

PASINAUDOJIMO PAREIGOMIS IR ADMINISTRACINIŲ RESURSU RINKIMUOSE TEISINIO REGLAMENTAVIMO PROBLEMATIKA

Laura Matjošaitytė

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos

Viešosios teisės institutas

Elektroninis paštas laura_matjosaityte@mruni.eu

Pateikta 2024 m. kovo 31 d., parengta spaudai 2024 m. gegužės 2 d.

DOI: 10.13165/JUR-24-31-2-04

Santrauka. Kiekvienos demokratinės valstybės tikslas – sąžiningi rinkimai, kuriuose visi dalyvaujantys kandidatai turėtų lygias konkurencines sąlygas ir būtų išvengta nepagrįsto naudojimosi pareigomis, kuris dažnai pasireiškia pasinaudojimu tarnybine padėtimi ar piktnaudžiavimu administraciniu resursu.

Šiame straipsnyje analizuojama administracinio resurso samprata bei rūšys. Atskleidžiama, kokio pobūdžio ir apimties draudimas vykdant rinkimų agitaciją naudotis tarnybine padėtimi ir administraciniu resursu galioja Lietuvos Respublikos Rinkimų kodekse. Aptariama, kokios sankcijos taikomos Rinkimų kodekso 102 straipsnyje numatytus pažeidimus atlikusiems kandidatams bei atskleidžiama, koks teisinis reglamentavimas, susijęs su draudimu naudotis tarnybine padėtimi bei administraciniu resursu rinkimuose, galioja užsienio šalyse. Be to, pateikiamos autoriaus įžvalgos dėl to, kokios šiuo metu galiojančios Rinkimų kodekso nuostatos, autoriaus nuomone, turėtų būti pakoreguotos, siekiant, kad teisės aktai būtų aiškūs ir išsamūs.

Reikšminiai žodžiai: rinkimai, administracinis resursas, pasinaudojimas tarnybine padėtimi.

Ivadas

Rinkimai yra demokratinis, teisės aktuose griežtai apibrėžtas procesas, kurio metu dėl mandato (-ų) varžosi daugybė įvairių politinių pažiūrų bei įvairias pareigas einančių kandidatų. Ir nors, remiantis tarptautiniais demokratinų rinkimų standartais, kiekvienų rinkimų metu turi būti užtikrinamas visų kandidatų lygiateisiškumas, paprastai dalis rinkimuose dalyvaujančių kandidatų yra pareigas viešajame sektoriuje einantys asmenys, dėl ko jie rinkimų kampanijos metu įgyja tam tikrą pranašumą, kas neretai sudaro sąlygas nesąžiningai pasinaudoti einamomis pareigomis rinkimų tikslais. Nors, paprastai „nepagrįstas pasinaudojimas pareigų turėjimu gali būti įvairių formų, dažniausiai jis pasireiškia piktnaudžiavimu administraciniais ištekliais, piktnaudžiavimu tarnybine padėtimi rinkimų kampanijos“¹.

Pasinaudojimas tarnybine padėtimi ir administracinio resurso naudojimas rinkimuose pasaulyje yra ganėtinai išplitęs reiškinys. Kitaip tariant, jis gali būti aptinkamas tiek besiformuojančiose demokratijose, tiek ir giliais demokratijos tradicijas turinčiose šalyse. Galiausiai, tarnybinė padėtimi ir administraciniu resursu gali būti naudojamosi tiek rinkimų kampanijos metu, tiek ir tarp rinkimų.

Nors tarptautiniuose teisės aktuose draudimas rinkimuose naudotis tarnybine padėtimi ar administraciniu resursu nėra tiesiogiai įtvirtintas, jis gali būti netiesiogiai kildinamas iš lygiateisiškumo principo, kuris yra konstitucinis principas, įtvirtintas daugelio valstybių konstitucijose bei tarptautiniu lygmeniu. Pavyzdžiui, Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių paktas 25 straipsnyje numatyta, kad „kiekvienas pilietis be jokios diskriminacijos ir be nepagrįstų apribojimų turi teisę ir galimybę dalyvauti tvarkant viešuosius reikalus tiek tiesiogiai, tiek per laisvai išrinktus atstovus (25 straipsnio a punktas) bei balsuoti ir būti išrinktas per reguliariai rengiamus teisingus rinkimus remdamasis visuotine ir lygia rinkimų teise, slaptu balsavimu, kurie garantuoja laisvą rinkėjų valios išreiškimą (25 straipsnio b punktas)“². Kitaip tariant, draudžiama kandidatams sudaryti nevienodas (išskirtines) sąlygas dalyvauti rinkimuose, įskaitant ir naudoti administracinę resursą bei kitaip nesąžiningai konkuruoti. Be kita ko, netiesioginį draudimą naudoti administracinę resursą rinkimuose galima įžvelgti ir Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos 21 straipsnio 3 dalyje, kurioje numatyta, kad „žmonių valia yra valstybės valdžios pagrindas; ši valia reiškiamą periodiškose ir teisinguose rinkimuose, rengiamuose remiantis visuotine bei lygia rinkimų teise ir vykdomuose slaptu balsavimu arba lygiaverte laisvo balsavimo tvarka“³ bei kituose tarptautiniuose teisės aktuose.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 29 straipsnio nuostata, kad „įstatymui, teismui ir kitoms valstybės institucijoms ar pareigūnams visi asmenys lygūs“ taip pat reiškia, jog

1 „Handbook for Observation of Election Campaigns and Political Environments“ (2021), OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), https://www.osce.org/files/f/documents/4/a/500863_1.pdf.

2 „Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas“, *Valstybės žinios*, 2002-08-02, Nr. 77-3288.

3 „Visuotinė žmogaus teisių deklaracija“, *Valstybės žinios*, 2006-06-17, Nr. 68-2497.

kiekvienas asmuo, įskaitant ir tuos, kurie naudojami pasyviaja rinkimų teise, turi lygias teises ir pareigas. Konstitucinės normos draudžia vienai asmenų grupei suteikti daugiau teisių, ar sudaryti palankesnes sąlygas, teikti privilegijas. Kitaip tariant, nei vienam asmeniui negali būti daromos išimties.⁴ Pasyvioji rinkimų teisė negali būti ribojama Konstitucijos 29 straipsnyje įtvirtintais pagrindais⁵. Priešingu atveju, gali būti pažeista Konstitucija.

Teisės mokslininkas Egidijus Šileikis laikosi pozicijos, kad „visi rinkimų proceso dalyviai, įskaitant ir kandidatus, turi turėti lygias teises (ne faktines finansines ar organizacines) galimybes vykdyti rinkimų agitaciją“.⁶ Kitaip tariant, visi rinkimuose kandidatuojantys asmenys turi turėti teisę rinkimuose dalyvauti (kandidatuoti) lygiomis sąlygomis su kitais juose dalyvaujančiais kandidatais. Tai apima tuos pačius reikalavimus, susijusius tiek su registracija dalyvauti rinkimuose, tiek ir su rinkimų agitacija, kadangi „pagal lygiateisiškumo principą, atitinkamos rūšies visuomeninių santykių subjektams (visiems vienodais požymiais pasižymintiems asmenims ar jų grupėms) turi būti taikomas tas pats įstatymas ar kitas teisės aktas, vienodai turi būti taikomos tiek materialiosios, tiek proceso teisės normos.“⁷

Be kita ko, ir Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2011 m. gegužės 11 d. nutarime yra akcentavęs, jog pagal „Lietuvos Respublikos Konstituciją įstatymu reguliuojant rinkimų santykius turi būti užtikrinta lygi visų kandidatų pasyvioji rinkimų teisė“.⁸

Kandidatų veiksmai, kuomet vykdat rinkimų agitaciją naudojamasi einamomis pareigomis ar administraciniu resursu, vertinami neigiamu aspektu. Štai Europos Taryba savo gairėse pažymi, jog draudimas piktnaudžiauti administraciniais ištekliais yra „tiesiogiai susijęs su rinkimų proceso neutralumu ir nešališkumu, vienodu požiūriu į skirtingus kandidatus ir partijas administracinių išteklių atžvilgiu ir vienodomis sąlygomis visoms suinteresuotosioms šalims, įskaitant dabartinius kandidatus“⁹, o „kandidatai, kurie piktnaudžiauja administraciniais ištekliais rinkimų procesuose, ne tik elgiasi nesąžiningai savo konkurentų atžvilgiu, bet ir kenkia mūsų demokratinės kultūros, kuri neatsiejama nuo sąžiningumo sąvokos, pagrindams.“¹⁰ Kandidatų piktnaudžiavimas pareigomis ar resursais taipogi skatina rinkėjų nepasitikėjimą šalyje vykstančiais demokratiniais procesais, išrinktais kandidatais, mažėjančiu rinkėjų susidomėjimu rinkimais ir dalyvavimu juose. Galiausiai, „viešųjų išteklių pasisavinimas kampanijos tikslais yra tam tikra nedeklaruotų

4 Armanas Abramavičius, „Asmenų lygiateisiškumo principo interpretavimas Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje“, *Jurisprudencija* 90, 12 (2006): 42-50.

5 Indrė Pukanasytė, „Rinkimų teisės principai Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje“, *Socialinių mokslų studijos* 5, 1(2013): 215-235.

6 Egidijus Šileikis, „Alternatyvi konstitucinė teisė“, (Teisinės informacijos centras, 2005).

7 Birutė Pranevičienė, „Konstitucinis lygiateisiškumo principas: Samprata ir institucinė lygiateisiškumo apsaugos sistema Lietuvoje“, *Mykolo Romerio universitetas*, (2014).

8 Indrė Pukanasytė, „Rinkimų teisė Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo ir Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencijoje“ (daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2014).

9 „Administrative resources and fair elections. A practical guide for local and regional politicians and public officials“ (2022), Council of Europe, <https://rm.coe.int/en-ressources-administratives-a6-web-collection-elections-democratique/1680a8781a>.

10 *Ibid.*

pajamų forma ir iš esmės kenkia standartiniam kampanijų finansavimo reguliavimui“.¹¹

Todėl, siekiant užkirsti kelią piktnaudžiavimui tarnybine padėtimi ir/ar administraciniu resursu, daugelio šalių nacionaliniai įstatymų leidėjai teisės aktuose numato tam tikrus draudimus ir atsakomybę už teisės aktų reikalavimų nesilaikymą, kas atliepia ir Europos saugumo ir bendradarbiavimo organizacijos poziciją, jog „įstatyme turėtų būti aiškiai nurodyta, kad valstybės tarnautojai negali dalyvauti rinkimų kampanijoje, eidami tarnybines pareigas, ir gali tai daryti tik ne darbo metu.“¹²

Šio straipsnio tikslas yra atskleisti Rinkimų kodekse įtvirtinto teisinio reglamentavimo, susijusio su pasinaudojimu tarnybine padėtimi ir administraciniu resursu, problematiką. Šiam tikslui pasiekti bus keliami uždaviniai: 1) atskleisti administracinio resurso sampratą; 2) nuodugniai ištirti teisinį reglamentavimą, susijusį su pasinaudojimu tarnybine padėtimi ir administraciniu resursu; 3) nustatyti, kokios sankcijos taikomos kandidatams, pažeidusiems Rinkimų kodekso 102 straipsnyje įtvirtintą draudimą naudotis tarnybine padėtimi ir administraciniu resursu, ir nustatyti, ar jos proporcingos bei įgyvendinamos; 4) atskleisti užsienio šalių teisinį reglamentavimą, susijusį su pasinaudojimu tarnybine padėtimi ir administraciniu resursu vykdant rinkimų agitaciją ir įvertinti Lietuvos teisinio reglamentavimo trūkumus.

Mokslinio tyrimo objektas – Lietuvos bei užsienio šalių teisinis reglamentavimas, susijęs su pasinaudojimu tarnybine padėtimi bei administraciniu resursu vykdant rinkimų agitaciją.

Temos aktualumas. Straipsnyje analizuojama tema yra itin aktuali, kadangi kiekviename rinkimuose nuolat daugėja kandidatų, einančių atitinkamas pareigas viešajame sektoriuje, ko pasekoje didėja piktnaudžiavimo resursais, nelygios ir nesąžiningos konkurencinės aplinkos rinkimų kampanijos metu rizika, tuo tarpu mokslinių analizių pasirinkta tema nėra.

Tyrimo metodai. Tikslui pasiekti straipsnyje taikomi teoriniai teisės aktų ir dokumentų analizės, sisteminės ir loginės analizės, lyginamasis, deskriptyvinis ir apibendrinimo metodai.

Konstatuotina, kad aptariama problema Lietuvoje nesulaukia reikiamo mokslininkų dėmesio. Tokie teisės mokslininkai, kaip I. Pukanasytė, B. Pranevičienė, V., Sinkevičius, E. Šileikis, S. Vidrinskaitė, ir kt. yra nagrinėję lygiateisiškumo rinkimuose problematiką, tačiau mokslinių analizių, susijusių su naudojimu tarnybine padėtimi ir administraciniu resursu vykdant rinkimų agitaciją nėra. Piktnaudžiavimo administraciniais resursais rinkimų metu problemą, tam tikrais aspektais pastaraisiais metais yra tyrinėję tokie užsienio autoriai kaip A.P. Chiamogu, M.Bielicka, A.Fontana, A.L.Ikobi-Anayali, M.Ismaili, F.Legauc, L. Natroschvili, B.Speck, K.Zimmer, ir kiti.

11 “Monitoring Election Campaign Finance. A Handbook for NGOs” (2004), Open Society Institute, https://www.justiceinitiative.org/uploads/b1c087f5-476e-47d6-9934-58bf84ab6f24/Handbook_in_full.pdf.

12 „Handbook for Observation of Election Campaigns and Political Environments“ (2021), OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), https://www.osce.org/files/f/documents/4/a/500863_1.pdf.

1. Administracinio resurso samprata

Pasaulyje ryškėjant naudojimosi tarnybine padėtimi, kai turima prieiga prie viešojo sektoriaus darbuotojų, finansų ir pan., ir / ar administraciniais resursais, kuriais siekiama įgyti pranašumą prieš kitus rinkimuose dalyvaujančius kandidatus, rinkimuose problemai, įstatymų leidėjai tiek išsivysčiusiose, tiek ir besivystančiose šalyse nacionaliniuose teisės aktuose įveda piktnaudžiavimą tokiomis resursais numatančius draudimus. Tačiau neretai nacionalinėje, kaip ir „tarptautinėje teisėje tikslaus ar visuotinai priimtino valstybės administracinių išteklių ir jų naudojimo rinkimų tikslais apibrėžimo nėra“¹³.

Europos Taryba savo gairėse pažymi, jog „administraciniai ištekliai, kurie yra svarbūs konkrečioms suinteresuotosioms šalims (išrinktiems atstovams, esantiems pareigūnams, kandidatams) per rinkimus, apima žmogiškuosius, finansinius, materialinius, gamtinius ir kitus nematerialius išteklius.“¹⁴

Tuo tarpu, kai kurių autorių vertinimu, piktnaudžiavimas administraciniais ištekliais rinkimų metu – tai „valstybės ir viešojo sektoriaus įgaliojimų ir išteklių (įskaitant prievartos priemones, personalą, finansinius, materialinius ir kitus išteklius) naudojimas, kai dabartiniai politikai ar politinės partijos, pažeisdami teises ir (arba) kitas teisės normas ir pareigas, reglamentuojančias viešųjų pareigų vykdymą, didina savo galimybes būti išrinktais.“¹⁵ Kiti laikosi pozicijos, jog administracinių išteklių naudojimas tai „neteisėtas valstybės galių naudojimas prieš politinius oponentus, jų rėmėjus ir rinkėjus, įskaitant politiškai motyvuotą asmenų sulaikymą, grasinimus, bauginimą, užpuolimą, atleidimą iš darbo ar kitas prievartos formas.“¹⁶ Kitaip tariant, administracinių resursų naudojimas rinkimuose – tai viešojo sektoriaus resursų, skirtų įgyvendinti viešojo sektoriaus funkcijas, naudojimas ne pagal tiesioginę jų paskirtį, o rinkimų kampanijos vykdymo tikslais.

Atsižvelgiant į administracinių resursų gausą, išskiriami keli pagrindiniai:

- 1) teisiniai (teisėkūros, reguliavimo) resursai, kuomet „įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžia naudojama tam tikros politinės organizacijos ar kandidato išrinkimo tikslu“.¹⁷ Teisinių resursų pavyzdžių gali būti įvairių: „nuo rinkimų komisijos, kuri „išregistruoja“ opozicijos kandidatą, iki mokesčių inspekcijos, kuri rinkimų kampanijos viduryje netikėtai atlieka opozicinės partijos mokestinį patikrinimą“ ir pan.¹⁸
- 2) instituciniai resursai, kuomet „rinkimų kampanijai vykdyti naudojama biuro įranga, transporto priemonės, patalpos, pavaldūs valstybės tarnautojai, taip pat kiti

13 Levan Natroschvili, „Misuse of administrative resources pre 2013 elections – interim report“ (2013), Transparency International Georgia, https://www.academia.edu/27398960/Misuse_of_administrative_resources_pre_2013_elections_interim_report.

14 „Administrative resources and fair elections. A practical guide for local and regional politicians and public officials“ (2022), Council of Europe, <https://rm.coe.int/en-ressources-administratives-a6-web-collection-elections-democratique/1680a8781a>.

15 „Monitoring Election Campaign Finance. A Handbook for NGOs“ (2004), *supra note*, 11.

16 Natroschvili, *op. cit.*

17 *Ibid.*

18 *Ibid.*, 15.

valstybės finansuojami materialiniai ir žmogiškieji ištekliai¹⁹. Šiuo atveju „valstybės įdarbintas personalas gali būti verčiamas dalyvauti kampanijos veiklose, kurios tiesiogiai naudingos valdančiajai partijai. Paprasti valstybės tarnautojai gali būti politinės partijos rinkimų kampanijos darbuotojais. Aukšto rango valstybės tarnautojai, kurie patys gali būti susiję su politine partija, taip pat gali pasinaudoti savo padėtimi, kad paremtų savo partiją ar jos kandidatus“²⁰

- 3) finansiniai resursai, - tai tokie resursai, kurie apima „centrinės ar vietos valdžios institucijų biudžeto išteklių naudojimą tam tikros politinės organizacijos ar kandidato rinkimų kampanijai“²¹. Kai kurių mokslininkų vertinimu, „valstybės lėšos taip pat gali būti naudojamos „gyvenimo kokybės“ iniciatyvoms, pavyzdžiui, priešrinkiminiam pensijų didinimui, finansuoti, siekiant padidinti dabartinių partijų ar politikų rinkimines perspektyvas.“²²
- 4) prievartiniai resursai, kai „naudojamos neteisėtos valstybės prievartos priemonės prieš politinius oponentus, jų rėmėjus ir rinkėjus, įskaitant politiškai motyvuotą asmenų sulaikymą, bauginimą, užpuolimą, grasinimą, atleidimą iš darbo ar kitas prievartos formas“²³. Tipiški pavyzdžiai – „policijos ar milicijos pajėgų panaudojimas opozicijos kampanijos darbuotojams suimti ar užpulti arba fiziškai sutrukdyti kandidatui surengti rinkiminį susirinkimą“²⁴.
- 5) žiniasklaidos resursai, kai tam tikros „žiniasklaidos priemonės, finansuojamos iš valstybės ar (ir) savivaldybių biudžetų, teikia pirmenybę tam tikrai politinei partijai ar kandidatui“²⁵

Taigi, rinkimuose gali būti naudojamas platus administracinių resursų spektras.

2. Draudimas naudotis tarnybine padėtimi Lietuvos teisėje

Daugelyje pasaulio valstybių galioja draudimas rinkimų kampanijos metu naudotis tarnybine padėtimi ar einamomis pareigomis rinkimų kampanijos metu. Ne išimtis ir Lietuva, kurios įstatymų leidėjas teisiniam reglamentavimui šiuo aspektu skiria ištis didelį dėmesį.

Rinkimai yra „svarbi piliečių dalyvavimo valdant valstybę forma, kartu ir būtinas valstybės politinių atstovaujamybės institucijų formavimo elementas“²⁶. Tačiau tam, kad rinkimai galėtų būti pripažįstami demokratiškais ir legitimiais, jie turi būti organizuojami remiantis

19 Levan Natroschvili, “Misuse of administrative resources pre 2013 elections – interim report” (2013), Transparency International Georgia, https://www.academia.edu/27398960/Misuse_of_administrative_resources_pre_2013_elections_interim_report.

20 „Monitoring Election Campaign Finance. A Handbook for NGOs”, *op. cit.*

21 Natroschvili, *supra note*, 13.

22 „Monitoring Election Campaign Finance. A Handbook for NGOs”, *op. cit.*

23 *Ibid.*

24 *Ibid.*

25 Natroschvili, *op. cit.*

26 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2008 m. spalio 1 d. nutarimas”, *Valstybės žinios*, 2008-10-04, Nr. 114-4367.

ne tik įstatymų leidėjo Lietuvos Respublikos Konstitucijose, Lietuvos Respublikos rinkimų kodekse ir kituose galiojančiuose teisės aktuose nustatyta tvarka, bet ir „atitikti demokratinų rinkimų principus“²⁷, įtvirtintus ne tik nacionaliniuose, bet ir tarptautiniuose teisės aktuose.

Lietuvos Respublikos rinkimų kodekso 10 straipsnyje įstatymų leidėjas yra įtvirtinęs formaluosius reikalavimus, kuriuos asmenys, norintys pasinaudoti pasyviąją rinkimų teise, turi atitikti. Kaip antai, reikalavimas turėti atitinkamą pilietybę, amžiaus ir sėslumo cenzai ir pan., kurie suteikia teisę ir galimybę rinkimuose dalyvauti tiek asmenims, neinantiems viešajame sektoriuje jokių pareigų, tiek ir jas einantiems, pavyzdžiui, viešojo sektoriaus įstaigų vadovams, valstybės pareigūnams, darbuotojams ar valstybės politikams, kuriais, pagal Lietuvos valstybės tarnybos įstatymo 3 straipsnio 10 punktą laikomi „asmenys, įstatymų nustatyta tvarka išrinkti į Lietuvos Respublikos Prezidento, Seimo Pirmininko, Seimo nario, savivaldybės tarybos nario, savivaldybės mero pareigas ar paskirti į Ministro Pirmininko ar ministro pareigas“.²⁸ Tačiau, jeigu pirmuoju atveju, asmenims, keliantiems savo kandidatūrą ar keliamiems politinių organizacijų rizikų, susijusių su viešojo resurso naudojimu rinkimuose, nekyla, tai, antruoju atveju, tokia rizika išlieka.

Lietuvos Respublikos Rinkimų kodekso 3 straipsnis aiškiai numato, jog „rinkimai vykdomi remiantis visuotinės, lygios, tiesioginės rinkimų teisės ir slauto balsavimo principais“, bei tai, kad „rinkimai taip pat turi atitikti skaidrumo, viešumo, teisingumo, sąžiningumo, pasyviąją rinkimų teisę įgyvendinančių subjektų sąžiningos konkurencijos, rinkimų politinės kampanijos finansavimo skaidrumo reikalavimus“²⁹. Tokia įstatymų leidėjo pozicija grindžiama tuo, jog 1) rinkimuose turi būti sąžininga juose dalyvaujančių asmenų konkurencija, kas, atitinkamai apima ir draudimą sudaryti tam tikriems rinkimuose dalyvaujantiems asmenims (kandidatams) išskirtines dalyvavimo juose sąlygas, ir, 2) turi būti užtikrintas didžiausias įmanomas rinkimų politinės kampanijos dalyvių finansavimo skaidrumas. Ir, priešingai, jeigu rinkimai bus organizuojami valdžios institucijoms teikiant pirmenybę tik tam tikriems kandidatams, t. y. nebus užtikrinamas vienodas požiūris į kandidatus, bus pažeisti demokratinų rinkimų standartai, įtvirtinti tarptautiniuose teisės aktuose³⁰.

Tai atliepia Rinkimų kodekso 102 straipsnio 1 dalis, numatanti, kad „vykdant rinkimų agitaciją, draudžiama naudotis tarnybine padėtimi valstybės, savivaldybių ir Europos Sąjungos institucijose, įstaigose ar organizacijose arba organuose, taip pat Lietuvos nacionaliniame radijuje ir televizijoje, regioniniuose transliuotojuose ar savivaldybių visuomenės informavimo priemonėse, pavesti tai daryti kitiems asmenims ar kaip nors kitaip naudojantis tarnybine padėtimi arba valstybės, savivaldybių ar Europos Sąjungos institucijų

27 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. lapkričio 5 d. išvada“, *Valstybės žinios*, 2004-11-09, Nr. 163-5955.

28 „Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas“, *Valstybės žinios*, 1999-07-30, Nr. 66-2130.

29 „Lietuvos Respublikos rinkimų kodeksas“, TAR, 2022-07-20, Nr. 15851.

30 „Administrative resources and fair elections. A practical guide for local and regional politicians and public officials“ (2022), Council of Europe, <https://rm.coe.int/en-ressources-administratives-a6-web-collection-elections-democratique/1680a8781a>.

finansiniais ar kitais resursais bandyti paveikti rinkėjų valią”, bei iki Rinkimų kodekso galiojusiuose rinkimų įstatymuose įtvirtintos analogiškos nuostatos³¹, kas, be kita ko, liudija ne tik apie įstatymų leidėjo valią apsisaugoti nuo piktnaudžiavimo valdžia bet ir reiškia, jog įstatymų leidėjas draudimą naudotis tarnybine padėtimi ar administraciniu resursu sieja su rinkimų agitacijos vykdymu.

Rinkimų kodekso 93 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad „rinkimų agitacija – politinei reklamai skleisti skirta veikla“, kuri, kaip įstatymų leidėjas numato Rinkimų kodekse, turi būti vykdoma laikantis Lietuvos Respublikos Konstitucijos, kitų teisės aktų, bei sąžiningų ir garbingų rinkimų principų³². Kitaip tariant, rinkimų agitacija, vykdoma nesilaikant įstatymų leidėjo Rinkimų kodekse numatytų reikalavimų yra draudžiama ir gali ją vykdančiams asmenims gali užtraukti teisės aktuose numatytą atsakomybę. Šiame kontekste svarbu pažymėti ir tai, jog įstatymų leidėjas asmenų, einančių atitinkamas pareigas viešajame sektoriuje galimybių dalyvauti rinkimuose neriboja, kaip, ir, atitinkamai, vykdyti rinkimų kampaniją, tačiau rinkimų agitacija turėtų būti atliekama ne darbo valandomis ir nesinaudojant tarnybine padėtimi ir/ar administraciniu resursu. Juolab, kad Lietuvos įstatymų leidėjas nenumato prievolės pareigas einantiems asmenims nusišalinti nuo einamų pareigų, išeiti atostogų, atsistatydinti ir pan.

Rinkimų kodekso 95 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad „politinė reklama – valstybės politiko, politinės organizacijos, jos nario, rinkimų politinės kampanijos dalyvio, kandidato, jų vardu ir (ar) interesais bet kokia forma ir priemonėmis už užmokestį ar neatlygintinai rinkimų politinės kampanijos laikotarpiu ar tarp rinkimų politinių kampanijų skleidžiama teigiama ar neigiama informacija, kuria siekiama daryti įtaką rinkimų rezultatams ar paveikti rinkėjų motyvaciją balsuojant rinkimuose arba kurios skleidimu propaguojamas valstybės politikas, politinė organizacija, jos narys ar rinkimų politinės kampanijos dalyvis, kandidatas, taip pat jų idėjos, tikslai ar programa.“³³ Kitaip tariant, jeigu asmuo skleidžia informaciją, kuri Rinkimų kodekso 95 straipsnio 1 dalies prasme prilygintina politinei reklamai, laikytina, kad jis vykdo rinkimų agitaciją.

Kadangi politinę reklamą, remiantis Rinkimų kodekso 95 straipsnio 1 dalimi, galima skleisti ne tik rinkimų politinės kampanijos laikotarpiu, kuris prasideda nuo rinkimų datos paskelbimo ir baigiasi, remiantis Rinkimų kodekso 64 straipsnio 2 dalimi, „praėjus 100 dienų nuo Lietuvos Respublikos vyriausiosios rinkimų komisijos sprendimo, kuriuo nustatomi galutiniai rinkimų rezultatai arba rinkimai pripažįstami negaliojančiais, įsigaliojimo

31 Pavyzdžiui, pagal iki 2022 m. rugsėjo 1 d. galiojusio Pagal Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymo 54 straipsnio 1 dalyje buvo numatyta, kad, bet kam draudžiama naudotis tarnybine padėtimi valstybės ar savivaldybių institucijose, įstaigose ar organizacijose, taip pat valstybinėse ar savivaldybių visuomenės informavimo priemonėse vykdam bet kokią rinkimų agitaciją, pavesti tai daryti kitiems asmenims ar kaip nors kitaip, naudojantis tarnybine padėtimi, bandyti paveikti rinkėjų valią. Valstybės, savivaldybių pareigūnams, valstybės tarnautojams draudžiama naudotis tarnybine padėtimi sudaryti sau ar partijai išskirtines rinkimų agitacijos sąlygas. Šį straipsnį pažeidęs asmuo gali būti patrauktas administracinėn arba baudžiamojon atsakomybėn įstatymų nustatyta tvarka.

32 „Lietuvos Respublikos rinkimų kodeksas“, TAR, 2022-07-20, Nr. 15851.

33 *Ibid.*

dienos³⁴, bet ir tarp rinkimų politinių kampanijų, galima daryti išvadą, jog įstatymų leidėjo įtvirtintas draudimas naudotis tarnybine padėtimi bei administraciniu resursu laiko atžvilgiu galioja neterminuotai, t. y. apima tiek laikotarpį iki rinkimų (t. y. 6 mėn. iki rinkimų), tiek rinkimų metu, bei laikotarpį tarp rinkimų. Tokiu būdu galimybės asmenims, siekiantiems nesąžiningai pasinaudoti savo ar kitų asmenų einamomis pareigomis rinkimų kampanijos tikslais sumažėja.

Įstatymų leidėjas Rinkimų kodekso 102 straipsnio 1 dalyje yra pateikęs baigtinį sąrašą subjektų, kuriuose galioja draudimas naudotis einamomis pareigomis. Juos galima išskirti į dvi kategorijas.

Pirma, tai viešojo sektoriaus institucijos, įstaigos ir organizacijos. Prie pastarųjų įstatymų leidėjas išskiria tris grupes institucijų, įstaigų, organizacijų arba organų: 1) valstybės; 2) savivaldybių, 3) Europos Sąjungos. Kadangi įstatymų leidėjas neišskiria konkrečių valstybės, savivaldybių ar Europos Sąjungos institucijų, laikytina, kad visos valstybės institucijos, įskaitant Lietuvos Respublikos Seimą, Lietuvos Respublikos Vyriausybę ir t. t., patenka į šį sąrašą.

Antra kategorija - visuomenės informavimo priemonės. Šiuo atveju įstatymų leidėjas pateikia baigtinį visuomenės informavimo priemonių sąrašą ir visas visuomenės informavimo priemones išskiria į tris grupes: 1) nacionalinės (Lietuvos nacionalinis radijus ir televizija); 2) regioninius transliuotojus, kuriais, remiantis Lietuvos Respublikos visuomenės informavimo įstatymo 2 straipsnio 45 punktu, laikomi transliuotojai, kurių „antžeminiu televizijos, radijo tinklu transliuojama programa yra priimama teritorijoje, kurioje gyvena mažiau negu 60 procentų Lietuvos gyventojų“³⁵; bei, 3) savivaldybių visuomenės informavimo priemones. Nors pastarųjų apibrėžties įstatymų leidėjas Visuomenės informavimo įstatyme ir nepateikia, laikytina, kad tai apima transliuotojus, transliuojančius vienos ar kelių savivaldybių teritorijoje.

Įstatymų leidėjas, vertindamas tai, kad pareigomis rinkimų kampanijoje gali pasinaudoti ne tik pats atitinkamas pareigas einantis kandidatas, bet ir kitas asmuo kandidato naudai, Rinkimų kodekse numatė draudimą naudotis tarnybine padėtimi ne tik patiems pasyviają rinkimų teisę įgyvendinantiems asmenims, bet ir kitiems asmenims kandidato pavedimu. Tokiu būdu buvo eliminuota rizika, kad rinkimų kampanijoje gali būti naudojamos kitais asmenimis.

Visgi teisinis reglamentavimas apibrėžtumo stokoja. Štai Rinkimų kodekso 102 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad vykdant rinkimų agitaciją draudžiama „kaip nors kitaip naudojantis tarnybine padėtimi“. Viena vertus, tame pačiame straipsnyje įstatymų leidėjas tarsi siekia aiškumo išvardindamas subjektus, kuriuose ir kuriems draudžiama naudotis tarnybine padėtimi. Kita vertus, nėra aišku, kokius veiksmus apima ir/ar gali apimti „kitoks“ naudojimas tarnybine padėtimi. Tai gali apimti kandidato naudojimąsi tarnybine padėtimi viešajame ir privačiame sektoriuje ir pan. Tuo tarpu „konstitucinis teisinės valstybės principas suponuoja reikalavimą įstatymų leidėjui nustatyti tokį teisinį reguliavimą,

34 „Lietuvos Respublikos rinkimų kodeksas“, TAR, 2022-07-20, Nr. 15851.

35 „Lietuvos Respublikos visuomenės informavimo įstatymas“, *Valstybės žinios*, 2006-07-27, Nr. 82-3254.

kuris suteiktų galimybę teisinių santykių subjektams žinoti, ko iš jų reikalauja teisė, kad jie galėtų savo elgesį orientuoti pagal teisės reikalavimus³⁶. Pagal šį konstitucinį principą teisės normos turi būti nustatomos iš anksto (2004 m. gruodžio 13 d., 2017 m. kovo 15 d. nutarimai), turi būti užtikrinami teisės sistemos nuoseklumas ir vidinė darna (2004 m. gruodžio 13 d., 2019 m. birželio 7 d. nutarimai), įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatytas teisinis reguliavimas turi būti aiškus, suprantamas, neprieštaringas (2011 m. gruodžio 22 d., 2019 m. balandžio 16 d. nutarimai).

Be kita ko, pastebėtina, jog Lietuvos įstatymų leidėjas teisiniame reguliavime nėra aiškiai nurodęs, kokius renginius kandidatai, einantys pareigas gali organizuoti, o nuo kokių organizavimo, kad nebūtų įtariami tarnybinių pareigų naudojimosi, turėtų nusišalinti. Tuo tarpu Europos Taryba ne kartą yra akcentavusi, kad „teisinėje sistemoje turėtų būti numatyti veiksmingi mechanizmai, draudžiantys valdžios institucijoms nesąžiningai naudotis savo padėtimi organizuojant oficialius viešus renginius rinkimų kampanijos tikslais, įskaitant labdaros renginius, arba renginius, kuriuose palaikoma ar nepalankiai vertinama kuri nors politinė partija ar kandidatas.“³⁷

Viena vertus, galima teigti, jog tai, kokias pareigas einančių asmenų veikla galima ir kokia yra draudžiama turėtų nustatyti už rinkimų organizavimą atsakinga institucija, tačiau, kita vertus, vertinant, jog Vyriausioji rinkimų komisija ne aiškina teisės aktus, o juos taiko, bei, siekiant išvengti bet kokių dviprasmybių, bet kokie draudimai įstatymų leidėjo turėtų būti aiškiai apibrėžti Rinkimų kodekse.

Kita vertus, kadangi sprendimą ar buvo tarnybine padėtimi priima Vyriausioji rinkimų komisija, toks teisinio reguliavimo neapibrėžtumas jai, kaip teisės aktus taikančiai institucijai, gali būti itin palankus, kadangi niekaip neapriboja galimybių bet kokią tarnybinės padėties panaudojimą traktuoti kaip Rinkimų kodekso 102 straipsnio 1 dalies pažeidimą, t. y. įstatymų leidėjas Vyriausiajai rinkimų komisijai suteikia teisę kiekvieną situaciją vertinti plačiai.

Tuo tarpu tam, kad būtų atliktas objektyvus galimo pažeidimo tyrimas ir būtų užkirstas kelias kandidatams nesąžiningai naudotis tarnybine padėtimi, būtina užtikrinti sprendimų priėmėjo visišką neutralumą (nešališkumą). Tačiau, atsižvelgiant į tai, kad Vyriausiąją rinkimų komisiją, remiantis Rinkimų kodekso 34 straipsnio 2 dalies 5 punktu „sudaro ir politinių partijų (jų koalicijų), per paskutinius Lietuvos Respublikos Seimo rinkimus gavusių Seimo narių mandatų daugiамандатėje rinkimų apygardoje, pasiūlyti asmenys“, egzistuoja rizikos, jog Rinkimų kodekso pažeidimai gali būti fiksuojami ar vertinami selektyviai. Kita vertus, analizuojant Vyriausiosios rinkimų komisijos priimtus sprendimus, susijusius su naudojimosi tarnybine padėtimi ar administraciniu resursu, tokio pobūdžio apraiškų

36 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2011 m. gruodžio 22 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2011-12-28, Nr. 160-7591.

37 „European Commission for Democracy through law, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources during Electoral Processes“ (2016), Council of Democratic Elections, Venice Commission, https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/847/CoEVeniceCommission_GuidelinesPreventingMisuseofResources_EN_.pdf.

nepastebėta.

Visgi, nuo 2022 m. rugsėjo 1 d., kuomet įsigaliojo naujasis Rinkimų kodeksas, Vyriausioji rinkimų komisija nebuvo priėmusi nei vieno sprendimo, kuriuo būtų konstatuotas kandidatų piktnaudžiavimas tarnybine padėtimi. Tačiau, kaip matyti, iki Rinkimų kodekso įsigaliojimo, Vyriausioji rinkimų komisija buvo priėmusi keletą sprendimų, kuriais konstatuotas kampanijos dalyvių piktnaudžiavimas. Pavyzdžiui, 2019 m. Vyriausioji rinkimų komisija priėmė sprendimą dėl pasinaudojimo tarnybine padėtimi, kai buvo nustatyta, jog viena iš kandidačių „elektroniniame dienyne TAMO skleidama politinę reklamą, pasinaudojo tarnybine padėtimi – sudarė išskirtines rinkimų agitacijos sąlygas visuomeninio rinkimų komiteto iškeltam kandidatui į savivaldybės tarybos narius – merus.³⁸ Keletas sprendimų buvo priimta 2020 metais. Viename jų Vyriausioji rinkimų komisija nusprendė, kad „paskelbus vieno iš ministrų politinę reklamą jo vadovaujama ministerijai pavaldžios įstaigos leidžiamame leidinyje, ministrui buvo sudarytos išskirtinės sąlygos skleisti politinę reklamą konkrečiai grupei asmenų (žemdirbiams), tokiu būdu buvo pažeista Seimo rinkimų įstatymo 54 straipsnio 1 dalis“.³⁹ Tais pačiais metais priimtame antrajame sprendime, atsižvelgiant į tai, kad „trys frakcijos atstovai vienoje iš savivaldybių tarybų, visuotinio karantino laikotarpiu transliuojamuose nuotoliniuose savivaldybės tarybos ir jos komitetų posėdžiuose dėl susiformavusios darbo specifikos viešino 2020 m. spalio 11 d. Seimo rinkimų politinės kampanijos dalyvio logotipą“, kas suteikia jiems pranašumą prieš kitus šios kampanijos dalyvius ir būsimus kandidatus, Vyriausioji rinkimų komisija pripažino, kad tarybos nariai pasinaudojo tarnybine padėtimi, sudarydami sau ir partijai išskirtines rinkimų agitacijos sąlygas⁴⁰.

Rinkimų kodekse įstatymų leidėjas pasisakė ir dėl agitacijos tvarkos, vykdomos pareigas einančio kandidato. Rinkimų kodekso 102 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad „pareigas valstybės, savivaldybių arba Europos Sąjungos institucijose ar įstaigose, Lietuvos nacionaliniame radijuje ir televizijoje einantis kandidatas, vykdydamas rinkimų agitaciją, per regioninį transliuotoją ar savivaldybių visuomenės informavimo priemonėse gali pasisakyti tik Rinkimų kodekso nustatyta tvarka“. Kitaip tariant, įstatymų leidėjas Rinkimų kodekso 102 straipsnio 2 dalyje dar kartą patvirtino kandidatų ir tuo pačiu metu atitinkamas pareigas einančių asmenų teisę vykdyti rinkimų agitaciją, tačiau nustatė jiems pareigą rinkimų agitaciją vykdyti griežtai laikantis Rinkimų kodekse numatytų reikalavimų ir tvarkos. Taip buvo dar kartą pabrėžta, jog visi rinkimuose dalyvaujantys kandidatai yra lygūs ir visiems galioja vienoda rinkimų agitacijos tvarka.

Be to, Lietuvos įstatymų leidėjas, reaguodamas į tai, kad kampanijos metu pareigas einantiems asmenims dėl einamų pareigų pobūdžio gali tekti ir neretai tenka pranešti visuomenei svarbių žinių, Rinkimų kodekso 102 straipsnio 2 dalyje numatė, kad „jeigu kandidatas dėl einamų pareigų turi per visuomenės informavimo priemones pranešti svarbių

38 „Lietuvos Respublikos vyriausiosios rinkimų komisijos 2019 m. gegužės 9 d. sprendimas“ Nr. Sp-261”.

39 „Lietuvos Respublikos vyriausiosios rinkimų komisijos 2020 m. liepos 8 d. sprendimas Nr. Sp-97”.

40 „Lietuvos Respublikos vyriausiosios rinkimų komisijos 2020 m. rugpjūčio 20 d. sprendimas Nr. Sp-135”.

žinių, tai jis gali padaryti laikydamasis draudimo agituoti⁴¹. Tokiu būdu įstatymų leidėjas pareigas einančio valstybės politiko, pareigūno, valstybės tarnautojo pareigų, įskaitant ir pareigą paskelbti visuomenei svarbią žinią neapribojo, tačiau numatė aiškią prievolę laikytis rinkimų agitacijos draudimo, taip dar kartą pažymėdamas, jog visi rinkimuose kandidatai yra lygūs ir nei vienam negali būti sudaromos išskirtinės sąlygos, nepriklausomai nuo to, kokias pareigas jis eina. Tai atitinka ir Europos Tarybos poziciją, jog „siekiant užkirsti kelią piktnaudžiavimui administraciniais ištekliais siekiant išbalansuoti vienodas sąlygas rinkimų varžybų metu, teisinėje sistemoje turėtų būti nustatyta, kad kampanijų metu neturėtų būti skelbiami jokie svarbūs pranešimai, susiję su tam tikra partija ar kandidatu arba kuriais siekiama sukurti palankų požiūrį į juos. Tai neapima pranešimų, kurie yra būtini dėl nenumatytų aplinkybių, pavyzdžiui, ekonominių ir (arba) politinių įvykių šalyje ar regione, pavyzdžiui, po stichinės nelaimės ar bet kokio pobūdžio ekstremalių situacijų, reikalaujančių neatidėliotinų ir skubių veiksmų, kurių negalima atidėti.”⁴²

Be kita ko, įstatymų leidėjas, reaguodamas į tai, kad rinkimų agitacija gali būti vykdoma tiek darbo, tiek ir ne darbo metu, Rinkimų kodekso 102 straipsnio 3 dalyje aiškiai numatė, jog: „valstybės, savivaldybės ir Europos Sąjungos institucijų, įstaigų ar organizacijų arba organų, taip pat verslo, komercijos bei kitų privačių įstaigų ar įmonių darbuotojams draudžiama vykdyti rinkimų agitaciją tose institucijose, įstaigose, organizacijose arba organuose ar įmonėse nustatytu oficialiu darbo laiku, išskyrus atvejus, kai rinkimų agitacija vykdoma darbuotojų atostogų metu”⁴³. Nors, tenka pastebėti, draudimas vykdyti rinkimų agitaciją darbo vietoje ilgą laiką galiojo tik viešojo sektoriaus įmonėms, įstaigoms ir organizacijoms. Ir tik vėliau, siekiant suvienodinti agitacijos vykdymo (draudimo) sąlygas, įstatymų leidėjas numatė, kad draudimas vykdyti rinkimų agitaciją darbo metu galioja ir privataus sektoriaus darbuotojams.

Visgi, vertinant Rinkimų kodekso 102 straipsnio 3 dalyje įtvirtintą teisinį reguliavimą, pastebima ir teisinio apibrėžtumo stoka, kai, tuo tarpu, teisinis reglamentavimas turi būti aiškus, išsamus ir ateityje nesukuriantis praktinių problemų. Štai, pavyzdžiui, Rinkimų kodekso 102 straipsnio 3 dalyje nurodoma, kad darbuotojams draudžiama vykdyti rinkimų agitaciją „oficialiu“ įstaigos darbo metu. Tačiau, atsižvelgiant į tai, kad dalis darbuotojų, remiantis Lietuvos Respublikos Darbo kodeksu, turi teisę dirbti ir neretai, pasinaudoję šia teise, dirba pagal individualų darbo grafiką, nėra aišku, kaip būtų vertinami atvejai, kuomet rinkimų agitaciją darbuotojas vykdytų pasibaigus oficialioms įstaigos darbo valandoms, bet didesnei daliai įstaigos darbuotojų vis dar vykdant savo darbinės funkcijas ir, tuo pat metu vienam iš darbuotojų vykdant rinkimų agitaciją kitų įstaigos darbuotojų atžvilgiu.

41 „Lietuvos Respublikos rinkimų kodeksas“, TAR, 2022-07-20, Nr. 15851.

42 „European Commission for Democracy through law, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources during Electoral Processes“ (2016), Council of Democratic Elections, Venice Commission, https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/847/CoEVeniceCommission_GuidelinesPreventingMisuseofResources_EN_.pdf.

43 „Lietuvos Respublikos rinkimų kodeksas“, TAR, 2022-07-20, Nr. 15851.

3. Draudimas naudotis administraciniu resursu Lietuvos teisėje

Įstatymų leidėjas, Rinkimų kodekse įtvirtindamas ribojimą naudotis tarnybine padėtimi vykdant rinkimų agitaciją, teisiniame reguliavime numatė ir su juos susijusį draudimą naudotis administraciniu resursu.

Rinkimų kodekso 102 straipsnio 1 dalyje įstatymų leidėjas sąrašą institucijų, kurių turimais resursais rinkimų kampanijos metu naudotis draudžiama. Rinkimų kodekse įtvirtintus institucinius resursus galima išskirti į tris grupes: 1) valstybės; 2) savivaldybių; 3) Europos Sąjungos institucijų.

Tačiau, verta pastebėti, jog įstatymų leidėjas nei Rinkimų kodekso 102 straipsnio 1 dalyje, nei kituose Rinkimų kodekso straipsniuose nėra detalizavęs, kokiais administraciniais (viešaisiais) resursais pareigas einantiems asmenims vykdant rinkimų agitaciją draudžiama naudotis, t. y. finansiniais, teisiniais ir pan. Pavyzdžiui, Rinkimų kodekse nėra aiškių nuostatų, kuriomis būtų siekiama užkirsti kelią piktnaudžiavimu viešąją įrangą, patalpomis ir t.t.

Kita vertus, vertinant Rinkimų kodekso 102 straipsnio 1 dalies formuluotę, kurioje įstatymų leidėjas yra numatęs, kad draudžiama naudotis ir „visais kitais resursais“, galima daryti išvadą, jog bet kokių administracinių (viešųjų) resursų panaudojimas rinkimų kampanijos metu gali būti pripažintas prieštaraujančiu Rinkimų kodekse numatytam reglamentavimui. Kitaip tariant, Vyriausioji rinkimų komisija, sprendama dėl to, ar kandidatas, vykdydamas rinkimų agitaciją pasinaudojo administraciniais (viešaisiais) resursais, turi absoliučią laisvę pripažinti bet kokių viešųjų resursų panaudojimą kandidato rinkimų kampanijoje Rinkimų kodekso 102 straipsnio 1 dalies pažeidimu.

Iš vienos pusės, toks teisinis reglamentavimas jį taikančiai institucijai atveria plačias galimybes „bet kokio administracinio resurso“ panaudojimą vykdant rinkimų agitaciją pripažinti Rinkimų kodekso 102 straipsnio 1 dalies pažeidimu. Tačiau, iš kitos pusės, toks teisinis reguliavimas rinkimuose dalyvaujantiems kandidatams iš anksto nėra suprantamas ir aiškus, kadangi Rinkimų kodekse nėra aiškiai apibrėžta nei kas yra „administracinis resursas“, nei kokio administracinio resurso naudojimas vykdant rinkimų agitaciją yra draudžiamas. Tai neatitinka Europos Tarybos pozicijos, jog „teisinėje sistemoje draudimas piktnaudžiauti administraciniais ištekliais rinkimų proceso metu turi būti nustatytas aiškiai ir nuspėjamai.“⁴⁴

Kita vertus, viešojoje teisėje, kaip visuotinai pripažįstama, dominuoja specialaus leidimo (arba bendrojo draudimo) principas, pagal kurį „visa, kas nėra leidžiama, yra draudžiama.“⁴⁵ Tad, jeigu įstatymų leidėjas Rinkimų kodekse nėra numatęs, jog asmenims, tiek

44 „European Commission for Democracy through law, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Recourses during Electoral Processes“ (2016), Council of Democratic Elections, Venice Commission, https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/847/CoEVeniceCommission_GuidelinesPreventingMisuseofResources_EN_.pdf,

45 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. rugsėjo 21 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2006-09-26 Nr. 102-2957.

keliamiems kandidatais, tiek ir patiems save keliantiems leidžiama naudotis tam tikrais administraciniais (viešaisiais) resursais, vadinasi, galioja bendras draudimas bet kokius administracinius resursus, nepriklausomai nuo jų formos, naudoti vykdant rinkimų agitaciją.

4. Sankcijos, susijusios su draudimų pažeidimu

Įstatymų leidėjas, teisiniame reglamentavime numatydamas tam tikrus draudimus, paprastai numato ir sankcijas, kurios taikomos tais atvejais, kai nesilaikoma teisės aktuose įtvirtinto teisinio reglamentavimo, arba jis aktyviais asmenų veiksmais ar neveikimu pažeidžiamas. Kitaip tariant, kaip ne kartą yra pastebėjusi Europos Taryba, „politinėms organizacijoms ir kandidatams, kurie sąmoningai pasinaudoja netinkamu administracinių išteklių naudojimu, turėtų būti taikomos įvairios sankcijos, proporcingos padarytam pažeidimui. Tai gali būti oficialūs įspėjimai, fiksuotos piniginės baudos, viešojo finansavimo sumažinimas arba perdavimas baudžiamajam persekiojimui.“⁴⁶

Ne išimtis ir Rinkimų kodekso 102 straipsnyje įtvirtintas draudimas vykdant rinkimų agitaciją naudotis tarnybine padėtimi bei administraciniais resursais. Rinkimų kodekso 102 straipsnio 4 dalyje numatyta, kad šiuos draudimus pažeidę asmenys atsako įstatymų nustatyta tvarka, nepažeidžiant prie Europos Sąjungos sutarties, Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo ir Europos atominės energijos bendrijos steigimo sutarties pridėto protokolo Nr. 7 „Dėl Europos Sąjungos privilegijų ir imunitetų“.

Kaip ir kiekvienas pažeidimas, taip ir pažeidimai, susiję su draudimu vykdant rinkimų agitaciją naudotis tarnybine padėtimi bei draudimu naudoti administracinį resursą, susijęs su Rinkimų kodekse nustatytų reikalavimų nevykdymu.

Rinkimų kodekso 104 straipsnis numato, kad „rinkimų politinė kampanija finansuojama iš šaltinių politinių organizacijų lėšų, nuosavų (asmeninių) kandidatų lėšų, turinčių teisę aukoti fizinių asmenų aukų bei palūkanų už dalyvio rinkimų politinės kampanijos sąskaitoje esančias lėšas“⁴⁷, kas reiškia, jog kandidatų politinės kampanijos gali būti finansuojamos tik iš Rinkimų kodekse aiškiai apibrėžtų finansavimo šaltinių. Tuo tarpu rinkimų kampanijos finansavimas iš šaltinių, nepatenkančių į Rinkimų kodekse nurodytų šaltinių sąrašą, laikytinas Rinkimų kodekso pažeidimu ir neteisėtu rinkimų kampanijos finansavimu.

Įstatymų leidėjas, siekdamas aiškiai identifikuoti asmenis, turinčius teisę teikti aukas rinkimų kampanijos dalyviams, Rinkimų kodekso 110 straipsnio 1 dalyje numatė, kad „politinės kampanijos dalyviams aukas turi teisę aukoti tik fiziniai asmenys“. Rinkimų

46 „European Commission for Democracy through law, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources during Electoral Processes“ (2016), Council of Democratic Elections, Venice Commission, https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/847/CoEVeniceCommission_GuidelinesPreventingMisuseofResources_EN_.pdf,

47 „Lietuvos Respublikos rinkimų kodeksas“, TAR, 2022-07-20, Nr. 15851.

kodekso 111 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad „rinkimų politinių kampanijų dalyvius finansuoti per trečiuosius asmenis draudžiama“. Kitaip tariant, jeigu politinės kampanijos dalyvis (kandidatas) savo kampaniją finansuoja nepriimtinomis, t. y. neteisėtomis aukomis arba jeigu rinkimų politinės kampanijos dalyvis priima sprendimą naudoti rinkimų politinei kampanijai aukas, gautas iš asmenų, kurie neturi teisės finansuoti rinkimų politinių kampanijų, ar iš neleistinų rinkimų politinės kampanijos finansavimo šaltinių, tai, remiantis Rinkimų kodekso 193 straipsnio nuostatomis, toks veiksmas Vyriausiosios rinkimų komisijos sprendimu gali būti pripažintas Rinkimų kodekso šurkščiu pažeidimu.

Visgi kandidato veiksmai, kai vykdant rinkimų agitaciją pasinaudojama tarnybine padėtimi ir administraciniu resursu, gali būti pripažinti ne tik šurkščiu Rinkimų kodekso pažeidimu, dėl ko kandidatui, remiantis Rinkimų kodekso 89 straipsnio 2 dalies prasme, rinkimų užstatas nėra gražinimas, bet ir gali nulemti rinkimų rezultatus.

Rinkimų kodekso 181 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad Vyriausioji rinkimų komisija pripažįsta rinkimų rezultatus rinkimų apygardoje negaliojančiais, jeigu nustato, kad Rinkimų kodekso 193 straipsnyje nurodyti šurkštūs pažeidimai turėjo esminę įtaką rinkimų rezultatams. Tai reiškia, kad jeigu nustatoma, jog kandidatas agitacijos vykdymo metu naudojosi tarnybine padėtimi ir administraciniu resursu, ir tokius kandidato veiksmus Vyriausioji rinkimų komisija pripažįsta šurkščiu Rinkimų kodekso pažeidimu, rinkimų rezultatai gali būti pripažįstami negaliojančiais. Tačiau toks sprendimas gali būti priimamas tik tuo atveju, jeigu kandidato padarytas pažeidimas buvo esminis, turėjęs ženklį įtaką rinkimų rezultatams.

Remiantis Konstitucinio Teismo praktika, pažeidimais, turinčiais esminę įtaką rinkimų rezultatams, laikytina tokie pažeidimai, kuriais „iškrepiama tikroji rinkėjų valia, kuri yra esminė rinkimų rezultatų legitimumo ir teisėtumo prielaida“, „negali būti nustatyti tikri ir teisingi rinkimų rezultatai“⁴⁸. Priešingu atveju, kaip ne kartą yra akcentavęs Konstitucinis Teismas, „galėtų būti pakirstas Tautos pasitikėjimas savo atstovybe ir pačia valstybe.“⁴⁹

Kita vertus, kaip ne kartą yra pažymėjęs Konstitucinis Teismas, egzistuoja prezumpcija, jog šurkštūs rinkimų įstatymo pažeidimai savaime laikytini turinčiais esminę įtaką rinkimų rezultatams⁵⁰. Todėl, jeigu Vyriausioji rinkimų komisija, nustato, kad vykdant rinkimų agitaciją buvo naudojamosi tarnybine padėtimi ir/ar administraciniu resursu ir tai yra šurkštus Rinkimų kodekso pažeidimas, automatiškai laikoma, kad toks pažeidimas turi esminę įtaką rinkimų rezultatams, kas sukelia pagrindą rinkimų rezultatus pripažinti negaliojančiais. Tačiau, jeigu kandidato padarytas šurkštus rinkimų įstatymo pažeidimas neturėjo esminės įtakos rinkimų rezultatams, ši prezumpcija Vyriausiosios rinkimų komisijos gali būti paneigta.

Dar viena sankcija, susijusi su neteisėtu politinės kampanijos dalyvio ar kandidato kampanijos finansavimu - įpareigojimas į valstybės biudžetą gražinti ne pagal paskirtį

48 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. lapkričio 10 d. išvada“, *Valstybės žinios*, 2012-11-13, Nr. 131-6607.

49 *Ibid.*

50 *Ibid.*

naudotus viešuosius finansus. Tai atitinka ir Europos Tarybos poziciją, jog „teisinėje sistemoje turėtų būti numatyta, kad pažeidus viešųjų finansų taisykles, kai administraciniai ištekliai naudojami ne pagal paskirtį, toks finansavimas turi būti gražintas į valstybės ar savivaldybės biudžetą, neatsižvelgiant į kitas taikomas sankcijas.“⁵¹

Rinkimų kodekso 111 straipsnio 5 dalyje įstatymų leidėjas yra numatęs, kad „jeigu nustatoma, kad rinkimų politinės kampanijos dalyvis yra priėmęs ir panaudojęs lėšas ar nepiniginę auką iš kitų, Rinkimų kodekse nenurodytų, finansavimo šaltinių ar Rinkimų kodekso reikalavimų neatitinkančias aukas, kurių suma viršija mažos aukos sumą, Vyriausioji rinkimų komisija priima sprendimą įpareigoti rinkimų politinės kampanijos dalyvį panaudotų lėšų ar nepiniginės aukos dydžio sumą per 20 darbo dienų pervesti į valstybės biudžetą, išskyrus atvejus, kai dėl šurkščių Rinkimų kodekso pažeidimų partijai nėra skirti valstybės biudžeto asignavimai“.⁵² Kadangi administracinio resurso savininkas gali būti valstybės, savivaldybės ar Europos Sąjungos institucija, administracinis (viešasis) resursas gali būti įvertintas kaip nepiniginė auka rinkimų politinės kampanijos dalyviui. Kas, atsižvelgiant į tai, jog juridiniams asmenims finansuoti kandidatų politines kampanijas nuo 2012 m. draudžiama, būtų prilyginta kandidato kampanijos finansavimui iš Rinkimų kodekse nenurodytų finansavimo šaltinių. Kitaip tariant, Vyriausiosios rinkimų komisijos sprendimu, esant tokioms aplinkybėms būtų konstatuotas Rinkimų kodekso 111 straipsnio 5 dalies pažeidimas. Tokiu atveju viešuoju resursu pasinaudojusiam kandidatui, Vyriausiosios rinkimų komisijos sprendimu tektų pareiga atitinkamo dydžio nepiniginę auką gražinti į valstybės biudžetą.

Visgi, svarbu pastebėti, jog įstatymų leidėjas šiuo atveju draudžia už neteisėtą rinkimų politinės kampanijos finansavimą taikyti kelias teisės aktuose numatytas sankcijas. Tai puikiai iliustruoja Rinkimų kodekso 111 straipsnio 5 dalies nuostata, numatanti, kad tuo atveju, jeigu politinė organizacija, turinti teisę gauti dotaciją, dėl šurkštaus pažeidimo dotacijos negauna, jai pareiga pervesti į valstybės biudžetą aukos dydžio sumą negalioja. Priešingu atveju tai lemtų daudimo bausti du kartus už tą patį nusižengimą (lot. non bis in idem) principo pažeidimą. Kita vertus, jeigu kandidatas padaro šurkštų Rinkimų kodekso pažeidimą, Vyriausioji rinkimų komisija gali įpareigoti jį į valstybės biudžetą gražinti atitinkamą nepiniginės aukos dydį atitinkančią pinigų sumą, bet ir negražinti jo sumokėto rinkimų užstato.

Apibendrinus galiojantį teisinį reglamentavimą, susijusį su sankcijų už naudojimąsi tarnybine padėtimi ar administraciniu resursu, taikymu, laikytina, jog Lietuvos įstatymų leidėjo Rinkimų kodekse numatytos sankcijos už naudojimąsi tarnybine padėtimi, yra aiškios, proporcingos, ir, vertinant iš rinkimų kampanijos dalyvių perspektyvos, nuspėjamos, bei, galiausiai, įgyvendinamos, pradedant šurkščiu Rinkimų kodekso pažeidimo

51 „European Commission for Democracy through law, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources during Electoral Processes“ (2016), Council of Democratic Elections, Venice Commission, https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/847/CoEVeniceCommission_GuidelinesPreventingMisuseofResources_EN_.pdf,

52 „Lietuvos Respublikos rinkimų kodeksas“, TAR, 2022-07-20, Nr. 15851.

pripažinimu ir baigiant galutine pasekme - rinkimų rezultatų panaikinimu, kai kandidato padaryti Rinkimų kodekso pažeidimai galėjo turėti esminės įtakos rinkimų rezultatams, kas atitinka Europos Tarybos poziciją, pagal kurią „sankcijos už piktnaudžiavimą administraciniais ištekliais turi būti įgyvendinamos, proporcingos ir atgrasančios.“⁵³

Kita vertus, įstatymų leidėjas Rinkimų kodekse visiškai neaptaria atsakomybės (pavyzdžiui, atleidimo iš darbo ar kitų sankcijų) valstybės tarnautojams, kurie vieno ar kito kandidato naudai piktnaudžiauja administraciniais ištekliais rinkimų procesų metu, kas neabejotinai kenkia pagrindinėms demokratinėms vertybėms. Kai, tuo tarpu, Europos Taryba pabrėžia, jog „teisinėje bazėje turėtų būti nustatyti aiškūs reikalavimai, kad valstybės tarnautojai, vykdydami savo tarnybines pareigas, elgtųsi nešališkai viso rinkimų proceso metu. Toks reglamentavimas turėtų įtvirtinti valstybės tarnybos nešališkumą ir profesionalumą.“⁵⁴

Kita vertus, dėl valstybės tarnautojų, piktnaudžiavusių savo padėtimi, atsakomybės, gali būti sprendžiama Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka. Kadangi Valstybės tarnybos įstatymo 3 straipsnio 6 dalyje įstatymų leidėjas aiškiai apibrėžia, kokie veiksmai laikomi piktnaudžiavimu tarnyba, tai – „valstybės tarnautojo veika (veikimas ar neveikimas), kai tarnybinė padėtis naudojama ne tarnybos interesais arba ne pagal įstatymus ar kitus teisės aktus, arba savanaudiškais tikslais (neteisėtai pasisavinamas ar kitiems perleidžiamas svetimas turtas, lėšos ir t. t.) ar dėl kitokių asmeninių paskatų, taip pat valstybės tarnautojo veiksmai, kuriais viršijami suteikti įgaliojimai ar savivaliaujama“.⁵⁵

Tad, jeigu valstybės tarnautojas, vykdydamas rinkimų agitaciją naudojami savo tarnybine padėtimi arba administraciniu resursu, t. y. piktnaudžiauja tarnyba, tokie valstybės tarnautojo veiksmai, remiantis Valstybės tarnybos įstatymo 23 straipsnio 5 dalies 3 punkte nuostatomis gali būti pripažinti šurkščių tarnybiniu nusižengimu, už kurį, remiantis įstatymo 23 straipsnio 3 dalies 4 punktu gali būti skiriama ir griežčiausia tarnybinė nuobauda - atleidimas iš pareigų“.

5. Draudimas naudotis administraciniais resursais užsienio šalyse

Draudimas naudotis tarnybine padėtimi ir/ar administraciniu resursu vykdant rinkimų agitaciją galioja ne tik Lietuvoje, bet ir kitose šalyse. Tačiau, analizuojant užsienio šalių įstatymų leidėjų priimtą teisinį reguliavimą, pastebima, jog dalis įstatymų leidėjų teisės aktuose tiesiogiai, aiškiai ir itin detalai įtvirtina draudimą naudotis tarnybine padėtimi bei administraciniu resursu. Tuo tarpu kai kuriose šalyse toks draudimas teisiniame

53 „European Commission for Democracy through law, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources during Electoral Processes“ (2016), Council of Democratic Elections, Venice Commission, https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/847/CoEVeniceCommission_GuidelinesPreventingMisuseofResources_EN_.pdf,

54 *Ibid.*

55 „Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas“, *Valstybės žinios*, 1990-07-30, Nr. 66-2130.

reglamentavime numatomas netiesiogiai arba jo iš viso nėra.

Vienas tokių pavyzdžių, yra Prancūzija, kurios teisės aktuose nėra draudimų, „susijusių su administracinių ir (arba) valstybės išteklių naudojimu ir (arba) piktnaudžiavimu“.⁵⁶ Kita vertus, „Rinkimų kodekso L. 52-8 straipsnis draudžia bet kokią pagalbą ar naudą, gaunamą iš privačių ar viešųjų juridinių asmenų“⁵⁷, kas liudija esant Prancūzijos įstatymų leidėjo valią užkirsti kelią naudotis administraciniu resursu rinkimų kampanijos metu, nors tai tiesiogiai teisės aktuose ir nenurodoma.

Netiesioginis draudimas naudoti viešuosius resursus rinkimų kampanijoje įtvirtintas ir Estijos Politinių partijų įstatymo 12(1) straipsnio 3 punkte, numatančiame, kad „politinei partijai draudžiama naudoti valstybės lėšas politinės partijos ar partijos sąraše kandidatuojančio asmens rinkimų kampanijai vesti ar vykdyti, išskyrus asignavimus iš valstybės biudžeto, mokamus pagal Politinių partijų įstatymą. Rinkimų susivienijimui, atskiram kandidatui, asmeniui, kandidatuojančiam politinės partijos sąraše, ir asmeniui, kandidatuojančiam rinkimų susivienijimo sąraše, draudžiama naudoti valstybės lėšas savo rinkimų kampanijai vykdyti ar įgyvendinti“⁵⁸. Siekiant, kad teisinis reguliavimas būtų aiškus ir nuspėjamas, Estijos įstatymų leidėjas tame pačiame straipsnyje yra nurodęs, jog „šiam skirsnyje valstybės lėšos - tai valstybės biudžeto lėšos ir vietos savivaldos biudžeto lėšos“.⁵⁹ Tad, kaip matyti, Estijos įstatymų leidėjas, priešingai nei Lietuvos, teisės aktuose aiškiai detalizuoja, kokios lėšos pripažįstamos valstybės lėšomis, t. y. visi asmenys, kuriems teisinis reglamentavimas yra aktualus iš anksto žino, kokių veiksmų atlikimas gali būti pripažintas teisinio reglamentavimo pažeidimu.

Tiesioginio draudimo naudotis tarnybine padėtimi ir/ar administraciniu resursu politinės organizacijos ar kandidato naudai nenumato ir Graikijos įstatymų leidėjas. Tačiau, kita vertus, „visiems rinkimuose dalyvaujantiems kandidatams užtikrinama vienoda prieiga (proporcinga lygybė) prie valstybinės ir privačios žiniasklaidos.“⁶⁰ Kas leidžia teigti, jog jeigu įstatymų leidėjas suteikia galimybę naudotis tam tikru administraciniu resursu rinkimuose dalyvaujantiems kandidatams, tai tokia teisė be išimties yra suteikiama visiems, o ne tik tam tikrai kandidatų grupei.

Tuo tarpu kitose šalyse, kaip ir, pavyzdžiui, Lietuvoje, draudimas naudotis administraciniu resursu teisės aktuose įtvirtintas tiesiogiai. Pavyzdžiui, Bulgarijos Rinkimų kodekso 168 straipsnio 3 punkte numatyta, kad partijoms ir koalicijoms „draudžiama neatlygintinai naudotis viešojo administravimo ištekliais, susijusiais su rinkimų kampanija“⁶¹. Tačiau priešingai nei Lietuvos Rinkimų kodekse, Bulgarijos Rinkimų kodekso 1 straipsnyje

56 „International Institute for Democracy and Electoral Assistance Political finance Database“, https://www.idea.int/data-tools/data/country?country=70&database_theme=302.

57 „Electoral Code [Prancūzijos rinkimų kodeksas]“, [http://europam.eu/data/mechanisms/PF/PF%20Laws/France/France_Electoral_Code_legislative_part_primary_leg_am2013_fr%20\(1\).pdf](http://europam.eu/data/mechanisms/PF/PF%20Laws/France/France_Electoral_Code_legislative_part_primary_leg_am2013_fr%20(1).pdf).

58 „Political act parties“, <https://www.riigitataja.ee/en/eli/513042015011/consolide>.

59 *Ibid.*

60 „International Institute for Democracy and Electoral Assistance Political finance Database“, https://www.idea.int/data-tools/data/country?country=70&database_theme=302

61 Izboren kodeks [Bulgarijos rinkimų kodeksas], <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2136112596>.

yra aiškiai nurodoma, kokiais viešojo administravimo ištekliais draudžiama naudotis, t. y. „administracijai, valstybės ir savivaldybių institucijoms, valstybės ir savivaldybių įstaigoms, valstybės ir savivaldybių įmonėms suteiktos biudžeto lėšos, patalpos, transporto priemonės, orlaiviai ir kitos transporto priemonės, įranga ir kitas kilnojamas ir nekilnojamas turtas - valstybės ar savivaldybių nuosavybė, taip pat administracijos darbuotojų darbo užmokestis“⁶².

Panašus įstatymų leidėjo požiūris dėl administracinio resurso naudojimo pastebimas ir Jungtinėse Amerikos Valstijose, kur Jungtinių Amerikos Valstijų kodekso 452 straipsnyje numatyta, kad „jokia dalis lėšų, skirtų 1964 m. Ekonominių galimybių įstatymui vykdyti, negali būti tiesiogiai ar netiesiogiai naudojama finansuoti bet kokiai veiklai, kuria siekiama daryti įtaką rinkimų į federalines pareigas rezultatams, arba rinkėjų registracijos veiklai, arba mokėti atlyginimą bet kuriam Ekonominių galimybių biuro pareigūnui ar darbuotojui, kuris, eidamas oficialias pareigūno ar darbuotojo pareigas, dalyvauja tokioje veikloje“⁶³. Kitaip tariant, ir Jungtinėse Amerikos Valstijose įstatymų leidėjas draudžia rinkimams naudoti lėšas, kurios skirtos kitoms veikloms finansuoti.

Itin plačiai apibrėžtas draudimas naudotis administraciniu resursu pateikiamas ir Gruzijos Rinkimų kodekso 48 straipsnyje, kurio 1 dalyje numatyta, kad „asmeniui, turinčiam teisę dalyvauti agitacijoje [...], rinkimų kampanijos metu draudžiama naudoti administracinius išteklius politinei partijai, kandidatui į rinkimų subjektą ar rinkimų subjektui remti arba prieš juos; tarp jų draudžiama: a) naudotis patalpomis, kurias užima valstybės ir savivaldybių institucijos, taip pat organizacijos, finansuojamos iš Gruzijos valstybės biudžeto, jeigu kitos politinės partijos, kandidatai į rinkimų subjektus ar rinkimų subjektai negali naudotis tomis pačiomis ar panašiomis patalpomis tomis pačiomis sąlygomis; b) naudotis ryšio priemonėmis, informacinėmis paslaugomis ir kitokio pobūdžio įranga, skirta valstybės institucijoms ir savivaldybių įstaigoms, taip pat iš Gruzijos valstybės biudžeto finansuojamoms organizacijoms (išskyrus politines partijas); c) naudotis transporto priemonėmis, priklausančiomis valstybės institucijoms ar savivaldybės įstaigoms; d) valstybės tarnautojams, viešosios teisės juridinių asmenų darbuotojams, valstybės ar savivaldybės įsteigtų pelno nesiekiančių (nekomercinių) juridinių asmenų darbuotojams, valstybės ar savivaldybės įsteigtų ikimokyklinio ugdymo įstaigų ir bendrojo ugdymo įstaigų direktoriams, auklėtojams-pedagogams, auklėtojoms ir mokytojams ar kitiems ten dirbantiems asmenims susitikti tarnybiniais klausimais.“⁶⁴ Kitaip tariant, Gruzijos Rinkimų kodekse ne tik aiškiai pabrėžiamas draudimas naudotis administraciniu resursu rinkimų kampanijos metu, bet ir ganėtinai plačiai detalizuojama, kokius veiksmus kandidatams draudžiama atlikti, ko, deja, Lietuvos įstatymų leidėjas, Rinkimų kodekse nėra aiškiai reglamentavęs.

Be kita ko, įdomu tai, kad skirtingai nei kitų šalių rinkimų organizavimą reglamentuojančiuose teisės aktuose, Gruzijos Rinkimų kodekso 48 straipsnio 3 dalyje numatyta, kad „siekiant užtikrinti, kad valstybės tarnautojai užkirstų kelią Gruzijos rinkimų teisės aktų

62 Izboren kodeks [Bulgarijos rinkimų kodeksas], <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2136112596>.

63 „United States Code“, <https://www.govinfo.gov/app/collection/uscode/2022/>.

64 „Election Code of Georgia“, <https://matsne.gov.ge/en/document/view/1557168?publication=79>.

pažeidimams ir į juos reaguotų, prie Gruzijos teisingumo ministerijos sudaroma tarpžinybinė komisija⁶⁵. Kas reiškia, jog Gruzijoje, už pažeidimų, susijusių su administracinio resurso naudojimą rinkimuose, tyrimą yra atsakingas ne rinkimų organizatorius, bet speciali prie Teisingumo ministerijos veikianti komisija. Kai, tuo tarpu Lietuvoje, už praktiškai visų su Rinkimų kodekso pažeidimų tyrimą atsakinga Vyriausioji rinkimų komisija.

Be to, Gruzijos įstatymų leidėjas Rinkimų kodekse numato ir konkrečią už pažeidimų tyrimą atsakingo subjekto sudarymo datą: „reguliarių visuotinių rinkimų atveju tarpžinybinė komisija sudaroma ne vėliau kaip rinkimų metų liepos 1 d., o neeilinių ar pakartotinių Gruzijos parlamento rinkimų atveju tarpžinybinė komisija sudaroma per tris dienas nuo rinkimų paskelbimo“⁶⁶ (Rinkimų kodekso 48 straipsnio 4 dalis). Tokiu būdu aiškiai nurodoma, jog speciali komisija savo veiklą pradeda tik prieš rinkimus. Kadangi Gruzijoje politinė rinkimų kampanija, remiantis Rinkimų kodekso 45 straipsnio 1 dalies nuostatomis, prasideda iki rinkimų likus 60 dienų, o tarpžinybinė komisija sudaroma ne vėliau kaip rinkimų metų liepos 1 d., laikytina, kad prasidėjus rinkimų kampanijai galimus pažeidimus fiksuojanti ir prevencines priemones taikanti komisija jau veikia. Kas gali prisidėti prie dalies pažeidimų, susijusių su administracinio resurso rinkimuose naudojimo užkardymo arba operatyvesnio jų ištyrimo.

Tuo tarpu Latvijoje už tyrimų, susijusių su administracinių resursų naudojimą rinkimuose atsakinga ne speciali komisija, kaip, pavyzdžiui, Gruzijoje, ir ne rinkimų organizatorius, o, remiantis Latvijos priešrinkiminės kampanijos įstatymo 33 straipsnio 7 dalies nuostatomis, Korupcijos prevencijos ir kovos su korupcija tarnyba (Specialiųjų tyrimų tarnybos analogas Lietuvoje).

Be to, Latvijos įstatymų leidėjas teisės aktuose taip pat yra numatęs tiesioginį draudimą rinkimuose naudoti administracinį resursą. Pavyzdžiui, Priešrinkiminės kampanijos įstatymo 33 straipsnio 1 dalyje yra numatyta, kad „draudžiama naudoti administracinius išteklius priešrinkiminei agitacijai“⁶⁷. Tačiau Latvijos įstatymų leidėjas Priešrinkiminės kampanijos įstatyme yra ne tik numatęs konkretų draudimą naudoti viešuosius resursus rinkimų metu, bet ir aiškiai detalizavęs, kokie ištekliai laikytini administraciniu resursu, ko stokojama Lietuvos teisiniame reglamentavime. Priešrinkiminės kampanijos 33 straipsnio 2 dalyje nurodoma, kad „administracinių išteklių naudojimu priešrinkiminei agitacijai laikomas finansinių išteklių, kilnojamąjo ir nekilnojamąjo turto naudojimas ar paslaugų teikimas valstybės ir išvestinių valstybės ar išvestinių valstybės institucijų ir kapitalo įmonių, kurių akcijos priklauso valstybei ar išvestinėms valstybės institucijoms, taip pat kapitalo įmonių, kuriose vienai ar daugiau valstybės ar išvestinių valstybės institucijų ar kapitalo įmonių priklausančių akcijų individualiai ar kartu viršija 50 procentų, naudojimas, taip pat šių institucijų reklamą už atlygį 30 dienų laikotarpiu iki rinkimų, jeigu reklamos turinys yra susijęs su kandidato į ministrus pirmininkus ar ministrus arba asmens, susijusio su

65 „Election Code of Georgia“, <https://matsne.gov.ge/en/document/view/1557168?publication=79>.

66 *Ibid.*

67 „Priekšvēlēšanu aģitācijas likums [Latvijas priešrinkiminės kampanijos įstatymas]“, <https://likumi.lv/ta/id/253543-priekšvelesanu-agitacijas-likums>.

politine partija ar politinių partijų susivienijimu, pristatymu, taip pat tokio kandidato ar asmens, kurį iškelė politinės partijos ar politinių partijų susivienijimo valdymo organai, veiklos pristatymu⁶⁸. Kitaip tariant, Latvijos įstatymų leidėjas ne tik pateikia sąrašą išteklių, kurie laikyti administraciniu resursu, bet ir aiškiai apibrėžia, kada atitinkamų išteklių naudojimas gali būti pripažintas įstatymų pažeidimu.

Taip pat Latvijos įstatymų leidėjas skiria išimtinį dėmesį rinkimų agitacinės medžiagos skelbimui spaudos leidiniuose, kuriuose valstybė turi atitinkamą dalį akcijų. Straipsnio 5 dalyje numatyta, kad „draudžiama dėti priešrinkiminės agitacijos medžiagą į spaudos leidinius, kuriuos išleido valstybės ar išvestinės valstybės institucijos arba kapitalo bendrovės, kuriose valstybei ar išvestinėms valstybės institucijoms priklauso akcijų (dalių), taip pat kapitalo bendrovės, kuriose vienos ar kelių valstybės ar išvestinių valstybės institucijų kapitalo bendrovių atskirai ar kartu valdomos akcijos (dalys) sudaro daugiau kaip 50 proc.“⁶⁹

Panašaus turinio draudimas pastebimas ir Albanijoje, kurios Rinkimų kodekse taip pat įtvirtintas tiesioginis draudimas vykdyti rinkimų agitaciją, remiantis administraciniu resursu, bei Rinkimų kodekso 91 straipsnyje numatyta, kad „išskyrus atvejus, kai įstatymai numato kitaip, centrinių ar vietos viešųjų įstaigų ar subjektų arba bet kokio kito tipo subjektų, kuriuose valstybė turi kapitalo ar akcijų arba (ir) skiria daugumą subjekto priežiūros ar administracinio organo narių, ištekliai, nepriklausomai nuo kapitalo ar nuosavybės šaltinio, negali būti naudojami ar teikiami kandidatams, politinėms partijoms ar koalicijoms rinkimuose remti.“⁷⁰

Tuo tarpu Moldovos Rinkimų kodekso 52 straipsnio 7 dalis numato, kad „kandidatai negali naudoti viešųjų priemonių ir prekių (administracinių išteklių) rinkimų kampanijoms, o valdžios institucijos / įstaigos ir joms prilyginti asmenys negali perduoti / suteikti rinkimų dalyviams viešųjų prekių ar kitokių paslaugų, išskyrus atvejus, kai tai daroma sutarties pagrindu, vienodomis sąlygomis, visiems rinkimų dalyviams.“⁷¹ Taip Moldovos įstatymų leidėjas ne tik įtvirtina draudimą naudoti viešuosius resursus rinkimuose, bet pateikia nebaigtinį sąrašą priemonių, kurios gali būti laikomos Rinkimų kodekso pažeidimu. Kita vertus, Moldovos įstatymų leidėjas, panašiai kaip ir Graikijos atveju, Rinkimų kodekso pažeidimu nelaiko atvejų, kai tam tikru administraciniu resursu turi teisę vienodomis sąlygomis naudotis visi rinkimų politinės kampanijos dalyviai.

Tam tikrų panašumų su Moldovoje esančiu teisiniu reglamentavimu turi ir Vokietija, kurios įstatymų leidėjas Politinių partijų įstatymo 5 straipsnio 1 dalyje yra numatęs, kad „jeigu valdžios institucija suteikia šalims patalpas arba teikia kitas viešąsias paslaugas, su visomis šalimis turėtų būti elgiamasi vienodai. Suteikimo mastas gali būti skirstomas pagal

68 „Priekšvėlēšanu āģitācijās likums [Latvijos priešrinkiminės kampanijos įstatymas]“, <https://likumi.lv/ta/id/253543-priekšvelesanu-agitacijas-likums>.

69 *Ibid.*

70 „Kodi zgjedhor i Republikēs sē Shqipërisë“ [Albanijos Respublikos rinkimų kodeksas], <https://qzb.gov.al/pre-view/75122d2e-9ebc-45de-b0ea-b5efde2f6836>,

71 „Electoral Code of the Republic of Moldova“, https://a.cec.md/storage/ckfinder/files/Cod_Electoral_ENG_2020_16_09_2020.pdf,

šalių svarbą iki minimumo, būtino tikslui pasiekti⁷², kas atliepia principą, numatantį, jog jeigu „viešus pastatus ir įrenginius leidžiama naudoti kampanijos tikslais, teisinėje sistemoje turėtų būti numatytos lygios galimybės ir aiški procedūra, kaip teisingai paskirstyti tokius išteklius partijoms ir kandidatams“.⁷³

Priešingai nei Lietuvoje ir kai kuriose kitose šalyse, kuriose tiek netiesiogiai, tiek ir tiesiogiai taikomas draudimas vykdant rinkimų agitaciją naudotis tarnybine padėtimi ir/ar administraciniu resursu, Airijoje „rinkimų tikslais galima naudoti tam tikrus valstybės išteklius, pavyzdžiui, specialius patarėjus, kuriems mokama iš valstybės lėšų, tačiau jie laikomi rinkimų išlaidomis ir jiems taikomi atitinkami apribojimai“.⁷⁴ Visgi, priešingai nei daugelyje analizuotų šalių, nuostata, susijusi su administracinio resurso naudojimu rinkimuose, nėra Airijos įstatymų leidėjo aptarta rinkimų organizavimą reglamentuojančiuose teisės aktuose, o „grindžiama Aukščiausiojo Teismo sprendimo byloje Kelly prieš generalinį prokurorą, kuriuo 1997 m. Rinkimų įstatymo 2 priedo c punktas, pagal kurį įstatymų leidėjams prieinami išteklių nebuvo įskaičiuojami į rinkimų išlaidas, buvo pripažintas prieštaraujančiu Konstitucijai ir panaikintas, aiškinimu.“⁷⁵

Apibendrinant gali teigti, jog nors ne visose analizuotose užsienio šalyse draudimas naudotis tarnybine padėtimi ar administraciniu resursu vykdant rinkimų agitaciją yra įtvirtintas tiesiogiai rinkimų organizavimą reglamentuojančiuose teisės aktuose, visgi praktiškai daugumoje jų pastebima tvirta įstatymų leidėjo pozicija drausti tokio pobūdžio veiksmus rinkimų agitacijos metu. Kita vertus tai, kad teisinis reglamentavimas atitinkamus draudimus ir numato, dar nepatvirtina, jog „piktnaudžiavimo administraciniais išteklių reglamentavimas nacionalinėje teisinėje sistemoje yra aiškus.“⁷⁶

72 „Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)“, https://www.gesetze-im-internet.de/partg/_5.html.

73 „European Commission for Democracy through law, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources during Electoral Processes“ (2016), Council of Democratic Elections, Venice Commission, https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/847/CoEVeniceCommission_GuidelinesPreventingMisuseofResources_EN_.pdf

74 „International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) Political finance Database“, https://www.idea.int/data-tools/data/country?country=70&database_theme=302

75 *Ibid.*

76 “Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level” (2019), Council of Europe, <https://rm.coe.int/168007bd26>.

Išvados

1. Administracinių resursų naudojimas rinkimuose – tai viešojo sektoriaus teisiųjų, institucinių, finansinių, prievartinių, žiniasklaidos ir kitų resursų, skirtų įgyvendinti viešojo sektoriaus funkcijas, naudojimas ne pagal tiesioginę jų paskirtį, o rinkimų kampanijos vykdymo tikslais.
2. Lietuvos Respublikos Rinkimų kodekso 102 straipsnyje įstatymų leidėjas yra įtvirtinęs tiesioginį draudimą vykdant rinkimų agitaciją naudotis tarnybine padėtimi ir administraciniu resursu, kuris laiko atžvilgiu galioja neterminuotai, t. y. apima tiek laikotarpį iki rinkimų (t. y. 6 mėn. iki rinkimų), tiek rinkimų metu, bei laikotarpį tarp rinkimų.
3. Lietuvos įstatymų leidėjas asmenų, einančių atitinkamas pareigas viešajame sektoriuje galimybių dalyvauti rinkimuose neriboja, kaip, ir, atitinkamai, vykdyti rinkimų kampaniją, tačiau rinkimų agitacija turėtų būti atliekama ne darbo valandomis ir nesinaudojant tarnybine padėtimi ir/ar administraciniu resursu.
4. Lietuvos Respublikos rinkimų kodekse nėra aiškiai apibrėžta kas yra „administracinis resursas“ bei kokio administracinio resurso naudojimas vykdant rinkimų agitaciją yra draudžiamas, nors teisinėje sistemoje draudimas piktnaudžiauti administraciniais ištekliais rinkimų proceso metu turi būti nustatytas aiškiai ir nuspėjamai.
5. Daugelio užsienio šalių (Jungtinių Amerikos Valstijų, Bulgarijos, Gruzijos, Latvijos, Albanijos) įstatymų leidėjai nacionaliniuose teisės aktuose tiesiogiai, aiškiai ir itin detalai įtvirtina draudimą naudotis tarnybine padėtimi bei administraciniu resursu. Tuo tarpu kai kuriose šalyse toks draudimas teisiniame reglamentavime numatomas netiesiogiai (Estija, Prancūzija) arba jo iš viso nėra. Kai kuriose šalyse, pavyzdžiui, Gruzijoje, už pažeidimų, susijusių su administracinio resurso naudojimą rinkimuose, tyrimą yra atsakingas ne rinkimų organizatorius, bet speciali prie Teisingumo ministerijos veikianti tarpžinybinė komisija, tuo tarpu Latvijoje - Korupcijos prevencijos ir kovos su korupcija tarnyba.

Pasiūlymai

1. Lietuvos Respublikos rinkimų kodekse pateikti administracinio resurso apibrėžimą bei aiškiai detalizuoti, koku administraciniu resursu vykdant rinkimų agitaciją draudžiama naudotis.
2. Rinkimų kodekse numatyti, kad pažeidimus, susijusius su administracinio resurso naudojimu rinkimų kampanijoje, nagrinėtų speciali tokio pobūdžio pažeidimams sudaryta tarpžinybinė komisija.
3. Svarstyti, ar politinės kampanijos dalyviams nereikėtų suteikti galimybės naudotis tam tikrais administraciniais resursais, pavyzdžiui, patalpomis ir pan., kurie būtų

pripažįstami rinkimų kampanijos išlaidomis ir įtraukiami į politinės kampanijos dalyvio ataskaitą.

4. Rinkimų kodekse aptarti atsakomybę (pavyzdžiui, atleidimą iš darbo ar kitų sankcijų) valstybės tarnautojams, kurie kandidatų naudai piktnaudžiauja administraciniais ištekliais rinkimų procesų metu.

ISSUES RELATED TO THE LEGAL REGULATION OF THE USE OF OFFICE AND ADMINISTRATIVE RESOURCES IN ELECTIONS

Laura Matjošaitytė

Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *Every democratic state aims to have fair and honest elections in which all participating candidates are on a level playing field and undue use of the office is avoided, which often takes the form of abuse of office or abuse of administrative resources.*

This article analyses the concept and types of administrative resources. It reveals the nature and scope of the prohibition on the use of official positions and administrative resources in the context of electioneering in the Electoral Code of the Republic of Lithuania. It discusses the sanctions applicable to candidates who commit the offences provided for in Article 102 of the Electoral Code and reveals the legal framework in force in foreign countries relating to the prohibition of the use of official positions and administrative resources in elections. In addition, the author's insights are provided on which provisions of the Electoral Code currently in force, in his opinion, should be adjusted to ensure that the legislation is clear and comprehensive.

Keywords: *elections, administrative resource, abuse of office.*

Laura Matjošaitytė, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės instituto doktorantė. Mokslinių tyrimų kryptys: rinkimų teisė, žmogaus teisės.

Laura Matjošaitytė, PhD student at the Institute of Public Law at the Law School at Mykolas Romeris University. Research interests: electoral law, human rights.