų sprendimą; leidžia valstybes tarnautojams parodyti piliečiams, kad jie žino savo darbą bei jį dirba atsakingai, tarnauja piliečiams; gali paskatinti bendruomenės kūrybingumą ir leidžia panaudoti piliečių išmintį ir gabumus; ugdo abipusį pasitikėjimą; gali padėti valstybes tarnautojams spręsti konfliktus, pasiekti konsensą ir užtikrinti piliečių paramą; gali padėti koreguoti ir tobulinti programas, norint užtikrinti visuomenės paramą; leidžia įgyti visuomenės paramą, nes žmonėms patinka, kai klausama jų nuomos svarbiais klausimais, ypač tais, kurie turi jiems tiesiogines įtakos ir kurie leidžia jiems jaustis reikšmingiems.

Dažnai žmogaus laisvėms ir pačiai demokratijai kyla pagrįsti pavojai, kai visuomenė nereiškia jokie susidomėjimo valdžios institucijų veikla, o tiesioginis gyventojų dalyvavimas viešųjų

reikalų tvarkyme dažniausiai suvokiamas kaip piliečių dalyvavimas rinkimuose (ypač vietos lygiu). Palyginus ne daug piliečių aktyviai dalyvauja politiniame gyvenime, dauguma yra linkę leisti priimti sprendimus atsakingiems valstybes tarnautojams. Taip pat labai nedaug piliečių naudojami savo teisėmis - dalyvavimu valstybės valdyme, į kurias įeina dalyvavimas formuojant pagrindines valdžios įstaigas; galimybė pasinaudoti referendumo teise; teisė į peticiją; teisė inicijuoti įstatymą Seime ir pan. Vėl gi, šiomis teisėmis dauguma nesinaudoja dėl nežinojimo, apolitiškumo ar kitų priežasčių. Pagal A. Augustinaičio 2000-aisiais metais atliktus gyventojų apklausos duomenis, tiriant informacinės visuomenės būklę savivaldybėse, nustatyta, kad tik 0,8 % gyventojų yra dalyvavę rengiant savivaldybių programas; 5,1 % - yra su tokiais programomis susipažinę, 43 % - kai ką apie jas girdėję, o 39 % - nėra nieko girdėję apie tai. Tyrimo autorius tokius skaičius linkęs vertinti labai pesimistiškai: „savivaldos institucijos yra labai nutolusios nuo daugumos gyventojų sluoksnių, jų programos formalios, nepaliečia tiesioginių gyventojų interesų.“ (K.Masiulis).

Dabartiniai procesai vykstantis Lietuvoje parodo, kad:

- piliečių ir bendruomenių poreikiai ir interesai nesuderinami su priimamais sprendimais tiek vyriausybės, tiek vietos savivaldos lygiais. Todėl problemos sprendžiamos nusiskundimų ir visuotinio nepasitenkinimo formomis;
- labai maža dalis piliečių naudojami savo teisėmis, kaip dalyvavimas formuojant pagrindines valdžios įstaigas; galimybė pasinaudoti referendumo teise, teisė į peticiją, teisė inicijuoti įstatymą Seime ir t.t;
- teisės aktai reglamentuojantis piliečių dalyvavimą sprendžiant viešuosius reikalus yra nesuderinti tarpusavyje;
- piliečiai dėl žinių, informacijos stokos nesugeba realizuoti galimybių atstovauti savo bei viešuosius interesus (piliečių neinformatyvumas).

Todėl pagrindinis šios studijos tikslai yra šie:

- išanalizuoti įstatyminių visuomenės dalyvavimo reglamentavimą vyriausybės lygiu ir pateikti **pasirinkto** valstybės modelio dėl piliečių dalyvavimo ir jų informavimo veikimą (kokie teisės aktai numato piliečių dalyvavimo galimybes ir galimus būdus (sąrašas ir nuostatos);
- įvertinti teisinių nuostatų veikimą tiesioginio gyventojų dalyvavimo (viena iš kontrolė formų) sprendžiant vietos reikalus;

- apžvelgti užsienio valstybių patirtį ir jų pasirinktas priemones bei būdus dėl piliečių dalyvavimo;
- pateikti veiksmų planą (konkrečiai nurodant, kokius teisinius dokumentus reikia pakeisti ar papildyti ar naujai priimti; kaip būtų galima paskatinti piliečius aktyviai dalyvauti sprendžiant viešuosius klausimus; kokius būdu ar priemones turi pasirinkti Vyriausybės ir vietos savivaldos institucijos siekdamos sužinoti piliečių interesus ir juos paskatinti dalyvauti svarstant viešuosius klausimus).

## 1. „Piliečių dalyvavimas sprendimų priėmime“: požiūriai ir samprotavimai

Demokratinėje valstybėje valdžia, pasak O.Petersono, „turi būti konstitucinė, efektyvi ir siekianti reikšti visos visuomenės interesus“(A.Raipa). Valdžios konstitucionalizmą autorius aiškina kaip konstitucinių nuostatų įgyvendinimą, formuojant valdžios struktūras ir reglamentuojant jų veiklą, suprantant valdžią kaip reguliavimo objektą ir išskiriant funkcinę paskirti.

Dabartinės demokratijos sąlygomis R. Dalis rekomenduoja siekti tokios padėties, kuriai esant politinis gyvenimas taptų viena iš svarbiausių visų žmonių gyvenimo dalimi. Tam, kad piliečiai galėtų plačiai įsitraukti į įvairius jiems patiems reikšmingus politinius reikalus, reikia jog visiškai demokratiška sistema atitiktų sekančius kriterijus: **veiksmingas dalyvavimas**: piliečiai privalo turėti pakankamas ir lygias galimybes formuoti savo polinkius, įtraukti klausimus į viešąją darbotvarkę ir išdėstyti argumentus už vieną, o ne kitą sprendimą; **sąmoningas supratimas**: piliečiai privalo turėti plačias ir lygias galimybes sužinoti ir pareikšti, koks sprendimas svarstomu klausimu geriausiai atitiktų jų interesus; **balsavimo lygybė lemiamu tarpsniu**: kiekvienas pilietis privalo būti tikras, kad jo nuomonė bus laikoma lygiaverte kitų piliečių nuomonėmis lemiamuoju kolektyvinio sprendimų priėmimo tarpsniu; **darbotvarkės kontrolė**: piliečiai privalo turėti galimybę nutarti, kuriuos klausimus reikia arba kurių nereikia spręsti vykstant pirmuosius tris kriterijus atitinkančiam svarstymo procesui; **įtraukimas**: pilietinių galių suteikimas visiems suaugusiems asmenims, turintiems teisėtų interesų valstybėje ( R.Dahl).

D.Heldas analizuodamas R.Dalio demokratiškos sistemos kriterijus, sujungia juos tarsi į tam tikrą priežastinių ryšių grandinę. Pasak jo, jei piliečiams nebūtų sudarytos sąlygos „veiksmingai dalyvauti“ ir „sąmoningai suprasti“, platus jų sluoksniai, visada liktų marginalizuoti demokratiname procese; piliečiai neturėtų kognityvinių priemonių arba dalyvavimo kanalų, kad galėtų veiksmingai priiminėti kolektyvinius sprendimus. Neįtvirtinus „lygaus balso“ teisės, nebūtų mechanizmo, kuris leistų vienodai atsižvelgti į piliečių pažiūras ir polinkius. Jei piliečių rankose nebūtų „politinės darbotvarkės“ ir jos „galutinės kontrolės“, tada iš „žmonių valdžios“ iš esmės liktų tik vardas.

Lietuvos tyrinėtojai piliečių dalyvavimą nusako kaip „bendravimą tarp piliečių ir valdžios, kai valdžia informuoja piliečius ir juos išklauso, o piliečiai išsako savo nuomonę ir pageidavimus valdžiai“. Piliečių dalyvavimo terminas aiškiai suprantamas ir dažniausiai vartojamas kalbant

apie netiesioginio dalyvavimo formas, tokias kaip narystė interesų grupėje ar balsavimas, dalyvavimas nevyriausybinėje organizacijoje. Įvairus teoretikai ir politikos analitikai linkę skirtingai vertinti piliečių dalyvavimą: H.Kaufmanas - vertino kaip priemonę koreguoti valdančiųjų sluoksnių politikos klaidas; kiti pažymi, kad piliečių dalyvavimas kaip forma grindžiama pripažinimu, kad piliečiai gali ryškiai veikti sprendimų kokybę bei pagerinti viešosios politikos turinį. Piliečiai, kaip valdžios institucijų teikiamų paslaugų vartotojai, yra žymiai jautresni visuomenės poreikiams, tiesiogiai susidurdami su tam tikra problema, gali geriau įvertinti situaciją ir pasiūlyti savo sprendimo variantą. Tad jei vyktų abipusis bendravimas ir bendradarbiavimas tarp valdžios atstovų ir piliečių, galbūt problemos būtų greičiau išsprendžiamos ar parenkamas tinkamesnis problemos sprendimo variantas. Be to, piliečiai įgiję dalyvavimo patirties, tampa tolerantiškesni, labiau išsilavinę, kilnesni; jiems dalyvavimo esmė tampa svarbi ne tik kaip asmeninių poreikių tenkinimas, bet ir kaip piliečių grupės ar visos visuomenės interesų išraiška.

Piliečių įtraukimo į dalyvavimą priežastys labai įvairios. Jos gali būti tiek politinės, socialinės ar ekonominės, susijusios su sparčiais pokyčiais visuomenės gyvenime, su bendruomenės narių lūkesčiais. Jas lemia valdžios institucijų darbuotojų, savivaldos institucijų požiūris į visuomenės interesus, jų aktyvumo lygmenį, valstybės tarnautojų noras ir sugebėjimas komunikuoti su piliečiais, skleisti informaciją apie valdžios institucijų veiklą ir spręstinas problemas, kviečiant piliečius diskutuoti.

Valdžios institucijos turi stebėti visuomenę, identifikuoti interesus ir požiūrius. Šiam tikslui naudojamos įvairios viešosios nuomonės tyrimo formos, piliečių skundų, prašymų, apsilankymų valdžios institucijose analizė, susitikimai su piliečiais. Tokiu būdu skatinamas abipusis piliečių ir viešojo administravimo institucijų komunikavimas, aktyvus piliečių dalyvavimas, pateikiant savo idėjas bei siūlymus susitikimuose, susirinkimuose, diskusijose ar konferencijose, inicijuojant naujas piliečių dalyvavimo formas ir struktūras.

Ankstesniais laikotarpiais buvo manoma, kad administracinio lygmens dalykams visuomenė neturėtų daryti įtakos ir kad administravimo procesą ji gali veikti tik išreikšdama savo nuomonę rinkimuose ir lobistine veikla, kuriai vadovauti jos išrinkti pareigūnai. Tačiau vėliau, tokia nuostata buvo suabejota, nes buvo pastebėta sėkmingo visuomenės dalyvavimo akivaizdi nauda: priimami veiksmingesni sprendimai, visuomenė lieka patenkinta ir palaikanti, stiprėja demokratija. Valstybės institucijos savo veiklą nukreipė ne į procesų analizę, bet į veiklos

rezultatyvumą. Vienas iš elementų, kuris paskatino piliečių dalyvavimą sprendimo priėmimo buvo/yra konsultavimasis. Visuomenės dalyvavimas viešajame administravime įgyvendinamas įvairiais būdais: pavienių asmenų ir interesų grupių veikla, rengiant viešus svarstymus, pranešimus ir komentarus, organizuojant demonstracijas, vykdant rinkimines kampanijas bei lobizmą, dalyvaujant nevyriausybinių organizacijų, profsąjungų, politinių partijų bei kitų visuomeninių organizacijų veikloje. Veikdami kartu žmonės gali daryti didesnę įtaką valdžiai ir jos priimamiems sprendimams,

todėl šiuolaikinėse valstybėse pagrindiniai organizuoto poveikio dariniai yra interesų grupės, nevyriausybines organizacijos ir politinės partijos. Visi jie priskirtini visuomeninių organizacijų grupei.

Piliečių dalyvavimas suteikia sprendimo priėmėjui informacijos, reikalingos racionaliam sprendimui priimti. Pasak Paul H.Appleby, administratoriai politinius sprendimus įtakoja keliais būdais: pirmiausia, administraciniu diskretiškumu: „administratoriai nustato taisykles, nusprendžia

kokių įstatymų reikia, kaip įstatymus įgyvendinti praktikoje". Piliečiai tiesiogiai bendrauja su viešojo administravimo institucijų tarnautojais, jiems pateikia savo prašymus, pasiūlymus ar skundus, taip informuoja apie savo problemas ar bando prisidėti prie sprendimų priėmimo. Piliečiai turi ir daugiau dalyvavimo valstybės valdyme teisių, kuriomis pasinaudoję, prisidėtų prie sprendimų priėmimo. Tačiau klausimas, ar piliečiai apie tas savo teises žino. Apskritai piliečių dalyvavimas politikoje ir sprendimų priėmimo labai priklauso nuo jų politinės kultūros lygio: žinios apie politiką, politines vertybes.

Įgydami politinių žinių ir aktyviai dalyvaudami politikoje, individai tampa tikrais piliečiais. Pagrindinis viešojo administravimo specialistu keliamas klausimas - kaip ir kodėl tradicinės valdžios institucijos turėtų / galėtų dalytis atsakomybę ir funkcijas su piliečių iniciatyvomis, kad būtų pasiekta visuomenei reikalingo saugumo ir gerovės bei teikiamų paslaugų geriausios kokybės." ( Matonyte I.). Negalima sakyti, kad viešojo administravimo institucijos neskatina piliečių dalyvauti priimant sprendimus: viešojo administravimo specialistai dėmesį kreipia į piliečių ir valdžios institucijų bendravimą ir bendradarbiavimą, grindžiamus subsidiarumo ir partnerystės principais; keičia teisinę aplinką, kad tik visuomenė žinotų ir norėtų žinoti apie institucijų veiklą ir jų atstovavimą žmonių interesams. Tačiau iškyla klausimas ar valstybės ir savivaldybių institucijos tikrai atlieka veiksmu, kurių pagalba skatinama pilietiškumas, ar tik deklaratyviai savo rezultatus parodo ataskaitose ar kito pobūdžio dokumentuose. Piliečių

dalyvavimo *status quo* analizė parodys tendencijas ir galimybes piliečiams įgyvendinti prigimtines teises, nes prieš tai pateiktuose teiginiuose yra deklaruojama tas kas turėtų būti, kokie pagrindiniai faktoriai leidžia nustatyti pilietinės visuomenės vystimąsi. Tai pagrindiniai principai, kuriais reikėtų vadovautis priimant bet kokio tipo sprendimus.

## **2. Europos dokumentų apžvalga ir pagrindinės strateginės gairės**

Nepaisant ryškaus atstovaujamosios demokratijos išgalėjimo, įvairių šaliu teisėje XX a. ir ypač jo pabaigoje tiesiogines demokratijos institutai tampa vis populiarnesni. Europoje. Ryškėja tendencija tiesiogines demokratijos institutą įtvirtinti ne tik svarbiausių valstybės klausimų sprendimui, bet ir - teisės aktų nustatytose ribose - sprendžiant aktualiausius klausimus vietos lygmenyje.

Visos Europos Tarybos šalys pastaruoju metu svarsto vietos savivaldos perspektyvas XXI amžiuje - informacijos ir globalizacijos amžiuje. Nepaisant skirtumų tarp šalių, kai kurios problemos yra bendros: realus savivaldybių gebėjimas atlikti priskirtąjį vaidmenį, gyventojų ir vietos valdžios santykių kokybė bei gyventojų dalyvavimo vietos visuomeniniame gyvenime mastas.

Europos Tarybos šalių narių pateikiamoje informacijoje apie vietos demokratijos plėtrą pateikiama, kad tiesioginė demokratija vietos lygmenyje įgyvendinama įvairiomis formomis - tai ir gyventojų dalyvavimas savivaldybių institucijų veikloje, ir konsultavimasis su tam tikromis gyventojų grupėmis, ir nevyriausybinė organizacijų įtraukimas į bendruomenės klausimų sprendimą.

1996 m. vasario 15 d. Europos Tarybos Ministrų Komitetas priėmė rekomendaciją Nr. (96) 2 Dėl referendumu ir visuomeninės vietos veiklos. Šioje rekomendacijoje yra teigiama, kad gyventojų teisė išsakyti savo nuomonę apie vietos valdžios sprendimus dėl ilgalaikį poveikį turinčių įsipareigojimų yra vienas iš demokratijos principų, bendru visoms Europos Tarybos šalims narėms. Šia teise galima geriausiai pasinaudoti tiesioginiu būdu. Vietos referendumai gali būti ta priemone, kuri paskatins gyventojų susidomėjimą ir dalyvavimą tvarkant viešuosius vietos reikalus ir, jeigu bus vadovaujama atitinkamais principais ir vykdoma tam tikros sąlygos, gali papildyti atstovaujamają demokratiją vietiniame lygmenyje.

Europos vietos ir regionu valdžiu kongreso Institucinis komitetas, analizuodamas daugelio šalių narių pateiktą informaciją pastaruoju klausimu, nustatė tokias bendras tendencijas:

- silpnėja visuomenės domėjimasis politika, auga abejingumas jai;
- sudėtinga didinti bendruomenės dalyvavimą vietos gyvenime tiesioginiu pasitarimu formomis;
- atstovaujамųjų vietos savivaldos institucijų silpnumas mažina sistemos efektyvumą, atvirumą ir atskaitingumą.

Žmonės pradėjo labiau domėtis:

- tiesioginio individualaus dalyvavimo veikloje formomis;
- neformaliu ir lanksčiu dalyvavimu veikloje;
- tam tikru periodiniu, o ne nuolatinu visuomeniniu darbu.

Gyventojų tiesioginio dalyvavimo visuomeniniame vietos gyvenime problemos parodo, kad tikslinga kurti naują gyventojų ir vietos valdžios sąveikos modelį optimaliai pritaikytą *moderniai visuomenei*. Šis modelio pasikeitimas turi svarbią reikšmę tradicinėms vietos atstovaujamosios demokratijos institucijoms. Vietos savivaldos institucijos ir jų veiklos mechanizmai - negali likti nepertvarkyti ir neprisitaikę prie vykstančių pokyčių. Tai reiškia, kad vietos savivaldos institucijos turėtų taikyti lankstesnius darbo metodus, pasirinkti tinkamiausius būdus vėl pradėti dirbti su visuomene ir sugebėti patenkinti jos kintančius poreikius. Konsultavimasis su bendruomene turėtų tapti įprastu ir natūraliu vietos savivaldos reiškiniu.

Praktinis klausimas, kurį sprendžia dauguma Europos valstybių - kaip organizuoti tiesioginį gyventojų dalyvavimą, kad jis padidintų, o ne mažintų sprendimų priėmimo kokybę, spartintų, o ne stabdytų pažangą.

Vietiniai referendumai, kaip „klasikinis“ konsultavimosi su gyventojais mechanizmas ir toliau laikomi tinkamu tiesioginės demokratijos mechanizmu. Tačiau jau egzistuoja daug naujų dalyvavimo formų:

- **gyventojų forumai** - forumai gali veikti narystės principu arba būti „atviri“. Nustatytais atvejais jie gali pateikti rekomendacijas savivaldybių tarybų komitetams arba net dalyvauti sprendimų priėmimo procese. Pagal pobūdį forumai gali būti skirstomi į: besinaudojančiųjų viešosiomis paslaugomis forumai, kuriuose aptariamos problemos, susijusios su tam tikros paslaugos teikimu ar tobulinimu; probleminiai forumai, kuriuose



svarstomi bendruomenei aktualus tam tikros srities klausimai; panašių interesų forumai; mažų bendruomenių forumai, kuriu nariai yra dažniausiai tam tikros geografiškai apibrėžtos apylinkės (analogija Lietuvoje - seniūnijos) gyventojai. Jie sprendžia paslaugų teikimo tam tikros apylinkės gyventojams klausimus. Šiems forumams gali būti priskirti savivaldybės tarnautojai, taip pat jie glaudžiai bendradarbiauja su savivaldybės tarybos nariais, atsakingais už atitinkamų paslaugų teikimą.

- **pasitenkinimo tyrimai.** Jie gali būti vienkartiniai arba vykstantys reguliariai ir tiriantys tam tikru viešųjų paslaugų teikimą. Tyrimai atliekami įvairiais būdais - paštu, apsilankant pas gyventojus namuose ir kt; jie gali apimti visus savivaldybės gyventojus arba tam tikrą ar tam tikros paslaugos vartotojų grupę.

- **Besinaudojančiųjų paslaugomis kontrolė** - tokia veikla reiškia, kad gyventojai tiesiogiai kontroliuoja viešosios paslaugos teikimo organizavimą bei su tuo susijusius materialinius išteklius. Minėta veikla paprastai užsiima gyventojų išrinktas komitetas.

Be šių mechanizmų, egzistuoja tokie, kurie sudaro sąlygas pasireikšti skirtingoms interesu grupėms. Akcentuotinas būtinumas užtikrinti dalyvavimą tų gyventojų grupių, kurie dažnai neįtraukiami į sprendimų priėmimo procesą. Prie tokių formų priskirtinos **vaiku (jaunimo) tarybos.** Tai organizacijos, įkurtos savivaldybėje ar seniūnijoje, kurias išrenka vaikai arba jauni žmonės iš savo tarpo ir kurioms pirmininkauja vienas iš jų tarpo kartu su savivaldybės meru ar tarybos nariu, atsakingu už jaunimo reikalus. Tarybose aptariamos to amžiaus žmonių problemos, rengiami bei įgyvendinami projektai, kurie finansuojami iš savivaldybės biudžeto.

Paminėtinos ir šios, daugiau ar mažiau bendros visoms Europos tarybos šalims narėms gyventojų tiesioginio dalyvavimo formos:

- **gyventojų žiuri** - gyventojų grupės, kurias vietos bendruomenės išsirenka tam, kad būtų sąžiningai atstovaujami gyventojų interesai. Jos sukviečiamos aptarti tam tikras problemas, kurias iškelia savivaldybės institucijos. Ekspertai pateikia gyventojų žiuri vertinimui sprendimų projektus. Vertinimas gali trukti keletą dienų, o jam pasibaigus surašoma ataskaita, kurioje pateikiama gyventojų žiuri nuomonė, fiksuojant ir išryškėjusius nuomonių skirtumus. Ši žiuri nuomone gali įtakoti savivaldybės institucijų sprendimu priėmimą;

- **prisiekusieji gyventojai - patarėjai** - besivystanti struktūra, sudaryta iš statistikai atrinktų gyventojų, kurių nuomonės yra klausama keletą kartu per metus. Klausimų

tematika gali būti gana plati - tiek konkrečios paslaugos teikimo problemos, tiek bendra savivaldybės strategija.

Vietos gyventojų ir atstovaujamosios valdžios sąveikai gerinti naudojamos įvairios formos, tokios, kaip:

- **kooptacija** (darbas savivaldybės tarybos komitete). Kooptuojami dažniausiai jau turintys atstovavimo bendruomenei patirti gyventojai. Kai kuriais atvejais savivaldybės tarybos komitetuose jie turi tik patariamąjį balsą, kitais atvejais - dalyvauja priimant sprendimus;
- **interaktyvus tinklapis**. Jis gali būti internete arba savivaldybės intranete. Tai įgalina gyventojus siųsti informaciją elektroniniu paštu dėl problemų, kurių sprendimas yra vietos savivaldos institucijų kompetencijoje, vertinti jas, siūlyti sprendimo būdus bei gauti atsakymą, t. y. užmegzti dialogą. Ši dalyvavimo forma įgauna vis didesni mastą informacinių technologijų plėtros dėka ir jai skiriamas didelis dėmesys, kaip sudėtinei e-valdžios strategijos įgyvendinimo daliai.
- **populiarusis pasiūlymas** - pasinaudojimas teise siūlyti sprendimą. Populiarusis pasiūlymas gali būti pateiktas tik bendrais bruožais arba būti galutinai paruošto preliminarus sprendimo projekto formos;
- **vietos gyventojų nuomonių apklausa** - grindžiamas atsitiktinumo principu ir apklausiami skirtingu socialiniu grupių bendruomene atstovai. Tai yra klasikinis būdas sužinoti gyventojų reakciją į konkrečią problemą.

Be šių tiesioginio dalyvavimo formų egzistuoja dar ir gyventojų dalyvavimas per įvairias asocijuotas grupes, kurios įvardijamos kaip nevyriausybinės organizacijos. Daugelyje Europos Tarybos šalių narių vietos valdžia įgyvendina įvairias paramos NVO priemonės - tai dotacijų teikimas jų vykdomų projektų paramai, pasiūlymai imtis teikti tam tikras viešąsias paslaugas, specialistų konsultacijos ir kt. Kyla pavojus, kad dėl vietos valdžios teikiamos paramos gali atsirasti per didelė NVO priklausomybė nuo valdžios institucijų, tuo pačiu prarandant dalį identiteto, dalį veiklos savarankiškumo. Argumentai už „nutolusių“ nuo oficialiosios valdžios struktūrų plėtra remiasi tuo, kad tos struktūros, būdamos tam tikra opozicija oficialiajai valdžiai, skatina idėjų konkurenciją, tuo pačiu - progresą.

Europos Tarybos Ministrų Komitetas, įvertinęs pokyčius, įvykusius tiek Europos politiniame gyvenime, tiek pačioje visuomenėje, 2001 m. gruodžio 6 d. priėmė rekomendaciją Rec (2001)19

šalims narėms Dėl gyventojų dalyvavimo vietiniame visuomeniname gyvenime. Šioje rekomendacijoje siūloma šalių narių vyriausybėms formuoti politiką, kuri skatintų kokybiškai naują gyventojų dalyvavimą vietos visuomeniname gyvenime. šiame etape valstybių vyriausybėms siūloma vadovaujantis tokiais principais:

- garantuoti gyventojams teisę gauti aiškią išsamią informaciją apie dalykus, svarbius jų vietos bendruomenei, bei galimybę pareikšti savo nuomonę dėl esminių vietos valdžios sprendimų;
- užtikrinti, kad visuomenė būtų gerai informuota apie visų dalyvavimo galimybių spektrą;
- ieškoti naujų būdų pilietinės atsakomybės jausmui stiprinti ir remti gyventojų dalyvavimą vietos valdžios sprendimų priėmimo procese;
- vengti per daug griežtų sprendimų ir leisti eksperimentuoti, akcentuoti teisių suteikimą o ne taisyklių nustatymą;
- pateikti eilę gyventojų dalyvavimo priemonių ir suteikti galimybę jas derinti pagal panaudojimo būdą bei aplinkybes;
- pradėti nuo situacijos įvertinimo, įvesti monitoringo sistemą ir fiksuoti pasikeitimus, tikslu nustatyti bet kokių teigiamų ar neigiamų tendencijų gyventojų dalyvavime priežastis bei vertinti taikomu priemonių poveiki;
- suteikti galimybę pasikeisti informacija apie geriausią gyventojų dalyvavimo patirtį tarp šalių ir jų viduje;
- atkreipti ypatingą dėmesį į tas gyventojų kategorijas, kuriems sunkiau dalyvauti visuomeniniame gyvenime ir kurių interesai mažiau atstovaujami;
- pripažinti galimybę vaikams ir jauniems žmonėms atstovauti vietines bendrijas ir akcentuoti vaidmenį, kuri jie gali suvaidinti.

Minėtoje rekomendacijoje siūloma ypatingą dėmesį **skirti nacionaliniams teisės aktams, kurie įgalina:**

- gyventojus pateikti pasiūlymus, prašymus, skundus;
- organizuoti konsultacinius arba sprendžiamuosius referendumus dėl vietinės svarbos reikalų;
- įtraukti gyventojus į viešųjų paslaugų teikimo organizavimą.

Viena iš svarbiausių priemonių, siūlomų rekomendacijoje - gerinti gyventojų švietimą, diegti suvokimą apie atsakomybę.

Siūloma kiek įmanoma labiau pasinaudoti naujomis informacinėmis ir komunikacijų technologijomis, imtis priemonių, kad vietos valdžios institucijos naudotų be tradiciniu metodu (viešųjų pranešimų, lankstinukų ir pan.) visas esamas komunikacijos priemones - dialogines internete svetaines, daugiakanalio transliavimo priemones.

Rekomenduojama plėtoti abipusio ryšio mechanizmus, siekiant įtraukti gyventojus į priimtų sprendimų vertinimą.

Rekomendacijoje akcentuojama, kad būtina suteikti gyventojams galimybę dalyvauti įvairiuose sprendimų priėmimo proceso etapuose (pristatyme, svarstyme, tvirtinime ir t.t); kiekvieną etapą iliustruojant pakankamai informatyviai ir gyventojams suprantamu būdu. Tam naudotinos tiek tradicinės priemonės (žemėlapiai, garso ir vaizdo medžiaga), tiek naujų technologijų dėka visuomenei prieinamos elektroninės duomenų bazės.

Būtina reguliariai rinkti informaciją apie įvairių gyventojų kategorijų dalyvavimą (pvz. jaunų žmonių, neigaliųjų, moterų ir kt.) ir, nustatčius, kad tam tikros grupės yra nepakankamai atstovaujamos, pasiūlyti joms specialiu priemonių.

Būtina skatinti mažų bendruomenių, ypač kaimo vietovėse, įtraukimą į visuomeninį vietos gyvenimą.

Rekomendacijoje siūloma šalių narių vyriausybėms užtikrinti, kad tiesioginis dalyvavimas turėtų realų poveikį sprendimų priėmimo procesui, kad patys gyventojai būtų gerai informuoti apie savo dalyvavimo poveikį, kad jie matytų apčiuopiamus rezultatus.

Akcentuojamas nuolatinis abipusis vietos valdžios ir gyventojų ryšys kiek įmanoma lankstesnėmis ir kiekvienai asmenų grupei tinkamiausiomis formomis. Tam reikia sudaryti ir atitinkamas teises prielaidas, bet jau nepakanka vien „leisti“ veikti, o būtina kryptinga ir nuosekli skatinimo politika. Kaip sudedamoji dalyvavimo skatinimo politikos dalis turėtų būti gyventojų švietimas.

Valstybių nacionalinės teisės aktai labai skirtingai reglamentuoja vietinius referendumus. Daugumoje nagrinėtų šalių jie yra patariamojo (konsultacinio) pobūdžio. Tose šalyse, kur

vietinio referendumo rezultatai yra privalomi savivaldybės atstovaujamajai institucijai, teisės aktai nustato klausimus, dėl kurių būtina skelbti vietinį referendumą. Kai kuriose šalyse rezultatų privalomumą lemia balsų pasiskirstymo procentinė dalis. Savivaldybės taryba arba nustatyta jos dalis visais atvejais gali inicijuoti vietinį referendumą, o gyventojų iniciatyvos pareiškimo teisė dažniausiai „apsunkinama“ reikalavimu, kad būtų atstovaujama tam tikra procentinė apklausiamos teritorijos gyventojų dalis. Daugelyje šalių - Čekijoje, Slovakijoje, Liuksemburge, Suomijoje, Italijoje, Ispanijoje ir kai kuriose Austrijos žemėse - šis institutas įvestas pernelyg neseniai, kad būtų įgyta daug šios veiklos patirties.

Europos ministrai, atsakingi už vietos savivaldą, 1993 m. Hagoje vykusioje konferencijoje, įvertino tiek teigiamus, tiek neigiamus vietinio referendumo instituto aspektus (1 lentelė).

**1 lentelė.** Vietinio referendumo instituto Europos Tarybos šalyse vertinimas

	<b>Vietinių referendumų privalumai</b>	<b>Vietinių referendumų trūkumai</b>
1.	Įtvirtinant vietinius referendumus valstybės teisės aktuose, užtikrinama galimybė gyventojams dalyvauti sprendžiant jiems aktualius klausimus.	Konsultacinio vietinio referendumo įteisinimas menkina išrinktųjų atstovų svarbą.
2.	Gyventojai prisiima atsakomybės dalį už viešųjų reikalų tvarkymą. Tai padeda daliai gyventojų lengviau susitaikyti su kartais nepopuliariais sprendimais.	Mažėja partijų įtaka - išrinktosioms i atstovaujamają instituciją partijoms ribojama galimybė partijoms nuosekliai įgyvendinti programines nuostatas
3.	Pats faktas, kad šaukiamas referendumas, padidina bendruomenės domėjimąsi svarstomu klausimu. Vietiniai referendumai vaidina šviečiamąjį vaidmenį, skatina visuotines diskusijas.	Pernelyg dažnai šaukiant referendumus, stabdomas (išbalansuojamas) efektyvus savivaldybių valdymas vidutinės trukmės laikotarpiu
	Paprastai tikimasi, kad netgi konsultacinis referendumas politiškai, tačiau ne teisiškai įpareigoja vietos valdymo instituciją vykdyti gyventojų pareikštą valią. Privalomojo pobūdžio referendumai yra tam tikra išrinktųjų atstovų veiklos kontrolės forma. Jie suteikia gyventojams galimybę aktyviai dalyvauti vietos visuomeniniame gyvenime ne tik rinkimų laikotarpiu, nes daro spaudimą išrinktoms vietos valdžios institucijoms jų kadencijos laikotarpiu.	Privalomieji referendumai sumažina vietos valdžios institucijų atsakomybę, nes jos nėra pilnai atsakingos už sprendimų, priimtų vietinio referendumo būdu, pasekmes.

	<p>Pateikus klausimą (-us), galima sužinoti didelės gyventojų dalies nuomonę dėl ginčytino sprendimo, tačiau būtina užtikrinti, kad klausimo (-u) tekstas būtų ne painus ir tendencingas, o neutralus ir objektyvus.</p>	<p>Kartais referendumo organizavimo eigoje sudėtingas klausimas gali būti supaprastintas, todėl balsavimo rezultatai gali būti nenuoseklūs ir neatspindėti bendro vietinių problemų ir reikmių vaizdo. Pasiryžimas dalyvauti sumažės, o referendumas nebus nei teisingas, nei efektyvus, jei gyventojams bus pateikiama netinkama informacija dėl svarstomo klausimo, ypač jei klausimas susijęs su sudėtingomis ekonominėmis ar techninėmis problemomis. Kai kurie klausimai netinka visuotiniam balsavimui: pasirenkant atsakymą "taip" arba "ne", "už" arba "prieš", nes įvairūs viešosios nuomonės atspalviai nebus tinkamai atskleisti. Be to, jeigu nėra tarpinių pasiūlymų, balsuotojai gali būti priversti prieštarauti projektui, kuriam jie iš esmės pritaria, paprasčiausiai dėl kokios nors vienos jo nuostatos.</p>
	<p>Vietiniam referendumui pateikiami klausimai dėl aktualiu gyventojams viešųjų reikalų, už kuriuos savivaldybė yra atsakinga ir sprendžia, atsižvelgdama į vietos sąlygas.</p>	<p>Naudojant vietinio referendumo mechanizmą, yra rizika, kad kaimyninėse savivaldybėse dėl to paties klausimo bus priimti skirtingi sprendimai, todėl galima papulti į aklavietę, ypač teritorijų planavimo srityje.</p>
	<p>Siekiant, kad vietiniai referendumai turėtų tikrą demokratinę reikšmę, turi būti garantuojamas tam tikras suinteresuotųjų šalių lygiateisiškumas neišvengiamu išlaidu atžvilgiu.</p>	<p>Vietiniai referendumai yra pakankamai sudėtinga procedūra. Jo organizavimas reikalauja daug laiko, bei, kaip ir kiti demokratiniai institutai, piniginių lėšų. Tai yra argumentas prieš pernelyg dažną jo naudojimą</p>

Kaip matyti, šis tiesioginės demokratijos mechanizmo panaudojimas gali sukelti ir nemažai problemų. Nežiūrint trūkumų, nekyla abejonių dėl šio instituto, mechanizmo reikalingumo. Todėl Europos Tarybos šalių ministrai, atsakingi už vietos savivaldą, X-oje konferencijoje, įvykusioje 1993 m., išanalizavę šalių pateiktą informaciją apie vietinių referendumų praktiką, pritarė, kad vietinių referendumų įtvirtinimas valstybių teisės aktuose yra vienas iš būdų užtikrinti, kad šis tiesioginės demokratijos institutas būtų tinkamai naudojamas ir galima jo rizika būtų sumažinta.

Kaip matyti labiausia Europos dokumentuose akcentuojamas vietos savivaldos lygmuo, nes Europos institucijos yra įsitikinusios ( tyrimai, išvados), kad tik arčiausiai esanti žmogaus institucija gali išspręsti jo problemas. Mažai yra analizuojamas centrinis lygmuo, tačiau rekomenduojama taikyti tuos pačius demokratijos principus, kurie paskatintų įgyvendinti piliečių teises.

### **3. Piliečių dalyvavimas Lietuvos Respublikoje: teisinės ir praktinės galimybės**

Kai kurie tyrinėtojai mano, kad formuotis Lietuvoje pilietinei visuomenei trukdo bent penkios priežastys:

1. Informacija apie valdančiųjų institucijų nutarimus ir veiksmus, kai jie neatitinka įstatymų, yra pavojinga valdininkams, todėl ji yra slepiama.
2. paprastų piliečių neturtas dažnai trukdo jiems kreiptis pagalbos į brangiai atlyginamus piliečius – teisininkus (advokatus).
3. visuomenės nepasitikėjimas teismais paprastam piliečiui atima bet kokią norą patikėti jiems savo teisių gynimą.
4. Baimė dėl valdininko keršto už kritiką dažnai nugali žmogaus norą priešintis savivalei.
5. Nuostata skriaudos atveju kreiptis ne į teismą, o dalyvauti masinėse protesto akcijose.

Visos šios penkios priežastys ir atskleidžia piliečių nedalyvavimą sprendimų priėmimo, jų pasyvumą.

Viešasis administravimas – sąvoka, aprėpianti viso viešojo sektoriaus veiklą. Viešasis administravimas yra aiškinamas kaip visuomenės išrinktosios valdžios politikos įgyvendinimas per įvairias valdymo priemones ir mechanizmus, pirmiausia- valstybės administravimo subjektus ir įstatymus. Išskiriami trejopi valstybės administravimo subjektai, vykdančys valstybės funkcijas: centriniai, regioniniai (vyriausybės priežiūros institucijos, apskritys), ir vietiniai (apskritis viršininko administracijos teritoriniai padaliniai bei pominsterinės struktūros).

Įstatymais ir kitais teisės aktais yra reglamentuojami pačių valstybės administravimo subjektų bei valstybės institucijų ir savivaldybių santykiai. Savivaldybės atsakingos už savivaldos teisės įgyvendinimą. Savivalda turėtų būti suprantama kaip „valstybės teritorijos administracinių vienetų bendruomenių, kurią sudaro šių vienetų nuolatiniai gyventojai, savitvarka ir savaveiksmiškumas pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją“. Taigi savivaldos teisė Lietuvos Respublikoje yra suteikta bendruomenėms. Europos vietos savivaldos chartijoje taip pat pabrėžiama vietos gyventojų svarba: vietos savivalda apibrėžiama kaip vietinės valdžios organų teisė ir gebėjimas neperžengiant įstatymų nustatytų ribų tvarkyti ir valdyti pagrindinę viešųjų reikalų dalį, už tai prisiimant visą atsakomybę ir vadovaujantis vietos gyventojų interesais.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnyje nurodoma, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms. Konstitucijos 33 straipsnyje nustatyta, kad piliečiai turi teisę dalyvauti valdant savo šalį tiek tiesiogiai, tiek per demokratiškai išrinktus atstovus, taip pat teisę lygiomis sąlygomis stoti į Lietuvos Respublikos valstybinę tarnybą. Piliečiams laiduojama teisė kritikuoti valstybės įstaigų ar pareigūnų darbą, apskusti jų sprendimus. Piliečiams laiduojama peticijos teisė, kurios įgyvendinimo tvarką nustato įstatymas.

**Pagrindinės teisės, kurios garantuoja piliečių dalyvavimą sprendimų priėmimo tiesioginėmis ir netiesioginėmis formomis:**

1. *Teisė ir galimybė gauti informaciją.* Nuostata dėl teisės gauti informaciją įtvirtinta keliuose įstatymuose, tai ir Visuomenės informavimo įstatymas, Vietos savivaldos įstatymas, Viešojo administravimo įst., Aplinkos apsaugos įst. ir kituose. Įstatymai ne tik garantuoja piliečių teisę gauti informaciją, bet ir įpareigoja valdžios institucijas tą informaciją teikti. *Visuomenės informavimo įstatyme* nustatyta, kad informacijos tiekimas gali būti ribojamas, jei ta informacija yra valstybės paslaptis ir jos atskleidimas gali pakenkti



valstybės interesams. Tai reglamentuoja *Valstybinių paslapčių ir valstybinių paslapčių apsaugos įstatymas*. Piliečiai turi teisę gauti informaciją apie įstaigų darbą ir tų įstaigų turimus duomenis apie tai kaip ir kaupiami ir saugomi dokumentai ir duomenys. Teisė gauti informaciją yra viena iš pagrindinių vertybių, kurios turi būti gerbiamos visų valdžios institucijų.

2. *Teisė rinkti Lietuvos Respublikos Prezidentą*. Šia teisę turi Lietuvos Respublikos piliečiai, kurie rinkimų dieną yra ne jaunesni kaip 18 metų. Rinkimuose nedalyvauja piliečiai, teismo pripažinti neveiksniais. Bet kokie tiesioginiai ar netiesioginiai Lietuvos Respublikos piliečių rinkimų teisių apribojimai dėl lyties, rasės, tautybės, kalbos, kilmės, socialinės padėties, tikėjimo, įsitikinimų ar pažiūrų - draudžiami.

3. Teisė būti išrinktam LR Prezidentu.

4. *Teisė rinkti LR Seimo narius*.

5. *Teisė būti išrinktam į Seimo narius*.

6. *Teisė rinkti vietos savivaldos institucijas*.

7. *Teisė būti išrinktam į vietos savivaldos institucijas*.

8. *Piliečių galimybė pasinaudoti referendumo teise*. Lietuvos Respublikos piliečiams ir nustatyta tvarka įregistruotoms politinėms partijoms bei visuomeninėms organizacijoms suteikiama teisė nekludomai agituoti už pasiūlymą paskelbti referendumą, už įstatymo nuostatų ar svarbiausių Valstybės bei Tautos gyvenimo klausimų sprendimo, pateikiamo sprendimui priėmimą, taip pat prieš pasiūlymą paskelbti referendumą.

9. *Piliečių galimybė patiems inicijuoti įstatymą Seime*. Šia teise tikriausiai pasinaudoja labai retas pilietis. Piliečiai, turintys rinkimų teisę, gali teikti Seimui įstatymo projektą ir jį Seimas privalo svarstyti. Taip pat Ne mažiau kaip 300 tūkstančių rinkėjų turi teisę teikti Seimui sumanymą keisti ar papildyti Lietuvos Respublikos Konstituciją Dėl parengiamų veiksnių, susijusių su piliečių įstatymo projekto teikimu Seimui ar sumanymu keisti Lietuvos Konstituciją, sudaroma iniciatyvinė grupė, kurioje ne mažiau kaip dešimt rinkimų teisę turinčių asmenų. Tokią iniciatyvinę grupę registruoja Vyriausioji rinkimų komisija Referendumo įstatymo nustatyta tvarka (minėto įstatymo 5 straipsnis). Iniciatyvinė grupė pateikia Vyriausiajai rinkimų komisijai prašymą, kuriame nurodoma, kokį įstatymą siūloma priimti, pakeisti ar papildyti arba sumanymo keisti ar papildyti LR Konstitucijos nuostatos.

10. *Teisė į peticiją*. Peticija - tai raštiškas pareiškėjo kreipimasis į Seimą, Vyriausybę ar vietos savivaldos valdžios ir valdymo institucijas su reikalavimais ar siūlymais spręsti žemiau nurodytus klausimus spręsti žemiau nurodytus klausimus, kai tam reikia priimti naują teisės aktą, pakeisti, papildyti ar pripažinti netekusiu galios galiojantį teisės aktą ir kai

peticijų komisijos tokį kreipimąsi pripažįsta peticija. Taigi, peticijos teise laikoma - Konstitucijoje laidojama teisė kreiptis to įstatymo nustatyta tvarka į Seimą, Vyriausybę ar vietos savivaldos valdžios ir valdymo institucijas - tarybą. Kreipimesi gali būti reikalaujama ar siūloma spręsti tokius klausimus:

- 1) žmogaus teisių ir laisvių apsaugos ar įgyvendinimo;
- 2) valdžios ir valdymo institucijų reformavimo;
- 3) kitus svarbius visuomenei, savivaldai ar valstybei klausimus.

Minėtomis teisėmis gyventojai gali daryti įtaką valdžios įstaigų sprendimams ir kontroliuoti jų veiklą. Viena reikšmingiausių teisių, susijusi su piliečių dalyvavimu sprendimu priėmimo - tai teisė gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybės įstaigų, nes ši teisė yra susijusi ne tiek su įtaka valstybės politikai, kiek su galimybe sužinoti informaciją, kuri domina žmogų ir pareiškus savo nuomone tam tikru klausimu, pakreipti valdininkų priimamą sprendimą tam tikra linkme. Tad aktualiausi klausimai, susiję su piliečių dalyvavimu sprendimu priėmimo būtų: kaip valdžios įstaigos turi informuoti ir informuoja prieš priimant savo sprendimus, ar yra tam tikras mechanizmas, kaip ši pareiga vykdoma, ar atsiklausoma gyventojų nuomonės dėl sprendimų, ar jie dalyvauja sprendimų priėmimo, ar tik formaliai priimami teisės aktai, kuriuose ant popieriaus parašyta, kad valdžia yra atvira visuomenei.

**Pagrindinių teisės aktų analizė, susijusių su piliečių dalyvavimu sprendimų priėmimo procese: privalumai ir trūkumai.**

*Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas.* sudaro būtinas teises prielaidas įgyvendinti LR Konstitucijos nuostatą, jog visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, taip pat skatinti viešojo administravimo institucijų administracinius gebėjimus, didinti jų veiklos efektyvumą (1 straipsnis); garantuoja piliečių ir kitų asmenų teisę į teisingą ir nešališką prašymų nagrinėjimą viešojo administravimo institucijose bei pagrįstą prašymų sprendimą, taip pat teisę apskusti šį sprendimą ir gauti kompensaciją už padarytus nuostolius dėl neteisėtos administracinės veiklos. Septintasis šio įstatymo straipsnis **akcentuoja pareigą tartis dėl administracinio reglamentavimo**, t.y. viešojo administravimo institucijos dėl administracinio reglamentavimo sprendimų, susijusių su bendrais teisėtais visuomenės interesais ir turinčių svarbią reikšmę didelei gyventojų bendruomenės daliai, turi konsultotis su visuomenės interesams atitinkamoje srityje atstovaujančiomis organizacijomis (asociacijų, profsajungų, visuomeninių organizacijų, kitų ne vyriausybinių organizacijų atstovais), o įstatymų numatytais atvejais - ir su gyventojais. Be to, konsultavimosi būdus

(suirerisuotų asmenų sueiga, apklausos, viešai skelbti susirinkimai, atstovų kvietimai, kiti nuomonų išaiškinimo būdai) pasirenka pati viešojo administravimo institucija, jeigu įstatymų nustatyta kitaip. Pagrindiniai pakeitimai šio įstatymo: „Siekiant tobulinti viešojo administravimo procedūras, kad būtų įgyvendintas „vieno langelio“ principas ir užtikrintas priimamu sprendimu skaidrumas, o kiekvienas valstybės gyventojas ar ūkio subjektas galētu ir sugebētu efektyviai pasinaudoti savo teisėmis, 2004 metais parengtas ir Lietuvos Respublikos Seimui pateiktas Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymo projektas, kuriame galiojantys viešojo administravimo principai papildomi Europos Sąjungoje (Europos administracinėje erdvėje) įgyvendinamais „vieno langelio“, efektyvumo ir subsidiarumo principais, leisiančiais institucijose tinkamai aptarnauti asmenis ir nagrinėti jų prašymus.“ Atsižvelgiant į šią normą galima pasakyti, kad mūsų valdžios institucijos papildo įstatymus tik pagrindinėm vertybinėm normom nenustatydami jų įgyvendinimo tvarkos. Rengiant teisės aktų projektus taikomas reikalavimas, kad teisės aktai būtų paruošti ne teisininkams, bet kad juos galėtų suprasti ir taikyti bet kuris asmuo, kuris paima teisės aktą į rankas. Toks minėtas teisinis įtvirtinimas neįpareigos institucijas piliečius priimti jų nuomones, įgyvendinti jų teises į sprendimo priėmimą, šiais principais vadovaujanti jie tik galės teisinėmis priemonėmis apginti savo teises teismuose. Šiuolaikinės demokratinės valstybės siekia, kad kuo daugiau klausimų būtų išsprendžiama neteisinėmis formomis ir kuo daugiau sprendimų būtų priimta kartu su piliečiais. Pagrindiniai šio dokumento trūkumai: šis dokumento nuostatos realiai negali būti pritaikomos, nes nėra sąlyčio taškų su Vietos savivaldos įstatymu, Vyriausybės įstatymu, Administracinių bylų teisenos įstatymu. Pagrindinis - esminis individualumas šio dokumento yra tas, kad jis nusako viešojo administravimo sistemą ir jos sudėtį. Pavyzdžiui, Viešojo administravimo įstatymo 7 straipsnis nustato pareigą tartis dėl administracinio reglamentavimo, Šiame straipsnyje įtvirtinamas konsultacijos būdas, kurio formą pasirenka pati viešojo administravimo institucija (šis straipsnis nustato konsultacija su piliečiais ir kitomis suinteresuotomis grupėmis). Tuo tarpu, Vietos savivaldos įstatymas reglamentuoja, kad gyventojai savo nuomonę viešųjų savivaldybės reikalų tvarkymo klausimais gali pareikšti dalyvaudami vietos gyventojų apklausoje ir toliau nustato apklausos tvarką. Viešojo administravimo įstatymas iki galo nereglamentuoja administracinės ir klaidų ištaisymo procedūros. Todėl išlieka klausimas, kokiomis normomis vadovaujantis viešojo administravimo subjektai priima sprendimus. 2005 m. Viešojo administravimo įstatymas pasipildo nauja nuostata, kad asmenų prašymai pateikti elektroniniu būdu turi būti pasirašyti elektroniniu parašu. Taip pat minimas ir viešojo administravimo subjekto saugus elektroninis parašas. T.y. iš lėto, toliau, ruošiamas dirva e. valdžiai. Pastebėjimui galima paminėti, kad 2000 m. buvo priimtas

elektroninio parašo įstatymas, kuris realiai neveikia šiai dienai. Todėl piliečiai negali pateikti prašymų elektroniniu būdu, nes nėra tvarkos kaip į juos atsakyti. Bent kokiu el. paštu gauti dokumentai yra ištrinami ir pilietis net nesužino apie tokius valstybės tarnautojų veiksmus. Pažymėtina, kad ir Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių įstaigų įstatymo 3 straipsnio 9 punktą numato tik žodini ar rašytini pareiškėjo kreipimąsi, pateiktą šio įstatymo nustatyta tvarka. **Prašymai, gauti elektroniniu paštu ar kitomis elektroninėmis formomis, vadovaujantis šiuo įstatymu, negali būti nagrinėjami.** Todėl galima teigti, kad sąlygų naudotis elektroniniu paštu nebuvimas smarkiai stabdo gyventojų ir vietos savivaldos institucijų sąveikos tobulėjimą.

Dar vienas įstatymiškai reglamentuotas būdas daryti įtaką valdžios sprendimams -lobistinė veikla. Ją reglamentuoja **LR lobistinės veiklos įstatymas**, kuriama sakoma, kad lobistinė veikla - lobistų atlygintini veiksmai, kuriais siekiama daryti įtaką, kad būtų keičiami, pildomi ar pripažįstami netekusiais galio teisės aktai, priimami ar nepriimami nauji teisės aktai. Ši veikla skiriama užsakovo teisėtiems interesams įgyvendinti, nepažeidžiant asmens teisių ar visuomenės ir valstybės interesų. Šis dokumentas sukuria ydingą aplinką. Pirma, Lietuvoje lobizmo samprata menkai išplėtotą. Priimtame Lobistinės veiklos įstatyme (Republic of Lithuania Law on Lobbying activities) nustatoma, kad lobistinė veikla – tai atlygintini ir neatlygintini veiksmai, kuriais siekiama daryti įtaką sprendimų priėmimo procesui pasireiškianti teisės aktų keitimu, papildymu ar pripažinimu netekusios galios. Tokiu būdu į lobistinės veiklos sąvoką patenka neapibrėžtai didelis veiklų spektras. Tačiau ši veikla bus laikoma lobistine, jei šias pozicijas išreiškia asmenys bus įtraukti į lobistų sąrašą. Kitu atveju ši veikla bus pripažįstama kaip neteisėta. Ši lobistinės sampratos pasekmės yra to, kad praktiškai šiuo metu Lietuvoje užregistruota tik 11 lobistų. Lietuvoje yra gerokai daugiau *de facto* lobistų, nei tas skaičius lobistų, kurie registruojasi Vyriausiojoje tarnybinės etikos komisijoje ir teikia jai ataskaitas apie savo veiklą bei pajamas, gautas iš lobistinės veiklos. 2003 m. Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijoje buvo įregistruotos 1505 visuomeninės organizacijos, 144 profesinės sąjungos, 508 labdaros ir paramos fondai. Tai parodo, kad Lobistinės veiklos įstatymas – neveikia ir neužtikrina piliečių galimybes įtakoti sprendimus.

Tai, kad piliečiai turi teisę rinktis į taikius, be ginklo susirinkimus, skelbia LR Konstitucijos 36 straipsnis. Ši teisė negali būti ribojama kitaip, kaip tik įstatymu ir tik tada, kai reikia apsaugoti valstybės ar visuomenės saugumą, viešąją žmonių sveikatą, ar kitų asmenų teises ir laisves. Susirinkimų teisę reglamentuoja **LR Susirinkimų įstatymas**, kuriame nurodoma, kokia turi būti susirinkimų organizavimo tvarka, vieta, laikas, vedimo tvarka ir kiti

reikalavimai, susiję su susirinkimų organizavimu. Žmonės yra linkę burtis į susirinkimus, tikėdami, kad jei bus daugiau balsų, tai į jų keliamus reikalavimus ir problemą bus greičiau atsižvelgta. Tačiau susirinkimai, mitingai ar piketai yra, manyčiau, kraštutiniai bendravimo su valdžia bei dalyvavimo sprendimų priėmimo būdai. Priimtinesnis būdas laikytinas gyventojų būrimasis pagal panašius interesus, nuostatas ar tikslus į visuomenines organizacijas. Tokią gyventojų teisę reglamentuoja **LR Visuomeninių organizacijų įstatymas**. Šio įstatymo 10 straipsnis skelbia teises, kurias turi visuomeninės organizacijos savo numatytiems tikslams ir uždaviniams įgyvendinti: nekliudomai raštu, žodžiu ar kitais būdais skleisti informaciją apie savo veiklą, propaguoti organizacijos tikslus ir uždavinius; steigti visuomenės informavimo priemonės, užsiimti leidyba; organizuoti susirinkimus: mitingus, piketus, demonstracijas, procesijas, įvairias eitynes, kitokius beginklius susirinkimus ir masinius renginius; pirkti ar kitaip įsigyti savo veiklai reikalingą turtą, jį naudoti, valdyti ir juo disponuoti; samdyti asmenis įstatuose numatyta veiklai; gauti lėšų ar kitokio turto iš tarptautinių visuomeninių organizacijų, nevalstybinių organizacijų, fondų, taip pat asmenų.

Plačiausiai piliečių dalyvavimą sprendimų priėmimo reglamentuoja LR Vietos savivaldos įstatymas. Pagal jį, savivaldybės taryba tvirtina savivaldybės tarybos veiklos reglamentą. Jame, be kitų klausimų turi būti numatytos pagrindinės bendravimo su gyventojais formos ir būdai, kurie garantuotų vietos savivaldos principų ir teisių įgyvendinimą bendruomenės interesais (17 straipsnis). Įstatymas įsipareigoja informuoti gyventojus apie būsimus sprendimus, neįpareigoja atsiklausti jų nuomonės, nėra numatyta, kaip gyventojai gali teikti sprendimų projektus ir dalyvauti juos svarstant. Kadangi įstatymas nenumato minėtų gyventojų teisių, tai paskutiniu metu nevyriausybines organizacijas kelia klausimą dėl įstatymo patobulinimo. Nors pastarasis įstatymas turi trūkumų, tačiau visgi, gyventojai bent iš dalies tikrai gali įtakoti savivaldybių institucijų veiklą. Savivaldybės institucijos sudaro sąlygas gyventojams tiesiogiai dalyvauti rengiant sprendimų projektus, organizuojant apklausas, susirinkimus, sueigas, viešą peticijų nagrinėjimą, skatina kitas pilietinės iniciatyvos formas (4 straipsnis). Kaip jau anksčiau buvo minėta, gyventojai ar jų atstovai turi teisę susipažinti su savivaldybės institucijų priimtais sprendimais, gauti viešus ir motyvuotus atsakymus į pareikštą nuomonę apie savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų bei atskirų tarnautojų darbą. Savivaldybės viešojo administravimo subjektų veikla gali būti slapta ar konfidenciali tik įsakymų nustatytais atvejais (4 straipsnis). Tiek meras, tiek jo pavaduotojas, tiek ir visi tarybos nariai privalo ne rečiau kaip kartą per metus atsiskaityti rinkėjams savivaldybės tarybos veiklos reglamentavimo tvarka. Savivaldybės taryba ne rečiau kaip vieną kartą per metus tarybos

veiklos reglamente nustatyta tvarka turi pateikti savivaldybės gyventojams viešą atlikto darbo ataskaitą. Ataskaitą savivaldybės tarybos vardu pateikia meras (13 straipsnis).

Pagal Vietos savivaldos įstatymo 7 ir 8 str. visuomeninių organizacijų atstovai, taip pat ir kitų organizacijų ar institucijų atstovai, valdžios sprendimų priėmimo procesuose kai kuriais atvejais gali dalyvauti kaip stebėtojai ( Seimo sesijose, Vyriausybės posėdžiuose, savivaldybių tarybų sesijose) arba kaip konsultantai.

Atskirų asmenų ir visuomeninių organizacijų įtraukimo į sprendimų priėmimą procedūros gana aiškiai apibrėžtos **LR Teritorijų planavimo ir Planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo įstatymuose**. Šių įstatymų nuostatai reglamentuoja teritorijų planavimo dokumentų projektų, rengiamų pagal LR Teritorijų planavimo įstatymą, viešo svarstymo su visuomene etapus, tvarką ir procedūras. Viešas svarstymas yra privaloma teritorijų planavimo proceso dalis, padedanti užtikrinti jo atvirumą ir sudaro galimybę visuomenės nariams dalyvauti rengiant ir įgyvendinant projektus. Numatomi trys viešo projektų svarstymo su visuomene etapai: paskelbimas visuomenei apie numatomą rengti projektą; konsultavimasis dėl rengiamų sprendinių; parengto projekto aptarimas.

Piliečiai gali susipažinti su rengiamu projektu nuo projektavimo pradžios, gali teikti savo pastabas, pasiūlymus, reikšti pretenzijas ar skundus. Taip pat numatoma, kad piliečiai ir visuomeninės organizacijos turi teisę reikalauti, kad būtų įvertintas ūkinės ar kitos veiklos poveikis aplinkai, o kenksmingas poveikis ir dėl jo kalti asmenys nubausti.

Seimas „Įstatymų leidžiamoji institucija“. Tai viena iš pagrindinių valstybės aparato institucija, kuri išrinkta tautos „tam , kad galėtų atstovauti ir jos interesams“. Tačiau susiformuoja praktika, kad Seimas, Seimo nariai labiau linkę spręsti ne visuomenės, bet valstybės interesus. Valstybės stoja aukščiau žmogaus ir dirba tik sau. Šias tendencijas parodo Lietuvos Respublikos Seimo statutas (1 straipsnis) „Seimo narys, eidamas pareigas, vadovaujasi Konstitucija, valstybės interesais, savo sąžine...“. Seimo statuto 12 straipsnis įpareigoja Seimo narį nuolat susitikinėti su rinkėjais ir informuoti jį apie savo veiklą. Seimo **statutas** nenumato, kad Seimas privalo informuoti gyventojus prieš priimant kiekvieną juos liečianti sprendimą. Tačiau nurodoma, kad apie piliečių iniciatyvos svarstymą Seime turi būti nuolat informuojama visuomenė Seimo valdybos nustatyta tvarka, o prireikus, ir kiti įstatymų projektai skelbiami spaudoje, leidiniuose „Seimo kronika" ir „Valstybės žinios". Pastaruosiuose leidiniuose piliečiai gali rasti informaciją apie Seimo posėdžius, priimtų įstatymų sąrašą, balsavimo rezultatus, Seimo narių pareiškimų santraukas, Seimo Pirmininko potvarkius, Seimo frakcijų, valdybos sprendimus, naujai

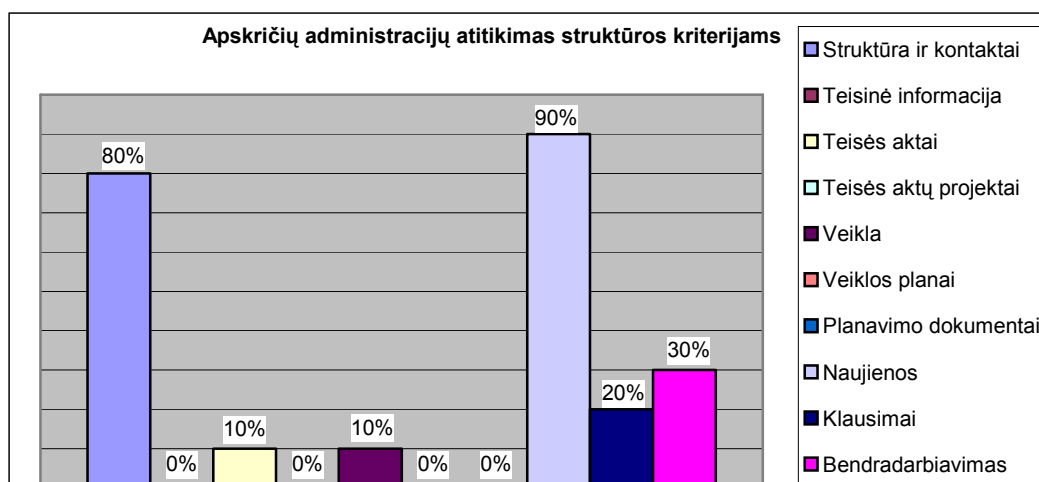
įregistruotus teisės aktų projektus ir kt. Visa minėta informacija yra talpinama ir Internetu. Pagal Seimo statutą visuomeninių organizacijų atstovai gali dalyvauti Seimo posėdžiuose kaip stebėtojai turėdami specialius politinių frakcijų, Seimo komitetų, seimo narių pakvietimus. Tačiau tuose posėdžiuose jie neturi teisės oficialiai reikšti savo nuomonės (101 str.). Pateikti komentarus žodžiu ar raštu jie gali Seimo komitetų posėdžiuose (56 str.).

2002 metais parengtas teisės aktų projektų paketas, kuriuo buvo siekiama įtvirtinti galiojančiuose teisės aktuose išrinktiems ir paskirtiems valstybės pareigūnams pareigą atsiskaityti rinkėjams ar visuomenei, kad rinkėjai galėtų žinoti, kaip jų interesus gina išrinkti atstovai ir jų paskirti asmenys (Lietuvos Respublikos Prezidento įstatymo papildymo 91 straipsniu įstatymo, Lietuvos Respublikos Seimo statuto „Dėl Seimo statuto 12 straipsnio pakeitimo“, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 5 straipsnio papildymo įstatymo, Seimo kontrolierių įstatymo 25 straipsnio pakeitimo įstatymo, Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymo 27 straipsnio pakeitimo įstatymo, Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstatymo 15 straipsnio pakeitimo įstatymo, Policijos veiklos įstatymo 12 straipsnio papildymo ir pakeitimo įstatymo, Vietos savivaldos įstatymo 21, 28 straipsniu pakeitimo ir 29, 31 straipsniu papildymo įstatymo projektai). Šie projektai sukėlė dideli pasipiktinimą tiek iš Seimo narių, tiek iš institucijų, kurioms būtų taikomi reikalavimai dėl piliečių ir valstybės institucijų ryšio stiprinimo. Šiai dienai iš viso minėto projektų paketo yra patvirtintas tik Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 5 straipsnio papildymo įstatymo.

Seimo statuto 101 str., Vyriausybės įstatymo. 35 str., visuomeninių organizacijų atstovai, taip pat ir kitų organizacijų ar institucijų atstovai, valdžios sprendimu priėmimo procesuose kai kuriais atvejais gali dalyvauti kaip stebėtojai (Seimo sesijose, Vyriausybės posėdžiuose) arba kaip konsultantai.

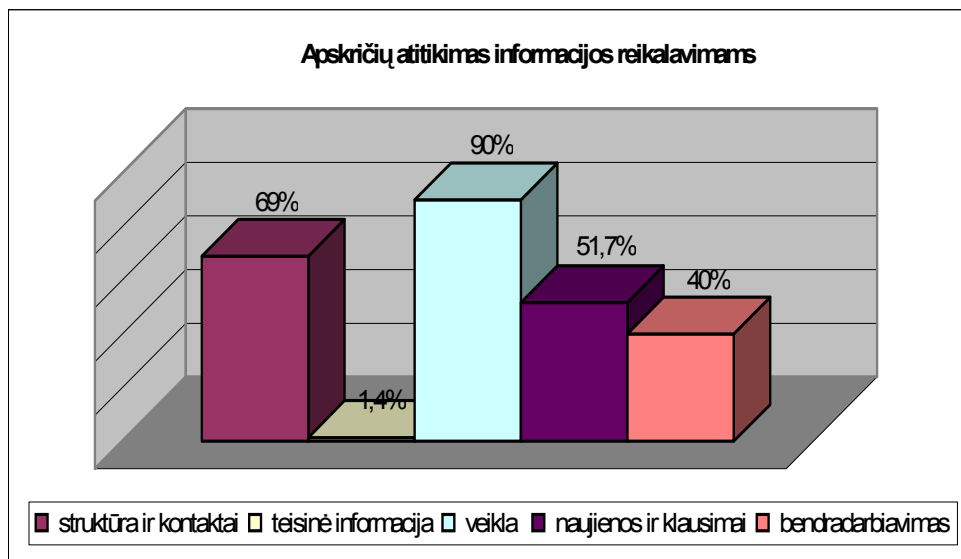
Centrinės valdžios institucijos ypač skatina piliečių įtraukimą į sprendimų priėmimą. Tai ypač akcentuoja Viešojo administravimo plėtros strategijoje iki 2010 metų ir kituose teisės aktuose. Pažymima, kad Kitas svarbus aspektas siekiant visuomenės pasitikėjimo valstybės ir savivaldybių institucijomis bei įstaigomis – skatinti visuomenę aktyviai dalyvauti valstybės valdyme. Sukurta teisinė bazė, sudaranti galimybes visuomenei susipažinti su norminių teisės aktų projektais. Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos įstatyme (Žin., 1993, Nr. 12-296; 2002, Nr. 124-5626) įtvirtinta, kad „Valstybės žinių“ priede „Informaciniai pranešimai“ spausdinami įstatymų ir kitų teisės aktų projektai, kurie Lietuvos Respublikos Seimo nutarimu skelbiami svarstyti visuomenei. Pagal įstatymų ir kitų aktualiausių norminių teisės aktų projektų skelbimo „Internetu“ tinkle tvarką, patvirtintą Lietuvos

Respublikos Vyriausybės 1999 m. vasario 4 d. nutarimu Nr. 118 (Žin., 1999, Nr. 15-389), Lietuvos Respublikos Vyriausybės interneto tinklalapyje skelbiamas ministerijų sąrašas su nuorodomis į kiekvienos ministerijos įstatymų ir kitų skelbiamų norminių teisės aktų projektų sąrašą; ministerijos ir kitos Lietuvos Respublikos Vyriausybei projektus teikiančios bei technines galimybes turinčios institucijos taip pat sudaro savo tinklalapiuose projektų sąrašus su nuorodomis į konkrečius projektus. Taigi teisiniai pagrindai visuomenei susipažinti su teisės aktų projektais yra, tačiau visuomenė neskatinama aktyviai domėtis valstybės ir savivaldybių institucijų bei įstaigų veikla, per mažai dėmesio skiriama informacijai apie teisės aktų projektus, pateikiamus valstybės institucijų ir įstaigų interneto svetainėse, atnaujinti. Tyrimais buvo nustatyta, kad ne visos valdžios institucijos teikia informaciją naudojanti informacinėmis technologijomis. Vis daugiau žmonės naudojami informacinėmis technologijomis, tačiau realiai jie negali gauti iš valstybės institucijų tinklalapių tokios informacijos kaip teisės aktai, projektai. (Žr. 1 ir 2 grafikus, duomenis pateikiami iš tyrimo apie atitikimus bendriesiems reikalavimams )



*apskričių administracijų interneto svetainėse nėra teisinės informacijos*





*Mažiausiai informacijos su 'teisine informacija' (1,4%) ir 'veikla' (32%) susijusi informacija, todėl šių kriterijų įgyvendinimą galima laikyti problematišku.*

### **Centrinių valdžios institucijų sąveika su piliečiais: pasiekimai ir kliūtis piliečiams įgyvendinti savo teises**

Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas yra viena iš pagrindinių teisės aktų, kuris nustato Vyriausybės ir jos pavaldžių institucijų santykius, kompetencijos pasiskirstymą ir kitus klausimus. Tik vienoje straipsnio dalyve yra reglamentuojama, kad Ministrai Vyriausybės nustatyta tvarka informuoja visuomenę apie savo veiklą ministerijos interneto tinklalapyje, o esant galimybei, – ir per kitas visuomenės informavimo priemones arba susitikimuose su gyventojais.

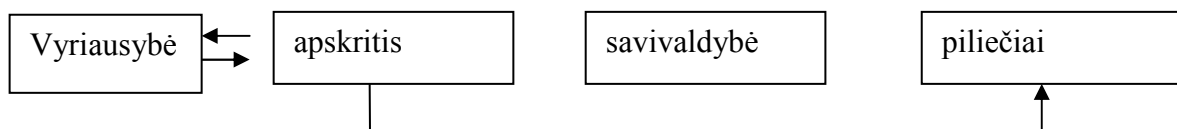
Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamentas deklaruoja, kad Asociacijų, profesinių sąjungų, visuomeninių, politinių ar kitokių nevyriausybinių organizacijų atstovų dalyvavimo Vyriausybės posėdžiuose klausimus sprendžia Ministras Pirmininkas. Taip pat Vyriausybei pateiktų svarbesnių ir kitų aktualiausių norminių teisės aktų projektai nustatyta tvarka skelbiami interneto tinkle. Šiame tinkle nustatyta tvarka taip pat skelbiami priimti Vyriausybės nutarimai, Ministro Pirmininko potvarkiai, ministrų, Vyriausybės įstaigų vadovų įsakymai. Iš daroma išvada, kad svarbumą ir aktualumą apsprendžia pati Vyriausybė. Galima daryti prielaidą, kad ši nuostata ypač pritaikoma tuomet kai visuomenei „nereikėtų“ žinoti ką norima padaryti vienu ar kitu atveju.

Minėtame reglamente detaliau reglamentuojama Lietuvos Respublikos piliečių, kitų asmenų prašymai ir skundai, adresuoti Vyriausybei (ar Ministrui Pirmininkui), kurie yra nagrinėjami vadovaujantis Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymu, Lietuvos Respublikos peticijų įstatymu, Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių įstaigų įstatymu, Lietuvos Respublikos Vyriausybės Peticijų komisijos nuostatais, patvirtintais Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. spalio 4 d. nutarimu Nr. 1098, ir kitais teisės aktais. Svarbiausias aspektas yra tas, kad Vyriausybės Peticijų komisija, pripažinusi kreipimąsi peticija ir išnagrinėjusi įstatymo nustatyta tvarka, pateikia Vyriausybei išvadas (prireikus – projektus galimų sprendimų dėl komisijos ar darbo grupės teisės aktui parengti sudarymo arba pavedimo atitinkamai ministerijai parengti teisės akto projektą) dėl peticijoje išdėstytų reikalavimų ir pasiūlymų tenkinimo. Peticijos įstatymo pagrindu žmogus kreipdamasis į Seimą, Vyriausybę ir savivaldybių taryba gali netiesiogiai inicijuoti tam tikro projekto parengimą. 2005 m. į Seimo peticijos komisija kreipėsi 21 žmogus su siūlymais pakeisti vieną įstatymo normą į kitą. Pažymėtina, kad su dabartiniu teisiniu reglamentavimu, piliečiai vis tik turi per mažai galimybių inicijuoti įstatymų pakeitimus, nes Seimo, Vyriausybės ir savivaldybės tarybos sprendimai dėl peticijose išdėstytų reikalavimų ir siūlymų tenkinimo yra galutiniai ir neskundžiami. Čia galima daryti išvadą, kad tam tikra prasme yra pažeidžiama žmogaus teisė kreiptis į teismą. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 30 straipsnio 1 dalies nuostata garantuoja teisę kreiptis teisminės gynybos: "Asmuo, kurio konstitucinės teisės ar laisvės pažeidžiamos, turi teisę kreiptis į teismą". Lietuvos Respublikos Konstitucijos 33 straipsnio 2 dalis laiduoja teisę apskūsti valstybės įstaigų ar pareigūnų sprendimus; šio straipsnio 3 dalis laiduoja peticijų teisę: "Piliečiams laiduojama teisė kritikuoti valstybės įstaigų ar pareigūnų darbą, apskūsti jų sprendimus. <...>".

Apskritis valdymo įstatyme apskritis apibrėžiama kaip LR teritorijos aukštesnysis administracijos vienetas, taip pat rašoma, kad „apskritis valdymas yra sudėtinė valstybės valdymo dalis“. Apskritis valdymo įstatyme yra numatyti santykiai su apskritis teritorijoje esančiais subjektais: valstybės valdymo institucijos apskrityje nėra pavaldžios apskritis viršininkui, santykiai su savivaldos institucijomis apibrėžiama kaip bendradarbiavimo. Apskritis pagal įstatymą tarsi atlieka tarpininkės tarp Vyriausybės ir savivaldybių. Tiesioginės galios savivaldybėms ji neturi, tačiau atsiranda ryšys su piliečiais.

Nagrinėjant apskritis viršininko įgaliojimus, paaiškėjo, kad nėra išlaikyta valstybės valdymo sistema. Apskritis valdymo įstatymas numato apskritis ir vietos gyventojų santykius: perduoda ar kitaip perleidžia privačion nuosavybėn valstybinę žemę; sprendžia tikslinės žemės paskirties keitimo klausimus; nagrinėja fizinio asmens pareiškimus bei prašymus ir priima dėl jo

sprendimus. Gyventojai yra įtraukiami į santykius su apskritimis pastarojo iniciatyva – savivaldybėms nesuteikti įgaliojimai tvarkyti visus pavienio gyventojų reikalus. Pastarasis faktas rodo, kad subsidiarumo principas nėra įgyvendintas.



Be šių pastebėjimų, ydinga mūsų valstybės valdyme yra tai, kad piliečiai, įgyvendindami rinkimų teisę, savo sprendimu gali atskleisti dėl Seimo ir Vyriausybės vykdomos politikos. Rinkimų rezultatai – tai vienintelė priemonė, kuri parodo Seimo ar Vyriausybės santykius su piliečiais. Tuo tarpu vietos gyventojų ir savivaldybių tarybų ryšio veiksmingumas kelia abejonių, nes savivaldybės dėl įvairių priežasčių, nėra pajėgios vykdyti savo išsipareigojimų vietos gyventojams bei tvarkyti kitus jai įstatymų suteiktus įgaliojimus. Paskutinės tendencijos teisinėje aplinkoje parodo, kad vis dažniau yra priimami teisės aktai su rekomendacijomis savivaldybėms kaip jos turėtų elgtis vienu ar kitu atveju. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro 2003 m. birželio 25 d. įsakymas Nr. ISAK – 918 “Dėl Rekomendacijų savivaldybėms dėl centralizuoto vaikų priėmimo į švietimo įstaigų ikimokyklinio ir priešmokyklinio ugdymo grupes” (Žin., 2003, Nr. 69-3147).

### **Vietos savivaldos ir piliečių santykiai: teisinis reglamentavimas.**

Lietuvos Respublikos Konstitucijos X skirsnio 119-124 straipsniai garantuoja vietos savivaldos sistemos funkcionavimą Lietuvos valstybėje. Šią sistemą struktūrizuoja ir padaro funkcionalią šešių lygių juridiniai aktai:

**Pirmas lygis.** Šiai kategorijai priskiriama Lietuvos Respublikos Konstitucija ir pagrindiniai įstatymai (Vietos savivaldos, rinkimų, viešojo administravimo visuomeninių organizacijų, labdaros ir paramos fondų įstatymas, kuriais remiantis organizuojama vietos valdžia ir realizuojamos įvairios vietinės iniciatyvos, kas ir yra vietos demokratijos pagrindas.)

Analizuojant **pirmojo lygio** bendruosius (pagrindinius) įstatymus galime konstatuoti, kad savivaldos įstatymo nuostatos yra keičiamos dekoncentruojant ir decentralizuojant valdymą, t.y. suteikiant daugiau teisių, atsakomybės, o kartu ir plečiant vietos demokratijos bazę

Pakankamai dideles ir finansiškai pajėgias savivaldybes nuolat reiškia iniciatyvas perimti iš valstybės vis daugiau funkcijų institucijų vykdymui. Palyginimui galima pateikti kai kuriuos pastaraisiais metais įvykusius pasikeitimus. 2000 m. savivaldybėms buvo patikėta vykdyti iš viso

61 funkcija, iš jų - 13 savarankiškos; 27 priskirtosios (ribotai savarankiškos) ir 21 valstybinės (perduota savivaldybėms). 2005 m. savivaldybių vykdomų funkcijų apimtis išaugo iki 73 iš jų - 14 savarankiškos; 28 priskirtosios (ribotai savarankiškos) ir 31 valstybinės (perduota savivaldybėms). Remiantis šiais skaičiais matyti, kad savivaldybių savarankiškumas ir toliau išlieka stipriai varžomas. Juolab, kad funkcijos išdėstytos smulkiai, o veikimo laisvė griežtai apibrėžta įvairių poįstatyminių aktų.

Itin svarbus vietos demokratijos plėtrai yra ir savivaldos įstatymo pakeitimas, kuriuo sudaromos teisinės prielaidos gyventojams dalyvauti tvarkant viešuosius savivaldybės reikalus reiškiant savo nuomonę. Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 2 punktą nustato gyventojų dalyvavimo teises tvarkant viešuosius savivaldybės reikalus. Tai reiškia, kad savivaldybės institucijos privalo sudaryti sąlygas gyventojams tiesiogiai dalyvauti rengiant sprendimų projektus Vietos gyventojų apklausos tai viena iš formų leidžiančių įgyvendinti šią teisę. Apklausos rezultatai yra patariamąjį pobūdžio, dalyvavimas apklausoje laisvas, grindžiamas visuotine, lygia teise tiesiogiai pareikšti nuomonę. Apklausoje gali dalyvauti savivaldybės gyventojai, kurie turi teisę rinkti šios savivaldybės tarybą.

Apklausos būdai: tiesioginis gyventojų nuomonės įrašymas apklausos dalyvių sąrašė, gyventojų nuomonės pareiškimas balsavimu sueigoje, atrankinė gyventojų apklausa apklausos dalyvių būstuose, atrankinė gyventojų apklausa telefonu.

Vietos savivaldos įstatymo 48 straipsnyje nustatoma, kad apklausos paskelbimo **iniciatyvos teise priklauso savivaldybės gyventojams ir savivaldybės tarybai**. Gyventojų apklausos paskelbimo iniciatyvos teisę įgyvendinama ne mažiau kaip 10 procentų apklausos teritorijos gyventojų, turinčių teisę rinkti šios savivaldybės tarybą, reikalavimu. Savivaldybės tarybos apklausos iniciatyvos teisę įgyvendinama ne mažiau kaip 1/4 savivaldybės tarybos narių grupės reikalavimu savivaldybės tarybos veiklos reglamento nustatyta tvarka.

Pažymėtina, kad šiuo įstatymu įtvirtinama **vietos gyventojų iniciatyvos teise**, nes, vadovaujantis 50 straipsnio 1 dalies nuostata, jei per nustatytą laiką surenkamas reikiamas gyventojų parašų dėl reikalavimo skelbti apklausą skaičius, savivaldybės taryba *privalo* skelbti apklausą. Tai reiškia, kad nors gyventojų iniciatyvos teisės įgyvendinimas yra „apsunkintas“ termino ir parašų skaičiaus reikalavimu, bet šį reikalavimą išpildžius, gyventojų valia inicijuoti apklausą savivaldybės tarybai tampa privaloma. Šia nuostata apklausos inicijavimo reglamentavimas iš esmės skiriasi nuo nustatyto Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. rugsėjo 20 d. nutarimu Nr. 1019 patvirtintoje Vietos gyventojų apklausos tvarkoje.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 9 straipsnio 1 dalis nustato, kad referendumu sprendžiami svarbiausi Valstybės bei Tautos gyvenimo klausimai. Konstitucija nenumato kitokio referendumo, kaip tik Tautos referendumą, todėl vėliau buvo nuspręsta, kad vietinis referendumas netaikytinas kaip forma, o tikslinga parengti įstatymų nuostatas, reglamentuojančias vietos apklausą. Įvertinus tai, kad vietos gyventojų apklausa yra vieno iš vietos savivaldos principu - gyventojų dalyvavimo tvarkant viešuosius savivaldybės reikalus principo- įgyvendinimo būdas, buvo papildytas Vietos savivaldos įstatymas sudarant sudaryti teisinės prielaidas gyventojams dalyvauti tvarkant viešuosius savivaldybės reikalus tiesioginio nuomonės pareiškimo būdu vietos gyventojų apklausoje.

Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme, tarp kitų savivaldos principų, yra nustatytas **tiesioginio gyventojų dalyvavimo tvarkant viešuosius savivaldybės reikalus principas**. Ir nors dabartiniu metu apie vietos savivaldos plėtrą plačiai diskutuojama, tačiau pažymėtina, kad politikai daugiausia dėmesio skiria vietos savivaldos modeliui, savivaldybių institucijų kompetencijai, savivaldybių funkcijoms, finansiniams klausimams. Tiesioginio dalyvavimo principo realizavimui -gyventojų dalyvavimui sprendžiant viešuosius vietos reikalus - dėmesio skiriama nepakankamai. Piliečių dalyvavimas yra valdžios kontrolės ir tiesioginės demokratijos formų subjektas, todėl gyventojams norint dalyvauti sprendimų priėmimo procese ir daryti jam įtaką, reikalingos šios veiklos **garantijos de jure** bei **galimybės ir poreikis de facto** dalyvauti šioje veikloje.

**Antras lygis.** Specifiniai įstatymai (teritorijų planavimo, apskrities valdymo, socialinių paslaugų, švietimo, daugiabučių namų savininkų bendrijų ir kiti teisės aktai, kurie iš dalies nusako kokia turi būti juridinė elgsena vienu ar kitu atveju arba juose yra nuoroda, kad vykdant vienokį ar kitokį veiksma turi būti klausiami žmonių nuomonės). Pavyzdžiui, teritorijų planavimo įstatymas reglamentuoja, kad atliekant bet kokius darbus, kurie susiję su teritorijų ribų kaita, yra būtinas visuomenės informavimas ir atsižvelgimas į pareikštą nuomonę.

**Trečias lygis.** Vyriausybės nutarimai, ministrų įsakymai. Vyriausybės nutarimai dėl savivaldybių plėtros, teritorijų planavimo dokumentų projektų svarstymo su visuomene nuostatų patvirtinimo, dėl piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose tvarkos patvirtinimo, dėl sprendimų projektų poveikio vertinimo metodikos patvirtinimo ir įgyvendinimo bei vidaus reikalu ministro įsakymas patvirtinantis pavyzdinius seniūnijos tarybos nuostatus ir t.t.

**Ketvirtas lygis.** Savivaldybės tarybos sprendimai, potvarkiai tvirtinantys vietos demokratijos

taisykles, nuostatus, statutus ir t.t.

**Penktas lygis.** *Vietos bendruomenių veiklos juridinės normos, tradicijos.* Jie yra sukurti piliečių, bendruomenių iniciatyva, kaip jų tarpusavio susitarimas, bet netvirtinti juridinę tvirtinimo galią turinčių institucijų.

### ***Elektroninės viešosios paslaugos: viena iš informavimo ir piliečių teisių įgyvendinimo priemonė***

Elektroninės vyriausybės paslaugomis Lietuvos gyventojai daugiausia naudojami tam, kad surastų juos dominančią informaciją, parsisiųstų informaciją į savo kompiuterius, pateiktų duomenis apie save ar vykdytų tiesioginius atsiskaitymus. Bendrovės „SIC Gallup Media“ duomenimis, Lietuvoje elektronine vyriausybe daugiausia domisi tie, kurių amžius yra iki 25 metų (11 %).

Prognozuojant, kokios elektroninės viešosios paslaugos šiuo metu reikalingiausios ir turėtų būti pirmoje eilėje diegiamos Lietuvoje, pirmiausia reikia įvardinti, kokie visuomenės segmentai yra potencialiausi elektroninių viešųjų paslaugų vartotojai, t.y. apibrėžti potencialių klientų ratą. Grupuoju viešąsias elektronines paslaugas pagal tikslinę klientų grupę, jas galima skirti į verslui ir gyventojams skirtas paslaugas.

Planuojant viešojo administravimo elektroninių paslaugų teikimą piliečiams būtina ne tik žinoti labiausiai „pasirengusius“ tam segmentus, bet ir numatyti, kokių paslaugų bus norima dažniausiai.

2001 m. atlikto tyrimo pagrindu parengtos studijos „Skaitmeninė Lietuva 2001“ duomenimis, Lietuvos elektroninės vyriausybės kūrimo planus šalies gyventojai vertina teigiamai, ir tai pirmiausia siejasi su ekonominiu suinteresuotumu elektroninėmis viešosiomis paslaugomis. Daugiausiai pageidaujančių elektroninių viešųjų paslaugų – tarp 20-29 m. amžiaus (97 % visų apklaustų šios grupės respondentų) ir 15-19 m. amžiaus (91 %); turinčių aukštąjį išsimokslinimą (88 %); gaunančių didžiausias pajamas (88 %); pagal užimtumą – studentų ir moksleivių (95 %), tarnautojų (92 %), specialistų su aukštuoju išsimokslinimu (91 %); gyvenančių sostinėje Vilniuje (86 %) Lietuvos gyventojų.

Elektroninių viešųjų paslaugų plėtra padėtų spręsti ir socialines problemas. Tikimasi, kad funkcionuojanti informacinė sistema padės užtikrinti, kad visi mokyklinio amžiaus vaikai lankytų mokyklą, nes šiuo metu savivaldybėms trūksta informacijos apie mokyklos nelankančius vaikus. Tyrime teigiama, jog savivaldybės, kurios yra atsakingos už tai, kad vaikai lankytų

mokyklą, turi informacijos apie 1,5 tūkst. vaikų, nelankančių mokyklos, tuo tarpu Statistikos departamentas teigia turįs informacijos apie 23 tūkst. tokių vaikų. Siūloma sukurti informacinę sistemą, kurioje mokyklos registruotų mokyti pradėjusius vaikus; taip savivaldybės turėtų galimybę gauti informacijos apie visus mokyklinio amžiaus vaikus bei galėtų patikrinti, kurie vaikai neįregistruoti jokioje mokykloje. Sutvarkius gyventojų registrą, savivaldybės nesunkiai gautų informaciją apie mokyklos nelankančio vaiko tėvus bei jų gyvenamąją vietą.

Elektroninės paslaugos turėtų padaryti efektyvesnę ir sveikatos apsaugos sistemos veiklą. Pavyzdžiui, gyventojai galės internetu registruotis vizito pas gydytoją. Prieš registruodamasis, vartotojas matys gydytojo darbo grafiką. Be to, internetu jis galės nurodyti, kuo skundžiasi. Tokiu atveju gydytojas galės peržiūrėti užsiregistravusiųjų sąrašą ir skirti pacientams atlikti tyrimus. Apie pranešimą atlikti tyrimus pacientas būtų informuojamas elektroniniu paštu ar SMS žinute, taigi būtų sutaupomas vienas vizitas pas gydytoją - ekonominį tokių paslaugų efektą galima skaičiuoti atsižvelgiant į sutaupytą gydytojo ir paciento laiką bei paciento kelionės išlaidas.

### ***Piliečių kontrolė.***

Ombudsmenas nagrinėja teisinius ginčus, kilusius tarp piliečio ir administracijos, todėl neretai vadinamas kvaziteismu. Klasikinė ombudsmeno įstaiga yra viena iš institucijų, atliekančių viešojo administravimo parlamentinę kontrolę. Todėl dažniausiai ombudsmenas yra siejamas su valstybės įstatymų leidžiamąja valdžia.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 73 str. numatyta, kad Seimo kontrolieriai gina piliečius nuo pareigūnų **piktnaudžiavimo bei biurokratizmo, t. y. nuo netinkamo administravimo.**

Tuo atveju, jeigu piliečio skundas yra pagrįstas (t.y. jei pilietis skundėsi dėl realaus, o ne tariamo savo teisės pažeidimo), gali būti nustatomos iš esmės dvejų rūšių priežastys, nulėmusios jo teisių pažeidimą:

**1) norminio akto netobulumas** (netinkamas administracinis teisinis reguliavimas – t.y. netinkamai pasirinktas objektas ar reguliavimo priemonės, arba apskritai egzistuojanti teisinio reguliavimo spraga);

**2) norminio akto netinkamas taikymas** (pareigūno nekompetencija, netinkamas diskrecinių galių panaudojimas, piktnaudžiavimas tarnyba, etc.).

Vienas iš pagrindinių klausimų, kurį gali padėti išspręst Seimo kontrolierius, yra **valdymą reglamentuojančių teisinių santykių tobulinimas**, kitaip tariant, viešojo administravimo gerinimas. Seimo kontrolierius, tirdamas konkretų skundą ir aptikęs blogo administravimo

valstybės ar savivaldybės institucijoje faktų ir juos nurodydamas, numatydamas būdus, kaip to išvengti, prisideda prie administravimo gerinimo toje institucijoje ir prie viešojo administravimo tobulinimo apskritai.

Beveik visose šalyse, kur veikia Ombudsmeno institucija, teisės aktai numato ombudsmenų teisę teikti siūlymus tiek Parlamentui, tiek Vyriausybei dėl ydingų teisės aktų, varžančių žmogaus laisves, pakeitimų. Seimo kontrolierių įstatyme numatyti platesni pagrindai, nei Administracinių bylų teisenos įstatyme, kuriais remiantis kontrolieriai gali tikrinti, ar pareigūnai tinkamai pasinaudojo administracine diskrecija. Tačiau sudėtingiau kalbėti apie šios kontrolės veiksmingumą, nes kilus ginčui dėl asmens teisės į gerą viešąjį administravimą pažeidimo ir netinkamo diskrecijos panaudojimo, Seimo kontrolieriai **priima rekomendacinio pobūdžio sprendimą**. Tuo tarpu Seimo kontrolierius turi daugiau galimybių, nei administracinis teismas, nustatyti, ar konkrečiu atveju buvo pažeistos administracinės diskrecijos panaudojimo ribos, tačiau negali išakmiai nurodyti ištaisyti dėl netinkamų veiksmų atsiradusią žalą, ką galėtų padaryti teismas. Be to, Seimo kontrolieriai gali įtakoti teisėkūros procesą, pasinaudodami savo teise siūlyti Seimui, Vyriausybei, kitoms valstybės ar savivaldybių institucijoms ir įstaigoms, kad būtų pakeisti įstatymai ar kiti norminiai teisės aktai, varžantys žmogaus teises ir laisves. Seimo kontrolieriaus institucija yra viena iš patikimiausių institucijų piliečiui. Tai rodo faktai apie pateiktus skundus. Pavyzdžiui, per 2004 m. išnagrinėta 1989 skundai: 467 skundai dėl savivaldybių pareigūnų veiksmų, 996 - dėl apskričių viršininkų administracijos; 851 – dėl kitų įstaigų.

### ***Apibendrinimas.***

Tiesioginio gyventojų dalyvavimas *de jure*. Lietuvos Respublikos teisės aktais jau yra įtvirtinta įvairių rūšių dalyvavimo formos bei sritys. Visais atvejais pareikšta gyventojų nuomonė, siūlymai yra tik **patariamojo pobūdžio**. Sprendžiant tam tikrus klausimus (savivaldybės bei gyvenamųjų vietovių teritorijų ribų keitimo, pavadinimų gyvenamosioms vietovėms suteikimo, teritorijų planavimo bei energijos išteklių kainų nustatymo), **konsultavimosi su gyventojais procedūra yra privaloma**. Dviem iš paminėtų atveju (savivaldybės teritorijų ribų keitimo ir pavadinimų gyvenamosioms vietovėms suteikimo) **iniciatyvos teise pripažįstama ir gyventojams**. Sprendžiant šiuo klausimus naudojamos tiek kolektyvinio dalyvavimo formos (vietos gyventojų apklausos), tiek individualios nuomonės pareiškimas (vešieji svarstymai).

Tiesioginis gyventojų dalyvavimas sprendžiant viešuosius vietos reikalus gali ir turi būti tam tikra vietos valdžios kontrolės forma. Tai ypač aktualu Lietuvoje, kur tik politiškai pajėgios grupės gali daryti įtaką ir tikėtis, jog į jų nuomonę bus atsižvelgta, priimant svarbius sprendimus.



Galima būtų teigti, kad prastą gyventojų ir savivaldybių sąveiką sąlygoja tiek savivaldos, tiek pilietinės visuomenės, tiek demokratijos patirties stoka.

Gyventojų teise dalyvauti tvarkant viešuosius reikalus yra įtvirtintas Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme kaip vienas iš savivaldos principų. Jo įgyvendinimą reglamentuoja nemažas skaičius teisės aktų, tačiau jų visumą sudėtingą būtų pavadinti sistema arba tiesioginio gyventojų dalyvavimo tvarkant viešuosius vietos reikalus institutu.

Tikslinga, įvertinus šių visuomeninių santykių svarbą, tobulinti ir sisteminti atitinkamas teises normas. Teisinio reglamentavimo tobulinimą tikslinga gristi tuo, kad gyventojų teisinis statusas, skirtingai nuo valstybės tarnautojo ar institucijos, pozityviau požiūriu neapibrėžtas - leidžiama visokia jo iniciatyva, reikalinga įgyvendinti jo teisėtiems interesams ir ji negali būti išsamiai išvardinta teisės aktuose. Šiuo atveju naudotina imperatyviojo ir dispozityviojo teisinio reguliavimo metodu sąveika su dispozityviojo metodo persvara. Laukiamą rezultatą galima pasiekti ne pakeičiant atskiru teisės aktu nuostatas, o sisteminant šią visuomeninių santykių rūšį reglamentuojančius teises aktus.

Siūlytume detaliai išanalizuoti gyvenimo praktikoje susiklosčiusias gyventojų ir savivaldybės sąveikos formas, jų raidos tendencijas, įvertinti gyventojų bei savivaldybių pasiūlymus šiuo klausimu ir pabandyti prognozuoti teisinio reglamentavimo socialinį veiksmingumą.

Dažnas reiškinys, kai savivaldybės dirba „pačios sau“, gyventojai taip pat yra patys sau, o konsultavimąsi reglamentuojantys teisės aktai egzistuoja atskirai tiek nuo vieno, tiek nuo kitų. Vietos valdžios sprendimai, priimti, neatsižvelgus į gyventojų nuomonę, neatitinka tikrųjų gyventojų interesų ir iššaukia jų nepasitenkinimą. Tokiu būdu didėja atotrūkis tarp gyventojų ir vietos valdžios bei auga socialinė įtampa. Kita vertus, savivaldybės pačios turėtų būti daugiau suinteresuotos nuolat konsultuotis su gyventojais ir taip užsitikrinti savo sprendimų legitimumą. Pasinaudodamos privataus sektoriaus praktika, savivaldybės turėtų plačiau „reklamuoti“ savo produktą - teikiamas viešąsias paslaugas - bei nuolat patikrinti, ar paslaugos vartotojai yra jomis patenkinti.

Viena iš pagrindinių gyventojų ir vietos valdžios sąveikos problemų – gyventojų neinformuotumas. Gyventojai yra nusiteikę pozityvioms permainoms, bet dažnai dėl žinių, informacijos stokos nesugeba realizuoti potencialių galimybių atstovauti savo bei viešuosius interesus bei prisidėti prie vietos viešųjų klausimų sprendimo. Todėl apie tai būtina visokeriopaipai teikti informaciją gyventojams bei suteikti galimybę jiems patiems laisvai gauti informaciją apie savo teises, galimybes ir pareigas įgyvendinant teisėtus interesus. Pirmas žingsnis šia kryptimi galėtų būti, pvz. nemokamas leidinys, kuriame gyventojams prieinama forma būtų pateikta informacija apie gyventojų teises, galimybes bei pareigas, paaiškinta centrinio, teritorinio

valdymo bei vietos savivaldos sistema, kiti gyventojams dažnai nesuprantami viešosios valdžios veiklos pagrindai.

Šiuo metu ryškesnis piliečių įtraukimas į administracinių sprendimų rengimą yra lokalus arba regioninis ir piliečių siūlymai, išvados pasiekia valstybines struktūras dažniausiai tik netiesiogiai, todėl piliečių dalyvavimo galimybes dalyvauti bendruomenių sprendimų rengime tiesiogiai siejamos su sprendimų priėmimo decentralizavimu.

Didžioji dalis problemų, su kuriomis susiduria valdžios institucijos bandydamos priartėti prie piliečių, tai tarpusavio kompetencijos pasidalijimo klausimas. Nors kalbame, kad vyksta decentralizavimo procesai, pasirodo vyksta atvirkštinis - dekoncentravimo procesai.