

SEIMO KONTROLIERIŲ KONSTITUCINIO INSTITUTO YPATUMAI

Toma Birmontienė

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės institutas

El. paštas: t.birmontiene@mruni.eu

Santrauka. Seimo kontrolierių institutas gretintinas su visuotinai žinomu ombudsmeno institutu. Konstitucinio Teismo formuojamoje doktrinoje atsispindi šio instituto funkcinis dualizmas, Seimo kontrolierių institucija, *nepriskirtina nei įstatymų leidžiamajai, nei vykdomajai, nei teisminei valdžiai*, yra kontrolės institucija, ir tuo pat metu ji yra teismo atžvilgiu papildoma (subsidiari), nepriklausoma institucinė žmogaus teisių garantija. Įstatyme nustatytas ribojimas *administracinių teismų kompetencijai nepriškirti tirti Seimo kontrolierių sprendimų gali būti* vertintinas kaip Seimo kontrolierių veiklos nepriklausomumo garantija, neužkertanti kelio asmeniui, manančiam, kad jo konstitucinės teisės ar laisvės yra pažeistos atitinkamais valstybės ar savivaldybių pareigūnų veiksmais (neveikimu) ir (arba) sprendimais kreiptis į teismą. Seimo kontrolierių *veiklos nepriklausomumo* garantija yra esminė ir, nors Konstitucinis Teismas nėra pilnai atskleidęs Seimo kontrolierių instituto nepriklausomumo bruožų, manytina, kad šiuo atveju galėtų būti *mutatis mutandis* taikytinos kai kurios Konstitucinio Teismo suformuluotos oficialios konstitucinės doktrinos nuostatos, skirtos teismų nepriklausomumui, teismų sprendimų motyvams. Seimo kontrolierių įstatymo nuostata, pagal kurią Seimo kontrolieriaus įgaliojimai nutrūksta, kai daugiau kaip pusė visų Seimo narių pareiškia nepasitikėjimą, kelia pagrįstų abejonių dėl jos konstitucingumo, atitiktis tarptautiniams ombudsmeno instituto nepriklausomumo kriterijams.

Reikšminiai žodžiai: Seimo kontrolierius, ombudsmenas, konstitucinis teismas, konstitucinė jurisprudencija.

Ivadas

Konstitucinis Tesimas 2021 m. lapkričio 9 d. nutarime¹ pripažino Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo (2016 m. birželio 2 d. redakcija) (toliau – ir Administracinių bylų teisenos įstatymas) 18 straipsnio 2 dalį tiek, kiek pagal ją *administracinių teismų kompetencijai nepriskiriama tirti Seimo kontrolierių sprendimų atsisakyti įstatyme nustatytais pagrindais nagrinėti skundą* neprieštaraujančia Konstitucijai². Šis Konstitucinio Teismo nutarimas paskatino atidžiau pažvelgti į Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių (toliau – ir Seimo kontrolieriai) konstitucinio statuso problemą, ir, atsižvelgiant į tai, analizuoti, kodėl Seimo kontrolieriaus sprendimas *atsisakyti nagrinėti skundą*, o gal ir kiti sprendimai negali būti skundžiami teismui. Pabrėžtina, kad minėtoje konstitucinės justicijos byloje ginčyta įstatymo nuostata yra platesnės apimties. Administracinių bylų teisenos įstatymo 18 straipsnio 2 dalyje *inter alia* nustatyta: „Administracinių teismų kompetencijai nepriskiriama tirti <...> Seimo kontrolieriaus <...> sprendimų“³. Taigi, neapsiribojama vien tik sprendimu atsisakyti įstatyme nustatytais pagrindais nagrinėti skundą⁴. Akcentuotina, kad pagal ABTĮ 18 straipsnio 2 dalį administracinių teismų kompetencijai nepriskiriama tirti ne tik Seimo kontrolieriaus, bet ir *inter alia* vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus sprendimų.

1 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2021 m. lapkričio 9 d. nutarimas“, TAR, 2021-11-09, Nr. 23240.

2 Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2020 m. gruodžio 17 d. sprendimu priėmė nagrinėti pareiškėjo prašymą, individualų konstitucinį skundą, ar Lietuvos Respublikos Konstitucijos 30 straipsnio 1 daliai, konstituciniam teisinės valstybės principui neprieštarauja Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo (2016 m. birželio 2 d. redakcija) 18 straipsnio 2 dalis tiek, kiek pagal ją *administracinių teismų kompetencijai nepriskiriama tirti Seimo kontrolierių sprendimų atsisakyti nagrinėti skundą*.

3 Šioje konstitucinės justicijos byloje esminiu pareiškėjo skundo motyvu laikytina tai, kad *ginčijamu teisiniu reguliavimu yra nesudaromos prielaidos asmeniui siekti pakeisti jo netenkinantį Seimo kontrolieriaus sprendimą, inter alia atsisakyti nagrinėti skundą, apskundžiant jį teismui*. (Pareiškėjo nuomone, ginčijamu teisiniu reguliavimu ribojama asmens teisė kreiptis į teismą, įtvirtinta Konstitucijos 30 straipsnio 1 dalyje, taip pat šitaip yra pažeidžiamas ir valdžios atsakomybės visuomenei principas, teisinės valstybės principas).

4 Seimo kontrolierių įstatymo 22 straipsnio 1 dalyje nurodoma, kokius sprendimus, atlikęs tyrimą, gali priimti Seimo kontrolierius: *pripažinti skundą pagrįstu, atmesti skundą, nutraukti skundo tyrimą*. „Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas Nr. IX-2544“, *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 170-6238.

Siekiant atsakyti į klausimą, kodėl kai kurie Seimo kontrolieriaus aktai gali būti neskundžiami teismui, svarbu išsiaiškinti šio konstitucinio instituto turinį. Nors mokslinėje doktrinoje Seimo kontrolierių, ombudsmeno institutui yra skirta dėmesio⁵, šiame straipsnyje nagrinėjamu aspektu išskirtina E. Žiobienės publikacija, kurioje ji analizuoja Seimo kontrolieriaus santykį su įstatymų leidžiamąja ir įstatymų vykdomąja valdžiomis⁶, vis dėlto Seimo kontrolieriaus konstitucinis statusas ištirtas nepakankamai.

Šis konstitucinis institutas iki minėto nutarimo priėmimo nebuvo pakankamai analizuotas ir Konstitucinio Teismo formuojamoje oficialiojoje doktrinoje⁷. Minėtas Konstitucinio Teismo 2021 m. lapkričio 9 d. nutarimas kol kas yra vienintelis, kuriame Konstitucinis Teismas pabandė atskleisti šio konstitucinio instituto pagrindinius elementus. Kadangi Konstitucinio Teismo nutarime analizuojamas siauras Seimo kontrolierių veiklos aspektas, *Seimo kontrolierių sprendimų atsisakyti nagrinėti skundą negalimumas apskusti administraciniam teismui*, doktrina išlieka fragmentiška. Taigi, ateityje, tikėtina, Konstitucinis Teismas pasisakys plačiau, atskleis ir kitus Seimo kontrolieriaus konstitucinio statuso bruožus.

Straipsnio *naujumas ir tikslas* atsiskleidžia per pasirinktą tyrimo aspektą – siekiama apžvelgti Seimo kontrolieriaus institucijos konstitucinį statusą,

5 Ombudsmeno institutą įvairiais aspektais nagrinėja daugelio šalių, taip pat ir Lietuvos mokslininkai:

E. Žiobienė, A. Normantas, A. Taminskas, S. Vidrinskaitė ir kiti.

Plačiau žr.: Edita Žiobienė, „Ombudsmeno instituto reikšmė konstitucinėje sistemoje“, *Jurisprudencija* 26, 1 (2019): 65–77; Edita Žiobienė, „Ombudsmeno institucijos prigimtis ir santykis su valstybės valdžios institucijomis“, iš *Konstitucija ir teisinė sistema, Liber Amicorum Vytautui Sinkevičiui* (Vilnius: Mykolo Romerio Universitetas, 2021), 295–325; Saulė Vidrinskaitė, „Kontrolierių institucijos Lietuvoje“, iš *Žmogaus teisių apsaugos institucijos*, Kolektyvinė monografija (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2009); Augustinas Normantas, „Kintantis ombudsmeno vaidmuo demokratinėje visuomenėje“, *Konstitucinė jurisprudencija* 2, 46 (2017): 123–141; Augustinas Normantas, „Ombudsmenų vaidmuo įgyvendinant konstitucinį atsakingo valdymo principą“, *Nepriklausomos Lietuvos teisė: praeitis, dabartis ir ateitis* (Vilnius: Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Alumni draugija, 2012), 212–227.

6 Edita Žiobienė, „Ombudsmeno institucijos prigimtis ir santykis su valstybės valdžios institucijomis“, iš *Konstitucija ir teisinė sistema, Liber Amicorum Vytautui Sinkevičiui* (Vilnius: Mykolo Romerio Universitetas, 2021), 295–325.

7 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas, *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 186-0, atitaisymas – 2011-03-19, Nr. 33-0; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2015 m. gruodžio 30 d. nutarimas“, TAR, 2015-12-30, Nr. 21030.

kaip jis buvo pradėtas formuoti Lietuvos Konstitucinio Teismo doktrinoje ir kokios galimos doktrinos raidos ateities tendencijos. Tyrimo naujumą rodo siekis ištirti, kokie konstituciniai kriterijai lemia Seimo kontrolierių sprendimų neskundžiamumą teismui, kaip tai dera su teisės kreiptis į teismą konstitucine doktrina. Siekiant straipsnyje iškeltų tikslų, taikyti dokumentų analizės, loginis, apibendrinimų, lyginamasis ir kiti mokslinių tyrimų metodai.

1. Seimo kontrolierių konstitucinio statuso dualizmas

Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių institutas įtvirtintas Lietuvos Respublikos Konstitucijos 73 straipsnio 1, 2 dalyse, kuriose *inter alia* nustatyta, kad piliečių skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų, išskyrus teisėjus, piktnaudžiavimo ar biurokratizmo tiria Seimo kontrolieriai (1), Seimo kontrolierių įgaliojimus nustato įstatymas (2).

Pabrėžtina, kad Konstitucijos 73 straipsnio nuostatose minimi „Seimo kontrolieriai“ – taigi, akcentuojami daugybinės institucijos kriterijai, Seimo kontrolierių turi būti ne mažiau kaip du, tiek jų šiuo metu pagal galiojančias Seimo kontrolierių įstatymo⁸ nuostatas ir yra. Akcentuotina, kad šios institucijos veiklos pradžioje jų buvo daugiau – net penki⁹. Tiesa, vienas jų ir anksčiau, ir dabar Įstatyme yra įvardijamas kaip įstaigos vadovas, o tai gali kelti abejonių dėl tokio išskirtinio Seimo kontrolieriaus teisinio statuso¹⁰.

8 „Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas Nr. IX-2544“, *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 170-6238 (Redakcija nuo 2018-12-12 iki 2021-12-31).

9 Seimo kontrolierių įstatymo originaliojoje redakcijoje (1998 m. gruodžio 3 d.) 7 straipsnio 1 dalyje (atitinkamai ir 2 dalyje) buvo nustatyta, kad Seimo Pirmininko teikimu Seimas skiria penkis Seimo kontrolierius penkerių metų kadencijai. Seimui priėmus šio įstatymo *inter alia* 7 straipsnio 1, 2 dalių pakeitimą (2010 m. sausio 21 d.), Seimo kontrolierių skaičius pakito – Seimo Pirmininko teikimu Seimas skiria du Seimo kontrolierius penkerių metų kadencijai. 2018 m. gruodžio 4 d. įstatymu Seimui pakeitus šio straipsnio pirmosios dalies įstatymo nuostatas, buvo nustatyta, kad tas pats asmuo Seimo kontrolieriumi gali būti skiriamas ne daugiau kaip dvi kadencijas iš eilės.

10 Konstitucijos 73 straipsnio nuostatos nenumato Seimo kontrolierių skirtingo konstitucinio statuso, kuris išryškėja įstatymo nuostatose, kai vienam jų – Seimo kontrolieriui įstaigos vadovui, patikimos ir kitos, papildomos, valstybės biudžetinės įstaigos vadovo, funkcijos. Pagal Seimo kontrolierių įstatymo 28 straipsnio nuostatas jis yra ne tik Seimo kontrolierių įstaigai skirtų valstybės biudžeto asignavimų valdytojas, bet ir atstovauja Seimo kontrolierių įstaigai kaip juridiniam asmeniui, organizuoja jos darbą etc. Įstatymo nuostatos supponuoja ir tam tikrus įgaliojimus kito Seimo kontrolieriaus atžvilgiu – jis turi teisę spręsti dėl Seimo

Taigi, Konstitucijoje tik gan glaustai nurodoma Seimo kontrolierių kompetencija – tirti piliečių (asmenų) skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo. Konstitucijos nuostatoje taip pat *expressis verbis* nustatyta, kad Seimo kontrolierius negali tirti skundų dėl teisėjų veiksmų, taigi tik teisminės valdžios subjektai *expressis verbis* į šį ratą nepatenka. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad toks Seimo kontrolierių subjektų veiklos tyrimo platumas yra santykinis. Nors subjektų, valstybės pareigūnų, kuriems ši išimtis Konstitucijos 73 straipsnyje *expressis verbis* nenumatyta, ratas yra labai platus, tačiau jį susiaurina ir kituose Konstitucijos straipsniuose įtvirtintos nuostatos, reglamentuojančios kai kurių valstybės pareigūnų veiklos garantijas, kaip antai, valstybės kontrolieriaus.

Pažymėtina, kad ir Seimo kontrolierių įstatymo¹¹ (toliau – ir Įstatymas) 12 straipsnio 2 dalyje šis subjektų ratas susiaurintas, nustatant, kad Seimo kontrolieriai netiria ne tik teisėjų, bet ir Respublikos Prezidento, Seimo narių, Ministro Pirmininko, taip pat valstybės kontrolieriaus veiklos. Seimo kontrolieriai netiria ir kolegialių institucijų veiklos, kaip antai, Vyriausybės (kaip kolegialios institucijos), savivaldybių tarybų (kaip kolegialių institucijų). Vis dėlto manytina, kad gali susiklostyti ir tokia situacija, kai biurokratizmas ar piktnaudžiavimas įgaliojimais gali tapti ir sisteminė kažkurios kolegialios valstybės ar savivaldybės institucijos problema, taigi, Seimo kontrolieriui, susidūrusiam su tokiu iššūkiu, tektų spręsti, kaip tinkamai atlikti tyrimą, nes Konstitucijos nuostatose *expressis verbis* toks kompetencijos ribojimas nenumatytas.

Tyrimo ribų apimtį lemia ir kitų kontrolės institucijų įstatymais nustatyta kompetencija, kaip antai, Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus,

kontrolieriaus atostogų, komandiruočių, stažuočių. Neaišku, kaip sprendžiamas klausimas ir dėl kito Seimo kontrolieriaus darbo organizavimo, jeigu Seimo kontrolierių įstaigos vadovas vienasmeniškai tvirtina Seimo kontrolierių įstaigos reglamentą, taip pat organizuoja Seimo kontrolierių metinės veiklos ataskaitos parengimą ir pateikimą etc. Taigi, galiojančiuose įstatymo nuostatose, nenumačius nei bendro abiejų Seimo kontrolierių veikimo dėl Seimo kontrolieriaus įstaigos darbo organizavimo, nei tam tikros kanclerio pareigybės, kuri padėtų atlikti administracines funkcijas, susidaro prielaidų abejoti tokiu išskirtiniu vieno iš Seimo kontrolierių statuso konstitucingumu. „Lietuvos Respublikos žvalgybos kontrolieriaus įstatymas Nr. XIV-868“, TAR, 2021-12-25, Nr. 26905.

- 11 Seimas 1998 m. gruodžio 3 d. priėmė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymą, kuris ne kartą buvo keičiamas ir papildomas, *inter alia* Seimo 2004 m. lapkričio 4 d. priimtu Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimo įstatymu (įsigaliojusiu 2004 m. lapkričio 25 d.), kuriuo Seimo kontrolierių įstatymas išdėstyta nauja redakcija.

Lygių galimybių kontrolieriaus, o dabar ir naujai steigiamos institucijos – Žvalgybos kontrolieriaus¹² kompetencija. Nors Seimo kontrolierių konstitucinė kompetencija tirti valstybės ir savivaldybių pareigūnų piktnaudžiavimą ir biurokratizmą apima ir kitų kontrolės institucijų tyrimo objektus, Seimo kontrolieriai neturėtų dubliuoti specializuotų kontrolės institucijų veiklos. Vis dėlto išskirtiniais atvejais toks tyrimas galėtų vykti, ypač tada, kai tyrimo objektai būtų objektyviai tiesiogiai susiję. Seimo kontrolierius tokį tyrimą galėtų vykdyti kartu su kita kontrolės institucija, jeigu pagrįstai konstatuotų, kad tokį skundą kartu su kita kontrolės institucija tirti tikslinga. Tokią Seimo kontrolieriaus diskrecijos teisę galėtume matyti ir šiuo metu galiojančiame teisiniam reguliavime¹³.

Nors dažniausiai, ypač tarptautinėje¹⁴ ir mokslinėje doktrinoje¹⁵, Seimo kontrolieriaus institucija yra tiesiogiai siejama su žmogaus teisių institucinėmis garantijomis, vis dėlto svarbu matyti ir tai, kad Lietuvos Respublikos Konstitucijoje šis institutas yra įtvirtintas 73 straipsnyje, kuris yra Konstitucijos V skirsnyje „Seimas“, o ne Konstitucijos skirsniuose, skirtuose žmogaus teisių ir laisvių nuostatomis (II skirsnis „Žmogus ir valstybė“; III skirsnis „Vienuomenė ir valstybė“). Galbūt todėl ir Konstitucinio Teismo 2004 m. gru-

- 12 Seimas 2021 gruodžio 23 d priėmė Lietuvos Respublikos žvalgybos kontrolieriaus įstatymą. Įstatymas nustato Lietuvos Respublikos žvalgybos kontrolieriaus ir jo pavaduotojo statusą, įgaliojimus, skyrimo ir atleidimo tvarką bei atskaitomybę, santykį su Lietuvos Respublikos Seimo komitetu, atsakingu už parlamentinę žvalgybos institucijų kontrolę, ir kitais žvalgybos institucijų veiklos kontrolės subjektais, Lietuvos Respublikos žvalgybos kontrolieriaus įstaigos statusą ir jos veiklos organizavimo pagrindus. Pagal šį įstatymą žvalgybos kontrolierius turi vykdyti žvalgybos institucijų veiklos teisėtumo priežiūrą, jos atitiktį žmogaus teisių ir laisvių apsaugos reikalavimams; nagrinėti pareiškėjų skundus dėl žvalgybos institucijų ar (ir) žvalgybos pareigūnų veiksmų ir (ar) jų priimtų sprendimų teisėtumo.
- 13 Pabrėžtina, kad pagal Seimo kontrolierių įstatymo 17 straipsnio 1 dalies 6 punktą Seimo kontrolierius gali atsakyti pradėti tyrimą, jeigu padaro išvadą, kad skundą nagrinėti tikslinga kitoje institucijoje ar įstaigoje. „Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas Nr. IX-2544“, *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 170-6238.
- 14 Žr.: „European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Principles on The Protection and Promotion of the Ombudsman Institution („The Venice Principles“), adopted by the Venice Commission at its 118th Plenary Session (Venice, 15–16 March 2019), endorsed by the Committee of ministers at the 1345th Meeting of the Ministers’ Deputies (Strasbourg, 2 May 2019), CDL-AD(2019)005“, COE, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)005-e).
- 15 Žr.: Edita Žiobienė, „Ombudsmeno institucijos prigimtis ir santykis su valstybės valdžios institucijomis“, iš *Konstitucija ir teisinė sistema, Liber Amicorum Vytautui Sinkevičiui* (Vilnius: Mykolo Romerio Universitetas, 2021), 295–325.

džio 13 d., ir 2015 m. gruodžio 30 d. nutarimuose, aiškinant Seimo kontrolierių konstitucinio statuso prigimtį, pabrėžiama, kad *Seimo kontrolieriai nepriskiriami valstybės valdžią vykdančioms* institucijoms, o traktuotini kaip *kontrolės institucijos*, akcentuojant jų veiklos funkcijas. Tokių Seimo kontrolierių institucijos vertinimą suponuoja ir minėtos Konstitucijos 73 straipsnio nuostatos.

Pagal 73 straipsnio 3 dalies nuostatas, *prireikus Seimas steigia ir kitas kontrolės institucijas; jų sistemą ir įgaliojimus nustato įstatymas*. Vadovaujantis šiomis Konstitucijos nuostatomis, Lietuvoje yra steigiamos ir kitos žmogaus teisių apsaugai skirtos kontrolės funkcijų turinčios institucijos, kaip antai, Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga, Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba ir kt., taip pat atitinkamos kontrolierių pareigybės.

Akcentuotina, kad Konstitucijoje kontrolės funkcijų turinčioms konstitucinėms institucijoms priskiriamos ir kitos institucijos, pavyzdžiui, jau minėta Valstybės kontrolieriaus institucija. Valstybės kontrolės institutas įtvirtintas Konstitucijos XII skirsnyje. Pagal Konstitucijos 134 straipsnio 1 dalį Valstybės kontrolė prižiūri, ar teisėtai valdomas ir naudojamas valstybės turtas ir kaip vykdomas valstybės biudžetas. Konstitucinis Teismas 2019 m. gegužės 16 d. 1995 m. gruodžio 6 d. nutarimuose¹⁶ konstatavo, kad pagal Konstituciją Valstybės kontrolė yra ekonominės ir finansinės kontrolės institucija, prižiūrinti, kaip vykdomas valstybės biudžetas; ji yra tiesiogiai atskaitinga Seimui, kuris atlieka jos parlamentinę kontrolę; kad visos Valstybės kontrolei pavestos funkcijos būtų vykdomos objektyviai, ši institucija turi būti savarankiška. Konstitucinio Teismo 2019 m. gegužės 16 d. nutarime, atskleidžiant konstitucinę valstybės paskirtį, akcentuojama, kad konstituciniai teisinės valstybės ir valdžių padalijimo principai suponuoja konstitucinį reikalavimą Valstybės kontrolei nepriklausomai nuo kitų valstybės institucijų, *inter alia* nuo Seimo, Respublikos Prezidento, Vyriausybės, vykdyti jai iš Konstitucijos 134 straipsnio 1 dalies kylančius įgaliojimus *inter alia* atlikti valstybinį auditą.

Taigi, Valstybės kontrolės savarankiškas konstitucinis statusas dėl jos paskirties, nepriklausomumo, konstitucinių įgaliojimų negali būti gretinamas su kitomis *inter alia* Konstitucijos 73 straipsnyje minimomis kontrolės

16 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2019 m. gegužės 16 d. nutarimas“, TAR, 2019-05-17, Nr. 7876; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. gruodžio 6 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 101-2264.

funkcijų turinčiomis institucijomis.

Seimo kontrolierių kaip kontrolės institucijos statusas atskleidžiamas Konstitucinio Teismo 2021 m. lapkričio 9 d. nutarime, kaip minėta, įtvirtinant, kad pagal Konstitucijos 73 straipsnio 1 dalį Seimo kontrolieriai yra nepriklausoma ir savarankiškai veikianti valstybės ir savivaldybės pareigūnų (išskyrus teisėjus) *kontrolės institucija*. Kartu papildomai nurodoma, kad *Seimo kontrolieriai yra papildomas (subsidiarus) žmogaus teisių ir laisvių apsaugos garantas*, skirtingai nei Valstybės kontrolė.

Taigi, Seimo kontrolierių institutas išsiskiria *funkciniu dualizmu*, jis – ir *kontrolės institucija*, ir *žmogaus teisių apsaugos garantija*. Toks institucijos dualizmas gali būti suprantamas ir taip, kad Seimo kontrolierius užtikrina žmogaus teisių apsaugą per valstybės ir savivaldybės pareigūnų tam tikrų veiksmų kontrolės funkciją.

Seimo kontrolierių konstitucinis institutas, kaip viena iš institucinių žmogaus teisių garantijų, vertintina kaip nekonkuruojanti su teismine žmogaus teisių apsaugos garantija. Pagrindine (institucine) žmogaus teisių apsaugos garantija Konstitucinio Teismo doktrinoje yra įvardytas teismas, jam ir *teisei kreiptis į teismą* konstitucinėje doktrinoje pagrįstai yra skiriamas esminis dėmesys¹⁷.

Seimo kontrolierių institutui būdingas ir vykdomos veiklos *daugia-sluoksniškumas*, o valstybės ir savivaldybės pareigūnų kontrolės funkcija suponuoja ir Seimo kontrolierių veiklos prevencinį pobūdį: netaikant sankcijų siekiama išspręsti ne tik asmeninę, bet ir sisteminę *inter alia* viešojo administravimo srities problemą *inter alia* priimti, pakeisti tam tikrus teisės aktus, dėl kurių nebuvimo, netobulumo ar ydingumo kilo problema.

Seimo kontrolierių veiklos tikslas – tirti asmenų skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų *biurokratizmo ir piktnaudžiavimo* – atsispindi ir kitose Konstitucijos nuostatose. Konstitucijos 33 straipsnio 2 dalyje *inter alia* numatyta, kad piliečiams laiduojama teisė kritikuoti valstybės įstaigų ar pareigūnų darbą, apskusti jų sprendimus. (Šis straipsnis yra Konstitucijos II skirsnyje „Žmogus ir valstybė“). Taigi, pagal Konstitucijos 33 straipsnio 2 dalies nuostatas, piliečiai turi teisę skusti valstybės pareigūnų sprendimus, *inter alia* priimtus piktnaudžiaujant savo įgaliojimais, taip pat ir kreiptis su

17 Toma Birmontienė, „Žmogaus teisių konstitucinės doktrinos plėtra: teisės į teismą metamorfozės“, iš *Konstitucija ir teisinė sistema, Liber Amicorum Vytautui Sinkevičiui* (Vilnius: Mykolo Romerio Universitetas, 2021), 109–137.

skundais į Seimo kontrolierių.

Taigi, Seimo kontrolierių konstitucinis institutas vertintinas ir kaip kontrolės institucija, ir kaip viena iš institucinių žmogaus teisių garantijų, nekonkuruojanti su teismine žmogaus teisių apsaugos garantija. Teismo atžvilgiu ji yra papildoma (subsidiari) institucinė žmogaus teisių garantija, kuriai būdingas funkcinis dualizmas ir vykdomos veiklos daugiasluoksniškumas.

2. Seimo kontrolieriai ir ombudsmeno institutas

Siekiant atskleisti Seimo kontrolieriaus konstitucinį statusą svarbu analizuoti Seimo kontrolierių instituto istorinę teisinę prigimtį. *Seimo kontrolierių institutas nėra grindžiamas Lietuvos istorinėmis konstitucijų tradicijomis*, pagal savo paskirtį jis priskirtinas visuotinai žinomam ombudsmeno (*ombudsman – ombudsperson*)¹⁸ institutui, kurio pradžia – XIX a. pradžios Švedijoje įkurta institucija, skirta valstybės tarnautojų ir kitų pareigūnų veiklai kontroliuoti. Beveik visos Europos valstybės turi įsteigusios parlamento ar (ir) specializuoto ombudsmeno, kartais vadinamo ir kitaip, pavyzdžiui, žmogaus teisių gynėju ar pan., institucijas. Ombudsmeno institutas yra įsteigtas ir Europos Sąjungoje (*Europos ombudsmenas*), tokia žmogaus teisių gynimo institucija yra ir Europos Taryboje (*Žmogaus teisių komisaras*).

Nacionalinis ombudsmeno institutas, kuris yra svarbi žmogaus teisių institucinė garantija, yra ir Venecijos komisijos (*The European Commission for Democracy Through Law*) studijų akiratyje. 2019 m. kovo 15–16 d. buvo patvirtintos šių institucijų veikimo gairės – *Ombudsmeno instituto apsaugos ir stiprinimo principai* (Venecijos principai) (*Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution (The Venice Principles)*)¹⁹. Šis dokumentas yra svarbus *soft law* instrumentas, formuluojantis esminius

18 Seimo kontrolieriaus (-ės) kaip ombudsmeno pavadinimas prigijo ir Lietuvos teisinėje politinėje kultūroje. Vis dėlto atkreiptinas dėmesys į tai, kad šiuo metu vis labiau populiarėja *ombudsperson* sąvoka, kuri lietuvių kalboje galėtų būti verčiama kaip *ombudsasmuo* ar pan.

19 „European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Principles on The Protection and Promotion of the Ombudsman Institution („The Venice Principles“), adopted by the Venice Commission at its 118th Plenary Session (Venice, 15–16 March 2019), endorsed by the Committee of ministers at the 1345th Meeting of the Ministers’ Deputies (Strasbourg, 2 May 2019), CDL-AD(2019)005“, COE, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)005-e).

demokratinės valstybės ombudsmeno instituto veikimo principus, pabrėžiantis tokio instituto svarbą teisinėje valstybėje ir išskirtinį jo statusą. Jis vertinamas kaip *nepriklausoma, nešališka, skaidrumo ir objektyvumo* principais grindžiama *žmogaus teisių gynimo institucija*, o kreipimasis su skundu į ombudsmeną yra vertinamas kaip *papildomas instrumentas teisės kreiptis į teismą* atžvilgiu. Taigi, ombudsmeno institutas nevertinamas kaip teismo atitikmuo, jis negali su teismu konkuruoti, o yra tik *teisminę žmogaus teisių apsaugą papildantis institutas*. Venecijos komisijos dokumente ypač pabrėžiamas tokios institucijos *nepriklausomumas*, kuris turi būti užtikrinamas skaidriomis asmens skyrimo į tokias pareigas procedūromis, ribotu kadencijų skaičiumi (ar viena neperskiriama ilgesne nei 7 metų kadencija) ir kt. Aiškinant šios institucijos nepriklausomumą ypač akcentuojamas ombudsmeno *savarankiškumas (diskrecija)*, *sprendžiant skundo tyrimų ribas, savo kompetencijos ribose inicijuojant tyrimus*.

Ombudsmenas turi turėti įgaliojimus savo kompetencijos ribose pateikti *rekomendacijas* bet kuriai institucijai. Šios institucijos *nepriklausomumas ir nešališkumas* yra esminės jos veikimo sąlygos. Ištyręs skundą ar savo iniciatyva pradėjęs tyrimą, ombudsmenas paprastai pateikia *rekomendacijas*, o ne galutinius sprendimus dėl to, kaip turi būti šalinami netinkamo viešojo administravimo, žmogaus teisių pažeidimo atvejai. Ombudsmeno pagalba žmogui, susidūrusiam su netinkamo viešojo administravimo ar kitais žmogaus teisių pažeidimo faktais, yra vertinama dėl tyrimo operatyvumo, nesudėtingos kreipimosi (skundo padavimo) tvarkos.

Taigi, Europos valstybių ir tarptautinėje praktikoje ombudsmeno institutas suprantamas kaip *nepriklausoma, institucinė, skundus sprendžianti žmogaus teisių garantija*, veikianti visų pirma viešojo administravimo srityje. Ombudsmeno institucija turi ir tam tikrų prevencinės institucijos bruožų: netaikant sankcijų, siekiama išspręsti ne tik asmeninę, bet ir sisteminę *inter alia* viešojo administravimo srities problemą.

3. Seimo kontrolieriai – teisminę žmogaus teisių apsaugą papildantis konstitucinis institutas

Kaip minėta, Konstitucijos 73 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad Seimo kontrolierių įgaliojimus nustato įstatymas. Seimas 1998 m. gruodžio 3 d.

priėmė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymą, kuris šiuo metu galioja 2004 m. lapkričio 10 d. redakcijos, su pakeitimais.

Seimo kontrolierių įstatymas nustato *inter alia* Seimo kontrolierių veiklos teisinius pagrindus ir įgaliojimus. Įstatymo 4 straipsnyje *inter alia* pabrėžiami Seimo kontrolierių veikimo *nepriklausomumo ir nešališkumo principai*. Įstatymo 12 straipsnio 1 dalyje formuluojamas Seimo kontrolierių tiriamų skundų objektas: pareigūnų piktnaudžiavimas, biurokratizmas ar kitaip pažeidžiamos žmogaus teisės ir laisvės *viešojo administravimo srityje*. Seimo kontrolierių įstatymo 2 straipsnyje pateikiama šiame įstatyme vartojamų sąvokų *inter alia* piktnaudžiavimo ir biurokratizmo interpretacija. Įstatymo 13 straipsnio 1 dalyje pabrėžiamas pareiškėjo subjektyvus pareigūnų veikos vertinimas: jis turi teisę pateikti Seimo kontrolieriui skundą dėl pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo, jei mano, kad tuo buvo pažeistos jo teisės ir laisvės.

Akcentuotina, kad Seimo kontrolierių tiriamų skundų objektas gali būti ir teisminio nagrinėjimo objektas, jeigu asmuo dėl veiksmų, kuriais, jo manymu, pažeidžiamos jo teisės, nusprendžia kreiptis į teismą. Kreipimasis su skundu į Seimo kontrolierių yra grindžiamas jo laisvu pasirinkimu, o ne teisės formuluojama prievole. Seimo kontrolierių institucija, kaip pabrėžiama minėtuose Venecijos komisijos principuose, gali būti vertinama kaip *teisminę žmogaus teisių apsaugą papildantis institutas*, bet ne kaip pakeičiantis, konkuruojantis ar apsunkinantis asmens teisę kreiptis į teismą. Seimo kontrolierius negali būti vertinamas ir kaip kvaziteisminė (ikiteisminė) institucija, kurios sprendimai gali būti skundžiami teismui.

Pažymėtina, kad Administracinių bylų teisenos įstatymo (2016 m. birželio 2 d. redakcija) 18 straipsnio 2 dalyje *inter alia* nustatytas administracinių teismų kompetencijos ribojimas, kad „*administracinių teismų kompetencijai nepriskiriama tirti <...> Seimo kontrolieriaus <...> sprendimų*“, nereiškia, kad bet kuris Seimo kontrolieriaus veikimas negali būti skundžiamas teismui. Seimo kontrolieriaus kaip įstaigos vadovo sprendimai gali būti skundžiami teismui, kaip ir tai, kad Seimo kontrolierius gali pasinaudoti Seimo kontrolierių įstatymo 19 straipsnio 1 dalies 19 punkte numatyta teise surašyti administracinio teisės pažeidimo protokolą dėl Seimo kontrolieriaus reikalavimų nevykdymo ar kitokio trukdymo Seimo kontrolieriui įgyvendinti jam suteiktas teises ir kt.

Pagal Seimo kontrolierių įstatymo nuostatas Seimo kontrolierius, atlikęs

tyrimą, parengia pažymą, kurioje nurodomos tyrimo metu nustatytos aplinkybės, surinkti įrodymai ir pareigūno veiklos juridinis vertinimas. Įstatymo 20 straipsnio 3 dalies (2017 m. birželio 20 d. redakcija) nuostatose numatytas privalomumas (pareiga) institucijoms, asmenims, kuriems toks siūlymas adresuotas, nagrinėti Seimo kontrolieriaus siūlymus (rekomendacijas) ir apie nagrinėjimo rezultatus informuoti Seimo kontrolierių. *Taigi, Seimo kontrolieriaus rekomendacija pati savaime neigiamų pasekmių nesukelia, bet sukelia pareigą atitinkamiems viešojo administravimo subjektams vertinti tokią rekomendaciją ir priimti savarankiškus sprendimus, kurie gali būti skundžiami teismui.*

Seimo kontrolieriaus tyrimas nėra privalomas asmeniui, kuris mano, kad jo teisės yra pažeistos. Seimo kontrolieriaus tyrimas, kaip minėta, gali būti vertinamas kaip *teisminę žmogaus teisių apsaugą papildantis institutas*, nepakeičiantis ir nekonkuruojantis su teismu. Seimo kontrolierių kompetencija nėra išimtinė tuo aspektu, kad dėl tų pačių aplinkybių, faktų asmuo gali tiesiogiai kreiptis į teismą. Taigi asmens teisė kreiptis į teismą nėra suvaržoma.

Konstitucinio Teismo 2021 m. lapkričio 9 d. nutarime akcentuojama, kad pagal Konstituciją, *inter alia* jos 30 straipsnio 1 dalį, konstitucinę teisinės valstybės principą, Seimo kontrolieriaus sprendimas atsakyti nagrinėti skundą pats savaime negali būti traktuojamas kaip sudarantis prielaidas pažeikti ar pernelyg suvaržyti asmens konstitucinę teisę kreiptis į teismą skundžiant valstybės ar savivaldybių pareigūnų veiksmus ir (arba) sprendimus, kuriais, *jo manymu*, yra pažeistos asmens konstitucinės teisės ar laisvės; savo konstitucinę teisę kreiptis į teismą, garantuojamą *inter alia* Konstitucijos 30 straipsnio 1 dalyje, asmuo gali įgyvendinti nepriklausomai nuo Seimo kontrolieriaus priimtų sprendimų dėl jam pateikto skundo.

Konstitucinis Teismas yra suformavęs plačią *teisės kreiptis į teismą* dėl asmens pažeistų teisių doktriną²⁰. Ši doktrina buvo apibendrinta ir toliau vystoma viename paskutiniųjų Konstitucinio Teismo 2021 m. gruodžio 30 d. nutarimų, *inter alia* kreipimosi į Konstitucinį Teismą individualiu skundu, taip pat advokato, dalyvavimo realizuojant asmens teisę į veiksmingą teisminę gynybą, aspektais. Šiame nutarime plačiai analizuojamas individualaus

20 Plačiau žr.: Toma Birmontienė, „Žmogaus teisių konstitucinės doktrinos plėtra: teisės į teismą metamorfozės“, iš *Konstitucija ir teisinė sistema, Liber Amicorum Vytautui Sinkevičiui* (Vilnius: Mykolo Romerio Universitetas, 2021), 109–137.

konstitucinio skundo institutas, taip pat konstitucinė kasacinio proceso paskirtis, bylų nagrinėjimo kasacine tvarka ypatumai.

Teisė kreiptis į teismą dėl pažeistų teisių gynimo Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje interpretuojama *inter alia* aiškinant Konstitucijos 5, 30, 109 straipsnių nuostatas, konstitucinės teisinės valstybės, teisingumo, teisminės gynybos principus. Konstitucinis Teismas ne kartą yra įvardijęs teismą kaip *pagrindinę institucinę žmogaus teisių ir laisvių garantiją*²¹. Paskutiniųjų metų Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje, kaip antai Konstitucinio Teismo 2019 kovo 1 d., 2021 m. gruodžio 30 d. nutarimuose²², ypač akivaizdi ir tarptautinės teisės, ypač Europos Žmogaus Teisių Teismo ir kitų konstitucinių teismų jurisprudencijos įtaka šios teisės interpretavimui. Ši teisė Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje suprantama kaip viena pagrindinių žmogaus teisių gynybos garantijų, kurios įgyvendinimą lemia paties asmens suvokimas, kad jo teisės ir laisvės pažeidžiamos; niekas negali kliudyti asmeniui kreiptis į teismą²³. Konstitucinis Teismas, aiškindamas Konstitucijos 30 straipsnio 1 dalį, kurioje, kaip minėta, nustatyta, kad *asmuo, kurio konstitucinės teisės ar laisvės pažeidžiamos, turi teisę kreiptis į teismą*, ne kartą yra konstatavęs, kad teisę į teisminę pažeistų konstitucinių teisių ir laisvių gynybą turi kiekvienas asmuo, manantis, kad jo teisės ar laisvės pažeistos; asmeniui jo pažeistų teisių gynyba teisme garantuojama neatsižvelgiant į jo *teisinį statusą*²⁴. Konstitucinio Teismo doktrinoje daug dėmesio skiriama asmens teisės kreiptis į teismą *garantijoms*, pabrėžiant tokios teisės *realumą*,

21 *Inter alia* „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. gruodžio 10 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2012, Nr. 145-7457; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2019 m. kovo 1 d. nutarimas“, TAR, 2019-03-01, Nr. 3464; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2021 m. gruodžio 30 d. nutarimas“, TAR, 2021-12-30, Nr. 27683; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2016 m. birželio 28 d. sprendimas“, TAR, 2016-06-29, Nr. 17828.

22 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2019 m. kovo 1 d. nutarimas“, TAR, 2019-03-01, Nr. 3464; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2021 m. gruodžio 30 nutarimas“, TAR, 2021-12-30, Nr. 27683.

23 *Ibid.*

24 *Inter alia* „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. rugpjūčio 17 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 129-4634; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 5 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2013, Nr. 73-3679; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2016 m. birželio 28 d. sprendimas“, TAR, 2016-06-29, Nr. 17828; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2018 m. gruodžio 14 d. nutarimas“, TAR, 2018-12-14, Nr. 20548; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2021 m. gruodžio 30 d. nutarimas“, TAR, 2021-12-30, Nr. 27683.

kuris vertintinas kaip esminė asmens konstitucinių teisių *garantija*, ir apima draudimą šią teisę apriboti ar paneigti²⁵, dirbtinai suvaržyti, – negalima nepagrįstai pasunkinti jos įgyvendinimo²⁶, ji negali tapti deklaratyvi²⁷. Konstitucinis Teismas 2021 m. gruodžio 30 d. nutarime, atkartodamas anksčiau suformuotą doktriną, formuluotą dar, *inter alia* Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarime, pabrėžė tokios teisės kaip absoliučios prigimtį, kad iš Konstitucijos nuostatų kylantis imperatyvas, kad asmuo, manantis, jog jo teisės ar laisvės yra pažeidžiamos, turi *absoliučią teisę* į nepriklausomą ir nešališką teismą, kuris išspręstų ginčą²⁸. Teisės kreiptis į teismą įgyvendinimo *realumo principas* turėtų apimti ir veiksmingą asmens teisę į teisminių jo pažeistų konstitucinių teisių ir laisvių gynybos įgyvendinimą.

Teisė kreiptis į teismą dėl pažeistų Europos Sąjungos teisės ginamų teisių gynimo traktuotina ir kaip veiksmingos teisminės apsaugos – bendrojo ES principo – elementas, neretai interpretuojamas Europos Sąjungos Teisingumo Teismo jurisprudencijoje.

Taigi, vertinant Administracinių bylų teisenos įstatymo 18 straipsnio 2 dalyje įtvirtintą teismo kompetencijos ribojimą, kad *administracinių teismų kompetencijai nepriskiriama tirti inter alia Seimo kontrolieriaus sprendimų teisinį reguliavimą konstitucinės teisės kreiptis į teismą aspektu*, akcentuo-

25 *Inter alia* „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. gegužės 13 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2010, Nr. 56-2766; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. gruodžio 10 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2012, Nr. 145-7457; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 5 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2013, Nr. 73-3679.

26 *Inter alia* „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 186-0, atitaisymas – 2011-03-19, Nr. 33-0; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. gegužės 13 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2010, Nr. 56-2766; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2011 m. gegužės 11 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2011, Nr. 58-2771; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2018 m. gruodžio 14 d. nutarimas“, TAR, 2018-12-14, Nr. 20548.

27 *Inter alia* „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. vasario 14 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 13-221; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. sausio 16 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 7-254; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2018 m. gruodžio 14 d. nutarimas“, TAR, 2018-12-14, Nr. 20548; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. balandžio 16 d. sprendimas“, TAR, 2014-04-17, Nr. 4507.

28 Pažymėtina, kad konstitucinė teisė kreiptis į teismą kaip absoliuti kurį laiką nebuvo minima Konstitucinio Teismo nutarimuose, toks konstitucinės doktrinos pokytis buvo nagrinėjamas, žr.: Toma Birmontienė, „Žmogaus teisių konstitucinės doktrinos plėtra: teisės į teismą metamorfozės“, iš *Konstitucija ir teisinė sistema, Liber Amicorum Vytautui Sinkevičiui* (Vilnius: Mykolo Romerio Universitetas, 2021), 109–137.

tina, kad Seimo kontrolieriaus tyrimas vertintinas kaip *teisminę žmogaus teisių apsaugą papildantis institutas, nepakeičiantis ir nekonkuruojantis su teismu*; Seimo kontrolierių kompetencija nėra išimtinė tuo požiūriu, kad dėl tų pačių aplinkybių, faktų asmuo, nepatenkintas Seimo kontrolieriaus sprendimu, gindamas savo teises gali tiesiogiai kreiptis į teismą. Įstatyme nustatytas ribojimas *administracinių teismų kompetencijai nepriskirti tirti Seimo kontrolierių sprendimų atsisakyti nagrinėti skundą* vertintinas kaip Seimo kontrolierių veiklos nepriklausomumo garantija, užtikrinanti Seimo kontrolierių kaip savarankiškos žmogaus teises viešojo administravimo srityje ginančios konstitucinės institucijos veikimą. Manytina, kad Seimo kontrolierių priimamų sprendimų teisminės kontrolės įtvirtinimas iškreiptų šios institucijos prigimtį, priimamų sprendimų esmę.

4. Seimo kontrolieriaus sprendimai turi būti motyvuoti

Seimo kontrolierius, gavęs skundą, priima sprendimą *pradėti tyrimą ar atsisakyti nagrinėti skundą*. Įstatymo 17 straipsnyje numatyti atsisakymo nagrinėti skundą pagrindai. Įstatymo 22 straipsnio 1 dalyje nurodoma, kokius sprendimus, atlikęs tyrimą, gali priimti Seimo kontrolierius: *pripažinti skundą pagrįstu, atmesti skundą, nutraukti skundo tyrimą*. Šie Seimo kontrolieriaus sprendimai (pavyzdžiui, *sprendimai atsisakyti nagrinėti skundą, taip pat atlikus tyrimą pripažinti skundą pagrįstu, atmesti skundą, nutraukti skundo tyrimą*), kaip jau buvo minėta, negali būti skundžiami teismui. Jie patenka į Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo (2016 m. birželio 2 d. redakcija) 18 straipsnio 2 dalyje nustatytą *teismo kompetencijos išimtį – teismui nepriskirta tirti Seimo kontrolieriaus sprendimų*. Minėta, kad Konstitucinis Teismas, sprendimu priimdamas nagrinėti pareiškėjo prašymą, atsižvelgdamas į pareiškėjo išdėstytus motyvus, minėtos nuostatos tyrimą susiaurino, išskirdamas tik Seimo kontrolieriaus *sprendimą atsisakyti nagrinėti skundą*, taip ši nuostata buvo tiriamą ir Konstitucinio Teismo 2021 m. lapkričio 9 d. nutarime. Vis dėlto toks konstitucinio tyrimo siaurinimas, kad ir atitinkantis pareiškėjo prašymo argumentus, gali palikti erdvės ateities konstituciniams ginčams. Jeigu Konstitucinis Teismas būtų pasirinkęs platesnę tyrimo apimtį, tai būtų sudarę prielaidas formuoti išsamesnę Seimo kontrolierių instituto konstitucinę doktriną, *inter alia* apimančią ir kitus Sei-

mo kontrolieriaus sprendimus, jų pasekmes.

Kaip kad akcentuojama Konstitucinio Teismo 2021 m. lapkričio 9 d. nutarime, sprendimas *atsisakyti nagrinėti skundą* visais atvejais privalo būti motyvuotas, taip pat ir nurodant, įstatyme nustatytą tokio atsisakymo pagrindą, o tais atvejais, kai skundas nepriskirtas Seimo kontrolierių kompetencijai, turi būti nurodoma ir institucija ar įstaiga, į kurią asmuo galės kreiptis.

Manytina, kad ne tik sprendimas *atsisakyti nagrinėti skundą*, bet visi Seimo kontrolierių sprendimai, kurie negali būti skundžiami teismui, turi būti ne tik grindžiami įstatymo nustatytais pagrindais, bet ir motyvuoti, tokių sprendimų motyvams galėtų būti *mutatis mutandis* taikytinos Konstitucinio Teismo suformuluotos konstitucinės doktrinos nuostatos, skirtos teismų sprendimų motyvams. Konstitucinis Teismas 2006 m. rugsėjo 21 d. nutarime²⁹ suformulavo teismų baigiamiesiems aktams *inter alia* jų argumentams iš Konstitucijos kylančius kriterijus *inter alia*, argumentų racionalumo, pakankamumo, aiškumo, nuoseklumo, neprieštaravimo, kurie, manytina, taikytini ir Seimo kontrolierių sprendimams, kuriais *atsisakyta nagrinėti skundą, atlikus tyrimą skundas pripažintas pagrįstu, jis atmestas ar nutrauktas skundo tyrimas*.

Europos Žmogaus Teisių Teismas taip pat pabrėžia iš Europos Žmogaus Teisių konvencijos (*Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija*)³⁰ 6 straipsnio 1 dalies (6 § 1) kylančią teismų pareigą tinkamai motyvuoti sprendimus³¹, 2021 m. lapkričio 23 d. Europos Žmogaus Teisių Teismo (toliau – EŽTT) sprendime *Tarvydas prieš Lietuvą*³², pabrėždamas teismo sprendimo motyvų būtinumą, EŽTT pažymi ir tai, kad tokia

29 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. rugsėjo 21 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 102-3957.

30 „Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, iš dalies pakeista protokolu Nr. 11, su papildomais protokolais Nr. 1, 4, 6 ir 7“, *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 96-3016, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.114048>.

31 „Europos Žmogaus Teisių Teismo 1999 m. sausio 21 d. sprendimas byloje García Ruiz prieš Ispaniją (Nr. 30544/96)“, 26 punktas, ECHR, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-58907>; „Europos Žmogaus Teisių Teismo 2015 m. liepos 21 d. sprendimas byloje Deryan prieš Turkiją (Nr. 41721/04)“, 30-33 punktai, ECHR, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-156253>; „Europos Žmogaus Teisių Teismo 2021 m. lapkričio 23 d. sprendimas byloje Tarvydas prieš Lietuvą (Nr. 36098/19)“, 47 punktas, ECHR, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-213372>.

32 „Europos Žmogaus Teisių Teismo 2021 m. lapkričio 23 d. sprendimas byloje Tarvydas prieš Lietuvą (Nr. 36098/19)“, 47 punktas, ECHR, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-213372>.

iš Konvencijos kylanti teismo pareiga negali būti suprantama kaip teismo prievolė detaliam atsakymui į kiekvieną pareiškėjų pateiktą argumentą³³, teismas turi tinkamai išnagrinėti esminius pareiškėjo argumentus. EŽTT minėtoje byloje atkreipė dėmesį ir į jau minėtą Konstitucinio Teismo 2006 m. rugsėjo 21 d. nutarimą, kuriame suformuota minėta teismų sprendimų motyvų būtinumo konstitucinė doktrina. Seimo kontrolierių sprendimų motyvams *mutatis mutandis* taikytina ir EŽTT suformuota būtinumo tinkamai argumentuoti priimamus teismų sprendimus doktrina.

5. Seimo kontrolierių veiklos nepriklausomumo garantijos

Konstituciniam Teismui pasirinkus platesnę tyrimo apimtį, būtų sudarytos prielaidos formuoti išsamesnę Seimo kontrolierių instituto konstitucinę doktriną, *inter alia* apimančią ir kitus Seimo kontrolieriaus sprendimus, jų pasekmes. Nors pasirinktas siauresnis tyrimo aspektas išsamiai neatskleidžia Seimo kontrolierių konstitucinio statuso, jų sprendimų esmės, jis gali būti vertinamas ir kaip išimtinai paliečiantis vieną svarbiausių Seimo kontrolierių konstitucinio statuso bruožų – jų vykdomos veiklos nepriklausomumą. Šis principas yra reikšmingas ir vertinant Seimo kontrolieriaus konstitucinį statusą, jo atitiktį tarptautiniams ombudsmeno instituto kriterijams, kurie, kaip minėta, turi atitikti *nepriklausomo, nešališkumo, skaidrumo ir objektyvumo* reikalavimus, kuriais yra grindžiama *žmogaus teisių gynimo institucija*.

Konstitucinis Teismas, 2021 m. lapkričio 9 d. nutarime formuluodamas Seimo kontrolieriaus institucijos konstitucinę doktriną, *inter alia* pabrėžė, kad Seimo kontrolieriai yra nepriklausoma ir savarankiškai veikianti valstybės ir savivaldybės pareigūnų (išskyrus teisėjus) kontrolės institucija, padedanti užtikrinti iš *inter alia* konstitucinio teisinės valstybės principo kylančių atsakingo valdymo, valdžios atsakomybės visuomenei bei žmogaus teisių ir laisvių apsaugos imperatyvų įgyvendinimą ir atliekanti valstybės ir savivaldybių pareigūnų (išskyrus teisėjus) veiklos kontrolės funkciją.

33 „Europos Žmogaus Teisių Teismo 2021 m. lapkričio 23 d. sprendimas byloje Tarvydas prieš Lietuvą (Nr. 36098/19)“, 47 punktą, ECHR, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-213372>. Taip pat žr. „Europos Žmogaus Teisių Teismo 2003 m. liepos 24 d. sprendimas byloje Suominen prieš Suomiją (Nr. 37801/97)“, 34 punktą, ECHR, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-61178>.

Akcentuodamas Seimo kontrolierių nepriklausomumo principo svarbą, Konstitucinis Teismas neanalizavo Seimo kontrolierių įstatymo 9 straipsnio 1 dalies 6 punkto nuostatų, pagal kurias, reglamentuojant Seimo kontrolieriaus įgaliojimų pasibaigimo pagrindus, nustatyta, kad Seimo kontrolieriaus įgaliojimai nutrūksta, kai daugiau kaip pusė visų Seimo narių pareiškia nepasitikėjimą juo. Ši įstatymo nuostata kelia pagrįstų abejonių dėl jos konstitucingumo, kadangi, nenurodant jokio įstatyminio pagrindo, dėl kurio galėtų pagrįstai kilti toks nepasitikėjimas, nustatomas tik procedūrinis Seimo kontrolieriaus įgaliojimų pasibaigimo aspektas – Seimo narių balsavimas, daugiau kaip pusė visų Seimo narių pareiškia nepasitikėjimą. Taip sudaromos prielaidos tokį teisinį reguliavimą vertinti ir kaip galimai pažeidžiantį Seimo kontrolieriaus nepriklausomumą, neatitinkantį ir tarptautinių ombudsmeno instituto nepriklausomumo kriterijų.

Taigi, Konstitucinis Teismas nėra išsamiai analizavęs ir suformulavęs išsamesnės Seimo kontrolierių veiklos konstitucinės doktrinos principų. Manytina, kad kai kurios Konstitucinio Teismo suformuotos teismų nepriklausomumo doktrinos nuostatos galėtų būti *mutatis mutandis* taikytinos ir Seimo kontrolieriams. Konstitucinis Konstitucinis Teismas yra suformulavęs plačią teismų nepriklausomumo doktriną³⁴, tačiau jos negalėtume taikyti

34 Konstitucinio Teismo doktrinoje teismo nepriklausomumas ir nešališkumas yra esminė žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo garantija, būtina teisingo bylos išnagrinėjimo, pasitikėjimo teismu sąlyga. Teismo ir teisėjo nepriklausomumo principas kaip būtina žmogaus teisių ir laisvių apsaugos sąlyga plėtotą daugelyje Konstitucinio Teismo aktų ir išliko vienu svarbiausių teisėjo ir teismo nepriklausomumo tikslų. Konstitucinis Teismas *inter alia* 2008 m. gegužės 28 d. nutarime šią nuostatą aiškino ir kaip reiškiančią teisėjo ir teismų pareigą, kylančią iš Konstitucijoje (*inter alia* jos 109 straipsnio 2 dalyje, taip pat 30 straipsnio 1 dalyje) garantuotos kiekvieno asmens, manančio, kad jo teisės ar laisvės yra pažeidžiamos, teisės turėti nešališką ginčo arbitražą, kuris pagal Konstituciją ir įstatymus iš esmės išspręstų kilusį teisinį ginčą (*inter alia* „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. gruodžio 6 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 101-2264; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. gruodžio 21 d. nutarimas, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 109-3192; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. liepos 12 d. nutarimas, *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 62-2276; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. gegužės 9 d. nutarimas, *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 51-1894; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. spalio 22 d. nutarimas, *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 110-4511; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2015 m. sausio 14 d. sprendimas“, TAR, 2015-01-15, Nr. 650). Teismų nepriklausomumo kriterijus itin svarbus ir Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencijoje, *inter alia* viename paskutiniųjų 2021 m. birželio 7 d. sprendimų („Europos Žmogaus Teisių Teismo 2021 m. birželio 7 d. sprendimas byloje Xero Flor w Polsce sp. z o.o. prieš Lenkiją (Nr.4907/18)“, ECHR, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-210065>).

visa apimtimi ne tik dėl skirtingos institucijos prigimties, bet ir todėl, kad jų negalima išskirti kaip institucinių ir individualių nepriklausomumo garantijų. Nepriklausomumo garantijos skirtingos išimtinai Seimo kontrolieriams, o ne Seimo kontrolierių įstaigai, nebent tik tiek, kiek ji užtikrina Seimo kontrolieriaus materialines ir kitas veiklos garantijas.

Teismo nepriklausomumas³⁵ – tai esminis teismo ir teisėjo veiklos principas, grindžiamas galimybe vykdyti teisingumą be kitų, visų pirma išori-

Šiuo aspektu svarbus ir Lenkijos Konstitucinio Tribunolo 2021 m. lapkričio 24 d. nutarimas, vertintinas kaip atsakas šiam Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimui, kuriame Lenkijos Konstitucinis Tribunalas pripažino Europos Žmogaus teisių konvencijos 6 straipsnio nuostatų nesuderinamumą su Lenkijos Konstitucija.

Teismo teisėjo nepriklausomumo principas negali būti įgyvendinamas be atitinkamų garantijų sistemos, šių garantijų sistemą analizavo ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. ESTT teismų nepriklausomumo principą kildina iš Europos Sąjungos teisės nuostatų (*inter alia* Europos Sąjungos sutarties 2, 19 straipsniai, Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija (47 straipsnis). 2019 m. birželio 24 d. sprendime („Teisingumo Teismo 2019 m. birželio 24 d. sprendimas Europos Komisija prieš Lenkiją byloje C-619/18“, Infocuria, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=215341&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=422030>), remdamasis *inter alia* anksčiau suformuota jurisprudencija, jį interpretuoja kaip teismų išorines ir vidines nepriklausomumo garantijas. Remdamasis *inter alia* anksčiau suformuota jurisprudencija, jį interpretuoja kaip teismų išorines ir vidines nepriklausomumo garantijas. ESTT aiškindamas teismines nepriklausomumo ir nešališkumo garantijas, *inter alia* pabrėžia kad jos yra susijusios su reikalavimu, kad egzistuočių taisyklės, be kita ko, dėl teismo sudėties, jo narių skyrimo, įgaliojimų trukmės ir nusišalinimo, nušalinimo ir atšaukimo priežasčių, kad teisės subjektams nekiltų jokių pagrįstų abejonų dėl to, ar teismui nedaro įtakos išorės veiksniai, ir dėl jo neutralumo, kai susikerta interesai (*inter alia* „Teisingumo Teismo 2018 m. liepos 25 d. sprendimas Minister for Justice and Equality (Teismų sistemos trūkumai) byloje C-216/18 PPU“, 66 punktas (ir jame nurodyta jurisprudencija), Infocuria, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=204384&pageIndex=0&doclang=lt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=439908>; taip pat „Teisingumo Teismo 2019 m. birželio 24 d. sprendimas Europos Komisija prieš Lenkiją (Aukščiausiojo Teismo nepriklausomumas) byloje C-619/18“, 74 punktas, Infocuria, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=215341&pageIndex=0&doclang=lt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=440651>; 2021 m. lapkričio 16 d. Teisingumo Teismo (didžioji kolegija) sprendime pripažino, kad teisingumo ministro teisė deleguoti teisėjus pažeidžia Lenkijos teismų nepriklausomumą („Teisingumo Teismo 2021 m. lapkričio 16 d. sprendimas sujungtose bylose Nr. C-748/19 – C-754/19“, Infocuria, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=249321&pageIndex=0&doclang=lt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=440651>).

- 35 Plačiau žr.: Rimvydas Norkus, „Judicial Independence: A European and National Perspective“ (eds.), iš *The Future of Legal Europe: Will We Trust in It? Liber Amicorum in Honour of Wolfgang Heusel*, G. Barrett et al. (Springer Nature Switzerland AG, 2021), 605–630.

nių, veiksmų, *be valstybės valdžios institucijų poveikio ir kontrolės*. Teisėjo nepriklausomumas ir nešališkumas grindžiamas jo profesiniu autonomiškumu (savarankiškumu), jo asmenybės integralumu. Lietuvos Konstitucinio Teismo formuojamoje doktrinoje išskirtini *inter alia* tokie esminiai teisėjo nepriklausomumo garantijų aspektai, kaip antai, *teisėjų įgaliojimų trukmės neliečiamumas, teisėjų procesinis nepriklausomumas, teisėjų imunitetas*. Jie tam tikra apimtimi taikytini ir Seimo kontrolieriams.

Išvados

Nors Konstitucinio Teismo formuojama Seimo Kontrolierių konstitucinio instituto doktrina yra negausi, fragmentiška, vis dėlto galima išskirti kai kuriuos esminius šio instituto bruožus. Seimo kontrolierių institucija *nepriskirtina nei įstatymų leidžiamajai, nei vykdomajai, nei teisminei valdžiai*, ji yra teismo atžvilgiu papildoma (subsidiari), nepriklausoma institucinė žmogaus teisių garantija. Todėl ir Seimo kontrolieriaus tyrimas vertintinas kaip teisminę žmogaus teisių apsaugą papildantis institutas, nepakeičiantis ir nekonkuruojantis su teismu. Seimo kontrolierių kompetencija nėra išimtinė tuo požiūriu, kad dėl tų pačių aplinkybių, faktų asmuo, nesikreipęs ar nepatenkintas Seimo kontrolieriaus sprendimu, gindamas savo teises gali tiesiogiai kreiptis į teismą. Įstatymu įtvirtintas Seimo kontrolierių *sprendimų neskundžiamumas* teismui konstitucinėje doktrinoje yra suprantamas kaip neužkertantis kelio asmeniui, manančiam, kad jo konstitucinės teisės ar laisvės yra pažeistos atitinkamais valstybės ar savivaldybių pareigūnų veiksmais (neveikimu) ir (arba) sprendimais, kreiptis į teismą.

Konstitucinio Teismo formuojamoje doktrinoje atsispindi ir Seimo kontrolieriaus kaip konstitucinio instituto funkcinis dualizmas: jis tuo pat metu yra ir žmogus teisių institucinė garantija, ir nepriklausoma kontrolės institucija.

Svarbus Seimo kontrolierių veiklos bruožas, kuris ateityje galėtų būti analizuojamas ir Konstitucinėje doktrinoje, yra jų vykdomos veiklos daugiasluoksniškumas, nes ši institucija turi ir tam tikrą prevencinės institucijos bruožų – netaikant sankcijų, siekiama išspręsti ne tik asmeninę, bet ir sisteminę *inter alia* viešojo administravimo srities problemą.

Seimo kontrolierių *veiklos nepriklausomumo* garantija yra esminė, už-

tikrinanti Seimo kontrolierių kaip savarankiškos žmogaus teises viešojo administravimo srityje ginančios konstitucinės institucijos veikimą. Nors Konstitucinis Teismas nėra išsamiai atskleidęs Seimo kontrolierių instituto nepriklausomumo bruožų, manytina, kad šiuo atveju galėtų būti *mutatis mutandis* taikytinos kai kurios Konstitucinio Teismo suformuluotos konstitucinės doktrinos nuostatos, skirtos teismų nepriklausomumui, – *inter alia* tokie esminiai teisėjo nepriklausomumo garantijų aspektai kaip įgaliojimų trukmės neliečiamumas; procesinis nepriklausomumas; imunitetas, tam tikra apimtimi taikytini ir Seimo kontrolieriams. Tai pasakytina ir apie Seimo kontrolierių sprendimų motyvus, kurie turi būti ne tik grindžiami įstatymo nustatytais pagrindais, bet ir motyvuoti, tokių sprendimų motyvams galėtų būti taip pat *mutatis mutandis* taikytinos Konstitucinio Teismo suformuluotos konstitucinės doktrinos nuostatos, skirtos teismų sprendimų motyvams.

Nors Seimo kontrolierių institutas nėra grindžiamas Lietuvos istorinėmis konstitucijų tradicijomis, pagal savo paskirtį jis priskirtinas visuotinai žinomam ombudsmeno (*ombudsman- ombudsperson*) institutui, ir taip yra suprantama šio konstitucinio instituto paskirtis. Todėl ypač svarbu, kad jo veiklos principai derėtų ir su visuotinai pripažintais tarptautiniuose šaltiniuose formuojamais principais, kad jis veiktų kaip nepriklausoma, nešališka, skaidrumo ir objektyvumo principais grindžiama žmogaus teisių gynimo institucija.

THE PARTICULARITIES OF THE CONSTITUTIONAL INSTITUTE OF SEIMAS OMBUDSMEN

Toma Birmontienė

Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *The constitutional institute of Seimas ombudsmen is comparable to the internationally well-known institute of the ombudsman (ombudsperson). The doctrine formed by the Constitutional Court reflects the functional dualism of this institute. The institution of the Seimas ombudsmen, which is not a part of the legislature, the executive, or the judiciary, is interpreted as a control institution, and at the same time is a supplementary (subsidiary) independent institutional guarantee of human rights in relation to the court. The restriction established by law on the competence of administrative courts not to investigate the decisions of Seimas ombudsmen may be assessed as a guarantee of independence, which does not prevent a person who believes that their constitutional rights or freedoms have been violated (abused) by State or local governmental officials from appealing to the court. The guarantees of the independence of Seimas ombudsmen are essential, and although the Constitutional Court has not fully disclosed the features of the concept of the independence of Seimas ombudsmen, it is assumed that some essential provisions of the official constitutional doctrine formulated by the Constitutional Court regarding the independence of courts and the motives of court decisions are mutatis mutandis applicable to the Seimas ombudsmen institution. The provision of the Law on the Seimas Ombudsmen, according to which the powers of the ombudsman could be terminated when more than half of all members of the Seimas express a vote of no confidence, raises reasonable doubts about its constitutionality and compliance with the international criteria of the ombudsperson's independence.*

Keywords: *Seimas ombudsman, independence of Seimas ombudsman, ombudsperson, constitutional court, constitutional jurisprudence.*

Toma Birmontienė, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės instituto profesorė, socialinių mokslų (teisė) daktarė. **Mokslinių tyrimų kryptys:** konstitucinė teisė, žmogaus teisės, sveikatos teisė.

Toma Birmontienė, professor at the Institute of Public Law at the Law School at Mykolas Romeris University, Doctor of Social Sciences (Law). **Research interests:** constitutional law, human rights law, health law.