

Rinkimų teisės principai

Prof. Saulius Katuoka

Kalbėti šioje garbingoje auditorijoje rinkimų teisės principų tema, mano galva yra šiek tiek rizikinga. Rizikinga dėl to, kad šioje auditorijoje sėdi asmenys, turintys didžiulę rinkimų organizavimo patirtį, išmano įvairias rinkimų teisės subtilybes ir, be abejonės, žino ir supranta rinkimų teisės principus. Tačiau nepaisant tokio mano požiūrio, vis dėlto, mano pranešimo tema „Rinkimų teisės principai“.

Temos pasirinkimą nulėmė faktas, kad rinkimų teisės principų tema gana dažnai pasirodo monografijos, straipsniai. Rinkimų teisės principai taip pat yra tarptautinių institucijų dėmesio centre. Pavyzdžiui, galiu pasakyti, kad 2005 metais pasirodė solidi S. Bondar ir A. Džagarian monografija „Rinkimų teisės kaip konstitucinė vertybė“. ¹ 2009 metų Mykolo Romerio universiteto Mokslo darbų „Jurisprudencija“ Nr.1 numeryje atspausdintas Indrės Pukanasytės straipsnis „Kai kurie teisės į laisvus rinkimus interpretavimo Europos žmogaus teismo jurisprudencijoje aspektai“.²

2002 metais Venecijos komisija parengė solidžią rinkimų teisės principų studiją „Vadovaujantys rinkimų teisės principai“. Šiam dokumentui 2003 metais pritarė Europos Tarybos Parlamentinė Asamblėja.

Aišku, kad pranešimo tema „Rinkimų teisės principai“ yra pakankamai plati, todėl pranešime paliesime tik kai kuriuos su tema susijusius aspektus.

Pirmiausia, tai sąvokinės rinkimų teisės principo klausimas.

Teisės teorijoje teisės principas suprantamas kaip vadovaujantis teisės pradas, parodantis teisės esmę, atskleidžiantis teisės vystimosi kryptis bei perspektyvas.³ Perfrazuojant teisės principo sampratą, rinkimų teisės principo požiūriu, rinkimų teisės principą reikėtų suprasti kaip vadovaujantį rinkimų teisės pradą, parodantį rinkimų teisės esmę bei atskleidžiantį rinkimų teisės vystimosi kryptis bei perspektyvas. Tačiau ši trumpa rinkimų teisės principo definicija vargu ar duoda pilną rinkimų teisės principo vaizdą.

Jungtinių Tautų organizacijos Generalinė Asamblėja buvo pavedusi Tarptautinės teisės institutui atsakyti į klausimą, kokia prasme terminas „teisės principas“ naudojamas JTO rezoliucijose. Tarptautinės teisės institutas, atsakydamas į šį klausimą pastebėjo, kad terminas „teisės principas“ naudojamas įvairiomis prasmėmis.

Tačiau dažniausia terminu teisės principas nusakoma:

¹ Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционная ценность избирательных прав граждан России. М.2005.

² Indrė Pukanasytė „Kai kurie teisės į laisvus rinkimus interpretavimo Europos žmogaus teismo jurisprudencijoje aspektai“. Mykolo Romerio universitetas. Jurisprudencija. 2009 Nr. 1(115) p. 155-180

³ S. Katuoka. Pagrindinės valstybės ir teisės kategorijos. Vilnius, 1989 m. p.14

1. kad tai aukštesnio lygio teisės norma,
2. kad tai norma, kuri atspindi rezoliucijų tikslus,
3. tai norma, iš kurios išplaukia konkrečios elgesio taisyklės,
4. principų pagalba aiškinamos tarptautinės teisės normos.

Manytume, kad šiuos požymius reikia turėti galvoje, aiškinant rinkimų teisės principo sampratą.

Taigi kiekvienas rinkimų teisės principas turi būti traktuojamas kaip teisės norma, kuri gali būti įtvirtinta tam tikrame teisės normų akte. Priklausomai nuo to, kokiame teisės akte gali būti įtvirtinti rinkimų teisės principai, jie gali būti skirstomi į:

- 1) rinkimų teisės principai, kuriuos įtvirtina Konstitucija
- 2) rinkimų teisės principai, kuriuos įtvirtina tarptautinės sutartys
- 3) rinkimų teisės principai, kuriuos įtvirtina rinkimų įstatymai.

Jeigu principus traktuojame kaip teisės normas, mes tuo pačiu išsprendžiame ir principų hierarchijos klausimą. Aišku, kad aukščiausią galią turi Konstitucijoje įtvirtinti rinkimų teisės principai, po to eitų principai, kurie įtvirtinti Seimo ratifikuotose tarptautinėse sutartyse, ir pagaliau principai, kurie apvelkami rinkimų įstatymo rūbu.

Ar gali kilti kolizija, tarp rinkimų teisės principų? Šis klausimas yra daugiau teorinis, nes praktikoje tokių kolizijų pasitaiko retai. Kiekvienas rinkimų teisės principas turi savo turinį, veikimo ribas ir yra pakankamai autonomiškas. Tačiau jeigu taip atsitiktų, profesorius A. Vaišvila teigia, kad teisės principų prieštaravimo atveju pirmenybė teiktina bendresniam principui.⁴

Jeigu laikysimės mūsų pateiktos principų kvalifikacijos, tai esant principų kolizijai, taikytinas tas principas, kurį įtvirtina turintis didesnę juridinę galią teisės aktas.

Esant teisės principo ir teisės normos prieštaravimo atveju, teikiama pirmenybė teisės principo nuostatomis. Šiuo atveju galioja bendroji nuostata, jog konkreti norma negali prieštarauti teisės principui, nes šis fundamentaliau ir bendriau išreiškia teisės esmę.⁵

Konstituciniai rinkimų teisės principai įtvirtinti kitose Konstitucijos normose. Visų pirma, visuotinos rinkimų teisės principas įtvirtintas skirsnyje „Žmogus ir valstybė“. Šio skirsnio 34 straipsnyje nurodoma, kad piliečiai, kuriems rinkimų dieną yra sukakę 18 metų, turi rinkimų teisę. Tame pačiame straipsnyje nurodyta, kad rinkimuose nedalyvauja piliečiai, kurie teismo pripažinti neveiksniais. Vyriausioji rinkimų komisija yra sudariusi sutartį su Notarų rūmais, ir

⁴ A. Vaišvila. Teisės teorija. Justitia. 2004., p. 155

⁵ A. Vaišvila. Ten pat. P. 155.

prieš kiekvienus rinkimus yra sutikslinami rinkėjų sąrašai, išbraukiant iš rinkėjų sąrašų Notarų rūmų pateiktus asmenis, kurie teismo sprendimu pripažinti neveiksniais.

Rinkimų teisės principai taip pat įtvirtinti Konstitucijos normose, reglamentuojančiose renkamas valstybės institucijas: Seimą, Prezidentą, savivaldybių tarybas. Pavyzdžiui, Konstitucijos 55 straipsnyje nurodoma, kad Seimo nariai renkami remiantis visuotine, lygia, tiesiogine rinkimų teise ir slaptu balsavimu. Teisinėje literatūroje dažniausiai teigiama, kad Konstitucija įtvirtino visuotinės rinkimų teisės, lygios rinkimų teisės, tiesioginių rinkimų bei slaptu balsavimo rinkimų teisės principus.

Juridinės technikos požiūriu, toks rinkimų teisės principų išdėstymas Konstitucijoje, susiejant juos su konkrečios valstybės institucijų formavimu, be abejonės, galimas. Galima buvo pasirinkti ir kitą kelią - fiksuoti rinkimų teisės principus, nesiejant jų su konkrečiomis renkamomis valstybės institucijomis. Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare, vyksta Lietuvoje rinkimai į Europos Parlamentą. Kadangi ši institucija nėra numatyta Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, kai kam gali kilti mintis, kad jos formavimas formaliai tarsi nėra susietas su konstituciniais rinkimų principais.

Manytume, kad Lietuvos Respublikos Konstitucija turi būti taikoma ir aiškinama atsižvelgiant į šiuolaikines realijas. Tas faktas, kad Konstitucija nenumato rinkimų į Europos Parlamentą, nereiškia, kad numatyti Konstitucijoje rinkimų teisės principai nebus taikomi rinkimų į Europos Parlamentą atžvilgiu.

Analogiškos pozicijos laikosi Europos žmogaus teisių teismas Byloje Mathin-Mohin ir Clerfayt prieš Daniją, kurią Teismas išnagrino 1987 metais. Šioje byloje Teismas pažymėjo, kad tas faktas, kad Konvencija neįvardino renkamos institucijos, neturi maišyti Konvencijos principų taikymui, jeigu renkama institucija patenka į Konvencijos reguliavimo sferą. Teismo nuomone, rinkimai į Europos Parlamentą yra Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių konvencijos I protokolo reguliavimo dalimi.

Rinkimų teisės principai taip pat įtvirtinti įvairiose tarptautinėse sutartyse. Visų pirma, Tarptautiniame pilietinių ir politinių teisių pakte, kuris Lietuvai įsigaliojo 1992 metų vasario 20 dieną bei Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių konvencijos I protokole, kuris Lietuvai įsigaliojo 1996 m. gegužės 24 dieną.

Kalbant apie Europą, galima pastebėti, kad demokratija, žmogaus teisės, teisės viršenybė – tai trys fundamentalūs pagrindai, kuriais visada rėmėsi Europos Taryba. Kaip neatskiriama demokratijos dalis, šios organizacijos pastangomis yra susiformavęs Europos rinkinių paveldas. Visuotinai pripažinta, kad šio paveldo pagrindą sudaro tarptautiniai standartai ir visų pirma, standartai įtvirtinti Konvencijos I protokolo 3 straipsnyje. Trečiame straipsnyje, kuris vadinasi „Teisė į laisvus rinkimus“ nurodyta, kad Aukštosios susitariančios šalys

įsipareigoja pagrįstais terminais organizuoti laisvus rinkimus, slaptai balsuojant, sudarydamos tokias sąlygas, kurios garantuotų žmonių nuomonės išraiškos laisvę, renkant įstatymų leidybos institucijas. Taigi, galima būtų teigti, kad Konvencijos I protokole įtvirtintos „laisvų rinkimų“, rinkimų pagrįstais terminais, rinkimų, kuriuose slaptai balsuojama, kuriuose garantuojama žmonių išraiškos laisvė, nuostatas.

Europos žmogaus teisių teismas būtent šiomis nuostatomis ir vadovaujasi sprenddamas ginčus, susijusius su rinkimais. Tenka pastebėti, kad išnagrinėtų bylų skaičius, susijusių su rinkimų ginčais, nėra gausus.

Viena peticija, susijusi su rinkimais Lietuvoje, buvo išnagrinėta Europos Tarybos Žmogaus teisių komisijoje.

Europos Tarybos Žmogaus teisių komisija 1998 m. spalio 21 d. priėmė nutarimą dėl Liucijos Baškauskaitės pareiškimo.

Komisija nustatė, kad pareiškėja Liucija Baškauskaitė, gyvenanti Santa Monikoje JAV, turi Lietuvos Respublikos ir JAV pilietybę. 1997 m. spalio 2 d. pareiškėja kreipėsi į Lietuvos vyriausiąją rinkimų komisiją (toliau – VRK) dėl įregistravimo dalyvaujant būsimuose Prezidento rinkimuose. 1997 m. spalio 5 d. VRK nustatė, kad pareiškėją saistė ištikimybės užsienio valstybei priesaika. Todėl VRK nutarė, kad pareiškėja negali dalyvauti Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimuose. Pareiškėja padavė skundą 1997 m. spalio 8 d. Vilniaus apygardos teismui, kuris paliko galioti VRK sprendimą. Teismas atmetė skundą nustatęs, kad nesutikdama atsisakyti savo priesaikos JAV, pareiškėja neatitiko šiuo požiūriu reikšmingo Lietuvos Konstitucijos 56 straipsnio reikalavimo. Pareiškėja Liucija Baškauskaitė skundė komisijai dėl eilės pažeidimų:

1) kad iš jos buvo atimta galimybė iškelti savo kandidatūrą Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimuose;

2) negalėdama dalyvauti Prezidento rinkimuose, ji negalėjo pareikšti visuomenei savo įsitikinimų;

Ji taip pat tvirtino, kad negalėdama balsuoti už save, ji negalėjo išsakyti nuomonės, kad ji tinkamiausia kandidatė.

Pareiškėja skundė VRK atsisakymą grąžinti jai rinkimų užstatą. Pareiškėjos skundas buvo atmestas. Skundas buvo atmestas *ratione materiae* pagrindu.

Konvencijos 1 protokolo 3 straipsnis skelbia, kad Aukštosios susitariančios šalys įsipareigoja pagrįstais terminais organizuoti laisvus rinkimus, kai yra slaptai balsuojama, kad sudarytų tokias sąlygas, kurios garantuotų žmonių nuomonės raiškos laisvę, renkant įstatymų leidybos institucijas.

Taigi, Komisija priminė, kad Konvencijos nuostatos taikomos renkant įstatymų leidybos institucijas ir nėra taikoma valstybės vadovo rinkimams. Vadinasi *ratione materiae* pagrindu šio skundo dalis negali būti tenkinama.

Pareiškėjos skundas buvo atmestas ir dėl kitų skunde nurodytų aplinkybių. Neįgijusi pasyvios rinkimų teisės, pareiškėja negalėjo naudotis kitomis su šia teise susijusiomis teisėmis- pastebėjo Europos žmogaus teisių komisija.

Kalbant apie visuotinos rinkimų teisės principą reikia pastebėti, kad Europos žmogaus teisių teismo nuomone šis principas nėra absoliutus. Valstybėms konvencijos dalyvėms suteikiama galimybė savo teisinėse sistemose reglamentuoti visuotinės rinkimų teisės principo taisykles savo nuožiūra.

Tačiau šios teisės apribojimą teismas tikrina trimis aspektais. Pirma, šios teisės apribojimas negali būti siejamas su kėsinimusi į pačią rinkimų esmę. Antra, teismas vertina apribojimų proporcingumą. Trečia, labai svarbu kad apribojimais būtų siekiama teisėtų tikslų.⁶

2006 metais kovo 16 d. teismas priėmė sprendimą Ždanoka prieš Latviją byloje. Bylos fabula buvo tokia. Ždanoka, Latvijos pilietė, skundė faktą, kad jai nebuvo leista iškelti savo kandidatūrą rinkimuose į Latvijos parlamentą. Atsakymo priežastis – Ždanoka aktyviai dalyvavo Tarybų Sąjungos komunistų partijos, vėliau Latvijos komunistų partijos veikloje ir po 1991 m. sausio 13 d.

Teismas priėmė sprendimą konstatuodamas, kad Konvencijos I protokolo straipsnis nebuvo pažeistas. Sprendimą lydėjo sekantys argumentai. Teismas pažymėjo, kad politinio neutralumo kriterijus parlamento nariams nėra taikomas. Tačiau šioje byloje ginčijamais apribojimais buvo siekiama teisėtų tikslų, atitinkančių teisės viršenybės principą, Konvencijos bendruosius tikslus, o būtent siekiant užtikrinti valstybės nepriklausomybę, demokratinę santvarką, nacionalinį saugumą. Teismas taip pat pažymėjo, kad pareiškėjai nustatyti apribojimai buvo ne tik teisėti bet ir proporcingi.⁷

Vienoje iš nagrinėtų bylų Gruzijos darbo partija prieš Gruziją teismas iškėlė reikalavimus institucijai, atsakingai už rinkimų organizavimą. Taigi 2008 m. liepos 8 d. sprendime Teismas priėjo išvados, jog Europoje nėra vienodos rinkimų administracinių institucijų sudarymo ir veikimo sistemos. Teismo nuomone, valstybėms Konvencijos dalyvėms šioje srityje turi būti diskrecijos laisvė formuoti tokias rinkimų institucijas, kurios užtikrintų veiksmingą ir nešališką laisvą ir teisingų rinkimų administravimą. Teismas pastebėjo, kad to

⁶ Донна Гомьен, Дебуг Харис, Лео Зваак. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия. Москва.1958ю стр.436

⁷ Ždanoka v Latvia. No 58278/00 ECHR 2006-II.

nebūtų galima pasiekti, jei tokia rinkimų organizavimo institucija taptų rinkimų kandidatų politinės kovos arena.⁸

2002 m. spalio 19 dieną Venecijos komisija priėmė sąvadą principų, kurių rekomenduojama laikytis pravedant rinkimus. Iš esmės šiame sąvade įtvirtinti žinomi Europos rinkimų pavelde principai. Išskiriami šeši rinkimų teisės principai: visuotiniai rinkimai, lygūs rinkimai, laisvi rinkimai, rinkimai slaptai balsuojant, tiesiogiai rinkimai. Taip pat pažymima, kad rinkimai turi būti pravedami reguliariai.

Šiame sąvade atskleidžiamas išvardintų principų turinys, nustatant tam tikras taisykles, tam tikrus standartus ar išimtis iš tų taisyklių. Taip pat suteikiama galimybė valstybėms, atsižvelgiant į visuomenės politines, kultūrinės tradicijas, atsižvelgiant į rinkimų sistemos ypatumus, rinkimų paveldą savarankiškai reglamentuoti nustatytose ribose vieną ar kitą išplaukiantį iš rinkimų principo klausimą.

Pavyzdžiui, laisvų rinkimų principas atskleidžiamas formuojant pareigas valstybės institucijoms ir nustatant laisvos valios išraiškos būdus. Visų pirma, realizuojant šį principą, valstybės institucijos įpareigojamos būti bešališkos rinkimų proceso metu. Ši pareiga turi būti užtikrinama :

1. masinėmis informacijos priemonėmis;
2. naudojant rinkimų agitacinę medžiagą;
3. suteikiant teisę visuomenei į demonstracijas;
4. valstybei finansuojant partijas ir kandidatus.

Valstybės institucijos taip pat turi sekančias pozityvias pareigas:

1. privalu užtikrinti iškeltų kandidatų dalyvavimą rinkimuose;
2. suteikti galimybę rinkėjams susipažinti su kandidatais, tinkamai talpinti rinkiminę agitacinę medžiagą;
3. rinkimų agitacinė medžiaga turi būti prieinama nacionalinėms mažumoms, pateikiant ją nacionalinių mažumų kalba;

Rekomenduojami sekantys laisvos valios išraiškos būdai:

1. Balsavimo procedūros privalo būti paprastos, aiškiai suvokiamos kiekvieno rinkėjo.
2. Rinkėjams, visų pirma, turi būti suteikta galimybė balsuoti rinkimų apylinkėse.
3. Balsavimas paštu leidžiamas tik tuo atveju, jei paštas dirba patikimai ir saugiai. Teisė balsuoti paštu turi būti suteikta asmenims, esantiems ligoninėse, įkalinimo vietose, asmenims, gyvenantiems užsienyje, asmenims, turintiems judėjimo negalią.
4. Elektroninis balsavimas gali būti įvestas, jei jis yra saugus ir patikimas. Rinkėjas privalo turėti galimybę gauti patvirtinimą, kad jis prabalsavo, taip pat galimybę ištaisyti

⁸ Georgian Labour Party v Georgia. No9103/09 ECHP. 2008-II

balsavimo klaidą. Turi būti išlaikytas slapto balsavimo principas. Elektroninio balsavimo sistema turi būti skaidri.

5. Balsavimas pagal įgaliojimą turi būti griežtai reglamentuojamas.
6. Balsavimas namuose turi būti griežtai reglamentuojamas, išvengiant bet kokios apgaulės, rizikos. Pavyzdys. VRK priėmė sprendimą nerekomenduoti balsavimo namuose, kai nėra stebėtojų. Šiuo sprendimu buvo siekiama užtikrinti balsavimo namuose skaidrumą, siekiant išvengti bet kokios balsavimo falsifikavimo galimybės.
7. Rinkimų komisijų nariai negali daryti pataisų rinkimų biuleteniuose.
8. Rinkėjų balsai skaičiuojami rinkimų apylinkėse.
9. Nepanaudotus rinkimų biuletenius draudžiama išnešti iš rinkimų apylinkių patalpų.
10. Balsavimo metu rinkimų apylinkėse turi turėti galimybę būti partijų atstovai arba stebėtojai.
11. Balsų skaičiavimo procesas turi būti skaidrus. Šį procesą turi teisę stebėti stebėtojai.
12. Rinkimų rezultatai turi būti perduoti aukštesnei rinkimų komisijai.
13. Valstybė privalo numatyti atsakomybę už rinkimų rezultatų falsifikavimą.