

# OMBUDSMENO INSTITUCIJOS PRIGIMTIS IR SANTYKIS SU VALSTYBĖS VALDŽIOMIS

*Edita Žiobienė*

*Mykolo Romerio universiteto*

*Teisės mokyklos Viešosios teisės institutas*

*El. paštas: edita.ziobiene@vtaki.lt*

**Santrauka.** Kiekviena valstybė, atsižvelgdama į teisinę sistemą, tradicijas ir vertybes, modifikuoja institucinę žmogaus teisių apsaugą. Klasikine laikyta ombudsmeno institucija, kurios šaknys siekia Švedijos ombudsmeno instituciją, transformuojasi į platesnį mandatą turinčias žmogaus teisių ombudsmeno institucijas. Be kitų svarbių teisių ir įgaliojimų, ji turi teisę kreiptis į konstitucinės justicijos instituciją dėl teisės aktų konstitucingumo, siekdama užtikrinti pagarbą žmogaus teisėms. Straipsnyje nagrinėjamas įvairių valstybių ombudsmeno institucijų formavimasis, raida, ypatumai, tarptautinių organizacijų rekomendacijos. Pabrėžiama, kad svarbiausia užtikrinti, jog ombudsmenui, išrinktam kvalifikuotos parlamento daugumos, būtų užtikrinamas nepriklausomumas, nešališkumas, institucijos autoritetas ir teisėtumas, o jo mandatas turėtų apimti ne tik viešojo administravimo priežiūrą ir netinkamo administravimo prevenciją, bet ir žmogaus teisių bei laisvių apsaugą. Straipsnyje taip pat ieškoma atsakymo, kodėl kai kurios valstybės, taip pat ir Lietuva pasirinko steigti klasikinę ombudsmeno instituciją, o kitos, tarp jų ir mūsų valstybės kaimynės nusprendė steigti žmogaus teisių ombudsmeno institucijas. Kasdienė ombudsmeno sąveika su valstybės valdžia kelia daug diskusinių klausimų, susijusių su unikalia ombudsmeno prigimtimi, nepriklausomumu ir kitokiomis jo veiklos garantijomis, mandato ribomis, pagarba priimamiems sprendimams.

**Reikšminiai žodžiai:** Konstitucija, ombudsmenas, žmogaus teisės, valdžių padalijimo principas, įstatymų leidžiamoji valdžia, vykdomoji valdžia, teismas.

## Įvadas

Nors pirmoji ombudsmeno institucija buvo įsteigta prieš daugiau nei 200 metų, mokslo ir politikos pasaulyje tebevyksta geriausio institucinio žmogaus teisių modelio paieškos, diskutuojama dėl mandato ribų, nepriklausomumo garantijų, santykių su valstybės valdžia. Tarptautinės organizacijos, neramiai stebėdamos kintančią valstybių teisinę aplinką, bando sukurti ar tobulinti instrumentus, nustatančius reikalavimus ir garantijas ombudsmeno institucijai. Nenuneigiama ombudsmeno institucijos tiesioginė ir netiesioginė reikšmė demokratinių procesų kokybei, siekiant užtikrinti teisės viršenybės, proporcingumo, teisėtų lūkesčių ir kitus konstitucinius principus, asmenų lygiateisiškumo ir kitų žmogaus teisių garantijas, valdžios institucijų atskaitingumą. Ombudsmenas sprendimus priima nešališkai ir nepriklausomai<sup>1</sup>. Modernioje demokratijoje valdžios institucijos tarnauja žmonėms, tai pasireiškia valdžios institucijų plačiąja prasme darbo metodais: pagarba žmogui, įstatymų laikymusi, atvirumu, skaidrumu.

Ombudsmeno institutą įvairiais aspektais nagrinėja daugelio šalių, taip pat ir Lietuvos mokslininkai (A. Taminskas, B. Pranevičienė, S. Vidrinskaitė, A. Normantas ir kiti). Šiame straipsnyje, lyginant įvairių valstybių reglamentavimą, nusistovėjusią praktiką, bandoma atskleisti ombudsmeno institucijos raidą ir prigimties unikalumą bei naujai pažvelgti į jo santykį su valstybės valdžia. Šio tyrimo tikslas – išanalizuoti nepriklausomos ombudsmeno institucijos raidą, unikalumą, analizei iliustruoti pasitelkiant įvairių Europos ombudsmeno institucijų pavyzdžius, pabrėžiant teigiamus aspektus ir vengtiną neigiamą praktiką, taip pat, remiantis Lietuvos konstitucine jurisprudencija, išanalizuoti ombudsmeno institucijos santykį su valstybės valdžios nariais – parlamentu, Vyriausybe ir teismais. Labai svarbi ombudsmeno institucijos vieta trinarėje valstybės valdžios sistemoje – aiškinamasi, kaip surasti savo vietą ir nesitapatinti ar nebūti sutapatinta nei su įstatymų leidžiamąja, nei vykdomąja ar teismine valdžia. Akcentuotina,

<sup>1</sup> Nikiforos Diamandouros, „The Ombudsman Institution and the Quality of Democracy“, *Distinguished Speakers Lectures 3* (2006), <https://www.circap.org/uploads/1/8/1/6/18163511/diamandouros.pdf>.

kad nėra išplėtos konstitucinės jurisprudencijos apie ombudsmeno institutą. Šia analize siekiama atskleisti institucijų santykį, įskaitant bendradarbiavimą, sąveiką, kompetencijos ribas, taip pat ir ombudsmeno atskaitingumą, kuris neturėtų būti painiojamas su pavaldumu.

Tyrimo tikslui pasiekti buvo taikomi dokumentų analizės, loginis, sisteminis, apibendrinimų, kritinės analizės ir kiti mokslinio tyrimo metodai. Taigi, pagrindinis šio straipsnio objektas – nepriklausoma, žmogaus teises ginanti ombudsmeno institucija ir jos santykis su trinare valstybės valdžia.

## 1. Ombudsmeno institucijos prigimtis ir unikalumas

### 1.1. Ombudsmeno institutas

Klasikinė ombudsmeno institucija, įsteigta pagal Konstitucijos ar įstatymo nuostatas ir pagrįsta autoriteto galia, sėkmingai veikia demokratinėse šalyse kaip tarpininkas tarp žmogaus ir valstybės ar savivaldybės institucijos. Europos valstybėse esama įvairių skirtingų žmogaus teisių apsaugos institucijų (komisijų, žmogaus teisių ombudsmenų, klasikinių parlamento ombudsmenų, specializuotų – lygių galimybių, tautinių mažumų, žiniasklaidos, vaiko teisių ir kt. ombudsmenų), tačiau jų statusas ir įgaliojimai labai skiriasi, kai kurios iš jų savo prigimtimi yra gerokai nutolusios nuo ombudsmeno institucijos. Kiekviena valstybė, atsižvelgdama į nacionalinių žmogaus teisių gynimo institucijų sistemos tobulinimo poreikį ar tarptautinių organizacijų rekomendacijas, kūrė savitas parlamento ombudsmeno institucijas arba jų modelį adaptavo pagal jose veikiančias tradicijas.

Profesorius D. C. Rowat „klasikinių“ ombudsmeną apibrėžė kaip nepriklausomą aukšto rango valstybės pareigūną, skiriamą parlamento, kurio pareigybė įsteigta pagal Konstituciją; jis nagrinėja žmonių skundus dėl neteisėto ir netinkamo administravimo, gali tirti, kritikuoti, viešinti, bet negali panaikinti administracinių aktų<sup>2</sup>. Šį apibrėžimą labai

---

<sup>2</sup> Donald C. Rowat, *The Ombudsman. Citizen's Defender* (London: Allen and Unwin, 2nd edition, 1968), 24.

sėkmingai pratęsia kitų mokslininkų mintis, jog ombudsmenas „nėra teisėjas ar tribunolas, galintis priimti sprendimus, panaikinti administracinius aktus. Jis ieško kaip išspręsti problemą tirdamas ir taikindamas. Jo autoritetas ir įtaka paremti Parlamento paskyrimu ir pasitikėjimu“<sup>3</sup>.

Taigi, ombudsmeno institucija kaip ir teismas savo veikloje vadovaujasi teisės viršenybės, teisinės valstybės, demokratijos, lygiateisiškumo, teisinio tikrumo, skaidrumo ir kitais principais, gina žmogaus teises, gali išsireikauti tyrimui reikiamus dokumentus, tačiau priimamų sprendimų galia yra labai skirtinga. Baigęs tyrimą, ombudsmenas negali panaikinti valstybės ar savivaldybės institucijos sprendimų, jo priimami sprendimai nėra privalomi, priešingai nei teismo, tačiau, kita vertus, ombudsmenas turi platesnę diskrecijos teisę – pradėti tyrimą savo iniciatyva ir nusistatyti tyrimo ribas, kai teisėjui yra aiškios bylos tyrimo ribos.

Manytina, kad ombudsmeno veikla, nukreipta prieš pareigūnų piktnaudžiavimą ir biurokratizmą, siekiama ginti žmogaus teises viešojo administravimo srityje. Žmogaus teisių apsaugos aspektu buvo praplėstas ombudsmeno institucijų tikslas ir pačių ombudsmenų įgaliojimų apimtis. Ombudsmenams dažnai tenka išskirtinė užduotis savo šalies teisės sistemoje, t. y. užtikrinti visapusį žmogaus teisių įgyvendinimą, atsverti asmenų teisę kreiptis į teismą, teikti siūlymus įstatymų leidėjui dėl žmogaus teisių apsaugos gerinimo. Šios papildomos funkcijos sudaro sąlygas ne tik prižiūrėti, kaip pareigūnai laikosi teisės aktų, bet ir užtikrinti žmogaus teisių apsaugą, aprėpiant ne tik tuos atvejus, kai pareigūnai veikė nesilaikydami teisės aktų, bet ir tuos, kai pareigūnų veiksmais teisės aktai nebuvo pažeidžiami, tačiau žmogus liko įskaudintas ar pažemintas. Akivaizdu, kad bet koks teisės akto pažeidimas yra ir tam tikros žmogaus teisės pažeidimas<sup>4</sup>. Darytina išvada, kad ombudsmenas, prižiūrėdamas, jog pareigūnai nepažeistų teisės aktų, saugo žmogaus teises.

<sup>3</sup> Gerald E. Caiden, Niall MacDermot ir Ake Sandler, *The Institution of Ombudsman. International Handbook of the Ombudsman. Evolution and Present Function* (Westport, Connecticut: Greenwood Press, 1983), 13.

<sup>4</sup> Augustinas Normantas, „Kintantis ombudsmeno vaidmuo demokratinėje visuomenėje“, *Konstitucinė jurisprudencija* 2, 46 (2017): 128.

## 1.2. Ombudsmeno instituto raida ir įvairovė

Venecijos komisija, nagrinėjanti Europos Tarybos valstybių narių teisinės sistemos, puoselėjanti konstitucinių vertybių apsaugą, skatinanti stiprinti demokratines institucijas bei padedanti įstatymų leidėjams nustatyti aiškias ribas, pabrėžia žmogaus teisių apsaugos svarbą. Institucinė žmogaus teisių apsauga pasireiškia gynimu, kai kiekvienas žmogus, manantis, kad jo teisės yra pažeistos, gali kreiptis į teismą. Pagal kompetenciją žmogaus teises gina Konstitucinis, administracinis, bendrosios kompetencijos ar kitas specializuotas teismas. Norint įgyvendinti sėkmingą žmogaus teisių apsaugą, taip pat reikia nuodugnesnio žmogaus teisių turinio išmanymo, visuomenės švietimo, žmogaus teisių pažeidimų prevencijos. Šią veiklą atlieka daug skirtingų valstybės institucijų ir nevalstybinių organizacijų, tarp jų ir ombudsmeno institucijai tenka reikšmingas vaidmuo.

Kita vertus, Venecijos komisija, siekdama sustiprinti ombudsmenų institucijas Europos valstybėse, pabrėžia, kad nepriklausomai nuo valstybės, turinčios plačias diskrecijos teises, pasirinkto vienasmenio ombudsmeno institucijos ar keleto specializuotų ombudsmeno institucijų, svarbiausia užtikrinti, kad ombudsmenui, paskirtam ar išrinktam kvalifikuotos parlamento daugumos, būtų užtikrinamas nepriklausomumas, nešališkumas, institucijos autoritetas ir teisėtumas, o jo mandatas turėtų apimti ne tik viešojo administravimo priežiūrą ir netinkamo administravimo prevenciją, bet ir žmogaus teisių bei laisvių apsaugą<sup>5</sup>.

Mokslinėse ir praktinėse diskusijose gana dažnai švedišką ombudsmeno institucijos modelis yra tapatinamas su klasikine ombudsmeno institucija. Vis dėlto tiek Švedijoje, tiek ir kitose Skandinavijos šalyse ombudsmeno institucija, skirta stebėti vykdomąją valdžią ir apsaugoti piliečius nuo biurokratizmo bei piktnaudžiavimo, ir jos santykis su valstybės valdžios institucijomis formavosi ilgus šimtmečius. Ilgą laiką tai tebuvo išskirtinis Šiaurės šalių teisinės sistemos „eksperimentas“. Po Antrojo pasaulinio karo, tarptautinei bendruomenei ieškant bendrų vardiklių taikai ir demokratijai, teisinės

<sup>5</sup> „Venecijos komisijos 2019 m. kovo 15–16 d. „Venecijos principai“, CDL-AD(2019)005“, 4 str., 6 str., 12 str., Venice Commission, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)005-e).

valstybės, valdžių padalijimo ir kitiems konstituciniams principams, žmogaus teisių garantijoms skatinti ombudsmeno institucijos „eksperimentas“ tapo „teisiniu transplantu“<sup>6</sup> į daugelio Europos valstybių teisinės sistemas. Tiesa, šis transplantavimas nebuvo lengvas. Kiekvienoje valstybėje vyko panašaus pobūdžio diskusijos: kaip šalia trinarės valstybės valdžios įkurti savarankišką, nepriklausomą valstybės instituciją, kokias mandato ribas nustatyti ir kokias galias suteikti. Kita vertus, tuo pačiu metu Vakarų Europos šalyse buvo ieškoma sprendimo, kaip priartinti visuomenę prie vykdomosios valdžios, eliminuoti neteisėtą politinę ir kitokią įtaką biurokratijos sprendimams, užtikrinti sąžiningumą ir teisėtumą. Tad tikriausiai suprantama, kodėl į ombudsmeno institucijos steigimą žiūrėta pakankamai palankiai.

Tik Iberijos pusiasalio šalys, Ispanija ir Portugalija, 8-ajame dešimtmetyje, žlugus diktatoriaus valdymui, sukūrė savitą ombudsmeno instituciją, kuriai suteiktas platus žmogaus teisių apsaugos mandatas. Ispanijos Konstitucijos 54 straipsnyje nustatyta, kad žmogaus teisių gynėjas (isp. *Defensor del Pueblo*) yra įgaliotas prižiūrėti administravimo institucijų veiklą ir atskaitingas Generaliniams Kortėsams, tačiau jo kompetencijos ribas apibrėžia Konstitucijos IV skirsnyje įtvirtintų pagrindinių žmogaus teisių ir laisvių katalogas. Portugalijos Konstitucijos 23 straipsniu ombudsmenui (port. *Provedor de Justica*) paveda tirti skundus dėl viešųjų įstaigų veiksmų ar aplaidumo.

Esminis šios institucijos skirtumas nuo klasikinės ombudsmeno institucijos buvo ne tik platus mandatas žmogaus teisių srityje, suteikiant teisę stebėti žmogaus teisių įgyvendinimą, tirti individualius skundus ar pradėti tyrimus savo iniciatyva, bet ir teisė kreiptis į Konstitucinį Teismą. Toks institucijos modelis tapo gerokai pranašesnis už klasikinės ombudsmeno institucijos modelį. Pradedant 1980 m., Lotynų Amerikos šalys išsiveržė iš autoritarinio režimo ir pasirinko demokratinį, keitėsi ne tik šių šalių valdymo forma, valdžios institucijų samprata ir tarpusavio santykiai, bet ir požiūris į žmogaus teisių apsaugą. Todėl buvo pasirinktas ispaniškasis – portuga-

<sup>6</sup> Prof. Alan Watson laikomas termino „teisinis transplantas“ autoriumi, nagrinėjusiu teisinių normų ir teisinių sistemų, dėl kurių įtakos ir įvyksta didžiausi virsmai teisinėse sistemose, perkėlimą iš vienos šalies į kitą. Plačiau: Alan Watson, *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law* (Charlottesville: University Press of Virginia, 1974).

liškasis žmogaus teisių ombudsmeno institucijos modelis – Kolumbijoje (1991 m.), Argentinoje (1994 m.), Peru (1993 m., įteisinta 1996 m.), Panamoje (1997 m.), Bolivijoje (1998 m.), Ekvadore (1998 m.) ir kt.<sup>7</sup>

XX a. pabaigoje keičiantis politiniam režimui Vidurio ir Rytų Europos šalyse, tarptautinės organizacijos ir Vakarų demokratijos šalys, besidalydamos konstitucinių vertybių apsaugos patirtimi, skatino valstybes steigti ombudsmeno institucijas. Dalis šių šalių pasirinko žmogaus teisių ombudsmeno instituciją: Lenkija (1987 m.), Kroatija (1992 m.), Slovėnija (1995 m.), Vengrija (1995 m.), Rusija (1997 m.), Rumunija (1997 m.), Moldova (1998 m.), Gruzija (įsteigta 1995 m., veiklą pradėjo 1998 m.) ir kt. Kaip reformų pasekmė žmogaus teisių ombudsmeno institucijos buvo įsteigtos ir keliose Afrikos šalyse: Namibijoje (1990 m.), Ganoje (1993 m.), Seišeliuose (1994 m.)<sup>8</sup>. Atkreiptinas dėmesys, kad visos mūsų valstybės kaimynės taip pat pasirinko būtent šį ombudsmeno institucijos modelį.

Lenkijos Konstitucijos 208 straipsnio 1 d. nustato, kad Piliečių teisių gynėjas (ombudsmenas) saugo Konstitucijoje ir kituose norminiuose aktuose įtvirtintas žmogaus ir piliečio laisves ir teises. Be to, Konstitucijos 191 straipsniu suteikta teisė tiesiogiai kreiptis į Konstitucinį Tribunalą dėl įstatymų ir tarptautinių sutarčių atitikties Konstitucijai, įstatymų atitikties ratifikuotoms tarptautinėms sutartims, kurioms ratifikuoti reikia išankstinio įstatyme išreikšto sutikimo, centrinių valstybės institucijų leidžiamų teisės aktų atitikties Konstitucijai, ratifikuotoms tarptautinėms sutartims ir įstatymams, politinių partijų tikslų ar veiklos atitikties Konstitucijai.

Estijos Konstitucijos 139 straipsnis nustato, kad Teisingumo kancleris savo veikloje yra nepriklausomas asmuo, prižiūrintis įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios, vietos savivaldos institucijų leidžiamų teisės aktų atitikimą Konstitucijai ir įstatymams. Teisingumo kancleris vykdo pasiūlymų, jam pateiktų dėl įstatymų priėmimo ar pakeitimų, taip pat pasiūlymų,

<sup>7</sup> Linda C. Reif, „Building Democratic Institutions: the Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection“, *Harvard Human Rights Journal* 13(2000): 12.

<sup>8</sup> *Ibid.*

susijusių su valstybinių įstaigų darbu, analizę ir, esant reikalui, pateikia pranešimą parlamentui. Konstitucijos numatytais atvejais Teisingumo kancleris kreipiasi į parlamentą su siūlymu parlamento ar Respublikos Vyriausybės narius, Respublikos Prezidentą, Valstybės kontrolierių, Valstybės teismo pirmininką ar jo narius patraukti baudžiamojon atsakomybėn.

Jeigu Teisingumo kancleris nusprendžia, kad įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios, vietos savivaldos institucijų leidžiami teisės aktai prieštarauja Konstitucijai ar įstatymams, jis siūlo institucijai, priėmusiai tokį teisės aktą, per 20 dienų suderinti aktą su Konstitucija ar įstatymais. Tuo atveju, kai per nustatytą laikotarpį aktas nėra suderinamas su Konstitucija ar įstatymais, Teisingumo kancleris kreipiasi į Aukščiausiąjį Teismą, siūlydamas šį aktą pripažinti negaliojančiu.

Latvijoje ombudsmeno institucija įsteigta įstatymu. Jos pagrindinis veiklos tikslas yra skatinti žmogaus teisių apsaugą ir siekti, kad valstybės institucijos vadovautųsi gero administravimo principais, veiktų teisėtai ir efektyviai.

Manytina, kad nemažos dalies Centrinės Rytų Europos valstybių pasirinkimą tarp „klasikinio“ parlamentinio ombudsmeno ir žmogaus teisių ombudsmeno nulėmė žmogaus teisių užtikrinimo svarba, sudėtingas pereinamasis laikotarpis iš totalitarinio ar autoritarinio režimo į demokratinį. Šiose valstybėse ombudsmeno veiklos tikslas – tirti visus žmogaus teisių klausimus be apribojimų, nes pereinamuoju laikotarpiu visuomenė susidūrė su daugelio žmogaus teisių įgyvendinimo sunkumais įvairiose viešojo gyvenimo sferose, be to, esant žemai politinei kultūrai, trūkstant stabilumo valdžios institucijose, reikėjo neutralaus, nepriklausomo arbitro.

Pastaruoju metu keičiasi ir vadinamosios klasikinės ombudsmeno institucijos, mandatas praplečiamas žmogaus teisių apsauga: nacionalinė kankinimų prevencija<sup>9</sup> (stebimas žmogaus teisių užtikrinimas laisvės apribojimo vietose: socialinės globos, psichiatrijos, įkalinimo, policijos ir kt. įstaigose), asmenų lygiateisiškumo užtikrinimu pagal ES direktyvas (išplečiant tiriamų subjektų ratą iki privataus sektoriaus), asmens duomenų

<sup>9</sup> Pagal Jungtinių Tautų konvencijos prieš kankinimą ir kitokį žiaurų, nežmonišką ar žeminančių elgesį ar baudimą fakultatyvųjį protokolą, valstybėje narėje paskiriama nacionalinė kankinimų prevencijos institucija ar kelios institucijos.



apsaugos įgyvendinimo stebėseną, renkamu pareigūnų etikos kodekso laikymusi (tiriama nepotizmo, interesų konflikto, biudžetinių pinigų panaudojimo ir kt. klausimai), antikorupcijos, aplinkos apsaugos tyrimais ir t. t. Arba vykdomos institucinės reformos, pavyzdžiui, Izraelio ombudsmenui papildomai suteiktas valstybės auditoriaus mandatas, Australijos ombudsmenui – žmogaus teisių užtikrinimo klausimai migracijos ir kovos su terorizmu srityje, Prancūzijoje po 2008 m. įvykusios konstitucinės reformos pertvarkytai ombudsmeno institucijai (pranc. *Defenseur des Droits*) Konstitucijos 71-1 straipsnyje nustatyta pareiga ne tik ginti nuo biurokratizmo ir piktnaudžiavimo, bet suteiktas platesnis mandatas žmogaus teisių apsaugos srityje: prižiūrėti, kad Valstybės administracija, teritorinės bendruomenės, viešosios įstaigos, taip pat bet kas, kam patikėta viešosios paslaugos užduotis ar kurio atveju organinis įstatymas priskiria jam kompetencijų, gerbtų teises ir laisves. Ombudsmenas turi tris pavaduotojus – saugumo etikos, vaiko teisių apsaugos ir lygiateisiškumo sritims. Nuo 1990 m. iki 2011 m. konstitucinės reformos Vengrijoje veikė parlamentinio ombudsmeno institucija (Pilietinių teisių ombudsmenas) ir specializuotos ombudsmenų institucijos (Asmens duomenų apsaugos ir informacijos laisvės, Tautinių ir etninių mažumų, Aplinkos apsaugos (ateities kartų) ombudsmenų institucijos). 2011 m. Konstitucijoje įsteigta nauja ombudsmeno institucija – Pagrindinių teisių ombudsmenas. Parlamentas šešerių metų kadencijai skiria ombudsmeną ir du jo pavaduotojus. Vienas pavaduotojas atsakingas už „ateities kartų“ interesų apsaugą, kitas – už tautinių mažumų teises. Ombudsmeno institucijos mandatas yra labai platus: apima visas žmogaus teises. Ombudsmenas tiria skundus dėl pagrindinių teisių pažeidimų, gali atlikti tyrimus savo iniciatyva, gali kreiptis į Konstitucinį Teismą, bendros kompetencijos ar specializuotus teismus, teikia metines ataskaitas, nuomones dėl įstatymų ar kitų teisės aktų, susijusių su žmogaus teisių reglamentavimu ar įgyvendinimu, projektų.

Pabrėžtina, kad senosios demokratijos šalyse net ir nusistovėjusi institucinė tvarka dažnai kelia abejonių dėl jos efektyvumo, kokybiškumo, būtinumo. Pavyzdžiui, Airijoje, išanalizavus visų žmogaus teises užtikrinančių institucijų veiklos kryptis, tikslus ir kompetencijos ribas, buvo nuspręsta sujungti Žmogaus teisių komisiją su Lygių galimybių komisija, tačiau atskirai

palikti dvi institucijas – klasikinę parlamentinę ombudsmeno instituciją ir vaiko teisių ombudsmeno instituciją.

Tiesa, Vakarų Europos demokratiškos valstybių teisinėse sistemose „eksperimentas“ sėkmingiau pavyko, o naujai demokratijos keliu pasukusių valstybių skubotai į trinarę valdžios sistemą įterptas švelnios teisinės prigimties „svetimkūnis“ nėra lygiaverčiai traktuojamas, ne visada gerbiami ir vykdomi priimami sprendimai, ypač dėl jų rekomendacinės prigimties.

### 1.3. Ombudsmenų institucijų raida Lietuvoje

Rengiant Lietuvos Respublikos Konstitucijos projektą, dėl darbo grupės narių žinių, užsienio valstybių praktikos, tarptautinių organizacijų rekomendacijų projekte buvo numatyta steigti ombudsmeno instituciją, ją pavadinti Seimo kontrolieriais, jiems suteikti kompetenciją tirti skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų, išskyrus teisėjus, piktnaudžiavimo ir biurokratizmo. Taip pat Seimui kaip įstatymų leidėjui suteikta teisė steigti kitas kontrolės (ombudsmeno) institucijas. Šia teise vėliau buvo pasinaudota įsteigiant Lygių galimybių kontrolieriaus ir Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus institucijas. Nors Lietuvos Respublikos Konstitucijos projektas sulaukė nemažai debatų, dėl ombudsmeno institucijos reikalingumo ir įtvirtinimo Konstitucijoje ginčų nekilo<sup>10</sup>. Nevyko ir mokslinių diskusijų dėl šios institucijos kūrimo, jos struktūros ir kompetencijos ribų<sup>11</sup>. To meto teisės raidą prof. E. Kūris yra pavadinęs sparčia, bet eklektiška, o teisės sistemos keitimo metodu – „klaidų ir bandymų keliu“. Pasak jo, kopijuojant atskirų Vakarų teisės tradicijos šalių institutus, o neretai ir savarankiškai

<sup>10</sup> „Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos – Atkuriamojo Seimo stenograma Nr. 54“, LRS, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/TAIS.251154?positionInSearchResults=615&searchModelUUID=fc0eb236-8e4d-4091-9544-60363cf93d12>; „Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos – Atkuriamojo Seimo stenograma Nr. 55“, LRS, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/TAIS.251156?positionInSearchResults=616&searchModelUUID=fc0eb236-8e4d-4091-9544-60363cf93d12>.

<sup>11</sup> Saulė Vidrinskaitė, „Kontrolierių institucijos Lietuvoje“, iš *Žmogaus teisių apsaugos institucijos. Kolektyvinė monografija* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2009), 95.

juos „išradinėjant“, iš akių išleidžiama pati teisinė sistema kaip struktūriška ir logiška vienybė<sup>12</sup>.

Primintina, kad tuo pačiu metu ne tik Lietuvos valstybėje, bet ir kaimyninėse valstybėse keitėsi politinis režimas, iškilo būtinybė įtvirtinti žmogaus teisių apsaugą, valdžių padalijimo principą, nustatyti jų kompetencijų ribas, steigti naujas institucijas, kurių reikėjo. Kaip jau buvo minėta, visos mūsų šalys kaimynės (Lenkija, Latvija, Estija) pasirinko kitokį ombudsmeno institucijos modelį: ispaniškąjį-portugališkąjį žmogaus teisių ombudsmeno institutą<sup>13</sup>, kuriam suteikė gana platų mandatą bei galimybę kreiptis į konstitucinės justicijos instituciją.

O Lietuvos Respublikos Konstitucijos 73 straipsnio pirma dalimi iš esmės pasirinktas „klasikinės“ ombudsmeno institucijos modelis. Dažnai diskusijose minima, kad buvo pasirinktas švediškas modelis, bet net ir be nuodugnesnės analizės turėtų būti suprantama, kad ombudsmenai Švedijoje tiria galimus biurokratizmo ir piktnaudžiavimo atvejus teismuose ir kariuomenėje, taip pat gali prasižengusiems valstybės pareigūnams ir tarnautojams taikyti atsakomybę, kai kurie sprendimai yra teisiškai privalomi valstybės institucijoms. Kiti autoriai teigia, kad ombudsmeno (Seimo kontrolieriaus) institutas buvo nusižiūrėtas galbūt nuo Lenkijos, o galbūt nuo Skandinavijos kraštų<sup>14</sup>. Primintina, kad Lenkijos žmogaus teisių gynėjo (ombudsmeno) mandatas yra gerokai platesnis, suteikiantis ombudsmenui teisę tiesiogiai kreiptis į Konstitucinį Tribunolą. Svarbu paminėti, kad Lenkijos ombudsmenas labai aktyviai naudojasi teise kreiptis į Konstitucinį Tribunolą: 2016 m. kreipėsi 24 kartus, 2015 m. – 21, 2014 m. – 19, be to, dar dalyvavo ir kitų konstitucinių bylų nagrinėjime<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Egidijus Kūris, „Teisinė valstybė, teisinių sistemų įvairovė ir Vakarų teisės tradicija“, iš *Vakarų teisės tradicijos*, m. A. Glendon, m. W. Gordon, C. Osakwe, (Vilnius: Pradai, 1993), 35–36.

<sup>13</sup> Tiesa, Lenkijoje dar atskirai įsteigta ir sėkmingai veikia atskira specializuota vaiko teisių ombudsmeno institucija – Vaiko teisių gynėjas (lenk. *Rzecznik Praw Dziecka*).

<sup>14</sup> Egidijus Kūris, „Teisinė valstybė, teisinių sistemų įvairovė ir Vakarų teisės tradicija“, iš *Vakarų teisės tradicijos*, m. A. Glendon, m. W. Gordon, C. Osakwe, (Vilnius: Pradai, 1993), 36.

<sup>15</sup> Plačiau apie Lenkijos ombudsmeno kreipimusis į Konstitucinį Tribunolą: Agnieszka Grzelak, „Choosing between two Evils: the Polish Ombudsman's Dilemma“, *Verfassungsblog*, 2018 m. gegužės 6 d., <https://verfassungsblog.de/choosing-between-two-evils-the-polish-ombudsmans-dilemma/>.

Nors ombudsmenų institutas<sup>16</sup> yra įsteigtas Konstitucijos pagrindu, tačiau nėra išplėtos konstitucinės jurisprudencijos apie šį institutą. Gaila, bet Konstitucinis Teismas Konstituciją aiškina, nagrinėdamas bylas atskleidžia skirtingus aspektus fragmentiškai (byla po bylos), todėl oficialios konstitucinės doktrinos plėtojimas negali būti ir nėra tolygus. Pasak prof. E. Kūrio, konstitucinė teisė auga kaip koralas – sluoksnis ant sluoksnio. Kartais konstitucinėje jurisprudencijoje įvyksta šuolis ir tam tikras iki tol oficialiojoje doktrinoje mažai išplėtotas konstitucinis institutas, kokio nors pavienė Konstitucijos teksto formuluotė apauga didžiuliu aiškinimo masyvu. Tikėtina, kad konstitucinės jurisprudencijos apie ombudsmeno instituciją ilgai laukti nereikės, nes Konstitucinis Teismas yra priėmęs individualų skundą dėl Administracinių bylų teisenos įstatymo nuostatos, kuria įtvirtintas bendras principas, kad dviejų ombudsmenų institucijų – Seimo kontrolierių ir Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus – priimti rekomendacinio pobūdžio sprendimai nėra nagrinėjami administraciniuose teismuose. Pareiškėjo teigimu, ši nuostata prieštarauja teisinės valstybės principui, taip pat užkertama teisė į teisminę gynybą.

Paminėtina, kad skundus tirti dėl biurokratizmo ir piktnaudžiavimo Seimas įstatymu yra paskyręs ir kitai ombudsmeno institucijai – Vaiko teisių apsaugos kontrolieriui – vaiko teisių apsaugos srityje. Seimo kontrolieriai ir Vaiko teisių apsaugos kontrolierius, nagrinėdami biurokratizmo ir piktnaudžiavimo atvejus ir siekdami įtvirtinti gero administravimo principus valstybės institucijose, vadovaujasi konstitucine jurisprudencija. Konstitucinis Teismas nutarimuose yra atskleidęs atsakingo valdymo turinį: „Visos valstybės institucijos ir pareigūnai turi vykdyti savo funkcijas vadovaudamiesi Konstitucija, teise, veikdami Tautos ir Lietuvos valstybės interesais, tinkamai įgyvendinti jiems Konstitucijos ir įstatymų suteiktus

<sup>16</sup> Diskutuotina, kokias institucijas Lietuvoje reikėtų priskirti ombudsmeno institutui. Vertinant plačiąja prasme, visos Seimui pavaldžios žmogaus teises ginančios institucijos galėtų būti laikomos ombudsmeninėmis, tačiau, vertinant jų mandatą, sprendimo galią, tiriamų subjektų ratą ir kitus požymius, manytina, kad ombudsmeno institucijomis laikytinos Seimo kontrolierių, Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus ir Lygių galimybių kontrolieriaus institucijos. Tiesa, abejonių kyla dėl Lygių galimybių kontrolieriui suteikto mandato taikyti administracinę atsakomybę už lygių galimybių pažeidimus.

įgaliojimus<sup>17</sup>. Pasak Konstitucinio Teismo, konstitucinis atsakingo valdymo principas sietinas ir su valdžios atsakomybe visuomenei – teisinės valstybės principu. Kartu konstitucinė nuostata, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, suponuoja ir reikalavimą valdžios įstaigų darbą organizuoti taip, kad į valdžios įstaigas, valstybės tarnautojus kreipęsi žmonės nepatirtų savivalės, piktnaudžiavimo, biurokratizmo, kad jų reikalai būtų nagrinėjami ir sprendžiami nevilkinant<sup>18</sup>.

Svarbu akcentuoti, kad, kaip matyti iš nurodytoje konstitucinėje doktrinoje atskleisto konstitucinio atsakingo valdymo principo turinio, konstitucinis atsakingo valdymo principas tam tikru būdu sietinas ir su gero administravimo principu. Manytina, kad nors konstitucinio atsakingo valdymo principo turinys ir taikymo sritis yra platesni nei gero administravimo imperatyvo tuo aspektu, kad jis suponuoja atitinkamus reikalavimus ne tik subjektų viešojo administravimo srityje, o visų valstybės institucijų atžvilgiu, konstitucinio reguliavimo viršenybė bei konstitucinės ir administracinės teisės bendrumas lemia neabejotiną Konstitucijos ir Konstitucinio Teismo jurisprudencijos įtaką administracinei teisei, o pirmiausia – bendrųjų konstitucinių principų, kildinamų iš Konstitucijos normų bei plėtojamų Konstitucinio Teismo doktrinoje, įtaką administracinei teisei kurti, aiškinti ir taikyti. Suprantama, jog konstitucinio atsakingo valdymo principo turinys yra platesnis nei gero administravimo imperatyvo, atsižvelgiant į subjektinių teisių gynimo kontekstą<sup>19</sup>.

Nacionaliniais teisės aktais asmens teisė į gerą administravimą arba gero administravimo imperatyvas *expressis verbis* nėra įtvirtinti. Įstatyminiu lygmeniu teisių gynimo garantijos įtvirtintos Viešojo administravimo įstatyme, nustačius tam tikras iš esmės gero administravimo principo turinį atitinkančias procesines teises ir principus. Taip, kaip ordinarinėje teisėje

<sup>17</sup> „Konstitucinio Teismo 2014 m. gegužės 27 d. nutarimas“, TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/f5127610e5a111e39ea8c7e1dfdc4b5c>; „Konstitucinio Teismo 2012 m. spalio 26 d. išvada“, TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.8F50F3CB009F>; „Konstitucinio Teismo 2004 m. liepos 1 d. nutarimas“, TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.B58355D8F896>.

<sup>18</sup> „Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas“, TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.A68FB5998148>.

<sup>19</sup> Ingrida Danėlienė ir Ieva Saudargaitė, „Europos Sąjungos Pagrindinių teisių chartijoje įtvirtinta teisė į gerą administravimą“, *Teisė* 99 (2016): 97–98.

iš esmės įtvirtintos teisinės prielaidos asmenims ginti savo pažeistas subjektines teises ir dėl gero administravimo standartą pažeidžiančių viešojo administravimo subjektų veiksmų ar neveikimo<sup>20</sup>.

Žinoma, teisė į gerą administravimą nėra atsiejama nuo vykdomosios valdžios veiklos. Teisė į gerą administravimą ar gero valdymo principas yra susiję su vykdomosios valdžios struktūra bei personalu, tačiau geras valdymas nėra identiškas politinei vykdomosios valdžios veiklai ir gali būti įgyvendinamas visoje viešojo administravimo veikloje (tiek vidaus administravimo, tiek administracinių paslaugų teikimo, administracinio reglamentavimo). Iš gero administravimo principo kyla daug reikalavimų: teisėtumas, nešališkumas ir objektyvumas. Pabrėžtina, kad iš gero administravimo principo išplaukia tai, jog valstybės institucijos, priimdamos administracinius sprendimus, privalo dirbti rūpestingai ir veikti taip, kad administracinėje procedūroje būtų laikomasi visų teisės aktų nuostatų, valstybės institucijos turi vykdyti procedūrą nešališkai ir objektyviai<sup>21</sup>.

Taigi, Konstitucijos nulemtas ir įstatymų leidėjo išplėtotas Seimo kontrolierių institutas nuo pat institucijos pradžios aktyviai gynė žmones nuo valstybės ir savivaldybių institucijų biurokratizmo bei piktnaudžiavimo. Dėl šios institucijos valstybės pareigūnai ir tarnautojai įsisaugino teisės viršenybės, pagarbos žmogaus teisėms, gero administravimo principus, modernėjo viešojo administravimo, paslaugų, policijos, laisvės atėmimo įstaigos, vyko įvairios reformos. Reikšmingas vaidmuo Seimo kontrolieriams teko restitucijos procese: įstatymų leidėjui keičiant išlikusio nekilnojamojo turto (žemės ir pastatų) grąžinimo subjektų ratą, prioritetus bei tvarką, Seimo kontrolierius užgriuvo skundų lavina. Sekdami konstitucinę jurisprudenciją, stebėdami teismų formuojamą praktiką, tuo sudėtingu laikotarpiu Seimo kontrolieriai ne vienam piliečiui padėjo užkirsti kelią valstybės ir savivaldybių tarnautojų savivalei, apginti savo teises, taip pat ir sugrąžinti pasitikėjimą savo valstybe.

<sup>20</sup> Ingrida Danėlienė ir Ieva Saudargaitė, „Europos Sąjungos Pagrindinių teisių chartijoje įtvirtinta teisė į gerą administravimą“, *Teisė* 99 (2016): 106.

<sup>21</sup> „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. spalio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A502-134/2012“, *TAR*, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/cfc582201d2211e69446a4bedc730fe6>.

Pasak A. Normanto, Seimo kontrolierių veikloje pastebimi ryškūs žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo modelio bruožai. Seimo kontrolieriai turi įgaliojimus vertinti ne tik tai, ar konkrečiu atveju buvo pažeistos imperatyvios teisės aktų nuostatos, bet ir žmogaus, kurio atžvilgiu buvo neteisėtai pritaikytas teisės aktas, teisės. Todėl Seimo kontrolieriai, nagrinėdami skundus dėl galimo valdžios institucijų ir įstaigų piktnaudžiavimo ir biurokrazizmo, taip pat vertina, ar konkrečiu atveju buvo pažeistos žmogaus teisės<sup>22</sup>.

Kita vertus, po ilgų diskusijų dėl nacionalinės žmogaus teisių institucijos poreikio ir Seimo kontrolierių mandato ribų Seimas apsisprendė ir gerokai išplėtė šios įstaigos kompetencijos ribas, nustatydamas, kad Seimo kontrolierių įstaiga yra laikoma nacionaline prevencijos institucija pagal Konvencijos prieš kankinimą ir kitokį žiaurų, nežmonišką ar žeminantį elgesį ar baudimą fakultatyvų protokolą.

Dar svarbesnis Seimo žingsnis buvo įtvirtinti, kad Seimo kontrolierių įstaiga yra nacionalinė žmogaus teisių institucija, rengianti žmogaus teisių stebėseną Lietuvoje ir žmogaus teisių padėties ataskaitas, vykdanți informacijos apie žmogaus teises sklaidą ir visuomenės švietimą žmogaus teisių klausimais, pristatanti žmogaus teisių padėties Lietuvoje vertinimą tarptautinėse organizacijose ir teikianti joms informaciją pagal Lietuvos Respublikos tarptautinėse sutartyse nustatytus įsipareigojimus, teikianti siūlymus valstybės ir savivaldybių institucijoms ir įstaigoms žmogaus teisių klausimais, siekianti nacionalinių teisės aktų suderinimo su Lietuvos Respublikos tarptautiniais įsipareigojimais žmogaus teisių srityje, inicijuojanti tyrimus dėl esminių žmogaus teisių problemų.

Kaip jau buvo minėta, šiuo keliu žengia daugelis Europos klasikinių ombudsmeno institucijų. Jų mandatai praturtinami skirtingais žmogaus teisių apsaugos elementais: stebėseną, padėties vertinimu, tyrimais, skirtingų tarptautinių sutarčių garantijų įgyvendinimo analize, informacijos sklaida. Venecijos komisija, vertindama žmogaus teisių apsaugos institucijas skirtingose Europos valstybėse, ne kartą pabrėžė, kad nėra vieningo standartizuoto ombudsmeno institucijos modelio, todėl valstybės turi plačią diskreciją surasti

<sup>22</sup> Augustinas Normantas, „Kintantis ombudsmeno vaidmuo demokratinėje visuomenėje“, *Konstitucinė jurisprudencija* 2, 46 (2017): 134.



tinkamiausią modelį, atitinkantį ne tik politines, institucines ir kultūrinės tradicijas, bet ir užtikrinantį Paryžiaus ir Venecijos principuose įtvirtintas nepriklausomumo ir kitas garantijas<sup>23</sup>.

#### 1.4. Ombudsmeno nepriklausomumo būtinybė

Ombudsmeno kaip žmogaus teises ginančio valstybės pareigūno nepriklausomumas – tai vienas iš esminių teisinės valstybės bruožų ir viena iš svarbiausių žmogaus teisių bei laisvių apsaugos garantijų. Labai svarbu Konstitucijoje ar įstatyme nustatyti tokius kvalifikacinius reikalavimus ombudsmeniui ir skaidrią skyrimo procedūrą, kad būtų išvengta politinės įtakos. Pasak Venecijos komisijos, kandidatų atrankos procedūra turėtų būti atvira, skaidri, objektyvi, reglamentuota įstatyme, o kandidatams keliami nepriekaištingos reputacijos, profesinių žinių, ypač žmogaus teisių srityje, ir patirties reikalavimai<sup>24</sup>. Ombudsmeno nepriklausomumui garantuoti taip pat būtina nustatyti ombudsmeno įgaliojimų trukmę, apriboti dalyvavimą politinėje, administracinėje ar profesinėje veikloje, nesuderinamoje su jo pareigybe bei trukdančia užtikrinti institucijos nepriklausomumą ir nešališkumą. Venecijos komisija rekomenduoja valstybėms apsaugoti ombudsmeną nuo galimos teisinės atsakomybės ar persekiojimo už žodinius ar rašytinius pareiškimus tiek einant pareigas, tiek ir jas baigus<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> „Venecijos komisijos 2015 m. birželio 23 d. nuomonė Moldovos Respublikai Nr. 808/2015 „Dėl Žmonių advokato (ombudsmeno) įstatymo“, CDL-AD(2015)017“, 25 str., Venice Commission, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)017-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)017-e); „Venecijos komisijos 2007 m. birželio 5 d. nuomonė Kazachstano Respublikai Nr. 425/2007 „Dėl galimos ombudsmeno institucijos reformos“, CDL-AD(2007)020“, 12 str., Venice Commission, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)020-e); „Venecijos komisijos 2003 m. kovo 21 d. nuomonė „BJR Makedonijai“ Nr. 236/2003 „Dėl Visuomenės gynėjo (ombudsmeno) įstatymo projekto“, CDL-AD(2003)007“, B II 5.1 str., Venice Commission, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2003\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2003)007-e).

<sup>24</sup> „Venecijos komisijos 2019 m. kovo 15–16 d. „Venecijos principai“, CDL-AD(2019)005“, 6–8 str., Venice Commission, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)005-e).

<sup>25</sup> *Ibid.*, 23 str.



Konstitucijoje įtvirtintas teisinės valstybės principas, be kitų reikalavimų, suponuoja ir valstybės pareigą užtikrinti teisinio reguliavimo tikrumą, stabilumą, teisėtų lūkesčių apsaugą. Demokratinėje teisinėje valstybėje valstybės institucijos, jų pareigūnai savo veikloje turi vadovautis įstatymais ir teise<sup>26</sup>. Realizuodami visuomenei ir valstybei reikšmingas funkcijas, valstybės institucijos, pareigūnai neturi patirti grėsmės, jeigu savo pareigas vykdo nepažeisdami įstatymų. Konstitucinis teisinės valstybės principas reikalauja, kad jurisdikcinės ir kitos teisės taikymo institucijos būtų nešališkos, nepriklausomos, siektų nustatyti objektyvią tiesą ir sprendimus priimtų tik teisės pagrindu<sup>27</sup>. Taigi, tam, kad ombudsmenas galėtų tinkamai vykdyti savo pareigas, jis privalo turėti veiklos laisvės, savarankiškumo ir nepriklausomumo garantijas.

Venecijos principų<sup>28</sup>, dažnai vadinamų demokratiniais ABC ombudsmeno institucijai, 16 p. nustatyta, jog ombudsmenui turi būti suteikta plati diskrecijos teisė nuspręsti dėl tyrimo savo iniciatyva, taip pat ir dėl skundo tyrimo eigos bei rezultato. Pats pareigūnas, vadovaudamasis teise ir savo sąžine, gali apsispręsti dėl tyrimo tikslų, objekto, ribų ir metodų. Todėl aktyvus politikų kišimasis, nurodymai arba iškvietai dėl vykdomo tyrimo turėtų būti suprantami ne tik kaip trukdymas atlikti pareigas, bet ir kaip esminių konstitucinių principų nesilaikymas. Beje, nepatenkintų pareiškėjų noras pakeisti ombudsmeno sprendimą teisiniu keliu, teigiant, kad nėra tokio ginčo, kurio nenagrinėtų teismas, traktuotinas irgi kaip vienos iš būtinų ombudsmeno veiklos sąlygų pažeidimas. Jeigu ombudsmenas, laikydamasis įstatymų, priima rekomendacinio pobūdžio sprendimą, nesukeliantį teisiųjų pasekmių, turėtų būti gerbiamas jo sprendimas ir Venecijos principais garantuojama diskrecijos teisė, neperkeliant ginčo į teismus, nes tikras ginčas yra ne tarp ombudsmeno ir pareiškėjo, o pareiškėjo ir valdžios ar kitos institucijos, kai ombudsmenui tekęs arbitro vaidmuo nuvylė kurią nors ginčo pusę.

<sup>26</sup> „Konstitucinio Teismo 1999 m. gegužės 11 d. nutarimas“, TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.B6AA3BC1BA2E>.

<sup>27</sup> „Konstitucinio Teismo 2003 m. sausio 24 d. nutarimas“, TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.C06FDF14141A>.

<sup>28</sup> „Venecijos komisijos 2019 m. kovo 15–16 d. „Venecijos principai“, CDL-AD(2019)005“, Venice Commission, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)005-e).

Taip pat ombudsmeniui turi būti suteikta neribojama teisė gauti visus tyrimui būtinus dokumentus ir kitą medžiagą, įskaitant ir konfidencialius ar riboto naudojimo dokumentus, nevaržomai įeiti į bet kurias patalpas, įskaitant ir laisvės ribojimo vietas. Europos Sąjungai priėmus Bendrąjį duomenų apsaugos reglamentą, kurio pagrindinis tikslas – kokybiškai atlikti privatumo rizikų vertinimą, sustyguoti duomenų tvarkymo procesus ir efektyviai įgyvendinti žmogaus teisių apsaugą duomenų apsaugos srityje, kai kurios valstybės ir savivaldybių institucijų savo netinkamą veikimą ar neveikimą „pridengia“ asmens duomenų apsaugos širma. Esą, saugodami asmens duomenis, negali pateikti išsamios informacijos. Kiti kreipiasi į Asmens duomenų apsaugos inspekciją, vykdomosios valdžios instituciją, kuri galbūt leis neteikti ombudsmeniui informacijos. Toks galios žaidimas ir pasiteisinimų paieška iš esmės atsisuka ne tik prieš Bendrojo duomenų apsaugos reglamento tikslus, bet ir prieš žmogaus teisių užtikrinimo garantijas.

Jeigu ombudsmenai kaip valstybės pareigūnai savo funkcijas vykdo vadovaudamiesi Konstitucija, teise, veikdami Tautos ir Lietuvos valstybės interesais, jie turi būti apsaugoti nuo spaudimo ir nepagrįsto kišimosi į jų veiklą, sąžiningai eidami savo pareigas, jie neturi patirti grėsmės savo asmeniui, teisėms ir laisvėms<sup>29</sup>. Daugelyje šalių ombudsmenams dėl jų atliekamų funkcijų – žmogaus teisių ir laisvių gynimo, kovos su netinkamu viešuoju administravimu – kyla įvairių nesusipratimų, bereikalingų ar nepagrįstų kaltinimų ar net grėsmių. Pavyzdžiui, dėl aktyvios veiklos 2017 m. buvo nužudytas Meksikos Baja Kalifornija Sur regiono ombudsmenas Silvestre de la Toba Camacho<sup>30</sup>. Tiesa, Europos šalyse situacija nėra tokia dramatiška, bet tikrai pasitaiko bandymų diskredituoti ombudsmeno instituciją ar asmenį, einantį ombudsmeno pareigas, arba sumažinti galias, pavyzdžiui, keičiant įstatymą (Kroatijoje), ženkliai sumažinant biudžetą (Lenkijoje), skiriant nepagrįstą auditą (Kipre), atsisakant teikti informaciją (Kroatijoje, Maltoje), politikams kritikuojant ombudsmenus viešosios informacijos priemonėse (Prancūzijoje, Serbijoje, Lenkijoje, Slovakijoje) arba politi-

<sup>29</sup> „Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas“, TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.AFE7145F894C>.

<sup>30</sup> UN Special Rapporteur on the Situation of Human Rights Defenders, <https://www.ohchr.org/en/Issues/SRHRDefenders/Pages/SRHRDefendersIndex.aspx>.

kams bylinėjantis su ombudsmeno institucija (Lenkijoje), ilgai nerandant konsensuso renkantis pretendentą į ombudsmeno pareigas (Ispanijoje tai užtruko daugiau nei dvejus metus, Graikijoje truputį trumpiau) ar į pareigas skiriant buvusį politiką – parlamentarą, ministrą ar aktyvų politinį veikėją<sup>31</sup>.

Šiuo metu daug tarptautinių organizacijų neramiai stebi įvykius Lenkijoje, kurioje labai aktyviam ir politinei daugumai labai neparankiam ombudsmenui, daug kartų besikreipusiam į Konstitucinį Tribunalą dėl teisės aktų teisėtumo, baigus kadenciją ir parlamentui nesusitariant dėl naujos kandidatūros, parlamentarai kreipėsi į Konstitucinį Tribunalą su paklausimu, ar įstatymo nuostata, kurioje reglamentuota, kad kadenciją baigęs ombudsmenas gali eiti pareigas tol, kol nebus paskirtas jo įpėdinis, neprieštarauja Konstitucijos teisinės valstybės principui, teisingumo principui. Pareiškėjų nuomone, Konstitucijos nuostatos neleidžia pratęsti ombudsmeno kadencijos, kaip tai numatyta ginčijamoje įstatymo normoje. Konstitucinis Tribunalas priėmė sprendimą, kuriame konstatavo, kad ginčijama įstatymo norma prieštarauja Konstitucijai, t. y. ombudsmenas negali eiti ilgiau savo pareigų nei 5 metus ir turi nutraukti veiklą neatsižvelgiant į tai, ar Seimas paskyrė jo įpėdinį. Tribunalas akcentavo, kad sprendimas buvo priimtas vadovaujantis Konstitucijos lingvistiniu aiškinimu, t. y. Konstitucijos 209 str. 1 d. *expressis verbis* nurodo konkrečią ombudsmeno kadencijos trukmę – 5 metus, todėl Tribunalas konstatavo, kad įstatymo norma, leidžianti pratęsti šį terminą, prieštarauja Konstitucijai. Toks Tribunalo sprendimas sukėlė diskusijų. Abejojama, ar nepažeidžiami demokratinės valstybės pagrindai, kai, Seimui ir Senatui nesutarus dėl naujo ombudsmeno kandidatūros, nebus užtikrinamas ombudsmeno institucijos veiklos tęstinumas. Nurodoma, kad įstatymų leidėjas, nustatydamas institucijos prorogaciją, garantavo jos veiklos tęstinumą ir stabilumą, užtikrino šios institucijos sklandžią veiklą. Anot konstitucinės teisės mokslininkų, Konstitucijos 80 str. nurodo, kad „kiekvienas asmuo turi teisę įstatymo nustatytais pagrindais kreiptis į piliečių teisių gynėją, prašydamas pagalbos, ginant savo laisves ar teises,

<sup>31</sup> „Parlamentinės Asamblėjos 2019 m. spalio 2 d. rekomendacija Nr. 2163 (2019) „Ombudsmeno institucijos Europoje – bendrų standartų rinkinio poreikis““, Doc. 14953, 2019, 19–20, COE, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=28162&lang=en>.

pažeistas viešosios valdžios institucijų“, o piliečių teisių gynėjas privalo saugoti Konstitucijoje ir kituose norminiuose aktuose įtvirtintas žmogaus ir piliečio laisves ir teises. Atsižvelgiant į šias konstitucines nuostatas, teigtina, kad priimtas Konstitucinio Tribunolo sprendimas sukuria tokią situaciją, kai laiku nepaskyrus ombudsmeno įpėdinio, asmenų pažeistas teisės ir laisvės negalės apsaugoti nepriklausomas nuo valdžios institucijų pareigūnas. Nerimą dėl priimto sprendimo išreiškė ir Europos Sąjungos Komisija, kuri Lenkiją jau yra apskundusi Europos Teisingumo Teismui dėl teisėjų nepriklausomumą galimai pažeidžiančių teismų sistemos reformų.

Europos Tarybos Parlamentinė Asamblėja paragino valstybes nares skatinti „ombudsmenui draugišką klimatą“, t. y. lengvą ir efektyvų ombudsmeno institucijos prieinamumą žmogui, taip pat pakankamus institucijos mandatui vykdyti finansinius ir žmogiškuosius resursus<sup>32</sup>.

Pagrindinių teisių agentūros tyrimo duomenimis, labai sunku palyginti ES valstybių narių žmogaus teisių apsaugos institucijų, taip pat ir ombudsmenų institucijų, finansinius ir žmogiškuosius resursus. Vis dėlto 2010–2019 m. dalyje ES valstybių stebimas resursų didėjimas susijęs su papildomų funkcijų priskyrimu, t. y. lygiateisiškumo užtikrinimo pagal ES teisę, nacionalinės prevencijos mechanizmo pagal Konvenciją prieš kankinimą (OPCAT), nacionalinio stebėsenos mechanizmo pagal Neįgaliųjų teisių konvenciją. Agentūros teigimu, adekvataus finansavimo reikia ne tik efektyviam ombudsmeno institucijos veiklos vykdymui, bet ir visuomenės informavimui, taip pat ombudsmeno institucijos veiklos viešinimui<sup>33</sup>.

Sumažinus biudžetą arba apsunkinus biudžeto skyrimo tvarką, institucija tampa neįgali arba visiškai priklausoma. Tada dėl geresnio ar adekvatesnio finansavimo ombudsmenas aplinkybių verčiamas „draugauti“ su valdančiais politikais ar / ir vykdomąja valdžia, galbūt mažiau kritikuoti ar priimti palankesnius sprendimus.

<sup>32</sup> „Parlamentinės Asamblėjos 2019 m. spalio 2 d. rekomendacija 2163 (2019) „Ombudsmeno institucijos Europoje – bendrų standartų rinkinio poreikis““, Doc. 14953, 2019, 9.5, COE, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=28162&lang=en>.

<sup>33</sup> *Strong and Effective National Human Rights Institutions. Challenges, Promising Practices and Opportunities. Report. European Union Agency for Fundamental Rights* (2020), <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/strong-effective-nhris>.

Taip pat primintina, kad tik kompetentinga institucija, turinti gerą reputaciją ir pasitikėjimą visuomenėje, gali nešališkai, neveikiama jokios valdžios institucijų ar privataus sektoriaus, priimti savarankiškus, neutralius ir objektyvius sprendimus.

## 2. Ombudsmeno institucijos santykis su valstybės valdžiomis

Konstitucijoje įtvirtinta tokia valstybės valdžią įgyvendinančių institucijų sąranga ir jų formavimo tvarka, kad tarp valstybės valdžios institucijų būtų pusiausvyra, kad vienų valstybės valdžios institucijų galios būtų atsvara kitų valstybės valdžios institucijų galioms, kad visos valstybės valdžią įgyvendinančios institucijos veiktų darniai, vykdytų savo konstitucinę priedermę tarnauti žmonėms, kad ginčus dėl valstybės valdžios institucijoms pagal Konstituciją priklausančių galių spręstų Konstitucinis Teismas, kad visos valstybės valdžią vykdančios institucijos – Seimas, Respublikos Prezidentas, Vyriausybė, Teismas, taip pat kitos valstybės institucijos – būtų sudaromos tik iš tokių piliečių, kurie be išlygų paklūsta Tautos priimtai Konstitucijai ir kurie, eidami savo pareigas, besąlygiškai vadovaujasi Konstitucija, teise, Tautos ir Lietuvos valstybės interesais<sup>34</sup>. Kiekviena valstybės valdžia užima tam tikrą vietą valstybės valdžios sistemoje ir atlieka tik jai būdingas funkcijas<sup>35</sup>. Konstitucijoje tiesiogiai nustačius konkrečios valstybės valdžios institucijos įgaliojimus, viena valstybės valdžios institucija negali iš kitos perimti tokių įgaliojimų, jų perduoti ar atsisakyti, kitaip būtų pažeistas Konstitucijoje įtvirtintas valstybės valdžių padalijimo principas<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> „Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas“, TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.AFE7145F894C>.

<sup>35</sup> „Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas“, TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.F1400120C2AE>.

<sup>36</sup> „Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas“, TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.F1400120C2AE>; „Konstitucinio Teismo 2004 m. kovo 31 d. išvada“, TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.470E23A8A226>; „Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 13 d. nutarimas“, TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.8E9B5E571D2E>;

Labai svarbi ombudsmeno institucijos vieta trinarėje valstybės valdžios sistemoje aiškinantis, kaip surasti savo vietą ir nesitapatinti ar nebūti sutapatinta nei su įstatymų leidžiamąja, nei vykdomąja ar teismine valdžia. Ombudsmeno institucija turėtų būti atskaitinga tik parlamentui kaip Tautos atstovybei, o vykdomosios valdžios institucijos bei kitos tiek valstybės, tiek ir privataus sektoriaus institucijos bei valstybės tarnautojai ar politikai neturi teisės tiesiogiai ar netiesiogiai daryti įtakos ombudsmeno institucijos darbui. Pastebėtina, kad ombudsmenų institucijų nepriskyrimas nei įstatymų leidžiamajai, nei vykdomajai valdžiai reiškia, kad Konstitucija šios institucijos nepriskiria politinėms valdžioms. Siekis, kad ombudsmeną kaip valstybės pareigūną skirtų Tautos atstovybė (parlamentas), suteikia ombudsmeniui nepriklausomumą nuo vykdomosios valdžios.

Be to, akivaizdu, kad gana dažnai ombudsmeniui tenka tirti vykdomosios valdžios veikimą ar neveikimą bei priimtus administracinius sprendimus, kurie dažniau prasilenkia su gero administravimo ar žmogiškumo principais nei teisės normomis, todėl gali būti lengvai sprendžiami neperkeliant ginčo į teismą, nes ne visada tai bus teisinis ginčas.

## 2.1. Santykis su parlamentu

Nagrinėjant ombudsmeno institucijos santykį su Seimui, svarbu nurodyti, kad visų pirma Seimas yra Tautos atstovybė. Pasak V. Sinkevičiaus, vienas iš svarbiausių požymių, pagal kurį valstybės valdžios institucija yra priskirtina Tautos atstovybei, yra tas, kad tai yra kolegiali (kolegialiai veikianti) valstybės valdžios institucija, sudaryta iš Tautos atstovų, kuri priima sprendimus tik po debatų, tik balsų dauguma ir atsižvelgdama į įvairias nuomones. Būtent kolegialus įstatymų ir kitų sprendimų priėmimas leidžia geriausiai atspindėti ir integruoti visos Tautos, o ne tik kurios nors jos dalies, lūkesčius ir interesus. Seimo nariai, sudarydami Tautos atstovybę, pavergia Tautos valią įstatymais ir kitais sprendimais; būtent per Seimą – Tau-

---

„Konstitucinio Teismo 2009 m. kovo 2 d. nutarimas“, TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.6C63281E8267>.

tos atstovybę – Tautos valia įgauna valstybinės valios formą<sup>37</sup>. Seimas savo prigimtimi ir esme yra politinė institucija, kurios sprendimuose atsispindi Seimo narių daugumos politinė valia ir kurios sprendimai grindžiami politiniais susitarimais bei kompromisais<sup>38</sup>.

Būtent ombudsmeno institucijos atžvilgiu priimamiems sprendimams – tiek įstatymu įtvirtinamiems ombudsmeno institucijos tikslams, veiklos pagrindams ir riboms, tiek ombudsmeno kandidatūros parinkimui, skyrimui į pareigas, esant poreikiui, nepasitikėjimo pareiškimui, atlyginimo koeficientų nustatymui, biudžeto skyrimui, parlamentinei kontrolei – reikia politinės valios ir daugumos susitarimo. Sėkmingai ombudsmeno veiklai reikia pasitikėjimu ir pagarba grįsto santykio su parlamentu ir jo struktūriniais padaliniais – tiek žmogaus teisių užtikrinimui iš esmės, tiek ir pačios ombudsmeno institucijos veiklai garantuoti. Ombudsmenas, tirdamas skundus ir vykdydamas žmogaus teisių stebėseną, pastebi įstatymines spragas, netolygų reglamentavimą, galimus neatitikimus tarptautiniams šįpareigojimams žmogaus teisių srityje, poreikį diskusijai, institucijų netinkamą veiklą, todėl, aktyviai bendradarbiaudamas su parlamentu, teikia siūlymus tiek įstatymų leidybai, tiek ir vykdomosios valdžios bei jos institucijų parlamentinei kontrolei.

Suprantama, kad Seimas, įgyvendindamas savo konstitucinius įgaliojimus ir vadovaudamasis teisinės valstybės bei atsakingo valdymo principais, vykdo klasikinės demokratinės teisinės valstybės parlamento funkcijas ir įstatymais įsteigtų Seimui atskaitingų institucijų, taip pat ir ombudsmenų institucijų parlamentinę kontrolę. Pagal įstatymus ombudsmenai privalo kasmet nustatyti laiku pateikti metinę veiklos ataskaitą.

Deja, pasitaiko atvejų, kai ombudsmeno atskaitingumo parlamentui principas suprantamas kaip pareigūno ar institucijos tiesioginis pavaldumas. Parlamento komitetai ar komisijos supranta galį iškviesti pareigūną dėl individualaus skundo tyrimo, esant poreikiui, „patarti“, kaip skundas turėtų būti išnagrinėtas, arba galvoja galį tapti aukštesne instancija. Retais atvejais

<sup>37</sup> Vytautas Sinkevičius, „Seimas – Tautos atstovybė (konstituciniai pagrindai)“, *Jurisprudencija* 9, 87 (2006): 52.

<sup>38</sup> „Konstitucinio Teismo 2019 m. gegužės 16 d. nutarimas“, *TAR*, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/01c82070786a11e9b81587fcbd5a76f6>.



kuriamos laikinosios tyrimo komisijos nagrinėti individualius atvejus. Tai suponuoja ne tik ombudsmeno nepriklausomumo, jo veiklos pažeidimus, bet ir iš esmės demokratinės teisinės valstybės pamatų išjudinimą.

Akcentuotina, kad Konstitucijos nuostatos suteikia plačius parlamentinės kontrolės įgaliojimus. Pasak Konstitucinio Teismo, negalėtų būti tokių sričių, esant ypatingam (valstybinės svarbos) reikalui, kuriuose Seimas negalėtų, paisydamas Konstitucijos, vykdyti parlamentinės kontrolės, ir, kita vertus, nebūtų padaryta žalos kurioms nors Konstitucijoje įtvirtintoms jos ginamoms ir saugomoms vertybėms, jeigu Seimo laikinosios tyrimo komisijos būtų sudaromos iširti tokius dalykus, kurių pagal Konstituciją viešosios valdžios institucijos apskritai negali tirti (pavyzdžiui, žmogaus asmeninio ar šeimos gyvenimo aplinkybes, jeigu tokiu tyrimu galėtų būti konstituciškai nepagrįstai įsiterpta į Konstitucijos ginamą ir saugomą žmogaus privatų gyvenimą, pažeistas jo neliečiamumas ir pan.), taip pat dalykus, kuriuos tiriant būtų įsiterpiama į kitų viešąją valdžią vykdančių, taip pat kitų Konstitucijoje ir (arba) įstatymuose numatytų valstybės bei savivaldybių institucijų (jų pareigūnų) įgaliojimus. Todėl įstatymuose, kituose teisės aktuose nustatytas teisinis reguliavimas turi būti toks, kad tarp šių dviejų iš Konstitucijos kylančių imperatyvų būtų racionali pusiausvyra, kad nė vienas iš jų nebūtų ignoruojamas ar aukojamas kito naudai<sup>39</sup>. Kitaip tariant, Konstitucinis Teismas labai aiškiai konstatavo, kad parlamentas neturėtų perimti ombudsmeno funkcijų, negalėtų įsiterpti į žmogaus privatų gyvenimą ir gauti asmeninio pobūdžio informacijos, nagrinėti individualių situacijų.

Kita vertus, kaip jau buvo minėta, ombudsmeno ir parlamento santykiai grįsti pasitikėjimu. Valstybės pareigūnai turi turėti piliečių – valstybinės bendruomenės pasitikėjimą. Tačiau, kad piliečiai – valstybinė bendruomenė galėtų pagrįstai pasitikėti valstybės pareigūnais, kad būtų galima įsitiškinti, jog visos valstybės institucijos, visi valstybės pareigūnai vadovaujasi Konstitucija, teise ir joms paklūsta, o Konstitucijai, teisei nepaklūstantys asmenys neitų tokių pareigų, kurioms būtinas piliečių – valstybinės bendruomenės pasitikėjimas, yra reikalinga vieša demokratinė valstybės pareigūnų

<sup>39</sup> „Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 21 d. nutarimas“, TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.7E829775508B>.



veiklos kontrolė ir atsakomybė visuomenei, apimanti *inter alia* galimybę pašalinti iš užimamų pareigų tuos valstybės pareigūnus, kurie pažeidžia Konstituciją, teisę, asmeninius ar grupinius interesus iškelia virš visuomenės interesų, savo veiksmais diskredituoja valstybės valdžią<sup>40</sup>. Konstitucija suteikia Seimui teisę, visų Seimo narių daugumai nusprendus, atleisti iš pareigų Seimo skiriamą pareigūną, taip pat visus ombudsmenus, jeigu jiems pareiškiamas nepasitikėjimas.

## 2.2. Santykis su Vyriausybe

Jei ombudsmeno santykis su parlamentu grįstas pagarba ir pasitikėjimu, tai santykis su vykdomąja valdžia yra gana komplikuoatas. Pasitaiko pavojingų atvejų, kai, sprendžiant klausimą dėl didelio kiekio Seimui atskaitingų institucijų, siūloma ombudsmenų institucijas priskirti vykdomajai valdžiai, nors taip iš esmės būtų pažeista pagrindinė ombudsmeno veiklos sąlyga – savarankiškumas, nepriklausomumas. Ombudsmeno institucijos paskirtis – vertinti ir prižiūrėti, ar valstybės tarnautojai tinkamai vykdo savo pareigas, nevirsija jiems teisės aktais suteiktų įgaliojimų ar nesavivaliauja, nesukuria nereikalingų apsunkinimų ar formalumų, dėl kurių žmogus negalėtų naudotis savo teisėmis, galimai nesprenžia žmogaus klausimų, nepriima ar vilkina priimti sprendimus, atsisako spręsti, netinkamai vykdo įstatymus ir kitus teisės aktus. Nors ombudsmenui nėra suteikta teisė vertinti *in corpore* Vyriausybės veiklos, savo prigimtimi ir veikla ombudsmenas nuolat kritikuoja vykdomosios valdžios institucijų darbą, siūlo, kaip tobulinti teisės aktus, kai kuriose šalyse turi teisę kreiptis į konstitucinės justicijos instituciją dėl priimamų teisės aktų teisėtumo.

Visos vykdomosios valdžios institucijos vykdo Vyriausybės programą, siekia joje nustatytų tikslų, o ombudsmenas ne tik nevykdo Vyriausybės programos, tam tikrais atvejais vyriausybės ir ombudsmeno veiklos tikslai gali ne tik nesutapti, bet net ir būti prieštaringi.

<sup>40</sup> „Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas“, TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.AFE7145F894C>.

Svarstant Strateginio valdymo įstatymo projektą ir Biudžeto sandaros įstatymo pakeitimo projektą, kuriuose nustatytas efektyvesnis valstybės valdymo modelis, suskirstant valstybę valdymo sritimis pagal strateginius tikslus, vyko diskusija: ar nepriklausomos institucijos šiuo atveju ne tik pavaldžios Seimui, bet ir teismai galėtų būti biudžeto planavimo tikslais „pajungti“ ministerijoms.

Pagal Strateginio valdymo įstatymą Vyriausybei pavesta parengti valstybės pažangos strategiją ir valstybės pažangos planą. Ir vėl kyla neramus klausimas: ar ombudsmeno institucija įgyvendins šias priemones ir ar tai taps institucijos veiklos dalimi? Realiai tik tuo atveju, jei sutaps valstybės strateginis tikslas su ombudsmeno institucijos tikslu: žmogaus teisių apsauga, geras viešasis administravimas, biurokratizmo mažinimas ir t. t. Vyriausybei taip pat pavesta parengti įgyvendinimo tvarką. Nesunku nuspėti, kad tai gali būti dar vienas bandymas suteikti vykdomajai valdžiai teisę nustatyti nepriklausomoms institucijoms strateginius tikslus. Kita vertus, ar Vyriausybė sutiks su ombudsmeno institucijos tikslais ir jos nusistatomais efektyvumo kriterijais, ar, nesutapus tikslams, bus ieškoma išmintingų sprendimų, ar kils reali grėsmė institucijos išlikimui.

Vis dėlto Vyriausybė savo rankose turi žymiai galingesnę ginklą, galintį paveikti bet kurią nepriklausomą instituciją, tai – valstybės biudžeto projekto rengimas. Nors visos institucijos kasmet pateikia strateginius planus ir informaciją apie lėšų poreikį, paprastai Vyriausybė „nuleidžia“ savus skaičiavimus, kurie dažniausiai tik dalinai atitinka, arba pasitaiko atveju, kai nėra atsižvelgiama į institucijos lėšų poreikį.

Kaip jau buvo minėta, nėra konstitucinės jurisprudencijos, vertinančios ombudsmeno institucijos santykį su vykdomąja valdžia, tačiau ne mažiau svarbus Konstitucinio Teismo išaiškinimas dėl Vyriausybės pareigų vykdomo biudžeto rengimo metu. Vyriausybei kyla pareiga, rengiant valstybės biudžeto projektą, jame numatyti tiek lėšų valstybės valdžią vykdančioms valstybės institucijoms – Seimui, Respublikos Prezidentui, Vyriausybei, teismams, kad būtų garantuotas Konstitucijoje įtvirtintas šių valstybės valdžią vykdančių institucijų savarankiškumas, valdžių pusiausvyra ir kad jos galėtų vykdyti Konstitucijoje bei įstatymuose joms nustatytas funkcijas; jeigu Vyriausybės parengtame valstybės biudžeto projekte Seimui, Respubli-

kos Prezidentui, teismams būtų numatyta asignavimų akivaizdžiai mažiau negu jų reikia, kad valstybės valdžią vykdančios institucijos galėtų atlikti joms Konstitucijoje ir įstatymuose nustatytas funkcijas, kad būtų garantuotas Konstitucijoje įtvirtintas šių valstybės valdžią vykdančių institucijų savarankiškumas, valdžių pusiausvyra, taip pat jų nepriklausomybė nuo Vyriausybės kaip vykdomosios valdžios institucijos, būtų sudarytos prielaidos pažeisti konstitucinį valdžių padalijimo principą ir Konstitucijos 5 straipsnį<sup>41</sup>. Be to, atsižvelgiant į minėtą konstitucinį valstybės institucijų, kurios turi būti nepriklausomos nuo kitų valstybės valdžios institucijų, *inter alia* Konstitucinio Teismo, teismų, prokuratūros, Valstybės kontrolės, statusą, nurodytina, kad pagal Konstituciją įstatymų leidėjas gali nustatyti įvairias jų finansinio nepriklausomumo garantijas, užtikrinančias adekvatų šių institucijų vykdomų funkcijų apimčiai finansavimą, užkertančias kelią nepagrįstam jų finansavimo ribojimui, taigi ir politiniam spaudimui. Pabrėžtina, kad tokias garantijas nustatantys įstatymai savaime nepaneigia konstitucinių Vyriausybės įgaliojimų rengti valstybės biudžeto projektą ir konstitucinių Seimo įgaliojimų tvirtinti valstybės biudžetą<sup>42</sup>. Manytina, kad prie Teismo minimų nepriklausomų valstybės institucijų, kurios turi būti nepriklausomos nuo kitų valdžios institucijų, priskirtinos ir ombudsmenų įstaigos, todėl įstatymų leidėjui ir vyriausybei tenka pareiga nustatyti finansinio nepriklausomumo garantijas.

### 2.3. Santykis su teismine valdžia

Ombudsmeno institucija savo veiklos tikslu – žmogaus teisių apsauga – panašiausia į teisminę valdžią. Kaip jau buvo minėta, ombudsmeno institucija kaip ir teismas savo veikloje vadovaujasi teisės viršenybės, teisinės valstybės, demokratijos, lygiateisiškumo, teisinio tikrumo, skaidrumo ir kitais principais, gina žmogaus teises, gali išsireikalauti tyrimui reikalingus

<sup>41</sup> „Konstitucinio Teismo 2002 m. liepos 11 d. nutarimas“, TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.DCDB0A306DC1>.

<sup>42</sup> „Konstitucinio Teismo 2020 m. lapkričio 3 d. nutarimas“, TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/fad428d01ea411ebb0038a8cd8ff585f>.

dokumentus, tačiau priimamų sprendimų galia yra labai skirtinga. Baigęs tyrimą, ombudsmenas negali panaikinti valstybės ar savivaldybės institucijos sprendimų, jo priimami sprendimai nėra privalomi, priešingai nei teismo, tačiau, kita vertus, ombudsmenas turi platesnę diskrecijos teisę – pradėti tyrimą savo iniciatyva ir nusistatyti tyrimo ribas, kai teisėjui yra aiškios bylos tyrimo ribos, išskyrus tam tikras bylas, kuriose teisėjui skirtas gana aktyvus vaidmuo, pavyzdžiui, šeimos bylose.

Nesiekiant lyginti teisminės valdžios ir ombudsmeno institucijos veiklos ir efektyvumo, norėtusi atkreipti dėmesį į tai, kad teismai galėtų naudotis ombudsmenų veiklos patirtimi, pasitelkiant juos į bylas *amicus curea* statusu.

Venecijos komisija teigia, kad ombudsmenui turėtų būti suteikta teisė kelti abejonių dėl įstatymų ir kitų teisės aktų konstitucingumo bei atitinkamai kreiptis į konstitucinės kontrolės instituciją ir teismus<sup>43</sup>. Kaip jau buvo minėta, daugelio valstybių Konstitucijos arba įstatymų nuostatos suteikia ombudsmenui teisę kreiptis dėl įstatymo ar poįstatyminio teisės akto konstitucingumo į konstitucinės justicijos instituciją. Lietuvoje po daugiau nei dešimties metų diskusijų dėl konstitucinio individualaus skundo įstatymų leidėjas pasirinko keisti Konstitucijos 106 ir 107 straipsnius, suteikti kiekvienam asmeniui teisę kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl savo konstitucinių teisių ir laisvių pažeidimo, išnaudojus visas teises galimybes, tačiau tenka apgailestauti, kad nė vienam kontrolieriui (ombudsmenui) tokios teisės nesuteikė. Be abejonės, individualus konstitucinis skundas pasitar-naus geresnei žmogaus teisių apsaugai, tačiau efektyvesnė apsauga būtų, jei ombudsmenas, tirdamas skundą, galėtų kelti abejonių dėl teisės aktų konstitucingumo. Ilgametė ombudsmeno kaip žmogaus teisių gynimo institucijos patirtis galėtų būti sėkmingiau išnaudota ir nereikėtų su individualiu skundu pereiti visos teismų grandinės, tuo labiau kad Konstitucinio Teismo nutarimo pasekmės paliestų ne vieną suinteresuotą asmenį. Tiek ombudsmeno tiesioginis kreipimasis į konstitucinės kontrolės instituciją, tiek ir jo galimybė pareikšti savo nuomonę ar abejonę dėl teisės akto konstitucingumo traktuotina kaip efektyvios žmogaus teisių apsaugos garantija.

<sup>43</sup> „Venecijos komisijos 2019 m. kovo 15-16 d. „Venecijos principai“, CDL-AD(2019)005“, 19 str., Venice Commission, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)005-e).

## **Išvados**

Unikalios prigimties ombudsmeno institucija yra labai reikšminga ne tik valstybės ir žmogaus santykiui, bet ir konstitucinių principų bei žmogaus teisių įgyvendinimo srityje. Rekomendacinio pobūdžio sprendimais, glaudžiu bendradarbiavimu su valstybės valdžios institucijomis, aktyviu vaidmeniu įstatymų leidybos procese ir visuomenės švietime ombudsmenas siekia ne tik tobulinti institucijų veiklą, bet iš esmės gerinti žmogaus teisių apsaugą. Realizuojant ombudsmenui suteiktus įgaliojimus, kasdienėje sąveikoje su valstybės valdžios institucijomis testuojamas institucijos nepriklausomumas, efektyvumas, gebėjimas surasti sąžiningą balansą tarp konstitucinių vertybių ir drauge išsaugoti institucijos autoritetą visuomenėje.

Remiantis kitų valstybių patirtimi, tarptautinių organizacijų rekomendacijomis, Lietuvoje būtina suteikti ombudsmenams kuo platesnį mandatą, apimančią ne tik apsaugą nuo biurokratizmo ir piktnaudžiavimo, bet ir visų žmogaus teisių gintį, skundų tyrimą, taip pat įstatymuose įtvirtinti ombudsmeno statuso ir nepriklausomumo garantijas, skirti adekvačius finansinius ir žmogiškuosius resursus, svarstyti, kokiomis sąlygomis suteikti ombudsmenams teisę kreiptis į Konstitucinį Teismą.

Tobulinant ombudsmeno instituciją, praplečiant jo mandatą, suteikiant papildomų galių, iš esmės prisidedama prie geresnės, efektyvesnės žmogaus teisių apsaugos valstybėje.

## THE NATURE OF THE OMBUDSMAN INSTITUTION AND ITS RELATIONSHIP WITH STATE POWERS

*Edita Žiobienė*

*Mykolas Romeris University*

**Summary.** *Every country enjoys a wide margin of appreciation in establishing an institutional framework according to its legal system, traditions, and values. The so-called classical ombudsman institution, which has its roots in the Swedish ombudsman institution, has transformed into a human rights ombudsman institution with a much broader mandate. Among its competences is the power to apply to the constitutional control institution for the protection of human rights through the constitutionality of legal acts. This article examines the formation and development of t-endorations of international organizations. It emphasizes that the independence, impartiality, authority, and legitimacy of the ombudsman, elected by a qualified majority, must be paramount, and their mandate should include not only the oversight of public administration and the prevention of maladministration, but also the protection of human rights and freedoms. This article also seeks to identify the reasons why some countries, including Lithuania, have chosen to establish a classical ombudsman institution, while others, including neighbouring countries, have chosen to establish human rights ombudsman institutions. The constitutional nature of the ombudsman institution as an independent human rights institution determines its special place in the system of the institutions of the branches of state power, its functions, and the powers necessary to perform these functions. While exercising its powers, the ombudsman interacts with state institutions and their related questions, and guarantees that effectiveness, independence, transparency, and rule of law become crucial.*

**Keywords:** *Constitution, ombudsman, human rights, separation of powers, legislative power, executive power, court.*

**Edita Žiobienė**, Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos kontrolierė, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės instituto afilijuota docentė, socialinių mokslų daktarė (teisė). **Pagrindinės mokslinių tyrimų kryptys:** konstitucinė žmogaus teisių apsauga, žmogaus teisių apsaugos institucijos.

**Edita Žiobienė**, Ombudsperson for Children's Rights of the Republic of Lithuania, affiliated associate professor at the Institute of Public Law at the Law School at Mykolas Romeris University, doctor of social sciences (Law). **Research interests:** constitutional protection of human rights, institutions for human rights protection.