

I. KONSTITUCINĖ IR ADMINISTRACINĖ TEISĖ

PETICIJOS TEISĖS TURINYS IR FORMA

Doktorantas Gintaras Kalinauskas

Lietuvos teisės universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės teisės katedra
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius
Telefonas 271 45 46
Elektroninis paštas ktk@ltu.lt

Pateikta 2004 m. balandžio 5 d.

Parengta spausdinti 2004 m. rugsėjo 15 d.

Pagrindinės sąvokos: peticijos teisė, peticija, peticijos teisės funkcija, vykdomosios valdžios kontrolė.

S a n t r a u k a

Straipsnyje konstitucinės teisės mokslo aspektu analizuojami peticijos teisės turinio požymiai. Peticijos teisė nagrinėjama kaip viena iš konstitucinių pilietinių teisių. Vystantis žmogaus teisių ir laisvių institutui, pakito ir peticijos teisės turinys, funkcijos bei subjektų ratas. Peticijos teise šiuolaikinėse demokratinėse valstybėse gali naudotis kiekvienas asmuo, o tai leidžia šią teisę priskirti prie pilietinių teisių. Nors egzistuoja daugybė peticijos teisės sampratų, vis dėlto galima apibendrinti ir peticijos teisę suvokti dviem prasmėmis: peticijos teisė gali būti suprantama siaurąja prasme kaip asmens galimybė pateikti įstatymų leidybos ir vykdomosios valdžios institucijoms prašymus ir iniciatyvas dėl teisės aktų bei iškelti visuomenei aktualias problemas, susijusias su šių institucijų veikla; peticijos teisė gali būti suprantama ir plačiąją prasme kaip asmens galimybė pateikti viešosios valdžios institucijoms kreipimąsi dėl problemų, kilusių įgyvendinant teises ir laisves, arba iškelti kitas individualias problemas.

Peticijos teisė yra vienas iš tiesioginės demokratijos institutų, todėl analizuojami jos esminiai skirtumai nuo kitų tiesioginės demokratijos institutų. Taip pat labai svarbios yra šios teisės realizavimo galimybės. Analizuojant peticijos teisės realizavimo mechanizmus, dėmesys sutelkiamas į parlamentų veiklą, nes asmenys, pateikę peticiją parlamentui, gali inicijuoti aukščiausią galią turinčių teisės aktų bei kitų svarbių sprendimų priėmimą.

1. Įvadas

Vienas iš teisinės valstybės uždavinių yra padėti asmenims įgyvendinti ir apsaugoti savo teises ir laisves, užtikrinti jų veiksmingą dalyvavimą valstybės valdyme. Žmogaus teisių įgyvendinimas priklauso nuo valdžios institucijų, pareigūnų, kurie privalo veiksmingai įgy-

vendinti teisės aktus. Peticijos teisė sudaro sąlygas veikti valstybės valdžios ir vietos savivaldos institucijų priimamus sprendimus ir užtikrinti žmogaus teises bei laisves. „Valdžios atsakomybė visuomenei – teisinės valstybės principas, kuris konstituciškai įtvirtinamas nustatant, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, o piliečiai turi teisę tiek tiesiogiai, tiek per demokratiškai išrinktus atstovus valdyti savo šalį, kritikuoti valstybės įstaigų ar pareigūnų darbą, apskųsti jų sprendimus, taip pat garantuojant piliečiams galimybę ginti savo teises teisme, kritikos teisę, peticijos teisę, reglamentuojant piliečių prašymų ir skundų nagrinėjimo procedūrą ir kt.“ [1] „Be to, žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo būklė konkrečioje valstybėje yra vienas iš svarbiausių kriterijų, kuriuo vadovaujantis galima spręsti, koks šios valstybės demokratiškumo, joje egzistuojančio teisingumo lygis“ [2, p. 39].

Mūsų tyrimo objektas yra peticijos teisė, kaip konstitucinė pilietinė teisė, bei jos įgyvendinimo procedūros ypatumai. Darbo tikslas – atskleisti peticijos teisės turinio bruožus (požymius), apibrėžti peticijos teisės objektą, subjektą, funkcijas, išanalizuoti skirtumus, pastebimus lyginant su kitais tiesioginės demokratijos institutais.

2. Šiuolaikinis peticijos teisės turinys ir forma

2.1. Peticijos teisės samprata, objektas ir subjektas lyginamojoje konstitucinėje teisėje

Daugelyje demokratinių valstybių galimybė teikti kreipimąsi (peticija), t. y. peticijos teisė, įteisinta arba valstybės Konstitucijoje (pvz., Italijos 1947 m. Konstitucijos 50 str., Vengrijos 1949 m. Konstitucijos 64 str., Vokietijos 1949 m. Pagrindinio įstatymo 17 str., Slovakijos 1992 m. Konstitucijos 27 str., Šveicarijos 1999 m. Konstitucijos 33 str.), arba įstatymuose, kurie yra Konstitucijos sudėtinės dalys. Pavyzdžiui, Austrijos 1867 m. įstatymo „Dėl bendrųjų karalystės ir jos žemių piliečių teisių, atstovaujama imperijos taryboje“ 11 straipsnis nustato, kad „teisė pateikti peticiją priklauso kiekvienam“. Pagal Austrijos Konstitucijos 149 straipsnį šis įstatymas yra sudedamoji Konstitucijos dalis. Čekijoje peticijos teisė įteisinta 1991 m. Pagrindinių teisių chartijos 18 straipsnyje (pagal Čekijos 1992 m. Konstitucijos 112 str. ši chartija yra sudedamoji Konstitucijos dalis) [3]. Atsižvelgdami į tai, galime tvirtinti, kad peticijos teisė pagal jos konstitucinę prigimtį (teisinę galią) yra viena iš pagrindinių konstitucinių teisių.

Analizuojant šiuolaikinį peticijos teisės turinį, reikia apibrėžti ir pačią peticiją – kreipimąsi, kuriuo realizuojama peticijos teisė. „Tarptautinių žodžių žodyne“ pateiktas toks *peticijos* sąvokos apibrėžimas: „Peticija – (lot. *petitio* – reikalavimas) kolektyvinis prašymas, įteikiamas aukštiesiems valdžios pareigūnams ko nors reikalaujant ar prašant“ [4, p. 282]. Tačiau peticija konstitucinėje doktrinoje gali būti suprantama ne tik kaip kolektyvinis, bet ir kaip individualus, t. y. vieno asmens, kreipimasis (Vokietijos, Vengrijos konstitucijose toks skirstymas yra įteisintas) [3]. Kai kurių valstybių konstitucijose sąvoka *peticija* nevartojama: Rusijos Federacijos Konstitucijos 33 straipsnyje vartojama sąvoka *kreipimasis* (rus. *обращение*), Estijos Konstitucijos 46 straipsnyje – *memorandumai* ir *pareiškimai* [3].

Šiuolaikinėse demokratinėse valstybėse visuotinai pripažįstama, kad peticija – viešas kreipimasis dėl visuomenei svarbių klausimų sprendimo, tačiau galėtume pritarti ir P. Dagtolou nuomonei, kad „peticija yra kiekvienas neapibrėžtos formos kreipimasis, tiesiogiai ar netiesiogiai nurodantis valstybinei institucijai spręsti problemą. Peticija – kreipimasis į valstybės įstaigą, kuri įpareigojama išnagrinėti problemą. Jai negalioja jokie terminai ir iš esmės jos objektu gali būti visi galimi įvykiai arba situacijos“ [5, p. 100]. Mūsų požiūriu, peticija turi būti suprantama ne tik kaip tam tikras kreipimasis, kuriame siūloma pagerinti valstybės institucijų, vietos savivaldos veiklos organizavimą, reformuoti institucijas arba iškelti kitus visuomenei svarbius klausimus ir pareikšti nuomonę, bet ir kaip individualus kreipimasis, kuris gali sąlygoti teisės akto patikrinimą arba reikalauti išspręsti asmens teisių ir laisvių apsaugos ar įgyvendinimo klausimus, taip pat teisių ir laisvių suteikimą.

Lyginamojoje konstitucinėje teisėje peticijos teisė vertinama kaip piliečių (asmenų) galimybė kreiptis su reikalavimais, pasiūlymais, skundais į valstybės institucijas, kurių kompetencija leidžia išspręsti peticijoje suformuluotą reikalavimą ar pasiūlymą [6, p. 284]. Taigi peticijos teisė suprantama kaip kreipimosi forma į viešąją valstybės valdžią. Ja siekiama užtikrinti piliečių (asmenų) dalyvavimą valstybės valdyme arba atskirų asmenų bei kolektyvinių junginių įtaką, priimant politinius ir teisinius sprendimus. Taip pat asmuo, pateikęs peticiją, įgyja teisę reikalauti, kad institucija, gavusi peticiją, ne tik ją priimtų, bet ir dalykiškai patikrintų bei raštiškai praneštų, kaip ji bus nagrinėjama. Atsakymas negali būti tik peticijos gavimo patvirtinimas. Institucijos pareiga dalykiškai ištirti peticiją ir neleisti, kad ji papildytų „šiukšlių dėžę“ [7, p. 621–622]. Pagrįstai O. Jung peticijos teisę nusako kaip „teisę, suteikiančią asmeniui galimybę dalyvauti įgyvendinant valstybės valdžią, pavyzdžiui, pateikti įstatymo pakeitimo ar papildymo projektą“ [7, p. 618]. Kai kurie užsienio valstybių mokslininkai vertina peticijos teisę, kaip vieną iš svarbiausių asmens teisių ir laisvių konstitucinės gynybos priemonių. Pasak K. Korinek, „peticijos teisė visų pirma yra gynybinė teisė, ją galima priskirti vadinamajam *status negativus*. Prašymas yra nukreiptas prevenciškai arba represyviai užkirsti kelią valstybės valdžios aplaidumui“ [8, p. 12]. Tęsiant K. Korinek mintį, būtų galima įvardyti peticijos teisę kaip tam tikrą priemonę kontroliuoti valstybės valdžios institucijas ir užtikrinti asmenų teisių ir laisvių įgyvendinimą. Rusijos mokslininkai – M. V. Baglajus, V. A. Tumanovas – peticijos teisę formuluoja dar plačiau, t. y. kaip „kreipimosi teisę – galimybę piliečiams asmeniškai kreiptis ar nukreipti individualius ar kolektyvinius pranešimus (peticijas), kuriuose gali būti pateiktas ir asmeninis klausimas, ir visuomeninis klausimas (pasiūlymas pagerinti valstybinių institucijų darbą, reikalavimas pakeisti neteisėtą aktą, protestas prieš valdžios veiksmus ir t. t.), ir šie pranešimai pateikiami valstybės, vietos savivaldos institucijoms, įgaliotiems asmenims, kurie privalo pateikti atsakymą į tokį kreipimąsi“ [9, p. 353–354].

Peticijos teisės sampratų įvairovės analizę galime apibendrinti taip: peticijos teisė siaurąja prasme suprantama kaip piliečių (asmenų) galimybė pateikti prašymus ir iniciatyvas dėl teisės aktų įstatymų leidybos ir vykdomosios valdžios institucijoms bei iškelti visuomenines problemas, plačiąja prasme peticijos teisė suprantama kaip piliečių (asmenų) galimybė pateikti viešosios valdžios institucijoms kreipimąsi dėl problemų, kylančių įgyvendinant teises ir laisves, arba iškelti kitas individualias problemas. Šie du aspektai sudarytų šiuolaikinį peticijos teisės turinį.

Reikia atkreipti dėmesį į tai, kad kai kurie mokslininkai (pvz., A. Vaišvila) peticijos (kreipimosi) teisę, klasifikuodami pagal teisių turinį, priskiria prie politinių teisių: rinkimų teisės, teisės vienytis į politines partijas, teisės į referendumą ir kt. [10, p. 95–108]. Toks teiginys gali būti pagrįstas tuo, kad peticijos teisė įteisinta Konstitucijos skyriuose, kuriuose yra įteisintos politinės teisės (pvz., Slovakijos Konstitucijos 3 skyriuje „Politinės teisės“, Lenkijos Konstitucijos skyriuje „Politinės teisės ir laisvės“) [3]. Tačiau daugelio valstybių konstitucijose, peticijos teisė įteisinta kartu su kitomis teisėmis viename skyriuje: Lietuvos Konstitucijos skyriuje „Žmogus ir valstybė“, Estijos Konstitucijos skyriuje „Pagrindinės teisės, laisvės ir pareigos“, Šveicarijos Konfederacijos Konstitucijoje (1999 m.) peticijos teisė įteisinta 33 straipsnyje, kuris yra skyriuje „Pagrindinės teisės“. Suprantama, tik pagal tai, kur yra įteisinta viena ar kita teisė, negalima spręsti apie jos pobūdį (ypač tuomet, kai Konstitucijoje visos teisės pateikiamos viename skyriuje). Kai kurie mokslininkai (pvz., J. Žilys) tokį peticijos teisės priskyrimą prie politinių teisių vertina atsargiai [6, p. 284–286]. Nors peticijos teisė paprastai vertinama kaip politinė teisė, kurią turi konkrečios valstybės piliečiai, tačiau daugelio valstybių: Austrijos, Belgijos, Čekijos, Latvijos, Lenkijos, Šveicarijos, Vengrijos, Vokietijos ir kitų, Konstitucijų apibrėžimai leidžia daryti prielaidą, kad šia teise gali naudotis kiekvienas asmuo [3]. Toks išplėtimas yra pagrįstas, nes vystantis žmogaus teisių ir laisvių institutui, daugelis politinių teisių įgyja bendresnį, o ne tik politinį pobūdį. „Politinių teisių klasifikacija kinta, ir tokios teisės kaip asociacijų (išskyrus teisę jungtis į politines partijas), susirinkimų, demonstracijų, mitingų, žodžio, spaudos laisvės teisės jau galėtų būti priskiriamos pilietiš-

nėms teisėms, atsižvelgiant į jų turinį šiuolaikinėje demokratinėje valstybėje“ [11, p. 329]. Pagrindinės politinės teisės (referendumo teisė, įstatymų leidybos iniciatyvos teisė) yra skirtos tik tos valstybės piliečiams, kaip politinių santykių subjektams. Užsieniečiai šiomis teisėmis negali naudotis. Nagrinėjant peticijos teisę, galima pastebėti, kad senesnės kartos Konstitucijos (pvz., Italijos, Ispanijos) peticijos teisę įvardija kaip teisę, priklausančią piliečiams, o daugelis kitų valstybių (Austrijos, Belgijos, Čekijos, Latvijos, Lenkijos, Šveicarijos, Vengrijos, Vokietijos) Konstitucijų suteikia peticijos teisę kiekvienam asmeniui, ne tik tos valstybės piliečiui [3]. Nagrinėdami peticijos teisės subjektus, turime paminėti, kad gali būti numatyti tik minimalūs ir objektyviai pagrįsti apribojimai, pavyzdžiui: peticijos teise negali pasinaudoti asmenys, atliekantys karinę tarnybą. Jiems leidžiama kreiptis tik individualiai (pvz., Vokietijos pagrindinio įstatymo 17 a, 45 b str.) [3]. Taip pat kai kuriose valstybėse (Austrijoje, Rumunijoje, Vokietijoje) peticijos teise gali pasinaudoti ir juridiniai asmenys – įmonės, organizacijos. Austrijos Respublikoje galiojančio 1867 m. įstatymo „Dėl bendrųjų karalystės ir jos žemių piliečių teisių, atstovaujamo imperijos taryboje“ 11 straipsnio 2 dalis nustato, kad kolektyvinę peticiją gali pateikti susivienijimai ir korporacijos, susikūrę remdamiesi įstatymu [3].

2.2. Peticijos teisė tarptautinėje teisėje ir Europos Sąjungos teisėje

Nagrinėjant peticijos teisę, kaip konstitucinės teisės institutą, reikia pabrėžti, kad tarptautinėje teisėje egzistuoja kita peticijos teisinė forma, įgyvendinama pagal tarptautinės teisės normas. Tai žmogaus teisių apsaugos mechanizmas, sukurtas pagal Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją (1950 m.). Tarptautinėje teisėje kreipimasis į Europos Žmogaus Teisių Teismą taip pat vadinamas *peticija* [12, p. 20], tačiau Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje įtvirtinta teisė teikti peticijas Europos Žmogaus Teisių Teismui yra tarptautinės teisės institutas, ir peticija teikiama, kai yra šios konvencijos pažeidimų, todėl negalima sutapatinti peticijos teisės tarptautinėje teisėje ir peticijos teisės konstitucinėje teisėje. Reikia pabrėžti, kad mūsų tyrimo dalykas yra peticijos teisė, įteisinta valstybės Konstitucijoje ir įgyvendinama valstybėje, pateikiant peticiją valstybės valdžios institucijoms.

Kita peticijos forma egzistuoja Europos Sąjungos teisėje. 1993 m. lapkričio mėn. įsigaliojusi Europos Sąjungos (Mastrichto) sutartis nustatė dvi institucijas: piliečių įgaliotinį ir Europos Parlamento peticijų komitetą. Joms priklauso ištirti visas Europos šalių piliečių peticijas. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje (2000 m.), 5 skyriuje „Piliečių teisės“, 44 straipsnis įtvirtina teisę teikti peticijas: „Visi Sąjungos piliečiai ir bet kuris fizinis ar juridinis asmuo, gyvenantis ar turintis savo registruotą buveinę kurioje nors valstybėje narėje, turi teisę teikti peticijas Europos Parlamentui“ [12, p. 139].

Reikia pabrėžti, kad kiekvienas asmuo turi teisę vienas ar kartu su kitais įteikti peticiją Europos Parlamentui tokiais klausimais, kurie apima jo kompetenciją. Peticija gali apimti bendro pobūdžio klausimus, asmeninius (individualius) skundus, raginimus Europos Parlamentui imtis veiksmų ir spręsti visuomenei aktualius klausimus. Peticija turi būti tiesiogiai susijusi su Europos Sąjungos veiklos sritimis: laisvu asmenų, prekių, paslaugų ir kapitalo judėjimu, tautinės diskriminacijos šalinimu, lygiomis vyrų ir moterų galimybėmis, aplinkos apsauga, mokesčių suvienodinimu [13]. Gauta peticija užregistruojama ir Europos Sąjungos Parlamento Prezidentas perduoda ją Peticijų komitetui. Komitetas tikrina, ar peticija yra susijusi su kuria nors Europos Sąjungos veiklos sritimi. Po to pradedamas peticijos aplinkybių tyrimas. Peticijų komitetas turi teisę, ypač jei peticija yra pateikiama kaip pasiūlymas dėl galiojančio teisės akto keitimo, klausti kito komiteto nuomonės. Išnagrinėjęs pateiktą pareiškimą, Peticijų komitetas gali:

- prašyti Europos Komisijos pateikti informaciją apie tai, ar peticija atitinka tam tikrus Europos Sąjungos teisės aktus (pvz., pareiškimas dėl kvalifikacijos, įgytos vienoje

valstybėje narėje, pripažinimo kitoje valstybėje narėje arba pareiškimas dėl dirbančių užsienyje socialinių garantijų ir pan.);

- perduoti pareiškimą kitam Europos Parlamento komitetui toliau svarstyti (pastarasis komitetas gali atsižvelgti į pareiškimą įstatymų leidybos procese);
- pateikti pareiškimą Parlamentui, kad šis dėl jo balsuotų plenariniame posėdyje;
- parengti išvadas ir prašyti Europos Parlamento Pirmininko šias išvadas pateikti Europos Tarybai ir (ar) Europos Komisijai toliau svarstyti [13].

2004 m. rugpjūčio 6 d. buvo suderinta sutartis dėl Konstitucijos Europai. Šios sutarties II–104 ir III–334 straipsniai numato Sąjungos piliečių bei fizinių ar juridinių asmenų teisę kreiptis į Europos Parlamentą su peticija [14]. Šios teisės galimas įteisinimas aukščiausiam Europos Sąjungos dokumente leidžia daryti prielaidą, kad ir Europos Sąjungos piliečiams ši teisė bus viena iš pagrindinių teisių ir ateityje jos turinys plėsis.

2.3. Peticijos teisės konstitucionalizavimas XVII–XIX amžiuje

Analizuojant peticijos teisės šiuolaikinę sampratą, reikia apžvelgti šios teisės atsiradimą, nes peticijos teisė per atsiradimo laikotarpį buvo vertinama kaip politinė teisė. Peticijos teisė, kaip atskiro individo teisė, atsirado Anglijoje, kur, išsivysčius tiesioginės demokratijos institutams, buvo manoma, kad pavaldiniai gali įteikti peticijas karaliui ir parlamento rūmams. Ši teisė buvo traktuojama kaip paprotinė, todėl nebuvo tikslinga jos laikymą užtikrinti atskirais aktais ir ji buvo suvokiama kaip bendroji teisė. „Vokietijoje peticijos teisė viduramžiais buvo suprantama kaip teisė perduoti skundus valstybės autoritetui ir galima buvo reikalauti atsakymo į šią peticiją“ [8, p. 8].

Pirmą kartą peticijos teisė, kaip atskiro asmens teisė, rašytine forma įteisinta Anglijoje 1689 metais Teisių bilio (angl. *Bill of Rights*) 5 dalyje, kurioje nustatyta, „kad kreiptis į karalių su prašymu yra pavaldinių teisė ir sulaikyti bei persekioti už tokius prašymus neteisėta“ [15, p. 88]. Taip pirmą kartą peticijos teisė bendrosios teisės tradicijos šalyse įgavo rašytinę formą: iš paprotinės teisės – saugantis nuo apribojimų – ši teisė tapo konstituciškai teisėta atskiro individo teise. Vėliau ši teisė buvo paminėta 1776 m. lapkričio 28 d. Pensilvanijos valstijos Konstitucinių teisių bilyje: „Tautos teisė (...) kreiptis į valdžią su skundais“ [16, p. 345]. Nors Jungtinių Amerikos Valstijų 1787 m. Konstitucijos pagrindiniame tekste nėra įteisinta peticijos teisė, tačiau jau 1791 m. priimtoje pirmoje Teisių bilio pataisoje (iš viso priimta 10 pataisų) buvo įteisinta kreipimosi į vyriausybę su peticijomis teisė. „Kongresas neturi leisti įstatymų, įvedančių kokią nors religiją arba draudžiančių ją išpažinti, varžančių žodžio laisvę arba spaudos laisvę, arba žmonių teisę taikiai susirinkti ir kreiptis į Vyriausybę, kad būtų atitaisyta žala“ [17]. 1791 m. Prancūzijos Konstitucija 1 skyriuje įteisino laisvę teikti nustatytiems valdžios organams peticijas, pasirašytas atskirų asmenų. „Nors asmeniškai įteikiant peticijas buvo piktnaudžiaujama, tačiau ne paskutinį vaidmenį vaidino ir tai, kad grasinančių masių kurstymas galėjo tapti įtakos priemone tų laikų valdžios atstovams. 1798 m. buvo nustatyta, kad tik atsiradus keletui individualių peticijų, jos gali būti įteiktos, bet negali būti paduotos kolektyvinės peticijos. Tik po XIX amžiaus vidurio revoliucijos buvo leista be anksčiau galiojusiu apribojimų realizuoti peticijos teisę Prancūzijoje“ [8, p. 8–9]. Panašūs apribojimai galiojo ir Vokietijoje iki 1919 metų, nes 1831 metais Vokietijos Reichstogas uždraudė kolektyvinį peticijos teikimą. Vėliau 1847 m. vasario 3 d. aktu Prūsijoje visiškai buvo uždraustas peticijų teikimas Landtagui. Detalesnį peticijos teisės apibrėžimą bei ankstesnių draudimų panaikinimą įteisino Vokietijos 1919 m. Konstitucijos, vadinamosios Veimaro Konstitucijos, 126 straipsnis: „Kiekvienas vokiečių turi teisę raštu kreiptis su prašymu arba skundu į atitinkamas valdžios institucijas arba tautos atstovybę. Šia teise gali pasinaudoti ir atskiri asmenys, ir daugelis kartu“ [18, p. 355].

Peticijos teisės atsiradimas XVII amžiaus pabaigoje rodo, kad pagal istorinę žmogaus teisių raidą ši teisė priskirtina pirmosios kartos žmogaus teisėms, o pagal turinį ji buvo verti-

nama kaip politinė teisė. Pagrindinis peticijos teisės tikslas buvo piliečių (pavaldinių) galimybė kreiptis į valdžią su reikalavimais, prašymais dėl valdžios varžymų.

2.4. Peticijos teisės funkcijos: modernusis požiūris

Peticijos teisės sampratų įvairovė bei platus subjektų, kurie gali pasinaudoti peticijos teise, ratas išplečia ir peticijos teisės funkcijų apimtį. H. Sengelmann peticijos teisės funkcijas formuluoja taip: „Peticijos teisė kiekvienam individui sudaro sąlygas dalyvauti priimant politinius ar kitus sprendimus. Peticijos pateikimas valstybės institucijoms laisvai ir nevaržomai yra demokratijos atviros valdžios (pranc. *du pouvoir ouvert*) išraiška. Asmuo, teikdamas peticiją parlamentui, kartu formuoja valstybės valią. Vien faktas, kad teikiant peticiją, įmanoma inicijuoti parlamentą nagrinėti pateiktą klausimą, pasiekti, kad parlamentas išreikštų nuomonę pateiktu klausimu, rodo, jog kiekvienas, teikiantis peticiją, gali formuoti parlamento nuomonę“ [19, p. 100]. Peticijos teisė suteikia piliečiams (asmenims) galimybę dalyvauti priimant visuomenei svarbius sprendimus ir teikti iniciatyvas ar pasiūlymus dėl visuomenės gerovės. Be to, viena iš peticijos teisės funkcijų numato, jog teisėtas reikalavimas bus išnagrinėtas ir priimtas sprendimas. Valstybės pareiga – išnagrinėti pateiktas peticijas, patikrinti bei priimti sprendimą be formalių teisinių priemonių ir teismo proceso. Peticijos teisė leidžia kreipimusi į valdžios institucijas spręsti ne tik teisinį ar kitą visuomenei svarbų klausimą, bet netgi iškelti problemas dėl asmens teisių ir laisvių įgyvendinimo. Peticijos teisė sudaro sąlygas kiekvienam asmeniui ginti savo teises ir laisves nuo politinės valdžios ar visuomenės kėsinosi. Realizuojant peticijos teisę, galima pašalinti „kliūtis“: teisės spragas, teisės aktų netikslumus, kurie varžo žmonių teisių ir laisvių įgyvendinimą, trukdo tobulinti valstybės valdžios institucijų veiklą. Taigi peticijos teisė gali užpildyti teisinės apsaugos spragą, t. y. užtikrinti visuomenės ir asmenų interesus, nesinaudodama klasikiniiais teisinės apsaugos instrumentais (pvz., teisminiu skundu). Apibendrinami galime remtis vokiečių mokslininko K. Korinek teigimu, jog nepaisant peticijos teisės funkcijų įvairovės, „peticijos teisė demokratinėse teisinėse valstybėse atlieka dvi pagrindines funkcijas:

- visuomenės interesų įgyvendinimo funkciją, t. y. gina visuomenės interesus (*res publica*);
- individualios teisės įgyvendinimo funkciją, t. y. ginti asmenų interesus (*res privata*)“ [8, p. 15].

3. Tiesioginės demokratijos institutai ir peticijos teisė

Peticijos teisės sampratų įvairiapusiškumas bei peticijos teisės funkcijų daugialypiškumas leidžia tapatinti peticijos teisę su kitais tiesioginės demokratijos institutais. Peticijos teisė kartais tapatinama su teise pateikti administracinį (teisminį) skundą ar pareiškimą. Nors šios teisės turi bendrų bruožų, tačiau jos iš esmės skiriasi. Pasak J. Žilio, reikėtų atkreipti dėmesį į tai, jog peticija nuo pareiškimo ir skundo skiriasi tuo, kad peticijoje paprastai keliami klausimai, kurie yra aktualūs ne tik konkrečiam individui, bet turi ir bendresnę reikšmę [6, p. 285]. Administracinis (teisminis) skundas – tam tikras kreipimasis, informuojantis apie veikimu ar neveikimu pažeistas subjektyvias asmenų teises ar teisėtus interesus. Administracinis (teisminis) skundas pateikiamas teismui, kad būtų atkurtos pažeistos asmenų teisės. Nors peticijos teisę galima realizuoti individualiai, t. y. vienam asmeniui, tačiau iškeltos problemos svarbios plačiam subjektų ratui, o administracinis (teisminis) skundas gali būti ir kolektyvinis, tačiau problema paprastai nėra visuotinė ir aktuali visuomenei, skundo išnagrinėjimas nesukelia visuotinių pasekmių. Administracinio (teisminio) skundo teisės esmė – atkurti pažeistas teises bei laisves, išspręsti ginčą ir reikalauti, kad teismas įvykdytų teisingumą. Nors peticijos teisės nagrinėjimo procedūra yra detalai reglamentuota atskirų valstybės įstatymų (pvz., Lietuvos Respublikos peticijų įstatymo, Vokietijos Federacinės Respubli-

kos 1975 m. įstatymo dėl Bundestago Peticijų komiteto įgaliojimų) ir peticijos pareiškėjui suteikiama daug galimybių (pvz., bet kuriuo metu atšaukti peticiją, pakartotinai ją pateikti), tačiau asmuo, pateikęs peticiją, negali reikalauti atkurti pažeistas teises ar laisves, negali reikalauti įvykdyti teisingumą. Administracinio (teisminio) skundo teisės realizavimui yra nustatytas terminas, per kurį galima paduoti skundą. Peticijos teisės realizavimui negalioja jokie terminai, per kuriuos būtina pateikti peticiją valstybės valdžios institucijoms. Peticijos teisė įpareigoja valstybės valdžios institucijas išnagrinėti peticiją ir pateikti atsakymą, o skundas gali būti atmestas net nepradėjus jo nagrinėti (pvz., dėl senaties termino pabaigos). Realizavus peticijos teisę, gali būti pakeistas ar panaikintas norminis teisės aktas (pvz., nagrinėjant peticijas parlamente, galima siūlyti priimti, pakeisti, pripažinti netekusius galios net aukščiausios galios teisės aktus). Teismas, išnagrinėjęs administracinį (teisminį) skundą, nekeičia ir nepriima teisės aktų (išskyrus teisės taikymo aktus). Peticijos teisės turinys nėra suvaržomas, išskyrus apribojimus dėl esminių konstitucinių nuostatų, kurios pažeistų tautos suverenitetą, pagrindines asmenų teises ir laisves. Realizuoti administracinio (teisminio) skundo teisę galima tik tada, kai patenkinami griežti reikalavimai, keliami dėl formos ir turinio. Taip pat negalima tapatinti peticijos teisės su teise teikti formalius prašymus, kuriais pilietis (asmuo) įteisina savo teisę (pvz., prašymas duoti leidimą statybai, prašymas dėl metinių pajamų mokesčių kompensavimo ir t. t.).

Peticijos teisė skiriasi ir nuo kitų tiesioginės demokratijos institutų, piliečių įstatymų leidybos iniciatyvos teisės bei referendumo iniciatyvos teisės. Visų pirma peticijos teisės subjektai gali būti ir pavieniai asmenys, netgi ne piliečiai, peticijos pareiškėjas gali būti ir nesulaukęs 18 metų, o įstatymų leidybos iniciatyvos ar referendumo teise gali pasinaudoti piliečiai, turintys aktyvią rinkimų teisę. Peticijos teisė yra tiesioginės demokratijos institutas, kuriuo naudotis gali kiekvienas asmuo, net jeigu neturi pilietybės, o įstatymų leidybos iniciatyvos bei referendumo iniciatyvos teisės nepriklauso vienam subjektui, šios teisės yra kolektyvinės. Peticijos teisės objektas plačiąja prasme gali būti įvairūs reikalavimai, prašymai, susiję su problemomis, kilusiomis įgyvendinant asmens teises ir laisves, o įstatymų leidybos iniciatyvos teisė realizuojama pateikus įstatymo projektą.

4. Peticijos teisės įgyvendinimo modeliai

Peticijos teisės reglamentavimas aukščiausiuose valstybės teisės aktuose dar neužtikrina piliečių (asmenų) dalyvavimo valstybės valdyme bei galimybės spręsti valstybės ir visuomenės, asmenų teisių ir laisvių įgyvendinimo klausimus. Šio tiesioginės demokratijos instituto įgyvendinimo procedūros yra nustatytos arba parlamentų reglamentuose (pvz., Belgijos atstovų rūmų statuto 95, 95.2, 95.3 str. [20], Austrijos nacionalinės tarybos statuto 16 skyriuje „Parlamentinės peticijos ir piliečių įstatymų leidybos iniciatyvos“ [21]), arba specialiuose įstatymuose (pvz., 1975 m. Vokietijos Federacinės Respublikos įstatyme dėl Bundestago Peticijų komiteto įgaliojimų [22]). Šie teisės aktai detalai reglamentuoja peticijos teisės realizavimo galimybes bei nustato formalias peticijos priimtino sąlygas: teikiama raštu, įskaitomai, privalo būti adresas, asmens parašas. Kai kuriose valstybėse (pvz., Belgijoje) yra detalai išdėstomos nepriimtino sąlygos (dėl bylų, išspręstų teisminės valdžios, įžeidžiančio pobūdžio) [20].

Peticijos teisės realizavimo procedūra, atsižvelgiant į ją nagrinėjančią instituciją, gali būti parlamentinė, kai peticijas nagrinėja parlamento komitetas arba komisijos, arba neparlamentinė, kai peticijos teisė realizuojama, pateikus peticiją bet kuriai viešosios valdžios institucijai. Tokia galimybė numatyta daugelyje šiuolaikinių konstitucijų (pvz., Rumunijos Konstitucijos 47 str., Kroatijos Konstitucijos 46 str.). Lenkijos Konstitucijos 63 straipsnis įteisina galimybę teikti peticijas ne tik viešosios valdžios institucijoms, bet ir visuomeninėms organizacijoms, kurios įgyvendina joms nustatytus viešojo administravimo uždavinius [3]. Ypatin- gai svarbus šios teisės aspektas – galimybė kreiptis į tautos atstovybes – parlamentus. As-

menų teisė pateikti peticiją parlamentui leidžia šiems asmenims reikalauti, kad jų peticija būtų išnagrinėta ir pateiktas aukščiausios valstybės valdžios institucijos atsakymas, be to, taip asmenys tiesiogiai gali reikšti politinę valią ir dalyvauti aukščiausios valstybės valdžios institucijos veikloje. Kaip jau minėjome, peticijas gali teikti kiekvienas asmuo, tačiau kai kuriose šalyse (pvz., Danijoje, Jungtinėje Karalystėje) peticijos parlamentui teikiamos tik per parlamentų narius. Danijos Konstitucijos 54 straipsnis nustato, jog peticijos pateikiamos tik Folketingui, kuriame nėra specialaus komiteto, nagrinėjančio peticijas [3]. Peticija pateikiama parlamento nariams, kurie siunčia ją į komitetą, nurodytą pareiškėjo, jeigu pareiškėjas nenurodė komiteto, peticija yra pateikiama nuolatiniam Procedūrų komitetui (Danijos parlamento reglamento 10 skyrius) [23]. Danijoje, Italijoje, Portugalijoje, Šveicarijoje peticijas nagrinėja bet kuris parlamento komitetas ar komisija, parlamentuose nėra steigiamos specialios komisijos, kurių pagrindinė funkcija būtų nagrinėti peticijas, tačiau daugelio Europos valstybių (pvz., Austrijos, Belgijos, Vokietijos) parlamentuose yra įsteigiamos specialios komisijos, nagrinėjančios peticijas. Galima pastebėti, kad parlamentuose veikiančios specializuotos komisijos, nagrinėdamos peticijas, veikia kaip vykdomosios valdžios kontrolės institucijos. Pavyzdžiui, Vokietijos pagrindinio įstatymo 45 straipsnis nustato, kad Bundestagas skiria nuolatinį Peticijų komitetą, kuris nagrinėja prašymus ir skundus, pateiktus pagal Pagrindinio įstatymo 17 straipsnį [3]. Peticijų komiteto įgaliojimai yra nustatyti Pagrindinio įstatymo 45 straipsnyje ir specialiaame įstatyme „Dėl Bundestago Peticijų komiteto įgaliojimų“ (1975 m. liepos 19 d.) [22]. „Peticijų komiteto veiklos nauji principai (veiklos principai, procedūros) buvo priimti 1989 m. kovo 8 d. ir tobulinami beveik kiekvieno naujai išrinkto Bundestago. Dabar Komitetas veikia kaip vykdomosios valdžios parlamentinė kontrolė, išklauso asmenų skundus valdymo institucijų veikla ir gali imtis priemonių pažeidimams ištaisyti“ [24, p. 338–339]. Įstatymas dėl Bundestago Peticijų komiteto įgaliojimų numato, kad Federacijos vyriausybė ir Federacijos įstaigos turi suteikti Peticijos komitetui reikiamos informacijos, reikiamus dokumentus ir leisti netrukdomai įeiti į savo įstaigas, kai Komitetas tiria pagal Pagrindinio įstatymo 17 straipsnį pateiktus prašymus ar skundus arba ruošia sprendimus dėl jų, tačiau tam, kad Federacijos įstaigų veiklos savarankiškumas ir nepriklausomybė būtų apsaugoti nuo Komiteto savivalės, tiriant šių įstaigų veiklą, turi būti informuojamas ir kompetentingas Federacijos vyriausybės narys. Komitetas taip pat nagrinėja ir peticijas, kurios priskiriamos Federacijos Vyriausybės kompetencijai, be to, suteikiama teisė, neperžengus įgaliojimų, nagrinėti ir kitas Federacijos įstaigų veiklą apimančias peticijas [25]. Dėl galutinio sprendimo priėmimo Bundestage Peticijų komitetas gali siūlyti: atkreipti Federacijos Vyriausybės dėmesį į peticiją, kai pareiškėjo reikalavimai turi būti pagrindžiami arba kai reikalinga pagalba juos įgyvendinti; pateikti peticiją Federacijos Vyriausybei svarstyti, kai yra pagrindas prašyti dar kartą patikrinti peticiją; perduoti Federacijos Vyriausybei peticiją, kaip medžiagą, prašant parengti įstatymų ar kitų teisės aktų projektus; perduoti peticiją Federacijos Vyriausybei, kad pagrįstų galutinį sprendimą ar atkreiptų dėmesį į pareiškėjo reikalavimus; perduoti peticiją Europos Parlamentui [22].

Belgijos atstovų rūmuose veikianti Peticijų komisija gali per peticijos svarstymo laikotarpį kreiptis į Federacinės Vyriausybės narius, kad jie pateiktų paaiškinimus raštu dėl peticijoje iškeltų klausimų. Šie paaiškinimai turi būti pateikti per 6 savaites (nustato Statuto 95.2 str.). Be to, išnagrinėjus peticiją, apie rezultatus informuojami arba kompetentingi ministrai, arba kitos nuolatinės Atstovų Rūmų komisijos [20].

Austrijos nacionalinėje taryboje veikianti nuolatinė Peticijų ir pilietinių iniciatyvų komisija taip pat, remdamasi statuto 100 b straipsnio 2 dalimi, gali kreiptis į Federacijos Vyriausybės ar atitinkamus ministrus dėl paaiškinimų pateikimo. Išnagrinėjusi pateiktą peticiją, komisija ją gali pateikti Federacinei Vyriausybei, kad būtų įgyvendinti peticijoje pateikti reikalavimai bei prašymai (nustato Statuto 100 c str. 3 d.) [21].

Peticijos teisės realizavimas specialioje parlamentinėje komisijoje, tiesiogiai dalyvaujant vyriausybei, leidžia veiksmingiau ir operatyviau spręsti ne tik valstybės valdymo klausimus, bet ir žmogaus teisių ir laisvių apsaugos klausimus. Be to, parlamentinės specialios

komisijos, nagrinėjančios peticijas, vykdo vieną iš pagrindinių parlamento funkcijų – vykdomosios valdžios kontrolę: bet kada gali reikalauti Vyriausybės paaiškinimų dėl peticijoje pateiktos informacijos arba reikalauti, kad vyriausybė įgyvendintų peticijoje pateiktus prašymus ar reikalavimus ir prižiūrėtų jų vykdymą.

Išvados

1. Peticijos teisė yra įteisinta valstybių Konstitucijose arba įstatymuose, kurie yra Konstitucijos sudėtinės dalys, todėl galima tvirtinti, kad ši teisė pagal konstitucinę prigimtį (pagal teisinę galią) yra viena iš pagrindinių konstitucinių teisių.

2. Peticijos teisė siaurąja prasme turėtų būti suprantama kaip laisvė pateikti prašymus ir iniciatyvas įstatymų leidybos ir vykdomosios valdžios institucijoms bei laisvė iškelti visuomenines problemas. Plačiąja prasme peticijos teisė suponuoja piliečio (asmens) galimybę pateikti viešosios valdžios institucijoms kreipimąsi dėl problemų, kilusių įgyvendinant teises ir laisves, arba iškelti kitas individualias problemas. Šie du aspektai sudarytų šiuolaikinį peticijos teisės turinį.

3. Vystantis žmogaus teisių institutui, daugelis politinių teisių yra priskiriamos prie pilietinių teisių. Be jokios abejonės, peticijos teisė pagal savo turinį, funkcijas bei subjektų ratą pagrįstai gali būti pripažįstama kaip viena iš pagrindinių pilietinių teisių, vadinasi, ja naudotis gali bet kuris valstybės gyventojas.

4. Peticijos teisės sampratos įvairovė sąlygoja peticijos teisės funkcijų įvairiapusiškumą, tačiau galime tvirtinti, kad peticijos teisė demokratinėse teisinėse valstybėse atlieka dvi funkcijas: 1) gina asmenų interesus, 2) gina visuomenės interesus.

5. Peticijos teisės realizavimas specialiose parlamento komisijose bei tiesioginis vyriausybės dalyvavimas leidžia veiksmingiau ir operatyviau spręsti ne tik valstybės valdymo klausimus, bet ir žmogaus teisių bei laisvių apsaugos klausimus. Parlamentuose veikiančios specialios komisijos, nagrinėdamos peticijas, gali vykdyti vieną iš pagrindinių parlamento funkcijų – vykdomosios valdžios kontrolę.



LITERATŪRA

1. **Lietuvos Respublikos** Konstitucinio Teismo 1999 m. gegužės 11 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto 259 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1999. Nr. 42–1345.
2. **Paksas A.** Tarptautinės ir nacionalinės žmogaus teisių apsaugos priemonės ir institucijos // Konstitucingumas ir pilietinė visuomenė. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.
3. **Конституции** государств Европы. – Москва: Норма, 2001. Т. 1–3.
4. **Vaitkevičienė V.** Tarptautinių žodžių žodynas. – Vilnius: Žodynas, 2001.
5. **Dagtolou P.** Kommentar zum Bonder Grungesetz, zu Art. 17. – Berlin, 1971.
6. **Lietuvos Respublikos** Konstitucijos komentaras (I dalis) // Valstybė ir teisė. 2000. Nr. 4–6.
7. **Jung O.** Die Volksinitiative als qualifizierte Petition. – Berlin: Bay VBI, 1996. Heft 20.
8. **Korinek K.** Das Petitionsrecht im demokratischen Rechtsstaat. – Aufl. Tübingen: Mohr, 1977.
9. **Баглай М. В., Туманов В. А.** Малая энциклопедия конституционного права. – Москва: Издательство БЕК, 1998.
10. **Vaišvila A.** Žmogaus teisės ir jų istorinė raida // Konstitucingumas ir pilietinė visuomenė. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.
11. **Birmontienė T., Jarašiūnas E., Kūris E. ir kt.** Lietuvos konstitucinė teisė: Vadovėlis. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2001.
12. **Žmogaus teisės:** Europos Tarybos ir Europos Sąjungos dokumentai. – Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 2000.
13. http://www.europarl.eu.int/petition/help_de.htm [prisijungimo laikas – 2003-09-18].

14. <http://www.eic.lrs.lt/?1161759458> [prisijungimo laikas – 2004-09-18].
15. **Vasiliauskas V.** Užsienio teisės istorijos chrestomatija. – Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 1999.
16. **Конституционное** (государственное) право зарубежных стран / Отв. ред. Б. А. Страшун. – Москва, 2001.
17. <http://www.law.cornell.edu/constitution/constitution.overview.html> [prisijungimo laikas – 2003-09-16].
18. **Конституционное** (государственное) право зарубежных стран / Отв. ред. Б. А. Страшун. – Москва, 1993. Т. 1.
19. **Sengelmann H.** Der Zugang des Einzelnen zum Staat. – Hamburg. 1985.
20. http://www.fed-parl.be/seminar_jurid/ [prisijungimo laikas – 2003-09-16].
21. <http://www.parlament.gv.at/> [prisijungimo laikas – 2003-09-15].
22. **Gesetz** über Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages 19 Juli 1975. http://bundestag.de/parlament/gremien15/aoz/grundsaeetze/petitionsausschuss_befugnisse.html [prisijungimo laikas – 2003-09-10].
23. <http://www.ft.dk/?/samling/20021/MENU/00000005.htm> [prisijungimo laikas – 2003-09-12].
24. **Vidrinkaitė S.** Ombudsmeno institucijų veikla Vakarų Europos valstybėse // Konstitucingumas ir pilietinės visuomenė. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.
25. <http://www.bundestag.de/> [prisijungimo laikas – 2003-09-15.]



Right to Petition: Its Context and Form

Doctoral Candidate Gintaras Kalinauskas

Law University of Lithuania

***Keywords:** right to petition, petition, function of the right to petition, control of executive power.*

SUMMARY

The article treats the features of the right to petition in the aspect of constitutional law science. The relevance of the subject of the article is presented in the introduction of the article. Further parts of the article present the prevailing conceptions of the petition right, defining the functions of the petition right, describing the influence of the development of human rights to the conception of the petition right.

Right to petition (in its narrow sense) is seen by many countries as a freedom to submit requests and initiatives to legislative and executive institutions, without fear of the legal damage („by opening the public sphere“) and to raise society problems. In a broader sense, the petition right is understood as citizens' (individuals') opportunity to submit an appeal to the government institutions on the personal problems in the realization of individual rights and freedoms or to raise other individual problems.

Right to petition makes it possible to inform the public authority institutions, that the existing legal regulation does not allow to effectively exercise individual rights and freedoms, or the absence of legal regulation restricts individual rights and freedoms, and the State's duty is to examine the petitions filed, to check and reach a decision without formal legal means or court. Thus right to petition may bridge the gap of legal protection, i. e. to secure the interests of society and individuals, without using the classical instruments of legal protection (e. g. a complaint). Disregarding the variety of petition right functions, we may state, that the petition right in democratic rule of law states performs a double function: 1. to protect society interests; 2. to protect individual interests.

In the process of development of the human rights institute, a number of political rights cannot be treated exceptionally as political ones. „The classification of political rights are changing and the rights like the right to associations (except for the right to join political parties), and freedoms of gatherings, demonstrations, meetings, free speech and press could already be ascribed to the political rights considering their content in the contemporary democratic state“ [11, p. 329]. The major political rights (to referendum, initiative to legislation) are only for the citizens of the given country, as subjects of political relations. The foreigners cannot exercise these rights. While analyzing the petition right, it becomes clear that the older generation constitutions like those of Italy or Spain name the petition right as belonging to the citizens, while the constitutions of many other countries, describing the subjects of the petition right, name the right as belonging to each person, not only for the citizen of the State (the constitutions of Latvia, Poland, Switzerland, the Czech Charter of Fundamental Rights of 1991) [3]. No doubt, the petition right according to its content, functions and circle of the subjects can be reasonably recognized as one of the major civil and political rights, which means that it can be exercised by any resident of the State.

