

IŠVADA
DĖL KORUPCIJOS PASIREIŠKIMO TIKIMYBĖS NUSTATYMO
LIETUVOS RESPUBLIKOS VYRIAUSIOJOJE RINKIMŲ KOMISIJOJE

2016 m. sausio 8 d. Nr. 2-23 (1.5)
Vilnius

Lietuvos Respublikos vyriausioji rinkimų komisija (toliau –VRK), vadovaudamasi Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo 6 straipsniu ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. spalio 8 d. nutarimu Nr. 1601 patvirtinta Korupcijos rizikos analizės atlikimo tvarka bei atsižvelgusi į Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos direktoriaus 2014 m. balandžio 3 d. įsakymu Nr. 2-100 patvirtintas Valstybės ir savivaldybių įstaigų veiklos sričių, kuriose egzistuoja didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė, nustatymo rekomendacijas (toliau – Rekomendacijos), atliko korupcijos pasireiškimo tikimybės ir veiklos sričių, kuriose egzistuoja didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė, nustatymą ir vertinimą VRK.

VRK veiklos sričių, kuriose egzistuoja didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė, nustatymas vertintinas pagal šiuos kriterijus:

- 1) padarytas korupcinis nusikaltimas;
- 2) pagrindinės funkcijos yra kontrolės ar priežiūros vykdymas;
- 3) atskirų valstybės tarnautojų funkcijos, uždaviniai, darbo ir sprendimų priėmimo tvarka bei atsakomybė nėra išsamiai reglamentuoti;
- 4) veikla yra susijusi su leidimų, nuolaidų, lengvatų ir kitokių papildomų teisių suteikimu ar apribojimu;
- 5) daugiausia priima sprendimus, kuriems nereikia kitos valstybės ar savivaldybės įstaigos patvirtinimo;
- 6) naudojama valstybės ar tarnybos paslaptį sudaranti informacija;
- 7) anksčiau atlikus korupcijos rizikos analizę, buvo nustatyta veiklos trūkumų.

Vertinant korupcijos pasireiškimo tikimybę buvo naudojama Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos direktoriaus 2011 m. gegužės 13 d. įsakymu Nr. 2-170 patvirtintu Valstybės ir savivaldybių įstaigų veiklos sričių, kuriose egzistuoja didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė, nustatymo rekomendacijų klausimynu.

Nustatant ir vertinant korupcijos pasireiškimo tikimybę VRK veiklos srityse, buvo atlikta VRK veiklos sričių analizė bei peržiūrėti teisės aktai, reglamentuojantys institucijos veiklą.

VRK veiklos srityse korupcijos pasireiškimo tikimybės vertinimas atliktas pirmą kartą. Analizuotas 2015 m. sausio 1 d. – 2015 m. gruodžio 1 d. laikotarpis.

Nustatant VRK veiklos sritis, kuriose egzistuoja didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė, buvo konstatuota, kad atitinkamos VRK veiklos sritys atitinka toliau nurodomus kriterijus.

Pagrindinės funkcijos yra kontrolės ar priežiūros vykdymas. Veikla yra susijusi su leidimų, nuolaidų, lengvatų ir kitokių papildomų teisių suteikimu ar apribojimu. VRK yra Lietuvos Respublikos Konstitucijoje numatyta nuolatinė aukščiausioji rinkimų ir referendumų organizavimo bei vykdymo valstybės institucija, kuriai Lietuvos Respublikos vyriausiosios rinkimų komisijos įstatyme, be kita ko, pavedama:

- įstatymų nustatyta tvarka sudaryti apygardų, miestų, rajonų rinkimų ir referendumo komisijas;
- kontroliuoti apygardų, miestų, rajonų, apylinkių rinkimų ir referendumo komisijų veiklą;
- nagrinėti skundus ir priimti sprendimus dėl apygardų, miestų, rajonų rinkimų, referendumo komisijų sprendimų, o prireikus – ir dėl apylinkių rinkimų, referendumo komisijų sprendimų, panaikinti įstatymų ar kitų teisės aktų reikalavimų neatitinkančius sprendimus;

- rinkimų ir Referendumo įstatymų nustatyta tvarka organizuoti rinkėjų sąrašų sudarymą, nuolatinį jų tikslinimą ir tvarkymą, taip pat papildomą rinkėjų sąrašų patikslinimą iki balsavimo rinkimuose ar referendume pradžios, kad iš rinkėjų sąrašų būtų išbraukti mirę, įstatymų nustatyta tvarka netekę Lietuvos Respublikos pilietybės ar teismo pripažinti neveiksniais rinkėjai;
- prižiūrėti, kaip vykdomi rinkimų ir Referendumo įstatymai, tiesiogiai taikomi Europos Sąjungos teisės aktai, reglamentuojantys Europos Sąjungos piliečių iniciatyvas;
- atlikti institucijos, tikrinančios ir tvirtinančios asmenų, Lietuvos Respublikoje turinčių teisę balsuoti rinkimuose į Europos Parlamentą ir įgyvendinančių Europos Sąjungos piliečių iniciatyvą, pritarimo pareiškimus, funkciją;
- nustatyti ir skelbti rinkimų bei referendumo galutinius rezultatus;
- pripažinti rinkimus, referendumo rezultatus negaliojančiais, jei jų metu buvo suklastoti rinkimų arba referendumo dokumentai ar padaryti kiti neteisėti veiksmai, turėję esminės įtakos rinkimų ar referendumo rezultatams;
- įstatymų nustatyta tvarka ir formomis kontroliuoti politinių partijų ir politinių organizacijų, politinių kampanijų finansavimą;
- įstatymų nustatyta tvarka spręsti visus ginčus dėl rinkimų ir referendumo agitacijos;
- prižiūrėti, kaip vykdomi rinkimų ir Referendumo įstatymai, tiesiogiai taikomi Europos Sąjungos teisės aktai, reglamentuojantys Europos Sąjungos piliečių iniciatyvas;
- priimti ir skelbti sprendimus dėl Seimo nario įgaliojimų pripažinimo nutrūkusiais;
- pripažinti naujų Seimo narių, išrinktų daugiamandatėje rinkimų apygardoje, įgaliojimus;
- priimti ir skelbti sprendimus dėl tarybos nario įgaliojimų pripažinimo nutrūkusiais;
- pripažinti naujų tarybos narių, išrinktų daugiamandatėje rinkimų apygardoje, įgaliojimus;
- priimti ir skelbti sprendimus dėl išrinkto tarybos nario mandato netekimo;
- suskirstyti Lietuvos Respublikos teritoriją į vienmandates rinkimų apygardas;
- nustatyti savivaldybių tarybų narių skaičių;
- registruoti Lietuvos Respublikos piliečių iniciatyvinę grupę referendumui surengti, dėl siūlymo Seimui priimti, pakeisti ar papildyti Lietuvos Respublikos Konstituciją ar kitą įstatymą;
- tvarkyti rinkimams bei referendumams skirtas valstybės lėšas, vadovauti apygardų, miestų, rajonų rinkimų ir referendumo komisijų finansinei veiklai.

Tais atvejais, kai pareiškiniai dokumentai teikiami VRK, ji sprendžia dėl jų atitikties įstatymų reikalavimams (amžiaus cenzas, gyvenamosios vietos cenzas, pilietybės cenzas ir pan.). Taip pat VRK tikrina rinkėjų parašų rinkimo lapus. VRK vertina ir savivaldybių tarybų narių einamų pareigų suderinamumą su savivaldybės tarybos nario mandatu. Nagrinėdama skundus VRK perskaičiuoja rinkėjų balsus arba paveda juos perskaičiuoti apygardų komisijoms.

VRK įgaliojimai politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo kontrolės srityje reglamentuojami atskiruose įstatymuose – Lietuvos Respublikos politinių partijų įstatyme ir Lietuvos Respublikos politinių kampanijų finansavimo ir finansavimo kontrolės įstatyme. VRK įgaliojimai politinės reklamos sklaidos kontrolės srityje reglamentuojami rinkimų ir Referendumo įstatymuose bei Lietuvos Respublikos politinių kampanijų finansavimo ir finansavimo kontrolės įstatyme. Kai kuriais reikšmingais klausimais jau yra suformuota teismų ir Konstitucinio Teismo praktika, kurios VRK nuosekliai laikosi.

Nepaisant to, kad visi pirmiau nurodyti atvejai yra detalios reglamentuoti įstatymais ir pačios VRK priimtais teisės aktais, VRK nariai turi analizuoti ir faktines situacijas, todėl subjektyvaus vertinimo, pagrįsto kiekvieno iš jų vertybinėmis nuostatomis, išvengti negalima. Antra vertus, VRK sprendimai yra priimami kolegialiai, dalis VRK narių yra deleguoti konkuruojančių politinių partijų, kurių nei viena ar jų grupė neturi komisijoje monopolinės daugumos, komisijos sprendimus galima skųsti teismui. Komisijos posėdžiai yra vieši, jie transliuojami viešai VRK internetiniame puslapyje ir jų įrašai prieinami visiems norintiems. Be to, Seimas, kaip subjektas, sudarantis VRK,

yra kompetentingas jos atžvilgiu vykdyti parlamentinę kontrolę. Pati komisija yra savarankiška ir nepriklausoma institucija, kurios sprendimus gali pakeisti ji pati arba teismas.

Paminėtina ir tai, kad vertinamuoju laikotarpiu, įvyko 2015 m. savivaldybių tarybų rinkimai, rinkimai į Lietuvos Respublikos Seimo narius dviejose (Žirmūnų ir Varėnos – Eišiškių) vienmandatėse rinkimų apygardose, pakartotiniai savivaldybių tarybų rinkimai dviejose savivaldybėse (Šilutės ir Trakų rajonuose), pakartotiniai savivaldybės tarybos nario – mero rinkimai vienoje savivaldybėje (Širvintų rajone) ir nauji savivaldybės tarybos nario – mero rinkimai vienoje savivaldybėje (Telšių rajone), nebuvo nustatyta jokių korupcinių teisės pažeidimų apraiškų VRK. Taip pat nebuvo tokių situacijų, kurias pagal Vyriausios rinkimų komisijos įstatymo 5 straipsnio 3 dalį būtų galima įvardyti kaip bandymus paveikti VRK, jos pirmininką ar narį, nors VRK sprendžiant kokį nors politiškai reikšmingą klausimą didesnis ar mažesnis spaudimas iš politikų, žiniasklaidos ir (ar) visuomenės kartais būna jaučiamas, tačiau tai yra gana natūralu ir neišvengiama.

Pažymėtina ir tai, kad VRK pirmininkas ir VRK nariai turi teisę surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolus pagal atitinkamus Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso straipsnius. Kadangi ši teisė yra įgyvendinama individualiai ir priklauso kiekvieno VRK nario (įskaitant VRK pirmininką) diskrecijai. Yra pavienių atvejų kada VRK kolegialiai konstatuoja teisės akto pažeidimą, tačiau administracinio teisės pažeidimo protokolas dėl šio pažeidimo nebūna surašomas ir taip teisės pažeidimą padaręs asmuo išvengia realios teisinės atsakomybės, nes nėra galimybės įpareigoti konkretų VRK narį (įskaitant VRK pirmininką) surašyti administracinį teisės pažeidimo protokolą, o VRK narių (įskaitant VRK pirmininką), sutinkančių už administracinio teisės pažeidimo protokolo surašymą prisiimti atsakomybę, neatsiranda. Atsižvelgus į tokias tendencijas, Lietuvos Respublikos rinkimų, politinių partijų veiklos ir politinių kampanijų finansavimo korupcijos prevencijos 2016–2017 metų programos projekte buvo numatytas uždavinys „vykdyti politinių subjektų finansavimo lėšų panaudojimo skaidrumo (paslėptos politinės reklamos sklaidos, rinkėjų papirkimo ir (arba) jų balsų pirkimo ir pan.) stebėseną bei pažeidimų užkardymą, o nustačius pažeidimus – principingai taikyti teisės aktuose numatytas poveikio priemones“ ir konkreti priemonė „teisės aktuose numatytų poveikio priemonių taikymo nustačius teisės pažeidimus praktikos peržiūra“.

Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad politinių partijų deleguoti VRK nariai vykdo tų politinių partijų atstovų prie VRK funkcijas bei atlieka tarpininkų tarp VRK ir juos delegavusių politinių partijų vaidmenį. Tai dažniausiai padeda partijoms geriau suprasti įstatymo reikalavimus, daro VRK veiklą skaidresne, bet tuo pačiu sudaro ir riziką, kad komisijos nario interesai kaip partijos atstovo ir kaip VRK nario interesai gali konfliktuoti. Taip pat pastebima rizika, kad VRK nariai, paskirti ne nuo politinių partijų, gali patekti į privačių ir viešų interesų konfliktą. Dalis VRK narių taip pat dirba privačiose įmonėse, kurios gali siūlyti paslaugas VRK per viešųjų pirkimų procedūras. Vertinamuoju laikotarpiu tokios paslaugos įsigytos nebuvo. Tačiau buvo vienas komisijos narys, kuris nusišalino nuo viešųjų pirkimų komisijos nario pareigų dėl galimo interesų konflikto.

Vis dėlto primintina, kad visos politinės partijos, turinčios teisę siūlyti kandidatūras į VRK narius, siūlo tik po vieną kandidatūrą, t. y. nei viena iš politinių partijų negali pasiūlyti daugiau narių nei kitos. Be to, visais atvejais asmenys, paskirti į VRK iš teisingumo ministro ir Lietuvos teisininkų draugijos pasiūlytų kandidatūrų (pažymėtina, kad naujos kadencijos VRK bus sudaroma kitokia tvarka ir teisė siūlyti kandidatūras į VRK narius taip pat suteikiama ir Respublikos Prezidentui), turi sudaryti daugiau kaip 1/2 visų VRK narių. Be to, VRK sprendimai priimami atviru balsavimu, todėl tokie atvejai yra akivaizdūs. Galiausiai pagal Vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymo 12 straipsnio 2 dalį, VRK narys, kurį į šią komisiją pasiūlė politinė partija (koalicija), nedalyvauja VRK rengiant, svarstant ir priimant sprendimus dėl šios politinės partijos (koalicijos) rinkimuose keliamo kandidato registravimo, atsisakymo kandidatą registruoti, kandidato registravimo panaikinimo, šios politinės partijos (koalicijos) jungtinio kandidatų sąrašo paskelbimo atšaukimo, dėl šiurkštaus įstatymų pažeidimo, galinčio turėti įtakos valstybės biudžeto

asignavimų skyrimui politinei partijai. Pagal įstatymą šis sąrašas yra baigtinis. Tačiau atsižvelgiant į realijas, svarstyтина ar nusišalinimo pagrindų sąrašas yra išsamus ir pakankamas.

Jokių incidentų šiose srityse vertinamuoju laikotarpiu korupcijos pasireiškimo aspektu VRK nėra buvę.

Daugiausia priima sprendimus, kuriems nereikia kitos valstybės ar savivaldybės ar savivaldybės įstaigos patvirtinimo.

Tokių sprendimų VRK priimama daug, kadangi VRK yra institucija, atsakinga už rinkimams bei referendumams skirtų valstybės lėšų tvarkymą. Pažymėtina, kad atskiri VRK nariai ar VRK sekretoriato darbuotojai neturi įgaliojimų savarankiškai priimti sprendimų, susijusių su paslaugų teikimu, VRK turto valdymu, naudojimu ir disponavimu juo, viešaisiais pirkimais ar pan. Visus tokio pobūdžio sprendimus tvirtina VRK pirmininkas, o jo nesant – jo įgaliotas VRK pirmininko pavaduotojas. VRK valstybės biudžeto lėšų naudojimo kontrolę atlieka Finansų ministerija bei Valstybės kontrolė.

VRK pirmininko 2014 m. rugsėjo 19 d. įsakymu Nr. Į1-22 (2014 m. gruodžio 31 d. Nr. Į1-38 įsakymo redakcija) buvo patvirtintos Lietuvos Respublikos vyriausiosios rinkimų komisijos viešųjų supaprastintų pirkimų taisyklės. VRK viešuosius pirkimus atlieka VRK pirmininko 2014 m. rugsėjo 19 d. įsakymu Nr. Į1-22 buvo sudarytos Viešųjų pirkimų komisija (nuolatinė) ir projekto „Rinkėjo puslapis“ viešųjų pirkimų komisija (VRK elektroninių pažangių paslaugų teikimo rinkėjams projekto „Rinkėjo puslapis“ (projekto kodas – VP2-3.1-IVPK-14-K-01-011) su projekto vykdymu susijusiems viešiesiems pirkimams atlikti komisija) ir patvirtinti pirkimo organizatoriai (2015 m. spalio 1 d. Nr. Į1-10 įsakymo redakcija). Abiejų komisijų nariai ir ekspertai jose darbą pradėjo tik po to, kai pasirašė nešališkumo deklaracijas ir konfidencialumo pasižadėjimus.

VRK viešieji pirkimai yra planuojami, kasmet patvirtinant numatomų pirkti VRK reikmėms reikalingų prekių, paslaugų ir darbų planą. 2015 biudžetinėmis metais numatomų pirkti VRK reikmėms reikalingų prekių, paslaugų ir darbų planas buvo patvirtintas VRK pirmininko 2015 m. vasario 20 d. įsakymu Nr. ID-2.

VRK pirmininko 2012 m. lapkričio 13 d. įsakymu Nr. Į1-22 „Dėl Lietuvos Respublikos vyriausiosios rinkimų komisijos supaprastintų viešųjų pirkimų taisyklių patvirtinimo“ buvo paskirti asmenys, atsakingi už pirkimų vykdymą naudojantis Centrinės perkančiosios organizacijos elektroniniu katalogu, už pirkimų planavimą, pirkimų organizavimą ir organizavimo priežiūrą, už perkančiosios organizacijos administravimą Centrinėje viešųjų pirkimų informacinėje sistemoje, už prevencinę pirkimų ir pirkimo sutarčių vykdymo kontrolę.

VRK vykdo ir atvirus, ir mažos vertės pirkimus. Didžioji dauguma viešųjų pirkimų yra atliekami naudojantis CVP IS priemonėmis, t. y. elektroniniu būdu. VRK jos funkcijoms užtikrinti taip pat atlieka pirkimus, kuriems taikomas Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų, atliekamų gynybos ir saugumo srityje, įstatymas.

Atsižvelgiant į tai, kad VRK vykdo daug viešųjų pirkimų, gana natūralu, kad dėl kai kurių jų, ypač didelės vertės, kyla ginčų, kurių vienas buvo sprendžiamas teisme. Vertinamuoju laikotarpiu Vilniaus apygardos teismas išnagrinėjo civilinę bylą Nr. e2-6169-345/2015, kurioje ieškovo UAB „Algoritimų sistemos“ ieškinį atsakovui VRK dėl viešųjų pirkimų teisinių santykių, atmetė. Viešasis pirkimas buvo paskelbtas dėl kompiuterinių rinkimų sistemų atnaujinimo paslaugų tiekimo. Mūsų nuomone, konkursą pralaimėjusios perkančiosios organizacijos interesais buvo paskelbta publikacija¹.

VRK interneto svetainėje skelbiama labai fragmentiška informacija apie VRK vykdomus viešuosius pirkimus ir pan.

Jokių incidentų šioje srityje vertinamuoju laikotarpiu korupcijos pasireiškimo aspektu VRK nėra buvę.

¹ Žr., pavyzdžiui, lrytas.lt – 2015 m. spalio 1 d. Rinkimų komisija nutarė pasitaškyti milijonais // Prieiga per internetą: <<http://it.lrytas.lt/ismanyk/rinkimu-komisija-nutare-pasitaskyti-milijonais.htm>> (prisijungta 2015 m. gruodžio 30 d.).

Atlikus išsamią analizę, VRK nustatytos trys sritys – kontrolės ar priežiūros vykdymo kaip vienos iš vykdomų funkcijų, veiklos, susijusios su papildomų teisių suteikimu ar apribojimu, ir sprendimų, kuriems nereikia kitos valstybės ar savivaldybės ar savivaldybės įstaigos patvirtinimo, priėmimo – kuriose dėl subjektyvių arba objektyvių priežasčių egzistuoja didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė. Galima teigti, kad dėl nustatyto teisinio reguliavimo ypatumų ji visada egzistavo ir egzistuos. Atsižvelgiant į tai, korupcijos pasireiškimo tikimybė pirmiau nurodytose srityse ir kitose VRK veiklos srityse yra nuolat stebima, prioritetą teikiant prevencinių priemonių taikymui, ir dėl to sėkmingai valdoma, o antruoju atveju korupcijos pasireiškimo rizika visada egzistavo, bet VRK ji yra sėkmingai valdoma. Kitose VRK veiklos srityse korupcijos pasireiškimo tikimybė nenustatyta.

Siekiant sumažinti korupcijos pasireiškimo tikimybę VRK, siūlytina maksimaliai įgyvendinti Lietuvos Respublikos rinkimų, politinių partijų veiklos ir politinių kampanijų finansavimo korupcijos prevencijos 2016–2017 metų programos projekte numatytas antikorupcines priemones. Taip pat:

1. Viešinti VRK nustatytus korupcijos ir kitokio panašaus netinkamo elgesio atvejus;
2. VRK interneto svetainėje pateikti išsamią informaciją apie VRK vykdomus viešuosius pirkimus, šį klausimą reglamentuojančius teisės aktus ir pan.

Pirmininkas



Zenonas Vaigauskas