ADMINISTRACINĖS TEISĖS NOVELOS

Liber Amicorum
Algimantui Urmonui

MYKOLO ROMERIO
UNIVERSITETAS

Administracinės teisės novelos

Liber Amicorum
Algimantui Urmonui

Mykolo Romerio universiteto profesorius
dr. Algimantas Urmonas

Redaktorių kolegija:
Prof. dr. Eglė Bilevičiūtė (pirmininkė)
Greta Česnaitytė (vykdančioji redaktorė)

Prof. dr. Darijus Beinoravičius
Prof. dr. Toma Birmontienė
Prof. dr. Romualdas Drakšas
Prof. dr. Julija Kiršienė
Prof. dr. Gediminas Mesonis
Prof. dr. Andrejus Novikovas
Prof. dr. Birutė Pranevičienė
Prof. dr. Rasa Ragulskytė-Markovienė
Doc. dr. Dovilė Sagatienė
Prof. dr. Agnė Tvaronavičienė
Prof. dr. Milda Vainiutė
Dr. Tomas Žilinskas

Leidinio recenzentai:
Prof. dr. Darijus Beinoravičius, prof. dr. Julija Kiršienė, prof. dr. Gediminas Mesonis.

Straipsnių recenzentai:
Prof. dr. Eglė Bilevičiūtė, prof. dr. Toma Birmontienė, prof. dr. Ieva Deviatnikovaitė, prof. dr. Romualdas Drakšas, dr. Jolita Miliuvienė, prof. dr. Andrejus Novikovas, prof. dr. Birutė Pranevičienė, doc. dr. Dovilė Sagatienė, prof. dr. Vytautas Sinkevičius, doc. dr. Gintaras Šapoka, prof. dr. Agnė Tvaronavičienė, prof. dr. Milda Vainiutė, dr. Tomas Žilinskas, dr. Edita Žiobienė.

Aprobuota:

Aprobuota Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės instituto susirinkimo 2022 m. vasario 15 d. protokolu Nr. 10-64 ir Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos tarybos 2022 m. vasario 21 d. nutarimu Nr. 1T-2.

Visos leidinio ir leidybos teisės saugomos. Šio leidinio arba kurios nors jo dalies negalima taisyti, dauginti ar kitaip platinti autoriui ir leidėjui nesutikus.

ISBN 978-609-488-029-2 (spausdintas)
ISBN 978-609-488-028-5 (internete)

© Autorių kolektyvas, 2022
© Mykolo Romerio universitetas, 2022

Turinys

1. ĮŽANGA.....7
Eglė Bilevičiūtė, Juozas Valčiukas

2. PROFESORIUS DR. ALGIMANTAS URMONAS: SOCIALINIO GYVENIMO ANALITIKAS IR LIETUVOS ADMINISTRACINĖS TEISĖS MOKSLO KŪRĖJAS..... 11
Vytautas Šlapkauskas

3. ADMINISTRACINĖ TEISĖ M. RÖMERIO DIENORAŠČIUOSE..... 46
Ieva Deviatnikovaitė

4. KAI KURIE VYRIAUSYBĖS AKTŲ KONSTITUCINGUMO KONTROLĖS KLAUSIMAI..... 73
Vytautas Sinkevičius

5. SEIMO KONTROLIERIŲ KONSTITUCINIO INSTITUTO YPATUMAI 103
Toma Birmontienė

6. ĮSTATYMO VIRŠENYBĖS PRINCIPO UŽTIKRINIMAS ADMINISTRACINĖJE TEISĖKŪROJE SPECIALIOSIOS KOMPETENCIJOS BŪTINYBĖS ATVEJAIS 126
Laura Paškevičienė

7. TEISĖS VIEŠUMO PRINCIPAS VS ASMENS DUOMENŲ APSAUGA: ATVEJO ANALIZĖ 155
Milda Vainiutė, Juozas Valčiukas

8. PRIVAČIŲ INTERESŲ DEKLARAVIMAS LIETUVOJE: RETROSPEKTYVINIS IR PERSPEKTYVINIS POŽIŪRIS 172
Violeta Kosmačaitė

9. VAIKO TEISIŲ APSAUGOS INSTITUCIJŲ SISTEMA: RAIDA, VAIDMUO IR SVARBA..... 208
Edita Žiobienė

10. TEISĖS Į APELIACIJĄ ADMINISTRACINIŲ BYLŲ TEISENOS ĮSTATYME PARADIGMINĖ KAITA..... 236
Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė

11. NUOTOLINIO ADMINISTRACINIO PROCESO YPATUMAI 257
Eglė Bilevičiūtė, Birutė Pranevičienė

12. DAR KARTĄ SPECIALIŲ ŽINIŲ PANAUDOJIMO VERTINIMO BAUDŽIAMAJAME, CIVILINIAME IR ADMINISTRACINIAME PROCESE KLAUSIMU..... 282
Vidmantas Egidijus Kurapka, Henryk Malevski, Karolis Kurapka

13. KONFIDENCIALUMO PRINCIPAS ADVOKATO VEIKLOJE IR JO RIBŲ NEAPIBRĖŽTUMAS 301
Romualdas Drakšas

14. PRAŠYMŲ IR SKUNDŲ NAGRINĖJIMO YPATUMAI NAUJAUSIO TEISINIO REGULIAVIMO KONTEKSTE 328
Andrejus Novikovas

15. PREVENCINĖS IR ANKSTYVOSIOS STADIJOS ADMINISTRACINIŲ GINČŲ MEDIACIJOS POREIKIS IR GALIMYBĖS LIETUVOJE 350
Salvija Mulevičienė, Agnė Tvaronovaičienė

16. VALSTYBĖS NAUDOJAMŲ ADMINISTRACINIŲ TEISINIŲ PRIEMONIŲ UŽTIKRINTI, KAD BŪTŲ APDRAUSTA TRANSPORTO PRIEMONIŲ VALDYTOJŲ CIVILINĖ ATSAKOMYBĖ PRIVALOMUOJU DRAUDIMU, ĮGYVENDINIMO PROBLEMINIAI ASPEKTAI 376
Tomas Žilinskas

17. TEISINĖS LYTIES REIKŠMĖ TRANSLYTIŠKUMO ATVEJU 403
Daiva Petrėnaitė

18. PASAULIO SVEIKATOS ORGANIZACIJOS TEISĖS AKTŲ POVEIKIS VISUOMENĖS SVEIKATOS VALDYMUI NACIONALINĖJE TEISĖJE 421
Mindaugas Verbickas

19. PROFESORIAUS DR. ALGIMANTO URMONO DARBŲ BIBLIOGRAFINIS SĄRAŠAS 446

ĮŽANGA

Susitikti kelyje su mokslininku – tai pajusti, ką reiškia mąstymo autentiškumas, idėjos grynumas, žodžio lyg uolos tvirtumas. Nuostabos, smalsumo ir kantrybės paieškoms tyrumas. Sutikti kelyje mokslininką, su kurio vardu siejama tam tikra minties mokykla, – tai jau prilygsta galimybei pažinti laikmetį.

Mokslininką padeda atpažinti dėmesį pritraukianti minties gelmė ir jos švytėjimas, kurio jėga aplink save suburia asmenybes, suteikia vilties gimti tam tikrai tradicijai, priverčia skaitytoją, atsitiktinai atvertusį tekstą, susimąstyti apie kitokią žmogaus paskirtį žemėje. Vis lengviau mokslininku apsimesti, vis sunkiau juo būti. O būti mokslininku – tai rašyti ir kalbėti, mąstyti ir išlikti mokslininku permąstant save, mokslinių tyrimų objektą ir pasaulį besikeičiančioje realybėje.

Profesoriaus dr. Algimanto Urmono asmenybė Lietuvoje siejama su teisinės minties mokykla, kuri koncentruojasi į administracinės teisės ir proceso tyrimų lauką. Mykolo Romerio universitete ši teisinės minties mokykla, kurioje išaugo ištisa administracinės teisės mokslininkų karta, yra dažnai vadinama profesoriaus dr. Algimanto Urmono vardu.

Profesorius dr. Algimantas Urmonas ilgą laiką sėkmingai vadovavo Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedrai. Savo pavyzdžiu į mokslinę veiklą jis pritraukė daugybę studentų. Profesorius vadovavo šimtams bakalauro ir magistro baigiamųjų darbų, taip pat net dvidešimt penkiems doktorantų, kurie vėliau pasirinko akademinės karjeros kryptį, disertaciniams darbams. Sugebėjimas žvelgti iš paukščio skrydžio perspektyvos ir pastebėti Profesoriui leido pasikviesti į akademinę bendruomenę jaunuosius talentus, kurie dėl savo atsidavimo akademiniam darbui tapo neatsiejama universiteto mokslinio potencialo dalimi.

Daugelis Profesoriaus mokinių universitete liudija, kad dr. Algimantui Urmonui būdingas mokytojo pašaukimas. Kai mokytojo pašaukimą turintis žmogus gauna galimybę formuoti pedagogų komandą, natūralu, kad šiame procese pagrindinis dėmesys bus sutelktas į neeilinių asmenybių paieškas. Taip ir profesorius dr. Algimantas Urmonas pamažu suformavo pedagoginei veiklai atsidavusių dėstytojų komandą, kuri Mykolo Romerio universitete atsidėjo administracinės teisės ir proceso bei šioms teisės mokslo šakoms artimų dalykų dėstymui.

Išskirtinės vertės yra iš kartos į kartą Profesoriaus perduodami metodologiniai rašymo ir apskritai mąstymo įgūdžiai. Šis metodologinis stuburas mokslininko plunksnai suteikia lengvumo, o tekstams – aiškumo, kuris atsiranda dėl loginės struktūros, sisteminio minties išdėstymo būdo. Tai domina visus, kurie siekia būti mokslininkais. Tai skiria tuos, kurie tik apsimetinėja mokslininkais, ir tuos, kurie siekia būti tikrais mokslininkais. Laukiančiųjų, kurie iš profesorių tikisi gauti mokslininko gyvenimui reikšmingų mąstymo pamokų, iki šios dienos esama nemažai.

Šiuo leidiniu Mykolo Romerio universiteto akademinė bendruomenė bei Profesoriaus draugai ir kolegos mokslininkai iš kitų universitetų, taip pat ir praktikai siekia paminėti garbingą Profesoriaus sukaktį savo moksliniais darbais. Leidinio autoriai gvildena įvairius aktualius administracinės teisės ir proceso bei jiems gimininguos klausimus. Leidinyje pateikiami istoriniai administracinės teisės aspektai M. Romerio dienoraščiuose, taip pat analizuojami Vyriausybės aktų konstitucingumo kontrolės klausimai, įstatymo viršenybės principo užtikrinimo administracinėje teisėkūroje problematika, Seimo kontrolierių konstitucinio instituto ypatumai, vaiko teisių apsaugos institucijų sistema. Leidinyje nagrinėjami ypač aktualūs šiuo metu nuotolinio administracinio proceso, apeliacijos ir mediacijos institutų, advokato veiklos ir specialiųjų žinių panaudojimo administraciniame procese klausimai. Nagrinėjamos ir administracinės specialiosios dalies, viešojo administravimo bei aktualios sveikatos teisės problemos.

Profesorius dr. Algimantas Urmonas neabejotinai visų pirma yra iškilus Lietuvos mokslininkas, kuris yra įrašytas į Mykolo Romerio universiteto istoriją. Profesorius dr. Algimantas Urmonas yra ne tik iškilus mokslininkas ir mokytojas, bet taip pat ir labai šiltas, atjaučiantis, sąžiningas, padorus ir

nuostabus žmogus. Jis visada įkvepia savo jaunatviškumu, sveika gyvensena, entuziazmu ir optimizmu. Mums visiems neabejotinai yra didelė garbė būti šalia Profesoriaus ir mokytis iš jo išminties.

Prof. dr. Eglė Bilevičiūtė
Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Viešosios teisės instituto profesorė

Doc. dr. Juozas Valčiukas
Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Viešosios teisės instituto direktorius

PROFESORIUS DR. ALGIMANTAS URMONAS: SOCIALINIO GYVENIMO ANALITIKAS IR LIETUVOS ADMINISTRACINĖS TEISĖS MOKSLO KŪRĖJAS

Vytautas Šlapkauskas
Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo akademijos Teisės ir teisėsaugos institutas
El. paštas: slapkauskas@mruni.eu

Santrauka. Mokslinėje studijoje atskleidžiamas profesoriaus dr. Algimanto Urmono gyvenimo kelias, jo vaidmuo ir indėlis reformuojant bei kuriant Lietuvos Respublikos vidaus reikalų sistemą ir administracinės teisės mokslą. Ankstyvoje vaikystėje patirti skaudūs išgyvenimai nepalaužė A. Urmono valios siekti teisingumo. Šio siekio įgyvendinimui jis skyrė daug dvasinių ir intelektualinių pastangų. Aktyvų ir gabų jaunuolį, Vilniaus universitete įgijusį teisininko specialybę, dirbti pakvietė Teismo ekspertizės mokslinio tyrimo institutas, kuriame A. Urmonas tapo kriminologu, parengė ir apgynė teisės mokslų kandidato (dabar – daktaro) disertaciją.

A. Urmono asmenybės galia ypač atsiskleidė Lietuvos Respublikos nepriklausomybės atkūrimo ir jos įtvirtinimo procesuose. Jis aktyviai dalyvavo kuriant Lietuvos policijos akademiją ir rengiant naujus administracinės teisės aktų projektus. Šiuo laikotarpiu jis buvo Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos ir vidaus reikalų sistemos reformos intelektualinis lyderis, kuris aktyvia polemika siekė įveikti itin gajų „senojo mąstymo“ priešinimąsi būtinoms permainoms. Jis ir jo vadovaujamos darbo grupės parengė: 1) Vidaus reikalų ministerijos giluminės reformos sampratą, 2) vidaus reikalų sistemos kūrimo strateginius tikslus 10–15 metų laikotarpiui, 3) naujų Lietuvos teisėsaugos institucijų steigimo įstatymų projektus, 4) administracinių teisės pažeidimų kodekso, baudžiamojo kodekso, baudžiamojo proceso kodekso pataisų ir naujų kodeksų bei kitų svarbių administracinės teisės aktų projektus.

Ypač reikšmingą vaidmenį Algimantas Urmonas atliko kuriant Lietuvos Respublikos administracinės teisės mokslą. Jis sukūrė naują Lietuvos administracinės teisės mokslo paradigmą „Administracinė teisė socialinių

pokyčių erdvėje“, kuri organiškai yra susijusi su teisinės valstybės ir liberalios demokratijos visuomenės socialine prigimtimi ir tolimesne raida. Naują administracinės teisės mokslo paradigmą jis plėtojo ne tik mokslo darbais, bet ir įtvirtino praktikoje virš 30 metų Mykolo Romerio universitete ugdydamas Lietuvos Respublikos administracinės teisės teisininkų ir mokslininkų kartas. Vertinant šį jo vaidmenį ir mokslinį indėlį reikia konstatuoti, kad profesorius dr. Algimantas Urmonas yra socialinio gyvenimo analitikas ir Lietuvos šiuolaikinio administracinės teisės mokslo pradininkas ir kūrėjas.

Reikšminiai žodžiai: administracinė teisė, kriminologija, paradigma, Lietuvos valstybės vidaus reikalų sistema, socialiniai pokyčiai, metodologija, socialinės sąveikos.

Įvadas

Lietuvos šviesuomenės ir Sąjūdžio pastangomis, palankiai susiklosčius politinėms sąlygoms, po penkiasdešimties metų sovietinės okupacijos mūsų Tauta atkūrė savo nepriklausomą valstybę. Jau sukanka trisdešimt dveji metai, kai kuriame šiuolaikinę liberalios demokratijos valstybę. Per šį valstybės raidos laikotarpį nuėjome labai didelį kelią – nuo visateisio grįžimo į JT ir kitas pasaulio organizacijas iki tapimo Europos Sąjungos ir NATO nariais. Mūsų Tauta rinkimų ir referendumų būdais išreiškė ir patvirtino savo valstybės ir pilietinės visuomenės tolimesnės raidos vertybines orientacijas. Jų esmė – tai žmogaus teisių ir laisvių apsauga, teisinės valstybės ir atviros pilietinės visuomenės kūrimas. Šių vertybių puoselėjimo socialinės patirties neturėjome. Ją įgijome eidami sunkiu bandymų ir klaidų keliu, sistemindami ir permąstydami su savo šalies valstybingumo įtvirtinimu ir jo plėtra susijusių sociokultūrinių reiškinių ir procesų bei pasiekimų generuojamą informaciją.

Pagrindinis visų su savo šalies valstybingumo įtvirtinimu ir jo plėtra susijusių sociokultūrinių reiškinių ir procesų šaltinis yra žmogus ir bendruomenės. Labai retai Lietuvos visuomenės viešame gyvenime išreiškiame pagarbą tiems žmonėms, kurie visą savo erudiciją ir jėgas atidavė mokslo kūrimui atgimusioje Lietuvos valstybėje. Jų misija – Šviesos mūsų Tautoje ir pasaulyje skleidimas. Ši misija būdinga visoms mokslo kryptims, šakoms ir sritims, bet labiausiai – humanitariniams ir socialiniams mokslams. Būtent humanitarinių ir socialinių mokslų šviesuoliai savo moksline kūryba puo-

selėja pagarbą žmogui, ugdo visuomenės narių gebėjimus siekti tarpusavio supratimo ir santarvės, kuria valstybinio ir socialinio gyvenimo kokybę.

Vienas šių šviesuolių yra Algimantas Urmonas – socialinių mokslų profesorius ir teisės daktaras, Mykolo Romerio universiteto garbės profesorius. Dramatiškų aplinkybių sklidinas jo gyvenimo kelias – nepalaužiamas teisingumo siekimas, intensyvi ir produktyvi profesinė veikla bei mokslinė kūryba – yra pavyzdys mums, jo mokiniams ir kolegoms bei ateinančioms kartoms. Tai didžiausio kūrybinio potencialo asmenybė, kurios indėlis kuriant Lietuvos administracinės teisės mokslą ir ugdant naujų kartų teisininkus visada kelia susižavėjimą.

Šios mokslinės studijos *tikslas* – atskleisti prof. dr. Algimanto Urmono indėlį ir vaidmenį kuriant Lietuvos Respublikos vidaus reikalų sistemą, administracinę teisę ir administracinės teisės mokslą. Šiam tikslui pasiekti buvo išnagrinėti įvairūs rašytiniai dokumentai – profesoriaus paskelbtos mokslinės publikacijos, kitos paskirties dokumentai ir rankraščiai. Taip pat remtasi informacija, gauta šiltai bendraujant: apie dramatišką ankstyvąją vaikystę, darbininko patirtį ir teisės studijas bei Lietuvos Respublikos valstybingumo atkūrimo ir įtvirtinimo peripetijas.

1. Ankstyvosios vaikystės dramatizmas

Žmogaus asmenybės formavimosi pradžia yra pirmasis slėpinys, apie kurį dažniausiai kalbame remdamiesi skirtingais požiūriais. Vis dėlto daug tyrinėtojų pripažįsta, kad ankstyvosios vaikystės arba pirminės socializacijos patirtis iš esmės lemia tolimesnį asmenybės formavimąsi. Pirminė socializacija yra kur kas daugiau negu grynai pažintinis mokymasis. Aplinkybėms, kuriomis ji vyksta, dažnai būna būdinga nemaža emocinė įtampa. Be tokio emocinio prisirišimo prie artimų, reikšmingų kitų individų, mokymosi procesas būtų sunkus, o gal apskritai neįmanomas. Tapatintis su kitomis reikšmingomis asmenybėmis vaikui padeda įvairiausi jo emociniai ryšiai. Kad ir kokie jie būtų, internalizacija įmanoma tik tada, kai įvyksta identifikacija[1]: individas įgyja subjektyvų tapatumą – tampa toks, kokį jį esant mano jam reikšmingi kiti individai. Šis procesas suponuoja dialektinį objektyviai jam

1 Peter L. Berger, Thomas Luckmann, *Socialinės tikrovės konstravimas* (Vilnius: Pradai, 1999), 166.

priskirto ir jo paties subjektyviai pripažinto tapatumo ryšį. Tai reiškia, kad vaikas perima jam svarbių individų vaidmenis bei požiūrius ir juos paverčia savais vaidmenimis ir požiūriais. Labai svarbu, kad šio vyksmo metu vaikas perima ir socialinį pasaulį. Subjektyvus tapatumo perėmimas (identifikacija) ir subjektyvus socialinio pasaulio perėmimas yra tik skirtingi to paties – internalizacijos – proceso aspektai.

Pirminės socializacijos metu susikuria pirmasis individo pasaulis, kuriam būdingas ypatingas tvirtumas. Kas lemia šio pasaulio tvirtumą, kas sukuria ontologinio saugumo jausmą, leidžiantį individui ištverti pereinamuosius laikotarpius, krizes ir labai pavojingas aplinkybes? Išskirtinį jo tvirtumą lemia individo ankstyvoje vaikystėje įgyjamas neišvengiamas emocinis ryšys su pirmaisiais jam reikšmingais asmenimis. Šio ryšio esmė – pasitikėjimas artimaisiais. Pasitikėjimas artimaisiais, arba tai, ką E. Eriksonas vadina „pamatiniu pasitikėjimu“, sukuria pirminį ryšių ir santykių tinklą, kuris padeda formuotis suderintai emocinei-kognityvinei orientacijai į kitus individus, objektų pasaulį ir asmens tapatumą. Numanomas abipusis pamatinio pasitikėjimo ryšys su pirmaisiais globėjais iš esmės yra pasąmoningas socialumas, ankstesnis už „Aš“ ir „mane“, ir yra svarbiausias bet kokio jų diferencijavimo pagrindas[2]. Kitaip tariant, pamatinio pasitikėjimo susiklostymas yra būtina vaiko sveiko augimo ir sėkmingo asmenybės formavimosi sąlyga.

Pirminiam Algimanto ryšių ir santykių su savo artimaisiais tinklo kūrimuisi būdingas ypatingas dramatizmas: trijų metų vaikas praranda visus savo artimuosius. Susiformavęs pirmasis pamatinis pasitikėjimas akimirksniu išnyksta: KGB suseka ir suima Algimanto tėvelį Aleksandrą Šleževičių už dalyvavimą Kauno miesto pogrindiniame pasipriešinime grįžusiai sovietų valdžiai, įkalina jį Vorkutos šachtose. Jose Aleksandras Šleževičius dešimt metų vergovės sąlygomis priverstinai kasė anglį, o po to dar buvo ištremtas į Krasnojarsko kraštą; į šį tolimą Sibiro kraštą buvo ištremti ir Algimanto seneliai Šleževičiai. Algimanto mama tremties išvengė tik slapstydamasi ir nelegaliai gyvendama Kaune.

<...> Jau turi pajudėti iš Kauno prekinės stoties gyvulinis tremties traukinys. Senelė Šleževičienė sukužda prie jos prigludusio trijų metukų anūkui Algimantui į ausį: „eik Alguti iš čia, eik link miesto ir neatsigrįžk; jeigu kas nors sustabdys, pasakyk, kad atsitiktinai pasiklydai ir nori atsigerti“. *Trijų*

2 Anthony Giddens, *Modernybė ir asmens tapatumas* (Vilnius: Pradai/ALK, 2000), 56.

metukų vaikas paklūsta savo senelės kuždesiui ir nueina. Jam pasiseka – jo niekas nesustabdo. Už tolimiausio stoties kampo užsislėpęs mato, kaip trūkčiodamas pajuda gyvulinis traukinys ir išnyksta už posūkio, palikdamas jį vieną visiškoje nežinioje. Dabar jau reikia kaip nors pačiam išgyventi...

Benamį ir beglobį vaikelį pastebi ir namo pasiveda visiškai jam nepažįstami Kauno žmonės. Jis penkerius metus gyvena pas svetimus žmones. Tai labai sunkus naujo pamatinio pasitikėjimo formavimosi laikotarpis, kurio metu jį susiranda mama ir retkarčiais aplanko, nes vis dar gyvena nelegaliai. Į legalų gyvenimą mama galėjo grįžti tik pakeitusi pavardę. Besislapstydama Kaune ji sutiko kitą – būsimąjį savo vyrą, ištekėjo ir padedama gerų žmonių įgijo naują pavardę. Tik ištekėdama ir tapdama Janina Urmoniene ji legalizavo savo gyvenimą, bet nerizikavo likti Kaune. Kartu su savo vyru Urmonu Algimanto mama įsivaikina jį – savo vaiką ir persikelia gyventi į Vilnių. Vilniuje prasideda naujas Algimanto Urmono pamatinio pasitikėjimo formavimosi laikotarpis, kuris suteikė stabilumo pagrindus tolimesniam gyvenimui. Todėl vėliau jis labai nuoširdžiai globojo savo įtėvį, o susiklostę nuoširdaus pasitikėjimo jų tarpusavio santykiai buvo esminė priežastis pasilikti jo pavardę[3].

2. Savarankiško gyvenimo pradžia – darbininko veiklos patirtis ir teisės mokslų studijos

Politinio kalinio ir tremtinio sūnus, net ir pakeitęs pavardę, nesijautė saugus. Pasitikėjimo ryšių tinklo plėtimas turėjo būti labai atsargus ir apribotas savaisiais. Neišvengiamai turėjo formuotis santūrios laikysenos viešajame gyvenime patirtis, kuri „gesino“ aktyvią ir smalsią Algimanto prigimtį. Saugiausia tuo sudėtingu sovietmečio laiku buvo įsilieti į darbininkų srautą. Šešiolikos metų jaunuolis nuo 1958 iki 1960 m. dirba Vilniaus centrinio knygyno sandėlio darbininku, nuo 1960 m. iki 1962 m. – Naujųjų statybinių medžiagų instituto laborantu, nuo 1962 m. iki 1965 m. – Vilniaus Plastmasinių dirbinių gamyklos ekstruzijos aparatininku, saugumo technikos inžinieriumi[4].

3 Valerija Kontrimaitė, „Susipažinkite: Algimantas Urmonas“, laikraštis *Karštas komentaras*, 2010 m. vasario 5–19 d.

4 „Algimantas Urmonas“, Wikipedia, https://lt.wikipedia.org/wiki/Algimantas_Urmonas.

Vilniaus Plastmasinių dirbinių gamykla tuo laiku buvo inovatyviausia įmonė. A. Urmonas gretai kopė darbininkiškos profesijos karjeros laiptais: dvidešimtmetis tapo sudėtingo įrenginio, gaminusio polietileno vamzdį, valdymo operatoriumi; dar po dvejų metų – V kategorijos vamzdžių ekstruzijos aparatininku. Ekstruzija (angl. *extrusion* < lot. *extrudo* – išstumiu, išspaudžiu) – technologinis ilgų vienodo profilio gaminių, pvz., vamzdžių, plėvelių, strypų, juostų, siūlų gavimas ekstruderiu arba ekstruziniu presu. Ar toks darbas galėjo patenkinti energingo ir mąslaus jaunuolio siekimus, kurio mąstyme kryžiavosi bent dalis praeities ir dabarties patirties?

Išsivaduoti iš šio giluminio vidinio konflikto galėjo padėti tik tėvo patarimai, kuris tremtyje daug kartų apmąstė skausmingas savo gyvenimo ir mūsų Tautos likimo patirtis. Tėvas ir jo karta nuėjo Pasipriešinimo kovų keliu vardan Nepriklausomos Lietuvos ir niekada šio Kelio neišsižadėjo. Todėl visiškai neatsitiktinai 1962 metais Algimanto tėvas Aleksandras Šleževičius, slapta laikinai grįžęs į Lietuvą ir susitikęs su dvidešimtmečiu sūnumi, ieškančiu savojo gyvenimo kelio, pasakė: sūnau nebijok, nes mes juos nugalėsime. Bet nugalėti galime tik iš vidaus. Todėl reikia ruoštis ilgai kovai: stok į komjaunimą ir partiją, siek mokslo ir veiklos, reikalingos Nepriklausomybei atkovoti. Algimantas paklausė savo tėvo patarimų ir nusprendė Vilniaus universitete studijuoti teisės mokslus. Toks Algimanto sprendimas kilo iš jo dramatiškos vaikystės patirties ir siekio pasirengti kovai dėl teisingumo.

Algimantas Urmonas 1965 metais įstojo į Vilniaus universiteto Teisės fakultetą ir 1970 metais sėkmingai baigė teisės mokslų studijas. Aktyvus studentas dalyvavo įvairiose VU studentų veiklos srityse, bet labiausiai jį domino mokslinė veikla. Jis nuolatos dalyvavo kasmetinėse VU studentų mokslinių darbų konferencijose, o vėliau vadovavo studentų moksliniam būreliui. Pavyzdžiui, 1967 m. spalio 14 d. VU Garbės rašte nurodyta, kad „Algimantas Urmonas, užėmęs II-ją vietą SMD konferencijos teisės sekcijoje, apdovanojamas VU0 Garbės Raštu“[5]. Tai buvo pastebėta ir įvertinta: teisininko kvalifikaciją (dabar tai atitinka teisės magistro kvalifikacijos laipsnį) įgijusį specialistą dirbti pakvietė Teismo ekspertizės mokslinio tyrimo institutas (TEMTI).

TEMTI Nusikalstamumo priežasčių tyrimo ir įstatymų tobulinimo skyriuje Algimantas Urmonas nagrinėjo socialinės teisinės tikrovės margi-

5 1967 spalio 14 d. Vilniaus valstybinio V. Kapsuko vardo universiteto Garbės Raštas, asmeninis A. Urmono archyvas.

nalinius reiškinius. Taikydamas kriminologinių tyrimų metodus, jis siekė suprasti ir paaiškinti vis labiau besiplečiančius negatyvius sovietinės visuomenės reiškinius. Tai padaryti buvo sudėtinga dėl sovietinės ideologijos įsiskverbimo į visus mokslus, taip pat ir į kriminologiją. Sovietinė ideologija ribojo objektyvios informacijos apie negatyvius socialinius reiškinius rinkimą, pavyzdžiui, sociologinio tyrimo metodais, ir gautų duomenų interpretavimą grįsti racionaliais samprotavimais. Sovietinė teisinė sistema buvo ne tik pagrįsta komunistine ideologija ir politiškai angažuota, bet ir toleravo žymią socialistinės realybės ir socialistinio teisėtumo skirtį, kurioje visi buvo susitepę korupcija, o teisingumas buvo parduodamas[6]. Tokia socialinių santykių situacija susiklosto tada, kai politinis totalitarinis režimas yra grindžiamas teisinio reguliavimo formule: viskas draudžiama, ko neleidžia įstatymas ir įgaliotas pareigūnas.

Nusikalstamumo priežasčių tyrimo ir įstatymų tobulinimo skyriuje Algimantas Urmonas dirbo iki 1984 metų ir perėjo visas mokslininko karjeros pakopas – nuo jaunesniojo mokslinio bendradarbio iki sektoriaus vadovo. Jis 1973–1977 metais baigė Maskvos Sąjunginio nusikalstamumo priežasčių tyrimo ir prevencinių priemonių rengimo mokslinio tyrimo instituto aspirantūrą ir 1979 metų pradžioje apgynė teisės mokslų kandidato (dabar – daktaro) disertaciją „Asmenų, padariusių socialistinio turto vagystes, tyrimo kriminologinės problemos“. 1993 metais Algimanto Urmono teisės mokslų kandidato laipsnis buvo nostrifikuotas kaip atitinkantis socialinių mokslų teisės krypties daktaro laipsnį.

Apgintoje disertacijoje Algimantas Urmonas nagrinėjo nusikalstamą asmenybių elgesį lemiančių veiksnių ryšius. Jis aprašė atskirų amžiaus grupių atstovų, vogusių viešąjį turtą, „nusikalstamo aktyvumo“ struktūrą ir lygį. Konkretų „nusikalstamo aktyvumo“ vertinimą Algimantas Urmonas susiejo su amžiaus tarpsnių ypatumais ir tikėtinu jų poveikiu nusikalstamam asmens elgesiui. Atskleidęs teisinio reguliavimo poveikio ir įgyvendinamos profilaktikos tikslų ryšį, jis parengė konceptualią schemą, kurios pagrindu galima kurti konkrečias atgrasymo nuo viešojo turto vogimo ir nusikaltėlių perauklėjimo programas[7].

---

6 Konstantin M. Simis, *U.S.S.R.: The Corrupt Society: The Secret World of Soviet Capitalism* (New York: Simon & Schuster, 1982).

7 Алгимантас И. Урмонас, „Криминологические проблемы изучения лиц, совершивших кражи социалистического имущества“, Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. На правах рукописи для слу жебного пользования (Москва: Всесоюзный институт по изучению причин разработке мер предупреждения преступности, 1978).

3. Socialinių paraščių tyrimai ir „perestroikos“ nulemtos permainos – kelias į Lietuvos policijos akademijos ir administracinės teisės kūrimą

Po studijų Vilniaus universiteto Teisės fakultete diplomuotas teisininkas Algimantas Urmonas dvidešimt metų savo mokslinę karjerą siejo su mūsų visuomenės paraštėse funkcionuojančių reiškinių tyrimais, pasitelkdamas kriminologijos mokslo metodus. Šiuo laikotarpiu jis ne tik parengė ir sėkmingai apgynė disertaciją, bet ir organizavo bei vykdė kriminologinius tyrimus, skelbė mokslines publikacijas.

Algimanto Urmono kriminologinių reiškinių tyrimo centre – nusikalstamo elgesio asmenybės bruožų atpažinimas ir išskyrimas bei jos resocializacijos modelių rengimas. Mokslininkui rūpi išsiaiškinti resocializacijos galimybes: kaip nusikalstamo elgesio asmenybei suvaldyti savo vidinius impulsus ir motyvus. Todėl Algimantas Urmonas siekia išsiaiškinti amžiaus tarpsnių raidos suponuotus poreikius ir jų vaidmenį asmenybės struktūroje. Po to jis pereina prie lyginamosios polinkį nusikalsti turinčių asmenybių poreikių analizės. Pavyzdžiui, jis išnagrinėjo poreikių vaidmenį nusikaltėlio-vagies asmenybės struktūroje[8]. Tokio nuodugnaus tyrimo duomenys teikia pagrindą pagrįsti ir išplėtoti turtinių nusikaltimų recidyvisto sampratą[9].

Nusikaltėlio sociopsichologinių bruožų tyrimas leidžia išskirti esminius nusikalstamos asmenybės bruožus ir jų santykį su elgesio motyvais. Todėl neatsitiktinai Algimantas Urmonas formuluoja tyrimų užduotį – atskleisti gebėjimų vaidmenį socialistinio turto grobėjo asmenybės nusikalstamame elgesyje[10]. O asmenybės gebėjimų išsivystymo lygis yra susijęs su amžiaus tarpsnių raida. Todėl amžiaus kriterijus gali būti esminis nusikaltėlio asmenybės tyrimo metodologijos pagrindas, kuriuo grindžiamas nusikaltė-

8 Алгимантас И. Урмонас, „Об изучении места потребностей в структуре личности преступника-вора“, *из Вопросы криминологии, уголовного права, процесса и прокурорского надзора: сборник научных трудов* (Москва: Изд-во Всесоюзного ин-та по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, 1975), 49–59.

9 Алгимантас И. Урмонас. „О понятии рецидива преступлений“, *из Сборник научных работ.* Вып. 5 (Вильнюс: Изд-во НИИСЭ МЮ Лит ССР, 1975), 171–177.

10 Алгимантас И. Урмонас, „О роли способностей в преступном поведении личности расхитителя социалистического имущества (к постановке вопроса)“, *из Сборник научных работ.* Вып. 6 (Вильнюс: Изд-во НИИСЭ МЮ Лит ССР, 1980), 239–247.

lių elgesio tyrimo diferenciacija, pavyzdžiui, nagrinėjant skirtingų amžiaus tarpsnių recidyvistų elgseną[11]. Remiantis gautais nusikalstamo elgesio tyrimo duomenimis, galima rengti atitinkamus nusikalstamo elgesio asmenybės diferencijuotos resocializacijos modelius. Kitaip tariant, tyrimo duomenys apie nusikaltėlio tapatybę gali būti panaudojami jo asmenybės struktūros pertvarkymui[12].

Į santykinai ramų teisės mokslininko A. Urmono gyvenimą įsiveržia sudėtinga asmeninė drama: 1982 metais jo mamą ištiko insultas, ji neteko kalbos ir negalėjo kontroliuoti savo prigimtinių procesų. Todėl pagrindinį dėmesį jis turi skirti mamos globai, o ne mokslinei kūrybai. Būtina paralyžiuotos mamos priežiūra jį vertė ieškoti tokios mokslinės ir darbinės veiklos, kuri garantavo didesnes pajamas ir galimybes daugiau laiko skirti mamos slaugymui. Viena vertus, tokias galimybes suteikė Vidaus reikalų ministerijos Minsko aukštosios mokyklos Vilniaus fakultetas, kuriame 1984–1990 metais jis dirbo administracinės teisės ir proceso bei kriminologijos dalykų vyresniuoju dėstytoju. Kita vertus, Algimanto Urmono sukaupta mokslinė patirtis kriminologijos mokslų srityje laidavo dvi galimybes – toliau specializuotis administracinės arba baudžiamosios teisės moksluose ir su jais susijusioje praktikoje. Tačiau jo asmenybinė Dvasia visada priešinasi dalyvavimui baudžiant kitas asmenybes. Todėl Algimantas toliau gilinasi į socialinio gyvenimo reiškinių pažinimo analitiko ir dėstytojo veiklą. Bet ir šito jam nepakanka, nes „perestroikos“ pradžioje jis aktyviai įsijungia į administracinio valdymo teisės instrumentų kūrimą ir pareigūnų rengimo sistemos pertvarkos organizavimą.

Taigi šis draminis Algimanto Urmono asmeninio gyvenimo laikotarpis susipina su Sovietų Sąjungoje 1985 metais prasidėjusia „perestroika“, kurios raida nulėmė ypač gilias geopolitines permainas. Šių permainų smaigalyje atsidūrė ir jų varomąja jėga tapo mūsų tautos šviesuomenės 1988 m. birželio 3 dieną įsteigtas Lietuvos Persitvarkymo Sąjūdis, atvedęs į Nepriklausomos

---

11 Алгимантас И. Урмонас, „Использование возрастного критерия в дифференцированном изучении личности рецидивиста корыстной направленности“, *из Использование современных достижений науки и техники в деятельности следственных органов и судов по борьбе с преступностью. Тезисы республиканской научной конференции* (Вильнюс: Изд-во НИИСЭ МЮ Лит ССР, 1981), 387–390.

12 Алгимантас И. Урмонас, „Проблемы использования данных о личности преступника для ее переформирования“, *из Вопросы судебной экспертизы и криминологии. Вып. 13.* (Вильнюс: НИИ СЭ МЮ Литовской ССР, 1977), 82–87.

Lietuvos atkūrimą. Pildėsi Tėvo žodžiai – „Mes juos nugalėsime iš vidaus“. Algimanto Urmono Dvasia atsiveria laisvėjančios ir vėliau nepriklausomos Lietuvos Respublikos kaip teisinės valstybės kūrimui.

Planinės ekonomikos žlugimas Sovietų Sąjungos viduje lėmė, kad SSRS Komunistų partija buvo „priversta“ imtis rizikingos „perestroikos“. Jos politinė ir socialinė filosofija galėjo būti įgyvendinta bandant išlaisvinti Sovietų Sąjungos gyventojų ekonominę iniciatyvą. Iš tiesų tai padaryti buvo labai sudėtinga, nes ilgalaikė komunistinės ideologijos prievarta ir privačios nuosavybės neturėjimas bei ekonominės iniciatyvos ribojimas imperatyviuoju teisinio reguliavimo režimu padarė žymų neigiamą poveikį bendrų elgesio taisyklių laikymuisi. Sovietinio gyvenimo bendrų elgesio taisyklių buvo laikomasi tik tokia apimtimi, kuri garantavo kokios nors asmeninės naudos gavimą visuotinio deficito sąlygomis ir galimybes išvengti viešo moralinio pasmerkimo bei teisinės atsakomybės. Sovietinė teisėtvarka funkcionavo galimų fizinių, socialinių ir psichinių represijų baimės pagrindu. Todėl neišvengiamai buvo išsikerojęs visai sovietinei visuomenei būdingas nepotizmas, klientelizmas ir kyšininkavimas. Esminis sovietinės visuomenės teisinio identiteto bruožas buvo teisinis nihilizmas ir korupcija: niekas teisės negerbė – negerbė ir žmogaus. Šioje visuomenėje egzistavo sovietinės nomenklatūros ir ją aptarnaujančios grupės, kurios buvo aukščiau įstatymų. Todėl neišvengiamai reikėjo keisti sovietinę teisinę sistemą ir teisėtvarkos pareigūnų rengimą.

Šią naujai besiklostančią politinę situaciją Lietuvos šviesuomenė suvokė kaip labai palankų momentą imtis būtinų veiksmų atkuriant bent dalinį Lietuvos Respublikos suverenitetą, o palankiai susiklosčius galimybėms, – siekti visiško suvereniteto. Todėl Lietuvos Persitvarkymo Sąjūdis turėjo „kuo plačiau naudoti ir plėtoti iš Maskvos atėjusios pertvarkos („perestroikos“), viešumo ir demokratizacijos politikos suteikiamas galimybes“[13] nuosekliai siekti ir palaipsniui tapti stipriausia politine jėga, rengiančia Lietuvos valstybės nepriklausomybės atkūrimą ir telkiančia šiam tikslui žmones. Šis politinis-teisinis procesas nuolat buvo susijęs su rizika, nes sovietinė valdžia galėjo bet kuriuo metu imtis represinių veiksmų ne tik prieš Sąjūdžio vadovus, bet ir kitus visuomenės narius.

13 *Lietuvos teisė 1918–2018 m. Šimtmečio patirtis ir perspektyvos* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2018), 120.

Šiuo ypatingu laikotarpiu Algimantas Urmonas, žinomas kriminologas ir viešojo saugumo aukščiausios kvalifikacijos specialistas, yra kviečiamas į įvairias darbo grupes, kurios siekia parengti būtinus sovietinės sistemos valdymo teisinių – administracinės teisės ir proceso – permainų projektus, dalyvauja įvairiose diskusijose apie neišvengiamą teisėtvarkos pareigūnų rengimo sistemos reformą. Visa tai labai svarbu tikintis atkurti Lietuvos valstybingumą. Urmonas, kaip politinio kalinio ir tremtinio sūnus, aktyviai dalyvauja Minsko aukštosios mokyklos Vilniaus fakulteto iniciatyvinėje grupėje, kuri rengia naujos kartos policijos pareigūnų ugdymo projektą ir planuoja savarankiškos Lietuvos policijos akademijos sukūrimą. Pavyzdžiui, 1989 metais Vilniaus fakultete, rekomenduotas katedros viršininko prof. J. Bluvšteino, parengė Lietuvos milicijos įstatymą. Šį įstatymą rengė su grupe pažangių teisininkų, tarp kurių buvo S. Šedbaras, V. Junokas ir kiti A. Urmono kolegos. Jis taip pat parengė Girtavimo ir alkoholizmo kontrolės įstatymą. Deja, abu įstatymų projektai buvo užblokuoti ir nepasiekė viešumos, nes dar buvo ypač sunku skleisti pažangesnę mintį.

Vėliau MRU rektorius prof. dr. Alvydas Pumputis apie šį ypatingą laikotarpį rašė, kad „1990 metais atkūrus Lietuvos Nepriklausomybę, vienas svarbiausių uždavinių ir tikslų buvo sukurti tautinę kvalifikuotų policijos darbuotojų rengimo sistemą. Tuo tikslu buvo suformuluota Policijos akademijos įsteigimo idėja. <...> Buvo išstudijuota policininkų rengimo praktika Lietuvoje tarpukario metais, taip pat pasaulinė, ir ypač Europos šalių, patirtis. Siekiant sukurti optimalią visų lygių policijos darbuotojų rengimo sistemą Lietuvoje, po nuoseklios analizės buvo nuspręsta įsteigti Policijos akademiją. Pasirinkta pakopinė studijų sistema“[14]. Kitaip tariant, Lietuvos Sąjūdis paskatino viešojo saugumo krypties mokslininkus susiburti į bendruomenę ir rengtis savos valstybės atkūrimui.

Ketinimas įsteigti Lietuvos policijos akademiją iš karto pavirto labai rimtu politiniu iššūkiu, nes, anot A. Pumpučio, tam „vietinės proimperinės jėgos Lietuvoje stengėsi sutrukdyti“[15]. Bet istorinio proceso nebuvo įmanoma sustabdyti ir 1990 m. balandžio 28 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybė priėmė nutarimą Nr. 145 „Dėl Vilniaus milicijos (policijos) akademijos steigimo“. Po ilgų diskusijų, konsultacijų su specialistais ir įvairių svarstymų

14 Alvydas Pumputis, „Lietuvos policijos akademijos įsteigimas ir raida 1990–1995 metais“, *Kriminalinė justicija* 4, V (1995): 4.

15 *Ibid.,* 7–8.

buvo parengtas Akademijos laikinasis statutas, kurį Aukščiausioji Taryba skubos tvarka balsų dauguma priėmė 1990 m. liepos 13 d. Tuo metu pavyko rasti seno ir naujo specialistų rengimo požiūrių kompromisą: viena vertus, laikinasis statutas įtvirtino Akademijos žinybinį pavaldumą Vidaus reikalų ministerijai, bet, kita vertus, buvo įtvirtintas ir naujas požiūris – pakopinė studijų sistema. Šis dokumentas padarė perversmą ne tik vidaus reikalų įstaigų darbuotojų rengimo sistemoje, bet ir tapo reikšmingas kvalifikuotų specialistų rengimo praktikai šalies mastu[16].

Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministras 1990 liepos 20 d. paskyrė Lietuvos policijos akademijos vadovą ir Akademija pradėjo formuotis bei veikti. Lietuvos visuomenės susidomėjimas Lietuvos policijos akademija (LPA) buvo labai didelis, nes ji atstovavo naujam požiūriui į policijos ir visuomenės santykį: policija turi tarnauti asmens ir visuomenės saugumui. Į pirmo kurso dieninį skyrių priimta 512 jaunuolių, į neakivaizdinį – 95. Suburta labai stipri akademijos mokslinė bendruomenė, kurią sudarė 62 dėstytojai: 1 profesorius, 15 docentų, 3 mokslo daktarai (pagal šiuolaikinę sistemą – habilituoti mokslo daktarai), 21 mokslų kandidatas (dabar – daktaras)[17]. Taigi net 64,5 procentų Akademijos mokslinės bendruomenės narių buvo mokslininkai, kurių mokslo pasiekimai ir patirtis laidavo naujos policijos kartos specialistų, kurie tarnautų demokratinės visuomenės žmogaus teisių apsaugai, rengimo sistemos sukūrimą. Docentui dr. Algimantui Urmonui buvo patikėta sukurti LPA Administracinės teisės ir vidaus reikalų įstaigų administracinės veiklos katedrą ir jai vadovauti. Iki 1993 metų jis sėkmingai vadovauja šiai katedrai.

Tačiau gajus buvo ir senasis požiūris: policijos specialistų rengimo sistemos modelis turi atitikti 1990 metais valstybės vadovų kurtą vidaus reikalų sistemos (toliau – ir VRS) viziją, kurioje sistemos valdymas buvo patikėtas Vidaus reikalų ministerijai (toliau – ir VRM), o policijos veikla buvo integruota ir identifikuojama su VRM veikla. Taip buvo siekiama sukurti vertikaliąją policijos specialistų rengimo sistemą, kurioje viena žinybinė mokymo įstaiga koordinuotų visų pakopų policijos pareigūnų rengimą. Ši sistema santykinai atitiko vakarietišką policijos rengimo praktiką: buvo teigiama, kad policijos mokymo įstaigoms turi vadovauti viena institucija – Vidaus

16 Alvydas Pumputis, „Lietuvos policijos akademijos įsteigimas ir raida 1990–1995 metais“, *Kriminalinė justicija* 4, V (1995): 6.

17 *Ibid.,* 9.

reikalų ministerija ar policijos vadovybė. Buvo manoma, kad tai efektyvu valdymo ir administravimo požiūriu, taip pat tai – galimybė organizuoti mokymus pagal suderintas įvairių pakopų programas ir darbo metodus[18].

Labai gajų senąjį požiūrį neišvengiamai reikėjo pakeisti ir tai padaryti buvo galima vieninteliu keliu – į VRM vadovybę integruoti tuos viešojo saugumo krypties mokslininkus, kurių darbai ir patirtis galėjo laiduoti pačios ministerijos pertvarkymą taip, kad ji tarnautų teisinės valstybės ir demokratinės visuomenės žmogaus teisių apsaugos kūrimui. Dauguma jų buvo susibūrusi Lietuvos policijos akademijoje – kūrė ir vadovavo jos padaliniams. Algimantas Urmonas buvo vienas iš tų žymiųjų profesionalų, kurie jau buvo sukaupę komandinio darbo ir naujų teisės aktų projektų kūrimo patirties bei buvo atsidavę nepriklausomos Lietuvos Respublikos kūrimui. Visos šios aplinkybės suponavo, kad A. Urmonas prisiėmė didžiulę atsakomybę imtis Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos pertvarkos ir jos kūrimo veiklos.

4. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų sistemos pertvarkos ir kūrimo iššūkiai

1993–2001 metais Algimantas Urmonas dirba Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos vadovybėje ir kuria valstybės vidaus reikalų sistemos valdymo ir vystymo strategiją, aktyviai dalyvauja jos įgyvendinimo kontrolės procese. Tą daryti įpareigojo ir jo pareigos: Algimantas Urmonas buvo VRM Štabo vystymosi skyriaus viršininkas, Valdymo departamento vystymosi skyriaus viršininkas, Strateginio vystymosi skyriaus viršininko pavaduotojas, Viešojo saugumo departamento Strategijos formavimo skyriaus viršininko pavaduotojas. Pagrindinė jo veikla ir atsakomybė buvo susijusi su vidaus reikalų sistemos strategijos, teisės aktų, nusikalstamumo kontrolės programų rengimu, ekspertine ir inspekcine veikla. Šiuo laikotarpiu jis ir jo vadovaujamos darbo grupės parengė 39 įstatymų projektus, kitų teisės aktų ir nusikalstamumo kontrolės programų. Tarp jų buvo ne tik policijos ir policijos veiklos įstatymų projektai, bet ir naujų Lietuvos teisėsaugos institu-

18 Kęstutis Vitkauskas, „Policijos personalo rengimo sistemos raida Lietuvoje 1990–2000 m.“, *Viešoji politika ir administravimas* 10, 3 (2011): 375.

cijų įstatymų projektai, pvz., Lietuvos Respublikos valstybės sienos apsaugos tarnybos, Lietuvos Respublikos valstybės saugumo departamento, Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos, Lietuvos Respublikos finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos. Daug pastangų teko paskirti administracinių teisės pažeidimų kodekso, baudžiamojo kodekso, baudžiamojo proceso kodekso pataisų ir naujų kodeksų projektų rengimui[19].

Vienas didžiausių Lietuvos valstybingumo įtvirtinimo iššūkių buvo iš esmės pertvarkyti šią „jėgos ministeriją", kad jos paskirtis, funkcijos ir struktūra atitiktų teisinės valstybės reikalavimus ir tarnautų žmogaus teisių apsaugai. Algimantas Urmonas labai aiškiai apibrėžė ir kritiškai išnagrinėjo LR vidaus reikalų ministerijos pertvarkymo problemas. Jis išskyrė tris esmines hierarchiniu ryšiu susietas ministerijos pertvarkos problemas:

1. požiūriai į vidaus reikalų ministerijos modelį;
2. požiūriai į LR vidaus reikalų ministerijos veiklos pagrindus;
3. požiūriai į LR vidaus reikalų ministerijos persitvarkymo nuostatų įgyvendinimo teisinį ir vadybinį režimą.

Viena vertus, jis suformulavo aiškią pirmosios problemos nagrinėjimo metodologinę poziciją: mūsų šalies „ministerijos" modelis nėra pakankamai apibrėžtas mūsų valstybės strateginiuose dokumentuose – Lietuvos Respublikos vyriausybės įstatyme, teisinės sistemos reformos metmenyse. Metmenų nuoroda, kad valdymo institucijų – LR vidaus reikalų ir LR teisingumo ministerijų – funkcijos, pertvarkomos pagal teisinės valstybės modelį, yra nepakankamai materiali, nes tai nuoroda į teisės teorijos principus. Vyriausybės įstatyme suformuluota analogiška ir dar formalesnė nuostata, kad „ministerija vykdo įstatymų ir kitų teisės aktų jai pavestos srities valstybės valdymo funkcijas ir įgyvendina šioje srityje valstybės politiką". Kita vertus, buvo neaiškios ir kitos teisinės valstybės modelio sudėtinės dalys. Tai apsunkino konkretaus VRM modelio sukūrimą.

A. Urmono teigimu, „kurdami konkretų vidaus reikalų ministerijos modelį, pirmiausiai orientavomės į teisės ir vadybos šaltinius. Darydami prielaidą, kad ministerijos esmę sudaro jos veikla (tikslai, uždaviniai, funkcijos, priemonės, rezultatai) ministerijos modelyje santykinai išskyrėme du glaudžiai tarpusavyje susijusius blokus – veiklos pagrindų ir veiklos strate-

19 2006 sausio 20 d. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos informacinis raštas Nr. 1 D-533-(12) „Dėl doc. dr. Algimanto Urmono rengtų teisės aktų projektų", adresuotas MRU Teisės fakulteto dekanui, MRU Teisės fakulteto archyvas.

gijos blokus. Tokiu modeliu remiamės ne tik pertvarkant ministeriją, bet juo rėmėmės pirmą kartą ministerijos istorijoje rengdami ilgalaikį strateginės veiklos planą 10 metų laikotarpiui (1999–2010 m.)“[20].

Apibrėždamas antrąją problemą Algimantas Urmonas išskyrė vidaus reikalų ministerijos pagrindų – ministerijos doktrinos, veiklos teisinio reguliavimo ir veiklos vadybos – suderinamumo iššūkius pertvarkant ministeriją. Jo požiūriu, išskirtų pagrindų suderinamumas nėra tinkamai sprendžiamas. Nesant „ministerijos“ doktrinos, sudėtinga yra pagrįsti jos modelį, kuriam „gyvybę“ teikia kryptingas konkrečios ministerijos veiklos teisinio reguliavimo ir vadybos dermės siekimas, išreiškiamas per dermės auginimo strateginę viziją ir jos įgyvendinimo praktikos plėtrą. Todėl Algimantas Urmonas konstatuoja, kad „stabilios apskritai „ministerijų“ doktrinos paieška yra nevaisinga, tuo tarpu vidaus reikalų ministerijos doktrina yra subjektyvių ieškojimų kryžkelėje. Stebimas tam tikras atotrūkis nuo oficialiosios Metmenų doktrinos“[21].

Mokslininkas nuolatos pabrėžia būtinybę labai aiškiai ir išsamiai apibrėžti valstybės valdymo institucijų vieningos pertvarkos metodologiją: „Svarbiu doktrinos dalyku yra vidaus reikalų ministerijos kūrimas pagal teisinės valstybės modelį. Šiuo atveju būtina atsižvelgti į nacionalinės teisinės sistemos bruožus, kad ji yra konkreti istorinė teisės, teisinės praktikos ir dominuojančių teisinių idėjų valstybėje visuma, atspindinti jos socialines-ekonomines, politines, kultūros ypatybes. <...> Teisinė valstybė nėra kokia tai politinio momento ideologinė aktualija. Ji yra objektyvių civilizacijos ir demokratizacijos procesų padiktuota būtinybė, kuriai savaip paklūsta kiekviena Europos valstybė“[22]. Remdamasis šiuo pagrindu Algimantas Urmonas teigia, kad vidaus reikalų ministerija gali turėti plečiamąjį (tikslų ir funkcijų) modelį, tačiau jo kūrimas turi vykti atsižvelgiant į teisinės sistemos realijas ir jokiu būdu nerevoliuciniais metodais.

Trečios problemos – LR vidaus reikalų ministerijos persitvarkymo nuostatų įgyvendinimo teisinio ir vadybinio režimo sprendimus ir jų įgyvendinimo galimybes suponuoja pirmų dviejų problemų sprendimai. Algimantas Urmonas labai tvirtai laikosi jo paties įsisąmonintos valstybės valdymo ins-

20 Algimantas Urmonas, „Vidaus reikalų ministerijos pertvarkymo pagrindinės problemos“ (pranešimo konferencijoje rankraštis, Vilnius, 1995), 1.

21 *Ibid*., 2.

22 *Ibid*., 4.

titucijų pertvarkos metodologinės pozicijos, kuri grindžiama atitinkamais hierarchinio ryšio žingsniais – nuo aiškiai apibrėžtų pertvarkos tikslų link siekiamų strateginių rezultatų, kurie atsiranda teisinių priemonių, metodų ir veiksmų tvarios sistemos kūrimo pagrindu. Todėl jam tenka nuolatos pabrėžti, kad „besikeičiantys požiūriai į vidaus reikalų ministerijos modelį išbalansuoja jos persitvarkymo teisinį ir vadybinį režimą. Keliant naujus ministerijos tikslus, keičiasi jos strateginė vizija, uždaviniai, „perkainuojamos" funkcijos, iškyla būtinybė pertvarkyti vidaus reikalų sistemos ir ministerijos sąrangą, infrastruktūrą. Priimant teisinės sistemos reformos metmenis buvo aišku, kad šis programinis dokumentas bus detalizuotas atskiroje programoje. Nepatogu priminti, bet šio dokumento iki šiol nėra. Retoriškai norėčiau paklausti, ar galima nesivadovaujant vadyba, nepasirinkus tinkamo vadybinio režimo siekti pertvarkos?"[23]

Algimanto Urmono akiratis aprėpia ne tik LR vidaus reikalų ministerijos, bet ir visos vidaus reikalų sistemos kūrimo iššūkius ir klaidas. Vidaus reikalų ministerijos 80-mečiui skirtos mokslinės teorinės konferencijos pranešime jis atvirai ir kritiškai analizuoja vidaus reikalų sistemos kūrimo rezultatus: „Šiuo metu teisėsaugos kompleksas, ypač VRS vėl atsidūrė tarsi kryžkelėje. Teisėsaugos problemų infrastruktūra [iš]gyvena savo tikslų, uždavinių, funkcijų, įgaliojimų perkainojimo laikotarpį. Tikslinamos ankstesnės teisinių institucijų santykių ir viso teisėsaugos bloko ribos: siūlomos ir lengva ranka kuriamos naujos struktūros, keičiamos, likviduojamos kai kurios teisinių žinybų funkcijos arba siūloma jas visiškai reorganizuoti. Tokia padėtis susijusi su VRS disfunkcijų reiškiniais, kelia prieštaringus uždavinius kontroliuojant nusikalstamumą. Pastebėta, kad ekonominius, teisinius ir kitokius socialinius santykius reguliuojantys įstatymai [yra] fetišizuojami, teisės normų aktai, esant nepakankamai konceptualiai teisinei politikai, nesukuria privalomos nusikalstamumo prevencijos sistemos. Galimybė įvairiai interpretuoti įstatymus, teisės norminius aktus, netiksliai juos taikyti gali lemti teisės pažeidimus, būti teisės pažeidimų darymo sąlyga. Neatsitiktinai tokie įstatymai skatina lobistinę, monopolinę veiklą, valdininkų piktnaudžiavimą tarnybine padėtimi, biurokratizmą, teisinių institucijų disfunkciją"[24].

23 Algimantas Urmonas, „Vidaus reikalų ministerijos pertvarkymo pagrindinės problemos" (pranešimo konferencijoje rankraštis, Vilnius, 1995), 6.

24 Algimantas Urmonas, „Vidaus reikalų sistema suverenioje valstybėje (Lietuvos Respublikos patirtis)", (pranešimas konferencijoje Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos

Retrospektyvinis žvilgsnis į VRS pertvarkos disfunkcijas patvirtina A. Urmono pateiktos to meto situacijos analizės išvadas. Jos buvo svarbios siekiant tuo metu įsisąmoninti perėjimo iš totalitarinio sovietinio teisinio režimo link demokratino teisinio režimo mentalinį radikalumą. Ar galėjo šis perėjimas būti mažiau radikalus? Negalėjo, nes Lietuvos kaip demokratinės valstybės atkūrimas po ilgai trukusios sovietinės okupacijos buvo visiškai naujos socialinės tikrovės kūrimas ir kūrimasis, kurios patirties visuomenė neturėjo. Vyko aštri priešingų mąstymo modelių kova, nes nauja socialinė tikrovė galėjo būti kuriama tik išlaisvintos subjektinės teisės pagrindu, nes kovo 11 d. Aktu dėl Lietuvos nepriklausomos valstybės atstatymo ir Laikinuoju Pagrindiniu įstatymu buvo deklaruotas Tautos siekis kurti šiuolaikinės demokratijos valstybę ir pilietinę visuomenę.

Išlaisvinta subjektinė teisė gali skleistis radikaliai skirtingomis formomis – ir kaip gaivališka galia, ir kaip kultūros formomis reiškiama jėga. Tik antruoju atveju ji būna grindžiama visuotine pagarba žmogaus teisėms ir laisvėms. Demokratinį politinį režimą įtvirtinanti Lietuvos valstybė ir jos žmonės kūrė naujus subjektine laisve grindžiamus teisinio elgesio modelius, bet jų įgyvendinimas visuomenėje neatitiko susiklosčiusios ir greitai kintančios politinės ir socialinės tikrovės. Juo labiau, kad įsigalėjo politinis neribotos subjektinės laisvės propagavimas, grindžiamas suabsoliutintu tikėjimu savo valios galia. Kadangi sovietizuota Lietuvos visuomenė neturėjo nei žmogaus teisių apsauga grindžiamos teisės sampratos, nei teisinės valstybės supratimo, nei demokratinio gyvenimo kūrimo patirties, tai sovietinės kultūros ir socialinio elgesio normų griovimo procese labai greitai imta absoliutinti individualią laisvę be atsakomybės.

Šis procesas neišvengiamai turėjo įtakos Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos teisėkūros politikos pradmenims, kurie buvo grindžiami visuotinio siekio išsilaisvinti iš sovietinės teisės ir etatistinės teisės samplaika: šios politikos pradžioje „teisė suvokiama kaip veiksena, kuria žmogaus elgesys pajungiamas normų valdžiai“[25] ir jos pagrindu pastebimai įsivyravo visuotinai leidžiamojo teisinio reguliavimo režimo kūrimo tendencija. „Viskas leidžiama, kas neuždrausta“ – demokratijos kūrimo sąlygomis išsiplėtojo

istorinė raida 1918–1998 m., Mokslinės teorinės konferencijos, skirtos VRM 80-mečiui, medžiaga, Trakai, 1998 m. lapkričio 12 d.), 70–71.

25 Harold J. Berman, *Teisė ir revoliucija. Vakarų teisės tradicijos formavimasis* (Vilnius: Pradai, 1999), 19.

dispozityvaus teisinio reguliavimo principas. Toks teisėkūrinis požiūris posovietinėje visuomenėje, kuri buvo morališkai nusilpusi, labai greitai sukūrė „teisines galimybes“ (pvz., įstatymų spragos) legalizuoti neteisinės prigimties veikseną, vėliau įsikerojusią privatizacijos procese. Neteisinės prigimties veiksena – tai prieš žmogaus teisių ir laisvių, teisingumo ir kitų teisinių vertybių apsaugą nukreiptas legalus veikimas[26].

Taigi atkurtos valstybės pastangos išlaisvinti visuomenės teisinę sąmonę visiškai neatitiko socialinės elgsenos pokyčių, vykstančių institucinės deviacijos[27] ir socialinės sistemos deviacijos[28] sąlygomis. Todėl atskirose visuomenės grupėse, ypač tose, kurios buvo susijusios su politika ir verslu, įsiviešpatavo teisinis nihilizmas ir korupcija, neteisinės prigimties veiksenos legalizavimas (pirmieji politikos ir verslo suaugimo požymiai) ir išaugo nusikalstamumas[29]. Visa tai lėmė žymios socialinės dezorganizacijos susiformavimą: „<...> smukęs visuomenės pasitikėjimas savo normomis nebeverčia laikytis normų“[30]

Valstybės aparato galimybės tinkamai reaguoti į visuomenės socialinės dezorganizacijos augimą buvo ribotos ir paprasčiausia buvo vėl eiti „senu keliu“ – plėsti valstybės aparato galias. Neatsitiktinai tuo laiku E. Kūris pabrėžė, kad „šiandien teisės doktrina Lietuvoje iš esmės nesiskiria nuo tos, kurią prieš penketą dešimtmečių mums primetė Sovietų Sąjunga. <...> Šią doktriną trumpai galima apibūdinti kaip etatizmo (valstybės primato prieš teisę pripažinimo) ir pozityvizmo (nepripažinimo jokios kitos teisės, išskyrus valstybės sukurtosios) samplaika. Valstybė čia suvokiama kaip priemonė visuomenei valdyti. Teisė suvokiama kaip valstybės nustatytos ar sankcionuotos elgesio taisyklės“[31]. Todėl pagrįstai galima teigti, kad nepriklausomos

26 Vytautas Šlapkauskas, „Socialinės deviacijos intensyvėjimas“, *Jurisprudencija* 19, 11 (2001): 45.

27 Vytautas Šlapkauskas, „Institucinė deviacija: situacijos apibrėžtis ir interpretacijos problema“, *Lietuvos Mokslas* T. V, kn. 15 (1997): 97–105.

28 Vytautas Šlapkauskas, „Socialinės sistemos deviacijos apibrėžties problema: dalies visuomenės narių atstūmimas“, *Technologija* 4, 17 (1998): 16–20.

29 Antanas Dapšys, „Nusikalstamumas: jo kontrolės ir prevencijos perspektyvos Lietuvoje“, iš *Lietuvos socialinės panoramos kontūrai: straipsnių rinkinys* (Vilnius: Lietuvos filosofijos ir sociologijos institutas, 1998), 218–220.

30 Ralf Dahrendorf, *Modernusis socialinis konfliktas. Esė apie laisvės politiką* (Vilnius: Pradai, 1996), 245.

31 Egidijus Kūris, „Teisinė valstybė, teisinių sistemų įvairovė ir Vakarų teisės tradicija“, iš *Vakarų teisės tradicijos*, Mary Ann Glendon, Michael W. Gordon, Christopher Osakwe

Lietuvos valstybės atkūrimo etape nebuvo nei teisinės valstybės, nei žmogaus teisių apsaugos.

Minėtoje konferencijoje A. Urmonas konstatuoja, kad „teisinės ir vidaus reikalų sistemos plėtros ekstensyviosios kryptys turi objektyvias ribas, kurios šiuo metu beveik išnaudotos. Rinkos santykių plėtra sąlygoja naujų reiškiniu atsiradimą nusikalstamumo struktūroje ir dinamikoje, laiko vidaus reikalų ir kitas teisėsaugos institucijas nuolatinio socialinio ir ekonominio streso būsenoje. Naujomis socialinėmis ekonominėmis sąlygomis realizuojama VRS koncepcija ganėtinai iri, ji mažina savo tiesiogines galimybes gauti informaciją apie nusikalstamo pasaulio padėtį ir greitai bei adekvačiai reaguoti“[32]. Jis pagarsina VRM specialistų nuomonę, kad „Lietuvoje požiūris į teisines reformas dažnai [yra] pernelyg konjunktūrinis, todėl įvairių teisinių dokumentų rengimas pagal koncepcijas (metmenis), programas, taip pat įstatymų kūrimas turi daug trūkumų, kurių būtina išvengti darant VRS pertvarką. Pagrindinis trūkumas [yra] tas, kad vien politikams, o ne ekspertams, mokslininkams rengiant metmenis, programas ir įstatymus dažnai nesurenkama ir neanalizuojama įvairiapusiška ir objektyvi informacija. Tokios sąlygos lemia tai, jog teisinių dokumentų rengimas ir priėmimas, o ne jų vykdomumas tampa teisinės politikos tikslu“[33].

Kitaip tariant, A. Urmonas atskleidžia ydingą teisinio pozityvizmo politikos prielaidą – klaidingą įsitikinimą, kad formalioji teisės akto galia laiduoja jo įgyvendinimą. Todėl teisėkūros subjektai dažniausiai ignoruoja jų rengiamo teisės akto įgyvendinimo galimybes. Anot A. Vaišvilos, teisinis pozityvizmas domisi ne elgesio taisyklės turiniu, o pačia elgesio taisykle. Todėl viską, ką teisėkūros subjektas sukuria kaip visuotinai privalomo elgesio taisyklę ir kurios vykdymą garantuoja valstybės prievartos panaudojimo galimybė, yra ir teisinga, ir teisėta[34]. Nors toks požiūris yra gajus iki šiol, bet jis visiškai neatitinka liberalios demokratijos vertybėmis grindžiamos administracinės teisės politikos.

(Vilnius: Pradai, 1993), XVII.

32 Algimantas Urmonas, „Vidaus reikalų sistema suverenioje valstybėje (Lietuvos Respublikos patirtis)“, (pranešimas konferencijoje Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos istorinė raida 1918–1998 m., Mokslinės teorinės konferencijos, skirtos VRM 80-mečiui, medžiaga, Trakai, 1998 m. lapkričio 12 d.), 71.

33 *Ibid.,* 71–72.

34 Alfonsas Vaišvila, *Teisės teorija. Antrasis, pataisytas ir papildytas leidimas* (Vilnius: Justitia, 2004), 76–77.

Todėl neatsitiktinai A. Urmono kolegė prof. dr. Eglė Bilevičiūtė konstatuoja, kad „esminių pokyčių viešojo administravimo sistemoje reikėjo laukti bene devynerius metus, t. y. tol, kol 1999 m. birželio 18 d. Lietuvos Respublikos Seimas priėmė Viešojo administravimo įstatymą, kuris įtvirtino nuostatas, kad viešojo administravimo įstaigos savo darbe vadovausis demokratinio valstybės valdymo, objektyvumo ir nepiktnaudžiavimo valdžia principais. Toks ilgas delsimas atlikti esminę viešojo administravimo srities reformą paaiškinamas tuo, kad Lietuvoje nebuvo bendros koncepcijos dėl to, koks viešasis administravimas turėtų būti, kokiais administravimo principais – kontinentinės Europos ar anglosaksiškais – reikia remtis įgyvendinant reformą“[35].

Algimantas Urmonas neapsiriboja vien kritine VRS kūrimo iššūkių analize, bet ir pateikia konstruktyvių pasiūlymų dėl jos tolimesnės plėtros. Jo požiūriu „strateginiai 10–15 metų laikotarpio vidaus reikalų sistemos reformos tikslai <...> būtų tokie“[36]:

1. Lietuvos teisinės sistemos ir nacionalinio saugumo požiūriu reikia suformuluoti vidaus reikalų sistemos (policijos ir vidaus tarnybos) sampratą, šios sistemos paskirtį valstybės valdžios vykdymo struktūroje ir jos tarnavimo žmonėms pagrindines konstitucines formas ir būdus.

2. Policijos ir vidaus tarnybų struktūrų santykius „reikėtų įvertinti nusikalstamumo kontrolės <...>, asmens saugumo ir nacionalinio saugumo užtikrinimo požiūriu. Daugeliu atvejų vidaus tarnybos struktūros vykdo neteisinę veiklą, užtikrinančią policijos tiesioginę veiklą <...>. Kitais atvejais formuoja teisėsaugos politiką, teikia politiniams sprendimams priimti reikalingus dokumentus. Trečiuoju atveju tiek policija, tiek vidaus tarnybų struktūros yra mobilizacinis rezervas, mokantis veikti (tai galima ir tobulinti) ekstremalių situacijų, nepaprastosios padėties ar karo atveju“.

3. „Būtina reformuoti vidaus reikalų sistemos valdymą. Restruktūrizuoti Vidaus reikalų ministeriją, pakeisti jos statusą etapais pertvarkant centrinį

35 Eglė Bilevičiūtė, „Lietuvos administracinės teisės mokslo raida“, iš *Konstitucionalizmas ir teisės politika Europos Sąjungoje: mokslo studija,* atsak. red. Vytautas Šlapkauskas (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013), 713–714.

36 Algimantas Urmonas, „Vidaus reikalų sistema suverenioje valstybėje (Lietuvos Respublikos patirtis)“, (pranešimas konferencijoje Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos istorinė raida 1918–1998 m., Mokslinės teorinės konferencijos, skirtos VRM 80-mečiui, medžiaga, Trakai, 1998 m. lapkričio 12 d.), 75.

aparatą <...> į strateginio vadovavimo instituciją, [kurios]:

- pagrindiniai tikslai ir uždaviniai būtų: teisėsaugos, nusikalstamumo kontrolės, kadrų politikos, policijos valdymo strategijos bei efektyvios policijos veiklos modeliavimas, strateginio valdymo sprendimų priėmimas, vykdymo organizavimas, kontrolė, metodinė veikla;

- papildomi VRM tikslai ir uždaviniai būtų informacijos apie policijos veiklą, nusikalstamumą rinkimas, vertinimas, lyginimas, duomenų kaupimas ir analizavimas;

- vidaus valdymo užtikrinimas: materialinis-techninis aprūpinimas, informacinės paslaugos, personalo socialinio aprūpinimo problemų tyrimas ir priežiūra, policijos personalo politikos programavimas ir priežiūra;

- pagrindinės funkcijos būtų vadybinės, orientuotis į policijos ir vidaus tarnybų įstaigų valdymo efektyvumą, teisėsaugos mechanizmų tyrimą ir valdymo gerinimą, teisėsaugos politikos formavimą".

4. Svarbūs yra ir kiti VRS pertvarkos tikslai:

- „gryninti, keisti, suderinti vidaus tarnybų, policijos funkcijas ir pagal jas – teisinį statusą, orientuojantis į JTO standartus nusikalstamumo kontrolės klausimais, Europos bendrijos normas, Lietuvos nacionalinio saugumo strateginius poreikius;

- numatyti policijos, vidaus tarnybų veiklos evoliucijos iš ekstensyvaus į intensyvaus vystymosi kelią būdus, parengti veiklos efektyvumo kontrolės metodus (ypač pagal veiklos kokybines charakteristikas);

- gerinti policijos komisariatų teisinį statusą, teisinę, politinę policijos įstaigų vadovų ir ypač policijos pareigūnų atsakomybę už įstatymų įgyvendinimą kontroliuojant nusikalstamumą, valdžios įstaigoms (policijos) laikantis tarnavimo žmonėms konstitucinio principo;

- teisėsaugos valdymo procese suderinti vidaus reikalų sistemos pagrindinių, specialių ir pagalbinių funkcijų įgyvendinimą, atsižvelgiant į nusikalstamumo kontrolės strateginius prioritetus;

- pagal konkrečias policijos funkcijas ir kintančius nusikalstamumo kontrolės poreikius suderinti policijos universalių ir specializuotų struktūrų veiklą;

- tobulinti policijos ir visuomenės ryšius, suformuoti ir įgyvendinti atviros vidaus reikalų sistemos veiklos nuostatas;

- nustatyti ir pritaikyti policijos institucijų, policijos pareigūnų veiklos imuniteto principus ir jais pagrįsti teisinio reguliavimo poreikius: policijos

ir valdžios santykius; socialinę pareigūnų ir jų šeimų apsaugą; atlyginimą, teikiantį pareigūnams reikalingą ekonominį saugumą ir darbingumą bei leidžiantį išvengti korupcijos; tinkamą profesinį pasirengimą;

- atsižvelgiant į socialinę-ekonominę visuomenės raidą, kurti naujus policijos veiklos modelius (pvz., ekonominę policiją, atitinkančią ekonominių santykių kaitą ir kt.);

- nuolatos derinti vidaus reikalų sistemos reformą su teisinės sistemos reforma, su šalies ekonomine plėtra, socialine politika, politine sistema;

- kuriant naujo tipo vidaus reikalų sistemą. Būtina užtikrinti žmogaus teises ir laisves, įgyvendinti įstatymų viršenybę“[37].

Apibendrinant Algimanto Urmono įvairiapusišką indėlį pertvarkant, kuriant ir vystant Lietuvos Respublikos vidaus reikalų sistemą galima teigti:

1. Vidaus reikalų ministerijos ir jos valdymo sistemos (VRS) pertvarkymas buvo ilgalaikis, hierarchizuotas, daugiasluoksnis, stiprių emocinių įtampų procesas. Šį procesą „lydėjo“ labai ryškus „senojo mąstymo“ ir „naujojo mąstymo“, grindžiamo plačios aprėpties liberalios demokratijos kūrimo metodologijos nuostatomis, giluminis konfliktas. Šios ministerijos pertvarkos iššūkiai yra sumažinta mūsų valstybės kūrimo iššūkių kopija. Todėl jų nagrinėjimas teikia daug galimybių nuodugniau pažinti atkurtos Lietuvos valstybės raidos iššūkius.

2. Vidaus reikalų sistemos pertvarka ir vystymas buvo grindžiamas rengiant naujos kartos administracinės teisės aktus, kurie privalėjo atitikti teisinės valstybės principus, žmogaus teises ir laisves, jų apsaugos reikalavimus ir demokratinės visuomenės teisingumo lūkesčius.

3. Šiuo sudėtingu mūsų valstybės raidos laikotarpiu Algimantas Urmonas labai aktyviai dirbo mūsų valstybės strateginio kūrimo šerdyje ir atliko itin reikšmingą vidaus reikalų sistemos vystymo strateginės politikos formuotojo vaidmenį. Tokį vaidmenį pajėgi atlikti tik labai plačios socialinės erudicijos ir socialinio gyvenimo patirties įgijusi asmenybė. Todėl pagrįstai galime Algimantą Urmoną vadinti socialinio gyvenimo analitiku ir Lietuvos Respublikos administracinės teisės kūrėju.

---

37 Algimantas Urmonas, „Vidaus reikalų sistema suverenioje valstybėje (Lietuvos Respublikos patirtis)“, (pranešimas konferencijoje Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos istorinė raida 1918–1998 m., Mokslinės teorinės konferencijos, skirtos VRM 80-mečiui, medžiaga, Trakai, 1998 m. lapkričio 12 d.), 75–77.

5. Administracinės teisės mokslas: šiuolaikinių metodologinių pagrindų kūrimas ir plėtojimas

Žmogaus, visuomenės ir valstybės gyvenimo viešojo valdymo teise mokslo arba administracinės teisės mokslo kūrimas ir plėtojimas grindžiamas konstitucine forma įteisintomis bendromis visuomenės vertybėmis ir socialinio konteksto tyrimų duomenimis bei jų interpretacija. Tai būtinas, bet nepakankamas bet kurios socialinės tikrovės srities pažinimo metodologijos kūrimo pamatas. Be šio pamato, svarbų vaidmenį atlieka atitinkamo mokslo paskirtis ir jos įgyvendinimo kryptys, vadinamos funkcijomis.

Administracinės teisės mokslo, kaip ir kitų socialinių mokslų, svarbiausios funkcijos yra teorinė, metodologinė, praktinė ir prognostinė:

- teorinės funkcijos tikslas, anot Eglės Bilevičiūtės, – „sukurti pagrindines valstybės viešojo valdymo (administravimo) teisines paradigmas, paaiškinančias viešojo valdymo esmę, jo plėtotės poreikius, dermę su socialiniais pokyčiais įvairiais valstybės raidos etapais. Atgyvenusios administracinės teisės paradigmos negali daryti teigiamo poveikio viešojo administravimo procesams, nes įtvirtina ekonominę, socialinę, struktūrinę, politinę, dvasinę ir ideologinę atskirtį nuo realaus visuomeninio gyvenimo, nesiderina su teisinės valstybės uždaviniais“[38];

- metodologinės funkcijos tikslas – „išskirti veiksmingus viešojo administravimo socialinės aplinkos pažinimo būdus, kurie padeda tyrėjui suvokti ir paaiškinti socialinės ir teisinės realybės dermę. Šių metodų patikimumas priklauso nuo to, kiek jie pagrindžiami, viena vertus, bendraisiais filosofiniais principais, dėsniais ir kategorijomis, naudojamomis socialinių teorijų srityse, kita vertus, konkrečiais tyrimo būdais ir procedūromis, sukurtomis tam tikrų mokslų tiriant įvairias socialinių reiškinių teisines arba kitas faktines aplinkybes“[39];

- praktinės funkcijos tikslas – stiprinti taikomąsias administracinės teisės savybes: 1) atskleisti ketinimus reaguoti į žmogaus, visuomenės ir valstybės vertybiškai suderintų poreikių esmę ir pokyčius bei 2) į valstybės

38 Eglė Bilevičiūtė, „Lietuvos administracinės teisės mokslo raida“, iš *Konstitucionalizmas ir teisės politika Europos Sąjungoje: mokslo studija,* atsak. red. Vytautas Šlapkauskas (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013), 683.

39 *Ibid*.

valdžios institucijų tarnystę žmogui įgyvendinant viešojo administravimo santykius. Abiem atvejais būtina rengti pasiūlymus, tobulinančius valdymo reguliavimą, sudaryti sąlygas mokyti teisės dalykų, propaguoti teisines žinias, formuoti teisinę gyventojų sąmonę[40];

- prognozavimo funkcijos tikslas – „numanyti artimąsias ir ilgalaikes administracinės teisės perspektyvas kintančioje socialinėje aplinkoje. Prognostinę funkciją galima panaudoti kaip socialinę technologiją, iš anksto nustatant viešojo administravimo strategiją, modeliuojant geriausius teisinius sprendimus“[41].

Algimantas Urmonas savo moksliniais darbais kuria ir plėtoja visas išvardytas administracinės teisės mokslo funkcijas. Tačiau didžiausias jo indėlis yra pagarbos žmogaus teisėms ir laisvėms dvasia: svarbiausių administracinės teisės mokslo funkcijų – teorinės ir metodologinės – kūrimas ir plėtojimas Nepriklausomybę atkūrusioje Lietuvos Respublikoje. Šios funkcijos yra itin susipynusios ir tik sąlygiškai jas galima atskirti, nes paradigmos ir koncepcijos yra ne tik naujų teorijų, bet ir metodologijų kūrimo mokslinės gairės. Naujos teorijos taip pat dažnai atlieka metodologinę funkciją pagrindžiant konkrečių tyrimų metodus ir metodikas.

Dauguma A. Urmono mokslinių publikacijų yra svarbios Lietuvos administracinės teisės mokslo kūrimui bei raidai teoriniu ir metodologiniu požiūriu. Tačiau dvi jo mokslinės publikacijos atlieka išskirtinai paradigminį vaidmenį – atskleidžia ir nubrėžia liberalios demokratijos socialinę prigimtį atitinkančio administracinės teisės mokslo vertybinius tolimesnės raidos orientyrus. Todėl verta išsamiau aptarti jų paradigminį vaidmenį, tapusį valstybingumą atkūrusios Lietuvos administracinės teisės mokslo klasika[42].

Chronologiškai pirmoji buvo publikacija „Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje“, o jos fundamentalus „tęsinys“ – „Administracinės teisės socialinės sąveikos“ – paskelbta vėliau. Abiejų mokslinių publikacijų

40 Eglė Bilevičiūtė, „Lietuvos administracinės teisės mokslo raida“, iš *Konstitucionalizmas ir teisės politika Europos Sąjungoje: mokslo studija,* atsak. red. Vytautas Šlapkauskas (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013), 683.

41 *Ibid*., 683–684.

42 Algimantas Urmonas, „Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje“, *Jurisprudencija* 83, 5 (2006): 37–47; Algimantas Urmonas, „Administracinės teisės socialinės sąveikos“, iš *Regnum est: 1990 m. Kovo 11-osios nepriklausomybės Aktui – 20: Liber Amicorum Vytautui Landsbergiui*: *mokslo straipsnių rinkinys*, atsak. red. Gediminas Mesonis (Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2010), 483–510.

parengimas vyko permąstant valstybingumą atsikūrusios Lietuvos Respublikos viduje vykstančias socialines sąveikas, kurių dauguma klostėsi „seno" (arba sovietinio) ir „naujo" (arba demokratinio ir vėliau – liberaliai demokratinio) mąstymų konfliktuose, jų vertybines orientacijas ir raiškos formas. Socialinių priešpriešų įsivyravimas sąlygojo socialinės įtampos laukų Lietuvoje susiformavimą (R. Grigas), o daliai jų virtus teisiniais ginčais, anot E. Bilevičiūtės, nulėmė teisinės įtampos laukų atsiradimą[43].

Todėl verta prisiminti, kad A. Vaišvila, išnagrinėjęs teisinės valstybės kūrimo sąlygas, pabrėžė, kad „perorientuojant Lietuvos valstybinį gyvenimą demokratinių vertybių linkme, reikia <...> modernizuoti pačią tautos, ypač teisininkų, teisinę sąmonę kaip naujos valstybinės, teisinės realybės kūrėją. Ir tai reikia daryti pirmiausia, nes teisinė sąmonė – tai tas pradinis, žmogiškasis šaltinis, iš kurio tiesiogiai išauga „gerai sutvarkytos valstybės" modelis, jo kokybė ir socialinė praktika.<...> Kokios kokybės bus ši sąmonė, tokios kokybės turėsime įstatymus, valstybės institucijas, jų kompetenciją, įstatymų vykdymo teisėtumą, ir galiausiai – žmogaus teisių apsaugos lygį"[44].

Ši įžvalga yra teisinga, bet jos nepakanka, nes, norint modernizuoti teisininkų teisinę sąmonę, reikia prieš tai sukurti naują socialinę tikrovę ir jos raidos perspektyvas atitinkančią teisės mokslų kūrimo paradigmą, kuri orientuotų tolimesnę teisininkų mokslinę kūrybą ir praktinę veiklą. Todėl, lyg būtų paragintas A. Vaišvilos – artimo bičiulio teisės studijų Vilniaus universitete ir vėliau kolegos Mykolo Romerio universitete, Algimantas Urmonas 2006 metais sukuria ir paskelbia naują Lietuvos administracinės teisės mokslo paradigmą: „Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje", o tų pačių metų gegužės 3 d. atlieka habilitacinę procedūrą, pateikęs darbų santrauką „Socialiniai pokyčiai ir žmogiškieji santykiai administracinės teisės erdvėje"[45]. Jo sukurta Lietuvos administracinės teisės mokslo paradigma yra organiškai susijusi su teisinės valstybės ir liberalios demokratijos visuomenės socialine prigimtimi ir tolimesne raida. Paradigmą jis plėtojo ne tik vėlesniais savo mokslo darbais, bet ir įtvirtino praktikoje virš 30 metų Mykolo Romerio universitete ugdydamas Lietuvos Respublikos administracinės tei-

43 Eglė Bilevičiūtė, „Lietuvos administracinės teisės mokslo raida", iš *Konstitucionalizmas ir teisės politika Europos Sąjungoje: mokslo studija,* atsak. red. Vytautas Šlapkauskas (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013), 685.

44 Alfonsas Vaišvila, *Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje* (Vilnius: Litimo, 2000), 19.

45 „Algimantas Urmonas", Wikipedia, https://lt.wikipedia.org/wiki/Algimantas_Urmonas.

sės teisininkų ir mokslininkų kartas.

Naują Lietuvos administracinės teisės mokslo paradigmą A. Urmonas suformulavo nagrinėdamas tris esmines problemas:

1. „Pirmoji problema – [tai] socialinių pokyčių sampratos ir [pokyčių] sąsajų su administracine teise [apibrėžtis]. Socialiniai pokyčiai neišvengiamai veikia administracinę teisę. Kad suspėtų keistis kartu su visuomene, veiksmingai „atspindėtų" socialinės tikrovės dinamiką administracinė teisė turi pasitelkti socialinių mokslų metodus bei įdiegti teisės viršenybę konkrečiame visuomenės raidos etape. Būtina anksti atpažinti socialinius pokyčius ir numatyti, kokias permainas jie sukels. Tuomet galėtume sukurti aiškesnę administracinės teisės normos, sureguliuosiančios vieną ar kitą visuomeninį santykį, viziją.

2. Antroji straipsnio tiriamoji problema skirta aptarti, ar Lietuvos socialiniai pokyčiai daro įtaką įstatymų ir kitų teisės aktų sistemų arba teisės sistemų valdymui. Lietuvoje dar nesukurta veiksminga kokybiškų įstatymų rengimo ir jų kontrolės sistema. Dėl to piliečiai nušalinami nuo įstatymų kūrybos, teisingumo vykdymo, jie pasyvūs. Akivaizdus administracinės priežiūros stiprinimas, agresyvus valstybės tarnų kišimasis į privatų verslą mokesčių surinkimo į biudžetą pretekstu. Tokia teisės socialinė aplinka stumia į neviltį daugelį žmonių. Jiems apmaudu, kad ką tik priimtas įstatymas tuoj pat pakeičiamas arba kitaip „lopomas" – dažnai po keletą kartų per mėnesį. Galima teigti, kad tokia praktika taip pat silpnina bene svarbiausią kiekvieno įstatymo elementą – jo tiesioginę reguliuojamąją norminę jėgą. Administracinė teisė negali būti uždara, atlikdama savo misiją ji privalo naudotis kitų mokslų – teisės sociologijos, kitų socialinių mokslų pasiekimais. Administracinė teisė veikia daugelį žmogaus gyvenimo sričių, todėl jos kūrėjai – mokslininkai privalo rūpintis socialinių pokyčių diagnozavimu ir įvertinimu. Šiam tikslui galėtų pasitarnauti sociologiniai tyrimai, kurių išvados leistų valdyti ir numatyti priimamo įstatymo veiksmingumą.

3. Trečioji straipsnio nagrinėjamoji problema – atskleisti administracinės teisės kaitą lemiančius veiksnius. Administracinė teisė gebės atlikti savo funkcijas, jei laiku ir tinkamai reaguos į ją formuojančios aplinkos pokyčius. Pavyzdžiui, nauji įstatymai gali gerinti verslo reguliavimo aplinką arba sukurti žlugdančias verslą sąlygas vieniems ir proteguojančias sąlygas kitiems. Todėl administracinė teisė turi gebėti konstitucinių principų kontrolės pagrindu strategiškai reaguoti į aplinkos permainas. Ji privalo naujai įvertinti ir

prireikus keisti teisinio reguliavimo priemones ir metodus pradėdama nuo administracinio teisinio reguliavimo sistemos analizės ir atnaujinimo“[46].

Labai svarbu, kad A. Urmonui pavyko ne tik atskleisti administracinės teisės kaitą lemiančius veiksnius, bet ir jų hierarchinį poveikį. Jis pabrėžia, kad:

1. „Pirmiausiai reikia atkreipti dėmesį į kintančios socialinės teisinės vertybinės orientacijos įtaką visai teisinei sistemai. Politiniai, socialiniai, socialiniai psichologiniai veiksniai <...> nulėmė greitą totalitarinės valstybės primestų socialinių teisinių vertybinių standartų „Valstybė, visuomenė, žmogus“ neigimą ir transformaciją į vakarietiškąją socialinę teisinę vertybinę orientaciją „Žmogus, visuomenė, valstybė“. Deja, įgyvendinant idėją, kad „žmogus – tikslas, o ne priemonė“, iškilo vertybių konkurencijos ir jų atrankos sunkumų administracinės teisės praktikai – daugiausiai administracinių gebėjimų srityje, o taip pat teorijai – formuluojant naujų įstatymų koncepcijas ir ypač ieškant tinkamo teisinei valstybei administracinio teisinio reguliavimo mechanizmo įgyvendinimo varianto. <...> Vertybių konkurencijos ir jų atrankos veiksniai taip pat apsunkina tiesioginį Konstitucijos taikymą viešojo administravimo praktikai, ir Konstitucijos normų nuostatos, kaip išeitis, turi būti konkretizuojamos administracinės teisės normomis. Vertybinė orientacija į žmogų, įgavusi konstitucinių teisės principų reikšmę, turėjo įtakos naujų įstatymų administracinės teisės srityje leidybai (Lietuvos Respublikos viešojo administravimo, Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos ir kiti įstatymai)“[47].

A. Urmonas nuolatos primena, kad „naujosios vertybinės orientacijos dominantės į žmogų dar nėra pakankamai įgyvendintos naujuose administraciniuose įstatymuose. Griaunant administracinės teisės subjektų – valstybės institucijų požiūrio į žmogų dinaminius stereotipus, nėra tinkama jų strateginė parengtis. Iki šiol teisinės sistemos reformos metmenyse nesuformuluota tinkama naujosios socialinės teisinės orientacijos teisės doktrina, nukreipta į žmogų. Būtina atkreipti dėmesį į konkretaus asmens diskrecinę teisę įgyvendinti žmogaus subjektines teises ir laisves. Ši diskrecinė teisė pagal Konstitucijos 5 straipsnio trečios dalies nuostatą, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, turėtų suponuoti valdžios institucijų prievoles atsisakyti

46 Algimantas Urmonas, „Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje“, *Jurisprudencija* 5, 83 (2006): 37.

47 *Ibid.,* 44.

tradicinių administracinių leidimų ir draudimų daugeliu atvejų, o esant reikalui naudoti kitus žmonių elgesio reguliatorius, atitinkančius teisinės valstybės ir laisvosios rinkos sąlygas“[48].

2. „Kita veiksnių grupė susijusi su laisvosios rinkos politiniais, ekonominiais, socialiniais, vadybiniais, socialiniais ir psichologiniais poveikiais administracinei teisei. Transformacijos laikotarpiu būdinga ideologijų ir vertybių konkurencija. Daugelio pasirenkamų vertybių ir ideologijų egzistavimas sudaro prielaidas formuotis naujoms veiksmų strategijoms. Deja, teorinė administracinė teisė tokių strateginių darbų vengia. Norint užpildyti šią spragą, administracinės teisės praktikoje rengti įvairių reformų ir įstatymų projektai, tačiau buvo eita seniai žinomu klaidų ir bandymų keliu, daugiausiai dirbo kitų sričių specialistai. Transformacijos laikotarpiu laisvosios rinkos sąlygomis iki šiol nepakankamai atsižvelgta į teisinio reguliavimo mechanizmo galimybes didinti socialinių reguliatorių veiksmingumą. <...> Šiuolaikinės kokybiškos teisės aktų reguliavimo užtikrinimo sistemos nebuvimas mažina net pačių progresyviausių įstatymų veiksmingumą“[49].

3. „Reguliavimo metodų atranka ir jų suderinto taikymo veiksniai. Galima paminėti ekonominius techninius, specialiuosius teisinius, vadybinius, socialinius psichologinius ir kitus metodus, kurių darnus taikymas yra įstatymų reguliavimo sistemos pagrindas. Reguliavimo teisinės priemonės, kurios atlieka „energetinę“ reguliavimo metodų įgyvendinimo funkciją, taip pat nustato ir šių metodų procesinį reglamentavimą ir procedūras. <...> Perėjus prie rinkos santykių ūkinėje ir kitose gyvenimo srityse, įtvirtinus įvairias nuosavybės formas pakito vykdomosios valdžios veiklos įgyvendinimo metodai. Anksčiau vyravo direktyviniai valdymo metodai, o dabar plačiai taikomi valdymo objektų registravimo, licencijavimo, sertifikavimo, akreditavimo, jurisdikcijos, kontrolės ir priežiūros, kreditavimo, pajamų (pelno) apmokestinimo ir kiti metodai. Todėl administracinei teisei privalu reaguoti į tokius pokyčius, atsisakant tradicinių valdymo metodų, būtina tirti ir analizuoti naujų metodų taikymą valdymo veikloje <...>.

Valdyme ribojant valdžios ir pavaldumo (vertikalius) santykius ir plečiant horizontalius santykius būtina koreguoti mokymo tiesas apie vykdomosios valdžios formas. Greta tradicinių teisinių valdymo formų svarbus

48 Algimantas Urmonas, „Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje“, *Jurisprudencija* 5, 83 (2006): 44.

49 *Ibid.,* 44

ir administracinių sutarčių (sandorių) sudarymas. Ši forma nėra nauja, bet anksčiau jos panaudojimo sritis buvo gana siaura. Didėjant administracinių teisinių santykių subjektų teisiniam statusui, daugėja šios teisinės formos panaudojimo galimybių. Svarbu praktiškai kontroliuoti, kaip sutarties šalys laikosi taisyklių, priimtų įsipareigojimų“[50].

4. „Kita veiksnių grupė, susijusi su įvairiais socialinės politinės integracijos veiksniais, mokslų integracija, ir administracinės teisės mokslinių tyrimų kryptys. Lietuvoje, mūsų nuomone, socialiniai mokslai, taip pat ir administracinė teisė atsilieka integracinių tyrimų ir žinių taikymo srityje. Nesukurta kompleksinių tyrimų vizija. Mūsų manymu, administracinei teisei ir kitiems socialiniams mokslams yra svarbūs integraciniai teisės, ekonomikos, politologijos, filosofijos, sociologijos, socialinio darbo, vadybos, psichologijos, etikos ir kitų mokslų tyrimai. Ne tik administracinės teisės, bet ir kitų teisės šakų mokslininkai vengia bendradarbiauti su kitų sričių specialistais. Bendra veikla padėtų atsiriboti nuo daugelio buitinio mąstymo stereotipų, pvz., bausmių ir nuobaudų griežtumo išaukštinimo, griautų utopinę praktiką valdyti valstybės teisinio reguliavimo problemas klaidų ir bandymų metodu (įstatymų rengimas, teisės taikymo efektyvumas ir kt.). <...> Didėja kompleksinių mokslinių tyrimų praktinis poreikis, nes pavienių mokslininkų pastangomis neįmanoma išspręsti daugelio šiuolaikinių administracinės teisės problemų. Būtina nustatyti bendrąsias administracinės teisės problemas metodologiniu (kaip vystyti administracinės teisės filosofiją, sociologiją, jos teoriją apskritai) ir praktinio bendradarbiavimo su kitais, ypač socialiniais, mokslais lygiu“[51].

Su aptartąja moksline publikacija genetiškai yra susijusi kita A. Urmono mokslinė publikacija „Administracinės teisės socialinės sąveikos“. Šioje publikacijoje mokslininkas išsamiai atskleidžia: Lietuvos administracinės teisės mokslo naujos paradigmos vertybines orientacijas; administracinės teisės socialinių sąveikų reguliavimo „darbo laukų“ sampratą; socialinių sąveikų, vykstančių mikro ir makro reguliacinėje erdvėje, sampratą; socialinių sąveikų lygius ir rūšis; administracinės teisės sąveiką su socialiniais mokslais. Naujomis sąvokomis, sampratomis ir dalykiniais ryšiais praturtinta administracinės teisės mokslo naujoji paradigma „Administracinė

50 Algimantas Urmonas, „Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje“, *Jurisprudencija* 5, 83 (2006): 45.

51 *Ibid.*

teisė socialinių pokyčių erdvėje“ išlaiko vieningą vertybinį pagrindą: „<...> žmogus ir jo teisės yra kaip sutartų teisinių vertybių pagrindų orientyras, leidžiantis „vertybiniu lygmeniu“ įvertinti ne tik valstybę, bet ir jos teisinę sistemą, teisinę kultūrą, pilietinę bendruomenę. Būtent pagarba žmogaus teisėms, jų apsaugos ir subjektinių teisinių galimybių užtikrinimas išreiškia visuomenės pažangą“[52].

A. Urmonas iškelia esmingą teisės mokslo klausimą: „Ar visos socialinės intervencijos į žmogiškuosius santykius Lietuvoje susijusios su valdžia žmogui?“ ir argumentuotai ieško į jį atsakymo, kurio atskleidimo kelias vertintinas ne tik kaip teorinis, bet ir kaip metodologinis pagrindas kurti Lietuvos administracinės teisės mokslą. „Socialinė intervencija į žmogiškuosius santykius <...> reiškia valstybės ir visuomenės įsikišimą į žmogiškuosius santykius. Žmogus gyvena bendruomenėje ir nuo jos yra priklausomas. Matome ir girdime įvairių negerovių, susijusių su narkomanijos, nedarbo, skurdo, smurto prieš vaikus problemomis. <...> Reagavimas į jas ir pasirinkti problemų sprendimo būdai ne visada atitinka teisėtus teisinio įsikišimo standartus, ne visada tampa saugiu žmogaus teises užtikrinančiu deriniu. [Todėl] administracinės teisės socialinių sąveikų požiūriu reikia nagrinėti sudėtingą žmogaus temą – jo vietą reguliuotinų socialinių ryšių, tarp jų ir administracinių teisinių ryšių, lauke, pradžioje atkreipiant dėmesį į žmogaus, kaip administracinės teisės objekto [ir subjekto], dviejų matavimų sąveiką. Jos <...> aiškinimai [apibrėžia] administracinės teisės socialinių sąveikų reguliavimo „darbo lauką“, atskleidžia, ką reikia reguliuoti ir kaip reguliuoti pagal žmogaus, visuomenės ir valstybės suderintus interesus ir poreikius, ypatingą pirmumą skiriant žmogui“[53].

A. Urmonas kuria Lietuvos administracinės teisės mokslą nuosekliai laikydamasis metodologinės žmogaus pirmumo prieš valstybę ir visuomenę pozicijos. Šia pozicija jis remiasi ieškodamas teisinės valstybės, jos valdymo institucijų ir žmogaus teisių apsaugos dermių ir nagrinėdamas jų kūrimo administracinės teisės įrankiais praktiką. Pavyzdžiui, jis išsamiai išnagrinėjo administracinės teisinės įstatymų leidybos klaidas makroteisiniu lygmeniu, nes „neveikdamas įstatymas teisinės ekologijos požiūriu užteršia ištisas tei-

52 Algimantas Urmonas, „Administracinės teisės socialinės sąveikos“ iš *Regnum est: 1990 m. Kovo 11-osios nepriklausomybės Aktui – 20: Liber Amicorum Vytautui Landsbergiui: mokslo straipsnių rinkinys*, atsak. red. Gediminas Mesonis (Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2010), 484.

53 *Ibid*.

sės aktų sistemas [ir] priverčia blaškytis nuo beprasmių, žalingų draudimų plėtotės praktikos iki kito kraštutinumo – visiško pasyvumo ir neveiklumo <...>“[54]. Teisinės sistemos vidinis prieštaringumas visada apsunkina teismų darbą. Todėl „Administracinės teisinės įstatymų leidybos klaidos makroteisiniame lygmenyje“ tema organiškai įsilieja į kolektyvinės monografijos „Administraciniai teismai Lietuvoje: nūdienos iššūkiai“ pirmąją dalį. Jos anotacijoje pabrėžiama, kad „pirmojoje dalyje nagrinėjami bendrieji, konceptualūs, su efektyvia administracinių teismų veikla ir žmogaus teisių užtikrinimu susiję klausimai“[55].

Dažniausių administracinės teisinės įstatymų leidybos klaidų atskleidimą makroteisiniu lygmeniu A. Urmonas pradeda nuo įstatymų leidybos proceso esmės paaiškinimo: „<...> šis procesas yra <...> sudėtingo socialinio proceso apraiška, kai įstatymų rengimo, priėmimo ir įgyvendinimo veiksmai derinami tarp objektyvių atitinkančios socialinės ekonominės tikrovės dėsningumų, raiškos ypatumų ir subjektyvių įstatymų leidėjų lūkesčių. Tiktai suderintas ir atitinkantis objektyviai sąlygotus bei išreiškiančius žmogaus, visuomenės, valstybės poreikius įstatymų galiojimas gali būti efektyvios teisėkūros pagrindu, esminiu ir realiu įstatymų galiojimo bei jų įgyvendinimo kokybės ir kiekybės reiškėju“[56].

A. Urmono požiūriu, dažniausios Lietuvos Respublikos Seimo įstatymų leidybos ir konceptualios teisėkūros klaidos yra šios:

piktnaudžiavimas įstatymų reguliacinėmis galiomis ir teisėkūros politizavimas viešai nedeklaruotinais interesais;

stabilių įstatymų rengimo reikšmės menkinimas;

įstatymų rengėjai ir leidėjai vadovaujasi kai kuriais teisiniais mitais, kurie padeda įgyvendinti tam tikrų spręstinų socialinių ekonominių problemų inversiją. Pavyzdžiui, mitas apie teisinių žinių nereikalingumą Seimo nariams; teisės recepcijos taikymo mitai priimant įstatymus[57].

---

54 Algimantas Urmonas, „Administracinės teisinės įstatymų leidybos klaidos makroteisiniame lygmenyje“, iš A*dministraciniai teismai Lietuvoje: nūdienos iššūkiai*, red. Virgilijus Valančius (Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2010), 84.

55 „Administraciniai teismai Lietuvoje: nūdienos iššūkiai“, Lituanistika, https://www.lituanistika.lt/content/28241.

56 Algimantas Urmonas, „Administracinės teisinės įstatymų leidybos klaidos makroteisiniame lygmenyje“, iš *Administraciniai teismai Lietuvoje: nūdienos iššūkiai,* red. Virgilijus Valančius (Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2010), 85.

57 *Ibid.,* 92–101.

Algimantas Urmonas yra eruditas ir todėl natūraliai plečia savo mokslinį akiratį bei kūrybą. Pastaruoju metu jis itin remiasi tarpdalykiniu požiūriu, kuriuo analizuoja teisinių ir įvairių kitų socialinių laukų sąsajas. Kuo platesnio tarpdalykinio požiūrio taikymas socialiniuose moksluose itin stipriai išplečia paties tyrėjo mąstymo aprėptį ir leidžia taikyti naujus tyrimo metodus. Šį procesinį reiškinį net galima tyrinėti nagrinėjant A. Urmono straipsnį „Konstitucinė ir administracinė teisė: Naujų metodologinių paradigmų paieška". Jo santraukoje A. Urmonas pabrėžia, kad „straipsnyje pateikiami svarbiausi šiuolaikinės konstitucinės ir administracinės teisės problemų sprendimų modeliai, nagrinėjamos naujojo metodologinio mąstymo paradigmos. Tyrime taikomo modeliavimo pavyzdžiu buvo pasirinkti svarbiausi Lietuvos Respublikos pilietybės instituto klausimai"[58]. Tai puikus ne tik mokslinio teisinio mąstymo išplėtimo, bet ir holistinio požiūrio į konstitucinės ir administracinės teisės problemas kūrimo pavyzdys: „<...> sisteminis, sinergetinis ir visuminis požiūris tiriant konstitucinės ir administracinės teisės problemas, padės integruoti teisinius ir socialinius tyrimų laukus, gauti naują informaciją susietą su socialine realybe. Naujų informacinių išteklių gavimas yra sudėtinga kūrybinė veikla teisinio reguliavimo tikslams optimizuoti, gali iššaukti bendrą tarpdalykinį poveikį – sinerginį efektą (bendro veikimo didesnį rezultatą)"[59]. Telieka konstatuoti, kad mūsų Kolega – prof. dr. Algimantas Urmonas puikiai suvaldo savo mokslinės kūrybos potėpius, kurie sinergiškai veikia mūsų kūrybą.

Išvados

Sovietinė okupacija ypač psichologiškai ir materialiai apribojo Algimanto Urmono gyvenimo galimybes vaikystėje ir sąlygojo ankstyvą jo darbinę veiklą. Patiriamas nesaugumas ir ekonominiai iššūkiai grūdino jo charakterį ir nepalaužė A. Urmono pastangų siekti aukštojo teisininko profesijos išsilavinimo. Gabų ir aktyvų teisininką po Vilniaus universitete baigtų teisės mokslų studijų pakvietė dirbti Teismo ekspertizės mokslinio tyrimo insti-

58 Algimantas Urmonas, „Konstitucinė ir administracinė teisė: naujų metodologinių paradigmų paieška" iš *Konstitucija ir teisinė sistema. Liber Amicorum Vytautui Sinkevičiui* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2021), 163.

59 *Ibid*.

tutas, kurio Nusikalstamumo priežasčių tyrimo ir įstatymų tobulinimo skyriuje Algimantas Urmonas nagrinėjo marginalius socialinės teisinės tikrovės reiškinius, parengė ir sėkmingai apgynė teisės mokslų kandidato (dabar – daktaro) disertaciją.

A. Urmono asmenybės galia atsiskleidė Lietuvos Respublikos nepriklausomybės atkūrimo ir jos įtvirtinimo procesuose. Jis aktyviai dalyvavo Lietuvos policijos akademijos sukūrimo ir naujų administracinės teisės įstatymų projektų rengimo procesuose. Šiuo laikotarpiu jis buvo Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos ir vidaus reikalų sistemos reformos intelektualinis lyderis, aktyvios polemikos būdais siekęs įveikti itin gajų „senojo mąstymo“ priešinimąsi būtinoms permainoms. Jis ir jo vadovaujamos darbo grupės parengė: 1) LR vidaus reikalų ministerijos giluminės reformos sampratą, 2) vidaus reikalų sistemos kūrimo strateginius tikslus 10–15 metų laikotarpiui, 3) naujų Lietuvos teisėsaugos institucijų steigimo įstatymų projektus, 4) administracinių teisės pažeidimų kodekso, baudžiamojo kodekso, baudžiamojo proceso kodekso pataisų ir naujų kodeksų bei kitų svarbių administracinės teisės aktų projektus.

Ypač reikšmingą vaidmenį Algimantas Urmonas atliko kuriant Lietuvos Respublikos administracinės teisės mokslą. Jis sukūrė naują Lietuvos administracinės teisės mokslo paradigmą „Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje“, kuri organiškai yra susijusi su teisinės valstybės ir liberalios demokratijos visuomenės socialine prigimtimi ir tolimesne raida. Naują administracinės teisės mokslo paradigmą jis plėtojo ne tik mokslo darbais, bet ir įtvirtino praktikoje virš 30 metų Mykolo Romerio universitete ugdydamas Lietuvos Respublikos administracinės teisės teisininkų ir mokslininkų kartas. Vertinant šį jo vaidmenį ir mokslinį indėlį reikia konstatuoti, kad profesorius dr. Algimantas Urmonas yra socialinio gyvenimo analitikas ir Lietuvos šiuolaikinio administracinės teisės mokslo pradininkas ir kūrėjas.

PROFESSOR DR. ALGIMANTAS URMONAS: ANALYST OF SOCIAL LIFE AND DEVELOPER OF LITHUANIAN ADMINISTRATIVE LAW

Vytautas Šlapkauskas
Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *This scientific study reveals the work of Professor Dr. Algimantas Urmonas, his way of life, and his role and contribution to the reform and development of the system of internal affairs and administrative law of the Republic of Lithuania. The painful experiences of early childhood did not break Urmonas' will to seek justice – he devoted much spiritual and intellectual effort to this endeavor. An active and talented young man who acquired the specialty of a lawyer at Vilnius University, A. Urmonas was invited to work at the Forensic Science Research Institute, where he became a criminologist and prepared and defended a dissertation as a candidate of law (now a doctor).*

The power of A. Urmonas' personality was especially revealed in the processes of restoring and consolidating the independence of the Republic of Lithuania. He actively participated in the processes of establishing the Lithuanian Police Academy and drafting new administrative legal acts. During this period, he was the intellectual leader of the reform of the Ministry of the Interior of the Republic of Lithuania and the system of internal affairs, and sought to overcome the very strong resistance of "old thinking" to necessary changes through active controversy. He and his working groups prepared: 1) the concept of deep reform of the Ministry of the Interior, 2) strategic goals for the development of the internal affairs system over a period of 10–15 years, 3) draft laws on the establishment of new Lithuanian law enforcement institutions, 4) the projects of the Code of Administrative Offenses, the Criminal Code, amendments to the Code of Criminal Procedure, and new codes and other important administrative legislation.

A. Urmonas played a particularly important role in the development of administrative law in the Republic of Lithuania. He created a new paradigm of Lithuanian administrative law, "Administrative Law in the Space of Social

Change", which is organically related to the social nature and further development of a state governed by the rule of law and a liberal democracy. He developed a new paradigm of administrative law not only through scientific works, but also by establishing it in practice at Mykolas Romeris University for over 30 years, educating generations of administrative law practitioners and scientists in the Republic of Lithuania. Assessing his role and scientific contribution, it should be noted that Professor Dr. Algimantas Urmonas is an analyst of social life and a pioneer and creator of modern Lithuanian administrative law.

Keywords: *administrative law, criminology, Lithuanian state internal affairs system, social changes, paradigm, methodology, social interactions.*

Vytautas Šlapkauskas, Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo akademijos Teisės ir teisėsaugos instituto profesorius, socialinių mokslų (teisė) daktaras. **Mokslinių tyrimų kryptys**: teisės sociologijos, filosofijos, etikos ir politikos bei saugumo problematika ir tyrimai.

Vytautas Šlapkauskas, professor at the Institute of Law and Law Enforcement of the Academy of Public Security at Mykolas Romeris University, Doctor of Social Sciences (Law). **Research interests**: sociology, philosophy, ethics, politics, and security issues and research.

ADMINISTRACINĖ TEISĖ M. RÖMERIO DIENORAŠČIUOSE

Ieva Deviatnikovaitė
Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės institutas
El. paštas: ieva@mruni.eu

Santrauka. Tarpukario Lietuvoje nebuvo parašytų administracinės teisės vadovėlių, atliktų išsamesnių administracinės teisės institutų studijų. Tačiau pati pirmoji monografija, susijusi su administracine teise, o konkrečiau – su administracinių aktų teisėtumo teisminės kontrolės institutu, pasirodė Lietuvoje 1928 m. Tai – M. Römerio knyga „Administracinis teismas". Administracinės teisės tematiką M. Römeris plėtojo savo straipsniuose, paskaitose. Nagrinėjo ją ir savo dienoraščiuose, pirmą kartą užsimindamas apie administracinius teisinius santykius 1920 m. kovo 31 d., o paskutinį – 1941 m. spalio 20 d. Nuo 1920 m. iki 1928 m. M. Römeris administracinius teisinius klausimus dienoraščiuose aptardavo fragmentiškai. Tačiau vėliau administracinės teisės klausimai buvo analizuojami kur kas išsamiau. Tai buvo susiję su 1928 m. Valstybės Tarybos įsteigimu, teismų reforma ir IV Seimo iniciatyva įsteigti Lietuvoje administracinį teismą. Iš dienoraščių paaiškėjo, kad būtent M. Römeris buvo pirmasis administracinio teismo steigimo Lietuvoje iniciatorius, jis kūrė Valstybės Tarybos statutą, norėdamas jame įtvirtinti administraciniam teismui artimą funkciją tikrinti administracinių aktų teisėtumą, parengė pirmąjį Administracinio teismo įstatymo projektą 1932 m., surašė šiam projektui žymųjį aiškinamąjį pagrindimo raštą, kuriuo 1937 m. rėmėsi IV Seimo komisija, rengdama Administracinio teismo įstatymą. M. Römeris troško dirbti administracinio teismo teisėju. Tačiau pagrindinis tikslas, dėl kurio jis norėjo, kad toks teismas būtų pagaliau įsteigtas, buvo organizuotos teisinės valstybės nebuvimas ir policinės valstybės įsigalėjimas.

M. Römerio dienoraščiuose administracinę teisę galima pažinti iš įvairių perspektyvų: kaip dėstymo dalyką, kaip policinės valstybės įsigalėjimo stabdymo įrankį, kaip galimybę ugdyti šalies inteligentijos atsakomybę dėl politinių, socialinių ir ekonominių problemų šalyje, kaip instrumentą, at-

skleidžiantį tų metų politikų, visuomenės veikėjų supratimą apie teisinę valstybę ir valdžių padalijimą.

Reikšminiai žodžiai: administracinė teisė, administraciniai teisiniai santykiai, administracinis teismas.

Įvadas

Tarpukario Lietuvoje nebuvo parašytų administracinės teisės vadovėlių, atliktų išsamesnių studijų, išskyrus keletą straipsnių, susijusių su atskirais administracinės teisės institutais[1], taip pat buvo studentų sudaryti administracinės teisės paskaitų konspektai[2]. Taigi, kiekvienas užrašas, bent koks užsiminimas apie administracinę teisę 1918–1940 m. yra svarbus, nes leidžia nuodugniau suvokti Lietuvos administracinės teisės raidą.

Pati pirmoji monografija, susijusi su administracine teise, o konkrečiau – su administracinių aktų teisėtumo teisminės kontrolės institutu, pasirodė Lietuvoje 1928 m. Tai – M. Römerio knyga „Administracinis teismas“[3]. Administracinės teisės tematiką M. Römeris plėtojo ir kitose knygose[4],

1 Pavyzdžiui, Kazys Laucius, „Administracinis baudimas mūsų įstatymdavystėje“, *Teisė* 44 (1938): 422–434; Kazys Laucius, „Administracinis baudimas mūsų įstatymų leidyboje“, *Teisė* 45 (1939): 54–67; Vladas Mačys, „Dėl valdininkų traukimo atsakomybėn“, *Teisė* 2 (1922): 45–49; Konstantinas Račkauskas, „Lietuvos administracinio teismo pradai”, *Teisė* 37 (1937): 55–65; Jonas Undraitis „Administracinės baudos per 1938 metus“, *Teisė* 48 (1939): 355–362; B? Vasiliūnas „Skundai priežiūros tvarka“, *Teisė* 43 (1938): 321–324; Stepas Vazbys, „Dėl „valdininko“ sąvokos mūsų įstatymuose“, *Teisė* 12 (1927): 98–101 ir t. t.

2 Petras Vilutis, *Administracinė teisė. Bendroji dalis* (Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto Teisių fakultetas, leidėjas – M. Kriaučiūnas, 1939); *Administracinės teisės konspektas.* Pagal prof. Biržiškos programą (Rankraščio teisėmis, 1935); Vaclovas Biržiška, *Administracinės teisės programa* (Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto Teisių fakultetas, 1937); Stasys Vanagas*, Administracinė teisė (užrašai), paruošti prisilaikant 1936/1937 m.m. prof. Biržiškos administracinės teisės programos* (Rankraščio teisėmis, 1937).

3 Mykolas Römeris, *Administracinis teismas* (Kaunas: Valstybės spaustuvė, 1928).

4 Mykolas Römeris, *Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose* (Kaunas: Spindulys, 1931); Mykolas Römeris, *Valstybė*. I tomas (Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto Teisių fakulteto leidinys, 1934); Mykolas Römeris, *Valstybė*. II tomas (Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto Teisių fakulteto leidinys, 1935).

straipsniuose[5], paskaitose[6], studijose[7]. Nagrinėjo ją ir savo dienoraščiuose, pirmą kartą užsimindamas apie administracinius teisinius santykius 1920 m. kovo 31 d., o paskutinį – 1941 m. spalio 20 d. M. Römerio dienoraščiai, istorikų įvardyti epochiniais dokumentais[8], leidžia sužinoti detalių, faktų, įvykių, kurių jokiuose moksliniuose, publicistiniuose straipsniuose, net ir oficialiuose dokumentuose neįmanoma surasti, pavyzdžiui, kaip mokslininkas rašė monografiją „Administracinis teismas“, kaip tų metų politikai suvokė administracinio teismo funkciją, administracinės teisės principus, kaip stipriai buvo įsigalėjusi kyšininkavimo ir piktnaudžiavimo valdžia tradicija, kaip M. Römeris Teisių fakultete norėjo dėstyti administracinę teisę vietoj V. Biržiškos, kaip stengėsi Valstybės Tarybai įdiegti administracinių aktų teisėtumo kontrolės funkciją, rengdamas Valstybės Tarybos statutą, kaip vylėsi, kad reformuojant teismus, bus įsteigtas ir administracinis teismas, kaip rengė 1932 m. Administracinio teismo įstatymo projektą, konsultavo 1937–1940 m. rengiant Administracinio teismo įstatymo projektus, kaip troško būti administracinio teismo teisėju. M. Römerio dienoraščiuose administracinės teisės tematiką galima pažinti iš įvairių perspektyvų: kaip dėstymo dalyką, kaip policinės valstybės įsigalėjimo Respublikoje stabdymo įrankį, kaip galimybę ugdyti šalies inteligentijos atsakomybę dėl politinių, socialinių ir ekonominių problemų šalyje, kaip instrumentą, atskleidžiantį tų metų politikų, visuomenės veikėjų supratimą apie teisinę valstybę, valdžių padalijimą.

Straipsnyje siekiama išanalizuoti vieną iš išlikusių iki šių dienų autentiškų šaltinių (M. Römerio dienoraščius), kuriame yra duomenų apie administracinę teisę, ir kai kurių jos institutų formavimąsi Lietuvoje 1918–1940 m. Taigi, rašant šį straipsnį, pagrindinis šaltinis buvo M. Römerio dienoraščiai. Didelė dalis šių dienoraščių iki šiolei nėra išversta į lietuvių kalbą ir jie nie-

5 Mykolas Römeris, „Vietos savivaldybės“, *Teisė* 3 (1922): 1–16; Mykolas Römeris, „Valstybės Taryba“, *Teisė* 16 (1929): 23–36.

6 Vieša paskaita „Teisinės valstybės organizacija“, skaityta 1927 m. rugsėjo 15 d. iškilmingame Lietuvos Universiteto posėdyje *Lietuvos universitetas 1927–1928 mokslo metais* (Kaunas: Lietuvos Universiteto leidinys, 1928), 6–31; Mykolas Römeris, *Valstybinė teisė*. Prof. Römerio skaitytų paskaitų stenogramos (Kaunas, 1930).

7 Mykolas Römeris, *Lietuvos valstybės konstitucijos reforma* (žurnalo Teisė priedas) (Kaunas: Dirvos, 1928).

8 Rimantas Miknys, „Mykolas Römeris – praeities metraštininkas ir analitikas“, *Prie Nemunėlio*, 2020, 2 (45): 18.

kada nebuvo naudojami tokio pobūdžio tyrimuose. Tyrime panaudota dienoraščių medžiaga, rašyta nuo 1920 m. iki 1941 m. Iš tuo laikotarpiu rašytų dienoraščių net dešimtyje tomų vienaip ar kitaip buvo minima administracinė teisė, administracinis teismas, administravimo mokslas, administraciniai teisiniai santykiai, administraciniai aktai, įstatymo ir administracinio akto santykis, teisėtumas, valdininkų atsakomybė.

Tyrimo mokslinė bazė sudaryta iš Lietuvos centrinio valstybės archyvo, Lietuvos mokslų akademijos Vrublevskių bibliotekos, Vilniaus universiteto bibliotekos rankraščių skyriuose saugomų šešių fondų medžiagos (LCVA: fondas 631 – Vytauto Didžiojo universitetas: apyrašas 12, byla 1173; fondas 923 – Lietuvos Respublikos Ministrų kabinetas: apyrašas 1, bylos 694, 1507; fondas 1557 – Antanas Tumėnas: apyrašas 1, byla 168; LMAVB RS: fondas 138 – Römerių giminės aktai, saug. vien. 2255, 2256, 2257, 2258, 2259, 2260, 2325; fondas 163 – Biržiška Vaclovas saug. vien. 614, 615, 617; VUB RS: fondas 75 – Mykolas Römeris, saug. vien. 11, 12, 13, 14). Tačiau remiamasi ir kitais šaltiniais: moksliniais straipsniais, Seimo stenogramomis, spaudoje paskelbtomis publikacijomis, kuriuose rasti duomenys papildo M. Römerio pateiktą informaciją dienoraščiuose.

Atliekant tyrimą taikytas istorinis, lyginamasis, analitinis, deskriptyvinis, dokumentų analizės metodas. Nuorodų sąraše naudojami trumpiniai LCVA (Lietuvos centrinis valstybės archyvas), LMAVB RS (Lietuvos mokslų akademijos Vrublevskių bibliotekos Rankraščių skyrius), VUB RS (Vilniaus universiteto bibliotekos Rankraščių skyrius).

1. Savivalė, administracinės reformos, konferencijos, „Lietuvių enciklopedija“

Administracinius teisinius santykius M. Römeris pirmą kartą dienoraščiuose paminėjo 1920 m. kovo 31 d. Tada jis lankėsi dabartinės Baltarusijos teritorijoje Ilijoje, kurioje pamatė, kad policininkai teisingumą vykdė tiesiogiai, be jokių teisinių formalumų, „savivalės ir „stiprios rankos“ simboliu“, kad kyšininkavimas klestėjo, o administraciniai teisiniai santykiai beviltiški (lenk. *przykre*). Tuo jis nesistebėjo, akcentuodamas, kad nebuvo nacionalinio atstovavimo kontrolės, o vyriausybės organizuojamos okupuojant be jokio atskaitomybės valstybei elemento. M. Römeris nurodė, kad administraci-

niai teisiniai santykiai Lenkijoje vis dar netobuli, bet šioje teritorijoje jie dar liūdnesni, nes niekas nekontroliavo rajonų viršininkų, žandarų, hierarchinė kontrolė buvo itin netobula, neprasiskverbianti link žemiausių administracijos sluoksnių („kiekvienas rajono viršininkas ir kone kiekvienas žandaras <...> yra vos ne savavališkas budeliukas"). M. Römeris pastebėjo, kad tik valdymas, išplaukiantis iš suinteresuotų gyventojų, taip pat Seimo kontrolė gali panaikinti, numalšinti neteisėtumo siautėjimą[9]. Tais pačiais metais teisininkas paminėjo, kad Lietuvos valdžia jauna, įstaigose dirbo nekvalifikuoti asmenys, funkcionieriai veikė ne kaip teisėsaugininkai, o viešasis valdymas (lenk. *zarząd publiczny*) buvo konstruojamas tik žemės savininkų labui[10]. Iš esmės M. Römeris savo kritišku žvilgsniu įvardijo esminius teisinės valstybės trūkumus – piktnaudžiavimo valdžia vyravimą, visuomeninio intereso nepaisymą, administracinės teisės elementų nebuvimą.

Šiek tiek vėliau M. Römeris akcentavo, kad jaunos, besikuriančios savivaldybės ir jose dirbantys pareigūnai nesuvokia savo teisių ir kompetencijos. Jiems atrodo, kad jie turi reguliuoti visų gyvenimus ir visus santykius bendruomenėje, kad savivaldybių institucijos gali vykdyti teisingumą ir spręsti visus bendruomenės klausimus. M. Römeris nurodė, kad žino pavyzdžių, kai savivaldybės net civilinėse bylose dėl nekilnojamojo turto pasisavindavo teismų ir antstolių kompetenciją. Teisininkas akcentavo, kad mūsų žmonės dar neturėjo savivaldos mokyklos, o jei tokia ir buvo rusų laikais, tai ji buvo sugadinta žemės savininkų savivalės. Trumpai užėmus teritoriją bolševikams, jie paliko neatsakingos vietos valdžios institucijų modelius. Vietos valdžią M. Römeris laikė viena iš didžiausių administracinių teisinių santykių problemų Lietuvoje ir Latvijoje. Jo nuomone, tokia vietos valdžia tik kenkė teisinei valstybei ir darė didelę žalą gyventojams[11].

1921 m. rugsėjo 9 d. M. Römeris užsiminė apie Lietuvos administracinio statuto projektą (metmenis), kuris buvo atsiųstas iš Vilniaus Užsienio reikalų ministerijai. Pagrindinė metmenų idėja buvo vietos valdžią grįsti decentralizacijos ir rajonų autonomijos principais. Ministerija projektą perdavė išna-

9 Mykolas Römeris, *Dienoraštis*: *1920 m. kovo 16-oji–1921 m. sausio 12-oji* (1920 m. kovo 31 d.) (Vilnius: Lietuvos istorijos institutas, 2011), 21.

10 *Ibid*., 69.

11 Mykolas Römeris, *Dienoraštis: 1921 m. sausio 13-oji–lapkričio 7-oji* (1921 m. kovo 30 d.) (Vilnius: Lietuvos istorijos institutas, 2012), 143.

grinėti komisijai, kurią sudarė A. Janulaitis, P. Leonas, S. Rozenbaumas. Projektą rengė Vilniaus lietuvių ir asmenų, prijaučiančių lietuviams, būreliai, kuriems, pasak M. Römerio, vadovavo Biržiškos ir galbūt T. Vrublevskis[12]. Projekto likimas nežinomas.

Nors M. Römeris ir nedėstė administracinės teisės, bet nuolatos domėjosi administracinėmis reformomis, naujovėmis. Tai liudija 1923 m. rugsėjo 25 d. parašyta žinutė, kurioje minimi planai vykti į sociologijos kongresą Romoje. Ten turėjo būti diskutuojama apie administracijos sąvoką to meto valstybės koncepcijų kontekste. Kongreso turinį vėliau teisininkas aprašė Lietuvos universiteto Teisių fakulteto darbuose[13]. Maža to, M. Römeris nurodė galimybę apsilankyti Administracinės teisės tarptautiniame kongrese[14], kuris turėjo vykti 1930 m. rudenį Madride, tačiau lėšų kelionei nebuvo skirta[15]. Mokslininkas 1931 m. rugsėjo 25 d. gavo pranešimą, kad dėl teisininko mokslinės veiklos jis paskirtas Rumunijos administracinių mokslų instituto nariu korespondentu[16].

M. Römeris dienoraščiuose rašė apie Teisininkų draugiją, kurioje, be kitų teisinių klausimų, buvo diskutuojama įvairiais administracinės teisės klausimais. Antai jis rašė, kad 1923 m. spalio 6 d. teismo salėje (matyt, turėta galvoje Vyriausiojo Tribunolo teismo salę) įvyko Teisininkų draugijos susitikimas, kuriame skaityti pranešimai. Vienas iš jų buvo susijęs su vietos valdžios priimamų administracinių aktų problematika[17].

1924 m. gruodžio 4 d. M. Römeris rašė apie pareigūnų atsakomybę. Tiesa, ne administracinę, o baudžiamąją. Jis pastebėjo, kad, priėmus Laikinąjį Lietuvos teismų ir jų darbų sutvarkymo įstatymą[18] ir jo 34 straipsnyje įtvirtinus nuostatą, kad visi valstybės valdininkai, nusikaltę eidami savo parei-

12 Mykolas Römeris, *Dienoraštis: 1921 m. sausio 13-oji–lapkričio 7-oji* (1921 m. rugsėjo 9 d.) (Vilnius: Lietuvos istorijos institutas, 2012), 361.

13 Mykolas Roemeris, *Trečiasis tarptautinis sociologijos kongresas Romoje* (Kaunas: Valstybės spaustuvė, 1925).

14 Römer Michał, Dziennik 1928–1930 (1930 m. gegužės 6 d.), LMAVB RS, f. 138-2259, l. 249.

15 *Ibid*., 275.

16 Römer Michał, Dziennik 1930–1933 (1931 rugsėjo 25 d.), LMAVB RS, f. 138-2260, l. 201.

17 Mykolas Römeris, *Dienoraštis*: *1923 m. balandžio 11-oji–1924 m. kovo 21-oji* (1923 m. spalio 6 d.) (Vilnius: Lietuvos istorijos institutas, 2011), 274.

18 „Laikinasis Lietuvos teismų ir jų darbų sutvarkymas“, *Laikinosios Vyriausybės žinios*, 1919, Nr. 2-3.

gas, traukiami atsakomybėn tokia pat tvarka kaip ir visi kiti kaltinamieji. Teisininkas aprašė tokios nuostatos istorinę pradžią. Ja buvo panaikintos carinėje Rusijoje galiojusios vadinamosios administracinės garantijos, kurios neleido pareigūno patraukti baudžiamojon atsakomybėn be oficialaus jo valdžios leidimo. Taigi, carinės Rusijos prokuratūra neturėjo jokių įgaliojimų šiuo klausimu, kol biurokratijos viršūnė nesuteikė leidimo patraukti baudžiamojon atsakomybėn. Taip, pasak M. Römerio, biurokratija galėdavo paslėpti bet kokį nusikaltimą. Neseniai paskelbusioje savo nepriklausomybę Lietuvoje ši biurokratijos privilegija buvo panaikinta. Šį istorinį ekskursą M. Römeris prisiminė tada, kai teisingumo ministras V. Karoblis kreipėsi į Vyriausiąjį Tribunolą, prašydamas išaiškinti, ar Laikinojo Lietuvos teismų ir jų darbų sutvarkymo įstatymo 34 straipsnis taikytinas ministrams. Situacija konkrečiai buvo susijusi su tuo metu jau buvusio vidaus reikalų ministro E. Draugelio sprendimu per Seimo rinkimus sunaikinti valstiečių partijos agitacinius plakatus[19]. Apie administracines garantijas M. Römeris užsiminė ir savo paskaitose[20].

Dienoraščiuose M. Römeris ne kartą gvildeno įstatymo ir administracinio akto santykį. Antai 1925 m. balandžio 24 d. teisininkas užsiminė apie teisingumo ministro įsakymą dėl privalomo teisėjų togų ir berečių dėvėjimo. Jo nuomone, toks teisinis reguliavimas galimas tik įstatymu, o ne poįstatyminiu teisės aktu[21]. Be to, rašyta ir apie neteisėtai priimto administracinio akto teisines pasekmes. Pavyzdžiui, Vyriausiojo Tribunolo teisėjas A. Janulaitis 1925 m. buvo atleistas iš teisėjo pareigų. Šio nušalinimo teisėtumas kėlė daug diskusijų. M. Römeris rašė, kad jeigu nušalinimas buvo neteisėtas, tai naujo teisėjo priėmimas į neteisėtai nušalinto teisėjo pareigas taip pat yra neteisėtas[22]. M. Römeris taip pat stebėjosi vyriausybės nutarimu atšaukti gegužės 1 d. kaip atostogų dieną, nepakeitus Švenčių ir poilsio įstatymo[23]:

19 Römer Michał, Dziennik 1924–1926 (1924 m. gruodžio 4 d.), LMAVB RS, f. 138-2257, l. 3.

20 Mykolas Römeris, *Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos*. I tomas (Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto Teisių fakulteto leidinys, 1937), 231–235.

21 Römer Michał, Dziennik 1924–1926 (1925 m. balandžio 24 d.), LMAVB RS, f. 138-2257, l. 73.

22 Römer Michał, Dziennik 1924–1926 (1925 m. liepos 2 d.), LMAVB RS, f. 138-2257, l. 108.

23 „Švenčių ir poilsio įstatymas“, *Vyriausybės žinios*, 1930, Nr. 328-2247. Šiame įstatyme gegužės pirmos dienos tarp įvardytų nedarbo dienų jau nebuvo, aut. past. – I. D.

„Taigi įstatymas numato vieną, o administracinė praktika – kitą“[24].

M. Römeriui teko svarstyti Valstybės Tarybos kompetenciją. Antai 1929 m. gegužės 3 d. M. Römeris rašė apie tuo metu finansų ministro J. Tūbelio prašymą patikslinti, ar Valstybės Taryba įgaliota oficialiai aiškinti įstatymus, neatsižvelgdama į vieną ar kitą konkretų administracinį aktą. M. Römeris buvo paprašytas parengti atsakymą, kuriuo pagrįstų tokio veiksmo neleistinumą. Tačiau mokslininkas padarė išvadą, kad toks veiksmas logiškai kyla iš kitų Valstybės Tarybos funkcijų, todėl tokia Tarybos kompetencija leistina. Valstybės Tarybos posėdyje dėl šio klausimo nuomonės išsiskyrė ir atsakymo pateikimas buvo atidėtas. O M. Römeris paskui prisipažino ir pats abejojantis dėl tokio atsakymo[25].

M. Römeris 1930 m. įvardijo Lietuvos teisininkus, kurie domėjosi viešąja teise. Tai – buvęs teisingumo ministras A. Tumėnas, buvęs Užsienio reikalų ministerijos juriskonsultas T. Petkevičius, baudžiamosios teisės dėstytojas V. Stankevičius, Teisių fakulteto Istorijos katedros vedėjas A. Janulaitis, romėnų teisės dėstytojas A. Tamošaitis, administracinės teisės dėstytojas V. Biržiška, Klaipėdos krašto teisės žinovas, Užsienio reikalų ministerijos juridinis patarėjas J. Robinzonas, advokatas D. Nargelevičius, ėjęs Vidaus reikalų ministerijos juriskonsulto pareigas, Savivaldybių departamento plenarinių posėdžių pirmininko pareigas, skaitęs administracinės teisės paskaitas tarnautojų administraciniuose kursuose, buvęs vidaus reikalų ministras V. Požėla, Teisingumo ministerijos tarnautojas advokatas V. Fridšteinas, advokatas V. P. Raulinaitis, Valstybės Tarybos narys Z. Starkus, Užsienio reikalų ministerijos sekretorius L. Natkevičius, Užsienio reikalų ministerijos juriskonsultas K. Graužinis ir, žinoma, pats M. Römeris[26]. Mokslininkas šiuos asmenis prisiminė rengdamas „Lietuvių enciklopediją“. Enciklopedijos rengimo idėjos pagrindinis autorius buvo V. Biržiška. M. Römeris prisipažino, kad jam teko enciklopedijai parengti žodžių, susijusių su administracine teise, reikšmes: „administracija“, „administracinė teisė“, „administracinis aktas“, „aktas“, „administracinis teismas“, „administracinis režimas“, „atsakomybė“[27].

24 Römer Michał, Dziennik 1928–1930 (1930 m. gegužės 1 d.), LMAVB RS, f. 138-2259, l. 247.

25 Römer Michał, Dziennik 1928–1930 (1929 m. gegužės 3 d.), LMAVB RS, f. 138-2259, l. 65.

26 Römer Michał, Dziennik 1930–1933 (1930 gruodžio 15 d.), LMAVB RS, f. 138-2260, l. 61.

27 Römer Michał, Dziennik 1930–1933 (1931 rugsėjo 5 d.), LMAVB RS, f. 138-2260, l. 191.

2. Administracinė teisė Teisių fakultete

1922 m. lapkričio 12 d. M. Römeris pirmą kartą rašė apie administracinę teisę kaip apie dėstymo dalyką. Jis nurodė, kad tą dieną vyko Teisių fakulteto dėstytojų susirinkimas, kuriame buvo paminėta, kad administracinę teisę dėstė V. Biržiška, tuo metu ėjęs Teisių fakulteto sekretoriaus pareigas[28]. Straipsnio autorės žiniomis, V. Biržiška administracinės teisės dalyką Teisių fakultete dėstė iki pat 1940 m.[29]. Dienoraščiuose M. Römeris vis užsimindavo apie V. Biržiškos mokslinius darbus. Antai 1924 m. gegužės 23 d. teisininkas pastebėjo, kad V. Biržiška nebuvo paskelbęs jokių darbų administracinės teisės tema, neparašęs vadovėlio studentams. Tačiau M. Römeris akcentavo, kad V. Biržiška labai nusipelnęs Teisių fakultetui, kadangi jis buvo universiteto bibliotekininkas, turėjęs unikalių bibliografijos žinių, mėgęs archyvus, kolekcionavęs įvairius raštus, rankraščius ir pan., buvęs „neišsenkančio darbštumo“[30], „Kaune niekas nėra toks knygų mylėtojas ir žinovas, toks bibliografas ir bibliofilas, koks jis yra“[31]. Dar vėliau ir vėl buvo pabrėžta, kad V. Biržiška parašė ir paskelbė daug rimtų darbų, tačiau visi jie buvo susiję su Lietuvos bibliografija ir nė vienas – su administracine teise, t. y. dalyku, į kurį jis Teisių fakultete turėjo gilintis[32]. Matyt, dėl šios priežasties V. Biržiškai 1930 m. nebuvo patvirtintas profesoriaus mokslo laipsnis[33]. Kita vertus, tais metais ir daugiau dėstytojų negavo norimo mokslo laipsnio. Tai M. Römeris traktavo kaip vyriausybės bausmę už tai, kad Teisių fakultetas nebuvo lojalus[34]. Po to, kai M. Römeris aplankė Respublikos Prezidentą, V. Biržiškai buvo suteiktas norimas laipsnis pripažįstant, kad šis mokslininkas atsidavęs universitetui, sukūręs universiteto biblioteką, nuolatos ėjęs Fakulteto

28 Römer Michał, Dziennik 1921–1923 (1922 m. lapkričio 12 d.), LMAVB RS, f. 138-2255, l. 166.

29 *Teisininkų kalendorius 1940 metams*, redagavo Z. Toliušis (Kaunas: AB „Varpas“, 1939), 241.

30 Mykolas Römeris, *Dienoraštis*: *1924 m. kovo 22-oji–1924 m. lapkričio 29-oji* (1924 m. gegužės 23 d.) (Vilnius: Lietuvos istorijos institutas, 2020), 101.

31 Römer Michał, Dziennik 1924–1926 (1925 m. liepos 20 d.), LMAVB RS, f. 138-2257, l. 117.

32 Römer Michał, Dziennik 1928–1930 (1930 vasario 15 d.), LMAVB RS, f. 138-2259, l. 209; (1930 m. kovo 3 d.), l. 217.

33 Römer Michał, Dziennik 1930–1933 (1930 rugpjūčio 29 d.), LMAVB RS, f. 138-2260, l. 7.

34 Römer Michał, Dziennik 1930–1933 (1930 rugpjūčio 30 d.), LMAVB RS, f. 138-2260, l. 8.

sekretoriaus pareigas, gerai skaitęs paskaitas, rimtai dirbęs bibliografijos ir istorijos srityje, svariai prisidėjęs prie Lietuvos tautinio atgimimo[35]. Tačiau ir vėliau buvo konstatuojamas mokslinių darbų administracinės teisės klausimais trūkumas. Antai 1934 m. M. Römeris ir vėl nurodė, kad V. Biržiška, būdamas Teisės fakulteto profesoriumi, negalėjo būti žymus, nes dėstė administracinę teisę, kuriai jis nejautė nei traukos, nei aistros, ši teisės šaka nebuvo jo specialybė. Jo kaip profesoriaus vieta, pasak M. Römerio, mieliau būtų Humanitarinių mokslų fakultete. Tačiau čia pat teisininkas paminėjo, kad V. Biržiška buvo rimtas bibliografijos specialistas, knygų ir lietuviškų spaudinių, Lietuvos intelektualinės kultūros istorijos ekspertas, taip pat kruopštus fakulteto administratorius: „Aš jį vertinu ir myliu. Tai žmogus, vertas vyro vardo“[36].

1925 m. vasario 1 d. M. Römeris pasidžiaugė, kad J. Vileišis papildė Teisių fakulteto Administracinės teisės katedrą, dėstydamas vietos valdžios teisę ir socialinę apsaugą[37]. Ir iš tikrųjų J. Vileišis nuo 1925 m. dėstė administracinę teisę ir savivaldybių ūkio politiką bei socialinę apsaugą[38]. Nuo 1937 m. administracinę teisę taip pat dėstė asistentas S. Žakevičius[39].

M. Römeris dienoraščiuose minėjo dar vieną įdomų faktą dėl administracinės teisės dėstymo. Po to, kai 1928 m. pasirodė jo monografija „Administracinis teismas“, autorius išreiškė norą dėstyti administracinę teisę vietoj V. Biržiškos[40]. Tačiau tik 1936 m. M. Römeris ekonomistams pradėjo dėstyti viešosios teisės kursą, kuriame buvo sujungti konstitucinės ir administracinės teisės pagrindai. Jis prisipažino, kad jį visada domino ir traukė (lenk. „*miałem zawsze pociąg*“) administracinė teisė, nes tai buvo dar tik besiformuojanti teisės šaka, išgyvenanti intensyvaus kūrimosi etapą. Be to, mokslininkas ir vėl tvirtino, kad tuo laikotarpiu (1927–1929 m.), kai rašė ir išleido minėtą monografiją, planavo nebedėstyti konstitucinės teisės, o pradėti dėstyti administracinę teisę. Jis norėjo pasikeisti su V. Biržiška, siūlydamas jam

35 Römer Michał, Dziennik 1930–1933 (1930 rugsėjo 5 d.), LMAVB RS, f. 138-2260, l. 11.
36 Römer Michał, Dziennik 1933–1935 (1933 m. spalio 14 d.), VUB RS, f. 75-MR11, l. 75.
37 Römer Michał, Dziennik 1924–1926 (1925 vasario 1 d.), LMAVB RS, f. 138-2257, l. 32.
38 *Teisininkų kalendorius 1928 metams*, redagavo Z. Toliušis (Kaunas: AB „Varpas“, 1927), 207.
39 Teisių fakulteto taryba, 1937 m. rugsėjo 9 d., LCVA, f. 631, ap. 12, b. 999, l. 22.
40 Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1928 m. spalio 19 d.), LMAVB RS, f. 138-2258, l. 457.

dėstyti konstitucinę teisę. Tačiau šis atsisakė, M. Römerio teigimu, ne todėl, kad jam patiko administracinė teisė, o todėl, kad jis jau buvo susikūręs tam tikrą šio dalyko dėstymo sistemą, o konstitucinė teisė jam taip pat nepatiko, todėl tai būtų buvusi nauja našta[41].

1933 m. rugsėjį pasklido kalbos apie tai, kad Teisių fakultete planuojama dėstyti Klaipėdos krašto administracinę teisę[42]. Ši idėja nebuvo greitai įgyvendinta, nes 1936 m. vasarį M. Römeris vėl paminėjo tokį planą. Paminėjo ir daugiau galimų pasikeitimų – planuota pradėti dėstyti ekonomikos teisę, kurią sudarytų ir civilinės, ir administracinės teisės klausimai[43]. Vis dėlto nuo 1937 m. Teisių fakultete pradėta dėstyti Klaipėdos krašto administracinę teisę. Ją dėstė A. Baumgartenas[44].

M. Römeris, nuodugniai besidomintis administracine teise ir būdamas Vytauto Didžiojo universiteto rektoriumi, tarpininkavo, kad Teisių fakulteto studentai važiuotų stažuotis į užsienio universitetus ir gilintų teisės žinias. Be to, vyresnės kartos dėstytojai (P. Leonas, A. Kriščiukaitis, A. Jaščenko, V. Mačys) jau nebedėstė, o Fakultetui reikėjo kvalifikuotų mokslininkų. Taigi, reikėjo jaunų mokslininkų, taip pat ir gero administracinės teisės specialisto, o jų Lietuvoje nebuvo. Planuota, kad S. Žakevičius gilins administracinės teisės žinias Europos ir JAV universitetuose. M. Römeris iškėlė užduotį S. Žakevičiui tapti anglosaksų viešosios teisės sistemos specialistu45. Tikėtasi, kad jis ištirs JAV valstybės administracinės veiklos raidą, nustatys esmines gaires, teisines formas, atliks palyginimą su Europoje vyraujančia Prancūzijos administracine teisine sistema[46]. S. Žakevičius nuo 1934 m. iki 1937 m. stažavosi Paryžiaus, Londono ir Harvardo universitetuose[47].

Po 1940 m. M. Römeris dienoraščiuose dar keletą kartų paminėjo administracinės teisės dalyką. 1940 m. rugsėjį jis atkreipė dėmesį, kad Administracinės teisės katedrai formaliai vadovavo V. Biržiška, o faktiškai –

41 Römer Michał, Dziennik 1936–1938 (1936 m. lapkričio 19 d.), VUB RS, f. 75-MR12, l. 119.
42 Römer Michał, Dziennik 1933–1935 (1933 m. rugsėjo 18 d.), VUB RS, f. 75-MR11, l. 62.
43 Römer Michał, Dziennik 1933–1935 (1936 m. vasario 20 d.), VUB RS, f. 75-MR11, l. 504.
44 *Teisininkų kalendorius 1937 metams*, redagavo Z. Toliušis. (Kaunas: AB „Varpas“, 1936), 256.
45 S. Žakevičiaus nežinomos datos laiškas Vaclovui Biržiškai, LMAVB RS, f. 163-617, l. 6.
46 Römer Michał, Dziennik 1933–1935 (1935 m. lapkričio 16 d.), VUB RS, f. 75-MR11, l. 104.
47 Apie tai plačiau žr.: Ieva Deviatnikovaitė, „Administracinės teisės raida Lietuvoje: mokslinės stažuotės Lietuvoje“, *Logos* 108 (2021): 177–189.

S. Žakevičius[48]. Jis buvo parengęs gana plačią ir išsamią administracinės teisės dalyko dėstymo programą[49]. 1941 m. nurodyta, kad ekonomikos studentams ir toliau buvo dėstomas kombinuotas administracinės ir konstitucinės teisės dalykas[50].

Administracinės teisės žinių reikėjo būsimiems teismų darbuotojams. M. Römeris minėjo važiuodavęs į Klaipėdą dalyvauti kandidatų į teismų referentus egzaminuose. Juose, be klausimų iš civilinės, baudžiamosios, tarptautinės, komercinės, vekselių ir romėnų teisės, būdavo klausimų ir iš konstitucinės bei administracinės teisės, taikant Klaipėdos krašto statuto normas[51].

3. Administracinė teisė ir Prancūzija

M. Römeris nemažai rašė apie administracinę teisę ir Prancūziją, nes būtent prancūzų teisininką ir sociologą M. Hauriou laikė šiuolaikinės administracinės teisės pradininku[52]. Todėl mokslininkas dėjo visas pastangas, kad lietuvių teisininkai kuo nuodugniau susipažintų su prancūzų administracinės teisės pagrindais. M. Römeris organizavo prancūzų profesorių paskaitas apie administracinę teisę ir Prancūzijos Valstybės tarybos kompetenciją bei vėliausią jos jurisprudenciją. Kai M. Römeris kaip Vytauto Didžiojo universiteto rektorius lankėsi Prancūzijoje, jis pakvietė atvykti į Kauną Paryžiaus universiteto profesorių A. Mestre[53].

A. Mestre atvyko ir 1937 m. spalio 8(?) d. skaitė universitete paskaitą „Bendrieji prancūzų viešosios teisės bruožai“ (pranc. „*Caracteres généraux du droit public français*“). M. Römeris aprašė šią paskaitą: auditorijoje buvo gausu studentų, profesorių, kitų svečių. Prezidiume sėdėjo jis pats, A. Mestre, Prancūzijos parlamentaras G(?) F(?) Dulongas ir švietimo viceministras K. Masiliūnas. Pirmiausia A. Mestre kalbėjo apie bendras Prancūzijos viešosios teisės prielaidas:

48 Römer Michał, Dziennik 1938–1941 (1940 m. rugsėjo 16 d.), VUB RS, f. 75-MR13, l. 316.
49 Administracinės teisės programa 1940–1941. LTSR Valstybinio Vilniaus universiteto Teisės mokslų fakultetas. Vilnius, 1941, p. 2–16.
50 Römer Michał, Dziennik 1941–1943 (1941 m. spalio 20 d.), VUB RS, f. 75-MR14, l. 115.
51 Römer Michał, Dziennik 1933–1935 (1933 m. spalio 25 d.), VUB RS, f. 75-MR11, l. 80; Römer Michał, Dziennik 1936–1938 (1936 m. liepos 28 d.), VUB RS, f 75-MR12, l. 62.
52 Römer Michał, Dziennik 1930–1933 (1932 lapkričio 25 d.), LMAVB RS, f. 138-2260, l. 414.
53 Römer Michał, Dziennik 1933–1935 (1935 m. gruodžio 14 d.), VUB RS, f. 75-MR11, l. 470.

1789 m. Žmogaus ir piliečio teisių deklaracijos principus, valdžių padalijimo principą. Tačiau įdomiausia ir informatyviausia paskaitos dalis, pasak M. Römerio, buvo apie Prancūzijos administracinę struktūrą. A. Mestre pasakojo, kad viešoji teisė grindžiama nelygybe tarp administracijos viešųjų veikėjų ir pavaldinių, t. y. privačių asmenų. Ši nelygybė pasireiškė valdžios privilegijomis, įsakymų privilegijomis ir paklusnumo pareiga, tačiau visa tai grindžiama bendru interesu, visuomenės gerove, prievarta pateisinama tik siekiant ginti viešąjį interesą. M. Römeris akcentavo, kad tokia buvo Prancūzijos Valstybės tarybos oficialioji doktrina, kuria paremta visa to meto administracinė teisė, socializuojanti valdžios privilegiją[54]. Po keleto dienų prancūzų profesorius skaitė paskaitą Teisininkų draugijoje apie Prancūzijos Valstybės tarybą[55]. Ši paskaita buvo stenogramuojama ir išspausdinta žurnale „Teisė"[56]. A. Mestre konsultavo lietuvius dėl Seimo komisijos 1937 m. rengiamo Administracinio teismo įstatymo projekto – jam buvo siunčiami šio projekto vertimai, atlikti K. Račkausko ir F. Mackaus[57].

M. Römeris dienoraščiuose neretai minėjo Prancūzijos Valstybės tarybą, vis primindamas jos praeitį ir tai, kaip išsirutuliojo administracinių aktų teisėtumo teisminė kontrolė Prancūzijoje. Mokslininkas 1928 m. įsteigtoje Lietuvos Valstybės Taryboje matė prancūzų Valstybės tarybos atgarsius ir tikėjosi, kad lietuviškoji Valstybės Taryba ilgainiui įgis tokį patį autoritetą kaip ir prancūziškoji[58]. Pasak M. Römerio, Valstybės Tarybai suteikta stebėjimo funkcija turėjo priminti Prancūzijos Valstybės tarybos kompetenciją iki 1872 m., kol šiai dar nebuvo nustatyta teisminė funkcija[59]. Dar prieš tapdamas Valstybės Tarybos nariu, teisininkas tikėjosi, kad Valstybės Taryba ilgainiui atliks administracinio teismo funkciją[60].

Prieš pradėdamas rašyti savo kapitalinį veikalą „Administracinis teismas", M. Römeris buvo įsitikinęs, kad, be kitų valstybių, daugiausia remsis

54 Römer Michał, Dziennik 1936–1938 (1937 m. spalio 9 d.), VUB RS, f. 75-MR12, l. 281.
55 Römer Michał, Dziennik 1936–1938 (1937 m. 19 d.), VUB RS, F. 75-MR12, l. 286.
56 Achille Mestre, „Prancūzijos Valstybės Taryba", Teisė 42 (1938): 191–202.
57 Römer Michał, Dziennik 1936–1938 (1937 m. lapkričio 8 d.), VUB RS, f. 75-MR12, l. 296.
58 Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1928 m. rugsėjo 21 d. ir 22 d.), LMAVB RS, f. 138-2258, l. 443–444.
59 Mykolas Rėmeris, *Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos* (Vilnius: Mintis, 1990), 402.
60 Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1928 m. rugsėjo 22 d.), LMAVB RS, f. 138-2258, l. 444.

labiausiai išsivysčiusia Prancūzijos administracinės sistemos analize[61]. Be to, dienoraščiuose mokslininkas pabrėžė, kad to meto kontinentinė teisė kilo iš Didžiosios Prancūzijos revoliucijos, iš kurios išsirutuliojo speciali administracinės teisės ir administracinių teismų struktūra[62].

4. Politikos mokslų mokykla ir Administracinių mokslų institutas

M. Römeris puoselėjo mintį įsteigti Politikos mokslų mokyklą. Tokios mokyklos steigimas sietinas su rūpinimusi to laiko Lietuvos ekonomine ir politine situacija, santykiais su valstybėmis kaimynėmis, taip pat su kitų valstybių pavyzdžiais. Antai tokia mokykla buvo įsteigta Lenkijoje, o 1930 m. toks darinys buvo įsteigtas ir okupuotame Vilniuje[63]. Apie Mokyklą M. Römeris kalbėjo duodamas interviu spaudoje („Lietuvos žinios“, „Naujoji Romuva“ ir t. t.), be to, su šia idėja jis supažindino Ekonominių studijų draugijos narius, kurie jai pritarė[64]. Viename iš straipsnių M. Römeris nurodė Mokyklos tikslą, taip pat ir teisinę organizacinę formą: „Politinių Mokslų Mokykla skiriama tiek akademiniam jaunimui – jo akademinėms studijoms papildyti, tiek diplomuotiems jauniems žmonėms, kurie norėtų savo įgytąjį mokslą tiksliau surišti su socijaliniu gyvenimu ir jį aktualizuoti. Ši Mokykla negali ir neturi būti įvilkta į universitetą, bet turi būti įsteigta greta jojo, kaip laisva aukštoji mokykla“[65]. Mokyklos steigimo aiškinamajame rašte nurodyta, kad „Lietuvai esant nedidelei valstybei, dėl jos tautinių problemų tenka grumtis su itin stipriais kaimynais. Tarptautinėje valstybių bendruomenėje <...> Lietuvai tenka rūpintis tokiu klausimu, kaip kad tautos vieningumo idėjos realizavimas“[66]. Atitinkamai tikėtasi, kad, įsteigus tokią mokyklą, inteligentija bus ugdoma jausti didesnę atsakomybę dėl politinių, socialinių ir

61 Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1926 m. liepos 9 d.), LMAVB RS, f. 138-2258, l. 41.
62 Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1926 m. liepos 12 d.), LMAVB RS, f. 138-2258, l. 42.
63 Vygintas Bronius Pšibilskis, „Mykolas Römeris – politikos studijų Lietuvoje iniciatorius“, *iš Lietuvių atgimimo istorijos studijos.* Tomas 13. (Vilnius: Lietuvos istorijos institutas, 1996), 124.
64 Römer Michał, Dziennik 1930–1933 (1933 sausio 18 d.), LMAVB RS, f. 138-2260, l. 442.
65 Mykolas Roemeris, „Politinių mokslų mokyklos Lietuvoje reikalu“, *Naujoji Romuva*, 114 (1933): 224.
66 Aukštosios Politinių Mokslų Mokyklos reikalu, LCVA, f. 923, ap. 1., b. 1507, l. 71.

ekonominių problemų[67].

Mokyklos organizacinio komiteto posėdžiai dažniausiai vykdavo M. Römerio bute. Komitetą sudarė I. Tamošaitis, J. Lapėnas, V. Kvieska, E. Turauskas, V. Juodeika, J. Tomkus, M. Kavolis, L. Natkevičius, J. Kriščiūnas, ir, žinoma, M. Römeris[68]. Komiteto patvirtintame mokyklos mokymo programos projekte buvo numatyta dėstyti bendruosius, politikos, socialinius, ekonominius, administracinius dalykus. Planuota Mokyklą sudaryti iš politikos bei administracinio ir ekonominio skyrių[69]. Galiausiai buvo susiderėta numatyti politinį, socialinį, ekonominį ir administracinį skyrius[70].

M. Römeris gana detaliai dienoraščiuose aprašė Politikos mokslų mokyklos programos turinį. Bendrųjų dalykų programoje numatyti tokie dalykai: politiniai ir socialiniai lietuvių tautos istorijos bruožai, nepriklausomos Lietuvos politinė raida nuo 1918 m. ir jos konstitucinė teisė, Lietuvos nacionaliniai (valstybės) klausimai (Lietuvos tautinės ir valstybinės problemos), įskaitant bylas, susijusias su Vilniaus ir Klaipėdos kraštais, tautinio ūkio mokslo pagrindai, tautos politinis ir socialinis ugdymas (auklėjimas), sociologijos sistema ir jos doktrinos, šiuolaikinės idėjos ir socialiniai bei politiniai judėjimai (sąjūdžiai), įvadas į politiką, įvadas į šiuolaikines tarptautines problemas. Politikos skyriaus temų ciklas turėjo apimti Lietuvos užsienio ir vidaus politiką, XIX–XX a. tarptautinių santykių istoriją, Šiaurės Rytų Europos klausimus, valstybės ir bažnyčios santykius, Lietuvos politinę ir ūkio geografiją, modernios valstybės raidą, Lietuvos tarptautinę ekonomiką ir prekybą su užsienio valstybėmis, tarptautinės viešosios teisės principus. Socialinio skyriaus dalykų ciklas turėjo apimti socialinę politiką, socialinės teisės teoriją, kapitalizmo raidą ir naujų ūkio formų problemas, socialinės teisės funkciją ir teisės mokslą, Vakarų Europos doktrinų ir socialinių judėjimų (sąjūdžių) istoriją, visuomenės veikimo metodiką ir principus, viešąją nuomonę ir spaudą, viešosios teisės sistemą ir privatinę teisę, modernios valstybės raidą, principus, miestą ir kaimą[71].

67 Aukštosios Politinių Mokslų Mokyklos reikalu, LCVA, f. 923, ap. 1., b. 1507, l. 71.
68 *Ibid*., 70.
69 Römer Michał, Dziennik 1930–1933 (1933 balandžio 1 d.), LMAVB RS, f. 138-2260, l. 478.
70 Aukštosios Politinių Mokslų Mokyklos programa, LCVA, f. 923, ap. 1., b. 1507, l. 73–74.
71 Römer Michał, Dziennik 1930–1933 (1933 balandžio 1 d.), LMAVB RS, f. 138-2260, l. 478; Aukštosios Politinių Mokslų Mokyklos programa, LCVA, f. 923, ap. 1., b. 1507, l. 73.

Administravimo ir ekonomikos skyrių temų ciklas taip pat buvo aptartas. Administravimo skyriaus temų ciklas turėjo apimti administravimo mokslo pagrindus, administravimo techniką ir racionalizavimą, anglų, prancūzų ir vokiečių administracijos sistemą, Lietuvos valstybės administraciją, vietos valdžios organizaciją ir ūkio politiką, valdininko valstybines ir visuomenines pareigas, valstybės ir socialinį sektorių, įmonių ir įstaigų administravimą, Lietuvos finansų sistemą ir politiką, viešosios teisės sistemą. Ekonomikos skyriaus programą turėjo sudaryti tokie dalykai: Lietuvos tarptautinė ekonomika ir užsienio prekyba, Lietuvos ūkis ir politika, kapitalizmo raida ir naujų ūkio formų problema, bendradarbiavimas, politinė ir ekonominė geografija, Lietuvos finansų sistema ir politika, įmonių ir įstaigų administravimas, ekonominių doktrinų istorija, viešosios teisės sistema ir privatinė teisė[72].

Daugiau vertingesnių pastebėjimų apie Politikos mokslų mokyklą nebuvo, išskyrus tai, kad M. Römeris, sakydamas kalbą 1934 m. rugsėjį Vytauto Didžiojo universitete, paminėjo šią mokyklą kaip jau įsteigtą[73]. Tačiau buvo kitaip. B. V. Pšibilskis atskleidė Mokyklos likimą: 1933 m. spalio 17 d. buvo pasirašyti Mokyklos draugijos įstatai, vėliau išrinkta valdyba, kartu su Mokyklos statutu, programa, aiškinamuoju raštu švietimo ministrui įteiktas pareiškimas leisti steigti Mokyklą, tačiau ji taip ir liko neįsteigta[74].

M. Römeris kaip rektorius inicijavo kito centro steigimą – Tarptautinio administracinių mokslų instituto skyrių Lietuvoje. Pats institutas buvo įsteigtas Briuselyje. Norėta įsteigti jo filialą Kaune. Buvo planuota, kad jame bus dešimt narių: vidaus reikalų viceministras (?) Giedraitis, Valstybės Tarybos narys J. Byla, advokatas J. Robinzonas, M. Römerio padėjėjas K. Račkauskas, Administracinės teisės katedros asistentas ir būsimasis Skyriaus sekretorius S. Žakevičius, profesorius V. Biržiška, burmistras A. Merkys, profesorius T. Petkevičius, Lietuvos banko valdybos direktorius Z. Starkus, Ministrų kabineto generalinis sekretorius V. Mašalaitis. Šių asmenų kandi-

72 Römer Michał, Dziennik 1930–1933 (1933 balandžio 8 d.), LMAVB RS, f. 138-2260, l. 482; Aukštosios Politinių Mokslų Mokyklos programa, LCVA, f. 923, ap. 1., b. 1507, l. 73.

73 Römer Michał, Dziennik 1933–1936 (1934 rugsėjo 15 d.), VUB RS, f. 75-MR11, l. 243.

74 Plačiau: Vygintas Bronius Pšibilskis, „Mykolas Römeris – politikos studijų Lietuvoje iniciatorius“, *iš Lietuvių atgimimo istorijos studijos.* Tomas 13. (Vilnius: Lietuvos istorijos institutas, 1996), 128–129.

datūros turėjo būti pateiktos Institutui Briuselyje svarstyti[75]. Daugiau apie institutą M. Römeris neužsiminė. Autorės žiniomis, būtent S. Žakevičius, stažuodamasis JAV ir Vakarų Europos universitetuose, aiškinosi analogiškų institucijų veikimą kitose valstybėse, tarėsi su užsienio mokslininkais dėl mokslinių tyrimų viešosios administracijos srityje organizavimo[76], planavo susipažinti su Briuselyje veikusio Tarptautinio administracinių mokslų instituto veikla[77], aplankyti Niujorko Kolumbijos universiteto Viešosios administracijos institutą[78]. Vėliau buvo kalbėta ir apie Socialinių mokslų instituto steigimą: institutą turėjo sudaryti ekonomikos, tarptautinės teisės ir santykių, viešosios teisės ir viešosios administracijos skyriai, o instituto tikslas turėjo būti palaikyti santykius su tarptautinėmis organizacijomis, rinkti medžiagą, atlikti studijas, kurios pagelbėtų spręsti kilusias „kokias nors" Lietuvoje problemas[79]. Šio instituto M. Römeris dienoraščiuose neminėjo, bet gal tai buvo transformuota Tarptautinio administracinių mokslų instituto Lietuvos skyriaus idėja, nes teisininkas 1939 m. spalį Teisių fakulteto tarybai pateikė planą dėl Administracijos skyriaus steigimo prie Teisių fakulteto[80]. Jame nurodyta, kad tai neturėjo būti paprastas darinys, kuriame organizuojamos tiktai administracinės technikos ir viešosios teisės studijos, bet darinys, kuriame atitinkamomis studijomis būtų ruošiama inteligentija plačiai administracinei, socialinei ir valstybinei politinei veiklai. Tai turėjo būti skyrius, panašus į valstybinių mokslų ar politinių ir socialinių mokslų mokyklą[81]. M. Römeris argumentavo tokių darinių reikalingumą Lietuvos geopolitine padėtimi tarp Vakarų ir Rytų, kaimynyste su sovietais, sudėtingomis socialinėmis ir kultūrinėmis problemomis[82]. Nei vienas iš minėtų projektų nebuvo įgyvendintas.

75 Römer Michał, Dziennik 1936–1938 (1938 m. sausio 22 d.), VUB RS, f. 75-MR12, l. 333.
76 S. Žakevičiaus 1936 m. vasario 5 d. laiškas V. Biržiškai, LMAVB RS, f. 163-614 1936, l. 5.
77 *Ibid*., 6.
78 S. Žakevičiaus 1936 m. sausio 23 d. laiškas V. Biržiškai, LMAVB RS, f. 163-614 1936, l. 4.
79 S. Žakevičiaus 1937 m. rugsėjo 14 d. laiškas V. Biržiškai, LMAVB RS, f. 163-615 1937, l. 2.
80 Teisių fakulteto tarybos 1939 m. spalio 26 d. posėdžio protokolas, LCVA, f. 631, ap. 12, b. 1173, l. 7–8.
81 *Ibid.,* 8.
82 *Ibid*., 8.

5. Administracinis teismas

Administracinį teismą M. Römeris dienoraščiuose pirmą kartą paminėjo 1923 m. gegužės 31 d. Atkreiptinas dėmesys, kad oficialiuose šaltiniuose „valdininkų“ teismas pirmą kartą buvo paminėtas anksčiau, t. y. 1920 m., rengiant 1922 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijos projektą[83]. Tuo metu, kai M. Römeris paminėjo administracinį teismą, vyko diskusijos dėl vyriausybės sudėties. Lietuvos valstiečių liaudininkų sąjungos atstovas M. Sleževičius gavo laišką iš katalikų frakcijų bloko su pasiūlymu pradėti diskusijas dėl vyriausybės solidarios daugumos. Pasakodamas apie šį laišką, M. Römeris paminėjo, kad valstybėje teismų sistemos organizavimas, administracinio teismo steigimas, iš carinės Rusijos paveldėtų įstatymų vertimas į lietuvių kalbą – skubūs reikalai, o ne „numuilinimas ir atsikirtimas kažin kokiomis bendromis frazėmis“[84]. Taigi, teisininkas administracinio teismo steigimo svarbą suvokė dar 1923 m. Tais pačiais metais teisingumo ministras A. Tumėnas davė M. Römeriui užduotį pateikti informaciją apie administracinių teismų institucinę struktūrą ir veikimą (lenk. *sądownictwo administracyjne*)[85]. Manytina, kad tikėtasi gauti informacijos apie kitų šalių, kuriose įsteigti administraciniai teismai, patirtį.

1924 m. kovą, vykstant nesiliaujančioms diskusijoms dėl teismų reformos, M. Römeris vėl minėjo administracinį teismą. Tais metais, matyt, pasigirdo diskusijų ne tik dėl aukščiausios instancijos teismo reorganizacijos, bet ir dėl prisiekusiųjų instituto bei administracinio teismo[86]. Teisininkas manė, kad ateityje Vyriausiajam Tribunolui galėtų būti suteikta ne tik kasacinė kompetencija, bet ir administracinio teismo kompetencija prižiūrėti administracinių aktų teisėtumą[87].

M. Römeris dienoraščiuose neretai pateikdavo valdininkų piktnaudžiavimo atvejų, pabrėždamas, kad administracijos savivalė neturi ribų, kad adminis-

83 Lietuvos konstitucijos projekto ruošimas, LCVA, f. 1557, a. 1, b. 168, l. 150.

84 Mykolas Römeris, *Dienoraštis: 1923 m. balandžio 11-oji–1924 m. kovo 21-oji* (1923 m. gegužės 31 d.) (Vilnius: Lietuvos istorijos institutas, 2020), 75.

85 Römer Michał, Dziennik 1923–1924 (1923 m. liepos 20 d.), LMAVB RS, f. 138-2256, l. 91.

86 Mykolas Römeris, *Dienoraštis*: *1924 m. kovo 22-oji–1924 m. lapkričio 29-oji* (1924 m. kovo 28 d.) (Vilnius: Lietuvos istorijos institutas, 2020), 13.

87 Mykolas Römeris, *Dienoraštis*: *1924 m. kovo 22-oji–1924 m. lapkričio 29-oji* (1924 m. liepos 3 d.) (Vilnius: Lietuvos istorijos institutas, 2020), 165.

tracinių aktų kontrolė apskritai neegzistuoja, kad kiekviena įstaiga dirba kaip nori, ir niekam nerūpi, ar valdžios įstaigos pažeidžia įstatymus, ar ne[88]. Minėti ir kyšininkavimo atvejai[89]. Teisininkas paminėjo atvejus, kada teisingumo ministras priimdavo neteisėtus sprendimus, remdamasis pasenusiais carinės Rusijos įstatymais. M. Römeris pabrėždavo, kad, veikiant administraciniam teismui, tokio turinio ministrų įsakymai būtų neįmanomi[90].

M. Römeris 1922 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijos[91] 68 straipsnio nuostatos esmę analizavo ne tik paskaitose[92], bet ir savo dienoraštyje. Kai Vyriausiojo Tribunolo visuotinis susirinkimas 1925 m. paskelbė teisingumo ministro įsakymą dėl teisėjų togų ir berečių dėvėjimo kaip neteisėtą, 1925 m. balandį teisininkas dienoraštyje paminėjo administracinį teismą. M. Römeris išreiškė abejonių dėl Vyriausiojo Tribunolo visuotinio susirinkimo kompetencijos prižiūrėti administracinių aktų teisėtumą. Jo nuomone, žodis „teismas“ Konstitucijoje negalėjo būti suprantamas kaip Vyriausiojo Tribunolo visuotinio susirinkimo kompetencija, o tik kaip specialaus teismo arba kaip bendrosios kompetencijos teismų funkcija nagrinėti administracinių aktų teisėtumą[93].

M. Römeris ne kartą dienoraščiuose akcentavo, kad politikai nesuprasdavo administracinio teismo reikalingumo, nes jie manė, kad negalima tikrinti ministrų įsakymų teisėtumo, kadangi šie atsako parlamentui, o ne teismui; jie nesuvokė, kad parlamentinė kontrolė nėra priešinga administracinių aktų teisėtumo teisminei kontrolei[94]. O ir Vyriausiasis Tribunolas tik kartais prisimindavo administracinį teismą, ypač tais atvejais, kada būdavo kvestionuojamas valstybės vadovo aktas, pavyzdžiui, iš Vyriausiojo Tribu-

88 Römer Michał, Dziennik 1924–1926 (1925 m. birželio 2 d.), LMAVB RS, f. 138-2257, l. 93. Vertė I. Deviatnikovaitė.

89 Mykolas Römeris, *Dienoraštis: 1919 m. birželio 21-oji–1920 m. kovo 15-oji* (1919 m. rugpjūčio 28 d.) (Vilnius: Lietuvos istorijos institutas, 2019), 89–90.

90 Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1927 m. sausio 19 d.), LMAVB RS, f. 138-2258, l. 138.

91 „Lietuvos Valstybės Konstitucija“, *Vyriausybės žinios*, 1922, Nr. 100-799.

92 Mykolas Römeris, *Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos*. I tomas (Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto Teisių fakulteto leidinys, 1937), 377–380.

93 Römer Michał, Dziennik 1924–1926 (1925 m. balandžio 29 d.), LMAVB RS, f. 138-2257, l. 76; 82.

94 Römer Michał, Dziennik 1924–1926 (1925 m. gegužės 12 d.), LMAVB RS, f. 138-2257, l. 82. Vertė I. Deviatnikovaitė.

nolo teisėjų pareigų buvo atleistas A. Janulaitis. Tokiais atvejais būdavo manoma, kad tokio pobūdžio valstybės vadovo aktų teisėtumą turėjo nagrinėti administracinis teismas, kuris nebuvo Lietuvoje įsteigtas[95].

M. Römeris administracinio teismo nebuvimą siejo su organizuotos teisinės valstybės nebuvimu[96] ir su policinės valstybės įsigalėjimu: „Mūsų valstybė yra policinė – nėra nei administracinio teismo, į kurį būtų galima kreiptis, kilus ginčui dėl valdžios institucijų nutarimų teisėtumo, nei teisminės institucijos, galinčios savarankiškai spręsti ginčus tarp valstybės institucijų dėl teisės aiškinimo“[97].

Daugiausia apie administracinį teismą M. Römeris rašė tada, kai buvo rengiamas Administracinio teismo įstatymo projektas: iš pradžių, kai jam buvo patikėta parengti Valstybės Tarybos statutą, – 1928 m., vėliau, kai Valstybės Taryba (pagrindinis rengėjas buvo M. Römeris) rengė Teismų santvarkos įstatymo projektą, – 1931 m., dar vėliau, kai Valstybės Taryba (pagrindinis rengėjas buvo M. Römeris) rengė Administracinio teismo įstatymo projektą, – 1931–1932 m., ir kai IV Seimo komisija, vadovaujama A. Merkio, rengė Administracinio teismo įstatymo projektus – 1937–1940 m. Toliau straipsnyje apžvelgiami šie etapai.

1928 m. M. Römeris parašė: „Visada svajojau užimti poziciją administraciniame teisme, kai jis pradės formuotis Lietuvoje. Ši viltis pradeda pildytis. Svarbiausia, kad Valstybės Taryba suvoktų savo funkcijas ir užduotis“[98]. Ir M. Römeris iš tikrųjų atsisakė Vyriausiojo Tribunolo teisėjo pareigų, kad galėtų darbuotis Valstybės Taryboje. Jam teko rengti Valstybės Tarybos statuto projektą, kurį turėjo sudaryti 116 straipsnių ir pagal kuriuos Valstybės Tarybai turėjo būti patikėta administracinių aktų teisėtumo kontrolė[99]. M. Römeris numatė, kad teisėtumo priežiūra turėjo būti taikoma visiems administraciniams aktams. Dėl ministrams pavaldžių įstaigų priimtų aktų buvo numatyta, kad suinteresuotas asmuo galėjo pateikti skundą minis-

95 Römer Michał, Dziennik 1924–1926 (1925 m. birželio 15 d.), LMAVB RS, f. 138-2257, l. 99.

96 Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1926 m. rugsėjo 20 d.), LMAVB RS, f. 138-2258, l. 260. Vertė I. Deviatnikovaitė.

97 Römer Michał, Dziennik 1933–1935 (1935 m. lapkričio 16 d.), VUB RS, f. 75-MR11, l. 456.

98 Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1928 m. rugsėjo 22 d.), LMAVB RS, f. 138-2258, l. 444.

99 Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1928 m. spalio 17 d.), LMAVB RS, f. 138-2258, l. 456.

trui ir kartu deklaraciją Valstybės Tarybai dėl skundo pateikimo ministrui, pridedant jo nuorašą. Tokia deklaracija būtų buvusi privaloma Tarybai, kuri būtų turėjusi tikrinti ginčijamo akto teisėtumą. Jei Taryba pripažintų aktą neteisėtu, motyvuotą nuomonę perduotų atitinkamam ministrui[100]. M. Römeris tikėjosi, kad tokiu keliu ilgainiui Valstybės Taryba, kaip kadaise prancūzų Valstybės taryba, taps tikruoju administraciniu teismu. Tačiau šioms M. Römerio nuostatoms nebuvo pritarta[101,102].

M. Römeris nenuleido rankų ir toliau stengėsi administracinio teismo idėją įkūnyti – šį kartą pasinaudodamas teismų reformos proga. Valstybės Taryba turėjo parengti Teismų santvarkos įstatymo projektą. Kartu su šiuo projektu M. Römeris rengė ir nuostatas dėl administracinio teismo. Nuostatos buvo sudarytos iš 30 straipsnių, remiantis Lenkijos Administracinio Tribunolo įstatymo pagrindu su keliais papildymais iš Prancūzijos administracinių bylų nagrinėjimo procedūros[103]. Šios nuostatos turėjo būti inkorporuotos į Teismų santvarkos įstatymą. Nuostatas M. Römeris laikė viso „projekto puošmena ir pasididžiavimu“[104]. Tačiau Ministrų kabinetas 1931 m. birželio 9 d. posėdyje pasiūlymui įteisinti administracinį teismą Teismų santvarkos įstatyme nepritarė, tvirtindamas, kad reikia išsamesnių studijų, detalesnio apsvarstymo, „nes įvedama Lietuvoje svarbi naujiena ir stambi administracinė ir teisinė reforma“[105]. Posėdyje taip pat buvo nurodyta rengti atskirą Administracinio teismo įstatymą. M. Römeris dėl tokio sprendimo labai nuliūdo: „Pašalinus administracinį teismą, projektas neteko didžiausios vertės <...>. Po vakarykščio posėdžio buvo pikta ir liūdna“[106,107].

Tačiau net ir tada M. Römeris nenuleido rankų: „Prikelsiu šią idėją“[108].

100 Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1928 m. lapkričio 15 d.), LMAVB RS, f. 138-2258, l. 471.

101 Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1928 m. lapkričio 21 d.), LMAVB RS, f. 138-2258, l. 474.

102 Plačiau: Ieva Deviatnikovaitė, *Administracinio teismo istorija Lietuvoje 1918–1940* (Kraków Wydawnictwo Księgarnia Akademicka, 2021), žr.: II dalies 2.1 poskyrį.

103 Römer Michał, Dziennik 1930–1933 (1931 m. kovo 18 d.), LMAVB RS, f. 138-2260, l. 108.

104 Römer Michał, Dziennik 1930–1933 (1931 m. birželio 9 d.), LMAVB RS, f. 138-2260, l. 148.

105 Ministerių Kabineto 1931 m. birželio 9 d. posėdis, LCVA, f. 923, ap. 1, b. 694, l. 81.

106 Römer Michał, Dziennik 1930–1933 (1931 m. birželio 10 d.), LMAVB RS, f. 138-2260, l. 149.

107 Plačiau: Ieva Deviatnikovaitė, *Administracinio teismo istorija Lietuvoje 1918–1940* (Kraków: Wydawnictwo Księgarnia Akademicka, 2021), žr.: II dalies 2.2 poskyrį.

108 Römer Michał, Dziennik 1930–1933 (1931 m. rugsėjo 3 d.), LMAVB RS, f. 138-2260, l.

Teisininkas pasiryžo parengti atskiro Administracinio teismo įstatymo projektą. Toks projektas buvo parengtas. Maža to, projektui pagrįsti teisininkas surašė aiškinamąjį raštą[109]. Tačiau projektas niekada netapo įstatymu, jis niekada nebuvo svarstytas Ministrų kabinete. M. Römeris padarė išvadą: administraciniu teismu domėjosi opozicijoje esančios politinės partijos, tačiau, joms tapus valdančiosiomis, jų nuomonė administracinio teismo klausimu iškart pasikeisdavo[110,111].

Po ilgos pertraukos ir vėl Seimui susirinkus, pirmasis apie administracinį teismą prabilo tautos atstovas A. Merkys[112]. Po kelių mėnesių buvo išrinkta Seimo komisija, kuri turėjo parengti Administracinio teismo įstatymo projektą[113]. Jai vadovavo A. Merkys. Išgirdęs tai, M. Römeris iš pradžių į šią iniciatyvą žiūrėjo skeptiškai, abejodamas Seimo narių gebėjimu suvokti šios institucijos reikalingumą[114]. Tačiau ilgainiui jo nuomonė keitėsi. Vis dėlto jis kritikavo pirmuosius Komisijos parengtus projektus, bet teikė konsultacijas, organizavo jų vertimą į prancūzų kalbą, kad nuomonę galėtų pareikšti ir prancūzų administracinės teisės specialistai[115]. M. Römeris rašė: „Duok Dieve, kad tas administracinio teismo projektas, kad ir netobulas, vis dėlto kiek įmanoma pataisytas, būtų realizuotas“[116]. 1937–1940 m. buvo parengta per dešimt Administracinio teismo įstatymo projektų, dėl jų vyko diskusijos Teisininkų draugijoje, privačiuose susitikimuose[117], tačiau jie taip niekada ir

190.

109 Römer Michał, Dziennik 1930–1933 (1931 m. rugsėjo 23 d.), LMAVB RS, f. 138-2260, l. 200; Mykolas Römeris, Administracinio teismo įstatymo aiškinamasis raštas, LMAVB RS, f. 138-2325, l. 10–12.

110 Römer Michał, Dziennik 1936–1938 (1937 m. balandžio 13 d.), VUB RS, f. 75-MR12, l. 191.

111 Plačiau: Ieva Deviatnikovaitė, *Administracinio teismo istorija Lietuvoje 1918–1940* (Kraków: Wydawnictwo Księgarnia Akademicka, 2021), žr.: II dalies 3.1 poskyrį.

112 „Seimo stenogramos“ (IV Seimo 1936 m. spalio 15 d. 11-asis posėdis, 55), e-paveldas, https://www.epaveldas.lt/preview?id=C1B0004231449-1936-Pos%C4%97d.11.

113 „Seimo stenogramos“ (IV Seimo 1937 m. kovo 17 d., 32-asis posėdis, 49–52), e-paveldas, https://www.epaveldas.lt/preview?id=C1B0004231449-1937-Pos%C4%97d.32.

114 Römer Michał, Dziennik 1936–1938 (1937 m. balandžio 13 d.), VUB RS, f. 75-MR12, l. 191.Vertė I. Deviatnikovaitė.

115 Römer Michał, Dziennik 1936–1938 (1937 m. spalio 18 d.), VUB RS, f. 75-MR12, l. 285; Römer Michał, Dziennik 1936–1938 (1937 m. lapkričio 8 d.), VUB RS, f. 75-MR12, l. 296.

116 Römer Michał, Dziennik 1936–1938 (1937 m. spalio 18 d.), VUB RS, f. 75-MR12, l. 285. Vertė I. Deviatnikovaitė.

117 „Merkys apie administracinio teismo įstatymą“, *Lietuvos aidas*, 1938 m. spalio 9 d.,

nebuvo svarstomi Vyriausybėje ar Seime[118].

Paskutinį kartą M. Römeris savo dienoraščiuose administracinį teismą paminėjo 1940 m. kovo 19 d., aprašydamas skaitytą viešą paskaitą Teisininkų draugijoje Vilniuje. Paskaitos metu, kalbėdamas apie Pilietybės įstatymą, teisininkas užsiminė ir apie administracinį teismą[119,120].

Dienoraščiuose M. Römeris nemažai dėmesio skyrė monografijos „Administracinis teismas"[121] rašymui. Šią knygą jis pradėjo baigęs rašyti veikalą „Reprezentacija ir mandatas". Monografiją įvardijo moksliniu-literatūriniu kūriniu ir nurodė, kad jis nori tobulintis viešosios veiklos srityje, kad pasiektų lygį, kuris jį „įtrauks tarp pirmųjų mokslo žvaigždžių Lietuvos universitete"[122]. M. Römeris studijavo gausią literatūrą apie administracinį teismą[123]. Buvo įsitikinęs, kad daugiausia remsis nuosekliai besivystančia Prancūzijos administracinės sistemos analize, kad jo veikalas bus teorinis, analitinis ir informatyvus tyrimas apie administracinį teismą kitose valstybėse[124].

M. Römeriui sunkiai sekėsi pradėti rašyti, nes tik pradėjęs vėl imdavo skaityti naują literatūrą ir prisipažino, kad ir vėl viskas susimaišydavo: „[...] įžengiau į tokį mokslinių diskusijų ir ginčų dėl teisės aktų sampratos ir klasifikavimo, administracinių funkcijų, administracinių aktų, politinių aktų ir kt. klausimų mišką, kad vėl pasijutau bejėgis, ir vėl mano galvoje viskas susipainiojo ir susimaišė"[125]. Tai nebuvo nuostabu, nes tuo metu, kai M. Römeris rašė šį veikalą, dar nebuvo nusistovėjusių, galutinai susiformavusių teorijų apie administracinius aktus ar kitus administracinės teisės institutus. Tačiau veikalas buvo parašytas ir už jį autoriui buvo įteiktas Teisininkų draugijos fi-

457/4266, 3; Römer Michał, Dziennik 1936–1938 (1938 m. spalio 8 d.), VUB RS, f. 75-MR12, l. 463; „Administracinio teismo įstatymo projektas", *Teisė* 44 (1938): 522–525 ir t. t.

118 Plačiau: Ieva Deviatnikovaitė, *Administracinio teismo istorija Lietuvoje 1918–1940* (Kraków: Wydawnictwo Księgarnia Akademicka, 2021), žr.: II dalies 3.3.4 poskyrį.

119 Römer Michał, Dziennik 1938–1941 (1940 m. kovo 19 d.), VUB RS, f. 75-MR13, l. 225.

120 Plačiau: Ieva Deviatnikovaitė, *Administracinio teismo istorija Lietuvoje 1918–1940* (Kraków: Wydawnictwo Księgarnia Akademicka, 2021), žr. III dalies 1.3 poskyrį.

121 Mykolas Römeris, *Administracinis teismas* (Kaunas: Valstybės spaustuvė, 1928).

122 Römer Michał, Dziennik 1924–1926 (1926 m. sausio 1 d.), LMAVB RS, f. 138-2257, l. 199. Vertė I. Deviatnikovaitė.

123 Römer Michał, Dziennik 1924–1926 (1926 m. kovo 18 d.), LMAVB RS, f. 138-2257, l. 237; (1926 m. balandžio 13 d.), LMAVB RS, f. 138-2257, l. 250.

124 Römer Michał, Dziennik 1924–1926 (1926 m. kovo 18 d.), LMAVB RS, f. 138-2257, l. 237; (1926 m. balandžio 13 d.), LMAVB RS, f. 138-2257, l. 250.

125 Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1926 m. liepos 12 d.), LMAVB RS, f. 138-2258, l. 42. Vertė I. Deviatnikovaitė.

nansinis apdovanojimas[126].

Išvados

XX a. pradžioje administracinės teisės šaka, jos doktrina dar tik formavosi, tačiau daugelyje valstybių jau veikė administraciniai teismai, buvo priimti administracines procedūras reglamentuojantys teisės aktai. O Lietuvos teritorijoje administracinės teisės tradicijų beveik nebuvo. M. Römeris anksčiausiai iš visų Lietuvos politinių veikėjų, teisininkų, teisės pedagogų pradėjo profesionaliai domėtis administracine teise. Dar 1920 m. jis taikliai įžvelgė didžiausias problemas – piktnaudžiavimą valdžia ir viešojo intereso nepaisymą. Taip pat jis pirmasis Lietuvoje pavartojo sąvoką „administraciniai teisiniai santykiai“, kuri Lietuvos teisės moksle pirmą kartą buvo apibrėžta tik 1939 m., kai buvo išleistas paskaitų konspektas „Administracinė teisė. Bendroji dalis“. Šią sąvoką mokslininkas vartojo apibūdindamas santykius tarp asmenų ir valdžios institucijų. Taigi, sąvokos vartojimas buvo tikslus.

Nuo 1920 m. iki 1928 m. M. Römeris administracinius teisinius klausimus dienoraščiuose nagrinėdavo fragmentiškai, užsimindamas apie atvejus, kada administraciniai aktai prieštaravo įstatymams, kyšininkavimą, administracinės teisės dėstymo ir studijų problemas, ir pan. Tačiau vėliau administracinės teisės klausimai buvo analizuojami kur kas išsamiau. Ir tai buvo susiję su 1928 m. Valstybės Tarybos įsteigimu, teismų reforma ir IV Seimo iniciatyva įsteigti Lietuvoje administracinį teismą. Taigi, M. Römeris nemažai dėmesio savo dienoraščiuose skyrė administracinių aktų teisėtumo teisminei kontrolei. Iš dienoraščių paaiškėjo, kad būtent M. Römeris buvo pirmasis administracinio teismo steigimo Lietuvoje iniciatorius, būtent jis kūrė Valstybės Tarybos statutą, norėdamas jame įtvirtinti administraciniam teismui artimą funkciją tikrinti administracinių aktų teisėtumą, parengė pirmąjį Administracinio teismo įstatymo projektą 1932 m., šiam projektui surašė žymųjį aiškinamąjį pagrindimo raštą, kuriuo 1937 m. rėmėsi IV Seimo

126 Plačiau apie monografijos rašymą ir pačią monografiją žr.: Ieva Deviatnikovaitė, *Administracinio teismo istorija Lietuvoje 1918–1940* (Kraków: Wydawnictwo Księgarnia Akademicka, 2021), žr. III dalies 1.1.1–1.1.3; taip pat žr.: Ieva Deviatnikovaitė, „Mykolo Romerio „Administracinis teismas““, *Logos* 105 (2020): 146–156.

komisija, rengdama Administracinio teismo įstatymą. M. Römeris troško dirbti administracinio teismo teisėju. Tačiau pagrindinis tikslas, kuriuo jis siekė, kad toks teismas būtų pagaliau įsteigtas, buvo organizuotos teisinės valstybės nebuvimas ir policinės valstybės įsigalėjimas.

M. Römerio dienoraščiai leidžia sužinoti gausybę dalykų, atskleidžiančių Lietuvos administracinės teisės formavimosi pradžią. Sužinotos pavardės asmenų, kurie domėjosi administracine teise. Taip pat išsiaiškinta, kad pagrindines administracinės teisės šakos kategorijas – „administracinė teisė“, „administracinis aktas“, „administracija“, „aktas“, „administracinis teismas“, „administracinis režimas“, „atsakomybė“ – „Lietuvių enciklopedijoje“ aprašė M. Römeris. Tai svarbu, nes iš esmės šių kategorijų aprašymai buvo pirmieji, parašyti lietuvių kalba. Sužinota apie rengtus Administracinio teismo įstatymo projektus, apie siekius steigti Politikos mokslų mokyklą ir Administracinių mokslų institutą, autentišką teisininko požiūrį į prancūzų administracinės teisės mokslą ir jo poveikį kitoms Europos valstybėms. Sužinota apie administracinės teisės dėstymo problematiką ir priežastis, dėl kurių trūko administracinės teisės literatūros, perskaityta apie pirmąsias jaunųjų mokslininkų stažuotes užsienio universitetuose gilinant administracinės teisės doktrinos žinias ir tikintis tobulinti nacionalinę administracinę teisę. Susipažinta su M. Römerio požiūriu į įvairius politinius įvykius, teisės kazusus, situacijas, aptarti mokslininko siūlyti teisės klausimų sprendimų būdai.

ADMINISTRATIVE LAW IN THE DIARIES OF MYKOLAS RÖMERIS

Ieva Deviatnikovaitė
Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *In interwar Lithuania, there were no textbooks on administrative law, and no detailed studies of separate institutes of administrative law. However, the very first monograph related to administrative law, and more specifically to the institute for judicial review, appeared in Lithuania in 1928. This was M. Römeris' book "The Administrative Court". The theme of administrative law was developed by M. Römeris in his articles, other works, and diaries. From 1920 until 1928, M. Römeris touched on administrative legal issues in his diaries in a fragmented way. However, issues of administrative law were later analyzed in much more detail. This was related to the establishment of the State Council, judicial reform, and the initiative of the 4th Seimas to establish an administrative court in Lithuania. It transpired from these diaries that M. Römeris was the first initiator of the establishment of an administrative court in Lithuania: he created the Statute of the Council of State to establish a function close to the administrative court to check the legality of administrative acts, drafted the first Administrative Court Law in 1932, and wrote an Explanatory Memorandum which the 4th Seimas Commission relied on when drafting the Law on the Administrative Court. M. Römeris wanted to work as an administrative court judge. However, the main reason for his desire that such a court finally be established was the absence of an organized rule of law and the establishment of a police state.*

Keywords: *administrative law, administrative legal relationships, administrative court.*

Ieva Deviatnikovaitė, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės instituto profesorė, socialinių mokslų (teisė) daktarė. **Mokslinių tyrimų kryptys**: administracinė teisė, teisės istorija.

Ieva Deviatnikovaitė, professor at the Institute of Public Law at the Law School at Mykolas Romeris University, Doctor of Social Sciences (Law). **Research interests**: administrative law, legal history.

KAI KURIE VYRIAUSYBĖS AKTŲ KONSTITUCINGUMO KONTROLĖS KLAUSIMAI

Vytautas Sinkevičius
Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės institutas
El. paštas: v.sinkevicius@mruni.eu

Santrauka. Konstitucijoje nustatyta, kad Vyriausybė gali priimti nutarimus, sprendimus, rezoliucijas. Konstitucijoje taip pat vartojamas „Vyriausybės akto“ terminas. Konstitucinė doktrina, kurioje aiškinamas šių skirtingų terminų turinys ir jų tarpusavio santykis, keitėsi. Keitėsi ir konstitucinė doktrina, atskleidžianti, kokių Vyriausybės aktų atitiktį Konstitucijai gali tirti Konstitucinis Teismas. Straipsnyje siekiama atskleisti, kaip buvo koreguojama nurodyta doktrina, kokios aplinkybės lėmė jos pokyčius, koks jos dabartinis turinys. Parodoma, kad šiuo metu esanti doktrina yra visiškai priešinga doktrinai, kuri buvo suformuota Konstitucinio Teismo veiklos pradžioje.

Reikšminiai žodžiai: Vyriausybės aktai, konstitucingumo kontrolė, Konstitucinio Teismo įgaliojimai, konstitucinė doktrina, doktrinos pokyčiai.

Įvadas

Konstitucijoje vartojami įvairūs terminai, apibūdinantys Vyriausybės priimamus teisės aktus: Vyriausybės nutarimas, sprendimas, rezoliucija. Taip pat vartojamas „Vyriausybės akto“ terminas. Mokslo darbuose, kuriuose analizuojamas Vyriausybės teisinis statusas, *inter alia* jos priimami teisės aktai, dažniausiai apsiribojama teiginiais, kad Vyriausybė priima nutarimus, kad jie yra poįstatyminiai teisės aktai[1]. Mokslo darbų, atskleidžiančių Kons-

1 Arvydas Andruškevičius, *Administracinė teisė* (Vilnius: VĮ Registrų centro Teisinės informacijos departamentas, 2008); Audrius Bakaveckas, „Viešojo administravimo teisės aktai“, iš *Lietuvos administracinė teisė* (Vilnius: MRU, 2005), 483–488; Darijus Beinoravičius, „Teisės aktai“, iš *Teisės teorijos įvadas* (Vilnius: Leidykla MES, 2012), 327–354; Egidijus Jarašiūnas, *Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis teismas* (Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003); Egidijus Šileikis, *Alternatyvi konstitucinė teisė* (Vilnius: Teisi-

titucijoje vartojamų skirtingų terminų – „Vyriausybės nutarimas“, „Vyriausybės sprendimas“, „Vyriausybės rezoliucija“, „Vyriausybės aktas“ – turinį ir jų tarpusavio santykį, stokojama[2]. Mokslo darbuose beveik nėra nagrinėta ir tai, kaip ir kodėl keitėsi konstitucinė doktrina, atskleidžianti, kokių Vyriausybės aktų atitiktį Konstitucijai gali tirti Konstitucinis Teismas[3]. Konstitucinė doktrina, kuri buvo suformuota Konstitucinio Teismo veiklos pradžioje, palaipsniui buvo pakeista taip, kad buvo sukurta visiškai nauja doktrina, paneigianti ankstesnę. Straipsnyje atskleidžiama, kaip nurodyta doktrina buvo koreguojama, nagrinėjamos aplinkybės, lėmusios doktrinos pokyčius. Atliekant mokslinį tyrimą buvo taikomi teisės aktų sisteminės analizės, loginis, apibendrinimo ir kiti bendrieji mokslinio tyrimo metodai.

1. Vyriausybės akto samprata

Pagal Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalį valstybės valdžią vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismai. Vyriausybė yra vykdomoji valdžia. Kartu tai ir tvarkomoji valdžia, nes spręsdama valstybės valdymo reikalus ji turi teisę priimti visiems privalomus teisės aktus. Vyriausybė užima ypatingą vietą vykdomosios valdžios institucijų sistemoje[4], tai kolegiali institucija, ją sudaro Ministras Pirmininkas ir ministrai. Svarbiausi Vyriausybės įgaliojimai yra nustatyti Konstitucijos 94 straipsnyje. Pagal jį Vyriausybė: tvarko krašto reikalus, saugo Lietuvos Respublikos teritorijos neliečiamybę, garantuoja valstybės saugumą ir viešąją tvarką (1 punktas); vykdo įstatymus ir Seimo nutarimus dėl įstatymų įgyvendinimo, taip pat Respublikos Prezidento dekretus (2 punktas); koordinuoja ministerijų ir kitų Vyriausybės įstaigų veiklą (3 punktas); rengia valstybės biudžeto projektą ir teikia jį Seimui; vykdo valstybės biudžetą, teikia Seimui biudžeto įvykdymo apyskaitą

nės informacijos centras, 2003); Kazimieras Liudvikas Valančius, *Teisės pagrindai: konstitucionalistinis aspektas* (Vilnius: Technika, 2008).

2 Šį klausimą yra nagrinėję Alvydas Pumputis ir Jolita Miliuvienė, „Vyriausybės teisės aktai“, iš *Lietuvos konstitucinė teisė (vadovėlis)* (Vilnius: Registrų centras, 2017), 544–546.

3 Šį klausimą yra nagrinėjęs Vytautas Sinkevičius, „Kokių įstatymų ir kitų teisės aktų atitikti Konstitucijai tiria Konstitucinis Teismas“, iš *Konstituciniai ginčai* (Vilnius: MRU, 2019), 152–337.

4 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 5-99.

(4 punktas); rengia ir teikia Seimui svarstyti įstatymų projektus (5 punktas); užmezga diplomatinius santykius ir palaiko ryšius su užsienio valstybėmis ir tarptautinėmis organizacijomis (6 punktas); vykdo kitas pareigas, kurias Vyriausybei paveda Konstitucija ir kiti įstatymai (7 punktas). Vyriausybės įgaliojimai nustatyti ne tik Konstitucijos 95, bet ir kituose Konstitucijos straipsniuose (84 straipsnio 3 punkte, 89 straipsnio 1 dalyje, 123 straipsnio 1 dalyje, 128 straipsnio 1 dalyje ir kt.). Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad valstybės valdymo sritys ir valdymo funkcijos yra labai įvairios, jos gali kisti, kad Vyriausybės įgaliojimai gali priklausyti nuo šalies ekonominės ir socialinės būklės, sprendžiamų problemų ir daugelio kitų aplinkybių, kurioms pasikeitus gali keistis ir Vyriausybės įgaliojimų turinys bei apimtis[5]. Todėl Konstitucijoje yra įtvirtinti tik svarbiausi Vyriausybės įgaliojimai ir nustatoma, kad Vyriausybė vykdo ne tik Konstitucijoje, bet ir kituose įstatymuose nurodytas pareigas (Konstitucijos 94 straipsnio 7 punktas). Pabrėžtina, kad, viena vertus, pagal Konstituciją įstatymų leidėjas įstatymais gali suteikti Vyriausybei daugiau ar mažiau įgaliojimų, tačiau tai darydamas jis negali Vyriausybei suteikti tokių įgaliojimų, kurie pagal Konstituciją priskirti kitoms valstybės valdžią įgyvendinančioms institucijoms. Kita vertus, įstatymais negali būti apriboti tokie Vyriausybės įgaliojimai, kurie jai nustatyti Konstitucijoje.

Vykdydama Konstitucijoje ir įstatymuose nustatytus įgaliojimus, Vyriausybė leidžia norminius ir individualius teisės aktus. Vyriausybės priimami teisės aktai yra poįstatyminiai aktai; jie yra įstatymų taikymo aktai, jais detalizuojamos ir sukonkretinamos įstatymų normos, reglamentuojamas jų įgyvendinimas; svarbu, kad poįstatyminius teisės aktus Vyriausybė priimtų neviršydama savo įgaliojimų ir kad šie poįstatyminiai teisės aktai neprieštarautų Konstitucijai ir įstatymams[6].

Pagal Konstitucijos 95 straipsnio 1 dalį Vyriausybė valstybės valdymo reikalus sprendžia priimdama nutarimus. Konstitucijoje taip pat vartojama „Vyriausybės sprendimo“ (123 str. 2 d.) ir „Vyriausybės akto“ sąvoka (102 str. 1d., 105 str. 2 d. 2 p., 106 str. 3 d., 107 str.1 d.). Pagal Konstitucinį aktą „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“, kuris yra sudedamoji Konstitucijos dalis, Vyriausybė turi įgaliojimus nagrinėti pasiūlymus priimti

5 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 1999 m. lapkričio 23 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 101-2916.

6 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2015 m. rugsėjo 29 d. nutarimas“, TAR, 2017-01-02, Nr. 1.

Europos Sąjungos teisės aktus ir dėl šių pasiūlymų gali priimti sprendimus ir rezoliucijas (4 str.).

Koks yra sąvokų „Vyriausybės nutarimas", „Vyriausybės sprendimas", „Vyriausybės aktas", „Vyriausybės sprendimas dėl pasiūlymo priimti Europos Sąjungos teisės aktus", „Vyriausybės rezoliucija dėl pasiūlymo priimti Europos Sąjungos teisės aktus" santykis?

Konstitucinę doktriną, kurioje aiškinamas nurodytų sąvokų turinys ir jų tarpusavio santykis, lėmė atitinkamu laikotarpiu galiojančių Konstitucijos normų aiškinimas. Šiuo aspektu galima išskirti du minėtos konstitucinės doktrinos formavimo etapus: *pirma*, Konstitucijos normų aiškinimas iki 2004 m. rugpjūčio 14 d., t. y. *iki tol*, kol įsigaliojo Seimo 2004 m. liepos 13 d. priimtas Konstitucinis aktas „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje" ir, *antra*, Konstitucijos normų aiškinimas *po to*, kai 2004 m. rugpjūčio 14 d. įsigaliojo minėtas Konstitucinis aktas.

Iki tol, kol 2004 m. rugpjūčio 14 d. įsigaliojo Konstitucinis aktas „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje", Konstitucijoje buvo vartojamos trys sąvokos: „Vyriausybės nutarimas" (95 str. 1 d.), „Vyriausybės sprendimas" (123 str. 2 d.) ir „Vyriausybės aktas" (102 str. 1 d., 105 str. 2 d. 2 p., 106 str. 3 d., 107 str.1 d.). Konstitucinis Teismas, aiškindamas Konstitucijos 95 straipsnio 1 dalies normą „Vyriausybė valstybės valdymo reikalus sprendžia posėdžiuose visų Vyriausybės narių balsų dauguma priimdama nutarimus", 1999 m. lapkričio 23 d. nutarime[7] yra konstatavęs, kad „šioje normoje nustatyta Vyriausybės veiklos organizacinė forma (klausimai sprendžiami Vyriausybės posėdžiuose), nurodyta, kokia balsų dauguma reikalinga nutarimams priimti (už juos turi balsuoti daugiau kaip pusė visų Vyriausybės narių), *nustatyta Vyriausybės priimamų teisės aktų rūšis* (valstybės valdymo reikalai sprendžiami priimant Vyriausybės nutarimą)". Taigi, nurodytame nutarime Konstitucinis Teismas išaiškino, kad pagal Konstitucijos 95 straipsnio 1 dalį visi valstybės valdymo reikalai, Konstitucijoje ir įstatymuose priskirti Vyriausybės kompetencijai, sprendžiami priimant tik nutarimus. Ši nuostata pakartota Konstitucinio Teismo 2001 m. lapkričio 29 d. nutarime, kuriame rašoma, kad „Vyriausybės nutarimas yra teisės aktas, kuriuo Vyriausybė sprendžia valstybės valdymo reikalus. Valstybės valdymo

7 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. lapkričio 23 d. nutarimas", *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 101-2916.

reikalai negali būti sprendžiami Vyriausybei priimant kitos rūšies aktą“[8].

Aiškindamas, koks yra Konstitucijoje vartojamų sąvokų „Vyriausybės nutarimas“, „Vyriausybės aktas“ ir „Vyriausybės sprendimas“ turinys ir jų santykis, Konstitucinis Teismas minėtame 2001 m. lapkričio 19 d. nutarime konstatavo, kad Konstitucijoje vartojama sąvoka „Vyriausybės aktai“, kaip ir sąvoka „Vyriausybės sprendimai“, yra „bendrinė, ji ne apibūdina Vyriausybės aktų rūšį, bet reiškia Vyriausybės valios pareiškimą įgyvendinant jai nustatytą kompetenciją. Konstitucijoje įtvirtinta tik viena Vyriausybės teisės aktų, kuriuos ji turi teisę priimti spręsdama valstybės valdymo reikalus, rūšis – nutarimai, valstybės valdymo reikalai, Konstitucijoje ir įstatymuose priskirti Vyriausybės kompetencijai, negali būti sprendžiami Vyriausybei priimant kitos rūšies aktą. Konstitucinis Teismas 2003 m. gegužės 30 d. nutarime yra nurodęs ir tai, kad Vyriausybės nutarimai, kuriais sprendžia valstybės valdymo reikalus, visada turi būti oficialiai paskelbti nepaisant to, ar Vyriausybės priimami teisės aktai yra norminiai, ar individualūs, taip pat nepaisant to, kokiam subjektui ar subjektų ratui jie skirti[9].

2004 m. liepos 13 d. Konstituciją papildžius Konstituciniu aktu „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“, – šis Konstitucinis aktas, kaip minėta, įsigaliojo 2004 m. rugpjūčio 14 d., jis yra sudedamoji Konstitucijos dalis, – pakito ir oficiali konstitucinė doktrina. Jos pokyčius lėmė tai, kad nurodytame Konstituciniame akte numatyta, jog „Vyriausybė pasiūlymus priimti Europos Sąjungos teisės aktus nagrinėja teisės aktų nustatyta tvarka. Dėl šių pasiūlymų Vyriausybė gali priimti sprendimus ar rezoliucijas, kurių priėmimui *netaikomos Konstitucijos 95 straipsnio nuostatos*“ (4 str.). Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad Vyriausybės sprendimai ir rezoliucijos dėl pasiūlymų priimti Europos Sąjungos teisės aktus yra valstybės valdymo reikalų sprendimas.

Konstituciniame akte nėra nustatyta, kokiais atvejais Vyriausybė gali priimti sprendimus, o kokiais – rezoliucijas, taip pat nėra nurodyta, kokios konkrečios Konstitucijos 95 straipsnio nuostatos *nėra taikomos* priimant Vyriausybės sprendimus ir rezoliucijas. Aiškindamas Konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ nuostatą, kad „Vyriausy-

8 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. lapkričio 29 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 102-3636.

9 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. gegužės 30 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 53-2361.

bės sprendimų ar rezoliucijų dėl pasiūlymų priimti Europos Sąjungos teisės aktus priėmimui netaikomos Konstitucijos 95 straipsnio nuostatos“, Konstitucinis Teismas 2007 m. birželio 27 d. nutarime yra konstatavęs, jog ankstesnės oficialios konstitucinės doktrinos nuostatos, kad „Vyriausybė, spręsdama valstybės valdymo reikalus, visada turi priimti nutarimus ir kad Vyriausybės teisės aktai turi būti oficialiai paskelbti nepaisant to, ar jie yra norminiai, ar individualūs, taip pat nepaisant to, kokiam subjektui ar subjektų ratui jie skirti, *netaikytinos* Vyriausybės sprendimams ir rezoliucijoms, kurie priimami pagal Konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ 4 straipsnį“[10]. Konstitucinis Teismas 2018 m. kovo 2 d. nutarime yra konstatavęs ir tai, kad, „pagal Konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ 4 straipsnį, teisės aktuose nustatant pasiūlymų priimti Europos Sąjungos teisės aktus nagrinėjimo tvarką, *gali būti nekeliami ir kai kurie kiti reikalavimai*, Konstitucijos 95 straipsnyje nustatyti Vyriausybės aktų, kuriais sprendžiami valstybės valdymo reikalai, priėmimui“. Konstitucinis Teismas išaiškino, kad dėl pasiūlymų priimti Europos Sąjungos teisės aktus gali būti leidžiama spręsti ne Vyriausybės posėdžiuose, o kitokia Vyriausybės veiklos organizacine forma (be kita ko, Vyriausybės pasitarimuose), dėl šių pasiūlymų priimamiems Vyriausybės sprendimams ir rezoliucijoms taip pat galima netaikyti Konstitucijos 95 straipsnio 2 dalyje įtvirtinto Vyriausybės nutarimams keliamo reikalavimo, kad juos pasirašytų Ministras Pirmininkas ir tos srities ministras[11].

Taigi, po to, kai Konstitucija buvo papildyta Konstituciniu aktu „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“, Vyriausybė, spręsdama jos kompetencijai priskirtus valstybės valdymo reikalus, pagal Konstituciją gali priimti *trijų rūšių Vyriausybės aktus*: nutarimus, sprendimus ir rezoliucijas. Pabrėžtina, kad Vyriausybės nutarimai gali būti priimami sprendžiant visus valstybės valdymo klausimus, kuriuos Vyriausybei priskiria Konstitucija ir įstatymai, išskyrus tuos valstybės valdymo reikalus, kai Vyriausybė išreiškia Lietuvos poziciją dėl pasiūlymų priimti Europos Sąjungos teisės aktus – tokie valstybės valdymo reikalai, kaip minėta, sprendžiami priimant ne Vyriausybės nutarimus, o Vyriausybės sprendimus ir rezoliucijas. Vyriausybės sprendimai ir rezoliucijos (kaip teisės akto rūšys) gali būti priimami spren-

10 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. birželio 27 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 72-2865.

11 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2018 m. kovo 2 d. nutarimas“, TAR, 2018-03-05, Nr. 3510.

džiant ne visus valstybės valdymo klausimus, o tik tuos, kurie skirti išreikšti Lietuvos poziciją dėl pasiūlymų priimti Europos Sąjungos teisės aktus.

Taigi, konstitucinės doktrinos, suformuotos iki 2004 m. rugpjūčio 14 d., t. y. iki tol, kol įsigaliojo konstitucinis aktas „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje", nuostata, kad Konstitucijoje vartojama sąvoka „Vyriausybės sprendimas" yra bendrinė, „ji ne apibūdina Vyriausybės aktų rūšį, bet reiškia Vyriausybės valios pareiškimą įgyvendinant jai nustatytą kompetenciją" buvo pakoreguota tuo požiūriu, kad sąvoka „Vyriausybės sprendimas" yra *bendrinė ne visais atvejais*, o tik tais, kai tai *nėra* Vyriausybės sprendimas, kuriuo išreiškiama Lietuvos pozicija dėl pasiūlymo priimti Europos Sąjungos teisės aktus. Vyriausybės sprendimas, kuriuo išreiškiama Lietuvos pozicija dėl pasiūlymo priimti Europos Sąjungos teisės aktus, yra teisės akto rūšis, o ne bendrinė sąvoka. Kitais atvejais sąvoka „Vyriausybės sprendimas" ir toliau gali būti aiškinama kaip bendrinė, t. y. ne kaip konkreti Vyriausybės teisės akto rūšis, o kaip reiškianti Vyriausybės valios pareiškimą įgyvendinant jai nustatytą kompetenciją.

Palyginus Konstitucijos 95 straipsnio 1 dalies ir Konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje" 4 straipsnio nuostatas, matyti, kad Konstitucijoje numatyta skirtinga Vyriausybės nutarimų, kuriais sprendžiami valstybės valdymo reikalai, ir Vyriausybės sprendimų ir rezoliucijų, kuriais išreiškiama Lietuvos pozicija dėl pasiūlymo priimti Europos sąjungos teisės aktus, priėmimo tvarka. Pagal Konstitucijos 95 straipsnio 1 dalį *Vyriausybės nutarimai* priimami Vyriausybės posėdžiuose, visų Vyriausybės narių balsų dauguma, Vyriausybės nutarimus pasirašo Ministras Pirmininkas ir atitinkamos srities ministras, be to, Vyriausybės nutarimai turi būti oficialiai paskelbti nepaisant to, ar jie yra norminiai, ar individualūs, taip pat nepaisant to, kokiam subjektui ar subjektų ratui jie skirti. Minėta, kad Konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje" 4 straipsnyje numatyta, jog Vyriausybės sprendimų ir rezoliucijų, išreiškiančių Lietuvos poziciją dėl pasiūlymų priimti Europos Sąjungos teisės aktus, priėmimui netaikomos Konstitucijos 95 straipsnio nuostatos, kad pasiūlymai priimti Europos Sąjungos teisės aktus nagrinėjami teisės aktų nustatyta tvarka. Iš konstitucinės nuostatos, kad Vyriausybė turi įgaliojimus priimti sprendimus ir rezoliucijas, išreiškiančias Lietuvos poziciją dėl pasiūlymų priimti Europos Sąjungos teisės aktus, ir iš nuostatos, kad „pasiūlymai priimti Europos Sąjungos teisės aktus nagrinėjami teisės aktų nustatyta tvarka" kyla *inter*

alia tai, kad pasiūlymų priimti Europos Sąjungos teisės aktus nagrinėjimo tvarka turi būti nustatyta įstatyme, ji gali būti detalizuota Vyriausybės nutarimuose. Vyriausybės veiklą reglamentuoja Vyriausybės įstatymas, todėl pasiūlymų priimti Europos Sąjungos teisės aktų nagrinėjimo tvarka turi būti nustatyta ne bet kokiame, o būtent Vyriausybės įstatyme. Seimas 2004 m. lapkričio 11 d. papildė Vyriausybės įstatymą 41^1 straipsniu[12] ir nustatė, kad „Vyriausybės sprendimai ir Vyriausybės rezoliucijos priimami *Vyriausybės pasitarime* dalyvaujančių Vyriausybės narių balsų dauguma“(41^1 str. 1 p.). Nurodytame straipsnyje taip pat buvo nustatyta, kad „Vyriausybės sprendimus ir Vyriausybės rezoliucijas pasirašo Ministras Pirmininkas Vyriausybės darbo reglamento nustatyta tvarka“ (41^1 str. 2 p.).

Taigi, Vyriausybės įstatyme (2004 m. lapkričio 11 d. redakcija) buvo nustatyta, kad Vyriausybės sprendimai ir Vyriausybės rezoliucijos priimami ne Vyriausybės posėdžiuose, o Vyriausybės pasitarimuose. Be to, buvo numatyta kitokia balsų dauguma, reikalinga priimti Vyriausybės sprendimą ar rezoliuciją – tam nereikėjo visų Vyriausybės narių balsų daugumos, pakako, kad už tai balsuotų dauguma Vyriausybės pasitarime dalyvaujančių Vyriausybės narių. Dar vienas skirtumas – Vyriausybės sprendimus ir Vyriausybės rezoliucijas pasirašo tik Ministras Pirmininkas, atitinkamos valdymo srities ministro parašo nereikia.

Tenka atkreipti dėmesį, kad Vyriausybės įstatyme nebuvo teisės normų, nustatančių, kiek Vyriausybės narių turi dalyvauti Vyriausybės pasitarime, kad jis būtų laikomas teisėtu. Nebuvo reglamentuota ir tai, ar Vyriausybės pasitarime turi teisę dalyvauti visi Vyriausybės nariai, ar tik tie, kuriuos į pasitarimą pakvietė Ministras Pirmininkas. Toks teisinis reguliavimas leido susidaryti ir tokioms teisinėms situacijoms, kai Vyriausybės sprendimus ir rezoliucijas, kuriomis išreiškiama Vyriausybės pozicija dėl pasiūlymų priimti Europos Sąjungos teisės aktus, galėjo priimti nedidelė Vyriausybės narių dalis.

Konstitucinis Teismas tokį teisinį reguliavimą 2018 m. kovo 2 d. nutarime įvertino kaip prieštaraujantį Konstitucijai[13]. Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad Vyriausybė yra kolegiali vykdomosios valdžios institucija, įgyvendinanti valstybinį valdymą. Pagal Konstitucijos 91 straipsnį Vyriausybę

12 „Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 37 straipsnio pakeitimo ir papildymo, įstatymo papildymo 41^1 straipsniu bei vienuoliktuoju skirsniu“, *Valstybės žinios*, 2004, Nr.171- 6322.

13 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2018 m. kovo 2 d. nutarimas“, TAR, 2018-03-05, Nr. 3510.

sudaro Ministras Pirmininkas ir ministrai. Dėmesys buvo atkreiptas ir į tai, kad Lietuva yra demokratinė valstybė, o vienas iš sprendimų priėmimo demokratinių principų yra daugumos principas. Konstitucinis Teismas konstatavo, kad „atsižvelgiant į Vyriausybės, kaip kolegialios vykdomosios valdžios institucijos, konstitucinę prigimtį, taip pat į iš Konstitucijoje įtvirtinto demokratinio sprendimų priėmimo principo kylantį reikalavimą kolegialioms valstybės institucijoms priimti sprendimus balsų dauguma, pagal Konstituciją, *inter alia* jos 95 straipsnio 1 dalį, visi Vyriausybės aktai, kuriuos Vyriausybė priima spręsdama valstybės valdymo reikalus (*inter alia* Konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ 4 straipsnyje nurodytu atveju tvirtindama Lietuvos Respublikos poziciją dėl pasiūlymų priimti Europos Sąjungos teisės aktus), *turi būti priimami visų Vyriausybės narių balsų dauguma*“ (išskirta – aut.). Atskleisdamas Vyriausybės įstatymo 41^1 straipsnio 1 dalies (2004 m. lapkričio 11 d. redakcija) turinį, Konstitucinis Teismas konstatavo, kad joje nustatytas toks teisinis reguliavimas, pagal kurį Vyriausybės sprendimai ir rezoliucijos dėl pasiūlymų priimti Europos Sąjungos teisės aktus gali būti priimami Vyriausybės pasitarime dalyvaujančių, t. y. ne visų, Vyriausybės narių balsų dauguma. Pagal Konstituciją Vyriausybės aktas, kuris priimtas sprendžiant valstybės valdymo reikalus, – nagrinėjamu atveju, Vyriausybės sprendimai ir rezoliucijos, išreiškiant Lietuvos poziciją dėl pasiūlymų priimti Europos Sąjungos teisės aktus, – jeigu jis priimtas ne visų Vyriausybės narių balsų dauguma, o tik Vyriausybės pasitarime dalyvaujančių Vyriausybės narių balsų dauguma, „negali būti laikomas Vyriausybės, kaip kolegialios vykdomosios valdžios institucijos, valios išraiška“.

Konstitucinis Teismas konstatavo, kad Vyriausybės įstatymo 41^1 straipsnio 1 dalies (2004 m. lapkričio 11 d. redakcija) nuostata, jog Vyriausybės sprendimai ir Vyriausybės rezoliucijos priimami Vyriausybės pasitarime dalyvaujančių Vyriausybės narių balsų dauguma, nepaisoma minėto iš Konstitucijos, *inter alia* jos 95 straipsnio 1 dalies, kylančio reikalavimo, kad visi valstybės valdymo reikalai turi būti sprendžiami visų Vyriausybės narių balsų dauguma, todėl nurodyta Vyriausybės įstatymo 41^1 straipsnio 1 dalies (2004 m. lapkričio 11 d. redakcija) nuostata prieštarauja Konstitucijos 95 straipsnio 1 daliai.

Reaguodamas į Konstitucinio Teismo nutarimą, Seimas 2018 m. gegužės 31 d. pakeitė Vyriausybės įstatymo 41^1 straipsnį ir jo pirmame punkte nustatė, kad „Vyriausybės sprendimai ir Vyriausybės rezoliucijos priima-

mi visų Vyriausybės narių balsų dauguma."[14] Šis įstatymas įsigaliojo nuo 2018 m. liepos 1 d.

2. Ar Konstitucinis Teismas turi įgaliojimus tirti ir negaliojančius Vyriausybės aktus?

Konstitucijoje nustatyta, kad Konstitucinis Teismas sprendžia, ar įstatymas, kitas Seimo aktas, Vyriausybės aktas, Respublikos Prezidento aktas neprieštarauja Konstitucijai. Nors iš pirmo žvilgsnio šios nuostatos *tekstinė išraiška* yra gana aiški, – nurodomi teisės aktai, kurie yra konstitucinės kontrolės objektai, – tačiau ją interpretuojant Konstituciniam Teismui teko nueiti gana ilgą ir vingiuotą kelią, kuriame buvo ir duobių, ir pakilimų[15]. Konstitucinis Teismas turėjo atrasti tikrąją teisę, įtvirtintą šioje nuostatoje. Nes už jos, kaip ir už kiekvienos kitos konstitucinės nuostatos tekstinės išraiškos, slypi tam tikra teisė, tam tikra vertybė, kuri ne visada išreikšta *expressis verbis*, – ji kartais išreikšta labai dusliai, bet, kad ir kaip būtų, ta teisė yra įtvirtinta. Konstitucinis Teismas, pirmiausia, turėjo atsakyti į klausimą: ar pagal Konstituciją Konstitucinis Teismas turi įgaliojimus tirti *tik galiojančių* įstatymų, kitų teisės aktų, taigi, ir Vyriausybės aktų, atitiktį Konstitucijai, *ar ir negaliojančių*, t. y. tų, kurie iki kreipimosi į Konstitucinį Teismą ar po to, kai jau buvo kreiptasi į Konstitucinį Teismą, yra panaikinti ar pakeisti?

Pirmą kartą Konstitucinis Teismas į šį klausimą *netiesiogiai* atsakė, kai sprendė bylą, kurioje pagal Seimo narių grupės prašymą buvo prašoma ištirti, ar Konstitucijai neprieštarauja kai kurios Seimo statuto 137 straipsnio nuostatos. Kol Konstitucinis Teismas rengėsi nagrinėti bylą, Seimas 1993 m. spalio 12 d. pakeitė Seimo Statuto 137 straipsnį. Konstitucinis Teismas 1993 m. spalio 13 d. sprendime[16] konstatavo, kad „Seimas faktiškai panaikino ginčijamą teisės normą, o tai yra pagrindas pradėtai teisenai byloje nutraukti". Konstitucinis Teismas nutraukė pradėtą teiseną vadovaudama-

14 „Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo Nr. I-464 41[1] straipsnio pakeitimo įstatymas", TAR, 2018-06-06, Nr. 9502.

15 Vytautas Sinkevičius, „Kokių įstatymų ir kitų teisės aktų atitiktį Konstitucijai tiria Konstitucinis Teismas", iš *Konstituciniai ginčai* (Vilnius: MRU, 2019), 152–337.

16 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1993 m. spalio 13 d. sprendimas", *Valstybės žinios*, 1993, Nr. 54-1060.

sis Konstitucinio Teismo įstatymo 69 straipsnio 4 dalimi, kurioje nustatyta, kad „ginčijamo teisės akto panaikinimas yra pagrindas priimti sprendimą pradėtai teisenai nutraukti“. Atkreipkime dėmesį, kad Konstitucinis Teismas savo sprendimą nutraukti pradėtą teiseną pagrindė ne Konstitucijos, o įstatymo nuostatomis.

Šiandien kiekvienas, kuris bent kiek išmano Konstituciją, pasakytų, kad Konstitucijos negalima aiškinti vadovaujantis įstatymais, nes taip būtų paneigta Konstitucijos viršenybė teisės sistemoje[17]. Tad ir šiuo nurodytu atveju pirmiausia reikėjo remtis Konstitucija ir išsiaiškinti, ar Konstitucija leidžia netirti negaliojančių įstatymų ir kitų teisės aktų atitikties Konstitucijai, ir tik po to pasiremti ar nepasiremti įstatymo nuostatomis. Deja, tuo metu Konstitucinis Teismas nuėjo kitu, daug paprastesniu, bet, manytina, ne konstituciniu keliu.

Vėlesni Konstitucinio Teismo sprendimai parodė, kad neturi reikšmės, koks subjektas – Seimo narių grupė, ar teismas – kreipėsi į Konstitucinį Teismą: vadovaudamasis minėta Konstitucinio Teismo įstatymo 69 straipsnio 4 dalies nuostata, kad „ginčijamo teisės akto panaikinimas yra pagrindas priimti sprendimą pradėtai teisenai nutraukti“, Konstitucinis Teismas nutraukdavo pradėtą teiseną net ir tuo atveju, jeigu į jį kreipdavosi teismas, suabejojęs, ar įstatymas ir kitas teisės aktas, taigi, ir Vyriausybės nutarimas, kurie turėjo būti taikomi jo nagrinėjamoje byloje, neprieštarauja Konstitucijai. Konstitucinio Teismo 1993 m. gruodžio 21 d. sprendimas, taip pat kiti jo sprendimai, kai Konstitucinis Teismas nutraukdavo pradėtą teiseną net ir tuo atveju, jeigu į jį kreipdavosi teismas, leidžia manyti, kad Konstitucinio Teismo įstatymo 69 straipsnio 4 dalį, kurioje buvo nustatyta, jog „ginčijamo teisės akto panaikinimas yra pagrindas priimti sprendimą pradėtai teisenai nutraukti“, Konstitucinis Teismas savo veiklos pradžioje suprato ir aiškino kaip nustatančią jo *pareigą* nutraukti pradėtą teiseną, jeigu ginčijamas įstatymas ar kitas teisės aktas būdavo panaikinamas.

Doktrininę nuostatą, kad Konstitucinis Teismas nagrinėja tik *galiojančių* įstatymų ir kitų teisės aktų, taigi, ir Vyriausybės aktų, atitiktį Konstitucijai, Konstitucinis Teismas pirmą kartą *tiesiogiai* suformulavo 1995 m. sausio 25 d. sprendime[18]. Į Konstitucinį Teismą kreipėsi Lietuvos Aukščiausiojo

17 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. liepos 12 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 62-2276, atitaisymas – 2001-10-10, Nr. 86.

18 Pastaba: Konstitucinio Teismo 1996 m. sausio 25 d. sprendimas oficialiai nebuvo paskelb-

Teismo civilinių bylų kolegija, prašydama spręsti, ar Vyriausybės 1993 m. liepos 9 d. nutarimu patvirtintos muitų mokėjimo tvarkos 7 ir 11 punktai neprieštarauja Lietuvos Respublikos muitų tarifų įstatymo 18 straipsniui. Lietuvos Aukščiausiajam Teismui kilo abejonė, *inter alia*, ar pagal Konstituciją Vyriausybė gali nustatyti baudų dydžius už laiku nesumokėtus muitus. Po to, kai Lietuvos Aukščiausiasis Teismas kreipėsi į Konstitucinį Teismą, Vyriausybė 1994 m. gegužės 16 d. nutarimu pripažino ginčijamą Vyriausybės aktą netekusiu galios. Konstitucinis Teismas konstatavo, kad „pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijos 105 straipsnį ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymo 1 straipsnį Konstitucinis Teismas nagrinėja ir sprendžia, ar įstatymai ir kiti Seimo priimti aktai, taip pat Lietuvos Respublikos Prezidento bei Vyriausybės aktai neprieštarauja Konstitucijai arba įstatymams. Taigi *Konstitucinis Teismas kompetentingas nagrinėti bylas tik dėl galiojančių minėtų teisės aktų atitikties Konstitucijai ir įstatymams*“ (išskirta – aut.). Kadangi Vyriausybė pripažino ginčijamą Vyriausybės nutarimą netekusiu galios, todėl, pasak Konstitucinio Teismo, „pagal Konstitucinio Teismo įstatymo 69 straipsnio ketvirtąją dalį prašymas Konstituciniame Teisme *negali būti nagrinėjamas*“ (išskirta – aut.). Konstitucinis Teismas priėmė sprendimą atsisakyti nagrinėti Lietuvos Aukščiausiojo Teismo prašymą.

Taigi Konstitucinis Teismas 1995 m. sausio 25 d. sprendime ne tik pirmą kartą labai aiškiai konstatavo, kad *pagal Konstituciją jis turi įgaliojimus nagrinėti tik galiojančių* įstatymų ir kitų teisės aktų, taigi, ir Vyriausybės aktų, atitiktį Konstitucijai, bet ir tai, kad jeigu įstatymas ar kitas *ginčijamas teisės aktas yra panaikintas, jo tyrimas Konstituciniame Teisme negalimas* (prašymas ištirti panaikinto įstatymo ar kito teisės akto konstitucingumą negali būti nagrinėjamas).

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad nors *sprendimo motyvuojamoje dalyje* Konstitucinis Teismas nurodė, kad jo įgaliojimai tirti tik galiojančių įstatymų ir kitų teisės aktų atitiktį Konstitucijai nustatyti Konstitucijos 105 straipsnyje ir Konstitucinio Teismo įstatymo 1 straipsnyje, tačiau sprendimo rezoliucinėje dalyje, kurioje nurodoma, kuo vadovaujasi Konstitucinis Teismas priimdamas sprendimą atsisakyti nagrinėti Lietuvos Aukščiausiojo Teismo prašymą ištirti, ar Vyriausybės nutarimo nuostatos neprieštarauja Muitų įstatymui, taigi, ir Konstitucijai, nuorodos į Konstitucijos 105 straips-

tas, jis saugomas Konstitucinio Teismo archyve.

nį nėra: sprendimo rezoliucinėje dalyje rašoma, kad Konstitucinis Teismas vadovaujasi Konstitucinio Teismo įstatymo 69 straipsnio 4 dalies nuostatomis, jog „ginčijamo teisės akto panaikinimas yra pagrindas priimti sprendimą pradėtai teisenai nutraukti".

Negalima nematyti ir to, kad Konstitucinis Teismas visiškai neanalizavo Konstitucijos 105 straipsnio turinio ir nepateikė jokių argumentų, pagrindžiančių Konstitucinio Teismo poziciją, kad būtent pagal Konstitucijos 105 straipsnį jis turi įgaliojimus tirti tik galiojančių įstatymų ir kitų teisės aktų, taigi, ir Vyriausybės aktų, atitiktį Konstitucijai.

Tokia klaidinga Konstitucijos 105 straipsnio interpretacija ir doktrina, kad Konstitucinis Teismas esą gali tirti tik galiojančių įstatymų ir kitų teisės aktų atitiktį Konstitucijai, sudarė prielaidas ydingai situacijai susidaryti: Seimas, Vyriausybė priimdavo konstitucingumo požiūriu abejotinus teisės aktus, jie buvo taikomi, asmenims sukeldavo teisinių padarinių, o Seimo narių grupei ar teismui kreipusis į Konstitucinį Teismą su prašymu ištirti tokių teisės aktų atitiktį Konstitucijai, – Seimas, Vyriausybė juos panaikindavo ar pakeisdavo, Konstitucinis Teismas atsisakydavo juos tirti arba nutraukdavo pradėtą teiseną. Taigi, ginčijamų įstatymų ir kitų teisės aktų, vadinasi, ir Vyriausybės aktų, kurie po kreipimosi į Konstitucinį Teismą būdavo panaikinami ar pakeičiami, konstitucingumo kontrolė buvo negalima.

Kita vertus, Konstitucinis Teismas, suformavęs minėtą doktriną, nepaisė Konstitucijos nuostatos, kad Konstitucija yra vientisas aktas, Konstitucijos 105 straipsnį aiškino izoliuotai nuo kitų Konstitucijos straipsnių, „nematė" ar tiesiog ignoravo šio straipsnio sąsajas su Konstitucijos 110 straipsnio 2 dalimi, pagal kurią „tais atvejais, kai yra pagrindo manyti, kad įstatymas ar kitas teisinis aktas, kuris turėtų būti taikomas konkrečioje byloje, prieštarauja Konstitucijai, teisėjas sustabdo šios bylos nagrinėjimą ir kreipiasi į Konstitucinį Teismą, prašydamas spręsti, ar šis įstatymas ar kitas teisinis aktas atitinka Konstituciją". Doktrina, kad Konstitucinis Teismas turi įgaliojimus tirti tik galiojančių įstatymų ir kitų teisės aktų, taigi, ir Vyriausybės aktų, atitiktį Konstitucijai, reiškė, jog Konstitucijos 110 straipsnio 2 dalies (kai teismai kreipiasi į Konstitucinį Teismą) tam tikra apimtimi neįmanoma įgyvendinti. Ji tam tikra apimtimi tapo fiktyvi, nes Konstitucinis Teismas nepateikdavo teismams atsakymo į jų užduotą klausimą: ar įstatymas ar kitas teisės aktas, taigi, ir Vyriausybės aktas, kurie jau yra panaikinti (netekę galios), bet turi būti taikomi konkrečioje byloje, neprieštarauja Konstitucijai. Teismai atsi-

durdavo nepavydėtinoje padėtyje, nes jie, nors ir turėdami pagrindą manyti, kad įstatymas ar kitas teisės aktas, taigi, ir Vyriausybės aktas, kurie turi būti taikomi jų nagrinėjamoje konkrečioje byloje, prieštarauja Konstitucijai, atsakymo į pateiktą klausimą iš Konstitucinio Teismo negaudavo, jie turėdavo taikyti tokį konstitucingumo požiūriu abejotiną įstatymą ar kitą teisės aktą. Taip galėjo būti pažeistos asmens teisės ir laisvės, nors teismai į Konstitucinį Teismą kreipdavosi būtent dėl to, kad norėdavo pašalinti jiems kilusias abejones dėl įstatymų ir kitų teisės aktų, taigi, ir Vyriausybės aktų, konstitucingumo, išvengti Konstitucijai prieštaraujančių įstatymų ir kitų teisės aktų taikymo jų nagrinėjamose bylose ir taip nepažeisti asmens teisių ir laisvių.

Doktrina, kad Konstitucinis Teismas turi įgaliojimus tirti tik galiojančių įstatymų ir kitų teisės aktų, taigi, ir Vyriausybės aktų, atitiktį Konstitucijai, kėlė ne tik teorinių, bet ir praktinių problemų. Vien dėl to, kad Konstitucija negali būti aiškinama taip, kad kurios nors Konstitucijos nuostatos, mūsų nagrinėjamu atveju – Konstitucijos 110 straipsnio 2 dalies nuostatų, numatančių teismo teisę kreiptis į Konstitucinį Teismą, būtų neįmanoma įgyvendinti visa apimtimi[19]. Kitaip tariant, Konstitucijoje nėra fiktyvių nuostatų, Konstitucija nepreziumuoja tokio jos aiškinimo, kad kuri nors jos nuostata galėtų būti įgyvendinta tik iš dalies, o ne visiškai. Buvo akivaizdu, kad konstitucinę doktriną būtina koreguoti.

Konstitucinio Teismo požiūris, kad jis pagal Konstituciją turi įgaliojimus nagrinėti tik galiojančių įstatymų ir kitų teisės aktų atitiktį Konstitucijai, *netikėtai pasikeitė* 1999 m. viduryje, kai Konstitucinis Teismas pagal Seimo narių grupės prašymą išnagrinėjo, ar 1998 metų valstybės biudžeto įstatymo kai kurie straipsniai neprieštarauja Konstitucijai. Nors 1998 metų valstybės biudžeto įstatymo galiojimas jau buvo pasibaigęs (jo galiojimas baigėsi 1998 m. gruodžio 31 d.), Konstitucinis Teismas 1999 m. liepos 9 d. priėmė nutarimą[20], kuriuo 1998 m. valstybės biudžeto įstatymo kai kuriuos straipsnius pripažino prieštaraujančiais Konstitucijai. Konstitucinis Teismas

19 Konstitucinio Teismo nutarimuose suformuota doktrina, kad Konstitucijos normos ir principai sudaro darnią sistemą, nė vienos Konstitucijos nuostatos negalima aiškinti taip, kad būtų iškreiptas ar paneigtas kurios nors kitos konstitucinės nuostatos turinys, nes taip būtų iškreipta ir viso konstitucinio reguliavimo esmė, pažeista konstitucinių vertybių pusiausvyra. Žr., pvz., „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. lapkričio 25 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 113-5057.

20 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. liepos 9 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 61-2015.

nepateikė jokių argumentų, kodėl jis išnagrinėjo jau negaliojančio įstatymo atitiktį Konstitucijai, kodėl jis pakeitė savo ankstesnę doktriną, kad pagal Konstitucijos 105 straipsnį Konstitucinis Teismas esą turi įgaliojimus tirti tik galiojančių įstatymų ir kitų teisės aktų atitiktį Konstitucijai.

Kad ir kaip būtų, tai, kad Konstitucinis Teismas išnagrinėjo negaliojančio įstatymo nuostatų atitiktį Konstitucijai, sudarė prielaidas pakoreguoti Konstitucinio Teismo įstatymo 69 straipsnio 4 dalies nuostatos „ginčijamo teisės akto panaikinimas yra pagrindas nutraukti pradėtą teiseną“ ankstesnę sampratą. Primintina, kad Konstitucinis Teismas minėtą įstatymo nuostatą anksčiau aiškino kaip reiškiančią, kad „pagal Konstitucinio Teismo įstatymo 69 straipsnio ketvirtąją dalį prašymas Konstituciniame teisme *negali būti nagrinėjamas*“. Tokia šios nuostatos samprata buvo *radikaliai pakeista* Konstitucinio Teismo 2000 m. balandžio 5 d. nutarime[21]. Šis nutarimas buvo priimtas išnagrinėjus tuo metu veikusio Aukštesniojo administracinio teismo prašymą ištirti, ar Vyriausybės 1993 m. rugsėjo 30 d. nutarimu Nr. 731-19 „Dėl Lietuvos Respublikos vidaus reikalų sistemos operatyvinės veiklos nuostatų patvirtinimo“ patvirtintų „Lietuvos Respublikos vidaus reikalų sistemos operatyvinės veiklos nuostatų“ 4.7 papunktis neprieštarauja Konstitucijos 94 straipsnio 2 bei 7 punktams ir Operatyvinės veiklos įstatymo 7 straipsnio 3 dalies 7 punktui. Aukštesnysis administracinis teismas, nagrinėdamas konkrečią bylą, suabejojo, *inter alia*, tuo, ar Vyriausybės nutarimu patvirtintuose Lietuvos Respublikos vidaus reikalų sistemos operatyvinės veiklos nuostatuose galėjo būti nustatyta, kad operatyvinės įskaitos naudojimo tvarką nustato vidaus reikalų ministras, nes Operatyvinės veiklos įstatymo 7 straipsnio 3 dalies 7 punkte nustatyta, kad operatyvinės veiklos subjektai turi teisę sudaryti operatyvinę įskaitą ir ja naudotis Vyriausybės nustatyta tvarka. Pareiškėjas teigė, kad „Konstitucija nesuteikia Vyriausybei teisės jai įstatymo pavestas pareigas deleguoti kitiems subjektams. Dėl to Nuostatų 4.7 papunktis, kuriuo Vyriausybė deleguoja vidaus reikalų ministrui pareigą nustatyti operatyvinės įskaitos sudarymo ir naudojimo tvarką, prieštarauja Konstitucijos 94 straipsnio 2 ir 7 punktams“. Pridurtina, kad nurodytas ginčijamas Vyriausybės nutarimas buvo pažymėtas žyma „visiškai slaptai“, šis teisės aktas „Valstybės žiniose“ nebuvo skelbtas. Konstituciniame Teisme

21 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. balandžio 5 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 30-840.

minėtas Vyriausybės nutarimas buvo gautas kartu su Aukštesniojo administracinio teismo prašymu.

Kol byla buvo rengiama Konstitucinio Teismo posėdžiui, Vyriausybė 2000 m. kovo 31 d. nutarimu pakeitė ginčijamą „Lietuvos Respublikos vidaus reikalų sistemos operatyvinės veiklos nuostatų“ 4.7 papunktį ir jame nustatė, kad operatyvinės įskaitos naudojimo tvarką nustato Vyriausybė. Taigi, Vyriausybės nutarimo ginčijamą nuostatą suderino su Operatyvinės veiklos įstatymo reikalavimu, kad operatyvinės veiklos subjektai turi teisę sudaryti operatyvinę įskaitą ir ja naudotis Vyriausybės nustatyta tvarka. Galima manyti, kad Vyriausybė, pakoregavusi ginčijamą teisinį reguliavimą taip, kad jis atitiktų įstatymą, tikėjosi, jog Konstitucinis Teismas, vadovaudamasis Konstitucinio Teismo įstatymo 69 straipsnio 4 dalimi, kurioje, kaip minėta, nustatyta, kad „ginčijamo teisės akto panaikinimas yra pagrindas nutraukti pradėtą teiseną“, pradėtą teiseną šioje byloje nutrauks. Vyriausybė turėjo pagrindo tikėtis tokio sprendimo, nes anksčiau analogiškais atvejais Konstitucinis Teismas nutraukdavo pradėtą teiseną.

Tačiau šį kartą Konstitucinis Teismas laikėsi kitokio požiūrio. Konstitucinis Teismas konstatavo, kad Konstitucinio Teismo įstatymo 69 straipsnio 4 dalies formuluotė „teisės akto panaikinimas yra pagrindas priimti sprendimą pradėtai teisenai nutraukti“ aiškintina kaip „nustatanti Konstitucinio Teismo *teisę*, atsižvelgiant į nagrinėjamos bylos aplinkybes, nutraukti pradėtą teiseną, bet *ne kaip nustatanti*, jog kiekvienu atveju, kai ginčijamas teisės aktas yra panaikintas, pradėta teisena turi būti *nutraukta*“ (išskirta – aut.). Konstitucinis Teismas nurodė, kad „Aukštesniajam administraciniam teismui kreipusis su prašymu ištirti, ar Nuostatų 4.7 papunktis neprieštarauja Konstitucijai ir įstatymui (nors nurodytas papunktis ir yra pakeistas), o Konstituciniam Teismui neišsprendus šio klausimo iš esmės, nebūtų pašalintos teismui kilusios abejonės dėl teisės akto konstitucingumo. Nepašalinus abejonių dėl byloje taikytino teisės akto konstitucingumo ir pritaikius tokį aktą sprendžiant bylą galėtų būti pažeistos asmens konstitucinės teisės bei laisvės“. Konstitucinis Teismas nusprendė tirti, ar Konstitucijai ir Operatyvinės veiklos įstatymo 7 straipsnio 3 dalies 7 punktui neprieštarauja Nuostatų 4.7 papunktis *tos redakcijos, kuria jis galiojo, kai buvo priimti vidaus reikalų ministro įsakymai, dėl kurių teisėtumo asmuo su skundu kreipėsi į Aukštesnįjį administracinį teismą*. Konstitucinio Teismo sprendimas pradėti tirti Vyriausybės nutarimo nuostatos, kuri jau negaliojo, atitiktį Konstitucijai,

reiškė, kad naujai atsiradusi aplinkybė, t. y. ginčijamo teisės akto (jo dalies) panaikinimas ar pakeitimas nėra kliūtis Konstituciniam Teismui nagrinėti bylą, nes negaliojanti ar pakeista teisės norma, kurios konstitucingumu abejoja teismas, turi būti taikoma to teismo nagrinėjamoje konkrečioje byloje.

Taigi, Konstitucinis Teismas 2000 m. balandžio 5 d. nutarime suformulavo tokią oficialią konstitucinę doktriną: Konstitucinio Teismo įstatymo 69 straipsnio 4 dalies nuostata „ginčijamo teisės akto panaikinimas yra pagrindas nutraukti pradėtą teiseną“ aiškintina kaip „nustatanti Konstitucinio Teismo teisę atsižvelgiant į bylos aplinkybes, nutraukti pradėtą teiseną, bet ne kaip nustatanti, jog kiekvienu atveju, kai ginčijamas teisės aktas yra panaikinamas, pradėta teiseną turi būti nutraukta; teismui kreipusis su prašymu ištirti, ar teisės aktas neprieštarauja Konstitucijai ir įstatymui (nors ginčijamas teisės aktas yra pakeistas ar panaikintas), o Konstituciniam Teismui neišsprendus šio klausimo iš esmės, nebūtų pašalintos teismui kilusios abejonės dėl teisės akto konstitucingumo; nepašalinus abejonių dėl byloje taikytino teisės akto konstitucingumo ir pritaikius tokį teisės aktą sprendžiant bylą, galėtų būti pažeistos asmens konstitucinės teisės ir laisvės.

Nurodytos konstitucinės justicijos bylos nagrinėjimas baigėsi tuo, kad Konstitucinis Teismas 2000 m. balandžio 5 d. nutarime pripažino, jog Vyriausybės 1993 m. rugsėjo 30 d. nutarimu Nr. 731-19 „Dėl Lietuvos Respublikos vidaus reikalų sistemos operatyvinės veiklos nuostatų patvirtinimo“ patvirtintų „Lietuvos Respublikos vidaus reikalų sistemos operatyvinės veiklos nuostatų“ 4.7 papunktis ta apimtimi, kuria nustatė, jog operatyvinės įskaitos naudojimo tvarką nustato vidaus reikalų ministras, *prieštaravo* Lietuvos Respublikos Konstitucijos 94 straipsnio 2 bei 7 punktams ir Lietuvos Respublikos operatyvinės veiklos įstatymo 7 straipsnio 3 dalies 7 punktui.

Tenka atkreipti dėmesį, kad Konstitucinis Teismas 2000 m. balandžio 5 d. nutarime pakoregavo tik Konstitucinio Teismo įstatymo 69 straipsnio 4 dalies nuostatos „ginčijamo teisės akto panaikinimas yra pagrindas nutraukti pradėtą teiseną“ ankstesnę sampratą, bet net neužsiminė apie savo ankstesnį Konstitucijos 105 straipsnio aiškinimą, esą pagal jį Konstitucinis Teismas turi įgaliojimus tirti tik galiojančių įstatymų ir kitų teisės aktų, taigi, ir tik galiojančių Vyriausybės teisės aktų, atitiktį Konstitucijai. Primintina, kad formuodamas savo ankstesnę doktriną, jog jis turi įgaliojimus tirti tik galiojančių įstatymų ir kitų teisės aktų atitiktį Konstitucijai, Konstitucinis Teismas nurodydavo, kad jis vadovaujasi būtent Konstitucijos 105 straips-

niu, nors, kaip minėta, šio straipsnio turinio neaiškino.

Susiduriama su teorine problema, apie kurią jau buvo užsiminta. Ar, prieš tai nepakoregavus Konstitucijos 105 straipsnio ankstesnės sampratos, buvo galima koreguoti paprasto įstatymo, šiuo atveju – Konstitucinio Teismo įstatymo nuostatų sampratą, kuri buvo grindžiama ankstesne, klaidinga, Konstitucijos 105 straipsnio samprata? Manytina, kad ne. Pradžioje buvo būtina pakoreguoti Konstitucijos 105 straipsnio ankstesnę sampratą ir taip sudaryti konstitucines prielaidas koreguoti ankstesnę Konstitucinio Teismo įstatymo nuostatų sampratą, tik po to buvo galima jas aiškinti kitaip. Deja, Konstitucinis Teismas pasirinko kitą būdą. Negalėtume jo apibūdinti kaip konstituciškai pagrįsto.

Konstitucinio Teismo 2000 m. balandžio 5 d. nutarimo nuostata, kad Konstitucinis Teismas *turi teisę spręsti, ar nutraukti pradėtą teiseną*, kai įstatymas ar teisės aktas, taigi, ir Vyriausybės nutarimas, yra panaikintas, bet *neturi pareigos jos nutraukti*, reiškė, kad Konstitucinis Teismas palaipsniui pradėjo suvokti, jog pagal Konstitucijos 105 ir kitus straipsnius jis turi daug daugiau įgaliojimų, negu savo veiklos pradžioje manė jų turįs. O gal tiesiog įgijo daugiau patirties ir pasitikėjimo, pradėjo mažiau galvoti apie tai, kaip į jo priimtus nutarimus reaguos Seimas, Respublikos Prezidentas, Vyriausybė, – ar neapkaltins, pavyzdžiui, trukdymu kovoti su organizuotu nusikalstamumu, vykdyti ūkio bei finansų sistemos reformas ir kt. Kad Konstituciniam Teismui nebuvo lengva atsisakyti savo ankstesnės doktrinos, jog jis pagal Konstituciją esą turi įgaliojimus tirti tik galiojančių įstatymų ir kitų teisės aktų atitiktį Konstitucijai, manytina, rodo įvairios aplinkybės. Viena iš jų, – naują Konstitucinio Teismo įstatymo 69 straipsnio 4 dalies formuluotės „ginčijamo teisės akto panaikinimas yra pagrindas nutraukti pradėtą teiseną“ sampratą Konstitucinis Teismas *pritaikė anksčiau*, t. y. 1999 m. liepos 5 d. nutarime, kai išnagrinėjo jau minėto *negaliojančio* 1998 m. valstybės biudžeto įstatymo straipsnių atitiktį Konstitucijai, *negu ją oficialiai deklaravo* 2000 m. balandžio 5 d. nutarime. Teisinė logika diktuotų priešingą veiksmų seką: pradžioje, kaip minėta, turėtų būti suformuojamas konstitucinis pagrindas, leidžiantis tirti ir negaliojančių įstatymų ar kitų teisės aktų, taigi, ir Vyriausybės aktų, atitiktį Konstitucijai, t. y. pirmiau turėtų būti pateikta nauja Konstitucijos 105 straipsnio ir Konstitucinio Teismo įstatymo 69 straipsnio 4 dalies formuluotės „ginčijamo teisės akto panaikinimas yra pagrindas nutraukti pradėtą teiseną“ samprata, leidžianti tirti ir negaliojančių įstaty-

mų, taip pat kitų teisės aktų atitiktį Konstitucijai. Tik po turėtų būti tiriama, ar negaliojančio 1998 m. valstybės biudžeto įstatymo ginčijamos nuostatos neprieštarauja Konstitucijai. Sunku pasakyti, kodėl šiuo atveju nebuvo paisoma minėtos teisinės logikos. Galima manyti, kad Konstitucinio Teismo teisėjai šiuo klausimu neturėjo vienos nuomonės, kad jų požiūriai į tai, ar Konstitucinis Teismas turi įgaliojimus tirti ir negaliojančių teisės aktų atitiktį Konstitucijai, labai skyrėsi. Tokias prielaidas leidžia daryti, pavyzdžiui, Konstitucinio Teismo 2000 m. balandžio 5 d. nutarimo teiginys, kad Konstitucinio Teismo įstatymo 69 straipsnio 4 dalies formuluotė „ginčijamo teisės akto panaikinimas yra pagrindas nutraukti pradėtą teiseną“ aiškintina kaip nustatanti Konstitucinio Teismo *teisę spręsti, ar nutraukti pradėtą teiseną*, kai ginčijamas teisės aktas yra panaikintas. Tenka atkreipti dėmesį į tai, jog konstatavęs, kad jis *turi teisę spręsti, ar nutraukti pradėtą teiseną*, Konstitucinis Teismas pasiliko sau teisę nutraukti pradėtą teiseną *visais atvejais, kai ginčijamas teisės aktas yra panaikintas*, neatsižvelgiant į tai, koks subjektas kreipėsi į Konstitucinį Teismą. Taigi, ir tuo atveju, kai į Konstitucinį Teismą kreipėsi teismas, kuriam kilo abejonių, ar jo nagrinėjamoje byloje taikytinas įstatymas ir kitas teisės aktas, taigi, ir Vyriausybės aktas, neprieštarauja Konstitucijai. Tokia Konstitucinio Teismo pozicija buvo aiškiai nesuderinama su Konstitucijos 110 straipsnio 2 dalimi, pagal kurią „tais atvejais, kai yra pagrindo manyti, kad įstatymas ar kitas teisinis aktas, kuris turėtų būti taikomas konkrečioje byloje, prieštarauja Konstitucijai, teisėjas sustabdo šios bylos nagrinėjimą ir kreipiasi į Konstitucinį teismą, prašydamas spręsti, ar šis įstatymas ar kitas teisinis aktas atitinka Konstituciją“. Teismo teisė kreiptis į Konstitucinį Teismą suponuoja jo *pareigą* spręsti, ar įstatymas ir kitas teisės aktas, kuris turi būti taikomas konkrečioje teismo nagrinėjamoje byloje, neprieštarauja Konstitucijai. Neturi reikšmės, ar įstatymas ir kitas teisės aktas, kuris turi būti taikomas konkrečioje teismo nagrinėjamoje byloje, galioja ar negalioja. Jeigu jis turi būti taikomas, – Konstitucinis Teismas privalo atsakyti teismui, ar toks įstatymas ir kitas teisės aktas, taigi, ir Vyriausybės aktas, atitinka Konstituciją. Kitaip Konstitucijos 110 straipsnyje numatyta teismo teisė kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl byloje taikytino įstatymo ar kito teisės akto konstitucingumo būtų fiktyvi, iliuzinė. Bet 2000 metais Konstitucinis Teismas nesiryžo taip plačiai aiškinti savo įgaliojimų. Tad Konstitucinio Teismo 2000 m. balandžio 5 d. nutarimo nuostata, kad Konstitucinis Teismas turi *teisę spręsti, ar nutraukti pradėtą teiseną*, kai ginčijamas teisės ak-

tas yra panaikintas, atskleidė tik dalį įgaliojimų, kuriuos pagal Konstitucijos 105 ir kitus straipsnius turi Konstitucinis Teismas. Tai buvo konstituciškai nepagrįstas siaurinamasis Konstitucijos 105 ir 110 straipsnių nuostatų aiškinimas.

Tenka atkreipti dėmesį ir į tai, kad 2000 m. balandžio 5 d. nutarime koreguodamas savo ankstesnį požiūrį, ką reiškia Konstitucinio Teismo įstatymo 69 straipsnio 4 dalies formuluotė „ginčijamo teisės akto panaikinimas yra pagrindas nutraukti pradėtą teiseną", Konstitucinis Teismas nepadarė nuorodos į Konstitucijos 102, 105 ir 110 straipsnius, vadinasi, Konstitucija nesirėmė. O savo teisę spręsti, ar nutraukti pradėtą teiseną, kai ginčijamas teisės aktas yra panaikintas, kildino iš savo pateiktos Konstitucinio Teismo įstatymo 69 straipsnio 4 dalies nuostatų naujos sampratos, t. y. iš ordinarinio įstatymo nuostatų naujo aiškinimo. Nors toks naujų konstitucinės doktrinos elementų pagrindimas nebuvo teisiškai stiprus, greičiau priešingai, – jis buvo labai silpnas, bet tai buvo svarbus žingsnis koreguojant ir plėtojant ankstesnę Konstitucinio Teismo doktriną, kokių įstatymų ir kitų teisės aktų, taigi, ir Vyriausybės aktų, atitiktį Konstitucijai gali tirti Konstitucinis Teismas.

Konstitucijos 102, 105 ir 110 straipsnių, taip pat Konstitucinio Teismo įstatymo formuluotės „ginčijamo teisės akto panaikinimas yra pagrindas nutraukti pradėtą teiseną" *samprata dar kartą buvo esmingai pakoreguota* Konstitucinio Teismo 2002 m. rugpjūčio 21 d. nutarime[22]. Jame konstatuota, kad Konstitucijos 102 straipsnio 1 dalies ir 110 straipsnio nuostatos reiškia, jog tais atvejais, kai į Konstitucinį Teismą *kreipiasi bylą nagrinėjantis teism*as, kuriam kyla abejonių dėl byloje taikytino įstatymo ir kito teisės akto, taigi, ir dėl Vyriausybės akto, konstitucingumo, *Konstitucinis Teismas turi pareigą išnagrinėti teismo prašymą neatsižvelgdamas į tai, ar ginčijamas ar kitas teisės aktas galioja ar ne*. Konstitucinis Teismas taip pat nurodė, jog Konstitucinio Teismo įstatymo 69 straipsnio 4 dalies nuostatos, kad ginčijamo teisės akto panaikinimas yra pagrindas priimti sprendimą pradėtai teisenai nutraukti, negalima aiškinti neatsižvelgiant į Konstitucijos 110 straipsnio nuostatas, – įstatymo formuluotė „ginčijamo teisės akto panaikinimas yra pagrindas priimti sprendimą pradėtai teisenai nutraukti" aiškintina kaip nustatanti Konstitucinio Teismo *teisę tais atvejais kai į Konstitucinį Teismą kreipėsi ne*

22 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. rugpjūčio 21 d. nutarimas", *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 82-3529.

teismai, bet kiti Konstitucijos 106 straipsnyje nurodyti subjektai, atsižvelgiant į bylos aplinkybes *nutraukti pradėtą teiseną*, o ne kaip nustatanti, kad kiekvienu atveju, kai ginčijamas teisės aktas yra panaikintas, pradėta teisena turi būti nutraukta.

Taigi, anksčiau suformuota konstitucinė doktrina, kad Konstitucinis Teismas turi teisę spręsti, ar nagrinėti teismo prašymą ištirti įstatymų ir kitų teisės aktų, taikytinų jo nagrinėjamoje konkrečioje byloje, atitiktį Konstitucijai tais atvejais, kai ginčijami įstatymai ir kiti teisės aktai jau yra panaikinti ar pakeisti, Konstitucinio Teismo 2002 m. rugpjūčio 21 d. nutarime virto Konstitucinio Teismo *pareiga nagrinėti* teismo prašymą, nepriklausomai nuo to, ar įstatymai ir kiti teisės aktai, taikytini jo nagrinėjamoje konkrečioje byloje, galioja ar yra netekę galios. Tai buvo konstituciškai pagrįstas Konstitucijos 102, 105 ir 110 straipsnių nuostatų sisteminis aiškinimas.

Doktrina, kokių įstatymų ir kitų teisės aktų, taigi, ir Vyriausybės aktų, atitiktį Konstitucijai gali tirti Konstitucinis Teismas, dar kartą buvo ženkliai *pakoreguota* Konstitucinio Teismo 2002 m. rugsėjo 19 d. nutarime[23]. Konstitucinis Teismas nagrinėjo, ar Konstitucijai neprieštarauja 2002 m. liepos 5 d. priimto Lietuvos Respublikos telekomunikacijų įstatymo (naujos redakcijos) nuostatos. Įstatyme buvo nurodyta, kad jis įsigalioja nuo 2003 m. sausio 1 d., taigi tik nuo tos datos jis gali būti taikomas. Interpretuodamas Konstitucijos 105 straipsnio 1 dalies nuostatą, kad Konstitucinis Teismas nagrinėja, ar Konstitucijai neprieštarauja įstatymai ir kiti Seimo *priimti* aktai, Konstitucinis Teismas minėtame nutarime konstatavo, jog „Konstitucijos 105 straipsnio 1 dalyje vartojama formuluotė „įstatymai ir kiti Seimo priimti aktai“ reiškia, kad Konstitucinis Teismas turi įgaliojimus tirti Seimo priimtų ir oficialiai paskelbtų įstatymų ir kitų aktų (jų dalių) atitiktį Konstitucijai *nepriklausomai nuo to, kokia yra nustatyta šių įstatymų ar kitų aktų (jų dalių) taikymo pradžios data*“ (išskirta – aut.). Kitaip tariant, Konstitucinis Teismas konstatavo, kad pagal Konstituciją jis turi įgaliojimus tirti ir dar *neįsigaliojusių (nepradėtų taikyti)* įstatymų ir kitų Seimo priimtų teisės aktų atitiktį Konstitucijai. Svarbu, kad šie įstatymai ir kiti Seimo priimti teisės aktai būtų priimti ir oficialiai paskelbti. Formuluodamas tokią savo įgaliojimų sampratą, Konstitucinis Teismas rėmėsi tiek Konstitucijos 105 straipsnio 1

23 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. rugsėjo 19 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 93-4000.

dalyje vartojamos formuluotės „Seimo *priimti* aktai“ gramatiniu (lingvistiniu) aiškinimu, t. y. įstatymai ir kiti teisės aktai yra *priimti*, tiek ir tuo, kad „*Konstitucijoje nėra nuostatų, kad Konstitucinis Teismas tiria tik galiojančių įstatymų ir kitų Seimo priimtų teisės aktų atitiktį Konstitucijai, tik galiojančių Respublikos Prezidento ir Vyriausybės teisės aktų atitiktį Konstitucijai*“.

Nors Konstitucinio Teismo 2002 m. rugsėjo 19 d. nutarime rašoma apie Konstitucinio Teismo teisę tirti dar *neįsigaliojusių (nepradėtų taikyti)* tik *Seimo* priimtų įstatymų ir kitų Seimo priimtų teisės aktų atitiktį Konstitucijai, manytina, tai nereiškia, kad Konstitucinis Teismas esą neturi įgaliojimų tirti, ar Konstitucijai neprieštarauja kitų teisėkūros subjektų, t. y. Respublikos Prezidento ir Vyriausybės priimti, oficialiai paskelbti, bet dar neįsigalioję (nepradėti taikyti) teisės aktai. Manytina, kad Konstitucinio Teismo doktrina dėl *dar neįsigaliojusių (nepradėtų taikyti) Seimo priimtų* įstatymų ir kitų teisės aktų tyrimo, *mutatis mutandis* taikytina ir Respublikos Prezidento, ir Vyriausybės priimtiems, oficialiai paskelbtiems, bet dar neįsigaliojusiems (nepradėtiems taikyti) teisės aktams.

Taigi, Konstitucinio Teismo 2002 m. rugsėjo 19 d. nutarime pateiktas Konstitucijos 102, 105 ir 110 straipsnių nuostatų, numatančių Konstitucinio Teismo įgaliojimus, aiškinimas reiškė, kad Konstitucinis Teismas visiškai atsisakė savo ankstesniuose sprendimuose ir nutarimuose suformuotos konstitucinės doktrinos, ją radikaliai pakeitė, suformavo iš esmės visiškai naują konstitucinę doktriną. Formuodamas naują konstitucinę doktriną, Konstitucinis Teismas nepateikė jokių paaiškinimų, kodėl 1995 m. sausio 25 d. sprendime Konstitucinis Teismas, kaip minėta, rašė, kad pagal Konstituciją jis turi įgaliojimus tirti tik *galiojančių* įstatymų ir kitų teisės aktų atitiktį Konstitucijai, o štai dabar, praėjus septyneriems metams, staiga konstatuoja, kad „Konstitucijoje nėra nuostatų, kad Konstitucinis Teismas tiria tik galiojančių įstatymų ir kitų Seimo priimtų teisės aktų atitiktį Konstitucijai, tik galiojančių Respublikos Prezidento ir Vyriausybės teisės aktų atitiktį Konstitucijai“.

Pridurtina, kad pagal Konstituciją Konstitucinis Teismas turi įgaliojimus tirti ir iki Konstitucijos įsigaliojimo priimtų įstatymų, ir kitų teisės aktų atitiktį aukštesnės galios teisės aktams, pirmiausia, Konstitucijai, tačiau tik tų, kurie nebuvo nustoję galios iki Konstitucijos įsigaliojimo[24].

24 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. spalio 29 d. nutarimas“, *Valstybės*

Konstitucinis Teismas pagal Konstituciją taip pat turi įgaliojimus tirti, ar Konstitucijai neprieštarauja bet kuris įstatymas ar kitas Seimo priimtas aktas, taip pat tai, ar Konstitucijai ir įstatymams neprieštarauja bet kuris Respublikos Prezidento ar Vyriausybės aktas, nepriklausomai nuo to, ar teisės aktas yra (ar būtų) visiško slaptumo, slaptumo, konfidencialumo ar kokia nors kita žyma, ar šie aktai yra individualūs, ar norminiai, ar jie yra vienkartinio (*ad hoc*) taikymo, ar nuolatinio galiojimo[25].

Pagal Konstitucijos 102 ir 105 straipsnius Konstitucinis Teismas tiria įstatymų ir kitų teisės aktų, taigi, ir Vyriausybės aktų, atitiktį Konstitucijai. Vadinasi, Konstitucinis Teismas privalo ištirti, ar ginčijamas įstatymas ir kitas teisės aktas neprieštarauja ne tik pareiškėjo nurodytiems Konstitucijos straipsniams ir principams, bet visai Konstitucijai kaip vientisam aktui, t. y. visoms Konstitucijos normoms ir principams.

Konstitucinės kontrolės objektas yra ir tokie Seimo bei Vyriausybės priimti poįstatyminiai teisės aktai, kuriuose nėra įtvirtinta teisinio reguliavimo (teisės normų), tiesiogiai darančio įtaką teisiniams santykiams. Tokių teisės aktų nuostatų konstitucingumas vertintinas, *inter alia*, jų turinio, kurio pagrindu turėtų vykti teisėkūros procesai, atitikties Konstitucijai aspektu[26].

Konstitucijos 7 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad „negalioja joks įstatymas ar kitas teisės aktas priešingas Konstitucijai“. Pagal Konstitucijos 102 ir 105 straipsnius Konstitucinis Teismas tiria, ar „bet kuris Seimo, Respublikos Prezidento arba Vyriausybės aktas, taip pat bet kuris referendumu priimtas aktas (jo dalis) neprieštarauja bet kuriam aukštesnės galios aktui, *inter alia* (ir pirmiausia) Konstitucijai, būtent: ar bet kuris konstitucinis įstatymas (jo dalis) neprieštarauja Konstitucijai, ar bet kuris įstatymas (jo dalis), taip pat Seimo statutas (jo dalis) neprieštarauja Konstitucijai ir konstituciniams įstatymams, ar bet kuris Seimo poįstatyminis teisės aktas (jo dalis) neprieštarauja Konstitucijai, konstituciniams įstatymams ir įstatymams, Seimo statutui, ar bet kuris Respublikos Prezidento aktas (jo dalis) neprieštarauja Konstitucijai, konstituciniams įstatymams ir įstatymams, ar bet kuris Vyriausybės aktas (jo dalis) neprieštarauja Konstitucijai, konstituciniams įstatymams ir

žinios, 2003, Nr. 103-4611.

25 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. balandžio 5 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 30-840.

26 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2011 m. rugsėjo 28 nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2011, Nr. 118-5564.

įstatymams“[27].

Ratifikavus Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją (toliau – ir Konvencija), ji tapo sudedamąja Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalimi. Atskleisdamas Konstitucijos nuostatų (normų ir principų) turinį, Konstitucinis Teismas vis plačiau naudojasi Konvencijos normomis ir tokia jų samprata, kokią pateikia Europos žmogaus teisių teismas. Būdamas susaistytas Konstitucijos 7 straipsnio 1 dalies normos, įtvirtinančios Konstitucijos viršenybę, Konstitucinis Teismas, tirdamas įstatymų ir kitų teisės aktų atitiktį Konstitucijai, negali tiesiogiai remtis Konvencijos nuostatomis ir jų turinį atskleidžiančia EŽTT jurisprudencija, todėl jis laikosi požiūrio, kad „Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija, kaip teisės aiškinimo šaltinis, yra svarbi ir Lietuvos teisės aiškinimui ir taikymui“[28]. Taigi, Konvencijai suteikiamas tik papildomo (pagalbinio) Konstitucijos aiškinimo šaltinio statusas. Tačiau realus Konvencijos poveikis aiškinant Konstituciją yra daug didesnis. Galima teigti, kad, atskleisdamas Konstitucijos nuostatų turinį, pateikdamas jų sampratą, Konstitucinis Teismas neretai į jas „įdeda“ būtent tokią sampratą, kokią Konvencijos nuostatoms yra suteikęs Europos Žmogaus Teisių Teismas.

2004 m. gegužės 1 d. Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare, Europos Sąjungos teisė taip pat tapo nacionalinės teisės dalimi, ji daro akivaizdų poveikį Konstitucinio Teismo jurisprudencijai, Konstitucijos ir įstatymų bei kitų teisės aktų, taigi, ir Vyriausybės aktų, kurių atitiktis Konstitucijai tiriama, aiškinimui. Konstitucinis Teismas 2006 m. gruodžio 21 d. nutarime nurodė, kad „Europos Bendrijų Teisingumo Teismo jurisprudencija, kaip teisės aiškinimo šaltinis, yra svarbi ir Lietuvos teisės aiškinimui bei taikymui“[29]. Tokia Konstitucinio Teismo pozicija pakartota ir kituose Konstitucinio Teismo aktuose, *inter alia* 2017 m. gruodžio 20 d. sprendime[30]. Tačiau nurodytame sprendime Konstitucinis Teismas neapsiribojo teiginiu, kad Europos

27 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 36-1292.

28 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 29 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2005, Nr. 1-7.

29 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. gruodžio 21 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 141-5430.

30 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2017 m. gruodžio 20 d. sprendimas Nr. KT21-S11/2017 byloje Nr. 11/2016“. Teisės aktų registre sprendimas oficialiai nebuvo paskelbtas, jis saugomas Konstitucinio Teismo archyve.

Sąjungos Teisingumo Teismo jurisprudencija, kaip teisės aiškinimo šaltinis, yra svarbi ir Lietuvos teisės aiškinimui bei taikymui. Konstitucinis Teismas konstatavo, kad „Europos Sąjungos teisė yra Lietuvos Respublikos teisės, *inter alia* Konstitucijos, *aiškinimo šaltinis* tose srityse, kuriose pagal Konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ 1 straipsnį Lietuvos Respublika dalijasi ar patiki Europos Sąjungai valstybės institucijų kompetenciją“ (išskirta – aut.). Taigi, Konstitucinis Teismas suformulavo doktriną, kad *tais atvejais, kai atitinkamos teisinio reguliavimo sritys „priskiriamos pasidalijamajai Europos Sąjungos ir valstybių narių kompetencijai, nėra pagrindo aiškinti su šiomis sritimis susijusių Konstitucijos <...> nuostatų kitaip, nei nurodytas sritis reguliuoja Europos Sąjungos teisė*“. Būtent tokia išvada darytina iš šio Konstitucinio Teismo 2017 m. gruodžio 20 d. sprendimo teiginio: „<...> kadangi žemės ūkio, vidaus rinkos sritys priskiriamos pasidalijamajai Europos Sąjungos ir valstybių narių kompetencijai, nėra pagrindo aiškinti su šiomis sritimis susijusių Konstitucijos, *inter alia* jos 46 straipsnio, nuostatų kitaip, nei nurodytas sritis reguliuoja Europos Sąjungos teisė“.

Negalima neatkreipti dėmesio į tai, kad nurodyta doktrina iš esmės pakeitė ankstesnį Konstitucinio Teismo požiūrį, jog Konstitucija gali būti aiškinama remiantis tik ja pačia, kad Konstitucijos normų ir principų negalima aiškinti remiantis įstatymų leidėjo ir kitų teisėkūros subjektų priimtais aktais, nes taip būtų paneigta Konstitucijos viršenybė teisės sistemoje[31]. Konstitucinis Teismas 2017 m. gruodžio 20 d. sprendime konstatavo, kad Lietuvos Respublikos narystė Europos Sąjungoje ir jos konstitucinis įtvirtinimas Konstituciniame akte „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“, – šis Aktas yra Konstitucijos sudedamoji dalis, – sudarė prielaidas atsirasti dar vienam Konstitucijos aiškinimo šaltiniui. Konstitucinio Teismo 2017 m. gruodžio 20 d. sprendimo nuostata, kad tais atvejais, kai „atitinkamos teisinio reguliavimo sritys priskiriamos pasidalijamajai Europos Sąjungos ir valstybių narių kompetencijai, *nėra pagrindo* aiškinti su šiomis sritimis susijusių Konstitucijos <...> nuostatų kitaip, nei nurodytas sritis reguliuoja Europos Sąjungos teisė“ (išskirta – aut.), reiškia, kad *Konstitucijos nuostatų turinys aiškintinas vadovaujantis ne tik pačia Konstitucija, bet ir Europos Sąjungos teisės normomis*. Vadinasi, Konstitucinis Teismas ne-

31 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. liepos 1 d. nutarimas“, *Valstybės* žinios, 2004, Nr. 105-3894.

tiesiogiai pakoregavo ir Konstitucijos 7 straipsnio 1 dalies, kurioje nustatyta, kad negalioja joks įstatymas ar kitas teisės aktas, priešingas Konstitucijai, sampratą, t. y. Europos Sąjungos teisei, reguliuojančiai sritis, priskiriamas pasidalijamajai Europos Sąjungos ir valstybių narių kompetencijai, suteikė tokią pačią teisinę galią, kaip ir pačios Konstitucijos. Nors tai labai įdomi teorinė ir praktinė problema, Konstitucijos ir Europos Sąjungos teisės santykis nėra šio tyrimo dalykas, todėl atkreiptinas dėmesys tik į tai, kad Konstitucinis Teismas, suformulavęs nurodytą doktriną, *visiškai nenagrinėjo*, koks jos santykis su Konstitucijos 7 straipsnio nuostata, kad negalioja joks įstatymas ar kitas teisės aktas, priešingas Konstitucijai. Neįsitraukiant į diskusijas šiuo klausimu, apsiribotina tuo, kad Konstitucinio Teismo 2017 m. gruodžio 20 d. sprendimo nuostata, jog tais atvejais, kai „atitinkamos teisinio reguliavimo sritys priskiriamos pasidalijamajai Europos Sąjungos ir valstybių narių kompetencijai, *nėra pagrindo* aiškinti su šiomis sritimis susijusių Konstitucijos <...> nuostatų kitaip, nei nurodytas sritis reguliuoja Europos Sąjungos teisė“, sulaukė teisės mokslininkų kritikos[32].

Taigi, Konstitucinis Teismas, aiškindamas Konstitucijos 102, 105 ir 110 straipsnių nuostatas ir ieškodamas atsakymo į klausimą, kokių įstatymų ir kitų teisės aktų, taigi, ir Vyriausybės aktų, atitiktį Konstitucijai jis turi įgaliojimus tirti, nuėjo ilgą ir vingiuotą, deja, neretai duobėtą kelią.

Nors konstitucinės jurisprudencijos ir joje formuojamos oficialios konstitucinės doktrinos raidai būdinga tai, kad oficiali konstitucinė doktrina bet kuriuo konstitucinio teisinio reguliavimo (atitinkamų Konstitucijos nuostatų aiškinimo) klausimu yra formuojama ne „visa iškart“, bet „byla po bylos“, vienus tos doktrinos elementus (fragmentus), atskleistus ankstesnėse konstitucinės justicijos bylose priimtuose Konstitucinio Teismo aktuose, papildant kitais, atskleidžiamais Konstitucinio Teismo aktuose, priimamuose naujose konstitucinės justicijos bylose[33], šiuo atveju turime kitokią situaciją. Ankstesnėse bylose suformuota doktrina, kad pagal Konstituciją Konstitucinis Teismas turi įgaliojimus tirti *tik galiojančių* įstatymų ir kitų teisės aktų atitiktį Konstitucijai, kitaip tariant, Konstitucija draudžia Konstituciniam

32 Toma Birmontienė, „Konstitucinė teisė ir tarptautinė bei Europos Sąjungos teisė: kas diktuoja teisės sistemų sąveikos ribas?“, iš *XXI amžiaus iššūkiai tarptautinei teisei. (Liber amicorum Sauliui Katuokai)* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2020), 71–101.

33 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 36-1292.

Teismui tirti negaliojančių įstatymų ir kitų teisės aktų atitiktį Konstitucijai, vėlesnėse bylose nebuvo papildyta naujais elementais, o buvo visiškai pakeista, nurodant, kad „Konstitucijoje nėra nuostatų, kad Konstitucinis Teismas tiria tik galiojančių įstatymų ir kitų Seimo priimtų teisės aktų atitiktį Konstitucijai, tik galiojančių Respublikos Prezidento ir Vyriausybės teisės aktų atitiktį Konstitucijai". Nors Konstitucinio Teismo nutarimuose nėra pateikta paaiškinimų, kodėl jis kardinaliai pakeitė savo ankstesnę doktriną, galima manyti, kad jos pakeitimą lėmė būtinumas didinti galimybes įgyvendinti asmenų teises ir laisves, teisėtus interesus, būtinumas labiau apginti, apsaugoti Konstitucijoje įtvirtintas vertybes, poreikis užtikrinti, kad nė vienas teisės aktas (jo dalis), prieštaraujantis aukštesnės galios teisės aktams, pirmiausia, Konstitucijai, neturėtų imuniteto pašalinimui iš teisės sistemos[34].

Taigi, aptartos konstitucinės doktrinos pokyčiai atsirado ne atsitiktinai, o naujai interpretuojant praeitį, kad būtų atliepta į dabarties ir ateities reikmes. Kad ir kiek duobių ir pakilimų būta šiame oficialios konstitucinės doktrinos formavimo kelyje, jis neturi ir negali turėti pabaigos.

Išvados

Konstitucijoje vartojamos įvairios sąvokos, apibūdinančios Vyriausybės priimamus teisės aktus: Vyriausybės nutarimas, sprendimas, rezoliucija, taip pat vartojama sąvoka „Vyriausybės aktas". Konstitucinė doktrina, kurioje atskleidžiamas šių skirtingų sąvokų turinys ir jų tarpusavio santykis, keitėsi. Doktrinos pokyčius lėmė tai, kad 2013 m. liepos 13 d. Konstitucija buvo papildyta Konstituciniu aktu „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje". Ankstesnė doktrina buvo pakoreguota tuo aspektu, kad sąvoka „Vyriausybės sprendimai" ne visais atvejais yra bendrinė, t. y. reiškianti Vyriausybės valios pareiškimą, – Vyriausybės sprendimai, kuriuos ji priima išreikšdama Lietuvos Respublikos poziciją dėl pasiūlymų priimti Europos Sąjungos teisės aktus, yra ne bendrinė sąvoka, o Vyriausybės priimamų teisės aktų rūšis.

Konstitucinio Teismo jo veiklos pradžioje (1993 m.) suformuota oficia-

34 Kad tai yra vienas iš pagrindų, kuriam esant galima reinterpretuoti anksčiau suformuotą konstitucinę doktriną, rašoma, pavyzdžiui, „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarime", *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 36-1292.

li konstitucinė doktrina, kad Konstitucinis Teismas pagal Konstitucijos 105 straipsnį turi įgaliojimus tirti *tik galiojančių* įstatymų ir kitų teisės aktų, taigi, ir tik galiojančių Vyriausybės aktų, atitiktį Konstitucijai, buvo konstituciškai nepagrįsta. Toks Konstitucijos 105 straipsnio aiškinimas buvo nesuderinamas su kitais Konstitucijos straipsniais, *inter alia* su Konstitucijos 30 straipsnio 1 dalimi, pagal kurią „asmuo, kurio konstitucinės teisės ir laisvės pažeidžiamos, turi teisę kreiptis į teismą", taip pat su Konstitucijos 110 straipsnio 2 dalimi, pagal kurią „tais atvejais, kai yra pagrindo manyti, kad įstatymas ar kitas teisės aktas, kuris turėtų būti taikomas konkrečioje byloje, prieštarauja Konstitucijai, teisėjas sustabdo šios bylos nagrinėjimą ir kreipiasi į Konstitucinį Teismą prašydamas spręsti, ar šis įstatymas ar kitas teisės aktas neprieštarauja Konstitucijai".

Nurodyta oficiali konstitucinė doktrina, aiškinanti, kokių įstatymų ir kitų teisės aktų, taigi, ir Vyriausybės aktų, atitiktį Konstitucijai turi įgaliojimus tirti Konstitucinis Teismas, laikui bėgant buvo kardinaliai pakeista. Buvo suformuota visiškai priešinga doktrina, pagal kurią Konstitucinis Teismas turi įgaliojimus tirti ne tik galiojančių įstatymų ir kitų teisės aktų, taigi, ir tik galiojančių Vyriausybės aktų, atitiktį Konstitucijai, bet ir negaliojančių įstatymų ir kitų teisės aktų, taip pat ir tokių, kurie yra priimti ir oficialiai paskelbti, nepriklausomai nuo to, kokia yra nustatyta šių įstatymų ar kitų aktų (jų dalių) taikymo pradžios data.

Oficialios konstitucinės doktrinos pokyčius lėmė būtinumas didinti galimybes įgyvendinti asmenų teises ir laisves, teisėtus interesus, būtinumas labiau apginti, apsaugoti Konstitucijoje įtvirtintas vertybes, poreikis užtikrinti, kad nė vienas teisės aktas (jo dalis), prieštaraujantis aukštesnės galios teisės aktams, pirmiausia, Konstitucijai, neturėtų imuniteto pašalinimui iš teisės sistemos.

SOME ISSUES OF THE CONSTITUTIONAL REVIEW OF THE ACTS OF THE GOVERNMENT

Vytautas Sinkevičius
Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *The Constitution uses various terms to describe legal acts adopted by the Government: a resolution, a decision of the Government, as well as the term "act of the Government". The constitutional doctrine, which reveals the content of those different terms and their interrelationships, has changed. The changes in the doctrine were determined by the fact that, on 13 July 2013, the Constitution was supplemented with the Constitutional Act on Membership of the Republic of Lithuania in the European Union. The previous doctrine was modified in the sense that the decisions of the Government that it adopts in expressing the position of the Republic of Lithuania on proposals for the adoption of legal acts of the European Union are not a general concept, but a type of legal acts adopted by the Government. The official constitutional doctrine formulated by the Constitutional Court at the beginning of its activity – according to which, under Article 105 of the Constitution, the Constitutional Court had the power to investigate only the constitutionality of effective laws and other effective legal acts, and thus only the acts of the Government in force – was constitutionally unfounded. Such an interpretation of Article 105 of the Constitution was incompatible with other articles of the Constitution, inter alia, with Paragraph 1 of Article 30 of the Constitution, according to which "A person whose constitutional rights or freedoms are violated shall have the right to apply to a court", as well as Paragraph 2 of Article 110 of the Constitution, according to which "In cases when there are grounds to believe that a law or another legal act that should be applied in a concrete case is in conflict with the Constitution, the judge shall suspend the consideration of the case and shall apply to the Constitutional Court, requesting that it decide whether the law or another legal act in question is in compliance with the Constitution". The said official constitutional doctrine, pointing out the types of laws and other legal acts, and, thus, the types of acts of the Government whose constitutionality can be investigated by the Constitutional Court, has been radically changed over time: a completely opposite doctrine has been formulated, according to which,*

the Constitutional Court also has the power to investigate the constitutionality of non-effective legal acts, and, thus, of non-effective acts of the Government, as well as the constitutionality of such laws and other legal acts that have been adopted and officially published, regardless of the date of the beginning of the application of those laws or other acts (or parts thereof). The changes in the official constitutional doctrine were determined by the necessity to increase the possibilities of implementing the rights and freedoms of persons and their legitimate interests, the necessity to better defend and protect the values enshrined in the Constitution, and the need to ensure that no legal act (or part thereof) conflicting with higher-ranking legal acts, first of all, with the Constitution, would have immunity from the removal of the legal system.

Keywords: *acts of the Government, constitutional review, powers of the Constitutional Court, constitutional doctrine, changes in the doctrine.*

Vytautas Sinkevičius, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės instituto profesorius, socialinių mokslų (teisė) daktaras. **Mokslinių tyrimų kryptys**: konstitucinė teisė, parlamento teisė, konstitucinė justicija, Konstitucijos aiškinimas.

Vytautas Sinkevičius, professor at the Institute of Public Law at the Law School of Mykolas Romeris University, Doctor of Social Sciences (Law). **Research interests**: constitutional law, parliamentary law, constitutional justice, interpretation of the Constitution.

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 nepriskirti 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, atitikties tarptautiniams ombudsmeno instituto nepriklausomumo kriterijams.

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

Įvadas

Konstitucinis Tesimas 2021 m. lapkričio 9 d. nutarime[1] 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 Konstitucijai[2]. 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 skundą[4]. 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 dėmesio[5], šiame straipsnyje nagrinėjamu aspektu išskirtina E. Žiobienės publikacija, kurioje ji analizuoja Seimo kontrolieriaus santykį su įstatymų leidžiamąja ir įstatymų vykdomąja valdžiomis[6], vis dėlto Seimo kontrolieriaus konstitucinis statusas ištirtas nepakankamai.

Šis konstitucinis institutas iki minėto nutarimo priėmimo nebuvo pakankamai analizuotas ir Konstitucinio Teismo formuojamoje oficialiojoje doktrinoje[7]. 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 apskųsti 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 įstatymo[8] nuostatas ir yra. Akcentuotina, kad šios institucijos veiklos pradžioje jų buvo daugiau – net penki[9]. Tiesa, vienas jų ir anksčiau, ir dabar Įstatyme yra įvardijamas kaip įstaigos vadovas, o tai gali kelti abejonių dėl tokio išskirtinio Seimo kontrolieriaus teisinio statuso[10].

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 suponuoja 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 *espressis 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 *espressis 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 įstatymo[11] (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 sistemine 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 kontroles 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 atriboti 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 išdėstytas nauja redakcija.

Lygių galimybių kontrolieriaus, o dabar ir naujai steigiamos institucijos – Žvalgybos kontrolieriaus[12] 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 teisiniame reguliavime[13].

Nors dažniausiai, ypač tarptautinėje[14] ir mokslinėje doktrinoje[15], 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 nuostatoms (II skirsnis „Žmogus ir valstybė“; III skirsnis „Visuomenė ir valstybė“). Galbūt todėl ir Konstitucinio Teismo 2004 m. gruo-

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 atsisakyti 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.

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. Tokį 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. nutarimuose[16] 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 dėmesys[17].

Seimo kontrolierių institutui būdingas ir vykdomos veiklos *daugiasluoksniškumas,* 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, apskųsti jų sprendimus. (Šis straipsnis yra Konstitucijos II skirsnyje „Žmogus ir valstybė“). Taigi, pagal Konstitucijos 33 straipsnio 2 dalies nuostatas, piliečiai turi teisę skųsti 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.

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, konstitucinį teisinės valstybės principą, Seimo kontrolieriaus sprendimas atsisakyti nagrinėti skundą pats savaime negali būti traktuojamas kaip sudarantis prielaidas paneigti 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 doktriną[20]. 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. nutarimuose[22], 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 teismą[23]. 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 paneigti[25], dirbtinai suvaržyti, – negalima nepagrįstai pasunkinti jos įgyvendinimo[26], ji negali tapti deklaratyvi[27]. 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 ginčą[28]. Teisės kreiptis į teismą įgyvendinimo *realumo principas* turėtų apimti ir veiksmingą asmens teisę į teisminį jo pažeistų konstitucinių teisių ir laisvių gynybos įgyvendinamą.

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 tiriama 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. nutarime[29] suformulavo teismų baigiamiesiems aktams *inter alia* jų argumentams iš Konstitucijos kylančius kriterijus *inter alia*, argumentų racionalumo, pakankamumo, aiškumo, nuoseklumo, neprieštaringumo, 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 sprendimus[31], 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 detaliai atsakyti į kiekvieną pareiškėjų pateiktą argumentą[33], 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 punktas, 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 punktas, 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 doktriną[34], 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 plėtota 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 arbitrą, 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. spredimų („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 skirtinos išimtinai Seimo kontrolieriams, o ne Seimo kontrolierių įstaigai, nebent tik tiek, kiek ji užtikrina Seimo kontrolieriaus materialines ir kitas veiklos garantijas.

Teismo nepriklausomumas[35] – 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 Tribunolas 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 egzistuotų taisyklės, be kita ko, dėl teismo sudėties, jo narių skyrimo, įgaliojimų trukmės ir nusišalinimo, nušalinimo ir atšaukimo priežasčių, kad teisės subjektams nekiltų jokių pagrįstų abejonių 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 byloje 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, veiksnių, *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 tikrų 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 formuojamasi 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.

ĮSTATYMO VIRŠENYBĖS PRINCIPO UŽTIKRINIMAS ADMINISTRACINĖJE TEISĖKŪROJE SPECIALIOSIOS KOMPETENCIJOS BŪTINYBĖS ATVEJAIS

Laura Paškevičienė
Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Viešosios teisės katedra
El. paštas: laura.paskeviciene@tf.vu.lt

Santrauka. Straipsnyje siekiama išanalizuoti, kokią reikšmę, vertinant teisėkūros įgaliojimų suteikimo Lietuvos Respublikos Vyriausybei ir viešojo administravimo institucijoms teisėtumą, turi būtinybė teisėkūroje remtis specialiosiomis žiniomis ir kompetencija, atsižvelgiant į įstatymo viršenybės reikalavimus. Tuo tikslu nagrinėjama Konstitucinio Teismo ir administracinių teismų jurisprudencija dėl galimybės nustatyti poįstatyminį teisinį reguliavimą, kai poreikį juo detalizuoti ir konkretinti įstatyminį teisinį reguliavimą objektyviai lemia būtinumas teisėkūroje remtis specialiomis žiniomis ar specialia (profesine) kompetencija, taip pat įvertinamas šios doktrinos taikymas ikipandeminiam ir COVID-19 pandemijos valdymo reguliavimui. Straipsnyje daroma išvada, kad administracinės teisėkūros diskrecija yra konstituciškai legitimuota griežtose įstatymų viršenybės ribose, kurios reikalauja, kad esminiai pandemijos valdymo aspektai ir žmogaus teisių suvaržymai būtų įtvirtinti įstatymo nuostatomis ir nesudaro pagrindo išplėsti *šios* diskrecijos net ir egzistuojant padidintai specialiųjų žinių ir kompetencijos būtinybei COVID-19 pandemijos valdyme. Egzistuojantys įstatymo viršenybės trūkumai, įtvirtinant žmogaus teises ribojančias pandemijos valdymo priemones Vyriausybės ir jai pavaldžių institucijų administraciniais aktais, pagrįstais tik bendro pobūdžio įstatymo normomis dėl teisėkūros įgaliojimų suteikimo, nėra ištaisyti, todėl šis įstatyminis reguliavimas tobulintinas ir užtikrintina įstatymo viršenybės laikymosi teisinė kontrolė.

Reikšminiai žodžiai: žmogaus teisės ir laisvės, įstatymo viršenybė, specialioji kompetencija, administracinė teisėkūros diskrecija, Konstitucija, COVID-19, pandemija.

Įvadas

Įstatymo viršenybės principas – vienas esminių teisėtumo principų teisinėje valstybėje, išreiškiantis teisės viešpatavimą. Šis principas ypač aktualus administracinėje teisėje, kurios vykdomosios valdžios prigimtis lemia būtinybę viešojo administravimo subjektus susaistyti įstatymų normomis, užtikrinant vykdomosios valdžios ribojimą, jos diskrecinės galios kontrolę. Oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje įstatymo viršenybės užtikrinimas teisėkūroje kyla iš valdžių padalijimo, teisės hierarchijos principų, todėl poįstatyminiai aktai savo teisine galia negali konkuruoti su įstatymo nuostatomis ir įsiterpti į įstatymų teisinio reguliavimo sritį. Šios doktrinos dalis yra ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo (toliau – Konstitucinis Teismas) 2005 m. vasario 7 d. nutarime ir kituose šio teismo aktuose įtvirtintos nuostatos, kad poįstatyminis teisinis reguliavimas gali apimti tik įstatymo nuostatų įgyvendinimo procedūrų nustatymą, taip pat tokį įstatymais grindžiamą teisinį reguliavimą, kai poreikį įstatyminį teisinį reguliavimą detalizuoti ir konkretinti poįstatyminiuose teisės aktuose objektyviai lemia būtinumas teisėkūroje remtis specialiomis žiniomis ar specialia (profesine) kompetencija tam tikroje srityje. Ši doktrina teikia pagrindo paskirstyti teisėkūros įgaliojimus įstatymų leidėjui ir vykdomosios valdžios šakos institucijoms: Lietuvos Respublikos Vyriausybei (toliau – Vyriausybė) ir viešojo administravimo subjektams, atsižvelgiant į skirtingą jų institucinę kompetenciją. Tačiau paskirstant šiuos įgaliojimus, turi būti laikomasi valdžių padalijimo ir teisės hierarchijos principų.

Susiduriant su ekstraordinariais ir sudėtingai prognozuojamais įvykiais ir aplinkybėmis ir jų sukeltomis krizėmis specialiosios kompetencijos ir žinių realizavimas administracinėje teisėkūroje išties tampa objektyvia būtinybe, be kurios neįmanomas greitų, tinkamų ir efektyvių administracinių sprendimų priėmimas. Užklupus COVID-19 pandemijos krizei, ne tik Lietuvoje, bet ir kitose šalyse bei tarptautinių organizacijų dokumentuose reaguojant į vykdomosios valdžios galios išaugimą, reguliuojant pandemijos valdymo ir jos padarinių šalinimo priemones, vyriausybių ir administracinių institucijų veiksmai iš dalies teisinami, atsižvelgiant į tai, kad būtent šios institucijos disponuoja šiam reguliavimui priimti reikalinga specialiąja ekspertine informacija ir gali užtikrinti greitą pandemijos valdymo sprendimų priėmimą. Kyla klausimas: ar toks specialiosios kompetencijos reikšmės

akcentavimas nelemia pernelyg funkcionalistinio požiūrio į poįstatyminės, *inter alia*, administracinės teisėkūros diskrecijos suteikimo galimybę ir ar tai nesudaro prielaidų COVID-19 pandemijos atveju nukrypti nuo įstatymo viršenybės reikalavimų? Administracinės diskrecijos įgyvendinimas negali būti neribotas, todėl nagrinėjimas, kokie demokratinėje teisinėje valstybėje įtvirtinti įstatymo viršenybės reikalavimai taikytini jos ribojimui, atsižvelgiant į specialiųjų žinių ir kompetencijos būtinybę, yra aktualus.

Straipsnyje nagrinėjamas įstatymų viršenybės užtikrinimas, suteikiant teisėkūros įgaliojimus Vyriausybei ir administracinėms institucijoms, esant būtinybei remtis specialiosiomis žiniomis ar specialiąja (profesine) kompetencija. Straipsnio tikslas yra išnagrinėti konstitucinės ir administracinės jurisprudencijos nuostatas dėl įstatymo viršenybės reikalavimų minėtos teisėkūros įgaliojimų suteikimui ir įvertinti jos taikymą poįstatyminių ir administracinių aktų teisėtumo vertinimui ikipandeminio ir COVID-19 pandemijos valdymo sąlygomis. Pasirinktai temai nagrinėti ypač aktualūs teisės mokslininkų ir žmogaus teisių ekspertų darbai, kuriuose nagrinėjami įstatymo viršenybės ir kiti teisinės valstybės standartai COVID-19 pandemijos krizės valdymo aktų teisėtumui užtikrinti[1]. Šiuo straipsniu siekiama detaliau ištirti, kokią reikšmę, vertinant teisėkūros įgaliojimų suteikimo Lietuvos Respublikos Vyriausybei ir viešojo administravimo institucijoms teisėtumą,

1 Egidijus Šileikis, „Koronavirusas ir Konstitucija: karantinas ar nepaprastoji padėtis?“, *TeisePro* http://www.teise.pro/index.php/2020/03/18/e-sileikis-koronavirusas-ir-konstitucija-karantinas-ar-nepaprastoji-padetis/; Vytautas Nekrošius, „Ar teisėtai paskelbtas karantinas?“, *15min*, https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/nuomones/vytautas-nekrosius-ar-teisetai-paskelbtas-karantinas-18-1292092#.Yfq5CO0-4Fl.link; Algimantas Urmonas, „Karantinas šiandien ir rytoj: teisinės problemos karantino voratinklyje“, https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/nuomones/algimantas-urmonas-karantinas-siandien-ir-rytoj-teisines-problemos-karantino-voratinklyje-18-1300358#.YiSaZaHwtUF.link; Dalia Vasarienė, „Ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos ribojimas paskelbus ekstremaliąją padėtį“, iš *Lietuvos teisė 2020: esminiai pokyčiai. I dalis. CoviD-19 pandemijos sprendimai: teisiniai, valdymo ir ekonominiai aspektai*, red. Lyra Jakulevičienė, Vytautas Sinkevičius (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2020), 79–87; Toma Birmontienė, Jolita Miliuvienė, „Pandemijos iššūkiai žmogaus teisėms ir laisvėms“, iš *Lietuvos teisė 2020: esminiai pokyčiai. I dalis. CoviD-19 pandemijos sprendimai: teisiniai, valdymo ir ekonominiai aspektai*, red. Lyra Jakulevičienė, Vytautas Sinkevičius (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2020), 47–65; Toma Birmontienė, Jolita Miliuvienė, „Konstituciniai reikalavimai valstybės valdžios institucijoms reaguojant į pandemijos padiktuotus iššūkius Lietuvoje“, iš *Lietuvos teisė 2020: esminiai pokyčiai. I dalis. CoviD-19 pandemijos sprendimai: teisiniai, valdymo ir ekonominiai aspektai*, red. Lyra Jakulevičienė, Vytautas Sinkevičius (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2020), 7–22; ir kt.

turi būtinybė teisėkūroje remtis specialiosiomis žiniomis ir kompetencija, atsižvelgiant į įstatymo viršenybės reikalavimus. Siekiant išsikelto tikslo taikyti dokumentų analizės, loginis, lyginamasis ir apibendrinimo metodai.

1. Konstitucinės ir administracinės doktrinos nuostatos dėl poįstatyminės teisėkūros kompetencijos suteikimo, remiantis specialios kompetencijos būtinybe

Konstitucinis Teismas 2005 m. vasario 7 d. ir 2007 m. gegužės 5 d. nutarimuose suformavo jurisprudencines nuostatas dėl galimybės poįstatyminiu aktu detalizuoti ir konkretinti įstatymuose nustatytą teisinį reguliavimą, kai tai objektyviai lemia būtinumas remtis teisėkūroje specialiomis žiniomis ar specialia (profesine) kompetencija.

2005 m. vasario 7 d. nutarime Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad įstatymų leidėjas, reguliuodamas socialinės apsaugos, socialinės paramos santykius, atsižvelgdamas į įvairius veiksnius (*inter alia* valstybės ir visuomenės išteklius, materialines ir finansines galimybes) ir atitinkamai reguliuodamas minėtus santykius, turi plačią diskreciją. Tam tikrą diskreciją šioje srityje turi ir teisėkūros subjektai, leidžiantys poįstatyminius teisės aktus. Tačiau Konstitucinis Teismas nurodė, kad „ši diskrecija turi būti pagrįsta įstatymuose įtvirtintais atitinkamų institucijų (pareigūnų) įgaliojimais, ji negali paneigti įstatymuose nustatyto teisinio reguliavimo". Poįstatyminiam reguliavimui šiame nutarime keliami konstitucinėje doktrinoje įtvirtinti įstatymo viršenybės reikalavimai, kildinami iš teisinės valstybės principo, kuris suponuoja teisės aktų hierarchiją, *inter alia* tai, kad „poįstatyminiai teisės aktai negali prieštarauti įstatymams, konstituciniams įstatymams ir Konstitucijai, kad poįstatyminiai teisės aktai turi būti priimami remiantis įstatymais, kad poįstatyminis teisės aktas yra įstatymo normų taikymo aktas nepriklausomai nuo to, ar tas aktas yra vienkartinio (*ad hoc*) taikymo, ar nuolatinio galiojimo. Vyriausybės teisės aktas yra poįstatyminis teisės aktas, jis negali prieštarauti įstatymui, keisti įstatymo normų turinio, jame negali būti tokių teisės normų, kurios konkuruotų su įstatymo normomis. Poįstatyminiais teisės aktais (taigi ir Vyriausybės nutarimais) galima nustatyti tik <...> įstatymų įgyvendinimo tvarką: poįstatyminis teisinis reguliavimas gali apimti atitinkamų procedūrų nustatymą, taip pat tokį įstatymais grindžiamą

teisinį reguliavimą, kai poreikį įstatyminį teisinį reguliavimą detalizuoti ir konkretinti poįstatyminiuose teisės aktuose objektyviai lemia būtinumas teisėkūroje remtis specialiomis žiniomis ar specialia (profesine) kompetencija tam tikroje srityje". Konstitucinis Teismas šiame nutarime akcentavo, kad poįstatyminiu teisiniu reguliavimu negalima nustatyti asmens teisės į socialinę paramą atsiradimo sąlygų, taip pat riboti šios teisės apimties.

2007 m. gegužės 5 d. nutarime Konstitucinis Teismas toliau plėtojo doktrinines nuostatas dėl teisėkūros įgaliojimų suteikimo Vyriausybei ir jos perdelegavimo galimybės administracinėms institucijoms.

Konstitucinis Teismas šioje byloje pabrėžė, kad „pagal Konstituciją su žmogaus teisių ir laisvių turinio apibrėžimu, jų įgyvendinimo garantijų įtvirtinimu susijusį teisinį reguliavimą galima nustatyti tik įstatymu, tačiau tada, kai Konstitucija nereikalauja, kad tam tikri su žmogaus teisėmis, jų įgyvendinimu susiję santykiai būtų reguliuojami įstatymais, juos galima reguliuoti ir poįstatyminiais teisės aktais (*inter alia* žmogaus teisių įgyvendinimo procesinius (procedūrinius) santykius ir pan.). <...> Kai kada poreikį įstatymų nustatytą teisinį reguliavimą detalizuoti ir sukonkretinti poįstatyminiuose teisės aktuose gali lemti būtinumas teisėkūroje remtis specialiomis žiniomis ar specialia (profesine) kompetencija. Tačiau <...> jokiomis aplinkybėmis poįstatyminiais teisės aktais negalima nustatyti asmens teisės atsiradimo sąlygų, riboti teisės apimties; poįstatyminiais teisės aktais negalima nustatyti ir tokio su žmogaus teisėmis, jų įgyvendinimu susijusių santykių teisinio reguliavimo, kuris konkuruotų su nustatytuoju įstatyme". Taigi, vykdomosios valdžios institucijos teisėkūros įgaliojimai ir diskrecija gali būti įgyvendinami tik valdžių padalijimo principo ribose, paisant teisės hierarchijos ir žmogaus teisių doktrinos reikalavimų. Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad įstatymų leidėjas gali įstatyme nustatyti ir tai, kad tam tikrus santykius reguliuoja Vyriausybė ar jos įgaliota institucija tik tais atvejais, kai Konstitucija nereikalauja tam tikrų joje nurodytų santykių reguliuoti būtent įstatymu.

Dėl teisėkūros kompetencijos perdelegavimo administracinėms institucijoms reikalavimų, Konstitucinis Teismas nurodė, kad teisėkūros kompetencija gali būti pavedama Vyriausybei pavaldžioms administracinėms institucijoms tik tuo atveju, kai pagal Konstituciją tokių santykių reguliavimas nėra priskirtas kitų valstybės valdžią vykdančių institucijų, *inter alia* Vyriausybės, išimtinei kompetencijai. Jeigu įstatymų leidėjas įstatyme įtvirtina nuostatą, kad tam tikrus santykius „reguliuoja Vyriausybė ar jos įgalio-

ta institucija“, ši nuostata reiškia, kad: Vyriausybė turi įgaliojimus įstatyme nurodytus santykius reguliuoti pati arba savo nutarimu gali nustatyti, kokia institucija turi įgaliojimus (gali ir turi) reguliuoti įstatyme nurodytus santykius; Vyriausybė turi įgaliojimus dalį įstatyme nurodytų santykių reguliuoti pati, o kai kuriuos įstatyme *expressis verbis* nurodytus santykius bei santykius, kurie kyla iš įstatyme *expressis verbis* nurodytų santykių, gali įgalioti reguliuoti kitą instituciją. Tačiau Vyriausybė, įgaliodama kokią nors instituciją reguliuoti atitinkamus santykius, negali pavesti jai reguliuoti ir tokių santykių, kurie pagal Konstituciją ir įstatymus gali būti reguliuojami ne mažesnės galios negu Vyriausybės nutarimai teisės aktais.

Pavedant administracinėms institucijoms priimamais norminiais administraciniais aktais reguliuoti teisinius santykius, pagal šią konstitucinę doktriną taip pat keliami specialios kompetencijos pagrįstumo reikalavimai: jeigu įstatymų leidėjas įstatyme įtvirtina, kad tam tikrus santykius reguliuoja Vyriausybė ar jos įgaliota institucija, tai Vyriausybė, priimdama nutarimą, kuriuo tam tikrus santykius reguliuoti įgalioja atitinkamą instituciją, tuos santykius reguliuoti gali įgalioti tik tokią instituciją, kuri vykdo tokias funkcijas ir (arba) turi tokius kitus įgaliojimus, kurie yra susiję su jai Vyriausybės nutarimu priskirtų santykių reguliavimu (yra artimi tam reguliavimui); Vyriausybė, paisydama įstatymų nustatytų reikalavimų ir tvarkos, prireikus gali įsteigti valstybės instituciją, kuriai pavestų reguliuoti įstatyme numatytus santykius, jeigu pagal įstatymą Vyriausybė ar jos įgaliota institucija turi įgaliojimus reguliuoti tokius santykius; kai Vyriausybė priima nutarimą, kuriuo tam tikrus santykius reguliuoti įgalioja atitinkamą instituciją, tai turi būti tik tokia institucija, kuri turi tokią specialią (profesinę) kompetenciją, reikalingą jai Vyriausybės nutarimu priskirtiems santykiams reguliuoti.

Konstitucinio Teismo 2005 m. vasario 7 d. ir 2007 m. gegužės 5 d. nutarimuose suformuotos jurisprudencinės nuostatos dėl galimybės poįstatyminiu aktu detalizuoti ir konkretinti įstatymuose nustatytą teisinį reguliavimą, kai tai objektyviai lemia būtinumas remtis teisėkūroje specialiomis žiniomis ar specialia (profesine) kompetencija, nuosekliai taikytos ir kituose Konstitucinio Teismo nutarimuose[2]. Jomis nuosekliai remiamasi ir administra-

2 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. rugsėjo 2 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2009, Nr. 106-4434; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. vasario 27 d. sprendimas“, TAR, 2014-02-28, Nr. 2336; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2015 m. gegužės 26 d. nutarimas“, TAR, 2015-05-26, Nr. 8081; „Lietuvos Respublikos

cinių teismų praktikoje, vertinant norminių administracinių aktų teisėtumą, ir taikant *ultra vires* doktriną, t. y. ar viešojo administravimo subjektai neviršijo jiems suteiktos administracinės teisėkūros kompetencijos ir diskrecijos ribų. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (toliau – LVAT) jurisprudencijoje Konstitucinio Teismo suformuota doktrina dėl teisėkūros įgaliojimų delegavimo, esant būtinybei remtis specialiomis žiniomis ir (ar) profesine kompetencija, interpretuojama kaip nepaneigianti administracinės teisėkūros kompetencijos perdelegavimo galimybės žemesniam pagal pavaldumą kompetentingam viešojo administravimo subjektui[3].

Pabrėžtina, kad Konstitucinio Teismo 2007 m. gegužės 5 d. nutarime suformuota jurisprudencija dėl būtinybės remtis specialiomis žiniomis ir (ar) profesine kompetencija kai kuriuose šio teismo nutarimuose plėtojama ne tik valdžios padalijimo ir teisės hierarchijos principų, bet ir atsakingo valdymo principo kontekste. Šiuo atveju būtinybė remtis specialiosiomis žiniomis ir kompetencija suponuoja ne teisę deleguoti teisėkūros kompetenciją, bet pareigą teisėkūroje remtis specialiomis žiniomis. Specialiosios kompetencijos reikalavimas šiuo atveju įprasminamas kaip būtinas kokybiškos, skaidrios, atviros, aiškios, neprieštaringos, nuoseklios ir darnios teisėkūros proceso elementas, sudarantis prielaidas, svarstant įstatymų projektus, tinkamai įvertinti juose numatomo teisinio reguliavimo turinį ir pasekmes, tinkamai įgyvendinti Seime įstatymų leidybos vidinę prevencinę kontrolę, ją įgyvendinti ne formaliai, o realiai ir veiksmingai[4]. Pareiga grįsti norminį administracinį reguliavimą specialiomis žiniomis pabrėžiama ir administracinėje doktrinoje. Pavyzdžiui, LVAT yra konstatavęs, kad neurochirurgijos paslaugų teikimo centralizavimui vienoje arba keliose sveikatos priežiūros įstaigose įvykdyti būtinas išsamus, aiškus ir tinkamai atliktas pagrindimas, specialiomis žiniomis paremtas tokios centralizacijos poveikio sveikatos priežiūrai ir atitikimo siekiamiems tikslams įvertinimas[5]. Taigi, specialiųjų

Konstitucinio Teismo 2019 m. balandžio 16 d. nutarimas“, TAR, 2019-12-02, Nr. 19221; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2020 m. gruodžio 7 d. nutarimas“, TAR, 2021-07-01, Nr. 14848.

3 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. kovo 10 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-9-261/2016“, Infolex, https://www.infolex.lt/tp/1227757.

4 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. vasario 27 d. sprendimas“, TAR, 2014-02-28, Nr. 2336; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2019 m. balandžio 16 d. nutarimas“, TAR, 2019-12-02, Nr. 19221.

5 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. gruodžio 21 d. sprendimas adminis-

žinių ir kompetencijos būtinybė šioje konstitucinėje ir administracinėje doktrinoje vertinama ne kaip pagrindas pavesti teisėkūros sprendimų teisę atitinkamas žinias ar kompetenciją turinčiai valstybės institucijai, bet kaip pareiga kompetentingam teisėkūros subjektui gauti (surinkti) šias specialiąsias žinias iš kitų šiomis žiniomis ir (ar) kompetencija disponuojančių valstybės institucijų ir jomis grįsti priimamo teisės akto nuostatas. Pažymėtina, kad pareiga remtis specialiomis žiniomis ir kompetencija, aiškinama šiuo aspektu, yra savarankiškas teisėkūros proceso standartas. Jis taikomas tiek įstatymų leidėjui, tiek Vyriausybei, tiek administracinėms institucijoms, priimant norminio pobūdžio teisės aktus, tačiau, žinoma, nepakeičia reikalavimo užtikrinti teisės hierarchiją ir klausimus, kurie pagal Konstituciją turi būti reguliuojami įstatymu, nustatyti įstatymo, o ne poįstatyminių aktų normomis.

2. Įstatymo viršenybės reikalavimai būtinybės remtis specialiąja kompetencija atvejais

Konstitucinėje ir administracinėje doktrinoje Vyriausybės ir jai pavaldžių administracinių institucijų teisėkūros įgaliojimai, įskaitant tuos, kurie grindžiami specialiųjų žinių ir kompetencijos būtinybe, yra aiškiai ir griežtai apriboti išskirtinai tik įstatymų nuostatas įgyvendinančių, detalizuojančių, procedūrinio pobūdžio normų nustatymu poįstatyminiuose aktuose, neįsiterpiant į įstatymų leidėjo kompetenciją. Tačiau Vyriausybė ir viešojo administravimo subjektai šios doktrinos nuostatomis neretai remiasi, interpretuodamos šią doktriną kaip suteikiančią gana plačias administracinės teisėkūros diskrecijos ribas. Pavyzdžiui, neseniai nagrinėtoje konstitucinėje byloje dėl vaistinių priemonių kompensavimo sąlygų[6], suinteresuoto asmens pozicija dėl poįstatyminio reguliavimo teisėtumo buvo grindžiama tuo, kad kompensuojamųjų vaistinių preparatų ir medicinos pagalbos priemonių bazinių kainų apskaičiavimas grindžiamas specialiomis žiniomis, specifiniais kriterijais ir rodikliais, kuriuos dėl jų sudėtingumo, detalumo, besikeičiančios tarptautinės praktikos ir sąlygų vaistinių preparatų ir medicinos pagalbos priemonių rinkoje įstatyme apibrėžti būtų sudėtinga ir nepraktiška, taip

tracinėje byloje Nr. I-7-552/2015“, Infolex, https://www.infolex.lt/tp/1163842.

6 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2021 m. spalio 15 d. nutarimas“, LRKT, https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta2540/content.

pat kad Vyriausybė galėtų operatyviau ir tiksliau nustatyti atitinkamas bazines kainas, o tai, ar kompensuojamųjų vaistinių preparatų ir medicinos pagalbos priemonių bazinės kainos apskaičiavimo tvarka (apskaičiavimo formulė) būtų įtvirtinta įstatyme, ar poįstatyminiame akte, esą savaime nedaro įtakos pačios tvarkos turiniui, jos legitimumui ir pacientų teisėms.

Iš tiesų tai, kokios teisinės formos reikalaujama žmogaus teisių suvaržymų teisėtumui ir konstitucingumui valstybių nacionalinėje teisėje, yra reguliuojama įvairiai. Plačias administracinės teisėkūros diskrecijos ribas kai kuriose valstybėse suponuoja galimybė priimti deleguotuosius įstatymus. Europos Žmogaus Teisių Teismo (toliau – EŽTT) jurisprudencijoje teisėtumo principas taip pat neapima besąlygiško reikalavimo žmogaus teisių suvaržymus nustatyti būtent parlamento priimtų įstatymų nuostatomis. Pabrėžiama, kad terminas „nustatytas įstatymu“ turi būti aiškinamas substantyvia, o ne formalia prasme, ir apima ne vien aukštesnės, bet ir žemesnės galios teisės aktais nustatytą reguliavimą, t. y. galiojančią teisės akto nuostatą[7]. Taigi, EŽTT nacionalinės teisėkūros subjektams kelia pareigą veikti – sukurti norminį pagrindą kilusiam probleminiam klausimui išspręsti, o šiam reguliavimui keliami substantyvūs kokybės reikalavimai, kad jis būtų prieinamas, pakankamai nuspėjamas ir kad vykdomoji valdžia neturėtų nevaržomos galios šį norminį reguliavimą taikyti ar netaikyti[8].

Tačiau Lietuvos konstitucinėje teisėje suformuota griežta įstatymo viršenybės doktrina grindžiama nuostata, kad Lietuvoje nėra deleguotosios įstatymų leidybos. Todėl Seimas – įstatymų leidėjas – negali pavesti Vyriausybei ar kitoms institucijoms poįstatyminiais aktais reguliuoti tuos teisinius santykius, kurie pagal Konstituciją turi būti reguliuojami įstatymais, o Vyriausybė negali tokių įgaliojimų priimti[9]. Taigi, visuomeninių santykių reguliavimas

7 „Europos Žmogaus Teisių Teismo 2021 m. balandžio 8 d. sprendimas byloje Vavřička ir kt. prieš Čekijos Respubliką (Nr. 47621/13, 3867/14, 73094/14, 19298/15, 19306/15, 43883/15)“, 269 punktas, ECHR, https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-209039.

8 Egidijus Kūris, „Teisės viešpatavimas“, iš *Krizė, teisės viešpatavimas ir žmogaus teisės,* moksl. red. Egidijus Kūris (Šiauliai: AB „Titnagas“, 2015), 50–51.

9 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 26 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 89-2007;, „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. gruodžio 19 d. nutarimas, *Valstybės žinios*, 1996, Nr. 126-2962; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. birželio 3 d. nutarimas, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 50-1624; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. kovo 5 d. nutarimas, *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 38-1236.

tinkamos teisinės formos aktu pagal valdžių padalijimo ir teisės hierarchijos principus yra vienas iš esminių teisinės valstybės principo suponuojamų teisėtumo standartų, kuris aiškiai apibrėžia administracinės teisėkūros diskrecijos ribas. Žmogaus teisių doktrinoje tai substantyvus standartas, mokslo doktrinoje grindžiamas „esminės svarbos klausimų" teorija, ir lemia reikalavimą, kad žmogaus teisių ir laisvių apribojimai gali būti reguliuojami tik įstatymu, nes tik tauta per savo atstovus parlamente gali sutikti su jai priklausančių teisių ir laisvių apribojimais[10]. O tai, kokie visuomeninių santykių reguliavimo aspektai priskirtini įstatymo reguliavimo sričiai, priklauso ne nuo specifinių žinių būtinumo, o nuo žmogaus teisių turinio vertinimo.

2007 m. gegužės 5 d. nutarime Konstitucinis Teismas konstatavo, kad bendrųjų minimalių reikalavimų mokslininkams, siekiantiems eiti tam tikras pareigas valstybinėse aukštosiose mokyklose, valstybinių universitetų mokslo institutuose, valstybės mokslo institutuose ir valstybės mokslo įstaigose, nustatymas – tai žmogaus konstitucinės teisės laisvai pasirinkti darbą įgyvendinimo procedūros dalis. Konstitucinis Teismas nurodė, kad iš Konstitucijos nekyla, jog tokie reikalavimai (ypač detalūs) būtų nustatomi būtent įstatymu, juolab kad tokia teisėkūra būtinai turi remtis specialiomis žiniomis ir specialia (profesine) kompetencija, todėl atitinkami santykiai gali būti reguliuojami ir poįstatyminiais aktais, *inter alia*, Vyriausybės nutarimais, kurie negali prieštarauti įstatymams. Pripažinus šias nuostatas procedūrinėmis, o ne esminėmis žmogaus teisės įgyvendinimo sąlygomis, jos buvo pripažintos neprieštaraujančiomis konstituciniam teisinės valstybės principui. Pabrėžtina, kad Vyriausybės kompetencija nustatyti šį poįstatyminį reguliavimą buvo kildinta iš gana bendro pobūdžio įstatymo nuostatų, įtvirtinusių, kad „minimalius kvalifikacinius dėstytojų ir mokslo darbuotojų <...> pareigybių reikalavimus <...> nustato Vyriausybė ar jos įgaliota institucija", kad „profesoriaus pareigas gali eiti mokslininkas, jeigu jis atitinka profesoriaus pareigų reikalavimus ir yra įvykdęs habilitacijai keliamus reikalavimus, kurios tvar-

10 Toma Birmontienė, Jolita Miliuvienė, „Pandemijos iššūkiai žmogaus teisėms ir laisvėms", iš *Lietuvos teisė 2020: esminiai pokyčiai. I dalis. CoviD-19 pandemijos sprendimai: teisiniai, valdymo ir ekonominiai aspektai*, red. Lyra Jakulevičienė, Vytautas Sinkevičius (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2020), 49; Toma Birmontienė, Jolita Miliuvienė, „Konstituciniai reikalavimai valstybės valdžios institucijoms reaguojant į pandemijos padiktuotus iššūkius Lietuvoje", iš *Lietuvos teisė 2020: esminiai pokyčiai. I dalis. CoviD-19 pandemijos sprendimai: teisiniai, valdymo ir ekonominiai aspektai*, red. Lyra Jakulevičienė, Vytautas Sinkevičius (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2020), 19.

ką nustato Vyriausybė, atsižvelgdama į Lietuvos mokslo tarybos, Lietuvos universitetų rektorių konferencijos ir Aukštojo mokslo tarybos siūlymus; ir kad „minimalius kvalifikacinius tyrėjų <...> pareigybių reikalavimus <...> nustato Vyriausybė ar jos įgaliota institucija". Šioje byloje, priskyrus minėtus kvalifikacinius reikalavimus klausimams, kuriuos galima reguliuoti poįstatyminiu aktu, toks bendrojo pobūdžio pavedimas atitinkamai buvo laikomas pakankamu administracinės teisėkūros pagrindu. LVAT praktikoje taip pat būta gana plataus įstatymų leidėjo suteiktų įgaliojimų administracinei institucijai nustatyti administracinį ūkinės veiklos sąlygų reglamentavimą vertinimo. Pavyzdžiui, Elektroninių ryšių įstatymo 34 straipsnio 11 dalyje įtvirtintą nuostatą, jog viešųjų ryšių tinklų ir viešųjų telefono ryšio paslaugų teikėjai Ryšių reguliavimo tarnybos nustatytomis sąlygomis ir terminais savo lėšomis užtikrina abonento teisę išlaikyti abonentinį numerį, kai yra keičiamas telefono ryšio paslaugų teikėjas ar paslaugų teikimo vieta arba būdas, LVAT aiškino kaip apimančią pavedimą šiai institucijai nustatyti visas su numerių perkėlimu susijusias detales, *inter alia* parinkti numerių perkėlimo sistemos modelį, CDB administratoriaus išrinkimo tvarką ir sąlygas, jo veiklos finansavimo tvarką ir kt.[11].

Tačiau visumoje konstitucinė ir administracinė jurisprudencija, kurioje atsižvelgiama į specialiųjų žinių ir kompetencijos būtinybę, neatveria platesnių administracinės teisėkūros diskrecijos ribų, juolab nekeičia vertinimo dėl esminės reikšmės visuomeninių santykių reguliavimo priskirtinumo įstatymų reguliavimo sričiai.

Taikant šią jurisprudenciją konstitucinės teisės į socialinę paramą srityje Konstitucinis Teismas suformavo griežtą įstatymo viršenybės doktriną, kad, nepaisant specialiųjų žinių ar specialiosios (profesinės) kompetencijos poreikio, nustatyti esmines asmens teisės į socialinę paramą atsiradimo ir teikimo sąlygas, riboti šios teisės apimtį galima išimtinai tik įstatymo nuostatomis. Pavyzdžiui, tokiomis sąlygomis Konstitucinis Teismas yra pripažinęs netekto darbingumo pensijos mokėjimo terminą kaip vieną iš sąlygų šiai pensijai mokėti, kuris turi būti reglamentuojamas Valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo, o ne poįstatyminių aktų nuostatomis[12], asmenų turto ir pa-

11 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. balandžio 22 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-146-5/2014", Infolex, https://www.infolex.lt/tp/822897.

12 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. rugsėjo 2 d. nutarimas", *Valstybės žinios*, 2009, Nr. 106-4434.

jamų dydžius kaip valstybės paramos apsirūpinimui būstu sąlygas[13]. Šioje byloje Konstitucinis Teismas atmetė Vyriausybės atstovų argumentus, kad šio teisinio reguliavimo įtvirtinimas poįstatyminiame teisės akte būtinas, nes pajamų dydžiai, su kuriais siejama teisė į socialinį būstą, priklauso nuo valstybės ir atskirų gyventojų grupių ekonominės padėties pokyčių, todėl turi būti nuolat peržiūrimi ir, esant reikalui, tikslinami. Todėl konstatavo, kad Valstybės paramos būstui įsigyti ar išsinuomoti ir daugiabučiams namams atnaujinti (modernizuoti) įstatymo nuostatos tiek, kiek Vyriausybei jomis buvo suteikti įgaliojimai nustatyti minėtas sąlygas, prieštaravo, *inter alia*, konstituciniam teisinės valstybės principui, nes Seimas perdavė Vyriausybei savo konstitucinę kompetenciją nustatyti socialinės paramos sąlygas, taigi pavedė jai poįstatyminiais teisės aktais sureguliuoti santykius, kurie turi būti reguliuojami tik įstatymu, ir taip konstituciškai nepagrįstai išplėtė Vyriausybės galias.

Teisės į mokslą srityje įstatymų leidėjo pavedimas Vyriausybei nustatyti valstybės biudžeto lėšų MTEP ir meno veiklai plėtoti skyrimo mokslo ir studijų institucijoms tvarką Konstitucinio Teismo buvo pripažintas prieštaraujančiu, *inter alia*, Konstitucijos 5 straipsnio 2 daliai, nes šio įstatymo nuostatose nebuvo įtvirtinta jokių nuostatų dėl mokslo ir studijų institucijų MTEP ir meno veiklos vertinimo sistemos, *inter alia*, šios veiklos rezultatų vertinimo kriterijų[14]. Analogišką įstatyminės kompetencijos delegavimo draudimą ir šio draudimo pažeidimą Konstitucinis Teismas nustatė 2021 m. spalio 15 d. nutarime, spręsdamas dėl gana sudėtingos ir specialiosios administracinės kompetencijos reikalaujančios reguliavimo srities - vaistinių preparatų ir medicinos pagalbos priemonių kompensavimo reguliavimo poįstatyminiais aktais. Šioje byloje Konstitucinis Teismas neatsižvelgė į suinteresuoto asmens argumentus, kuriais bandyta pagrįsti poįstatyminio reguliavimo legitimumą būtinumu remtis specialiomis žiniomis ir kompetencija. Sąlygas ir kriterijus, pagal kuriuos nustatoma, kokios išlaidos būtiniems vaistams kompensuojamos iš privalomojo sveikatos draudimo lėšų, Konstitucinis Teismas pripažino esminėmis asmens teisės į sveikatos priežiūrą sąlygomis, todėl konstatavo Sveikatos draudimo įstatyme įtvirtinto pavedimo Vyriausy-

13 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2015 m. gegužės 26 d. nutarimas“, TAR, 2015-05-26, Nr. 8081.

14 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2020 m. gruodžio 7 d. nutarimas“, TAR, 2021-07-01, Nr. 14848.

bei nustatyti esminius vaistų ir medicinos pagalbos priemonių bazinių kainų apskaičiavimo principus ir kriterijus, ir jo pagrindu priimto Vyriausybės nutarimo (visa apimtimi) prieštaravimą Konstitucijos 5 straipsnio 2 daliai, 53 straipsnio 1 daliai, konstituciniams teisinės valstybės, valdžių padalijimo principams. Akcentuotina, kad šioje byloje Konstitucinis Teismas apskritai nesirėmė analizuojamos jurisprudencijos nuostatomis dėl būtinybės remtis specialiomis žiniomis ir kompetencija. Tai, manytina, implicitiškai išreiškia Konstitucinio Teismo poziciją dėl poįstatyminės teisėkūros diskrecijos neišplėtimo specialiųjų žinių ir kompetencijos būtinumo motyvu. O LVAT spręstoje byloje dėl analogiškų teisinių santykių sureguliavimo sveikatos apsaugos ministro įsakymu[15] teismas rėmėsi aptariama konstitucine doktrina dėl specialiųjų žinių ir kompetencijos, bet tai nesudarė pagrindo laikyti minėto įsakymo nuostatas teisėtomis. Šioje administracinėje byloje esminėmis sąlygomis, kurios turi būti įtvirtintos įstatymu, o ne poįstatyminiu aktu, LVAT laikė esminius reikalavimus, susijusius su vaistinių preparatų bazinės kainos apskaičiavimu, nuostatas dėl įrašytų į norminiu administraciniu aktu patvirtintą kainyną – vaistinių preparatų pašalinimą iš šio kainyno kaip ūkio subjektų veiklos ribojimą, atsakomybę už pažeidimą, t. y. už žalos (nuostolių) PSDF biudžetui padarymą ir sankcijų už minėtą pažeidimą nustatymą, taip pat nuostatas, susijusias su apdraustųjų ar jo atstovų teise gauti kompensuojamųjų vaistinių preparatų išlaidų kompensaciją ar šios teisės ribojimu, kaip teisės į socialinę paramą suvaržymu.

Ir konstitucinėje, ir administracinėje doktrinoje įstatymų nuostatos, įtvirtinančios tik bendrojo pobūdžio normas dėl administracinės kompetencijos (funkcijų, įgaliojimų), definicinės ar programinio pobūdžio teisės normos nėra laikomos pakankamu pagrindu, pateisinančiu fundamentalių teisių ir jų ribojimo sąlygų įtvirtinimą poįstatyminiuose norminiuose administraciniuose aktuose[16]. Todėl reikalaujama, kad poįstatyminis, taip

15 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. spalio 23 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI-10-756/2019“, LVAT, https://www.lvat.lt/naujienos/lvat-sveikatos-apsaugos-ministras-virsijo-savo-igaliojimus-ir-kompetencija/805.

16 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gruodžio 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I552-23/2012“, Infolex, https://www.infolex.lt/tp/497224; „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. kovo 23 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-9-662/2015“, Infolex, https://www.infolex.lt/tp/1022847; „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. gegužės 3 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-10-822/2016“, Infolex, https://www.infolex.lt/tp/1257875; „Lietuvos vyriausiojo administraci-

pat norminis administracinis reguliavimas remtųsi konkrečiomis įstatymo normomis, kuriomis įtvirtinamos tam tikros žmogaus teisės ar laisvės įgyvendinimo sąlygos ar apribojimai, o poįstatyminiame akte jie galėtų būti tik detalizuojami, nustatoma jų įgyvendinimo tvarka ar procedūrinės sąlygos.

Taigi, administracinės teisėkūros kompetencijos suteikimas yra konstituciškai legitimuotas, tačiau ribotas ir taikomas nepažeidžiant įstatymų viršenybės principo. Galima teigti, kad Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje yra įtvirtintas itin griežtas įstatyminės kompetencijos delegavimo draudimas. Net specialių žinių ypač reikalaujančiose srityse galimybė remiantis specialiąja kompetencija tam tikrus klausimus reglamentuoti poįstatyminiais aktais Vyriausybei gali būti nustatyta tik tais atvejais, kai Konstitucija nereikalauja tam tikrų joje nurodytų santykių reguliuoti būtent įstatymu. Be to, poįstatyminės ir administracinės teisėkūros diskrecijos apimtį šiuo atveju riboja ir įstatymų leidėjo teisėkūros diskrecijos apimtis. Net ir tuose santykiuose, kurių reguliavimo sritis yra sudėtinga ir reikalauja specialiųjų žinių, kuriuose egzistuoja specialiosios administracinės kompetencijos objektyvi būtinybė, įstatymų leidėjo plačios teisėkūros diskrecijos pripažinimas, kaip antai reguliuojant socialinės paramos ar sveikatos apsaugos santykius nustatyti jų reguliavimo ir finansavimo modelį, kartu suponuoja ir įstatymo leidėjo pareigą tuos visuomeninius santykius reguliuoti įstatymais bei negalimumą šių įgaliojimų perleisti vykdomosios valdžios ir administracinėms institucijoms. Užtikrinant vykdomosios valdžios ir administracinių sprendimų teisėtumą, įstatymo viršenybės reikalavimas taikomas *ex ante*, t. y. tik esant įstatymo normoms dėl žmogaus teisių įgyvendinimo esminių sąlygų ar suvaržymų, Vyriausybė ir jai pavaldžios institucijos, remdamosi specialiosiomis žiniomis ir (ar) kompetencija, gali nustatyti poįstatyminį, įskaitant administracinį, reguliavimą, detalizuojantį minėtas įstatymo normas, nustatantį procedūrinę žmogaus teisių įgyvendinimo tvarką.

---

nio teismo 2016 m. liepos 5 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-6-662/2016“, Infolex, https://www.infolex.lt/tp/1297777; „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. birželio 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-11-602/2016“, Infolex, https://www.infolex.lt/tp/1292909; „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. gegužės 10 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI-5-492/2018“, Infolex, https://www.infolex.lt/tp/1602965; ir kt.

3. Būtinybės remtis specialiąja kompetencija vertinimas užtikrinant įstatymų viršenybę krizių atvejais

Administracinės kompetencijos ir diskrecijos įgyvendinimo teisėtumas pandemijos valdymo atveju yra grindžiamas Vyriausybės ir viešosios administracijos paskirtimi nustatyti efektyvias ir laiku įgyvendinamas pandemijos valdymo priemones šios krizės neapibrėžtumo, netikrumo situacijoje, operatyviai atsižvelgiant į sveikatos priežiūros specialistų, ekspertų išvadas dėl šios krizės valdymo modelio pasirinkimo ir konkrečių priemonių tikslingumo. Traktuojama, kad būtent vykdomoji valdžia per jai pavaldžias administracines institucijas turi geresnę prieigą prie specialios ekspertinės informacijos, turi reikiamus administracinius ir techninius valdymo gebėjimus, būtinus pandemijos valdymo sprendimams priimti, palyginti su kitų valdžios šakų institucijomis[17]. Tokių pat išvadų prieinama ir Lietuvos teisės mokslininkų darbuose. Vertinant pandemijos iššūkius žmogaus teisėms pripažįstama, kad Vyriausybės įgaliojimai skelbti ekstremaliąją situaciją ir karantiną bei nustatyti šiems režimams taikytinas konkrečias priemones net jei jos ir reiškia tam tikrus žmogaus teisių ir laisvių ribojimus, apskritai nėra kvestionuojami, atsižvelgiant į tai, kad tam tikrose situacijose vykdomosios institucijos veiksmai yra efektyvesni ir greitesni[18], ir kad susiklosčius naujai, precedentų neturinčiai ypatingai situacijai, kai dėl pavojingos užkrečiamosios ligos plitimo kyla grėsmę visuomenės sveikatai, valstybei kyla pareiga užtikrinti visuomenės ir atskirų individų interesų pusiausvyrą, tokiomis aplinkybėmis didesni nukrypimai nuo įprastos situacijos gali būti pateisinami, o taikytos priemonės turi būti vertinamos ne tik klasikinių konstitucinių reikalavimų kontekste, bet ir atsižvelgiant į susiklosčiusios padėties specifiką[19].

17 Jan Petrov, „The COVID-19 emergency in the age of executive aggrandizement: what role for legislative and judicial checks?“, *The Theory and Practice of Legislation* 8 (2020): 71–92, https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/20508840.2020.1788232.

18 Toma Birmontienė, Jolita Miliuvienė, „Konstituciniai reikalavimai valstybės valdžios institucijoms reaguojant į pandemijos padiktuotus iššūkius Lietuvoje“, iš *Lietuvos teisė 2020: esminiai pokyčiai. I dalis. CoviD-19 pandemijos sprendimai: teisiniai, valdymo ir ekonominiai aspektai*, red. Lyra Jakulevičienė, Vytautas Sinkevičius (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2020), 19–20.

19 Toma Birmontienė, Jolita Miliuvienė, „Pandemijos iššūkiai žmogaus teisėms ir laisvėms“, iš

Teisės mokslo darbuose, kuriuose analizuojama 2008–2014 m. krizės įtaka teisiniam reguliavimui, jau buvo pabrėžta, kad krizė ir / arba jos įveikimo priemonės, ekonominė ir politinė tikrovė daro transformuojamąjį poveikį visai teisinei sistemai, įskaitant teisės viešpatavimo ir žmogaus teisių suvokimą, ir paskatina keisti (siaurinti) arba lanksčiai interpretuoti šiuos demokratinio režimo teisinius standartus: tai, ką teisinė sistema traktavo kaip subjektinę teisę, gali būti ja nebelaikoma[20]. Galima pritarti, kad vargu ar galima vienprasmiškai nustatyti ribą, iki kurios tam tikrų standartų pažeminimas būtų pateisinamas pagrįstai, dažnai tai galima padaryti tik *ex post*, įvertinus teismų, pirmiausia, Konstitucinio Teismo formuojamos doktrinos taikymą (įskaitant, galimą jos koregavimą) konkrečios krizės atveju[21]. Kita vertus, nukrypstant nuo suformuotų standartų, kyla rizika, kad šie nukrypimai taps „naujuoju normalumu“ (angl. *new normality*). Todėl atkreipiamas dėmesys, kad ypač ilgai trunkančių ypatingų situacijų, tokių kaip COVID-19 pandemijos krizė, atveju jų reguliavimo priemonės turėtų būti priimamos nenukrypstant ir nekeičiant įtvirtintų konstitucinės ir teisinės sistemos nuostatų[22].

Teisės moksle vertinimai dėl to, kokie žmogaus teisių įgyvendinimo aspektai turėjo būti įtvirtinti įstatymu ir ar pakankama yra įstatymuose nustatytų įgaliojimų Vyriausybei ir jai pavaldžioms institucijoms apimtis, nėra vieningi. Pavyzdžiui, vertinant ūkinės veiklos apribojimų įstatyminį pagrindą, prof. A. Šindeikio nuomone, Lietuvos Respublikos civilinės saugos įstatymo[23] (toliau – Civilinės saugos įstatymas) 8 straipsnio ir 9 straipsnio 19 punkto normos nustatė Vyriausybės veikimo ribas ekstremalioje situacijoje

---

Lietuvos teisė 2020: esminiai pokyčiai. I dalis. CoviD-19 pandemijos sprendimai: teisiniai, valdymo ir ekonominiai aspektai, red. Lyra Jakulevičienė, Vytautas Sinkevičius (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2020), 52.

20 Egidijus Kūris, „Teisės viešpatavimas“, iš *Krizė, teisės viešpatavimas ir žmogaus teisės*, moksl. red. Egidijus Kūris (Šiauliai: AB „Titnagas“, 2015), 53.

21 *Ibid.,* 58.

22 Sarah Burningham, „‘The New Normal’: COVID-19 and the Temporary Nature of Emergencies“, Centre for Constitutional Studies, 2020 m. birželio 4 d., https://www.constitutionalstudies.ca/2020/06/the-new-normal-covid-19-and-the-temporary-nature-of-emergencies/.

23 „Lietuvos Respublikos civilinės saugos įstatymas su pakeitimais Lietuvos Respublikos civilinės saugos įstatymo Nr. VIII-971 2, 8, 9, 11, 12, 14, 22, 27, 28 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 30-1 straipsniu įstatymu“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/legalAct.html?documentId=af1007908ad211eab005936df725feed.

ir šiose ribose ji gali veikti; „nėra jokio nei teisinio nei kitokio pagrindo reikalauti, kad įstatyme būtų konkrečiai detalizuoti visi įmanomi ribojimai“, todėl, mokslininko nuomone, yra teisiškai nepagrįsta tvirtinti, kad Vyriausybė pažeidė Konstituciją[24]. Ir kiti teisės mokslininkai nurodo, kad pirmojo karantino metu buvęs įstatyminio reguliavimo trūkumas laikytinas ištaisytu, nes Vyriausybei diskrecija nustatyti ūkinės veiklos ribojimus ir (ar) draudimus ir tokių ribojimų sritis buvo tiesiogiai, aiškiais žodžiais ir nedviprasmiškai įtvirtinta Lietuvos Respublikos žmonių užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės įstatymo[25] (toliau – ŽULKĮ) 21 straipsnio 2020 m. kovo 31 d. pakeitimais ir Lietuvos Respublikos civilinės saugos įstatymo 8 straipsnio 2020 m. balandžio 28 d. pakeitimais[26]. Tačiau kituose mokslo darbuose šios iki šiol galiojančios minėtų įstatymų nuostatos vertinamos kaip pernelyg bendros, nes ribojimų pagrindai ir sąlygos įstatyme vis dar reglamentuojami itin abstrakčiai, įstatyme nenustatytos konkrečios šios laisvės ribojimo sąlygos ir pabrėžiama, kad iš Konstitucijos kyla reikalavimas įstatymų leidėjui nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuriame, be kita ko, būtų aiškiai apibrėžtos sąlygos (kriterijai), kurioms esant, ūkine veikla, siekiant užtikrinti bendrą tautos gerovę, gali būti ribojama taip, kad ja verstis uždraudžiama apskritai. Vertinama, kad šios bendro pobūdžio ŽULPKĮ nuostatos negali reikšti įgaliojimo Vyriausybei iš esmės sustabdyti ir sveikatos priežiūros įstaigų veiklą[27]. Išties, ŽULPKĮ iki šiol nustato tik tai, kad Vyriausybei galima nustatyti „produktų gamybos, jų realizavimo, geriamojo vandens tiekimo bei paslaugų teikimo sąlygas ir tvarką“, taigi, apsiribojama ypač bendromis, iš

24 Nuomonė paskelbta 2021 m. rugpjūčio 31 d. A. Šindeikio socialinio tinklo „Facebook“ paskyroje.

25 „Lietuvos Respublikos žmonių užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės įstatymas su pakeitimais Lietuvos Respublikos žmonių užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės įstatymo Nr. I-1553 2, 8, 9, 18, 21 ir 36 straipsnių pakeitimo įstatymu“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/legalAct.html?documentId=8f4b76e0789111eab005936df725feed.

26 Dalia Vasarienė, „Ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos ribojimas paskelbus ekstremaliąją padėtį“, iš *Lietuvos teisė 2020: esminiai pokyčiai. I dalis. CoviD-19 pandemijos sprendimai: teisiniai, valdymo ir ekonominiai aspektai*, red. Lyra Jakulevičienė, Vytautas Sinkevičius (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2020), 86–87.

27 Toma Birmontienė, Jolita Miliuvienė, „Pandemijos iššūkiai žmogaus teisėms ir laisvėms“, iš *Lietuvos teisė 2020: esminiai pokyčiai. I dalis. CoviD-19 pandemijos sprendimai: teisiniai, valdymo ir ekonominiai aspektai*, red. Lyra Jakulevičienė, Vytautas Sinkevičius (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2020), 59, 64.

esmės visus produktus ir paslaugas, t. y. visas ūkinės veiklos rūšis galinčiomis apimti formuluotėmis, o vertinant Civilinės saugos įstatyme nustatytą teisę Vyriausybei apriboti ūkinės veiklos ir viešųjų paslaugų, tokių kaip sveikatos priežiūros paslaugos, teikimą, išlieka trūkumai dėl šių normų bendro pobūdžio, konkrečiau nereglamentuojant tokių apribojimų galimo masto ir jo nustatymo kriterijų. Be to, pažymėtina, kad minėtais 2020 m. balandžio 28 d. pakeitimais Civilinės saugos įstatymas buvo papildytas 30^1 straipsniu, reglamentuojančiu prekybos ir paslaugų teikimo reguliavimą valstybės lygio ekstremaliosios situacijos metu. Taigi, matyt, pagal šio straipsnio paskirtį, būtent jame ir turėtų būti įtvirtinami esminiai ūkinės veiklos ir paslaugų teikimo suvaržymai. Tačiau šiame straipsnyje nėra reglamentuojami ūkinės veiklos ir paslaugų apribojimai, kurie vėliau, po įstatymo papildymo šiuo straipsniu, buvo nustatomi poįstatyminiais aktais, Vyriausybės 2020 m. vasario 26 d. nutarimu Nr. 152[28] įvedant vadinamąjį „galimybių pasą“ ir kt. Kartu pastebėtina, kad ir ankstesnių krizių atveju praktika, kai ūkinės veiklos laisvės ribojimai nustatomi žemiausios teisinės galios teisės aktuose, buvo vertinama kaip ypač kvestionuotina, nes nepaisoma konstitucinėje doktrinoje suformuluoto imperatyvo, kad žmogaus teisių ir laisvių ribojimai turi būti įtvirtinti įstatymo lygio teisinės galios teisės aktuose, kad tuo sudaromos prielaidos pernelyg riboti ūkinės veiklos laisvę, taip pat kad trūksta mechanizmo, kuris ribotų dažną teisės aktų kaitą[29].

Valstybėje susiklosčius ypatingoms aplinkybėms, aktualu įvertinti ir ankstesnės 2008–2014 m. ekonominės krizės metu suformuotą Konstitucinio Teismo jurisprudenciją, kurioje pabrėžta, kad teisėkūros subjektai (tiek įstatymų leidėjas, tiek Vyriausybė pagal savo kompetenciją) „negali nereaguoti į tokį esminį valstybės ekonominės ir finansinės būklės pakitimą, kai dėl ypatingų aplinkybių (ekonomikos krizės, gaivalinės nelaimės ir kt.) valstybėje susiklosto itin sunki ekonominė, finansinė padėtis“, ir kad „siekiu užtikrinti svarbų viešąjį interesą <...> lemiančiu skubių ir veiksmingų sprendimų būtinybę, konstituciškai pateisinami galimi nukrypimai nuo reikalavimų, iš

28 „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2020 m. vasario 26 d. nutarimas Nr. 152 „Dėl valstybės lygio ekstremalios situacijos paskelbimo“(su pakeitimais ir papildymais)“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/a10e9d9058a111ea931dbf3357b5b1c0/asr.

29 Lina Beliūnienė ir kt., *Aktualiausios žmogaus teisių užtikrinimo Lietuvoje 2008–2013 m. problemos: teisinis tyrimas* (Vilnius: Lietuvos teisės institutas, 2014), 150–152.

Konstitucijos, *inter alia* konstitucinių teisinės valstybės ir atsakingo valdymo principų“[30]. Tačiau šioje konstitucinėje byloje buvo vertinama valstybės biudžeto ir su juo susijusių įstatymų atitiktis Konstitucijai pagal priėmimo ir (arba) įsigaliojimo tvarką, t. y. teisėkūros procedūrų tinkamo neišpildymo klausimai, ir bylos dalykas nebuvo Vyriausybės įgaliojimų peržengimas. O įstatymų viršenybės nesilaikymo problemos COVID-19 pandemijos atveju pasireiškia tuo, kad žmogaus teisių apribojimai, galimai įsiterpiant į įstatymo reguliavimo sritį, iki šiol reglamentuojami poįstatyminiais aktais. Be to, Konstitucinio Teismo 2013 m. vasario 15 d. nutarime buvo pateiktos konkrečios priežastys, sudarančios pagrindą nukrypti nuo teisinės valstybės reikalavimų aplinkybių ir laiko aspektu, atsižvelgiant į biudžeto formavimo reguliavimo ypatumus. Atitinkamai, siekiant pateisinti būtinumą nukrypti nuo konstitucinių įstatymo viršenybės reikalavimų COVID-19 krizės atveju, Vyriausybei, atitinkamai, reikėtų pagrįsti ne vien tai, kad būtina remtis specialiomis žiniomis ir kompetencija. Jai reikėtų pagrįsti ir tai, kodėl konkrečiu atveju per gana ilgą pandemijos laikotarpį įstatymų leidėjui negalėjo būti pateikti ir priimti įstatymų projektai dėl šių suvaržymų esminių pagrindų ir kriterijų įtvirtinimo, kurių reikia konkrečioje pandemijos valdymo situacijoje, kaip tai, pavyzdžiui, padaryta papildant Civilinės saugos įstatymą 30^1 straipsniu. Taigi, manytina, kad vien tik viešojo intereso egzistavimas ir specialios kompetencijos būtinumas savaime nepateisintų įstatymų viršenybės reikalavimų nesilaikymo.

COVID-19 pandemijos valdymo aktų teisėtumas dar tik pradedamas vertinti teismų praktikoje. Konstitucinis Teismas 2021 m. lapkričio 25 d. sprendimu[31] priėmė pareiškėjos Seimo narių grupės prašymo dalį ištirti Vyriausybės 2020 m. vasario 26 d. nutarimo, *inter alia*, 3.1.1.1, 3.1.1.3 papunkčių (2021 m. rugsėjo 29 d. redakcija) tiek, kiek juose nustatyti reikalavimai, kuriuos privalo atitikti asmenys, norintys gauti kontaktines paslaugas ar dalyvauti renginiuose, atitiktį Konstitucijos 21 straipsnio 1 daliai, konstituciniam teisinės valstybės principui tuo aspektu, kad teisinis reguliavimas, kuriuo ribojama asmens teisė į fizinį neliečiamumą, gali būti nustatomi

30 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. vasario 15 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2013, Nr. 19-938.

31 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2021 m. lapkričio 25 d. sprendimas Nr. KT191-S177/2021“, LRKT, https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta2567/content.

tik įstatymu, o ne Vyriausybės nutarimu, taip pat prašymo dalį dėl ūkinės veiklos apribojimų priėmė nagrinėti dalyje dėl Vyriausybės 2020 m. vasario 26 d. nutarimo 3.1.1 papunktyje (2021 m. rugsėjo 29 d. redakcija), 3.2.1.2 papunktyje (2021 m. rugsėjo 8 d. redakcija), 3^1 punkte (2021 m. rugsėjo 8 d. redakcija) nustatyto teisinio reguliavimo atitikties konstituciniam teisinės valstybės principui, taip pat Civilinės saugos įstatymo 8 straipsnio nuostatoms, kurios įtvirtina laikiną ūkinės veiklos laisvės apribojimų pobūdį. Taigi, bent iš dalies šioje byloje bus vertinama, ar Vyriausybė nepažeidė įstatymo viršenybės, reglamentuodama poįstatyminiu aktu atitinkamų žmogaus teisių suvaržymus. Vis dėlto kyla klausimas, ar šiuo metu apibrėžtose šios bylos ribose minėtu klausimu būtų pasisakyta pakankamai visavertiškai. Vertinant Vyriausybės teisėkūros diskrecijos teisėtumą, būtų aktualus Civilinės saugos įstatymo 8 straipsnyje ir 9 straipsnio 19 punkte nustatyto įstatymų leidėjo pavedimo konstitucingumo įvertinimas, dėl kurio pernelyg bendro pobūdžio teisės moksle jau buvo išreikšta kritika, analizuota aukščiau. Tačiau akcentuotina, kad Konstitucinio Teismo 2021 m. lapkričio 25 d. sprendime nustatyta šios konstitucinės bylos nagrinėjimo apimtis to neapima (vertinti šios įstatymo normos konstitucingumą pareiškėja ir neprašė), be to, Konstitucinis Teismas atsisakė priimti prašymo dalį dėl aukštojo mokslo švietimo paslaugų apribojimų galimos neatitikties konstituciniam teisinės valstybės principui, nurodęs, kad pareiškėja nepaaiškino, kodėl švietimo paslaugų teikimas negali būti laikomas viešųjų paslaugų teikimu, kuris pagal Civilinės saugos įstatymo 8 straipsnį gali būti ribojamas paskelbus ekstremaliąją situaciją. Taigi, bent kol kas panašu, kad neįžvelgiama, jog nuostata dėl galimybės riboti viešąsias paslaugas savo turiniu būtų pernelyg bendro pobūdžio.

Įstatymo viršenybės principo laikymosi klausimai keliami ir dėl viešojo administravimo subjekto – Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro, vykdančio valstybės lygio ekstremaliosios situacijos valstybės operacijų vadovo (toliau – operacijų vadovas) įgaliojimus, priimamų norminių administracinių aktų. 2021 m. gruodžio 9 d. nutartimi[32] LVAT priėmė nagrinėti pareiškimą dėl operacijų vadovo 2021 m. lapkričio 18 d. sprendimo[33] nuos-

32 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. gruodžio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-30-602/2021“, LVAT, https://www.lvat.lt/veikla/normines-bylos/priimti-prasymai/694/act86.

33 Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro valstybės lygio ekstremaliosios situacijos

tatų, įtvirtinančių pareigą mokiniams švietimo įstaigoje uždarose patalpose dėvėti medicinines veido kaukes arba respiratorius ir srautų atskyrimą, atitikties, *inter alia*, konstituciniam teisinės valstybės principui, įstatymo viršenybės ir nepiktnaudžiavimo valdžia principams. Šioje byloje taip pat abejojama, ar operacijų vadovui įstatymu buvo suteikti įgaliojimai nustatyti minėtus apribojimus, motyvuojant tuo, kad Civilinės saugos įstatymo 8 straipsnyje nustatytus ūkinės veiklos laisvės, viešųjų ir administracinių paslaugų teikimo apribojimus nustatyti įgaliojimai yra suteikti tik Vyriausybei, ir tik tiek, kiek tai būtina ekstremaliajai situacijai likviduoti ir jos padariniams šalinti, ir kad nei šiame įstatyme, nei ŽULPKĮ nėra nuostatų, numatančių fiziniams asmenims privalomus asmeninės apsaugos priemonių naudojimo reikalavimus[34]. Pabrėžtina, kad, žvelgiant į ginčijamame operacijos vadovo įsakyme nurodytus jo teisinius pagrindus, matyti, kad jis remiamas Civilinės saugos įstatymo ir ŽULPKĮ normomis, nustatančiomis asmenų pareigas vykdyti operacijų vadovo nurodymus, kurios, manytina, yra bendro pobūdžio ir konkrečiai neapibrėžia operacijų vadovo teisėkūros kompetencijos apimties, ir tiesiogiai (nenurodant Civilinės saugos įstatymo normų) – Vyriausybės 2020 m. vasario 26 d. nutarimo Nr. 152 3.2.1.1 punktu dėl viešųjų ir administracinių paslaugų teikimo apribojimo priemonių švietimo veiklos organizavimo srityje, nustatančiu, kad ikimokyklinis, priešmokyklinis, pradinis, pagrindinis, vidurinis ugdymas, pirminis profesinis mokymas ir švietimo pagalba vykdomi užtikrinant valstybės lygio ekstremaliosios situacijos operacijų vadovo nustatytas asmenų srautų valdymo, saugaus atstumo laikymosi sąlygas, kitus visuomenės sveikatos saugos, higienos, asmenų aprūpinimo būtinosiomis asmeninėmis apsaugos priemonėmis ir kitus susijusius reikalavimus. Taigi, ir šiuo atveju iš esmės kiltų klausimas dėl Civilinės saugos įstatymo 8 straipsnio ir 9 straipsnio 19 punkto pernelyg bendro pobūdžio normų, neįvardijančių nei pačių paslaugų rūšies,

valstybės operacijų vadovo 2021 m. lapkričio 18 d. sprendimo Nr. V-2621 „Dėl Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro, valstybės lygio ekstremaliosios situacijos valstybės operacijų vadovo 2021 m. birželio 30 d. sprendimo Nr. V-1552 „Dėl pradinio, pagrindinio ir vidurinio ugdymo organizavimo būtinų sąlygų pakeitimo“, LRS, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/9797a632d9dd11eb866fe2e083228059/asr.

34 „Lietuvos Respublikos Seimo narių 2021 m. gruodžio 7 d. pareiškimas administracinėje byloje Nr. I-30-602/2021“, LVAT, https://www.lvat.lt/data/public/uploads/2021/12/d1_pareiskimas.pdf.

nei jas teikiant galimų žmogaus teisių apribojimų pobūdžio ir masto, – jie konkrečiau nurodyti tik minėtame Vyriausybės nutarime. Manytina, kad, neišsprendus klausimo dėl minėtų Civilinės saugos įstatymo normų apimties pakankamumo, reglamentuojant galimus ribojimus, ir toliau gali būti keliami klausimai, ar konkrečios Vyriausybės ir viešojo administravimo subjektų nustatomos pandemijos valdymo priemonės nereiškė esminio ūkinės veiklos laisvės ar kitų žmogaus teisių suvaržymų, ir, atitinkamai, ar jos galimos nustatyti poįstatyminių akto nuostatomis, remiantis tik minėtomis ypač bendro pobūdžio Civilinės saugos įstatymo normomis. Taigi, šių įstatymo nuostatų teisėtumo kontrolės ypač reikia, nes ją atlikus būtų galima per teismo nustatytą terminą ištaisyti įstatyminio reguliavimo trūkumus ir tuo paremti Vyriausybės ir pandemijos valdymo administracinių institucijų sprendimų legitimumą.

Būtinumas remtis specialiomis žiniomis ir kompetencija kaip pagrindas administracinės teisėkūros teisėtumui pandemijos kontekste greičiau būtų aktualus kitų teisinės valstybės principų požiūriu ir suponuoja papildomus demokratinio atskaitingumo reikalavimus.

Mokslo darbuose Vyriausybės ir administracinių institucijų teisėkūros diskrecijai nustatyti pandemijos krizės reguliavimo priemones keliami demokratinio atskaitingumo reikalavimai, kad pagal Konstituciją konkretūs Vyriausybės sprendimai, kuriais sukonkretinamos ir detalizuojamos atitinkamų įstatymų nuostatos dėl galimų žmogaus teisių ir laisvių ribojimų, turi būti patvirtinami arba atšaukiami parlamente“[35]. Kai valstybėje taikoma griežta įstatymo viršenybės doktrina, į šiuos demokratinio atskaitingumo instrumentus negalėtų būti žvelgiama kaip į pakeičiančius (kompensuojančius) įstatymo viršenybės principo reikalavimų, kad žmogaus teisių suvaržymai turi būti iš anksto įtvirtinti įstatymu, nesilaikymą. Minėtieji demokratinio atskaitingumo reikalavimai gali sustiprinti Vyriausybės sprendimų, detalizuojančių įstatymo nuostatas, teisėtumą, užtikrinant paskesniąją (*ex post*) parlamentinę įstatymo nuostatų įgyvendinimo kontrolę, tačiau tai nereiškia,

35 Toma Birmontienė, Jolita Miliuvienė, „Konstituciniai reikalavimai valstybės valdžios institucijoms reaguojant į pandemijos padiktuotus iššūkius Lietuvoje“, iš *Lietuvos teisė 2020: esminiai pokyčiai. I dalis. CoviD-19 pandemijos sprendimai: teisiniai, valdymo ir ekonominiai aspektai*, red. Lyra Jakulevičienė, Vytautas Sinkevičius (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2020), 20.

kad esminiai žmogaus teisių suvaržymai gali būti įtvirtinami poįstatyminiais aktais. Priešingu atveju tai iš esmės reikštų įstatymų leidėjui priskirtos konstitucinės kompetencijos delegavimą.

Vykdomosios valdžios ir administracinių institucijų priimtų aktų aprobavimas parlamente yra labiau būdingas valstybėms, kurių konstitucinėje teisėje yra nustatyta deleguotoji įstatymų leidyba, arba yra nustatytas atitinkamas atskaitingumo priemones nustatantis ekstremaliųjų situacijų reguliavimo režimas. Viena vertus, iš teisės viršenybės užtikrinimo pandemijos sąlygomis tyrimų[36] matyti, kad nemažoje Europos valstybių dalyje (Prancūzijoje, Vokietijoje, Italijoje, Ispanijoje, Jungtinėje Karalystėje ir kt.) atitinkami vykdomosios valdžios demokratinės kontrolės ir atskaitingumo instrumentai yra taikomi. Kita vertus, vien tik jų nustatymas ir taikymas nepašalina galimų įstatymų viršenybės užtikrinimo trūkumų.

Ispanijoje žmogaus teisių suvaržymai galimi tik paskelbus išimtinę padėtį, kuri gali būti paskelbta tik išankstiniu (*ex ante*) Kongreso sprendimu. O žemesnio lygio ypatingos („aliarmo“) padėties tęstinumas peržiūrimas kas 15 dienų ir šis teisinis režimas gali būti pratęsiamas tik parlamento sprendimu. Tačiau diskutuojama, ar tai, kad koronaviruso valdymo priemonės, patvirtintos minėtos ypatingos padėties pagrindu, atitinka Konstituciją. Be to, vertinama, kad pats pandemijos valdymo teisinis reguliavimas neatitinka teisinio tikrumo reikalavimų, nes, panašiai kaip ir Lietuvoje, nėra aišku, kokiems suvaržymams yra pakankama ypatinga padėtis, o kokiems reikalaujama išimtinės padėties paskelbimo. Todėl ginant žmogaus teises priimami prieštaringi teismų sprendimai[37]. Graikijoje pandemijos valdymas grindžiamas konstituciniu ypatingosios padėties režimu, kuriame Prezidentui yra suteikiama galia priimti legislatyvinius aktus, kurie per 40 dienų turi būti pateikiami ratifikuoti parlamentui, o jam jų neratifikavus per 3 mėnesius, jie nustoja teisinės galios. Administracinių institucijų priimami sprendimai gali tik detalizuoti, šiuo atveju, parlamento ratifikuotus prezidento sprendimus, arba priimti tik lokaliai reikšmingas įgyvendinančias teisės normas.

36 Bonavero Institute of Human Rights, „A Human Rights and Rule of Law Assessment of Legislative and Regulatory Responses to the COVID-19 Pandemic across 27 Jurisdictions“, *Bonavero Reports Series* 7 (2020): 15, https://www.law.ox.ac.uk/sites/files/oxlaw/bonavero_report_7_2020.pdf.

37 *Ibid*., 46, 360, 364–365.

Tačiau vertinama, kad ministrai, nustatydami ekstensyvias žmogaus teisių suvaržymo priemones, viršijo šią institucinę kompetenciją[38]. Jungtinėje Karalystėje pandemijos valdymo administracinių reguliavimo priemonių periodinę peržiūrą kas tris savaites vykdo ne parlamentas, o Sveikatos ir socialinės apsaugos valstybės sekretorius, o parlamento peržiūra užtikrinama tik kas pusę metų. Kritikuojama, kad visas pandemijos valdymo poįstatyminis reguliavimas priimamas be įstatymų leidybos procedūrų net tada, kai būtų buvę įmanoma šį reguliavimą nustatyti įstatymu[39].

Atsižvelgiant į užsienio valstybių teisėje egzistuojančio ekstremalių situacijų reguliavimo įvairovę, pripažįstama, kad efektyvi užtikrinimo priemonė yra įstatymo viršenybės principo taikymas griežtąja prasme – žmogaus teisių suvaržymo nustatymas parlamento priimtais įstatymais, o ne vykdomosios valdžios institucijų poįstatyminio reguliavimo aktais, ir kai tokie įstatymo viršenybės reikalavimai nustatyti, pandemijos krizės atveju problemą sudaro būtent jų ignoravimas ar nesilaikymas[40]. Europos Tarybos teisyne valstybės yra skatinamos pandemijos valdymo priemonių teisėtumą užtikrinti remdamosi visais nacionaliniais konstitucingumo standartais[41]. Lietuvoje šie standartai vienareikšmiškai apima imperatyvą žmogaus teisių suvaržymus *ex ante* reglamentuoti įstatymo nuostatomis.

Reikalavimas nustatant pandemijos valdymo priemones remtis specialiomis ekspertinėmis žiniomis taip pat akcentuojamas kaip vienas iš teisės viešpatavimo standartų, užtikrinančių vykdomosios valdžios ir administracinių sprendimų objektyvumą ir nustatomų priemonių būtinumą (o ne pagrįstumą vien tik šių institucijų diskrecija) ir teisėkūros kokybę. Akcentuojama, kad užtikrinant esminių žmogaus teisių suvaržymų teisėtumą

38 Bonavero Institute of Human Rights, „A Human Rights and Rule of Law Assessment of Legislative and Regulatory Responses to the COVID-19 Pandemic across 27 Jurisdictions“, Bonavero Reports Series 7 (2020): 31,195,199 https://www.law.ox.ac.uk/sites/files/oxlaw/bonavero_report_7_2020.pdf.

39 *Ibid*., 49.

40 Joelle Grogan, Julinda Beqiraj, „Rule of Law as a Perimeter of Legitimacy for COVID-19 Responses“, *Verfassungsblog*, 2021 m. balandžio 17 d., https://verfassungsblog.de/rule-of-law-as-a-perimeter-of-legitimacy-for-covid-19-responses/.

41 Council of Europe, „Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis. A toolkit for member states“, 2020 m. balandžio 27 d., https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40.

reikalavimu juos įtvirtinti parlamento priimtais įstatymais ir užtikrinant jų viršenybę, šiais įstatymais vyriausybių siūlomos priemonės turi būti ne mechaniškai autorizuojamos, o turi būti užtikrinta kokybiška teisėkūra, parlamentui pateikiant tinkamai parengtus ir specialiąja ekspertine informacija pagrįstus pandemijos teisinio reguliavimo pasiūlymus. Kai vyriausybės pandemijos valdymo sprendimus grindžia sveikatos priežiūros specialistų ekspertinėmis išvadomis, veiksmingai teisėkūrai svarbus ir šių ekspertų nuomonių išklausymas parlamente[42].

Manytina, kad šiuo atveju ypač aktuali aptarta konstitucinė ir administracinė doktrina dėl pareigos remtis specialiomis žiniomis ir kompetencija teisėkūros procese kaip teisėkūros kokybės ir efektyvumo standarto[43]. Tačiau, kaip minėta, tai negalėtų nulemti platesnių administracinės teisėkūros diskrecijos ribų, nes šie reikalavimai yra taikytini kiekvienam teisėkūros subjektui, taigi ir įstatymų leidėjui, ir poįstatyminius aktus priimantiems subjektams, neviršijant jiems suteiktų teisėkūros įgaliojimų ribų. Laikantis įstatymo viršenybės, valdžių padalijimo ir bendradarbiavimo principai šiuo atveju suponuotų Vyriausybės ir jai pavaldžių administracinių institucijų pareigą laiku parengti reikalingus įstatymų projektus, skirtus esminiams žmogaus teisių suvaržymams nustatyti ir pateikti šiuos projektus, taip pat juose nustatytoms reguliavimo priemonėms pagrįsti būtiną ekspertinę informaciją įstatymų leidėjui.

Pandemijos valdymo sprendimų pagrįstumas specialiomis žiniomis, sveikatos priežiūros specialistų pateikiama informacija ir ekspertinėmis išvadomis turi esminės reikšmės pagrindžiant ir vertinant nustatytų pandemijos valdymo priemonių proporcingumą, atitiktį lygiateisiškumo ir kitiems teisės principams (teisinio reguliavimo turinio teisėtumą). Pandemijos krizės kontekste valdymo priemonių proporcingumas papildomai remiamas

42 „Venecijos komisijos 2020 m. gegužės 26 d. ataskaita „Respect for Democracy Human Rights and Rule of Law during States of Emergency – Reflections“, 65–66, 69–71, https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)005rev-e.

43 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. vasario 27 d. sprendimas“, TAR, 2014-02-28, Nr. 2336;
„Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2019 m. balandžio 16 d. nutarimas“ TAR, 2019-12-02, Nr. 19221,
„Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. gruodžio 21 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-7-552/2015“, Infolex, https://www.infolex.lt/tp/1163842.

ir Europos Sąjungos teisėje įtvirtintu atsargumo principu, kuriuo, siekiant viešojo intereso tikslų apsaugos, gali būti pateisinamas valdymo priemonių priėmimas net ir tam tikroje faktinio netikrumo ir neapibrėžtumo situacijoje, esant specialiųjų ekspertinių žinių trūkumui ar nesutarimams (prieštaravimams) dėl šių priemonių tikslingumo. Kita vertus, atkreipiamas dėmesys į tai, kad šio principo taikymas vertinant pandemijos valdymo priemonėmis nustatomų apribojimų legitimumą gali tapti *carte blanche*, t. y. pernelyg plačiu pateisinimu nustatomiems apribojimams ir nukrypimui nuo iki pandemijos krizės suformuotų teisinių standartų. Todėl pabrėžiama, kad atsargumo principas nėra skirtas peržengti ar suvaržyti įstatymų viršenybės ir kitus teisinės valstybės reikalavimus, nustatomus valstybių konstitucinėje teisėje, ir nėra jo alternatyva, taip pat nepašalina pareigos užtikrinti, kad nebūtų piktnaudžiaujama administracinėmis galiomis nustatant valdymo priemones[44]. Taigi įstatymų viršenybės trūkumai pandemijos atveju negalėtų būti visiškai „kompensuojami“ kitų teisės principų laikymusi.

Išvados

Vyriausybės ir jai pavaldžių viešojo administravimo institucijų teisė poįstatyminiais aktais nustatyti įstatymo normas detalizuojantį visuomeninių santykių teisinį reguliavimą, kai tokio reguliavimo poreikį suponuoja būtinybė remtis specialiomis žiniomis ir specialiąja (profesine) kompetencija, yra legitimuota konstitucinėje ir administracinėje doktrinoje, ji yra administracinės teisėkūros diskrecijos pagrindas. Tačiau šios teisėkūros diskrecija yra griežtai suvaržyta įstatymo viršenybės reikalavimais poįstatyminiais aktais neįsiterpti į įstatymų leidėjui konstituciškai pavestą teisinio reguliavimo sritį.

Iki COVID-19 pandemijos susiklosčiusi konstitucinė ir administracinė jurisprudencija dėl specialiosios kompetencijos būtinybės nesuponuoja platesnių administracinės diskrecijos ribų tuo pagrindu, kad situacijos reguliavimas reikalauja specialių žinių ir kompetencijos, kuriomis disponuoja

44 Klaus Meßerschmidt, „COVID-19 legislation in the light of the precautionary principle“, *Theory and Practice of Legislation* 8 (2020): 267–292, https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1783627.

Vyriausybė ar administracinės institucijos. Svarbiausieji teisinių santykių reguliavimo klausimai, žmogaus teisių suvaržymai pagal Konstituciją priskiriami įstatymo leidėjo kompetencijai ir teisėkūros diskrecijai ir turi būti *ex ante* reglamentuojami įstatymų nuostatomis, o pernelyg bendras įstatymo normų, kuriomis pavedama tam tikrus santykius reguliuoti Vyriausybei ir jai pavaldžioms institucijoms, pobūdis nėra pakankamas administracinės teisėkūros įgaliojimų pagrindas net ir srityse, kurioms reikia specifinių žinių ir administracinės kompetencijos realizavimo.

Specialiųjų žinių ir specialiosios (profesinės) kompetencijos būtinybė yra reikšmingas argumentas siekiant pagrįsti administracinės teisėkūros diskrecijos atitiktį atsakingo valdymo, teisėkūros efektyvumo, proporcingumo ir kitiems teisės principams, tačiau savaime nėra pakankamas pateisinti įstatymo viršenybės principo laikymosi trūkumus, iki šiol pasireiškiančius pernelyg bendro pobūdžio Civilinės saugos įstatymo ir ŽULPKĮ nuostatomis dėl įgaliojimų suteikimo Vyriausybei ir jai pavaldžioms institucijoms, reguliuoti ūkinę veiklą, neįtvirtinant konkretesnių suvaržymų nustatymo pagrindų, jų masto ir kriterijų. Todėl įstatymų leidėjas vis dėlto turėtų konkretinti šias įstatymų normas minėtais aspektais. Kartu turi būti užtikrinta jau priimtų poįstatyminių ir administracinių pandemijos valdymo aktų *ex post* teisėtumo kontrolė parlamente ir teismuose.

RESPECTING THE SUPREMACY OF LAW IN ADMINISTRATIVE LAW-MAKING SUBJECT TO THE NECESSITY TO RELY ON SPECIAL COMPETENCE

Laura Paškevičienė
Vilnius University Faculty of Law
Department of Public Law

Summary. *This article seeks to analyse the significance of the necessity of relying on special knowledge and competence in the legislation, when assessing the legality of granting legislative powers to the Government of the Republic of Lithuania and public administration institutions and ensuring the supremacy of law. For this purpose, the jurisprudence of the Lithuanian Constitutional Court and administrative courts on the possibility to make legal regulations specifying the provisions of law, when the special knowledge and professional competence of administrative institutions is objectively needed in this law-making, is examined and evaluated both in the pre-pandemic and in the COVID-19 pandemic management contexts. The conclusion is drawn that – even in the management of the COVID-19 pandemic, which requires special knowledge and competence – the administrative discretion of law-making is constitutionally legitimized but strictly limited by the supremacy of law, which dictates that the essential aspects of regulation of restrictive measures and human rights limitations should, ex ante, be prescribed by laws made in parliament, and thus should not be enlarged. The existing shortcomings in ensuring the supremacy of law – namely, the regulation of restrictive measures imposing human rights limitations by administrative acts of government and administrative institutions, which are legally based on only common provisions of law – have not been remedied so far. Therefore, the existing provisions of law have to be improved and the control of the supremacy of law has to be ensured.*

Keywords: *human rights and freedoms, supremacy of law, special competence, administrative law-making discretion, Constitution, COVID-19, pandemic.*

Laura Paškevičienė, Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Viešosios teisės katedros dėstytoja, socialinių mokslų (teisė) daktarė. **Mokslinių tyrimų kryptys**: administracinė teisė, viešojo administravimo teisinis reguliavimas, ikiteisminė administracinių ginčų nagrinėjimo tvarka.

Laura Paškevičienė, lecturer at the Department of Public Law, Faculty of Law, Vilnius University, Doctor of Social Sciences (Law). **Research interests**: administrative law, legal regulation of public administration, pre-trial procedure for the settlement of administrative disputes.

TEISĖS VIEŠUMO PRINCIPAS *VS* ASMENS DUOMENŲ APSAUGA: ATVEJO ANALIZĖ

Milda Vainiutė
Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės institutas
El. paštas: milda.v@mruni.eu

Juozas Valčiukas
Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės institutas
El. paštas: vjuozas@mruni.eu

Santrauka. Straipsnyje, remiantis aktualiais teisėkūros ir teisės taikymo pavyzdžiais, siekiama atsakyti į klausimą, kaip, skelbiant tam tikrus asmens duomenis, teisės viešumo principas turėtų būti derinamas su 2018 m. gegužės 25 d. įsigaliojusio Europos Sąjungos Bendrojo duomenų apsaugos reglamento reikalavimais. Teisės viešumo principo turinio ir bendrųjų teisės teorijos taisyklių kontekste formuluojama išvada, kad asmens duomenų apsauga negali būti suabsoliutinama taip, kad būtų paneigtas teisės viešumo principas. Kita vertus, atkreipiamas dėmesys ir į tai, kad nagrinėjamas klausimas dėl asmens duomenų apsaugos turi būti vertinamas ir pagarbos tarptautiniams įsipareigojimams kontekste, nes tai susiję su Europos Sąjungos asmens duomenų apsaugos teisės transformacijomis, įvykusiomis po minėto reglamento įsigaliojimo.

Reikšminiai žodžiai: Konstitucija, teisės viešumo principas, asmens duomenų apsauga.

Įvadas

2016 m. gegužės 24 d. įsigaliojus Europos Sąjungos Bendrajam duomenų apsaugos reglamentui dėl fizinių asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo (toliau – BDAR, reglamentas)[1] ir jį pradėjus taikyti 2018 m. gegužės 25 d., be kita ko, buvo žengtas svarbus žingsnis siekiant skaitmeniniame amžiuje stiprinti pagrindines asmenų teises ir sudaryti palankesnes sąlygas vykdyti verslo veiklą, nustatant aiškesnes bendrojoje skaitmeninėje rinkoje įmonėms ir viešojo sektoriaus institucijoms taikomas taisykles. Per daugiau nei trejus metus trunkantį šio teisės akto galiojimo laikotarpį, suprantama, kilo ne viena su jo įgyvendinimu susijusi problema. Kadangi šie klausimai tiek Lietuvoje, tiek ir kitose Europos Sąjungos valstybėse narėse dar yra pakankamai nauji, todėl ir publikacijų šia tema bent jau Lietuvoje išties labai stokojama. Todėl iki šiol išlieka daug neatsakytų klausimų, kurie turėtų būti nagrinėjami moksliniuose darbuose.

Verta paminėti, kad kai kuriuos klausimus, susijusius su asmens duomenų apsauga, jau yra nagrinėjęs ne vienas Lietuvos mokslininkas (pavyzdžiui, I. Petraitytė: „Asmens duomenų apsaugos teisinis reguliavimas Lietuvos teisės sistemoje“[2], „Asmens duomenų apsauga ir teisė į privatų gyvenimą“,[3] „Asmens duomenų teisinės apsaugos principai: daktaro disertacija“[4]). Asmens duomenų apsaugos klausimu paskelbta daug straipsnių spaudoje internete[5]. Be to, vykdomi mokymai aptariama tema[6]. Paminė-

1 „ES Bendrasis duomenų apsaugos reglamentas“, Privacy-regulation, https://www.privacy-regulation.eu/lt/.

2 Ilona Petraitytė, „Asmens duomenų apsaugos teisinis reguliavimas Lietuvos teisės sistemoje“, *Teisė* 79 (2011): 125–138.

3 Ilona Petraitytė, „Asmens duomenų apsauga ir teisė į privatų gyvenimą“, *Teisė* 80 (2011): 163–174.

4 Ilona Petraitytė, „Asmens duomenų teisinės apsaugos principai“ (daktaro disertacija, Vilnius: Vilniaus universitetas, 2013).

5 Žr., pavyzdžiui, Darius Štitilis, „Duomenų apsaugos reglamento baubai ir absurdai“, https://dpssolutions.eu/darius-stitilis-duomenu-apsaugos-reglamento-baubai-ir-absurdai; Agnė Vaitkevičiūtė, „BDAR Lietuvoje – problemų daug, bet situacija gerėja“, https://www.cee-attorneys.com/lt/news/agne-vaitkeviciute-bdar-lietuvoje-problemu-daug-bet-situacija-gereja/.

6 Žr., pavyzdžiui, Darius Štitilis ir Marius Laurinaitis, „Aukšti asmens duomenų apsaugos standartai: tikrovė ir siekiai“, https://www.youtube.com/watch?v=8O8Krf8WV0I.

tina ir tai, kad asmens duomenų apsaugos aktualijoms buvo skirtas 2020 metų žurnalo *Jurisprudencija* 27 tomo 2 numeris, kuriame šis klausimas buvo išnagrinėtas įvairiais aspektais[7].

Pastebėtina, kad šio straipsnio autoriai nesiekia apžvelgti ir nagrinėti to, kokių iššūkių kyla minėtą reglamentą taikančioms asmens duomenis tvarkančioms įmonėms, kaip turėtų būti tvarkomi tokie duomenys, ar kiti panašūs klausimai. Straipsnyje tiriama problema – remiantis aktualiais teisėkūros ir teisės taikymo pavyzdžiais, atsakyti į klausimą, kaip, skelbiant tam tikrus asmens duomenis, teisės viešumo principas turėtų būti derinamas su 2018 m. gegužės 25 d. įsigaliojusio Europos Sąjungos Bendrojo duomenų apsaugos reglamento reikalavimais. Problema tiriama remiantis pasirinkto atvejo analize, kurios objektas – konkretaus teisės akto normos pakeitimo siūlymas.

Lietuvos Respublikos Seime 2021 m. rugsėjo 14 d. buvo pateiktas Lietuvos Respublikos pilietybės įstatymo Nr. XI-1196 36 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymo projektas Nr. XIVP-742 (toliau – Įstatymo projektas). Įstatymo projektu siekta pripažinti netekusiu galios keičiamo įstatymo 36 straipsnį, numatantį reikalavimą Teisės aktų registre skelbti pilietybės klausimais priimtus sprendimus (Respublikos Prezidento dekretus dėl Lietuvos Respublikos pilietybės suteikimo, išsaugojimo ir grąžinimo, vidaus reikalų ministro įsakymus dėl Lietuvos Respublikos pilietybės atkūrimo ir netekimo, taip pat galutinius ir neskundžiamus administracinių teismų sprendimus dėl Lietuvos Respublikos pilietybės netekimo). Šį straipsnį pripažinus netekusiu galios, minėti Respublikos Prezidento dekretai (kaip ir visi dekretai) ir toliau būtų skelbiami Teisės aktų registre pagal Teisėkūros pagrindų įstatymo 6 straipsnio 2 dalies 8 punktą, galutiniai ir neskundžiami

7 Pavyzdžiui, Salvija Mulevičienė, „Aukšti asmens duomenų apsaugos standartai: tikrovė ir siekiai“; Skirgailė Žaltauskaitė-Žalimienė, „Teisės į asmens duomenų apsaugą ir saviraiškos bei informacijos laisvės suderinamumo problematika“; Raimondas Andrijauskas ir Danguolė Morkūnienė, „Asmens duomenų apsaugos priežiūros institucijos vaidmens pasikeitimai priėmus Bendrąjį duomenų apsaugos reglamentą“; Lina Novikovienė ir Oksana Pedaniuk, „Naujosios duomenų subjekto teisės Bendrajame duomenų apsaugos reglamente“; Vaida Petkevičienė, Paulius Pakutinkas ir Virginijus Bitė, „Asmens duomenų tvarkymo iššūkiai COVID-19 pandemijos metu“; Rasa Grigonienė, „Darbuotojų asmens duomenų apsaugos užtikrinimo teisinio reguliavimo ypatumai“; Rūta Lazauskaitė ir Daiva Tamulionienė, „Asmens duomenų tvarkymo ypatumai nuotoliniu būdu teikiant paslaugas sveikatos priežiūros srityje“; Marius Laurinaitis, Darius Štitilis ir Egidijus Verenius, „Asmens duomenų kiekio mažinimo principo įgyvendinimas finansų įstaigose“.

administracinių teismų sprendimai dėl Lietuvos Respublikos pilietybės netekimo taip pat toliau būtų skelbiami Teismų įstatymo ir Teismų procesinių sprendimų dėl teisėjų drausmės bylose priimtų sprendimų viešo skelbimo tvarkos nustatyta tvarka, o, kaip nurodoma Įstatymo projekto aiškinamajame rašte, „<...> vidaus reikalų ministro įsakymai dėl Lietuvos Respublikos pilietybės atkūrimo ir Lietuvos Respublikos pilietybės netekimo būtų registruojami Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos darbo reglamento, patvirtinto Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2015 m. liepos 17 d. įsakymu Nr. 1V-558 „Dėl Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos darbo reglamento patvirtinimo", nustatyta tvarka ir viešai nebūtų skelbiami." Atkreiptinas dėmesys į tai, kad aiškinamajame rašte taip pat nurodoma, kad Įstatymo projektas parengtas siekiant suderinti Pilietybės įstatymo nuostatas su BDAR reikalavimais, taip pat vykdant Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos 2020 m. lapkričio 23 d. sprendimą Nr. 3R-1016(2.13-1.).

Paminėtame Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos (toliau – VDAI) sprendime nagrinėtas konkretus duomenų paskelbimo atvejis, kai pilietybės netekusio nepilnamečio asmens duomenys (vardas, pavardė, gimimo data, gimimo šalis, informacija, kad asmuo turėjo Lietuvos Respublikos pilietybę, pilietybės netekimo priežastis ir data) buvo ne tik paskelbti ministro įsakymo tekste, bet ir išsiųsti kelioms dešimtims asmenų, kuriems įsakymas taip pat konstatavo pilietybės santykių pasikeitimo faktą. VDAI sprendime teigiama, kad pareiškėjo vaiko duomenų tvarkymas buvo atliktas remiantis Pilietybės įstatymo 36 straipsniu, todėl institucijų veiksmai negalėjo būti traktuojami kaip asmens duomenų apsaugos pažeidimas pagal BDAR. Vis dėlto VDAI nurodė, kad negali padaryti išvados, jog pareiškėjo vaiko asmens duomenų paskelbimas Teisės aktų registre ir įsakymo dėl pilietybės netekimo išsiuntimas visiems jame įvardytiems pilietybės netekusiems asmenims atitiko BDAR 5 straipsnyje įtvirtintus teisėtumo, duomenų kiekio mažinimo ir saugojimo trukmės apribojimo principus. Trumpai tariant, VDAI konstatavo, kad Pilietybės įstatymo 36 straipsnyje nustatytas teisinis reguliavimas yra ydingas ir paragino jį koreguoti, suderinant su BDAR.

Taigi šiame moksliniame straipsnyje siekiama atsakyti į klausimą, ar minėtas siūlomas Pilietybės įstatymo teisinis reguliavimas neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos[8], kaip aukščiausios teisinės galios doku-

8 „Lietuvos Respublikos Konstitucija", TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.

mento, nuostatoms. Kitaip tariant, siekiama išsiaiškinti, ar pateikta įstatymo pataisa yra suderinama su vienu svarbiausių konstituciniu teisinės valstybės principo reikalavimu – teisės viešumo principu. Be to, manytina, kad aptariamą įstatymo pakeitimą būtina įvertinti ir Europos Sąjungos teisės, kaip Lietuvoje veikiančios teisės, kontekste, o ypač tai, kas susiję su Europos Sąjungos keliamais asmens duomenų apsaugos reikalavimais. Akivaizdu, kad prisiimti tarptautiniai įsipareigojimai dėl narystės Europos Sąjungoje, kurie išreiškia Lietuvos valstybės geopolitinę orientaciją[9], siekį kartu su kitomis Europos valstybėmis prisidėti prie teise ir teisingumu pagrįstos tarptautinės tvarkos kūrimo[10], įpareigoja jau minėtą teisės viršenybės principą interpretuoti ieškant balanso su pagarbos tarptautiniams įsipareigojimams principu.

Straipsnio tikslas – išanalizuoti Lietuvos Respublikos pilietybės įstatymo Nr. XI-1196 36 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymo projektą Nr. XIVP-742[11], pasitelkiant ir keletą kitų teisės aktų, iliustruojančių straipsnyje aptariamą klausimą, taip pat apžvelgti teismų praktiką šia tema.

Straipsnio tikslui pasiekti išsikelti atitinkami uždaviniai. Pirma, aktualaus teisės akto projekto analizės pagrindu atskleisti teisėkūros srityje iškylančias problemas, taikant BDAR. Antra, apžvelgti ir kai kuriuos kitus teisės aktus, detalizuojančius teisės viešumo principo turinį. Trečia, suformuluoti platesnio pobūdžio įžvalgas dėl to, kaip tarpusavyje koreliuoja teisės viešumo principas ir asmens duomenų apsaugos reikalavimas, atsižvelgiant į Europos Sąjungos asmens duomenų apsaugos teisės transformacijas.

Rengiant straipsnį daugiausia taikyti dokumentų analizės, teleologinis ir lyginamasis metodai.

47BB952431DA/asr.

9 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. sausio 24 d. nutarimas“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/e404190084f311e3aba3d2563f167b94.

10 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2011 m. kovo 15 d. nutarimas“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.25D2FC1EA809.

11 „Pilietybės įstatymo Nr. XI-1196 36 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymo projektas“, LRS, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/a1587cf0ee9911eb866fe-2e083228059?positionInSearchResults=2&searchModelUUID=8498166a-9d04-41cc-890c-f97aac242cc8.

1. Teisės viešumo principas kaip vienas svarbiausių teisėkūros ir teisės taikymo postulatų

Kaip ne kartą savo nutarimuose yra konstatavęs Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (toliau – Konstitucinis Teismas), Lietuvos Respublikos Konstitucijos (toliau – Konstitucija) preambulėje yra įtvirtintas atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės siekis. Pažymėtina, kad konstitucinis teisinės valstybės principas yra universalus principas, kuriuo grindžiama visa Lietuvos teisės sistema ir pati Konstitucija, kad teisinės valstybės principo turinys atsiskleidžia įvairiose Konstitucijos nuostatose[12]. Teisinės valstybės principas, kaip išvestinis teisės principas, apima daug Konstitucijos imperatyvų, be kita ko, Konstitucijos vientisumo, Konstitucijos viršenybės, teisės viešumo ir kitus. Aiškinant teisinės valstybės principą, įprastai teismų praktikoje akcentuojami trys šio principo sudėtiniai elementai: teisinio aiškumo, tikrumo ir teisės viešumo reikalavimai[13].

Šiame straipsnyje nagrinėjamo klausimo kontekste aktualiausias yra teisės viešumo principas, kuris kyla iš Konstitucijos 7 straipsnio 2 dalies. Pagal šią konstitucinę nuostatą galioja tik paskelbti įstatymai. Paskelbimas šiuo atveju reiškia paviešinimą, o tai, kas vieša, yra ir gali būti prieinama, siekiant būti tikru dėl tam tikro elgesio atitikties teisei. Kalbant apie teisės viešumo principą, reikia pasakyti, kad jis apima nemažai reikalavimų, kurie atsiskleidžia nagrinėjant ne tik atskiras Konstitucijos nuostatas, bet ir Konstituciją kaip visumą. Vertinant siūlomą Lietuvos Respublikos pilietybės įstatymo 36 straipsnio panaikinimo iniciatyvą konstitucinio principo, kad teisė negali būti nevieša, kontekste, pravartu išnagrinėti su šio principo turinio analize susijusią Konstitucinio Teismo, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo ir kitų teismų praktiką.

Konstitucinis Teismas yra išaiškinęs, kad Konstitucijos 7 straipsnio 2 dalies nuostatoje atsispindi konstitucinis principas, jog teisė negali būti nevieša, ir kad joje vartojama sąvoka „įstatymai“ negali būti aiškinama vien

12 Pavyzdžiui, „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. vasario 23 d. nutarimas“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D8646CE43511.

13 Pavyzdžiui, „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. rugsėjo 21 d. nutarimas“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D6CFA5BCCCF8; „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. sausio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. P-3-520/2019“, Infolex, https://www.infolex.lt/tp/1695637; ir kt.

pažodžiui – ji aiškintina plečiamai, kaip apimanti ne tik įstatymo galią turinčius, bet ir kitus teisės aktus[14]. Konstitucinis Teismas taip pat ne kartą yra konstatavęs, jog konstitucinis reikalavimas, kad galioja tik paskelbti teisės aktai, yra vienas esminių konstitucinio teisinės valstybės principo elementų – svarbi teisinio tikrumo prielaida[15]. Be to, Konstitucinio Teismo aktuose pabrėžiama, kad viešas viso teisės akto paskelbimas nėra savitikslis dalykas – tai reikalinga tam, kad teisės subjektai žinotų, koks yra atitinkamas teisės aktas, galėtų susipažinti su visu teisės aktu ir jį vykdytų[16]. Oficialiai viešai skelbiant teisės aktus visais atvejais turi būti užtikrinamas ne tik jų turinio autentiškumas (taigi ir garantuojama, kad teisės akto turinys nebus ištrintas, pakeistas ir pan.), bet ir viso teisės akto kaip visumos prieinamumas teisės subjektams[17]. Konstitucinio Teismo vertinimu, atitinkančiais Konstitucijos 7 straipsnio 2 dalies reikalavimus, taigi ir galiojančiais, gali būti pripažįstami tik tokie teisės aktai, kurie paskelbti paisant Konstitucijoje įtvirtintų teisės aktų paskelbimo oficialumo, viešumo reikalavimų, konstitucinio reikalavimo, kad teisės aktas turi būti paskelbtas visas (visos jo sudedamosios dalys); priešingu atveju teisės subjektai nebūtų tikri, kad paskelbtas teisės aktas ir

14 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. spalio 29 d., nutarimas“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.906AC92CD5E8; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. gruodžio 29 d. sprendimas“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.4A80CE9E42C2; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. rugsėjo 7 d. nutarimas“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.434009C6363D; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2018 m. balandžio 12 d. nutarimas“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/145760203e4b11e8beb59fa4fa6c44e7.

15 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. lapkričio 29 d. nutarimas“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.2362F94DB11D; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. spalio 29 d. nutarimas“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.906AC92CD5E8; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. birželio 27 d. nutarimas“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.DF43CDCC3FDA; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. vasario 26 d. nutarimas“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.24BDA1D24400; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2018 m. balandžio 12 d. nutarimas“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/145760203e4b11e8beb59fa4fa6c44e7.

16 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. birželio 27 d. nutarimas“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.DF43CDCC3FDA; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2018 m. balandžio 12 d. nutarimas“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/145760203e4b11e8beb59fa4fa6c44e7.

17 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. birželio 27 d. nutarimas“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.DF43CDCC3FDA.

yra būtent tas teisės aktas, kurį išleido kompetentingas teisėkūros subjektas[18].

Pagal Vyriausiojo administracinio teismo praktiką nepaskelbtas norminis aktas neįgyja visuotinio privalomumo taisyklės, t. y. subjektui nėra pareigos vykdyti nepaskelbto teisės akto, o viešas norminio administracinio akto paskelbimas laikytinas šio akto galiojimo sąlyga: „Jei tam tikras aktas atitinka norminio administracinio akto požymius, jį priėmusiam subjektui tenka pareiga šį aktą paskelbti įstatymų nustatyta tvarka, priešingu atveju toks aktas būtų laikomas negaliojančiu“[19].

Šie teisės viešumo imperatyvai, kurie susiję su teisėkūros procesu, detalizuojami įstatyminio lygmens teisės aktuose, taip pat ir Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatyme. Šio įstatymo 3 straipsnio 4 punkte konkretizuojamas konstitucinio teisės viešumo principo turinys nurodant, kad atvirumo ir skaidrumo principai teisėkūros procese, be kita ko, reiškia, kad teisėkūra turi būti vieša, teisėkūros sprendimai negali būti priimami visuomenei nežinant. Teisėkūros pagrindų įstatymo 6 straipsnyje išvardyti teisės aktai, kurie turi būti skelbiami Teisės aktų registre kaip pagrindiniame valstybės registre. Šio įstatymo 6 straipsnio 2 dalies 18 punktas nurodo, kad Teisės aktų registro objektai yra, be kita ko, ministrų priimti teisės taikymo aktai, kuriuos skelbti Teisės aktų registre privaloma pagal Lietuvos teisę. Kitaip tariant, teisės aktų paskelbimu Teisės aktų registre, kurio valdytojas ir tvarkytojas – Seimo kanceliarija, įgyvendinamas teisės viešumo reikalavimas. Teisėkūros pagrindų įstatymo 6 straipsnio 2 dalies 18 punktas, nustatantis ministrų įsakymų skelbimo Teisės aktų registre reikalavimą, yra bendroji teisės norma santykyje su Pilietybės įstatymo 36 straipsnio norma. Tai yra specialioji norma, skirta konkrečiai vidaus reikalų ministro įsakymų pilietybės įgijimo ar netekimo atvejais paskelbimo klausimams reglamentuoti. Tai reiškia, kad teisės viešumo reikalavimo realizavimas pilietybės įgijimo ar netekimo atvejais tiesiogiai susietas su vidaus reikalų ministro įsakymų paskelbimo Teisės aktų registre faktu.

---

18 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. spalio 29 d. nutarimas“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.906AC92CD5E8; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2018 m. balandžio 12 d. nutarimas“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/145760203e4b11e8beb59fa4fa6c44e7.

19 „*Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, aiškinant ir taikant norminių administracinių aktų teisėtumo tyrimą reglamentuojančias teisenos taisykles, apibendrinimas*“, LVAT biuletenis Nr. 36 (2019): 341–342, https://www.lvat.lt/data/public/uploads/2020/03/apibendrinimas-biuletenis_36.pdf.

Be to, kas jau pasakyta apie siūlomo Pilietybės įstatymo 36 straipsnyje įtvirtintos nuostatos atitiktį Konstitucijai kaip aukščiausiajai teisei, pravartu siūlomą iniciatyvą išnagrinėti ir teisės doktrinos taisyklių kontekste. Taigi, esant teisės normų kolizijai / konkurencijai, prieštaravimo tarp teisės normų situaciją reikia spręsti teisės aktuose surandant specialiąją kolizinę normą, kuri pateiktų atsakymą, kaip tokį prieštaravimą išspręsti. Ir tik neradus konkrečios kolizinės taisyklės, reikėtų taikyti bendrąsias kolizijos sprendimo taisykles[20].

Remiantis teisės doktrina, svarbu pabrėžti ir tai, kad teisės sistemos struktūriniai elementai – teisės principai – atlieka daug funkcijų: interpretavimo, teisės spragų užpildymo, kolizijų šalinimo ir kt. Interpretavimo funkcija reiškia, kad teisės normos turi būti taikomos ir aiškinamos remiantis teisės principais, tiksliau sakant, aiškinamai teisės normai reikia suteikti tokią reikšmę, kuri derėtų su teisės principo dvasia ir jai neprieštarautų[21]. Teisės spragų užpildymo funkcija reiškia, kad, susidūrus su spraga ir nesant galimybės taikyti panašius santykius reguliuojančios teisės normos, problema turi būti sprendžiama remiantis teisės principu[22]. Galiausiai kolizijų šalinimo funkcija reiškia, kad, esant dviejų teisės normų prieštaravimui, taikoma ta teisės norma, kuri labiau atitinka susijusio teisės principo esmę. Esant tokiai situacijai, kai kolizija kyla tarp konkrečios teisės normos ir teisės principo, norma turi būti aiškinama taip, kad būtų pašalintas prieštaravimas principui[23]. Visos čia paminėtos, o labiausiai – paskutinioji teisės principo funkcija rodo, kad šiame moksliniame straipsnyje nagrinėjamu Pilietybės įstatymo 36 straipsnio atveju bet kokia žemesnės galios teisės norma turi būti aiškinama taip, kad neprieštarautų teisės principui, o ypač konstitucinės reikšmės teisės principui.

Pabrėžtina, kad teisės viešumo principas aktualus ne tik teisėkūros, bet ir teisės taikymo procese. Pavyzdžiui, teisės viešumo principas apima teisminio proceso viešumo imperatyvą. Šio imperatyvo Europoje iki pat XIX a. nebuvo paisoma, nes teisminis procesas iki pat priimant galutinį sprendimą likdavo paslaptyje[24].

---

20 Linas Baublys ir kt., *Teisės teorijos įvadas* (Vilnius: MES, 2011), 322–325.

21 *Ibid*., 230–232.

22 „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2011 m. vasario 28 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-70/2011“, https://eteismai.lt/byla/55365220342926/3K-7-70/2011.

23 Valentinas Mikelėnas, Šeimos teisė (Vilnius: Justitia, 2009), 121.

24 Michel Foucault, *Disciplinuoti ir bausti: kalėjimo gimimas* (Vilnius: Baltos lankos, 1998), 45.

Konstitucijos 117 straipsnio 1 dalyje yra įtvirtintas viešo bylų nagrinėjimo teisme principas, kuris susijęs su vienu iš teisės viešumo pamatinių aspektų, kad žmogus turi teisę nekliudomai ieškoti, gauti ir skleisti informaciją, taip pat tai, kad visuomenė turi būti informuota apie administracinius sprendimus[25]. Visa tai suponuoja įstatymų leidėjo pareigą bylų nagrinėjimo teisme santykius įstatymu sureguliuoti taip, kad proceso dalyviams ir visuomenei būtų sudarytos sąlygos žinoti apie teismuose nagrinėjamas bylas, bylą nagrinėjančio teismo sudėtį, bylos sprendžiamus ginčus, priimtus sprendimus ir pan.[26].

Konstitucinį teisės viešumo reikalavimo turinį teisės taikymo procese atskleidžia Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 7 straipsnyje[27] ir Administracinių bylų teisenos įstatymo 8 straipsnio 1 bei 3 dalyse[28] įtvirtinta taisyklė, kad teismuose bylos nagrinėjamos ir teismo sprendimai skelbiami viešai. Bylos nagrinėjimas uždarame teismo posėdyje skiriamas tik išimtiniais atvejais, atsižvelgiant į saugotinos informacijos ir ginčo pobūdį, šalių ypatumus, bylos dalyką ir kitas reikšmingas aplinkybes, kai bylos šalių teisių ir teisėtų interesų negalima apsaugoti kitais būdais[29]. Teismas, priimdamas viešame teismo posėdyje sprendimą byloje arba nutartį nutraukti bylą ar skundą palikti nenagrinėtą arba gavęs prašymą susipažinti su bylos medžiaga, turi teisę proceso dalyvių prašymu ar savo iniciatyva motyvuota nutartimi nustatyti, kad bylos medžiaga ar jos dalis yra nevieša, kai reikia apsaugoti asmens, jo privataus gyvenimo ir nuosavybės slaptumą, informacijos apie asmens sveikatą konfidencialumą[30].

Toks teisinis reguliavimas yra nustatytas ir Administracinių bylų teisenos įstatymo 14 straipsnio 2 dalyje ir yra skirtas išnagrinėtoje byloje surinktiems ypatingiems asmens duomenims apsaugoti, taip pat apsaugoti valsty-

25 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. vasario 27 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-492-623/2014“, Infolex, https://www.infolex.lt/tp/804432.

26 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. gruodžio 6 d. nutarimas“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.DF290AD5341B.

27 „Lietuvos Respublikos teismų įstatymas“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.522B3E415B52/asr.

28 „Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas“, LRS, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.72290/asr.

29 „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2017 m. vasario 14 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-72-421/2017“, Infolex, https://www.infolex.lt/tp/1427262.

30 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. kovo 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-193-552/2018“, Infolex, https://www.infolex.lt/tp/1584249.

bės, tarnybos, profesinę ar komercinę paslaptį nuo suinteresuotų asmenų, įskaitant ir byloje nedalyvavusius asmenis, žiniasklaidos atstovus ir kt. Pasak Vyriausiojo administracinio teismo, teisės viešumo reikalavimų neatitinka tokie teismo sprendimai, kurie neturi motyvuojamosios dalies arba kai iš procesinio dokumento turinio neaišku, kuo remdamasis teismas priėjo prie išvadų, suformuluotų sprendimo rezoliucinėje dalyje[31].

Europos Žmogaus Teisių Teismas (toliau – EŽTT) yra konstatavęs, kad teisminio proceso viešas pobūdis, kaip teisės viešumo principo elementas, bylos šalis saugo nuo slapto teisingumo vykdymo be visuomenės kontrolės ir atspindi teisės maksimą, kad teisingumo vykdymas įgauna legitimumo požymį tik iš viešumo[32].

2. Konstitucijos imperatyvai ir Europos Sąjungos asmens duomenų apsaugos reikalavimas: pusiausvyros paieškos

Europos Sąjungos teisė yra Lietuvoje veikianti teisė. Europos Sąjungos teisė yra bendra visose valstybėse narėse. Tai reiškia bendrą europinę civilizaciją su bendromis teisinėmis vertybėmis. 2004 m. liepos 13 d. Konstitucinis aktas „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“, kuris yra sudedamoji Konstitucijos dalis, buvo priimtas, be kita ko, reiškiant „<...> įsitikinimą, kad Europos Sąjunga gerbia žmogaus teises ir pagrindines laisves, o Lietuvos narystė Sąjungoje prisidės prie žmogaus teisių ir laisvių efektyvesnio užtikrinimo“.

Pasak Konstitucinio Teismo, Lietuvos Respublikos dalyvavimas Europos Sąjungoje yra Tautos suverenios valios pareiškimu grindžiamas konstitucinis imperatyvas, Lietuvos Respublikos visateisė narystė Europos Sąjungoje yra konstitucinė vertybė[33]. Visateisė Lietuvos narystė Europos Sąjungos konstitucinėje jurisprudencijoje laikoma konstitucinio Lietuvos valstybės

31 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. lapkričio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. P-261-136/2014“, Infolex, https://www.infolex.lt/tp/924228.

32 „Europos Žmogaus Teisių Teismo 1998 m. gegužės 20 d. sprendimas byloje Gautrin ir kiti prieš Prancūziją“, 42 punktas, ECHR, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58166; „2008 m. sausio 17 d. sprendimas byloje Ryakib Biryukov prieš Rusiją (Nr. 14810/02), 30 punktas, ECHR, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-84452; ir kt.

33 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. sausio 24 d. nutarimas“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/e404190084f311e3aba3d2563f167b94.

geopolitinės orientacijos principo sudedamuoju elementu[34]. Lietuvos valstybės geopolitinė orientacija, kuri Konstitucinio Teismo buvo įrašyta į nepakeičiamų konstitucinių vertybių sąrašą, reiškia būtinumą vykdyti atitinkamus su šia naryste susijusius tarptautinius įsipareigojimus. Nors Europos Sąjungos negalima įvardyti kaip įprastinės tarptautinės organizacijos, tačiau iš narystės joje kyla tam tikrų tarptautinių įsipareigojimų, o Konstitucija imperatyviai nurodo jų laikytis. Konstitucijoje įtvirtintas (135, 138 straipsniai) pagarbos tarptautinei teisei principas, kuris reiškia, kad prisiimtų tarptautinių įsipareigojimų reikia laikytis, yra neatsiejamas konstitucinio teisinės valstybės principo turinio elementas.

Taigi, vertinant Pilietybės įstatymo 36 straipsnio pakeitimo pasiūlymą, jį reikėtų analizuoti ne tik Konstitucijos viršenybės principo, bet ir pagarbos tarptautiniams įsipareigojimams principo kontekste, kadangi minėto straipsnio pakeitimo priežastis tiesiogiai siejama su Europos Sąjungos asmens duomenų apsaugos teisės transformacijomis, įvykusiomis po Europos Sąjungos bendrojo duomenų apsaugos reglamento įsigaliojimo.

Nagrinėjamu atveju kyla klausimas dėl konstitucinės nuostatos, įtvirtinančios teisės viešumo principą, kuris Pilietybės įstatymo 36 straipsnyje tik konkretizuojamas, ir Europos Sąjungos teisės akto nuostatos dėl asmens duomenų apsaugos reguliavimo santykio. Lietuvos Respublikos Konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ 2 punktas nurodo, kad teisės normų kolizijos atveju Europos Sąjungos teisės normos turi viršenybę prieš Lietuvos Respublikos įstatymus ir kitus teisės aktus. Šioje nuostatoje randame specialiąją kolizinę normą, kurioje nėra apibrėžtas Konstitucijos kaip aukščiausiosios teisės ir Europos Sąjungos teisės santykis. Akcentuotina, kad atsakymą į šį klausimą pateikė Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas savo nutarimuose[35]. Pagal Konstitucinį Teismą, Konstitucijoje Europos Sąjungos teisės atžvilgiu yra *expressis verbis* nustatyta kolizijos taisyklė, įtvirtinanti Europos Sąjungos teisės aktų taikymo pirmenybę tais atvejais, kai Europos Sąjungos teisės nuostatos, kylančios iš sutarčių, kuriomis grindžiama Europos Sąjunga, konkuruoja su teisiniu reguliavimu,

34 Egidijus Jarašiūnas, „Lietuvos narystės Europos Sąjungoje konstituciniai pagrindai“, iš *Lietuvos konstitucionalizmas: ištakos, raida ir dabartis* (Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2018), 231.

35 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d. nutarimas“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.5B577ECB9DDD.

nustatytu Lietuvos nacionaliniuose teisės aktuose (nesvarbu, kokia jų teisinė galia), išskyrus pačią Konstituciją[36]. Kitaip tariant, Lietuvos Respublikos Konstitucija yra aukščiausioji teisė Lietuvoje, pati narystė Europos Sąjungoje grindžiama Konstitucija, ne atvirkščiai, taigi ir Konstitucija, kaip šalies aukščiausioji teisė, turi pirmenybę prieš Europos Sąjungos teisę, ypač antrinę teisę, kurią sudaro reglamentai (pavyzdžiui, BDAR), direktyvos ir pan.

Kadangi straipsnio įvade buvo minėta, kad straipsnyje siekiama aktualių teisės aktų analizės pagrindu atskleisti teisėkūros srityje iškylančias problemas, taikant BDAR, šiame kontekste dar kartą paminėtinas Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos 2020 m. lapkričio 23 d. sprendimas Nr. 3R-1016(2.13-1.), kuriame buvo vertinamas jau minėto Pilietybės įstatymo suderinimo klausimas su BDAR reikalavimais. Minėtame sprendime, be kita ko, buvo pabrėžta, kad, vadovaujantis BDAR, asmens duomenų tvarkymas laikomas teisėtu tik taikant BDAR 5 straipsnyje nustatytus su asmens duomenų tvarkymu susijusius principus ir pritaikius bent vieną iš BDAR 6 straipsnyje nustatytų sąlygų. Svarbu ir tai, kad VDAI sprendime konstatavo, kad „<...> įstatyme, kuriame numatoma prievolė viešai skelbti asmens duomenis, turėtų būti nustatyti bent asmens duomenų viešo skelbimo tikslas, kokie konkrečiai asmens duomenys yra skelbiami bei kokį laikotarpį yra viešinami, taip pat turi būti įvertinama ar visais atvejais asmens duomenys gali būti skelbiami <...>“.

Reikia pastebėti, kad asmens duomenų viešinimo pilietybės teisinių santykių klausimais teisė ir praktika Europos Sąjungos valstybėse skiriasi. Pavyzdžiui, Graikijoje nustatytas toks teisinis reguliavimas, kad Graikijos pilietybę įgijusių asmenų duomenys yra skelbiami viešai, Estijoje toks asmens duomenų viešinimas yra griežtai draudžiamas, o Latvijoje iki 2014 m. reformos apie naujai pilietybę įgijusius asmenis buvo skelbiami tokie duomenys kaip vardas, gimimo vieta ir data, visas adresas ir mokesčio mokėtojo numeris[37]. Paradoksalu, bet, kalbant apie asmens duomenų viešinimą,

36 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d. nutarimas“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.5B577ECB9DDD; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2008 m. gruodžio 4 d. nutarimas“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.147350B36B90.

37 Dmitry Kochenov, Oskar Josef Gstrein ir Jacquelyn Veraldi, *The Naturalisation – Privacy Interface: Publication of Personal Data of New Citizens vs. European Privacy Standards* (New York: The Jean Monnet Center), 2.

pasikeitus asmens ir valstybės pilietybės santykiui, teisinė tvarka ES valstybėse narėse tokia skirtinga, kad tai, kas yra nesuderinama su įstatyminiu reguliavimu Kipre ar Latvijoje (po 2014 m. reformos), Graikijoje ir Maltoje yra įstatymuose įtvirtintas privalomas reikalavimas. Turint omeny tai, kad pagal 2018 m. duomenis beveik milijonas žmonių kasmet tampa Europos Sąjungos valstybių narių piliečiais, dalis jų patiria labai skirtingų privatumo politikos pasekmių[38]. Minimos tokios asmens duomenų požiūriu jautrios žmonių grupes kaip nepilnamečiai asmenys, nuo karo ar kitų pavojų pabėgę asmenys, siekiantys tapti piliečiais, ir kiti asmenys, kurių asmens duomenų viešas skelbimas, pasikeitus pilietybės statusui, gali turėti neprognozuojamų padarinių. Pavyzdžiui, ta prasme yra itin jautrūs nuo Baltarusijos režimo pabėgusių asmenų duomenys, nes Baltarusijos režimas, turėdamas šiuos duomenis, galėtų kelti pavojų šių asmenų giminaičiams, likusiems Baltarusijoje.

Pastebėtina, kad vis daugiau Europos Sąjungos valstybių narių asmens duomenų viešinimą, kai pasikeičia asmens pilietybės santykis su valstybe, laiko problema ir teisinį reguliavimą, kuris susijęs su viešinimu, koreguoja. Tam, be abejo, įtakos turėjo 2018 m. gegužės 5 d. priimtas BDAR, taip pat Europos Tarybos 2018 m. papildyta Konvencija Nr. 108. Tai tarptautiniai teisiniai instrumentai, kurie daro poveikį valstybių narių privatumo politikai dėl asmens duomenų viešinimo, be kita ko, ir pilietybės santykių klausimais. Nors valstybės narės turi diskreciją nuspręsti su pilietybės statuso pasikeitimu susijusių asmenų duomenų viešinimo klausimą (būtent pilietybės klausimais toks teisinis požiūris ilgą laiką vyravo Europos Sąjungos valstybėse narėse), rekomenduojama bendrijos valstybių teisę šiuo klausimu kuo labiau harmonizuoti. Ypač svarbu išskirti tam tikras asmenų grupes, kurių viešas duomenų paskelbimas yra itin jautrus dėl galimų pasekmių. Iki šiandienos dalis Europos Sąjungos valstybių narių BDAR, kitus reglamentus, direktyvas laikydami antrine Europos Sąjungos teise, teigia, kad ji yra žemesnės galios negu Konstitucija, dėl to atsisakoma jį taikyti. Vis dėlto pabrėžtina Europos Sąjungos Teisingumo Teismo, taip pat nacionalinių valstybių teismų praktika, kurioje yra akcentuojamas Europos Sąjungos antrinės teisės laikymosi reikalavimas, kadangi antrinė teisė yra Europos Sąjungos pirminės teisės, įtvirtintos sutartyse, tiesioginė tąsa ir dalis. Šio klausimo negalima formaliai

38 Eurostat, „Acquisition of citizenship in the EU, Europa, 9 April 2018“, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8791096/3-09042018-AP-EN.pdf/658455fa-c5b1-4583-9f98-ec3f0f3ec5f9.

išspręsti vien pasiremiant Konstitucijos viršenybės imperatyvu. Nurodomas Europos Sąjungos teisinės politikos bendrumo prioritetas, valstybių narių teisės harmonizavimo siekis, kuris reiškia, kad valstybėse narėse būtina derinti Konstitucijos viršenybės ir pagarbos tarptautiniams įsipareigojimams principus.

Išvados

Teisės viešumo imperatyvas yra teisinės valstybės principo sudėtinė dalis, kurios esmė yra tai, kad tiek teisėkūros, tiek ir teisės taikymo procese teisė privalo būti vieša. Tik viešai paskelbta teisė yra teisė, prieinama visiems, o prieinamumas reiškia galimybę teisės subjektams elgtis pagal teisės reikalavimus.

Konstitucinis pagarbos tarptautiniams įsipareigojimams principas yra sudėtinė teisinės valstybės principo dalis, kuri, be kita ko, reiškia, kad prisiimtų įsipareigojimų būtina laikytis. Būdama Europos Sąjungos valstybe nare, Lietuva yra įsipareigojusi derinti savo teisę su Bendrijos teise, be kita ko, ir asmens duomenų apsaugos srityje. Tai reiškia, kad nagrinėjamu atveju Lietuvoje Konstitucijos viršenybės imperatyvas turi būti derinamas ir su prisiimtais teisiniais įsipareigojimais Europos Sąjungos asmens duomenų apsaugos klausimais.

Vienas iš pateiktų aktualių teisėkūros pavyzdžių – Pilietybės įstatymo 36 straipsnio pakeitimo iniciatyva, kurią įgyvendinus, vidaus reikalų ministro įsakymai, kuriuose pateikiama informacija apie konkrečių teisės subjektų pilietybės santykių pasikeitimą nebūtų viešai skelbiama, reikštų, kad tokia teisės akto pataisa neatitiktų konstitucinio teisės viešumo principo.

Apibendrinant teigtina, kad teisinis reguliavimas, susijęs su asmenų pilietybės santykių pasikeitimu ir jų duomenimis, turėtų būti suderintas su Europos Sąjungos teise taip, kad būtų išskiriamos tam tikros asmenų grupės (nepilnamečiai, nuo karo ar politinio režimo grėsmių pabėgę asmenys ir kt.), kurių duomenų paskelbimo vis dėlto turėtų būti atsisakyta.

LAW MUST BE PUBLIC *VS* PRIVATE DATA PROTECTION: CASE ANALYSIS

Milda Vainiutė
Mykolas Romeris University, Lithuania

Juozas Valčiukas
Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *According to the most recent legislative examples, this paper strives to answer how, in the process of making private data public, the legal principle that law must be public should be balanced with the requirements of the EU General Data Protection Regulation issued in May of 2018. In the context of the content of the legal principle that law must be public, also having in mind related rules of legal doctrine, this paper concludes that the protection of personal data cannot be understood in such a way that the aforementioned legal principle is negated. On the other hand, this paper pays attention to the fact that the question of the protection of private data should be evaluated in the context of legal requirements to respect international agreements related to legal transformations in EU private data protection law.*

Keywords: *Constitution, law must be public, personal data protection.*

Milda Vainiutė, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės instituto profesorė, socialinių mokslų (teisė) daktarė. **Mokslinių tyrimų kryptys**: žmogaus teisės, konstitucinė ir parlamentinė teisė, valstybės valdžios institucijų organizacija, valstybės santvarka.

Milda Vainiutė, professor at the Institute of Public Law at the Law School at Mykolas Romeris University, Doctor of Social Sciences (Law). **Research interests**: human rights, parliamentary law, organization of the state authorities, state's form.

Juozas Valčiukas, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės instituto direktorius, socialinių mokslų (teisė) daktaras. **Mokslinių tyrimų kryptys**: teisės teorija, teisinis argumentavimas, konstitucinė teisė, lyginamoji teisė

Juozas Valčiukas, associate professor at the Institute of Public Law at the Law School at Mykolas Romeris University, Doctor of Social Sciences (Law). **Research interests**: legal theory, legal argumentation, constitutional law, comparative law.

PRIVAČIŲ INTERESŲ DEKLARAVIMAS LIETUVOJE: RETROSPEKTYVINIS IR PERSPEKTYVINIS POŽIŪRIS

Violeta Kosmačaitė
Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės institutas
El. paštas: violetakos@mruini.eu

Santrauka. Straipsnyje analizuojamas pareigos deklaruoti privačius interesus reguliavimas ir jo įgyvendinimas Lietuvoje. Vertinami privačių interesų deklaravimą reglamentuojantys teisės aktai, identifikuojami pareigą atskleisti privačius interesus turintys subjektai, aptariami duomenys, kurie turi būti nurodomi privačių interesų deklaracijoje ir tokių duomenų pateikimo tvarka. Taip pat vertinamas pareigos deklaruoti privačius interesus ir atsakingų institucijų galimybės teikti deklaruojantiems asmenims raginimus pateikti deklaraciją, ją patikslinti arba papildyti, santykis. Straipsnyje daroma išvada, kad deklaravimas yra viena veiksmingiausių viešųjų ir privačių interesų konfliktų viešojoje tarnyboje prevencijos priemonių, tačiau jis savaime konfliktų neišsprendžia, todėl būtina taikyti ir kitas interesų konfliktų rizikos valdymo priemones. Taip pat manytina, kad nėra tinkamas reguliavimas tada, kai įstatyme numatytas deklaruojančiųjų subjektų sąrašas nėra baigtinis, o institucijos ar įstaigos vadovas (suderinęs su Vyriausiąja tarnybinės etikos komisija) turi teisę viešojo sektoriaus subjektų darbuotojams nustatyti pareigą deklaruoti privačius interesus ir poįstatyminiu teisės aktu. Straipsnyje daroma išvada, kad šiuo metu įstatyme nustatytas deklaruotinų duomenų sąrašas neužtikrina deklaravimo tikslų ir daugeliu atveju yra priklausomas nuo subjektyvaus deklaruojančio asmens vertinimo, kai jam tenka pačiam spręsti, ar jo tarnybinėje veikloje atsiradusi aplinkybė gali jam kelti interesų konfliktą ir ar ją privalu deklaruoti.

Reikšminiai žodžiai: deklaravimas, deklaracija, privatūs interesai, viešieji interesai, valstybinėje tarnyboje dirbantys asmenys, deklaruojantys asmenys, interesų konfliktas.

Įvadas

Temos aktualumas ir naujumas. Lietuvos viešajame sektoriuje dirbantiems asmenims pareiga deklaruoti privačius interesus nėra nauja, o teisinio reguliavimo lygmenyje įtvirtinta dar 1997 metais, priėmus Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymą (toliau – Interesų derinimo įstatymas). Per šį laikotarpį šis įstatymas buvo keistas dvidešimt keturis kartus ir du kartus išdėstytas nauja redakcija. Paskutinį kartą įstatymo nuostatos nauja redakcija išdėstytos 2019 m. birželio 27 d. ir įsigaliojo 2021 m. sausio 1 d. Šia redakcija buvo ne tik pakeistas jo pavadinimas į Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymą, atsisakius žodžių „valstybinėje tarnyboje", bet ir iš esmės keitėsi pareigos deklaruoti privačius interesus reguliavimas. Pažymėtina, kad nuo 2021 m. sausio 1 d. taip pat įsigaliojo ir Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos įstatymo nauja redakcija, kurio nuostatos taip pat yra labai reikšmingos privačių interesų deklaravimui. Seimas reikšmingai pakeitė deklaruojančių asmenų elgesio tyrimo dėl Interesų derinimo įstatymo nuostatų pažeidimo reguliavimą, nustatė privačių interesų deklaravime raginimo institutą, kurio tikslingumas ir reguliavimo neišsamumas kelia daug diskusijų ir abejonių dėl atitikties Interesų derinimo įstatyme numatytiems tikslams. Praėjus dvejiems metams, kai galioja nauji deklaravimo pakeitimai, jau galima įvertinti įvykusių pokyčių rezultatus ir aptarti norminio reguliavimo spragas. Šią temą reikšminga aptarti *ir dėl to,* kad privačių interesų deklaravimas yra pripažįstamas kaip viena iš veiksmingiausių viešųjų ir privačių interesų konfliktų viešojoje tarnyboje prevencijos priemonių, kuriančių pasitikėjimą viešuoju sektoriumi ir formuojanti valstybinės tarnybos skaidrumo įvaizdį. Visuomenė turi pagrįstų lūkesčių tikėtis, kad viešosios valdžios įstaigos ir jose dirbančių asmenų priimami sprendimai nebūtų veikiami jų pačių ar jų artimųjų asmenų privačių turtinių, finansinių ar kito pobūdžio asmeninių interesų. Siekiant sudaryti sąlygas atsakingoms institucijoms vertinti ir valdyti interesų konfliktų riziką, užkirsti kelią galimiems pažeidimams ir korupcijos plitimui, privačių interesų deklaravimas tampa reikšmingu įrankiu, kuris taip pat reikšmingai veikia visuomenės pasitikėjimą viešąja tarnyba.

Tyrimo objektas – privačių interesų deklaravimo norminis reglamentavimas Lietuvoje.

Tyrimo tikslas – retrospektyviniu ir perspektyviniu požiūriu įvertinti privačių interesų norminį reguliavimą Lietuvoje.

Tyrimo uždaviniai: 1) išanalizuoti privačių interesų deklaravimo instituto pagrindinių elementų diskursą; 2) identifikuoti ir įvertinti privačių interesų deklaravimo reglamentavimą ir jo realizavimo ypatumus praktikoje.

Analizuojamos problemos ištirtumas kitų mokslininkų darbuose. Interesų derinimo įstatymas yra specialus įstatymas, kurio normos nustato ne tik pareigą deklaruoti privačius interesus, bet ir kitas pareigas, kurių įtvirtinimu siekiama užtikrinti, kad viešojoje tarnyboje priimant sprendimus pirmenybė būtų teikiama viešiesiems interesams, ir užkirsti kelią interesų konfliktų kilimui ir korupcijos plitimui. Apie Interesų derinimo įstatyme nustatytų apribojimų ir draudimų, taip pat administracinės ir tarnybinės (drausminės) atsakomybės už šio įstatymo pažeidimus probleminius aspektus rašė V. Kanapinskas. P. Miliauskas vertino interesų konflikto sąvoką ir galimus sprendimus. Institucijų, atsakingų už Interesų derinimo įstatymo nuostatų vykdymo kontrolę, klausimus analizavo K. Vitkauskas ir A. Junevičius, o apie viešojoje tarnyboje dirbančių asmenų profesinės etikos bendruosius klausimus ir interesų konfliktų reguliavimo praktiką plačiai rašė J. Palidauskaitė. Tačiau mokslinės ir praktinės privačių interesų deklaravimo nuostatos Lietuvoje nebuvo nagrinėtos.

Tyrimo metodai. Straipsnyje pasitelkti teisės aktų ir dokumentų analizės metodai, taikyti aprašomasis-lyginamasis ir analitinis-kritinis metodai.

1. Privačių interesų deklaravimo samprata ir tikslai

Lotynų kalboje *declaratio* reiškia *pareiškimas, išdėstymas, paaiškinimas*[1]. *Lietuvių kalbos* žodyne nurodyta, kad terminas *deklaruoti* reiškia *viešai iškilmingai pareikšti*[2]. Anglų terminologijoje žodis *declaration* apibūdinamas kaip *pareiškimas, kuris dažniausiai yra rašytinis ir oficialus*[3]. Tai reiškia, kad žodį *deklaravimas* galima apibūdinti kaip viešą, oficialų tam tikrų duomenų, informacijos, faktų ir pan. paskelbimą, išviešinimą, atskleidimą.

Interesų derinimo įstatymo paskirtis (1 straipsnis) – sudaryti sąlygas at-

1 Kazimieras Kuzavinis, *Lotynų – lietuvių kalbų žodynas* (Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų l-kla, 1996), 221.

2 Lietuvių kalbos žodynas, https://ekalba.lt/lietuviu-kalbos-zodynas/deklaruoti?paieska=deklaruoti&i=566cf2f9-951d-4605-ae56-218d9c7ed608.

3 Cambridge Dictionary, https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/declaration.

skleisti deklaruojančių asmenų privačius interesus, užtikrinti, kad priimant sprendimus pirmenybė būtų teikiama viešiesiems interesams, ir užkirsti kelią interesų konfliktų kilimui ir korupcijos plitimui. Todėl privačių interesų atskleidimas gali būti vertinamas kaip reikšminga prevencinė priemonė viešiesiems interesams užtikrinti. Atkreiptinas dėmesys, kad deklaruoti reikia privačius, bet ne viešuosius interesus, nes tik asmeninio pobūdžio suinteresuotumas kelia deklaruojančiam asmeniui interesų konflikto situaciją. Interesų derinimo įstatymo 3 straipsnio 2 dalis aiškiai nurodyta, kad deklaruojantis asmuo privalo deklaruoti privačius interesus. Įstatymo leidėjas, spręsdamas, kokius konkrečius duomenis apie savo asmeninį gyvenimą turi atskleisti deklaruojantis asmuo, įvertino ir pateikė tokių duomenų sąrašą Interesų derinimo įstatymo 6 straipsnio 1 ir 2 dalyse. Manytina, kad būtent šios aplinkybės, anot įstatymų leidėjo, yra nesuderinamos su deklaruojančio asmens tarnybinėmis pareigomis, kurias eidamas jis turi vengti situacijų, jeigu dėl jų tektų priimti sprendimus. Privatūs interesai Interesų derinimo įstatyme yra apibrėžiami kaip deklaruojančio asmens (ar jam artimo asmens) suinteresuotumas asmenine turtine ar neturtine nauda, deklaruojančio asmens (ar jam artimo asmens) moralinė skola, moralinis įsipareigojimas ar kitas panašaus pobūdžio interesas deklaruojančiam asmeniui atliekant tarnybines pareigas (2 straipsnio 3 dalis). Tai reiškia, kad šio įstatymo 6 straipsnyje nustatytos deklaruotinos aplinkybės gali būti siejamos su deklaruojančio asmens realia / tiesiogine nauda sprendimų priėmimo metu, taip pat galima siekti realizuoti privačius interesus, nors deklaruojančiam asmeniui konkrečių naudingų pasekmių (naudos) neatsiranda, nes jis yra susijęs ir su asmenine neturtine nauda, moraliniais įsipareigojimais, moralinėmis skolomis ar kitu panašaus pobūdžio interesu.

Pastebėtina, kad privačių interesų deklaravimas yra aiškinamas tik pagal nacionalinę teisę, todėl deklaruojančiųjų sąrašas, deklaruotini duomenys, deklaravimo tvarka ir terminai yra nustatomi ir grindžiami vadovaujantis nacionaliniais teisės aktais.

Valstybinė tarnyba – tai profesionalus viešajame sektoriuje dirbančiųjų asmenų tarnybinių pareigų vykdymas, todėl visuomenė iš jų tikisi objektyvių, teisingų ir nešališkų sprendimų, priešingu atveju yra paneigiamas esminis šios tarnybos principas, įtvirtintas Konstitucijos 5 straipsnyje, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms. Sunku užtikrinti ir vertinti viešosios tarnybos skaidrumą ir objektyvumą (nešališkumą), jeigu privačių interesų

deklaravimas yra neefektyvus, o deklaruojantys subjektai šią pareigą atlieka formaliai arba pažeisdami nustatytus reikalavimus. Pabrėžtina, kad pareiga deklaruoti privačius interesus yra asmeninio pobūdžio. Tai reiškia, kad šią pareigą turi atlikti tik deklaruojantis asmuo tiesiogiai ir būtent jis pagal Interesų derinimo įstatymo 4 straipsnio 1 dalį atsako už deklaracijoje pateiktų duomenų tikrumą.

Vyriausioji tarnybinės etikos komisija (VTEK) akcentuoja, kad pareigos deklaruoti privačius interesus nevykdymas svarbus bent trimis požiūriais: asmeniniu, organizaciniu ir visuomeniniu. Asmeniniu požiūriu, šios pareigos nevykdymas rodo valstybinėje tarnyboje dirbančio asmens neatsakingumą, nerūpestingumą, visuotinai pripažintų tarnybinės etikos standartų nesilaikymą. Organizaciniu požiūriu, pareigos deklaruoti privačius interesus nevykdymas kenkia ne tik paties valstybinėje tarnyboje asmens reputacijai, bet ir valstybės institucijos, kurioje jis dirba, prestižui. Visuomeniniu požiūriu, šios pareigos nevykdymas mažina visuomenės pasitikėjimą valstybine tarnyba ir pačia valstybe[4]. Taip pat VTEK atkreipia dėmesį, kad Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (EBPO), Europos Tarybos grupės valstybių prieš korupciją (GRECO), kitų autoritetingų tarptautinių organizacijų (pvz., Pasaulio banko, Jungtinių Tautų Organizacijos ir kt.) rekomendacijose vienareikšmiškai pripažįstama, kad privačių interesų deklaravimas yra viena iš veiksmingiausių viešųjų ir privačių interesų konfliktų valstybinėje tarnyboje prevencijos priemonių, kurianti pasitikėjimą viešuoju sektoriumi. Jeigu valstybinėje tarnyboje dirbantys asmenys neatlieka pareigos deklaruoti privačius interesus, padaroma žala valstybinės tarnybos skaidrumo įvaizdžiui[5].

Pažymėtina, kad nors EBPO gairėse, skirtose interesų konfliktams valdyti viešojoje tarnyboje, rekomenduojama reglamentuoti interesų konflikto situacijos nustatymo, valdymo ir sprendimo procedūras, o vienas iš tokių įrankių yra siūlymas užtikrinti, kad valstybės pareigūnai žinotų, ko iš jų reikalaujama nustatant ir deklaruojant interesų konflikto situacijas, kartu organizacija atkreipia dėmesį į tai, kad privataus intereso registravimas ar

4 „Nuo šiol - maksimalus privačių interesų deklaracijų viešumas“, VTEK, https://vtek.lt/2020/01/20/visuomenei-kontroliuoti-viesojo-sektoriaus-sprendimu-skaidruma-nuo-siol-paprasciau/.

5 „Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos 2018 m. veiklos ataskaita“, VTEK, https://vtek.lt/wp-content/uploads/2020/10/VTEK_2018m._veiklos_ataskaita.pdf.

deklaravimas savaime neišsprendžia konfliktų, todėl turi būti apsvarstytos papildomos priemonės interesų konfliktui išspręsti arba teigiamai valdyti[6]. Todėl privačių interesų deklaravimą reikia vertinti kaip reikšmingą, bet tik vieną iš saugiklių, taikomų interesų konfliktų valdymo sistemoje, ir jis turi būti kompleksiškai taikomas su kitomis prevencinėmis priemonėmis.

Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad valstybės tarnybos paskirtis – garantuoti viešąjį interesą. Tad valstybės tarnyboje viešasis interesas turi dominuoti privačių interesų atžvilgiu. Valstybės tarnyboje turi būti išvengta viešųjų ir privačių interesų konfliktų, neturi būti sudaroma prielaidų tokiems konfliktams kilti. Valstybės tarnybos teikiamos galimybės negali būti naudojamos asmeniniam pasipelnymui. Garantuojant viešąjį interesą, būtina išvengti nepagrįsto ir neteisėto interesų grupių poveikio, juo labiau spaudimo valstybės tarnautojams, priimantiems sprendimus vykdant viešąjį administravimą ir teikiant viešąsias paslaugas (arba dalyvaujantiems tuos sprendimus rengiant, vykdant, koordinuojant ir (arba) kontroliuojant jų vykdymą ir kt.)[7]. Viešosios tarnybos doktrina suponuoja jos kaip sistemos viešumą, skaidrumą ir atvirumą. Anot Konstitucinio Teismo jurisprudencijos, pagal Konstituciją, *inter alia* jos 5 straipsnio 3 dalies nuostatą, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, konstitucinį atsakingo valdymo principą įstatymų leidėjas, siekdamas užtikrinti valstybės ir savivaldybių, taip pat kitų viešųjų reikalų tvarkymo skaidrumą ir viešumą, *inter alia* užkirsti kelią korupcijai ir piktnaudžiavimui įgaliojimais tvarkant šiuos reikalus, gali nustatyti pareigą deklaruoti privačius interesus įvairiems asmenims, *inter alia* valstybės ir savivaldybių politikams, valstybės pareigūnams, vykdantiems funkcijas įgyvendinant valstybės valdžią, valstybės tarnautojams, asmenims, pretenduojantiems į atitinkamas pareigas, kitiems asmenims, kurių veikla susijusi su viešojo intereso garantavimu, *inter alia* su valstybės ir savivaldybių biudžetų lėšų naudojimu. Akcentuotina, kad tai darydamas įstatymų leidėjas turi laikytis Konstitucijos normų ir principų, *inter alia* iš konstitucinio

6 „Recommendation of the Council on OECD guidelines for managing conflict of interest in the public service (2003)“, OECD, www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf.

7 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams““, LRKT, https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta275/content.

teisinės valstybės principo kylančių reikalavimų[8].

Neabejotina, kad pareiga deklaruoti privačius interesus yra akivaizdžiai būtina, bet šios pareigos reguliavimas turi būti proporcingas ir aiškus, o įgyvendinimas – efektyvus. Norint išnaudoti visas deklaracijos galimybes, svarbiausia yra sukurti veiksmingą informacijos atskleidimo sistemą, kuri apimtų visą turto ir interesų atskleidimo procesą – nuo deklaracijos formos iki jos pateikimo, patikrinimo ir sankcijų skyrimo[9]. EBPO ir Pasaulio bankas, siekdamas nustatyti gerąją praktiką kuriant ir įgyvendinant atskleidimo [deklaravimo] sistemas, rekomenduoja vadovautis šešiais principais:

-sąžiningumo (aiškumo). Šiuo principu teigiama, kad atskleidimo [deklaravimo] reikalavimai turėtų būti aiškiai išdėstyti valstybės pareigūnui ir plačiajai visuomenei, jie turėtų būti neatskiriama įstatymų, kitų teisės aktų ir (arba) administracinių teisės aktų sudedamoji dalis. Atskleidimo sistemos turėtų būti tiek išsamios, kiek būtina kovojant su korupcija, tačiau turėtų būti reikalaujama pateikti tik pagrįstą ir tiesiogiai su įstatymų, kitų teisės aktų ir administracinių aktų įgyvendinimu susijusią informaciją;

-skaidrumo, kuris reiškia, kad atskleista informacija turėtų būti kuo plačiau prieinama valdžios institucijoms ir plačiajai visuomenei, kartu atsižvelgiant į pagrįstą susirūpinimą dėl asmens ir šeimos saugumo ir privatumo;

-skirtas aukštesnio lygio vadovams ir tiems, kurie užima rizikingas pareigas. Ir tai reiškia, kad, pirmiausia, turėtų būti reikalaujama atskleisti informaciją tiems, kurie užima aukštesnes vadovaujančias pareigas, o tada, kai leidžia pajėgumai, ir tiems, kurie užima pareigas, reikšmingai veikiančias visuomenės pasitikėjimą, arba pareigas, susijusias su didesne interesų konflikto ar galimos korupcijos rizika;

-rėmimo pakankamais ištekliais principas. Šiuo principu įtvirtinama, kad atskleidimo [deklaravimo] sistemos administratoriai turi turėti pakankamai įgaliojimų, kompetencijos, nepriklausomumo ir išteklių, kad galėtų įgyvendinti sistemos paskirtį;

---

8 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2019 m. gruodžio 19 d. nutarimas Nr. KT88-N16/2019 „Dėl Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo 5 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai““, TAR, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/21dd3b8022a011eab86ff95170e24944.

9 Ivana M. Rossi, Laura Pop ir Tammar Berger, Getting the full picture on public officials: a how-to guide for effective financial disclosure (Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2017), https://star.worldbank.org/sites/star/files/getting-the-full-picture-on-public-officials-how-to-guide.pdf.

-naudingumo. Atskleista informacija turėtų būti lengvai prieinama siekiant užkirsti kelią, nustatyti, tirti, taikyti administracines teisės gynimo priemones ir (arba) patraukti baudžiamojon atsakomybėn už korupcinius nusikaltimus, susijusius su interesų konfliktu, neteisėtu praturtėjimu ir (arba) kitomis korupcijos formomis. Atskleidimo turėtų būti reikalaujama nuosekliai ir periodiškai, kad informacija pagrįstai atspindėtų esamas aplinkybes;

-vykdymo užtikrinimo. Tai reiškia, kad už pavėluotą dokumentų [deklaracijų] pateikimą, nepateikimą ir melagingos informacijos pateikimą reikalaujamoje atskleidimo sistemoje baudžiamųjų ir (arba) administracinių sankcijų taikymas turi būti veiksmingas, proporcingas ir atgrasantis[10].

Grįžtant prie deklaravimo instituto nacionaliniame lygmenyje, pastebėtina, kad jis taip pat yra reikšmingas ir dėl to, kad tampa prielaida realizuoti ir kitas Interesų derinimo įstatymo nuostatas, susijusias su interesų konfliktų rizikos valdžios institucijoje stebėsena, valdymu ir interesų konfliktų prevencija. Interesų derinimo įstatymo 22 straipsnio 3 dalyje nurodytas įgaliojimas institucijų ir įstaigų vadovams (ar jų įgaliotiems asmenims) teikti deklaruojantiems asmenims šių prašymu arba savo iniciatyva rekomendacijas dėl šio įstatymo nuostatų laikymosi. Atsižvelgtina į tai, kad išankstinės rekomendacijos yra rengiamos remiantis ir deklaracijų duomenimis, o jų teisingumas ir išsamumas sudaro prielaidas suformuoti konkrečiausią ir individualiausią situacijos rekomendaciją.

2. Privačių interesų deklaravimą reglamentuojantys teisės aktai

Specialus teisės aktas, reguliuojantis pareigos deklaruoti privačius interesus įgyvendinimą, yra Interesų derinimo įstatymas. Tačiau minėta pareiga kaip bendrasis imperatyvas yra įvardijama ir kituose, konkrečių deklaruojančių subjektų statusą reglamentuojančiuose, teisės aktuose, nors juose detalios deklaravimo tvarkos, terminų ir taisyklių nėra. Pažymėtina, kad ši pareiga yra nurodoma ne visų subjektų, turinčių pareigą teikti privačių in-

10 OECD, World Bank, „Good practices in asset disclosure systems in G20 countries (2014)“, UNOCD, https://www.unodc.org/documents/corruption/G20-Anti-Corruption-Resources/Thematic-Areas/Asset-Recovery/Good_practices_in_asset_disclosure_systems_in_G20_countries_prepared_by_the_OECD_and_the_World_Bank_2014.pdf.

teresų deklaraciją, subjektiškumą reglamentuojančiuose teisės aktuose. Prie tokių teisės aktų priskirtini Valstybės tarnybos įstatymas, Valstybės politikų elgesio kodeksas, Architektų rūmų įstatymas, Lietuvos Respublikos Seimo statutas.

Valstybės tarnybos įstatymo, reglamentuojančio valstybės tarnautojų statusą, 16 straipsnio 1 dalyje Įstatymo leidėjas yra įtvirtinęs valstybės tarnautojų pareigų sąrašą. Minėtos dalies 5 punkte nustatyta, kad valstybės tarnautojai privalo laikytis šiame įstatyme, kituose teisės aktuose nustatytų valstybės tarnautojų veiklos ir tarnybinės etikos principų ir taisyklių, vengti viešųjų ir privačių interesų konflikto, *teisės aktų nustatyta tvarka deklaruoti privačius interesus*, nepiktnaudžiauti tarnyba. Valstybės politikų elgesio kodekso 5 straipsnio 1 dalyje reglamentuojama, kad valstybės politikai įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka *deklaruoja savo privačius interesus*. Pagal Architektų rūmų įstatymą Rūmų narys *privalo deklaruoti interesus* ir nusišalinti, jeigu, dalyvaujant Rūmų organų, išskyrus Rūmų narių susirinkimą, veikloje gali kilti interesų konfliktas (4 straipsnio 4 dalies 1 punktas). 2020 m. birželio 11 d. Seimo statutas buvo papildytas 18^{1} straipsniu (Seimo nario privačių interesų deklaravimas ir priežiūra), nustatančiu, kad kiekvienas Seimo narys *privalo deklaruoti privačius interesus* Interesų derinimo įstatymo nustatyta tvarka (1 dalis).

Paminėtinas ir Lietuvos banko įstatymas, kurio nuostatos Lietuvos banko valdybai, siekiančiai užtikrinti šio banko interesus ir įsitikinti, kad jo tarnautojai vengia viešųjų ir privačių interesų konflikto, nepasinaudoja valstybės, tarnybos ir banko paslaptį sudarančia informacija ir nesudaro galimybių kitiems asmenims pasinaudoti ja savo ar kitų asmenų interesams, suteikia diskrecijos teisę *nustatyti, kokią informaciją apie asmeninę ir šeimos finansinę veiklą jie privalo pateikti Lietuvos bankui* ($18^{(1)}$ straipsnis 2 dalis). Nors minėtos nuostatos nėra tiesiogiai susijusios su pareigos viešai deklaruoti privačius interesus įgyvendinimu, tačiau vertintinos kaip papildomos informacijos, nenumatytos Interesų derinimo įstatyme, deklaravimas darbdaviui, kai jis siekia suvaldyti interesų konflikto riziką.

Interesų derinimo įstatymo 8 straipsnyje nustatyta pareiga VTEK tvirtinti deklaracijos formą, deklaracijos pildymo, tikslinimo, papildymo ir pateikimo taisykles. Šios taisyklės (poįstatyminis teisės aktas) detalizuoja įstatymu nustatytos pareigos deklaruoti įgyvendinimą.

Apibendrinant darytina išvada, kad pagrindinis teisės aktas, reguliuo-

jantis deklaravimo instituto principus, t. y. detaliai nustatantis privačių interesų deklaravimo subjektus, deklaracijos pateikimo tvarką ir terminus, apibrėžiantis jos turinį (deklaruotinus duomenis) ir jo viešumą, įtvirtinantis subjektus, galinčius tikrinti deklaracijų duomenis ir pan., yra Interesų derinimo įstatymas. Kiti teisės aktai arba tik įvardija bendrą pareigą deklaruoti privačius interesus, arba, neprieštaraujant Interesų derinimo įstatymo nuostatoms ir jų neišplečiant, tik detalizuoja deklaravimo institutą. Akcentuotina, kad deklaravimo normos, skirtingai nei reglamentuojančios viešųjų interesų viršenybės užtikrinimo būdus, Interesų derinimo įstatymo subjektams yra taikomos be išlygų[11]. Vis dėlto įstatymų numatytais atvejais (pvz., jau įvardytas Lietuvos banko įstatymas), Interesų derinimo kontrolės subjektams gali būti suteikti papildomi įgaliojimai, susiję su deklaravimo institutu. Kituose straipsnio skyriuose atskleidžiama, kad atitinkamos diskrecinės galios yra realizuojamos ir Interesų derinimo įstatymo nuostatas taikančių subjektų pasirinkimu.

3. Privačius interesus deklaruojantys subjektai

Pirmiausia akcentuotina tai, kad Interesų derinimo įstatymo nuostatos, susijusios su privačių interesų deklaravimu, yra taikomos ne tik viešajame sektoriuje jau dirbantiems asmenims, bet ir siekiantiesiems tokias pareigas užimti. Tokia prievolė buvo įtvirtinta 1997 metais priėmus Interesų derinimo įstatymą, ji yra aktuali ir dabar.

Interesų derinimo įstatymo 3 straipsnio (Deklaruojančių asmenų pareigos) 3 dalyje nurodoma, kad asmenys, pretenduojantys dirbti valstybinėje tarnyboje, privačius interesus deklaruoja šio įstatymo nustatytais atvejais ir tvarka. Minėti atvejai ir tvarka detalizuoti Interesų derinimo 5 straipsnio 3 ir

11 Interesų derinimo įstatymo 11 straipsnio 7 dalyje nustatyta, kad Respublikos Prezidentui, Seimo ir Vyriausybės nariams, savivaldybių tarybų nariams, teisėjams, Lietuvos banko valdybos pirmininkui, jo pavaduotojams ir valdybos nariams, prokurorams, ikiteisminio tyrimo pareigūnams ir kitiems valstybės pareigūnams, kuriems viešųjų interesų viršenybės užtikrinimo būdai nustatomi jų veiklą reglamentuojančiuose įstatymuose, šio straipsnio nuostatos taikomos tiek, kiek jų veiklą reglamentuojančiuose įstatymuose nenustatyti viešųjų interesų viršenybės užtikrinimo būdai. „Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymas Nr. VIII-371“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.C0E550D6A-DF0/asr.

4 dalyse. Šių normų analizė leidžia teigti, kad vieni asmenys, siekiantys užimti viešąsias pareigas, interesų deklaracijas teikia imperatyviai, kiti – tik pareikalavus kompetentingiems subjektams. Tai reiškia, kad kandidatai į politines (valstybės politiko[12]) pareigas, t. y. siekiantieji būti išrinkti Seimo nariais, Respublikos Prezidentu, Europos Parlamento nariais ar savivaldybės tarybos nariais, deklaraciją pateikia atitinkamų rinkimų įstatymuose nustatytais atvejais per Privačių interesų registrą. O kiti asmenys, pretenduojantys dirbti valstybinėje tarnyboje, kartu su pretendento dokumentais pateikia deklaraciją, institucijos ar įstaigos, kurioje pretenduoja dirbti, reikalavimu. Pateikti deklaraciją gali būti reikalaujama, jei pareigoms, į kurias asmuo pretenduoja, priskirtos funkcijos yra susijusios su valstybės ar savivaldybių biudžetų ir valstybės pinigų fondų lėšų valdymu, valstybės ir savivaldybių turto valdymu, naudojimu ir disponavimu juo, administracinių sprendimų rengimu ir priėmimu ar viešųjų paslaugų teikimu. Šis reguliavimas reiškia, kad Interesų derinimo įstatymas įpareigoja pretendentą teikti deklaraciją ne visais atvejais, bet tik tada, kai to pareikalauja institucija, organizuojanti konkursą / atranką. Vertinant, ar pretendentui privaloma būtų teikti privačių interesų deklaraciją, tikslinga atsižvelgti į pareigų, kuriose siekia dirbti pretendentas, specifiką, t. y. ar jose dirbantis asmuo atliks funkcijas, susijusias su valstybės ar savivaldybių biudžetų ir valstybės pinigų fondų lėšų valdymu, valstybės ir savivaldybių turto valdymu, naudojimu ir disponavimu juo, administracinių sprendimų rengimu ir priėmimu ar viešųjų paslaugų teikimu.

Įvertinus tai, kad kandidatų į valstybės politikus pareigą teikti privačių interesų deklaraciją reglamentuoja specialūs rinkimų teisės aktai, o kitiems asmenims, siekiantiems dirbti valstybinėje tarnyboje, tokios deklaracijos teikimas yra galimybė, priklausanti nuo darbdavio, bet ne pareiga, toliau šiame skyriuje analizuojamas asmenų, kurie atlieka tarnybines pareigas ir privalo deklaruoti privačius interesus, statusas.

Privačius interesus privalančių deklaruoti subjektų sąrašas nuo 1997 metų plėtėsi, o deklaruojančių asmenų skaičius stabiliai didėjo. Nors pareiga teikti deklaraciją atsirado 1997 metais, nėra objektyvių galimybių įvertinti,

12 Pagal Valstybės politikų elgesio kodekso 2 straipsnio 2 dalį kandidatai į valstybės politikus – asmenys, įstatymų nustatyta tvarka įregistruoti kandidatais į Seimo narius, Respublikos Prezidentus, Europos Parlamento ar savivaldybės tarybos narius. „Lietuvos Respublikos valstybės politikų elgesio kodeksas Nr. X-816“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.955166852BD7/asr.

kiek asmenų pirmaisiais ir paskesniais deklaravimo metais tokią pareigą įgyvendino. Taip yra dėl to, kad iki 2012 m. privačių interesų deklaracijos buvo popierinės ir tik minėtų metų rugpjūčio 1 d. VTEK, bendradarbiaudama su Valstybine mokesčių inspekcija, įdiegė elektroninį privačių interesų deklaravimą.

Vertinant paskutiniųjų metų statistiką akcentuotina, kad deklaruojančių subjektų didėjimas yra tiesiogiai susijęs ir su Interesų derinimo įstatymo nuostatų, reglamentuojančių deklaruojančiųjų asmenų sąrašą, pakeitimais ir papildymais, o ši gausa tik identifikuoja deklaravimo instituto svarbą siekiant sudaryti sąlygas atskleisti deklaruojančių asmenų privačius interesus[13,14]:

Metai	Deklaravę asmenys	Pateikta deklaracijų (įskaitant patikslinimus)
2014	25 000	145 000
2015	57 790	160 000
2016	72 629	230 600
2017	100 400	274 134
2018	127 900	355 132
2019	136 611	427 096
2020	139 964	513 748

Pastebėtina, kad deklaruojančių asmenų skaičius nėra tapatus pateiktų deklaracijų skaičiui, kuris apima ir patikslintas bei papildytas deklaracijas.

Nuo pat 1997 metų pareiga deklaruoti privačius interesus buvo nustatyta ir iki šiol taikoma valstybės politikams ir valstybės tarnautojams (tuo metu – visų lygių valdininkams pagal Valdininkų įstatymą). Ilgainiui deklaruojančiųjų sąrašas nuolatos kito ir buvo papildomas.

Šiuo metu subjektai, turintys pareigą deklaruoti privačius interesus, *gali būti skirstomi į dvi grupes*, t. y. asmenis, dirbančius valstybinėje tarnyboje, ir Interesų derinimo įstatymo 4 straipsnio 3 dalyje nurodytus asmenis. Mi-

13 Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos 2018 m. veiklos ataskaita“, VTEK, https://vtek.lt/wp-content/uploads/2020/10/VTEK_2018m._veiklos_ataskaita.pdf.

14 „Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos 2020 m. veiklos ataskaita“, VTEK, https://vtek.lt/wp-content/uploads/2021/03/Ataskaita_2020_internetui.pdf.

nėtame įstatyme visi šie subjektai įvardijami kaip *deklaruojantys asmenys* (1 straipsnis).

Esminis šių grupių skirtumas yra tas, kad valstybinėje tarnyboje dirbantiems asmenims Interesų derinimo įstatymo nuostatos taikomos be išlygų ir visos apimties, o Interesų derinimo įstatymo 4 straipsnio 3 dalyje nurodytai asmenų grupei yra taikomos tik nuostatos dėl privačių interesų deklaravimo ir šio įstatymo 11 (Deklaruojančio asmens pareiga nusišalinti ir vengti interesų konfliktu) ir 13 straipsniai (Dovanų ar paslaugų priėmimo apribojimai). Be to, siekiant užtikrinti viešųjų interesų viršenybę, minėta asmenų grupė įpareigota laikytis Interesų derinimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalyje įtvirtintų pareigų[15]. Pastebėtina ir tai, kad tiek valstybinėje tarnyboje dirbančių asmenų sąrašas, tiek ir Interesų derinimo įstatymo 4 straipsnio 3 dalyje nurodytų asmenų sąrašas nėra baigtinis ir išsamus, kuriame, vadovaujantis objektyviais kriterijais, būtų nustatytas konkretus deklaruojančiųjų pareigų sąrašas / skaičius Lietuvoje.

3.1. Valstybinėje tarnyboje dirbantys asmenys

Valstybinėje tarnyboje dirbantys asmenys deklaratyviai yra nurodyti Interesų derinimo įstatymo 2 straipsnio 5 dalyje. Tai: valstybės politikai; valstybės pareigūnai; valstybės tarnautojai; teisėjai; žvalgybos pareigūnai; profesinės karo tarnybos kariai; valstybės ir savivaldybių įmonių, biudžetinių įstaigų ir šių juridinių asmenų struktūrinių padalinių vadovai ir jų pavaduotojai; viešųjų įstaigų, kurių bent vienas iš steigėjų, dalininkų yra valstybė ar savivaldybė (savivaldybės), ir jų struktūrinių padalinių vadovai ir jų pavaduotojai; Lietuvos banko darbuotojai, turintys viešojo administravimo įgaliojimus (atliekantys finansų rinkos priežiūros, vartotojų ir finansų rinkos

15 Nešališkai, sąžiningai ir tinkamai atlikti tarnybines pareigas; teisės aktų nustatyta tvarka ir priemonėmis vengti interesų konflikto ir elgtis taip, kad nekiltų abejonių, kad toks konfliktas yra; nesinaudoti tarnybinėmis pareigomis ar tarnybiniu statusu asmeninei naudai gauti; priimant sprendimus, vadovautis įstatymais ir visų asmenų lygybės principu; nesinaudoti viešai neskelbiama tarnybine informacija netarnybinei veiklai; nesinaudoti ir neleisti kitiems naudotis valstybės ar savivaldybių valdomu turtu netarnybinei veiklai, išskyrus įstatymuose ar Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimuose nustatytas išimtis. Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymas Nr. VIII-371“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.C0E550D6ADF0/asr.

dalyvių ginčų nagrinėjimo ne teisme funkcijas ir kitas viešojo administravimo funkcijas); akcinių bendrovių ir uždarųjų akcinių bendrovių, kurių akcijos, suteikiančios daugiau kaip 1/2 balsų visuotiniame akcininkų susirinkime, nuosavybės teise priklauso valstybei ar savivaldybei (savivaldybėms), vadovai ir vadovų pavaduotojai, taip pat šių bendrovių patronuojamųjų (dukterinių) akcinių bendrovių ar uždarųjų akcinių bendrovių vadovai ir vadovų pavaduotojai, taip pat šių bendrovių patronuojamųjų (dukterinių) akcinių bendrovių ar uždarųjų akcinių bendrovių vadovai ir vadovų pavaduotojai; kiti asmenys, turintys viešojo administravimo įgaliojimus.

Interesų derinimo įstatyme pakankamai aiškiai ir konkrečiai įvardytos pareigos, kuriose dirbant įgyjama valstybinėje tarnyboje dirbančiojo pozicija, tačiau jų statusas yra nustatomas vadovaujantis ir kitų teisės aktų nuostatomis. Pavyzdžiui, valstybės tarnautojas identifikuojamas pagal jo sąvoką ir pareigybes, įtvirtintas Valstybės tarnybos įstatyme, kuriame taip pat yra pateiktas ir valstybės politikų baigtinis sąrašas[16]. Nors tesės aktai nepateikia valstybės pareigūno definicijos, tačiau dalis jų įvardyti Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymo 2 straipsnio 3 dalyje[17]. O kitų asmenų, turinčių viešojo administravimo įgaliojimus, statuso vertinimas Interesų derinimo įstatymo kontekste yra tiesiogiai susijęs su Viešojo administravimo įstatymo nuostatų taikymu. Viešojo administravimo subjektu, pagal minėtojo įstatymo 2 straipsnio 20 dalį, gali būti ne tik viešasis juridinis asmuo, kolegiali ar vienasmenė institucija, neturinti juridinio

16 Pagal Valstybės tarnybos įstatymo 2 straipsnio 9 dalį valstybės politikai – asmenys, įstatymų nustatyta tvarka išrinkti ar paskirti į Lietuvos Respublikos Prezidento, Seimo Pirmininko, Seimo nario, Ministro Pirmininko, ministro, savivaldybės tarybos nario, savivaldybės tarybos nario – mero (toliau – savivaldybės meras), savivaldybės mero pavaduotojo pareigas. „Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas Nr. VIII-1316“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D3ED3792F52B/asr.

17 Pavyzdžiui, valstybės kontrolierius ir jo pavaduotojai; Seimo kontrolieriai; lygių galimybių kontrolierius; vaiko teisių apsaugos kontrolierius; žurnalistų etikos inspektorius; vyriausybės atstovas; žvalgybos kontrolierius; Seimo, Seimo Pirmininko, Respublikos Prezidento ar Ministro Pirmininko paskirtiems institucijų ir įstaigų, finansuojamų iš valstybės biudžeto, vadovams (išskyrus policijos generalinį komisarą bei specialiųjų tyrimų tarnybos direktorių ir jo pavaduotojus) ir pareigūnams; Seimo, Respublikos Prezidento, kitų pagal specialius įstatymus paskirtų valstybinių (nuolatinių) komisijų ir tarybų pirmininkams, jų pavaduotojams ir nariams (išskyrus Valstybinės energetikos reguliavimo tarybos pirmininką ir narius) ir kt. „Lietuvos Respublikos valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymas Nr. VIII-1904“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.7E60B29052C0/asr.

asmens statuso, bet ir įstatymų nustatytą specialų statusą *turintis fizinis asmuo*, šio įstatymo nustatyta tvarka įgalioti atlikti viešąjį administravimą. Nustatant, ar asmuo turi viešojo administravimo įgaliojimus ir būtent dėl to jam keliama pareiga deklaruoti privačius interesus (taip pat laikytis ir kitų Interesų derinimo įstatymo nuostatų), turi būti įvertinama, kokia yra tokio subjekto viešojo administravimo įgaliojimų suteikimo forma (Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 5 straipsnio 1 dalis) ir tokių įgaliojimų suteikimo mastas (Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 5 straipsnio 2 dalis), taip pat tai, kokiose konkrečiose viešojo administravimo srityse yra realizuojami turimi įgaliojimai (pavyzdžiui, priimant norminius administracinius aktus (administracinis reglamentavimas) ar administracinių sprendimų; teikiant administracines paslaugas; atliekant teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūrą ar administruojant viešųjų paslaugų teikimo administravimą).

Besąlygiškai visose valstybinės tarnybos pareigose dirbantys asmenys, nepriklausomai nuo pareigų veiklos srities, viešumo, žinomumo, atsakomybės lygio ar kitų požymių, turi vienodai imperatyvią pareigą laiku ir teisės aktų nustatyta tvarka teikti deklaraciją ir atskleisti savo privačius interesus. Vien tik tai, kad konkreti personalija yra visuotinai žinoma kaip einanti konkrečias tarnybines pareigas (pavyzdžiui, Seimo pirmininko ar savivaldybės mero), tokia aplinkybė nesuteikia teisės ignoruoti ar pažeisti minėtos pareigos vykdymą. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, vertindamas pareigą deklaruoti einamas pareigas valstybinėje tarnyboje (šiuo atveju deklaruoti einamas ministro pareigas), pažymėjo, kad „Interesų derinimo įstatyme yra nustatyta imperatyvi pareiga nurodyti Interesų derinimo įstatymo 6 straipsnio 1 dalyje nurodytus duomenis ir privačių interesų deklaracijas teikiantys asmenys neturi galimybės rinktis kuriuos iš nurodytų duomenų ar sandorių teikti, o kurių ne“ <...>. Teisėjų kolegija, vertindama apeliacinio skundo argumentus, kad be teisėto pagrindo nustatytas pažeidimas, susijęs su tuo, jog pareiškėjas nenurodė deklaracijoje, kad yra sveikatos apsaugos ministras, nes tai buvo visuotinai žinoma aplinkybė, kurios jis nenurodęs deklaracijoje nesuklaidino visuomenės ir nepakenkė jokiam teisiniam gėriui, pirmiausia pažymėjo, kad Interesų derinimo įstatyme „nėra nurodyta jokių išlygų, jog asmuo, pradėjęs eiti ministro pareigas, apie kurias yra viešai paskelbta, neturi pareigos deklaracijoje nurodyti darbovietės“. Teismas vienareikšmiškai sprendė, kad „pareiškėjo darbovietė šiuo atveju yra aplinkybė,

kuri turi ir gali turėti įtakos sprendimams atliekant tarnybines pareigas ir dėl kurios gali kilti interesų konfliktas“[18].

Sulig kiekviena Interesų derinimo įstatymo pataisa (redakcija), kuria buvo nustatomas valstybinėje tarnyboje dirbančių asmenų sąrašas, stebimas jo konkretinimas ir detalizavimas. Pabrėžtina, kad Interesų derinimo įstatymo nuostatų nesilaikymas sukelia deklaruojantiems asmenims neigiamas teisines pasekmes, nustatytas šio įstatymo 23 straipsnyje, dėl to deklaruojantiems asmenims taikomos pareigos (taip pat ir pareiga deklaruoti privačius interesus), draudimai ar įpareigojimai norminiame teisės akte negali būti formuluojami dviprasmiškai, o teisinių santykių dalyviams turi būti aiškiai suprantami. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra konstatavęs, kad įstatymu nustatytas teisinis reguliavimas, susijęs su asmenų, dirbančių valstybinėje tarnyboje, pareiga deklaruoti privačius interesus šio įstatymo ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka pateikiant privačių interesų deklaraciją, kuri nustatyta tvarka gali būti viešinama, yra susijęs su konstitucinės asmens teisės į privatumą ribojimu, todėl jo nuostatos, susijusios su *asmenų, kurie turi pareigą deklaruoti privačius interesus*, identifikavimu, turi būti aiškios ir negali būti aiškinamos plečiamai[19]. Retrospektyviai analizuojant Interesų derinimo įstatymo nuostatas, pastebėtina jame buvus teisinio reguliavimo neapibrėžtumo, nulėmusio, kad valstybinėje tarnyboje dirbantys asmenys dažnai nežinojo, kad jie yra prilyginti valstybinėje tarnyboje dirbantiems asmenims ir kad jiems nustatyta pareiga deklaruoti privačius interesus. Pagal Interesų derinimo statymo 2 straipsnio 1 dalį (2014 m. gegužės 8 d. redakcija) asmenimis, dirbančiais valstybinėje tarnyboje, buvo laikomi *inter alia* asmenys, dirbantys viešosiose įstaigose ar asociacijose, jeigu jie turėjo administravimo įgaliojimus, o viešoji įstaiga ar asociacija, kurioje jie dirbo, gaudavo lėšų iš Lietuvos valstybės ar savivaldybių biudžetų ir fondų. Šis reguliavimas galiojo iki 2019 m. gruodžio 31 d., kai įsigaliojus naujos redakcijos Interesų derinimo įstatymui minimos normos neliko.

Konstitucinis Teismas, vertindamas minėtos normos atitiktį konstituciniam teisinės valstybės principui, atkreipė dėmesį, kad „<…> konstitucinis teisinės valstybės principas suponuoja reikalavimą įstatymų leidėjui

18 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. gruodžio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2861-520/2020“, Infolex, https://www.infolex.lt/tp/1955509.

19 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. lapkričio 20 d. sprendimas administracinėje byloje A-717-602/2019“, Infolex, https://www.infolex.lt/tp/1780714.

nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris *inter alia* suteiktų galimybę teisinių santykių subjektams žinoti, ko iš jų reikalauja teisė, kad jie galėtų savo elgesį orientuoti pagal teisės reikalavimus (2011 m. gruodžio 22 d. nutarimas). <...> Šios konstitucinės justicijos bylos kontekste pažymėtina ir tai, kad įstatymų leidėjui pagal Konstituciją, *inter alia* jos 5 straipsnio 3 dalies nuostatą, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, konstitucinį atsakingo valdymo principą, nustačius pareigą asmenims, *inter alia* valstybės ir savivaldybių politikams, valstybės pareigūnams, vykdantiems funkcijas įgyvendinant valstybės valdžią, valstybės tarnautojams, asmenims, pretenduojantiems į atitinkamas pareigas, kitiems asmenims, kurių veikla susijusi su viešojo intereso garantavimu, *inter alia* su valstybės ir savivaldybių biudžetų lėšų naudojimu, deklaruoti privačius interesus, iš konstitucinio teisinės valstybės principo kyla pareiga nustatyti ir aiškią tokių interesų deklaravimo tvarką, kad asmenys žinotų, ko iš jų reikalauja teisė, ir galėtų, deklaruodami privačius interesus, savo elgesį orientuoti pagal teisės reikalavimus. <...> įstatymų leidėjas Interesų derinimo įstatymo 5 straipsnyje (su 2017 m. balandžio 27 d. pakeitimais) nenustatęs asmenų, dirbančių viešosiose įstaigose ar asociacijose, kurios gauna lėšų iš Lietuvos valstybės ar savivaldybių biudžetų ir fondų, ir turinčių administravimo įgaliojimus, privačių interesų deklaracijos pateikimo tvarkos, nesilaikė iš konstitucinio teisinės valstybės principo kylančios pareigos nustatyti aiškią tokių interesų deklaravimo tvarką, kad asmenys žinotų, ko iš jų reikalauja teisė, ir galėtų, deklaruodami privačius interesus, savo elgesį orientuoti pagal teisės reikalavimus, taip pat iš konstitucinio teisinės valstybės principo kylančių teisės sistemos nuoseklumo ir vidinės darnos imperatyvų.“[20] Konstitucinis Teismas padarė išvadą, kad Interesų derinimo įstatymo 5 straipsnis prieštarauja konstituciniam teisinės valstybės principui tiek, kiek jame nenustatyta asmenų, dirbančių viešosiose įstaigose ar asociacijose, kurios gauna lėšų iš Lietuvos valstybės ar savivaldybių biudžetų ir fondų, ir turinčių administravimo įgaliojimus, privačių interesų deklaracijos pateikimo tvarka.

20 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2019 m. gruodžio 19 d. nutarimas Nr. KT88-N16/2019 „Dėl Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo 5 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai““, LRKT, https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta2034/content.

3.2. Interesų derinimo įstatymo 4 straipsnio 3 dalyje nurodyti deklaruojantys asmenys

Antrąją asmenų grupę, kuriai Interesų derinimo įstatymas imperatyviai taiko pareigą atskleisti privačius interesus, tačiau įstatymas nėra taikomas visa apimtimi, sudaro viešosios pareigos, kurios pagal savo pobūdį yra konsultacinės, arba joms nėra būdingas privalomo pobūdžio sprendimų priėmimas, arba pareigos yra ne pagrindinės darbo funkcijų prasme, arba susijusios su dalyvavimu sprendžiant dėl viešųjų finansų panaudojimo ir pan. Pagal minėtą sąrašą pareiga deklaruoti taikoma:

- politinių partijų pirmininkams ir pirmininkų pavaduotojams. Tokiais gali būti valstybės politiko statuso ir neturintys asmenys;
- valstybės politikų visuomeniniams konsultantams, padėjėjams, patarėjams (pavyzdžiui, mero visuomeninis padėjėjas, kuriuo gali būti ir privataus sektoriaus atstovas);
- Lietuvos Respublikos Seimo komitetų patvirtintiems ekspertams;
- ministerijų kolegijų nariams. Pagal Vyriausybės įstatymo 32 straipsnio nuostatas kolegija yra ministro patariamoji institucija. Jos nariai yra asmenis, dirbantys valstybinėje tarnyboje (t. y. priklausantys pirmai asmenų grupei): ministras, viceministrai ir ministerijos kancleris. Tačiau į kolegijos sudėtį gali būti įtraukiami kiti ministerijos ir kitų institucijų atstovai, kuriems pareiga deklaruoti kyla pagal Interesų derinimo įstatymo 4 straipsnio 3 dalies nuostatas;
- akcinių bendrovių ir uždarųjų akcinių bendrovių, kurių akcijos, suteikiančios daugiau kaip 1/2 balsų visuotiniame akcininkų susirinkime, nuosavybės teise priklauso valstybei ar savivaldybei (savivaldybėms), šių bendrovių patronuojamųjų (dukterinių) akcinių bendrovių ar uždarųjų akcinių bendrovių stebėtojų tarybų, valdybų nariams, struktūrinių padalinių vadovams ir jų pavaduotojams; valstybės ar savivaldybių įmonių valdybų nariams;
- Privalomojo sveikatos draudimo tarybos nariams, Privalomojo sveikatos draudimo tarybos visuomeniniams patarėjams, Nacionalinės sveikatos tarybos nariams, gydytojams, odontologams ir farmacijos specialistams, dirbantiems asmens sveikatos priežiūros ar vaistinės veiklos licenciją turinčiose biudžetinėse ir viešosiose įstaigose, kurių savininkė yra valstybė ar savivaldybė, valstybės ir savivaldybių įmonėse ir įmonėse, kurių valstybei ar

savivaldybei nuosavybės teise priklausančių akcijų suteikiami balsai visuotiniame akcininkų susirinkime ar turimos juridinio asmens dalyvio teisės kitų teisinių formų juridiniuose asmenyse leidžia daryti lemiamą įtaką šių juridinių asmenų veiklai. Minėtų subjektų deklaravimo tikslas – užtikrinti veiklos skaidrumą jiems teikiant sveikatos priežiūros ir farmacines paslaugas, ypač atsižvelgiant į tai, kad daug sveikatos priežiūros specialistų dirba ne tik įstaigose, bet ir privačiuose subjektuose, teikiančiuose asmens sveiktos priežiūros paslaugas. Be to, kaip nurodoma įstatymo projekto aiškinamajame rašte, gydytojų ir odontologų privačių interesų atskleidimas aktualus ir tais atvejais, kai jie dalyvauja įstaigų padalinių ir filialų vadovų ar universitetų ligoninių sveikatos priežiūros specialistų konkursų komisijų darbe, atestacijų komisijose arba gydytojų konsiliumuose[21];

- perkančiosios organizacijos ar perkančiojo subjekto vadovams, perkančiojo subjekto pirkimų komisijų nariams, perkančiojo subjekto vadovo paskirtiems atlikti supaprastintus pirkimus asmenims, perkančiojo subjekto atliekamų pirkimų procedūrose dalyvaujantiems ekspertams, viešojo pirkimo, pirkimo, atliekamo vandentvarkos, energetikos, transporto ar pašto paslaugų srities perkančiojo subjekto, koncesijos iniciatoriams. Nors minėti subjektai privačius interesus deklaruoja vadovaudamiesi Interesų derinimo įstatymo nustatytu reguliavimu, tačiau Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatyme taip pat numatytas 21 straipsnis, skirtas interesų konfliktų rizikai valdyti. Pagal šio straipsnio 2 dalį perkančioji organizacija turi reikalauti, kad tam tikri pirkimo procedūrose dalyvaujantys ar su pirkimu susijusius sprendimus priimantys asmenys minėtas funkcijas vykdytų tik prieš tai pasirašę konfidencialumo pasižadėjimą ir Viešųjų pirkimų tarnybos kartu su VTEK nustatytos formos nešališkumo deklaraciją. Pirkimuose dalyvaujantiems asmenims pareiga deklaruoti privačius interesus kilo nuo 2018 m. sausio 1 d.[22], o nuo 2020 m. sausio 1 d. Interesų derinimo įstatymą išdėsčius nauja redakcija ji praplėsta, numatant pareigą deklaruoti pirkimo, atliekamo

21 „Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo Nr. VIII – 371 4, 10 ir 13 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto aiškinamasis raštas“, LRV, https://lrv.lt/uploads/main/Posed_medz/2014/140219/22.pdf.

22 „2017 m. balandžio 27 d. Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo Nr. VIII-371 4, 5, 10, 11, 13 ir 22 straipsnių pakeitimo įstatymas Nr. XIII-323“, LRS, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/6673c8622fcb11e79f-4996496b137f39.

vandentvarkos, energetikos, transporto ar pašto paslaugų srities perkančiojo subjekto, koncesijos iniciatoriams[23]. Pirkimuose dalyvaujančių subjektų pareiga atskleisti savo privačius interesus yra vertinama kaip priemonė siekti skaidraus ir racionalaus viešųjų finansų panaudojimo, atsižvelgiant į tai, kad viešiesiems pirkimams kasmet išleidžiami milijardai eurų, o pirkimus atlieka virš 7 000 pirkimų vykdytojų[24]. 2018 metais Lietuva tapo Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos, vadinamos prestižinių pasaulio ekonomikų klubu, nare. Minėtos institucijos nuomone, privačių interesų registravimas viešuosiuose pirkimuose yra konkreti priemonė įgyvendinant interesų konfliktų valdymo politiką. Organizacija yra patvirtinusi bendrąjį privačių interesų registracijos šabloną, skirtą identifikuoti atitinkamą asmeninio pobūdžio turtą ir interesus, galinčius sukelti interesų konflikto situaciją. Pastebėtina, kad organizacijos siūlomi deklaruoti duomenys yra kur kas išsamesni ir detalesni nei tie, kuriuos privačių interesų deklaracijoje turi nurodyti Lietuvos pirkimuose dalyvaujantys asmenys pagal Interesų derinimo įstatymą[25];

- institucijos ar įstaigos sprendimu sudarytų ar valstybės pareigūnų paskirtų nuolatinių komisijų ir tarybų, turinčių viešojo administravimo įgaliojimus ir priimančių privalomo pobūdžio sprendimus nepavaldiems asmenims, nariams. Vertinant minėtą nuostatą, išskirtini trys požymiai, kuriems

23 „2019 m. birželio 27 d. Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo Nr. VIII-371 pakeitimo įstatymas Nr. XIII-2274“, LRS, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/cc39be529d5811e9aab6d8dd69c6da66.

24 Viešųjų pirkimų tarnybos duomenimis, 2020 metais Lietuvoje pirkimams išleista 5,6 mlrd. Eur, t. y. 11,4 proc. šalies BVP. „Viešųjų pirkimų tarnybos 2020 m. veiklos ataskaita“, VPT, https://vpt.lrv.lt/uploads/vpt/documents/files/Vies%CC%8Cu%CC%A8ju%CC%A8%20pirkimu%CC%A8%20tarnybos%202020%20metu%CC%A8%20veiklos%20ataskaita.pdf.

25 Viešuosiuose pirkimuose EBPO rekomenduoja deklaruoti: 1) nekilnojamąjį turtą; 2) akcijas (rekomenduojama nurodyti visas turimas akcijas ir panašias priemones, įskaitant kontroliuojančiųjų ir dukterinių bendrovių akcijas); 3) įmones, valdomas patikėjimo teise; 4) vadovaujančias, paskirtas ir papildomas pareigas kitose darbovietėse; 5) verslo ir profesines partnerystes ir panašius susitarimus; 6) visas investicijas į obligacijas, taupomąsias ar investicines sąskaitas bankuose ar kitose finansų įstaigose; 7) kitą turtą – pagrindinis šeimos namas, namų ūkio ir asmeniniai daiktai bei asmeninio naudojimo motorinės transporto priemonės gali būti nenurodomos; 8) kiti reikšmingi pajamų šaltiniai; 9) dovanas, apie kurias reikia pranešti; 10) įsipareigojimus – paskolas, hipotekas ir kt.; 11) kitus asmeninius interesus dėl kurių gali kilti interesų konfliktas (pavyzdžiui, ankstesnis darbas ar pareigos ir kt.). „Tool: Template for registration of private interests (2009)“, OECD, https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/template-registration-private-interests.pdf.

esant asmuo priskirtinas prie deklaruojančių asmenų: kolegialus valdymo organas turi turėti tarybos ir komisijos statusą; šios tarybos ir komisijos turi viešojo administravimo įgaliojimus; tarybos ir komisijos priima privalomojo pobūdžio sprendimus nepavaldiems asmenims. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos pirmojo ir antrojo laipsnių valstybinių pensijų skyrimo komisijos nariai, Lietuvos nacionalinio radijo ir televizijos tarybos nariai;

- aukštųjų mokyklų, kurių bent vienas iš steigėjų yra valstybė ar savivaldybė, valdymo organų nariams (pavyzdžiui, universiteto rektorius, Senato ar Tarybos nariai);

- kitiems viešojo sektoriaus subjektų[26] darbuotojams, kurių pareigų sąrašą tvirtina institucijos ar įstaigos vadovas, suderinęs su VTEK. Į šį sąrašą gali būti įtraukiamos pareigos, kurioms priskirtos funkcijos turi būti susijusios su: valstybės ar savivaldybių biudžetų ir valstybės pinigų fondų lėšų valdymu; valstybės ir savivaldybių turto valdymu, naudojimu ir disponavimu juo; administracinių sprendimų rengimu ir priėmimu ar viešųjų paslaugų teikimu. Manytina, kad, jeigu viešojo sektoriaus darbuotojo funkcijos yra susijusios su administracinių sprendimų rengimu ir priėmimu, šie sprendimai gali būti susiję ne tik su biudžetų ir / ar fondų lėšų valdymu, turto valdymu, naudojimu ir disponavimu, bet ir su kitomis sritimis. Pabrėžtina, kad

26 Interesų derinimo įstatymas nepateikia viešojo sektoriaus subjekto apibrėžimo. Pagal Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus subjektų atskaitomybės įstatymo 2 straipsnio 22 dalį, viešojo sektoriaus subjektai yra valstybė; savivaldybės; biudžetinės įstaigos; pelno nesiekiantys juridiniai asmenys, kuriems vienas ar keli (kartu) šios dalies 1, 2 ir 3 punktuose nurodyti subjektai daro lemiamą poveikį; pelno nesiekiantys juridiniai asmenys, kuriems vienas ar keli (kartu) šios dalies 4 punkte nurodyti pelno nesiekiantys juridiniai asmenys daro lemiamą poveikį; išteklių fondai; mokesčių fondai; fondų fondai. Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo 2 straipsnis nustato, kad viešojo sektoriaus subjektai šiame įstatyme suprantami kaip: savarankiška įstaiga, kita valstybės ar savivaldybės įstaiga; viešoji įstaiga, kurios vienas iš steigėjų ar dalininkų yra valstybės ar savivaldybės institucija ar įstaiga ar šios dalies 3 ar 4 punkte nurodytas viešojo sektoriaus subjektas; valstybės ar savivaldybės įmonė, taip pat akcinė bendrovė bei uždaroji akcinė bendrovė, kurios visos akcijos ar jų dalis, suteikianti daugiau kaip 1/2 balsų visuotiniame akcininkų susirinkime, nuosavybės teise priklauso valstybei, vienai ar kelioms savivaldybėms; šios dalies 3 punkte nurodytų bendrovių patronuojamoji (dukterinė) akcinė bendrovė ar uždaroji akcinė bendrovė, taip pat visos kitos su šiomis bendrovėmis per paskesnių eilių patronuojamąsias (dukterines) bendroves susijusios patronuojamosios (dukterinės) bendrovės, išskyrus subjektus, kurie įsteigti kitoje valstybėje ir veikia pagal tos valstybės teisės aktus, o viešojo sektoriaus subjekto darbuotojas – asmuo, kurį su viešojo sektoriaus subjektu sieja tarnybos ar darbo santykiai, išskyrus pareigas, kurioms netaikomi išsilavinimo ar profesinės kvalifikacijos reikalavimai, einantį asmenį.

Interesų derinimo įstatymas numato tik galimybę, bet ne imperatyvią pareigą, suderinus su VTEK, tvirtinti papildomai deklaruojančių asmenų sąrašą, o būtinybė ar poreikis tvirtinti šį sąrašą turėtų būti nustatoma įvertinus atitinkamų pareigų viešojo sektoriaus subjekte specifiką, galimos korupcijos riziką ir pan.

Pastebėtina, kad Interesų derinimo įstatymo 4 straipsnio 3 dalies 11 punkte nurodyti viešojo sektoriaus subjektų darbuotojai deklaruojančiais asmenimis tampa ne įstatymo lygmens teisės aktu, tačiau subjektyviu institucijos ar įstaigos vadovo sprendimu, suderintu su VTEK. Atsižvelgiant į tai, kad deklaruojantiems asmenims visa apimtimi yra taikoma Interesų derinimo įstatymo 23 straipsnyje įtvirtinta atsakomybė už šio įstatymo pažeidimus, taip pat jie už Interesų derinimo įstatymo pažeidimus atsako įstatymų nustatyta tvarka (1 dalis), be to, pagal Interesų derinimo įstatymo 10 straipsnį deklaruojančių asmenų aktualių deklaracijų duomenys yra vieši, manytina, kad šio įstatymo 4 straipsnio 3 dalyje nustatytas deklaruojančių asmenų sąrašas neturėtų būti praplečiamas poįstatyminio lygmens teisės aktu. Akcentuotina, kad Interesų derinimo įstatymas yra administracinio pobūdžio. Anot A. Andriuškevičiaus, „administracinių įstatymų bendriausioji paskirtis – įgyvendinti (iš esmės – taikyti) Lietuvos Respublikos Konstitucijos principus bei normas. Konkretesniuoju požiūriu įstatymai būna įvairūs. <...>. Dar kiti Seimo priimti įstatymo lygmens teisės aktai glaudžiau susiję su asmenų konstitucinių ir kitų teisių, laisvių įgyvendinimu bei nustatytų pareigų vykdymu – tai konkretesnieji, galima sakyti, specializuoti įstatymai“[27]. Neabejotina, kad Interesų derinimo įstatymas yra specialus, todėl jame turi būti aiškiai ir nedviprasmiškai formuluojami pagrindiniai privačių interesų deklaravimo instituto elementai: deklaruojantys asmenys, deklaruotini duomenys, deklaravimo terminai ir pan., todėl tik įstatymo leidėjui turėtų būti suteikta galimybė praplėsti deklaruojančių subjektų ratą.

Pažymėtina, kad vadovaujantis Interesų derinimo įstatymo 22 straipsnio 2 dalimi kiekvienoje institucijose ir įstaigose turi būti patvirtintas pareigų, kurias einantys asmenys privalo deklaruoti privačius interesus, sąrašas. Minėtame sąraše turi būti išvardyti visi atitinkamoje institucijoje ar įstaigoje dirbantys asmenys, kuriuos teikti privačių interesų deklaracijas įpareigoja

27 Arvydas Andruškevičius, „Administracinė teisė: interesų veiksnys įstatymų leidyboje“, *Teisė* 74 (2010): 33–45, https://www.journals.vu.lt/teise/article/view/260/210.

Interesų derinimo įstatymas, taip pat į šį sąrašą gali būti, bet neprivalo būti įtraukti ir kiti viešojo sektoriaus subjektų darbuotojai, kuriems pagal šio įstatymo 4 straipsnio 3 dalies 11 punktą priskirtos funkcijos susijusios su valstybės ar savivaldybių biudžetų ir valstybės pinigų fondų lėšų valdymu, valstybės ir savivaldybių turto valdymu, naudojimu ir disponavimu juo, administracinių sprendimų rengimu ir priėmimu ar viešųjų paslaugų teikimu. Todėl derinimui su VTEK turi būti siunčiami ne visų institucijoje ar įstaigoje deklaruojančiųjų asmenų sąrašai, o tik sąrašas tų viešojo sektoriaus subjektų darbuotojų pareigybių, kurioms, įstaigos ar institucijos vadovo vertinimu, yra priskirtos 4 straipsnio 3 dalies 11 punkte išvardytos funkcijos.

4. Privačių interesų deklaracijos turinys (deklaruojami duomenys)

Nuo 1997 metų, kai buvo priimtas Interesų derinimo įstatymas, iki dabar Privačių interesų deklaracijos turinys patyrė kardinalių transformacijų, kurių negalima būtų vertinti tik teigiamai. 2019 m. birželio 27 d. įstatymų leidėjui išdėsčius Interesų derinimo įstatymą nauja redakcija, deklaruotinų duomenų sąrašas pasikeitė iš esmės, tapo itin liberalus ir daugeliu atveju tam tikrų duomenų deklaravimas tapo priklausomas nuo deklaruojančio asmens subjektyvios ir geros valios ar įstatymo išmanymo.

Deklaruotinų duomenų sąrašas yra pateikiamas Įstatymo 6 straipsnio 1 ir 2 dalyse. Vertinant teisinį reguliavimą, manytina, kad 6 straipsnio 1 dalyje yra įvardyti duomenys (objektyviai nustatomi faktai), kuriuos deklaruojantis asmuo privalo nurodyti deklaracijoje, o 2 dalyje nustatyta, kokius privačius interesus, egzistuojančius ar galinčius atsirasti, deklaracijoje privalo nurodyti deklaruojantysis. Tai reiškia, kad minėtus duomenis privaloma deklaruoti tada, kai deklaruojančiam asmeniui einant tarnybines pareigas gali susiklostyti reali situacija, kad jam teks spręsti (dalyvauti sprendžiant) klausimus, susijusius su nustatytinais deklaruotinais duomenimis.

Taigi, deklarantai savo privačių interesų deklaracijose privalo nurodyti šiuos faktinius duomenis:

1) savo vardą, pavardę, asmens kodą, darbovietę (darbovietes) ir pareigas (statusą), dėl kurių privalo deklaruoti privačius interesus, taip pat kitas darbovietes ir (ar) einamas pareigas;

2) sutuoktinio, sugyventinio, partnerio vardą, pavardę, asmens kodą bei darbovietes ir (ar) einamas pareigas;

3) duomenis apie juridinius asmenis, kuriuose jo, jo sutuoktinio, sugyventinio ar partnerio turimų akcijų suteikiami balsai visuotiniame akcininkų susirinkime ar turimos juridinio asmens dalyvio teisės kitų teisinių formų juridiniuose asmenyse leidžia daryti lemiamą įtaką šių juridinių asmenų veiklai.

Pagal Interesų derinimo įstatymo 6 straipsnio 2 dalį duomenys, nurodyti šioje dalyje, privačių interesų deklaracijoje nurodomi tik tais atvejais, jei valstybinėje tarnyboje dirbantis ir (ar) privačius interesus deklaruojantis asmuo, įvertinęs visas aplinkybes, turi pagrindo manyti, kad ateityje dėl jam artimo asmens ar kito asmens arba su šiais asmenimis arba juo pačiu susijusių duomenų jam gali atsirasti reali interesų konflikto tikimybė. Įvertinęs, kad ši tikimybė yra reali, deklarantas privalo atskleisti interesus:

1) dėl to, kad jis ar jam artimas asmuo yra juridinio asmens dalyvis;

2) dėl jo, sutuoktinio, sugyventinio, partnerio ryšių su juridiniais ir fiziniais asmenimis sudarius sandorį, kurio vertė didesnė negu 3 000 eurų, įskaitant individualios veiklos sandorius. Deklaracijoje pateikiama informacija apie sandorius, sudarytus per 12 mėnesių iki deklaracijos pateikimo dienos;

3) dėl jo ar jam artimų asmenų narystės ar (ir) einamų pareigų juridiniuose asmenyse, išskyrus narystę politinėse partijose ir profesinėse sąjungose;

4) dėl jam artimo asmens ar kito asmens arba dėl su šiais asmenimis arba juo pačiu susijusių duomenų. Artimų asmenų sąrašas yra pateiktas Interesų derinimo įstatymo 2 straipsnio 2 dalyje[28], o kiti asmenys šiame įstatyme nėra konkrečiai nurodyti, todėl esminis tokių asmenų apibrėžtumo požymis yra hipotetinė, bet reali situacija, kad deklaruojančiam asmeniui atliekant tarnybines pareigas galimas interesų konfliktas, sietinas su šiais asmenimis. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra pažymėjęs, kad

28 Artimi asmenys – deklaruojančio asmens sutuoktinis, sugyventinis, partneris, kai partnerystė įregistruota įstatymų nustatyta tvarka (toliau – partneris), taip pat jų ir deklaruojančio asmens tėvai (įtėviai), vaikai (įvaikiai), broliai (įbroliai), seserys (įseserės), seneliai, vaikaičiai ir jų sutuoktiniai, sugyventiniai ar partneriai. „Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymas Nr. VIII-371“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.C0E550D6ADF0/asr.

artimų asmenų privačių interesų galima įtaka valstybės tarnyboje dirbančių asmenų priimamiems sprendimas yra vertinamojo pobūdžio aplinkybė, kuri kiekvienu konkrečiu atveju nustatinėtina individualiai. Poveikio priimamiems sprendimams reikšmę lemia aplinkybė, kiek privatūs interesai yra nutolę nuo valstybės tarnyboje dirbančio asmens priimamų sprendimų sukeliamų pasekmių, kurios vertintinos tiek artimų asmenų interesų, tiek viešosios nuomonės aspektu[29].

Vertinant Interesų derinimo įstatymo 6 straipsnio 2 dalies reguliavimą yra akivaizdu, kad, anot įstatymų leidėjo, tik pats deklarantas, visapusiškai įvertinęs situaciją, gali nustatyti, ar jo tarnybinėje veikloje kilusi / atsiradusi aplinkybė gali jam kelti interesų konfliktą ir ar ją privalu deklaruoti. Šiuo atveju būtina atsižvelgti ir į Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo formuojamą praktiką, kad vertinant interesų konflikto situacijas pirmiausia reikia vadovautis Įstatymo 2 straipsnyje pateiktu sąvokų *interesų konfliktas, privatūs interesai* apibūdinimu, taip pat ir apdairumo, protingumo bei akivaizdumo kriterijais, kuriuos taikant būtina nustatyti, kad deklarantas, pildydamas deklaraciją, turėjo vienareikšmiškai žinoti apie tam tikrų, sietinų su minėtais asmenimis, aplinkybių egzistavimą ir suvokti, kad šios aplinkybės, jam vykdant savo pareigas, gali kildinti interesų konfliktą. Anot teismo, tokių aplinkybių nustatymas ir jų nustatymo kriterijų taikymas yra būtini todėl, kad aptariamos situacijos atsiradimo hipotetiškumas negali būti laikomas absoliučiu, o analizuojant tokios situacijos atsiradimo tikimybę, kiekvienu konkrečiu atveju turi būti analizuojamos ir vertinamos konkrečios tik šią situaciją charakterizuojančios faktinės aplinkybės, leidžiančios daryti (arba paneigti) išvadą, kad tikimybė atsirasti su atitinkamais asmenimis sietinam interesų konfliktui yra reali[30]. Pastebėtina, kad praktikoje realizuojant Interesų derinimo įstatymo 6 straipsnio 2 dalyje įtvirtintą normą ir deklarantui sprendžiant, kokius privačius interesus, egzistuojančius ar galinčius atsirasti, jis turėtų nurodyti privačių interesų deklaracijoje, nėra aišku, kiek yra svarbu ir ar privalu atsižvelgti į tai, ar aplinkybės, dėl kurių kyla interesų konfliktas, yra vienkartinio, nuolatinio ar tęstinio pobūdžio. Į šį klausimą Interesų derinimo įstatyme neatsakyta.

29 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. kovo 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-492-1322/2012“, Infolex, https://www.infolex.lt/tp/372323.

30 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. liepos 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-143-873/2009“, Infolex, https://www.infolex.lt/tp/129720.

Interesų derinimo įstatymo 6 straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad deklaruojančio asmens privačiais interesais nelaikomi šio straipsnio 2 dalyje nurodyti su artimais asmenimis susiję duomenys, kurie deklaruojančiam asmeniui objektyviai negali būti žinomi. Manytina, kad minėta norma neturėtų būti taikoma automatiškai deklaruojantiems asmenims tiesiog teigiant, kad atitinkamų deklaruotinų duomenų jie tiesiog nežinojo. Vertinant, ar deklaruojantis asmuo objektyviai galėjo ir turėjo žinoti apie artimų asmenų interesus, kuriuos jis turėtų atskleisti pagal Interesų derinimo įstatymo 6 straipsnio 2 dalies nuostatas, būtina atsižvelgti ir į Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo formuojamą praktiką, kad „valstybės tarnyboje dirbančio asmens pareiga žinoti apie artimų asmenų privačius interesus neturi būti suprantama kaip šio asmens pasyvus elgesys, tapatinamas su atsitiktiniu faktų, lemiančių tokių interesų egzistavimą, sužinojimu“. <...> „Teisėjų kolegija, konstatavusi, kad įstatymo leidėjas nustatė pozityvią pareiškėjo pareigą deklaruoti privačius interesus, tame tarpe ir susijusius su artimų asmenų interesais, daro išvadą, jog valstybės tarnyboje dirbantis asmuo turi žinoti faktus, susijusius su privačių interesų egzistavimu. Tokiu atveju įrodinėjimo našta, kai siekiama paneigti tokias teisiškai reikšmingas aplinkybes, tenka asmeniui, jas neigiančiam“[31].

Lyginamuoju požiūriu vertinant deklaruotinus duomenis, kuriuos nustatė Interesų derinimo įstatymo redakcija iki 2019 m. gruodžio 31 d., akivaizdžiai matyti, kad dabar deklaruotinų aplinkybių sąrašas yra siauresnis ir daugeliu atvejų paliktas įsivertinti patiems deklaruojantiems asmenims. Ankstesnėje įstatymo redakcijoje tik vienas punktas suteikė deklarantui galimybę pačiam nurodyti artimus asmenis ar kitus jam žinomus asmenis arba duomenis, dėl kurių gali kilti interesų konfliktas, o kita dalis deklaruotinų duomenų turėjo būti imperatyviai nurodyta privačių interesų deklaracijoje, t. y. deklarantas privalėjo nurodyti: 1) vardą, pavardę, asmens kodą, valstybinio socialinio draudimo pažymėjimo numerį, darbovietę (darbovietes) ir pareigas; 2) juridinį asmenį, kurio dalyvis jis ar jo sutuoktinis, sugyventinis, partneris yra; 3) individualią veiklą, kaip ji apibrėžta Gyventojų pajamų mokesčio įstatyme; 4) narystę ir pareigas įmonėse, įstaigose, asociacijose ar fonduose, išskyrus narystę politinėse partijose ir profesinėse sąjungose; 5)

31 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. kovo 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-492-1322/2012“, Infolex, https://www.infolex.lt/tp/372323.

per paskutinius 12 kalendorinių mėnesių gautas dovanas (išskyrus artimų asmenų dovanas), jeigu dovanų vertė didesnė negu 150 eurų; 6) informaciją apie per paskutinius 12 kalendorinių mėnesių sudarytus ir kitus galiojančius sandorius, jeigu sandorio vertė didesnė negu 3 000 eurų. Pabrėžtina, kad tarptautinės organizacijos laikosi standarto, kad deklaracijos formos turinys yra pagrindinis ir svarbiausias, kad informacijos atskleidimo sistema veiktų. Silpna forma gali pakenkti sistemai, o griežta forma užtikrina, kad surinkti duomenys ir visi ištekliai, investuoti į patikrinimą arba viešą prieigą, gali turėti įtakos valstybės pareigūnų atskaitomybei ir korupcijos prevencijai bei nustatymui[32]. Svarbu ir tai, kad visuomenė turi pagrįstą interesą žinoti viešųjų sprendimų priėmime (viešajame valdyme) dalyvaujančių asmenų interesus, o dabartinis teisinis reguliavimas paneigia tokią visuomenės teisę ir neužtikrina Interesų derinimo įstatymo paskirties.

Apibendrinant akcentuotina, kad duomenys, kurie nurodomi privačių interesų deklaracijoje, savaime dar nereiškia, kad susidarė interesų konflikto situacija. Tai reiškia, kad deklaruotini duomenys yra tos aplinkybės, kurios tampa prielaida kilti interesų konfliktui, jeigu deklaruojančiam asmeniui einant tarnybines pareigas reikėtų spręsti klausimus, tiesiogiai susijusius su deklaruotomis aplinkybėmis. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo jurisprudencijoje dėl Interesų derinimo įstatymo nuostatų išaiškinta, kad „aplinkybės, dėl kurių gali kilti interesų konfliktas, pačios savaime dar nereiškia interesų konflikto buvimo. Jos apibūdina tam tikrą bendrą asmens, dirbančio valstybinėje tarnyboje, padėtį (jo turėtus ar esamus santykius su kitais asmenimis, dalyvavimą netarnybinėje veikloje, sudarytus sandorius ar pan.) ir savo esme yra tik prielaidos interesų konfliktui kilti. Valstybinėje tarnyboje dirbančio asmens tarnybinėje veikloje atsiradus tam tikroms konkrečioms šios veiklos vykdymo aplinkybėms (atsiradus reikalui parengti ar priimti tam tikrą konkretų sprendimą, gavus tam tikrą konkretų pavedimą ir pan.), minėtos aplinkybės, išreiškiančios prielaidas interesų konfliktui kilti, kartu su minėtomis konkrečiomis tarnybinės veiklos aplinkybėmis virsta interesų konfliktu“[33].

32 Ivana M. Rossi, Laura Pop ir Tammar Berger, Getting the full picture on public officials: a how-to guide for effective financial disclosure (Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2017), https://star.worldbank.org/sites/star/files/getting-the-full-picture-on-public-officials-how-to-guide.pdf.

33 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. lapkričio 2 d. nutartis administracinė-

5. Privačių interesų deklaravimo tvarka

Interesų derinimo įstatymo nuostatos, reguliuojančios privačių interesų deklaravimą, yra įpareigojamosios normos. Tam, kad būtų pasiekti Interesų derinimo įstatyme iškelti tikslai, asmenys, kuriems adresuotos šios rūšies normos, privalo atlikti normoje nustatytus veiksmus. Be to, privačių interesų deklaravimas yra sudėtinė valstybinėje tarnyboje dirbančio asmens ar deklaruojančio asmens pareigų visumos dalis ir jo subjektyvūs vertinimai ar įsitikinimai, kad šios pareigos galima nevykdyti, neturėtų minėtus subjektus atleisti nuo atsakomybės už imperatyviųjų normų nesilaikymą.

Pažymėtina, kad deklaravimas yra nuolatinis ir tęstinis procesas, todėl privačių interesų deklaracijoje visada turi būti pateikti aktualūs duomenys apie privačius interesus. Tai reiškia, kad interesai deklaruojami ne periodiškai ar iki tam tikros nustatytos datos, o per Įstatyme nustatytą konkretų terminą. Pirmoje Interesų derinimo įstatymo redakcijoje buvo numatytos metinės privačių interesų deklaracijos, kurias deklarantai turėdavo teikti kiekvienais metais iki kovo 1 d., o paskesnė įstatymo redakcija šią datą pakeitė į gegužės 15 d. 2003 metais Interesų derinimo įstatymas nustatė, kad valstybinėje tarnyboje naujai pradėję dirbti asmenys deklaraciją teikia per vieną mėnesį nuo jų išrinkimo, priėmimo ar paskyrimo, o jau dirbantys šią pareigą „atnaujina“ kiekvienais metais iki minėtos gegužės 15 d.

Pareiga deklaruoti privačius interesus išnyksta tada, kai ji yra įgyvendinama ir yra atskleidžiami visi duomenys (faktai), kuriuos pagal Interesų derinimo įstatymą yra privalu atskleisti. Pagal Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo formuojamą praktiką deklaracijos pateikimas – šios pareigos įgyvendinimo forma. Taigi, atlikus formalų veiksmą, t. y. pateikus deklaraciją, kurioje nenurodyti privalomi deklaruoti interesai, pati pareiga deklaruoti šiuos interesus neišnyksta. Teismas nepagrįstais pripažino pareiškėjo teiginius, kad, pateikęs netinkamą deklaraciją, jis įvykdė pareigą, tiesiog ją atliko netinkamai. Anot teismo, tokiu aiškinimu būtų paneigiami Interesų derinimo įstatyme keliami uždaviniai[34]. Netinkamas pareigos deklaruoti įgyvendinimas yra Interesų derinimo įstatyme nustatytos pareigos neatlikimas, ne-

je byloje Nr. A-442-1422/2010“, Infolex, https://www.infolex.lt/tp/179228.

34 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. kovo 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-3147-662/2019“, Infolex, https://www.infolex.lt/tp/1711621.

veikimas, kuris savo pobūdžiu yra tęstinis pažeidimas ir tokie nusižengimai trunka iki įvykdomas teisės aktais nustatytas reikalavimas.

Interesų derinimo įstatyme įtvirtintos pareigos, susijusios su privačių interesų deklaravimu, gali būti skirstomos į dvi grupes: a) deklaracijos pateikimas; 2) deklaracijos tikslinimas ir papildymas.

Pareigą pateikti privačių interesų deklaraciją deklaruojantys asmenys turi atlikti nedelsiant, bet ne vėliau kaip per 30 kalendorinių dienų po deklaruojančio asmens išrinkimo, priėmimo ar paskyrimo į pareigas dienos arba po deklaruojančio asmens statuso įgijimo dienos (Interesų derinimo įstatymo 5 straipsnio 2 dalis), išskyrus asmenis, dalyvaujančius viešuosiuose pirkimuose, kurie šią pareigą turi įvykdyti iki dalyvavimo pirkimo procedūrose pradžios (Interesų derinimo įstatymo 5 straipsnio 6 dalis).

Akivaizdu, kad Interesų derinimo įstatymo 5 straipsnio 2 dalyje nustatytos pareigos deklaruoti privačius interesus realizavimo terminai tiesiogiai susiję su asmens, įgijusio valstybinėje tarnyboje dirbančio asmens ar deklaruojančio asmens statusą, subjektiškumo pradžia, kuri gali būti įvairi: pavyzdžiui, savivaldybės tarybos nario subjektiškumo pradžia yra siejama su priesaikos diena[35], valstybės tarnautojo subjektiškumas sietinas su jį į pareigas priimančio subjekto sprendimu, kuriame yra fiksuojama tarnybinių pareigų (darbo valstybės tarnyboje) pradžia ir t. t.

Vertinant Interesų derinimo įstatymo 6 straipsnyje nustatytus deklaruotinus duomenis (pareigos, narystė juridiniuose asmenyse, buvimas juridinio asmens dalyviu ir pan.), matyti, kad daugeliu atveju tai nėra vienkartis veiksmas, o trunkamojo pobūdžio būsena, todėl tokių faktų deklaravimas tampa asmeniui privalomas, jam pradėjus eiti deklaruojančiojo pareigas, ir nepriklauso nuo to, kada toks statusas (pavyzdžiui, juridinio asmens dalyvio) įgytas.

Kita vertus, minėtoje normoje stebimas ir oksimoronas, kai pareiga deklaruoti privačius interesus apibrėžiama vienas kitam prieštaraujančiais požymiais. Manytina, kad minėtoje normoje žodis *nedelsiant* yra perteklinis. Pareiga deklaruoti privačius interesus nedelsiant reiškia, kad ji turi būti

35 Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 22 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad išrinktos naujos savivaldybės tarybos nario įgaliojimai prasideda nuo tos dienos, kurią išrinkta nauja savivaldybės taryba susirenka į pirmąjį posėdį ir šios tarybos narys jame prisiekia. „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas Nr. I-533“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/asr.

įgyvendinta nieko nelaukiant, greitai, iškart, tuoj pat. Minėtos apibrėžtys yra vertinamojo pobūdžio, neaiškios ir nėra konkrečios. Tai reiškia, kad įstatyme užtenka apibrėžti bendrąjį (t. y. 30 kalendorinių dienų) terminą, skirtą deklaravimo pareigai realizuoti. Akivaizdu ir tai: jeigu deklaruojantis asmuo deklaraciją nepateiktų nedelsiant, bet nepažeistų nustatyto bendrojo termino, jo tarnybiniam statusui tokie veiksmai neturėtų jokių teisinių pasekmių. Be to, teisinis reguliavimas turi būti maksimaliai aiškus ir asmenys turi teisę žinoti, ko iš jų reikalauja teisė, todėl įstatyme neturėtų būti vartojamos vertinamojo ar neaiškaus pobūdžio sąvokos ir terminai.

Pareigą tikslinti ir papildyti privačių interesų deklaraciją reglamentuoja Interesų derinimo įstatymo 7 straipsnis, nustatantis, kad jeigu atsirado naujų šio įstatymo 6 straipsnio 1 ir 2 dalyse nurodytų duomenų ar privačių interesų, pasikeitė pateiktoje deklaracijoje nurodyti duomenys ar privatūs interesai, deklaruojantis asmuo privalo nedelsdamas, bet ne vėliau kaip per 30 kalendorinių dienų, patikslinti arba papildyti deklaraciją. Naujomis aplinkybėmis turėtų būti laikomos tokios aplinkybės, kurios nebuvo nurodytos privačių interesų deklaracijoje ir atsirado po jos pateikimo.

Vertinant galiojantį teisinį reguliavimą, atkreiptinas dėmesys į tai, kad pareiga deklaruoti ir tikslinti privačius interesus ir daryti tai laiku yra dviprasmiška, o jos privalomumas paneigiamas kitu teisės. Viena vertus, Interesų derinimo įstatymas nustato imperatyvią pareigą teikti privačių interesų deklaraciją, laiku ją papildyti ir tikslinti, o minėto įstatymo 23 straipsnio 1 dalyje nustatyta atsakomybė už tokios pareigos nevykdymą, t. y. asmenys, pripažinti pažeidę deklaravimo nuostatų reikalavimus, vienus metus nuo tokio sprendimo priėmimo dienos negali būti skatinami. Kita vertus, pareigą laiku ir nustatytais terminais deklaruoti privačius interesus paneigia Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos įstatyme (VTEKĮ) numatytas raginimo institutas. VTEKĮ 25 straipsnyje įtvirtinta, kad, spręsdama klausimą, ar pradėti tyrimą, Komisija prireikus išsiunčia skundžiamam asmeniui raginimą deklaruoti konkrečius privačius interesus. Šio įstatymo 23 straipsnio 1 dalies 7 punkte nustatyta, kad VTEK nepradeda tyrimo, jeigu iki pranešimo VTEK gavimo dienos arba VTEK raginime nustatyto termino skundžiamas asmuo pateikė privačių interesų deklaraciją arba ją patikslino pranešime apie galimą pažeidimą nurodytais duomenimis ir iš pranešime pateiktos ar VTEK papildomai atlikus šio įstatymo 25 straipsnio 5 dalies 1 ir 2 punktuose nurodytus veiksmus surinktos informacijos VTEK nenustatė pagrindo pradėti

tyrimą dėl galimo interesų konflikto. Tai reiškia, kad jeigu deklarantas tarnybines pareigas eina, pavyzdžiui, metus laiko, ir vis dar nėra įvykdęs prievolės atskleisti savo privačius interesus, ir šis faktas tampa žinomas Interesų derinimo įstatymo kontrolę užtikrinančiam subjektui – VTEK, ši, neturėdama duomenų, kad dėl duomenų, kurių deklarantas nedeklaravo, pateko į interesų konfliktą, negali pradėti tyrimo ir atlikti jo elgesio vertinimą pagal Interesų derinimo įstatymo nuostatas, tačiau teikia jam raginimą įvykdyti deklaravimo prievolę. Atsižvelgiant į tai, kad raginimas gerina deklaruojančio asmens statusą, manytina, kad VTEK neturi teisės neteikti raginimo, jeigu jam pateikti yra visi VTEKĮ nustatyti pagrindai. Pažymėtina, kad paminėtas teisinis reguliavimas sudaro prielaidas deklaruojantiems asmenims juo piktnaudžiauti ir sąmoningai nedeklaruoti atitinkamų duomenų (ar apskritai neteikti deklaracijos) žinant, kad, paaiškėjus šiam faktui, jiems bus įteiktas raginimas, o teisinės atsakomybės pavyks išvengti. Pridurtina ir tai, kad Interesų derinimo įstatymas nenustato atvejų, kada pareiga atskleisti privačius interesus gali būti neįgyvendinta arba atlikta pažeidžiant nustatytus terminus.

Papildomai pastebėtina, kad sistemiškai vertinant teisės normas, reglamentuojančias raginimo institutą, manytina, kad raginimą gali teikti ne visi Interesų derinimo įstatymo kontrolę įgyvendinantys subjektai. Interesų derinimo įstatymo 22 straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad institucijoje arba įstaigoje tyrimas dėl galimo deklaruojančio asmens padaryto šio įstatymo nuostatų pažeidimo atliekamas VTEKĮ nustatyta tvarka. Pagal VTEKĮ 24 straipsnio 2 dalį galimas valstybės tarnautojų ar pagal darbo sutartis dirbančių darbuotojų Interesų derinimo įstatymo pažeidimas institucijoje ar įstaigoje tiriamas teisės aktų nustatyta tvarka kaip tarnybinis nusižengimas ar darbo pareigų pažeidimas, o priimtas sprendimas korupcijos prevencijos tikslais pateikiamas VTEK. Toks reguliavimas reiškia, kad valstybės tarnautojų (kurie sudaro ženklų visų deklaruojančių asmenų skaičių) ir deklaruojančių asmenų, dirbančių pagal darbo sutartis, elgesio atitiktis Interesų derinimo įstatymo nuostatoms, yra atliekamas ne pagal VTEKĮ, kuris nustato raginimo teisę, bet pagal specialius, jų statusą reguliuojančius, teisės aktus, kuriuose raginimo teisės nėra. VTEKĮ nenumatyta, kad atliekant vertinimą kaip darbo pareigų pažeidimą ar tarnybinį nusižengimą galėtų būtų taikomos VTEKĮ 23 straipsnio 1 dalies 7 ir 25 straipsnio 5 dalies 1 ir 2 punktų nuostatos, susijusios su raginimu. Manytina, kad teisinis reguliavimas, kai Interesų deri-

nimo įstatymo kontrolę vykdantys subjektai disponuoja skirtingais teisiniais įrankiais ir neužtikrina joms lygių galimybių taikant teisės normas, taip pat pažeidžia deklaruojančių asmenų lygybės prieš įstatymą principą, kai vieni jų teisinės atsakomybės išvengia tik todėl, kad teisės normas jų atžvilgiu taiko VTEK, o ne kita institucija.

Pagal bendrą tvarką, išskyrus tam tikras išimtis, deklaracijos yra teikiamos elektroninėmis priemonėmis. Pareigą laiku deklaruoti ar tikslinti privačių interesų deklaraciją deklaruojančiam asmeniui padeda atlikti PINREG (Privačių interesų registras), kurio vienas iš daugiafunkcionalumo požymių yra tas, kad į jį patenka duomenys iš kitų registrų (Gyventojų registro, Juridinių asmenų registro, Juridinių asmenų dalyvių informacinės sistemos, Apdraustųjų valstybiniu socialiniu draudimu ir valstybinio socialinio draudimo išmokų gavėjų registro, Valstybės tarnautojų registro, Vyriausiosios rinkimų komisijos informacinės sistemos ir kt.), o valstybinėje tarnyboje pradėję dirbti asmenys arba jau dirbantys iš PINREG elektroniniu paštu gauna priminimus apie pareigą deklaruoti ar patikslinti privačių interesų deklaraciją. VTEKĮ nuostatų kontekste minėtų laiškų negalima vertinti kaip oficialiai VTEK pateiktą raginimą, tačiau akivaizdu, kad situacija, kai reikia oficialiai raginti asmenį deklaruoti privačius interesus, nors jis prieš tai ignoravo PINREG jam siųstus atitinkamus priminimus, labiau reiškia netinkamą Interesų derinimo įstatymo pareigų vykdymą.

Ypač akcentuotinas raginimo instituto taikymas viešuosiuose pirkimuose, kuriuose dalyvaujantys asmenys deklaraciją privalo pateikti arba ją patikslinti iki dalyvavimo pirkimų procedūrose pradžios, o jos nepateikę apskritai neturi teisės dalyvauti pirkimų procedūrose ir turi būti atšaukti iš atitinkamų pareigų. Praktikoje nereta situacija, kai pirkimuose dalyvaujantys atsakingi asmenys nebūna pateikę privačių interesų deklaracijos, tačiau pirkimai būna įvykę, o pareigų viešuosiuose pirkimuose asmenys jau nebevykdo. Tokiais atvejais asmuo jau neprivalo deklaruoti privačius interesus, nes neturi deklaruojančio asmens statuso, tačiau viešieji pirkimai būna atlikti neužtikrinant jame dalyvaujančių subjektų skaidrumo, nešališkumo, objektyvumo ir be išankstinio nusistatymo vieno ar kito tiekėjų atžvilgiu.

Apibendrinant manytina, kad jeigu įstatymų leidėjas iš esmės pritaria raginimo institutui, jis turi būti reglamentuotas ne tik VTEKĮ, bet ir Interesų derinimo įstatyme, o jį teikti turėtų būti suteikti įgaliojamai visiems Interesų derinimo įstatymo kontrolės subjektams. Kita vertus, autorės nuomone,

turėtų būti svarstytina ir raginimo teisės, numatytos VTEKĮ 18 straipsnio 13 dalyje, panaikinimo galimybė, numatant, kad tam tikrais atvejais, atsižvelgdamas į mažareikšmiškumą (kurio požymiai turi būti apibrėžti įstatyme), Interesų derinimo įstatymą taikantis subjektas galėtų deklaruojančiam asmeniui (jam pavėlavus deklaruoti ar nedeklaravus atitinkamų duomenų) pažeidimo nekonstatuoti ir tyrimą nutraukti.

Išvados

Privačių interesų deklaravimas yra nuolatinis ir tęstinis procesas, kai deklaruojantis asmuo, įgyvendindamas deklaravimo prievolę, turi užtikrinti, kad jo privačių interesų deklaracijoje visada būtų pateikti aktualūs duomenys. Nors deklaravimas yra viena veiksmingiausių viešųjų ir privačių interesų konfliktų viešojoje tarnyboje prevencijos priemonių, tačiau deklaravimas savaime konfliktų neišsprendžia, todėl, siekiant užkirsti kelią interesų konfliktų kilimui ir korupcijos plitimui, kompleksiškai turi būti taikomos ir kitos interesų konfliktų rizikos valdymo priemonės.

Interesų derinimo įstatymas yra pagrindinis teisės aktas, reguliuojantis deklaravimo instituto elementus: deklaruojančius subjektus, deklaracijos pateikimo tvarką ir terminus, deklaruotinus duomenis ir pan. Kiti teisės aktai (Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas, Valstybės politikų elgesio kodeksas ir t. t.) dažniausiai tik įvardija bendrą pareigą deklaruoti privačius interesus arba (Lietuvos banko įstatymas), nors tiesiogiai ir nenustato pareigos deklaruoti, bet gali būti vertinami kaip susiję su privačių interesų atskleidimu, t. y., siekiant suvaldyti interesų konflikto riziką, suteikia darbdaviui diskrecijos teisę nustatyti, kokią informaciją apie asmeninę ir šeimos finansinę veiklą privalo pateikti darbuotojai.

Per laikotarpį nuo 1997 metų, kai privačių interesų deklaravimo pareiga buvo įtvirtina priėmus Interesų derinimo įstatymą, deklaruojančių asmenų skaičius nuosekliai augo, nes buvo plečiamas privačius interesus privalančių atskleisti pareigų sąrašas. Šiuo metu išskiriami dviejų rūšių privačius interesus deklaruojantys subjektai: asmenys, dirbantys valstybinėje tarnyboje, kuriems Interesų derinimo įstatymo nuostatos taikomos be išlygų, ir visos apimties bei Interesų derinimo įstatymo 4 straipsnio 3 dalyje nurodyti asmenys, kuriems yra taikomos tik nuostatos dėl privačių interesų deklaravimo ir šio įstatymo 11 (Deklaruojančio asmens pareiga nusišalinti ir vengti interesų konfliktu) ir 13 straipsniai (Dovanų ar paslaugų priėmimo apribojimai), taip

pat pareiga laikytis Interesų derinimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalyje įtvirtintų pareigų. Tiek valstybinėje tarnyboje dirbančių asmenų sąrašas, tiek ir Interesų derinimo įstatymo 4 straipsnio 3 dalyje nurodytų deklaruojančių asmenų sąrašas nėra baigtinis ir nustatantis konkretų deklaruojančiųjų pareigų sąrašą ar skaičių. Atsižvelgiant į tai, kad deklaruojantiems asmenims visa apimtimi yra taikoma Interesų derinimo įstatyme įtvirtinta atsakomybė už šio įstatymo pažeidimus, o jų aktualių deklaracijų duomenys yra vieši, manytina, kad Interesų derinimo įstatymo 4 straipsnio 3 dalies 11 punkte nustatytas deklaruojančių asmenų sąrašas neturėtų būti plečiamas institucijos ar įstaigos vadovo sprendimu, suderintu su VTEK, o tik įstatymu.

Nuo 2021 m. sausio 1 d. deklaruotinų duomenų sąrašas akivaizdžiai trumpėjo ir daugeliu atveju tapo priklausomas nuo subjektyvaus deklaruojančiųjų asmenų vertinimo: deklarantas privalo nurodyti objektyviai nustatomus faktus, nurodytus Interesų derinimo Įstatymo 6 straipsnio 1 dalyje, tačiau interesus, egzistuojančius ar galinčius atsirasti, nurodytus šio straipsnio 2 dalyje, privaloma nurodyti tik tada, kai deklaruojančiam asmeniui einant tarnybines pareigas gali kilti reali situacija, kad jam teks spręsti (dalyvauti sprendžiant) klausimus, susijusius su nustatytinais deklaruotinais duomenimis, tai reiškia, kad deklarantas, visapusiškai įvertinęs situaciją, pats sprendžia, ar jo tarnybinėje veikloje atsiradusi aplinkybė gali jam kelti interesų konfliktą ir ar ją privalu deklaruoti. Toks teisinis reguliavimas neužtikrina Interesų derinimo įstatymo paskirties, taip pat paneigiamas visuomenės pagrįstas interesas žinoti viešųjų sprendimų priėmime dalyvaujančių asmenų interesus.

Interesų derinimo įstatyme nustatytos pareigos deklaruoti privačius interesus imperatyvumą paneigia VTEKĮ įtvirtinta šios komisijos teisė teikti deklaruojantiems asmenims raginimus pateikti deklaraciją, ją patikslinti arba papildyti. Teisinis reguliavimas, kai ne visi Interesų derinimo įstatyme nustatyti šio įstatymo kontrolę vykdantys subjektai turi teisę teikti deklaruojantiems asmenims raginimus, pažeidžia deklaruojančių asmenų lygybės prieš įstatymą principą, nes dalis jų teisinės atsakomybės gali išvengti tik todėl, kad su deklaravimu susijusias teisės normas jų atžvilgiu taiko VTEK, o ne kita institucija. Įstatymų leidėjui apsisprendus palikti raginimo institutą, jis turi būti reglamentuotas ne tik VTEKĮ, bet ir Interesų derinimo įstatyme, o jį teikti turėtų būti suteikti įgaliojamai visiems Interesų derinimo įstatymo kontrolės subjektams. Taip pat yra svarstytina, ar apskritai raginimo teisės naudojimas skatina ir užtikrina, kad deklaruojantys asmenys teisės aktų nustatyta tvarka ir terminais atskleistų savo privačius interesus.

DECLARATION OF PRIVATE INTERESTS IN LITHUANIA: RETROSPECTIVE AND PERSPECTIVE

Violeta Kosmačaitė
Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *This article analyzes the regulation of the obligation to declare private interests and its implementation in Lithuania. The legal acts regulating the declaration of private interests are evaluated, the entities with the obligation to disclose private interests are identified, and both the data to be indicated in the declaration of private interests and the procedure for the submission of such data are discussed. The relationship between the obligation to declare private interests and the possibility for the responsible authorities to invite declarants to submit, clarify, or supplement the declaration is also assessed. The article concludes that declaration is one of the most effective means of preventing conflicts of public and private interest in the public service, but it does not resolve conflicts in itself, so other risk management measures for conflicts of interest are necessary. The author also considers that there is no appropriate regulation when the list of declaring entities provided by law is not exhaustive, and the head of the institution or body (in coordination with the Central Commission for Official Ethics) has the right to impose an obligation to declare private interests and by-laws. The article concludes that the current statutory list of declarable data does not ensure the purposes of declaration, and in many cases depends on the subjective assessment of the declarant, when it is up to them to determine whether a circumstance may cause a conflict of interest and whether it must be declared.*

Keywords: *declaration, declaration, private interests, public interests, persons working in the public service, declarants, conflict of interest.*

Violeta Kosmačaitė: Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės instituto lektorė. **Mokslinių tyrimų kryptys**: administracinė teisė, administraciniai ginčai, tarnybinė etika.

Violeta Kosmačaitė: lecturer at the Institute of Public Law at the Law School at Mykolas Romeris University, **Research interests**: administrative law, administrative disputes, official ethics.

VAIKO TEISIŲ APSAUGOS INSTITUCIJŲ SISTEMA: RAIDA, VAIDMUO IR SVARBA

Edita Žiobienė
Lietuvos Respublikos Vaiko teisių apsaugos kontrolierė
El. paštas: edita.ziobiene@vtaki.lt

Santrauka. Straipsnyje analizuojama vykdomosios valdžios ir savivaldybių lygmenyje veikiančių institucijų, užtikrinančių vaiko teisių apsaugą, sistemos formavimasis, raida ir įgaliojimai, taip pat neatsietai nuo socialinio konteksto, pokyčių visuomenėje ir valstybėje vertinamos ir per tris dešimtmečius įvykusios šios sistemos reformos. Straipsnyje teisės doktrinos, tarptautinių dokumentų ir mokslinių darbų analize pagrindžiama, kodėl tik unifikuota ir centralizuota, vykdomajai valdžiai pavaldi, visas vaiko teisių užtikrinimo funkcijas vienijanti ir vieningus standartus koordinuotai taikanti vaiko teisių apsaugos institucija gali užtikrinti sėkmingą vaiko teisių įgyvendinimą ir tarptautinių įsipareigojimų vykdymą. Straipsnyje nurodoma, kad tik kokybiškai veikiančios institucijos, gebančios tarpusavyje bendradarbiauti, veikdamos savo įgaliojimų ribose tiek priimdamos sprendimus, tiek veikloje teikiančios prioritetą vaiko teisėms ir geriausiems vaiko interesams, gali padėti vaikams ir jų tėvams įgyvendinti teises ir pareigas vaikams. Tačiau šių institucijų stiprinimas, dėmesys jų veiklai jokiu būdu nesusiaurina ir nepaneigia tėvų teisių ar atsakomybės savo vaikams, bet priešingai, akcentuoja valstybės pareigą padėti tėvams įgyvendinti jų teises ir pareigas savo vaikams.

Reikšminiai žodžiai: Konstitucija, Vaiko teisių apsaugos konvencija, vaiko teisės, vykdomoji valdžia, savivaldybė, vaiko teisių apsaugos kontrolierius.

Įvadas

Atkūrus Lietuvos nepriklausomybę ir pasirinkus demokratijos kelią, reikšmingo poveikio tiek valstybės Konstitucijai, tiek ir vėlesnei konstitucinės jurisprudencijos raidai turėjo įvairios tarptautinės žmogaus teisių sutartys, o ypač Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija ir jos protokolai, taip pat šios Konvencijos turinį atskleidžiantys Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimai. Atkreiptinas dėmesys, kad daug žmogaus teisių sutarčių buvo priimtos ir įgyvendinamos įvairiose valstybėse nuo XX amžiaus antrosios pusės. O vaiko teisių apsaugos tarptautiniai standartai buvo įtvirtinti praktiškai tuo pačiu metu, kaip ir mūsų valstybės nepriklausomybė. Tikėtina, kad dėl šios priežasties tiek Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, tiek ir daugelio kitų valstybių konstitucijose vaiko teisėms skirta labai nedaug dėmesio. Vis dėlto primintina, kad ratifikuotos tarptautinės sutartys tampa nacionalinės teisės sistemos dalimi ir lemia ne tik ordinarinės teisės, bet ir konstitucinės doktrinos pokyčius. Valstybė negali paneigti savo tarptautinių įsipareigojimų, pasiteisindama nacionaliniu reguliavimu. Pasak Konstitucinio Teismo, Konstitucijoje įtvirtintas principas, kad Lietuvos Respublika laikosi savo valia prisiimtų tarptautinių įsipareigojimų, gerbia visuotinai pripažintus tarptautinės teisės principus. Tais atvejais, kai nacionaliniuose teisės aktuose (įstatymuose ar konstituciniuose įstatymuose) nustatomas toks reguliavimas, kuris konkuruoja su nustatytu tarptautinėje sutartyje, turi būti taikoma tarptautinė sutartis[1]. Valstybė, ratifikuodama JT Vaiko teisių konvenciją, įsipareigojo gerbti vaiko teises, jas užtikrinti ir imtis visų priemonių, kad vaiko teisės nebūtų pažeistos. Konvencijos 3 straipsnio 1 dalyje įtvirtintas vaiko interesų svarbos principas, pagal kurį visuose su vaiku susijusiuose sprendimuose ir viešajame, ir privačiame sektoriuose vaiko interesai turi būti įvertinti ir į juos atsižvelgta. Beje, Vaiko teisių komitetas įvardijo šią nuostatą kaip vieną iš keturių bendrųjų Konvencijos principų, skirtų visoms vaiko teisėms aiškinti ir įgyvendinti, taip pat taiko ją kaip dinamišką koncepciją, kurią būtina tinkamai įvertinti, atsižvelgiant į konkretų kontekstą[2]. Ne mažiau svarbus Konvencijos 4 straipsnyje nustaty-

1 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d. nutarimas“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.5B577ECB9DDD.

2 Jungtinių Tautų Vaiko teisių komiteto bendrasis komentaras Nr. 5 dėl bendrųjų Vaiko teisių

tas įpareigojimas valstybei imtis visų būtinų teisinių, administracinių ir kitų priemonių, skirtų šioje Konvencijoje pripažintoms teisėms įgyvendinti. Taigi, esant tokiam teisiniam reguliavimui, valstybei teko atsakomybė sukurti institucijų, užtikrinančių vaiko teisių apsaugą, sistemą.

Mokslininkų dėmesio dažniau sulaukia žmogaus teisių užtikrinimo ar ribojimo klausimai (T. Birmontienė, D. Jočienė, L. Beliūnienė ir kt.), šeimos teisės probleminiai klausimai – ištuokos, tėvystės pripažinimo, vaikų išlaikymo ir pan. (G. Sagatys, I. Kudinavičiūtė-Michailovienė ir kt.), vaiko kaip teisės subjekto ir jo teisių turinio analizė (J. Stripeikienė, B. Kairienė, G. Sakalauskas, A. Račkauskaitė-Burneikienė ir kt.), o institucijų sistema, įgaliojimų ribos vaiko teisių užtikrinimo kontekste retai tiriamos.

Šio tyrimo tikslas – išanalizuoti vykdomosios valdžios ir savivaldybių lygmenyje veikiančių institucijų, užtikrinančių vaiko teisių apsaugą, sistemą ir įgaliojimus, taip pat įvertinti šioje sistemoje įvykusias reformas. Šiam tyrimui sąmoningai pasirinktas vykdomosios valdžios kaip atsakingos už tarptautinių įsipareigojimų vykdymą ir vaiko teisių įgyvendinimą lygmuo. Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus kaip nepriklausomo ombudsmeno institucija buvo nagrinėjama ankstesniuose tyrimuose, o šiame tik pasitelkiami tam tikri šios institucijos atlikti tyrimai ir rekomendacijos.

Tyrimo tikslui pasiekti buvo taikomi dokumentų analizės, loginis, sisteminis, apibendrinimų, kritinės analizės ir kiti mokslinio tyrimo metodai. Taigi, pagrindinis šio straipsnio objektas – vykdomosios valdžios ir savivaldybių lygmenyje veikiančių institucijų, atsakingų už vaiko teisių įgyvendinimo užtikrinimą, įgaliojimai, santykis ir veikla.

---

konvencijos įgyvendinimo priemonių (2003), 12 punktas; Jungtinių Tautų Vaiko teisių komiteto bendrasis komentaras Nr. 12 dėl vaiko teisės būti išklausytam (2009), 2 punktas; Jungtinių Tautų Vaiko teisių komiteto bendrasis komentaras Nr. 14 dėl vaiko teisės pirmiausia atsižvelgti į jo (jos) interesus (3 straipsnio 1 dalis) (2013), 1 punktas. *Jungtinių Tautų Vaiko teisių komiteto bendrieji komentarai* (Vilnius: Lietuvos Respublikos Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga, 2018) http://vtaki.lt/uploads/structure/docs/485_a5eebb22a7f392edf-2d7634481bb46b5.pdf.

1. JT Vaiko teisių konvencijos įtaka vaiko teisių apsaugos institucijų formavimuisi ir pokyčiui

Visuotinai pripažįstama Jungtinių Tautų Vaiko teisių konvencijos reikšmė pakeičiant požiūrį į vaiką, jo statusą ir teises. Praktiškai iki šios tarptautinės sutarties daugelyje pasaulio šalių į vaiką žiūrėta kaip į „mažą suaugėlį" nesibodint jam užkrauti sunkaus fizinio darbo, reikalaujant prisidėti prie šeimos finansinės ar socialinės gerovės, kai kur įtraukiant į karinius konfliktus, jam suteikiant atsakomybę ir pareigas ne pagal amžių ir brandą. Labai dažnai vaikas buvo traktuojamas kaip šeimos dalis, vargu ar lygiavertis narys, priklausomas nuo šeimos gerovės, ar geranoriškos suaugusiųjų veiklos naudos gavėjas. Tikėtina, kad dėl šio istoriškai susiformavusio požiūrio dar ir šiandien kyla daug diskusijų dėl vaiko kaip teisės subjekto statuso ir jo santykio su kitais šeimos nariais.

Konvencijos reikšmė vertinta skirtingų mokslo sričių darbuose. Sociologijos mokslininkai teigia, kad Konvencija vaikų teisėms suteikė politinį pagrindą, vaikų politika išryškėjo kaip atskira socialinės politikos sritis, atsiskyrusi nuo šeimos ir jaunimo politikos. Tai suteikė galimybę peržiūrėti vaikų ir suaugusiųjų galios santykius[3]. Psichologijos moksle taip pat tirti galios santykių ir pagarbos vaikui ir jo teisėms pakitimai. O teisės srityje išryškėjo ne tik reglamentavimo pokyčių poreikis, bet ir poreikis keisti požiūrį. J. Stripeikienės teigimu, „visa teismų praktika buvo orientuota į vaiko, kaip šeimos globotinio, išlaikytinio padėtį, nors Lietuvos Respublikos Konstitucijos 18 straipsnis įteisino žmogaus teisių ir laisvių, kurios yra prigimtinės, principą. [...] Lietuvai ratifikavus Jungtinių Tautų vaiko teisių konvenciją iš esmės pakito vaiko, kaip teisės subjekto, teisinis statusas, tačiau ir šis tarptautinis teisės aktas sunkiai skynėsi kelią į praktinį gyvenimą. Kodekso „viršenybės", „atskiros normos taikymo" principai, neskatinantys sisteminės teisės normų analizės, susiklostę šeimos papročiai ir tradicijos, įsigalėjusi inercija nepakeitė nuostatos, kad vaikas negali ir neturi daugiau teisių nei jo tėvai arba tėvas (motina), su kuriuo jis gyvena"[4]. Teisėja taip pat teigia, kad „pirmas

3 Dalė Kabašinskaitė, „Vaikystės sociologija, vaikų teisės ir vaikų politika", *Filosofija. Sociologija* 3 (2002): 43.

4 Janina Stripeikienė, „Vaiko kaip savarankiško teisės subjekto problema", *Jurisprudencija*

svarbus žingsnis praktiškai ginant vaiką, kaip savarankišką teisės subjektą, buvo žengtas priėmus Vaiko teisių apsaugos pagrindų įstatymą. Šiame įstatyme įtvirtintos pagrindinės vaiko teisės ir laisvės, kurios turėjo būti saugomos visais civilinių teisių gynimo būdais. Kartu šio įstatymo 5 straipsnio 2 dalis nustatė, kad sprendžiant kilusius ginčus, kai įstatymai arba kiti teisės aktai kitaip negu šis įstatymas reguliuoja santykius, susijusius su vaiko teisėmis bei laisvėmis ir jų apsauga, arba kai šie klausimai nėra kitu įstatymu sureguliuoti, taikomas šis įstatymas. Ši pamatinė nuostata sukūrė svarbiausią išeities principą aiškinant ir taikant teisės normas, kad vaikas, kaip teisės subjektas, įgyja įstatymo nustatytas teises, o joms įgyvendinti kuriama vaiko teisių apsaugos sistema, paremta vaiko interesų viršenybės principu. Kitų teisės subjektų civilinės teisės įgyvendinamos ir ginamos, jeigu dėl to nepažeidžiami vaiko teisės ir teisėti interesai“[5].

Konvencijos 2 straipsnyje įtvirtinta pamatinė nuostata, kad valstybė privalo gerbti ir garantuoti visas Konvencijoje numatytas teises kiekvienam vaikui, priklausančiam jos jurisdikcijai be jokios diskriminacijos. Atkreiptinas dėmesys, kad žmogaus teisių apsaugos srityje iki Vaiko teisių apsaugos konvencijos priėmimo tarptautinėse sutartyse buvo akivaizdi takoskyra tarp pilietinių ir politinių, taip pat socialinių, ekonominių ir kultūrinių teisių. Tarptautinėje teisėje buvo įprasta grupuoti žmogaus teises į šiuos du blokus, jų įgyvendinimą prižiūrinčios tarptautinės institucijos vertindavo valstybių taikomas teisines ir kitokias garantijas atsietai. O Vaiko teisių konvencija apima visas teises, Konvencijos 4 straipsnyje nurodomi bendrieji valstybių dalyvių įsipareigojimai dėl įgyvendinimo, skirtumas tarp pilietinių ir politinių teisių ir ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių pabrėžiamas tik tuo aspektu, kad jų įgyvendinimas kainuoja valstybei: „ekonominėms, socialinėms ir kultūrinėms teisėms įgyvendinti valstybės dalyvės panaudoja kiek įmanoma daugiau savo turimų išteklių, o prireikus pasitelkia ir tarptautinį bendradarbiavimą“.

Ši nuostata atspindi realų pripažinimą, kad finansinių ir kitų išteklių trūkumas kai kuriose valstybėse gali kliudyti visiškai įgyvendinti ekonomines, socialines ir kultūrines teises. Todėl pateikiama sąvoka „laipsniškas įgyvendinimas“. Valstybės privalo pademonstruoti, kad jos, siekdamos įgyvendinti

42, 34 (2003): 15.

5 Janina Stripeikienė, „Vaiko kaip savarankiško teisės subjekto problema“, *Jurisprudencija* 42, 34 (2003): 15.

teises, „panaudoja kiek įmanoma daugiau savo turimų išteklių“ ir, jei reikia, siekia tarptautinio bendradarbiavimo. Kai valstybės ratifikuoja Konvenciją, jos prisiima įsipareigojimus įgyvendinti teises ne tik savo jurisdikcijoje, bet taip pat prisidėti prie teisių įgyvendinimo visame pasaulyje, bendradarbiaudamos pasauliniu mastu[6].

Ne tik Konvencijos nuostatos yra reikšmingos mūsų valstybės instituciniams pokyčiams, bet ir Konvencijos įgyvendinimo priežiūros funkciją atliekančio JT Vaiko teisių komiteto formuojama praktika tiek individualiose rekomendacijose valstybei, tiek ir bendraisiais komentarais[7], kuriais aiškinamos Konvencijos nuostatos. Komitetas, nagrinėdamas periodines valstybių narių ataskaitas, vertina pokytį valstybėje, teikia rekomendacijas ir iki kito ataskaitinio vertinimo tikisi sulaukti iš valstybės informacijos apie reikalingų veiksmų ėmimąsi, pokyčius įstatymų leidyboje, naujai įgyvendinamas strategijas, programas, paslaugas vaikams ir jų įstatyminiams atstovams.

Komiteto nuomone, valstybės pareiga – skatinti vaikų galimybę visiškai naudotis Konvencijoje numatytomis teisėmis, priimant teisės aktus, įsteigiant valstybines ir nepriklausomas koordinavimo ir stebėsenos įstaigas, renkant visapusiškus duomenis, didinant sąmoningumą ir organizuojat mokymus, taip pat kuriant ir įgyvendinant atitinkamą politiką, paslaugas ir programas. Vienas iš patenkinamų Konvencijos priėmimo ir beveik visuotinio ratifikavimo rezultatų buvo įvairių į vaikus orientuotų ir į juos atsižvelgiančių organų, struktūrų ir veiklos sukūrimas nacionaliniu lygiu, pavyzdžiui, vaiko teisių apsaugos padaliniai vyriausybėje, vaikų ministrai, tarpministeriniai komitetai vaikų klausimais, parlamento komitetai, poveikio vaikams analizė, vaikų biudžetai, ataskaitos apie vaikų teisių padėtį, NVO koalicijos vaikų teisių apsaugos klausimais, vaikų ombudsmenai, vaikų teisių komisarai ir kt. Nors kai kurie pokyčiai yra daugiau kosmetiniai, jų atsiradimas rodo, kad keičiasi vaiko vietos visuomenėje supratimas, vaikams suteikiama daugiau politinio prioriteto, taip pat atsižvelgiama į valdymo poveikį vaikams ir jų žmogaus teisėms[8].

---

6 Jungtinių Tautų Vaiko teisių komiteto bendrasis komentaras Nr. 5 dėl bendrųjų Vaiko teisių konvencijos įgyvendinimo priemonių (2003), 7 punktas. *Jungtinių Tautų Vaiko teisių komiteto bendrieji komentarai* (Vilnius: Lietuvos Respublikos Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga, 2018).
http://vtaki.lt/uploads/structure/docs/485_a5eebb22a7f392edf2d7634481bb46b5.pdf.

7 JT Vaiko teisių komitetas yra išleidęs 25 bendruosius komentarus įvairiais klausimais.

8 Jungtinių Tautų Vaiko teisių komiteto bendrasis komentaras Nr. 5 dėl bendrųjų Vaiko teisių

2. Institucijų raida ir požiūrio į institucinę vaiko teisių apsaugą kaita

Manytina, kad labai svarbu žinoti ir suprasti, kaip vystėsi požiūris į vaiko teises Lietuvoje, kokios sąlygos ir aplinkybės lėmė institucijų raidą, kaitą, todėl vaiko teisių apsaugos institucijų sistema analizuojama nagrinėjamiems laikotarpiams būdingų socialinių, teisinių ir kitų pokyčių kontekste.

2.1. Vaiko teisių apsaugos institucijų sistemos formavimasis

Pasak mokslininkų, įsigaliojus Konstitucijai, evoliucinio principo laikymasis ir noras paruošti kokybiškai naujus teisės aktus ir sukurti naują žmogaus teisių apsaugos sistemą, kuri netrukdytų integruotis į demokratinių valstybių bendradarbiavimo procesą, lėmė laipsnišką pagrindinių teisėsaugos procesą reglamentuojančių teisės aktų ir šiame procese dalyvaujančių institucijų sistemos tobulinimą[9]. Išnagrinėjus to meto Vyriausybių programas ir priimtus teisės aktus, paaiškėjo, kad reforma vaikų teisių apsaugos institucijų sistemoje prasidėjo 1993 m., kai buvo įsteigta Vaiko teisių apsaugos tarnyba prie Socialinės apsaugos ministerijos, o miestų ir rajonų valdyboms pavesta pertvarkyti nepilnamečių teisių apsaugos ir globos tarnybas į vaikų teisių apsaugos tarnybas ir pavesti joms vykdyti šių tarnybų nuostatuose numatytus uždavinius[10]. Atkreiptinas dėmesys, kad realiai vaiko teisių užtikrinimas ir įgyvendinimas buvo pavestas to meto savivaldybių padaliniams, o Vaiko teisių apsaugos tarnyba įpareigota teikti rajonų, miestų vaikų teisių apsaugos tarnyboms, kitoms valstybinėms ir visuomeninėms institucijoms metodinę paramą, apibendrinti ir skleisti darbo patirtį vaikų teisių apsaugos srityje. Pabrėžtina, kad keitėsi ne tik institucijos, išsiplėtė jų veiklos sritis ir vaiko teisių turinys: jei anksčiau buvo sprendžiami tik nepilnamečių justi-

---

konvencijos įgyvendinimo priemonių (2003), 9–10 punktai. *Jungtinių Tautų Vaiko teisių komiteto bendrieji komentarai* (Vilnius: Lietuvos Respublikos Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga, 2018) http://vtaki.lt/uploads/structure/docs/485_a5eebb22a7f392edf2d-7634481bb46b5.pdf.

9 Nepilnamečių justicija Lietuvoje (Vilnius: Nusikalstamumo prevencijos Lietuvoje centras, 1998), 13.

10 „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1993 m. spalio 19 d. nutarimas Nr. 782 „Dėl priemonių vaiko teisių apsaugai gerinti““, *Valstybės žinios*, 1993, Nr. 55-1073.

cijos ir globos bei įvaikinimo klausimai, tai ratifikavus JT Vaiko teisių konvenciją, teko nagrinėti daug daugiau vaiko teisių užtikrinimo klausimų. Be to, tuo pačiu metu vyko pertvarka ir kitų institucijų kompetencijos ribose: nutrauktos sveikatos paslaugos vaikams mokyklose nustačius, kad vaiko teisė į sveikatą turėtų būti įgyvendinama sveikatos įstaigose, suteikiant tėvams teisę ne tik būti informuotiems apie vaiko sveikatą ir jam reikalingas procedūras ar gydymo metodus, bet ir dalyvauti priimant sprendimus dėl vaikų sveikatos; teisėsaugos institucijos aktyviai įsijungė į nepilnamečių justicijos procedūras. Iš kitos pusės, šis pereinamasis laikotarpis buvo itin sudėtingas dėl požiūrio ir nusistovėjusios ydingos praktikos: vaikams, paimtiems iš tėvų, dažniausiai buvo nustatoma institucinė globa to meto vaikų namuose, kuriuose vidutiniškai gyvendavo 100–150 vaikų, o dalis vaikų iš sudėtingų rizikos šeimų buvo tiesiog apgyvendinami internatinėse mokyklose (vėliau jos reformuotos į mokyklas su bendrabučiu). Didžioji neįgalių vaikų dalis augo specialiose įstaigose, nes šeima retai pasiryždavo auginti neįgalų vaiką, kadangi paslaugų tokioms šeimoms tiesiog nebuvo. O mokymosi sunkumų turintys vaikai mokėsi specialiosiose mokyklose. Visų šių švietimo ir socialinių įstaigų tinklas valstybėje buvo tikrai didelis.

Atkreiptinas dėmesys ir į pokyčius šeimos demografinėje charakteristikoje. Pasak mokslininkų, kai kurie šeimos demografinių pokyčių požymiai, tokie kaip neregistruotos santuokos ar nesantuokiniai vaikai mūsų šalyje dar iki XX a. paskutiniojo dešimtmečio buvę deviantiniai, tapo vis labiau įprastu socialiniu reiškiniu ir į juos žiūrima vis tolerantiškiau[11]. Primintina, kad Vaiko teisių konvencija įpareigoja valstybę suteikti tėvams visokeriopą pagalbą auginant vaikus ir užtikrinant jų teises. Šeimos politikos pagrindai pradėti kurti Nepriklausomybės pradžioje. Buvo siekiama padėti tėvams lanksčiau suderinti motinystę / tėvystę su darbu (dar 1989 m. prailgintos mokamos vaiko auginimo atostogos, numatyta išsaugoti nepertraukiamą darbo stažą). Vis dėlto, pasak V. Stankūnienės, 1990-ųjų pradžioje paramos šeimai priemonių sistemos kūrimas pakreipiamas siauru ir brangiu pašalpų šeimoms sistemos plėtros keliu, t. y. kardinaliai keičiama šeimos politikos idėjinė kryptis. Siekiant grąžinti tradicines vertybes, sklandant familializmo nuotaikoms, moterys buvo skatinamos grįžti į šeimą, atlikti vadinamąją pir-

11 Vladislava Stankūnienė, Aiva Jonkarytė ir Alfonsas Algimantas Mitrikas, „Šeimos transformacija Lietuvoje: požymiai ir veiksniai“, *Filosofija. Sociologija* 2 (2003): 55.

minę žmonos ir motinos pareigą. Skatinant vaikus auklėti šeimoje, sukurta sudėtinga pašalpų sistema, pareikalavusi iš valstybės didelių finansinių išlaidų. Buvo uždaromos ikimokyklinės institucijos. Tai buvo nemažas smūgis paramos šeimai sistemai. Siekiant toliau tobulinti paramos šeimai sistemą, nebuvo įvertinta, kokia svarbi šios formos parama šeimai ir kokias galimybes teikė šis sovietmečio palikimas[12]. Analizuojant to meto šeimos politikos raidą, pastebėtina, kad nors vyko diskusijos dėl universalesnės, į socialines grupes orientuotos ir su pajamomis sietinos finansinės paramos šeimai, kuri būtų padėjusi efektyviau spręsti šeimų ir jose augančių vaikų socialines problemas, bet pagrindinis dėmesys buvo sutektas į visuotinę piniginę paramą. Tačiau, pasak mokslinių to meto tyrimų, tėvai, auginantys mažamečius vaikus, Lietuvoje turėjo labai ribotą pasirinkimą, kaip vaikų ugdymą ir priežiūrą derinti su apmokamu darbu. Pagrindinė parama derinant šeimą ir darbą išliko motinystės, tėvystės ir vaiko priežiūros atostogų sistema ir vaikų priežiūros institucijos, kurios, beje, plėtojosi itin prieštaringai[13]. Didėjanti vaikų priežiūros ir ugdymo paslaugų paklausa įrodė, kad buvo klystama naikinant ikimokyklinių institucijų sistemą. Akivaizdu, kad ateityje moterų ekonominis aktyvumas nemažės, net atvirkščiai, tad šių paslaugų poreikis neabejotinai išliks ir greičiausiai didės, tad buvo būtina gerinti tiek paslaugų kiekybę, tiek jų kokybę, tiek prieinamumą. Lanksčios užimtumo formos buvo labai menkai išplėtotos, jų praktiškai negalima vertinti kaip funkcionuojančios paramos šeimai priemonės[14]. Suprantama, kad tuo laikotarpiu Vaiko teisių apsauga buvo labiau matoma per socialinę prizmę ir Vaiko teisių užtikrinimo politika buvo sudėtinė šeimos politikos dalis.

2001 m. buvo nuspręsta dar kartą reformuoti institucijas, likviduojant Vaikų teisių apsaugos tarnybą prie Socialinės apsaugos ir darbo ministeri-

12 Vladislava Stankūnienė, Aiva Jasilionienė ir Raminta Jančaitytė, „Šeima, vaikai, šeimos politika: modernėjimo prieštaros“, *Kolektyvinė monografija* (Vilnius: Socialinių tyrimų institutas, 2005), 150.

13 Sovietų Sąjungoje vaikų ugdymo lopšeliuose-darželiuose kiekybiniai rodikliai buvo labai aukšti, o per pirmuosius nepriklausomybės metus dėl skatinimo mažamečius auklėti namuose ikimokyklinių įstaigų skaičius drastiškai sumažėjo, ypač kaimiškose vietovėse. Vis dėlto šios visuomenės nuostatos nebuvo ilgalaikės, o vykdomosios valdžios vykdoma politika nebuvo nuosekli ir toliaregiška, todėl tai lėmė ikimokyklinio ugdymo sistemos nykimą.

14 Vladislava Stankūnienė, Aiva Jasilionienė ir Raminta Jančaitytė, „Šeima, vaikai, šeimos politika: modernėjimo prieštaros“, *Kolektyvinė monografija* (Vilnius: Socialinių tyrimų institutas, 2005), 158–159.

jos, o jos vykdytas įvaikinimo funkcijas perduoti Įvaikinimo tarnybai prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos. Kitos funkcijos, susijusios su informacijos apie vaikus kaupimu, sisteminimu, analize ir metodiniu vadovavimu rajonų (miestų) savivaldybių vaikų teisių apsaugos tarnybų darbui, perduotos Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai[15]. Vaiko teisių priežiūros ir kontrolės funkcija priskirta Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus institucijai, įsteigtai atskiru įstatymu[16]. Vyriausybė nustatė, kad savivaldybių vaiko teisių apsaugos tarnybos savivaldybės teritorijoje įgyvendina pagrindines Vaiko teisių konvencijos nuostatas, vykdo vaiko teisių apsaugą, įstatymų nustatyta tvarka gina vaiko teises ir teisėtus interesus, organizuoja ir prižiūri likusių be tėvų globos vaikų globą (rūpybą), atstovauja vaiko teisėms ir teisėtiems interesams teismuose, organizuoja prevencinį darbą su vaiko tėvais, atlieka kitas joms pavestas funkcijas[17].

2004 m. Vyriausybės ataskaitoje JT Vaiko teisių komitetui teigta, kad vienam savivaldybės vaiko teisių apsaugos tarnybos tarnautojui vidutiniškai teko aptarnauti daugiau kaip po 3,5 tūkstančio vaikų. Nemaža savivaldybių, kuriose vienam tarnautojui teko 5–6 tūkstančiai vaikų, o Vilniaus ir Kėdainių rajonuose vienam tarnautojui teko net po 7–8 tūkstančius vaikų[18]. Akcentuotina, kad šių tarnybų atliekamų funkcijų gausa ir įvairovė, didelis darbo krūvis[19] rodo, kad vaiko teisės ir jų interesai negalėjo būti pakanka-

15 „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. vasario 5 d. nutarimas Nr. 134“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.AAC773BD428B.

16 2000 m. gegužės 25 d. buvo priimtas Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstatymas. „Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstatymas“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.70F4FFCAE536.

17 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. gruodžio 17 d. nutarimu Nr. 1983 patvirtinti Bendrieji vaiko teisių apsaugos tarnybų nuostatai, kurie pakeitė Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. gegužės 13 d. nutarimu Nr. 370 patvirtintus Rajonų, miestų vaikų teisių apsaugos tarnybų bendruosius nuostatus. „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. gruodžio 17 d. nutarimas Nr.1983“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.1CDFCA2AE1E9.

18 „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. vasario 9 d. nutarimas Nr. 142 „Dėl Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencijos įgyvendinimo ataskaitos patvirtinimo““, 71 punktas, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.0E697072A7D2.

19 Ataskaitoje kaip pavyzdys pateikiamas 2002 m. vaiko teisių apsaugos tarnybų darbo krūvis: atstovavimas vaiko teisėms teisme – 16 062 išvados teismui, 1166 pareiškimai teismui, 78 prašymai teismui, 1144 ieškiniai teismui, dalyvavimas 11 866 bylose teisme; vaiko skubus paėmimas iš šeimos ar kitos jo buvimo vietos dėl smurto prieš vaiką – 389 atvejai; tarnybos iniciatyva iškeltos 96 baudžiamosios bylos prieš smurtautoją; socialinio darbo organizavi-

mai ir deramai atstovaujami ir ginami. Beje, to meto Vyriausybė gana atvirai pripažino institucinės vaiko teisių apsaugos veiklos problemas: tarnybų specialistų teisinių gebėjimų užtikrinant tinkamą ir kvalifikuotą vaiko teisių ir teisėtų interesų apsaugą stoka; nepakankama kvalifikacija atstovaujant vaikui teisme; viešojo administravimo gebėjimų stoka; socialinių partnerių, galinčių laiku suteikti kvalifikuotą pagalbą šeimai ir vaikui, trūkumas; menka tarnybų materialinė techninė bazė; žmogiškųjų išteklių tarnybose stoka[20]. Matyt, ne tik Lietuvos Vyriausybei buvo būdinga savikritika. Kai kurie autoriai, tyrinėję pirmąsias Rytų Europos valstybių ataskaitas JT Vaiko teisių komitetui, nurodo, kad valstybės atvirai pripažino veiklos trūkumus, finansavimo stoką ir demonstravo siekį kuo geriau užtikrinti vaiko teises[21].

JT Vaiko teisių komitetas, išnagrinėjęs valstybės pateiktą ataskaitą, šalia daugybės pastabų ir rekomendacijų dėl smurto prieš vaikus, globos, sveikatos priežiūros paslaugų, pragyvenimo lygio ir kt., įvertino institucinę vaiko teisių apsaugos reformą ir išreiškė susirūpinimą „koordinavimo ir darnos stoka įgyvendinant Konvenciją tiek centriniu, tiek vietos lygmenimis, ypač vietos savivaldos institucijose“[22].

Kita vertus, tuo laikotarpiu keitėsi ne tik teisės aktai, institucinė sąranga, bet ir supratimas apie valstybės vaidmenį, privataus gyvenimo ribas, valstybės paramą. Remiantis mokslininkų darbais, teigtina, kad sumažėjo valstybės vaidmuo šeimos gyvenime, nuo universalios paramos šeimoms buvo pereita prie paramos atsižvelgiant į pajamas[23]. Priėmus naują Civilinį kodek-

mas 16 714 socialinės rizikos šeimų ir su 39 967 jose gyvenančiais vaikais; organizuotas vaiko laikinosios ir nuolatinės globos (rūpybos) nustatymas 3003 likusiems be tėvų globos vaikams.

20 „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. vasario 9 d. nutarimas Nr. 142 „Dėl Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencijos įgyvendinimo ataskaitos patvirtinimo““, 72 punktas, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.0E697072A7D2.

21 Martha Davis, Roslyn Powell, „The International Convention on the Rights of the Child: A Catalyst for Innovative Childcare Policies“, *Human Rights Quarterly* 25, 3 (2003): 689, 696; J. Holtz, „Child Welfare in Crisis: A Focus on Eastern Europe“, *Chicago-Kent Journal of International and Comparative Law* 14, 2 (2014).

22 „Jungtinių Tautų vaiko teisių komiteto 2006 m. kovo 17 d. baigiamosios pastabos ataskaitoms, kurias pateikė valstybės narės pagal Konvencijos 44 straipsnį nagrinėjimas: Lietuva, Nr. CRC/C/LTU/CO/2“, 10 punktas, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FLTU%2FCO%2F2&Lang=en.

23 Dalė Kabašinskaitė, Maren Bak, „Lithuania's children's policy in the period of transition“, *International Journal of Social Welfare* 15 (2006): 252.

są, iš esmės pasikeitė vaikų globos rūšys ir formos, prioritetas suteiktas globai šeimoje. Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaigos duomenimis, 2000 m. globojamų vaikų buvo 13,5 tūkstančio (iš jų 56 proc. globojami šeimose, 3 proc. – šeimynose, 41 proc. – globos įstaigose), o 2001 m. globojamų vaikų skaičius išaugo iki 16 tūkstančių. Nurodoma, kad kasmet globojamų vaikų skaičius išaugdavo papildomu tūkstančiu vaikų. Tiesa, kontrolierės ataskaitoje teigiama, kad dėl vieningos apskaitos sistemos nebuvimo šie duomenys yra apytiksliai[24]. Nepriklausomai nuo teisės aktų kaitos ir juose nustatytų prioritetų institucinė vaikų globa išliko: daugiausia vaikai buvo nukreipiami į dideles valstybės, apskričių[25] ir savivaldybių globos įstaigas, skirtas 100 ir daugiau vaikų. Nevyriausybinės organizacijos ir religinės bendruomenės steigė privačias mažesnes globos įstaigas, pradėta skatinti vaikų globą šeimynose ir šeimose. Vaiko teisių užtikrinimo klausimai buvo suprantami kaip socialinės gerovės užtikrinimas, todėl dažniausiai, iškilus vaiko teisių užtikrinimo klausimams, buvo nagrinėjami socialiniai klausimai. Valstybės ir savivaldybės teikiamos paslaugos buvo orientuotos į socialiai pažeidžiamas šeimas, įtraukiant jas į socialinės rizikos sąrašus[26]. 2000 m. tokių riziką patiriančių šeimų sąraše buvo 18,1 tūkstančio, o jose augo 40,3 tūkstančio vaikų[27].

Tuo metu vyravo supratimas, kad valstybės pareiga yra užtikrinti vaikų, augančių socialinės rizikos šeimose socialines teises, padėti tėvams, teikiant socialines paslaugas, įgyvendinti jų pareigas vaikams. Tai gana siauras supra-

24 Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus ataskaita, (2001): 93, http://vtaki.lt/lt/vtaki-veiklos-sritys/veiklos-ataskaitos?page=2.

25 1994 m. liepos 19 d. Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 5 straipsniu įsteigta 10 apskričių, kuriose įsteigtos Viršininkų administracijos, kurioms savo teritorijoje buvo pavesta vykdyti įvairias ekonomines, socialines, švietimo, sveikatos ir kt. sričių funkcijas.

26 Pagal Socialinių paslaugų įstatymą (2006) rizikos šeima – tai šeima, kurioje auga vaikų iki 18 metų ir kurioje bent vienas iš tėvų piktnaudžiauja alkoholiu, narkotinėmis, psichotropinėmis ar toksinėmis medžiagomis, yra priklausomas nuo azartinių lošimų, dėl socialinių įgūdžių stokos nemoka ar negali tinkamai prižiūrėti vaikų, naudoja prieš juos psichologinę, fizinę ar seksualinę prievartą, gaunamą valstybės paramą panaudoja ne šeimos interesams ir todėl iškyla pavojus fiziniam, protiniam, dvasiniam, doroviniam vaikų vystymuisi ir saugumui. Socialinės rizikos šeimai priskiriama ir šeima, kurios vaikui įstatymų nustatyta tvarka yra nustatyta laikinoji globa (rūpyba).

27 Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus ataskaita, (2001): 93, http://vtaki.lt/lt/vtaki-veiklos-sritys/veiklos-ataskaitos?page=2.

timas, nes pamiršta, kad valstybės pareiga – padėti visiems tėvams įgyvendinti jų teises ir pareigas, taip pat neskirstyti šeimų į socialiai pažeidžiamas ir „normalias", nes kiekvienoje šeimoje gali kilti įvairiausių iššūkių užtikrinant vaiko teises, ne tik socialinę gerovę. Nors Vaiko teisių konvencijos nuostatos turėjo būti taikomos tiesiogiai visa apimtimi visiems vaikams, vis dėlto tuo laikotarpiu akcentas buvo socialinė gerovė, siekiant realiai užtikrinti minimalias gyvenimo sąlygas ir ydingai manant, kad „normalioje" šeimoje tėvai patys užtikrins savo vaiko teises. Nors valstybės pareiga pagal Konvenciją – imtis visų priemonių ir užtikrinti, kad Konvencijos nuostatoms būtų suteikta teisinė galia. JT Vaiko teisių komitetas akcentuoja, kad labai svarbu, kad visuose susijusiuose „sektorių" (švietimo, sveikatos, teisingumo ir kt.) įstatymuose nuosekliai atsispindėtų Konvencijos principai ir standartai[28]. Nagrinėdamas valstybių dalyvių ataskaitas, Komitetas dažnai skatina vyriausybes tarpinstitucinį koordinavimą vykdyti ne tik tarp tiesiogiai už vaiko teisių įgyvendinimo užtikrinimą atsakingų institucijų, bet ir kitų sričių – valstybės biudžeto, ūkio planavimo, teisėsaugos, socialinės apsaugos ir kt.

Primintina, kad tuo laikotarpiu valstybė išgyveno finansinę ekonominę krizę. Pasak Vaiko teisių apsaugos kontrolierės, savivaldybių finansinis skurdumas, nepajėgumas vykdyti įsipareigojimų, vėluojančios socialinės išmokos skaudžiausiai veikė socialiai pažeidžiamas šeimas, jų vaikus ir globojamus vaikus. Nesukurtas valstybės paramos panaudojimo kontrolės mechanizmas taip pat neigiamai veikė socialiai pažeidžiamiausius vaikus[29].

Atlikus to laikotarpio teisės aktų analizę, galima manyti, kad vykdomoji valdžia negalėjo aktyviai ir tiesiogiai dalyvauti vaiko teisių įgyvendinimo procese, nes iki 2003 m. vaiko teisių apsauga buvo savarankiška savivaldybių funkcija. Tik pakeitus Vietos savivaldos įstatymą[30] vaiko teisių apsauga tapo valstybine funkcija, kurios vykdymas buvo deleguotas savivaldybėms. Nustatyta, kad vaiko teisių apsaugos tarnybos – tai savivaldybės administracijos

28 Jungtinių Tautų Vaiko teisių komiteto bendrasis komentaras Nr. 5 dėl bendrųjų Vaiko teisių konvencijos įgyvendinimo priemonių (2003), 22 punktas. *Jungtinių Tautų Vaiko teisių komiteto bendrieji komentarai* (Vilnius: Lietuvos Respublikos Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga, 2018) http://vtaki.lt/uploads/structure/docs/485_a5eebb22a7f392edf2d-7634481bb46b5.pdf.

29 Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus ataskaita, (2001): 107, http://vtaki.lt/lt/vtaki-veiklos-sritys/veiklos-ataskaitos?page=2.

30 „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 7, 8 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas Nr. IX-1095", TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.31FC2C50CC5D.

struktūriniai padaliniai, kurių kompetencijai priskirtos Vyriausybės nustatytos funkcijos ir skiriamas finansavimas iš valstybės biudžeto vaiko teisių apsaugai. Taip pat buvo patvirtinta Savivaldybių vaiko teisių apsaugos tarnybų veiklos tobulinimo programa[31], pagal kurią buvo skirta papildomų lėšų savivaldybių vaiko teisių apsaugos tarnybų darbuotojų kvalifikacijai tobulinti, darbui su globėjų (rūpintojų) šeimomis ir globai (rūpybai) šeimoje gerinti, skiriama lėšų papildomoms pareigybėms įsteigti ir tarnybų infrastruktūrai gerinti. Primintina, kad tuo laikotarpiu buvo priimti arba pakeisti esminiai teisės aktai: Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas, Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas, Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas, Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodeksas. Buvo ratifikuotos tarptautinės sutartys, susijusios su šeimos santykiais ir vaiko teisių apsauga: vaiko teisių specialistams teko pareiga dalyvauti vaikų apklausose ikiteisminiuose tyrimuose, teikti išvadas civilinėse bylose, atstovaujant geriausius vaiko interesus, nustatant vaiko gyvenamąją vietą, išlaikymą, bendravimą su skyriumi gyvenančiu tėvu / motina, paveldėjimo, globos, įvaikinimo ir kitose bylose. Todėl buvo ypač svarbu kelti šių darbuotojų kvalifikaciją.

Vaiko teisių apsaugos kontrolierės teigimu, tyrimuose dėl nepiniginių teismo sprendimų vykdymo buvo keliami savivaldybių vaiko teisių tarnybų, policijos pareigūnų neveikimo, pasyvaus reagavimo ar nereagavimo klausimai, taip pat teismo sprendimų vykdymo procese dalyvaujančių institucijų kompetencijos ribos ir gebėjimas atlikti pavestas funkcijas[32]. Kontrolierės ataskaitose akcentuojamas pareigūnų požiūris į vaiką – tiek nukentėjusį nuo nusikaltimo, tiek ir įtariamąjį, pagarbos trūkumą, galios demonstravimą, teisės aktų nesilaikymą: „[...] pareigūnų kaip atstovaujančių teisybės, teisingumo, pagarbos įstatymui įvaizdžio formavimas lieka teoriniame lygmenyje – vaikai patiria pareigūnų fizinį ir psichinį smurtą, formalų, abejingą arba auklėjamąjį elgesį. [...] Pareigūnų sprendimai taikyti laisvės apribojimą nepilnamečiui paprastai yra neadekvatūs pastarojo elgesiui, jo asmenybės ypatumams bei socialinei aplinkai ir priimami turint tikslą greičiau išaiškinti nusikaltimą, baigti bylos tyrimą, išgauti nepilnamečio prisipažinimą padarius nusikaltimą ir pan.“[33].

31 „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. rugsėjo 18 d. nutarimas Nr. 1179“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.8520AF906D8F.

32 Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus ataskaita, (2003): 24, http://vtaki.lt/lt/vtaki-veiklos-sritys/veiklos-ataskaitos?page=2.

33 *Ibid*., 27.

Ypač kritiškai to meto vaiko teisių apsaugos institucijas vertinanti mokslininkė teigia, kad vaiko teises reglamentuojantys įstatymai nebuvo tinkamai įgyvendinami. Tai būtų galima sieti su tokiais trikdžiais: menkas, dažnai savamokslis vaiko teisėms atstovaujančių specialistų teisinis pasirengimas ir psichologijos žinių stygius; nepakankamas vaiko teisių apsaugos tarnybų ir kitų institucijų materialinis ir techninis aprūpinimas, dideli darbo krūviai esant mažam darbuotojų skaičiui; nebuvo bendros vaiko teisių apsaugos sistemos ir neišplėtotas paslaugų šeimai ir vaikui tinklas, tarpžinybinio bendradarbiavimo stoka; nepakankamas visuomenės informavimas vaiko teisių klausimais[34]. Didžioji dalis darbuotojų turėjo pedagoginį išsilavinimą, tad vaiko raidos psichologijos žinių tikrai turėjo, tegalima abejoti, ar tų žinių lygis buvo pakankamas sprendžiant probleminius klausimus, tačiau sutiktina su tuo, kad teisinių žinių trūkumas, per mažas dėmesys darbuotojų kvalifikacijos kėlimui itin neigiamai paveikė vaiko teisių apsaugą.

Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga, nuolat vykdžiusi vaiko teisių padėties ir vaiko teisių apsaugos institucijų veiklos stebėseną, tyrusi gaunamus skundus ir atlikusi daug tyrimų savo iniciatyva, praktiškai kiekvienais metais savo ataskaitose pateikdavo pastabas dėl fragmentuotos, skirtingai savivaldybėse veikiančios vaiko teisių apsaugos, dėl nepakankamo Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos bei jos pavaldžių įstaigų metodinio vadovavimo savivaldybių vaiko teisių tarnyboms. Ne vienoje metinėje ataskaitoje teigiama, kad nors ir savivaldybių vaiko teisių apsaugos skyriai – arčiausiai vaiko esanti vaiko teisių apsaugos grandis, kuri turėtų būti lengvai pasiekiama kiekvienam vaikui ir suteikti tiek vaikams, tiek kitiems besikreipiantiems asmenims efektyvią ir operatyvią pagalbą, vis dėlto savivaldybių vaiko teisių apsaugos skyrių veikla itin priklauso nuo situacijos konkrečioje savivaldybėje, numatytų veiklos prioritetų ir pačių vietos politikų veiklos. Vykdomosios valdžios institucijos nevertino, kaip savivaldybės vykdo joms deleguotą funkciją, Seimas parlamentinės kontrolės funkcija dažniau naudodavosi tik nagrinėdamas atskirus rezonansinius atvejus.

34 Živilė Jonynienė, „Vaiko teisių įgyvendinimo Lietuvoje aktualijos“, *Acta Paedagogica Vilnensia* 15 (2005): 140.

2.2. Kas atsakingas už vaiko teisių apsaugą: vykdomoji valdžia ar savivaldybės?

Nors įstatymais buvo labai aiškiai nustatyta, kad vaiko teisių apsauga yra valstybės funkcija, tiek įstatymų leidžiamoji, tiek ir vykdomoji valdžios savo vaidmenį įgyvendinant vaiko teisių apsaugą įsivaizdavo labai siaurai: tik per įstatymų leidybą, reglamentavimą poįstatyminiais teisės aktais, kai kur – kaip metodinį vadovavimą, paliekant savivaldybėms visiškai savarankiškai įgyvendinti vaiko teisių apsaugą visa apimtimi. Primintina, kad vaiko teisių apsaugos funkcija buvo deleguota savivaldybėms, o kitos su paslaugomis susijusios funkcijos – ugdymas, sveikatos apsauga, socialinės paslaugos ir pan. – buvo savarankiškos savivaldybių funkcijos. Praktikoje buvo pastebima, kad savivaldybių administracijos sėkmingiau įgyvendina savarankiškas funkcijas, o deleguota vaiko teisių apsaugos funkcija atrodo lyg primesta. Todėl suprantamas JT Vaiko teisių komiteto susirūpinimas dėl koordinavimo ir darnos stokos tarp valstybės institucijų ir savivaldybių[35].

Primintina, kad, ratifikuodama Vaiko teisių konvenciją, valstybė prisiėmė tarptautinius įsipareigojimus, už kurių įgyvendinimą turėtų būti atsakinga vykdomoji valdžia, kuri negali jų įgyvendinimo paneigti ar pateisinti savo atsakomybės perkėlimu, t. y. delegavimu savivaldai. Susiformavus tokiai ydingai praktikai ne tik Lietuvoje, bet ir kitose valstybėse, JT Vaiko teisių komitetas atskiru komentaru kreipėsi į valstybes primindamas, kad „valdžios decentralizavimas, pasitelkiant devoliuciją ir delegavimą, jokiu būdu nesumažina tiesioginės valstybės dalyvės vyriausybės atsakomybės įgyvendinti įsipareigojimus visiems vaikams savo jurisdikcijoje, neatsižvelgiant į valstybės struktūrą“[36].

Kita vertus, tuo metu vykusios pasaulinės ekonominės krizės poveikis nebuvo neutralus vaikams įvairiuose sektoriuose, tad suprantamas JT Vaiko

35 Plačiau: „Jungtinių Tautų vaiko teisių komiteto 2006 m. kovo 17 d. baigiamosios pastabos ataskaitoms, kurias pateikė valstybės narės pagal Konvencijos 44 straipsnį nagrinėjimas: Lietuva, Nr. CRC/C/LTU/CO/2“, 10 punktas, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FLTU%2FCO%2F2&Lang=en.

36 Jungtinių Tautų Vaiko teisių komiteto bendrasis komentaras Nr. 5 dėl bendrųjų Vaiko teisių konvencijos įgyvendinimo priemonių (2003), 40 punktas. *Jungtinių Tautų Vaiko teisių komiteto bendrieji komentarai* (Vilnius: Lietuvos Respublikos Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga, 2018) http://vtaki.lt/uploads/structure/docs/485_a5eebb22a7f392edf2d7634481bb46b5.pdf.

teisių komiteto raginimas analizuoti visus atliekamus veiksmus visuose vykdomosios valdžios sektoriuose ir lygiuose, siekiant užtikrinti, kad ekonominio ir socialinio planavimo, sprendimų priėmimo ir biudžeto sudarymo procesai būtų vykdomi pirmiausia atsižvelgiant į vaikų interesus, o vaikai, ypač iš pažeidžiamų ar nepalankioje padėtyje atsidūrusių grupių, būtų apsaugoti nuo ekonomikos politikų ir finansinių nuosmukių poveikio.

2010 m., vadovaudamasi šiais ir kitais argumentais, Vaiko teisių apsaugos kontrolierė kreipėsi į Seimo Pirmininkę dėl valstybės pareigos vaikams įgyvendinimo užtikrinimo ir būtinos institucijų pertvarkos. Dėl to buvo sudaryta darbo grupė Vaiko teisių apsaugos institucijų sistemos pertvarkos koncepcijai[37] parengti, esant akivaizdžiam poreikiui pertvarkyti vaiko teisių apsaugos institucijų sistemą, siekiant efektyviau spręsti vaiko teisių apsaugos srityje iškylančias problemas, turėti realius teisinius ir ekonominius veikimo svertus visoje šalyje, atlikti vaiko gerovės stebėseną, kaupti ir analizuoti statistinius duomenis, koordinuoti institucijų, kurių veikla susijusi su vaiko teisių apsauga, veiksmus, teikti metodinę pagalbą specialistams. Pagrindinis vaiko teisių apsaugos institucijų sistemos pertvarkos objektas buvo Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, Valstybės vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos ir savivaldybių administracijų vaiko teisių apsaugos skyriai. Šia pertvarka siekta centralizuoti vaiko teisių sistemą, įsteigiant Valstybinės vaiko teisių ir įvaikinimo tarnybos teritorinius padalinius savivaldybėse, taip pat siekiant valstybei susigrąžinti savivaldybėms deleguotą vaiko teisių apsaugos funkciją. Deja, parengtam Koncepcijos projektui nebuvo pritarta: dalis politikų bijojo, kad, centralizavus instituciją valstybės mastu, vykdomajai valdžiai būtų labai sudėtinga ją efektyviai ir laiku administruoti, tuo labiau buvo akivaizdu tai, kad pertvarkant institucijas prireiks didesnio finansavimo, tokiam sprendimui įtakos turėjo ir negatyvi visuomenės nuomonė apie vaiko teisių apsaugos institucijų veiklą bei rezonansinės bylos skirtingose savivaldybėse.

Visuomenės informavimo priemonės, skyrusios daug dėmesio individualioms istorijoms, šališkai nušviesdamos kuriai nors teisminio ginčo pusei naudingą informaciją skyrybų bylose ar ikiteisminiuose tyrimuose,

37 Vaiko teisių apsaugos institucijų sistemos pertvarkos koncepcija parengta vykdant Lietuvos Respublikos Seimo valdybos 2010 m. lapkričio 19 d. sprendimą Nr. SV-S-948 „Dėl darbo grupės vaiko teisių apsaugos institucijų sistemos pertvarkymo koncepcijai parengti sudarymo“.

dažnai pamindavo geriausius vaiko interesus, sukūrė ypač neigiamą vaiko teisių apsaugos institucijų įvaizdį. Šių savivaldybių padalinių darbuotojai visuomenės informavimo priemonėse buvo vaizduojami kaip žemos kompetencijos, stokojantys empatijos. Iškilus į viešumą informacijai apie nelaimę, vaikų nužudymą ar kitą nusikaltimą, smurto protrūkį, vaikų nepriežiūrą, visuomenės informavimo priemonėms aiškintis turėdavo vaiko teisių specialistai, o savivaldybės vadovai ir administracija nusišalindavo paaiškindami, kad tai nėra savarankiška savivaldybės funkcija, o vykdomoji valdžia nebuvo atsakinga, nes valstybės funkcija buvo deleguota savivaldybėms. Toks iškreiptas galios paskirstymas, viena vertus, kėlė abejonių tik dėl darbuotojų kompetencijos, nors įsigilinus turėtų būti aišku, kad tiek vykdomoji valdžia, tiek savivaldybės turėjo prisiimti atsakomybę už vaiko teisių apsaugą, institucijų bendradarbiavimą ir veiklos koordinavimą. Kita vertus, dažniausiai nelaimės šeimose įvykdavo ne tik dėl blogos vaiko padėties šeimoje, bet dėl paslaugų šeimai, už kurias tiesiogiai atsakinga savivaldybė, prieinamumo ar kokybės stokos.

Nors institucijų sistemos pertvarkos koncepcijai nebuvo pritarta ir įstatymų leidėjai apsisprendė palikti vaiko teisių apsaugą kaip deleguotą funkciją savivaldybėms, toleruodami šešiasdešimt skirtingų vaiko teisių apsaugos įgyvendinimo variantų (tiek, kiek yra valstybėje savivaldybių), tačiau 2013 m. Jungtinių Tautų vaiko teisių komitetas, vertindamas valstybės ataskaitą, nurodė, kad nors Lietuva priėmė daug programų ir veiksmų planų, susijusių su daugeliu Konvencijos taikymo sričių, tačiau neturi visapusiškos politikos ir strategijos, kuri apimtų visus su vaiko teisių įgyvendinimu susijusius klausimus. Todėl Komitetas rekomendavo imtis priemonių, kad būtų suformuluota visapusiška vaiko teisių politika, aprūpinti atitinkamas institucijas reikalingais žmogiškaisiais, techniniais ir finansiniais ištekliais, vadovauti programų ir projektų rengimui ir sukurti jų stebėsenos bei vertinimo sistemas, aiškiai nurodant atitinkamų nacionalinių, savivaldos ir vietos institucijų funkcijas bei atsakomybę. Taip pat Komitetas išreiškė susirūpinimą, kad biudžeto asignavimai, skirti vaikams ir vaiko teisėms užtikrinti, yra nepakankami ir valdomi neefektyviai[38]. Beje, J. Holtz, nagrinėjusi to meto

38 „Jungtinių Tautų vaiko teisių komiteto baigiamosios išvados dėl Lietuvos trečiojo ir ketvirtojo periodinių pranešimų, kurias Komitetas priėmė šešiasdešimt ketvirtojoje sesijoje (2013 m. rugsėjo 16 d. – spalio 4 d.), Nr. CRC/C/LTU/CO/3-4“, 10-11 ir 14-15 punktai, https://undocs.org/en/CRC/C/LTU/CO/3-4.

vaiko teisių užtikrinimo sistemas Centrinėje ir Rytų Europoje, teigia, kad didžioji dalis vaiko teisių apsaugos sistemos nesklandumų, manytina, kyla dėl netinkamos institucijų struktūros, darbo organizavimo, menko finansavimo, dėl kurio keliami menki reikalavimai darbuotojams, nėra galimybės jiems kelti kvalifikacijos. Jos manymu, daug institucinių problemų išspręstų unifikuota ir visas funkcijas vienijanti ir koordinuojanti vaiko teisių apsaugos institucija[39].

Netinkama institucijų struktūra, prasta bendradarbiavimo tarp institucijų kultūra, pasitikėjimo ir pagarbos tarp institucijų trūkumas lėmė ne tik nesklandumus, bet ir pridengė piktnaudžiavimo ar neveikimo atvejus: nepateisinamai ilgai trunkančią labai mažo amžiaus vaikų laikinąją globą institucijose, neleidžiant jų įvaikinti ar nustatyti nuolatinę globą šeimoje, nes tėvų teisių ribojimo klausimą tiesiog pamiršta išspręsti, socialinės rizikos vaikų nukreipimas į mokyklas su bendrabučiais, negalvojant apie vaiko geriausius interesus ir ilgalaikes pasekmes, ir pan. Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus atliktuose tyrimuose nustatyta atvejų, kai vaiko teisių apsaugos specialistai, turėdami pakankamai informacijos apie vaikų teisių ir teisėtų interesų pažeidimus šeimoje, ilgą laiką stebėdami netinkamą tėvų elgesį su vaikais, nesiėmė būtinų priemonių pažeistoms vaiko teisėms ginti, t. y. neužtikrino vaikams ir šeimai reikalingų paslaugų organizavimo, o vaikams – saugios aplinkos vengdami spręsti vaikų paėmimo iš šeimos klausimą, kai tai buvo būtina, nekėlė tėvų teisinės atsakomybės už netinkamą tėvų valdžios įgyvendinimą klausimo. Taip pat buvo nustatyta atvejų, kai, gavus informaciją apie smurtą prieš vaikus, vaiko nepriežiūrą ir pan. iš sveikatos priežiūros, švietimo ar kitos įstaigos nevertino, ar vaikui užtikrinamas saugumas, nesprendė vaiko paėmimo iš šeimos ir globos nustatymo klausimo, o laukė ikiteisminio tyrimo pareigūnų sprendimų[40].

Kita vertus, per šį nagrinėjamą laikotarpį įvyko labai daug reformų kitose sistemose, siekiant išgryninti funkcijas ir aiškiai nubrėžti kompetencijos ribas: policija panaikino vadinamąsias nepilnamečių reikalų inspektorių pareigybes, švietimo, sveikatos apsaugos, socialines paslaugas teikiančios

39 Jenna Holtz, "Child Welfare in Crisis: A Focus on Eastern Europe*", Chicago-Kent Journal of International and Comparative Law* 14, 2 (2014): 8, 14, 18.

40 Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus ataskaita, (2016): 99, http://vtaki.lt/lt/vtaki-veiklos-sritys/veiklos-ataskaitos?page=1. Beje, panašaus pobūdžio informacijos galima rasti ir kitose kasmetinėse kontrolieriaus ataskaitose.

institucijos irgi labai išgrynino savo specifiką, o tai ilgainiui sukėlė neigiamų rezultatų, nes, iškilus problemai, pareiškėjui tekdavo sudėtingas uždavinys nustatyti, kuriai institucijai pavaldus jo klausimas.

2.3. Pokytis: už vaiko teisių apsaugą atsakinga vykdomoji valdžia

Pabrėžtina, kad 2013 m. JT Vaiko teisių komitetas pateikė nemažai pastabų ir rekomendacijų Lietuvai dėl vaiko kaip teisių turėtojo statuso įteisinimo, vaiko teisėtų interesų prioritetiškumo reglamentavimo, pagarbos vaiko nuomonei užtikrinimo, fizinių bausmių kaip auklėjimo priemonės uždraudimo, paramos šeimai kokybės ir prieinamumo didinimo, ir t. t. Todėl buvo nuspręsta parengti naują Vaiko teisių pagrindų įstatymo redakciją, kurioje būtų įtvirtinta ir vaiko teisių apsaugos institucijų sistema. Daugiausia debatų visuomenėje kilo dėl naujajame įstatymo projekte paminėtų naujų garantijų vaiko teisių ir interesų apsaugos srityje: fizinių bausmių netaikymo, mažo amžiaus vaikų nepalikimo be priežiūros, siūlymo atsisakyti ydingo skirstymo į socialinės rizikos šeimas ir „normalias“, nesudarinėti tokių šeimų sąrašų, o paslaugas teikti visiems pagal poreikį ir pan. Institucinė reforma mažai domino visuomenę, diskusijos vyko tarp valstybės ir savivaldybių politikų. Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga, nuo 2010 m. nuosekliai kėlusi valstybės valdžios institucijoms vaiko teisių apsaugos kaip valstybės funkcijos įgyvendinimo kokybės klausimą ir kryptingai pasisakiusi už vieningą centralizuotą vaiko teisių institucinę apsaugą, teigė, kad pertvarkos sėkmė, centralizavimo pranašumai ir galimi reformuotos sistemos trūkumai didžiąja dalimi gali būti susiję su pačios pertvarkos esme ir numatytomis jos kryptimis, tinkamu pasirengimu įgyvendinti pertvarkos priemones ir jų įgyvendinimu. Tikėtina, kad institucinės sistemos pertvarka išspręstų centrinės, valstybės ir savivaldybių vaiko teisių apsaugos politikos įgyvendinimą ir veiksmus koordinuojančios institucijos klausimą, aiškiai apibrėžtų institucijų uždavinius ir jų vietą valstybės institucijų sistemoje, būtų išvengta funkcijų dubliavimo, įtvirtintos konkrečios atsakomybės ribos, kt. Siekiant efektyvaus ir realaus vaiko teisių ir teisėtų interesų užtikrinimo, yra būtina išspręsti pagrindines ilgus metus egzistuojančias problemas ir pasiekti, kad: vykdomoji valdžia skirtų reikiamą dėmesį vaiko teisių apsaugai; nuosekliai ir visa apimtimi būtų įgyvendinamos numatytos priemonės, o priemonių

įgyvendinimui skiriamas deramas finansavimas; užtikrinama vieninga teisės aktų aiškinimo ir taikymo bei tų pačių klausimų sprendimų praktika; būtų suformuota kvalifikuotų vaiko teisių apsaugos specialistų grandis; būtų vykdomas nuoseklus ir nuolatinis priemonių įgyvendinimo ir jų veiksmingumo stebėjimas bei vertinimas[41].

Po ilgai užtrukusių debatų, 2017 m. buvo priimta kompromisinė Vaiko teisių apsaugos pagrindų įstatymo redakcija, kurios vienas pagrindinių tikslų buvo pertvarkyti vaiko teisių apsaugos sistemą sukuriant nepertraukiamai veikiančią vaiko teisių apsaugą, kuri užtikrintų vienodą praktiką saugant ir ginant vaiko teises ir teisėtus interesus centralizuojant sistemos valdymą ir koordinavimą. Valstybės vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba tapo centralizuota vaiko teisių apsaugos institucija su padaliniais visose apskrityse ir savivaldybių teritorijose. Taip pat įstatyme nustatyta, kad savivaldybės atsako už prevencinės, kompleksiškai teikiamos ir (ar) kitos pagalbos vaikui ir šeimai užtikrinimą, organizuodamos ir koordinuodamos bendrą socialinės paramos teikimą, švietimo, sveikatos priežiūros įstaigų, teisėsaugos ir kitų institucijų, seniūnijų darbą su vaikais ir šeimomis, taip pat pareigą bendradarbiauti su nevyriausybinėmis organizacijomis, vietos bendruomenėmis. Šiuo įstatymu taip pat uždraustos visos smurto prieš vaikus formos, taip pat fizinės bausmės, mažo amžiaus vaikų palikimas be priežiūros, įtvirtintas privalomas teismo dalyvavimas sprendžiant paėmimo iš tėvų ar kitų atstovų pagal įstatymą klausimą (teismo leidimo institutas), reglamentuotas socialinio darbo su vaiku ir šeima atvejo vadybos procesas, nustatytas reagavimo į pranešimus dėl galimo vaiko teisių pažeidimo mechanizmas ir nenutrūkstantis vaiko teisių apsaugos užtikrinimas, teritoriniams vaiko teisių apsaugos skyriams visą parą reaguojant į gaunamus pranešimus, ir t. t. Šioms nuostatoms įsigaliojus 2018 m., susidurta su daug iššūkių dėl finansinių ir žmogiškųjų resursų, laiko stokos, veiklos klaidų, prasto bendradarbiavimo, sukėlusių aštrias diskusijas vaiko teisių apsaugos užtikrinimo klausimais visuomenėje, žiniasklaidoje ir politikoje.

Visuomenėje rezonansą sukėlė vaikų paėmimo iš šeimos, siekiant suteikti jiems saugią aplinką iki tol, kol tėvai (vienas iš jų) galės tinkamai pasirūpinti, naujos sąrangos institucijų sistemos veikla, taip pat praktinės

41 Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus ataskaita, (2017): 75–82, http://vtaki.lt/lt/vtaki-veiklos-sritys/veiklos-ataskaitos?page=1.

2018 m. liepos 1 d. įsigaliojusios naujos redakcijos Vaiko teisių apsaugos pagrindų įstatymo taikymo problemos, nepakankama informacijos visuomenėje sklaida apie sisteminius pokyčius šioje srityje. Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus 2018 m. veiklos ataskaita paskatino diskusijas dėl pertvarkytos vaiko teisių apsaugos sistemos efektyvumo, taip pat įstatymo pakeitimo iniciatyvas. Atsirado aktyviai veikiančių suinteresuotų visuomenės grupių, skatinusių diskusijas ir siekusių susiaurinti smurto prieš vaikus sąvoką, diferencijuoti smurtą prieš vaikus (pagal sukeliamų pasekmių sunkumą) bei pagalbos šeimai ir vaikui teikimą, atsakomybės už smurtą prieš vaikus taikymą sieti tik su smurto sukeltų pasekmių vaikui sunkumu. Taip pat atsirado iniciatyvų, kurias palaikė kai kurios nevyriausybinės paslaugas vaikams ir šeimai teikiančios organizacijos, pripažinti netekusiu galios Vaiko teisių apsaugos pagrindų įstatymą[42]. Įstatymų leidėjui svarstant būtinybę keisti įstatymą ir kitus susijusius teisės aktus, LR vaiko teisių apsaugos kontrolierė nurodė, kad teisinio tikrumo, aiškumo imperatyvas suponuoja tam tikrus privalomus reikalavimus teisiniam reguliavimui (aiškius, darnius, o teisės normos turi būti formuluojamos tiksliai, negali būti dviprasmybių), todėl siūlė tobulinti projektą, ypatingą dėmesį skiriant naujus institutus ir teisinius santykius reguliuojančių normų tarpusavio dermei, jų tikslumui ir aiškumui, dviprasmybių pašalinimui[43]. Akcentuotina, kad po šių diskusijų vaiko teisių apsaugos ribos nesusiaurėjo, bet pakito supratimas, kad vaiko teisių apsauga yra tiesiogiai priklausoma nuo vaikui ir šeimai skiriamų paslaugų individualizavimo, prieinamumo, įvairovės ir kokybės.

Vaiko teisių institucinę reformą sunku įvertinti vienareikšmiškai, nes tuo pačiu metu keitėsi ne tik institucijos, bet ir vaiko teisių garantijos: vyko deinstitucionalizacijos reforma vaikų globos srityje; realizuotas įtraukusis ugdymas visiems vaikams, taip pat ir specialiųjų poreikių turintiems vaikams, švietimo srityje; didintas emocinės sveikatos paslaugų prieinamumas sveikatos srityje; savivaldybėse įsteigtos tarpinstitucinio bendradarbiavimo koordinatorių pareigybės, skirtos paslaugoms vaikui ir jo šeimai surasti. Nepaisant to, Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus ataskaitoje institucinė reforma įvertinta optimistiškai. Joje teigiama, kad statistiniai duomenys rodo neženklų, bet tolygų, palyginti su ankstesniais laikotarpiais, tyrimų dėl

42 Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus ataskaita, (2018): 86–92, http://vtaki.lt/lt/vtaki-veiklos-sritys/veiklos-ataskaitos?page=1.

43 *Ibid.*

Tarnybos ir jos teritorinių skyrių veiklos mažėjimą. Galima daryti prielaidą, kad aiškesnis ir išsamesnis vaiko teisių užtikrinimo ir gynimo aspektų (procedūrų) reglamentavimas, teismų įtraukimas į vaiko paėmimo iš šeimos procesą ir aiškus institucijų kompetencijų atskyrimas padidino visuomenės informuotumą ir procesų skaidrumą. Neatmestina, kad nežymų skundų sumažėjimą lėmė ir tai, kad, pertvarkius vaiko teisių apsaugos institucijų sistemą, Tarnybos teritorinių skyrių sprendimus ir veiksmus (neveikimą) galima apskųsti Tarnybos administracijai[44].

3. Tėvai ar valstybės institucijos atsako už vaiko teisių įgyvendinimą?

Visų pirma tėvai yra tie asmenys, kurie tiesiogiai augina, auklėja savo vaikus ir užtikrina jų teisių įgyvendinimą, tačiau valstybės pareiga pirmiausia yra sukurti teisinius, organizacinius mechanizmus ir priemones, kurios padėtų tėvams įgyvendinti savo teises ir pareigas vaikams visa apimtimi, nesiorientuojant tik į materialinę ar socialinę gerovę. Kita valstybės pareiga yra ne mažiau svarbi: organizuoti ir finansuoti skirtingų paslaugų sektorius (švietimą – tiek formalų, tiek neformalų, švietimo pagalbą, sveikatos apsaugą, socialinę apsaugą, socialinę paramą ir pan.). Kuo kokybiškiau bus įgyvendintos šios valstybės pareigos, tuo sėkmingiau tėvams pavyks įgyvendinti savo teises ir pareigas vaikams.

Vaiko teisių konvencijos preambulėje šeima apibūdinama kaip pagrindinė visuomenės ląstelė ir natūrali visų jos narių, ypač vaikų, augimo ir gerovės aplinka. Terminas „šeima“ suprantamas labai plačiai, jis apima visas galimas šeimų formas, kuriose užtikrinama vaikų globa, priežiūra, vystymasis, jei jos atitinka vaiko teises ir geriausius interesus. Konvencijos 5-asis straipsnis įpareigoja tėvus tinkamai pakreipti vaikus ir jiems vadovauti naudojantis Konvencijoje pripažintomis teisėmis. Konvencija neskirsto vaikų kaip teisių turėtojų pagal amžių. Akivaizdu, kad vaikas dėl objektyvių priežasčių, t. y. dėl psichinio ir fizinio nesubrendimo negali pats laisvai naudotis savo teisėmis. Tad tėvai, augindami, auklėdami vaiką, padeda jam fiziškai ir dvasiškai

44 Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus ataskaita, (2020): 92, http://vtaki.lt/lt/vtaki-veiklos-sritys/veiklos-ataskaitos?page=1.

vystytis, formuoti asmeninę tapatybę, ir tampa tarpininkais, padedančiais vaikams pažinti savo teises, jas įgyvendinti ir, reikalui esant, ginti.

JT Vaiko teisių komitetas teigia, kad daugelyje šalių ir regionų ankstyvoji vaikystė sulaukia mažiau dėmesio plėtojant kokybiškas paslaugas, tokių paslaugų planavimo procesas dažnai būna dalinis ir nekoordinuotas. Kai kuriais atvejais tokias paslaugas teikia privatus ir savanoriškas sektorius, neturintis tinkamų išteklių, reguliavimo ar kokybės užtikrinimo sistemų. Valstybės dalyvės yra raginamos sukurti teisėmis pagrįstas, koordinuotas, daugiasektorines strategijas, skirtas užtikrinti, kad vaikų interesai visada būtų pradinis taškas paslaugų planavimo ir teikimo procesuose. Tokios strategijos turėtų remtis sisteminiu ir integraciniu požiūriu į įstatymų ir politikos formavimą vaikams iki 8-erių metų amžiaus. Būtina suformuoti visapusišką ankstyvosios vaikystės paslaugų, aprūpinimo ir galimybių sistemą, paremtą informavimo ir stebėsenos sistemomis. Visapusiškos paslaugos turi būti derinamos su tėvams teikiama pagalba ir visiškai gerbti jų pareigas, taip pat aplinkybes ir reikalavimus. Taip pat būtina konsultuotis su tėvais ir juos įtraukti į visapusiškų paslaugų planavimo procesą[45].

Jau minėta, kad Konvencija neskirsto vaikų kaip teisių turėtojų pagal amžių, tačiau nagrinėjant tėvų teisių ir pareigų įgyvendinimo vaikams klausimą, jų amžius ir branda tampa esminiais kriterijais. Mažo amžiaus vaikui naudojantis savo teisėmis prireiks daug tėvų pagalbos, o vyresniesiems vaikams, ypač paauglystės metu, prireiks daugiau patarimų ir pagarbos savarankiškam veikimui. JT Komiteto nuomone, tėvai ar kiti įstatyminiai atstovai turi rūpestingai įgyvendinti savo teises ir atsakomybes savo paaugliams vaikams, jiems naudojantis savo teisėmis, pakreipti ir jiems vadovauti. Jie privalo įvertinti paauglių pažiūras atsižvelgdami į jų amžių ir brandumą ir sukurti saugią ir palaikančią aplinką, kurioje paaugliai galėtų vystytis. Šeimos aplinkos nariai turi pripažinti paauglius kaip aktyvius teisių turėtojus, galinčius tapti visateisiais ir atsakingais piliečiais, jeigu užtikrinamas tinkamas pakreipimas ir vadovavimas[46].

---

45 Jungtinių Tautų Vaiko teisių komiteto bendrasis komentaras Nr. 7 dėl vaiko teisių įgyvendinimo ankstyvoje vaikystėje (2005), 22 punktas. *Jungtinių Tautų Vaiko teisių komiteto bendrieji komentarai* (Vilnius: Lietuvos Respublikos Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga, 2018) http://vtaki.lt/uploads/structure/docs/485_a5eebb22a7f392edf2d7634481bb46b5.pdf.

46 Jungtinių Tautų Vaiko teisių komiteto bendrasis komentaras Nr. 4 dėl paauglių sveikatos ir vystymosi Vaiko teisių konvencijos kontekste (2003), 7 punktas. *Jungtinių Tautų Vaiko*

Kita vertus, gana dažnai vaikus tenka ginti nuo pačių artimiausių žmonių. Tėvų priimami sprendimai dėl vaikų mitybos, auklėjimo metodikos, gydymo, ugdymo, lavinimo ir pan. ilgainiui buvo nekvestionuojami. Nors, pasak JT Vaiko teisių komiteto, ypatingą grėsmę vaikams kelia prasta mityba, ligos, skurdas, nepriežiūra, socialinė atskirtis ir kt. Rūpinimasis vaiko teisėmis jau ankstyvoje vaikystėje padeda užkirsti kelią asmeninėms, socialinėms ar mokymosi problemoms viduriniosios vaikystės ar paauglystės metu[47]. Laiku pastebėjus vaiko teisių pažeidimus šeimoje, būtina vaiką apsaugoti nuo tolesnių didesnių problemų, suteikiant šeimai paslaugas arba kraštutiniu atveju suteikiant vaikui alternatyvios globos paslaugas. Deja, vis dar yra asmenų, įsitikinusių, kad vaiko teisės yra tik deklaratyvios ir laikytinos tėvų teisių katalogo dalimi. Pasitaiko atvejų, kai vaikai dėl savo patiklumo, psichologinio nebrandumo, suaugusiųjų nesiskaitymo dažniau tampa smurto, patyčių ar kitokio netinkamo elgesio aukomis, tačiau tik jų įstatyminiai atstovai (tėvai ar globėjai) nusprendžia ginti pažeistas vaiko teises ar ne, susitaikyti su pažeidėju ir pan. Visais šiais atvejais valstybės pareiga – užtikrinti vaiko teises ir imtis priemonių, kad vaiko įstatyminiai atstovai nepažeistų vaiko teisių, nukreipti juos tinkama linkme, pagal poreikį teikiant psichologines, socialines ar kitokias paslaugas, keičiant tėvų elgesį, o išskirtiniais atvejais – spręsti alternatyvios globos klausimą. Todėl labai svarbu, kad valstybėje veiktų kokybiška, efektyvi vaiko teisių apsaugos institucinė sistema, galinti nedelsiant reaguoti, išsiaiškinti, spręsti visus vaiko teisių užtikrinimo klausimus, taip pat labai svarbus šių institucijų bendradarbiavimas, keitimasis reikalinga informacija ir kryptinga veikla.

teisių komiteto bendrieji komentarai (Vilnius: Lietuvos Respublikos Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga, 2018) http://vtaki.lt/uploads/structure/docs/485_a5eebb22a7f392edf2d7634481bb46b5.pdf.

47 Jungtinių Tautų Vaiko teisių komiteto bendrasis komentaras Nr. 7 dėl vaiko teisių įgyvendinimo ankstyvoje vaikystėje (2005). *Jungtinių Tautų Vaiko teisių komiteto bendrieji komentarai* (Vilnius: Lietuvos Respublikos Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga, 2018) http://vtaki.lt/uploads/structure/docs/485_a5eebb22a7f392edf2d7634481bb46b5.pdf.

Išvados

Vaiko teisių apsaugos institucijų vaidmuo užtikrinant vaiko teisių įgyvendinimą yra labai svarbus, tad šių institucijų vieta valstybės valdžios hierarchijoje, santykis su vykdomąja valdžia, kokybiškas bendradarbiavimas su kitomis valstybės ir savivaldybių institucijomis lemia vaiko teisių apsaugos svarbą valstybėje ir visuomenėje.

Atlikus institucijų formavimosi ir raidos, taip pat laikotarpio ir tarptautinių įsipareigojimų nulemtą požiūrio į vaiko teises kaitos analizę, viena vertus, teigtina, kad tik unifikuota ir centralizuota, visas vaiko teisių užtikrinimo funkcijas vienijanti ir vieningus standartus koordinuotai taikanti vaiko teisių apsaugos institucija gali užtikrinti sėkmingą vaiko teisių įgyvendinimą ir tarptautinių įsipareigojimų vykdymą.

Kita vertus, vaiko teisių apsaugos institucijų stiprinimas, dėmesys jų veiklai jokiu būdu nesusiaurina ir nepaneigia tėvų teisių ar atsakomybės savo vaikams, bet priešingai, akcentuoja valstybės pareigą padėti tėvams įgyvendinti jų teises ir pareigas savo vaikams. Tik kokybiškai veikiančios institucijos, gebančios tarpusavyje bendradarbiauti, veikdamos savo įgaliojimų ribose tiek priimdamos sprendimus, tiek veikloje teikiančios prioritetą vaiko teisėms ir geriausiems vaiko interesams, gali padėti vaikams ir jų tėvams įgyvendinti teises ir pareigas vaikams.

2017 m. pakeitus Vaiko teisių pagrindų įstatymą ir susiformavus naujai praktikai, matyti esminių pozityvių pokyčių valstybėje, kai valstybės pareiga padėti vaikui ir jo tėvams yra orientuota į realų poreikį vaiko šeimoje, neskirstant šeimų į socialinės rizikos ir „normalias“, nevertinant tik per socialinės gerovės užtikrinimo prizmę, pripažįstant, kad valstybės pagalbos poreikis gali iškilti bet kuriam vaikui ar jo tėvams.

THE SYSTEM OF CHILD'S RIGHTS PROTECTION INSTITUTIONS: ITS DEVELOPMENT, ROLE, AND IMPORTANCE

Edita Žiobienė
The Office of Ombudsperson for Children Rights of the Republic of Lithuania

Summary. *This article analyzes the formation, development, and powers of the system of institutions operating at the executive and municipal levels to ensure the protection of the rights of the child, while assessing the changes in society and the state over three decades. The analysis of legal doctrine, international documents, and scientific works substantiates why only a unified and centralized child protection institution under the executive power, uniting all the functions of ensuring the rights of the child and applying uniform standards, can ensure the successful implementation of children's rights and international obligations. The article notes that only well-functioning institutions that are able to co-operate with each other, giving priority to the rights and best interests of the child in both decision-making and action, can help children and their parents to exercise their rights and responsibilities towards children. The focus on child's rights institutions and their activities does not in any way restrict or deny parental rights or responsibilities towards their children, but instead emphasizes the duty of the state to assist parents in exercising their rights and responsibilities towards their children.*

Keywords: *Constitution, Convention for Children's Rights, children's rights, executive power, municipality, ombudsperson for children's rights.*

Edita Žiobienė, Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos kontrolierė, socialinių mokslų (teisė) daktarė. **Mokslinių tyrimų kryptys**: konstitucinė žmogaus teisių apsauga, žmogaus teisių apsaugos institucijos.

Edita Žiobienė, Ombudsperson for Children Rights of the Republic of Lithuania, Doctor of Social Sciences (Law). **Research interests**: constitutional human rights, institutions for human rights protection.

TEISĖS Į APELIACIJĄ PARADIGMINĖ KAITA: LINK RIBOTOS APELIACIJOS MODELIO ADMINISTRACINIŲ BYLŲ TEISENOJE

Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė
Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Viešosios teisės katedra
El. paštas: jurgita.pauzaite@tf.vu.lt

Santrauka. Diskusijos dėl teisės paduoti apeliacinį skundą administracinių bylų teisenoje Lietuvoje prasidėjo 2019 metais. Tuo tikslu buvo surengta tarptautinė konferencija „Nauji iššūkiai ir patirtys administraciniame procese“[1]. 2019-12-02 Lietuvos Respublikos Seime buvo užregistruotas Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo projektas[2] ir jį lydintys kitų įstatymų projektai, įskaitant pakeitimus dėl asmens teisės paduoti apeliaciją pagal Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymą (toliau ir – ABTĮ). Šiuo metu yra užregistruotas jau trečiasis[3] ABTĮ pakeitimo projektas (toliau ir – Įstatymo projektas), todėl tiek mokslininkų, tiek praktikų diskusijos ir nuomonės dėl siūlomų apeliacijos stadijos novelų vis dar reikalingos ir pateikiamos laiku. Projektuose siūloma papildyti Administracinių bylų teisenos įstatymą 138[1] straipsniu ir nustatyti, kad bylos, kuriose apeliacine tvarka skundžiamas pirmosios instancijos teismo sprendimas ar jo dalis dėl Lietuvos administracinių ginčų komisijos, jos teritorinio padalinio ar Mokestinių ginčų komisijos sprendimo, priimto išnagrinėjus administracinį ginčą įstatymuose nustatyta priva-

1 „Ribotos apeliacijos modelis administraciniame procese – iššūkis (ne)įmanomas?“, *TeisėPro*, https://www.teise.pro/index.php/2019/06/02/ribotos-apeliacijos-modelis-administraciniame-procese-issukis-neimanomas/.

2 „Administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 20, 23, 27, 28, 31, 33, 43, 56, 78, 117, 134, 138 straipsnių pakeitimo bei Įstatymo papildymo 115(1) ir 138(1) straipsniais įstatymo projektas Nr. XIIIP-4251“, LRS, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/1018afd014de11eaad00dac7ebcb2435?jfwid=-9faifjp3q.

3 2020-11-09 projektas užregistruotas registre (XIIIP-4251(3)), žr. „Administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 20, 23, 27, 28, 31, 33, 43, 56, 117, 134, 138 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 115(1) ir 138(1) straipsniais įstatymo projektas“, LRS, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/73240522228411eb8c97e01ffe050e1c?positionInSearchResults=0&searchModelUUID=ae9c2236-9efd-406d-b737-c27333a96d5f.

loma ikiteismine tvarka, yra ribotos apeliacijos bylos. Projekto rengėjai siekia iš esmės peržiūrėti teisę į apeliaciją ir pereiti iš neribotos apeliacijos modelio į ribotos apeliacijos modelį ginčo administracinių bylų teisenoje. Tad apeliacijos stadija bylose, kuriose administracinis ginčas buvo sprendžiamas privaloma ikiteismine tvarka, taptų išimtine proceso stadija, priklausančia ne vien nuo apelianto valios skųsti pirmosios instancijos teismo sprendimą, bet ir nuo Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (toliau ir – LVAT) trijų teisėjų kolegijos sprendimo, kuriuo būtų vertinama ne tik tai, ar skundas atitinka ABTĮ jam keliamus techninio pobūdžio reikalavimus, bet ir tai, ar egzistuoja ABTĮ 138[1] straipsnio 2 dalyje numatomi apeliacinio proceso pagrindai, susiję su konkrečioje byloje kilusių teisinių klausimų vertinimu. Straipsnyje siekiama aptarti teisės į apeliaciją administracinėse ginčo bylose konstitucinę sampratą ir įvertinti Įstatymo projekte siūlomų nuostatų konstitucinį suderinamumą ta apimtimi, kuri suponuoja teisę apskųsti neįsiteisėjusį pirmosios instancijos teismo sprendimą bent vieną kartą aukštesnės instancijos teismui.

Reikšminiai žodžiai: administracinių bylų teisena, ABTĮ projektas, teisė į apeliaciją, ribota apeliacija, akivaizdi teisės taikymo klaida, administracinių ginčų ikiteisminio nagrinėjimo stadija, administracinių ginčų privalomas ikiteisminis nagrinėjimas.

Įvadas

Lietuvos administracinei justicijai minint savo veiklos 20-metį, buvo atkreiptas dėmesys į tai, kad „administraciniai teismai, šiandien skęsta bylose. Tokia situacija ne tik kelia nerimą, bet ir verčia kuo skubiau ieškoti sprendimų, padėsiančių užtikrinti, kad būtų ženkliai sutrumpinti bylų nagrinėjimo administraciniuose teismuose ir ypatingai Lietuvos vyriausiajame administraciniame teisme terminai“[4]. Atsižvelgiant į nuolat didėjantį apeliacine tvarka nagrinėtinų administracinių ginčų kiekį, kiekvienais metais beveik 3 000 bylų yra išnagrinėjama LVAT[5], vidutinė jų nagrinėjimo trukmė

4 Žr. „LVAT pirmininkas Kryževičius: teisingumo vykdymas gali būti paralyžiuota“, *Delfi,* https://www.delfi.lt/news/daily/law/lvat-pirmininkas-kryzevicius-teisingumo-vykdymas-gali-buti-paralyziuotas.d?id=81319102.

5 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. veiklos apžvalga“, LVAT, 46, https://

2020 m. buvo 14,78 mėn., o 2016 m. – 10,56 mėn. Palyginus su kitų Europos valstybių aukščiausiųjų administracinių teismų[6] darbo našumu, Lietuva pagal Europos Sąjungos teisingumo švieslentės duomenis yra „auksiniame viduriuke“ pagal bylų nagrinėjimo greitį kartu su Vokietija, Nyderlandais, Prancūzija, Ispanija. Kalbant apie skirtingą Europos valstybių patirtį, Europos Tarybos Europos veiksmingo teisingumo komisija (CEPEJ) yra nurodžiusi, kad su bylų nagrinėjimo spartos užtikrinimo problema dažniau susiduria tos valstybės, kurios neturi atskirų specializuotų administracinių teismų sistemų administraciniams ginčams nagrinėti. Tad iš to lyg ir pirštųsi išvada, kad Lietuva, turėdama specializuotus administracinius teismus, turėtų sėkmingai suvaldyti kylančius administracinių ginčų srautus ir juos išnagrinėti per protingą ir priimtiną ginčo šalims laiką. Apeliacinės instancijos, kaip vienos iš teisminės stadijos, reformos gali būti taip pat pasitelktos, siekiant užtikrinti proceso operatyvumo principą administraciniuose ginčuose, tačiau kartu šio procesinio instituto reformos turėtų būtų suderintos su efektyvios teisminės gynybos principu, nes „ieškant tinkamo balanso tarp asmens teisėto lūkesčio į greitą procesą ir teismo galimybių, reikėtų nepamiršti, kad tik optimaliai greitas ir maksimaliai kokybiškas teisingumo vykdymas gali užtikrinti pasitikėjimą teismais ir teisingumu“[7].

Jau pirmajame ABTĮ pakeitimo projekte buvo paminėta, kad yra svarstomos administracinių ginčų nagrinėjimą reglamentuojančių teisės aktų tobulinimo galimybės, be kita ko, siekiant plėsti ikiteisminių institucijų, nagrinėjančių administracinius ginčus, kompetenciją, stiprinant jų nepriklausomumą. Siūloma jų kompetenciją plėsti, taikant privalomą ikiteisminę ginčų nagrinėjimo tvarką dar platesniam ginčų ratui, t. y. įtraukiant ginčus dėl žalos, atsiradusios dėl valstybinio administravimo subjektų ir savivaldybių administravimo subjektų neteisėtų veiksmų at-

www.lvat.lt/doclib/w6stnksmbdujvzbpshvypwxtqhj932rn.

6 Lietuva kartu su Kroatija priklauso vienetiniams atvejams, turintiems tik dvipakopę administracinių teismų sistemą, t. y. be kasacinės instancijos. Vyraujantis europinis administracinių ginčų teisenos instancinis modelis yra „klasikinė“ tripakopė teismų sistema arba dvipakopė sistema, tačiau I instancija su kasacine instancija, nors ji pagal savo turinį artimesnė apeliacinei instancijai, kadangi nagrinėja tiek teisės, tiek fakto klausimus, pvz., Rumunija, Suomija, Belgija, Čekija, Austrija.

7 Žr. LVAT teisėjas dr. Rytis Krasauskas. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. veiklos apžvalga“, LVAT, 4, https://www.lvat.lt/doclib/w6stnksmbdujvzbpshvypwxtqhj932rn.

lyginimo; ginčus dėl tarnybinių nuobaudų skyrimo ir ginčus dėl leidimų užsieniečiams gyventi ar dirbti Lietuvoje išdavimo. Taip pat šiame ABTĮ pakeitimo projekte buvo suformuluotas ir antras siūlymas – įvesti ribotą apeliaciją minėtų kategorijų byloms, kai jos išnagrinėtos privaloma ikiteismine administracinių ginčų nagrinėjimo tvarka ir peržiūrėtos apygardos administraciniame teisme. Ribotos apeliacijos institutas tokiais atvejais būtų siejamas su šiais (apeliacinio skundo priimtinumo) kriterijais: 1) ginčo klausimu yra suformuota aiški ir nuosekli Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika, nuo kurios nukrypo pirmosios instancijos teismas, priimdamas apeliaciniu skundu skundžiamą sprendimą; 2) pirmosios instancijos teismo sprendime yra padaryta akivaizdi teisės taikymo klaida; 3) būtina užtikrinti vienodos administracinių teismų praktikos formavimą.

Taigi, straipsnyje pasirinkta tirti teisės į apeliaciją institutą. Tyrimo tikslai nulėmė straipsnio struktūrą: pirmoje šio straipsnio dalyje apžvelgiami teisės į apeliaciją *de lege lata* konstitucinėje jurisprudencijoje suformuluoti pagrindai ir ypatumai, antroji straipsnio dalis yra skirta siūlomo apeliacijos modelio *de lege ferenda* atskiriems aspektams aptarti, t. y. koks yra svarstomas ir siūlomas ABTĮ pakeitimų dėl teisės į apeliaciją teisinis reguliavimas ir kiek jis atitinka konstitucinę bei Europos žmogaus teisių teismo formuojamą jurisprudenciją.

1. *De lege lata* teisės į apeliaciją standartas Lietuvos Respublikos Konstitucijoje ir Europos žmogaus teisių teismo praktikoje

Asmens teisę kreiptis į teismą dėl pažeistų teisių ir laisvių gynimo įtvirtina Konstitucijos 30 straipsnis, kuriame numatyta, kad asmuo, kurio konstitucinės teisės ar laisvės pažeidžiamos, turi teisę kreiptis į teismą, o asmeniui padarytos materialinės ir moralinės žalos atlyginimą nustato įstatymas. Administracinių bylų teisenos įstatymo 5 straipsnio 1 dalyje nustatyta kreipimosi į administracinį teismą įgyvendinimo sąlyga: tik suinteresuotas subjektas turi teisę įstatymų nustatyta tvarka kreiptis į teismą, kad būtų apginta pažeista ar ginčijama jo teisė arba įstatymų saugomas interesas. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje teisė kreiptis į administracinį teismą aiškinama per asmens tiesioginio materialinio suinteresuotumo ins-

titutą[8].

Aiškindamas konstitucinį teisminės gynybos principą, Konstitucinis Teismas pabrėžia jo universalumą ir teisę į teisminę gynybą įvardija kaip vieną iš svarbiausių teisinės valstybės vertybių. Konstitucinis Teismas taip pat ne kartą yra konstatavęs, kad minėtas principas reiškia, kad teisinėje valstybėje kiekvienam turi būti užtikrinama galimybė savo teises ginti teisme tiek nuo kitų asmenų, tiek nuo neteisėtų valstybės institucijų ar pareigūnų veiksmų (*inter alia* Konstitucinio Teismo 1997 m. spalio 1 d., 2001 m. liepos 12 d. nutarimai). Taigi, 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 (*inter alia* Konstitucinio Teismo 2000 m. gegužės 8 d., 2010 m. gegužės 13 d., 2013 m. liepos 5 d. nutarimai); asmenų pažeistos teisės ir teisėti interesai teisme turi būti ginami nepaisant to, ar jie yra tiesiogiai įtvirtinti Konstitucijoje, ar ne (*inter alia* Konstitucinio Teismo 2000 m. gegužės 8 d., 2006 m. sausio 16 d., 2010 m. gegužės 13 d. nutarimai).

Konstitucinis Teismas, formuodamas praktiką dėl konstitucinio teisminės gynybos principo, itin akcentuoja tai, kad asmens konstitucinė teisė kreiptis į teismą negali būti paneigta (*inter alia* Konstitucinio Teismo 2002 m. liepos 2 d. nutarimas). Ši teisė taip pat negali būti dirbtinai suvaržoma ar negali būti nepagrįstai apsunkinamas jos įgyvendinimas (*inter alia* Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d., 2010 m. gegužės 13 d., 2011 m. gegužės 11 d. nutarimai); priešingu atveju tektų konstatuoti šios konstitucinės teisės deklaratyvumą (Konstitucinio Teismo 1994 m. vasario 14 d., 2001 m. vasario 22 d., 2006 m. sausio 16 d. nutarimai).

Nors Konstitucija netoleruoja teisės į teisminę gynybą esmės paneigimo, vis dėlto įstatymų leidėjas turi diskreciją, laikydamasis konstitucinio teisinės valstybės principo, nustatyti, kokia tvarka asmuo gali kreiptis į teismą dėl, jo manymu, pažeistų teisių ir laisvių gynimo, tad jis gali nustatyti konstitucinės teisės kreiptis į teismą sąlygas, terminus, įgyvendinimo būdus. Taigi, tam tikri teisės kreiptis į teismą ribojimai yra galimi, jeigu jie yra proporcingi ir pagrįsti, kaip antai privalomos ikiteisminės administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos nustatymas ar formaliųjų reikalavimų skundams nusta-

8 Plačiau žr. *inter alia* „2008 m. gruodžio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-261-611/2008“, Infolex, https://www.infolex.lt/tp/91843.

tymas. Tokią poziciją patvirtina ir naujausias Konstitucinio Teismo nutarimas (Konstitucinio Teismo 2021 m. gruodžio 30 d. nutarimas), pateisinantis procesinį reguliavimą dėl privalomo advokato dalyvavimo, surašant kasacinį skundą CPK 347 straipsnio 3 dalyje[9].

Konstituciniam Teismui formuojant vadinamąją konstitucinę *apeliacijos* doktriną, *teisė į apeliaciją* vertintina kaip asmens teisės į tinkamą teisinį procesą integralus elementas ir ji tiesiogiai kildinama iš konstitucinės teisės į teismą. Konstitucinėje jurisprudencijoje vartojama formuluotė: „Konstitucija suponuoja teisinį reguliavimą <...>, kuriuo pirmosios instancijos teismo baigiamąjį aktą *būtų galima apskųsti* bent vienos aukštesnės instancijos teismui“ ir „Konstitucija neleidžia įtvirtinti tokio teisinio reguliavimo, kad kokios nors kategorijos bylose apskritai jokiais atvejais *būtų negalima siekti inicijuoti* byloje priimto pirmosios instancijos teismo baigiamojo akto peržiūrėjimo“ (Konstitucinio Teismo 2007 m. spalio 24 d. nutarimas). Juk „pagal Konstituciją, *inter alia* jos 30 straipsnio 1 dalį, konstitucinį teisinės valstybės principą, teisė apskųsti pirmosios instancijos teismo baigiamąjį aktą bent vienos aukštesnės instancijos teismui, kad būtų užtikrinta galimybė ištaisyti galimas klaidas, yra neatsiejama konstitucinės teisės kreiptis į teismą ir teisės į tinkamą teismo procesą dalis“ (Konstitucinio Teismo 2019 m. kovo 1 d. nutarimas).

Minėta nuostata glaudžiai siejasi su būtinybe palikti galimybę ištaisyti galimą klaidą kaip neatskiriama teisingumo vykdymo ir teisės į tinkamą teismo procesą dalimi (Konstitucinio Teismo 1998 m. gruodžio 9 d., 2008 m. sausio 24 d., 2013 m. lapkričio 15 d. nutarimai). Be to, žemesnės instancijos teismų klaidų ištaisymas ir su tuo susijęs kelio neteisingumui užkirtimas yra atitinkamos bylos šalių ir visuomenės apskritai pasitikėjimo ne tik atitinkamą bylą nagrinėjančiu teismu, bet ir visa teismų sistema *conditio sine qua non* (Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d., 2008 m. sausio 24 d. nutarimai). Konstitucinis Teismas 2008 m. sausio 24 d. nutarime yra pažymėjęs, kad pir-

9 Konstitucinis Teismas konstatavo, kad, atsižvelgiant į konstitucinę kasacinio proceso paskirtį, taip pat į bylų nagrinėjimo kasacine tvarka ypatumus, įstatymų leidėjas pagal Konstituciją gali nustatyti tokią teisės kreiptis į Lietuvos Aukščiausiąjį Teismą tvarką, sąlygas, terminus, įgyvendinimo būdus, kuriuos lemia ir viešasis interesas užtikrinti vienodą teisės aiškinimą ir taikymą bei vienodos teismų praktikos formavimą. Įstatymų leidėjas pagal Konstituciją gali nustatyti, be kita ko, tai, kad kasacinį skundą privalo surašyti advokatas tam, kad sudarytų prielaidas užtikrinti veiksmingą teisės į teisminę gynybą, o kartu ir teisingumo principo įgyvendinimą kasaciniame procese.

mosios instancijos teismo baigiamojo akto apskundimo instituto paskirtis yra ne tik teisinėn atsakomybėn patraukto asmens (nuteistojo) teisių, bet ir kitų asmenų, *inter alia* nukentėjusiojo, teisių ir teisėtų interesų, taip pat viešojo intereso, valstybės teisinės tvarkos gynimas ir apsauga.

Taigi, įvertinus konstituciniu jurisprudenciniu požiūriu, aiškėja, kad Konstitucija pati savaime negarantuoja ginčo peržiūros bent vienoje aukštesnėje teisminėje instancijoje. Priešingai – konstitucinė jurisprudencija postuluoja tik galimybę baigiamąjį teismo aktą apskųsti apeliacine tvarka aukštesnės instancijos teismui. Nuoseklios pozicijos laikomasi ir kasacinės instancijos atžvilgiu, teigiant, kad Konstitucija nesuponuoja reikalavimo įstatymų leidėjui nustatyti tokį teisinį reguliavimą, pagal kurį kiekvieną apeliacine tvarka peržiūrėtą teismo sprendimą būtų galima skųsti kasacinio proceso tvarka[10].

Grįžtant dėl teisės į apeliaciją galimo formato, *a priori* (teoriškai) ribotos apeliacijos institutas nelaikytinas prieštaraujančiu Konstitucijai, tačiau, įtvirtinant jį, visais atvejais administracinį procesą reglamentuojančiomis normomis negalima dirbtinai suvaržyti ar nepagrįstai apsunkinti galimybės šia teise pasinaudoti. Tai reiškia, kad, įstatymu nustatant pirmosios instancijos teismo sprendimo apskundimo apeliacinės instancijos teismui tvarką, negali būti numatyti tokie apeliacinio skundo padavimo pagrindai, terminai ir sąlygos, dėl kurių kreiptis į apeliacinės instancijos teismą taptų itin sunku arba iš viso būtų neįmanoma apskųsti byloje priimto pirmosios instancijos teismo baigiamojo akto apeliacinės instancijos teismui. Konstitucinis Teismas taip pat yra konstatavęs, kad Konstitucija neleidžia įtvirtinti tokio teisinio reguliavimo, kad kokios nors kategorijos bylose apskritai jokiais atvejais būtų negalima siekti inicijuoti byloje priimto pirmosios instancijos teismo baigiamojo akto peržiūrėjimo, nes šitaip būtų paneigta galimybė ištaisyti galimas teismo klaidas, teisingai taikyti teisę ir įvykdyti teisingumą; nustačius tokį teisinį reguliavimą konstitucinė teisingumo samprata būtų apribota tik formaliu, nominaliu teismo vykdomu teisingumu, tik teismo vykdomo teisingumo regimybe, taigi ne tuo teisingumu, kurį įtvirtina, saugo ir gina Konstitucija (Konstitucinio Teismo 2007 m. spalio 24 d. nutarimas)[11].

10 Konstitucija įstatymų leidėjui nesuponuoja reikalavimo nustatyti tokį teisinį reguliavimą, pagal kurį kiekvieną apeliacine tvarka peržiūrėtą teismo sprendimą būtų galima skųsti kasacinio proceso tvarka.

11 Šioje byloje Konstitucinis Teismas pripažino, kad Civilinio proceso kodekse įtvirtintas rei-

Panašios pozicijos laikosi ir EŽTT: jis savo praktikoje yra išaiškinęs, kad iš EŽTK 6 straipsnio kylanti teisė į teismą nėra absoliuti. Ji gali būti ribojama atsižvelgiant į kiekvienos valstybės teisinio reguliavimo ypatumus, kylančius iš tam tikrų visuomenės ar individų poreikių ir būtinybės užtikrinti racionalų išteklių valdymą. EŽTT yra išaiškinęs, kad EŽTK 6 straipsnis neįpareigoja valstybių steigti apeliacinės ar kasacinės instancijos teismų. Tačiau jei tokie teismai valstybėse narėse yra, tuose procesuose taip pat turi būti taikomos EŽTK 6 straipsnio garantijos, susijusios *inter alia* su veiksminga asmens teise kreiptis į teismą dėl savo civilinių teisių ir pareigų (Didžiosios kolegijos 2009 m. vasario 18 d. sprendimo byloje *Andrejeva prieš Latviją*, peticijos Nr. 55707/00, 97 punktas). Šios EŽTK 6 straipsnio nuostatos apeliacijos ir kasacijos procesams taikomos atsižvelgiant į šių procesų ypatumus ir į instancinės sistemos visumą bei aukštesnės instancijos teismo vaidmenį joje; skundo dėl teisės klausimų priimtinumo sąlygos gali būti griežtesnės nei paprasto teismui paduodamo skundo (*inter alia* 2006 m. lapkričio 2 d. sprendimo byloje *Kozlica prieš Kroatiją*, peticijos Nr. 29182/03, 32 punktas).

EŽTT taip pat yra pabrėžęs, kad atitinkami teisės kreiptis į aukštesnės instancijos teismą apribojimai yra galimi ir kad valstybės turi diskreciją, atsižvelgdamos į savo teismų sistemos ypatumus, pasirinkti atitinkamus apribojimus. Tačiau teisė į teismą bus nepagrįstai suvaržyta, jei nustatytos taisyklės nebeužtikrins veiksmingo teisinio tikrumo ir teisingumo vykdymo, ir taps tam tikra kliūtimi tam tikro asmens bylą iš esmės išnagrinėti kompetentingame teisme (Didžiosios kolegijos 2018 m. balandžio 5 d. sprendimas byloje *Zubac prieš Kroatiją*, peticijos Nr. 40160/12).

---

kalavimas, jog apeliacinį skundą turi surašyti advokatas (išskyrus atvejus, kai skundą surašo asmuo, turintis aukštąjį universitetinį teisinį išsilavinimą, jeigu jis atstovauja sau arba artimajam giminaičiui ar sutuoktiniui (sugyventiniui), taip pat kiti nurodyti subjektai tam tikrose bylose), nepagrįstai apsunkino asmens konstitucinės teisės kreiptis į apeliacinės instancijos teismą įgyvendinimą, nes teisė turėti advokatą buvo paversta šią konstitucinę teisę varžančia pareiga. Ši pareiga daliai asmenų savo ruožtu sudarė prielaidas užkrauti finansinę naštą, neįmanoma paverčiančią galimybę apskųsti byloje priimtą pirmosios instancijos teismo baigiamąjį aktą, t. y. paneigiančia pačios teisės į teisminę gynybą esmę.

2. *De lege ferenda* ribotos apeliacijos proceso modelis ABTĮ projekto 138[1] straipsnio 2 dalyje

ABTĮ pakeitimo projekte yra diskutuojama dėl trijų procesinių priemonių, reformuosiančių apeliacinį procesą ABTĮ. Pirmiausia yra siūloma išplėsti privalomos ikiteisminio nagrinėjimo stadijos taikymą administracinių ginčų nagrinėjime tam tikrų kategorijų bylose. Antroji priemonė – nustatyti ribojimą paduoti apeliacinį skundą tais atvejais, jeigu skundas prieš tai buvo išnagrinėtas privaloma ikiteismine administracinių ginčų nagrinėjimo tvarka ir po to peržiūrėtas apygardos administraciniame teisme, kaip I instancijos teisme. Ir trečioji priemonė – ribota teisė į apeliaciją minėtais atvejais būtų pripažįstama tik tada, jei apeliacinis skundas atitiktų vieną iš trijų priimtinumo kriterijų: (i) ginčo klausimu yra suformuota aiški ir nuosekli Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika, nuo kurios nukrypo pirmosios instancijos teismas; (ii) pirmosios instancijos teismo sprendime yra padaryta akivaizdi teisės taikymo klaida; (iii) būtina užtikrinti vienodos administracinių teismų praktikos formavimą.

2.1. Privalomos ikiteisminio nagrinėjimo stadijos plėtra tik tam tikrų administracinių ginčų kategorijoms

Sveikintina ir pritartina teisėkūros politiką formuojančių institucijų požiūriui, kad būtina tobulinti administracinių ginčų nagrinėjimą reglamentuojančius teisės aktus, plečiant ikiteisminių institucijų, nagrinėjančių administracinius ginčus, ir pirmiausia Lietuvos administracinių ginčų komisijos bei specializuotos Mokestinių ginčų komisijos, kompetenciją, stiprinant jų nepriklausomumą. Svarstoma galimybė į šią kompetenciją įtraukti privalomą ikiteisminės ginčų nagrinėjimo tvarkos taikymą ginčams dėl žalos, atsiradusiems dėl valstybinio administravimo subjektų ir savivaldybių administravimo subjektų neteisėtų veiksmų atlyginimo (Civilinio kodekso 6.271 straipsnis), jose išskiriant vieną tokio tipo ginčų rūšį – žalos atlyginimo bylas dėl kalinimo sąlygų – argumentuojant, kad minėtus pokyčius lemia nuolat didėjantis šios kategorijos bylų kiekis[12] ir

12 Pagal 2020 metais LVAT išnagrinėtų administracinių bylų pagal apeliacinius skundus

būtinybė trumpinti tokių bylų nagrinėjimo terminus siekiant greito ir operatyvaus ginčų nagrinėjimo. Privaloma ikiteismine nagrinėjimo tvarka taip pat siūloma nagrinėti tarnybinius ginčus, taip pat ginčus dėl asmens, ėjusio valstybės tarnautojo pareigas, pripažinimo padarius tarnybinį nusižengimą, ir tarnybinės nuobaudos, kuri turėtų būti jam skirta, nustatymo; bei ginčus dėl užsieniečių skundų dėl atsisakymo išduoti leidimą gyventi ar dirbti Lietuvoje ar tokio leidimo panaikinimo, dėl leidimų gyventi Lietuvoje pakeitimo, išskyrus tuos, kurie priimti dėl užsieniečio keliamos grėsmės valstybės saugumui, viešajai tvarkai ar visuomenei.

Pagal Konstitucinio Teismo formuojamą praktiką, pati savaime (privaloma) ikiteisminė ginčų nagrinėjimo tvarka nėra nesuderinama su konstituciniu reguliavimu. Priešingai – teisės aktuose įtvirtinant minėtos ginčų sprendimų tvarkos privalomumą, galima prisidėti prie konstituciškai svarbių tikslų siekimo, pvz., mokesčių teisės kontekste ikiteismine mokestinių ginčų nagrinėjimo tvarka siekiama užtikrinti, kad įstatymo nustatyti mokesčiai būtų mokami greitai ir laiku (Konstitucinio Teismo 1997 m. liepos 10 d. nutarimas). Taigi, ikiteisminė ginčų nagrinėjimo tvarka yra konstituciškai legitimuota[13].

Konstitucinis Teismas taip pat yra išaiškinęs, kad suteikiant galimybę nagrinėti skundą kompetentingose institucijose ikiteismine tvarka, yra sudaromos sąlygos gauti operatyvesnę, efektyvesnę ir pigesnę pagalbą, o tai dažnai yra geriau nei kreiptis iš karto į teismą. (Konstitucinio Teismo 2003 m. gegužės 26 d. nutarimas). Minėtas operatyvumo imperatyvas tiesiogiai siejasi su teisės į teisminę gynybą veiksmingumu, be kita ko, kylančiu iš Konstitucijos 29 straipsnio nuostatos, kad teismui visi asmenys lygūs (Konstitucinio Teismo 1996 m. balandžio 18 d. nutarimas). Konstitucinėje jurisprudencijoje plėtojamą ikiteisminių ginčų nagrinėjimo institucijų paskirties

paskirstymas pagal kategorijas buvo: bausmių vykdymo ir suėmimo sąlygos – 40 proc.; mokesčiai ir muitinės veikla – 11 proc.; užsieniečių teisinė padėtis ir prieglobstis – 7 proc.; valstybės tarnyba – 5 proc., valstybės institucijų atsakomybė už žalą – 5 proc.; sveikatos ir socialinė apsauga – 4 proc., statyba ir teritorijų planavimas – 4 proc., Europos Sąjungos ir kitų institucijų finansinė parama – 4 proc., žemės teisiniai santykiai – 4 proc., rinkimai – 4 proc., aplinkos apsauga – 2 proc., nuosavybės teisių atkūrimas – 2 proc., registrai – 2 proc., kitos – 6 proc., žr. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. veiklos apžvalga“, LVAT, 46, https://www.lvat.lt/doclib/w6stnksmbdujvzbpshvypwxtqhj932rn.

13 Laura Paškevičienė, „Išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme institutas Lietuvoje: idėjiniai ir vertybiniai pagrindai“, *Teisė*, 108, (2018):56.

aiškinimą atkartoja ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika: skundo nagrinėjimo ikiteismine tvarka paskirtis pagal šią praktiką yra ne papildomas asmens tariamai pažeistų teisių ar interesų gynimo apsunkinimas, o, priešingai, papildomo mechanizmo, galinčio išspręsti ginčą, nustatymas (*inter alia* 2010 m. vasario 9 d. nutartis administracinėje byloje A143-191/2010)[14].

Remiantis minėtais išaiškinimais darytina išvada, kad įstatymų leidėjas, siekdamas įgyvendinti konstituciškai svarbius tikslus, kaip antai užtikrinti proceso operatyvumą, turi diskreciją nustatyti privalomą ikiteisminę ginčų nagrinėjimo tvarką tam tikrų kategorijų byloms ar taikyti ją diferencijuotai pagal minėtas kategorijas, atsižvelgiant į būtinybę paspartinti specifinių ginčų nagrinėjimą. Minėti konstituciniai tikslai savo turiniu persidengia su europinės administracinės teisinės sistemos nuostatomis (ypač – su 2004 m. gegužės 12 d. Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacija valstybėms narėms Nr. REC (2004)6 dėl vidaus gynybos priemonių tobulinimo, skatinančia teisinių gynybos priemonių veiksmingumo didinimą)[15], atspindinčiomis šiuolaikinės administracinės justicijos siekius, be kita ko, užtikrinant asmens teisių apsaugos prioritetą valstybės interesų atžvilgiu[16]. Svarbu, kad ikiteisminės ginčų nagrinėjimo tvarkos privalomumas vienoms ar kitoms ginčų rūšims ar jos įgyvendinimo sąlygos būtų nustatomos įstatymu[17]. Taip pat tokia ikiteismine ginčų nagrinėjimo tvarka konstitu-

14 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika šiuo klausimu yra detaliai apžvelgta Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant išankstinio ginčų nagrinėjimo ne per teismą tvarką reglamentuojančias teisės normas, apibendrinime („Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis“, LVAT, 19 (2010): 452–535, https://www.lvat.lt/data/public/uploads/2018/01/lvat_biuletenis_19.pdf; „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis“, LVAT, 20 (2010):540–611, https://www.lvat.lt/data/public/uploads/2018/01/d2_lvat_biuletenis_20.pdf.

15 Ikiteisminei ginčų nagrinėjimo tvarkai aktualių Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijų nuostatų apžvalgą žr. Laura Paškevičienė, „Išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme institutas Lietuvoje: idėjiniai ir vertybiniai pagrindai“, *Teisė*, 108, (2018).

16 Apie Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijų daromą įtaką nacionalinėms teisės nuostatoms plačiau žr. Agnė Andrijauskaitė, „Meduolis ar botagas? Geras administravimas kitaip“, iš *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis*, LVAT, 34, 2017 (401–415), https://www.lvat.lt/data/public/uploads/2020/02/biuletenis_34.pdf.

17 Taip pat žr. ABTĮ 26 str. Šio tautologiško reikalavimo praktikoje (ypač – specialiajame teisiniame reguliavime) yra dažnai nepaisoma, daugiau žr. Laura Paškevičienė, „Išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme institutas Lietuvoje: specialaus teisinio regu-

ciškai nėra leidžiama paneigti, suvaržyti ar nepagrįstai apsunkinti teisminės gynybos prieinamumą, t. y. galimybę kiekvienam asmeniui net ir po ginčo (iš)nagrinėjimo ikiteisminėje stadijoje pateikti jį teisingumą vykdančiai institucijai, t. y. teismui (Konstitucijos 109 str.).

2.2. Dėl privalomą administracinių ginčų ikiteisminio nagrinėjimo stadiją įgyvendinančių institucijų atitikties „teismo" sąvokai

Privalomos ikiteisminės administracinių ginčų stadijos plėtra yra pagrįsta ir nuosekli Lietuvos administracinio proceso modelio tobulinimo kryptis, tačiau šią stadiją naudojant kaip argumentą, pagrindžiant ribotos apeliacijos modelį, kyla konstitucinių nesuderinamumo įžvalgų. Kaip minėta 1 dalyje, konstitucinė jurisprundencija bylos peržiūrėjimą bent vienoje aukštesnėje instancijoje aiškiai sieja su „teismo" sąvoka, remdamasi Konstitucijos 111 straipsniu. Konstitucinis Teismas yra ne kartą minėjęs, kad Konstitucija yra viena darni sistema, o paskirų jos nuostatų negalima aiškinti atsiribojant nuo kitų jos normų (*inter alia* Konstitucinio Teismo 2014 m. sausio 24 d. ir 2015 m. gruodžio 30 d. nutarimai), tad galimybės asmeniui kreiptis į bent vieną aukštesnės instancijos teismą taip, kaip jis yra suprantamas Konstitucijos 111 straipsnio prasme, paneigimas, dirbtinis suvaržymas ar nepagrįstas apribojimas neabejotinai prieštarautų Konstitucijai. Taigi, manytina, kad konstituciškai nebūtų leistina ikiteisminio nagrinėjimo instituciją daugiapakopėje ginčo peržiūros sistemoje tapatinti su „teismu" ir taip nepaisyti konstitucinės jurisprudencijos „bent vieną aukštesnę instanciją", aiškiai suvokiančią Konstitucijos 111 straipsnyje įvardytų subjektų, t. y. teismų, kurie vieninteliai Lietuvos Respublikoje yra įgalioti vykdyti teisingumą (Konstitucijos 109 str.), prasme, nes tai iškreiptų Konstitucijos kaip darnaus teisės akto *raison d'être* ir trukdytų siekiui užtikrinti teisingumo vykdymą ir taip puoselėti visuomenės pasitikėjimą šiuo teisiniu gėriu. Be to, nacionalinėje erdvėje sąvokos „teismas" negalima aiškinti plečiamuoju būdu ir šio statuso visa apimtimi suteikti tam tikroms ikiteisminio nagrinėjimo institucijoms, kai jos tik iš dalies atitinka institucinio nepriklausomumo ir nešališkumo kriterijų, pvz., vertinant ikiteisminio nagrinėjimo institucijų narių atrankos, skyrimo ir atleidimo procedūras, jų profesinę kvalifikaciją ir nepriekaištingą

liavimo esminiai aspektai", *Teisė*, 109, (2018):8–26.

reputaciją, nors šios institucijos funkcine prasme esmingai prisideda prie administracinių ginčo išnagrinėjimo ir teisingumo vykdymo funkcijos su tam tikrais procesiniais ribojimais, pvz., ikiteisminiame procese nesprendžiami reikalavimai dėl žalos atlyginimo, netaikomos reikalavimo užtikrinimo priemonės, naudojamos ne visos galimos įrodinėjimo priemonės (pvz., eksperto išvada) ir pan.

Manytina, kad minėtos išvados negali paneigti ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (toliau – ESTT) praktika, kurioje jis yra pripažinęs ikiteisminio ginčo nagrinėjimo institucijas „teismu" pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (toliau – SESV) 267 straipsnį (EB sutarties *ex* 234 straipsnis). Nors ESTT ir vertina tokius kriterijus, kaip antai faktą, ar konkreti institucija įsteigta pagal įstatymą, ar ji yra veikianti nuolat, ar jos jurisdikcija yra privaloma, ar procesas šioje institucijoje pagrįstas rungimosi principu, ar ji taiko teisės normas ir ar yra nepriklausoma[18], jis tai daro autonomiškai, t. y. prašymo pateikti prejudicinį sprendimą priimtinumo prasme. ESTT pagrindinis tikslas yra užtikrinti vienodą Sąjungos teisės aiškinimą ir, to siekdamas pagal SESV 267 straipsnį jis sąvokos „teismas" Sąjungos institucinės teisės prasme neaiškina siauriai, tačiau tai nesudaro prielaidų, remiantis šiuo teismo požiūriu, aiškinti ir Lietuvos Respublikos konstitucinę teisę. Priešingai, pagal Europos Sąjungos Sutarties 4 straipsnio 2 dalį, Sąjunga, be kita ko, gerbia valstybių narių nacionalinį savitumą, neatsiejamą nuo pagrindinių politinių ir konstitucinių jų struktūrų. Šia nuostata yra įtvirtinamas pagarbos Sąjungos valstybių narių procesinei autonomijai principas.

Taigi, remiantis šiomis nuostatomis darytina išvada: nors pats savaime ribotos apeliacijos institutas nelaikytinas prieštaraujančiu Konstitucijai, tačiau, įtvirtinant jį, „teismo" ir „ikiteismine tvarka ginčus nagrinėjančių institucijų" sąvokos neturėtų būti tapatinamos, kai iš Konstitucijos kyla poreikis baigiamojo teismo akto peržiūrą inicijuoti bent vienoje aukštesnėje (teisminėje) instancijoje.

18 Žr. „Teisingumo Teismo 2010 m. spalio 21 d. sprendimas Nidera Handelscompagnie BV prieš Valstybinę mokesčių inspekciją prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos byloje Nr. C-385/09", 35 punktas, Infocuria, https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=175D2AD17DEF1ED6D19D62095F01D2C1?text=&docid=83638&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=754303.

2.3. Dėl ginčo šalių procesinių teisių ribojimo pirmosios instancijos administraciniame teisme, peržiūrint privalomo ikiteisminio nagrinėjimo institucijos sprendimą

Siekiant procesinio nagrinėjimo operatyvumo įgyvendinimo, Įstatymo projekte buvo siūloma nustatyti draudimą pateikti naujus įrodymus, kurie nebuvo pateikti privaloma ikiteismine tvarka ginčą išnagrinėjusiai Lietuvos administracinių ginčų komisijai, jos teritoriniam padaliniui ar Mokestinių ginčų komisijai. Jie pirmosios instancijos administraciniame teisme būtų tiriami tik tuo atveju, jeigu teismas pripažintų pagrįstomis priežastis, dėl kurių to nebuvo padaryta anksčiau, arba kai naujų įrodymų pateikimo būtinybė iškilo vėliau, nagrinėjant bylą teisme. Vis dėlto, vadovaujantis Europos Tarybos Ministrų komiteto 1995 m. vasario 27 d. rekomendacijos Nr. R(95)5 2a punktu, pirmosios instancijos teismui turi būti galima pateikti visus galimus reikalavimus, faktus ir įrodymus. Vadinasi, tai suponuoja ir proceso šalies teisę neribotai atlikti šiuos veiksmus, būtent pirmosios instancijos teisme, todėl asmens teisės ribojimas pateikti visus, jo manymu, reikalingus įrodymus bylą pirma instancija nagrinėjančiam teismui, net jei skundas buvo nagrinėtas ikiteisminėje institucijoje, nėra pagrįstas.

Viename iš projektų taip pat buvo siūlymas, kad byla pirmos instancijos teisme po Lietuvos administracinių ginčų komisijos ir Mokestinių ginčų komisijos sprendimų būtų nagrinėjama tik rašytinio proceso tvarka, jei proceso šalys per teismo nustatytą terminą nepareiškia prieštaravimo dėl tokio bylos nagrinėjimo. Dabar šios nuostatos atsisakyta, ir tai pagrįsta, nes buvo neužtikrinta teisė į viešą bylos nagrinėjimą, kuris reiškia asmens teisę į žodinį teismo posėdį bent vienoje instancijoje, tais atvejais, kai bylos apeliacinėje instancijoje nagrinėjamos rašytinio proceso tvarka. EŽTT jurisprudencijoje pripažįstama, kad žodinio proceso nebuvimas pirmoje instancijoje turėtų būti atitaisytas aukštesnės instancijos teisme *(žr. EŽTT 2002-11-12 sprendimas byloje Lundevall v. Sweden, Nr. 38629/97)*. Taigi, neturėtų būti siūloma pirmos instancijos teisme nustatyti tokius pat bylos nagrinėjimo formos apribojimus, kaip ir apeliacinėje instancijoje. Be to, nepaisant to, kad yra skundžiamas ginčą ikiteismine tvarka išnagrinėjusios institucijos sprendimas pirmos instancijos administraciniam teismui, tai nėra laikytina apeliaciniu skundu, nes ginčo nagrinėjimas ikiteisminėje institucijoje, kuri neturi teismams priskirtos visa apimtimi kompetencijos, nega-

li būti prilyginamas ginčo nagrinėjimui pirmoje teismo instancijoje. Taigi skundas, o tiksliau, asmens reikalavimai, dėl kurių, pareiškėjo manymu, priimtas nepagrįstas ikiteisminės ginčų nagrinėjimo institucijos sprendimas, bus nagrinėjamas pirmoje teismo instancijoje tik tada, kada pirmą kartą bus nagrinėjamas teisme. Jau vien tik dėl šios priežasties įrodymų pateikimui pirmosios instancijos teisme negali būti taikomi tokie patys apribojimai, kaip ir apeliacinėje instancijoje.

2.4. Dėl siūlomų apeliacinio skundo priimtinumo kriterijų ABTĮ 138[1] straipsnio 2 dalyje

Įstatymo projekte įvardijami trys apeliacinio skundo priimtinumo kriterijai, kuriais remiantis svarstoma galimybė apriboti apeliaciją minėtų kategorijų ginčams, išnagrinėtiems privaloma ikiteismine tvarka: 1) ginčo klausimu yra suformuota aiški ir nuosekli Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika, nuo kurios nukrypo pirmosios instancijos teismas, priimdamas apeliaciniu skundu skundžiamą sprendimą; 2) pirmosios instancijos teismo sprendime yra padaryta akivaizdi teisės taikymo klaida; 3) būtina užtikrinti vienodos administracinių teismų praktikos formavimą. Taigi, visi jie turėtų atitikti konstitucinės doktrinos nuostatą, kad „įstatymu nustatant pirmosios instancijos teismo sprendimo apskundimo apeliacinės instancijos teismui tvarką, negali būti numatyti tokie apeliacinio skundo padavimo pagrindai, terminai ir sąlygos, dėl kurių kreiptis į apeliacinės instancijos teismą taptų itin sunku arba iš viso būtų neįmanoma apskųsti byloje priimto pirmosios instancijos teismo baigiamojo akto apeliacinės instancijos teismui“.

Pirmiausia pastebėtina, kad pirmasis ir trečiasis apeliacinio skundo priimtinumo kriterijai *prima facie* sutampa savo norminamuoju turiniu. Pagal ABTĮ 15 straipsnio 1 dalį, vienodą administracinių teismų praktiką aiškinant ir taikant įstatymus bei kitus teisės aktus formuoja Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Todėl manytina, kad tiek pirmojo, tiek trečiojo kriterijų teleologinis ketinimas yra tapatus – sudaryti galimybes apeliacinį skundą išnagrinėti Lietuvos vyriausiajame administraciniame teisme, idant konkrečiu atveju būtų užtikrintas vienodos administracinių teismų praktikos formavimas tiek pirmosios instancijos teismui nukrypus nuo nusistovėjusios

praktikos, tiek formuojantis naujam precedentui, t. y. kilus būtinybei pačiam Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui peržiūrėti savo ligtolinę praktiką ir ją koreguoti. Atsižvelgiant į tai ir nesant tolesnio siūlomų priimti procesinių normų detalizavimo, lieka neaišku, kokią pridėtinę vertę sukurtų toks skirtingų kriterijų nustatymas, kai iš konstitucinių reikalavimų įstatymų leidėjui kyla pareiga teisinį reguliavimą daryti kuo aiškesnį, o tai savo ruožtu suponuoja ir būtinybę vengti perteklinio teisinio reguliavimo.

Dėl antrojo kriterijaus, „kai padaryta akivaizdi teisės taikymo klaida", pastebėtina, kad verta svarstyti žodžio „akivaizdi" [teisės taikymo klaida] šalinimą iš šio apeliacinio skundo priimtinumo kriterijaus formuluotės. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad pirmiau minėtų konstitucinių išaiškinimų kontekste būtinybė įrodinėti „akivaizdžią" teisės taikymo klaidą sudarytų prielaidas nepagrįstai apsunkinti asmens galimybės siekti inicijuoti teismo baigiamojo akto peržiūrą apeliacinėje instancijoje. Juolab kad ir nusistovėjusioje EŽTT praktikoje, nepaisant šio teismo paliekamos vertinimo nuožiūros laisvės valstybių narių teisminę sistemą reguliuojantiems teisės aktams, pripažįstama, kad itin siauros procesą reglamentuojančių normų formuluotės ar jų aiškinimas gali riboti asmens teisę į teisminę gynybą (*inter alia* 2002 m. lapkričio 12 d. sprendimo byloje *Běleš ir kiti prieš Čekiją*, peticijos Nr. 47273/99, 60 punktas; 2002 m. lapkričio 12 d. sprendimas byloje *Zvolský* ir *Zvolská prieš Čekiją*, peticijos Nr. 46129/99).

Be to, manytina, kad tokio „akivaizdumo" reikalavimo įtvirtinimas įstatymo normose būtų labiau orientuotas į „procesinę ekonomiją"[19], t. y. siekį apeliacine tvarka priimti nagrinėti kuo mažiau bylų ir tai padaryti kuo mažesnėmis administracinėmis sąnaudomis, o ne į individualių teisių gynybą. Kalbant konkrečiau, minėtas „akivaizdumo" reikalavimo įrodinėjimas kiekvienu atveju galėtų itin varžyti pažeidžiamų asmenų teises, kuriems kvalifikuota teisinė pagalba yra sunkiai prieinama. Taip būtinybė kiekvienu atveju įrodinėti pirmosios instancijos teismą padarius akivaizdžią teisės taikymo klaidą virstų teisės į teisminę gynybą įgyvendinimą varžančia pareiga, kuri, kaip akcentuota pirmiau aptariant Konstitucinio Teismo 2019 m. kovo 19 d. nutarimą, konstituciškai nėra pateisinama.

Be to, minėta formuluotė galimai iškreiptų sisteminę administracinio

19 Apie procesinę ekonomiją apeliacinių skundų atrankos mechanizmo kontekste žr. „Europos Žmogaus Teisių Teismo 2015 m. sausio 2 d. sprendimas byloje Hansen prieš Norvegiją (Nr. 15319/09)", ECHR, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-146701.

proceso logiką: panaši formuluotė minima ABTĮ 156 straipsnio 2 dalyje, kurioje įtvirtintas vienas iš proceso atnaujinimo, laikomo ekstraordinarine proceso stadija, pagrindų[20]. Taigi, kyla abejonių, kad įvedus tokį aukštą [ribotos apeliacijos] kokybinį-kvalifikacinį barjerą, praktikoje jį įveikti būtų galima tik išimtiniais atvejais, nepagrįstai varžant teisės į teisminę gynybą įgyvendinimą.

Galiausiai „akivaizdžios klaidos" kriterijus yra įprastai civilinio ir baudžiamojo proceso įstatymuose kasacinio skundo padavimo pagrindas, todėl jo naudojimas apeliacinio skundo atveju greičiau yra ne ribotos apeliacijos modelio ypatumas, o *de facto* dar vienos *quasi* kasacinės funkcijos priskyrimas Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui šalia jau turimų *quasi* kasacinių funkcijų pagal ABTĮ 156 str. 2 dalyje proceso atnaujinimo pagrindų: „10) jeigu pateikiami akivaizdūs įrodymai, kad padarytas esminis materialiosios teisės normų pažeidimas jas taikant, galėjęs turėti įtakos priimti neteisėtą sprendimą ar nutartį; 12) kai būtina užtikrinti vienodos administracinių teismų praktikos formavimą". Taip Lietuvos vyriausiam administraciniam teismui, neturinčiam kasacinio teismo statuso, plečiamos kasacinio peržiūrėjimo funkcijos ne tik per proceso atnaujinimo pagrindus, bet ir per ribotos apeliacijos formatą. Statistika rodo, kad LVAT procesas atnaujinimas ypatingai retais atvejais: 2017 m. procesas buvo atnaujintas 3 bylose[21], 2018 m. – 3 bylose[22], 2019 m. – 9 bylose[23], 2020 m. – 6 bylose[24] ir tai suprantama dėl ekstraordinarinės proceso atnaujinimo instituto reikšmės. Tačiau jeigu tokia pati tendencija būtų ir ribotos apeliacijos atveju, kiltų pagrįsta abejonė dėl teisės į apeliaciją efektyvumo.

Alternatyviai siūlytina svarstyti formuluotę „pirmosios instancijos teis-

20 „Procesas gali būti atnaujinamas <...> jeigu pateikiami *akivaizdūs* įrodymai, kad padarytas esminis materialiosios teisės normų pažeidimas jas taikant, galėjęs turėti įtakos priimti neteisėtą sprendimą ar nutartį". „Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas", *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 13-308 (Redakcija nuo 2016 m. liepos 1 d., TAR, 2016-06-15, Nr.16849, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.67B5099C5848/asr).

21 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 metų veiklos apžvalga", LVAT, 20, https://www.lvat.lt/data/public/uploads/2018/03/metinis-2017.pdf.

22 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 metų veiklos apžvalga", LVAT, 24, https://www.lvat.lt/doclib/sxqi7o7klukprujhd9157r2f7rz65y5r.

23 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 metų veiklos apžvalga", LVAT, 34, https://www.lvat.lt/data/public/uploads/2020/03/metinis-pranesimas_2019_final.pdf.

24 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 metų veiklos apžvalga", LVAT, 48, https://www.lvat.lt/doclib/wk6vhank4ltctgyjzfruue2ghmmtrjm6.

mo sprendime yra padaryta akivaizdi teisės taikymo klaida“, ją keisti formuluote „teismo manymu apeliacinis skundas yra akivaizdžiai nepagrįstas“, kaip vieną iš atsisakymo jį priimti nagrinėti apeliacine tvarka, kriterijų. Manytina, kad taip ribotos apeliacijos modelis prioritetą teiktų individualių teisių, t. y. teisės į teisminę gynybą, užtikrinimui, o ne proceso ekonomijai, nes, atliekant apeliacinio skundo priimtinumo vertinimą, teismui, o ne šaliai persikeltų „akivaizdumo“ įrodinėjimo našta. Taigi, apeliacinio skundo perspektyvumą reikėtų įrodinėti ne jį pateikusiam asmeniui, taip pateikiant pirmosios instancijos teismo sprendimo teisinį vertinimą, kuris reikalauja kvalifikuotų žinių, bet pats apeliacinio skundo priimtinumą vertinantis teismas turėtų sumarine tvarka[25] pagrįsti akivaizdžiai nepagrįstų (neperspektyvių) apeliacinių skundų faktą.

Galiausiai pastebėtina, kad, vadovaujantis pirmiau aptarta bendrąja ginčo peržiūros keliose instancijose, kaip sudėtinės teisės į teisminę gynybą dalies, logika, įstatyminė norma, kuria būtų įtvirtinamas ribotos apeliacijos institutas, neturėtų numatyti *numerus clausus*, t. y. baigtinio sąrašo, atvejų, kai apeliacinis skundas būtų priimamas nagrinėti apeliacinėje instancijoje. Vietoje to svarstytina galimybė papildyti minėtą procesinę normą „lanksčia“ formuluote, apimančia ir visus atvejus, kai apeliacinio skundo priimtinumą pagrįstų bendrieji būtinybės vykdyti teisingumą motyvai, nesusiaurinant jų vien iki būtinybės užtikrinti galimybę ištaisyti teisės taikymo klaidą[26]. Tokiu būdu, remiantis konstitucine teisingumo samprata, nebūtų apsiribojama vien formaliu, nominaliu teismo vykdomu teisingumu.

25 Teismui, vertinančiam apeliacinio skundo priimtinumą, remiantis EŽTK standartais, tokiu atveju nepakaktų vien atkartoti įstatymų formuluotes, tačiau reikėtų sprendimą atsisakyti priimti nagrinėti apeliacinį skundą motyvuoti aptariant esminius aspektus (angl. *essential issues*). Daugiau apie teismų motyvacijos apimtį šioje srityje žr. „Europos Žmogaus Teisių Teismo 2015 m. sausio 2 d. sprendimas byloje Hansen prieš Norvegiją (Nr. 15319/09)“, ECHR, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-146701.

26 Panaši formuluotė yra įtvirtinta Švedijos administracinį procesą reglamentuojančiuose teisės aktuose (angl. *[there are] otherwise extraordinary reasons to entertain the appeal*), daugiau žr. „Europos Žmogaus Teisių Teismo 2012 m. balandžio 12 d. sprendimas byloje Eriksson prieš Švediją (Nr. 60437/08)“, 14 punktas, ECHR, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-110322.

Išvados

Lietuvos konstitucinė jurisprudencija postuluoja galimybę administracinį ginčą peržiūrėti bent vienoje aukštesnėje teisminėje instancijoje apeliacine tvarka. *A priori* ribotos apeliacijos modelis nelaikytinas prieštaraujančiu Konstitucijai. Vis dėlto, įtvirtinant ribotos apeliacijos modelį, visais atvejais administracinį procesą reglamentuojančiomis normomis negalima dirbtinai suvaržyti ar nepagrįstai apsunkinti galimybės šia teise pasinaudoti. Tai reiškia, kad, įstatymu nustatant pirmosios instancijos teismo sprendimo apskundimo apeliacinės instancijos teismui tvarką, negali būti numatyti tokie apeliacinio skundo padavimo pagrindai, terminai ir sąlygos, dėl kurių kreiptis į apeliacinės instancijos teismą taptų itin sunku arba iš viso būtų neįmanoma apskųsti byloje priimto pirmosios instancijos teismo baigiamojo akto apeliacinės instancijos teismui.

Siūlomame ABTĮ projekte iš principo siekiama dviejų skirtingų ir savarankiškų tikslų, t. y. privalomos ikiteisminio nagrinėjimo stadijos stiprinimo ir apeliacijos stadijos reformos. Privalomos ikiteisminės administracinių ginčų stadijos plėtra yra pagrįsta ir nuosekli Lietuvos administracinio proceso modelio tobulinimo kryptis, tačiau šią stadiją naudojant kaip argumentą, pagrindžiant ribotos apeliacijos modelį, kyla tam tikrų konstitucinių nesuderinamumo įžvalgų. Manytina, kad konstituciškai nebūtų leistina ikiteisminio nagrinėjimo instituciją daugiapakopėje ginčo peržiūros sistemoje visa apimtimi tapatinti su „teismu“ ir taip nepaisyti šiai dienai įtvirtinto konstitucinės jurisprudencijos požiūrio, kurioje terminas „bent viena aukštesnė instancija“ aiškiai yra suvokiama kaip „teismas“ Konstitucijos 111 straipsnio prasme. Įstatymo projekte įvardijami trys apeliacinio skundo priimtinumo kriterijai gali būti tobulintini teisėkūros technikos prasme, kadangi siūlomi ribotos apeliacijos pagrindai *de facto* išplėstų *quasi* kasacines Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo funkcijas.

PARADIGMATIC CHANGE OF THE RIGHT TO APPEAL: TOWARDS THE LIMITED APPEAL IN THE ADMINISTRATIVE CASES

Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė
Vilnius University, Lithuania

Discussions regarding the right to appeal in administrative proceedings in Lithuania began in 2019. For that purpose, an international conference entitled "New Challenges and Experiences in the Administrative Process" was held. On December 2, 2019, the draft Law on Administrative Proceedings of the Republic of Lithuania, and other draft laws accompanying it, were registered in the Seimas (Parliament) of the Republic of Lithuania. Currently, the third draft amendment to the Law on Administrative Proceedings of the Republic of Lithuania has been registered. This project aims to expand the competence of pre-trial bodies dealing with administrative disputes by applying a mandatory pre-trial dispute resolution procedure to an even wider range of disputes; i.e., including disputes concerning damage caused by the illegal actions of state administration entities and municipal administration entities, disputes regarding the imposition of civil service penalties, and disputes regarding the issuance of permits for foreigners to live or work in Lithuania. A second amendment to the Law on Administrative Proceedings of the Republic of Lithuania was to introduce a limited appeal for the above-mentioned categories of cases, after they are examined in a mandatory pre-trial procedure for administrative disputes and reviewed in a district administrative court. Therefore, it is proposed to establish the following criteria for the admissibility of the appeal: 1) a clear and consistent case law of the Supreme Administrative Court of Lithuania has been formed on the issue of the dispute, from which the court of first instance deviated by adopting the decision under the appeal; 2) a manifest error of law has been made in the judgment of the court of first instance; and 3) it is necessary to ensure the formation of uniform practice of administrative courts. This study presents the grounds and peculiarities of the right to appeal de lege lata in constitutional jurisprudence, whereas the second part of the study deals with certain aspects of the proposed model of limited appeal de lege ferenda, the ex-

tent to which the proposed amendments are in line with the constitutional case law, and the case law of the European Court of Human Rights.

Keywords: *administrative proceedings, draft Law on Administrative Proceedings of the Republic of Lithuania, the right to appeal, limited appeal, error of law, pre-trial administrative dispute resolution, mandatory pre-trial examination of administrative disputes.*

Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė, Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Viešosios teisės katedros profesorė, socialinių mokslų (teisė) daktarė. **Mokslinių tyrimų kryptys**: administracinė teisė, administracinis procesas, konstitucinė teisė, ūkio subjektų (rinkų) reguliavimas.

Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė, professor at Vilnius University, Law Faculty Doctor of Social Sciences (Law). **Research interests**: administrative law and procedure, administrative proceedings, constitutional law, business (markets) state regulation.

NUOTOLINIO ADMINISTRACINIO PROCESO YPATUMAI

Eglė Bilevičiūtė
Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės institutas
El. paštas: eglek@mruni.eu

Birutė Pranevičienė
Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo akademijos
Teisės ir teisėsaugos institutas
El. paštas: praneviciene@mruni.eu

Santrauka. Informacinių technologijų ir interneto ryšio plėtra XX amžiaus pabaigoje – XXI amžiaus pradžioje paskatino e. valdžios koncepcijos atsiradimą. E. teisingumas yra šios koncepcijos dalis. Europos e. teisingumo strategija buvo paskelbta 2008 metais. Strategijos tikslas – teisės į teisingumą įgyvendinimo gerinimas, teisminių institucijų bendradarbiavimas ir paties teisingumo veiksmingumas. Daug dėmesio buvo skiriama teisminių procesų skaitmeninimui. Nuotoliniai teismo posėdžiai Europos Sąjungos ir Lietuvos teisės aktose buvo pripažinti ir apibūdinti jau XXI a. 2-ojo dešimtmečio pradžioje. Tačiau šis teisenos būdas nebuvo plačiai taikomas dėl techninių problemų ir nepakankamo teisinio reglamentavimo. COVID-19 pandemija paveikė visas gyvenimo ir ekonomikos sritis. Siekiant išsaugoti žmogaus teisę į teisingumą ir nenutraukti teismų darbo, pradėta rengti nuotolinius teismo posėdžius. Patirtis atskleidė, kad šie posėdžiai yra patogūs ir naudingi. Buvo nustatyta, kad administracinėje teisenoje, ypač organizuojant *kvazi* teisminių institucijų darbą, tokie posėdžiai gali būti plačiai taikomi. Todėl nuotolinių posėdžių organizavimas administracinėse teismuose ir *kvazi* teisminėse institucijose buvo tęsiamas ir ne karantino metu, atsižvelgiant į proceso dalyvių pageidavimus. Plačiai taikant telekonferencijas ir vaizdo konferencijas teismų darbe, buvo nustatytas poreikis tobulinti Lietuvos teisinę bazę. Straipsnyje analizuojami nuotolinio administracinio proceso ypatumai ir teisinio reglamentavimo pokyčiai bei pateikiamos išvados.

Reikšminiai žodžiai: administracinis procesas, nuotoliniai teismo posėdžiai, telekonferencijos, informacinės technologijos, e. teisingumas.

Įvadas

Teisė į teisingumą priskiriama svarbiausioms žmogaus teisėms. Technologijos pakeitė darbo stilių, žmonių ir įmonių bendravimo tarpusavyje būdus bei viešąjį administravimą. Diegiant informacines technologijas ir vaizdo konferencijoms palaipsniui tampant įprastu dalyku, fizinis bylos šalių ir kitų dalyvių buvimas nagrinėjant bylą tampa vis mažiau privalomas; taip pat daug teismų nebelaiko rimta kliūtimi, jei bylos šalis teismo posėdyje dalyvauja nuotoliniu būdu[1].

Prieš dešimtmetį Europos Sąjungos Taryba priėmė pirmąjį penkių metų veiksmų planą Europos e. teisingumui sukurti 2009–2013 m. E. teisingumo sąvoka buvo apibrėžta kaip informacinių ir ryšių technologijų naudojimas teisingumo srityje, apimančioje civilinės, baudžiamosios ir administracinės teisės sritis[2]. E. teisingumo stiprinimui ir susijusių asmenų pagrindinių teisių apsaugai reikia aiškios ir tvirtos teisinės sistemos. E. teisingumas turi būti patikimas, prieinamas ir patikimas kiekvienam. Be to, taip pat svarbu, kad pačios valstybės narės su savo teisminėmis institucijomis galėtų užtikrinti pasitikėjimą e. teisingumu vadovaudamosi pagrindiniu abipusio pasitikėjimo ir bendradarbiavimo principu[3].

Europos Sąjungos Teisingumo Teismas 2020 metų veiklos apžvalgoje[4] nurodė, kad informacinių technologijų taikymas Europos Sąjungoje prasidėjo jau anksčiau. Tačiau 2020 metai paskatino esminius pokyčius skai-

1 Europos veiksmingo teisingumo komisija (CEPEJ), „Teismų sistemos žemėlapių sudarymo rekomendacijos. Pagalbinė teisės į teisingumą užtikrinimo priemonė veiksmingoje teismų sistemoje, Nr. CEPEJ(2013)7“, Council of Europe, https://rm.coe.int/europos-veiksmingo-teisingumo-komisija-cepej-teismu-sistemos-zemelapiu/16807482f4.

2 Nadine Berger, Valerie Datzer ir Polina Gryganska, *„Towards European e-justice. The Need for Harmonization of Digital Standards in EU Procedural Law in Civil Matters”,* EJTN https://www.ejtn.eu/PageFiles/17915/TH%202019%2003%20TEAM%20GERMANY.pdf.

3 Janneke H. Gerards ir Lize R. Glas, „Access to justice in the European Convention on Human Rights system“, *Netherlands Quarterly of Human Rights* 35, 1 (2017): 11–30.

4 Europos Sąjungos Teisingumo Teismas „Metų apžvalga. 2020 m. metinis pranešimas“, Curia-europa, https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-06/20205918_qdaq20101ltn_pdf.pdf.

tmeninimo srityje dėl vaizdo konferencijos naudojimo per ESTT posėdžius. COVID-19 pandemija pagreitino skaitmeninių sprendimų taikymą kasdienybėje. Įmonės, institucijos ir pavieniai asmenys pradėjo naudotis skaitmeniniais sprendimais, kad sklandžiau bendrautų su nacionaliniais teismais ir ESTT. COVID-19 krizė išryškino poreikį stiprinti teisingumo sistemos atsparumą visoje ES. Tai yra svarbi Europos vertybėmis grindžiamos visuomenės ir atsparesnės ekonomikos sudedamoji dalis.

Straipsnio tikslas – Europos e. teisingumo strategijos kontekste pateikti įžvalgų dėl Lietuvos nuotolinio administracinio proceso tobulinimo.

1. Europos e. teisingumo strategija

E. teisingumas susijęs su platesne e. valdžios sąvoka ir yra atskira šio reiškinio dalis. 2008 metais paskelbtoje Europos e. teisingumo strategijoje[5] buvo teigiama, kad Europos e. teisingumo tikslas – informacinių ir ryšių technologijų naudojimas ir plėtojimas valstybių narių teismų sistemose, visų pirma esant tarpvalstybinėms situacijoms, siekiant piliečiams, įmonėms ir praktikuojantiems teisininkams sudaryti daugiau galimybių naudotis teise kreiptis į teismą bei susipažinti su teismine informacija ir palengvinti valstybių narių teisminių institucijų tarpusavio bendradarbiavimą. Europos e. teisingumo sistema turėtų būti siekiama užtikrinti geresnes galimybes naudotis teise kreiptis į teismą ir sudaryti palankesnes galimybes naudotis neteisminėmis procedūromis pasitelkiant elektroninius ryšius esant tarpvalstybinėms situacijoms. Strategijoje buvo nurodyta, kad elektroninės priemonės turi padėti įgyvendinti ES teisminio bendradarbiavimo aktus, naudojant teisminio bendradarbiavimo tinklus, ir palengvinti vaizdo konferencijų taikymą[6].

Strategijos skyriuje E. teisingumas kaip veiksmingesnio teisminio bendradarbiavimo priemonė buvo siūloma palengvinti vaizdo konferencijų taikymą. Teigiama, kad vaizdo konferencijų naudojimas teismo procese numatytas įvairiuose Europos dokumentuose[7], tačiau tokia galimybe retai

5 „Komisijos Komunikatas Tarybai, Europos Parlamentui ir Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui. Europos e. teisingumo strategijos link. KOM(2008)329 galutinis“, Eur-lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0329&from=LT.

6 *Ibid.*

7 „2000 m. gegužės 29 d. konvencija dėl Europos Sąjungos valstybių narių savitarpio pa-

naudojamasi dėl kultūrinių, kalbinių arba techninių priežasčių. Vis dėlto akivaizdu, kad rengti vaizdo konferencijas dažniau yra naudinga: sutaupomas laikas ir lėšos, mažiau reikia komandiruočių, lankstesnė teisena ir kt. 2014–2018 m. Europos e. teisingumo strategijos projekte[8] buvo raginama dažniau naudoti elektronines taikomąsias programas, teikti dokumentus elektroniniu būdu, naudoti vaizdo konferencijas. Teigiama, kad daug valstybių narių yra įdiegusios vaizdo konferencijų sistemas, kad būtų pagreitintos teisminės procedūros, sudarant palankesnes sąlygas liudytojų arba bylos šalių išklausymui.

Naujausia e. teisingumo plėtros 2019–2023 m. strategija ir veiksmų planas buvo priimti 2019 metais[9]. Strategijoje teigiama, kad e. teisingumui skirtos elektroninės priemonės buvo plėtojamos eksponentiškai ir dabar jomis sudarytos sąlygos skaitmeniniams teisminiams procesams, kuriuose naudojami saugūs elektroniniai kanalai, saugiai teisminių institucijų tarpusavio komunikacijai, lengviau piliečiams prieinamai informacijai apie teisines nuostatas ir prieigai prie tam tikrų nacionalinių registrų, už kuriuos atsakingos valstybės narės arba profesinės organizacijos. Europos e. teisingumo portalas „e-Justice“, buvo papildytas informacijos tinklapiais, paieškos priemonėmis ir dinaminėmis formomis, atnaujintas jo dizainas. Teisinių doku-

---

galbos baudžiamosiose bylose, kurią pagal Europos Sąjungos sutarties 34 straipsnį patvirtino Taryba“, Eur-lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:42000A0712(01)&from=LT; „2001 m. kovo 15 d. Tarybos pamatinis sprendimas dėl nukentėjusiųjų padėties baudžiamosiose bylose (2001/220/TVR)“, Eur-lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001F0220&from=LT; „2001 m. gegužės 28 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1206/2001 dėl valstybių narių teismų tarpusavio bendradarbiavimo renkant įrodymus civilinėse ar komercinėse bylose“, Eur-lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R1206&from=LT; „2004 m. balandžio 29 d. Tarybos direktyva 2004/80/EB dėl kompensacijos nusikaltimų aukoms“, Eur-lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0080&from=LT; „2007 m. liepos 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 861/2007 nustatantis Europos ieškinių dėl nedidelių sumų nagrinėjimo procedūrą“, Eur-lex., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R0861&from=LT.

8 „2014–2018 m. Europos e. teisingumo strategijos projektas (2013/C 376/06)“, Eur-lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013XG1221(02)&from=HR.

9 „Europos Sąjungos institucijų, įstaigų ir organų pranešimai. Taryba. 2019–2023 m. e. teisingumo strategija (2019/C 96/04)“, Eur-lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2019:096:FULL&from=HR.

mentų portalas „EUR-Lex“ praturtintas naujų rūšių dokumentais ir paieškos priemonėmis[10].

2020 m. gruodžio 2 d. Europos Komisija priėmė naujų priemonių rinkinį ES teisingumo sistemoms modernizuoti. Pagrindiniai dokumentai – Komunikatas dėl teisingumo sistemų skaitmeninimo ES[11] ir naujoji Europos teisininkų mokymo strategija[12]. Šiuo skaitmeninių teisingumo srities priemonių rinkiniu siekiama toliau remti valstybių narių pastangas skaitmenizuoti nacionalines teisingumo sistemas ir gerinti ES kompetentingų institucijų tarpvalstybinį teisminį bendradarbiavimą. Komunikate siūlomas priemonių rinkinys: finansinė parama valstybėms narėms, siekiant išnaudoti galimybes sukurti ilgalaikį poveikį; teisėkūros iniciatyvos, siekiant nustatyti skaitmeninės pertvarkos reikalavimus; IT priemonės, kurias būtų galima tobulinti ir naudoti visose valstybėse narėse; nacionalinių koordinavimo ir stebėsenos priemonių skatinimas, sudarant sąlygas nuolat stebėti, koordinuoti, vertinti geriausią ir kitokią patirtį, ja keistis[13].

Europos Komisija 2021 m. paskelbė Teisingumo švieslentę, atskleidžiančią ES šalių teisingumo sistemų efektyvumo, kokybės ir nepriklausomumo vertinimą. Vertinant civilinių, komercinių ar vartojimo ginčų sprendimų greitį, informacijos apie žmogaus teisių gynimą prieinamumą, teisminių procesų skaitmenizavimą, Lietuva įvardijama viena geriausių ES šalių. Teisingumo švieslentės rezultatai rodo, kad ES šalyse 2021 m. pažangos padėjo pasiekti pandemijos metu pradėtas platesnis skaitmeninių sprendimų takymas, pavyzdžiui, teismuose pasitelktos vaizdo konferencijų sistemos ir

10 „Europos Sąjungos institucijų, įstaigų ir organų pranešimai. Taryba. 2019–2023 m. e. teisingumo strategija (2019/C 96/04)“, Eur-lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2019:096:FULL&from=HR.

11 „Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui. Teisingumo sistemų skaitmeninimo Europos Sąjungoje priemonių rinkinys. COM(2020) 710 final“, Eur-lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0710&from=EN.

12 „Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui. Teisingumo užtikrinimas ES: 2021-2024 m. Europos teisėjų mokymo strategija“, Ec-europa, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2_lt_act_part1_v2.pdf.

13 „Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui. Teisingumo sistemų skaitmeninimo Europos Sąjungoje priemonių rinkinys. COM(2020) 710 final“, Eur-lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0710&from=EN.

pan.[14]. Per pastaruosius dvejus metus COVID-19 pandemija sukėlė naujų iššūkių, kurie išryškino skaitmeninių technologijų vaidmenį užtikrinant laiku ir nepertraukiamą prieigą prie teisingumo. Šios technologijos gali suteikti piliečiams naujų galimybių teikiamas teisinės informacijos paslaugas, taip pat teisminius procesus ir alternatyvaus ginčų sprendimo procedūras[15].

Demokratinių institucijų ir žmogaus teisių biuro (ODIHR) tyrimo[16] metu buvo nustatyta, kad pagrindinis COVID-19 poveikio teismams aspektas – tai spartus technologijų naudojimas siekiant valdyti teismų darbo krūvį ir palaikyti tam tikrą funkcionavimą uždarymo metu ir po jo. IT sprendimai apima vaizdo platformas nuotoliniams posėdžiams rengti, sistemas, leidžiančias paduoti, platinti ir dalytis dokumentais, skaitmeninį bylų valdymą ir e. parašus [17].

2. Nuotolinio proceso galimybės ir teisinis reguliavimas

Europos e. teisingumo portalas pateikia informaciją apie tarpvalstybinių vaizdo konferencijų naudojimą baudžiamosiose, civilinėse ir komercinėse bylose. „Vaizdo konferencijų naudojimo tarpvalstybiniuose teismo procesuose vadovas“[18] apima vaizdo konferencijų įrangos naudojimą tarpvalstybiniuose teismo procesuose Europos Sąjungoje. Jame aptariami vaizdo konferencijų technologijos naudojimo organizaciniai, techniniai ir teisiniai aspektai, pateikiami patarimai teisės specialistams, teismo tarnautojams ir techniniam personalui.

Daniel Devoe ir Sarita Frattaroli atliko vaizdo konferencijų naudojimo

14 „Teisingumo švieslentėje Lietuva – tarp gerai įvertintų ES šalių“, *TeisėPro*, https://www.teise.pro/index.php/2021/08/04/teisingumo-svieslenteje-lietuva-tarp-gerai-ivertintu-es-saliu/.

15 „Background Paper. Conference of Ministers of Justice “Digital technology and artificial intelligence – New challenges for justice in Europe”, Council of Europe, https://rm.coe.int/background-paper-conference-of-ministers-of-justice-5-october-2021/1680a409f0.

16 Office for Democratic Institutions and Human Rights, „The functioning of courts in the Covid-19 pandemic”, OSCE, https://www.osce.org/files/f/documents/5/5/469170.pdf.

17 Nigel Fielding, Sabine Braun ir Graham Hieke, „Video Enabled Justice Evaluation“, http://spccweb.thco.co.uk/media/4807/university-of-surrey-video-enabled-justice-final-report-ver-11.pdf.

18 *Vaizdo konferencijų naudojimo tarpvalstybiniuose teismo procesuose vadovas* (Liuksemburgas: Europos Sąjungos leidinių biuras, 2013), https://www.consilium.europa.eu/media/30604/qc3012963ltc.pdf.

JAV teismuose tyrimą[19]. Autoriai teigia, kad vaizdo konferencijos dažniau naudojamos civilinėse bylose. Vaizdo konferencijos leidžia sutaupyti sąnaudų, spręsti atstumo problemas, jas paprasta administruoti, jos yra universalios. Metodo kritikai teigia, kad vaizdo konferencijų naudojimas kelia abejonių dėl advokatų ir klientų galimybių bendrauti. Eric T. Bellone išnagrinėjo vaizdo konferencijų įtaką advokato ir kliento santykiams[20]. Jo nuomone, vaizdo konferencijos teismuose bus naudojamos ir ateityje, todėl reikia nuodugniau išnagrinėti advokato ir kliento bendravimo problemas.

2015 metais ES buvo atliktas tyrimas[21], kuriame nagrinėtos galiojančios nacionalinių teisinių nuostatos, kurios buvo priimtos ar pritaikytos dėl elektroninių įrodymų įtakos įrodinėjimo taisyklėms ir įrodinėjimo būdams, daugiausia dėmesio skiriant civilinei teisei, administracinei teisei ir komercinei teisei. Padaryta išvada, kad įrodymų rinkimo iš interneto metodui paprastai netaikomi jokie specifiniai techniniai reikalavimai, autentiškumas vertinamas pagal įrodymų visumą.

2021 m. birželio 30 d. Europos teisingumo efektyvumo komisija (CEPEJ) pateikė „Vaizdo konferencijų gaires teisminiuose procesuose“[22]. Šiose gairėse pateikiamos pagrindinės priemonės, kurių valstybės ir teismai turėtų imtis, siekiant užtikrinti, kad vaizdo konferencijų naudojimas teisminiuose procesuose nepažeistų teisės į teisingą bylos nagrinėjimą, kaip įtvirtinta Europos žmogaus teisių konvencijos (EŽTK) 6 straipsnyje[23], ir atitinka Konvencijos dėl asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis automatiniu būdu[24] reikalavimus. Tikslas – suteikti valstybėms sistemą, kuria siekiama

19 Daniel Devoe ir Sarita Frattaroli, *Videoconferencing in the Courtroom: Benefits, Concerns, and How to Move Forward* (Massachusetts: Social Law Library Boston, 2009), https://socialaw.com/research/judge-young-papers/judging-in-the-american-legal-system.

20 Eric T. Bellone, *Videoconferencing in the Courts: An Exploratory Study of Videoconferencing Impact on the Attorney-Client Relationship in Massachusetts* (Boston, Massachusetts, 2015), https://repository.library.northeastern.edu/files/neu:349724/fulltext.pdf.

21 Stephen Mason, Uwe Rasmussen, „The use of electronic evidence in civil and administrative law proceedings and its effect on the rules of evidence and modes of proof. A comparative study and analysis“, Council of Europe, https://rm.coe.int/1680700298.

22 European Commission for the efficiency of justice (CEPEJ), „Guidelines on videoconferencing in judicial proceedings, Nr.CEPEJ(2021)4REV4“, Council of Europe, https://rm.coe.int/cepej-2021-4-guidelines-videoconference-en/1680a2c2f4.

23 „Europos žmogaus teisių konvencija“, ECHR, https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_LIT.pdf.

24 „1981 m. sausio 28 d. Konvencija dėl asmenų apsaugos ryšium su asmens duomenų au-

pašalinti bet kokią šalių teisių pažeidimo riziką nuotolinių posėdžių metu, ypač jų teisę būti išklausytoms ir aktyviai dalyvauti procese, taip pat teisę į gynybą. Gairės apima visus teisminius procesus. Nurodyta, kad vaizdo konferencija reiškia sistemą, kuri leidžia vienu metu į abi puses perduoti vaizdą ir garsą, leidžiantį vaizdo, garso ir žodžio sąveiką nuotolinio posėdžio metu. Gairėse nurodyta, kad valstybės turi sukurti teisinę sistemą, kuri suteiktų aiškų pagrindą leisti teismams surengti nuotolinius teismo posėdžius. Teismas, laikydamasis taikytinos teisinės sistemos, turi nuspręsti, ar tam tikras teismo posėdis turėtų būti surengtas nuotoliniu būdu, siekiant užtikrinti bendrą proceso teisingumą. Teismas turėtų užtikrinti šalies teisę gauti veiksmingą advokato pagalbą visuose teismo procesuose, įskaitant jų bendravimo konfidencialumą. Taip pat yra apžvelgti vaizdo konferencijos organizaciniai ir techniniai klausimai[25].

Gratiot apygardos teismo rūmai (JAV, Ithaca) pateikė „Liudytojų apklausos nuotolinio posėdžio metu instrukcijas“[26]. Teigiama, kad proceso, vykstančio per vaizdo konferencijas („Zoom“) vykdymo, elgesio ir aprangos standartai yra vienodi. Virtuali teismo salė yra fizinės teismo salės pratęsimas, o teisėjas turi tą pačią funkciją abiejose teismo salėse.

2011 metais startavo Nacionalinėje teismų administracijoje (NTA) įgyvendinamas Lietuvos ir Šveicarijos bendradarbiavimo programos lėšomis finansuojamas pavienis projektas „Vaizdo perdavimo, įrašymo ir saugojimo sistemos sukūrimas ir įdiegimas teismuose“. Projekto tikslas – sukurti sistemą, kuri leistų rengti nuotolinius teismų posėdžius, elektroniniu formatu įrašyti ir saugoti šių posėdžių medžiagą[27]. Projekto trukmė nuo 2011 m. gegužės 3 d. iki 2015 m. gruodžio 31 d. Įgyvendinant projektą stacionari vaizdo perdavimo, įrašymo ir saugojimo įranga buvo įdiegta Lietuvos Aukščiausiame Teisme, Lietuvos apeliaciniame teisme, Vilniaus apygardos administra-

tomatizuotu tvarkymu (ETS Nr. 108)“, LRS, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.129872.

25 European Commission for the efficiency of justice (CEPEJ), „Guidelines on videoconferencing in judicial proceedings, Nr.CEPEJ(2021)4REV4“, Council of Europe, https://rm.coe.int/cepej-2021-4-guidelines-videoconference-en/1680a2c2f4.

26 The Gratiot Country Courthouse, „Remote Hearing Witness Instructions“, GratiotMI, https://www.gratiotmi.com/DocumentCenter/View/8182/Remote-Hearing-Witness-Instructions-PDF.

27 „Nuotoliniai teismo posėdžiai taupo laiką ir pinigus“, *Karštas komentaras*, 2013 m. vasario 27 d., https://komentaras.lt/nuotoliniai-teismo-posedziai-taupo-laika-ir-pinigus/.

ciniame teisme, Lietuvos vyriausiame administraciniame teisme, Vilniaus, Kauno, Klaipėdos, Šiaulių ir Panevėžio apygardų teismuose, didžiausiuose apylinkių teismuose; centrinė teismų ir įkalinimo įstaigų vaizdo perdavimo, įrašymo ir saugojimo sistemos įranga įdiegta Nacionalinėje teismų administracijoje[28].

Tarptautinės teisininkų komisijos rekomendacijos teisininkams[29] papildo bendresnes gaires dėl teismų ir COVID-19[30] bei pateikia išsamią analizę ir rekomendacijas dėl vaizdo konferencijų ir panašių technologijų naudojimo teismo procese. Jose pabrėžiama, kad, siekiant užtikrinti teisingą bylos nagrinėjimą nepriklausomame ir nešališkame teisme, būtina užtikrinti, kad teisminės institucijos galėtų veiksmingai dirbti bet kuriuo metu. Jungtinių Tautų žmogaus teisių taryba pabrėžia ypatingą teismų vaidmenį užtikrinant žmogaus teises, ypač nepaprastosios padėties atvejais[31].

3. Nuotolinio proceso taikymas administracinėje teisenoje

Lietuvos Respublikos Administracinių nusižengimų kodekse[32] (ANK) tik 581 straipsnio 5 d. minimos nuotolinės priemonės: „*Liudytojas gali būti apklausiamas garso ir vaizdo nuotolinio perdavimo priemonėmis sudarius akustines ir vizualines kliūtis nustatyti jo asmens tapatybę. Šiuo atveju liudytojo parodymai fiksuojami garso ar vaizdo įrašu sudarius akustines ir vizualines kliūtis nustatyti jo tapatybę arba įrašomi apklausos protokole.*“ Ta pati nuostata fiksuota ir Lietuvos Respublikos administracinių

28 „Įgyvendinti projektai. Pavienis projektas „Vaizdo perdavimo, įrašymo ir saugojimo sistemos sukūrimas ir įdiegimas teismuose““, Lietuvos teismai, https://www.teismai.lt/lt/nacionaline-teismu-administracija/projektai/igyvendinti-projektai/149.

29 International Commission of Jurists, „Videoconferencing, Courts and COVID-19. Recommendations Based on International Standards, November 2020“, UNODC, https://www.unodc.org/res/ji/import/guide/icj_videoconferencing/icj_videoconferencing.pdf.

30 International Commission of Jurist, „ICJ Guidance on the Courts and COVID-19“, ICJ, https://www.icj.org/icj-guidance-on-the-courts-and-covid-19/.

31 Human Rights Council, „Presidential Statement 43/1 (29 May 2020): Human rights implications of the COVID-19 pandemic“, UN, https://undocs.org/en/A/HRC/PRST/43/1.

32 „Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo tvarkos įstatymas Nr. XII-1869“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/4ebe66c0262311e5bf92d6af3f6a2e8b/asr.

bylų teisenos įstatymo[33] (ABTĮ) 59 straipsnio 5 d. Lietuvos Respublikos Teismų įstatymo[34] 37[1] straipsnis nustato elektroninių bylų, informacinių ir elektroninių ryšių technologijų naudojimą teismuose. Tačiau Teismų įstatyme apskritai nėra įtvirtinta galimybė rengti teismo posėdžius naudojant informacines ir elektroninių ryšių technologijas, t. y. nuotoliniu būdu. 2021 m. gegužės 5 d. Lietuvos Respublikos Prezidentas inicijavo Teismų įstatymo ir kitų susijusių įstatymų pataisas, kuriomis siekiama užtikrinti didesnį teismų sistemos veiksmingumą, atvirumą ir skaidrumą, teismo proceso operatyvumą ir aukštesnę bylų nagrinėjimo kokybę[35]. Europos Tarybos Ministrų komiteto gairėse dėl elektroninių įrodymų civilinėse ir administracinėse bylose[36] nurodyta, kad elektroniniai įrodymai, jiems priskiriant ir žodinius parodymus, duotus naudojant nuotolinį ryšį, turėtų būti vertinami taip pat kaip ir kitų rūšių įrodymai. Siekiant suda-

33 „Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas“, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 13-308 (Redakcija nuo 2016 m. liepos 1 d., TAR, 2016-06-15, Nr.16849, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.67B5099C5848/asr).

34 „Lietuvos Respublikos teismų įstatymas“, *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 46-851 (Redakcija nuo 2002 m. gegužės 1 d., LRS, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.5825/asr).

35 „Lietuvos Respublikos teismų įstatymo Nr. I-480 14, 28, 34, 36, 45, 76, 78, 79[1], 91[1], 92[1], 101, 105, 106, 120 straipsnių ir VII skyriaus pakeitimo įstatymo projekto, Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 13, 20, 21, 22, 24, 31, 33, 43, 45, 63, 67, 68, 69, 72, 73, 77, 78, 81, 84, 127, 128, 129, 130, 132 ir 134 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto, Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodekso 627, 630, 637, 661 ir 662 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto, Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo įstatymo Nr. VIII-1030 2 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto, Lietuvos Respublikos administracinių teismų reorganizavimo įstatymo projekto, Lietuvos Respublikos apylinkių teismų įsteigimo ir jų veiklos teritorijų nustatymo įstatymo Nr. I-2375 2 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto, Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 11[1], 123, 124, 127, 221 Ir 229 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto, Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso 34, 62, 62[1], 111, 130, 134, 154, 175[2], 186, 192, 217, 220[1], 220[2], 240, 268, 594, 637 ir 646 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto, Lietuvos Respublikos teismų įstatymo Nr. I-480 7, 36, 39, 45, 48, 53[1], 53[2], 54, 55[1], 57, 61, 63, 69[1], 76, 78, 84, 85, 88, 91[2], 91[3], 91[4], 91[5], 93, 94, 98, 101, 102, 106, 119, 121, 122, 124, 128, 130 straipsnių pakeitimo, įstatymo papildymo 44[1] straipsniu ir nauja VII dalimi ir 95 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymo Nr. XIII-2372 38 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto aiškinamasis raštas“, LRP, https://www.lrp.lt/lt/naujienos/prezidentas-teikia-viesai-konsultacijai-teismu-istatymo-ir-susijusiu-istatymu-pataisas/35761.

36 Committee of Ministers of Council of Europe, „Electronic evidence in civil and administrative proceedings“, Council of Europe, https://rm.coe.int/guidelines-on-electronic-evidence-and-explanatory-memorandum/1680968ab5.

ryti galimybę nenutrūkstamai nagrinėti visų tipų bylas, kai bylų nagrinėjimas negali vykti teismų ar kitose patalpose, būtina šiuo metu Teismų įstatyme nustatytą teisinį reguliavimą keisti. Projekte siūloma papildyti Teismų įstatymo 34 straipsnį ir numatyti galimybę bylas nagrinėti nuotoliniu būdu. ABTĮ pakeitimo projektu siūloma įtvirtinti, kad bylą inicijuojančiame procesiniame dokumente pareiškėjas privalo nurodyti, ar pageidauja, jog bylos nagrinėjimas vyktų naudojant informacines ir elektroninių ryšių technologijas. Taip pat siūloma numatyti, kad teismas, suteikdamas proceso dalyviams galimybę dalyvauti posėdyje žodinio proceso tvarka iš teismo rūmų, kuriuose paskirta nagrinėti byla, naudojantis teismo informacine įranga, sudarytų galimybę bylas nagrinėti nuotoliniu būdu. ANK pakeitimo projektu siūloma papildyti ANK 627, 630, 661 ir 662 straipsnius nuostatomis, numatančiomis galimybę bylų nagrinėjimą ir proceso dalyvių, liudytojo, eksperto, specialisto, vertėjo ir kitų procese dalyvaujančių asmenų dalyvavimą teismo posėdžiuose teismo sprendimu užtikrinti naudojant informacines ir elektroninių ryšių technologijas (per vaizdo konferencijas, telekonferencijas ir kitaip). Jei pakeitimai bus priimti, tai jie gali įsigalioti nuo 2022 metų.

ABTĮ[37] 13 straipsnis reguliuoja informacinių ir elektroninių ryšių technologijų, kitų techninių priemonių naudojimą teisme. Teigiama, kad teismo posėdžio eigai, įrodymams fiksuoti ir tirti teismas gali naudoti bet kokias technines priemones.

Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo Nr. VIII-1031 papildymo 6-1 straipsniu ir 7, 9, 10, 11, 20 straipsnių pakeitimo įstatymas[38] (TAR, 2021-06-29, Nr. 2021-14575) nuo 2022 m. sausio 1 d. tiesiogiai įtvirtina informacinių ir elektroninių ryšių technologijų naudojimo pagrindus ir ikiteisminėje administracinio proceso stadijoje. Svarbiausios naujos nuostatos yra: skundas (prašymas)

37 „Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas“, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 13-308 (Redakcija nuo 2016 m. liepos 01 d., TAR, 2016-06-15, Nr.16849, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.67B5099C5848/asr).

38 „Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo Nr. VIII-1031 papildymo 6-1 straipsniu ir 7, 9, 10, 11, 20 straipsnių pakeitimo įstatymas“, LRS, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/28fa22f1d41711eb9787d6479a2b2829?positionInSearchResults=0&searchModelUUID=e7b22c52-c075-460e-af7b-728c5069a644.

administracinių ginčų komisijai galės būti paduodamas raštu per e. pristatymo sistemą, kitomis elektroninių ryšių priemonėmis, pašto siunta, tiesiogiai; elektroninių ryšių priemonėmis paduodamas skundas (prašymas) turi būti pasirašytas kvalifikuotu elektroniniu parašu, išskyrus atvejus, kai jis paduodamas per e. pristatymo sistemą; elektroninio pristatymo paslaugos fiziniams asmenims, kai jie elektronines siuntas per e. pristatymo sistemą siunčia Lietuvos administracinių ginčų komisijai ir jos teritoriniams padaliniams, bus teikiamos neatlygintinai.

Vaizdo konferencijų ir telekonferencijų technologijų naudojimo nagrinėjant civilines ir administracines bylas tvarkos aprašas buvo paskelbtas dar 2012 metais[39] (paskutinė redakcija patvirtinta 2020 metais). Šis aprašas nustato bendruosius šių technologijų naudojimo principus. Aprašas buvo sudarytas vadovaujantis Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo[40] (ABTĮ) 11 straipsnio 5 dalimi: „*Proceso dalyvių dalyvavimas teismo posėdžiuose gali būti užtikrinamas naudojant informacines ir elektroninių ryšių technologijas (per vaizdo konferencijas, telekonferencijas ir kitaip). Teisingumo ministro nustatyta tvarka naudojant šias technologijas, turi būti užtikrintas patikimas proceso dalyvių tapatybės nustatymas ir paaiškinimų, parodymų, klausimų ir prašymų pateikimo objektyvumas*“ (žr. ABTĮ 2012 m. gruodžio 29 d. redakciją). Dabartinė aprašo redakcija vadovaujasi dabartinės redakcijos ABTĮ 13 straipsnio 7 dalimi: „*Proceso dalyvių, liudytojo, specialisto, eksperto, vertėjo dalyvavimas teismo posėdžiuose gali būti užtikrinamas naudojant informacines ir elektroninių ryšių technologijas (per vaizdo konferencijas, telekonferencijas ir kitaip). Lietuvos Respublikos teisingumo ministro (toliau – teisingumo ministras) nustatyta tvarka naudojant šias technologijas, turi būti užtikrintas patikimas proceso dalyvių tapatybės nustatymas ir paaiškinimų, parodymų, klausimų ir prašymų pateikimo objektyvumas*“.

39 „Lietuvos Respublikos teisingumo ministro įsakymas Nr. 1R-309 „Dėl vaizdo konferencijų ir telekonferencijų technologijų naudojimo nagrinėjant civilines ir administracines bylas tvarkos aprašo patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, 2012, Nr. 144-7435 (Redakcija nuo 2020 m. spalio 30 d.: Nr., LRS, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.439221/asr).

40 „Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas“, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 13-308 (Redakcija nuo 2016 m. liepos 1 d., TAR, 2016-06-15, Nr.16849, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.67B5099C5848/asr).

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (toliau – LVAT) 2020 metų veiklos apžvalgoje[41] nurodė, kad jau dvejus metus teisme buvo iš dalies taikomas nuotolinio darbo modelis, ir nuotolinio darbo kultūra jau buvo susiformavusi. Buvo sukurtos visos nuotolinio darbo priemonės ir sąlygos, teisinis reguliavimas. Pasikeitė tik nuotolinio darbo intensyvumas.

Vilniaus apygardos administracinis teismas 2020 m. gegužės 11 d. nuotoliniu būdu išnagrinėjo pirmąją administracinę bylą; posėdyje buvo klausomasi proceso šalių baigiamųjų kalbų. Posėdis praėjo sklandžiai. Nuotoliniai teismo posėdžiai nuo gegužės 11 d. iki pat karantino pabaigos buvo sėkmingai organizuojami ir vyko sklandžiai, griežtai laikantis karantino metu nustatytų atsargumo reikalavimų[42].

Vilniaus apygardos administracinio teismo 2020 metų veiklos apžvalgoje[43] teigiama, kad jau ir anksčiau dalis bylų, pavyzdžiui, dėl netinkamų kalinimo sąlygų, buvo nagrinėjama nuotoliniu būdu. Teismas greitai prisitaikė prie informacinių technologijų naujienų ir nemažai bylų nagrinėjo nuotoliniu būdu, beveik visiškai išvengdamas žodinių procesų. Minima, kad formaliai bylų nagrinėjimas įvairiose platformose (pvz., „Zoom“ ar „Microsoft Teams“) nėra įteisintas, todėl turėtų būti priimtos ir atitinkamos pataisos, kad dėl tokių nuotolinių posėdžių teisėtumo neliktų jokių abejonių. Siekiant užkirsti kelią galimam viruso plitimui, 2020 m. paskutinį ketvirtį vėl didžioji dalis bylų buvo nagrinėjama rašytinio proceso tvarka arba nuotoliniu būdu.

Lietuvos apeliaciniame teisme nuotolinių posėdžių galimybė civilinėse bylose buvo numatyta dar 2013 metais. Po COVID-19 karantino paskelbimo įvesti ribojimai neturėjo įtakos veiksmingai teisminei gynybai civilinėse bylose, nagrinėjamose apeliacinio proceso tvarka. Prireikė teismo pasitarimus perkelti į virtualią erdvę, civilinėse bylose buvo organizuoti žodiniai posėdžiai, vykdyti nuotoliniu būdu. Posėdžių organi-

41 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 metų veiklos apžvalga“, LVAT, https://www.lvat.lt/doclib/w6stnksmbdujvzbpshvypwxtqhj932rn.

42 „Vilniaus apygardos administracinis teismo naujienlaiškis Nr. 10, 2020 m. II ketvirtis“, VAAT, https://vaat.teismas.lt/doclib/kvo7xylvaf8csxeaznaknvwap7szvqgx.

43 „Vilniaus apygardos administracinio teismo 2020 m. veiklos apžvalga“, VAAT, https://vaat.teismas.lt/data/public/uploads/2021/02/ataskaita_2020.pdf.

zavimas naudojant informacines ir elektroninių ryšių technologijas yra suderinamas su teisės į teisingą bylos nagrinėjimą įgyvendinimu[44].

Ši LVAT praktika taip pat nurodo proceso dalyvių, ypač pareiškėjų, galimybę dalyvauti teismo procese nuotoliniu būdu. LVAT akcentavo, kad, pagal ABTĮ[45] 13 straipsnio 7 dalį, proceso dalyvių dalyvavimas teismo posėdžiuose gali būti užtikrinamas naudojant informacines ir elektroninių ryšių technologijas (per vaizdo konferencijas, telekonferencijas ir kitaip), todėl pareiškėjai pageidaujant, ji galės ir pati asmeniškai dalyvauti teismo posėdyje nuotoliniu būdu[46]. Tačiau yra pabrėžiama ir tai, kad toks teismo posėdžio organizavimas galimas tik esant šalių sutikimui, pvz., byloje[47] apeliacinis teismas, vertindamas pirmos instancijos teismo sprendimo teisėtumą, nurodė, kad „*pareiškėja atskirajame skunde teigia, kad patikslintame skunde buvo išreikštas pareiškėjos prieštaravimas dėl bylos nagrinėjimo rašytinio proceso tvarka ir nuotoliniu būdu, tačiau teismas į tai neatsižvelgė. Teisėjų kolegija pažymi, kad Vilniaus apygardos administracinis teismas 2021 m. balandžio 22 d. nutartimi atidėjo bylos nagrinėjimą ir bylą paskyrė nagrinėti 2021 m. birželio 3 d. žodinio proceso tvarka (prireikus naudojant ir ryšių technologijų priemones)*“.

Prasidėjus pandemijai ir paskelbus Lietuvoje karantinus, portale „Lietuvos teismai“ buvo pateikiamos rekomendacijos teismams dėl darbo organizavimo (pvz., „Atnaujintos rekomendacijos teismams dėl darbo organizavimo“[48] 2020 m. gruodžio 28 d.), kuriose nuotoliniai teismo posėdžiai buvo pateikti kaip vienas iš teismo darbo organizavimo variantų. 2021 m. rugpjūčio 27 d. Teisėjų taryba patvirtino naujausias rekomen-

44 „Lietuvos apeliacinio teismo veiklos apžvalga 2020 m.“, Apeliacinis, https://www.apeliacinis.lt/data/public/uploads/2021/03/d4_lietuvos-apeliacinio-teismo-2020-metu-veiklo-apzvalga.pdf.

45 „Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas“, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 13-308 (Redakcija nuo 2016 m. liepos 1 d., TAR, 2016-06-15, Nr.16849, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.67B5099C5848/asr).

46 Pvz., žr. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. birželio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-418-438/2021“, Infolex, http://www.infolex.lt/tp/2007315.

47 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. birželio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-377-815/2021“, Infolex, http://www.infolex.lt/tp/2000689.

48 „Teismų sistemos naujienos. Atnaujintos rekomendacijos teismams dėl darbo organizavimo“, 2020 m. gruodžio 8 d., Lietuvos teismai, https://www.teismai.lt/lt/naujienos/teismu-sistemos-naujienos/atnaujintos-rekomendacijos-teismams-del-darbo-organizavimo/8288.

dacijas dėl nuotolinių teismo posėdžių[49]. Rekomendacijos parengtos apibendrinus esamą teisinį reglamentavimą, teismų (įskaitant tarptautinių teismų) praktiką bei Europos veiksmingo teisingumo komisijos 2021 m. birželio 30 d. gaires dėl vaizdo konferencijų teismo procese[50]. 2021 metų rekomendacijų tikslas – pateikti patarimus teismams ir proceso dalyviams (dalyvaujantiems byloje asmenims, jų atstovams pagal įstatymą ar pavedimą bei kitiems proceso dalyviams, kuriuos nustato ir jų procesines teises bei pareigas apibrėžia proceso įstatymai) dėl nuotolinių teismo posėdžių organizavimo ir dalyvavimo juose tvarkos, siekiant nustatyti standartus ir užtikrinti gerosios praktikos laikymąsi, įgyvendinant teisingumo vykdymą. Rekomendacijose tiksliai apibrėžta: „Nuotolinis teismo posėdis – teismo posėdis, vykstantis žodinio proceso tvarka naudojant vaizdo konferencijų ar telekonferencijų įrang*ą (*toliau – vaizdo konferencijų technologijas), kai bylą nagrinėjantis teisėjas (teisėjų kolegija), teismo posėdžių sekretorius ir proceso dalyviai teismo posėdyje dalyvauja naudodami vaizdo konferencijų technologijas, *t. y. nebūdami fiziškai tose pačiose teismo patalpose ar proceso įstatymų nustatytais atvejais kitoje bylos nagrinėjimo vietoje*“. Nuotolinis teismo posėdis gali būti organizuojamas kaip *visiškai* nuotolinis ir *mišrus* nuotolinis. Rekomendacijose teigiama, kad pagrindinius vaizdo konferencijų technologijų naudojimo teismuose principus nustato Europos veiksmingo teisingumo komisijos (CEPEJ) 2021 m. birželio 30 d. gairės dėl vaizdo konferencijų teismo procese[51]. Nuotolinių teismo posėdžių naudojant vaizdo konferencijų technologijas nagrinėjant bylas tvarką nustato Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2012 m. gruodžio 7 d. įsakymu Nr. 1R-309 patvirtintas Vaizdo konferencijų ir telekonferencijų technologijų naudojimo nagrinėjant civilines ir administracines bylas tvarkos aprašas[52]; Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2021 m. gegužės 31

49 „Rekomendacijos dėl nuotolinių teismo posėdžių, patvirtintos Teisėjų tarybos 2021 m. rugpjūčio 27 d. protokoliniu nutarimu“, Lietuvos teismai, https://www.teismai.lt/lt/nuotolinis-teismo-posedis/2947.

50 European Commission for the efficiency of justice (CEPEJ), „Guidelines on videoconferencing in judicial proceedings, Nr.CEPEJ(2021)4REV4“, Council of Europe, https://rm.coe.int/cepej-2021-4-guidelines-videoconference-en/1680a2c2f4.

51 *Ibid*.

52 „Lietuvos Respublikos teisingumo ministro įsakymas Nr. 1R-309 „Dėl vaizdo konferencijų ir telekonferencijų technologijų naudojimo nagrinėjant civilines ir administracines bylas tvarkos aprašo patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, 2012, Nr. 144-7435 (Redakcija nuo 2020 m.

d. įsakymu Nr. 1R-183 patvirtintas Vaizdo konferencijų technologijų naudojimo nagrinėjant baudžiamąsias bylas tvarkos aprašas[53]; Teisėjų tarybos 2014 m. lapkričio 28 d. nutarimu Nr. 13P-156-(7.1.2) patvirtintas Vaizdo konferencijų įrangos naudojimo teismo proceso metu tvarkos aprašas[54]. Rekomendacijos gali būti taikomos nagrinėjant civilines, baudžiamąsias, administracinių nusižengimų bylas ir administracines bylas žodinio proceso tvarka, siekiant palengvinti nuotolinio teismo proceso organizavimą ir užtikrinti efektyvų teismo proceso dalyvių teisės į teisingumo įgyvendinimą. Rekomendacijose apibrėžti pagrindiniai nuotolinių teismo posėdžių organizavimo ir asmenų dalyvavimo juose principai, nurodyta rekomenduojama naudoti konferencijų (garso ir vaizdo) įranga, išryškinti svarbūs teismo ir teismo proceso dalyvių pasirengimo posėdžiui aspektai, taip pat posėdžio eigoje aktualiausi klausimai ir nustatyta kita reikšminga informacija, kad teismo posėdžiai vyktų sklandžiai. Rekomendacijose ypatingas dėmesys skiriamas proceso dalyvių teisių apsaugai, tokių kaip teisė į teisingą procesą, teisė būti išklausytam, lygiateisiškumas, efektyvios teisminės gynybos principas.

Portale „Lietuvos teismai“ teigiama, kad nuotolinis teismo posėdis gali vykti Lietuvoje ir užsienio valstybėse. Nuotoliniai teismo posėdžiai gali būti organizuojami visuose šalies teismuose. Nuotoliniams teismo posėdžiams skirta speciali stacionari vaizdo konferencijų įranga įdiegta Lietuvos Aukščiausiame Teisme, Lietuvos apeliaciniame teisme, Vilniaus apygardos administraciniame teisme, Lietuvos vyriausiame administraciniame teisme, Vilniaus, Kauno, Klaipėdos, Šiaulių ir Panevėžio apygardų teismuose, Vilniaus, Klaipėdos ir Panevėžio miestų apylinkių teismuose, Kauno ir Šiaulių apylinkių teismuose bei Alytaus, Marijampolės, Kaišiadorių ir Vilkaviškio rajonų apylinkių teismuose. Vilniaus, Kauno, Klaipėdos, Šiaulių ir Panevėžio apygardų teismuose taip pat saugoma kilnojamo-

spalio 30 d.: Nr., LRS, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.439221/asr).

53 *Ibid.*

54 „Teisėjų tarybos 2014 m. vasario 14 d. nutarimas Nr.13P-21-(7.1.2) „Dėl Teisėjų tarybos 2013 m. birželio 20 d. nutarimo Nr. 13P-74-(7.1.2) „Dėl Su teismo proceso bylomis susijusių elektroninių duomenų teismuose tvarkymo, įtraukimo į apskaitą ir saugojimo naudojant informacines ir elektroninių ryšių technologijas tvarkos aprašo patvirtinimo“ pakeitimo““, LRS, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/f40f91b09ac611e3b813ad4089e16e6b?positionInSearchResults=1&searchModelUUID=d67f47d8-5f3f-411a-9048-753af82c966c.

ji vaizdo konferencijų įranga, kuri pagal poreikį gali būti pristatyta į bet kurį apygardos teritorijoje esantį teismą ar kitą vietą, jei proceso dalyvis dėl svarbių priežasčių negali atvykti į teismo posėdį[55].

Lietuvos transporto saugos administracija 2021 m. liepos 1 d. savo portale paskelbė, kad, šalyje oficialiai pasibaigus karantinui, LTSA atveria biurų Vilniuje, Kaune, Klaipėdoje, Šiauliuose ir Panevėžyje duris klientams, tačiau administracinio nusižengimo bylos neteismine tvarka ir toliau bus nagrinėjamos rašytiniu būdu, asmenims nedalyvaujant bylos nagrinėjime. 2020 m. LTSA teisininkų ir Strateginio planavimo skyriaus kolegų komanda aprašė administracinio nusižengimo bylų nagrinėjimo procesą nuotoliniu būdu, parengė atmintines pažeidėjams ir bylas nagrinėjantiems asmenims, automatizavo šį procesą, o jam pasiteisinus, sėkmingai toliau įgyvendina kasdienėje veikloje. Efektyvesnis planavimas ir lankstesnis bylų nagrinėjimo organizavimas nuotoliniu būdu leidžia sutaupyti finansinių išteklių ne tik LTSA, bet ir pažeidėjams, suteikia galimybę dalyvauti bylos nagrinėjime ir apginti savo teises nevykstant į LTSA, saugant savo sveikatą ir lanksčiai derinant asmeninius ir darbo reikalus[56].

Europos Komisijos 2020 m. teisinės valstybės principo taikymo ataskaitoje[57] teigiama, kad Lietuva – viena iš nedaugelio valstybių narių, kur visuose teismuose galima naudotis elektronine bylų valdymo sistema ir teismų statistika. Daugumoje teismų taip pat galima naudotis elektroninėmis priemonėmis, skirtomis byloms perduoti, šaukimams įteikti arba proceso etapams stebėti. Dėl anksčiau įdiegtų skaitmeninių sprendimų ir teisinių priemonių tam tikrą teismų veiklą buvo galima vykdyti COVID-19 pandemijos metu. Remdamasi valdžios institucijų pateikta informacija, Vyriausybė parengė COVID-19 valdymo strategiją; ši strategija

55 „Nuotolinis teismo posėdis“, Lietuvos teismai, https://www.teismai.lt/lt/nuotolinis-teismo-posedis/2947.

56 Lietuvos transporto saugos administracija, „Administracines bylas LTSA nagrinės nuotoliniu būdu“, LTSA, https://ltsa.lrv.lt/lt/naujienos/administracines-bylas-ltsa-nagrines-nuotoliniu-budu.

57 „Komisijos Tarnybų darbinis dokumentas. 2020 m. teisinės valstybės principo taikymo ataskaita. Šalies skyrius: teisinės valstybės principo padėtis Lietuvoje pridedamas prie Komisijos Komunikato Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „2020 m. teisinės valstybės principo taikymo ataskaita. Teisinės valstybės principo padėtis Europos Sąjungoje“, Nr.SWD(2020) 314 final“, Eur-lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0314&from=EN.

turi būti įgyvendinama bendradarbiaujant su Teisėjų taryba ir Nacionaline teismų administracija; joje siūloma toliau plėtoti teisines ir technologines priemones, kurios sudarytų galimybę nuotoliniu būdu nagrinėti civilines, baudžiamąsias ir administracines bylas.

Iš 2021 m. ES teisingumo rezultatų suvestinės[58] matyti, kad daugumos valstybių narių teisingumo sistemų veiksmingumas toliau didėja. COVID-19 pandemija išryškino kelias problemas, darančias poveikį teismų sistemos veikimui. Siekiant naudoti skaitmeninius sprendimus civilinėse, komercinėse, administracinėse ir baudžiamosiose bylose dažnai būtinas tinkamas reglamentavimas nacionalinėmis procesinėmis taisyklėmis. Europos komisija, vertindama įvairių veikėjų galimybes dalyvauti naudojantis nuotolinio ryšio (kaip antai vaizdo konferencijų) technologijomis, ir dabartinę padėtį, susijusią su skaitmeninių įrodymų priimtinumu, nustatė didžiausią galimą balą – 12 taškų. Lietuvoje administracinėse bylose suteikiamos galimybės buvo įvertintos: tik skaitmenine forma pateikiamų įrodymų priimtinumas – 12 balų; žodinė proceso dalis gali būti atliekama vien nuotolinio ryšio technologijomis – 10 balų; naudojant nuotolinio ryšio technologijas gali būti atliekamas vertimas žodžiu – 8 balai; ekspertai gali būti išklausomi naudojant nuotolinio ryšio technologijas – 6 balai; liudytojai gali būti išklausomi naudojant nuotolinio ryšio technologijas – 4 balai; šalys / atsakovai / nukentėjusieji gali būti išklausomi naudojant nuotolinio ryšio technologijas – 2 balai59.

Administracinių bylų paskirstymo ir teisėjų kolegijų sudarymo Lietuvos vyriausiajame administraciniame teisme taisyklės reglamentuoja kompiuterinės programos naudojimą automatizuojant bylų skirstymą teisėjams pranešėjams, nuolatinių teisėjų kolegijų ir teisėjų kolegijų konkrečiai bylai nagrinėti sudarymo tvarką. Administracinės bylos paskirstomos naudojantis teismų informacinės sistemos LITEKO bylų skirstymo moduliu[60].

58 „Komisijos Komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos Centriniam Bankui, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „2021 m. ES teisingumo rezultatų suvestinė“, Nr.COM(2021)389 final“, Eur-lex, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2021:0389:FIN:LT:PDF.

59 *Ibid*.

60 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo pirmininko 2019 m. gruodžio 31 d. įsakymu Nr. TP-68 patvirtintos Administracinių bylų paskirstymo ir teisėjų kolegijų sudarymo Lie-

Centrinės ir Rytų Europos teisės iniciatyvos institutas (CEELI) pateikė „Teisingumo standartų palaikymo“ aprašymą[61], „Nuotolinio nagrinėjimo organizavimo reikalavimus“[62] ir „Praktinius nurodymus nuotoliniam teismo procesui“[63].

Vaizdo konferencija (dar vadinama vaizdo telekonferencija) yra interaktyvių telekomunikacijų technologijų rinkinys, leidžiantis dviem ar daugiau vietų sąveikauti vienu metu naudojant abipusį vaizdo ir garso perdavimą[64].

4. COVID-19 pandemijos poveikis nuotoliniam procesui

COVID-19 pandemija yra sveikatos krizė, turinti rimtų žmogiškųjų ir socialinių pasekmių, ji taip pat išryškino teisingumo sistemų skaitmeninimo svarbą[65].

Iki COVID-19 pandemijos pradžios tik išimtiniais atvejais garso ir vaizdo perdavimo priemonėmis buvo vykdomi tam tikri procesiniai veiksmai, būtent karantino paskelbimas Lietuvoje situaciją pakeitė iš esmės. Teisėjai ir ginčo šalys dažniau renkasi į nuotolinius teismo posėdžius nei pasirenka bylų nagrinėjimą atidėti ar tai daryti rašytinio proceso tvarka. Tai, kaip užtikrinti teisingą teismą visiems jo dalyviams, buvo aptarta 2021 m. gegužės 22 d. VU Teisės fakulteto organizuotame internetiniame seminare „Nuotolinis

tuvos vyriausiajame administraciniame teisme taisyklės“, LVAT, https://www.lvat.lt/doclib/ol6uuuqafhea946kn353wq4xgwevdaq7.

61 CEELI Institute, „Maintaining Standards of Justice“, CEELI, https://ceeliinstitute.org/maintaining-access-to-justice-part-one/.

62 CEELI Institute, „Remote hearing decorum“, CEELI, https://ceeliinstitute.org/maintaining-access-to-justice-part-one/.

63 CEELI Institute, „Practical guidelines for remote judging, April 2021“, CEELI, http://ceeliinstitute.org/wp-content/uploads/2021/04/Remote_Judging_Book.pdf.

64 General Secretariat of the Council, „Videoconferencing as a part of European e-Justice. The essentials of videoconferencing in crossborder court proceedings“, European Union, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/98866918-612f-4dd5-861e-dc04b9e9db60.

65 „Komisijos Komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „2020 m. teisinės valstybės principo taikymo ataskaita. Teisinės valstybės padėtis Europos Sąjungoje“, Nr.COM(2020) 580 final“, Eur-lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0580&from=LT.

administracinių ir civilinių bylų nagrinėjimas: žvilgsnis į realybę?“ [66].

Vytautas Nekrošius gana kategoriškai pasisakė, kad įvesti visuotinį nuotolinį bylos nagrinėjimą nėra nei sąlygų, nei galimybių, nei būtinybės. Technologijos galėtų atlikti nebent pagalbines funkcijas. Tačiau, Simonos Bareikytės ir Godos Strikaitės-Latušinskajos teigimu, aktyvi Teisėjų tarybos veikla pirmojo karantino metu leido, kad administracinių teismų darbas nesustojo kaip kitose šalyse. Pastebėta ir tokia nuotolio bylų nagrinėjimo nauda: taupomi kaštai, laikas, sutrumpėjusi bylų trukmė. Tačiau iškilo skaitmeninio raštingumo problema, asmenų identifikavimo problema, proceso dalyvių ir teismo atsakomybės santykio klausimas. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo teisėja dr. Egidija Tamošiūnienė mano, kad tinkamiausias yra nuotolinis nagrinėjimas administracinėse bylose: žmonių jose mažai, o popierių daug. Kvazi teisminių institucijų (Mokestinių ginčų komisijos ir Lietuvos administracinių ginčų komisijos) atstovai irgi nurodė, kad ginčus galima tinkamai išnagrinėti nuotoliniu būdu[67].

Advokatų kontoros Vilniuje „Glimstedt“ atstovai 2020 m. gruodžio mėn. konstatavo[68], kad karantinas prisidėjo prie teismų sistemos pažangos. Nuotoliniai posėdžiai leidžia ne tik užtikrinti, kad bylų nagrinėjimas nestotų arba posėdžiai nebūtų atšaukiami kiekvieną kartą, kai teisėjas ar bet kuri iš šalių ar advokatui būna saviizoliacijoje, bet ir ženkliai prisideda prie proceso koncentracijos ir ekonomiškumo principų. Galimybė dalyvauti teismo posėdyje nuotoliniu būdu ypač vertinga verslui. Nuo 2020 spalio 30 d. įsigaliojo Teisingumo ministro patvirtintų Vaizdo konferencijų ir telekonferencijų technologijų naudojimo nagrinėjant civilines ir administracines bylas tvarkos aprašo[69] ir Teismo posėdžių garso įrašų, daromų teismo posėdžio eigai fiksuoti, reikalavimų

66 „Ar įmanoma užtikrinti teisę į teisingą teismą nuotoliniu būdu?“, *TeisėPro*, https://www.teise.pro/index.php/2021/05/22/ar-imanoma-uztikrinti-teise-i-teisinga-teisma-nuotoliniu-budu/.

67 *Ibid*.

68 Laura Augytė-Kamarauskienė, „Teismai ir advokatai prisitaikė prie pandemijos iššūkių: klientų interesų atstovavimas ir teisių gynimas teisme per karantiną nesustoja – įsibėgėjo nuotoliniai teismų posėdžiai“, GLIMSTEDT, https://www.glimstedt.lt/naujienos/teismai-ir-advokatai-prisitaike-prie-pandemijos-issukiu/.

69 „Lietuvos Respublikos teisingumo ministro įsakymas Nr. 1R-309 „Dėl vaizdo konferencijų ir telekonferencijų technologijų naudojimo nagrinėjant civilines ir administracines bylas tvarkos aprašo patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, 2012, Nr. 144-7435 (Redakcija nuo 2020 m. spalio 30 d. Nr., LRS, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.439221/asr).

aprašo[70] pakeitimai. Šie pakeitimai buvo būtini tam, kad nuotoliniai teismų posėdžiai taptų realiai įmanomi, o ne tik numatyta jų galimybė teisės aktuose. 2020 m. gruodžio 8 d. buvo pateiktos patikslintos rekomendacijos dėl teismų darbo organizavimo[71], palaikant būtinumą užtikrinti teismų veiklos tęstinumą naudojantis nuotolinio komunikavimo priemonėmis

Paskelbus karantiną dėl COVID-19 pandemijos, Lietuvos teismai ir *kvazi* teisminės institucijos pateikė darbo ir nuotolinio darbo tvarkos rekomendacijas.

Lietuvos administracinių ginčų komisijos pirmininkas 2020 m. birželio 16 d. paskelbė įsakymą dėl posėdžių organizavimo ir vykdymo nuotoliniu būdu[72].

Vilniaus apygardos administracinis teismas 2020 m. gruodžio 10 d. ir atnaujintoje 2021 spalio 14 d. darbo organizavimo tvarkoje nenurodė nuotolinių posėdžių galimybės[73].

Mokestinių ginčų komisija numatė, kad komisija posėdžius rengia nuotoliniu būdu (atvykti į Mokestinių ginčų komisijos patalpas nereikia). Pareiškėjas ir / ar kiti dalyviai gali atvykti į Mokestinių ginčų komisijos patalpas dalyvauti posėdyje nuotoliniu būdu tuo atveju, jei reikia pasinaudoti Mokestinių ginčų komisijos įranga ir internetu[74] ir pateikė pirmininko įsakymą dėl darbo nuotoliniu būdu tvarkos[75].

---

70 „Lietuvos Respublikos teisingumo ministro įsakymas Nr. 1R-314 „Dėl teismo posėdžių garso įrašų, daromų teismo posėdžio eigai fiksuoti, reikalavimų aprašo tvirtinimo“, LRS, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.439429/asr.

71 „Teismų sistemos naujienos. Atnaujintos rekomendacijos teismams dėl darbo organizavimo“, 2020 m. gruodžio 8 d., Lietuvos teismai, https://www.teismai.lt/lt/naujienos/teismu-sistemos-naujienos/atnaujintos-rekomendacijos-teismams-del-darbo-organizavimo/8288.

72 „Lietuvos administracinių ginčų komisijos pirmininko 2020 m. birželio 16 d. įsakymu Nr.1VE-12 patvirtintas „Lietuvos administracinių ginčų komisijos ir jos teritorinių padalinių posėdžių organizavimo ir vykdymo nuotoliniu būdu tvarkos aprašas““, LAGK, https://lagk.lrv.lt/uploads/lagk/documents/files/Pos%C4%97d%C5%BEi%C5%B3_nuotoliniu_b%C5%ABdu_apra%C5%A1as.pdf.

73 Vilniaus apygardos administracinis teismas, „Vilniaus apygardos administracinio teismo darbo organizavimo tvarka“, VAAT, https://vaat.teismas.lt/naujienos/aktualijos/vilniaus-apygardos-administracinio-teismo-darbo-organizavimo-tvarka/1085.

74 Mokestinių ginčų komisija prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, „Darbo organizavimas Mokestinių ginčų komisijoje prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės paskelbus karantiną Vilniaus savivaldybėje“, MGK, https://mgk.lrv.lt/lt/naujienos/darbo-organizavimas-mokestiniu-gincu-komisijoje-prie-lietuvos-respublikos-vyriausybes-paskelbus-karantina-vilniaus-savivaldybeje.

75 Mokestinių ginčų komisija prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, „Mokestinių ginčų komisijos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės pirmininko 2020 m. kovo 13 d. įsakymu Nr.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas darbo tvarkoje nurodė tik tai, kad pageidaujančių stebėti viešą visiškai nuotolinį ar mišrų nuotolinį teismo posėdį per vaizdo konferencijų technologijas prašo iš anksto kreiptis elektroniniu paštu lvat@teismas.lt[76].

Kaip pavyzdį galima pateikti bylos nagrinėjimą Klaipėdos apygardos teisme. Buvo nustatyta, kad pirmosios instancijos teismas nutarimą administracinio nusižengimo byloje priėmė išsamiai neištyręs ir neįvertinęs bylos aplinkybių, nepašalinęs visų neaiškumų, nesudaręs galimybės administracinio nusižengimo bylą nagrinėti žodinio proceso tvarka, nors pareiškėja ir jos atstovas buvo pateikę motyvuotą prašymą. Bylą apeliacine tvarka išnagrinėjęs apygardos teismas patenkino pažeidėjos apeliacinį skundą ir grąžino bylą pirmosios instancijos teismui nagrinėti iš naujo, nurodęs, kad pirmosios instancijos teismas nepagrįstai atmetė prašymą atidėti bylos nagrinėjimą ir bylą išnagrinėjo rašytinio proceso tvarka neišklausęs pažeidėjos. Apylinkės teismas nesivadovavo Teisėjų tarybos rekomendacijomis dėl teismų darbo organizavimo, kuriose rekomenduojama užtikrinti teismų veiklos tęstinumą naudojantis nuotolinio komunikavimo priemonėmis, o būtinais atvejais organizuoti bylos nagrinėjimą saugiu fiziniu būdu, nes administracinėn atsakomybėn patrauktai moteriai ir jos atstovui nebuvo pasiūlyta atidėti teismo posėdį ir kitą teismo posėdį nagrinėti nuotoliniu būdu, naudojantis vaizdo konferencijų programomis[77].

Išvados

Nuotoliniai teismo posėdžiai organizuojami kaip e. teisingumo koncepcijos plėtros reiškiniai. Šie posėdžiai turi daug pranašumų, leidžia sutaupyti laiko ir išlaidų, nes nebeturi reikšmės atstumas tarp skirtingų proceso dalyvių. Tačiau

1-8 patvirtintas „Mokestinių ginčų komisijos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės narių, valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, darbo nuotoliniu būdu tvarkos aprašas““, MGK, www.mgk.lt.

76 Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas „ LVAT keičiasi asmenų aptarnavimo tvarka“, 2021 m. liepos 2 d., LVAT, https://www.lvat.lt/naujienos/del-asmenu-aptarnavimo-lvat/872.

77 „Teismų pranešimai spaudai. Teismas pasisakė dėl administracinio nusižengimo bylos nagrinėjimo nuotoliniu būdu galimybės“, Lietuvos teismai, https://www.teismai.lt/lt/teismas-pasisake-del-administracinio-nusizengimo-bylos-nagrinejimo-nuotoliniu-budu-galimybes/8454.

kyla ir problemų dėl informacinių technologijų, kompiuterinio raštingumo lygio. Ypatingos reikšmės įgauna proceso dalyvių tapatybės nustatymas, konfidencialumo išlaikymas, advokato dalyvavimo užtikrinimas. Šios problemos mažiausiai veikia administracinės teisenos procesą.

COVID-19 pandemijos metu buvo įvertinta nuotolinių posėdžių svarba. Tarp kitų žmogaus teisių yra teisė į teisingumą, todėl teismai negalėjo nutraukti darbo karantino metu, nors epidemiologinių reikalavimų laikymasis tapo sudėtingas. Nuotoliniai posėdžiai leido išspręsti problemą. Šių posėdžių patogumą ir naudą teigiamai įvertino administracinių teismų ir kvazi teisminių institucijų atstovai, posėdžių dalyviai. Tačiau būtent proceso plėtra parodė, kad Lietuvos teisinė bazė nepakankamai reglamentuoja nuotolinių posėdžių, telekonferencijų ir vaizdo konferencijų organizavimą. Nors nuotolinė teisena buvo pripažinta jau daugiau kaip prieš dešimt metų, dėl menkos jos paklausos problemų nekilo.

Per 2020–2021 metus buvo priimta nemažai teisės aktų, reglamentuojančių nuotolinį teismo proceso organizavimą. Dažniausiai tai buvo Teisėjų tarybos ir atskirų teismų rekomendacijos Todėl Lietuvos Prezidentas inicijavo Teismų įstatymo ir kitų susijusių įstatymų pataisas. Šis dokumentas dabar yra svarstomas. Manoma, kad pataisos bus priimtos ir gali pradėti veikti jau nuo 2022 metų.

REMOTE ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Eglė Bilevičiūtė
Mykolas Romeris University, Lithuania

Birutė Pranevičienė
Mykolas Romeris University, Lithuania

The development of information technology and internet communication in the late 20th and early 21st centuries has challenged the emergence of the concept of power. E-justice is part of this concept. The European e-justice strategy was published in 2008, with the aim of improving the implementation of the right to justice, cooperation between judicial authorities, and the effectiveness of justice itself. Much attention has been paid to the computerization of court proceedings. Remote court hearings were already recognized and described in the legal acts of the European Union and Lithuania at the beginning of the second decade of the 21st century. However, this approach had not been widely used due to technical problems and insufficient regulation. The COVID-19 pandemic affected all walks of life and the economy. In order to preserve the human right to justice and so as not to interrupt the work of the courts, remote court hearings were held. Experience has shown the convenience and usefulness of these meetings. It has been found that in administrative justice, especially when organizing the work of quasi-judicial structures, such hearings can be applied almost without problems. Therefore, the organization of remote meetings in administrative courts and quasi-judicial organizations was continued during the non-quarantine year, depending on the wishes of the participants in the proceedings. However, the widespread use of teleconferencing and videoconferencing in the work of the courts has highlighted the need to improve Lithuania's legal framework. This article analyzes the peculiarities of the remote administrative process and legal regulation.

Keywords: *administrative process, remote court hearings, teleconferencing, information technology, e-justice.*

Eglė Bilevičiūtė, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės instituto profesorė, socialinių mokslų (teisė) daktarė. **Mokslinių tyrimų kryptys**: administracinė teisė, administracinis procesas, e. teisingumas.

Eglė Bilevičiūtė, professor at Mykolas Romeris University, Law School, Public Law Institute, Doctor of Social Sciences (Law). **Research interests**: administrative law, administrative process, e-justice.

Birutė Pranevičienė, Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo akademijos Teisės ir teisėsaugos instituto direktorė, profesorė, socialinių mokslų (teisė) daktarė. **Mokslinių tyrimų kryptys**: administracinė teisė, administracinis procesas, aplinkosaugos teisė.

Birutė Pranevičienė, director at Mykolas Romeris University Public Security Academy Law and Law Enforcement Institute, professor, Doctor of Social Sciences (Law). **Research interests**: administrative law, administrative process, environmental law.

DAR KARTĄ SPECIALIŲ ŽINIŲ PANAUDOJIMO VERTINIMO BAUDŽIAMAJAME, CIVILINIAME IR ADMINISTRACINIAME PROCESE KLAUSIMU

Vidmantas Egidijus Kurapka
Mykolo Romerio universiteto Teisės mokykla
El. paštas: egidijus@mruni.eu

Henryk Malewski
Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo akademija
El. paštas: henryk.malewski@gmail.com

Karolis Kurapka
Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo akademija,
Advokatų profesinė bendrija „Constat“,
El. paštas: karolis.kurapka@constat.lt

Santrauka. Specialių žinių panaudojimo institutas yra tarpšakinis ir kompleksinis, jis apima daug bendrų taisyklių, reguliuojančių visą specialių žinių panaudojimą. Specialių žinių panaudojimo veiklos specifika turi vieningą metodologinį pagrindą, jis ypač reikšmingas ekspertinėje veikloje, kai objektai tiriami remiantis universaliomis standartizuotomis metodikomis. Tačiau atskiruose procesuose tai turi savo specifiką, kurią lemia skirtingi procesų (baudžiamojo, civilinio, administracinio) tikslai, skirtingos subjektų procesinės teisės ir pareigos, specialių žinių panaudojimo procedūros.

Suprantant, kad pats specialių žinių turinys gali būti išsamiau atskleistas įrodinėjimo proceso elementų kontekste, straipsnyje sistemiškai analizuojama specialių žinių atskiruose teisminiuose procesuose vertinimo problematika. Taip pratęsiama mokslinė diskusija dėl specialių žinių panaudojimo teisiniuose procesuose unifikavimo galimybės ir teisinio reglamentavimo harmonizavimo.

Reikšminiai žodžiai: administracinis procesas, civilinis procesas, specialios žinios.

Įvadas

Šiuolaikiniame visuomenės vystymosi etape mokslo ir technikos progresas veikia visas žmonių veiklos sferas, ne išimtis – teisiniai santykiai, jurisdikcijos procesai, į kuriuos taip pat integruojamos naujos žinių sritys, šiuolaikinės technologijos, o tais, savo ruožtu, išplečia įrodymų rinkimo, tyrimo, vertinimo ir panaudojimo galimybes.

Pripažinti reikia ir tai, kad valstybėje vykstančių teisinių procesų įvairiapusiškumas ir jų tarpusavio integralumas lemia, kad teisės ir teisinės sistemos tampa vis labiau indiferentiškesnės, susijusios, bet kartu ir unikalios. Taip pat teisinių procesų savarankiškumas, kurį lemia paprastai kodifikuotų teisės aktų reliatyvus autonomiškumas, veikia šių teisinių procesų formų skirtingumą arba netapatumą[1].

Specialių žinių panaudojimo institutas yra tarpšakinis ir kompleksinis, jis apima daug bendrų taisyklių, reguliuojančių visą specialių žinių panaudojimą. Specialių žinių panaudojimo veiklos specifika turi vieningą metodologinį pagrindą, jis ypač reikšmingas ekspertinėje veikloje, kai objektai tiriami remiantis universaliomis standartizuotomis metodikomis. Tačiau atskiruose procesuose tai turi savo specifiką, kurią lemia skirtingi procesų (baudžiamojo, civilinio, administracinio) tikslai, skirtingos subjektų procesinės teisės ir pareigos, specialių žinių panaudojimo procedūros.

Daugelyje šalių yra rengiamos kompleksinės mokslinės specialių žinių panaudojimo plėtros programos, apimančios ne vien tik baudžiamąjį procesą, taip pat tęsiasi Europos bendros teismo ekspertinės erdvės kūrimo kelių paieškos. Reikia pasakyti, kad ir Lietuvos mokslininkai į tai yra gana aktyviai įsijungę: per pastaruosius dešimt metų yra vykdytos tiek Lietuvos mokslo tarybos finansuotos mokslo programos, tiek disertacinio lygmens tyrimai[2].

Deja, tiek mokslinių kolektyvų, tiek atskirų mokslininkų pastangos

1 Karolis Kurapka, Raimundas Jurka, „Specialių žinių panaudojimo teisiniuose procesuose unifikavimas: realijos ir iššūkiai“, iš K*riminalistika ir teismo ekspertologija: mokslas, studijos, praktika XII* (Vilnius: Lietuvos teismo ekspertizės centras, 2016), 229–243.

2 Vidmantas Egidijus Kurapka ir kt., *Specialių žinių taikymo nusikaltimų tyrime mokslinė koncepcija ir jos realizavimo mechanizmas*, Mokslo studija, (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012); Vidmantas Egidijus Kurapka ir kt., *Europos kriminalistikos bendros erdvės 2020 vizijos įgyvendinimo Lietuvoje mokslinė koncepcija*, Mokslo studija, (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2016); Karolis Kurapka, „Specialių žinių panaudojimas administraciniame procese“ (daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2020).

reikiamo rezultato kol kas neduoda, mokslininkų teikiami pasiūlymai dažnai neišgirstami, tačiau tai nesustabdo mokslininkų ryžto tęsti mokslinius tyrimus, vykstančioms ir planuojamoms ekspertinės veiklos reformoms suteikti mokslinį pagrindą.

Suprantant, kad pats specialių žinių turinys gali būti išsamiau atskleistas įrodinėjimo proceso elementų kontekste, keliamas šio straipsnio tikslas – toliau sistemiškai analizuoti specialių žinių atskiruose teisminiuose procesuose taikymo ir vertinimo problematiką, pagrįsti arba paneigti egzistuojančių vertinimo skirtumų priežastis ir tęsti diskusiją dėl specialių žinių panaudojimo teisiniuose procesuose unifikavimo galimybės ir teisinio reglamentavimo harmonizavimo.

Siekiant šio tikslo, straipsnyje, išanalizavus teisės aktus, reglamentuojančius specialių žinių panaudojimą įvairiuose teisiniuose procesuose, įrodymų vertinimą, pasitelkus mokslinę doktriną ir teisminės praktikos išaiškinamus, pateikiamos autorių įžvalgos.

H. Malewski yra pastebėjęs: „*Specialių žinių sąvoka, kaip ir dauguma teisinių kategorijų, yra istorinis reiškinys, kurį veikia įvairūs veiksniai. Dėl šios specialių žinių ypatybės kaskart būtina analizuoti šią sąvoką atsižvelgiant į įvairių teisinių, mokslinių techninių, prakseologinių bei institucinių pokyčių įtaką. Nors, paviršutiniškai pažvelgus, gali susidaryti įspūdis, kad specialių žinių nagrinėjimo klausimais turime labai daug publikacijų, kad yra savotiška „perprodukcija“ šioje srityje, tačiau nuodugnesnė analizė atskleidžia, kad dar yra pakankamai daug neišspręstų ir prieštaringai suvokiamų klausimų. Specialių žinių sritį reikia savotiškai išgryninti bei sutvarkyti, moksliškai pagrįstai struktūrizuoti jos teoriją*“[3].

3 Гендрик Малевски, „Специальные знания – краеугольный постулат концепции криминалистики Ганса Гросса и их современная интерпретация“, Криминалистъ первопечатный 5 (2012): 108–121.

Straipsnio autorių moksliniai interesai yra glaudžiai susiję su specialių žinių problematika[4] ir teoriniu, ir taikomuoju aspektais. Specialių žinių institutas (kategorija) yra savotiškas laukas, jungiantis kriminalistiką, teismo ekspertologiją ir teisinius procesus (baudžiamąjį, civilinį, administracinį ir net tam tikra prasme konstitucinį).

Mokslinės literatūros analizė atskleidė, kad šiuo metu nusistovėjo šis priimtiniausias specialių žinių apibrėžimas. Specialios žinios – tai mokslo, technikos ar *bet kurios kitos* žmogiškos veiklos srities žinios, įgytos išsilavinimo, specialaus studijavimo ar profesinės veiklos proceso metu, naudojamos įrodomajai ar kitai informacijai, būtinos tam tikrai veikai ištirti, gauti. Bet tai nėra vienintelė nuomonė šiuo klausimu. Galima drąsiai diskutuoti, ar žinias, įgytas profesinės veiklos proceso metu, galima laikyti „visavertėmis" specialiomis žiniomis. Jei tai buvo teisinga XIX–XX a. sandūroje, tai XXI a. jau kelia didelių abejonių, todėl tolesnė diskusija yra pribrendusi.

Nuo 2003 m. Lietuvoje galiojantys pagrindiniai norminiai aktai reglamentuoja specialių žinių taikymą:

Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodeksas (BPK);

Lietuvos Respublikos teismo ekspertizės įstatymas (TEĮ);

---

4 Гендрик Малевски, „Специальные знания – краеугольный постулат концепции криминалистики Ганса Гросса и их современная интерпретация", *Криминалистъ первопечатный 5* (2012): 108–121.
Žr., pavyzdžiui, Henryk Malevski, Janina Juškevičiūtė, „Dėl specialių žinių termino apibrėžimo", *Kriminalinė justicija* (1997): 35–45; Henryk Malewski,, Vidmantas Egidijus Kurapka, „Zmiany w doktrynie prawa karnego procesowego i ich wpływ na ekspertyzę sądową", Współczesne problemy dowodu z dokumentu, materiały IX Wrocławskiego sympozjum badań pisma (2000): 193–200; Vidmantas Egidijus Kurapka, Henryk Malevski, „Analysis of the Lithuanian Law Enforcement Officials' Level of Knowledge in Criminalistics", 4th European Academy of Forensic Science Conference: Final Programme and Abstracts (2006): 244–245; Видмантас Эгидиюс Курапка, Гендрик Малевски, Эгле Кажемикайтене, „Анализ и оценка уровня использования специальных знаний в Литовской Республике (по материалом интервьюирования сотрудников правоохранительных органов), Криминалистические средства и методы в раскрытии и расследовании преступлений" (материалы 3-й Всероссийской научно – практической конференции по криминалистике и судебной экспертизе 15–17 марта 2006 г. в двух томах), Том 1, Теоретические, организационные, процессуальные проблемы криминалистики и судебной экспертизы (Москва: Министерство внутренних дел Российской Федерации. Экспертно – криминалистический центр, 2006): 106–115; Vidmantas Egidijus Kurapka, Henryk Malevski ir Eglė Kažemikaitienė, „Kriminalistikos ir teismo ekspertizės žinių poreikio ir jų taikymo praktikos Lietuvoje vertinimas", *Jurisprudencija* 102, 12 (2007): 22–31 ir kt.

Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas (ABTĮ);
Administracinių teisės nusižengimų kodeksas (ANK);
Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas (CPK).

Šiuose norminiuose aktuose naujai reglamentuojamos (arba bent taip deklaruojama) specialių žinių naudojimo formos. Pasikeitė ir pagrindinių specialiųjų žinių naudojimo formų (ekspertizė ir specialisto išvada) sąvoka ir procesinis reglamentavimas, deja, kaip yra pastebėta[5], šiame reglamentavime aptikta nevienodumų ir net prieštaravimų.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad nei BPK, nei ABTĮ, ANK ar net CPK nepateiktos specialių žinių sąvokos.

BPK 208 str. reglamentuoja ekspertizės skyrimo pagrindus. Jame sakoma tik tai: „*Ekspertizė skiriama tais atvejais, kai ikiteisminio tyrimo teisėjas ar teismas nusprendžia, jog nusikalstamos veikos aplinkybėms nustatyti būtina atlikti specialų tyrimą, kuriam reikalingos mokslo, technikos, meno ar kitos specialios žinios*“.

Atitinkamai, ABTĮ 61 str. 1 d. nurodoma: „*Jeigu administracinėje byloje kyla klausimų, reikalaujančių specialiųjų mokslo, meno, technikos ar amato srities žinių, teismas ar teisėjas skiria ekspertą arba paveda ekspertizės įstaigai atlikti ekspertizę*“.

ANK, savo ruožtu, 587 str. 1 d. teigiama: „*Ekspertą skiria ir specialistą šaukia administracinio nusižengimo tyrimą atliekantis pareigūnas, teismas ar administracinio nusižengimo bylą ne teismo tvarka nagrinėjančios institucijos pareigūnas tuo atveju, kai reikalingos specialios žinios arba kai reikia paaiškinti prie protokolo pateiktą ekspertizės aktą ar specialisto išvadą*“.

Analogiškai nustatyta ir CPK 212 str. 1 d., kurioje teigiama: „*Išsiaiškinti nagrinėjant bylą kylančius klausimus, reikalaujančius specialių mokslo, medicinos, meno, technikos ar amato žinių, teismas gali skirti ekspertizę ir, atsižvelgdamas į dalyvaujančių byloje asmenų nuomonę, paskirti ekspertą arba pavesti atlikti ekspertizę kompetentingai ekspertizės įstaigai. Prireikus gali būti skiriami keli ekspertai ar ekspertų komisija*“.

Taigi, kaip jau minėta, pagrindiniai procesiniai įstatymai tik vartoja sąvoką *specialios žinios*, tačiau atsakymo, kas tai yra, neduoda. Kyla klausi-

5 Karolis Kurapka, „Specialių žinių panaudojimas administraciniame procese“ (daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2020), 18-34; Vidmantas Egidijus Kurapka ir kt., *Specialių žinių taikymo nusikaltimų tyrime mokslinė koncepcija ir jos realizavimo mechanizmas*, Mokslo studija, (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012), 17, 21–23.

mas: ar šiais laikais tokia struktūra, jungianti keturis penkis elementus, yra logiška? Gali susidaryti įvaizdis, kad tai yra kažkoks abstraktus „mokslas“, į kurį neįtraukiami technikos, menotyros mokslai ir pan. Mechaninis tam tikrų „formulių“ (sąvokų) kartojimas, neįprasminant šiuolaikinio jų turinio, manytina, yra ydingas.

Atitinkamai, įstatyminį atsakymą, kas yra specialios žinios, galima rasti TEĮ. TEĮ 3 str. 2 d. nurodoma: „*Specialios žinios – išsilavinimo, specialaus pasirengimo arba profesinės veiklos būdu įgytos išsamios mokslo, technikos, meno ar kitos srities žinios, reikalingos ekspertiniam tyrimui atlikti*“.

Su šiuo įstatymo teiginiu galima diskutuoti, nes jis labai panašus (vos ne analogiškas) į vyraujančią XX a. pradžios koncepciją. Jei norima akcentuoti naujovišką požiūrį į specialias žinias, tai reikia akcentuoti jų mokslinį pobūdį (pradą) ir tų žinių naudojimą siekiant nustatyti objektyvią tiesą įvairiose srityse. Be to, reikia kalbėti apie teorinį specialių žinių aspektą ir taikomąjį specialių žinių aspektą (tam reikia ne tik abstraktaus žinojimo, bet ir sugebėjimo, pasitelkus tam tikras technologijas ir priemones, pritaikyti tas žinias sprendžiant teisėsaugai ir justicijai esminius klausimus).

Taigi, galima daryti pirminę išvadą, kad specialios žinios, atsižvelgiant į tokį sąvokos išaiškinimą, taip pat į teisinio reglamentavimo mechanizmą, visuose teisminiuose procesuose turėtų būti suprantamos vienodai arba bent analogiškai. Šią išvadą pagrindžia ir TEĮ 1 str. 1 d., kurioje apibrėžta būtent šio įstatymo paskirtis. Įstatymas yra tiesiogiai taikomas visuose paminėtuose pagrindiniuose teisminiuose procesuose: „*Šis įstatymas nustato <...> specialių žinių panaudojimo sąlygas bei tvarką ir reikalavimus teismo ekspertizės aktui*“. Reikėtų suprasti, kad šiame įstatyme kalbama tik apie specialias ekspertinės veiklos žinias, ne tik apie teismo ekspertizę. Šiuo atveju pats įstatymo pavadinimas akivaizdžiai neatitinka turinio, nekalbant jau apie realiai egzistuojančią didelę specialių žinių formų ir subjektų įvairovę, kuri vėl daro įstatymą per siaurą ir neatitinkantį laiko reikalavimų turėti specialių žinių panaudojimo įstatymą.

Priėjus prie išvados, kad specialios žinios visuose teisminiuose procesuose Lietuvoje yra suprantamos (bandoma suprasti) vienodai, nors, manytina, ir netiksliai, priduriant dar ir tai, kad CPK kalbama tik apie ekspertą, kitas žingsnis būtų išanalizuoti pagrindinius įrodymų vertinimo kriterijus civiliniame, baudžiamajame ir administraciniuose procesuose, įvardytus teisminėje praktikoje.

1. Įrodymų vertinimas Lietuvos teisminiuose procesuose

BPK 20 str. 2 d. aiškiai nurodoma: „*Ar gauti duomenys laikytini įrodymais, kiekvienu atveju sprendžia teisėjas ar teismas, kurio žinioje yra byla*“, o 5 d. aiškiai įtvirtinta: „*Teisėjai įrodymus įvertina pagal savo vidinį įsitikinimą, pagrįstą išsamiu ir nešališku visų bylos aplinkybių išnagrinėjimu, vadovaudamiesi įstatymu*“.

Šiuo klausimu Lietuvos Aukščiausiojo Teismo praktika yra išplėtota ir nuosekli. Straipsnyje pateiktina bene klasikinė Lietuvos Aukščiausiojo teismo pozicija[6]: „*Tinkamos įrodinėjimo pareigos įgyvendinimas baudžiamojo proceso metu, nekaltumo prezumpcijos taikymas taip pat glaudžiai siejasi su tinkamu įrodymų tyrimu ir vertinimu teisme, įrodymų pakankamumo kriterijumi. BPK 20 straipsnio 5 dalyje nustatyta, kad teisėjai įrodymus įvertina pagal savo vidinį įsitikinimą, pagrįstą išsamiu ir nešališku visų bylos aplinkybių išnagrinėjimu, vadovaudamiesi įstatymu. Taigi įrodymų vertinimas ir jais pagrįstų išvadų byloje sprendžiamais klausimais darymas yra teismo, priimančio baigiamąjį aktą, prerogatyva. Vertindamas įrodymus, teismas turi įsitikinti, ar jie patikimi, ar nėra suklastoti, ir nuspręsti, ar įrodymais grįstinos teismo išvados, ar jie atmestini. Turi būti įvertintas kiekvienas įrodymas atskirai ir įrodymų visuma. Kasacinės instancijos teismo praktikoje pripažįstama, kad įrodymų visumos reikalavimas (BPK 20 straipsnio 5 dalis) dar nereiškia, jog faktinėms aplinkybėms nustatyti turi būti išnaudojamos visos įmanomos įrodinėjimo priemonės (kasacinė nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-509/2010). Įrodymų vertinimo rezultatas – išvada dėl įrodymų pakankamumo teismo išvadoms pagrįsti. Įvertinęs įrodymus teismas daro išvadas dėl aplinkybių, turinčių reikšmės bylai išspręsti teisingai. Išvados daromos tik tada, kai išvadai pagrįsti pakanka įrodymų. Sprendimą dėl įrodymų pakankamumo teismo išvadoms pagrįsti lemia daug faktorių: įrodymų kiekis, rūšis, patikimumas ir pan. Teisingą teismo baigiamojo akto priėmimą lemia ne įrodinėjimo apimtis, o daromų teisinių išvadų pagrįstumas. Pažymėtina, kad BPK 20 straipsnio 2 dalies nuostata (ar byloje gauti duomenys laikytini įrodymais, nusprendžia teisėjas ar teismas, kurio žinioje yra byla) ir 5 dalies nuostata (įrodymus teismas vertina pagal savo vidinį įsitikinimą) įtvirtina iš-*

6 „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2014 m. liepos 14 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K–455/2014“, Infolex, https://www.infolex.lt/tp/918723.

skirtinę teismo kompetenciją nuspręsti, kurie iš byloje esančių duomenų atitinka visus įstatymo reikalavimus ir turi įrodomąją vertę bei kokios išvados jais remiantis darytinos. Tuo tarpu teismo proceso dalyvių pateiktų pasiūlymų ar versijų atmetimas savaime Baudžiamojo proceso kodekso normų nepažeidžia, jeigu teismo sprendimas motyvuotas ir neprieštaringas, o išvados pagrįstos byloje surinktų ir ištirtų įrodymų visuma (pvz., kasacinė nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-P-89/2014)".

ABTĮ 56 str. 1 d. apibrėžiama: „*Įrodymai administracinėje byloje yra visi faktiniai duomenys, kurie priimti bylą nagrinėjančio teismo ir kuriais remdamasis teismas įstatymų nustatyta tvarka konstatuoja, kad yra aplinkybių, pagrindžiančių proceso šalių reikalavimus bei atsikirtimus, ir kitokių aplinkybių, turinčių reikšmės bylai teisingai išspręsti, arba kad jų nėra*", o 7 d. nusakoma vertinimo taisyklė: „*Jokie įrodymai teismui neturi iš anksto nustatytos galios. Teismas įvertina įrodymus pagal vidinį savo įsitikinimą, pagrįstą visapusišku, išsamiu ir objektyviu bylos aplinkybių viseto išnagrinėjimu, vadovaudamasis įstatymu, taip pat teisingumo ir protingumo kriterijais*".

Nuosekli Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika nurodo[7]: „*Šiuo aspektu pažymėtina, kad pagal ABTĮ 56 straipsnio 7 dalį, jokie įrodymai teismui neturi iš anksto nustatytos galios, teismas įvertina įrodymus pagal vidinį savo įsitikinimą, pagrįstą visapusišku, išsamiu ir objektyviu bylos aplinkybių viseto išnagrinėjimu, vadovaudamasis įstatymu, taip pat teisingumo ir protingumo kriterijais. Teismo įsitikinimas turi būti pagrįstas byloje esančių įrodymų tyrimu ir vertinimu, kad tam tikros aplinkybės, susijusios su ginčo dalyku, egzistuoja arba neegzistuoja. Įvertindamas įrodymus, teismas turi įvertinti kiekvieno įrodymo įrodomąją reikšmę ir iš įrodymų viseto duomenų padaryti išvadas. Vertinant kiekvieno įrodymo įrodomąją reikšmę reikia nustatyti, koks jo ryšys su įrodinėjimo dalyku, ar tas įrodymas yra leistinas, patikimas, ar nėra suklastojimo požymių, ar tinkamai buvo paskirstytos įrodinėjimo pareigos, ar nepaneigtos pagal įstatymus nustatytos prezumpcijos, ar yra prejudicinių faktų. Vertindamas įrodymų visetą, teismas turi įsitikinti, kad pakanka duomenų išvadai, jog tam tikri faktai egzistavo arba neegzistavo, kad nėra esminių prieštaravimų, paneigiančių tokias išvadas (žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. liepos 14 d. nutartį admini-*

7 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. sausio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. TA-900-261/2021", Infolex, https://www.infolex.lt/tp/2052564.

stracinėje byloje Nr. A-728-415/2017; kt.). Akcentuotina, kad teismas, vertindamas įrodymus, turi vadovautis ne tik įrodinėjimo taisyklėmis, bet ir logikos dėsniais, teisingumo, protingumo, sąžiningumo kriterijais".

Tęsiant toliau, ANK šiuo klausimu nėra originalus. ANK 569 str. 1 d. apibrėžia: „*Įrodymai administracinio nusižengimo byloje yra bet kurie įstatymų nustatyta tvarka surinkti faktiniai duomenys, kuriais remdamiesi administracinio nusižengimo tyrimą atliekantys pareigūnai nustato administracinio nusižengimo padarymo faktą ir aplinkybes, administracinėn atsakomybėn traukiamo asmens kaltę, atsakomybę lengvinančias ir sunkinančias aplinkybes ir kitas aplinkybes, turinčias reikšmės bylai teisingai išnagrinėti. Šie duomenys nustatomi tokiomis priemonėmis: administracinio nusižengimo protokolu, pareigūnų tarnybiniais pranešimais, pranešimais, aktais ar kitais dokumentais, kuriais asmenys, kurie nėra pareigūnai, užfiksavo administracinio nusižengimo požymių turinčios veikos padarymą, nuotraukomis, garso ar vaizdo įrašais, liudytojų, nukentėjusiojo ir administracinėn atsakomybėn traukiamo asmens parodymais ir paaiškinimais, ekspertizės aktu, specialisto išvada, daiktiniais įrodymais, daiktų ir dokumentų paėmimo protokolu ir kitokiais dokumentais. Elektroniniai duomenys teismui pateikiami Lietuvos Respublikos teisingumo ministro (toliau – teisingumo ministras) nustatyta tvarka ir forma. Elektroninių duomenų įrodomoji galia yra tokia pat kaip ir kitų įrodymų.*" Atitinkamai, šio straipsnio 5 d. nurodoma: „*Teismas ir administracinių nusižengimų bylas ne teismo tvarka nagrinėjanti institucija (pareigūnas) įrodymus įvertina pagal savo vidinį įsitikinimą, pagrįstą išsamiu ir nešališku visų bylos aplinkybių išnagrinėjimu, vadovaudamiesi įstatymu*".

Lietuvos Aukščiausiasis Teismas, pateikdamas aptariamos normos aiškinimą, nurodo[8]: „*Šio straipsnio 5 dalyje nustatyta, kad tokie įrodymai įvertinami pagal vidinį įsitikinimą, pagrįstą išsamiu ir nešališku visų bylos aplinkybių išnagrinėjimu, vadovaujantis įstatymu. Tai reiškia, kad nustatant teisiškai reikšmingas aplinkybes turi būti įvertinta byloje surinktų įrodymų visuma, jų pakankamumas, nuoseklumas, galimi jų prieštaravimai, logiškumas, atitinkamų duomenų nurodymo aplinkybės ir įrodymų šaltinių patikimumas. Įrodymų vertinimo esminiu pažeidimu gali*

8 „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2018 m. lapkričio 20 d. nutartis administracinių nusižengimų byloje Nr. 2AT-55-648/2018", Infolex, https://www.infolex.lt/tp/1664737; „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2019 m. sausio 31 d. nutartis administracinių nusižengimų byloje Nr. 2AT-3-1073/2019", Infolex, https://www.infolex.lt/tp/1694781.

būti pripažįstami atvejai, kai teismas ar administracinių nusižengimų bylas ne teismo tvarka nagrinėjanti institucija (pareigūnas) neįvertina visų bylos tyrimo ir nagrinėjimo metu surinktų bylai teisingai išspręsti reikšmingų įrodymų; neišdėsto teisinių argumentų dėl ištirtų įrodymų vertinimo; remiasi įrodymais, kurie dėl neatitikties ANK 569 straipsnio 1–3 dalyse nustatytiems reikalavimams negali būti pripažįstami įrodymais, arba atvirkščiai, duomenys nepagrįstai nepripažįstami įrodymais ir pan.".

Galiausiai, CPK 177 str. 1 d. sakoma: „*Įrodymai civilinėje byloje yra bet kokie faktiniai duomenys, kuriais remdamasis teismas įstatymų nustatyta tvarka konstatuoja, kad yra aplinkybių, pagrindžiančių šalių reikalavimus ir atsikirtimus, ir kitokių aplinkybių, turinčių reikšmės bylai teisingai išspręsti, arba kad jų nėra*". CPK 185 str. 1–2 d. nurodoma: „*Teismas įvertina byloje esančius įrodymus pagal vidinį savo įsitikinimą, pagrįstą visapusišku ir objektyviu aplinkybių, kurios buvo įrodinėjamos proceso metu, išnagrinėjimu, vadovaudamasis įstatymais. 2. Jokie įrodymai teismui neturi iš anksto nustatytos galios, išskyrus šiame Kodekse numatytas išimtis*".

Lietuvos Aukščiausiojo Teismo praktikoje sakoma[9]: „*Vertinant šiuos kasacinio skundo argumentus pažymėtina, kad kasacinio teismo praktika įrodinėjimo bei įrodymų vertinimo klausimais nuosekliai išplėtota (žr., pvz., Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2016 m. kovo 16 d. nutartį civilinėje byloje Nr. 3K-3-156-701/2016; 2016 m. gegužės 5 d. nutartį civilinėje byloje Nr. 3K-3-258-219/2016 ir jose nurodytą praktiką). Kasacinis teismas yra konstatavęs, kad pagal CPK 176 straipsnio 1 dalį faktą galima pripažinti įrodytu, jeigu byloje esančių įrodymų pagrindu susiformuoja teismo įsitikinimas to fakto buvimu. Teismas turi įvertinti ne tik kiekvieno įrodymo įrodomąją reikšmę, bet ir įrodymų visetą, ir tik iš įrodymų visumos daryti išvadas apie tam tikrų įrodinėjimo dalyku konkrečioje byloje esančių faktų buvimą ar nebuvimą (žr., pvz., Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2014 m. kovo 14 d. nutartį civilinėje byloje Nr. 3K-3-84/2014; kt.). Įrodymų vertinimas pagal CPK 185 straipsnį reiškia, jog faktinių duomenų įrodomąją vertę nustato teismas pagal vidinį savo įsitikinimą, pagrįstą visapusišku ir objektyviu aplinkybių, kurios buvo įrodinėjamos proceso metu, išnagrinėjimu, vadovaudamasis įstatymais. Ar tam tikros aplinkybės, susijusios su ginčo dalyku, egzistavo arba neegzista-*

9 „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2022 m. sausio 13 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e3K-3-131-701/2022", Infolex, https://www.infolex.lt/tp/2052999.

vo, teismas sprendžia ištyręs ir įvertinęs byloje esančius įrodymus (žr., pvz., Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2009 m. liepos 31 d. nutartį civilinėje byloje Nr. 3K-3-335/2009). Įrodymų vertinimas turi būti grindžiamas įrodymų lygybės principu, laikantis nuostatos, kad visi įrodymai turi vienokią ar kitokią įrodomąją vertę ir kad nė vieno negalima nemotyvuotai atmesti ar laikyti svaresniu, išskyrus įstatyme nurodytas išimtis (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2014 m. lapkričio 13 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-495/2014; 2016 m. lapkričio 25 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e3K-3-478-415/2016, 18 punktas). Reikalavimas vertinti įrodymus, vadovaujantis vidiniu įsitikinimu, yra teismo nepriklausomumo principo išraiška, nes nurodymai teismui, kaip vertinti vieną ar kitą įrodymą, neleistini. Dėl to atvejai, kai šalies nurodytos aplinkybės, argumentai nepripažįstami įrodytais, savaime neleidžia daryti išvados, kad bylos nagrinėjimo metu teisme buvo padaryta CPK 176, 185 straipsnių pažeidimų (žr., pvz., Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2010 m. gegužės 27 d. nutartį civilinėje byloje Nr. 3K-3-243/2010; kt.)".

Taigi, apibendrinant visus keturis aptartus procesus, galima prieiti prie išvados, kad nei viename procese nėra apibrėžto galutinio įrodymų sąrašo, kas laikoma įrodymais; tai visuose procesuose sprendžia teismas; taip pat teismas nesuteikia nė vienam įrodymui specifinės įrodomosios „galios", o įrodymų vertinimo kriterijai iš esmės yra analogiški.

Aptarus tiek specialių žinių sampratą, tiek įrodymų vertinimą teisminiuose procesuose, toliau pateikiama įrodymų, turinčių specialių žinių, vertinimo kitų byloje esančių įrodymų kontekste analizė, paremta teismine praktika.

2. Įrodymų, turinčių specialių žinių, vertinimas kitų byloje esančių įrodymų kontekste teisminiuose procesuose

Savo disertacijoje S. Šimbelytė padarė išvadą, kad „<...> *specialių žinių panaudojimas gerokai problemiškesnis administraciniame procese palyginus su baudžiamąja teisena, tačiau dėl menko ir nesistemingo specialių žinių panaudojimo administracinėje teisenoje reguliavimo iškilusios problemos efektyviai sprendžiamos mutatis mutandis taikant baudžiamąjį procesą reguliuojančias nuostatas. O civilinėje teisenoje specialių žinių panaudojimo įvairovė yra dar skurdesnė, nes įstatyminis reguliavimas įtvirtina tik vieną šių formų –*

ekspertizę ir visiškai nenumato specialisto tyrimo formos <...>“[10].

Pabrėžtina, kad nuomonė dėl specialių žinių taikymo atskiruose teisminiuose procesuose ir egzistuojančių problemų ne kartą buvo įvardyta pranešimuose, skaitytuose tarptautinėse mokslinėse konferencijose[11] ir sukėlė aktyvių mokslinių diskusijų.

Taigi šioje dalyje labiau koncentruojamasi į teisminę praktiką vertinant įrodymus, turinčius specialių žinių, kitų įrodymų kontekste atskiruose teisminiuose procesuose.

2.1. Baudžiamasis procesas

Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Baudžiamųjų bylų skyriaus 2007 m. birželio 28 d. atliktos *Baudžiamojo proceso kodekso* normų, reglamentuojančių įrodinėjimą, taikymo teismų praktikoje apžvalgos išvadų[12] 10 punkte nurodyta, kad daiktų ar dokumentų, turinčių reikšmės nusikalstamai veikai tirti ir nagrinėti, tyrimas, kurį įtariamojo, kalinamojo, gynėjo ar kito proceso dalyvio prašymu atliko privatus ekspertas ar kitas asmuo, turintis specialių žinių, nėra objektų tyrimas BPK 205 straipsnio prasme, todėl šių asmenų surašytas dokumentas nėra nei ekspertizės aktas *BPK 88* straipsnio prasme, nei specialisto išvada *BPK 90* straipsnio prasme; toks dokumentas yra proceso dalyviui pateikta privataus eksperto ar kito asmens, turinčio

10 Sigita Šimbelytė, „Peculiarities and Problematics of Special Knowledge Application Lithuanian Criminal Process of Giving Evidence“, (daktaro disertacija, Turiba universitetas, 2015).

11 Karolis Kurapka, „Specialisto statuso reglamentavimas Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekse“, iš *Kriminalistika ir teismo ekspertologija: mokslas, studijos, praktika XI: mokslinių straipsnių rinkinys*, (Vilnius: Lietuvos teismo ekspertizės centras, 2015), 159–171; Karolis Kurapka, Raimundas Jurka, „Specialios žinios administracinių nusižengimų kodekse: naujos trajektorijos?“, iš *Kriminalistika ir teismo ekspertologija: mokslas, studijos, praktika XIII. II dalis* (Vilnius: Lietuvos teismo ekspertizės centras, 2017), 45–55; Edgaras Dereškevičius, Karolis Kurapka, „Rungimosi principo baudžiamajame procese realizavimas kriminalistikos priemonėmis: deklaracijos ir realijos“ iš *Kriminalistika ir teismo ekspertologija: mokslas, studijos, praktika XIV* (Odesa: National university „Odesa Law Academy“, 2018), 110–121.

12 „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Baudžiamųjų bylų skyriaus 2007 m. birželio 28 d. Baudžiamojo proceso kodekso normų, reglamentuojančių įrodinėjimą, taikymo teismų praktikoje apžvalga“, LAT, https://www.lat.lt/lat-praktika/teismu-praktikos-apzvalgos/baudziamuju-bylu-apzvalgos/68.

specialių žinių, konsultacinė išvada (Lietuvos Respublikos *teismo ekspertizės įstatymo* 18 straipsnio 2 dalis). Minėtos apžvalgos išvadų 11 punkte nurodyta, kad konsultacinė išvada prie bylos pridedama proceso dalyvių prašymu ir teisme tiriama kaip ir kiti dokumentai. Jeigu konsultacinė išvada prieštarauja byloje esančiai specialisto išvadai ar ekspertizės aktui, siekiant pašalinti prieštaravimus į teismo posėdį kviečiamas specialisto išvadą ar ekspertizės aktą pateikęs ekspertas. Jeigu specialisto ar eksperto apklausos teisme metu pasitvirtina ar atsiranda abejonių dėl specialisto išvados ar ekspertizės akto išsamumo ar pagrįstumo, *BPK 286* straipsnyje nustatyta tvarka skiriama ekspertizė. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2013 m. kovo 19 d. nutartyje baudžiamojoje byloje Nr. 2K-165/2013 nurodoma: „*Teisėjų kolegija atkreipia dėmesį į tai, jog iš aptartų apžvalgos išvadų matyti, kad nešališko eksperto (specialisto) atliktam tyrimui ir vieną iš proceso šalių konsultavusio specialių žinių turinčio asmens tyrimui teismų praktikoje suteikiama nevienoda teisinė reikšmė. Todėl BPK 286 straipsnio nustatyta tvarka ekspertizė skiriama ne visais atvejais, kai yra prieštaravimų tarp specialisto išvados ir proceso šaliai pateiktos konsultacinės išvados, o tik tada, kai specialisto ar eksperto (o ne konsultacinę išvadą pateikusio asmens) apklausos teisme metu pasitvirtina ar atsiranda abejonių specialisto išvados ar ekspertizės akto išsamumu ar pagrįstumu*“. Atsižvelgus į tai, palaikytina jau išsakyta mintis, kad[13] „*bent jau praktiniame lygmenyje baudžiamajame procese specialių žinių panaudojimo formos yra reitinguojamos pagal jų įrodomąją reikšmę (galią), tai yra teismo ekspertizė ar specialisto paaiškinimas turi pirmenybę prieš proceso šalies (jo atstovo) pateiktą specialių žinių išraiškos formos dokumentą. Akivaizdu, kad tokia reitingavimo sistema prieštarauja vienam iš svarbiausių teisės principų – rungimuisi*“.

2.2. Administracinis procesas

Išsamus įrodymų vertinimo mokslinis tyrimas yra atliktas K. Kurapkos daktaro disertacijoje „Specialių žinių panaudojimas administraciniame procese“. Todėl siekiant nesikartoti ir pritarti jau išsakytoms mintims, dėmesį verta atkreipti tik į Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo

13 Karolis Kurapka, „Specialių žinių panaudojimas administraciniame procese“ (daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2020).

išaiškinimus šiuo klausimu[14]: „*Pagal ABTĮ 61 straipsnio 4 dalį eksperto išvada teismui neprivaloma, tačiau teismo nesutikimas su eksperto išvada turi būti motyvuojamas. Taigi eksperto išvada yra tik vienas iš įrodymų, kuris turi būti vertinamas kartu su kitais įrodymais, nesuteikiant jam jokios viršenybės. Vadinasi, eksperto išvados, kaip įrodymo, specifiškumas ir reikalavimas nesutikimą su eksperto išvada atitinkamai motyvuoti lemia tai, kad eksperto išvada, jos pagrįstumo aspektu, gali būti paneigta taip pat naudojant specialiąsias žinias, kurios patvirtintų, jog buvo naudojami netinkami tyrimo metodai, kad ekspertui buvo pateikti neteisingi išeities duomenys ir pan. Teisėtumo aspektu, eksperto išvada galėtų būti paneigta, jei būtų nustatyta, kad ekspertizė paskirta ir atlikta neteisėtai, jog ekspertas nekompetentingas šioje mokslo srityje ir pan. (žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. rugsėjo 21 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A[438]-1077/2009; 2018 m. vasario 21 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eA-1462-442/2018; kt.). <...> Kaip minėta, eksperto išvada gali būti paneigta tik pasitelkiant specialiąsias žinias, kurios patvirtintų, jog eksperto išvada buvo nepagrįsta. Todėl pirmosios instancijos teismas ginčijamame sprendime, nurodęs, kad tokių specialiosiomis žiniomis pagrįstų įrodymų, paneigiančių teismo eksperto išvadas, byloje nėra, pagrįstai spręsdamas dėl pareiškėjo atliktų investicijų į medinius rekreacinius takus vadovavosi šia eksperto išvada. Priešingai, nei apeliaciniame skunde teigia Agentūra, šis pirmosios instancijos teismo motyvas (specialiosios žinios) buvo pakankamas remtis byloje pateikta teismo eksperto išvada*“. Panaši formuluotė pateikta ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. gegužės 2 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. A-2977-1062/2018, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. rugsėjo 21 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. *A-438-1077/2009*.

Pritartina jau išsakytai nuomonei, kad[15] „*toks aiškinimas nesuderinamas su įrodymų vertinimo principais: nors deklaruojama, jog eksperto išvada yra tik vienas iš įrodymų, kuris turi būti vertinamas kartu su kitais įrodymais, nesuteikiant jam jokios viršenybės, tačiau reikalavimas paneigti ekspertizės išvadą tik kitomis specialiomis žiniomis akivaizdžiai disonuoja su šiais teigi-*

14 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. gegužės 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1065-520/2018“, Infolex, https://www.infolex.lt/tp/1600083.

15 Plačiau žr. Karolis Kurapka, „Specialių žinių panaudojimas administraciniame procese“ (daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2020), 95–124.

niais. Pažvelgus į civilinio proceso bylų praktiką, matyti, kad ekspertizės išvada ar kita specialių žinių panaudojimo forma vertinamos kartu su kitais byloje esančiais įrodymais taip, kad jie tarpusavyje derėtų".

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad detaliai nepasisakoma dėl ANK nuostatų, nes teisminė praktika šiuo klausimu dar formuojasi.

2.3. Civilinis procesas

Galima daryti prielaidą, kad ekspertizės aktas (teismo ekspertizė), palyginti su specialisto išvada (ar kitu dokumentu, kuriam atlikti pasitelktos specialios žinios) įrodomąja prasme, turėtų būti vertinamas kaip turintis didesnę įrodomąją reikšmę, kaip yra ir baudžiamojo ar administracinio proceso praktikoje. Tačiau tiek CPK normų analizė, tiek teisminė praktika šiuo klausimu yra priešinga: ekspertizės akto (teismo ekspertizės) priskyrimas prie atskiros įrodymų rūšies yra santykinis. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo praktikoje nurodoma ir tai, kad eksperto išvada teismui neprivaloma ir turi būti vertinama kartu su kitais byloje esančiais įrodymais, tačiau teismas įvertina ekspertų išvadą, atsižvelgdamas į jos teiginių ryšį su kitais įrodymais; teismas privalo patikrinti, ar ekspertų atsakymai į teismo pateiktus klausimus yra pagrįsti ekspertizės akte aprašytais tyrimais, t. y. neturi apsiriboti vien ekspertizės akte esančiomis išvadomis, bet privalo vertinti ir tiriamojoje akto dalyje nurodytas aplinkybes bei patikrinti, ar išvada neprieštarauja kitiems byloje esantiems įrodymams[16].

Taigi ekspertizės aktą teismas vertina pagal vidinį savo įsitikinimą, kaip ir kitus įrodymus, o vidinis teismo įsitikinimas dėl eksperto išvados turi susiformuoti visapusiškai, išsamiai ir objektyviai ištyrus visus byloje esančius įrodymus. Turi būti įvertinami įrodymai, kurie patvirtina ar paneigia ekspertizės akte ir išvadoje užfiksuotas aplinkybes, o atliekant šį vertinimą atsižvelgiama į visų įrodymų tikslumą, detalumą, išsamumą, patikimumą, prigimtį ir kitas svarbias aplinkybes, sudarančias pagrindą eksperto išvadą vertinti patikimu įrodymu arba priešingu atveju motyvuotai spręsti, kad eksperto išvados yra nepagrįstos ir teismas jomis kaip įrodymais nesivadovaus. Tad ekspertizės aktas turi būti vertinamas kartu su kitais įrodymais pagal

16 „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2006 m. rugsėjo 6 d. nutartis civilinėje byloje Nr.3K-3-452/2006", Infolex, https://www.infolex.lt/tp/63520.

bendrąsias įrodymų vertinimo taisykles[17].

Jau minėta: „*Matyti, kad neatsižvelgus į tai, ar eksperto išvada (teismo ekspertizė) atlikta remiantis teismo nutartimi, ar į civilinę bylą pateikta specialisto išvada, toks dokumentas bus vertinamas kartu su kitais byloje esančiais dokumentais, dėl to nei įrodomąja, nei funkcine prasme nėra takoskyros tarp specialisto ir eksperto kaip specialių žinių subjekto civiliniame procese. Be to, teismo ekspertizės aktas, kito eksperto / specialisto išvada niekuo nesiskiria (įrodomąja prasme) nuo bet kurio kito įrodymo byloje*“[18].

Taigi, aptarus esminius teisminius procesus, galima prieiti prie gana paradoksalios išvados, kad, nepriklausomai nuo to, jog juose sąvoka *specialios žinios* yra suprantama panašiai, įrodymų sąvokos, jų vertinimas tiek reglamentavimo prasme, tiek teisminės praktikos prasme yra vienodi, tačiau įrodymų, turinčių specialių žinių vertinimo aspektu, supratimas yra kardinaliai skirtingas.

Apibendrinant galima teigti, kad pritartina jau ankstesnėse publikacijose išsakytai minčiai apie specialių žinių unifikavimą[19]: „*Atsižvelgiant į tai, kad specialių žinių panaudojimas visuose procesuose yra nulemtas analogiško tikslo siekimu, bei į tai, kad specialios žinios, nepriklausomai nuo to, kuriame procese jos turėtų būti taikomos, jų turinys ir teikiama nauda lieka nekintama, o šiai dienai esantis teisinis reguliavimas nėra priimtinas. Remiantis profesoriaus E. Palskio nuomone[20], kad skirtumo tarp eksperto ir specialisto reikia ieškoti ne mokslinėje – techninėje, bet teisinėje – procesinėje sferoje, bei pritariant kitų mokslininkų nuomonei, jog siekiant išvengti skirtingo specialių žinių suvokimo būtina priimti naują specialių žinių panaudojimo reglamentavimo įstatymą, kuris vienodai ir aiškiai reglamentuotų visų specialių žinių subjektų*

17 „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2009 m. lapkričio 16 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-503/2009“, Infolex, https://www.infolex.lt/tp/141309; „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2010 m. gegužės 18 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-163/2010“, Infolex, https://www.infolex.lt/tp/161206.

18 Karolis Kurapka „Specialių žinių panaudojimas administraciniame procese“ (daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2020).

19 Karolis Kurapka, Raimundas Jurka, „Specialių žinių panaudojimo teisiniuose procesuose unifikavimas: realijos ir iššūkiai“, iš *Kriminalistika ir teismo ekspertologija: mokslas, studijos, praktika XII* (Vilnius: Lietuvos teismo ekspertizės centras, 2016), 229–243.

20 Plačiau žr., Vidmantas Egidijus Kurapka, Snieguolė Matulienė, „Profesoriaus Eugenijaus Palskio teorinio palikimo įžvalgos ir jų realizacija Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekse“, iš *Baudžiamasis procesas: nuo teorijos iki įrodinėjimo (prof. dr. Eugenijaus Palskio atminimui)*, Mokslo studija. (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2011).

veiklą baudžiamajame įstatyme, o žiūrint dar plačiau – administraciniame ir civiliniame procese. Kartu galima teigti, kad būtina iš esmės apsispręsti dėl specialių žinių panaudojimo teisiniuose procesuose mechanizmo vienodinimo identifikuojant, atskiriant bei sudarant prielaidas netapatinti specialisto ir eksperto funkcijų. Kartu svarstytina ir dėl ABTĮ, CPK ir BPK nuostatų atsisakant besidubliuojančių šiuose procesuose normų (juos perkeliant į aptartą atskirą reglamentavimą) optimizavimo paliekant atitinkamai teisinius procesus reglamentuojančių įstatymų dispozicijai specialių žinių taikymo ir vertinimo atsižvelgiant į kiekvieno iš procesų savitumą bei įrodymų vertinimo laipsnį klausimų reglamentavimą".

Išvados

Specialios žinios, atsižvelgiant į sąvokos LTEĮ išaiškinimą ir į teisinio reglamentavimo mechanizmą, visuose teisminiuose procesuose suprantamos analogiškai, tačiau netiksliai.

Nė viename procese nėra apibrėžto galutinio įrodymų sąrašo. Kas laikoma įrodymais, visuose procesuose sprendžia teismas, taip pat teismas nesuteikia nė vienam įrodymui specifinės įrodomosios „galios", o įrodymų vertinimo kriterijai iš esmės yra analogiški.

Nepriklausomai nuo to, kad visuose teisminiuose procesuose sąvoka *specialios* žinios yra suprantama taip pat, įrodymų sąvokos, jų vertinimas tiek reglamentavimo prasme, tiek teisminės praktikos prasme yra panašus, tačiau įrodymų, turinčių specialių žinių, vertinimo aspektu šis supratimas yra kardinaliai skirtingas.

Būtina ir toliau sistemiškai analizuoti specialių žinių panaudojimo atskiruose teisiniuose procesuose reglamentavimo skirtumus, pagrįsti šių žinių panaudojimo formų unifikavimo poreikį ir realias galimybes. Straipsnio autoriai patvirtina specialių žinių panaudojimo teisiniuose procesuose unifikavimo perspektyvos viziją.

THE ASSESSMENT OF THE SPECIFIC USE OF KNOWLEDGE IN CRIMINAL, CIVIL, AND ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Vidmantas Egidijus Kurapka,
Mykolas Romeris university, Lithuania
Henryk Malewski,
Mykolas Romeris university, Lithuania
Karolis Kurapka,
Mykolas Romeris university, Lithuania, Constat Law Firm.

Summary. *Special knowledge utilization is interdisciplinary and complex, covering a number of general rules and governing the entire process of the utilization of special knowledge. The specifics of the use of special knowledge have a unified methodological basis, especially in expert activities: they are determined by the different purposes of proceedings (criminal, civil, administrative), different procedural rights and obligations of subjects, and procedures for the use of special knowledge.*

Realizing that the content of expertise itself can be more fully disclosed in the context of the evidence process, the authors of this article systematically analyze the assessment of expertise in individual court proceedings and continue scientific discussion on the possibility of unifying the use of expertise in legal proceedings and regulatory harmonization.

Keywords: *administrative proceeding, criminal proceeding, civil proceeding, special knowledge.*

Vidmantas Egidijus Kurapka, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Baudžiamosios teisės ir proceso instituto profesorius, socialinių mokslų (teisė) daktaras. **Mokslinių tyrimų kryptys:** kriminalistika Europos kontekste: nuo didaktikos iki strategijos.

Vidmantas Egidijus Kurapka, professor, Institute of Criminal Law and Procedure, School of Law, Mykolas Romeris University, Doctor of Social Sciences (Law). **Research interests:** forensics in the European context: from didactics to strategy.

Henryk Malewski, Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo akademijos Statutinio ugdymo instituto profesorius, socialinių mokslų (teisė) daktaras. **Mokslinių tyrimų kryptys:** kriminalistika, baudžiamasis procesas, ekspertologija.

Henryk Malewski, Professor, Institute of Statutory Education, Academy of Public Security, Mykolas Romeris University, Doctor of Social Sciences (Law). **Research interests:** forensics, criminal procedure, expertise.

Karolis Kurapka, Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo akademijos lektorius, socialinių mokslų (teisė) daktaras, advokatų profesinės bendrijos „Constat“ advokatas. **Mokslinių tyrimų kryptys:** specialių žinių panaudojimas procese, administracinis procesas, kriminalistika.

Karolis Kurapka, Lecturer at the Academy of Public Security, Mykolas Romeris University, Doctor of Social Sciences (Law), Lawyer at the Constat Law Firm. **Research interests:** use of special knowledge in the process, administrative process, forensics.

KONFIDENCIALUMO PRINCIPAS ADVOKATO VEIKLOJE IR JO RIBŲ NEAPIBRĖŽTUMAS

Romualdas Drakšas
Mykolo Romerio Teisės mokyklos Baudžiamosios teisės ir proceso institutas
El. paštas: romualdas.draksas@dmsp.lt

Santrauka. Šiame straipsnyje autorius nagrinėja konfidencialumo principo advokato veikloje probleminius aspektus. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad Lietuvos teisės literatūroje šiai problematikai nėra skiriama daugiau dėmesio. Tik kai kurie diskutuotini konfidencialumo principo advokato veikloje aspektai buvo nagrinėti R. Drakšo monografijoje „Advokatas: veiklos pagrindai ir problemos“ bei autorių kolektyvo mokslo studijoje „Advokatūros teisė“. Pabrėžtina, kad advokato profesija yra viena iš profesijų rūšių, kurios atstovams taikomi aukštesni, griežtesni elgesio standartai, todėl manytina, kad kylančios teorinės ir praktinės advokatų veiklos problemos turėtų būti vienaip ar kitaip aptartos ir išspręstos. Todėl šio straipsnio tikslas – pradėti mokslines diskusijas vertinant advokato konfidencialumo principo reikalavimus, jų prieštaringumo klausimus. Tik pasidalijus nuomonėmis galima tinkamiausiai išspręsti praktikoje kylančias problemas. Galiausiai, po išsamios analizės, pateikiamos kelios išvados ir tolimesni konfidencialumo principo vertinimo pasiūlymai. Manytina, kad jau pats kreipimosi į advokatą faktas ir kliento suteikta informacija bei pateikti preliminarūs duomenys turėtų sudaryti advokato profesinę paslaptį. Paslaptimi advokatų veiklos praktikoje yra laikoma viskas, ką advokatas tiesiogiai ar netiesiogiai sužinojo iš kliento nuo to momento, kai jis kreipėsi į konkretų advokatą dėl teisinės pagalbos. Ir nesvarbu, kad advokatas nepriėmė pavedimo, nes negali dėl laiko stokos arba dėl profesinės nekompetencijos laiku ir tinkamai atlikti pareigų: pamatinė kliento teisė į konfidencialumą negali būti paneigta. Straipsnyje išdėstomi argumentai ir pateikiamas jais grindžiamas siūlymas papildyti Advokatų etikos kodekso 8 straipsnio 4 dalyje nustatytų išimčių sąrašą 4 punktu, jame nurodant, kad advokatas turi teisę be kliento sutikimo atskleisti advokato profesinę paslaptį sudarančią informaciją, jeigu tai neišvengiamai būtina sie-

kiant užkirsti kelią labai sunkaus nusikaltimo padarymui. Galiausiai pateikiamas siūlymas advokato profesinės paslapties konfidencialumo galiojimui nustatyti tam tikrus terminus. Suprantama, kad kliento vardas, pavardė, jo gimimo metai, duomenys apie profesiją ir darbovietę galėtų būti saugomi trumpiau nei duomenys apie drausmines nuobaudas, administracinius teisės pažeidimus, teistumą ir baudžiamuosius nusižengimus ar nusikaltimus bei sveikatos būklę. Ilgiausiai neturėtų būti viešinama informacija, susijusi su asmens teisių, garbės ir orumo apsauga, privataus gyvenimo neliečiamumu, asmens kodas ir pan.

Reikšminiai žodžiai: advokato veiklos principai, konfidencialumo principas advokato veikloje, advokato profesinė paslaptis.

Įvadas

Teisės principai advokato veikloje yra ypatingas jo darbo pagrindas, leidžiantis nustatyti, kas yra teisinga, net ir tada, kai jo kliento elgesys gali būti vertinamas dviprasmiškai ir nesuprantamai. Advokato pareigos nėra vien sąžiningas įstatymais reglamentuotų nurodymų vykdymas. Todėl šiai profesijai taikomi itin aukšti reputacijos, bendražmogiško elgesio ir specialūs etikos standartai, kurie apima ypatingos rūšies normų sistemą – pagrindinius teisės ir specialius advokato veiklos principus. Tai pamatinės Advokatūros nuostatos. Remiantis šiais principais, išreiškiamas ir apibrėžiamas pagrindinių Advokatūros įstatymo normų, kurioms būdinga aukščiausia, imperatyvinė juridinė galia, turinys. Tai, *inter alia*, reiškia, kad jų pagrindu yra paremtas visas šiuolaikinės Advokatūros kaip savarankiškos nepriklausomos institucijos ir advokato veiklos teisinis reglamentavimas, formuojama tolimesnė jų politika[1]. Pasak J. P. du Plessis, apskritai teisės principo atsiradimą nulėmė romėnų teisė. Jis vystėsi keliais etapais: iš pradžių tai buvo kaip taisyklė, nurodanti problemos sprendimo būdą. Vėliau ši taisyklė pradėta taikyti teisminio proceso metu. Galiausiai ši taisyklė buvo įtvirtinta rašytiniuose šaltiniuose, mokslininkų darbuose[2].

1 Romualdas Drakšas, *Advokatas: veiklos pagrindai ir problemos* (Vilnius: Justitia 2012), 68.
2 Paul J. du Plessis, The creation of legal principle (Roman Legal Tradition, 2008), http://www.romanlegaltradition.org/contents/2008/RLT4-DUPLESSIS.PDF.

Pabrėžtina, kad LR advokatūros įstatymo 3 straipsnyje įtvirtinta nuostata, kad Lietuvos advokatai yra nepriklausoma Lietuvos teisinės sistemos dalis[3]. To paties įstatymo 5 straipsnyje nustatyti šie pagrindiniai advokatų veiklos principai: 1) advokato veiklos laisvė ir nepriklausomumas; 2) advokatų tarpusavio santykių demokratiškumas, kolegiškumas ir sąžininga konkurencija; 3) advokatų veiklos teisėtumas; 4) kliento paslapties neatskleidimas; 5) lojalumas klientui ir interesų konflikto vengimas; 6) nepriekaištingas elgesys. Šie principai yra visos advokatų profesinės veiklos pamatas. Manytina, kad jie atlieka ne tik advokatų kontrolės funkciją, bet kartu yra metodologinės ir teisinės visos advokatūros funkcionalumo sąlygos.

Lietuvos visuotinio advokatų susirinkimo sprendimu (2016 m. balandžio 15 d.) buvo patvirtintas Lietuvos advokatų etikos kodeksas, kuriame nustatytos esminės Lietuvos advokatų profesinės etikos taisyklės bei principai ir išsamiau reglamentuotas advokato elgesys vykdant profesinę veiklą. Pabrėžtina, kad šis kodeksas ne tik iš esmės detalizavo Advokatūros įstatyme įtvirtintų principų ribas, bet ir aiškiau apibrėžė bei praplėtė pagrindinius advokatų veiklos principus kaip antai: advokato veiklos laisvė ir nepriklausomumas, sąžiningumas ir nepriekaištingas elgesys, kliento paslapties neatskleidimas, interesų konfliktas, lojalumas klientui ir kt[4].

Panašūs advokato veiklos principai suformuluoti ir Europos advokatų profesinės etikos kodekse[5], kuris tiesiogiai taikomas Lietuvos Respublikos advokatų tarptautinei veiklai Europos Sąjungoje arba Europos ekonominėje erdvėje.

Vienas svarbiausių *expressis verbis* įtvirtintų principų – kliento paslapties neatskleidimas, t. y. konfidencialumas, kuris tiesiogiai susijęs su kitais fundamentaliais advokato veiklos principais. Pavyzdžiui, advokato veiklą reglamentuojančiuose Vokietijos įstatymuose advokato nepriklausomumo principas (*Unabhängigkeitsgebot*), privalomumas vengti interesų konflikto (*Verbot von Interessenkonflikten*) ir profesinės paslapties saugojimas (*Berufs-*

3 „Lietuvos Respublikos advokatūros įstatymas“, *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 50-1632.

4 „Lietuvos Respublikos teisingumo ministro įsakymas „Dėl Lietuvos advokatų etikos kodekso skelbimo““, TAR, 2016-04-22, Nr. 10280.

5 Pavyzdžiui, advokato nepriklausomumas, pasitikėjimas ir sąžiningumas, konfidencialumas, kitų advokatūrų ir teisininkų draugijų taisyklių gerbimas, nesuderinama veikla, teikiama informacija, kliento interesai, advokato atsakomybės klientui ribojimas. Council of Bars and Law Societies of Europe, „Europos advokatų profesinės etikos kodeksas,

geheimnis) laikomi svarbiausiomis advokatų veiklos sąlygomis[6].

Taigi kliento teisių apsauga – svarbiausias advokato veiklos tikslas. Jis gali būti pasiektas tik tada, kai klientas visiškai pasitiki advokatu ir gali atskleisti jam savo paslaptis. O advokatas privalo laikytis Lietuvos advokatų etikos kodekso reikalavimų ir saugoti advokato veiklos metu jam patikėtą informaciją ir jos neatskleisti. Be to, Advokatūros įstatymo 39 straipsnio 1 dalies 1 punkte reikalaujama, kad advokatas ne tik sąžiningai atliktų savo pareigas, bet ir elgtųsi dorai bei pilietiškai.

Pilietiškas elgesys suponuoja tam tikrų pareigų, kurių reikia siekiant valstybės ar visuomenės bendros gerovės, prisiėmimą ir atlikimą. Būti pilietišku, *inter alia* reiškia prisiimti daugiau pareigų nei tai, ką įpareigoja įstatymai, taip pat būti labiau aktyviu nei pasyviu[7]. Taigi advokatai, būdami teisinės sistemos dalimi, savo veikloje ne tik turi laikytis imperatyvių įstatymų reikalavimų, bet ir patys siekti įstatymų tikslų bei teisingumo ir teisėtumo įgyvendinimo. Tačiau kyla klausimų, kaip ši teorinė pilietiškumo nuostata dera su Lietuvos advokatų etikos kodekso 8 straipsnio 1 dalies nuostata, įtvirtinančia reikalavimą, kad advokatui patikėtos kliento paslapties saugumas yra savitarpio pasitikėjimo santykių ir tinkamo advokato funkcijų vykdymo *conditio sine qua non*, kuriai netaikoma senatis. Šiandien išlieka aktualus ir itin svarbus advokato praktikai konfidencialumo ribų klausimas: ar konfidencialumo reikalavimai prasideda nuo sutarties sudarymo momento, o gal šios nuostatos galioja jau nuo pirmųjų susitikimų su galimu klientu, ar advokato honoraras yra paslapties dalykas, ar kliento paslaptys turėtų būti saugomos pasibaigus sutartiniams santykiams, jeigu advokatas mato, kad kliento elgesys yra neteisėtas ir t. t. Bandymas atsakyti į šiuos nevisiškai retorinius klausimus, paskatino autorių plačiau ir nauju aspektu panagrinėti advokato profesinės paslapties saugojimo teisinį reguliavimą.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad Lietuvos teisės literatūroje šiai problematikai nėra skiriama daugiau dėmesio. Tik kai kurie diskutuotini konfidencialumo principo advokato veikloje aspektai buvo nagrinėti R. Drakšo mono-

6 Wilhelm Boner, „Aktuelle Entwicklungen im Anwaltsrecht. Weiterbildungsveranstaltung des Aargauischen Anwaltsverbandes AAV vom 24“, https://docplayer.org/5200188-Boner-rechtsanwaelte-aktuelle-entwicklungen-im-anwaltsrecht-weiterbildungsveranstaltung-des-aargauischen-anwaltsverbandes-aav-vom-24.html.

7 *Pilietiškumas ir pilietinė visuomenė. Lyginamoji pilietiškumo sampratos analizė* (Vilnius: Nevyriausybinių organizacijų informacijos ir paramos centras, 2012), 4–5.

grafijoje „Advokatas: veiklos pagrindai ir problemos“ bei autorių kolektyvo mokslo studijoje „Advokatūros teisė“[8]. Šiuo požiūriu svarbus J. Kiršienės, G. Lastauskienės ir kt. autorių indėlis į advokato veiklos teisinio reguliavimo klausimus[9].

Pabrėžtina, kad advokato profesija yra viena iš profesijų rūšių, kurios atstovams taikomi didesni, griežtesni elgesio standartai, todėl manytina, kad kylančios teorinės ir praktinės advokatų veiklos problemos turėtų būti vienaip ar kitaip aptartos ir išspręstos. Todėl šio straipsnio tikslas – pradėti mokslines diskusijas vertinant advokato konfidencialumo principo reikalavimus, jų prieštaringumo klausimus. Tik pasidalijus nuomonėmis galima tinkamiausiai išspęsti praktikoje kylančias problemas.

Užsibrėžtiems tikslams pasiekti straipsnyje taikomi įprastiniai teisės tyrimams metodai: teisinės analizės, sisteminis, lyginamasis, teleologinis, istorinis, aksiologinis ir kiti metodai.

1. Advokato konfidencialumo pareigos turinys

Advokato konfidencialumo pareiga, patikėtos kliento paslapties saugumas yra viena advokato ir kliento savitarpio pasitikėjimo prielaidų. Šios pareigos svarbą pabrėžia ne tik Lietuvos Respublikos advokatų etikos kodeksas (8 straipsnis), bet ir kitų šalių bei tarptautiniai teisės aktai. Pavyzdžiui, Europos Parlamento ir Tarybos reglamente (ES) 2016/679 dėl fizinių asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo ir kuriuo panaikinama Direktyva 95/46/EB (Bendras duomenų apsaugos reglamentas) *expressis verbis* nustatyta, kad fizinių asmenų apsauga tvarkant asmens duomenis yra pagrindinė teisė ir kiekvienas asmuo turi teisę į savo asmens duomenų apsaugą. Fizinių asmenų apsaugos tvarkant jų asmens duomenis principais ir taisyklėmis turėtų būti paisoma fizinių asmenų pagrindinių teisių ir laisvių, visų pirma jų teisės į asmens duomenų apsaugą, neatsižvelgiant į jų pilietybę ar gyvenamąją vietą. Kiekvienu atveju turi būti

8 Romualdas Drakšas, *Advokatas: veiklos pagrindai ir problemos*. (Vilnius, Justitia 2012); Darijus Beinoravičius ir kt., *Advokatūros teisė* (Vilnius: LĮ „Kriventa“, 2018).

9 Julija Kiršienė, „Advokato nepriklausomumas teisinių paslaugų rinkos komercializacijos kontekste: reliktas ar būtinybė“, *Jurisprudencija* 21, 3 (2014); Giedrė Lastauskienė, „Advokato profesija: prieštaringas jos pobūdis ir kontrolė“, *Jurisprudencija* 20, 4 (2013).

paisoma pagrindinių teisių ir laisvių bei principų, visų pirma teisės į privatų ir šeimos gyvenimą, būsto neliečiamybę ir komunikacijos slaptumą, teisės į asmens duomenų apsaugą, minties, sąžinės ir religijos laisvės, saviraiškos ir informacijos laisvės, laisvės užsiimti verslu, teisės į veiksmingą teisinę gynybą ir teisingą bylos nagrinėjimą ir kultūrų, religijų ir kalbų įvairovės. Kartu šiame Reglamente nurodoma, kad teisė į asmens duomenų apsaugą nėra absoliuti, ji turi būti vertinama atsižvelgiant į jos visuomeninę paskirtį ir derėti su kitomis pagrindinėmis teisėmis, remiantis proporcingumo principu[10].

1996 m. birželio 11 d. priimtame Lietuvos Respublikos asmens duomenų teisinės apsaugos įstatyme imperatyviai nurodoma, kad draudžiama asmens kodą skelbti viešai. Šio įstatymo paskirtis – saugoti žmogaus pagrindines teises ir laisves, visų pirma žmogaus teisę į asmens duomenų apsaugą, ir užtikrinti aukštą asmens duomenų apsaugos lygį[11]. Taigi reikėtų manyti, kad visais atvejais kliento asmens duomenys yra konfidencialūs.

Paminėtina, kad Vokietijos teisės aktuose pabrėžiama, kad profesinė paslaptis yra profesinė taisyklė, numatyta Advokatūros įstatyme. Profesinė paslaptis galioja visai informacijai ir dėl visko, ką advokatui patiki klientai. Be to, pagal Vokietijos Baudžiamąjį kodeksą profesinės paslapties atskleidimas yra apibrėžiamas kaip nusikaltimas[12]. JAV teisinėje sistemoje visa informacija, susijusi su kliento atstovavimu, yra laikoma konfidencialia, nebent jis duoda sutikimą atskleisti tokią informaciją[13].

Europos Sąjungos advokatų etikos kodekse taip pat pabrėžiama konfidencialumo svarba. Jame nurodoma, kad be visiško advokato ir kliento santykių konfidencialumo negali būti ir pasitikėjimo, dėl šios priežasties konfidencialumas yra vertinamas kaip pirminė ir fundamentali advokato teisė ir pareiga[14]. Taigi advokatas (ar advokato padėjėjas), pažeidęs šiuos imperaty-

10 „Europos Parlamento ir Tarybos 2016 m. balandžio 27 d. reglamentas (ES) 2016/679 dėl fizinių asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo ir kuriuo panaikinama Direktyva 95/46/EB (Bendras duomenų apsaugos reglamentas)“, EUR-Lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=celex:32016R0679.

11 „Lietuvos Respublikos asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymas“, *Valstybės žinios*, 1996, Nr. 63-1479.

12 „Befreiung vom Berufsgeheimnis“, Kanton Bern, https://www.zsg.justice.be.ch/de/start/themen/anwaltsaufsicht/befreiung-berufsgeheimnis.html.

13 „Model Rules of Professional Conduct - Table of Contents“, American Bar Association, https://www.americanbar.org/groups/professional_responsibility/publications/model_rules_of_professional_conduct/model_rules_of_professional_conduct_table_of_contents/.

14 „Code of Conduct for European Lawyers“, The Swedish Bar Association, https://www.

viuosius įstatymo ar advokatų etikos kodekso reikalavimus, negali teisintis jų nežinojimu ar nepakankamu jų detalumu. Konfidencialumo nuostatas advokatas privalo žinoti *ex officio*.

Kartu pabrėžtina, kad Lietuvos advokatų etikos kodekso 8 straipsnyje nenurodoma, nuo kada galima reikalauti kliento patikėtos paslapties saugumo. Galima daryti prielaidą, kad paslapties konfidencialumas turėtų būti siejamas su lojalumo klientui principo realizavimo pradžia. Šio kodekso 10 straipsnyje išdėstytos advokato lojalumo klientui sąlygos, kurios susijusios su ikisutartiniais santykiais, sutartiniais santykiais, nutraukiant sutartį ir advokato pareigomis nutraukus sutartį. Lojalumo principas reikalauja, kad advokatas neturi priimti pavedimo, jeigu žino, kad negali reikiamu laiku ir (ar) tinkamai jo atlikti dėl profesinės kompetencijos stokos, užimtumo ar kitų priežasčių. Tik tada, kai susitaria su klientu dėl pavedimo apimties, atlyginimo ir kitų esminių advokato paslaugų sąlygų bei sudaro sutartį Lietuvos Respublikos advokatūros įstatyme nustatyta tvarka, advokatas pradeda teikti teisines paslaugas. Be abejo, advokato ir kliento santykiai gali atsirasti dar prieš sudarant atstovavimo sutartį ir tam pakanka konkliudentinių veiksmų, leidžiančių klientui suprasti, kad advokatas imsis atstovavimo.

Tačiau neatmestina prielaida, kad ikisutartinių santykiu metu, jeigu advokatas ir negali priimti pavedimo, klientas atskleidžia dalį jam svarbios informacijos. Pasitikėdamas pasirinktu advokatu klientas gali atskleisti ir dalį savo paslapčių. *Todėl reikėtų manyti, kad jau pats kreipimosi į advokatą faktas ir kliento suteikta informacija bei pateikti preliminarūs duomenys turėtų sudaryti advokato profesinę paslaptį. Paslaptimi advokatų veiklos praktikoje yra laikoma viskas, ką advokatas tiesiogiai ar netiesiogiai sužinojo* iš kliento nuo to momento, kai *jis kreipėsi* į konkretų advokatą *dėl teisinės pagalbos. Ir nesvarbu, kad advokatas nepriėmė pavedimo, nes negali dėl laiko stokos arba dėl profesinės nekompetencijos laiku ir tinkamai atlikti pareigų: pamatinė kliento teisė į konfidencialumą negali būti paneigta.*

Todėl diskutuotina Lietuvos Aukščiausiojo Teismo (toliau – AT) praktika, kurioje vertinamas ne tik sutarties pasirašymo momentas, bet ir pats sutarties turinys. Šio Teismo nuomone, advokato paslaptis saugoma tik tada, kai sudaroma konkreti sutartis ir joje atsispindi informacija apie tai, dėl

advokatsamfundet.se/Advokatsamfundet-engelska/Rules-and-regulations/European-Code-of-Conduct/.

kokių konkrečių klausimų bus teikiama teisinė pagalba. Pavyzdžiui, 2006 m. balandžio 4 d. AT nutartyje, kurioje buvo sprendžiamas klausimas, ar galima baudžiamojoje byloje kaip įrodymą naudoti advokato ir asmens, su kuriuo buvo sudaryta preliminari teisinės pagalbos sutartis, nekonkretizavus teikiamos paslaugos pobūdžio, tarpusavio telefoninių pokalbių įrašus, nurodė, kad „įstatymai užtikrina absoliutų draudimą kontroliuoti profesines pareigas atliekančio advokato ir jo kliento susižinojimą, o ne advokato aplamai ir kitų asmenų susižinojimą. Teisinė pagalba visada teikiama konkrečiu klausimu, reikalaujančiu teisinių žinių, todėl būtina advokato ir kliento sutarties dėl teisinės pagalbos sąlyga yra konkretūs klausimai, dėl kurių teikiama teisinė pagalba, arba, bent jau, tam tikra veiklos sritis, kurioje tokia pagalba teikiama. Tik pagal tokią sutartį, kurioje nurodyta konkreti veiklos sfera, dirbančio advokato ir jo kliento susižinojimą kontroliuoti draudžiama“[15]. Taigi AT atmetė konfidencialumo principo realizavimo galimybę, jei advokatas sudarė sutartį su klientu konkliudentiniais veiksmais.

Praktikoje taip pat pasitaiko nemažai atvejų, kai dėl sutarties su advokatu tariasi ne klientas, bet jo įgaliotas asmuo, įstatyminis atstovas ar kitas jam artimas žmogus (pavyzdžiui, mylimasis, sutuoktinis, giminaitis). Todėl kyla klausimas, ar toks asmuo, kuris konsultavosi su advokatu, bet nebuvo sudaręs rašytinio susitarimo dėl teisinių paslaugų teikimo trečiojo asmens naudai, gali būti laikomas advokato klientu ir jam turėtų būti taikomi advokato ir kliento santykių konfidencialumo reikalavimai. Be abejo, asmeniui, kuris sudarė su advokatu rašytinę sutartį trečiojo asmens naudai, gali būti taikoma minėta konfidencialumo apsauga. Konsultacijos pobūdis ir kliento pavedimu advokatui pateikti duomenys sudaro kreipimosi į advokatą faktą, kurį patvirtina rašytinė sutartis, advokato orderis ir vėliau tiesiogiai teikiamos paslaugos. Tačiau neaiškūs ir diskutuotini atvejai, kai dėl kliento žodžiu konsultuojasi neįgalioti tretieji asmenys, o advokatas nepriima pavedimo dėl teisinių paslaugų teikimo. Kyla abejonių, ar tokiems asmenims gali būti taikomi konfidencialumo reikalavimai. Viena vertus, asmuo, žodžiu konsultuodamasis dėl tariamo kliento ir pateikdamas tik nepatikrintus faktus, negalėtų tikėtis iš advokato konfidencialumo pareigos. Antra vertus, advokato teikiama žodinė konsultacija taip pat yra advokato funkcija, o asmuo, kuris

15 „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Baudžiamųjų bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2006 m. balandžio 4 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-281/2006“, e-teismai, https://eteismai.lt/byla/214218897813354/2K-281/2006.

konsultuojasi, gali būti laikomas klientu. *Todėl tokiais atvejais galima daryti prielaidą, kad pats kreipimosi į advokatą faktas taip pat turėtų suponuoti konfidencialumo pareigą, tačiau tik tariamas klientas ir apytikrė jo informacija negalėtų tikėtis advokato profesinės paslapties apsaugos garantijos.*

Be to, advokatas turi pareigą užtikrinti, kad visa kliento suteikta ir vykdant kliento pavedimą advokato gauta informacija bus saugoma kaip advokato profesinė paslaptis. Gali kilti klausimas, kokia informacija sudaro profesinę paslaptį. Savaime aišku, kad tai yra visi kliento pateikti reikalingi duomenys apie sutartinių santykių dalyką bei tam tikros faktinės aplinkybės, reikšmingos kliento teisių ir teisėtų interesų apsaugai. Kadangi advokato konfidencialumo pareigos tikslas – skatinti visišką ir atvirą bendravimą tarp advokato ir jo kliento, todėl jis be baimės gali patikėti ir tokią konfidencialią informaciją, kuri galėtų būti nukreipta prieš jį patį (nesąžiningas elgesys, administracinių nusižengimų ar net kitų nusikaltimų padarymas). Konfidencialumo principas garantuoja, kad kliento pateikta informacija nepasieks trečiųjų asmenų. Kliento pasitikėjimas advokatu gali būti pasiekiamas tik garbingai ir sąžiningai atstovaujant savo profesijai. Todėl advokatui keliami reikalavimai – būti sąžiningam, nešališkam, atidžiam ir garbingam. Tačiau šio principo įgyvendinimas sukelia ir probleminių situacijų, kai jis tarsi netenka teisinės galios. Literatūroje išsakyta nuomonė, kad negali būti laikoma advokato paslaptimi viešai pateikiama informacija, kuri išgirsta iš viešo pokalbio arba informacija apie galimą rengiamą nusikaltimą[16].

Advokatų etikos kodekso 8 straipsnio 6 dalyje nustatyta, kad advokatas iš savo kolegos, advokato padėjėjo, kito asmens, kurį pasitelkia teikdamas teisines paslaugas, privalo reikalauti laikytis tam tikrų konfidencialumo įsipareigojimų, kad nebūtų atskleista advokato profesinę paslaptį sudaranti informacija. Taigi konfidencialumo principo privalo paisyti visi dirbantys advokatų kontoros, į kurią kreipėsi klientas, darbuotojai. Pavyzdžiui, Vokietijos teisės aktuose nurodoma, kad sąvoka „dirbantys“ apima visus advokato įdarbintus asmenis, t. y. visus asmenis, pagal sutartį įtrauktus į advokato sferą, neatsižvelgiant į tai, ar jie užima gana pavaldžias pareigas, ar aukštesnes generalinio direktoriaus pareigas. Pavyzdžiui, pas advokatą dirba ir advokatų padėjėjai, samdomi advokatai, teisininkai ir kiti darbuotojai. Darbuotojo įsipareigojimas turi būti rašytinis. Suprantama, kad įsipareigojimą

16 Rima Ažubalytė ir kt., *Baudžiamojo proceso teisė. Metodinė priemonė* (Vilnius: MRU, 2014), 134.

turi pasirašyti tiek profesinę paslaptį saugantis asmuo, tiek kitas darbuotojas asmeniškai. Jei paslapties saugojimo pareiga turi būti vykdoma elektronine forma, ji turėtų būti pasirašyta elektroniniu parašu[17].

Šiame kontekste pabrėžtina tai, kad, viena vertus, konfidencialumo principas saugo klientą nuo galimų jo teisių ir laisvių pažeidimų, o antra vertus, saugo advokatą ir jo kontoros darbuotojus nuo pareigos liudyti prieš klientą, nes toks liudijimas, davus priesaiką, turėtų būti traktuojamas kaip negarbingas, pažeidžiantis etikos principus elgesys.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (toliau – Konstitucinis Teismas) savo 2011 m. birželio 9 d. nutarime nurodė, kad iš Konstitucijos, *inter alia* jos 30 straipsnio 1 dalies, 31 straipsnio 6 dalies, nuostatose įtvirtintos asmens teisės turėti advokatą įstatymų leidėjui kyla pareiga nustatyti ne tik tam tikras advokatų teises, būtinas veiksmingai teisinei pagalbai teikti, bet ir atitinkamas jų pareigas, *inter alia*, konfidencialumo pareigą, kuri reiškia, kad advokatas privalo saugoti jam patikėtą teisinei pagalbai teikti būtiną informaciją ir jos neatskleisti, taip pat pareigą gautos informacijos nenaudoti teisei priešingais tikslais; kartu akcentuotina, kad turi būti numatyta ir advokatų atsakomybė, *inter alia*, už neteisėtą gautos informacijos panaudojimą[18].

Taigi apibendrinant galima teigti, kad konfidencialumo principas apima advokato pareigą saugoti informaciją apie kliento asmeninį gyvenimą, jo artimųjų ir šeimos narių gyvenimą, taip pat garbės ir reputacijos neliečiamumą, fizinį ir psichinį neliečiamumą, korespondencijos bei kliento asmeninių faktų slaptumą, draudimą advokatui skelbti gautą ar surinktą konfidencialią informaciją ir kt.

2. Advokato konfidencialumo pareigos ribos

Tradiciškai demokratinėse šalyse teisė neatskleisti advokato ir kliento bendravimo paslaptis ir jų turinį trečiosioms šalims yra laikomas neatskiriama advokato ir kliento bendravimo dalimi. Advokato pareigos saugoti konfidencialią ribos paprastai apibrėžiamos įvairiuose nacionaliniuose teisės aktuose, o draudimas atskleisti konfidencialios informacijos turinį yra

17 „Berufsgeheimnisträger“, Anwalt24, https://www.anwalt24.de/lexikon/berufsgeheimnistraeger.

18 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2011 m. birželio 9 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2011, Nr. 156-7405.

visuotinai pripažintas esmine advokato bendravimo su klientu sąlyga.

Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekse (toliau – BPK), draudžiama kontroliuoti advokato bendravimą su klientu – jų susitikimus, korespondenciją, pokalbius telefonu ir pan. Antai šio kodekso 48 straipsnio 1 dalies 3 punkte nurodoma, kad gynėjas turi teisę nekliudomai bendrauti ir be pašalinių susitikti su įtariamuoju ar kaltinamuoju. Susitikimų su sulaikytu ar suimtu įtariamuoju ar kaltinamuoju skaičius ir trukmė neribojami. BPK 154 straipsnio 7 dalyje draudžiama klausytis gynėjo pokalbių su įtariamuoju ar kaltinamuoju perduodamų elektroninių ryšių tinklais, daryti jų įrašus, kontroliuoti kitą elektroninių ryšių tinklais tarp jų perduodamą informaciją, ją fiksuoti ir kaupti.

Teisę į advokato profesinės paslapties saugumą ne kartą nagrinėjo ir Europos Žmogaus Teisių Teismas (toliau – EŽTT). Pavyzdžiui, byloje *Kopp prieš Šveicariją* pareiškėjas ginčijo valstybės institucijų išduotą leidimą pasiklausyti advokato kontoros ir kliento privatų telefoninį pokalbį. Šį leidimą, kuris privalėjo būti grindžiamas tik ypač tiksliu įstatymu, Teismas vertino kaip „rimtą kišimąsi“ į privatų gyvenimą. Pabrėžtina, kad pareiškėjas nebuvo įtariamas nusikalstamos veikos padarymu. EŽTT nurodė, kad Šveicarijos teisėje numatytos profesinės paslapties apsaugos priemonės nėra bevertės, tačiau yra aiškus prieštaravimas tarp teisės aktų, kuriais saugoma profesinė privilegija, teksto, kai advokatas stebimas kaip trečioji šalis, ir konkrečios su advokato darbu susijusios praktikos. Šio teismo nuomone, komunikacijos konfidencialumas advokato praktikoje yra jautri sritis, tiesiogiai susijusi su asmens teise į gynybą. Todėl skambučiai į advokatų kontorą ir iš advokatų kontoros turėtų būti taikomi „privataus gyvenimo“ ir „susirašinėjimo“ sąvokos Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 8 straipsnio 1 dalies prasme[19].

J. Nasutavičienė atkreipė dėmesį į tai, kad Europos Sąjungos Teisingumo Teismas bylose dėl Europos Sąjungos konkurencijos teisės pažeidimų pripažįsta, kad advokato ir kliento bendravimo konfidencialumo paslaptis taikytina tik dokumentams, susijusiems su advokatu, kuris nedirba kaltinamoje įmonėje pagal darbo sutartį. Kai profesinės paslapties apsauga nėra pripažįstama ES konkurencijos teisės pažeidimu kaltinamos įmonės koresponden-

19 „Europos Žmogaus Teisių Teismo 1998 m. kovo 25 d. sprendimas byloje Kopp prieš Šveicariją (Nr.23224/94)“, ECHR, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58144.

cijai gynybos klausimais su jos teisės skyriaus personalu, keltinas klausimas, ar tokiu atveju tinkamai užtikrinama tokių įmonių teisė į advokato ir kliento bendravimo konfidencialumą[20].

Taigi užbaigiant mintį reikia pabrėžti, kad griežta teisės aktais reglamentuota advokato profesinės paslapties apsauga nėra tik privačios paslapties apsauga, bet saugomo viešojo intereso problema. Todėl Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (toliau – LVAT) priėjo prie išvados, kad advokato profesinės paslapties suteikiama apsauga (ypač konkurencijos bylose) nėra absoliuti[21].

Profesinės paslapties nesuabsoliutinimas gali būti siejamas su advokato profesijos vidiniu prieštaringumu. G. Lastauskienė pagrįstai teigia, kad, viena vertus, advokatas yra atlygintinių teisinių paslaugų teikėjas, privalantis siekti, kad jo paslaugos būtų perkamos, nes tik taip advokatas gali susikurti sąlygas veiklai vykdyti, apsirūpinti materialiai pats ir aprūpinti savo šeimą; antra vertus, advokatų veiklai būdingas absoliutus lojalumas savo klientui: advokatas veikia kaip atstovaujamo asmens šešėlis, kaip itin artimas klientui žmogus, kartais žinantis apie jį daugiau negu jo artimieji, ir būtent kliento interesai advokatui yra patys svarbiausi; tačiau, trečia, advokatas veikia ne tik kaip pagalbininkas ir paslaugų teikėjas, bet ir kaip teisingumo įgyvendinimo proceso dalyvis, ir tai sukuria jam specialius reikalavimus ir įparei-

20 Justina Nasutavičienė, „Teisė į advokato ir kliento bendravimo konfidencialumą ES konkurencijos teisės pažeidimų tyrimų metu: advokato statuso aspektas“, *Jurisprudencija* 20, 1 (2013): 55.

21 Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas priėjo prie išvados, kad advokato profesinės paslapties suteikiama apsauga (ypač konkurencijos bylose) nėra absoliuti. Jis akcentavo, kad pirmosios instancijos teismas pagrįstai atsižvelgė į Europos Sąjungos teismų išaiškinimus dėl advokato ir kliento bendravimo konfidencialumo, iš kurių matyti, kad esminė sąlyga advokato profesinės paslapties apsaugos taikymui yra advokato nepriklausomumo reikalavimas. Minėtu atveju nėra pagrindo taikyti advokato profesinės paslapties apsaugos įmonių ir advokato susirašinėjimui ar kitiems su jų bendravimu susijusiems dokumentams, nes A. V. turi reikšmingą kiekį minėtų įmonių akcijų, dalyvauja jų veikloje balsuodamas akcininkų susirinkimuose, todėl gali priimti svarbius sprendimus dėl įmonių ūkinės komercinės veiklos ir formuoti jos strategiją. Teismas pabrėžė, kad bendrovės ir advokato santykiai negali būti laikomi besąlygiškai nepriklausomais. Atsižvelgiant į tai konstatuota, kad Konkurencijos taryba veikė teisėtai netaikydama susirašinėjimui Advokatūros įstatyme įtvirtintos teisinės garantijos, o tokia poveikio priemonė yra pagrįsta, būtina ir reikalinga demokratinėje visuomenėje bei proporcinga siekiamam tikslui pasiekti. „LVAT: advokato profesinės paslapties apsauga nėra absoliuti“, Konkurencijos taryba, https://kt.gov.lt/lt/naujienos/lvat-advokato-profesines-paslapties-apsauga-nera-absoliuti.

gojimus siekti teisingumo, būti padoriam ir nepažeisti tam tikrų pamatinių reikalavimų, kurie šiuolaikinėse valstybėse yra keliami teisininkui, teisiniam procesui ir siekiant įgyvendinti teisingumą[22].

Todėl neatsitiktinai Advokatų etikos kodekso 8 straipsnio 4 dalyje imperatyviai įtvirtintos trys išimtys, kada advokatas vis dėlto turi teisę išeiti už konfidencialumo ribų ir be kliento sutikimo atskleisti profesinę paslaptį sudarančią informaciją:

1) kai tai neišvengiamai būtina siekiant išsaugoti žmogaus gyvybę;

2) būtina siekiant apsaugoti kliento, jo įpėdinio ar teisių perėmėjo teises ir teisėtus interesus;

3) neišvengiamai reikia apginti advokato teises ginče su klientu, tačiau tik tokia apimtimi, kokia būtina norint teisingai išspręsti ginčą.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad išvardytos išimtys neįpareigoja advokatą atskleisti atitinkamą konfidencialią informaciją, kurią jis sužinojo iš savo kliento, bet tik leidžia ją atskleisti be kliento sutikimo. Vadinasi, etikos kodeksas palieka informacijos konfidencialumo lygį ir jos reikšmę vertinti pačiam advokatui. Šių išimčių svarba nekvestionuojama.

Advokato profesinę paslaptį sudarančios informacijos pateikimas Lietuvos advokatūrai ar jos organams taip pat nelaikomas kliento paslapties atskleidimu ir konfidencialumo pažeidimu. Dažniausiai tai būna duomenys, kuriuos būtina pateikti Advokatų tarybai arba Advokatų garbės teismui.

Advokatų taryba, kaip advokatūros savivaldos institucija, jos valdymo organas, Advokatūros įstatyme numatytais atvejais (57 straipsnis) turi teisę priimti sprendimus dėl advokatų įrašymo ir išbraukimo iš Lietuvos praktikuojančių advokatų sąrašo, iškelti drausmės bylą advokatui ir advokato padėjėjui, taip pat, suderinusi su Lietuvos Respublikos teisingumo ministerija, tvirtinti klientų ir advokatų ginčų dėl teisinių paslaugų nagrinėjimo tvarką ir asmens duomenų, advokato gautų vykdant kliento pavedimą, tvarkymo taisykles. Vykdydama šias funkcijas Taryba turi teisę gauti reikalingus duomenis ne tik tiesiogiai iš advokato ar advokato padėjėjo, bet ir iš valstybės ir savivaldybių institucijų, taip pat registrų, valstybės informacinių sistemų šioms funkcijoms atlikti reikalingą informaciją, duomenis (taip pat advokatų, advokatų padėjėjų, Europos Sąjungos valstybių narių teisininkų, asmenų,

22 Giedrė Lastauskienė, „Advokato profesija: prieštaringas jos pobūdis ir kontrolė“, *Jurisprudencija* 20, 4 (2013):7.

siekiančių būti pripažintais advokatais, siekiančių būti įrašytais į Lietuvos advokatų padėjėjų sąrašą ar ES valstybių narių teisininkų, turinčių teisę teikti nuolatines teisines paslaugas Lietuvos Respublikoje, sąrašą, asmens duomenis ir duomenis apie asmens teistumą), dokumentus ar dokumentų nuorašus[23].

Advokatų drausmės bylų nagrinėjimo ir drausminių nuobaudų taikymo funkciją įstatymu pavesta vykdyti Advokatų garbės teismui, kuris veiksmus, reikalingus drausmės bylai tinkamai išnagrinėti, atlieka tik gavęs iš Advokatų tarybos surinktą ir parengtą medžiagą. Teismų praktikoje pripažįstama, kad Advokatų tarybos veiksmai vertintini kaip paruošiamieji veiksmai, kad klausimas dėl drausmės bylos iškėlimo būtų nagrinėjamas Advokatų garbės teisme. Advokatų tarybos sprendimas iškelti drausmės bylą ir Advokatų garbės teismui pateikta reikalinga medžiaga pripažintini pasirengimo nagrinėti bylą veiksmų atlikimu, tačiau nereiškia bylos iš esmės išnagrinėjimo, tik Advokatų garbės teismo priimtas sprendimas iš esmės realiai turi įtakos advokato teisėms ir teisėtiems interesams[24].

Advokatų drausmės bylų nagrinėjimo tvarkos apraše nustatyta, kad drausmės komiteto pirmininkas ir nariai, rinkdami drausmės bylai reikšmingus duomenis, turi visas teises, kaip ir advokatai, vykdydami profesinę veiklą. Jiems suteikta teisė tikrinti visą advokato dokumentaciją, susijusią su galimais profesinės veiklos (ar) profesinės etikos pažeidimais. Visa surinkta medžiaga ir advokato drausmės byla yra konfidencialūs dokumentai. Tačiau Advokatų tarybos pirmininkas ir pirmininko pavaduotojas bet kurioje drausmės bylos rengimo ir nagrinėjimo stadijoje turi teisę susipažinti su visa drausmės byla. Viešą informaciją žiniasklaidai ar kitiems juridiniams ar fiziniams asmenims apie rengiamą ar nagrinėjamą drausmės bylą gali teikti tik Advokatų tarybos pirmininkas ar pirmininko pavaduotojas, o apie išnagrinėtas drausmės bylas – Advokatų tarybos pirmininkas ar pirmininko pavaduotojas ir Advokatų garbės teismo pirmininkas ar jo pavaduotojas[25].

23 „Lietuvos Respublikos advokatūros įstatymas“, *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 50-163.

24 „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2021 m. birželio 16 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-152-378/2021“, Liteko, http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/tekstas.aspx?id=a42b32ea-a4e3-4a63-bfb8-d70a813e7552.

25 „Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2007 m. liepos 11 d. įsakymas Nr. 1R-278 „Dėl advokato drausmės bylų nagrinėjimo tvarkos aprašo skelbimo““, *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 79-3197.

Prašymas pateikti šioms institucijoms duomenis vis dėlto turi derėti su teisės aktų nuostatomis, kurios nurodo, kad asmens duomenys gali būti renkami apibrėžtais ir teisėtais tikslais ir toliau nebūtų tvarkomi tikslais, nesuderinamais su nustatytaisiais prieš renkant asmens duomenis. Jie turi būti tvarkomi tiksliai, sąžiningai ir teisėtai, saugomi tokia forma, kad duomenų subjektų tapatybę būtų galima nustatyti ne ilgiau negu to reikia tiems tikslams, dėl kurių šie duomenys buvo surinkti ir tvarkomi[26].

Reikia turėti omenyje, kad konfidencialios kliento informacijos paslapties išsaugojimas gali priklausyti ne tik nuo konkretaus advokato, bet ir kitų asmenų požiūrio į informaciją. Konkretaus duomenų valdytojo pareiga užtikrinti asmens duomenų paslapties išsaugojimą gali priklausyti ir nuo to, ar jiems tuo metu yra žinoma, kad dokumentuose ar elektroninėse laikmenose saugoma ne tik advokato ir jo kliento, bet ir kitų trečiųjų asmenų konfidenciali informacija. Ši informacija gali būti neapsaugota. Pavyzdžiui, Lietuvos Vyriausiasis Administracinis teismas 2018 m. balandžio 20 d. teismo posėdyje išnagrinėjo administracinę bylą pagal pareiškėjų apeliacinį skundą, kuriame nurodė, kad, prasidėjus pareiškėjų darbo santykiams uždarojoje akcinėje bendrovėje koncerne „Achemos grupė“, jiems buvo perduotos darbo priemonės – darbo kompiuteriai, sukurti darbiniai elektroninio pašto adresai. Pareiškėjai tapo faktiniais tiek kompiuterių, tiek elektroninio pašto naudotojais. Su jokiais apribojimais šias priemones naudoti asmeniniais tikslais jie nebuvo supažindinti. Koncernas darbo priemonių naudojimą asmeniniais tikslais toleravo, o darbiniu elektroniniu paštu siųsdavo įvairaus turinio laiškus, taip pat ir tokius, kurie nebuvo susiję su darbo funkcijų vykdymu. Koncernas 2013 m. balandžio 15 d. patvirtino informacijos administravimo taisykles, pagal kurias buvo nustatytas vienintelis galimas Koncerno darbuotojams suteikto elektroninio susirašinėjimo stebėjimo būdas / apimtis / vykdytojai, t. y. kad Koncernas gali vykdyti darbuotojų elektroniniu paštu išsiunčiamų išorės vartotojams Koncerno duomenų patikrą siekdamas apsaugoti Koncerno konfidencialią informaciją, nurodant, jog tokią patikrą

26 „Europos Parlamento ir Tarybos 2016 m. balandžio 27 d. reglamentas (ES) 2016/679 dėl fizinių asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo ir kuriuo panaikinama Direktyva 95/46/EB (Bendrasis duomenų apsaugos reglamentas)“, Eur-Lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=ES; „Lietuvos Respublikos asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymas“, *Valstybės žinios*, 1996, Nr. 63-1479.

gali atlikti Koncerno kontrolės departamento atsakingi darbuotojai.

Koncernas 2014 m. rugsėjo 26 d. išleido įsakymą, kurio pagrindu perėmė iš pareiškėjų jiems suteiktus darbo kompiuterius su visa juose buvusia informacija ir jų elektroninius paštus su visais susirašinėjimais, taip pat kabinetuose buvusius dokumentus bei informaciją. Paimtuose objektuose buvo ir pareiškėjų asmeninių duomenų. Šie duomenys buvo prieinami neapibrėžtam asmenų ratui (ne tik Koncerno darbuotojams, tačiau ir Koncerno pasitelktiems tretiesiems asmenims. Tarp šių duomenų buvo ir advokatei 2014 m. gegužės 16 d. siųstas pareiškėjos elektroninis laiškas , kuriame buvo pateikta informacija apie tai, su kokiu advokatu asmeniniais klausimais dirba pareiškėja ir jos motina bei kokie jų asmeniniai klausimai pavedami (perduodami) spręsti būtent šiai advokatei.

Teisėjų kolegija, pasisakydama dėl apeliaciniame skunde nurodytų teiginių, susijusių su asmens duomenų tvarkymo pagrindais, sąlygų, nurodė, kad Asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymo nuostatos, reglamentuojančios asmens duomenų tvarkymą, dėl kurio gali būti pažeistos žmogaus teisės, ypač teisė į privatų gyvenimą, turi būti aiškinamos atsižvelgiant į konstitucines nuostatas (Konstitucijos 22 straipsnis), tarptautinius ir ES teisės aktus.

Koncerno 2014 m. rugsėjo 26 d. priimtuose įsakymuose, pagal kuriuos buvo sudaryta darbo grupė, turėjusi atlikti pareiškėjų veiklos tyrimą, viename iš punktų buvo nurodyta veiklos tyrimo metu paimti iš pareiškėjų jų funkcijoms vykdyti naudotą kompiuterinę techniką, ryšio priemones, dokumentus. Taigi Koncernas nusprendė atlikti pareiškėjų veiklos tyrimą ta apimtimi, kiek tai buvo susiję su jų darbo funkcijų Koncerne vykdymu, o jų duomenys buvo tvarkomi Koncerno vidaus administravimo tikslais, t. y. duomenų tvarkymo tikslas buvo aiškus ir konkretus, todėl nėra jokio pagrindo teigti, kad pareiškėjų duomenys buvo tvarkomi neteisėtai[27]. Vadinasi, jeigu tarnybinėje kompiuterinėje technikoje, ryšio priemonėse ar dokumentuose yra ir darbuotojo asmeninio gyvenimo informacija, jai netaikomi konfidencialumo reikalavimai.

Šiame kontekste svarbu atsakyti į klausimą, ar išsamus advokato veiklos patikrinimas dėl Advokatūros įstatymo ir Advokatų etikos kodekso pažeidimo, kuris iš esmės apima visą advokato ir kliento bendradarbiavimo tu-

27 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. balandžio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-622-525/2018“, Liteko, http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/tekstas.aspx?id=7ba03708-25fa-4e43-8c2d-090919c7c944.

rinį, nepažeidžia konfidencialumo principo. Ar šio klausimo išsprendimui pakanka advokatų tarybos ar jų garbės teismo nuožiūros, visiškai nepaisant kliento nuomonės ir nereikalaujant jo sutikimo? Minėta, kad Advokatų etikos kodekse numatoma, kad advokato profesinę paslaptį sudarančios informacijos pateikimas Lietuvos advokatūrai ar jos organams nelaikomas kliento paslapties atskleidimu ir konfidencialumo principo pažeidimu. *Pabrėžtina, kad Etikos kodekse nėra imperatyvaus reikalavimo atskleisti advokato profesinę paslaptį sudarančią informaciją Lietuvos advokatūros organams. Advokatas tik turi teisę ją atskleisti. Ar advokatas pasinaudos tokia teise, turėtų priklausyti nuo patikėtos informacijos konfidencialumo lygio ir jos turinio.*

Nediskutuotina, kad advokatą ir klientą, visų pirma, sieja *fiduciariniai* (pasitikėjimo) santykiai, kuriems būdinga tai, kad abi šalys žino, kad klientas, pasitikėdamas advokatu, suteikė jam teisę veikti kliento vardu ir atstovauti jo interesams. Preziumuojama, kad pasirinkęs advokatą klientas nebijo patikėti jam svarbios, konfidencialios informacijos, o ją patikėjęs – jaučiasi ramus, kad ši informacija nebus atskleista jokiems tretiesiems asmenims. Todėl advokatas gali atskleisti profesinę paslaptį sudarančią informaciją tik gavęs kliento sutikimą, išskyrus Advokatų etikos kodekso 8 straipsnio 4 dalyje nurodytas išimtis. *Siekiant išvengti nepagrįstų kaltinimų ir bylinėjimosi su klientu dėl konfidencialios informacijos atskleidimo tretiesiems asmenims, manoma, kad advokatas turi gauti raštišką kliento sutikimą atskleisti jam patikėtą visą informaciją ar jos dalį.* Pavyzdys galėtų būti Vokietijos praktika. Šios šalies teisės aktuose nurodoma, kad advokatas turi disponuoti raštišku kliento patvirtinimu dėl konfidencialios informacijos viešinimo, o tais atvejais, kai klientas nesutinka atskleisti konfidencialią informaciją, advokatas gali kreiptis į teisinę priežiūros instituciją dėl profesinės paslapties atskleidimo. Jeigu yra svarūs teisei reikšmingi reikalavimai, išklausiusi klientą, ši institucija gali atleisti advokatą nuo profesinės paslapties saugojimo[28]. *Manytina, kad advokato ir kliento ginčas dėl jo nesutikimo atskleisti dalį ar visą konfidencialią paslaptį sudarančią informaciją galėtų būti išspręstas teisme.*

Konstitucinis Teismas 2002 m. kovo 14 d. nutarime yra nurodęs, kad saugodama viešąjį interesą, pagal kurį reikia užkardyti ir šalinti bet kokius žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių pažeidimus, valstybė rūpinasi žmonių

28 „Befreiung vom Berufsgeheimnis“, Kanton Bern, https://www.zsg.justice.be.ch/de/start/themen/anwaltsaufsicht/befreiung-berufsgeheimnis.html.

sveikata, taip pat – kad žmonių sveikatos apsauga yra konstituciškai svarbus tikslas, viešasis interesas. Siekyje užtikrinti žmonių sveikatos apsaugą reikšmingiausia yra tai, kad pagal Konstituciją viešojo intereso (konstituciškai svarbaus tikslo) buvimas gali būti pagrindas apriboti asmens teises[29]. Tų pačių metų rugsėjo 19 d. teismo nutarime konstatuota, kad valstybės saugumo užtikrinimo interesai (viešasis interesas) reikalauja, kad įstatymo nustatyta tvarka būtų galima apriboti atskirų asmenų teises ir laisves, garantuoti viešąją tvarką, sulaikyti nusikaltėlį, gelbėti žmogaus gyvybę, sveikatą ar turtą. Tą suponuoja ir konstitucinis atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės siekis[30]. Taigi viešasis interesas reikalauja iš advokato laikytis vieno iš svarbiausių jo veiklos principų – teisėtumo principo. Šis principas įpareigoja visus teisės subjektus (taip pat ir advokatą) savo veikloje tiksliai ir besąlygiškai įgyvendinti visus teisės normų paliepimus ir turi esminės reikšmės kitų Advokatūros įstatyme ir Advokato etikos kodekse įtvirtintų principų įgyvendinimui. Teisėtumo principas, *inter alia*, taip pat reiškia, kad profesinė advokato veikla negali prieštarauti įstatymams.

Jeigu advokato veikla prieštarauja imperatyvioms įstatymo normoms, tai advokatas, kaip ir kiekvienas pilietis, turi atsakyti pagal Lietuvos Respublikos baudžiamuosius įstatymus. Savaime aišku, jam turėtų galioti Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso (toliau – BK) 238 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta nuostata, kad asmuo, be svarbios priežasties nepranešęs teisėsaugos įstaigai arba teismui apie jam žinomą daromą ar padarytą labai sunkų nusikaltimą, turi būti patrauktas baudžiamojon atsakomybėn už padarytą nusikaltimą.

Literatūroje pabrėžiama, kad kiekvienam advokatui, per pokalbį su ginamuoju sužinojusiam apie kliento planuojamą padaryti labai sunkų nusikaltimą, iškyla itin sunki dilema, apibūdinama trimis žodžiais: ką daryti toliau. Jei advokatas praneš apie tai, ką sužinojo iš kliento, teisėsaugos institucijoms, jis pažeis kliento paslapties neatskleidimo principą ir kartu pažeis Lietuvos Respublikos advokatūros įstatymo reikalavimus, todėl jo elgesys, be jokios abejonės, bus vertinamas kaip prieštaraujantis advokato veiklą reglamentuojančiam įstatymui. Jei advokatas nepraneš apie tai, kad klientas pla-

29 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. kovo 14 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 28-1003.

30 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. rugsėjo 19 d. nutarimas“, *Valstybės žinios* 2002, Nr. 93-4000.

nuoja padaryti labai sunkų nusikaltimą, jo veikla taip pat bus neteisėta ir jam grės baudžiamoji atsakomybė. Jei advokatas bandys elgtis moraliai ir tiesiog atsisakys toliau ginti ar teikti kitokią teisinę pagalbą klientui, išsaugodamas sužinotą informaciją, jo veiklos neteisėtumas nuo to nesumažės. Jei advokatas nereaguos į tas žinias ir toliau tęs bendravimą su klientu ir užtikrins jo gnybą, bus galima manyti, kad tokiam teisininkui visiškai nesvarbu, kad valstybėje daromi sunkūs nusikaltimai ir jo moralė nesutampa su visuomenėje priimtinomis gėrio ir blogio sampratomis. Taigi šiais atvejais advokatas atsiduria padėtyje be išeities[31].

Taigi šiuo atveju akivaizdi situacija, kai įstatymų lygmeniu tie patys teisiniai santykiai reguliuojami skirtingai. Teisės literatūroje tokie atvejai apibūdinami kaip „neatsakingos teisėkūros rezultatas“[32]. Aptariamu atveju teisės doktrinoje ir praktikoje laikomasi paradigmos: jeigu konkuruoja bendroji norma su specialia norma, tada vadovaujamasi *lex specialis derogat legi generali* principu. Tačiau kolizija kyla ne tik tarp teisės aktų hierarchijos aspektu vienodo statuso teisės normų, bet ir tarp Advokatūros įstatyme įtvirtintų ir Advokatų etikos kodekse detalizuotų teisės principų. Akivaizdu, kad tokios priešpriešos neturėtų būti, visos įstatymų bei etikos kodekso normos ir principai turėtų sudaryti darnią sistemą. *Manytina, kad visų pirma turėtų būti išspręstas normų kolizijos klausimas, papildant Advokatų etikos kodekso 8 straipsnio 4 dalyje nustatytų išimčių sąrašą 4 punktu ir jame nurodant, kad advokatas turi teisę be kliento sutikimo atskleisti advokato profesinę paslaptį sudarančią informaciją, jeigu tai neišvengiamai būtina siekiant užkirsti kelią labai sunkaus nusikaltimo padarymui.* Kartu pabrėžtina, kad konfidencialumo principas apskritai neturėtų būti taikomas ir advokato profesine paslaptimi neturėtų *būti* laikomi duomenys, kai klientas prašo advokatą konsultuoti, kaip būtų galima padaryti nusikalstamą veiką (pavyzdžiui, sukčiavimą), arba ragina advokatą daryti nusikalstamą veiką (pavyzdžiui, papirkimą), taip pat duomenys, kurie liudija apie trečiųjų asmenų daromą sunkų (pavyzdžiui, sprogstamųjų medžiagų kontrabandą) ar labai sunkų nusikaltimą (pavyzdžiui, mažamečio išžaginimas). Jeigu, advokato nuomone, tokia nusikalstama veika gali būti padaryta netrukus arba šiuo metu ji yra daroma ir egzistuoja reali grėsmė, kad atsiras sunkių padarinių, tada jis tu-

31 Romualdas Drakšas, *Advokatas: veiklos pagrindai ir problemos* (Vilnius: Justitia 2012), 365–366.

32 Arvydas Andruškevičius, *Administracinė teisė* (Vilnius: VĮ Registrų centras 2008), 336.

rėtų imtis neatidėliotinų veiksmų, galinčių pašalinti egzistuojančią grėsmę. Europos Sąjungos advokatūrų ir teisinių bendrijų taryba (toliau – CCBE) Europos pagrindinių teisininko profesijos principų chartijos komentaro 6 punkte advokato vaidmenį apibrėžia taip: „Advokato, nesvarbu ar tai būtų asmuo, ar korporacija, ar valstybė, vaidmuo – būti patikimu kliento patarėju ir atstovu, trečiųjų šalių gerbiamu profesionalu, būtinu sąžiningo teisingumo vykdymo proceso dalyviu. Apimdamas visus šiuos elementus, advokatas, kuris patikimai tarnauja kliento interesams ir gina kliento teises, taip pat vykdo advokato visuomenėje funkcijas, kurios yra užbėgti už akių ir užkirsti kelią ginčams, užtikrinti, kad ginčai būtų sprendžiami pagal pripažintus civilinės, viešosios ar baudžiamosios teisės principus ir tinkamai atsižvelgiant į teises ir interesus, prisidėti prie teisės vystymo ir ginti laisvę, teisingumą ir teisės viršenybę“. CCBE Europos advokatų profesinės etikos kodekso 1.1 punkte teigiama, kad pagarba advokato profesinei funkcijai yra būtina teisinės valstybės ir demokratijos visuomenėje sąlyga[33].

Manytina, kad klientams teikiamos teisinių paslaugų garantijos, t. y. profesinės informacijos konfidencialumas neturėtų būti panaudotas kliento ar jam artimų trečiųjų asmenų neteisėtiems interesams realizuoti. Advokato veiksmai, kai yra atskleidžiama minėta informacija, gali būti pateisinami tuo, kad advokatas, visų pirma, laikosi įstatymų, kurių ignoruoti jis negali, o antra – advokatas yra visos teisinės sistemos, kuri įpareigoja jį elgtis sąžiningai ir pilietiškai, taip pat siekti svarbiausio visuomeninio gėrio apsaugos, sudedamoji dalis.

3. Advokato profesinę paslaptį sudarančios informacijos senaties aspektai

Advokatas, neišsaugojęs kliento patikėtos paslapties, gali būti traukiamas drausminėn atsakomybėn. Minėta, kad konfidencialumas yra pagrindinė ir svarbiausia advokato teisė ir pareiga, kuriai netaikoma senatis. Kalbant apie advokato profesinės paslapties senatį, nėra visiškai aišku, ar visai konfidencialiai informacijai būtina netaikyti senaties nuostatas.

33 „Konsultacinė Europos Teisėjų Tarybos 2013 m. lapkričio 13–15 d. nuomonė Nr. (2013) 16 „Dėl santykių tarp teisėjų ir advokatų““, CCJE, https://rm.coe.int/1680747809.

Pabrėžtina, kad Advokatų etikos kodeksas yra susistemintas, turintis juridinę galią aktas, kuriame nustatyti ir išaiškinti visiems advokatams pagrindiniai elgesio principai ir normos. Kliento paslapties neatskleidimo reikalavimas glaudžiai susijęs su kitais įstatymais gana nevienareikšmiškai reglamentuojančiais konfidencialios informacijos saugojimą ir jos viešinimą. Teikdamas teisines paslaugas klientui advokatas gali sukaupti įvairaus pobūdžio informaciją: apie nekilnojamąjį kliento turtą, profesinę istoriją, jo ir jo šeimos narių sveikatos būklę, sąskaitas banke, finansinius įsipareigojimus, asmenines nuotraukas, archyvinius duomenis, teisėsaugos institucijoms nežinomas nusikalstamos veikos padarymo aplinkybes, santykius su kaimynais bei artimaisiais, draugais ir draugėmis ir t. t. Tačiau dalis šios informacijos (pavyzdžiui, susijusios su administracinio nusižengimo ar nusikalstamos veikos padarymu, civiliniu ieškiniu) anksčiau ar vėliau bus paskelbta teisminio proceso metu ir bus prieinama tretiesiems asmenims. Pavyzdžiui, BPK 9[1] straipsnyje nurodoma, kad išnagrinėtos bylos medžiaga, išskyrus medžiagą tų bylų ar jų dalių, kurios buvo išnagrinėtos neviešame teismo posėdyje, yra vieša ir su ja gali susipažinti ir byloje nedalyvavę asmenys. Šią teisę byloje nedalyvavę asmenys įgyja tada, kai teismo nuosprendis ar teismo procesą užbaigianti nutartis įsiteisėja, o jeigu byla gali būti nagrinėjama kasacine tvarka, – tai ją išnagrinėjus kasacine tvarka arba pasibaigus apskundimo kasacine tvarka terminui. Be abejo, teismas turi teisę advokato ar jo kliento prašymu, taip pat savo iniciatyva motyvuota nutartimi nustatyti, kad bylos medžiaga ar jos dalis yra nevieša, jeigu reikia apsaugoti žmogaus asmens, jo privataus gyvenimo ir nuosavybės slaptumą, informacijos apie žmogaus sveikatą konfidencialumą ir kitais įstatyme nurodytais atvejais.

Visa kita informacija, kuri nebuvo paviešinta, t. y. duomenys ne tik apie esamą situaciją, bet ir susiję su klientu praeities duomenys, išlieka konfidenciali informacija. Ši informacija, skirtingai nuo paviešintos ir turėjusios įstatymo nustatytą formą (pavyzdžiui, procesiniai dokumentai), gali neturėti jokios formos ir būti tik advokato atmintyje, jo užrašuose, elektroninėje laikmenoje, pastabose ir pan.

Taigi galima teigti, kad advokato surinkta informacija yra konfidenciali tik ta apimtimi, kiek ji nebuvo oficialiai paviešinta tretiesiems asmenims. Vadovaudamasis advokatų etikos normomis, advokatas privalo taip saugoti surinktą informaciją ir imtis tokių priemonių, kad ji nebūtų pasiekiama kitiems asmenims ar paskleista viešojoje erdvėje. Suprantama, kad kliento

duomenų apsauga yra visuotina taisyklė, kuri numatyta ir kitų šalių teisės aktuose. Pavyzdžiui, Vokietijoje nurodoma, kad profesinė paslaptis advokatui galioja neribotą laiką ir yra privaloma visiems klientams dėl visko, ką jiems patiki klientas dėl advokato profesijos[34]. Taigi konfidencialumo absoliutumas laiko požiūriu yra kliento garantija, kad patikėta advokatui informacija niekada nebus panaudota prieš jį. Panaši padėtis yra ir Šveicarijoje. Pavyzdžiui, Liucernos kantono priežiūros institucija turėjo įvertinti ypatingą advokato paslapties pažeidimo atvejį. 1994 m. Advokatas X atstovavo klientui Nidvaldeno kantono administracinės priežiūros institucijoje dėl vairuotojo pažymėjimo atėmimo. Kadangi nesutarė su klientu, advokatas atsisakė atstovavimo sutarties, jo išlaidų sąskaita liko neapmokėta. Netrukus po to advokatas pastebėjo, kad buvęs jo klientas vairavo automobilį Liucernos mieste, nors vairuotojo pažymėjimas dar nebuvo jam grąžintas. Advokatas pranešė apie savo buvusį klientą teisėsaugos institucijoms Nidvaldeno kantone. Klientas apskundė advokato veiksmus advokatų priežiūros institucijai, kuri advokatui X skyrė papeikimą. Jame buvo aiškiai nurodyta, kad advokatas dėl savo konfidencialumo ir jam patikėtų pareigų neturi jokių įgaliojimų, kurie būtų tiesiogiai ar netiesiogiai nukreipti prieš ankstesnį klientą, jei dėl to turi būti panaudotos žinios iš ankstesnių procedūrų. Jokiu būdu neleistina, kad advokatas savo noru prieštarautų buvusio kliento interesams. Niekas nesikeičia ir dėl to, kad kreipimosi į teisėsaugos instituciją metu tarp advokato ir kliento nebeliko pavedimo santykių, nes advokato konfidencialumo ir ištikimybės pareiga santykiuose su klientu išlieka neribotą laiką[35].

Vis dėlto senaties netaikymas konfidencialiai informacijai kelia nemažai klausimų. Pavyzdžiui, jokie teisės aktai nenurodo, kur ir kaip ši informacija turi būti saugoma, o gal ji turėtų būti nedelsiant sunaikinta, nes advokato kontora neišvengiamai tampa archyvu. Tačiau paprastai advokatų kontorose yra nemažai „nuolatinių“ klientų, todėl informacija apie juos ne tik nesunaikinama, bet nuolatos papildoma ir saugoma neribotą laiką. Juolab kad dalis informacijos, kuri advokatui yra profesinė paslaptis (konfidenciali), yra akivaizdi (plačiai žinoma), kartais net paskelbta tretiesiems asmenims arba

34 „Bundesrechtsanwaltsordnung“, Dejure, https://dejure.org/gesetze/BRAO; „Berufsordnung für Rechtsanwälte“, Dejure, https://dejure.org/gesetze/BORA/2.html.

35 „Anwalts- und Standesrecht Kolloquium für Rechtspraktikantinnen und Rechtspraktikanten vom 16. April 2021”, Raetus Cattelan, https://gerichte.lu.ch/-/media/Gerichte/Dokumente/pruefungen/Kolloquien/Standesrecht_Handout.pdf.

lengvai gaunama kliento aplinkoje. Tokiais atvejais konfidencialumo principas lieka tuščia, populistinio pobūdžio deklaracija.

Šiame kontekste akivaizdžiai kyla klausimas, ar verta visiems prieinamą informaciją apie klientą saugoti kaip profesinę paslaptį ir netaikyti senaties reikalavimų. Pabrėžtina, kad kai kuriuose įstatymuose konfidencialiai informacijai nustatytas senaties terminas. Antai Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo 15 straipsnio 4 dalyje nurodoma, kad asmenys, kuriems komercinė paslaptis tapo žinoma dėl jų darbo ar kitokių sutartinių santykių su ūkio subjektu, gali naudoti šią informaciją praėjus ne mažiau nei vieniems metams nuo darbo ar kitokių sutartinių santykių pasibaigimo, jeigu įstatymuose ar sutartyje nenumatyta kitaip[36]. Lietuvos Respublikos darbo kodekso 39 straipsnio (Susitarimas dėl konfidencialios informacijos apsaugos) 1 dalyje nustatyta, kad darbo sutarties šalys gali sulygti dėl to, kad darbuotojas darbo sutarties vykdymo metu ir pasibaigus darbo sutarčiai asmeniniais ar komerciniais tikslais nenaudos ir kitiems asmenims neatskleis tam tikros iš darbdavio ar dėl atliktos darbo funkcijos gautos informacijos, kurią darbo sutarties šalys savo susitarime dėl konfidencialios informacijos apsaugos įvardys konfidencialia. Šio straipsnio 3 dalyje nurodoma, kad susitarimas dėl konfidencialios informacijos apsaugos galioja vienus metus po darbo santykių pasibaigimo, jeigu darbo sutarties šalys nesusitaria dėl ilgesnio termino[37].

Pagaliau Lietuvos Respublikos valstybės ir tarnybos paslapčių įstatyme taip pat nurodomi konkretūs informacijos įslaptinimo terminai. Jame teisiškai reglamentuotos šios slaptumo žymos nuo aukščiausios iki žemiausios: 1) „Visiškai slaptai“; 2) „Slaptai“; 3) „Konfidencialiai“; 4) „Riboto naudojimo“, o šio įstatymo 8 straipsnyje nustatyti ir informacijos įslaptinimo terminai:

1) informacija, žymima slaptumo žyma „Visiškai slaptai“, – 30 metų;
2) informacija, žymima slaptumo žyma „Slaptai“, – 15 metų;
3) informacija, žymima slaptumo žyma „Konfidencialiai“, – 10 metų;
4) informacija, žymima slaptumo žyma „Riboto naudojimo“, – 5 metai.

Tais atvejais, kai informacijos atskleidimas gali sukelti pavojų žmogaus gyvybei ar sveikatai arba sudaryti prielaidas kilti pavojui žmogaus gyvybei,

36 „Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas“, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 30-856.
37 „Lietuvos Respublikos darbo kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymas“, TAR, 2016, Nr. 23709.

informacija įslaptinama 75 metams[38]. Taigi valstybės ir tarnybos paslaptys saugomos terminuotą laiką. Čia net neužsimenama, kad šių paslapčių saugojimui netaikomi senaties terminai.

Vertybių hierarchijoje šalies valstybės ir tarnybos paslaptis yra svarbesnė už komercinę ar atskiro žmogaus gyvenimo paslaptį. Todėl Valstybės ir tarnybos paslapčių įstatymu įslaptinta informacija pagal svarbą, galimos žalos, kurią patirtų valstybė, jos institucijos ar asmenys, jeigu ši informacija būtų prarasta arba atskleista neturintiems teisės ją sužinoti asmenims, dydį ir turinį sunkiai prilyginama advokato profesinę paslaptį sudarančiai informacijai, kuri dažnai jau yra žinoma tretiesiems asmenims ir kurią galima rasti viešuose interneto portaluose.

Todėl manytina, kad advokato profesinės paslapties konfidencialumo galiojimui taip pat derėtų nustatyti tam tikrus terminus. Suprantama, kad kliento vardas, pavardė, jo gimimo metai, duomenys apie profesiją ir darbovietę galėtų būti saugomi trumpiau nei duomenys apie drausmines nuobaudas, administracinius teisės pažeidimus, teistumą ir baudžiamuosius nusižengimus ar nusikaltimus bei sveikatos būklę. Ilgiausiai neturėtų būti viešinama informacija, susijusi su asmens teisių, garbės ir orumo apsauga, privataus gyvenimo neliečiamumu, asmens kodas ir pan. Deja, paprastai didžiąją dalį informacijos, kuri be advokato ar jo kliento žinios paskelbiama viešumoje, paskleidžia kiti proceso dalyviai, pavyzdžiui, nukentėjusioji šalis, kuri tikisi, kad per visuomenėje formuojamą nuomonę paveiks teismų sprendimus ir kaltininkas bus griežčiau nubaustas. Todėl, vadovaujantis logine samprotavimų eiga, tokia informacija apskritai neturėtų būti laikoma konfidencialia.

Kitas probleminis klausimas yra tas, kad advokato profesinei paslapčiai priklausančios informacijos konfidencialumo užtikrinimui, jos turiniui ir saugojimo terminams advokatūroje neskiriama daugiau dėmesio. Vis dėlto šios informacijos saugos klausimai turėtų būti koordinuojami nustatant aiškias informacijos konfidencialumo apsaugos ribas. Teigtina, kad būtų tikslinga iš esmės pertvarkyti advokato profesinės paslapties įslaptinimo nuostatas, įtvirtinant aiškias senaties ribas iš kliento gaunamai informacijai. Taip pat manytina, kad šiandien vienas iš galimų uždavinių yra advokatų tvarkomos informacijos klasifikavimas, priklausomai nuo jos svarbos klientams, advokatūrai, valstybei ir visuomenei, bei kliento advokatui patikėtos

38 „Lietuvos Respublikos valstybės ir tarnybos paslapčių įstatymas“, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 105-3019.

informacijos kaip profesinės paslapties konfidencialumo ribų nustatymas.

Išvados

Reikėtų manyti, kad jau pats kreipimosi į advokatą faktas ir kliento suteikta informacija bei pateikti preliminarūs duomenys turėtų sudaryti advokato profesinę paslaptį. Paslaptimi advokatų veiklos praktikoje yra laikoma viskas, ką advokatas tiesiogiai ar netiesiogiai sužinojo iš kliento nuo to momento, kada jis kreipėsi į konkretų advokatą dėl teisinės pagalbos. Ir nesvarbu, kad advokatas nepriėmė pavedimo, nes negali dėl laiko stokos arba dėl profesinės nekompetencijos laiku ir tinkamai atlikti pareigų: pamatinė kliento teisė į konfidencialumą negali būti paneigta.

Manytina, kad visų pirma turėtų būti išspręstas normų kolizijos klausimas, papildant Advokatų etikos kodekso 8 straipsnio 4 dalyje nustatytų išimčių sąrašą 4 punktu ir jame nurodant, kad advokatas turi teisę be kliento sutikimo atskleisti advokato profesinę paslaptį sudarančią informaciją, jeigu tai neišvengiamai būtina siekiant užkirsti kelią labai sunkaus nusikaltimo padarymui.

Manytina, kad advokato profesinės paslapties konfidencialumo galiojimui taip pat derėtų nustatyti tam tikrus terminus. Suprantama, kad kliento vardas, pavardė, jo gimimo metai, duomenys apie profesiją ir darbovietę galėtų būti saugomi trumpiau nei duomenys apie drausmines nuobaudas, administracinius teisės pažeidimus, teistumą ir baudžiamuosius nusižengimus ar nusikaltimus bei sveikatos būklę. Ilgiausiai neturėtų būti viešinama informacija, susijusi su asmens teisių, garbės ir orumo apsauga, privataus gyvenimo neliečiamumu, asmens kodas ir pan.

THE PRINCIPLE OF CONFIDENTIALITY IN ATTORNEYS' PRACTICE AND ITS LIMITS

Romualdas Drakšas
Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *In this article, the author examines the problematic aspects of the principle of confidentiality in attorneys' practice. It is noted that Lithuanian legal literature does not pay a lot of attention to this issue; only some debatable aspects of the principle of confidentiality in attorneys' practice were examined in R. Drakšas' study "Advokatas: veiklos pagrindai ir problemos" and in a separate scientific study by a team of authors – "Advokatūros teisė." It should be emphasized that the profession of attorney is one of the professions which are subject to higher, stricter standards of conduct; therefore, it is considered that the emerging theoretical and practical problems of attorneys' practice should be discussed and resolved in one way or another. Therefore, the purpose of this article is to start a scientific discussion by assessing the requirements of the principle of attorney confidentiality and the issues of their contradiction. Only by sharing views can the problems that arise in practice be best addressed. Finally, after a detailed analysis, the author presents several conclusions and further suggestions for the evaluation of the principle of confidentiality. In the author's opinion, the very act of a client contacting an attorney and providing information and preliminary data should constitute professional secrets of the attorney. A professional secret is considered to be everything that an attorney learned from a client, directly or indirectly, from the moment they approached a particular attorney for legal assistance. The client's fundamental right to confidentiality cannot be denied, even if the attorney does not accept the order because they are unable to perform their duties in a timely and proper manner due to lack of time or professional incompetence. In this article, the author sets out the arguments and suggests that Article 8 (4) of the Attorney ethics code is supplemented with an additional point stating that the attorney has the right to disclose information constituting lawyers' professional secrecy without the client's consent in order to prevent a grievous crime. Finally, the author makes a proposal to set a term of validity of the confidentiality of a lawyer's profes-*

sional secrecy. It is understood that the client's name, year of birth, occupation, and workplace data could be protected for less time than information relating to disciplinary sanctions, administrative offenses, convictions and criminal offenses, or health data. Information relating to the rights of the individual, the protection of honor and dignity, privacy, personal identification number, etc., could be protected for the longest time.

Keywords: *principles of attorneys' practice, principle of confidentiality in attorneys' practice, attorneys' professional secrecy.*

Romualdas Drakšas, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Baudžiamosios teisės ir proceso instituto profesorius, socialinių mokslų (teisė) daktaras. **Mokslinių tyrimų kryptys**: baudžiamoji teisė, baudžiamoji atsakomybė, bausmių skyrimas.

Romualdas Drakšas, Institute of Criminal Law and Procedure at the Law School at Mykolas Romeris University, Doctor of Social Sciences (Law). **Research interests**: criminal law, criminal liability, sentencing.

PRAŠYMŲ IR SKUNDŲ NAGRINĖJIMO YPATUMAI TEISINIO REGULIAVIMO KONTEKSTE

Andrejus Novikovas
Mykolo Romerio universiteto Teisės mokykla ir Viešosios teisės institutas
El. paštas: andrejus@mruni.eu

Santrauka. Nuo 2020 m. lapkričio 1 d. įsigaliojo naujos redakcijos Viešojo administravimo įstatymas. Naujos redakcijos įstatyme buvo padaryta daug pakeitimų, įstatymas papildytas naujomis nuostatomis, taip pat ir reguliuojančiomis skundų ir prašymų nagrinėjimo tvarką. Straipsnyje yra analizuojamos Viešojo administravimo įstatymo ir jo lydimųjų aktų nuostatos, reguliuojančios prašymų ir skundų nagrinėjimo tvarką viešojo administravimo subjektuose. Straipsnyje atskleidžiamos skundo, administracinės procedūros, sampratos, nurodomi administracinės procedūros požymiai. Tyrimo metu taip pat buvo išskirti probleminiai skundų ir prašymų pateikimo ypatumai, atskleisti skundų ir prašymų nagrinėjimo viešojo administravimo subjektuose aspektai. Daug dėmesio yra skiriama atsakymų ir administracinių sprendimų apskundimo teisinio reguliavimo analizei. Straipsnyje ne tik identifikuojami probleminiai skundo ir prašymo nagrinėjimo tvarkos aspektai, bet ir siūlomi konstruktyvūs teisinio reguliavimo tobulinimo būdai.

Reikšminiai žodžiai: skundas, prašymas, administracinė procedūra, viešojo administravimo subjektas.

Įvadas

2020 m. lapkričio 1 d. įsigaliojo naujos redakcijos Viešojo administravimo įstatymas[1] (toliau – ir VAĮ). Naujos redakcijos įstatyme buvo padaryta daug pakeitimų, įtraukta naujų nuostatų, taip pat ir reguliuojančių skundų ir prašymų nagrinėjimo tvarką. Dar galiojant senos redakcijos VAĮ, mokslinin-

1 „Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas“, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 60-1945 (Redakcija nuo 2020 m. lapkričio 1 d., TAR, 2020-06-11, Nr.12819).

kams ir praktikams kilo klausimų dėl administracinės procedūros sąvokos turinio, dėl skundų ar prašymų priėmimo, nagrinėjimo ypatumų, sprendimų priėmimo, sprendimų apskundimo tvarkos ir kt. Tuo metu teisinis reguliavimas buvo eklektiškas, nenuoseklus, nesusistemintas. Skundo ar prašymo nagrinėjimo procedūra buvo įtvirtinta keliuose teisės aktuose, t. y. VAĮ ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 22 d. nutarimas Nr. 875 „Dėl Prašymų ir skundų nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo viešojo administravimo subjektuose taisyklių patvirtinimo“[2] (toliau – ir Taisyklės). Juose buvo įtvirtinta daug blanketinių, nukreipiančiųjų teisės normų, teisės normos prieštaravo viena kitai, o tai neleido sistemiškai įvertinti skundų ir prašymų nagrinėjimo tvarką. Prašymų ir skundų (administracinės procedūros) klausimus savo darbuose nagrinėjo I. Deviatnikovaitė[3], S. Bareikytė[4], A. Bakaveckas ir kt.[5]. Minėtuose šaltiniuose autoriai bendrai atskleidžia skundų ir prašymų nagrinėjimo tvarką, aprašo nagrinėjimo etapus, tačiau nesigilina į tokios tvarkos atlikimo praktinius netikslumus, trūkumus, kolizijas. Įsigaliojus naujos redakcijos VAĮ, klausimų dėl skundų ar prašymo nagrinėjimo tvarkos nesumažėjo. Šiame tyrime atliekama lyginamoji ankstesnės redakcijos ir naujos redakcijos VAĮ nuostatų bei Taisyklių analizė, identifikuojamos skundų ir prašymų nagrinėjimo tvarkos reguliavimo problemos, gilinamasi į jas. Straipsnyje siekiama ištirti naujojo skundų ir prašymų nagrinėjimo teisinio reguliavimo ypatumus, atskleisti sąvokų turinį, identifikuoti teisinio reguliavimo kolizijas, trūkumas ir pasiūlyti teisinio reguliavimo nagrinėjant skundus ir prašymus tobulinimo būdus. Atsižvelgiant į tikslą yra keliami keli uždaviniai: atskleisti skundo ir administracinės procedūros sampratų turinius; ištirti prašymų ir skundų padavimo bei priėmimo viešojo administravimo subjektuose ypatumus; atskleisti tam tikrus prašymų ir skundų nagrinėjimo viešojo administravimo subjektuose probleminius aspektus; atskleisti atsakymų (administracinių sprendimų) priėmimo ir apskundimo

2 „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 22 d. nutarimas Nr. 875 „Dėl Prašymų ir skundų nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo viešojo administravimo subjektuose taisyklių patvirtinimo““, *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 94-3779 (Redakcija nuo 2017 m. lapkričio 23 d., TAR, 2017-11-22, Nr.18411).

3 Ieva Deviatnikovaitė, *Administracinė teisė. Bendroji dalis* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2021), 480–496.

4 Ieva Deviatnikovaitė, Simona Bareikytė, „Administracinė procedūra: Čekijos ir Lietuvos patirtis“, *Teisės apžvalga / Law Review* 1, 23 (2021): 186–213.

5 Audrius Bakaveckas ir kt., *Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis* (Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2005), 592–595.

ypatumus. Rengiant straipsnį, buvo taikomi šie metodai: *dokumentų analizės metodas* tiriant atskirų dokumentų, teisės aktų turinį; *istorinis lyginamasis metodas* lyginant skirtingų laikotarpių, teisės aktus, jų redakcijas; *analitinis metodas*, jį pasitelkus buvo pastebėtos tam tikros skundų ir prašymų nagrinėjimo teisinio reguliavimo kolizijos, trūkumai ir dviprasmybės; *lyginimo metodas* lyginant teisės aktuose įtvirtintą prašymų ir skundų nagrinėjimo reguliavimą; *apibendrinimo metodas*, kuris buvo taikomas straipsnyje formuojant apibendrinimus, išvadas ir teikiant konkrečius pasiūlymus.

1. Skundo, administracinės procedūros samprata

Minėta, kad skundų ir prašymų nagrinėjimą reglamentuoja Viešojo administravimo įstatymas ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 22 d. nutarimas Nr. 875 „Dėl Prašymų ir skundų nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo viešojo administravimo subjektuose taisyklių patvirtinimo“. Jų pagrindu kiekvienas viešojo administravimo subjektas turi pasirengti skundų ir prašymų nagrinėjimo tvarką viešojo administravimo subjekte. Prašymo sąvoka yra apibrėžta VAĮ 2 str. 10 d. Prašymas suprantamas kaip su asmens teisių ar teisėtų interesų pažeidimu nesusijęs asmens kreipimasis į viešojo administravimo subjektą prašant atlikti teisės aktuose nustatytus veiksmus. Pagal VAĮ skundas apibrėžiamas kaip asmens kreipimasis į viešojo administravimo subjektą, kuriame tas asmuo nurodo, kad yra pažeistos jo ar kito asmens teisės ar teisėti interesai, ir prašo juos apginti (VAĮ 2 str. 12 d). Atkreiptinas dėmesys į tai, kad įstatymo leidėjas nedetalizuoja to, dėl kokio subjekto (privataus ar viešojo) neteisėtų veiksmų yra paduodamas skundas. O VAĮ 2 str. 10 d. įtvirtina skundo tik dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų nagrinėjimo tvarką, kuri vadinama administracine procedūra. Administracinė procedūra – viešojo administravimo subjekto atliekami privalomi veiksmai nagrinėjant skundą apie viešojo administravimo subjekto veiksmais, neveikimu ar administraciniais sprendimais galimai padarytą asmens, nurodyto skunde, teisių ir teisėtų interesų pažeidimą[6] ir priimant dėl to administracinės procedūros sprendimą.

6 Toliau tekste trumpinant frazę „*skundai apie viešojo administravimo subjekto veiksmais, neveikimu ar administraciniais sprendimais galimai padarytą asmens, nurodyto skunde, teisių ir teisėtų interesų pažeidimą*“ bus vartojamas teiginys „*skundai dėl viešojo administravimo subjekto neteisėtų veiksmų*“.

Įsigilinus į administracinės procedūros sąvokos turinį, galima būtų išskirti šiuos požymius:

Skundas yra *apie viešojo administravimo subjekto* veiksmais, neveikimu ar administraciniais sprendimais galimai padarytą asmens, nurodyto skunde, teisių ir teisėtų interesų pažeidimą.

Skundas *nagrinėjamas viešojo administravimo subjekte, ne administraciniame teisme*. Skundą nagrinėja viešojo administravimo subjekto vadovas ar jo paskirtas kitas tarnautojas, pareigūnas. Vadinasi, jeigu viešojo administravimo subjekte oficialiai nebuvo pradėta administracinė procedūra (nebuvo priimtas sprendimas pradėti administracinį procedūrą), teismas, nagrinėdamas ginčus kilusius dėl ne viešojo administravimo subjektu neteisėtų veiksmų, neturėtų savo sprendimuose vadinti šią procedūrą administracine procedūra.

Asmens teisės ar teisėti interesai gali būti pažeidžiami įvairiais būdais: viešojo administravimo subjektui atliekant aktyvius veiksmus ar susilaikant nuo veiksmų atlikimo (neveikimu), taip pat priimant administracinį sprendimą. Šio reguliavimo kontekste administracinė procedūra gali būti pradedama ir viešojo administravimo tarnautojui, pareigūnui neatsakius į asmens prašymą ar tada, kai atsakymas netenkina pareiškėjo interesų.

Galimi du pagrindai pradėti administracinę procedūrą: 1) asmuo iki administracinės procedūros pradėjimo jau kreipėsi į viešojo administravimo subjektą su prašymu ar skundu, tačiau viešojo administravimo veiksmais, neveikimu ar administraciniais sprendimais buvo pažeistos jo teisės ar teisėti interesai; 2) viešojo administravimo subjektas veiksmais, neveikimu ar administraciniais sprendimais pažeidė asmens, nesikreipusio į viešojo administravimo subjektą, teises ar teisėtus interesus. Visais atvejais asmens teisių pažeidėjas yra viešojo administravimo subjektas.

Baigiant administracinę procedūrą yra priimamas ne administracinis sprendimas, o administracinės procedūros sprendimas. Administracinės procedūros sprendimas – administracinis sprendimas, kurio priėmimu baigiama administracinė procedūra (VAĮ 2 str. 3 d.). Manytina, kad nėra tikslinga įstatymų leidėjui VAĮ 2 str. įtvirtinti atskiras administracinės procedūros sprendimo (VAĮ 2 str. 3 d.) ir administracinio sprendimo (VAĮ 2 str. 2 d.) sampratas, nes pagal apibrėžimą aiškiai matyti, jog administracinės procedūros sprendimas yra administracinio sprendimo rūšis ir prilyginamas administraciniam sprendimui.

Skundas nagrinėjamas vadovaujantis tik Viešojo administravimo įstatymo nuostatomis. Priešingu atveju, jeigu administracinė procedūra būtų atliekama ir pagal Taisyklių nuostatas, tada visiškai nebūtų aišku, kokiu tikslu yra išskirtas atskiras VAĮ III skyrius „Administracinė procedūra“.

Pastebėtina, kad praktikoje su skundu galima kreiptis ne tik dėl viešojo administravimo subjekto, bet ir dėl ne viešojo administravimo subjekto neteisėtų veiksmų, pavyzdžiui, dėl kaimyno tvoros, pastatytos ne vietoje, ar per arti tvoros pasodintų augalų, ir kt. Tos pačios pozicijos laikosi I. Deviatnikovaitė, nurodydama, kad skundas gali būti teikiamas ir dėl viešojo administravimo subjekto veikimo ar neveikimo, ir dėl ūkio subjekto veiklos[7]. Kreipimasis su skundu dėl ne viešojo administravimo neteisėtų veiksmų neturėtų būti apibrėžiamas VAĮ 2 str. 10 d. kontekste, nes pareiškėjo teises pažeidžia ne viešojo administravimo subjektas. Atsižvelgiant į teisinio reguliavimo formuluotes, galima daryti pagrįstą išvadą, kad skundai, nagrinėjami viešojo administravimo subjektuose, gali būti klasifikuojami į dvi rūšis: 1) skundai dėl viešojo administravimo subjekto pareigūno, tarnautojo neteisėto veikimo ir 2) skundai ne dėl viešojo administravimo subjekto (pareigūno ar tarnautojo), o kito asmens neteisėto veikimo[8]. Dėl pirmos rūšies skundų pradedama administracinė procedūra, kurios atlikimą reglamentuoja VAĮ III skyriaus ir kitos VAĮ nuostatos. Antros rūšies skundus – ne dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų – viešojo administravimo subjektai nagrinėja vadovaudamiesi VAĮ ir Taisyklių nuostatomis. Atskiro III skyriaus „Administracinė procedūra“ įtvirtinimas viešojo administravimo įstatyme dar labiau sustipriną poziciją, kad egzistuoja dvi skundų nagrinėjimo procedūros. Asmenų prašymai nagrinėjami VAĮ ir Taisyklėse nustatyta tvarka.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (toliau – ir LVAT) savo praktikoje nurodo, kad viešojo administravimo įstatymas numato dvi kreipimosi į viešojo administravimo subjektus formas. Su asmens teisių ar teisėtų interesų pažeidimu nesusijęs asmens kreipimasis į viešojo administravimo subjektą prašant suteikti administracinę paslaugą, priimti administracinį sprendimą arba atlikti kitus teisės aktuose nustatytus veiksmus yra vadinamas prašymu (VAĮ 2 str. 14 d.). O skundu laikomas asmens rašytinis

7 Ieva Deviatnikovaitė, *Administracinė teisė. Bendroji dalis* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2021), 488.

8 Toliau tekste bus skiriami *skundai dėl viešojo administravimo subjekto* neteisėtų veiksmų ir *skundai dėl ne viešojo administravimo subjekto* neteisėtų veiksmų.

kreipimasis į viešojo administravimo subjektą, kuriame nurodoma, kad yra pažeistos jo ar kito asmens teisės ar teisėti interesai, ir prašoma juos apginti (VAĮ 2 str. 15 d.)[9] .

LVAT nurodo, kad Viešojo administravimo įstatymo 14 straipsnio 1 dalies nuostata, kad prašymų ir skundų nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo viešojo administravimo subjektuose taisykles tvirtina Vyriausybė, įgyvendinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 22 d. nutarimu Nr. 875 patvirtintomis Asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose, įstaigose ir kituose viešojo administravimo subjektuose taisyklėmis (toliau – ir Prašymų nagrinėjimo taisyklės). Asmenų skundai dėl viešojo administravimo subjekto veiksmų, neveikimo ir administracinių sprendimų nagrinėjami VAĮ trečiajame skirsnyje, reglamentuojančiame administracinę procedūrą, nustatyta tvarka, prašymai – Prašymų nagrinėjimo taisyklių nustatyta tvarka (VAĮ 14 str. 1 ir 3 d.)[10]. Pastebėtina, kad nei teisinis reguliavimas, nei administraciniai teismai savo sprendimuose neįvardija proceso (procedūros), kurio metu yra nagrinėjami skundai dėl ne viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų. Procesas (procedūra) nuo skundo dėl ne viešojo administravimo subjekto neteisėtų veiksmų pateikimo viešojo administravimo subjektui iki skundo dėl viešojo administravimo subjekto priimto administracinio sprendimo apskundimo administraciniam teismui nėra aiškiai įvardytas, apibrėžtas[11]. Tokiais atvejais, kai nėra galimybės kažkaip kitaip įvardyti minėtą procesą, kyla grėsmė, kad skundų dėl ne viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų nagrinėjimas bus vertinamas kaip administracinė procedūra, nors, minėta, kad negalima šį procesą (procedūrą) vadinti administracine procedūra, nes skundas buvo paduotas ne dėl neteisėtų viešojo administravimo subjekto, o dėl kito, ne viešojo administravimo subjekto neteisėtų veiksmų.

Skundus dėl ne viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų nagrinėjimą prilyginant administracinei procedūrai, galimai atsiranda pagrin-

9 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. lapkričio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-3145-624/2021“, Infolex, https://www.infolex.lt/tp/2036878.

10 *Ibid*.

11 Apibrėžiant skundus dėl neviešojo administravimo subjekto neteisėtų veiksmų, galima būtų apeliuoti į administracinių nusižengimų teiseną. Tačiau tai nebūtų visiškai teisinga, nes ne dėl visų skundų dėl neviešojo administravimo subjekto neteisėtų veiksmų pradedama administracinių nusižengimų teisena ar asmuo traukiamas administracinėn atsakomybėn.

das naikinti administracinį sprendimą pagal Administracinių bylų teisenos įstatymo (toliau – ABTĮ) nuostatas. Administracinių bylų teisenos įstatymo 91 str. 1 d. 3 p. numatytas viešojo administravimo subjekto administracinio sprendimo panaikinimo pagrindas dėl to, kad jį priimant buvo pažeistos pagrindinės procedūros, ypač taisyklės, turėjusios užtikrinti objektyvų visų aplinkybių įvertinimą ir sprendimo pagrįstumą, nes viešojo administravimo subjektas sprendimą dėl skundo dėl ne viešojo administravimo subjekto veiksmų priėmė, pavyzdžiui, vadovaudamasis VAĮ III skyriaus, o ne Taisyklių nuostatomis[12]. Atitinkamai administraciniams teismams skundo dėl ne viešojo administravimo subjekto neteisėtų veiksmų nagrinėjimą prilyginus administracinei procedūrai, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas taip pat galėtų kelti klausimą dėl tokio sprendimo teisėtumo ir teisingumo.

Apibendrinant šios dalies informaciją, pastebima, kad VAĮ įtvirtinta administracinės procedūros sąvoka yra per siaura, apima tik skundų dėl viešojo administravimo subjekto neteisėtų veiksmų nagrinėjimo ir neapima skundų dėl ne viešojo administravimo subjektų veiksmų nagrinėjimo. Atsižvelgus į tai siūlytina: 1) keisti administracinės procedūros sąvoką ją praplečiant, t. y. iš administracinės procedūros sąvokos turinio išbraukiant teiginius „*viešojo administravimo subjektas*“. Tada būtų aišku, kad prie administracinės procedūros priskiriami ir skundai dėl ne viešojo administravimo subjekto neteisėtų veiksmų; arba 2) naujai įvardijant skundų dėl ne viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų nagrinėjimo procesą (procedūrą), pavyzdžiui, *Administracinė procedūra dėl ne viešojo administravimo subjekto neteisėto veikimo.*

Taip pat siūloma keisti skundo sąvoką, nurodant, kad skundai viešojo administravimo subjektui gali būti paduodami tiek dėl viešojo administravimo neteisėtų veiksmų, tiek dėl ne viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų.

12 Gali susidaryti paradoksali situacija, kai asmuo į viešojo administravimo subjektą kreipiasi su prašymu ar su skundu dėl neviešojo administravimo subjekto neteisėtų veiksmų. Viešojo administravimo subjektas netenkina prašymo ar skundo reikalavimų. Tada asmeniui apskundus viešojo administravimo subjekto sprendimą (atsakymą) administraciniam teismui, šis sprendime pasisakytų dėl administracinės procedūros atlikimo tvarkos, nors asmuo apskritai nesikreipė su prašymu pradėti administracinę procedūrą dėl viešojo administravimo subjekto ar jo pareigūno, tarnautojo neteisėtų veiksmų, neskundė viešojo administravimo subjekto veiksmų.

2. Skundo ir prašymo padavimo ypatumai

Asmeniui, kuris rengiasi kreiptis į viešojo administravimo subjektą, svarbu apsispręsti, ar jis kreipsis su skundu, ar su prašymu. Asmens kreipimosi į viešojo administravimo subjektą forma nustatoma atsižvelgiant (vertinant) į tokio kreipimosi turinį, o ne jo pavadinimą (žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. kovo 26 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A602-1252/2012, 2012 m. rugsėjo 24 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A520-2918/2012; 2012 m. spalio 18 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A492-2452/2012; 2014 m. vasario 17 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A662-494/2014, 2021 m. lapkričio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-3145-624/2021 ir kt.).

Praktikoje pasitaiko atvejų, kai asmuo neteisingai suvokia savo kreipimosi esmę, pavyzdžiui, jis siekia apskųsti viešojo administravimo subjekto veiksmus ar sprendimus, tačiau kreipimosi turinį suformuoja prašymo pagrindu. Antai, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija padarė išvadą, kad Kauno apskrities vyriausiajame policijos komisariate gautas pareiškėjo raštas, atsižvelgiant į jo turinį, t. y. į prašymą nustatyti ir pranešti už šaukimų liudytojui įteikimą byloje, kurioje pareiškėjas buvo proceso dalyvis, atsakingus asmenis ir kt., į prašymą pareiškėjui raštu pateikti išsamius duomenis apie šaukimų liudytojui gavimą, nors ir kildinamas iš, pareiškėjo teigimu, jo pažeistų teisių, nelaikytinas skundu, nors pareiškėjas jį įvardijo būtent taip. Asmens kreipimosi į viešojo administravimo subjektą forma nustatoma, atsižvelgiant (vertinant) į tokio kreipimosi turinį, o ne į jo pavadinimą. Faktinės bylos aplinkybės ir pareiškėjo reikalavimai, kurie buvo priimti ir dėl kurių buvo nagrinėjama apžvelgiama byla, leido konstatuoti, kad pareiškėjo raštas iš esmės atitiko Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 14 dalyje pateiktą prašymo sąvoką, todėl turėjo būti išnagrinėtas laikantis Viešojo administravimo įstatymo 14 straipsnio 1 dalyje nurodytų taisyklių[13] .

Kitoje byloje LVAT konstatavo, kad, nesant asmens kreipimosi į viešojo administravimo subjektą užvadinimo, svarbu vertinti jo turinį ir nustatyti, ar tai prašymas, ar skundas. Apeliacinės instancijos teismas nesutiko

13 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. vasario 17 d. nutartį administracinėje byloje Nr.A-662-494/2014“, Infolex, https://www.infolex.lt/tp/803260.

ir su pirmosios instancijos teismo išvada, kad pareiškėjos įgalioto atstovo V. N. 2019 m. gruodžio 27 d. kreipimasis pagal turinį yra prašymas suteikti informaciją. Nors V. N. 2019 m. gruodžio 27 d. kreipimesi nėra nurodytas dokumento pavadinimas, o jo turinys taip pat vienareikšmiškai nepatvirtina, ko juo yra prašoma, bet įvertinus jame nurodomų faktinių duomenų visumą, taip pat turint duomenų apie jo pateikimo kontekstą ir žinant nurodytus motyvus dėl subjekto, į kurį kreipiamasi, teisėjų kolegijos vertinimu, pakankamai akivaizdu, kad pareiškėja į savivaldybės administracijos direktorių, kuris organizuoja administracijos darbą, koordinuoja ir kontroliuoja viešąsias paslaugas teikiančių įstaigų darbą, kreipėsi su skundu tiek dėl savivaldybės administracijos struktūrinių padalinių, taip pat ir Socialinių paslaugų skyriaus, kaip teigiama, netinkamų veiksmų organizuojant viešųjų paslaugų, susijusių su socialinio integravimosi į bendruomenę sąlygų savivaldybės teritorijoje gyvenantiems neįgaliesiems sudarymu, tiek dėl viešųjų paslaugų, teiktų, bylos duomenimis, biudžetinės įstaigos Panevėžio socialinių paslaugų centro, kurios savininkė yra Panevėžio miesto savivaldybė, tinkamumo. Atsižvelgiant į tai, kad atsakovo 2020 m. sausio 31 d. raštas vertintinas kaip administracinis sprendimas, priimtas vykdant tiek administracinę procedūrą, tiek viešųjų paslaugų teikimo administravimą[14].

Prašymo ir skundo padavimo viešojo administravimo subjektui tvarką reglamentuoja VAĮ ir Taisyklės. Prašymas ar skundas gali būti pateiktas per E. pristatymo sistemą, kitomis elektroninių ryšių priemonėmis, paštu, kreipiantis asmeniškai arba per atstovą (VAĮ 11 str. 2 d). Prašymus ir skundus raštu galima pateikti tiesiogiai asmeniui ar jo atstovui atvykus į instituciją, atsiuntus prašymą ar skundą paštu arba elektroninėmis priemonėmis: elektroniniu būdu per specialiai tam sukurtą informacinę sistemą, faksu ar elektroniniu paštu (Taisyklių 5 p.). Nuo 2021 m. liepos 1 d. nebeliko galimybės prašymą ar skundą siųsti per kurjerį, tačiau abu teisės aktai numato naują galimybę pateikti skundą ar prašymą per E. pristatymo sistemą. VAĮ 9 str. 1 d. numatyta, kad Viešojo administravimo subjektai turi, o asmenys gali rengiamus oficialius elektroninius dokumentus vieni kitiems siųsti ir gauti per Nacionalinę elektroninių siuntų pristatymo naudojant pašto tinklą informacinę sistemą (toliau – E. pristatymo sistema). E. pristatymo sistemos elek-

14 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. lapkričio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-3145-624/2021“, Infolex, https://www.infolex.lt/tp/2036878.

troninė siunta turi tokią pačią teisinę ir įrodomąją galią kaip ir registruotoji pašto siunta. VAĮ projekto rengėjai[15] siekė įteisinti vieną elektroninį langelį valstybės mastu ir padidinti viešojo sektoriaus efektyvumą modernizuojant ir skaitmeninant procesus. Atitinkamai, VAĮ projekto rengėjai kėlė uždavinius: 1) įteisinti asmenų Nacionalinės elektroninių siuntų pristatymo, naudojant pašto tinklą, informacinės sistemos elektroninio pristatymo dėžutes, kurių adresas būtų naudojamas siekiant efektyviau gauti teikiamas viešąsias, administracines ir kitas paslaugas; 2) sukurti teisines prielaidas, kad visas viešojo administravimo subjektų susirašinėjimas su asmenimis pirmiausia būtų vykdomas elektroninių ryšių priemonėmis, o jeigu asmuo jomis nesinaudoja (elektroninio pristatymo dėžutė yra neaktyvi), elektroninė siunta būtų atspausdinta ir pristatyta kaip pašto siunta (procesinių dokumentų įteikimo atveju – registruotoji pašto siunta); 3) efektyvinti viešojo administravimo subjektų, teismų ir kitų valstybės institucijų veiklą, taupyti valstybės biudžeto lėšas ir užtikrinti, kad visi viešojo sektoriaus subjektai rengtų tik oficialius elektroninius dokumentus[16].

VAĮ atskirai nėra nurodyta skundo apie viešojo administravimo subjekto veiksmais, neveikimu ar administraciniais sprendimais galimai padarytą asmens, nurodyto skunde, teisių ir teisėtų interesų pažeidimą padavimo tvarkos, todėl darytina išvada, kad asmuo, siekiantis, jog būtų pradėta administracinė procedūra, gali pateikti skundą ta pačia tvarka kaip nurodyta VAĮ 11 str. 2 d. Skundo dėl viešojo administravimo subjekto neteisėtų veiksmų pateikimo tvarka turėtų būti įtvirtinta VAĮ III skyriuje. Gavęs skundą, administracinę procedūrą pradeda viešojo administravimo subjekto vadovas arba jo įgaliotas pareigūnas, valstybės tarnautojas, kitas įstatymų nustatytą specialų statusą turintis fizinis asmuo, darbuotojas arba viešojo administravimo subjekto vadovo ar jo įgalioto asmens sudaryta komisija rašytiniu pavedimu per tris darbo dienas nuo skundo gavimo dienos (VAĮ 23 str. 1 d). Atitinkamai VAĮ 23 str. 2 d. draudžia persiųsti (perduoti) skundą nagrinėti

15 „Aiškinamasis raštas dėl <...>Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo Nr. VIII-1234 8, 14, 18, 20, 27, 30, 31, 34, 35 ir 364 straipsnių pakeitimo įstatymo, <...> projektų“, LRS, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/c37df3e8f4aa11e9b399af08d0c47fd2?jfwid=-139xowdkdo.

16 „Aiškinamasis raštas dėl <...>Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo Nr. VIII-1234 8, 14, 18, 20, 27, 30, 31, 34, 35 ir 36^4 straipsnių pakeitimo įstatymo, <...> projektų“, LRS, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/c37df3e8f4aa11e9b399af08d0c47fd2?jfwid=-139xowdkdo.

pareigūnui, valstybės tarnautojui, kitam įstatymų nustatytą specialų statusą turinčiam fiziniam asmeniui ar darbuotojui, o kai skundas dėl viešojo administravimo subjekto veiksmų ar neveikimo paduodamas aukštesniam pagal pavaldumą viešojo administravimo subjektui, – viešojo administravimo subjektui ar jo administracijos padaliniui, kurių veiksmai yra skundžiami.

Vertinant šį reguliavimą, pastebėtina, kad praktikoje nepaisoma VAĮ 23 str. 2 d. įtvirtintų nuostatų. Pavyzdžiui, atliekant administracinio nusižengimo tyrimą Nr. 19104987276, 2020-07-24 pareiškėja V. S. su skundu kreipėsi į Policijos departamentą prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos dėl tyrėjo A. K. veiksmų (neveikimo) administracinio nusižengimo tyrime. Pareiškėja nurodė, kad Alytaus apskrities VPK Veiklos skyriaus vyriausiasis tyrėjas A. K. netinkamai vykdo savo pareigas, neatliko būtinų procesinių veiksmų administracinio nusižengimo tyrime Nr. 19104987276, jį vilkina, taip pažeisdamas nukentėjusiosios teises ir teisėtus interesus. Policijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Imuniteto valdyba skundą persiuntė Alytaus apskrities vyriausiojo policijos komisariato viršininkui A. J. 2020-07-29 Alytaus apskrities VPK Veiklos skyriaus vyriausiasis tyrėjas A. K pateikė atsakymą „Dėl informacijos pateikimo“. Tai reiškia, kad galiausiai skundas buvo perduotas nagrinėti pareigūnui, kurio veiksmai yra skundžiami ir taip buvo pažeistos VAĮ 23 str. 2 d. nuostatos.

Apibendrinant šią dalį, galima konstatuoti, kad:

asmens kreipimosi į viešojo administravimo subjektą forma nustatoma atsižvelgiant (vertinant) į tokio kreipimosi turinį, o ne į jo pavadinimą;

nuo 2021-07-01 nebeliko galimybės prašymą ar skundą siųsti per kurjerį, tačiau abu teisės aktai numato naują galimybę pateikti skundą ar prašymą per E. pristatymo sistemą. Šia nauja tvarka siekiama efektyviau gauti teikiamas viešąsias, administracines ir kitas paslaugas, efektyvinti viešojo administravimo subjektų, teismų ir kitų valstybės institucijų veiklą, taupyti valstybės biudžeto lėšas ir užtikrinti, kad visi viešojo sektoriaus subjektai rengtų tik oficialius elektroninius dokumentus;

siūloma, kad skundo dėl viešojo administravimo subjekto neteisėtų veiksmų pateikimo tvarka turėtų būti įtvirtinta VAĮ III skyriuje.

3. Probleminiai skundo ir prašymo nagrinėjimo aspektai

VAĮ 22 str. yra įtvirtintos asmens, dėl kurio galimai pažeistų teisių ar teisėtų interesų yra pradėta administracinė procedūra, arba asmens, kuris su skundu kreipėsi dėl kito asmens galimo teisių ar teisėtų interesų pažeidimo, teisės. Tokios asmens teisės nėra įtvirtintos Taisyklėse. Pastebėtina, jog Taisyklių 1 p. įtvirtinta, kad Taisyklių nuostatos taikomos tiek, kiek tų klausimų nereglamentuoja specialieji įstatymai, tiesiogiai taikomi Europos Sąjungos teisės aktai, ratifikuotos Lietuvos Respublikos tarptautinės sutartys ar jų pagrindu priimti teisės aktai. Vadinasi, klausimai, kurie nėra reguliuojami Taisyklėse, turi būti sureguliuoti VAĮ. Tai reiškia, kad VAĮ 22 str. įtvirtintos asmens teises suteikiamos ir asmenims, kurių skundai ar prašymai nagrinėjami ne tik pagal VAĮ III skyriaus, bet ir pagal Taisyklių nuostatas. Manytina, asmenų teisės nagrinėjant jų prašymus ar skundus turėtų būti įtvirtintos ir Taisyklėse.

VAĮ 22 str. 5 p. yra įtvirtinta asmens, dėl kurio galimai pažeistų teisių ar teisėtų interesų yra pradėta administracinė procedūra, arba asmens, kuris su skundu kreipėsi dėl kito asmens galimo teisių ar teisėtų interesų pažeidimo, teisė dalyvauti tikrinant faktinius duomenis vietoje. Praktikoje pasitaiko atveju, kad ši teisė būna pažeista. Atitinkamai kyla klausimas, ar nepranešimas atstovui ir pareiškėjui apie numatomą faktinių duomenų patikrinimą vietoje gali būti pagrindas ginčijamam sprendimui panaikinti? Nepranešus pareiškėjos atstovui ar pareiškėjai apie numatomą faktinių duomenų patikrinimą vietoje, užkertamas kelias pareiškėjai tiesiogiai vietoje pateikti žodinius paaiškinimus dėl savo interesų gynimo, susipažinti patikrinimo vietoje rezultatais, teikti pastabas. Taip būtų pažeistos VAĮ 27 straipsnyje (Faktinių duomenų patikrinimas) reglamentuota procedūra ir neužtikrintos pareiškėjos teisės, įtvirtintos VAĮ 22 straipsnio 1 dalies 1, 2, 5 punktuose, t. y. susipažinti su administracinės procedūros metu gautais dokumentais ir kita informacija; pateikti papildomą informaciją ir duoti paaiškinimus; dalyvauti tikrinant faktinius duomenis vietoje. Tai sudaro pakankamą savarankišką pagrindą ginčijamam sprendimui panaikinti (ABTĮ 91 str. 1 d. 3 p.).

Skundų ir prašymų nagrinėjimo terminas tiek pagal VAĮ, tiek pagal Taisyklių nuostatas yra vienodas. VAĮ 10 str. 4 d. numato, kad viešojo administravimo subjektas administracinį sprendimą dėl asmens prašymo ar skundo turi priimti per 20 darbo dienų nuo tokio prašymo ar skundo gavimo dienos.

Atitinkamai, prašymai, išskyrus prašymus, į kuriuos galima atsakyti tą pačią darbo dieną, turi būti išnagrinėjami per 20 darbo dienų nuo prašymo gavimo institucijoje dienos (Taisyklių 25 p.). Taisyklių 25 punkte yra numatyta, kad „*Administracinės procedūros atliekamos laikantis Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 31 straipsnyje nustatytų terminų*“ Taisyklėse nėra nurodytas terminas, per kokį laikotarpį turi būti išnagrinėti skundai ne dėl viešojo administravimo subjektų veiksmų. Vadinasi, ši Taisyklių 25 punkte įtvirtinta formuluotė leidžia daryti išvadą, kad 20 darbo dienų terminas turėtų būti skiriamas išnagrinėti skundus gautus ir ne dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų. Kita vertus, taisyklių 25 p. įtvirtinta tik „*administracinės procedūros*“ sąvoka pagrindžia autoriaus poziciją, kad praktikoje nepakankamas dėmesys skiriamas skundų dėl ne viešojo administravimo subjekto neteisėtų veiksmų nagrinėjimo arba šie skundai nepagrįstai yra priskiriami administracinei procedūrai. Toks reguliavimas kelia neaiškumų, nes VAĮ 2 str. 10 d. ir VAĮ III skyriaus nuostatos leidžia atriboti skundus dėl viešojo administravimo subjektų veiksmų nuo kitų skundų.

VAĮ ir Taisyklėse yra numatytos galimybės skundų ar pašymų nagrinėjimo terminą pratęsti. Vadovaujantis VAĮ 10 str. 4 d., kai dėl objektyvių priežasčių per 20 dienų terminą administracinis sprendimas dėl prašymo ar skundo negali būti priimtas, viešojo administravimo subjektas šį terminą gali pratęsti ne ilgiau kaip 10 darbo dienų. Asmeniui apie tokį termino pratęsimą per 5 darbo dienas nuo sprendimo pratęsti terminą priėmimo dienos pranešama raštu ir nurodomos pratęsimo priežastys. O Taisyklių 26 p. nurodyta, kad jeigu prašymo nagrinėjimas susijęs su komisijos sudarymu, posėdžio sušaukimu ar kitais atvejais, dėl kurių atsakymo pateikimas asmeniui gali užtrukti ilgiau kaip 20 darbo dienų nuo prašymo ir visų reikiamų dokumentų gavimo institucijoje dienos, institucijos vadovas ar jo įgaliotas asmuo turi teisę pratęsti šį terminą dar iki 20 darbo dienų. Pratęsus prašymo nagrinėjimo terminą, institucija per 2 darbo dienas nuo institucijos vadovo ar jo įgalioto asmens tokio sprendimo priėmimo dienos išsiunčia asmeniui pranešimą raštu ir nurodo prašymo nagrinėjimo pratęsimo priežastis. Palyginus šias dvi terminų pratęsimo formuluotes, pastebima: ***pirma***, nors skundo ar prašymo nagrinėjimo termino pratęsimo pagrindai skiriasi (vienu atveju dėl objektyvių priežasčių, kitu – nagrinėjimas susijęs su komisijos sudarymu, posėdžio sušaukimu ar kitais atvejais), tačiau dėl jų abstraktumo turėtų būti suprantami vienodai, pavyzdžiui, komisijos gali būti sudaromos

dėl objektyvių priežasčių, ar kitais atvejais ir pan. ***Antra***, skiriasi prašymo ar skundo nagrinėjimo pratęsimo terminai: vadovaujantis VAĮ nuostatomis, terminai gali būti pratęsiami iki 10 darbo dienų, o pagal Taisykles – jau 20 darbo dienų. ***Trečia***, skiriasi pranešimo apie terminų patęsimą pateikimo asmeniui laikotarpis. Pagal VAĮ apie tokį termino pratęsimą asmeniui pranešama per 5 darbo dienas nuo sprendimo pratęsti terminą priėmimo dienos, o Taisyklės numato, kad, pratęsus prašymo nagrinėjimo terminą, institucija per 2 darbo dienas nuo tokio sprendimo priėmimo dienos išsiunčia asmeniui pranešimą.

Tokius VAĮ ir Taisyklių neatitikimus galima pateisinti pereinamuoju laikotarpiu, per kurį viešojo administravimo subjektai privalėtų adaptuoti VAĮ nuostatas Taisyklėse ir poįstatyminiuose aktuose. Įstatymų leidėjas naujos redakcijos VAĮ numatė, kad „*Vyriausybė, ministerijos ar savivaldybės institucijos peržiūri joms pavaldžioms ar atskaitingoms biudžetinėms įstaigoms, viešosioms įstaigoms, valstybės ar savivaldybės įmonėms iki įstatymo Nr. XIII-2987*[17] *įsigaliojimo suteiktus viešojo administravimo įgaliojimus ir iki 2025 01 01 parengia reikiamų teisės aktų pakeitimus, kuriais iki įstatymo Nr. XIII-2987 įsigaliojimo vykdyti viešojo administravimo įgaliojimai būtų perduoti laikantis įstatyme Nr. XIII-2987 nustatytos tvarkos ir reikalavimų*“.[18]. Tačiau šiose nuostatose nėra imperatyvaus reikalavimo keisti Taisykles, o tai reiškia, kad terminų pratęsimo neatitikimai gali būti konstatuojami ir aptinkami ir ateityje. Viena vertus, vadovaujantis įstatymo viršenybės principu, esant teisinio reguliavimo kolizijai, reikėtų vadovautis įstatymo nuostatomis. Tačiau, kita vertus, viešojo administravimo subjektas, pratęsdamas skundo ar prašymo nagrinėjimo terminą pagal Taisyklių nuostatas, taip pat nepažeistų teisės aktų reikalavimų, nes Taisyklės galioja.

Teisinis reguliavimas dėl atsakymų į prašymus ar administracinių sprendimų dėl asmenų skundų priėmimo tvarka yra vertinama nevienareikšmiškai. Taisyklių 37 p. nurodyta, kad į skundus atsakoma laikantis Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme nustatytos tvarkos, tačiau nenurodoma, kokia tai tvarka. VAĮ yra įtvirtinta, kad asmeniui, pa-

17 Autoriaus pastaba: įstatymas Nr. XIII-2987 yra naujos redakcijos, po 2020 m. lapkričio 1 d. įsigaliojęs Viešojo administravimo įstatymas.

18 „Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo Nr.VIII-1234 pakeitimo įstatymas“, TAR, 2020-06-11, Nr.12819, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/02e0c390abe011eab9d9cd0c85e0b745.

teikusiam prašymą, ar asmeniui, dėl kurio galimai pažeistų teisių ir teisėtų interesų yra pradėta administracinė procedūra, taip pat asmenims, kuriems administracinis sprendimas turi tiesioginį poveikį, ne vėliau kaip per 3 darbo dienas nuo administracinio sprendimo priėmimo dienos raštu pranešama apie priimtą administracinį sprendimą pateikiant to sprendimo kopiją, o kai reikia apsaugoti atitinkamų kategorijų duomenis, – nuasmenintą priimto administracinio sprendimo nuorašą (VAĮ 13 str. 1 d.). O VAĮ 13 str. 1 d. nurodoma, kad administraciniai sprendimai pateikiami ne tik asmenims, kurie kreipėsi su skundu, bet ir tiems asmenims, kurie pateikė prašymą viešojo administravimo subjektui. Vadinasi, Taisyklių 37 p. formuluotė, kad į skundus atsakoma laikantis Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme nustatytos tvarkos klaidina skaitytoją, nes vadovaujanti VAĮ nuostatomis administraciniai sprendimai priimami ne tik dėl skundų, bet ir dėl asmenų prašymų. Taip pat pastebėtina, kad Taisyklių 32–38 p. į asmenų prašymus ir skundus yra pateikiami ne administraciniai sprendimai, o atsakymai. Atsakymai į skundus ir prašymus sukelia tas pačias teisines pasekmes kaip ir administraciniai sprendimai, todėl jiems turėtų būti keliami tapatūs administraciniams sprendimams reikalavimai, numatyti VAĮ 10 str. 5 d. ir 6 d.

Apibendrinat konstatuotina, kad:

VAĮ 22 str. yra įtvirtintos asmens teisės turėtų būti įtvirtintos ir Taisyklėse. Tai reiškia, kad VAĮ 22 str. įtvirtintos asmens teises suteikiamos ir asmenims, kurių skundai ar prašymai nagrinėjami ne tik pagal VAĮ, bet ir pagal Taisyklių nuostatas;

praktikoje pasitaiko atvejų, kai teisė dalyvauti tikrinant faktinius duomenis vietoje būna pažeista, neužtikrintos pareiškėjo teisės susipažinti su administracinės procedūros metu gautais dokumentais ir kita informacija, pateikti papildomą informaciją ir duoti paaiškinimus, dalyvauti tikrinant faktinius duomenis vietoje. Tai sudaro pakankamą savarankišką pagrindą ginčijamam sprendimui panaikinti (ABTĮ 91 str. 1 d. 3 p.);

nors skundo ar prašymo nagrinėjimo termino pratęsimo pagrindai skiriasi, tačiau dėl jų abstraktumo turėtų būti suprantami vienodai. Skiriasi prašymo ar skundo nagrinėjimo pratęsimo terminai pagal VAĮ ir Taisykles. Skiriasi pranešimo apie terminų patęsimą pateikimo asmeniui laikotarpis, įtvirtintas VAĮ ir Taisyklėse. Vadovaujantis įstatymo viršenybės principu, esant teisinio reguliavimo kolizijai, reikėtų vadovautis VAĮ nuostatomis;

atsakymai į skundus ir prašymus sukelia tokias pačias teisines pasekmes

kaip ir administraciniai sprendimai, todėl jiems turėtų būti keliami tapatūs administraciniams sprendimams reikalavimai , numatyti VAĮ 10 str. 5 d. ir 6 d.

4. Administracinių sprendimų apskundimo ypatumai

Viešojo administravimo subjektas, baigęs nagrinėti skundą ar prašymą, priima administracinį sprendimą, o baigęs nagrinėti administracinę procedūrą, – administracinės procedūros sprendimą. Taisyklių 38 p. nurodoma, kad atsakyme, kuriame nurodomos atsisakymo suteikti prašomą administracinę paslaugą, informaciją, priimti administracinį sprendimą priežastys, arba institucijos siunčiamame pranešime apie asmens prašymo ar skundo nenagrinėjimo priežastis asmuo ar jo atstovas turi būti informuojamas apie tokio atsakymo apskundimo tvarką, nurodant institucijos (-ų), kuriai (-ioms) gali būti paduotas skundas, pavadinimą (-aus) ir adresą (-us), taip pat terminą (-us), per kurį (-iuos) gali būti pateiktas skundas. Detaliau atsakymo apskundimo tvarkos Taisyklės nereglamentuoja. VAĮ 14 str. yra įtvirtinta tik administracinių sprendimų apskundimo tvarka. Todėl darytina pagrįsta prielaida, kad VAĮ 14 str. numatyta administracinių sprendimų apskundimo tvarka taikytina ir skundžiant viešojo administravimo subjekto atsakymą.

VAĮ 14 str. numatyta, kad asmuo turi teisę apskųsti viešojo administravimo subjekto priimtą administracinį sprendimą arba veiksmą (neveikimą), taip pat viešojo administravimo subjekto vilkinimą atlikti jo kompetencijai priskirtus veiksmus šio įstatymo nustatyta tvarka tam pačiam viešojo administravimo subjektui arba aukštesniam pagal pavaldumą viešojo administravimo subjektui, arba kitų įstatymų, reglamentuojančių ginčų, kylančių iš administracinių teisinių santykių, nagrinėjimą, nustatyta tvarka išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucijai, arba administraciniam teismui. Naujos redakcijos VAĮ įstatymų leidėjas išplečia sąrašą subjektų, kuriems gali būti pateikiami skundai. Ankstesnėje VAĮ redakcijoje, galiojusioje iki 2020-11-01, buvo numatyta, kad asmuo turi teisę apskųsti viešojo administravimo subjekto priimtą administracinės procedūros sprendimą savo pasirinkimu administracinių ginčų komisijai arba administraciniam teismui įstatymų nustatyta tvarka (VAĮ 36 str.). Dabartiniu metu galiojančioje VAĮ redakcijoje numatyta galimybė skųsti administracinį sprendimą tam pačiam

viešojo administravimo subjektui arba aukštesniam pagal pavaldumą viešojo administravimo subjektui kelia tam tikrų neaiškumų. Teigtina, kad nėra tikslinga numatyti skųsti administracinį sprendimą (ar administracinės procedūros sprendimą, kuris yra administracinio sprendimo rūšis) tam pačiam viešojo administravimo subjektui, kurio vadovas ir priėmė galutinį sprendimą. Siūloma keisti apskundimo tvarką tam pačiam viešojo administravimo subjektui, nurodant, kad galima pateikti skundą tam pačiam subjektui tik tada, kai skundžiami viešojo administravimo subjekto tarnautojo, pareigūno veiksmai ar sprendimai ir šiuo klausimu viešojo administravimo subjekto vadovas nebuvo priėmęs sprendimo.

Be to, vertinant atsakymo ar administracinio sprendimo apskundimo terminus, pastebima teisinio reguliavimo spragų. Taisyklių 38 p. nurodoma, kad atsakyme „asmuo ar jo atstovas turi būti informuojamas apie tokio atsakymo apskundimo <...> terminą (-us), per kurį (-iuos) gali būti pateiktas skundas“. VAĮ 10 str. 5 d. 7 p. reikalaujama, kad administraciniame sprendime turi būti nurodyta administracinio sprendimo apskundimo tvarka, nurodant <...> skundo padavimo terminą <...>. Kituose teisės aktuose yra nustatytas terminas, per kurį asmuo gali apskųsti sprendimą administraciniams teismui ir Lietuvos administracinių ginčų komisijai. Administracinių bylų teisenos įstatymo (toliau – ir ABTĮ)[19] 29 str. 1 d. numato, kad jeigu specialus įstatymas nenustato kitaip, skundas (prašymas, pareiškimas) administraciniam teismui paduodamas per vieną mėnesį nuo skundžiamo teisės akto paskelbimo arba individualaus teisės akto ar pranešimo apie veiksmą (atsisakymą atlikti veiksmus) įteikimo suinteresuotai šaliai dienos. Atitinkamai, jeigu viešojo administravimo subjektas nevykdo savo pareigų arba vilkina klausimo nagrinėjimą ir nustatytu laiku jo neišsprendžia, toks neveikimas (vilkinimas atlikti veiksmus) gali būti apskųstas per du mėnesius nuo dienos, kai baigiasi įstatymo ar kito teisės akto nustatytas klausimo išsprendimo laikas (ABTĮ 29 str. 2 d.). Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymas (toliau – ir IAGNTĮ)[20] numato, kad skundas (prašymas) administracinių ginčų komisijai paduodamas per vieną mėnesį nuo individualaus administracinio akto paskelbimo

19 „Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas“, TAR, 2016-06-15, Nr.16849.

20 „Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymas“, TAR, 2020-06-22, Nr.13618.

arba įteikimo ar pranešimo apie viešojo administravimo subjekto veiksmus (atsisakymą atlikti veiksmus) suinteresuotai šaliai dienos (IAGNTĮ 8 str. 1 d.). Tačiau jokiame įstatyme nėra numatytas terminas apskųsti sprendimą ar veiksmus tam pačiam viešojo administravimo subjektui arba aukštesniam pagal pavaldumą viešojo administravimo subjektui. Netiesiogiai galima daryti prielaidą, kad toks terminas yra 6 mėnesiai. VAĮ yra numatyta, kad prašymas ar skundas viešojo administravimo subjekto vadovo arba jo įgalioto pareigūno ar valstybės tarnautojo, kito įstatymų nustatytą specialų statusą turinčio fizinio asmens sprendimu gali būti nenagrinėjamas, jeigu nuo skunde nurodytų pažeidimų paaiškėjimo asmeniui dienos iki skundo padavimo dienos yra praėję daugiau kaip 6 mėnesiai (VAĮ 11 str. 3 d. 5 p.)[21]. Darant prielaidą, kad viešojo administravimo subjekto tarnautojas, atlikdamas neteisėtus veiksmus, daro tarnybinį nusižengimą, jam gali būti taikoma tarnybinė nuobauda. Atsižvelgus į tai, šio tyrimo kontekste aktualus ir Valstybės tarnybos įstatymo[22] (toliau – VTĮ) reguliavimas, kuris numato, kad tarnybinė nuobauda neskiriama, jeigu nuo nusižengimo padarymo dienos praėjo 6 mėnesiai (VTĮ 34 str. 1 d.). Manytina, kad 6 mėnesių terminas apskųsti administracinį sprendimą ar veiksmus tam pačiam viešojo administravimo subjektui arba aukštesniam pagal pavaldumą viešojo administravimo subjektui turėtų būti tiesiogiai įtvirtintas VAĮ.

Apibendrinant šią dalį, galima teigti:

atsakymo apskundimo tvarkos Taisyklės nereglamentuoja. VAĮ 14 str. yra įtvirtinta tik administracinių sprendimų apskundimo tvarka. Todėl darytina pagrįsta prielaida, kad VAĮ 14 str. numatyta administracinių sprendimų apskundimo tvarka taikytina ir skundžiant viešojo administravimo subjekto atsakymą;

siūloma keisti apskundimo tvarką tam pačiam viešojo administravimo subjektui, nurodant, kad galima pateikti skundą tam pačiam subjektui tik tada, kai skundžiami viešojo administravimo subjekto tarnautojo, pareigūno veiksmai ar sprendimai ir šiuo klausimu viešojo administravimo subjekto vadovas nebuvo priėmęs sprendimo;

įstatymuose nėra numatytas terminas apskųsti sprendimą ar veiksmus

21 Atkreiptinas dėmesys, kad net šiame teiginyje pastebimi teisinio reguliavimo prieštaravimai, nes teiginio pradžioje įstatymų leidėjas numato prašymo ir skundo nenagrinėjimo pagrindus, o vėliau susikoncentruoja tik į skunde nurodytų pažeidimų paaiškėjimo momentą, nebemini prašymo nenagrinėjimo pagrindo.

22 „Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas“, TAR, 2018-07-16, Nr. 12037.

tam pačiam viešojo administravimo subjektui arba aukštesniam pagal pavaldumą viešojo administravimo subjektui. Netiesiogiai galima daryti prielaidą, kad toks terminas yra 6 mėnesiai. 6 mėnesių terminas apskųsti administracinį sprendimą ar veiksmus tam pačiam viešojo administravimo subjektui arba aukštesniam pagal pavaldumą viešojo administravimo subjektui turėtų būti tiesiogiai įtvirtintas VAĮ.

Apibendrinant visą tyrimo medžiagą, galima būtų konstatuoti, kad naujos redakcijos VAĮ ir įgyvendinamuosiuose teisės aktuose (taisyklės) įtvirtinta skundų ir prašymų nagrinėjimo tvarka yra eklektiška, nenuosekli ir nesusisteminta. Tiek VAĮ, tiek Taisyklėse yra įtvirtinta daug banketinių ir nukreipiančiųjų normų, kurios neleidžia vienareikšmiškai vertinti, kokiu teisės aktu reikėtų vadovautis pateikiant, nagrinėjant prašymą ir skundą bei skundžiant atsakymą ar administracinį sprendimą. Pavyzdžiui, VAĮ 11 str. nurodyta, kad Asmenų prašymus ir skundus viešojo administravimo subjektai nagrinėja pagal Vyriausybės patvirtintas taisykles. Atsižvelgiant į tai, kad skundai dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų (dėl kurių pradedama administracinė procedūra) yra viena iš skundo rūšių, tampa neaišku, ar administracinė procedūra gali būti nagrinėjama ir pagal Taisyklių nuostatas, nors jos atlikimas reglamentuojamas VAĮ III skyriuje. Toks nekonkretus reguliavimas apsunkina asmenų galimybes ginti savo pažeistas teises ar interesus ir yra pagrindas teismams naikinti viešojo administravimo sprendimus.

Atsižvelgiant į paminėtus trūkumus, siūloma atskirti prašymų ir skundų nagrinėjimo tvarką, taip pat sukurti du atskirus VAĮ įgyvendinamuosius (poįstatyminius) teisės aktus. Vienas jų reglamentuotų skundų tiek dėl viešojo administravimo subjektų, tiek dėl ne viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų nagrinėjimo tvarką. Kitas teisės aktas reglamentuotų asmenų prašymų nagrinėjimo tvarką. Viešojo administravimo įstatyme reikėtų palikti ar įtvirtinti tik tas nuostatas, kurios siejasi su žmogaus teisėmis ar su Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintomis nuostatomis, pavyzdžiui, teisė apskųsti administracinį sprendimą. Be to, reguliavimas, įtvirtintas poįstatyminiuose aktuose, neturėtų skirtis nuo VAĮ įtvirtintų nuostatų, pavyzdžiui, prašymų ar skundų nagrinėjimo pratęsimo terminai. Neturėtų skirtis ir sąvokos, vartojamos teisės aktuose, pavyzdžiui, atsakymas ar administracinis sprendimas.

Išvados

VAĮ įtvirtinta administracinės procedūros sąvoka yra per siaura, apimanti tik skundų dėl viešojo administravimo subjekto neteisėtų veiksmų nagrinėjimą. Ji neapima skundų dėl ne viešojo administravimo subjektų veiksmų nagrinėjimo. Atsižvelgiant į tai reikėtų: 1) keisti administracinės procedūros sąvoką, ją praplečiant, t. y. iš administracinės procedūros sąvokos turinio išbraukti posakį *viešojo administravimo subjektas*. Tada būtų aišku, kad prie administracinės procedūros priskiriami ir skundai dėl ne viešojo administravimo subjekto neteisėtų veiksmų arba 2) naujai įvardijant skundų dėl ne viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų nagrinėjimo procesą (procedūrą), pavyzdžiui, *Administracinė procedūra dėl ne viešojo administravimo subjekto neteisėto veikimo*.

Asmens kreipimosi į viešojo administravimo subjektą forma nustatoma atsižvelgiant (vertinant) į tokio kreipimosi turinį, o ne į jo pavadinimą.

Nuo 2021-07-01 nebeliko galimybės prašymą ar skundą siųsti per kurjerį, tačiau abu teisės aktai numato naują galimybę pateikti skundą ar prašymą per E. pristatymo sistemą. Šia nauja tvarka siekiama efektyviau gauti teikiamas viešąsias, administracines ir kitas paslaugas, efektyvinti viešojo administravimo subjektų, teismų ir kitų valstybės institucijų veiklą, taupyti valstybės biudžeto lėšas ir užtikrinti, kad visi viešojo sektoriaus subjektai rengtų tik oficialius elektroninius dokumentus.

VAĮ 22 str. yra įtvirtintos asmens teisės turėtų būti įtvirtintos ir Taisyklėse. Tai reiškia, kad VAĮ 22 str. įtvirtintos asmens teises suteikiamos ir asmenims, kurių skundai ar prašymai nagrinėjami ne tik pagal VAĮ, bet ir pagal Taisyklių nuostatas.

Praktikoje pasitaiko atveju, kai teisė dalyvauti tikrinant faktinius duomenis vietoje būna pažeista, neužtikrintos pareiškėjo teisės susipažinti su administracinės procedūros metu gautais dokumentais ir kita informacija, pateikti papildomą informaciją ir duoti paaiškinimus, dalyvauti tikrinant faktinius duomenis vietoje. Tai sudaro pakankamą savarankišką pagrindą ginčijamam sprendimui panaikinti (ABTĮ 91 str. 1 d. 3 p.).

Nors skundo ar prašymo nagrinėjimo termino pratęsimo pagrindai skiriasi, tačiau dėl jų abstraktumo turėtų būti suprantami vienodai. Skiriasi prašymo ar skundo nagrinėjimo pratęsimo terminai pagal VAĮ ir Taisykles. Skiriasi pranešimo apie terminų patęsimą pateikimo asmeniui laikotarpis, įtvirtintas VAĮ ir Taisyklėse. Vadovaujantis įstatymo viršenybės principu, esant teisinio reguliavimo kolizijai, reikėtų vadovautis VAĮ nuostatomis.

Atsakymai į skundus ir prašymus sukelia tas pačias teisines pasekmes kaip ir administraciniai sprendimai, todėl jiems turėtų būti keliami tapatūs administraciniams sprendimams reikalavimai, numatyti VAĮ 10 str. 5 d. ir 6 d.

Atsakymo apskundimo tvarkos Taisyklės nereglamentuoja. VAĮ 14 str. yra įtvirtinta tik administracinių sprendimų apskundimo tvarka. Todėl darytina pagrįsta prielaida, kad VAĮ 14 str. numatyta administracinių sprendimų apskundimo tvarka taikytina ir skundžiant viešojo administravimo subjekto atsakymą.

Įstatymuose nėra numatytas terminas apskųsti sprendimą ar veiksmus tam pačiam viešojo administravimo subjektui arba aukštesniam pagal pavaldumą viešojo administravimo subjektui. Netiesiogiai galima daryti prielaidą, kad toks terminas yra 6 mėnesiai. 6 mėnesių terminas apskųsti administracinį sprendimą ar veiksmus tam pačiam viešojo administravimo subjektui arba aukštesniam pagal pavaldumą viešojo administravimo subjektui turėtų būti tiesiogiai įtvirtinti VAĮ.

Siūlymai

Siūloma keisti skundo sąvoką, nurodant, kad skundai gali būti paduodami tiek dėl viešojo administravimo neteisėtų veiksmų, tiek dėl ne viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų.

Siūloma, kad skundo dėl viešojo administravimo subjekto neteisėtų veiksmų pateikimo tvarka turėtų būti įtvirtinta VAĮ III skyriuje.

Siūloma keisti apskundimo tvarką tam pačiam viešojo administravimo subjektui, nurodant, kad galima pateikti skundą tam pačiam subjektui tik tada, kai skundžiami viešojo administravimo subjekto tarnautojo, pareigūno veiksmai ar sprendimai ir šiuo klausimu viešojo administravimo subjekto vadovas nebuvo priėmęs sprendimo.

Siūloma atskirti prašymų ir skundų nagrinėjimo tvarką, sukurti du atskirus VAĮ įgyvendinamuosius (poįstatyminius) teisės aktus, kurių vienas reglamentuotų skundų tiek dėl viešojo administravimo subjektų, tiek dėl ne viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų nagrinėjimo tvarką, o kitas teisės aktas reglamentuotų asmenų prašymų nagrinėjimo tvarką. Viešojo administravimo įstatyme siūloma palikti ar įtvirtinti tik tas nuostatas, kurios siejasi su žmogaus teisėmis ar Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintomis nuostatomis.

PECULIARITIES OF HANDLING APPLICATIONS AND COMPLAINTS IN THE CONTEXT OF THE LATEST LEGAL REGULATION

Andrejus Novikovas
Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *The new version of the Law on Public Administration entered into force on 1 November 2020. Many amendments have been made to the new version of the law, and new provisions have been added to it, including the procedure for handling complaints and applications. This article analyzes the provisions of the Law on Public Administration and its accompanying acts, which regulate the procedure for examining applications and complaints in public administration entities. In the article, the author reveals the concepts of complaint and administrative procedure, and presents the features of the latter. This research also highlights the peculiarities of submitting complaints and applications, revealing the problematic aspects of the handling of complaints and applications in public administration entities. Much attention is paid to the analysis of the legal regulation of responses to applications and complaints and appeals against administrative decisions. In this article, the author not only identifies the problematic aspects of the complaint and application procedure, but also suggests constructive ways to improve legal regulation.*

Keywords: *complaint, application, administrative procedure, public administration entity.*

Andrejus Novikovas: Mykolo Romerio universiteto Teisės mokykla, Viešosios teisės institutas, profesorius, socialinių mokslų (teisė) daktaras. **Mokslinių tyrimų kryptys:** administracinė teisė, administracinis procesas.

Andrejus Novikovas, professor at the Institute of Public Law at Mykolas Romeris University: Doctor of Social Sciences (Law). **Research interests:** administrative law, administrative process.

PREVENCINĖS IR ANKSTYVOSIOS STADIJOS ADMINISTRACINIŲ GINČŲ MEDIACIJOS POREIKIS IR GALIMYBĖS LIETUVOJE

Salvija Mulevičienė
Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Privatinės teisės institutas
El. paštas: salvija@mruni.eu

Agnė Tvaronavičienė
Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės institutas
El. paštas: a.tvaronaviciene@mruni.eu

Santrauka. Straipsnyje analizuojamos galimybės Lietuvoje mediaciją taikyti ne tik kaip intervencinį būdą sprendžiant jau kilusius administracinius ginčus, tačiau ir kaip prevencinę priemonę, mažinančią tokių ginčų kilimo galimybę arba užkertančią keliątolimesniam jų eskalavimui.

Straipsnyje tiriama mokslo doktrina ir užsienio valstybių patirtis, susijusi su mediacijos taikymu įvairiose administracinės teisės srityse tiek prevenciškai, nes tai leidžia įtampą keliančius klausimus spręsti bendradarbiaujant ir siekiant suderinti skirtingus interesus, tiek ir ankstyvojoje ginčo stadijoje, siekiant išvengti tolesnio eskalavimo ir ginčo perdavimo spręsti quasi teismine ar teismine tvarka.

Prevenciškai ir ankstyvojoje stadijoje taikant mediaciją tam tikrose viešojo administravimo srityse galima ne tik išvengti ilgų ir daug resursų reikalaujančių formalių procesų quasi teisminėse ar teisminėse institucijose, bet ir stiprinti socialinį dialogą, didinti piliečių įsitraukimą į sprendimų priėmimą ir jų pasitikėjimą valstybės valdžios institucijomis. Platesnis mediacijos taikymas ypač aktualus modernėjant viešojo administravimo sistemai ir visuomenei, jis gali būti suprantamas kaip sudėtinė konstitucinio atsakingo valdymo principo dalis bei padėti realizuoti naujovių ir atvirumo permainoms viešajame administravime principą.

Reikšminiai žodžiai: mediacija, administraciniai ginčai, viešasis administravimas, konstitucinis atsakingo valdymo principas.

Įvadas

Pastaraisiais metais Lietuvoje vis plačiau taikomas intervencinės mediacijos metodas, kai nešališkas trečiasis asmuo ginčo šalių sutikimu įtraukiamas į tarp jų kilusio teisinio ginčo sprendimo procesą siekiant teikti šalims pagalbą ieškant jų abiejų interesus geriausiai atitinkančių sprendimų. Nuo 2020 m. sausio 1 d. mediacija taikoma kaip privaloma ikiteisminė šeimos ginčų sprendimo tvarka jau įgijo pagreitį, o pasiektų taikių susitarimų skaičius, neabejotinai, sukūrė prielaidas efektyvesniam geriausių vaiko interesų įgyvendinimui.

Lietuvoje administracinėje justicijoje jau taikomi teisminės ir *quasi* teisminės administracinių ginčų mediacijos modeliai. Priėmus teisės aktų pakeitimus nuo 2019 m. kovo 3 d.[1] mediacija taikoma administracinėje teisenoje, o nuo 2021 m. sausio 1 d., priėmus naująją Mediacijos įstatymo redakciją ir atitinkamus Ikiteisminio administracinių ginčų sprendimo įstatymo[2] pakeitimus, Lietuvoje atsivėrė galimybės taikyti mediaciją ikiteisminėje administracinių ginčų sprendimo stadijoje Lietuvos administracinių ginčų komisijoje. Taip buvo sukurtas teisinis pagrindas taikyti originalų *quasi*

1 „Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 2, 40, 44, 51, 56, 59, 67 ir 71 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 79-1 straipsniu įstatymas“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/d15eb9600a9d11e9a5eaf2cd290f1944. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo (toliau – ir ABTĮ) 79[1] straipsnyje įtvirtintos nuostatos dėl ginčo perdavimo spręsti teisminės mediacijos būdu, o 79[2] straipsnyje įtvirtintos nuostatos dėl mediatoriaus skyrimo, nusišalinimo, susipažinimo su bylos medžiaga.

2 „Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo Nr. VIII-1031 pakeitimo įstatymas“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/184f6d-50b48511eab9d9cd0c85e0b745; „Lietuvos Respublikos mediacijos įstatymo Nr. X-1702 pakeitimo įstatymas“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/a7432660b48411eab9d-9cd0c85e0b745. 2021 m. sausio 1 d., įsigaliojus naujai Lietuvos Respublikos mediacijos įstatymo redakcijai, Lietuvos administracinėje teisėje pirmą kartą buvo įtvirtinta ir kita administracinių ginčų mediacijos rūšis – vadinamoji neteisminė administracinių ginčų mediacija. Atitinkamomis nuostatomis dėl mediacijos taikymo ikiteisminiame administracinių ginčų sprendimo procese papildytas ir Ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymas.

teisminės administracinių ginčų mediacijos modelį, pagal kurį mediacija ne teisme galima tik po skundo (pareiškimo) padavimo Lietuvos administracinių ginčų komisijai. Šis modelis nenumato galimybės taikyti mediaciją administraciniuose ginčuose ankstesnėje stadijoje, t. y. kai tarp šalių kilęs ginčas dar nėra pasiekęs kompetentingos ikiteisminio administracinių ginčų sprendimo institucijos.

Sukūrus reikalingą teisinį reguliavimą intervencinės mediacijos taikymui, kyla būtinybė kelti diskusiją dėl poreikio ir galimybės taikyti mediacijos metodą ir prevenciškai, t. y. iki administracinio ginčo kilimo, arba ankstyvojoje administracinio ginčo kilimo stadijoje, kai siekiama užkirsti kelią konflikto eskalavimui. Mokslinėje literatūroje nurodoma, kad didžiausio mediacijos efektyvumo pasiekiama būtent anksčiausiose konflikto eskalacijos fazėse, t. y. ginčo išsprendimas kuo ankstesnėje ginčo kilimo stadijoje gali padėti išsiaiškinti tarp šalių kilusius nesutarimus ir suprasti pačios kilusios problemos esmę, pradedant neformalų bendravimą ir bendradarbiavimą abipusių nuolaidų pagrindu, ir taip išspręsti kilusį ginčą jo neeskaluojant[3].

Lietuvoje tikrosios neteisminės administracinių ginčų mediacijos ir prevencinės mediacijos modelių taikymo klausimai kol kas dar nėra sureguliuoti. Daug diskusijų dėl galimybės plėsti mediacijos administraciniuose ginčuose taikymą mokslinėje doktrinoje taip pat nėra, o iš politikų, kitų sprendimų priėmėjų ir antikorupcinę veiklą vykdančių institucijų viešų pasisakymų bei diskusijų galima suprasti, kad esama nemažai abejonių, ar platesnis mediacijos taikymas nepažeistų pagrindinių viešosios teisės principų ir viešojo intereso[4].

Taigi, nors šiuo metu jau niekas nebekvestionuoja galimybės taikyti mediaciją sprendžiant administracinius ginčus *quasi* teisminėse ir teisminėse

3 „The Funnel of Conflict Resolution – Stages of Conflict and Opportunities for Resolution“, https://www.mediate.com/articles/bermanfunnel.cfm.

4 Žr. pvz., „Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos 2020 m. veiklos ataskaita“, https://www.stt.lt/data/public/uploads/2021/03/stt-veiklos-ataskaita-2020_210x297-mm_web.pdf; taip pat žr. spaudai pateiktą Žemės ūkio ministerijos poziciją, kad Žemės ūkio ministras oficialiai įpareigojo Nacionalinę žemės tarnybą vengti mediacijos (taikos sutarčių sudarymo) dėl valstybei priklausančio turto perleidimo, o viešąjį interesą ginti iki galo teisme: „Pagarsėjusiam verslininkui paruošė tikrą dovaną: už tokią kainą sklypą Vilniuje sutiktų įsigyti daugelis“, *Delfi*, https://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/pagarsejusiam-verslininkui-paruose-tikra-dovana-uz-tokia-kaina-sklypa-vilniuje-sutiktu-isigyti-daugelis.d?id=89160483.

institucijose, tačiau daug mokslinių tyrimų yra skirti esamai padėčiai analizuoti ar probleminiams mediacijos taikymo sprendžiant administracinius ginčus aspektams, neatsakius į klausimus, ar galima ir ar reikėtų taikyti mediaciją prevenciškai, dar iki administracinio ginčo kilimo, ar ankstyvojoje administracinio ginčo kilimo stadijoje, kai šalys dar nėra pareiškusios skundo Lietuvos administracinių ginčų komisijai ar teismui. Taigi, prevencinei ir ankstyvosios administracinio ginčo stadijos mediacijai Lietuvos teisės moksle iki šiol iš esmės nebuvo skiriama dėmesio. Nemažai lietuvių autorių mokslo darbų yra skirta mediacijos kaip intervencinės priemonės administraciniuose ginčuose taikymo atskiriems klausimams nagrinėti[5]. Daugelyje jų buvo ieškoma būdų, kaip tobulinti administracinį procesą, artinti jį prie siekio atstatyti ne tik formaliąją teisinę taiką, bet ir atkurti socialinę santar-

5 Virgilijus Valančius, Rimvydas Norkus, „Nacionalinis teisinis diskursas dėl administracinio proceso“, *Jurisprudencija* 3, 81 (2006): 91–98, https://ojs.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/2903/2706; Salvija Kavalnė, Ieva Saudargaitė, „Mediation in disputes between public authorities and private parties: comparative aspects“, *Jurisprudencija* 18, 1 (2011): 251–265, https://ojs.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/633; Ugnius Trumpulis, „Teorinės ir praktinės mediacijos taikymo prielaidos sprendžiant administracinius ginčus Lietuvoje“, *Jurisprudencija* 19, 4 (2012): 1423–1437, https://ojs.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/110/103; Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė, „Kiti ginčo sprendimo būdai administracinių bylų teisenoje ir jų praktinio taikymo problemos“, *Teisė* 86 (2013): 36–56, https://www.journals.vu.lt/teise/article/download/1101/569/; Aurimas Banys, „Neteisminė mediacija Lietuvos administraciniame procese: koncepcija ir plėtros kryptys“, *Jurisprudencija* 21, 4 (2014): 1117–1139, https://ojs.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/4020/3830; Linas Meškys, Mažvydas Gerdvila, „Ar galima mediacija administraciniame procese Lietuvos Respublikoje?”, *Teisės apžvalga* 1, 12 (2015): 130–158, https://www.vdu.lt/cris/bitstream/20.500.12259/30778/1/2029-4239_2015_N_1_12.PG_130-158.pdf; Eimantė Šilvaitė, „Taikos sutartis kaip teisminės mediacijos administraciniame procese pagrindas”, *LVAT biuletenis* 35 (2018): 311–329, https://www.lvat.lt/doclib/szob080n6aqwwcyfgye1134d28hd2qsg; Agnė Tvaronavičienė, Natalija Kaminskienė, „Teisminės mediacijos taikymas administracinėje justicijoje“, *Lietuvos teisė 2019: esminiai pokyčiai* (2019): 29–33, https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/16248/2019%20Teise_1.4._Tvaronavic%20iene%20,%20Kaminskiene%20.pdf?sequence=1; Agnė Tvaronavičienė, Vaidas Milius, „Mediacijos taikymas ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo stadijoje: prielaidos ir sąlygos taikesniam procesui“, *Lietuvos teisė 2020: esminiai pokyčiai. II dalis* (2020): 34–44, https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/17273/Lietuvos_teis%C4%97_II_dalis-36-46.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

vę[6], būdų, kaip pritaikyti mediaciją administraciniame procese[7]. O įstatymų leidėjui priėmus naująjį teisinį reguliavimą, kuriuo buvo įtvirtinta galimybė taikyti mediaciją tiek administracinėje teisenoje, tiek ir ikiteisminiame administracinių ginčų sprendimo procese Lietuvos administracinių ginčų komisijoje, publikuoti moksliniai darbai, kuriais buvo siekiama įvertinti naująjį teisinį reguliavimą[8]. Prevencinės mediacijos viešajame administravime klausimą lakoniškai iškėlė tik A. Banys, kuris savo darbe 2014 m. ne tik patvirtino mediacijos tinkamumą (tiesa, su tam tikrais ribojimais) administracinių ginčų sprendimui, bet ir, peržengdamas savo laiką, iškėlė klausimą dėl mediacijos kaip viešojo administravimo veiklos galimumo[9]. Užsienio mokslininkų darbuose apie prevencinį mediacijos pritaikomumą rašoma skirtinguose kontekstuose, tokių darbų nėra daug.

Šiame straipsnyje dėmesys nukreiptas į prevencinio mediacijos taikymo ir mediacijos taikymo ankstyvojoje administracinio ginčo kilimo stadijoje poreikio atskleidimą bei galimybes taip sumažinti konflikto eskalavimą, išvengti ilgai trunkančio ir brangaus bylinėjimosi. Šis mokslinis darbas

6 Virgilijus Valančius, Rimvydas Norkus, „Nacionalinis teisinis diskursas dėl administracinio proceso“, *Jurisprudencija* 3, 81 (2006): 91–98, https://ojs.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/2903/2706; Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė, „Kiti ginčo sprendimo būdai administracinių bylų teisenoje ir jų praktinio taikymo problemos“, *Teisė* 86 (2013): 36–56, https://www.journals.vu.lt/teise/article/download/1101/569/; Eimantė Šilvaitė, „Taikos sutartis kaip teisminės mediacijos administraciniame procese pagrindas”, *LVAT biuletenis* 35 (2018): 311–329, https://www.lvat.lt/doclib/szob080n6aqwwcyfgye1134d28hd2qsg.

7 Ugnius Trumpulis, „Teorinės ir praktinės mediacijos taikymo prielaidos sprendžiant administracinius ginčus Lietuvoje“, Jurisprudencija 19, 4 (2012): 1423–1437, https://ojs.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/110/103; Linas Meškys, Mažvydas Gerdvila, „Ar galima mediacija administraciniame procese Lietuvos Respublikoje?”, Teisės apžvalga 1, 12 (2015): 130–158, https://www.vdu.lt/cris/bitstream/20.500.12259/30778/1/2029-4239_2015_N_1_12.PG_130-158.pdf.

8 Agnė Tvaronavičienė, Natalija Kaminskienė, „Teisminės mediacijos taikymas administracinėje justicijoje“, *Lietuvos teisė 2019: esminiai pokyčiai* (2019): 29–33, https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/16248/2019%20Teise_1.4._Tvaronavic%20iene%20,%20Kaminskiene%20.pdf?sequence=1; Agnė Tvaronavičienė, Vaidas Milius, „Mediacijos taikymas ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo stadijoje: prielaidos ir sąlygos taikesniam procesui“, *Lietuvos teisė 2020: esminiai pokyčiai. II dalis* (2020): 34–44, https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/17273/Lietuvos_teis%C4%97_II_dalis-36-46.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

9 Aurimas Banys, „Neteisminė mediacija Lietuvos administraciniame procese: koncepcija ir plėtros kryptys“, *Jurisprudencija* 21, 4 (2014): 1117–1139, https://ojs.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/4020/3830.

pratęsia autorių 2021 m. atliktą tyrimą administracinių ginčų mediacijos ir jos sėkmės sampratos konstitucinio atsakingo valdymo principo kontekste[10]. Nustačius, kad galimybė taikyti intervencinę administracinių ginčų mediaciją ne tik neprieštarauja konstituciniam atsakingo valdymo principui, kuris apima ir gero administravimo principą, bet, modernėjant viešojo administravimo sistemai ir visuomenei, turėtų tapti neatskiriama sudėtine jo dalimi, kyla nauji klausimai, susiję su tuo, kaip efektyviausiai išnaudoti mediacijos teikiamus privalumus. Tai veda prie šiame straipsnyje nagrinėjamos mokslinės problemos formulavimo: ar mediacija gali būti pritaikoma siekiant užkirsti kelią administracinių ginčų kilimui ar neeskaluoti administracinį ginčą ankstyvojoje jo kilimo stadijoje?

Atitinkamai, šio straipsnio tikslas – nustatyti, kodėl ir kaip mediacija galėtų būti pasitelkiama administracinių ginčų prevencijai ar kaip priemonė užkirsti kelią administraciniam ginčui eskaluoti. Siekiant šio tikslo, keliami tokie uždaviniai: atskleisti mediacijos taikymo administracinio ginčo kilimo ir sprendimo stadijose poreikį pagal jai keliamus tikslus, pateikti prevencinės mediacijos sampratą ir įvertinti mediacijos kaip priemonės, skirtos užkirsti kelią administraciniam ginčui eskaluoti, taikymo galimybes viešajame administravime.

Vykdant tyrimą, buvo atlikta mokslinės literatūros analizė tiriamuoju klausimu. Taikant dokumentų analizės metodą, buvo tiriamos su prevencinės ir ankstyvosios stadijos mediacijos taikymu viešajame administravime susijusios teisės aktų nuostatos ir teismų praktika. Pasitelkus loginį analitinį ir apibendrinimo metodus, buvo suformuotos tyrimo išvados.

1. Mediacijos taikymo administracinio ginčo kilimo ir sprendimo stadijose tikslai ir prasmė

Taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) sistemos plėtros koncepcijoje, patvirtintoje Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2015 m. rugsėjo

10 Agnė Tvaronavičienė, Salvija Mulevičienė, „Administracinių ginčų mediacija ir jos sėkmės samprata konstitucinio atsakingo valdymo principo kontekste“, iš *Konstitucija ir Teisinė Sistema. Liber Amicorum Vytautui Sinkevičiui* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2021), 539–570.

17 d. įsakymu Nr. 1R-268 (toliau – Plėtros koncepcija), buvo nurodyta, kad mediacijos instituto įtvirtinimas administraciniame procese yra tikslingas, kadangi taikant mediaciją mažinama konfrontacija tarp visuomenės, valstybės tarnautojų ir viešojo administravimo subjektų; mažinamas teismuose nagrinėjamų bylų skaičius; užtikrinama efektyvi subjektinių teisių gynyba, netaikant sudėtingų teisminio nagrinėjimo procedūrų[11].

Deja, nei Plėtros koncepcijoje, nei administracinius ginčus ir jų sprendimą reguliuojančiuose teisės aktuose įstatymų leidėjas nėra detalizavęs, kada būtų tikslingiausia taikyti mediaciją ir kokie tikslai jai galėtų būti keliami.

Taigi, pirmiausia, pasitelkus konkrečius pavyzdžius, išskiriami pagrindiniai momentai, kada gali būti taikoma mediacija sprendžiant administracinius ginčus ir kodėl yra tikslinga ją pasitelkti būtent identifikuotame administracinio ginčo vystymosi etape.

1.1 Prevencinė mediacija kaip priemonė išvengti administracinio ginčo kilimo

Kaip kyla administracinis ginčas, arba, kitaip tariant, atsiranda prielaidos konflikto viešojo administravimo srityje kilimui? Pirmiausia, viešojo administravimo srityje išskirtinos kelios potencialaus ginčo kilimo situacijos priklausomai nuo to, kas inicijuoja tam tikrą situaciją viešojo administravimo srityje. Pirma, tai yra situacijos, kai šalis, kuri nėra viešojo administravimo subjektas, kreipiasi į jį siekdama tam tikrų tikslų. Antra – kai viešojo administravimo subjektas, vykdydamas savo funkcijas, identifikuoja įtampą tarp jo ir viešojo administravimo subjektu nesančio subjekto.

Pirmu atveju, kaip jau buvo minėta, tai šalis, nesanti viešojo administravimo institucija, kuri siekia tam tikro rezultato ar pokyčio, patenkančio į viešojo gyvenimo reguliavimo sritį. Pvz., našlė, kuri paveldėjo savo sutuoktinio turtą, pateikia Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybai (SODRA) prašymą išmokėti jai jos mirusio sutuoktinio negautos socialinio draudimo senatvės pensijos kompensuojamąsias sumas, praleidusi

11 „Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2015 m. rugsėjo 17 d. įsakymas Nr. 1R-268 „Dėl taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) sistemos plėtros koncepcijos patvirtinimo““, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/b84a2a305d3b11e589fccd6fa118e11c.

teisės aktais nustatytą terminą; asmuo kreipiasi su prašymu patvirtinti privataus miško miškotvarkos projektą, kuriame numatyta, be kita ko, įrengti ir įvairių poilsio paskirties objektų: suoliukų, pavėsinių, takų; asmuo 2020 metais pateikia prašymą grąžinti mokesčio permoką, kuri susidarė 2015 metais (mokesčių administratorius įpareigotas grąžinti tik tokią mokesčio permoką, kuri yra susidariusi už einamuosius ir prieš juos einančius trejus kalendorinius metus). Visais šiais atvejais privatus subjektas kreipiasi į viešojo administravimo instituciją, kuri turi priimti administracinį sprendimą. Nors administracinis ginčas dar nekilęs, tačiau dėl to, kad situacijos faktų vertinimas ir teisinių nuostatų vertinimas nėra vienareikšmiškas, ryškėja potencialaus konflikto užuomazga, nes akivaizdu, kad tarp šių subjektų gali kilti administracinis ginčas. Viešojo administravimo institucija turi kelis galimus elgesio būdus: pirma, priimti sprendimą vadovaudamasi turima informacija ir nepažeisdama savo diskrecijos ribų. Pvz., grįžtant prie jau aptartų hipotetinių situacijų, atmesti našlės prašymą, nes jis pateiktas formaliai praleidus teisės akte nustatytą terminą ir taip „užprogramuoti“ administracinio ginčo kilimą, kai tokiu sprendimu nepatenkintas asmuo teiks skundą. Antros situacijos atveju – nesuderinti miškotvarkos projekto, nes pavėsinių įrengimas numatytoje vietoje trikdytų miško gyvūnus ir taip vėl galėtų kilti administracinis ginčas. Trečiu atveju – negrąžinti mokesčio permokos, nes, nors permoka tikrai susidariusi, tačiau, mokesčių administratoriaus nuomone, asmuo jau 2016 metais turėjo žinoti apie susidariusią permoką, todėl pavėlavo pateikti prašymą. Taip visais trimis atvejais yra gana aiškios potencialaus administracinio ginčo užuomazgos. Tačiau šiuo momentu viešojo administravimo institucija galėtų užkirsti kelią administraciniam ginčui kilti pasitelkdama mediaciją kaip konfliktų valdymo priemonę arba naudoti mediacijos technikas siekdama išsiaiškinti ne tik teisines pareiškėjo pozicijas, bet ir jo interesus bei galimų sprendimų alternatyvas savo diskrecijos ribose, nepažeisdama imperatyvių viešosios teisės reikalavimų. T. y. pirmosios situacijos atveju, naudojantis nešališko mediatoriaus pagalba, galbūt pavyktų išsiaiškinti, kodėl asmuo praleido terminą pateikti prašymą. Galbūt tai nutiko dėl to, kad SODRA jos neinformavo apie tokių kompensuojamųjų sumų egzistavimą ir taip pažeidė gero administravimo principą. Galbūt pokalbio metu paaiškėtų, kad galimas ir kitoks susidariusios situacijos sprendimas: administracinis ginčas nekiltų, jei būtų suteikta galimybė prašyti atnaujinti

terminą, nes jis praleistas dėl svarbių, nuo pareiškėjos nepriklausančių aplinkybių. Patvirtinus tokių aplinkybių buvimą, būtų galima išnagrinėti prašymą iš esmės. To nepadarius, gali kilti ilgas ir brangiai kainuojantis teisinis ginčas. Praktikoje tokių situacijų gausu[12]. Antrosios hipotetinės situacijos atveju, derinant miškotvarkos projektą, susėdus šalims kartu ir su mediatoriumi bendrai ieškant abi puses tenkinančio sprendimo interesų, o ne pozicijų pagrindu, galbūt paaiškėtų, kad pavėsinių įrengimas iš esmės yra galimas, tačiau reikia pakeisti vietą, kurioje jos numatytos, ir tam tikrus jų parametrus. Taigi, šie atvejai puikiai iliustruoja, kad, dar ir nesant administracinio ginčo, esama erdvės mediacijai, taikytinai siekiant išvengti administracinio ginčo kilimo.

Antru atveju viešojo administravimo institucija, atlikdama savo funkcijas, sukurs padarinius, kurie paveiks konkretaus asmens, asmenų grupės ar visos visuomenės interesus. Vienose situacijose toks poveikis apsiribos tik santykiu tarp konkrečių pavienių subjektų (pvz., pateiktas privalomas nurodymas atliekų tvarkytojui arba Valstybinei asmens duomenų inspekcijai, atlikus patikrinimą įmonei paskirta bauda už Bendrojo duomenų apsaugos reglamento pažeidimą). Tokiu atveju atsiranda tokios prielaidos kaip ir aukščiau aptartų situacijų atžvilgiu kilti konfliktui, kuris gali lengvai transformuotis į administracinį ginčą.

Kitais atvejais viešojo administravimo institucijos veiksmai gali paveikti didelę visuomenės dalį, pvz., tokie veiksmai kaip viešojo administravimo institucijos sprendimas statyti metro ar perimti visuomenės poreikiams dalį privačios žemės, kurios reikia kariniam poligonui įrengti. Galima ir mišraus pobūdžio situacija, kai tam tikro rezultato gavimą inicijuoja privatus subjektas, tačiau nuo to, kaip šį prašymą išspręs viešojo administravimo ins-

12 Žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. liepos 14 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A-1510-756/2021, kurioje konstatuota, kad „LVAT vertinimu, nors teisės aktai imperatyviai nenumatė Vilniaus skyriui pareigos informuoti pareiškėją apie teisę gauti jos mirusiam sutuoktiniui neišmokėtą pensijos kompensuojamąją dalį, tačiau atsižvelgiant į tai, kad pareiškėja ne kartą lankėsi šiame skyriuje, siekdama gauti našlės pensiją, laikydamasis gero administravimo principo, atsakovas turėjo ir galėjo pareiškėjai pateikti tokią informaciją. Atsižvelgdama į tai, teisėjų kolegija sprendė, kad atsakovo veiksmai (neveikimas) neatitiko gero administravimo principo, nes jis neveikė pakankamai rūpestingai. Teismas iš dalies tenkino pareiškėjos skundą, panaikindamas Valdybos Sprendimą ir įpareigodamas Vilniaus skyrių išnagrinėti pareiškėjos prašymą iš naujo“, Infolex, https://www.infolex.lt/tp/2011634.

titucija, priklauso daugelio kitų žmonių ar visos visuomenės interesas, pvz., pelno siekianti įmonė prašo išduoti leidimą statyti degalinę privačiame žemės sklype kaimo teritorijoje, tačiau apie tai sužinojusi kaimo bendruomenė pradeda rengti protestus, nes degalinė suprojektuota per arti gyvenamųjų namų. Ir ypač šiais atvejais yra itin didelė galimybė užkirsti kelią konfliktui dar iki administracinio ginčo kilimo arba užkirsti kelią tokiam ginčui pasitelkus mediaciją.

Teisės doktrinoje pagrįstai nurodoma, kad administraciniame procese ginčai gali kilti ne tik dėl teisės pažeidimo, o tai suponuoja negatyvaus teisės taikymo poreikį, bet žymiai dažniau ginčai kyla ir atsiranda poreikis ieškoti kompromisų dėl administracinių teisinių santykių transformacijos (teisinių santykių sukūrimo, pakeitimo ir panaikinimo), kuri administraciniame procese pasireiškia pozityviu teisės taikymu. Būtent šiuo pozityviuoju teisės taikymu ir pasireiškia prevencinė ginčų kilimo administraciniame procese paskirtis[13].

Visais aukščiau aprašytais atvejais kyla potenciali konflikto galimybė ir mediacija jau šioje stadijoje gali būti naudinga gerinant šalių tarpusavio komunikaciją, ypač tada, kai būtina abiem šalims išaiškinti (išsiaiškinti) teisinį reguliavimą ir realias šalių galimybes konfliktinėje situacijoje[14]. Taigi, mediacija gali būti taikoma ir tada, kai konkretus ginčas dar nėra kilęs, tačiau yra požymių, kad jis gali kilti, jeigu nebus pradėtos derybos ir nebus ieškoma ginčų prevencijos priemonių ir sprendimų tarpininkaujant mediatoriui[15].

Priklausomai nuo situacijos, pirmasis signalas apie galimą konfliktą, kuris vėliau gali išsivystyti į administracinį ginčą, yra privačių subjektų kreipimasis į viešojo administravimo instituciją dėl tam tikrų interesų

13 Aurimas Banys, „Neteisminė mediacija Lietuvos administraciniame procese: koncepcija ir plėtros kryptys“, *Jurisprudencija* 21, 4 (2014): 1122, https://ojs.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/4020/3830.

14 Alexander Balthasar, „Alternative Dispute Resolution in Administrative Law: A Major Step Forward to Enhance Citizens' Satisfaction or Rather a Trojan Horse for the Rule of Law?“, *ELTE Law Journal* 1 (2018): 14–15, https://eltelawjournal.hu/wp-content/uploads/2019/07/02_Balthasar_.pdf.

15 Aurimas Banys, „Neteisminė mediacija Lietuvos administraciniame procese: koncepcija Ir plėtros kryptys“, *Jurisprudencija* 21, 4 (2014): 1121, https://ojs.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/4020/3830.

tenkinimo, t. y. dar prieš šiai priimant administracinį sprendimą (situacija, kai priėmus šalies pareiškimą / prašymą kompetentingoje viešojo administravimo institucijoje, matyti, kad viešojo administravimo subjekto veikloje susidurta su teisiškai neapibrėžta situacija, arba situacija, kai viešojo administravimo institucija priima sprendimą ir apie jį ir galimas neigiamas jo pasekmes informuoja suinteresuotus asmenis), arba jau po tam tikro pirminio preliminaraus administracinio sprendimo pradėti darbų procedūrą priėmimo, kai suinteresuoti asmenys apie juos sužino vykdant viešinimo pareigą, pvz., pristačius visuomenei susipažinimui degalinės statybos projektą, oro uosto plėtros koncepciją ir pan.

Paul Prasow dar 1950 m. teigė, kad valanda prevencinės mediacijos gali pakeisti daugybę dienų, praleistų kovoje sprendžiant teisinį ginčą[16]. Akivaizdu, kad bet koks konfliktas ankstyvose jo raidos stadijose yra lengviau suvaldomas bei gali būti greitai ir visiems laikams sureguliuojamas. Taip teigiama dėl to, kad kuo anksčiau imamasi priemonių konflikto prevencijai ar valdymui, tuo geresnių rezultatų galima pasiekti. Ankstyvosiose konflikto stadijose šalys viena kitos atžvilgiu nejaučia didelio priešiškumo, yra linkusios labiau įsiklausyti, o kadangi į ginčo sprendimą dar nėra investavusios nei laiko, nei pinigų, paprastai jos yra lankstesnės, nebijo prarasti orumo sutikdamos ir su kompromisinėmis susitarimo sąlygomis. Tokia logika įstatymų leidėjui yra suprantama ir viešojo administravimo srityje jau esama pavyzdžių, rodančių, kad esama galimybių tolimesniam įrankių, skirtų išvengti administracinių ginčų kilimo, plėtojimui.

Pvz., tolesnio ginčo kilimo užkardymo tikslais mokesčių teisėje tais atvejais, kai apskaičiuojant mokesčius susiduriama su teisiškai ne be išlygų vertintina ar neapibrėžta situacija, yra aiškiai numatyta galimybė mokesčių administratoriui ir mokesčių mokėtojui pasirašyti susitarimą dėl mokesčio ir su juo susijusių sumų dydžio, jei, apskaičiuojant mokesčius, nė viena iš šalių neturi pakankamai įrodymų savo apskaičiavimams pagrįsti. Pasirašęs tokį susitarimą, mokesčių mokėtojas praranda teisę ginčyti mokesčio apskaičiavimo teisingumą, o mokesčių administratorius –

16 Paul Prasow, „Preventive Mediation: A Technique to Improve Industrial Relations“, *Labor Law Journal* 1, 11 (August 1950): 866–868.

apskaičiuoti didesnę sumą negu nurodyta susitarime. Minėtas susitarimas gali būti pasirašytas mokestinio tyrimo ar mokestinio patikrinimo metu, taip pat visų mokestinių ginčų nagrinėjimo etapų metu (Mokesčių administravimo įstatymo 71 str.)[17]. Nors mediacijos taikymo galimybės mokestinių ginčų kilimo stadijoje teisės aktai šiuo metu neįtvirtina, tačiau logiškai darytina išvada, kad prieš pasirašant tokio pobūdžio susitarimą dėl mokesčių gali būti naudojamos mediacinės technikos, kad būtų pasiektas abiem pusėms priimtinas sprendimas, užkertantis kelią administraciniam ginčui kilti.

Taip pat akcentuotina, kad nemaža administracinių ginčų dalis kyla dėl informacijos stokos ir komunikacinio pobūdžio problemų. Prevencinės mediacijos pasitelkimas matant, kad esama nesusikalbėjimo pradinėje klausimo sprendimo stadijoje, gali užkirsti kelią ginčui kilti. Ankstyvas mediacijos pasitelkimas šiuo momentu gali tapti svarbia ginčų kilimo prevencijos priemone, nes ginčo šalys šioje stadijoje dar nėra į ginčo sprendimą investavusios daug laiko, emocijų ir lėšų, dar neįtraukti kiti joms konsultacijas teikiantys asmenys ar administracinių ginčų sprendimo institucijos. Šioje stadijoje mediacija, kaip prevencinė priemonė, kuri padeda užkirsti kelią administraciniams ginčams kilti, gali padėti rasti sprendimus, kurie atitinka daugelio suinteresuotų asmenų lūkesčius, nesukelia interesų konflikto, o kartu išnyktų ir poreikis ginti pažeistus interesus taikant formaliuosius ginčų sprendimo metodus.

Teisės doktrinoje taip pat minima, kad mediacijai būdingas universalumo principas, kuris leidžia atrasti platesnį mediacijos taikymo lauką: tada, kai konkretus ginčas dar nekilęs, tačiau esama požymių, kad jis gali kilti, jeigu nebus pradėtos derybos ir nebus ieškoma ginčų prevencijos priemonių bei sprendimų tarpininkaujant mediatoriui[18].

Apibendrinant būtina pabrėžti, kad prevenciškai taikoma mediacija iki administracinio ginčo kilimo – tai galimybė užmegzti socialinį dialogą ir suderinti skirtingus interesus anksčiausiose konfliktų stadijose, kai

17 „Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas“, *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 63-2243, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.231855/asr.

18 Aurimas Banys, „Neteisminė mediacija Lietuvos administraciniame procese: koncepcija ir plėtros kryptys“, *Jurisprudencija* 21, 4 (2014): 1121, https://ojs.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/4020/3830.

tarp šalių kyla įtampa, kuri dar net nėra išreikšta abipusiais veiksmais, demonstruojančiais kritinį konflikto šalių prisiimtų pozicijų nesuderinamumą.

1.2. Ankstyvosios administracinio ginčo stadijos mediacija kaip priemonė išvengti ginčo eskalavimo

Kai tarp privataus subjekto ir viešojo administravimo subjekto kyla konfliktas, tačiau šalys dar nepasiekia skundo pateikimo kompetentingai ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijai ar teismui stadijos, mediacija gali sustabdyti tokį ginčo eskalavimą.

Lietuvoje taikos sutarties institutas, kuris yra įtvirtintas Administracinių bylų teisenos įstatymo[19] 51 str. 1 d., nukreiptas į taikų teisminio ginčo (bylos) užbaigimą ir nenumato galimybės taikos sutartimi užkirsti kelią teisminio ginčo atsiradimui ateityje. Taigi, reikia konstatuoti, kad tikrosios neteisminės mediacijos galimybės Lietuvoje šiuo metu nėra. Svarstymų Seime metu idėja dėl galimybės taikyti administraciniuose ginčuose neteisminę mediaciją administraciniuose ginčuose visa apimtimi (iki kreipimosi į *quasi* teismines institucijas ar teismus, visose administracinių ginčų kategorijose) nebuvo sutikta palankiai. Buvo nurodyta, kad šiam klausimui reikia detalios analizės ir aptarimo, nes tokio pobūdžio pokyčiai turėtų poveikio įvairioms viešojo administravimo sritims[20].

Dar iki skundo pateikimo kompetentingai ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijai organizuota mediacija galėtų padėti viešojo administravimo subjektams ir piliečiams išsiaiškinti nesutarimus ir realias kiekvieno iš jų galimybes teisiniame ginče bei atvertų perspektyvą rasti kitų

19 „Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas“, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 13-308, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.72290/asr.

20 „Lietuvos Respublikos mediacijos įstatymo Nr. X-1702 pakeitimo įstatymo, Lietuvos Respublikos civilinių ginčų taikinamojo tarpininkavimo įstatymo Nr. X-1702 pakeitimo įstatymo Nr. XIII-534 2 straipsnio pakeitimo įstatymo, Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 20, 28, 36, 40, 44, 51, 56, 59, 67, 79 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 79^1, 79^2 straipsniais įstatymo, Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo Nr. VIII-1031 pakeitimo įstatymo projektų derinimo pažyma“, LRS, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/fabef6d0a9f911e8aa33fe8f0fea665f?jfwid=-2icx9k1ht.

galimybių tenkinti jų teisėtus interesus ir / ar išvengti tolesnio administracinio ginčo eskalavimo. Taip ne tik būtų atkurta socialinė taika, bet ir nebeprireiktų perėjimo į *quasi* teisminį ar teisminį ginčą, nes tradicinis ginčų sprendimas remiasi tuo, kad ginčas jau yra kilęs, o ginčų prevenciją ir valdymą suponuoja mediacijoje taikomi stiliai ir į interesus orientuotos derybos, kai ginčas yra dar tik prasidėjęs[21].

Pvz., Austrijoje esama nemažai sėkmingos mediacijos aplinkos apsaugos srityje pavyzdžių dėl pokyčių, kuriuos inicijavo viešojo administravimo institucijos ir kurie reikšmingai paveikė vietos bendruomenes ir visuomenę. Vienu iš atvejų Pietų Tirolio valdžios institucijos priėmė sprendimą iš esmės modernizuoti vietos oro uosto infrastruktūrą ir buvo parengtas planas greta pakitusių privalomų techninių reikalavimų (apšvietimo, Šengeno kriterijų vykdymo) taip pat iš esmės prailginti pakilimo takus siekiant, kad pagerinus infrastruktūrą padaugėtų keleivių (nuo 80 000 iki 350 000 per metus). Buvo akivaizdu, kad vietos bendruomenė pajustų neigiamą poveikį dėl padidėjusio triukšmo lygio, todėl ji buvo nusistačiusi itin neigiamai ir pradėjo kelti klausimus dėl modernizavimo priemonių teisėtumo ir būtinumo. Siekdama išvengti konflikto eskalavimo, vietos valdžia pasiūlė organizuoti mediacijos procesą ir nustatė tokius jos tikslus: suteikti platformą konstruktyviai diskusijai oro uosto modernizavimo šalininkams ir priešininkams; ieškoti sprendimo, kuris sulauktų didžiausio palaikymo visame regione; iš pradžių susikoncentruoti į bendro sprendimo paiešką dėl pokyčių regione, susijusių su techninių reikalavimų vykdymu (apšvietimo, kelių infrastruktūros aplink oro uostą sutvarkymo) ir tik tada pereiti prie oro uosto pakilimo takų išplėtimo klausimo. Mediacijos procese dalyvavo 53 įvairūs asmenys. Pats mediacijos procesas susidėjo iš įvadinės fazės: intensyvių pokalbių su suinteresuotais asmenimis vietos bendruomenėse, komunikacijos, sąlygų mediacijai sudarymo, ir pagrindinės fazės: mediacijos forumų vedimo, oficialios svetainės, skirtos proceso viešumui užtikrinti, sukūrimo, ekspertų pakvietimo pasisakyti, pasiūlymų išdiskutavimo. Dalyviai įvertino šį Pietų Tirolio valdžios sprendimą organizuoti mediaciją tokiu būdu kaip itin inovatyvų ir sudariusį galimybę atvirai ir tinkamai diskusijai siekiant išvengti konflikto eskalavimo.

21 David Spencer, Michael Brogan, *Mediation Law and Practice* (Cambridge: University Press, 2006), 460.

Mediacijoje buvo pasiektas susitarimas modernizuoti oro uosto techninius parametrus, tačiau neilginti pakilimo takų ir šalia gyvenvietės pagal greitkelį įrengti apsaugos nuo triukšmo sienas. Pastebėtina, kad mediacijos kaštus padengė Pietų Tirolio valdžia[22].

Šis pavyzdys labai gerai iliustruoja mediacijos ankstyvojoje administracinio ginčo sprendimo stadijoje galimybes ir svarbą.

Taip pat pastebėtina, kad viešojo administravimo srityje dėl teisinio reguliavimo kompleksiškumo žmonės ne visada tiksliai identifikuoja, kokio administracinio sprendimo reikia jų interesui patenkinti, kokių esama sprendimo variantų jų materialinei gyvenimiškai problemai spręsti. Todėl jie gali pateikti viešojo administravimo institucijai prašymą su suformuluota vienintele jiems žinoma teisine pozicija, kurios viešojo administravimo institucija pagal jai suteiktus įgaliojimus negalėtų patenkinti ir turėtų atmesti. Tačiau, jei esama ne vieno galimo konkrečios problemos sprendimo varianto, daugiausia galimybių kilusiai problemai spręsti žino ir gali pasiūlyti būtent ta viešojo administravimo institucija, kuri atsakinga už konkrečią administracinę sritį, o ne ginčą sprendžianti išorės institucija. Todėl mediacija šioje stadijoje gali būti paranki kaip galimų sprendimų identifikavimo ir aptarimo įrankis. Atitinkamai, būtina stiprinti mediacijos ir jos sėkmės suvokimą ne vien per taikos sutarčių institutą, bet per galimų problemų sprendimo būdų identifikavimą ir siūlymą šalims viešojo administravimo institucijoje. Taip mediacija galėtų ne tik užkirsti kelią tolesniam ginčui eskaluoti ir persikelti į teismą ar *quasi* teisminę instituciją, bet ir stiprintų teigiamą viešojo administravimo institucijų įvaizdį, didintų visuomenės pasitikėjimą jomis.

Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijoje „Dėl bylinėjimosi tarp administravimo institucijų ir privačių asmenų alternatyvų“[23] taip pat pabrėžiama, kad alternatyvių ginčo sprendimo būdų, tarp jų ir mediacijos, taikymas sprendžiant administracinius ginčus gali priartinti administravi-

22 Žr. Austrijos federalinės klimato apsaugos, aplinkos, energijos, mobilumo, inovacijų ir technologijos ministerijos tinklapį, kuriame skelbiama informacija apie dalyvaujamosios demokratijos iniciatyvas, tarp kurių pateikiama ir įvairių administracinių ginčų mediacijos pavyzdžių: https://partizipation.at/praxisbeispiele/mediation-airport-bozen-dolomiten/.

23 „2001 m. rugsėjo 5 d. Europos Tarybos komiteto rekomendacija „Dėl bylinėjimosi tarp administravimo institucijų ir privačių asmenų alternatyvų““, COE, https://wcd.coe.int/ ViewDoc.jsp?id=220409&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75.

mo institucijas prie visuomenės, garantuoti paprastesnes, ekonomiškesnes ir lankstesnes valstybės ir visuomenės grupių ginčų sprendimo galimybes.

Apibendrinant teigtina, kad mediacijos taikymas ankstyvosiose ginčo sprendimo stadijose yra svarbi priemonė siekiant išvengti tolimesnio ginčo eskalavimo, šalių finansinių ir laiko resursų investicijų į formaliuosius teisinius procesus, be to, tai galimybė rasti alternatyvius, teisėtus šalių interesų tenkinimo būdus, apie kuriuos privatūs subjektai gali neturėti informacijos. Tokio dialogo metu pasiekiamas ir papildomas tikslas – užtikrinamas glaudesnis visuomenės ir viešojo administravimo institucijų bendradarbiavimas.

1.3. Mediacijos taikymas *quasi* teisminių ir teisminių institucijų veikloje

Nepavykus rasti sprendimo ir išsiaiškinti situacijos, administracinis ginčas eskaluojasi ir pereina į stadiją, kai pasitelkiami išorės resursai, rengiami procesiniai dokumentai ir ginčas patenka į ikiteismines ginčo nagrinėjimo institucijas ar teismą. Tai brangiausia ginčo sprendimo stadija, kurią pasiekus dažnai santykiams tarp šalių jau būna būdingas stiprus priešiškumas ir vietoje interesų derinimo galimybės susiduriama su teisinių pozicijų formulavimu ir gynimu. Šioje stadijoje mediacijai keliami šie tikslai: išspręsti ginčą taikos sutartimi arba atkurti socialinę taiką kitomis priemonėmis (pvz., šaliai atsisakant skundo). Tai akcentuojama ir teisės doktrinoje. Pvz., A. Urmono matymu, mediacija gali būti laikoma sėkminga ir tais atvejais, kai ginčo, konflikto šalims nepavyksta susitaikyti, tačiau jos sugeba surasti visiems priimtinus iškilusių problemų sprendimo būdus[24]. Kitaip tariant, mediacija yra sėkminga ir tada, kai tenkinami ginčo šalių interesai jiems abiem priimtinu būdu ir tai neturi būti siejama tik su jų pozicijų (pirminių keliamų reikalavimų) ginče tenkinimu.

Apie mediacijos taikymą *quasi* teisminių ir teisminių institucijų veikloje doktrinoje yra atlikta nemažai tyrimų, tad detalesnė analizė šiame straipsnyje neatliekama.

24 Algimantas Urmonas, Administracinės teisės magistrantūros studijų programos mokymo dalyko „Žmogiškųjų santykių administracinis teisinis reguliavimas“ koncepcija, cituota iš Ugnius Trumpulis, “Teorinės ir praktinės mediacijos taikymo prielaidos sprendžiant administracinius ginčus Lietuvoje”, *Jurisprudencija* 19(4) (2012): 1423–1437, https://ojs.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/110/103.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad, jei *quasi* teismine ir teismine administracinių ginčų mediacija siekiama išspręsti kilusį administracinį ginčą iš esmės atstatant teisinę taiką (stengiantis, kiek tai įmanoma, atstatyti ir socialinę taiką), tai prevencinė ir ankstyvosios stadijos mediacija būtų itin naudingos gerinant šalių tarpusavio komunikaciją, ypač tada, kai abiem šalims būtina išaiškinti (išsiaiškinti) teisinį reguliavimą ir realias šalių galimybes konfliktinėje situacijoje[25]. Tokia dar iki skundo pateikimo kompetentingai ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijai organizuota mediacija padėtų viešojo administravimo subjektams ir piliečiams išsiaiškinti nesutarimus ir realias kiekvieno iš jų galimybes ginče bei atvertų perspektyvą rasti kitų galimybių tenkinti jų teisėtus interesus[26].

Įdomu pastebėti, kad, nepaisant šio administracinio ginčo stadijų eiliškumo, Lietuvoje pirmiausia mediacijos galimybė buvo įtvirtinta paskutiniojoje administracinio ginčo kilimo stadijoje, t. y. tada, kai kilusio ginčo nepavyksta išspręsti ankstyvojoje stadijoje ir viešojo administravimo institucijos veika nepatenkinta šalis kreipiasi į ginčų sprendimų instituciją. Atitinkamai toliau analizuojama, ar Lietuvoje yra poreikis taikyti mediaciją prevenciniais tikslais ir ankstyvojoje stadijoje, bei kokios galėtų būti tokio modelio įvedimo perspektyvos.

2. Prevencinės ir ankstyvosios stadijos mediacijos taikymo perspektyvos Lietuvoje

Administracinės teisės doktrinoje nurodoma, kad viešojoje teisėje, reguliuojančioje demokratinės visuomenės santykius, būtina plačiau taikyti privatinėje teisėje įprastus demokratinius ir lanksčius reguliavimo mechaniz-

25 Alexander Balthasar, „Alternative Dispute Resolution in Administrative Law: A Major Step Forward to Enhance Citizens' Satisfaction or Rather a Trojan Horse for the Rule of Law?", *ELTE Law Journal* 1 (2018): 14–15, https://eltelawjournal.hu/wp-content/uploads/2019/07/02_Balthasar_.pdf.

26 Agnė Tvaronavičienė, Vaidas Milius, „Mediacijos taikymas ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo stadijoje: prielaidos ir sąlygos taikesniam procesui", *Lietuvos teisė 2020: esminiai pokyčiai. II dalis* (2020): 34–44, https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/17273/Lietuvos_teis%C4%97_II_dalis-36-46.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

mus[27]. Akivaizdu, kad nuolat kintantys viešojo pobūdžio teisiniai santykiai reikalauja modernaus požiūrio ir imlumo naujovėms. Taigi, kyla poreikis ieškoti naujų įrankių, kurie padėtų viešojo administravimo subjektams tapti atviresniems visuomenei. Vienos iš svarbiausių tobulinimo sričių – komunikacija su asmenimis, kuriems yra teikiamos viešosios paslaugos, ir konfliktų prevencija.

Mediacija gali būti tinkamas įrankis administravimo sistemai demokratizuoti[28] ne tik tada, kai kalbama apie administracinius ginčus, kuriems spręsti vadovaujantis galiojančiais Lietuvos Respublikos teisės aktais neišvengiamai būtina intervencija, bet ir tada, kai siekiama užmegzti socialinį dialogą tarp viešojo administravimo subjektų ir asmenų, kurie naudojasi jų teikiamomis viešosiomis paslaugomis, prieš priimant sprendimus įsigilinti į visų suinteresuotų asmenų interesus ir lūkesčius. Toks mediacijos taikymas įgyvendintų jos konfliktų prevencijos potencialą. Jungtinių Amerikos Valstijų prezidentas D. D. Eisenhoweris savo rinkiminės kampanijos metu pažymėjo, kad mediacija yra pažangus įrankis tada, kai juo naudojamasi prieš įsiplieskiant ginčams, nei, kaip kad dažniausiai būna, tada, kai šalys jau yra susipriešinusios[29]. Taikant mediaciją prevenciškai taikinamojo pobūdžio procedūra pravedama dar prieš kylant ginčui ir gali efektyviai užkirsti kelią ginčui kilti ateityje. Kaip jau minėta, prevencinė ir ankstyvosios ginčo stadijos mediacija užsienyje plačiai taikoma siekiant užkirsti kelią ginčams dėl aplinkos apsaugos reikalavimų ar teritorijų planavimo[30].

Nešališkas mediatorius pasitelkiamas diskusijai moderuoti tarp potencialaus ginčo šalių. Jis struktūruotu, konstruktyviu dialogu siekia išsiaiškinti

27 Gytis Kuncevičius, „Administracinės sutarties institutas ir jo teorinis pagrindimas“ (daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2011), https://vb.mruni.eu/object/elaba:1965563/1965563.pdf.

28 Eimantė Šilvaitė, „Taikos sutartis kaip teisminės mediacijos administraciniame procese pagrindas“, *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis* 35 (2018): 311–329, https://www.lvat.lt/doclib/szob080n6aqwwcyfgye1134d28hd2qsg.

29 Carl Sallade, „Preventive Mediation: What It Is and What It Has Been“, Industrial and Labor Relations Forum 9, 4 (1973): 8.

30 Tokia patirtis taikoma, pvz., Austrijoje, Prancūzijoje (plačiau apie tai, pvz., „Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2015 m. rugsėjo 17 d. įsakymas Nr. 1R-268 „Dėl taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) sistemos plėtros koncepcijos patvirtinimo““, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/b84a2a305d3b11e589fccd6fa118e11c). Taip pat žr. pvz., Austrijoje https://partizipation.at/praxisbeispiele/.

skirtingus šalių interesus ir padėti joms rasti tinkamiausius sprendimus. Tokia mediacija neabejotinai yra pažangi ir efektyvi socialinio dialogo vedimo technika, kurią taikant administracinė sistema būtų demokratizuojama.

Tam tikrose viešojo administravimo srityse ankstyvas mediacijos taikymas galėtų padėti viešojo administravimo subjektams ir piliečiams išsiaiškinti įtampą keliančius klausimus ir realias kiekvieno iš jų galimybes bei atvertų perspektyvą rasti kitų galimybių kuo didesne apimtimi tenkinti jų teisėtus interesus[31].

Taikant mediaciją prevenciškai ypač svarbios išlieka tokios mediacijos taisyklės kaip savanoriškas šalių įsitraukimas ir mediatoriaus nešališkumas.

Šalių tarpusavio derybos mediacijoje gali būti pozityviosios ir negatyviosios. Pozityviųjų derybų atveju deramasi prieš naujo santykio sukūrimą, t. y. bendravimo būdu tariamasi dėl ateities bendradarbiavimo gairių. Pvz., su visuomene derinamas naujo prekybos centro projektas. Jeigu šių pozityviųjų derybų stadijoje nerandama atsakymų ir sprendimų, tikėtina, kad laikui bėgant įtampą tarp skirtingų interesų grupių keliantys klausimai ir nepasitenkinimas augs, o konfliktas eskaluosis. Įtraukus į tokias derybas neutralų mediatorių, didėja tikimybė atrasti įtampos priežastis ir ieškoti sprendimų joms neutralizuoti. Negatyviųjų derybų atveju kalbama apie jau kilusio konflikto sprendimą tarpusavio bendravimo būdu. Čia taip pat puikiai pritaikomas mediacijos metodas, tačiau pastebima mažesnė šalių motyvacija išspręsti ginčą būtent mediacijos metu, nes kiekviena šalis yra įsitikinusi savo teisumu ir tiki savo galimybėmis pasiekti sėkmę formalių teisiamojo pobūdžio procedūrų metu (quasi teisminėse ir teisminėse institucijose).

Sekant užsienio šalių gerosios praktikos pavyzdžiais, manytina, kad itin sėkmingai mediacija galėtų būti taikoma aplinkos apsaugos, teritorijų planavimo, miestų infrastruktūros tobulinimo srityse ir Lietuvoje. Taigi, siekiant parodyti prevencinės mediacijos ar mediacijos ankstyvojoje stadijoje galimybes ir veiksmingumą, pilotinio pobūdžio mediacijos galėtų būti organizuojamos tais atvejais, kai reikiamus pokyčius viešojo administravimo srityje inicijuoja pati viešojo administravimo institucija.

31 Agnė Tvaronavičienė, Vaidas Milius, „Mediacijos taikymas ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo stadijoje: prielaidos ir sąlygos taikesniam procesui“, *Lietuvos teisė 2020: esminiai pokyčiai. II dalis* (2020): 34–44, https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/17273/Lietuvos_teis%C4%97_II_dalis-36-46.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Žinoma, kad mediacijos sėkmės užtikrinimui vien mediatoriaus pasitelkimo nepakanka. Pasak Carl Sallade, būtina mediacijos sėkmės sąlyga – šalių tikėjimas proceso sėkme. Prevencinis šio metodo taikymas yra patrauklus, tačiau jeigu šalys neturi pakankamai užsidegimo ir veržlumo, procesas nepavyks[32]. Taigi tradicinis savanoriškumo principas, būdingas intervencinei mediacijai, prevencinės mediacijos atveju turėtų būti esmingai papildomas ryškiu elementu – šalių motyvacija tartis.

Šiuo metu Lietuvoje viešojo administravimo institucijos kol kas nėra teisės aktais įpareigotos sudaryti galimybes savo vidinėje struktūroje spręsti atstovaujamos institucijos ir suinteresuotų asmenų ginčus organizuojant mediacijas. Vertinant prevencinės ir ankstyvosios stadijos mediacijos perspektyvas Lietuvoje, atkreiptinas dėmesys į tai, kad jų įvedimo ir taikymo sėkmė priklauso ne tik nuo tinkamo mediacijos tikslų įsivardijimo ir supratimo. Sprendimų priėmėjams būtina įvertinti ir praktinius aspektus, būtinus proceso sėkmei, tokius kaip mediacijos procedūrų, mediacijos paslaugų atlygintinumo reguliavimas ir aiškūs saugikliai viešojo administravimo institucijoms, rodantys, kad taikant mediaciją įmanoma užtikrinti tiek institucijos veiklos skaidrumą (žvelgiant tiek per antikorupcinę, tiek per gero administravimo prizmę), tiek ir viešojo intereso apsaugą.

Dėl teisinio reguliavimo plėtros pastebėtina, kad prevencinės ir ankstyvosios stadijos mediacijos procesas turėtų būti reglamentuojamas taip, jog užtikrintų proceso lankstumą, ir kad viešojo administravimo srityje mediaciją taikantys subjektai galėtų nesibaiminti, jog jie veikia įstatyme nenumatytu būdu, o jų veiksmai, mediacijoje administracinio ginčo šalims padedant išsaugoti socialinę ir teisinę taiką, nebūtų traktuojami kaip neteisėti. Nors mediacijos technikas viešojo administravimo institucijos, vadovaudamosi atsakingo valdymo ir gero administravimo principais, gali taikyti ir be teisinio reguliavimo pakeitimų, tačiau tai nereiškia, kad toks reguliavimas nėra politiškai tikslingas siekiant paskatinti mediacijos plėtrą prevencijos ar administracinių ginčų neeskalavimo tikslais.

Dėl mediacijos paslaugų atlygintinumo įdomu pastebėti, kad Lietuvoje vyrauja požiūris, kad mediacijos paslaugos ginčo šalims turi būti suteiktos

32 Carl Sallade, „Preventive Mediation: What It Is and What It Has Been“, *Industrial and Labor Relations Forum* 9, 4 (1973): 15.

nemokamai. Pvz., nemokamai šalys gali naudotis privaloma mediacija šeimos ginčuose, teismine mediacija, neteismine mediacija administraciniuose ginčuose. Iš vienos pusės, tai pozityvios skatinančios priemonės, kurias pasitelkia valstybė tam, kad visuomenėje skatintų santarvę. Tačiau, kita vertus, nemokamai gautos paslaugos yra mažiau vertinamos. Užsienio mokslininkų nuomone, šalys, kurios tarpusavyje pasidalija prevencinės mediacijos paslaugų kaštus, išnaudoja mediatoriaus teikiamą naudą kiek tik įmanoma. Jeigu tokia paslauga šalims tekainuoja sugaištą laiką, jos žino, kad, nepavykus tokiam procesui, jokių realių nuostolių jos nepatirs[33]. Tai veda prie mediacijos vertinimo kaip ne pagrindinio, o išankstinio ar pradinio konflikto sprendimo būdo, kuriam neskiriamas reikiamas dėmesys ir pasirengimas. Taigi, jei tai nereikalauja papildomų finansinių investicijų ar pasirengimo, akivaizdu, kad nededamos maksimalios pastangos siekiant rasti išeitį iš įtampą keliančių situacijų.

Dėl viešojo intereso apsaugos pabrėžtina, kad pritartina teisės doktrinoje išsakomai minčiai, jog prevencinė mediacija yra įrankis, tačiau tikrai – ne panacėja[34]. Taigi mediacija dėl būtinybės užtikrinti esminių viešojo administravimo principų taikymą ir viešąjį interesą nėra tinkama visais atvejais ir, pavyzdžiui, ankstyvosios stadijos mediacija nerekomenduotina tada, kai šalis siekia tam tikros privilegijuotos padėties, nesant informacinio neaiškumo, nes tai būtų nesuderinama su esminiais administracinės teisės principais (lygiateisiškumu, nediskriminavimu) Pvz., jei konkretus asmuo siekia įsigyti tam tikrą valstybės nuosavybę be aukciono, mediacijos vykdymas ir taikos sutarties sudarymas tokiu klausimu galėtų kelti regimybę visuomenei, kad taip suteikiama privilegijų vienam konkrečiam subjektui.

Kita vertus, mediacija visada galima siekiant išsiaiškinti tikruosius šalių interesus, veiklos galimybių apimtį, o kaip saugiklis viešojo administravimo institucijoms galėtų pasitarnauti ir taikos sutarties tvirtinimo ikiteisminėje ginčų sprendimo institucijoje ar teisme institutas. Įvertinus civilinių ginčų sprendimo patirtį, teigtina, kad taikos sutartys yra galimos ne tik vykstant teisminiam ginčo sprendimui, tačiau ir siekiant užkirsti kelią teisminiam

33 Carl Sallade, „Preventive Mediation: What It Is and What It Has Been“, *Industrial and Labor Relations Forum* 9, no. 4 (1973): 14–15.

34 *Ibid*., 1, 8.

ginčui. Esamas taikos sutarties apibrėžimas, pateiktas Civiliniame kodekse[35], galėtų būti pritaikytas ir sprendžiant administracinius ginčus, įtvirtinant taikos sutarties tvirtinimo institutą ikiteisminio administracinių ginčų sprendimo institucijose ar teisme ginčuose, kurie dar nėra pasiekę šių institucijų. Tai būtų saugiklis, kuris tiek viešojo administravimo subjektams, tiek privatiems subjektams leistų pasitikrinti savo taikaus susitarimo atitiktį imperatyvioms įstatymų normoms ir viešajam interesui bei užsitikrintų paprastesnį priverstinį tokių sprendimų vykdymą, o tai būtų aktualu tais atvejais, jei toks susitarimas dėl kažkokių priežasčių nebūtų vykdomas geranoriškai.

Kitas svarbus prevencinės ir ankstyvosios stadijos mediacijos ypatumas – išskirtinė reikšmė mediatoriaus nešališkumui. Ir intervencinėje, ir prevencinėje mediacijoje mediatorius turi veikti kaip nepriklausomas ir nešališkas asmuo. Pats mediatoriaus vaidmuo taikant mediaciją prevenciškai iš esmės nesikeičia. Rolf Valtin yra taikliai parašęs, kad prevencinės mediacijos atveju mediatorius greta savo kaip „gaisrininko“ vaidmens turi siekti ir nustatyti bei eliminuoti priežastis, kurios gali ateityje gaisrą sukelti[36]. Taigi, mediatoriaus akiratyje prevencinės mediacijos atveju – ne konkretus nesutarimas, o dirgikliai, kurie veikia šalių tarpusavio santykius. Iš esmės tai yra potencialios konflikto, o vėliau ir teisinio ginčo kilimo priežastys. Būtent jų identifikavimas ir neutralizavimas yra prevencinės mediacijos siekis. Tačiau tam, kad mediatoriaus vaidmuo būtų atliktas tinkamai, būtina išlaikyti jo nepriklausomumą ir nešališkumą. Taigi, asmuo, kviečiamas atlikti prevencinę mediaciją, privalo neturėti jokių ryšių nei su viena iš šalių ir būti suinteresuotas tik taikiu ir abiejų ginčo šalių interesus geriausiai atitinkančio susitarimo radimu.

Apibendrinant būtina akcentuoti, kad, siekiant demokratizuoti viešąjį administravimą, labai svarbu yra kurti viešojo dialogo kultūrą. Prevencinė ir ankstyvosios ginčo kilimo stadijos mediacija yra tokia mediacijos forma, kai profesionalus nešališkas ir nepriklausomas trečiasis asmuo įsitraukia į

35 „Taikos sutartimi šalys tarpusavio nuolaidomis išsprendžia kilusį teisminį ginčą, užkerta kelią kilti teisminiam ginčui ateityje, išsprendžia teismo sprendimo įvykdymo klausimą arba kitus ginčytinus klausimus“ (6.983 str. 1 d.). „Lietuvos Respublikos civilinio kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymas“, *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 74-2262, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.107687/asr.

36 Rolf Valtin, „Preventive Mediation, Grievance Disputes and the Taft-Hartley Act“, *Labor Law Journal* 7, 12 (December 1956): 768.

diskusiją, kurioje sprendžiami įtampą keliantys klausimai, tam, kad šalims padėtų identifikuoti tokios įtampas priežastis ir jas neutralizuoti taip, kad būtų kaip įmanoma labiau tenkinami visų suinteresuotų šalių lūkesčiai. Tokiai mediacijai, kaip ir tradicinei ginčo mediacijai, reikia savanoriško, didelio šalių pasišventimo taikių sprendimų paieškoms, taip pat reikia ir nešališkos mediatoriaus pagalbos.

Išvados

Apibendrinant akivaizdu, kad mediacija viešajame administravime yra priemonė, kurią taikant galima: 1) išvengti potencialaus administracinio ginčo kilimo (prevencinė mediacija); 2) jau kilus administraciniam ginčui, kuo anksčiau užkirsti kelią jam eskaluotis (ankstyvosios stadijos mediacija, kuri vykdytina iki administracinio ginčo perdavimo *quasi* teisminei ar teisminei institucijai); 3) padėti taikiai išspręsti *quasi* teisminėje ar teisminėje institucijoje jau sprendžiamą administracinį ginčą (*quasi* teisminė ir teisminė mediacija).

Prevencinė administracinių ginčų mediacija – tai neteisminis viešojo administravimo srityje kylančių klausimų ir ginčų sprendimas derybomis padedant nešališkam mediatoriui, kurio tikslas – padėti šalims išvengti potencialaus administracinio ginčo kilimo. Atitinkamai, ankstyvosios ginčo stadijos mediacija – tai neteisminis viešojo administravimo srityje kylančių klausimų ir ginčų sprendimas derybomis padedant nešališkam mediatoriui, kurio tikslas – užkirsti kelią tolesniam ginčo eskalavimui ankstyvojoje administracinio ginčo kilimo stadijoje ir išvengti ginčo persikėlimo į *quasi* teisminę ar teisminę institucijas.

Šiuo metu Lietuvoje teisės aktuose nėra įtvirtintos galimybės nei taikyti prevencinę mediaciją siekiant užkirsti kelią administraciniams ginčams kilti, nei taikyti ankstyvosios stadijos mediaciją kaip priemonę, užkertančią kelią administraciniam ginčui eskaluoti. Kuriant veiksmingą prevencinės ir ankstyvosios stadijos mediacijos viešojo administravimo institucijoje modelį, mediacijos plėtrai būtina sukurti tinkamas sąlygas: išspręsti mediacijos paslaugų atlygintinumo klausimą, viešojo administravimo institucijoms aiškiai iškomunikuoti saugiklius dėl viešojo intereso užtikrinimo ir organizuoti

pilotinį mediacijos pasirinktoje srityje taikymą, pavyzdžiui, kai sprendžiamos aukšto konfliktiškumo situacijos, susijusios su sprendinių derinimo su suinteresuotaisiais asmenimis procedūromis (pvz., aplinkos apsaugos, teritorijų planavimo, infrastruktūros gerinimo projektai).

Platesnis mediacijos ir mediacijos technikų įtraukimas į viešojo administravimo institucijų veiklą, ypač ankstyvojoje ginčo stadijoje, tobulintų visuomenės ir viešojo administravimo teisinę kultūrą ir galėtų būti vienas iš teisinės praktikos reagavimo į šiuolaikinio pasaulio poreikius pavyzdžių, o kartu kriterijus, parodantis viešojo administravimo sistemos brandą. Toks mediacijos pritaikymas užtikrintų ne tik administracinių ginčų skaičiaus mažėjimą, tačiau ir prisidėtų prie konstitucinio atsakingo valdymo principo, valdžios įstaigų tarnavimo žmonėms imperatyvo bei viešojo administravimo naujovių ir atvirumo permainoms principo įgyvendinimo.

THE NEED FOR AND POSSIBILITIES OF APPLYING PREVENTIVE AND EARLY-STAGE ADMINISTRAVITE DISPUTE MEDIATION IN LITHUANIA

Agnė Tvaronavičienė,
Mykolas Romeris University, Lithuania

Salvija Mulevičienė,
Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *This article analyses the possibilities of using mediation in the field of public law in Lithuania not only as an intervention method for resolving administrative disputes, but also as a preventive measure that reduces the possibility of raising or further escalating such disputes.*

The article examines the legal doctrine and good practice of other countries in the application of mediation in various areas of administrative law at both the prevention stage (as a method to increase cooperation and effective communication) and the early stage (for avoiding further escalation of the dispute), and in both quasi-judicial and judicial institutions.

Preventive and early-stage mediation in certain areas of public administration not only promote the avoidance of lengthy and resource-intensive formal processes in quasi-judicial or judicial institutions, but also strengthen social dialogue between citizens and public administrations, increasing citizens' involvement in decision-making and their confidence in public authorities. The wider application of mediation both as a preventive measure and at an early stage is especially relevant in the modernization of the public administration system and wider society, and can be understood as an integral part of the constitutional principle of good administration that can help to implement the principles of innovation and openness to change in public administration.

Keywords: *dispute prevention, preventative mediation, administrative disputes, non-escalation of conflict, public administration, the constitutional principle of good governance.*

Salvija Mulevičienė, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Privatinės teisės instituto profesorė, socialinių mokslų (teisė) daktarė. **Mokslinių tyrimų kryptys**: Europos Sąjungos teisė, nemokumo teisė, vartotojų teisė, mediacija.

Salvija Mulevičienė, professor at the Institute of Private Law at the Law School at Mykolas Romeris University, Doctor of Social Sciences (Law). **Research interests**: European Union law, insolvency law, consumer law, mediation.

Agnė Tvaronavičienė, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės instituto profesorė, Mediacijos ir darnaus ginčų sprendimo laboratorijos vadovė, socialinių mokslų (teisė) daktarė. **Mokslinių tyrimų kryptys**: alternatyvus ginčų sprendimas, mediacija, viešieji pirkimai, socialinės technologijos.

Agnė Tvaronavičienė, professor of the Institute of Public Law at the Law School at Mykolas Romeris University, head of Mediation and Sustainable Conflict Resolution Laboratory, Doctor of Social Sciences (Law). **Research interests**: alternative dispute resolution, mediation, public procurement, social technologies.

VALSTYBĖS NAUDOJAMŲ ADMINISTRACINIŲ TEISINIŲ PRIEMONIŲ UŽTIKRINIMAS, KAD BŪTŲ APDRAUSTA TRANSPORTO PRIEMONIŲ VALDYTOJŲ CIVILINĖ ATSAKOMYBĖ PRIVALOMUOJU DRAUDIMU: PROBLEMINIAI ĮGYVENDINIMO ASPEKTAI

Tomas Žilinskas
Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės institutas
El. paštas: tomasz@mruni.eu

Santrauka. Motorinės transporto priemonės, kurios laikytinos padidinto pavojaus šaltiniu, jų savininkus įpareigoja laikytis padidinto rūpestingumo. Vienas iš tokio pobūdžio reikalavimų yra apdrausti naudojamų transporto priemonių valdytojų civilinę atsakomybę privalomuoju draudimu.

Europos Sąjungos direktyvose jau nuo 1972 m. įtvirtinta, kad kiekviena valstybė narė imasi visų būtinų užtikrinimo priemonių, kad transporto priemonių, kurių įprastinė buvimo vieta yra jos teritorijoje, valdytojų civilinė atsakomybė būtų apdrausta. Yra pripažįstama, kad vairavimas neapsidraudus, transporto priemonės eksploatavimas be privalomojo vairuotojų civilinės atsakomybės draudimo yra vis didėjanti problema.

Tyrimo metu nustatyta, kad privalomojo transporto priemonių civilinės atsakomybės draudimo raidą nulėmė vykstantys socialiniai pokyčiai ir poreikis kiek įmanoma labiau apsaugoti nukentėjusiųjų asmenų interesus, kartu užtikrinant laisvą asmenų judėjimą. Tą geriausiai atspindi ES teisinio reglamentavimo nuo 1972 iki 2021 metų raida, kuri vyko nuosekliai, pradedant privalomojo draudimo įtvirtinimu, laisvo judėjimo užtikrinimu, sumokėjus vieną draudimo įmoką, ir apsaugos nuo neapdraustų transporto priemonių užtikrinimu, minimalių draudimo sumų ir nukentėjusiųjų teisės į žalos atlyginimą mechanizmų įdiegimu, ir baigiant transporto priemonės sąvokos pakeitimu bei transporto priemonės naudojimo sampratos įdiegimu.

Lietuvoje veikiantį teisinį reglamentavimą, susijusį su ES direktyvose valstybėms narėms nustatyta prievole imtis visų tinkamų užtikrinimo prie-

monių, kad būtų apdrausta transporto priemonės, kurios įprastinė buvimo vieta yra jos teritorijoje, valdytojų civilinė atsakomybė, ir jo įgyvendinimą, reikėtų vertinti kaip turinčius trūkumų. Nežiūrint į tai, kad Lietuvos teisės aktuose yra įtvirtintas gan platus pozityvių ir negatyvių priemonių, kurios skatintų transporto priemonių savininkus apsidrausti privalomuoju draudimu, spektras, tačiau neapdraustų transporto priemonių kiekis leidžia teigti, kad ne visos priemonės yra pakankamai veiksmingos.

Veiksmingas teisinis reglamentavimas ir jo įgyvendinimas efektyviai ir greitai nustatant transporto priemonės savininką, kuris yra atsakingas už transporto priemonės valdytojų privalomojo civilinės atsakomybės sudarymą asmuo, turėtų padėti išspręsti esamas problemas, susijusias su dideliu neapdraustų transporto priemonių skaičiumi, taip pat padėti sklandžiau įgyvendinti Direktyvos (ES) 2021/2118 nuostatas.

Reikšminiai žodžiai: socialiniai pokyčiai, teisinis reglamentavimas, privalomasis civilinės atsakomybės draudimas.

Įvadas

Pastarąjį šimtmetį vykęs technologinis ir ekonomikos vystymasis nulėmė, kad daugelio valstybių piliečiai motorinių transporto priemonių įsigijimo ir turėjimo nebelaiko išskirtine prabanga, o verčiau būtinybe siekiant užtikrinti greitesnį ir efektyvesnį judėjimą tiek valstybės viduje, tiek kertant valstybių sienas.

Motorinės transporto priemonės, kurios laikytinos padidinto pavojaus šaltiniu, jų savininkus įpareigoja laikytis padidinto rūpestingumo. Vienas iš tokio pobūdžio reikalavimų yra apdrausti naudojamų transporto priemonių valdytojų civilinę atsakomybę privalomuoju draudimu. Tokia pareiga yra įtvirtinta visose Europos Sąjungos (toliau – ES) ir daugelyje kitų išsivysčiusių pasaulio valstybių.

ES mastu motorinių transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės privalomasis draudimas, kurio pagrindinis tikslas yra užtikrinti eismo įvykio metu nukentėjusių asmenų apsaugą, o kartu ir laisvą judėjimą, buvo įteisintas dar 1972 m. balandžio 24 d. Tarybos Direktyva dėl valstybių

narių įstatymų, susijusių su motorinių transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės draudimu ir privalomojo tokios atsakomybės draudimo įgyvendinimu, suderinimo[1]. Vėliau ją keitė ir papildė daug naujų direktyvų, kurios tobulino privalomojo draudimo sistemą, atsižvelgiant į vykstančius socialinius, ekonominius ir kitus pokyčius.

2021 metų gruodžio 2 d. buvo paskelbta naujausia Europos Parlamento ir Tarybos Direktyva (ES) 2021/2118, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2009/103/EB dėl motorinių transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės draudimo ir privalomojo tokios atsakomybės draudimo patikrinimo[2].

Šioje direktyvoje įtvirtinta, kad motorinių transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės draudimas yra ypač svarbus Europos piliečiams, draudimo įmonėms, nes sudaro svarbią ne gyvybės draudimo rinkos ES dalį. Motorinių transporto priemonių draudimas taip pat reikšmingai veikia laisvą asmenų, prekių ir transporto priemonių judėjimą, taigi ir vidaus rinką. Todėl motorinių transporto priemonių draudimo vidaus rinkos stiprinimas ir konsolidavimas turėtų būti svarbiausias ES veiksmų tikslas finansinių paslaugų srityje[3].

Europos Komisija, teikdama 2018 m. gegužės 24 d. pasiūlymą dėl minėtos direktyvos priėmimo, taip pat konstatavo, kad vairavimas neapsidraudus, transporto priemonės eksploatavimas be privalomojo vairuotojų civilinės atsakomybės draudimo yra vis didėjanti problema ES. Tai neigiamai veikia įvairias suinteresuotas šalis, taip pat eismo įvykiuose nukentėjusius asmenis, draudikus, garantijų fondus ir motorinių transporto priemonių draudėjus[4].

---

1 „1972 m. balandžio 24 d. Tarybos Direktyva dėl valstybių narių įstatymų, susijusių su motorinių transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės draudimu ir privalomojo tokios atsakomybės draudimo įgyvendinimu, suderinimo“, EUR-Lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A31972L0166.

2 „2021 m. lapkričio 24 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2021/2118, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2009/103/EB dėl motorinių transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės draudimo ir privalomojo tokios atsakomybės draudimo patikrinimo“, EUR-Lex, https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2021/2118.

3 *Ibid.*

4 „Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos, kuria iš dalies keičiama 2009 m. rugsėjo 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009/103/EB dėl motorinių transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės draudimo ir privalomojo tokios atsakomybės draudimo patikrinimo Nr.COM/2018/336 final – 2018/0168 (COD)“, EUR-Lex, https://eur-

Neapdraustomis transporto priemonėmis padarytos žalos problema yra aktuali, nežiūrinti į tai, kad tokiomis transporto priemonėmis padarytos žalos suma ES turi tendenciją mažėti – jei 2008 metais ši suma buvo apie 1 milijardas eurų, tai 2013 metais – 726 milijonai eurų[5].

Pabrėžtina, kad jau 1972 m. balandžio 24 d. Tarybos Direktyvos dėl valstybių narių įstatymų, susijusių su motorinių transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės draudimu ir privalomojo tokios atsakomybės draudimo įgyvendinimu, suderinimo 3 straipsnyje buvo įtvirtinta, kad kiekviena valstybė narė imasi visų būtinų užtikrinimo priemonių, kad transporto priemonių, kurių įprastinė buvimo vieta yra jos teritorijoje, valdytojų civilinė atsakomybė būtų apdrausta. Ši nuostata iš principo išliko nepakeista ir šių dienų, t. y. yra numatyta ir naujausioje Direktyvoje (ES) 2021/2118.

Galima pritarti Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (toliau – ESTT) generalinio advokato Paolo Mengozzi teiginiams, kad „*vien tai, jog neapdrausta transporto priemonė galėjo padaryti bet kokią žalą, yra valstybės narės nesugebėjimo įvykdyti užduotį užtikrinti, kad visos transporto priemonės būtų apdraustos, pavyzdys. Nors ir labai netiesiogiai, galima manyti, kad tokiu atveju valstybė narė neatliko savo pareigos ir yra iš dalies atsakinga už situaciją, kurioje atsidūrė asmuo, patyręs transporto priemonės, dėl kurios neįvykdyta pareiga apdrausti, padarytą žalą. Todėl šis valstybės įsipareigojimų neįvykdymas pateisina už žalos atlyginimą nukentėjusiajam atsakingos institucijos išmokamą žalos atlyginimą*“[6].

Reikia pripažinti, kad įvairiose valstybėse neapdraustų, tačiau eisme dalyvaujančių transporto priemonių problemą spręsti pavyksta skirtingai, tą liudiją neapdraustų transporto priemonių skaičiai, pavyzdžiui, Slovėnijoje neapdraustų transporto priemonių yra tik 0,27 proc., Italijoje – 6 proc., o kai

---

lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0336&from=CS.

5 „Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos, kuria iš dalies keičiama 2009 m. rugsėjo 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009/103/EB dėl motorinių transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės draudimo ir privalomojo tokios atsakomybės draudimo patikrinimo Nr.COM/2018/336 final – 2018/0168 (COD)“, EUR-Lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0336&from=CS.

6 „Generalinio advokato P. Mengozzi išvada, pateikta 2012 m. spalio 24 d. Gábor Csonka ir kt. prieš Magyar Állam (Fővárosi Bíróság prašymas priimti prejudicinį sprendimą) byloje C-409/11“, EUR-Lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=-CELEX%3A62011CC0409&qid=1641117785942.

kuriuose pietiniuose jos regionuose – net 10 proc.[7]

2021 m. gegužės 2 d. duomenimis Lietuvoje buvo įregistruota beveik 2,02 mln. kelių transporto priemonių. Iš jų privalomuoju transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės draudimu draudžiama apie 1,69 mln., taigi, net 16 proc. iš įregistruotų transporto priemonių nebuvo apdraustos privalomuoju draudimu[8].

Tokį didelį neapdraustų transporto priemonių kiekį gali lemti daug įvairių socialinių, paprotinių, istorinių veiksnių, tačiau šiuo tyrimu siekiama atskleisti pagrindinius administracinio teisinio reglamentavimo ir jo įgyvendinimo trūkumus, kurie trukdo įgyvendinti jau nuo 1972 metų ES direktyvose valstybėms narėms, tarp kurių yra ir Lietuva, nustatytą siekį / pareigą imtis visų būtinų užtikrinimo priemonių, kad transporto priemonių, kurių įprastinė buvimo vieta yra jos teritorijoje, valdytojų civilinė atsakomybė būtų apdrausta.

Straipsnio tikslas – atskleisti teisinio reglamentavimo, kuriuo nustatoma valstybės pareiga užtikrinti, kad motorinės transporto priemonės, kurios dalyvauja eisme, būtų apdraustos privalomuoju civilinės atsakomybės draudimu, ir jo įgyvendinimo ypatumus.

Straipsnio objektas – motorinių transporto priemonių valdytojų privalomojo civilinės atsakomybės draudimo sistema.

Straipsnio uždaviniai:

1. Atskleisti ES teisės aktų, nustatančių motorinių transporto priemonių privalomąjį civilinės atsakomybės draudimą, raidą.

2. Ištirti Lietuvos teisinį reglamentavimą ir jo įgyvendinimo priemones, kurios užtikrina, kad motorinės transporto priemonės, kurios dalyvauja eisme, būtų apdraustos privalomuoju civilinės atsakomybės draudimu.

Rengiant straipsnį taikyti šie pagrindiniai tyrimo metodai:

dokumentų analizės metodas taikytas tiriant teisės aktus ir mokslinę literatūrą siekiant gauti ir susisteminti žinias apie privalomojo transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės bruožus, jos raidą ir teisiniu reguliavimu įgyvendinamą valstybės pareigą užtikrinti, kad transporto prie-

7 „European Motor Insurance Markets February 2019“, Insurance Europe, https://www.insuranceeurope.eu/publications/465/european-motor-insurance-markets/.

8 „Dar neapsidraudusiems“, https://www.cab.lt/dar-neapsidraudusiems.

monių valdytojų civilinė atsakomybė būtų apdrausta privalomuoju draudimu;

sisteminės analizės metodas pasitelktas tiriant, analizuojant ir vertinant valstybės pareigos užtikrinti, kad transporto priemonių valdytojų civilinė atsakomybė būtų apdrausta privalomuoju draudimu, kompleksinį pobūdį, kuris įgyvendinamas teisinio reguliavimo priemonėmis;

lyginamasis metodas taikytas siekiant išskirti ir apibendrinti esminius valstybės pareigos užtikrinti, kad transporto priemonių valdytojų civilinė atsakomybė būtų apdrausta privalomuoju draudimu, ypatumus.

Dokumentų tyrimas atliktas pasinaudojus Mykolo Romerio universiteto prenumeruojamomis mokslinių tyrimų ir publikacijų duomenų bazėmis, teismų praktikos duomenų baze „Infolex“, Lietuvos Teismų sistemos informacinės sistemos LITEKO teismų sprendimų duomenų baze.

Akcentuotina, kad mokslinėje literatūroje teisinio reglamentavimo, kuriuo nustatoma valstybės pareiga užtikrinti, kad motorinės transporto priemonės, kurios dalyvauja eisme, būtų apdraustos privalomuoju civilinės atsakomybės draudimu, klausimo nagrinėjimui yra skiriama mažai dėmesio. Tyrimuose dažniausiai yra nagrinėjamos bendrosios draudimo ar jo teisinio reglamentavimo problemos. O iš tyrimų, kuriuose buvo nagrinėti transporto priemonių valdytojų privalomojo civilinės atsakomybės draudimo klausimai, reikėtų išskirti Tomo Kontauto[9], Luk De Baere ir Frits Blees[10], Murat Disçi ir Serap O. Gönülal[11] ir kitų autorių darbus.

9 Tomas Kontautas, *Draudimo sutarčių teisė* (Vilnius: Justitia, 2007), 204.

10 Luk De Baere, Frits Blees, *Insurance Aspects of Cross-Border Road Traffic Accidents* (Hague: Eleven International Publishing, 2019).

11 Murat Disçi, Serap O. Gönülal, „Chapter 4. MTPL Guarantee Fund“, iš Motor Third-Party Liability Insurance in Developing Countries.Raising Awareness and Improving Safety, Serap O. Gönülal (Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2019), https://documents1.worldbank.org/curated/en/645231468155122946/pdf/699710ESW0P09800liability0insurance.pdf.

1. Transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės privalomojo draudimo bruožai ir teisinio reglamentavimo Europos Sąjungoje raida

Civilinė atsakomybė paprastai draudžiama privalomuoju draudimu tų žmogaus veiklos sričių, kuriose dėl veiklos specifikos gali būti padaryta didelė žala visuomenės nariams (žmogaus sveikatai ar turtui). Viena vertus, civilinės atsakomybės privalomojo draudimo sutartis apsaugo draudėją nuo finansinių nuostolių, kurie gali atsirasti nukentėjusiems asmenims pareiškus pretenzijas dėl žalos atlyginimo. Kita vertus, civilinės atsakomybės draudimas apsaugo trečiųjų asmenų turtą, nes žalos kaltininkas gali stokoti lėšų žalai atlyginti[12].

Nurodoma, kad „*privalomasis draudimas reikšmingas tose visuomeninės veiklos srityse, kuriose žalos yra ypač dažnos, yra didelio masto arba teisė išplečia civilinės atsakomybės ribas*“[13]. Todėl, T. Kontauto teigimu, „*dėl šios priežasties moderniose valstybėse dažniausias yra būtent privalomasis civilinės atsakomybės draudimas*“[14].

Privalomasis transporto priemonių draudimas Europoje pirmiausia buvo įdiegtas Skandinavijos valstybėse: Danijoje 1919 m., Suomijoje 1925 m., Norvegijoje 1926 m. O po Antrojo pasaulinio karo transporto priemonių draudimas tapo privalomas ir daugelyje Vakarų Europos valstybių[15].

Net ir esant privalomam civilinės draudimui kildavo praktinių problemų tais atvejais, kai eismo įvykyje žalą padarydavo kitoje valstybėje registruota transporto priemonė.

Šiai nukentėjusių asmenų teisei į žalos atlyginimą užtikrinti dar 1949 m. sausio 25 d. Jungtinių Tautų Europos ekonomikos reikalų komisijos Vidaus

12 „Dėl Privalomojo civilinės atsakomybės draudimo plėtojimo programos patvirtinimo“, LRS, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.67414?jfwid=4t02btlfu.

13 Tomas Kontautas, Draudimo sutarčių teisė (Vilnius: Justitia 2007), 204, cituota iš M? Fontaine, „Compulsary Insurance: Advisability and Implementation“ (Materials of Fourth Annual International Conference „Insurance in the Baltics“, Riga, Latvia, September 28–29, 2000).

14 *Ibid.,* 204.

15 Luk De Baere, Frits Blees, *Insurance Aspects of Cross-Border Road Traffic Accidents* (Hague: Eleven International Publishing, 2019), 25.

transporto komiteto Kelių transporto pakomitečio rekomendacijos pagrindu buvo sukurta žaliosios kortelės sistema – valstybių tarpusavio sutarčių pagrindu pagrįsta sistema, kuri užtikrina, kad valstybėje – žaliosios kortelės sistemos narėje – įvykusio eismo įvykio metu asmenų patirta žala būtų atlyginta nepriklausomai nuo to, kad eismo įvykį sukėlęs asmuo yra iš užsienio atvykusios transporto priemonės vairuotojas[16]. Žaliosios kortelės sistema pradėjo veikti 1953 metų sausio 1 dieną[17].

Pasinaudojant jau veikiančios žaliosios kortelės sistemos principais, privalomasis transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės draudimas pradėtas reguliuoti ir ES teisės normomis, kurios tapo privalomos ES valstybės narėms.

1972 m. balandžio 24 d. Taryba priėmė Direktyvą dėl valstybių narių įstatymų, susijusių su motorinių transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės draudimu ir privalomojo tokios atsakomybės draudimo įgyvendinimu, suderinimo (72/166/EEB)[18]. Pradinis direktyvos tikslas buvo sustiprinti laisvą transporto priemonių ir jomis besinaudojančių asmenų judėjimą, panaikinant draudimo kontrolę pasienyje, bet užtikrinant, kad transporto priemonės tikrai turėtų draudimą, kad būtų apsaugoti interesai asmenų, kurie gali nukentėti per tokius transporto priemonėmis sukeltus įvykius[19].

Direktyvoje buvo įtvirtinta nuostata, kad valstybės narės netikrina transporto priemonių, kurių įprastinė buvimo vieta yra kitos valstybės narės teritorijoje, civilinės atsakomybės draudimo.

Valstybės narės turėjo imtis visų būtinų užtikrinimo priemonių, kad draudimo sutartis taip pat garantuotų apsaugą pagal kitose valstybėse narėse galiojančius teisės aktus – tų valstybių teritorijoje patirtų nuostolių arba žalos atveju.

---

16 „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2012 m. lapkričio 28 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-499/2012“, e-teismai, https://eteismai.lt/byla/180787673486944/3K-3-499/2012.

17 „History of the CoB“, https://www.cobx.org/article/16/history-cob.

18 „1972 m. balandžio 24 d. Tarybos Direktyva dėl valstybių narių įstatymų, susijusių su motorinių transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės draudimu ir privalomojo tokios atsakomybės draudimo įgyvendinimu, suderinimo“, EUR-Lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A31972L0166.

19 „Generalinio advokato P. Mengozzi išvada, pateikta 2012 m. spalio 24 d. Gábor Csonka ir kt. prieš Magyar Állam (Fővárosi Bíróság prašymas priimti prejudicinį sprendimą) byloje C-409/11“, EUR-Lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=-CELEX%3A62011CC0409&qid=1641117785942.

Be to, direktyvos 3 straipsnio 1 dalyje buvo numatyta valstybių narių pareiga imtis visų būtinų užtikrinimo priemonių, kad transporto priemonių, kurių įprastinė buvimo vieta yra jos teritorijoje, valdytojų civilinė atsakomybė būtų apdrausta.

1983 m. gruodžio 30 d. buvo priimta Antroji Tarybos direktyva dėl valstybių narių teisės aktų, susijusių su motorinių transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės draudimu, suderinimo (84/5/EEB)[20]. Šia direktyva buvo papildytas pirmąją direktyva nustatytas teisinis reglamentavimas, kuriuo buvo sumažinti skirtumai tarp valstybėse narėse esamo teisinio reglamentavimo.

Direktyvoje įdiegtos visose valstybėse galiosiančios minimalios draudimo sumos dėl eismo įvykio metu patirtos asmens ir turtinės žalos. Taip buvo užtikrinta minimali nukentėjusių asmenų apsaugos riba, kuri nepriklausė nuo to, kokioje valstybėje asmuo nukentėjo. Tačiau vis dėlto valstybėse narėse išliko draudimo sumų skirtumai.

Direktyvoje taip pat nustatytas reikalavimas valstybėse narėse įsteigti kompetentingą instituciją, kuri atlygintų eismo įvykių metu nuo privalomuoju draudimo neapdraustų transporto priemonių padarytą žalą.

1990 m. gegužės 14 d. buvo priimta Trečioji Tarybos Direktyva dėl valstybių narių įstatymų, susijusių su motorinių transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės draudimu, suderinimo (90/232/EEB)[21]. Jos priėmimo priežastis buvo siekis toliau vystyti ES motorinių transporto priemonių draudimo sistemą ir pašalinti pastebėtus sistemos veiksmingumo trūkumus.

Direktyva buvo siekiama, kad visos transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės privalomojo draudimo sutartys visoje Bendrijos teritorijoje tos pačios vienkartinės įmokos pagrindu garantuotų kiekvienoje valstybėje narėje tokią draudiminę apsaugą, kurios reikalauja tos šalies įstatymai, arba draudiminę apsaugą, pagal įstatymus privalomą toje valstybėje narėje, kurioje yra įprastinė transporto priemonės buvimo vieta, jei ši apsauga yra didesnė.

20 „1983 m. gruodžio 30 d. Antroji Tarybos direktyva dėl valstybių narių teisės aktų, susijusių su motorinių transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės draudimu, suderinimo“, EUR-Lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A31984L0005.

21 „1990 m. gegužės 14 d. Trečioji Tarybos Direktyva dėl valstybių narių įstatymų, susijusių su motorinių transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės draudimu, suderinimo“, EUR-Lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A31990L0232.

Be to, buvo nustatytas draudimas institucijai, kuri atlygina eismo įvykių metų nuo privalomuoju draudimo neapdraustų transporto priemonių padarytą žalą, reikalauti, kad žalos atlyginimas būtų siejamas su būtinybe nukentėjusiajam bet kuriuo būdu nustatyti, jog atsakingas asmuo negali arba atsisako mokėti.

Kilus ginčui tarp institucijos, kuri atlygina eismo įvykių metu nuo privalomuoju draudimo neapdraustų transporto priemonių padarytą žalą, ir civilinės atsakomybės draudiko dėl to, kuris iš jų turi atlyginti žalą nukentėjusiajam, valstybėms narėms buvo nustatyta pareiga imtis visų reikiamų priemonių, kad viena iš šių šalių būtų paskirta pirmoji, privalanti nedelsiant atlyginti žalą nukentėjusiajam.

Valstybės narės taip pat turėjo imtis priemonių, garantuojančių, kad su eismo įvykiu susijusios šalys galėtų nedelsiant sužinoti, kuri draudimo įmonė yra apdraudusi visų su įvykiu susijusių motorinių transporto priemonių valdytojų civilinę atsakomybę.

2000 m. gegužės 16 d. buvo priimta Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2000/26/EB dėl valstybių narių įstatymų, susijusių su motorinių transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės draudimu, suderinimo, iš dalies keičianti Tarybos direktyvas 73/239/EEB ir 88/357/EEB (Ketvirtoji transporto priemonių draudimo direktyva) 2000/26/EB[22].

Pagrindinis šios direktyvos tikslas buvo nustatyti specialias nuostatas, taikomas žalą patyrusioms šalims, kurioms turi būti išmokėtas atlyginimas už nuostolius ar sužalojimus, patirtus autoavarijose, kurios įvyko ne toje valstybėje narėje, kurioje nuolat gyvena žalą patyrusi šalis, ir kurie buvo sukelti transporto priemonėmis, kurios yra apdraustos, ir kurių įprastinė buvimo vieta yra kurioje nors valstybėje narėje.

Kiekviena valstybė narė turėjo imtis būtinų priemonių, kad visos draudimo įmonės kiekvienoje valstybėje narėje, išskyrus valstybę, kurioje jos yra gavusios oficialų leidimą, paskirtų atstovą žalų sureguliavimo reikalams.

Kad žalą patyrusi šalis galėtų rūpintis žalos atlyginimu, kiekviena vals-

22 „2000 m. gegužės 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2000/26/EB dėl valstybių narių įstatymų, susijusių su motorinių transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės draudimu, suderinimo, ir iš dalies keičianti Tarybos direktyvas 73/239/EEB ir 88/357/EEB (Ketvirtoji transporto priemonių draudimo direktyva)“, EUR-Lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0026.

tybė narė turėjo įsteigti arba patvirtinti informacijos centrą, kuris teiktų žalą patyrusiai šaliai direktyvoje nurodytą informaciją.

Kiekviena valstybė narė taip pat turėjo įsteigti arba patvirtinti žalų atlyginimo instituciją, atsakingą už žalos atlyginimą žalą patyrusioms šalims direktyvos 1 straipsnyje minėtais atvejais.

Tais atvejais, jeigu neįmanoma nustatyti transporto priemonės arba jeigu per du mėnesius nuo autoavarijos neįmanoma nustatyti draudimo įmonės, buvo įtvirtinta, kad žalą patyrusi šalis gali kreiptis žalos atlyginimo į valstybės narės, kurioje ji nuolat gyvena, žalų atlyginimo instituciją.

2005 m. gegužės 11 d. buvo priimta Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2005/14/EB, iš dalies keičianti Tarybos direktyvas 72/166/EEB, 84/5/EEB, 88/357/EEB ir 90/232/EEB bei Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2000/26/EB, susijusias su motorinių transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės draudimu[23].

Teikiant siūlymą dėl direktyvos buvo siekiama peržiūrėti transporto priemonių draudimo direktyvas, kad būtų pasiekti pagrindiniai tikslai atnaujinti ir pagerinti transporto priemonių avarijose nukentėjusių asmenų apsaugą privalomuoju draudimu; užpildyti spragas ir išaiškinti tam tikras direktyvų nuostatas, taip užtikrinant sklandesnę jų aiškinimo ir taikymo konvergenciją valstybėse narėse; pasiūlyti dažnai kylančių problemų sprendimus siekiant sukurti veiksmingesnę bendrąją transporto priemonių draudimo rinką.

Kiekviena valstybė narė turėjo reikalauti, kad privalomojo draudimo sumos būtų ne mažesnės kaip žalos asmeniui atveju: mažiausia atlyginama suma – 1 000 000 EUR kiekvienam nukentėjusiam asmeniui arba 5 000 000 EUR kiekvienam žalos atlyginimo reikalavimui (įvykiui), nepriklausomai nuo nukentėjusių asmenų skaičiaus, o turtui padarytos žalos atveju – 1 000 000 EUR kiekvienam žalos atlyginimo reikalavimui (įvykiui), nepriklausomai nuo nukentėjusių asmenų skaičiaus.

2009 m. rugsėjo 16 d. buvo priimta Europos Parlamento ir Tarybos di-

23 „2005 m. gegužės 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2005/14/EB iš dalies keičianti Tarybos direktyvas 72/166/EEB, 84/5/EEB, 88/357/EEB ir 90/232/EEB bei Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2000/26/EB, susijusias su motorinių transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės draudimu“, EUR-Lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:32005L0014.

rektyva 2009/103/EB dėl motorinių transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės draudimo ir privalomojo tokios atsakomybės draudimo patikrinimo (kodifikuota redakcija)[24].

Europos Komisijos pasiūlymo priimti naują direktyvą memorandume buvo pažymėta, kad Komisija daug dėmesio skiria tam, kad Bendrijos teisė būtų paprastesnė ir aiškesnė, taip pat siekia, kad ji taptų suprantamesnė ir prieinamesnė visiems piliečiams, kurie įgytų naujų galimybių ir galėtų pasinaudoti konkrečiomis jiems suteiktomis teisėmis[25].

Šis tikslas negalėjo būti pasiektas, jei daug nuostatų, kurios buvo iš dalies ir dažnai iš esmės keičiamos keletą kartų, liktų išsibarsčiusios įvairiuose aktuose, ir todėl dalies jų reikėtų ieškoti pradiniame akte, o kitų – vėlesniuose keičiančiuose aktuose. Todėl siekiant surasti konkrečiu momentu galiojančias taisykles reikėdavo atlikti tiriamąjį darbą, lyginti įvairius teisės aktus.

Taigi, šia direktyva buvo kodifikuotos visų ankstesnių direktyvų nuostatos.

2021 metų gruodžio 2 d. buvo paskelbta naujausia Europos Parlamento ir Tarybos Direktyva (ES) 2021/2118, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2009/103/EB dėl motorinių transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės draudimo ir privalomojo tokios atsakomybės draudimo patikrinimo.

Europos komisija teikdama pasiūlymą dėl naujos direktyvos nurodė, kad iš esmės Direktyva 2009/103/EB veikia gerai ir daugeliu aspektų pakeitimų nereikia. Tačiau buvo nustatytos keturios sritys, kuriose derėtų padaryti tikslinius pakeitimus: žalos atlyginimas eismo įvykiuose nukentėjusiems asmenims atitinkamos draudimo įmonės nemokumo atvejais, mažiausios privalomojo draudimo sumos, valstybių narių vykdomi transporto priemonių draudimo patikrinimai ir naujos draudimo įmonės draudėjo pažymų apie ankstesnius reikalavimus atlyginti žalą naudojimas. Be tų keturių sričių, toliau išvardytos sritys, t. y. išsiųstos transporto priemonės, eismo įvykiai, ku-

24 „2009 m. rugsėjo 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009/103/EB dėl motorinių transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės draudimo ir privalomojo tokios atsakomybės draudimo patikrinimo“, EUR-Lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=celex%3A32009L0103.

25 „Pasiūlymas Europos parlamento ir Tarybos direktyva dėl motorinių transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės draudimo ir privalomojo tokios atsakomybės draudimo įgyvendinimo (Kodifikuota redakcija)“, EUR-Lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=COM%3A2008%3A0098%3AFIN.

riuose dalyvauja transporto priemonės tempiama priekaba, nepriklausomos motorinių transporto priemonių draudimo kainų palyginimo priemonės ir informacijos centrai bei nukentėjusiųjų asmenų informavimas, taip pat buvo įvardytos kaip sritys, kuriose derėtų padaryti tikslinius pakeitimus[26].

Esminės direktyvos nuostatos, kurios į valstybių narių nacionalinę teisę turi būtų perkeltos iki 2023 m. gruodžio 23 d., yra transporto priemonės ir nukentėjusio asmens sąvokų pokyčiai, naujos transporto priemonės naudojimo sąvokos įdiegimas, mažiausių draudimo sumų, draudimo patikrinimų pokyčiai ir kitos nuostatos.

Pabrėžtina, kad naujausioje direktyvoje, kaip ir ankstesnėse direktyvose, išliko nuostatos, jog „*kiekviena valstybė narė <...>imasi visų tinkamų priemonių užtikrinti, kad būtų apdrausta transporto priemonės, kurios įprastinė buvimo vieta yra jos teritorijoje, valdytojų civilinė atsakomybė*“.

Pastaraisiais metais rinkoje atsirado daug naujų motorinių transporto priemonių tipų. Kai kurios iš jų varomos vien tik elektros varikliu, o kitos turi pagalbinę įrangą. Atsižvelgiant į šiuos pokyčius buvo nuspręsta direktyvoje pakeisti pačios transporto priemonės sąvoką.

Direktyvoje įtvirtinta, kad transporto priemonė yra bet kuri motorinė transporto priemonė, varoma tik mechanine energija, skirta važiuoti žeme, bet ne bėgiais, kurios didžiausias projektinis greitis yra didesnis kaip 25 km/h arba didžiausias grynasis svoris – daugiau kaip 25 kg, o didžiausias projektinis greitis – daugiau kaip 14 km/h. Transporto priemone taip pat laikytina bet kuri priekaba, naudojama su transporto priemone, nepriklausomai nuo to, ar ji yra sukabinta ar ne.

Taigi, tokiu atveju priklausomai nuo išvystomo greičio ir esamo svorio transporto priemonėms, kurių valdytojų civilinę atsakomybę bus privaloma apdrausti privalomuoju draudimu, bus prilyginti ir kai kurie šiuo metu visuomenėje plačiai naudojami elektriniai paspirtukai ir kitos panašios judėjimo priemonės. Todėl valstybėms narėms reikės spręsti problemą, kaip užtikrinti kuo sklandesnį privalomo civilinės atsakomybės draudimo įgy-

26 „Pasiūlymas Europos Parlamento ir Tarybos direktyva kuria iš dalies keičiama 2009 m. rugsėjo 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009/103/EB dėl motorinių transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės draudimo ir privalomojo tokios atsakomybės draudimo patikrinimo COM/2018/336 final – 2018/0168 (COD)“, EUR-Lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0336&from=CS.

vendinimą ir toms transporto priemonėms, kurios anksčiau tokiomis nebuvo laikomos.

Direktyvoje taip pat yra įdiegta ir nauja transporto priemonės naudojimo sąvoka, o tai reikš ne tik didesnę nukentėjusių asmenų apsaugą, bet ir už neapdraustas transporto priemones mokamų išmokų skaičių.

Poreikį įdiegti šią naują sąvoką Europos Komisija motyvavo remdamasi ESTT sprendimais, priimtais bylose *Vnuk*[27], *Rodrigues de Andrade*[28] ir *Torreiro*[29], kuriuose teismas paaiškino sąvokos „transporto priemonių eismas“ reikšmę.

Pastebėtina, kad po Europos Komisijos pateikto pasiūlymo priimti naują direktyvą šiuo klausimu buvo priimta ir daugiau ESTT sprendimų, o sąvokos „transporto priemonių eismas“ reikšmė buvo dar labiau išplėsta.

ESTT, aiškindamas 2009 m. rugsėjo 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2009/103/EB dėl motorinių transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės draudimo ir privalomojo tokios atsakomybės draudimo patikrinimo 3 straipsnio 1 dalies nuostatas, yra pažymėjęs, kad „*direktyvos 3 straipsnio 1 dalyje pateiktos sąvokos „transporto priemonių [eismas]“ reikšmės negalima palikti savo nuožiūra nustatyti kiekvienai valstybei narei; ji yra savarankiška Sąjungos teisės sąvoka, kuri, remiantis suformuota Teisingumo Teismo jurisprudencija, turi būti aiškinama atsižvelgiant, be kita ko, į šios nuostatos kontekstą ir į teisės aktu, kurio dalis ji yra, siekiamus tikslus*“ (ESTT 2014-09-04 sprendimo C162/13, *Damijan Vnuk prieš Zavarovalnica Triglav d. d.*, 50 punktas; ESTT 2017-11-28 sprendimo C514/16, *Isabel Maria Pinheiro Vieira Rodrigues de Andrade ir Fausto da Silva Rodrigues de Andrade prieš José Manuel Proença Salvador ir kt.*, 32 punktas ir kt.).

---

27 „Teisingumo Teismo (trečioji kolegija) 2014 m. rugsėjo 4 d. sprendimas Damijan Vnuk prieš Zavarovalnica Triglav d. d. byloje C-162/13“, EUR-Lex, žiūrėta 2021 m. gruodžio 31 d., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A62013CJ0162&qid=1641194949106.

28 „Teisingumo Teismo (didžioji kolegija) 2017 m. lapkričio 28 d. sprendimas Isabel Maria Pinheiro Vieira Rodrigues de Andrade ir Fausto da Silva Rodrigues de Andrade prieš José Manuel Proença Salvador ir kt. byloje C-514/16“, EUR-Lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A62016CJ0514&qid=1641195186582.

29 „Teisingumo Teismo (šeštoji kolegija) 2017 m. gruodžio 20 d. sprendimas José Luís Núñez Torreiro prieš AIG Europe Limited, Sucursal en España ir Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras (Unespa) byloje C-334/16“, EUR-Lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A62016CJ0334&qid=1641195319093.

ESTT sprendimuose Direktyvos 3 straipsnio 1 dalyje pateiktos sąvokos „*transporto priemonių [eismas]*“ aiškinime į šią sąvoką patenka net ir tokie atvejai, kai:

„*<...> stovėjimo aikštelėje stovinčios transporto priemonės keleivis, atidarydamas šios transporto priemonės dureles, kliudo šalia stovinčią kitą transporto priemonę ir ją apgadina*“ (ESTT 2018-11-15 sprendimas C-648/17, *AS „BTA Baltic Insurance Company" prieš AS „Baltijas Apdrošināšanas Nams*“[30]).

„*<...> pastato privačiame garaže pastatyta transporto priemonė, kuri naudojama pagal savo, kaip transporto priemonės, funkciją, užsidegė, taip sukeldama gaisrą, kurio priežastis – šios transporto priemonės elektros sistema, o dėl jo buvo padaryta žala šiam pastatui, nors minėta transporto priemonė nebuvo pajudinta iš vietos daugiau nei 24 valandas iki gaisro*“ (ESTT 2019-06-20 sprendimas C100/18, *Línea Directa Aseguradora SA prieš Segurcaixa Sociedad Anónima de Seguros y Reaseguros*[31]).

Be to, ESTT nagrinėtoje byloje C-431/18, atsakant į pateiktą prejudicinį klausimą „*Ar 2009 m. rugsėjo 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2009/103/EB dėl motorinių transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės draudimo ir privalomojo tokios atsakomybės draudimo patikrinimo 3 straipsniui prieštarauja toks aiškinimas, pagal kurį privalomojo draudimo apsauga apima žalą, atsiradusią dėl pavojaus, kuris sukeliamas transporto priemonės skysčių išsiliejimo stovėjimo aikštelės vietoje, kurioje ji yra pastatyta, arba atliekant statymo manevrus privačioje stovėjimo vietoje garaže, stovėjimo vietoje, esančioje savininkų bendrijoje, trečiųjų tos bendrijos naudotojų atžvilgiu?*“, ESTT priėmė nutartį, kurioje buvo konstatuota, kad „*3 straipsnio pirma pastraipa turi būti aiškinama taip, kad į toje nuostatoje vartojamą sąvoką „transporto priemonių eismas“ patenka atvejis, kai privačioje stovėjimo aikštelėje manevravusi ir (arba) stovėjusi transporto priemonė, naudota pagal savo, kaip transporto priemonės, funkciją, pateko į toje stovėjimo aikštelėje*

30 „Teisingumo Teismo (šeštoji kolegija) 2018 m. lapkričio 15 d. sprendimas AS „BTA Baltic Insurance Company“ prieš AS „Baltijas Apdrošināšanas Nams“ byloje C-648/17“, EUR-Lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62017CJ0648.

31 „Teisingumo Teismo (antroji kolegija) 2019 m. birželio 20 d. sprendimas Línea Directa Aseguradora SA prieš Segurcaixa Sociedad Anónima de Seguros y Reaseguros byloje C-100/18“, EUR-Lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A62018CJ0100&qid=1641195875919.

<u>įvykusį eismo įvykį</u>“ (ESTT 2019-12-11 nutartis C-431/18, *María Pilar Bueno Ruiz ir Zurich Insurance PL, Sucursal de España prieš Irene Conte Sánchez*[32]).

Taigi, įgyvendinus naujausios direktyvos nuostatas, Lietuvoje iš esmės keisis ankstesnė eismo įvykio samprata, kartu daugės atvejų, kai išmoka turi būti mokama atsižvelgiant į privalomojo draudimo nuostatas, nežiūrint į tai, ar transporto priemonė yra apdrausta ar ne.

Apibendrinant privalomojo draudimo raidą, galima teigti, kad pats privalomasis draudimas buvo nulemtas socialinių ir technologinių pokyčių, kai plačiai buvo pradėta naudotis motorinėmis transporto priemonėmis, kurios kėlė potencialią grėsmę aplinkiniams. Vėlesnis supranacionalinių privalomojo draudimo reguliavimo priemonių įdiegimas taip pat buvo nulemtas vykstančių socialinių pokyčių ir poreikio kuo labiau apsaugoti nukentėjusių asmenų interesus, kartu užtikrinant laisvą asmenų judėjimą. Tą geriausiai atspindi ES teisinio reglamentavimo raida nuo 1972 iki 2021 metų, kuri vyko nuosekliai, pradedant privalomojo draudimo įtvirtinimu, laisvo judėjimo užtikrinimu, sumokėjus vieną draudimo įmoką, ir apsaugos nuo nepadraustų transporto priemonių užtikrinimu, minimalių draudimo sumų bei nukentėjusiųjų teisės į žalos atlyginimą mechanizmų įdiegimu, ir baigiant transporto priemonės sąvokos pakeitimu bei transporto priemonės naudojimo sampratos įdiegimu.

2. Transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės privalomojo draudimo bruožai ir teisinio reglamentavimo raida Lietuvoje

Lietuvoje transporto priemonių valdytojų civilinė atsakomybės draudimas tapo privalomas priėmus Transporto priemonių savininkų ir valdytojų civilinės atsakomybės privalomojo draudimo įstatymą[33].

32 „Teisingumo Teismo (septintoji kolegija) 2019 m. gruodžio 11 d. nutartis María Pilar Bueno Ruiz ir Zurich Insurance PL, Sucursal de España prieš Irene Conte Sánchez byloje C-431/18“, EUR-Lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A62018CO0431&qid=1641196112539.

33 „Lietuvos Respublikos transporto priemonių savininkų ir valdytojų civilinės atsakomybės privalomojo draudimo įstatymas Nr.IX-378“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.4961DA7FA79F.

Transporto priemonių savininkų ir valdytojų civilinės atsakomybės privalomojo draudimo įstatymo įgyvendinimo įstatyme buvo numatyta, kad transporto priemonių savininkai, kurie yra įregistravę transporto priemones, privalo sudaryti transporto priemonių savininkų ir valdytojų civilinės atsakomybės privalomojo draudimo sutartis nuo 2002 m. sausio 1 d., bet ne vėliau kaip iki 2002 m. kovo 31 d.[34]

O Transporto priemonių savininkų ir valdytojų civilinės atsakomybės privalomojo draudimo įstatymo nuostatos dėl administracinės atsakomybės taikymo, nesudarius privalomojo draudimo sutarties, įsigaliojo nuo 2002 m. balandžio 1 d.

Vėliau, Lietuvai stojant į ES ir ją įstojus, Lietuvos Respublikos transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės privalomojo draudimo įstatymas (toliau – TPVCAPDĮ) ne kartą keistas atsižvelgiant į poreikį įgyvendinti direktyvų nuostatas ir į visuomenėje vykstančius pokyčius.

Akcentuotina, kad Lietuvoje veikiantį teisinį reglamentavimą, susijusį su ES direktyvose valstybėms narėms nustatyta prievole imtis visų tinkamų užtikrinimo priemonių, kad būtų apdrausta transporto priemonės, kurios įprastinė buvimo vieta yra jos teritorijoje, valdytojų civilinė atsakomybė, ir jo įgyvendinimą reikėtų vertinti kaip turintį trūkumų.

Tą liudija jau minėti statistiniai duomenys, kad Lietuvoje nebuvo apdraustos privalomuoju draudimu net 16 proc. iš įregistruotų transporto priemonių (tarp jų 16 proc. lengvųjų automobilių, 13 proc. lengvųjų automobilių priekabų, 11 proc. vilkikų, 17 proc. sunkvežimių, 26 proc. autobusų)[35]. Palyginus su Vokietija, joje privalomuoju civilinės atsakomybės draudimu neapdraustų transporto priemonių yra mažiau nei 1 proc., Norvegijoje – 1,3 proc., Lenkijoje – apie 0,5 proc., Slovėnijoje – 0,27 proc.[36], Švedijoje – apie 1 proc.[37].

34 „Lietuvos Respublikos transporto priemonių savininkų ir valdytojų civilinės atsakomybės privalomojo draudimo įstatymo įgyvendinimo įstatymas Nr. IX-380“, LRS, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.140223?positionInSearchResults=2&searchModelUUID=1097e93a-5d79-4ba1-9875-92ef25416a69.

35 „Dar neapsidraudusiems“, https://www.cab.lt/dar-neapsidraudusiems.

36 „European Motor Insurance Markets February 2019“, Insurance Europe, https://www.insuranceeurope.eu/publications/465/european-motor-insurance-markets/.

37 „Swedish Motor Insurers (TFF) is responsible for levying the motor insurance charge“, https://www.tff.se/en/Motor-insurance-charges/Motor-insurance-charge/.

Pabrėžtina, kad esamas teisinis reglamentavimas yra nustatęs pozityvias (pvz., susijusias su transporto priemonės registracija) ir negatyvias priemones (administracinė atsakomybė, Lietuvos Respublikos transporto priemonių draudikų biuro (toliau – Draudikų biuras) įgyvendinama atgręžtinio reikalavimo teisė), kuriomis vykdoma valstybės pareiga užtikrinti, kad visos Lietuvos Respublikoje registruotos ir naudojamos transporto priemonės būtų apdraustos privalomuoju draudimu.

TPVCAPDĮ, kuriuo įgyvendinami ES teisės aktai, nuostatose yra įtvirtinta, kad Lietuvos Respublikos teritorijoje naudojamos transporto priemonės privalo būti apdraustos transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės privalomuoju draudimu. Transporto priemonė, kurios įprastinė buvimo vieta yra Lietuvos Respublikos teritorijoje, privalo būti apdrausta transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės privalomuoju draudimu tol, kol ji yra įregistruota.

Akcentuotina, kad pareiga drausti įregistruotas transporto priemones numatyta įregistruotų transporto priemonių savininkams (*ar asmenims, naudojantiems transporto priemonę pagal lizingo (finansinės nuomos) sutartį) (*TPVCAPDĮ 4 straipsnio 2 dalis; LAT 2021-03-10 nutarties, priimtos civilinėje byloje Nr. 3K-3-48-1075/2021, 39 punktas[38]).

Net ir tais atvejais, „*jei transporto priemonė valdoma kitu teisiniu pagrindu, pavyzdžiui, nuomos ar panaudos sutartimi, įstatyminė pareiga sudaryti valdytojo atsakomybės draudimo sutartį su draudiku ir šios pareigos nevykdymo neigiami padariniai Draudikų biuro atžvilgiu tenka transporto priemonės savininkui*“ (LAT 2010 m. gruodžio 29 d. Transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės privalomojo draudimo reglamentavimo ir teismų praktikos apžvalga Nr. AC-34-1)[39].

Atsakingas už draudimo sutarties sudarymą asmuo privalo apdrausti transporto priemonę šio įstatymo reikalavimus atitinkančiu transporto prie-

38 Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2021 m. kovo 10 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-48-1075/2021“, Liteko, http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/tekstas.aspx?id=57b3047b-e6ad-4b93-8ba6-ba574b21e730.

39 „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2010 m. gruodžio 29 d. Transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės privalomojo draudimo reglamentavimo ir teismų praktikos apžvalga Nr. AC-34-1“, LAT, https://www.lat.lt/lat-praktika/teismu-praktikos-apzvalgos/civiliniu-bylu-apzvalgos/67.

monių valdytojų civilinės atsakomybės privalomuoju draudimu vėliausiai transporto priemonės registravimo dieną arba pradėdamas naudoti transporto priemonę ar prieš perduodamas ją naudoti kitam asmeniui.

O momentą, kada neregistruotą ir nenaudojamą transporto priemonę reikėtų apdrausti, vaizdžiai yra apibrėžęs ESTT generalinis advokatas M. Bobek, teikdamas išvadą prejudicinėje byloje: „<...> *pats transporto priemonės egzistavimas, susietas su jos faktiniu naudojimu, turėtų paskatinti taikyti pareigą apdrausti pagal Direktyvos 2009/103 3 straipsnį, bent tuomet, kai tokią transporto priemonę pradedama naudoti, kaip apibrėžta Direktyvos 2009/103 1 straipsnio 1 dalyje. Tai reiškia, kad jeigu namuose susikonstruoju „žmogaus šikšnosparnio automobilį“ su visomis techninėmis transporto priemonės savybėmis ir vėliau, užuot tik grožėjęsis juo savo svetainėje, juo važinėju, pareiga jį apdrausti objektyviai prasideda pirmą kartą naudojant jį kaip transporto priemonę, net jei jo oficialiai neįregistravau*“[40].

Be to, priemonėmis, skatinančiomis transporto priemonių savininkus apdrausti jų valdomas transporto priemones privalomuoju civilinės atsakomybės draudimu, laikytinos ir Lietuvos Respublikos saugaus eismo automobilių keliais įstatymo[41] nuostatos, kuriose įtvirtinta, kad dalyvauti viešajame eisme Lietuvos Respublikoje leidžiama nustatyta tvarka įregistruotoms motorinėms transporto priemonėms ir (ar) priekaboms, kurių valdytojai yra apsidraudę transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės privalomuoju draudimu. Nustačius, kad motorinė transporto priemonė ir (ar) priekaba neapdrausta transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės privalomuoju draudimu, vidaus reikalų ministro nustatyta tvarka leidimas tokiai motorinei transporto priemonei ir (ar) priekabai dalyvauti viešajame eisme sustabdomas.

Atsakingi už draudimo sutarties sudarymą asmenys, nesudarę šio įstatymo reikalavimus atitinkančios draudimo sutarties, taip pat transporto priemonių valdytojai, neturintys galiojančio draudimo liudijimo ar kito dokumento, kitos valstybės teisės aktų nustatyta tvarka patvirtinančio draudi-

40 „Generalinio advokato M. Bobek išvada, pateikta 2020 m. gruodžio 8 d. Powiat Ostrowski prieš Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny byloje C-383/19“, EUR-Lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A62019CC0383&qid=1641121770373.

41 „Lietuvos Respublikos saugaus eismo automobilių keliais įstatymas Nr. VIII-2043“, LRS, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.111999/asr.

mo sutarties sudarymą, atsako pagal Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodeksą 415 straipsnį[42].

Transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės privalomojo draudimo kontrolę Lietuvos Respublikoje vykdo: policija, Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie Vidaus reikalų ministerijos, įmonės, atliekančios valstybinę techninę apžiūrą, institucija, atsakinga už transporto priemonių valstybinę registraciją.

TPVCAPDĮ yra įtvirtinta, kad Draudikų biuras, palyginęs duomenis apie transporto priemones, gautus iš institucijų, atsakingų už transporto priemonių valstybinę registraciją ir valstybinę techninę apžiūrą, su savo duomenų bazėje turima informacija apie apdraustas transporto priemones, turi teisę persiųsti policijai duomenis apie registruotas, bet neapdraustas transporto priemones.

Draudikų biuras turi teisę reikalauti, kad atsakingas už žalos padarymą asmuo arba asmuo, neįvykdęs pareigos sudaryti draudimo sutartį, grąžintų dėl eismo įvykio metu padarytos žalos išmokėtą sumą.

Draudikų biuras, išmokėjęs kitos ES valstybės narės žalos atlyginimo institucijai reikalaujamą sumą, turi teisę susigrąžinti išmokėtas sumas ir atsakingo už žalos padarymą asmens ar asmens, neįvykdžiusio pareigos sudaryti draudimo sutartį.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad eismo įvykio kaltininko ir asmens, atsakingo už draudimo sutarties sudarymą, atsakomybė draudikų biurui yra solidari[43].

Draudikų biuro atgręžtinio reikalavimo įgyvendinimas yra veiksminga priemonė, kuri ne tik sugrąžina biuro išleistas lėšas, bet ir atlieka prevencinę funkciją, skatinančią atsakingus asmenis ateityje labiau rūpintis privalomojo draudimo sutarčių sudarymu. Deja, žinoma, kad transporto priemone yra keliaujama ir užsienio valstybėse, o atlyginant nedrausta transporto priemo-

42 „Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo tvarkos įstatymas. Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodeksas Nr. XII-1869“, LRS, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/b8d908c0215b11e-58a4198cd62929b7a/asr.

43 „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2021 m. kovo 10 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-48-1075/2021“, Liteko, http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/tekstas.aspx?id=57b3047b-e6ad-4b93-8ba6-ba574b21e730.

ne eismo įvykio metu padarytą žalą gali itin neigiamai paveikti tiek juridinius, tiek fizinius asmenis (pvz., LAT buvo nagrinėtos bylos, kuriose iš atsakingo juridinio asmens buvo reikalaujama 360 170,63 eurų[44], o iš fizinio asmens – 75 381,06 eurų sumos[45]).

Pabrėžtina, kad Lietuvos teisės aktuose yra įtvirtinta gan daug pozityvių ir negatyvių priemonių, kurios skatintų transporto priemonių savininkus apsidrausti privalomuoju draudimu, tačiau paminėti neapdraustų transporto priemonių kiekiai leidžia teigti, kad ne visos priemonės yra pakankamai veiksmingos.

Už transporto priemonės draudimo sutarties sudarymą visų pirma yra atsakingas transporto priemonės savininkas, kuriam už šios pareigos neįvykdymą gali grėsti administracinė atsakomybė, o eismo įvykio atveju – ir finansiniai nuostoliai atlyginant eismo įvykio metu padarytą žalą. Todėl efektyvus teisinis reglamentavimas, kuris leistų operatyviai nustatyti transporto priemonės savininką, yra itin aktualus.

Tačiau ilgą laiką, atsižvelgiant į teisinį reglamentavimą ir Lietuvos Aukščiausiojo Teismo suformuotas teisės aiškinimo taisykles dėl jo taikymo, transporto priemonės savininko nustatymas ir atsakomybės jam taikymas buvo gan problemiškas, nes transporto priemonių registre nurodyti duomenys apie transporto priemonės savininką galėjo būti paneigiami.

Teismų praktikoje buvo konstatuota, kad „*registruojama atitinkama transporto priemonė, bet ne jos įsigijimo pagrindas, tarp jų pirkimo–pardavimo sutartis. <...> automobilio registravimas ir jo pirkimo–pardavimo sutartis yra skirtingi dalykai. Automobilio pirkimo–pardavimo sutartis yra nuosavybės teisės įgijimo pagrindas (CK 4.47 straipsnio 1 punktas, 6.305 straipsnio 1 dalis). Tuo tarpu automobilio įregistravimas nėra nuosavybės teisės atsiradimo pagrindas*“[46].

Taip pat buvo konstatuota, kad „*nustatant transporto priemonės savininką pagal pareikštą Draudikų biuro reikalavimą, galimybė remtis transporto*

44 „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2017 m. gruodžio 7 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-392-915/2017“, e-teismai, https://eteismai.lt/byla/89411885931885/3K-3-392-915/2017.

45 „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2020 m. vasario 20 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-33-1075/2020“, e-teismai, https://eteismai.lt/byla/54515789578802/3K-3-33-1075/2020?word=kasacinis%20skundas.

46 „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2010 m. lapkričio 9 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-448/2010“, e-teismai, https://eteismai.lt/byla/192730417228446/3K-3-448/2010.

priemonių registro duomenimis ribota. Registro duomenys Draudikų biurui leidžia tik identifikuoti galimą atsakovą TPVCAPDĮ 23 straipsnio 1 dalies prasme, bet nesukuria nepaneigiamos nuosavybės teisės prezumpcijos ir nekliudo atsakovui įrodinėti nuosavybės teisių į transporto priemonę perleidimą kitam asmeniui (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2010 m. lapkričio 9 d. nutartis byloje Lietuvos Respublikos transporto priemonių draudikų biuras v. A. V., bylos Nr. 3K-3-448/2010; 2010 m. lapkričio 11 d. nutartis byloje UAB „Automera“ v. G. M., bylos Nr. 3K-7-309/2010)“[47].

Taigi, toks teisinis reglamentavimas ir jo aiškinimas transporto priemonių savininkams atsakomybės taikymo ir atlygintos žalos išieškojimo iš jų procesą darė neefektyvų ir tam tikrais atvejais tapo prielaida išvengti atsakomybės žinant, kad privaloma rašytinė motorinės transporto priemonės pirkimo–pardavimo sutarties forma Lietuvos Respublikos civiliniame kodekse buvo įtvirtinta tik nuo 2015 m. lapkričio 1 d.[48]

Teigiamu pokyčiu šioje srityje tapo Lietuvos Respublikos saugaus eismo automobilių keliais įstatymo (toliau – SEAKĮ) pakeitimai[49], kuriais siekiama įtvirtinti privalomo transporto priemonių savininkų ir transporto priemonių įvežimo į Lietuvos Respubliką parduoti deklaravimo modelį ir įdiegti centralizuotą transporto priemonių savininkų apskaitos sistemą, kuri padėtų nustatyti tikruosius transporto priemonių pardavėjus ir savininkus, o tai leistų užtikrinti jiems tenkančių mokestinių prievolių ir (ar) kitos teisinės atsakomybės už nustatytus teisės pažeidimus neišvengiamumą. Atitinkamai įstatymu buvo siekiama užtikrinti tikrųjų transporto priemonių savininkų ir valdytojų atsekamumą (nustatymą)[50].

---

47 „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2010 m. gruodžio 29 d. Transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės privalomojo draudimo reglamentavimo ir teismų praktikos apžvalga Nr. AC-34-1“, LAT, https://www.lat.lt/lat-praktika/teismu-praktikos-apzvalgos/civiliniu-bylu-apzvalgos/67.

48 „Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 1.73 straipsnio pakeitimo ir Kodekso papildymo 6.431-1 straipsniu įstatymas Nr. XII-1851“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/legalAct.html?documentId=0603f9801fdf11e586708c6593c243ce.

49 „Lietuvos Respublikos saugaus eismo automobilių keliais įstatymo Nr. VIII-2043 1, 2, 20 ir 27 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 27-3 straipsniu įstatymas Nr. XIII-3218“, LRS, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/02ee7920c06e11eaae0db016672cba9c.

50 „Lietuvos Respublikos saugaus eismo automobilių keliais įstatymo Nr. VIII-2043 1, 20 ir

SEAKĮ pakeitimais buvo nustatyta, kad nuo 2021 m. gegužės 1 d. atsiranda pareiga Lietuvos Respublikos kelių transporto priemonių registro tvarkytojui deklaruoti duomenis apie įsigytas transporto priemones. Motorinių transporto priemonių savininkai, jas įsigiję iki 2021 m. gegužės 1 d., tokius duomenis privalėjo deklaruoti iki 2021 m. liepos 31 d. Be to, buvo nustatyta pareiga motorinės transporto priemonės savininkui ar valdytojui viešo pasiūlymo įsigyti motorinę transporto priemonę metu skelbti galiojantį unikalų motorinės transporto priemonės deklaravimo kodą.

Už šių pareigų neįvykdymą atsakomybė yra taikoma atsižvelgiant į Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodekso 431 straipsnio nuostatas.

Atsižvelgiant į šiuos SEAKĮ pakeitimus, buvo priimti Transporto priemonių savininkų apskaitos informacinės sistemos nuostatai[51] ir pakeistos Motorinių transporto priemonių ir jų priekabų registravimo taisyklės[52].

Atlikus paiešką „Infolex“ teismų praktikos ir Lietuvos teismų informacinės sistemos LITEKO teismų sprendimų duomenų bazėse, buvo aptikta tik keletas žemiausiosios instancijos teismų sprendimų, kurių nuostatose galima įžvelgti teigiamų (už duomenų apie įgytą nuosavybės teisę į motorinę transporto priemonę nedeklaravimą Lietuvos Respublikos kelių transporto priemonių registro tvarkytojui taikoma administracinė atsakomybė[53]) ir neigiamų (siekiant nustatyti transporto priemonės savininką, pasiremiama transporto priemonės pirkimo–pardavimo sutartimi, nepaisant to, kad

27 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto ir Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodekso 589 ir 611 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto aiškinamasis raštas“, LRS, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/9fdd79701a4c11eaa4a5fa76770768ee?jfwid=-ka5eesjq9.

51 „Dėl Transporto priemonių savininkų apskaitos informacinės sistemos nuostatų patvirtinimo Nr.1V-373“, LRS, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/29185bb0a85911eb98ccba226c8a14d7?jfwid=nq76mzm35.

52 „Dėl Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2001 m. gegužės 25 d. įsakymo Nr. 260 „Dėl Motorinių transporto priemonių ir jų priekabų registravimo taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo Nr. 1V-381“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/legalAct.html?documentId=1bb648f0a8ff11ebbcbbc2971cdac3cb.

53 „Vilniaus miesto apylinkės teismo 2021 m. lapkričio 25 d. nutartis administracinio nusižengimo byloje Nr. II-723-1057-2021“, Liteko, http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/tekstas.aspx?id=afb7cbf7-d9f3-4840-8e3f-aed99c7e1df5.

transporto priemonės perleidimas nebuvo tinkamai deklaruotas[54]) pakitusio teisinio reglamentavimo ir jo įgyvendinimo aspektų.

Tačiau ar šie teisinio reglamentavimo pokyčiai tikrai padės išspręsti registre nurodyto transporto priemonės savininko identifikavimo problemas, šiuo metu negalima atsakyti, nes pati duomenų deklaravimo sistema tik įsibėga ir teismų praktikos šiuo klausimu praktiškai nėra.

Akcentuotina, kad efektyvus transporto priemonių savininkų nustatymo procesas yra svarbus ne tik sprendžiant esamas pareigos apdrausti transporto priemones privalomuoju civilinės atsakomybės draudimu problemas, bet ir būsimus iššūkius, susijusius su Direktyvos (ES) 2021/2118 nuostatų dėl *transporto priemonės* sąvokos pokyčių ir būsimu *transporto priemonės naudojimo* sąvokos įdiegimu. Būtent šie su Direktyvos (ES) 2021/2118 įgyvendinimu susiję teisinio reglamentavimo pokyčiai lems ne tik transporto priemonių, kurias privaloma apdrausti privalomuoju civilinės atsakomybės draudimu, bet ir atvejų, kai privaloma mokėti draudimo išmokas, skaičiaus didėjimą.

Apibendrinant pasakytina, kad veiksmingas teisinis reglamentavimas ir jo įgyvendinimas efektyviai ir greitai nustatant transporto priemonės savininką, kuris yra atsakingas už transporto priemonės valdytojų privalomojo civilinės atsakomybės sudarymą asmuo, turėtų padėti išspręsti esamas problemas, susijusias su dideliu neapdraustų transporto priemonių skaičiumi, ir padėti sklandžiau įgyvendinti Direktyvos (ES) 2021/2118 nuostatus.

Išvados

Apibendrinant privalomojo draudimo raidą galima pažymėti, kad pats privalomasis draudimas buvo nulemtas socialinių ir technologinių pokyčių, kai buvo plačiai pradėta naudotis motorinėmis transporto priemonėmis, kurios kėlė potencialą grėsmę aplinkiniams. Vėlesnis supranacionalinių privalomojo draudimo reguliavimo priemonių įdiegimas buvo nulemtas vykstančių socialinių pokyčių ir poreikio kuo labiau apsaugoti nukentėjusių asmenų

54 „Alytaus apylinkės teismo Prienų rūmų teismo 2021 m. lapkričio 4 d. baudžiamasis įsakymas baudžiamojoje byloje Nr. e1-926-805/2021“, Liteko, http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/tekstas.aspx?id=852dad49-def6-4f88-a703-36d8e6f6a85b.

interesus, kartu užtikrinant laisvą asmenų judėjimą. Tą geriausiai atspindi ES teisinio reglamentavimo raida nuo 1972 iki 2021 metų, kuri vyko nuosekliai, pradedant privalomojo draudimo įtvirtinimu, laisvo judėjimo užtikrinimu, sumokėjus vieną draudimo įmoką, ir apsaugos nuo nepadraustų transporto priemonių užtikrinimu, minimalių draudimo sumų ir nukentėjusiųjų teisės į žalos atlyginimą mechanizmų įdiegimu, ir baigiant transporto priemonės sąvokos pakeitimu bei transporto priemonės naudojimo sampratos įdiegimu.

Lietuvoje veikiantį teisinį reglamentavimą, susijusį su ES direktyvose valstybėms narėms nustatyta prievole imtis visų tinkamų užtikrinimo priemonių, kad būtų apdrausta transporto priemonės, kurios įprastinė buvimo vieta yra jos teritorijoje, valdytojų civilinė atsakomybė, ir jos įgyvendinimą reikėtų vertinti kaip turintį trūkumų. Nežiūrint į tai, kad Lietuvos teisės aktuose yra įtvirtinta gan daug pozityvių ir negatyvių priemonių, kurios skatintų transporto priemonių savininkus apsidrausti privalomuoju draudimu, tačiau neapdraustų transporto priemonių kiekis leidžia teigti, kad ne visos priemonės yra pakankamai veiksmingos.

Veiksmingas teisinis reglamentavimas ir jo įgyvendinimas efektyviai ir greitai nustatant transporto priemonės savininką, atsakingą už transporto priemonės valdytojų privalomojo civilinės atsakomybės sudarymą asmenį, turėtų padėti išspręsti esamas problemas, susijusias su dideliu neapdraustų transporto priemonių skaičiumi, taip pat padėti sklandžiau įgyvendinti Direktyvos (ES) 2021/2118 nuostatas.

PROBLEMATIC ASPECTS IN THE IMPLEMENTATION OF ADMINISTRATIVE LEGAL MEASURES TAKEN BY THE STATE ENSURING COVERAGE WITH COMPULSORY INSURANCE AGAINST CIVIL LIABILITY IN RESPECT OF THE USE OF MOTOR VEHICLES

Tomas Žilinskas
Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *Motor vehicles, which are considered to be a source of increased risk, require their owners to exercise due diligence. One such requirement is to take out compulsory insurance against civil liability in respect of the use of motor vehicles.*

Since 1972, European Union directives have stipulated that each Member State shall take all necessary measures to ensure that civil liability in respect of the use of motor vehicles that are normally based in its territory is covered by insurance. It is recognised that driving without insurance and operating a vehicle without compulsory motor civil liability insurance is a growing problem.

This study found that the development of compulsory motor civil liability insurance was driven by ongoing social change and the need to protect the interests of victims as much as possible, while ensuring the free movement of persons. This is best reflected in the consistent development of EU legislation between 1972 and 2021: from the introduction of compulsory insurance, the safeguarding of free movement through the payment of a single insurance premium, the provision of protection against uninsured vehicles, and the introduction of minimum insurance amounts and victims' compensation mechanisms, to changing the concept of a vehicle and introducing the concept of vehicle use.

The current legal framework in Lithuania, which obliges Member States to take all appropriate measures to insure against civil liability in respect of the use of motor vehicles normally based in their territory, and its implementation, should be considered as flawed. Despite the fact that the Lithuanian legislation

contains a wide range of positive and negative measures that would encourage vehicle owners to take out compulsory insurance, the number of uninsured vehicles suggests that not all measures are sufficiently effective.

Effective regulation and enforcement through the efficient and expeditious identification of the owner of a vehicle responsible for compulsory civil liability in respect of the use of motor vehicles should help to address the existing problems with the large number of uninsured vehicles and contribute to the smoother implementation of Directive (EU) 2021/2118.

Keywords: *social change, legal regulation, compulsory civil liability insurance.*

Tomas Žilinskas, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės instituto lektorius, socialinių mokslų (teisė) daktaras. **Mokslinių tyrimų kryptys**: administracinė teisė, aplinkos apsaugos teisė, viešųjų pirkimų teisė, draudimo teisė, verslo priežiūra.

Tomas Žilinskas, lector at the Public Law Institute at the Mykolas Romeris University Law School, Doctor of Social Sciences (Law). **Research interests**: administrative law, environmental law, public procurement law, insurance law, business supervision.

TEISINĖS LYTIES REIKŠMĖ TRANSLYTIŠKUMO ATVEJU

Daiva Petrėnaitė
Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės institutas; Utenos kolegija
El. paštas: daiva.petrenaite@gmail.com

Santrauka. Paprastai lytis yra nustatoma gimus, atsižvelgiant į žmogaus fiziologines ir biologines savybes. Tačiau translytiškumo atveju, įteisinus galimybę keisti lytinę tapatybę, tai tampa daug sudėtingiau. Teisinę lytį galima įgyti ne tik gimus, bet ir formuojant savo socialinį vaidmenį. Todėl straipsnyje pateikiama teisinės lyties sampratos poreikio ir reikšmės analizė translytiškumo atveju. Siekiant pagrįsti tokį poreikį, straipsnyje analizuojama lyties registravimo ir lyties keitimo registravimo tvarka, apžvelgiamos Lietuvos teismų bylos, kuriose pateikti pareiškėjų skundai atskleidžia, koks jiems yra svarbus teisinis pakeistos lyties pripažinimas. Teisinės lyties reikšmingumas translyčiams asmenims grindžiamas tuo, kad, tik pakeitus civilinės būklės aktų įrašus dėl lyties, asmuo gali įgyvendinti teises ir pareigas, susijusias su lytine tapatybe. Todėl teisinė lytis gali būti apibrėžiama kaip valstybės pripažįstama ir kontroliuojama lytis, kuri gali skirtis nuo biologinės (translytiškumo atveju).

Reikšminiai žodžiai: socialinė lytis, translytiškumas, teisinė lytis, civilinės būklės aktų įrašai, civilinės metrikacijos įstaiga, lyties keitimas.

Įvadas

Galimybė keisti lytį, socialinės lyties sąvokos atsiradimas, moters ir vyro socialinio vaidmens kaita skatina diskutuoti apie teisinės lyties sampratos atsiradimo poreikį. Stambulo konvencijos[1] ratifikavimo nesutarimai Lietu-

1 „Europos Tarybos Konvencija dėl smurto prieš moteris ir smurto šeimoje prevencijos ir kovos su juo“, Manoteisės, https://manoteises.lt/wp-content/uploads/2017/05/STAMBU-

voje tik dar labiau aktualizuoja šios temos problemiškumą. Nors lytis nustatoma gimus, atsižvelgiant į žmogaus fiziologines ir biologines savybes, regis, įteisinus galimybę keisti lytinę tapatybę, teisinę lytį galima įgyti ne gimus, o formuojant savo socialinį (-ius) vaidmenį (-is). Lyties keitimo problema Lietuvoje lieka neišspręsta, nors dar nuo 2003 m. liepos 1 d. Civiliniame kodekse[2] yra nustatyta lyties pakeitimo teisė. Teismai šią teisinę spragą bando pašalinti įpareigodami pakeisti civilinės būklės aktų įrašus ir taip pripažinti naująją lytį. Tai leidžia kalbėti apie teisinės lyties apibrėžimo formavimo poreikį translytiškumo[3] atveju.

Teisinės lyties tematika yra nauja ir mažai nagrinėta. Paminėtina 2020 m. Europos Komisijos išleista mokslo studija „Legal gender recognition in the EU: The journeys of trans people towards full equality"[4], kurioje nagrinėjama translyčių asmenų socialinė, medicininė ir teisinė padėtis Europos Sąjungos (toliau – ES) valstybėse. A. Sorlie straipsnyje „Legal Gender Meets Reality: A Socio-Legal Children's Perspective" kalba apie teisinės lyties poreikį Norvegijos teisėje registruojant vaiko lytį[5]. Teisinės lyties analizės svarba nurodyta ir pateiktame kritiniame teisinės reformos projekte „Teisinės lyties ateitis"[6]. Apie teisinę lytį („<...> teisinėje sistemoje teisinio lyties apibrėžimo (ar teismo išaiškinimo šiuo klausimu) nėra <...>") užsimenama R. Aušroto straipsnyje „Gender Stambulo konvencijoje: vertimo ar suvokimo problema?"[7]. Vilniaus universiteto mokslininkai yra pateikę savo poziciją dėl Stambulo konvencijos ratifikavimo ir joje pateikiamų sąvokų bei tam tikrų

LO-KONVENCIJA_OFICIALUS.pdf.

2 „Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas", *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 74-2262.

3 Pastaba: pasirinkta analizuoti tik translyčių asmenų problemas teisinės lyties atžvilgiu, kadangi trečioji ar neutrali lytis Lietuvoje nėra pripažįstama.

4 Directorate-General for Justice and Consumers, *Legal gender recognition in the EU: the journeys of transpeople towards full equality* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020), https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/legal_gender_recognition_in_the_eu_the_journeys_of_trans_people_towards_full_equality_sept_en.pdf.

5 Anniken Sorlie, „Legal Gender Meets Reality: A Socio-Legal Children's Perspective", *Nordic Journal of Human Rights* 33, 4 (2015): 353–379, https://doi.org/10.1080/18918131.2016.1123831.

6 Žr. „The Future of Legal Gender (A critical law reform project). Q & A: Gender and Sex", FutureofLegalGender, https://futureoflegalgender.kcl.ac.uk/resources/q-a/.

7 Ramūnas Aušrotas, „Gender Stambulo konvencijoje: vertimo ar suvokimo problema", 2018 vasario 20 d., *Bernardinai*, https://www.bernardinai.lt/2018-02-20-gender-stambulo-konvencijoje-vertimo-ar-suvokimo-problema/.

nuostatų interpretavimo[8]: joje galima įžvelgti teisinės lyties užuominų labiau asocijuojant ją su socialine lytimi („Socialinė lytis jau egzistuoja teisinėje sistemoje“). Tačiau konkretesnės pozicijos šios temos požiūriu pasigendama.

Taigi šio straipsnio tikslas – išnagrinėti teisinės lyties reikšmę translytiškumo atveju. Siekiant šio tikslo įgyvendinimo, straipsnyje nagrinėjami teisės aktai, nustatantys lyties registravimo tvarką Lietuvoje ir teismų praktiką, akcentuojant translyčių pareiškėjų išsakytus argumentus šios temos požiūriu. Pabaigoje pateikiama teisinės lyties sampratos analizė.

Rengiant straipsnį buvo taikyti šie metodai: mokslinės literatūros, teisės aktų ir teismų praktikos analizė, lingvistinis, loginis, apibendrinimo metodai. Mokslinės literatūros šaltinių analizė ir lingvistinis metodas padėjo apibūdinti ir išanalizuoti teisinės lyties sampratą. Teisės aktai ir teismų praktika analizuota siekiant apibrėžti lyties keitimo teisinį reglamentavimą bei praktinius nagrinėjamos temos aspektus. Loginis ir apibendrinimo metodai taikyti pateikiant apibendrinimus ir išvadas, išskiriant pagrindines tyrimo problemas.

1. Lyties registravimo tvarka ir reikšmė esant biologinės ir socialinės lyties nesutapčiai

Galima iškelti tokio pobūdžio klausimus: ar reikalinga apibrėžti teisinę lytį? Ar ji gali skirtis nuo biologinės lyties? Kokią reikšmę turi pakeistos lyties įregistravimas?

LR civilinio kodekso 9 2.18 str. 8 punkte nurodyta, kad valstybė registruoja asmens lyties pakeitimą. Visų pirma panagrinėtina gimusio asmens registravimo tvarka Lietuvoje. LR civilinės būklės aktų registravimo įstatymo 6 str. nurodyta, kad „registruojant civilinės būklės aktus, sudaromi šie civilinės būklės aktų įrašai: 1) gimimo <...> 5) civilinės būklės akto įrašo pakeitimo ar papildymo“[10]. Šio Įstatymo 11 str. 1 d. nurodyta: „Civilinės me-

8 Justinas Stanevičius, „VU TSPMI mokslininkai: neratifikavus Stambulo konvencijos, izoliuotis nuo socialinės lyties sąvokos nepavyks“, tspmi.vu, https://www.tspmi.vu.lt/komentarai/vu-tspmi-mokslininkai-neratifikavus-stambulo-konvencijos-izoliuotis-nuo-socialines-lyties-savokos-nepavyks/.

9 „Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas“, *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 74-2262.

10 „Lietuvos Respublikos civilinės būklės aktų registravimo įstatymas“, TAR, 2015-12-14, Nr. 19697.

trikacijos įstaiga registruoja gimimą remdamasi vaiko tėvų ar vieno iš jų pareiškimu ir asmens sveikatos priežiūros įstaigos sudarytu vaiko gimimo pažymėjimu". LR Vyriausybės 2001 m. lapkričio 26 d. nutarime Nr. 1400 „Dėl Pažymėjimo apie vaiko gimimą išdavimo tvarkos patvirtinimo"[11] nustatyta, kad „Pažymėjime nurodomi vaiko motinos asmens duomenys (vardas, pavardė, gyvenamoji vieta, asmens kodas, jeigu jo nėra, – gimimo data, valstybės elektroninės sveikatos paslaugų ir bendradarbiavimo infrastruktūros informacinės sistemos (toliau – ESPBI IS) elektroninės sveikatos istorijos numeris), vaiko gimimo data, gimimo laikas, gimimo vieta, kūno masė, lytis"[12]. Taigi visų pirma lyties faktas yra fiksuojamas vaiko gimimo pažymėjime, kuris vėliau tampa pagrindu registruoti civilinės būklės aktą dėl vaiko gimimo. LR teisingumo ministro 2016 m. gruodžio 28 d. įsakymo Nr. 1R-334 „Dėl Civilinės būklės aktų registravimo taisyklių ir Civilinės būklės aktų įrašų ir kitų dokumentų formų patvirtinimo"[13] (toliau –Taisyklės) 40 punkte nurodyta: „Vaiko gimimas registruojamas sudarant gimimo įrašą". 43 punkte minima, kad vaiko vardas, pavardė, atsižvelgiant į jo lytį, taip pat tautybė gimimo įraše įrašomi tam tikra tvarka, atsižvelgiant į vaiko tėvų pavardes, tautybę, santuokos su vaiko tėvu ar nepripažintos tėvystės, rasto ar palikto vaiko faktą ir pan. Gimimo įraše taip pat įrašomas Gyventojų registro automatiškai suteiktas vaiko asmens kodas, kuris taip pat rodo lyties faktą. Remiantis LR gyventojų registro įstatymo 8 str. 2 d., „asmens kodo struktūra jo suteikimo metu yra tokia: pirmasis skaitmuo atitinka lytį ir gimimo šimtmetį, antrasis ir trečiasis – gimimo metų du paskutinius skaitmenis, ketvirtasis ir penktasis – gimimo mėnesį, šeštasis ir septintasis – gimimo dieną, aštuntasis, devintasis ir dešimtasis – gimusiųjų tą pačią dieną įrašymo į Gyventojų registrą eilės numerį, vienuoliktasis skaitmuo yra pirmųjų dešimties skaitmenų kontrolinis skaičius". Pažymėtina ir tai, kad, remiantis šio Įstatymo 8 str. 3 d., asmeniui suteiktas asmens kodas yra unikalus ir nekeičiamas. O Lietuvos teismai[14], nagrinėdami translyčių asmenų skundus, susijusius su

11 „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2016 m. gruodžio 7 d. nutarimas Nr.1218 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. lapkričio 26 d. nutarimo Nr. 1400 „Dėl Pažymėjimo apie vaiko gimimą išdavimo tvarkos patvirtinimo" pakeitimo"", TAR, 2016-12-08, Nr. 28508.

12 *Ibid*.

13 „Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2016 m. gruodžio 28 d. įsakymas Nr. 1R-334 „Dėl Civilinės būklės aktų registravimo taisyklių ir Civilinės būklės aktų įrašų ir kitų dokumentų formų patvirtinimo"", TAR, 2016-12-28, Nr. 29705.

14 Žr. bylas, pvz., „Šakių rajono apylinkės teismo 2014 m. vasario 12 d. sprendimas civilinė-

lyties, asmens kodo, vardo, pavardės ištaisymu civilinės būklės aktų įrašuose pakeitus lytį, įpareigoja valstybės įmonę „Registrų centras“ pakeisti pirmąjį asmens kodo skaitmenį iš „3“ į „4“ ar atvirkščiai. Šiuo atveju būtų tikslinga atsisakyti LR gyventojų registro įstatymo 8 str. 3 d. įtvirtintos nuostatos.

Teigtina, kad biologinės lyties nustatymo faktui yra svarbus vaiko gimimo pažymėjimas, iš kurio toliau duomenys yra perkeliami į civilinės būklės aktų įrašus, kuriuose atsispindi ne tik lyties įrašymas, bet ir asmens kodo numeracija, pagal kurią taip pat identifikuojama asmens lytis. Todėl šiuo atveju biologinės lyties fiksavimo fakto tvarka iš esmės sutampa su teisine lytimi.

Neatitikimai atsiranda translytiškumo atveju esant biologinės ir socialinės lyties nesutapčiai. Asmuo, siekdamas savo socialinės lyties pripažinimo ir su tuo susijusių teisių įgyvendinimo, turi tai įtvirtinti teismine tvarka. Todėl šiuo atveju yra svarbus Civilinės būklės aktų registravimo įstatymo 6 str. 5 punktas, kuriame leidžiama įrašą pakeisti ar papildyti. To paties Įstatymo 25 str. nustatyta: „Civilinės būklės aktų įrašus keičia, taiso, papildo, atkuria ar anuliuoja civilinės metrikacijos įstaiga asmens, kurio civilinės būklės aktas įregistruotas, prašymu, suinteresuoto asmens prašymu arba savo iniciatyva (ex officio) Civilinės būklės aktų registravimo taisyklėse nustatyta tvarka“[15]. Šie įrašai „keičiami ar papildomi, kai paaiškėja nauji (pasikeitę) duomenys apie asmenį <...> ir yra tai patvirtinantis dokumentas“[16]. Taisyklėse yra nurodyta detalesnė įrašų keitimo tvarka, paaiškinant, kad „suinteresuoto asmens prašymu civilinės būklės aktų įrašai keičiami, taisomi ar pildomi, jeigu tai pakankamai pagrįsta ir tarp suinteresuotų asmenų nėra ginčo. Jeigu tarp suinteresuotų asmenų kyla ginčas, įrašų keitimo, taisymo ar papildymo klausimai sprendžiami teismo tvarka[17]“. Taisyklių 131–133 punkte nurodyta: „Civilinės metrikacijos įstaiga civilinės būklės aktų įrašus keičia, taiso,

---

je byloje Nr. 2-162-443/2014“, e-teismai, https://eteismai.lt/byla/21225430654171/2-162-443/2014; „Vilniaus miesto apylinkės teismo 2017 m. gegužės 2 d. sprendimas civilinėje byloje Nr. E2YT-5326-987/2017“, e-teismai, https://eteismai.lt/byla/268886328303908/e2YT-5326-987/2017; „Vilniaus miesto apylinkės teismo 2017 m. lapkričio 11 d. sprendimas civilinėje byloje Nr. E2YT-43448-294/2017“, e-teismai, https://eteismai.lt/byla/48441411673061/e2YT-43448-294/2017.

15 „Lietuvos Respublikos civilinės būklės aktų registravimo įstatymas“, TAR, 2015-12-14, Nr. 19697.

16 *Ibid.*

17 Taip yra ir lyties keitimo atveju, nes civilinės metrikacijos skyrius atsisako pakeisti įrašus be teismo sprendimo.

papildo savo iniciatyva, remdamasi teismo sprendimu <...> Civilinės būklės akto įrašas keičiamas, taisomas, papildomas sudarant civilinės būklės akto įrašo pakeitimo ar papildymo įrašą. Kai gimimo įraše ištaisoma vaiko gimimo data arba lytis, jam suteikiamas naujas asmens kodas <...>“[18]. Pagal Taisyklių 147–148 punktą „Civilinės būklės akto įrašui keisti, taisyti, papildyti, atkurti ar anuliuoti užvedama byla, kuri baigiama civilinės metrikacijos įstaigos darbuotojo surašyta ir šios įstaigos vadovo ar kito įgalioto civilinės metrikacijos įstaigos tarnautojo patvirtinta išvada <...> Išvados dėl civilinės būklės akto įrašo anuliavimo kopijos siunčiamos Registrų centrui, archyvui, kuriame saugomas civilinės būklės akto įrašo originalas, ir asmeniui, kurio civilinės būklės akto įrašas anuliuotas, ar suinteresuotam asmeniui“[19]. Visa tai atskleidžia duomenų apie pirminę asmens lytį išsaugojimo faktą, patvirtinant biologinės ir teisinės lyties nesutaptį.

Pabrėžtina, kad tik pakeitus lyties keitimo įrašus asmuo gali įgyvendinti tam tikras teises ir pareigas, susijusias su konkrečia lytimi, pvz., atlikti karo prievolę[20], bausmę įkalinimo įstaigoje[21], įgyti teisę į senatvės pensiją[22] ir pan. Todėl šiuo atveju tampa itin svarbus teisinės lyties įtvirtinimo faktas.

Apibendrinant teigtina, kad biologinė lytis fiksuojama asmens dokumentuose nurodant lytį ir suteikiant kodą, kurio pirmasis skaitmuo parodo

18 „Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2016 m. gruodžio 28 d. įsakymas Nr. 1R-334 „Dėl Civilinės būklės aktų registravimo taisyklių ir Civilinės būklės aktų įrašų ir kitų dokumentų formų patvirtinimo““, TAR, 2016-12-28, Nr. 29705.

19 *Ibid*.

20 Pvz., LR karo prievolės įstatymo 3 str. teigiama, kad nuo karo prievolės atleidžiamos „moterys, išskyrus tas, kurios raštu pareiškė norą tapti karo prievolininkėmis ir (ar) yra baigusios aukštojoje mokykloje medicinos, slaugos ar akušerijos studijų programas“(„Lietuvos Respublikos karo prievolės įstatymas“, *Valstybės žinios,* 1996, Nr. 106-2427 (Redakcija nuo 2021 m. sausio 1 d., TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.E9CE9C91C255/asr)). Šiuo atveju translytė moteris, kurios asmens dokumentuose nurodyta lytis yra vyras, būtų šaukiama atlikti karo prievolę (pvz., žr. „Karo prievolės tarnyba apie translytę šauktinę: nėra savaiminio atleidimo ar atidėjimo“, *15min*, 2020 sausio 17 d., https://www.15min.lt/vardai/naujiena/lietuva/karo-prievoles-tarnyba-apie-translyte-sauktine-asmenys-atrodancios-kaip-moterys-negali-nuspresti-patys-1050-1262210).

21 Pvz., LR bausmių vykdymo kodekso 70 str. 2 d. nurodyta: „Atskirose pataisos įstaigose arba vieni nuo kitų izoliuoti toje pačioje pataisos įstaigoje turi būti laikomi vyrai ir moterys <...>“. „Lietuvos Respublikos bausmių vykdymo kodeksas“, *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 73-3084.

22 Pažymėtina, kad iki 2026 m. Lietuvoje vyrams ir moterims taikomas skirtingas pensinis amžius. Žr. „Senatvės pensijos amžiaus lentelė“, Sodra, https://www.sodra.lt/lt/senatves-pensijos-amziaus-lentele.

asmens lytį. Tačiau asmuo, esant biologinės ir socialinės lyties nesutapčiai, turi teisę pakeisti lytį ir taip pat su lytimi susijusius civilinės būklės aktų įrašus. Šiuo atveju biologinė lytis skirsis nuo teisinės.

Minėta, kad ginčus dėl lyties keitimo įrašų sprendžia teismas, todėl toliau pateikiama teismų bylų apžvalga bylose, kuriose pareiškėjai siekia įgyvendinti teisėtus savo lūkesčius dėl lyties pakeitimo įregistravimo.

2. Lietuvos teismų praktikos apžvalga bylose, siekiant pakeisti civilinės būklės aktų įrašus dėl lyties pakeitimo

Šioje dalyje nagrinėjamos Lietuvos teismų bylos, kuriose sprendžiami klausimai dėl translyčių asmenų lyties keitimo įregistravimo esant biologinės ir socialinės lyties nesutapčiai.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (toliau – LVAT) 2017 m. kovo 28 d. nagrinėtoje byloje Nr. eA-247-261/2017[23] pareiškėjas pateikė skundą dėl sprendimo panaikinimo, įpareigojimo atlikti veiksmus ir kompensacijos neturtinei žalai atlyginti priteisimo. Pateikdamas argumentus dėl galimo diskriminavimo ir privataus gyvenimo pažeidimo, pareiškėjas pabrėžė, kad jo „faktinė lytis ir oficialiuose asmens dokumentuose asmens kode nurodyta lytis nesutampa“[24], o tai sukelia didelių nepatogumų kasdieniame gyvenime, susiduriama su nepalankia aplinkinių reakcija, sunkiau įsidarbinti, keliauti ir pan. Pareiškėjas taip pat nurodė, kad asmens teisė į lytinės tapatybės pripažinimą yra realizuojama per dvi pagrindines procedūras, būtent – įtvirtinant galimybę pakeisti įrašus apie asmens lytį asmens tapatybės dokumentuose ir sudarant sąlygas gauti pageidaujamą su lyties pakeitimu susijusį medicininį „gydymą“[25]. Tačiau jis paneigė šių procedūrų privalomą priklausomybę[26] pabrėždamas, kad „efektyvios administracinės

23 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. kovo 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-247-261/2017“, e-teismai, https://eteismai.lt/byla/215703173055631/eA-247-261/2017.

24 *Ibid*.

25 *Ibid.*

26 Pagal naujesnę Europos Žmogaus Teisių Teismo ir Lietuvos teismų praktiką tokio reikalavimo atsisakyta. Žr., pvz., „Europos Žmogaus Teisių Teismo 2015 m. kovo 10 d. sprendimas byloje Y.Y. v. Turkey (Nr.14793/08)“, ECHR, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-153134; „Alytaus apylinkės teismo 2019 rugpjūčio 7 d. sprendimas civilinėje byloje E2YT-3485-

teisinio lyties pakeitimo pripažinimo procedūros atžvilgiu asmens biologinės lyties charakteristikos nėra svarbios, nes šia procedūra siekiama įtvirtinti būtent subjektyvų asmens savęs priskyrimą vienai ar kitai lyčiai, tokiu būdu sudarant sąlygas efektyviai dalyvauti ekonominiame bei socialiniame šalies gyvenime“[27]. Reikėtų sutikti su pareiškėjo argumentais, kadangi asmuo visų pirma šiuolaikinėje visuomenėje veikia ir išreiškia save kaip socialinis individas. Teismas konstatavo bylos grąžinimo pagrindą nagrinėti iš naujo, o pareiškėjo skundą tenkino iš dalies nustačius teisinį pagrindą keisti pavardę ir vardą pasikeitus asmens lyčiai. LVAT pagrindė Civiliniame kodekse, Civilinės būklės aktų registravimo įstatyme ir kituose poįstatyminiuose teisės aktuose nustatytą lyties keitimo įrašų pakeitimo galimybę: „<...> vyriškos lyties asmens pavardė ir vardas į moterišką pavardę ir vardą gali būti keičiami tik pasikeitus duomenims apie asmenį, o šio ginčo atveju – pareiškėjo pareikštu reikalavimo pagrindu tik sveikatos priežiūros įstaigai patvirtinus lyties pakeitimą iš vyriškos į moterišką“[28].

Vilniaus miesto apylinkės teismo 2017 m. balandžio 7 d. byloje Nr. e2YT-5329-934/2017[29] pareiškėja nurodė, kad pagal civilinės būklės aktų įrašus ji yra moteriškos lyties (biologinė lytis) asmuo, tačiau ilgą laiką save identifikuoja kaip vyrą ir gyvena kaip vyras (socialinė lytis). Jai diagnozuotas transseksualumas. Šiuo atveju išskiriama biologinė ir socialinė lytis, kurios nesutampa, pareiškėjos požiūriu prioritetą teikiant socialinei lyčiai ir prašant teisinio jos patvirtinimo civilinės būklės aktų įrašuose. Pažymėtina, kad „Civilinės metrikacijos skyrius netenkino pareiškėjos prašymo dėl lyties ir asmens kodo ištaisymo ir nurodė, kad kol nėra priimtas lyties pakeitimo įstatymas, Civilinės metrikacijos skyrius neturi teisinio pagrindo spręsti klausimo dėl lyties pakeitimo registravimo. Kita vertus, pripažino, kad nors

393/2019”, e-teismai, https://eteismai.lt/byla/81738891714583/e2YT-3485-393/2019?word=lyties%20keitimas; „Vilniaus miesto apylinkės teismo 2020 m. vasario 7 d. sprendimas civilinėje byloje Nr. e2YT-2995-433/2020“, Liteko, http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/tekstas.aspx?id=7ea3d8c9-384b-4d64-a116-e9b5bdf776d9; ir kt.

27 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. kovo 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-247-261/2017“, e-teismai, https://eteismai.lt/byla/215703173055631/eA-247-261/2017.

28 *Ibid.*

29 „Vilniaus miesto apylinkės teismo 2017 m. balandžio 7 d. sprendimas civilinėje byloje Nr. e2YT-5329-934/2017“, Liteko, http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/tekstas.aspx?id=8e1c8a82-195f-462c-ac29-03faf042379a.

Lietuvos Respublikoje nėra priimta teisės aktų, reglamentuojančių lyties pakeitimo klausimus, tačiau atsižvelgiant į Europos Žmogaus Teisių Teismo praktiką, tokiu teisiniu pagrindu galėtų būti teismo sprendimas, kuriuo būtų išspręstas pareiškėjos prašymas“[30]. Pareiškėjos asmens tapatybę identifikuojančių dokumentų ir išvaizdos neatitiktis lemia daug nepatogumų ir diskriminacijos apraiškų, pvz., pasak pareiškėjos, suvaržyta jos judėjimo laisvė keliaujant ir kertant valstybės sieną, „pareiškėja yra priversta atskleisti savo lytinę tapatybę ir tokiu būdu susidurti su neabejotinomis priešiškumo, diskriminacijos ar net fizinio smurto apraiškomis“[31]. Teismas pareiškėjos skundą tenkino, pripažindamas, kad ji „kryptingai konstruoja savo socialinį identitetą kaip vyriškos lyties asmuo, dėvi įprastai su vyriška lytimi asocijuojamus drabužius, trumpai kerpa plaukus, kalba ir elgiasi „vyriškai“[32] ir įpareigojo Civilinės metrikacijos skyrių ištaisyti įrašus apie pareiškėjos lytį ir asmens kodą civilinės būklės aktuose taip, kad šie įrašai atspindėtų vyrišką pareiškėjos lytį.

Vilniaus miesto apylinkės teismo 2018 m. balandžio 30 d. byloje Nr. e2YT-12687-1035/2018[33] translytis pareiškėjas pagal civilinės būklės aktų įrašus yra moteriškos lyties (biologinė lytis) asmuo, tačiau ilgą laiką save identifikuoja kaip vyrą ir gyvena kaip vyras (socialinė lytis), todėl kreipėsi į teismą dėl civilinės būklės aktų įrašų ištaisymo. Pareiškėjas nurodė, kad asmens dokumentai neatitinka jos faktinės išvaizdos, tikrosios lytinės tapatybės, ir tai laikytina konstitucinės teisės į privataus gyvenimo neliečiamumą ribojimu. Teismas pareiškimą tenkino akcentuodamas įstatymo spragą nesant lyties pakeitimo sąlygų ir tvarkos teisinio reglamentavimo. Tokia išvada buvo padaryta vadovaujantis „prigimtinėmis žmogaus teisėmis (Konstitucijos 18 straipsnis), įskaitant ir teisę pilnamečiui asmeniui nuspręsti dėl lyties keitimo (CK 2.27 straipsnis); taip pat žmogaus konstitucine teise į orumą (Konstitucijos 21 straipsnis) bei žmogaus konstitucine teise į privataus

30 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. kovo 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-247-261/2017“, e-teismai, https://eteismai.lt/byla/215703173055631/eA-247-261/2017.

31 *Ibid.*

32 „Vilniaus miesto apylinkės teismo 2017 m. balandžio 7 d. sprendimas civilinėje byloje Nr. e2YT-5329-934/2017“, Liteko, http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/tekstas.aspx?id=8e1c8a82-195f-462c-ac29-03faf042379a.

33 *Ibid.*

gyvenimo neliečiamumą (Konstitucijos 22 straipsnis)“[34]. Teismas rėmėsi ir Europos Žmogaus Teisių Teismo 2017 m. balandžio 6 d. sprendimu byloje Nr. 79885/12 52471/13 52596/13 A. P., Garcon ir Nicot prieš Prancūziją[35].

2018 m. rugsėjo 25 d. sprendimu byloje Nr. e2YT-22014-466/2018[36] Vilniaus apylinkės teismas taip pat tenkino pareiškėjo skundą dėl vardo ir lyties ištaisymo civilinės būklės aktų įrašuose nurodydamas, kad „asmens civilinės būklės aktuose esantis įrašas apie lytį turi atitikti faktinę padėtį, nes tik tokiu būdu bus užtikrinta asmens, pradėjusio negrįžtamus biologinės lyties keitimo procesus, privataus gyvenimo apsauga bei nebus pažeidžiamas asmens orumas (Lietuvos Respublikos Konstitucijos 18 straipsnis, 21 straipsnis, Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 8 straipsnis, Lietuvos Respublikos CK 2.18 straipsnio 8 punktas, 2.27 straipsnis, CPK 3 straipsnio 6 dalis, 5 straipsnis)“[37]. Be šių teisės aktų, teismas pareiškėjos reikalavimus tenkino paminėdamas ir Europos Žmogaus Teisių Teismo formuojamą teisminę praktiką bei vadovaudamasis CK 1.5 straipsniu, kuriame išdėstyti teisingumo, protingumo ir sąžiningumo principai.

Alytaus apylinkės teismas 2019 m. rugpjūčio 7 d. byloje e2YT-3485-393/2019[38] taip pat tenkino pareiškėjo prašymą dėl lyties, vardo ir pavardės ištaisymo civilinės būklės aktų įrašuose, konstatuodamas nesant teisės aktuose sureguliuoto ar apibrėžto lyties pakeitimo proceso ir pateikto medicininio lyties keitimo būdo apibrėžimo. Teismas nurodė, kad „vien įstatymo spraga nesudaro teisinio pagrindo teismui atsisakyti ginti asmens, pageidaujančio keisti lytį, savo galimai pažeistas teises (Konstitucijos 30 str. 1 d., CPK

34 „Vilniaus miesto apylinkės teismo 2017 m. balandžio 7 d. sprendimas civilinėje byloje Nr. e2YT-5329-934/2017“, Liteko, http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/tekstas.aspx?id=8e1c8a82-195f-462c-ac29-03faf042379a.

35 Šioje byloje Europos Žmogaus Teisių Teismas antrajam ir trečiajam pareiškėjui konstatavo Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 8 straipsnio pažeidimą dėl pareigos įrodyti negrįžtamą jų išvaizdos pakeitimą. Teismas taip pat nurodė, kad sterilizacija nėra suderinama su pagarba žmogaus laisvei ir orumui bei fiziniam neliečiamumui. Žr. plačiau „Europos Žmogaus Teisių Teismo 2017 m. balandžio 6 d. sprendimas byloje A.P., Garçon and Nicot v. France (Nr. 79885/12, 52471/13 ir 52596/13)“, ECHR, https://hudoc.echr.coe.int/spa?i=001-172913.

36 „Vilniaus miesto apylinkės teismo 2018 m. rugsėjo 25 d. sprendimas civilinėje byloje Nr. e2YT-22014-466/2018“, e-teismai, https://eteismai.lt/byla/145768469989064/e2YT-22014-466/2018?word=lyties%20keitimas.

37 *Ibid.*

38 „Alytaus apylinkės teismo 2019 m. rugpjūčio 7 d. sprendimas civilinėje byloje Nr. e2YT-3485-393/2019“, e-teismai, https://eteismai.lt/byla/81738891714583/e2YT-3485-393/2019?word=lyties%20keitimas.

5 str. 1 d.), o valstybė įsipareigoja užtikrinti efektyvią asmens pažeistų teisių ir saugomų interesų gynybą (EŽTK 6 str. 1 d., 13 str., Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 41, 47 str.)“[39].

Vilniaus miesto apylinkės teismo 2020 m. vasario 20 d. byloje Nr. e2YT-2995-433/2020[40] pareiškėjas kreipėsi į teismą dėl civilinės būklės akto įrašo ištaisymo, kadangi pagal civilinės būklės aktų įrašus pareiškėjas (E. Ž.) yra vyriškos lyties (biologinė lytis) asmuo, tačiau ilgą laiką save identifikuoja kaip moterį ir gyvena kaip moteris (socialinė lytis). Pateikdama argumentus dėl savo teisių į privatų gyvenimą pažeidimo, valstybių pavyzdžius dėl lankstesnio teisinio reguliavimo pakeičiant civilinės būklės aktų įrašus, pareiškėjas pabrėžė, kad „toks lankstus reguliavimas yra grindžiamas prielaida, kad faktinę besikeičiančią translyčių asmenų fizinę išvaizdą atspindintys asmens tapatybės dokumentai (t. y. atitinkami ir teisingi įrašai apie lytį, asmens kodą, vardą ir pavardę) yra būtina sąlyga siekiant socialinės ir ekonominės lytį keičiančių asmenų integracijos. Dėl šios priežasties lyties, asmens kodo, vardo ir pavardės įrašai civilinės būklės aktuose yra ištaisomi kaip įmanoma ankstesniuose lyties keitimo proceso etapuose“[41]. Teismas pareiškimą tenkino nurodydamas, kad „šiuo metu teisės aktai įstatyminiu lygmeniu neapibrėžia sąvokos „lyties pakeitimas“ ar „lyties pakeitimas medicininiu būdu“. Sąvoka „lyties pakeitimas“ neturi būti siejama vien tik su chirurginiu negrįžtamu biologinės lyties pakeitimu, o turi būti suprantama plačiau ir suvokiama kaip paties asmens psichologinis savęs sutapatinamas su konkrečia lytimi, kurį patvirtina tiek asmens medicininiai duomenys (konstatuotas transseksualumas, sėkmingas hormonų terapijos taikymas), tiek paties asmens socialinis elgesys (prisistatymas kitu vardu, pavarde nei biologinę lytį atitinkantis vardas, pavardė; dėvėjimas kitos lyties rūbus; kitai lyčiai būdingi išvaizdos pokyčiai bei elgsena, ir pan.)“[42].

Šiose bylose pateikti pareiškėjų skundai tik parodo, kokia svarbi jiems yra socialinė lytis ir koks yra svarbus teisinis naujosios lyties pripažinimas,

39 „Vilniaus miesto apylinkės teismo 2018 m. rugsėjo 25 d. sprendimas civilinėje byloje Nr. e2YT-22014-466/2018“, e-teismai, https://eteismai.lt/byla/145768469989064/e2YT-22014-466/2018?word=lyties%20keitimas.

40 „Vilniaus miesto apylinkės teismo 2020 m. vasario 20 d. sprendimas civilinėje byloje Nr. e2YT-2995-433/2020“, Liteko, http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/tekstas.aspx?id=7ea3d8c9-384b-4d64-a116-e9b5bdf776d9.

41 *Ibid.*

42 *Ibid.*

kodėl jie to siekia. Teismai, tenkindami prašymus, rėmėsi konstitucinėmis teisėmis į žmogaus orumą, privataus gyvenimo neliečiamumą, Europos Žmogaus Teisių Teismo formuojama praktika, bendraisiais teisės principais ir pan. Teismų nurodytas įpareigojimas pakeisti įrašus ir jų pakeitimas, kurie teisiškai atspindės socialinę lytį, kartu įgalina teisinės lyties sąvokos įtvirtinimo poreikį ir reikšmę.

3. Teisinės lyties samprata ir reikšmė

Prieš pradedant analizuoti teisinės lyties sampratą, reikėtų apibrėžti, kas yra biologinė ir socialinė lytys. Kanados sveikatos tyrimų instituto interneto puslapyje pateikiami itin modernūs ir šiuolaikinės visuomenės pokyčius atskleidžiantys apibrėžimai: „Lytis [biologinė – aut. pastaba] reiškia žmonių ir gyvūnų biologinių savybių rinkinį. Tai pirmiausia siejama su fizinėmis ir fiziologinėmis savybėmis, įskaitant chromosomas, genų išraišką, hormonų lygį ir funkciją bei reprodukcinę / seksualinę anatomiją. Lytis paprastai skirstoma į moterišką arba vyrišką, tačiau yra skirtumų tarp biologinių savybių, apimančių lytį, ir tai, kaip šios savybės išreiškiamos“[43].

„Socialinė [aut. pastaba] lytis (gender) reiškia socialiai sukonstruotus mergaičių, moterų, berniukų, vyrų ir skirtingų lyčių žmonių vaidmenis, elgesį, išraiškas ir tapatybes. Tai daro įtaką tam, kaip žmonės suvokia save ir vienas kitą, kaip jie veikia ir sąveikauja, taip pat galios ir išteklių pasiskirstymui visuomenėje. Lytinė tapatybė neapsiriboja binarine sistema (mergina/moteris, berniukas/vyras) ir nėra statiška; ji egzistuoja išilgai kontinuumo ir laikui bėgant gali keistis. Labai skiriasi tai, kaip asmenys ir grupės supranta, patiria ir išreiškia lytį per vaidmenis, kuriuos jie prisiima, jiems keliamus lūkesčius, santykius su kitais ir sudėtingus būdus, kuriais lytis institucionalizuojama visuomenėje“[44]. Todėl, nepaisant to, kad biologinės lyties reikšmė neginčijama, žmogus yra socialinis individas ir jo svarba visuomenėje ir gyvenime pasireiškia per socialinį elgesį. Šių sąvokų apibrėžimai išsamiai paaiškina biologinės ir socialinės lyties skirtumus, kurie pasireiškia visų pirma

43 Canadian Institutes of Health Research, „What is gender? What is sex?“, CIHR, https://cihr-irsc.gc.ca/e/48642.html. Taip pat žr. vaizdinę nuorodą „Infographic version“, https://cihr-irsc.gc.ca/e/documents/igh_s17_infographic_gender_sex-en.pdf.

44 *Ibid.*

asmens fiziologinių bruožų ir socialinio elgesio nesutapimais.

Kita vertus, biologinė lytis asmeniui yra suteikta nuo gimimo, t. y. įgimtoji duotybė, kuri veikia žmogaus elgesį kaip moterišką ar vyrišką, veikia jo vaidmenį (-is) visuomenėje, lemia tam tikras išraiškas. Tokios išraiškos rezultatas pasireiškia per socialinę lytį, kuri gali sutapti ar nesutapti su biologine lytimi. Tačiau dažniausiai socialinės lyties sąvokos reikšmė aktualizuojama translytiškumo atveju, t. y. tada, kai asmuo jaučiasi „ne savo kūne", t. y. esantis priešingos biologinės lyties.

Reikalavimas pripažinti socialinės lyties statusą galimas tik teisinėmis priemonėmis, t. y. asmens tapatybę patvirtinančiuose dokumentuose. Problemų nekyla, jei asmens socialinė lytis atitinka biologinę. Priešingu atveju gali būti reikalaujama teisinio lyties patvirtinimo. Pažymėtina, kad teisinės lyties poreikis atsiranda naudojantis viešųjų institucijų paslaugomis, kreipiantis dėl gydymo paslaugų[45], įsidarbinant ir pan., kai reikia pateikti asmens tapatybę patvirtinančius dokumentus. Pvz., net analizuotose bylose teismai pareiškėjus (-as) įvardija pagal lytį, nurodytą pareiškimo pateikimo metu galiojančiuose asmens dokumentuose[46].

Nepaisant visų lyties variacijų, reikia pripažinti, kad jos visos yra svarbios priklausomai nuo to, kokį vaidmenį asmuo nori atlikti gyvenime: biologinės charakteristikos bus reikšmingos, pvz.: kalbant apie reprodukcinę žmogaus paskirtį; socialinio elgesio savybės bus reikšmingos realizuojant save visuomenės gyvenime; teisinė lytis yra reikšminga siekiant dalyvauti

45 Pabrėžtina, kad dar lieka daug neišspręstų problemų dėl tam tikrų gydymo paslaugų, skirtų išskirtinai vyrams ar moterims. Žr. „Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2005 m. gruodžio 14 d. įsakymas Nr. V-973 „Dėl Priešinės liaukos vėžio ankstyvosios diagnostikos finansavimo programos patvirtinimo"", *Valstybės žinios*, 2005, Nr. 152-5617 (Redakcija nuo 2017-07-01, TAR, 2017-06-29, Nr. 11034, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.62EC76ABAC7D/asr); „Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2004 m. liepos 16 d. įsakymas Nr. V-548 „Dėl Atrankinės patikros dėl gimdos kaklelio patologijos programos atlikimo metodikos patvirtinimo"", *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 117-4390 (Redakcija nuo 2022 m. sausio 1 d., TAR, 2020-10-09, Nr. 21135, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.3530D79A5856).

46 Pvz., žr. „Vilniaus miesto apylinkės teismo 2020 m. vasario 20 d. sprendimas civilinėje byloje Nr. e2YT-2995-433/2020", Liteko, http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/tekstas.aspx?id=7ea3d8c9-384b-4d64-a116-e9b5bdf776d9; „Vilniaus miesto apylinkės teismo 2018 m. spalio 11 d. sprendimas civilinėje byloje E2YT-29795-862/2018", e-teismai, https://eteismai.lt/byla/257731522342341/e2YT-29795-862/2018?word=lyties%20keitimas; ir kt.

teisiniuose santykiuose įgyvendinant savo teises ir pareigas.

T. Meadow, atlikęs Jungtinių Amerikos Valstijų teismų bylų analizę translyčių asmenų bylose dėl jų teisių pažeidimų, išskyrė tris būdus, pagal kuriuos teismai aiškina teisinę lytį (legal gender): 1) aprašomasis, kaip asmens tapatybės bruožas (ir kaip tapatybės tikrinimo metrika); 2) santykinis, kaip konkrečių lyčių santykių charakteristika; ir, galiausiai 3) hierarchiškas, kaip konstruktas, su kuriuo siejama galia[47]. Grįžtant prie Lietuvos teismų bylų analizės, reikėtų paminėti, kad ir mūsų teismai nevengia tokio aiškinimo, pvz., pripažindami asmens elgesio ir išvaizdos reikšmę (aprašomasis ir santykinis būdai), taip pat pripažindami asmens teisę pakeisti lytį asmens dokumentuose (hierarchiškai). Tačiau trečiasis būdas atskleistas tvirčiausiai, nes susijęs su asmens teise į lyties įrašo keitimu ir su tuo susijusiu vardo, pavardės ir asmens kodo pakeitimu. Todėl teismai visada įpareigoja civilinės metrikacijos įstaigas ištaisyti įrašus.

Kaip galiausiai galima būtų apibrėžti teisinę lytį? Nustatant tokios sąvokos apibrėžimą reikia atkreipti dėmesį į tai, kad valstybė yra pasilikusi teisę saugoti pirminius civilinės būklės aktų įrašus. Todėl *teisinė lytis gali būti apibrėžiama kaip valstybės pripažįstama ir kontroliuojama lytis, kuri gali nesutapti su biologine lytimi*. Valstybės vaidmuo šiuo atžvilgiu yra svarbus, nes ji per teismus ir kitas įgaliotas institucijas sprendžia dėl asmens pageidaujamos lyties suteikimo ar nesuteikimo. Pasak T. Meadow, teisinė lytis yra ne tik asmens nuosavybė, nemateriali vertybė, bet ir kontroliuojama bei paskirstoma valstybės[48], t. y. valstybė turi teisę spręsti, kokią lytį asmeniui priskirti, taip įsikišdama net į pačias intymiausias individualaus gyvenimo detales, kūnus ir santykius.

Šiuo atžvilgiu galima teigti, kad pagrindinis skirtumas tarp socialinės lyties ir teisinės yra tas, kad socialinė lytis galutinai fiksuojama, realizuojama ir įtvirtinama teisinėje pozicijoje pakeičiant ir išduodant naujus asmens dokumentus pagal duotą teismo nurodymą. Todėl galima teigti, kad socialinė lytis yra svarbi pačiam asmeniui, o teisinė – santykyje su kitais fiziniais ir juridiniais asmenimis, siekiant įgyvendinti tam tikras teises ir pareigas. Tai galima būtų vertinti ir kaip valstybės pripažintą viešą asmens lytinės tapaty-

47 Tey Meadow, „„A ROSE IS A ROSE“, On Producing Legal Gender Classifications“, *GENDER & SOCIETY* 24, 6 (2010): 814–837, https://sociology.fas.harvard.edu/files/sociology/files/meadow_genderclassifications.pdf.

48 Žr., *Ibid.,* 832.

bės patvirtinimo rezultatą.

Apibendrinant biologinės, socialinės ir teisinės lyties sąsajas translytiškumo atveju, galima pateikti tokią lyčių variacijų procesų schemą, kuri atspindi lyties transformacijas nuo biologinės iki teisinės translytiškumo atveju: b*iologinė lytis = teisinė lytis (fiksuojama asmens dokumentuose) → socialinė lytis (translytiškumo atvejis) = teisinė lytis (fiksuojama asmens dokumentuose).*

Išvados

Pirmiausia lyties faktas yra fiksuojamas vaiko gimimo liudijime, ir tai yra pagrindas registruoti civilinės būklės aktą dėl vaiko gimimo. Asmeniui suteikto kodo numeracija taip pat identifikuoja jį kaip esantį moteriškos ar vyriškos lyties. Visa tai galima vertinti kaip teisinės lyties įtvirtinimo procedūrą, kai teisinė lytis iš esmės sutampa su biologine lytimi. Teisės aktai suteikia galimybę keisti su lytimi susijusius įrašus, jeigu translytis asmuo pageidauja įteisinti savo socialinę lytį. Tačiau gimimo metu nustatytos lyties įrašas privalo būti saugomas, nes valstybė yra pasilikusi teisę turėti pradinį lyties patvirtinimo faktą. Iš esmės tai leidžia teigti esant keletą teisinės lyties variacijų – pirminę ir pakeistą (nesutampančią su biologine).

Nepaisant įstatymų numatytos teisės pakeisti lyties įrašą, tai galima padaryti tik teismo sprendimu. Tokiose bylose translyčiai pareiškėjai, reikalaudami pakeisti civilinės būklės aktų įrašus, siekia paneigti biologinių lyties savybių svarbą, įrodinėdami subjektyvaus savęs priskyrimo vienai ar kitai lyčiai reikšmę. Teismų nurodytas įpareigojimas pakeisti įrašus, atspindinčius socialinę translyčio asmens lytį, kartu įgalina teisinės lyties sąvokos įtvirtinimo poreikį ir reikšmę. Nes tik teisinė lytis įgalina asmenį įgyvendinti su lytine tapatybe susijusias savo teises ir pareigas.

Nors biologinė lytis asmeniui yra suteikta nuo gimimo, t. y. įgimtoji duotybė, kuri veikia žmogaus elgesį kaip moterišką ar vyrišką, veikia jo vaidmenį visuomenėje, lemia tam tikras išraiškas, ji gali nesutapti su socialine lytimi. Translytiškumo atveju socialinė lytis galutinai fiksuojama ir įtvirtinama teisinėje pozicijoje pakeičiant ir išduodant naujus asmens dokumentus. Todėl teisinė lytis ne visada yra siejama su biologinėmis asmens lyties charakteristikomis ir ji tampa reikšmingesnė translytiškumo atveju siekiant

įgyvendinti teises ir pareigas, susijusias su lytine tapatybe. Teisinė lytis gali būti apibrėžiama kaip valstybės pripažįstama ir kontroliuojama lytis, nebūtinai sutampanti su biologine. Tarpusavio lyčių variacijų sąsajos translytiškumo atveju gali būti atskleidžiamos per tokią lyčių procesų schemą: biologinė lytis = teisinė lytis (fiksuojama asmens dokumentuose) → socialinė lytis (translytiškumo atvejis) = teisinė lytis (fiksuojama asmens dokumentuose). Šis procesas parodo, kad lytis yra sudėtingas ir kintantis socialinis konstruktas, kuris teisiniuose santykiuose su kitais subjektais gali būti realizuojamas tik per teisinės lyties statusą.

THE IMPORTANCE OF LEGAL GENDER IN THE CASE OF TRANSGENDERISM

Daiva Petrėnaitė
Mykolas Romeris University, Lithuania
Utenos College, Lithuania

Summary. *Gender is usually determined at birth based on a person's physiological and biological characteristics. However, in the case of transgenderism, the legalization of the possibility of changing gender identity becomes much more complicated. Legal gender can be acquired not only at birth, but also in shaping one's social role. Therefore, this article presents an analysis of the need for the concept of legal gender in the case of transgenderism. Substantiating such a need, the author analyzes the procedure of gender registration and gender reassignment registration. The cases of Lithuanian courts in which the complaints of the applicants show the importance of the legal recognition of their gender reassignment are reviewed. The relevance of legal gender in the case of transgender people is based on the fact that only after the gender of the civil status records has been changed can a person exercise the rights and obligations related to their gender identity. Legal gender can therefore be defined as the gender recognized and controlled by the state, which may be different from the biological gender (in the case of transgenderism).*

Keywords*: social gender, transgenderism, legal gender, civil status records, registry office, gender reassignment.*

Daiva Petrėnaitė, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės instituto teisės mokslų daktarė; Utenos kolegijos Verslo ir technologijų fakulteto Teisės katedros docentė, socialinių mokslų (teisė) daktaras. **Mokslinių tyrimų kryptys**: konstitucinė teisė, teisės filosofija, žmogaus teisės, bioteisė.

Daiva Petrėnaitė, Institute of Public Law at the Law School at Mykolas Romeris University; associate professor at the Law Department at the Faculty of Business and Management at Utena College Doctor of Social Sciences (Law). **Research interests:** constitutional law, philosophy of law, human rights, biolaw.

PASAULIO SVEIKATOS ORGANIZACIJOS TEISĖS AKTŲ POVEIKIS VISUOMENĖS SVEIKATOS VALDYMUI NACIONALINĖJE TEISĖJE

Mindaugas Verbickas
Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės institutas
El. paštas: mvmindaugas@yahoo.com

Santrauka. Specializuotos Jungtiniu Tautų institucijos – Pasaulio sveikatos organizacijos – vaidmuo pasaulinės COVID-19 pandemijos valdymui ir su tuo susijusi įtaka valstybių nacionalinio lygmens teisės sprendimams kelia diskusijų dėl šios organizacijos kompetencijos ribų. Straipsnyje analizuojamas Pasaulio sveikatos organizacijos poveikis visuomenės sveikatos valdymui šios organizacijos valstybėse narėse. Poveikis vertinamas ir išvados formuluojamos atsižvelgiant į organizacijos susiformavimo raidos aplinkybes, jos funkcijas, kuriomis siekiama kuo geresnės visų žmonių sveikatos, taip pat atsižvelgiant į priimamų teisės aktų privalomumo lygmenis ir jų taikymą Lietuvos nacionalinėje teisėje COVID-19 pandemijos valdymo metu.

Tyrimo metu atskleista, kad nors Pasaulio sveikatos organizacijos vykdoma veikla ir priimami teisės aktai visuomenės sveikatos apsaugos srityje neturi privalomosios teisinės galios, vis dėlto yra teisiškai reikšmingi, nes aiškina privalomosios galios teisės aktų nuostatų turinį ir tarnauja valstybėms kaip gairės teisiniam sveikatos sistemos formavimui nacionaliniu lygmeniu. Toks šios organizacijos veikimas leidžia naudotis vadinamosios minkštosios teisės – *soft law* – privalumais, palyginti su nelanksčia *hard law*, bei saugoti medicinos ir sveikatos mokslų neutralumą politinių interesų atžvilgiu.

Reikšminiai žodžiai: visuomenės sveikata; pandemijos valdymas; Pasaulio sveikatos organizacijos įtaka pandemijos valdymui; COVID-19.

Įvadas

Specializuota Jungtinių Tautų institucija – Pasaulio sveikatos organizacija (toliau – PSO) – 2020 m. kovo 11 d. paskelbė pasaulinę naujojo koronaviruso (COVID-19) pandemiją, kurios valdyme dalyvauja vykdydama šios organizacijos Konstitucijos 2 straipsnio dvidešimt dviejuose punktuose numatytas funkcijas[1]. Nors minėta Konstitucija apibrėžia PSO funkcijas, tiek Lietuvos, tiek ir kitų šalių mokslininkai kvestionuoja šios organizacijos kompetencijos ribas ir daromą poveikį su pandemijos valdymu susijusiems nacionalinio lygmens teisės sprendimams[2]. Vieni teigia, kad PSO turi per didelės įtakos nacionaliniams valstybių sprendimams, viršija savo kompetencijų ribas ir netiesiogiai tampa viršnacionaline „sveikatos apsaugos ministerija“, kiti, priešingai, – kad neišnaudoja visų jos kompetencijai priklausančių teisinio poveikio priemonių nacionalinėms sveikatos apsaugos sistemoms. Atsiribojant nuo politinio lygmens refleksijų ir siekiant suprasti PSO poveikį visuomenės sveikatos valdymui, reikia atlikti teisinį tyrimą, kurio ir siekiama šiuo straipsniu. Tik atsakius į klausimus, kokiu principu ir kokiose srityse veikia PSO, kokius teisės aktus priima ir kokio teisinio privalomumo lygmens yra šios organizacijos priimami dokumentai, bus galima pagrįsti ir / ar paaiškinti jos veikimo pobūdį. Todėl šio straipsnio tyrimo objektas – Pasaulio sveikatos organizacijos teisės aktų poveikis visuomenės sveikatos valdymui Lietuvoje. Tikslas – atskleisti Pasaulio sveikatos organizacijos įtaką visuomenės sveikatos valdymui nacionalinėje teisėje COVID-19 pandemijos metu. Tikslui pasiekti iškelti šie uždaviniai: apžvelgti šios organizacijos susiformavimo raidą, išskirti jos funkcijas, susisteminti, kokio pobūdžio ir teisinės galios yra jos priimami dokumentai ir kaip realiai į juos atsižvelgia Lietuva nacionalinėje teisėje COVID-19 pandemijos valdymo srityje. Straipsnyje taikyti teisės aktų sisteminės, loginės, dedukcinės ir teleologinės analizės metodai.

1 „Constitution of the World health organization 22 July 1946“, WHO, https://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/constitution-en.pdf?ua=1.

2 Plg. Paul Benkimoun, „Riposte aux épidémies : L'urgence d'une réforme de l'OMS“, *Les tribunes de la santé* 51, 2 (2018): 73–79, https://doi.org/10.3917/seve.051.0073; Taip pat plg. Mohamed Faïz Bouchedoub, „L'apport du droit international dans l'édification d'une nouvelle gouvernance mondiale de la santé pour l'après Covid-19“, *Revue Algérienne des Sciences Juridiques et Politiques* 85, 20 (2021): 1033, 1041–1042, 1044, https://www.asjp.cerist.dz/en/article/153303.

1. Pasaulio sveikatos organizacijos statusas

PSO sukūrimas yra pasaulio valstybių siekio bendradarbiauti visuomenės sveikatos srityje įtvirtinimas[3]. Tokio bendradarbiavimo pradžia laikytini XIX a. mėginimai susitelkti kovai su užkrečiamosiomis ligomis. Praėjus keletui dešimtmečių po didžiosios choleros epidemijos, 1851 m. surengta pirmoji tarptautinė, su delegacijomis iš dvylikos šalių, konferencija, kurioje siekta susitarimų prekybos ir jūrinio karantino klausimais[4]. Vis dėlto pirmieji mėginimai bendradarbiauti tarptautiniu lygmeniu sveikatos labui didesnių rezultatų neatnešė ir, nežiūrint dvišalių santykių naudos, bendrų susitarimų dėl atitinkamų ligų epidemiologinės kilmės nebuvo rasta[5]. Tačiau mėginimai vienytis sveikatos labui tęsėsi. 1874 m. konferencijos Vienoje metu buvo pasiūlyta steigti nuolatinę tarptautinę epidemijų komisiją šios srities mokslininiams tyrimams koordinuoti, o 1881 m. (jau dalyvaujant ir JAV) pasiūlyta įkurti nuolatinę tarptautinę notifikacijos agentūrą su padaliniais Vienoje ir Havanoje, skirtą su epidemijomis susijusiai informacijai administruoti[6]. 1892 m. įvykusios tarptautinės konferencijos Venecijoje metu jau buvo pasiekta tam tikrų tarptautinių susitarimų choleros ir kitų užkrečiamųjų ligų valdymo klausimais. Paminėtos ir kitos vėliau įvykusios tarptautinės konferencijos, epidemijų klausimais[7] teisės požiūriu vertintinos kaip pirmieji tarptautiniai susitarimai dėl bendradarbiavimo visuomenės sveikatos ir ypač

3 Visuomenės sveikata apibrėžiama kaip visuomeniniai santykiai, kuriuose valstybė(s) vykdo visuomenės sveikatos stiprinimo, saugos, ligų profilaktikos ir kontrolės funkcijas, taip pat atlieka sveikatos stebėseną, taip pat siekia užtikrinti saugią gyvenamąją, darbo ir laisvalaikio aplinkas, taip sukuriant prielaidas žmogaus sveikatos gerovei. Žr. Paulius Čelkis, „Visuomenės sveikatos priežiūra, kaip asmens teisės į sveikatą įgyvendinimo priemonė“, *Visuomenės sveikata* 48, 1 (2010): 18, http://www.hi.lt/uploads/pdf/visuomenes%20sveikata/2010.1(48)/SV_Celkis.pdf.

4 Organisation mondiale de la Santé, Les Dix premières années de l' Organisation mondiale de la Santé (Genève: Organisation mondiale de la Santé,1958), 3, https://apps.who.int/iris/handle/10665/38792.

5 Mindaugas Verbickas, „Naujųjų technologijų įtaka sveikatos teisei“ (daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2021), 102.

6 Organisation mondiale de la Santé, Les Dix premières années de l' Organisation mondiale de la Santé (Genève: Organisation mondiale de la Santé,1958), 4, 6, https://apps.who.int/iris/handle/10665/38792.

7 1893 m. Dresdene, 1894 m. Paryžiuje, 1897 m. Venecijoje ir kt.,

užkrečiamųjų ligų valdymo srityse[8]. Tarptautinės organizacijos, kurios galėtų būti laikomos PSO vykdomos veiklos pradininkėmis, yra *1919 m. Versalio sutartimi įsteigta* S.D.N *(pranc. societé des nations) – tarptautinė organizacija, be kita ko,* veikusi biomedicinos pažangos ir tarptautinės visuomenės sveikatos srityje, kuri buvo *likviduota 1946 m., ir* tarptautinis viešosios higienos biuras (OIHP), siekęs tarptautinio bendradarbiavimo maro, geltonosios karštinės ir choleros klausimais[9]. Šie mėginimai bendradarbiauti sveikatos srityje yra reikšmingi siekiant įtvirtinti medicinos ir sveikatos sričių pirmenybę politinių interesų atžvilgiu tarptautiniu lygmeniu[10].

Pasibaigus Antrajam pasauliniam karui, bendradarbiavimas visuomenės sveikatos srityje tarptautiniu lygmeniu buvo atnaujintas. Tarptautinėje sveikatos konferencijoje, vykusioje Niujorke 1946 m., nuo birželio 19 d. iki liepos 22 d., buvo pasirašyta Pasaulio sveikatos organizacijos Konstitucija. Dokumentas, kurį pasirašė 61 valstybės atstovai, įsigaliojo 1948 m. balandžio 7 d.[11]. Organizacijos sudėtis ir valstybių narių skiriamos lėšos jos veiklai finansuoti yra, *inter alia*, veiksnys padedantis vertinti PSO formuojamą sveikatos politiką[12]. Nuo Konstitucijos priėmimo PSO veikia kaip spe-

8 Tarptautinis bendradarbiavimas visuomenės sveikatos srityje lėmė klinikos atsiradimą. Terminas „klinika“ apima ne tik su asmens sveikatos priežiūra susijusią, bet taip pat mokslinių tyrimų, edukacinę, kvalifikacijos kėlimo ir kt. veiklą. Anot M. Foucault „klinikos gimimas“ atsiskleidžia dviem medicininio žinojimo reguliarumo tipais: individualios percepcijos, išdėstytos pagal patologinių rūšių nozologiją, ir tęstiniu, visuminiu ir kiekybiniu medicinos klimatų ir vietų registravimu. Žr. Michel Foucault, *Naissance de la clinique: Une archéologie du regard médical* (Paris: Presses Universitaires de France, 1963).

9 Michel Fontaine, „Soins de santé primaires et promotion de l'homme: une expérience Africaine interroge les systèmes de santé“ (daktaro disertacija, Universite de Lausanne faculté des sciences sociales et politiques, 1993), 143.

10 Prigimtinės teisės požiūriu, sveikata yra viena iš pagrindinių žmogaus gyvenimo gėrių, tokių kaip gyvenimas, draugystė, vaikai ir kt., kurių reikšmė yra akivaizdi ir būtina tiek atskiro asmens, tiek ir visuomenės klestėjimui (žr. Jean Carlos Dias, „A saúde como bem humano básico em Finnis“, *Curitiba* 1, 58 (2019): 513–514). Šie gėriai nelygintini (žr. John Finnis, *Prigimtinis įstatymas ir prigimtinės teisės* (Vilnius: Aidai, 2014), 162), nes nei vienas nėra pirmesnis ar viršesnis už kurį nors kitą, ir kiekvienas kaip *uber alles* reikalauja atsiribojimo nuo politinių ginčų ir susitelkimo jų apsaugai.

11 26-oje, 29-oje, 39-oje ir 51-oje Pasaulio sveikatos asamblėjose buvo priimtos PSO konstitucijos pataisos rezoliucijomis WHA26.37, WHA29.38, WHA39.6 ir WHA51.23, kurios atitinkamai įsigaliojo 1977 m. vasario 3 d., 1984 m. sausio 20 d., 1994 m. liepos 11 d. ir 2005 m. rugsėjo 15 d.

12 Sveikatos politiką tiriantys mokslininkai nurodo, kad PSO sudėtis jos susikūrimo metu ir pirmaisiais dešimtmečiais buvo stipriai veikiama Vakarų pasaulio šalių, ypač JAV, užtikri-

cializuota Jungtinių Tautų visuomenės sveikatos agentūra, tiesiogiai pavaldi Jungtinių Tautų ekonomikos ir socialinių reikalų tarybai. Pagal Jungtinių Tautų Chartijos 57 straipsnį, PSO kaip specializuotosios agentūros, įsteigtos tarpvyriausybiniais susitarimais statusas suteikia šiai organizacijai plačią, jos Konstitucijoje nustatytą tarptautinę atsakomybę sveikatos apsaugos srityje[13]. Mokslininkai nurodo, kad XX a. viduryje vykęs spartus tarptautinių organizacijų kūrimasis ir jų priimti dokumentai „davė pradžią kalboms apie kitokią teisę, neprivalomą šių organizacijų narėms, tačiau reguliuojančią svarbius ir visiems aktualius tarptautinės teisės klausimus“[14].

Pasaulio sveikatos asamblėja yra aukščiausia už PSO sprendimus atsakinga šios organizacijos grandis, kuri sprendžia dėl pagrindinių veiklos krypčių ir tvirtina organizacijos biudžetą. Asamblėjos sprendimai ir konvencijos įsigalioja visoms valstybėms narėms atitinkamai juos ratifikavus pagal nacionalinę šalių teisę, arba per nustatytą terminą atsisakius tai daryti, arba pateikus išlygas. Vykdomoji valdyba – kitas PSO valdymo organas, sudarytas iš PSO regioninių atstovų ir Nuolatinės Jungtinių Tautų saugumo tarybos narių. Visos PSO šalys narės atstovauja savo geografiniams regionams, kuriuose veikia organizacijos padaliniai (biurai) siekiant atsižvelgti į regionams specifines sveikatos problemas. Šie biurai yra atsakingi nustatant sveikatos srities prioritetus regioniniu ir nacionaliniu lygmenimis bei koordinuojant ryšius tarp nacionalinių vyriausybių ir pagrindinės PSO būstinės Ženevoje.

Lietuva savo narystę Pasaulio Sveikatos organizacijoje patvirtino 1991 m. rugsėjo 27 d., pripažindama šios organizacijos Konstituciją ir jos pakeitimus[15], kurie Lietuvai įsigaliojo tapus visateise PSO nare, t. y. nuo 1991 m. lapkričio 25 d. Pagrindinė sutartis dėl techninių konsultacinių bendradarbiavimo santykių kūrimo tarp PSO ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės

nusios 50 % organizacijos biudžeto. Žr. Michel Fontaine, „Soins de santé primaires et promotion de l’homme: une expérience Africaine interroge les systèmes de santé“ (daktaro disertacija, Universite de Lausanne faculté des sciences sociales et politiques, 1993), 144–145.

13 Jungtinių Tautų chartijos 57 straipsnis. „Jungtinių Tautų Chartija“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.DD12C52B498E.

14 Jolita Miliuvienė, „*Soft law* įtaka konstitucinės jurisprudencijos raidai“ (daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2020), 25.

15 „Lietuvos Respublikos narystės tarptautinėse organizacijose 2019 m. sąvadas“, Užsienio reikalų ministerija, https://urm.lt/default/lt/uzsienio-politika/uzsienio-politikos-prioritetai/lietuva-ir-tarptautines-organizacijos/lietuvos-naryste-tarptautinese-organizacijose-ir-renkamuose-organuose.

buvo pasirašyta 1994 m. liepos 28 d. Bendradarbiavimas vykdomas remiantis tarp Lietuvos ir PSO Europos regiono biuro kas dvejus metus atnaujinama sutartimi (angl. BCA – *Biennial Collaborative Agreement*), kurioje reguliariai atnaujinami veiklos prioritetai atsižvelgiant į Pasaulio sveikatos asamblėjose patvirtinamas bendrąsias darbo programas kaip strateginį sveikatinimo veiklos planą[16] ir Europos regioninio biuro strateginius planus[17].

2. Pasaulio sveikatos organizacijos teisės aktų pobūdis ir jų privalomumo problema

Vadovaujantis Jungtinių Tautų chartijos 57 straipsniu, specializuotosios agentūros statusas suteikia Pasaulio sveikatos organizacijai plačią „steigiamuose aktuose nustatytą tarptautinę atsakomybę ekonominėje, socialinėje, kultūrinėje, švietimo, sveikatos apsaugos ir kitose panašiose srityse“[18]. Tokio pobūdžio steigiamasis aktas yra 1946 m. PSO Konstitucija, kurios 2 straipsnyje minėta tarptautinė atsakomybė konkretizuojama dvidešimt dviem organizacijos funkcijomis[19]. Šios funkcijos gali būti apibendrintos kaip: orientacinių tyrimų programų diegimas; standartų ir normų, atliekančių orientuojantį politinių pasirinkimų vaidmenį, formavimas etinių ir faktinių sveikatai reikšmingų aplinkybių atžvilgiu; techninės pagalbos koordinavimas; sveikatos būklės monitoringas ir tendencijų vertinimas. Pabrėžtina, kad minėtame konstitucijos straipsnyje „išdėstytose organizacijos

16 „Organisation mondiale de la Santé Projet de treizième programme général de travail, 2019–2023 Rapport du Directeur general A71/4, 5 avril 2018”, WHO, https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA71/A71_4-fr.pdf?ua=1.

17 Pavyzdžiui, 2018–2019 m. bendradarbiavimo sutartis tarp Lietuvos ir PSO Europos regiono biuro buvo suderinta su PSO dvyliktąja 2014–2019 m. darbo programa ir atspindėjo PSO Europos regioninio biuro „Geresnė sveikata Europai“ viziją, taip pat principus ir vertybes, kuriais grindžiama Europos sveikatos ir gerovės politikos programa „Sveikata 2020“, kurią PSO Europos regioninis komitetas priėmė 62-osios sesijos metu. Žr. „Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerijos ir Pasaulio sveikatos organizacijos Europos regiono biuro susitarimas dėl bendradarbiavimo 2018/2019 m. (pasirašytas 2018-05-23)“, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija, 1, https://sam.lrv.lt/uploads/sam/documents/files/TS-2(2).pdf.

18 Jungtinių Tautų chartijos 57 straipsnis. „Jungtinių Tautų Chartija“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.DD12C52B498E.

19 „Constitution of the World health organization 22 July 1946“, WHO, https://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/constitution-en.pdf?ua=1.

funkcijose vyraujanti terminologija („padėti“, „teikti pagalbą“, „stimuliuoti“, „skatinti“, „siūlyti“, „studijuoti“, „siekti pažangos“ ir pan.) nusako organizacijos neutralumą ir intervencijų ribas valstybių narių atžvilgiu“[20]. Tačiau įvardytas funkcijas PSO įgyvendina priimdama teisinio pobūdžio dokumentus, kurių rūšys ir priėmimo pagrindai įtvirtinti kituose PSO konstitucijos straipsniuose. Išskirtinos trys teisės aktų grupės, naudojamos kaip priemonė minėtoms funkcijoms įgyvendinti:

1) Rekomendacijos. Pagal PSO konstitucijos 23 straipsnį, organizacija turi teisę teikti rekomendacijas, skirtas šalims narėms visose organizacijos kompetencijai priklausančiose srityse. Rekomendacijas paprasta balsų dauguma priima asamblėja. Tai privalomosios teisinės galios neturinti, tačiau pagrindinė ir vyraujanti PSO veikimo sveikatos srityje forma.

2) Konvencijos ar susitarimai. Pagal PSO konstitucijos 19 straipsnį, sveikatos asamblėja yra įgaliota priimti konvencijas ar susitarimus visais organizacijos kompetencijai priklausančiais klausimais. Norint priimti šiuos teisės aktus, reikia dviejų trečdalių sveikatos asamblėjos balsų. Valstybėje narėje šie dokumentai įsigalioja ir tampa privalomojo pobūdžio teisės aktais po to, kai jie priimami pagal valstybės narės konstitucines procedūras[21].

3) Reglamentai ar taisyklės. Vadovaujantis PSO konstitucijos 21 straipsniu, paprasta balsų dauguma gali būti priimamos taisyklės, susijusios su: sanitariniais ir karantino reikalavimais bei kitomis procedūromis, skirtomis tarptautiniam ligų plitimui užkirsti; ligų, mirties priežasčių ir visuomenės sveikatos praktikos nomenklatūra; tarptautinio naudojimo diagnostikos procedūrų standartais; biologinių, farmacinių ir panašių produktų, vežamų tarptautiniu mastu, saugos, grynumo ir stiprumo standartais; biologinių, farmacinių ir panašių produktų, kuriais prekiaujama tarptautinėje prekyboje, reklama ir ženklinimu. Tokios taisyklės, vadovaujantis konstitucijos 22 straipsniu, įsigalioja visoms narėms po to, kai Sveikatos asamblėja tinkamai praneša apie jų priėmimą, išskyrus tas nares, kurios per pranešime nurodytą laikotarpį informuoja generalinį direktorių apie jų atmetimą arba išlygas[22].

---

20 Mindaugas Verbickas, „Naujųjų technologijų įtaka sveikatos teisei“ (daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2021), 112.

21 „Constitution of the World health organization 22 July 1946“, WHO, https://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/constitution-en.pdf?ua=1.

22 Pasaulio sveikatos organizacijos konstitucijos 22 str. „Constitution of the World health organization 22 July 1946“, WHO, https://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/constitution-en.

Kai kurių mokslininkų manymu, PSO nepakankamai naudojasi savo Konstitucijos 21 ir 22 straipsniuose numatytais įgaliojimais, leidžiančiais priimti privalomojo pobūdžio teisės aktus[23]. Tai rodo, kad šios organizacijos specialistai labiau yra linkę dėmesį skirti medicininio pobūdžio visuomenės sveikatos klausimams, jų teisinį reguliavimą paliekant valstybių narių diskrecijos teisei. Kita vertus, PSO Konstitucijoje įtvirtinta ir daugumoje asamblėjų plėtojama pozityviosios sveikatos samprata (pvz., tokios sudėtinės šios sampratos dalys kaip *human centric approach*, pirminės sveikatos priežiūros grandis, sveikatos gerovės tyrimai ir kt.) pateikia išsamią, valstybėms turinčią tarnauti viziją kaip gaires teisiniam sveikatos sistemos formavimui nacionalinių sveikatos sistemų lygmeniu[24].

Pažymėtina, kad toks PSO veikimo pobūdis leidžia naudotis vadinamosios *soft law* privalumais, palyginti su nelanksčia ir nepritaikyta greitai reaguoti į pokyčius vadinamąja *hard law*[25]. Lietuvoje teisės moksle formuojasi doktrina, pagal kurią privalomosios galios neturinčios normos laikomos teisiškai reikšmingos jeigu: 1) jomis gali remtis teismai, spręsdami bylas, aiškindami kitą teisės normą; 2) savo struktūrine forma yra panašios į tikrąsias teisės normas; 3) jos gali turėti tokį patį ar panašų poveikį kaip ir privalomosios teisės normos[26]. Tai reiškia, kad nors *soft law* normos formaliai laikomos privalomosios teisinės galios neturinčiomis, tačiau šiuolaikinėje teisėje nebegalima vienareikšmiškai teigti, kad tai yra tik rekomendacinės, teisinių pasekmių sukelti negalinčios normos. Vis dažniau *soft law* yra laikoma veiksmingu teisiniu instrumentu[27]. Be kita ko, pabrėžtinas ir tokių teisės

pdf?ua=1.

23 Stéphanie Dagron, „L'avenir du droit international de la santé*", Revue de Droit Suisse* 2, 1 (2016): 65, https://archive-ouverte.unige.ch/unige:91233; Taip pat Žr. Pedro Villarreal, „Covid-19 Symposium: Can They Really Do That? States 'Obligations Under the International Health Regulations in Light of Covid-19 (Part I) March 31, 2020", OpinioJuris, https://opiniojuris.org/2020/03/31/covid-19-symposium-can-they-really-do-that-states-obligations-under-the-international-health-regulations-in-light-of-covid-19-part-i/.

24 Išsamiau apie PSO formuojamą pozityviosios sveikatos sampratą žr. Mindaugas Verbickas, „Naujųjų technologijų įtaka sveikatos teisei" (daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2021), 104–112; 131–243.

25 Stéphanie Dagron, „L'avenir du droit international de la santé*", Revue de Droit Suisse* 2, 1 (2016): 70, https://archive-ouverte.unige.ch/unige:91233.

26 Jolita Miliuvienė, „*Soft law* įtaka konstitucinės jurisprudencijos raidai" (daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2020), 26.

27 *Ibid*., 334.

aktų pranašumas tuo aspektu, kad jie skirti teisės subjekto elgesiui orientuoti norimo rezultato link, neeliminuojant galimybės suvokti galimas pasekmes ir gebėjimo keisti teisės sistemą.

Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių konvencijos (toliau – EŽTK) siūlomų garantijų aiškinimas ir nustatinėjimas, ar atitinkamoje srityje yra bendras standartas, anot Europos Žmogaus Teisių Teismo (toliau – EŽTT), teismų turi būti vykdomas atsižvelgiant į atitinkamus tarptautinius dokumentus ir ataskaitas. Teismas „turi nuspręsti, kuriuos tarptautinius dokumentus ir pranešimus jis vertina kaip vertus dėmesio ir kokį svorį ketina jiems suteikti“[28]. Aiškindamas EŽTK normas sveikatai reikšmingų klausimų kontekste, EŽTT remiasi JTO komisijų ir institucijų, *inter alia*, PSO dokumentais[29], skatina valstybes atsižvelgti į bendruosius PSO šaltinius įgyvendinant EŽTK nuostatas[30] ir pabrėžia, kad nors sveikatos priežiūros būdai „turi būti nustatomi pagal valstybės diskreciją, tačiau tai darydama valstybė, be kita ko, turėtų atsižvelgti į tarptautinius Pasaulio sveikatos organizacijos standartus“[31].

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (toliau – KT) konstitucinės jurisprudencijos bylose taip *pat* remiamasi *soft law* aktais kaip įkvėpimo šaltiniu, nors ir „skiriasi jų teisinis svoris (nes teisinės galios jie neturi), jų normiškumo laipsnis, reguliavimo paskirtis ir tikslas, galiausiai, ne pats nereikšmingiausias kriterijus ieškant įkvėpimo Konstitucijos nuostatų turiniui

28 „Europos Žmogaus Teisių Teismo 2011 m. kovo 10 d. sprendimas byloje Kiyutin v. Russia (Nr. 2700/10)“, 67 punktas, HUDOC, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-103904.

29 „Europos Žmogaus Teisių Teismo 2011 m. kovo 10 d. sprendimas byloje Kiyutin v. Russia (Nr. 2700/10)“, 57, 64, 67 punktai, HUDOC, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-103904; „Europos Žmogaus Teisių Teismo 2014 m. gruodžio 11 d. sprendimas byloje Dubská and Krejzová v. the Czech Republic (Nr. 28859/11 ir 28473/12)“, HUDOC, http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-148632; „Europos Žmogaus Teisių Teismo 2015 m. rugpjūčio 27 d. sprendimas byloje Parrillo v. Italy (Nr. 46470/11)“, HUDOC, http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-157263; „Europos Žmogaus Teisių Teismo 2003 liepos 8 d. sprendimas byloje Hatton and others v. the United Kingdom (Nr. 36022/97)“, HUDOC, http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-61188.

30 „Europos Žmogaus Teisių Teismo 2016 m. gruodžio 16 d. sprendimas byloje Paposhvili v. Belgium (Nr. 41738/10)“, 187 punktas, HUDOC, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-169662.

31 „Europos Žmogaus Teisių Teismo 2019 m. sausio 31 d. sprendimas byloje Fernandes de Oliveira v. Portugal, Nr. 78103/14)“, HUDOC, http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-189426 (Opinion en partie concordante et en partie dissidente du juge Pinto de Albuquerque, à laquelle se rallie le juge Harutyunyan. Paragrafas 30).

atskleisti yra institucijos, priėmusios teisės aktą, autoritetas“[32]. Tokia šio teismo praktika, anot konstitucinės teisės tyrinėtojų, jau yra tapusi taisykle, nes KT naudoja įvairių pasaulinių, regioninių tarptautinių organizacijų, institucijų ar jų struktūrinių padalinių priimamus *soft law* aktus kaip teisės aiškinimo šaltinį.

Ypatingą reikšmę *soft law* įgyja tada, kai jos normos perkeliamos į *hard law*. Tokio perkėlimo pavyzdys yra pozityviosios sveikatos samprata, kuri pirmiausia buvo įtvirtinta PSO Konstitucijos preambulėje, o vėliau integruota į daugelį tarptautinės ir nacionalinės teisės aktų. *Čia* sveikata apibrėžiama kaip visiškos fizinės, psichinės ir socialinės gerovės (pranc. *bien être;* angl. *well being*) būklė, kuri nėra vien tiktai ligos ar negalios nebuvimas[33]. Šia samprata yra grindžiamas perėjimas nuo požiūrio į sveikatą neigiamu aspektu, t. y. kaip ligų nebuvimo, prie pozityvaus sveikatos supratimo, t. y. kaip visa apimančios žmogaus gerovės būklės, kuri neapsiriboja kova su konkrečiais susirgimais, bet dėl prevencijos ir sveikatos stiprinimo tampa pagrindiniu žmogaus gyvenimo kokybės veiksniu[34]. Ilgainiui ši sveikatos samprata buvo perkelta į daugelį tarptautinės ir nacionalinės teisės aktų ir tapo visuotinai pripažintu standartu. *Štai*, pavyzdžiui, 1999 m. įsigaliojusios Amsterdamo sutarties[35] 152 straipsnyje numatyta išplėsti sveikatą nuo ligų kontrolės iki ES piliečių sveikos gyvensenos skatinimo. Lisabonos sutartyje, kuria atlikti pataisymai EB sutartyje[36], 152 straipsnio 1 dalies antroje pastraipoje esantys terminai „žmonių sveikatai“ pakeisti terminu „fizinei ir psichinei sveikatai“[37]. Lietuvos Respublikos sveikatos sistemos įstatyme įtvirtinta pozityvioji

32 Jolita Miliuvienė, „*Soft law* įtaka konstitucinės jurisprudencijos raidai“ (daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2020), 177.

33 „Constitution of the World health organization 22 July 1946“, WHO, d., https://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/constitution-en.pdf?ua=1 (Preambulė).

34 Organisation mondiale de la Santé, *Formation des professionnels de la santé aux actions d'éducation et de traitement en sexualité humaine* (Genève: Organisation mondiale de la Santé, 1975), 11, https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/38316/WHO_TRS_572_fre.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

35 „Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts (97/C 340/01)“, EUR-Lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT.

36 „Konsoliduotos Europos Sąjungos ir Europos bendrijos steigimo sutartys (2002/C 325/01)“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.FB955915C80F.

37 Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (suvestinė redakcija) 168 straipsnis (EB sutarties ex 152 str.). „Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija C 326/49 (2012

sveikatos samprata kaip „fizinė, dvasinė bei socialinė žmonių gerovė“[38]. Nors *į hard law* perkėlus *soft law* teisės normas jos tampa sudėtine vadinamosios kietosios teisės dalimi, vis *dėlto* toliau plėtojama *soft law* doktrina gali būti naudinga į *hard law* perkeltų normų turinio aiškinimo prasme ir pozityviosios sveikatos samprata yra tinkamas to pavyzdys.

Mokslininkai išskiria kriterijus, kuriais remiantis atliekama privalomosios teisinės galios neturinčių teisės normų skirtis nuo neteisės apskritai. Tai privalomosios teisinės galios neturinčių teisės normų „gebėjimas atlikti tam tikras funkcijas, kurios nebūdingos neteisės normoms, kaip antai paaiškinti tikrosios teisės normos turinį ir detalizuoti privalomąją teisinę galią turinčią teisės normą, sureguliuoti naujai atsiradusius teisinius santykius ir pan.“[39]. Vertinant PSO veiklą aiškinant ir komentuojant tiek tarptautinėje, tiek nacionalinėje teisėje įtvirtintą pozityviosios sveikatos sampratą konstatuotinas svarus indėlis su sveikata susijusių teisės normų aiškinimo procese[40]. Todėl, apibendrinus tai, kas išdėstyta, darytina išvada, kad Lietuva prisiima narystės Pasaulio sveikatos organizacijoje pagrindu kylančius įsipareigojimus, o tai reiškia, kad šios institucijos priimami aktai nors ir vertintini kaip neturintys privalomosios teisinės galios, vis dėlto yra teisiškai reikšmingi, neretai galintys paaiškinti privalomosios galios teisės aktų nuostatų turinį ir valstybei pateikti tam tikras rekomendacijas kaip pagalbinę teisės kūrimo ir aiškinimo priemonę.

3. Pasaulio sveikatos organizacijos teisės aktų poveikis COVID-19 pandemijos valdymui nacionalinėje teisėje

Vadovaujantis PSO konstitucijos 2 straipsnio „k“ dalimi, kurioje įtvirtinta, kad šios organizacijos funkcija, *inter alia*, yra „siūlyti konvencijas, susitarimus ir reglamentus, teikti rekomendacijas tarptautiniais sveika-

m. spalio 26 d.)“, EUR-lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=lt.

38 „Lietuvos Respublikos sveikatos sistemos įstatymas Nr. I-552“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.E2B2957B9182/asr.

39 Jolita Miliuvienė, „*Soft law* įtaka konstitucinės jurisprudencijos raidai“ (daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2020), 26.

40 Mindaugas Verbickas, „Naujųjų technologijų įtaka sveikatos teisei“ (daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2021), 114.

tos klausimais“[41], taip pat 21 straipsnio „a“ dalimi, įtvirtinančia sveikatos asamblėjos teisę priimti taisykles, *inter alia*, dėl „sanitarinių ir karantino reikalavimų bei kitų procedūrų, skirtų užkirsti kelią tarptautiniam ligų plitimui“[42], bei 22 straipsniu, kuriame įtvirtinta, kad „pagal 21 straipsnį priimtos taisyklės įsigalioja visoms narėms po to, kai Sveikatos asamblėja tinkamai praneša apie jų priėmimą, išskyrus tas nares, kurios per pranešime nurodytą laikotarpį gali pranešti generaliniam direktoriui apie jų atmetimą arba išlygas“[43], 2005 m. gegužės 23 d. 58-ojoje Pasaulio sveikatos asamblėjoje Ženevoje buvo priimtos Tarptautinės sveikatos priežiūros taisyklės (toliau – Taisyklės), kurias Lietuva 2008 m. sausio 18 d. ratifikavo įstatymu[44]. Šios Taisyklės yra teisinis pagrindas sveikatos saugumui, reglamentuojantis atsaką į sveikatos epidemijas pasauliniu mastu.

Taisyklių tikslas ir taikymo sritis yra „sustabdyti, kontroliuoti ligos plitimą tarptautiniu mastu, apsaugoti nuo to ir užtikrinti visuomenės sveikatos institucijų reagavimą tiek, kiek tai atitiktų ir ribotų riziką visuomenės sveikatai ir be reikalo netrukdytų tarptautinio vežimo ir prekybos“[45]. Todėl kiekviena Taisykles ratifikavusi šalis įsipareigoja ne tik „plėtoti minimalius pagrindinius visuomenės sveikatos pajėgumus“[46] savo nacionalinėse sveikatos sistemose, tačiau taip pat dalytis informacija ir teikti visą tiesiogiai su visuomenės sveikata susijusią informaciją nenumatytų ir neįprastų įvykių, galinčių sukelti tarptautinio masto ekstremalią visuomenės sveikatai situaciją, metu, nepriklausomai nuo tokio įvykio kilmės, šaltinio ar įrodymų[47].

Taisyklių 1 straipsnyje nustatyti tarptautinio masto ekstremalios visuomenės sveikatai situacijos vertinimo kriterijai: tai situacijos, keliančios riziką

41 “Constitution of the World health organization 22 July 1946”, WHO, https://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/constitution-en.pdf?ua=1.

42 *Ibid.*

43 *Ibid.*

44 „Lietuvos Respublikos įstatymas dėl Tarptautinių sveikatos priežiūros taisyklių (2005 m.) ratifikavimo“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.6203C0404702.

45 „Penkiasdešimt aštuntoji Pasaulio Sveikatos Asamblėja Psa58.3, Tarptautinės sveikatos priežiūros taisyklių pakeitimas (2005 m. gegužės 23 d.)“, (2 straipsnis), TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.5DA5457D1ED0.

46 Organisation mondiale de la Santé, *Règlement sanitaire international (2005) -- 3 e éd.* (Geneve: OMS, 2016), avant propos viii, http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/246187/9789242580495-fre.pdf.

47 „Penkiasdešimt aštuntoji Pasaulio Sveikatos Asamblėja Psa58.3, Tarptautinės sveikatos priežiūros taisyklių pakeitimas (2005 m. gegužės 23 d.)“, (7 straipsnis), TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.5DA5457D1ED0.

visuomenės sveikatai kitose valstybėse dėl ligos plitimo tarptautiniu mastu ir potencialiai reikalaujančios koordinuoto tarptautinio reagavimo[48]. Taisyklių antrajame priede pateikiamos rekomendacinės gairės, padedančios *įvertinti* tokią situaciją ir priimti sprendimą dėl pranešimo PSO apie įvykį, galintį sukelti tarptautinio masto ekstremalią situaciją visuomenės sveikatai. Remdamasis gauta informacija, pagal Taisyklių 12 straipsnį, PSO Generalinis direktorius vertina įvykio grėsmę tarptautinės bendruomenės visuomenės sveikatai[49]. Vis dėlto tokia Taisyklėse numatyta tvarka apsiriboja tik skatinimu pranešti ir nenumato jokių sankcijų už tokios pareigos nevykdymą[50]. Tai, be kita ko, reiškia, kad „PSO gali atsižvelgti į pranešimus iš šaltinių, kurie nėra oficialūs pranešimai ar konsultacijos“[51].

Nors, pasaulinės sveikatos krizės valdymo stebėtojų vertinimu, daug valstybių ignoravo Tarptautinės sveikatos priežiūros taisykles, o PSO delsė[52], vis dėlto, vadovaudamasi minėtomis Taisyklių nuostatomis, 2020 m. kovo 11 d. PSO paskelbė pasaulinę naujojo koronaviruso (COVID-19) pandemiją tarptautine nepaprastąja padėtimi. Pagrindiniai PSO priimti dokumentai, skirti šios pandemijos valdymui, yra rekomendacinės gairės. Nuo pandemijos pradžios organizacija paskelbė daugiau nei 150 tokio pobūdžio dokumentų. Tačiau pabrėžtina, kad su pandemijos valdymu susijusi PSO veikla apima ne tik rekomendacijas visuomenei, sveikatos priežiūros sistemos įstaigų darbuotojams ir administracijai, infekcijų kontrolės gaires, technines rekomendacijas, susijusias su vakcinomis, gydymu ir tyrimais, rekomen-

48 „Penkiasdešimt aštuntoji Pasaulio Sveikatos Asamblėja Psa58.3, Tarptautinės sveikatos priežiūros taisyklių pakeitimas (2005 m. gegužės 23 d.)“, (1 straipsnis), TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.5DA5457D1ED0.

49 *Ibid*., 12 straipsnis.

50 Mohamed Faïz Bouchedoub, „L’apport du droit international dans l’édification d’une nouvelle gouvernance mondiale de la santé pour l’après Covid-19“, *Revue Algérienne des Sciences Juridiques et Politiques* 85, 20 (2021): 1037, https://www.asjp.cerist.dz/en/article/153303.

51 „Penkiasdešimt aštuntoji Pasaulio Sveikatos Asamblėja Psa58.3, Tarptautinės sveikatos priežiūros taisyklių pakeitimas (2005 m. gegužės 23 d.)“, (9 straipsnio 1 dalis), TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.5DA5457D1ED0.

52 Organisation mondiale de la Santé, „Deuxième rapport de situation“, Préparé pour le Comité exécutif de l’OMS par le Groupe indépendant sur la préparation et la riposte à la pandémie, janvier 2021, WHO, 25, https://theindependentpanel.org/wp-content/uploads/2021/01/IndPanel_2ndReportonProgress_French.pdf.

dacijas dėl informacijos apie pandemiją valdymo, dėl tarpvalstybinio susisiekimo, sveikatos priežiūros paslaugų finansavimo ir kitų ekonominių su pandemijos valdymu susijusių klausimų, bet taip pat ir mokslinių duomenų apibendrinimus, paaiškinimus apie vakcinas, naujienas, susijusias su ligos protrūkiu ir situacijos ataskaitas, PSO reagavimo į COVID-19 ligos protrūkį ataskaitas, informaciją apie PSO sušauktus pasaulinius tyrimus, strategijas, planus ir pan.[53] Visa ši veikla yra grindžiama principine organizacijos nuostata, kad geriausias būdas užkirsti kelią ligos plitimui ir jį sulėtinti – gerai žinoti apie ligą ir viruso plitimo būdus. Vis dėlto ekspertai kritiškai vertina PSO pasirengimą pandemijai ir jos valdymą pabrėždami esminių pokyčių poreikį, nes organizacijos veiksmai turėtų būti ryžtingesni[54].

PSO Europos regioninio biuro ir Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerijos bendradarbiavimas vykdomas vadovaujantis bendradarbiavimo sutartimi (BCA), apibrėžiančia praktinę bendradarbiavimo sistemą, parengtą nuosekliai konsultuojantis nacionalinėms sveikatos priežiūros institucijoms ir PSO Europos regioniniam biurui[55]. Vertinant Lietuvos kaip valstybės narės pandemijos valdymo būdą santykyje su PSO indikuojama strategine kryptimi, matyti, kad priimant teisės aktus tiesiogiai ir netiesiogiai buvo argumentuojama remiantis PSO dokumentais ir tyrimais. Pandemijos metu skaičiuojami penki atlikti LR žmonių užkrečiamųjų ligų prevencijos ir kontrolės įstatymo pakeitimai (bendrai nuo įstatymo priėmimo 1996 m. jis buvo keistas 18 kartų), argumentuojant, *inter alia*, tuo, kad PSO pripažino, jog

53 Akcentuotina, kad daug valstybių, ypač pasaulinės pandemijos dėl COVID-19 pradžioje, nesilaikė PSO rekomendacijų ir įvedė griežtus kelionių draudimus, nurodymus likti namuose ir kitas panašias priemones. Mokslininkai pastebi PSO valstybių narių ambivalentiškumą tarp noro bendradarbiauti kovojant su užkrečiamosiomis ligomis ir nenoro apriboti savo nacionalinę kompetenciją šioje srityje. Tai paaiškina, kodėl valstybės nenorėjo suteikti šiai organizacijai didesnių įgaliojimų. Žr. Mohamed Faïz Bouchedoub, „L'apport du droit international dans l'édification d'une nouvelle gouvernance mondiale de la santé pour l'après COVID-19", *Revue Algérienne des Sciences Juridiques et Politiques* 85, 20 (2021): 1040, https://www.asjp.cerist.dz/en/article/153303.

54 Organisation mondiale de la Santé, „Deuxième rapport de situation", Préparé pour le Comité exécutif de l'OMS par le Groupe indépendant sur la préparation et la riposte à la pandémie, janvier 2021, WHO, 3, https://theindependentpanel.org/wp-content/uploads/2021/01/IndPanel_2ndReportonProgress_French.pdf.

55 „Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerijos ir Pasaulio sveikatos organizacijos Europos regiono biuro susitarimas dėl bendradarbiavimo 2018/2019 m. (Pasirašytas 2018-05-23)", Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija, 2, https://sam.lrv.lt/uploads/sam/documents/files/TS-2(2).pdf.

dėl COVID-19 ligos (koronaviruso infekcijos) visame pasaulyje kilo pandemija[56]. Minėtame įstatyme atlikti pakeitimai buvo susiję su socialinių garantijų darbuotojams, kurių veikla susijusi su užkrečiamosiomis ligomis, išplėtimu, taip pat kriterijais, pagal kuriuos atliekami papildomi darbuotojų sveikatos patikrinimai dėl tokių užkrečiamųjų ligų, dėl kurių yra paskelbta valstybės lygio ekstremalioji situacija ir (ar) karantinas, taip pat dėl tokių patikrinimų finansavimo valstybės biudžeto lėšomis tvarkos[57]. Iš naujo svarstytos nuotolinio darbo galimybės, numatant alternatyvą asmens nušalinimui nuo darbo arba jo perkėlimui į kitą darbą, kurį leidžiama dirbti pagal sveikatos būklę, jei darbuotojas atsisako nustatytu laiku pasitikrinti, ar neserga užkrečiamąja liga, arba nepasitikrina be labai svarbių priežasčių[58]. Dar kartą apsvarstyti ligonių, asmenų, įtariamų, kad serga, turėjusių sąlytį ir sukėlėjų nešiotojų būtinojo hospitalizavimo ir (ar) būtinojo izoliavimo ypatumai[59]. Taip pat iš naujo svarstytos sveikatos priežiūros įstaigų darbuotojų socialinės garantijos ir jų užtikrinimo praktika šalyje paskelbtos ekstremalios padėties metu[60]. Tai patvirtina, kad konkrečius sprendimus ir normų turinį ar teisinių santykių sritis dėl pandemijos valdymo renkasi ir dėl jų sprendžia pati valstybė. PSO neteikia imperatyvių nurodymų, kokius konkrečiai pakeitimus valstybė narė turėtų daryti rinkdamasi teisines priemones[61] pandemijos valdymui.

---

56 „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2021 m. kovo 10 d, nutarimas dėl Lietuvos Respublikos žmonių užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės įstatymo Nr. I-1553 18, 26 ir 40 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui Nr. 148“, TAR, https://www.teisesakturegistras.lt/portal/lt/legalAct/5dedef60830d11eb9fecb5ecd3bd711c.

57 „Lietuvos Respublikos žmonių užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės įstatymo Nr. I-1553 aštuntojo skirsnio pakeitimo įstatymas“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/097c3040692d11eabee4a336e7e6fdab.

58 „Lietuvos Respublikos žmonių užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės įstatymo Nr. I-1553 18, 26 ir 40 straipsnių pakeitimo įstatymas“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/5ff12da08d7a11eb9fecb5ecd3bd711c; „Lietuvos Respublikos žmonių užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės įstatymo Nr. I-1553 18 ir 40 straipsnių pakeitimo įstatymas“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/2e8f00d043b811ec992fe4cdfceb5666.

59 „Lietuvos Respublikos žmonių užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės įstatymo Nr. I-1553 2, 8, 9, 18, 21 ir 36 straipsnių pakeitimo įstatymas“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/legalAct.html?documentId=8f4b76e0789111eab005936df725feed.

60 „Lietuvos Respublikos žmonių užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės įstatymo Nr. I-1553 32 straipsnio pakeitimo ir Įstatymo papildymo 32-1 straipsniu įstatymas“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/287737707a5211eab005936df725feed.

61 Tas pats pasakytina ir apie Europos Sąjungos bei nacionalinių valstybių kompetencijų pasidalijimą sveikatos srities valdyme. Konkretūs sveikatos apsaugos įgyvendinimo klausimai patenka į Sąjungos valstybių vidaus valdžios institucijų vertinimo sritį, nes „Sąjunga

Visuomenės sveikata nuolat susiduria su iššūkiais, kuriems įveikti medicinos mokslas ieško veiksmingesnių būdų. Toks medicinos pažangos laimėjimas, pavyzdžiui, yra kuriamos vakcinos. *Šioje* srityje didelių iššūkių kyla pagrindinių teisės principų, įtvirtintų Visuotinėje žmogaus teisių deklaracijoje, Europos žmogaus teisių konvencijoje ir PSO konstitucijos preambulėje, įgyvendinimui[62]. Anot PSO, vakcinacija yra prevencinių strategijų esmė, o imunizacija – esminė su žmogaus teise į sveikatą susijusi individuali, kolektyvinė ir vyriausybinė atsakomybė, kuri turi būti tokia pripažinta[63]. Vadovaudamasis PSO globalios vakcinacijos veiksmų planu, EŽTT taip pat patvirtina, kad vakcinacija yra viena efektyviausių ir ekonomiškiausių medicininių intervencijų, todėl kiekviena valstybė turėtų stengtis pasiekti kuo

savo veikloje pripažįsta valstybių narių atsakomybę už jų sveikatos politikos apibrėžimą ir už sveikatos paslaugų ir sveikatos priežiūros organizavimą bei teikimą“. „Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija C 326/49 (2012 m. spalio 26 d.)“, EUR-Lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=lt (168 straipsnio 7 dalis). Sąjungos institucijų kompetencijai sveikatos apsaugos srityje, vadovaujantis SESV 2 straipsniu, bei 6 straipsnio „a“ dalimi „priklauso atlikti veiksmus siekiant paremti, koordinuoti ar papildyti valstybių narių veiksmus nepanaikinant jų kompetencijos tose srityse“. „Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija C 326/49 (2012 m. spalio 26 d.)“, EUR-Lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=lt (2 straipsnio 5 dalis ir 6 straipsnio a punktas).

62 Vertindami vykdomą vakcinų politiką ir su ja susijusius ekonominius interesus, ekspertai konstatuoja teisės dalytis mokslo pažangos laimėjimais ir jų teikiama nauda įtvirtintos Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos 27 straipsnio 1 dalyje („Visuotinė žmogaus teisių deklaracija“, TAR, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.181EDAC3A371), pažeidimą. Įvairiose šalyse skiriasi galimybės gauti diagnostikos, gydymo ir būtiniausių reikmenų. Vakcinos negali būti panaudotos veiksmingai dėl to, kad jų prieinamumą lemia siauri nacionaliniai interesai ir ekonominė galia, o ne teisingumo ir lygybės principai siekiant optimizuoti poveikį visuomenės sveikatai. Dideles pajamas gaunančios šalys gali paskiepyti 100 proc. savo gyventojų, o skurdesnėms šalims tenka tik 20 proc. aprėpties. COVID-19 prasidėjo ne pačiose skurdžiausiose šalyse, tačiau šios šalys patiria didelę netiesioginę žalą, dėl kurios reikia didesnio tarptautinės bendruomenės solidarumo ir paramos. Žr. Organisation mondiale de la Santé, „Deuxième rapport de situation“, Préparé pour le Comité exécutif de l’OMS par le Groupe indépendant sur la préparation et la riposte à la pandémie, janvier 2021, WHO, 3–4.
https://theindependentpanel.org/wp-content/uploads/2021/01/IndPanel_2ndReportonProgress_French.pdf.

63 „Global Vaccine Action Plan 2011–2020“, WHO, 13, https://www.who.int/home/cms-decommissioning.

didesnius jos gyventojų skiepijimosi rodiklius[64]. Vis dėlto EŽTT pripažįsta, kad teisiškai įtvirtintas vakcinacijos privalomumas kelia opių moralinių ar etinių klausimų. Tačiau problema neapsiriboja žmonėmis, prieštaraujančiais įpareigojimui skiepytis, bet taip pat turi būti vertinama atsižvelgiant į socialinio solidarumo svarbą, kuris reiškia, kad tokios pareigos tikslas yra apsaugoti visų visuomenės narių, ypač pažeidžiamų žmonių, sveikatą[65]. Sveikata yra ir individualus, ir viešasis interesas, nes vakcinavimą gaunantys asmenį prisideda prie visos visuomenės sveikatos ir ypač sveikatos tų, kurie dėl negalėjimo skiepytis yra pažeidžiamoje padėtyje, t. y., priklausomi nuo aukšto populiacijos vakcinacijos lygio[66]. Todėl, EŽTT vertinimu, negalima laikyti neproporcingu valstybės reikalavimo vakcinuotis tiems žmonėms, kuriems vakcinacija kelia nedidelę riziką sveikatai, ir yra reikšminga socialinių interesų labui[67].

Įpareigojimas skiepytis gali būti vertinamas kaip susijęs su veiksmingu asmeninių teisių naudojimu. Vis dėlto jokia vakcinacija negali būti atlikta prieš žmonių norus[68]. Todėl, vertindama privalomosios medicininės intervencijos teisėtumą pagal EŽTK 8 straipsnį, EŽTT vertina, ar įstatymų leidėjo pasirinkimas padaryti vakcinaciją privalomą gali būti laikomas atliepu į neatidėliotinus socialinius poreikius saugoti asmens ir visuomenės sveikatą[69]. Esant tokiam poreikiui ir valstybei pasirenkant žmones teisiškai įpareigoti vakcinacijai, EŽTT nurodo, kad negalima tiesiogiai reikalauti, kad būtų laikomasi reikalavimų, nes nėra nuostatų, leidžiančių vakcinuoti priverstinai. Todėl sankcijų ar pasekmių, reiškiančių kišimąsi į žmogaus privatumą, taikymas naudojamas kaip netiesioginis šios prievolės vykdymo būdas[70]. EŽTT tai vertina kaip bendras teisines prievoles, kuriomis visų pirma siekiama išsaugoti sveikatą ir kurių pažeidimo pasekmė aiškiai numatyta teisės aktuose, yra iš esmės apsauginio ir nebaudžiamojo pobūdžio[71].

---

64 „Europos Žmogaus Teisių Teismo 2021 balandžio 8 d. sprendimas byloje Vavřička and others v. the Czech Republic (Nr. 47621/13)“, 277 punktas, HUDOC, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-209039.

65 *Ibid*., 279 punktas.

66 *Ibid*., 272 punktas.

67 *Ibid*., 306 punktas.

68 *Ibid.,* 276 punktas.

69 *Ibid*., 281 punktas.

70 *Ibid*., 293 punktas.

71 *Ibid*., 294 punktas.

Taigi, vertindama susidariusią situaciją ir atsižvelgdama į PSO užkrečiamųjų ligų epidemiologinės priežiūros duomenis, rodančius, kad skiepijimų aprėptis yra didesnė ir užkrečiamųjų ligų epideminė situacija palankesnė (ypač tymų) šalyse, kuriose skiepijimas nėra privalomas, LR Vyriausybė priėmė nutarimą nepritarti Lietuvos Respublikos žmonių užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės įstatymo Nr. I-1553 11 straipsnio pakeitimo įstatymo projektui Nr. XIIIP-4216, kuriuo buvo siūloma atsisakyti paciento sutikimo esant realiai epidemijos grėsmei ar užfiksuotai ligai, kurių protrūkio negalima suvaldyti kitomis užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės priemonėmis[72].

Vyriausybės nutarimu tvirtinant 2021–2030 metų nacionalinės pažangos planą, kurio strateginis tikslas, *inter alia*, – stiprinti nacionalinį saugumą, taip pat remiamasi PSO duomenimis, rodančiais, kad COVID-19 pandemija ypač išryškino informacinių grėsmių svarbą šiuolaikiniame pasaulyje, nes „per socialinius tinklus sparčiai skleidžiamos informacijos apie virusą dažnai klaidingos ar netikslios, srautas gali sukelti sumaištį, sukurstyti nepasitikėjimą ir sutrukdyti veiksmingai imtis visuomenės sveikatos priemonių“[73]. Tokie sprendimai patvirtina, kad PSO vertinimai valstybei narei gali padėti priimti tam tikrus strateginio pobūdžio sprendimus, kurie padeda įvertinti globalius reiškinius ir susiorientuoti galimose veikimo perspektyvose.

Svarstant Lietuvos Respublikos privalomojo sveikatos draudimo fondo (PSDF) biudžetą, akcentuojama PSO rekomendacija, kad skiriant reikiamą valstybės biudžeto asignavimų PSDF biudžetui sumą, Lietuvos valdžios sektoriaus išlaidų sveikatos priežiūrai dalis turėtų sudaryti apie 80 proc. Apeliuojama į tai, kad nepakankamą valdžios sektoriaus skiriamų lėšų dydį, kaip pernelyg didelę sveikatos sistemos finansavimo naštą gyventojams, nurodė PSO[74]. Tokia situacija suponuoja, kad PSO sprendimai gali atlik-

72 „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2020 m. vasario 5 d. nutarimas Nr. 98 „Dėl Lietuvos Respublikos žmonių užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės įstatymo Nr. I-1553 11 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto Nr. XIIIP-4216““, TAR, https://www.teisesakturegistras.lt/portal/lt/legalAct/ceb215204ccf11ea8aceeadd0c5b168c.

73 „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2020 m. rugsėjo 9 d. nutarimas Nr. 998 „Dėl 2021–2030 metų nacionalinio pažangos plano patvirtinimo“, TAR, https://www.teisesakturegistras.lt/rs/legalact/d492e050f7dd11eaa12ad7c04a383ca0/#_ftnref101.

74 „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2019 m. spalio 16 d. nutarimas Nr. 1033 „Dėl Lietuvos Respublikos 2020 metų privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto rodiklių pa-

ti ir priežiūros funkciją, kuri nors ir nėra sąlygojama sankcijų, tačiau daro skatinamąjį poveikį valstybei narei ir gali būti sustiprinantis argumentas grindžiant priimamų sprendimų pagrįstumą.

Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija, tvirtindama infekcinių ligų valdymo ir kontrolės 2020–2025 metų koncepciją, remiasi PSO duomenimis, kuriuose nurodyta, kad, „nežiūrint medicinos mokslo pažangos, sergamumas infekcinėmis ligomis nemažėja, priešingai – šių ligų suvaldymas šiuolaikinėje medicinoje įgauna vis didesnę svarbą. Infekcinių ligų diagnostikos, gydymo, profilaktikos ir kontrolės tobulinimas išlieka prioritetine PSO veiklos kryptimi. Net šešios iš dešimties PSO 2019 m. įvardytų grėsmių sveikatai yra tiesiogiai susijusios su infekcinėmis ligomis (pasaulinė gripo pandemija, antimikrobinis atsparumas, ebolos hemoraginė karštligė ir kiti didelės grėsmės patogenai, nepasitikėjimas skiepais, dengės karštligė, žmogaus imunodeficito viruso infekcija“[75]. Tvirtindama COVID-19 ligos (koronaviruso infekcijos) diagnostikos ir gydymo tvarkos aprašą, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija remiasi PSO duomenimis apie ligos atsiradimo priežastis, taip pat viruso genomo sekos analize[76]. Reguliuodama koronaviruso infekcijos nustatymo tyrimų ir serologinių tyrimų atlikimo tvarką ir nustatydama minimaliuosius reikalavimus laboratorijoms, atliekančioms SARS-CoV-2 (2019-nCoV) nustatymo tyrimus molekuliniais tyrimo metodais, SAM pabrėžia, kad, atliekant SARS-CoV-2 tyrimus, turi būti vadovaujamasi, *inter alia*, PSO rekomendacijomis[77]. Kaip numatyta PSO

---

tvirtinimo įstatymo projekto ir su juo susijusio teisės akto projekto pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui““, TAR, https://www.teisesakturegistras.lt/portal/lt/legalAct/d60bb680f0a611e99681cd81dcdca52c.

75 „Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2020 m. lapkričio 5 d. įsakymas Nr. V-2486 „Dėl infekcinių ligų valdymo ir kontrolės 2020–2025 metų koncepcijos patvirtinimo““, TAR, https://www.teisesakturegistras.lt/portal/lt/legalAct/437056601f5c11ebb0038a8cd8ff585f.

76 „Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2020 m. gruodžio 2 d. įsakymas Nr. V-2781 „Dėl Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2020 m. kovo 16 d. įsakymo NR. V-383 „Dėl vaikų ir suaugusiųjų Covid-19 ligos (koronaviruso infekcijos) diagnostikos ir gydymo tvarkos aprašo patvirtinimo“ pakeitimo““, TAR, https://e-seimas.lrs.lt/rs/legalact/TAD/b37c528034e011eb8c97e01ffe050e1c/.

77 „Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2021 m. balandžio 22 d., įsakymas Nr. V-895 „Dėl Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2020 m. gruodžio 4 d. įsakymo Nr. V-2797 „Dėl covid-19 ligos (koronaviruso infekcijos) nustatymo tyrimų ir serologinių tyrimų atlikimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ pakeitimo““, TAR, https://www.teisesakturegistras.lt/portal/lt/legalAct/96086cc0a3fd11ebbcbbc2971cdac3cb.

Tarptautinės sveikatos priežiūros taisyklėse, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija, tvirtindama 2021–2023 metų ekstremaliųjų situacijų prevencijos priemonių planą, iškėlė tikslą užtikrinti keitimąsi informacija apie įvykius, ekstremaliuosius įvykius ir ekstremaliąsias situacijas, kurio įgyvendinimas, *inter alia*, apima organizuoti (visą parą) informacijos apie ekstremaliąsias situacijas, ekstremaliuosius įvykius ir kitus riziką gyventojų sveikatai ir gyvybei keliančius įvykius priėmimą, keitimąsi ja tarp LNSS subjektų, šios informacijos perdavimą valstybės valdymo ir savivaldybių institucijoms, ES institucijoms, PSO ir kitoms tarptautinėms organizacijoms. Taip pat organizuoti ir užtikrinti 24 val. per parą, 7 dienas per savaitę informacijos iš PSO apie ekstremaliąsias visuomenės sveikatai situacijas, galinčias turėti tarptautinės reikšmės, priėmimą, šios informacijos įvertinimą ir perdavimą kompetentingoms institucijoms[78]. Taip pat Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministras, kaip valstybės lygio ekstremaliosios situacijos valstybės operacijų vadovas, priimdamas sprendimą dėl COVID-19 valdymo priemonių ir siekdamas tinkamai valdyti Lietuvos Respublikos valstybės lygio ekstremalią situaciją, rėmėsi PSO rekomendacijomis, pavesdamas „visoms valstybės ir savivaldybių institucijoms, įstaigoms ir organizacijoms maksimaliai teikti gyventojams aptarnavimo paslaugas nuotoliniu būdu, vengiant tiesioginio kontakto“[79]. Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministras, nustatydamas SARS-CoV-2 virusui tirti skirtų sveikatos priežiūros technologijų vertinimo inicijavimo ir pasirengimo vertinimui tvarką, nustatė reikalavimą Lietuvos infektologų draugijai atlikti gautos informacijos vertinimą ir NVSPL pateikti SPT SARS-COV-2 tirti naudojimo LNSS ASPĮ teikiant asmens sveikatos priežiūros paslaugas algoritmą, kuriame turi būti nurodytos, *inter alia*, PSO rekomendacijos dėl SPT SARS-COV-2 tirti naudojimo rezultatų išvados[80].

78 „Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2020 m. gruodžio 30 d. įsakymas Nr. V-3061 „Dėl sveikatos apsaugos ministerijos 2021–2023 metų ekstremaliųjų situacijų prevencijos priemonių plano patvirtinimo““, TAR, https://www.teisesakturegistras.lt/portal/lt/legalAct/ca1244b04aab11eb8d9fe110e148c770.

79 „Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro–valstybės lygio ekstremaliosios situacijos valstybės operacijų vadovo 2020 m. kovo 12 d. sprendimas Nr. V-351 „Dėl koronaviruso (covid-19) valdymo priemonių““, LRS, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/4c5b107164eb11eaa02cacf2a861120c?jfwid=uu1o98h4l.

80 „Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2020 m. spalio 1 d. įsakymas Nr. V-2163 „Dėl SARS-COV-2 virusui tirti skirtų sveikatos priežiūros technologijų vertinimo inicijavi-

Taigi pandemija Lietuvoje valdoma vadovaujantis LR žmonių užkrečiamųjų ligų prevencijos ir kontrolės įstatymu, kuriame, siekiant suvaldyti COVID-19 ligos protrūkį, buvo daromi pakeitimai. Lietuvos Respublikos Vyriausybė, norėdama valdyti pandemiją, nutarimais ir SAM įsakymais, pagal LR Konstituciją ir EŽTK, priimdama sprendimus, kurie susiję su tam tikrais žmogaus teisių varžymais, tą galėjo daryti tik esant įstatyminiam pagrindui, dėl to buvo būtina atlikti tam tikrus minėto įstatymo minėtus pakeitimus. Tokiems pakeitimams PSO dokumentai jokios įtakos nedarė. Viena vertus, tai patvirtina, kad pandemijos valdymas yra daugiausia valstybės nacionalinio lygmens reikalas. Kita vertus, šis tyrimas parodė, kad PSO indėlis valdant pandemiją yra reikšmingas dėl to, kad gali padėti valstybei vertinti pandeminę situaciją globaliu mastu, gali padėti ieškoti veiksmingiausių jos valdymo būdų ir sustiprinti mokslinių tyrimų argumentais. Todėl PSO sprendimai ir teikiama informacija yra reikšmingas šaltinis valstybei narei. Juo naudodamasi ir išlikdama teisiškai nesuvaržyta ir neįpareigota, valstybė turi galimybę neatitolti nuo pasaulinių tendencijų ir rinktis pandemijos valdymo būdus, grįstus tarptautinio pobūdžio moksliniais tyrimais ir rekomendacijomis.

Išvados

Infekcinės ligos, paskatinusios siekti pirmųjų tarptautinių susitarimų dėl bendradarbiavimo visuomenės sveikatos srityje, šiuolaikinėje sveikatos priežiūroje tapo pagrindine problema ir prioritetine PSO veiklos kryptimi.

PSO kuruojamas tarptautinis bendradarbiavimas yra siekis įtvirtinti medicinos ir sveikatos sričių pirmenybę politinių interesų atžvilgiu. Tai lemia šios organizacijos veikimo pobūdį, kuris, nors nėra sąlygojamas teisinių sankcijų, tačiau tampa reikšminga teisinio argumentavimo priemone, mokslinio pagrįstumo garantu, grindžiant priimamus teisėkūros sprendimus valstybėse narėse.

Teisinis tarptautinio bendradarbiavimo visuomenės sveikatos srityje pagrindas –Tarptautinės sveikatos priežiūros taisyklės – reglamentuoja valstybių atsaką į sveikatos epidemijas pasauliniu mastu, nustatydamos tarptau-

mo ir pasirengimo vertinimui tvarkos aprašo patvirtinimo““, TAR, https://www.teisesakturegistras.lt/portal/lt/legalAct/752d67f004af11ebb74de75171d26d52.

tinio masto ekstremalios visuomenės sveikatai situacijos vertinimo kriterijus ir rekomendacines gaires jų vertinimui. Šį dokumentą ratifikavusioms valstybėms, t. y. ir Lietuvai, kyla įsipareigojimų plėtoti minimalius pagrindinius visuomenės sveikatos pajėgumus savo nacionalinėse sveikatos sistemose.

Išanalizavus PSO priimamų teisės aktų pobūdį ir privalomumo galią, matyti, kad PSO neteikia imperatyvių nurodymų, kokius konkrečiai teisės aktų pakeitimus valstybė narė turėtų daryti rinkdamasi teisines priemones pandemijų valdymui. Įvertinus priimtus teisinius sprendimus Lietuvoje valdant COVID-19 pandemiją, darytina išvada, kad konkrečias pandemijos valdymo priemones per teisinių santykių sritis ar konkrečių normų turinį, kurioms būtina intervencija, renkasi ir dėl jų sprendžia pati valstybė, todėl teiginys apie PSO viršnacionalinės institucijos galias neturi teisinio pagrindimo.

Teisiniu aspektu vienas svarbiausių PSO sprendimų, sukeliančių stipriausią poveikį ir lemiančių teisinius pokyčius valstybėje narėje, yra būtent pats naujo viruso pandemijos paskelbimo faktas, kuris tampa teisiniu pagrindu valstybei narei reaguoti ir inicijuoti atitinkamus teisinius sprendimus, kurie neretai yra susiję ir su atitinkamais žmogaus teisių varžymais.

Atlikus PSO veikimo pandemijos metu ir priimtų sprendimų turinio analizę, darytina išvada, kad visa pandemijos valdymui skirta PSO veikla yra grindžiama principu, jog geriausias būdas užkirsti kelią ligos plitimui ir jį sulėtinti – gerai žinoti apie ligą ir viruso plitimo būdus. Lietuva prisiima narystės Pasaulio sveikatos organizacijoje pagrindu kylančius įsipareigojimus, todėl šios organizacijos dokumentai dėl naujojo viruso plitimo ir grėsmių vertinimo valdant pandemiją nacionaliniu lygmeniu tarnavo kaip patariamasis įrankis teisėkūros procese vertinant informacinių grėsmių svarbą, priimant strateginius sprendimus dėl keitimosi informacija apie ekstremaliuosius įvykius, situacijas bei kitus riziką gyventojų sveikatai ir gyvybei keliančius įvykius. Taip pat PSO įtaka matyti priimant vyriausybės lygmens sprendimus dėl aptarnavimo paslaugų teikimo nuotoliniu būdu, vengiant tiesioginio kontakto. Netiesioginę Lietuvos sveikatos apsaugos sistemos priežiūros funkciją PSO atliko svarstant Lietuvos Respublikos privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetą ir siekiant palengvinti sveikatos sistemos finansavimo naštą gyventojams, nes šių sprendimų priėmimo procese buvo remiamasi PSO rekomendacijomis.

Taigi nors PSO priimami teisės aktai privalomosios teisinės galios neturi, vis dėlto yra teisiškai reikšmingi kaip teisės kūrimo ir aiškinimo priemonė.

Jais pandemijos metu Lietuvoje rėmėsi pagrindinės teisėkūros institucijos kaip patikimais, susistemintais, mokslinėmis žiniomis grįstais duomenimis. PSO renkami užkrečiamųjų ligų epidemiologinės priežiūros duomenys dėl vakcinacijos aprėpties priežasčių buvo vienas iš argumentų apsisprendžiant nepritarti siūlymui atsisakyti paciento sutikimo esant realiai epidemijos grėsmei. O Pasaulio sveikatos organizacijos renkami ir sisteminami duomenys apie ligos atsiradimo priežastis ir viruso genomo sekos analizę tiesiogiai darė poveikį Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos sistemai – tvirtinant COVID-19 ligos diagnostikos ir gydymo tvarkos aprašus ir nustatant SARS-CoV-2 virusui tirti skirtų sveikatos priežiūros technologijų vertinimo inicijavimo ir pasirengimo vertinimui tvarką.

IMPACT OF LEGAL INSTRUMENTS OF A SPECIALISED AGENCY OF THE UNITED NATIONS – THE WORLD HEALTH ORGANIZATION – ON THE MANAGEMENT OF PUBLIC HEALTH IN NATIONAL LAW

Mindaugas Verbickas
Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *The role of the World Health Organization in the management of the global COVID-19 pandemic and its relevant impact on the national-level legislative decisions made by states fuel discussions about the scope of the powers of this organization. This article deals with the influence of the World Health Organization on its member states in the management of public health. The WHO's impact is assessed and conclusions are drawn, taking into consideration: the circumstances of development of the WHO, the functions set out in its Constitution in order to achieve the best health of all peoples, and the levels of imperativeness of the legal acts issued by the WHO and their application in the national law of Lithuania during the management of the COVID-19 pandemic.*

This research reveals that although the activities undertaken and the legal instruments enacted by the World Health Organization in the area of public health do not have a binding legal force in many cases, they have legal significance because they clarify the content of binding legal instruments and serve as guidelines for states for the further legal development of health systems at the national level. Such a mode of operation of this organization opens up an opportunity to make use of the advantages of soft law, compared to inflexible hard law, and to retain the neutrality of medicine and health sciences in terms of political interests.

Keywords: *public health; management of the pandemic; impact of the World Health Organisation on the management of the pandemic; COVID-19.*

Mindaugas Verbickas, Mykolo Romerio universiteto Viešosios teisės institutas, socialinių mokslų (teisė) daktaras. **Mokslinių tyrimų kryptys**: sveikatos teisė, prigimtinė teisė, naujosios technologijos.

Mindaugas Verbickas, Institute of Public Law at Mykolas Romeris University, Doctor of Social Sciences (Law). **Research interests**: health law, natural law, new technologies.

Mykolo Romerio universiteto profesoriaus dr. Algimanto Urmono

PUBLIKACIJŲ SĄRAŠAS
(1972-2020)

Monografijos, studijos ir knygų dalys

1. *Konstitucionalizmas ir teisės politika Europos Sąjungoje*: mokslo studija / I. Baltūsis, J. Baltūsienė, D. Beinoravičius, E. Bilevičiūtė, I. Daukšienė, I. Deviatnikovaitė, A. Gutauskas, K. Kenstavičienė, D. Kenstavičius, V. Kosmačaitė, P. Ravluševičius, V. Sinkevičius, A. Šindeikis, V. Šlapkauskas, **A. Urmonas,** M. Vainiutė, A. Vaitkevičiūtė, J. Večerskytė, E. Venckienė. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013. 787 p. ISBN 9789955195900. eISBN 9789955195894.

2. *Administraciniai teismai Lietuvoje: nūdienos iššūkiai*: kolektyvinė monografija, skirta Lietuvos administracinių teismų dešimtmečiui / G. Ambrasaitė-Balynienė, A. Bakaveckas, A. Brazdeikis, I. Danėlienė, I. Deviatnikovaitė, R. Gadliauskas, R. Inčerauskaitė, A. Kargaudienė, L. Meškys, S. Kavalnė, D. Klimkevičiūtė, Y. Kreins, K. Lapinskas, A. Medelienė, V. Vasiliauskas, R. Norkus, A. Normantas, M. Vasiliauskas, A. Nußberger, J. Paužaitė-Kulvinskienė, B. Pranevičienė, R. Ragulskytė-Markovienė, D. Raižys, Ch. Reitemeier, J. Stripeikienė, E. Šileikis, **A. Urmonas,** V. Valančius, V. Višinskis, S. Žaltauskaitė-Žalimienė. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2010. 544 p. ISBN 9789955947318.

3. *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*: kolektyvinė monografija / J. Andriuškevičiūtė, F. Cardona, A. Čaikovski, N. Kasiliauskas, A. Laurinavičius, K. Masiulis, Ž. Mikėnaitė, V. Nakrošis, J. Petkevičienė, D. Petrylaitė, V. Petrylaitė, B. Pranevičienė, D. Raižys, S. Šedbaras, G. Švedas, Gintaras; **A. Urmonas,** V. Vaičaitis, D. Žilinskas, E. Žukauskas. Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008. 202 p. ISBN 9789955969518.

4. *Институт защиты судей*: монография / В.М. Бочаров, А.Н.

Соколов, Г.А Василевич, К.А. Гурский, С.Г. Маймеску, Н.И Панов, **А.И. Урмонас** Н.В. Макеева, В.В. Мульченко, И.Ю. Юшкарев, Д.Г Василевич, С. Казака, В. Курпувесас. Калининград: Калининградский юридический институт МВД России, 2007. 128 с.

5. Урмонас, А. Институт омбудсмана в Литовской Республике // Институт омбудсмана на планете Земля: монография / под ред. А.Н. Соколова; Министерство внутренних дел Российской федерации. Калининград: Калининградский юридический институт. 2005, с. 161-181.

6. *Опыт ролиции Литвы по сотрудничеству со средствами массовой информации в борьбе с преступностью: монография* / **А. Урмонас,** В. Шулия, Р. Калашникас, В. Курпувесас // Институт взаимодействия органов внутренних дел и судов со средствами массовой информации в борьбе с преступностью. Калининград: Калининградский юридический институт, 2006. ISBN 5939190286. С. 96-123.

Vadovėliai, studijų literatūra

7. *Lietuvos administracinė teisė: bendroji dalis*: vadovėlis / A. Bakaveckas, A. Dziegoraitis, A. Dziegoraitienė, A. Gylys, R. Kalesnykas, B. Pranevičienė, E. Rusinas, S. Šedbaras, **A. Urmonas,** D. Žilinskas. Antroji laida. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2005. 607 p. ISBN 9955190051.

8. *Nepilnamečių nusikalstamumas*: metodinė priemonė prokuratūros darbuotojams / J.S. Pečkaitis, **A. Urmonas,** E. Sakalauskas, P. Ancelis, R. Ažubalytė, V. Ramanauskienė. Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra. Vilnius: Justitia, 2001. 175 p. ISBN 9986567661.

9. Мишкинис, А.П.; Урмонас, А.И.; Базылев, И.М.; Медялис, И.; Носов, В.В. Сборник основных административно- процессуальных документов участкового инспектора милиции / МВД Литовской ССР. Управление охраны общественного порядка. Вильнюс: Вильнюсский факультет Минской высшей школы МВД СССР, 1988. 200 с.

10. *Формирование личности преступника (по материалам дел о кражах социалистического имущества)*: лекция / **А.И Урмонас**, С.С Босхолов. Минск: Минская высшая школа МВД СССР, 1987. 32 с.

11. Йовайшас, К.Й.; Куклянскис, С.С.; Ринкявичюс, Ю.И.; Урмонас, А.И. Личность расхитителя и борьба с хищениями социалйстичесгого имущества:

(методические рекомендации). Вильнюс: Научно-исследовательский институт судебной экспертизы Министерства юстиции Литовской ССР, 1982. 65 с.

Mokslo straipsniai

12. **Urmonas, Algimantas;** Načisčionis, Janis. *Administrative Law in the Sphere of Public Policy upon Restoration of Independence of Latvia and Lithuania* // Viešoji politika ir administravimas. Kaunas: Kauno technologijos universitetas, Mykolo Romerio universitetas. ISSN 1648-2603. eISSN 2029-2872. 2021, t. 20, Nr. 1, p. 127-143.

13. **Urmonas, Algimantas**. *Konstitucinė ir administracinė teisė: naujų metodologinių paradigmų paieška* // Konstitucija ir teisinė sistema. Liber Amicorum Vytautui Sinkevičiui: [recenzuotų mokslo straipsnių rinkinys]. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2021. ISBN 9786094880162. eISBN 9786094880179. p. 163-174.

14. **Urmonas, Algimantas**. *Teisėkūros sąveikų su viešąja politika ypatumai Lietuvoje* // Viešoji politika ir administravimas. Kaunas: Kauno Technologijos universitetas ; Mykolo Romerio universitetas. ISSN 1648-2603. eISSN 2029-2872. 2019, t. 18, Nr. 1, p. 100-117.

15. **Urmonas, Algimantas**; Načisčionis, Jānis. *Sources of administrative law in Lithuania and Latvia* // Acta Prosperitatis: komunikācija publiskajā telpā. Rīga: Biznesa augstskola Turība. ISSN 1691-6077. 2016, no. 7, p. 153-169.

16. **Urmonas, Algimantas**; Kanapinskas, Virginijus; Tvaronavičienė, Agnė; Juozapaitytė, Indrė. *Necessity of public and private interest harmonisation in public service for the aims of sustainable development of the state* // Journal of security and sustainability issues: international entrepreneurial perspectives and innovative outcomes. Vilnius: Generolo Jono Žemaičio Lietuvos karo akademija. ISSN 2029-7017. 2015, vol. 5, no. 1, p. 99-110.

17. Drakšas, Romualdas; **Urmonas, Algimantas**. *Aspects of implementation of the principle of freedom of activitiesand independence of the attorney-at-law* // Administratīvā un Kriminālā Justīcija: Latvijas Policijas akadēmijas teorētiski praktisks žurnāls. Riga: Latvijas Policijas akadēmijas izdevums. ISSN 1407-2971. 2013, Nr. 3(64), p. 69-79.

18. Drakšas, Romualdas; **Urmonas, Algimantas**. *Education requirements in Lithuanian law for an individual who wishes to become an advocate* // Administratīvā un Kriminālā Justīcija: Latvijas Policijas akadēmijas teorētiski

praktisks žurnāls. Riga: Latvijas Policijas akadēmijas izdevums. ISSN 1407-2971. 2012, Nr. 4 (61), p. 62-71.

19. Kanapinskas, Virginijus; **Urmonas, Algimantas**. *Changes of legal regulation on natural gas market in the context of the Third European Union energy package* // Jurisprudencija: mokslo darbai. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras. ISSN 1392-6195. 2011, Nr. 18(1), p. 233-249.

20. **Urmonas, Algimantas**; Novikovas, Andrejus. *Europos vietos savivaldos chartijoje įtvirtintų principų įgyvendinimo vietos savivaldoje ir inkorporavimo nacionalinėje teisės sistemoje ypatumai* // Jurisprudencija: mokslo darbai. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras. ISSN 1392-6195. 2011, Nr. 18(3), p. 1019-1034.

21. Merkys, Gediminas; **Urmonas, Algimantas;** Bubelienė, Daiva. *Objektinės mokytojų teisės į sveiką ir saugią darbo aplinką ir subjektinių teisių užtikrinimo vertinimas* // Jurisprudencija: mokslo darbai. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras. ISSN 1392-6195. 2011, Nr. 18(2), p. 575-594.

22. **Urmonas, Algimantas**. *Administracinės teisės socialinės sąveikos* // Regnum est: 1990 m. Kovo 11-osios nepriklausomybės Aktui - 20: Liber Amicorum Vytautui Landsbergiui: mokslo straipsnių rinkinys. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2010. ISBN 9789955191667. P. 483-510.

23. **Urmonas, Algimantas;** Kanapinskas, Virginijus. *Key elements of the legal status of the natural gas market regulatory institutions in Lithuania and in the European Union member states: a comparative analysis* // Jurisprudencija: mokslo darbai. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras. ISSN 1392-6195. 2010, Nr. 2(120), p. 379-395.

24. **Urmonas, Algimantas**; Kanapinskas, Virginijus. *Teisinio reguliavimo aktualijos Lietuvos gamtinių dujų rinkoje* // Socialinių mokslų studijos: mokslo darbai. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras. ISSN 2029-2236. 2010, Nr. 1(5), p. 85-102.

25. **Urmonas, Algimantas**; Kanapinskas, Virginijus. *The supervision of business entities in Lithuania: key problems of the legal regulation and possible solutions* // Jurisprudencija: mokslo darbai. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras. ISSN 1392-6195. 2010, Nr. 3(121), p. 317-327.

26. **Urmonas, Algimantas**. *Administrative law as a macro-system phenomenom* // Socialinių mokslų studijos: mokslo darbai. Vilnius: Mykolo

Romerio universiteto Leidybos centras. ISSN 2029-2236. 2009, Nr. 3(3), p. 273-287.

27. **Urmonas, Algimantas.** *Socialinių technologijų konceptualių modelių pritaikymo administracinėje teisėje paieška* // Jurisprudencija: mokslo darbai. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas. ISSN 1392-6195. 2007, Nr. 6(96), p. 9-15.

28. **Urmonas, Algimantas;** Milčiuvienė, Saulė. Правовое регулирование и контроль на рынке электроэнергетики // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія "Міжнародні відносини". Ужгород: Ліра. 2007, вып. 1, с. 104-109.

29. **Urmonas, Algimantas**; Urmonienė, Monika. Проблемы объективизации социологической доктрины маргинальности в правовую систему Литвы // Современные проблемы публичного права (Россия - Литва): сборник научных трудов / под. ред. М.В. Карасёвой ; Университет им. Миколаса Ромериса. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2007. ISBN 9785927313174. С. 260-274.

30. **Urmonas, Algimantas.** *Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje* // Jurisprudencija: mokslo darbai. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras. ISSN 1392-6195. 2006, Nr. 5(83), p. 37-47.

31. **Urmonas, Algimantas.** *Надзор омбудсмена институций публичного администрирования в Литовской Республике* // Tiesību pārkāpumu sekas publiskajās un privātajās tiesībās: zinātnisko rakstu krājums = Consequensis of rights infringements in public law and private law: list of scientific articles. Daugavpils: Daugavpils universitāte, 2006. ISBN 9984143236. P. 257-265

32. **Urmonas, Algimantas**; Burda, Ryšardas. *Potrzeby osobowe oraz ich przejaw w zachowaniu mającym charakter przestępny* // Przegląd Policyjny = The police review. Szczytno: Wydawnictwo Wyższej szkoły policji w Szczytnie. ISSN 0867-5708. 2005, nr 4 (80), Rok. 15, nr 3 (79), p. 59-69.

Urmonas, Algimantas; Milčiuvienė, Saulė. *Elektros rinkos teisinis reguliavimas* // Jurisprudencija: mokslo darbai. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras. ISSN 1392-6195. 2003, t. 42(34), p. 90-100.

33. **Urmonas, Algimantas;** Pranevičienė, Birutė. *Administracinės diskrecijos esmė ir diskrecijos kontrolės galimybės* // Jurisprudencija: mokslo darbai. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras. ISSN 1392-

6195. 2002, t. 32(24), p. 54-64.

34. **Urmonas, Algimantas**. *Konstitucinės teisės principų viešojoje teisėje kontrolės funkcijos* // Jurisprudencija: mokslo darbai. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras. ISSN 1392-6195. 2002, t. 30(22), p. 100-110.

35. **Urmonas, Algimantas.** *Nepilnamečių nusikalstamumo kontrolės objektyvieji poreikiai ir institucijų teisinis statusas* // Jurisprudencija: mokslo darbai. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras. ISSN 1392-6195. 2002, t. 26(18), p. 119-127.

36. **Urmonas, Algimantas;** Pranevičienė, Birutė. *Ombudsmeno instituto genezė ir raidos perspektyvos* // Jurisprudencija: mokslo darbai. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras. ISSN 1392-6195. 2002, t. 24(16), p. 87-98.

37. **Urmonas, Algimantas.** *Socialiniai pokyčiai ir policijos subjektiškumas* // Jurisprudencija: mokslo darbai. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras. ISSN 1392-6195. 2002, t. 36(28), p. 13-24.

38. **Urmonas, Algimantas**. *Prokurorų veiklos vizija nepilnamečių socializacijoje* // Socialinis darbas: mokslo darbai. Vilnius: LTU Leidybos centras. ISSN 1648-4789. 2002, Nr. 2(2), p. 46-55.

39. Urmonienė, Monika; **Urmonas, Algimantas**. *Sociologiniai ir kriminologiniai marginalumo aspektai* // Lietuvos sociologija amžių sandūroje: straipsnių rinkinys / Lietuvos sociologų draugija, Generolo Jono Žemaičio Lietuvos karo akademija. Vilnius: Lietuvos filosofijos ir sociologijos institutas, 2001. ISBN 9955531029. P. 192-196.

40. Босхолов, С.С.; **Урмонас, А.И**. *Общие функции управления правохранительной деятельности* // Вопросы борьбы с преступностью и судебной экспертизы. Вильнюс: Минтис. 1989, выпуск 2, с. 42-53.

41. **Урмонас, А.И.** *О роли способностей в преступном поведении личности расхитителя социалистического имущества (к постановке вопроса)* // Сборник научных трудов. Вильнюс: НИИСЭ МЮ Литовской ССР. 1980, вып. 6, с. 239-247.

42. Урмонас, А.И. Типы регулирующего воздействия на личность при предупреждении совершения хищений социалистического имущества // Вопросы судебной экспертизы и криминологии: (информационные материалы) / Министерства юстиции Литовской ССР. Вильнюс: Научно-исследовательский институт судебной экспертизы. 1980, вып. 15, с. 99-108.

43. **Урмонас, А.И.** *Факторы, воздействовавшие на формирование личности преступников, совершивших кражи социалистического имущества* // Сборник научных трудов. Вильнюс: НИИСЭ МЮ Литовской ССР. 1980, вып. 6, с. 224-238.

44. **Урмонас, А.И.** *Проблемы использования данных о личности преступника для ее переформирования* // Вопросы судебной экспертизы и криминологии (информационные материалы). Вильнюс: НИИСЭ МЮ Литовской ССР. 1977, вып. 13, с. 87-92.

45. Janauskas, A.; Kuklianskis, S.; **Urmonas, A.** *Nusikaltimų recidyvą sąlygojančios aplinkybės* // Socialistinė teisė. Vilnus: LTSR Teisingumo ministerija. ISSN 0132-1579. 1976, Nr. 2, p. 13-17.

46. Урмонас, А.И. Вопросы методики изучения личности преступника-вора // Вопросы судебной экспертизы и криминологии: (информационные материалы) / Министерства юстиции Литовской ССР. Вильнюс: Научно-исследовательский институт судебной экспертизы. 1976, вып. 12, с. 117-122.

47. **Урмонас, А.И.** *Об изучении места потребностей в структуре личности преступника-вора* // Вопросы криминологии, уголовного права, процесса и прокурорского надзора: сборник научных трудов. Москва: Изд-во Всесоюзного ин-та по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности. 1975, с. 49-59.

48. **Урмонас, А.И.** *О понятии рецидива преступлений* // Сборник научных трудов. Вильнюс: НИИСЭ МЮ Литовской ССР. 1975, вып. 5, с. 171-177.

Konferencijų medžiaga

49. **Urmonas, Algimantas**; Kuncevičius, Gytis. *Поиск места административного договора в системе права Литвы* // Природа, роль и место современного российского государства как важнейшего фактора прогрессивного развития страны: материалы международной научно-практической конференции, г. Калининград, 11 мая 2012 г. Часть II / под общ. ред. А.Н. Соколова. Калининград: Калининградский филиал Санкт-Петербургского университета МВД России. 2012, с. 77-93.

50. **Urmonas, Algimantas**. *Kas reikalinga įstatymų ir teisės sistemų*

valdymui? // Efektyvumas viešajame sektoriuje: kuo vadybos teorijos gali pasitarnauti ir ką praktikai gali patarti?: 2-osios (2010 m.) praktinės-mokslinės konferencijos medžiaga: [Elektroninis išteklius]. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas. 2010, p. 1-44.

51. Ярашюнас, Э.; Урмонас, А.. *Воззрения Миколаса Ромериса на унитарное государство и территориальные образования* // Проблемы, противоречения, перспективы развития общей теории федерализма: материалы международной научно-практической конференции, 18 мая 2007 г., Калининград / Министерство внутренних дел Российской федерации. Калининград: Калининградский юридический институт. 2007, с. 44-54. (Теория и практика правоохранительной деятельности ; вып. 5, ч. 1).

52. **Urmonas, Algimantas**. Жизненные планы, стремления молодых лиц, совершивших корыстные преступления в Литовской ССР // Молодежь в общественных отношениях развитого социализма *taikymo procesus* // Parlamentinė kontrolė: samprata ir įgyvendinimo problemos Lietuvoje: konferencijos medžiaga, 2005 lapkričio 3, Vilnius. 2006, p. 105-211.

53. **Urmonas, Algimantas**; Urmonienė, Monika. *Основы административной деятельности органов местного самоуправления в обеспечении ресоциализации маргиналов* // Актуальные проблемы совершенствования законодательства и правоприменительной практики на современном этапе: материалы межвузовской научно-практической конференции / под общ. ред. О.А. Заячковского. Калининград: Калининградский государственный университет, 2004. ISBN 5888744883. С. 25-28.

54. **Urmonas, Algimantas**. *Vidaus reikalų sistema suverenioje valstybėje (Lietuvos Respublikos patirtis)* // Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos istorinė raida 1918 - 1998 m.: mokslinės teorinės konferencijos, skirtos VRM 80-mečiui, medžiaga. Trakai, 1998 lapkričio 12 d. Vilnius: LR Vidaus reikalų ministerija. 1998, p. 69-77.

55. **Urmonas, Algimantas.** *Nusikalstamumo ir nusikaltimų prevencija* // Nusikalstamumo prevencija ir baudžiamoji politika pereinant į rinkos ekonomiką: VII Baltijos šalių kriminologų simpoziumas, Vilnius, 1993 m. gruodžio 2-4 d. / ats. red. Antanas Dapšys. Vilnius: Teisės institutas, 1995. ISBN 9986704006. P. 81-86.

56. **Urmonas, Algimantas.** *Lietuvos Respublikos nusikaltimų ir kitų teisės pažeidimų prevencijos įstatymo ir jos kūrimo tikslai ir uždaviniai* // Vadyba. Laikmetis. Problemos-95: tarptautinės mokslinės teorinės konferencijos medžiaga. Kaunas: Kauno vadybos ir kalbų koledžas, 1995, p. 94-97.

57. **Urmonas, Algimantas.** *Socialinės nusikalstamumo kontrolės priemonių funkcijos ir charakteristikos* // Vadyba. Laikmetis. Problemos-95: tarptautinės mokslinės teorinės konferencijos medžiaga. Kaunas: Kauno vadybos ir kalbų koledžas. 1995, p. 59-62.

58. **Urmonas, Algimantas.** *Lietuvos Respublikos nusikaltimų ir kitų teisės pažeidimų prevencijos įstatymo kūrimo tikslai bei uždaviniai* // Kriminalinė justicija: mokslo darbai: tarptautinės mokslinės praktinės konferencijos "Policijos prevencinis darbas" medžiaga. Vilnius: Lietuvos policijos akademija. ISSN 1392-0081. 1994, t. 3, p. 155-157.

59. **Урмонас, А.И.** *Жизненные планы, стремления молодых лиц, совершивших корыстные преступления в Литовской ССР* // Молодежь в общественных отношениях развитого социализма: тезисы конференции. Тарту, 1984, ч. 1, с. 188-190.

60. **Урмонас, А.И**. *Сущность явления и уточнение понятия «преступность»* // Совершенствование уголовно-правовой борьбы с преступностью: тезисы докладов Республиканской научной конференции (14 октября 1983 г.). Вильнюс: Изд-во Мин. Высшего и среднего спец. образования Литовской ССР. 1983, с. 72-75.

61. **Урмонас, А.И.** *Использование возрастного критерия в дифференцированном изучении личности рецидивиста корыстной направленности* // Использование современных достижений науки и техники в деятельности следственных органов и судов по борьбе с преступностью: тезисы республиканской научной конференции. Вильнюс: Изд-во НИИСЭ МЮ ЛитССР. 1981, с. 387-390.

62. Урмонас, А.И. Об изучении проблем личности преступника, совершившего кражи социалистического имущества // Проблемы совершенствования гражданско и уголовно-правового законодательства в свете решений XXV съезда КПСС и новой конституции СССР: тезисы докладов республиканской научной конференции, посвященной 400-летию Вильнюсского университета (1-2 февраля 1979 г.) / Вильнюсский ордена трудового красного знамени государственный университет им. В. Капсукаса. Вильнюс: Издательско-редакционный

совет Министерства высшего и среднего специального образования Литовской ССР. 1979, с. 70-71.

63. Урмонас, А.И. Задачи исследования личности преступника, совершающего кражи // Проблемы предупреждения преступности и дальнейшего укрепления законности и правопорядка. (Пятая научная конференция аспирантов и соискателей). Москва: Всесоюзный институт по изучению причин и разработок мер предупреждения преступности. 1974, с. 30-32.

64. **Урмонас, А.И.** *О криминологической характеристике и наказаниях рецидивистов-расхитителей* // Применение научных методов при расследовании преступлений и изучении преступности: проблемы криминологии: материалы всесоюзной научной конференции. Ч. 2. Вильнюс. 1973, с. 113-118.

Mokslo šaltinių publikacijos, straipsniai profesiniuose leidiniuose, komentarai, interviu

65. **Urmonas, Algimantas.** *Algimantas Urmonas. Stambulo konvencija kaip teisinis placebas (hipotetiniai pamąstymai)* // delfi.lt. 2021, kovo 17 d., p. 1-6.

66. **Urmonas, A.**; Pavlovičius, E. *Prof. A. Urmonas: „Mes grįžtam prie tokios situacijos, kai Lietuva neteko nepriklausomybės ir vieną kartą, ir antrą kartą“*: [pokalbis su A. Urmonu ir E. Pavlovičiumi] // Karštas komentaras. ISSN 1822-2722. 2021, bal. 2/16 d., p. 5-6.

67. **Urmonas, Algimantas.** *Algimantas Urmonas: Karantinas šiandien ir rytoj – teisinės problemos karantino voratinklyje* // 15min.lt. 2020, bal. 6 d., p. 1-4.

68. **Urmonas, Algimantas.** *Prof. dr. Algimantas Urmonas: Kalbant apie Baltarusijos situaciją, būtina remtis šalies Konstitucija*: [komentaras] // Karštas komentaras. ISSN 1822-2722. 2020, rugpj. 18 d., p. 10-11.

69. **Urmonas, Algimantas.** *Liustracijos komisijos vadovas: KGB buvo svarbu, kad kuo daugiau žmonių būtų sutepta*: [pokalbis] // delfi.lt. 2018, sausio 9 d., p. 1.

70. **Urmonas, Algimantas.** *Pranašaujama liustracijos pabaiga*: [pokalbis] // delfi.lt. 2013, sausio 24 d., p. 1.

71. **Urmonas, Algimantas**; Anušauskas, Arvydas. *Liustracijos komisija*

jaučiasi nereikalinga // delfi.lt. 2010, sausio 24 d., p. 1.

72. **Urmonas, Algimantas**. *Skundas dėl žurnalistų ir leidėjų etikos pažeidimo* // Lietuvos žinios. ISSN 1822-1637. 2010, birž. 1 d., p. 4

73. **Urmonas, Algimantas**. *Susipažinkite: Algimantas Urmonas* // Karštas komentaras. ISSN 1822-2722. 2010, vas. 5-19 (Nr. 3), p. 10-11.

74. **Urmonas, Algimantas**. *"Liustracija vardan liustracijos nereikalinga"*: [pokalbis su Liustracijos komisijos pirmininku A. Urmonu] // XXI amžius. ISSN 2029-1299. 2009, rugpj. 28 d., p. 3.

75. **Urmonas, Algimantas**. *Silpna liustracijos komisija suinteresuoti kagėbistai*: [pokalbis su Mykolo Romerio universiteto profesoriumi, Liustracijos komisijos pirmininku A. Urmonu] // XXI amžius. ISSN 2029-1299. 2009, geg. 2 d., p. 1, 4.

76. **Urmonas, Algimantas**. *K. Prunskienės atvejis verčia Liustracijos komisiją domėtis mokslininkais*: [pokalbis su dabartiniu Liustracijos komisijos pirmininku, Mykolo Riomerio universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedros vedėju A. Urmonu] // Tremtinys. ISSN 2029-509X. 2008, gruod. 19 d., p. 1, 3.

77. **Urmonas, Algimantas**. *Liustracija visų kare su visais*: [pokalbis su naujuoju Liustracijos komisijos pirmininku A. Urmonu] // Atgimimas. ISSN 1822-6531. 2008, bal. 25 - geg. 8 (Nr. 17), p. 3,7.

78. **Urmonas, Algimantas**. *Raganų medžioti neketina*: [pokalbis su naujuoju Liustracijos komisijos vadovu A. Urmonu] // Lietuvos rytas. ISSN 1392-2351. 2008, bal. 17 d., p. 6.

79. **Urmonas, Algimantas**; Rimkus, Vytas; Smirnovienė, Zita; Vileita, Algirdas; Šetbaras, Stasys; Jasaitis, Julius; Graužinis, Tomas. *Kada surašomas ATP protokolas...*: [dėl Vidaus reikalų ministerijos pareigūnų veiksmų tikrinant kelias piratavimu įtariamas UAB: pasisakymai] // Sargyba: teisėtvarkos ir teisėsaugos savaitraštis visiems. Vilnius: Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija. ISSN 1648-2247. 2000, geg. 18, p. 6-7.

80. **Urmonas, Algimantas**. *"Ką sėjam, tą ir pjaunam..."*: [Policijos veiklos pagrindų įstatymo komentaras] // Sargyba: teisėtvarkos ir teisėsaugos savaitraštis visiems. ISSN 1648-2247. 2000, liep. 13, p. 1.

81. Šimkus, Kęstutis; **Urmonas, Algimantas**; Trimailovas, Jevgenijus; Vaitekūnas, Romasis; Poplavskis, Mečislovas. *Sniego griūties efektas*: [pasisakymai apie policijos darbą] // Sargyba: teisėtvarkos ir teisėsaugos savaitraštis visiems. ISSN 1648-2247. 2000, liep. 20, p. 3.

82. **Urmonas, Algimantas**. *Reformos posūkio taškas*: [pokalbis su Vidaus reikalų ministerijos Valdymo departamento Vystymo skyriaus viršininku pulkininku A. Urmonu apie Lietuvos policijos reformą] // Sargyba: teisėtvarkos ir teisėsaugos savaitraštis visiems. ISSN 1648-2247. 1999, saus. 21-27 (Nr. 3), p. 1,3.

83. **Urmonas, Algimantas.** *Šansai pakoreguoti elgesį: apie prevenciją pagal naująjį įstatymą*: [pokalbis su Vidaus reikalų ministerijos vystymo skyriaus viršininku, teisės daktaru A. Urmonu] // Sargyba: teisėtvarkos ir teisėsaugos savaitraštis visiems. ISSN 1648-2247. 1997, rugpj. 14-20 (Nr. 33), p. 5.

84. **Urmonas, Algimantas**. *Ar taps policija "prezidentine"?*: [pokalbis su Vidaus reikalų ministerijos štabo vystymo skyriaus viršininku A. Urmonu] // Sargyba: teisėtvarkos ir teisėsaugos savaitraštis visiems. ISSN 1648-2247. 1996, birž. 6-12 (Nr. 23), p. 1.

85. **Urmonas, Algimantas**. *Bauda: nuo 0,5 iki 100000 litų*: [Pokalbis su Vidaus reikalų ministerijos skyriaus virš. A. Urmonu apie Adm. teisės pažeidimų kodeksą] // Sargyba: teisėtvarkos ir teisėsaugos savaitraštis visiems. ISSN 1648-2247. 1994, bal. 7-13 (Nr. 14), p. 5.

Recenzijos

86. **Urmonas, Algimantas**. *Lietuvos teisinių institucijų intelektinės schemos šalies teisinėje sistemoje*: [recenzija] // Teisė. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla. ISSN 1392-1274. 2013, t. 86, p. 185-200.

87. **Urmonas, Algimantas.** *Lietuvos teisės šimtmečio vizijos ir misijos metamorfozės* // Konstitucinė jurisprudencija: Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo biuletenis. Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. ISSN 1822-4520. 2017, Nr. 4 (48), p. 240-255.

Taikomieji mokslo darbai ir kitos knygos

88. E. Žiobienė, K. Kenstavičienė, D. Beinoravičius,R. Švedaitė, O. Bušienė, V. Sinkevičius, J. Juškevičius, K. Meilius, J. Valčiukas, I. Pukanasytė, I. Deviatnikovaitė, J. Večerskytė-Alshaiban, A. Pumputis, M. Vainiutė, **A. Urmonas,** K. Jankauskas, V. Kanapinskas, A. Palinska; V. Šulija, J. Šukytė, V. Badaraitė, E. Jarašiūnas, I. Lankelienė, A. Padskočimaitė, E. Bakštytė, T. Blinstrubis, G. Bužinskas, Y. Goldamer, L. Augytė-Kamarauskienė,

P. Ravluševičius, G. Šapoka, V. Basevičius, M. Varaška, T. Žilinskas, A. Matijošius, A. Juškevičiūtė-Vilienė, S. Kavalnė, R. Firavičiūtė, S. Vidrinskaitė, E. Spruogis, *Pasaulio valstybių konstitucijos. III tomas*: [moksliškai komentuoti vertimai]. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2016. 1360 p. ISBN 9789955198079.

89. *Kovos su girtavimu ir alkoholizmu įstatymas*: projektas / sudarytojai: **A. Urmonas,** I. Vasiliauskas, A. Petrauskas, S. Stažys, S. Šedbaras, K. Jovaišas, J. Gečas. Vilnius, 1989. 23 p.

90. Урмонас, А.И. Состояние, динамика и структура рецидивной преступности в Литовской ССР (1962-1971 г.г.): (научный доклад). Вильнюс: Научно-исследовательский институт судебной экспертизы Министерства юстиции Литовской ССР, 1972. 52 с.

Mokslo darbų recenzavimas

Lietuvos teisė 2020: esminiai pokyčiai. 2 dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2020. ISSN 2669-137X.

XXI amžiaus iššūkiai tarptautinei teisei: Liber Amicorum Sauliui Katuokai: mokslo straipsnių rinkinys / Egidijus Jarašiūnas [ir kt.]. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2020. 525 p. ISBN 9789955199953.

Konstituciniai ginčai: monografija / Toma Birmontienė [ir kt.]. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2019. 637 p. ISBN 9789955199816.

Korupcijos privačiame sektoriuje (Private-to-Private Corruption) daroma žala / Petras Ragauskas. Vilnius: Lietuvos teisės institutas, 2019. 74 p. eISBN 978-9986-704-66-9.

Užsienio šalių ir Europos Sąjungos administracinė teisė: vadovėlis / Ieva Deviatnikovaitė ; Mykolo Romerio universitetas. Vilnius: Registrų centras, 2017. 543 p. ISBN 9789955302469.

Lietuvos konstitucinė teisė: vadovėlis / Eglė Bilevičiūtė [ir kt.] ; Mykolo Romerio universitetas. Antroji laida. Vilnius: Registrų centras, 2017. 799 p. ISBN 9789955302612.

Universitas est. Mykolo Romerio universitetui 25: Liber Amicorum Alvydui Pumpučiui: [mokslo studija] / autoriai: Povilas Aleksandravičius [ir kt.].

Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2016. 438 p. ISBN 9789955197997.

Lietuvos parlamento teisė: vadovėlis / Vytautas Sinkevičius. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013. 400 p. ISBN 978995519575.

Lietuvos konstitucinė teisė: Liber Amicorum Juozui Žiliui: vadovėlis / Toma Birmontienė [ir kt.]. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012. 946 p. ISBN 9789955194743.

Administracinė teisė: teorija ir praktika: vadovėlis. D. 1 / Audrius Bakaveckas. Vilnius: Mes, 2012. 463 p. ISBN 9786099520292.

Europos Sąjungos teisės įgyvendinimas Lietuvos administracinėje teisėje: monografija / Virginijus Valančius, Salvija Kavalnė ; Mykolo Romerio universitetas. Vilnius: Registrų centras, 2009. 682 p. ISBN 9789955300502.

Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga: Liber Amicorum Česlovui Juršėnui: [monografija] / Juozas Žilys [ir kt.]. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2008. 593 p. ISBN 9789955190790.

Administracinė atsakomybė: vadovėlis / Stasys Šedbaras ; Mykolo Romerio universitetas. Vilnius: Justitia, 2005. 343 p. ISBN 9986567947.

Kriminologinis prognozavimas: nusikaltimų prevencija. D. 2/ Viktoras Justickis. Vilnius: LTU Leidybos centras, 2004. 493 p. ISBN 9955563893.

Daktaro disertacijos, santraukos ir kt.

Socialiniai pokyčiai ir žmoniškieji santykiai administracinės teisės erdvėje: [Elektroninis išteklius]: habilitacinei procedūrai teikiamų mokslinių darbų santrauka / Algimantas Urmonas. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007.

Криминологические проблемы изучения лиц, совершивших кражи социалистического имущества*: специальность* 12.00.08 – уголовное право и криминология; исправительно-трудовое право: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / **Урмонас Альгимантас**. Москва: [Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности], 1978, 24[1] с.

Mokslininkų rengimas
Vadovavimas doktorantams

Leda Žilinskienė (2017 iki dabar). Daktaro disertacijos tema *"Komunalinių atliekų tvarkymo teisinis reglamentavimas: lyginamieji ir praktiniai aspektai"*;

Eglė Sakalauskaitė (2009-2017 m.). Apginta daktaro disertacija *„Perkančiųjų organizacijų diskrecijos problemos derinant skirtingus interesus viešuosiuose pirkimuose"*;

Agnė Tvaronavičienė (2010-2015 m.). Apginta daktaro disertacija *"Viešųjų pirkimų ginčų sprendimo tvarkos ypatumai ir efektyvumas"*;

Gytis Kuncevičius (2007-2011 m.). Apginta daktaro disertacija *"Administracinės sutarties institutas ir jo teorinis pagrindimas"*;

Ugnius Trumpulis (2007-2011 m.). Apginta daktaro disertacija *"Viešojo intereso kategorija administracinėje teisėje"*;

Virginija Kondratienė (2004-2010 m.). Apginta daktaro disertacija *"Subsidiarumo principas ir jo taikymas valstybės valdymui ir vietos savivaldai"*;

Agnė Kuksaitė (2008-2009 m.). Apginta daktaro disertacija *"Europos Sąjungos išorinių sienų apsaugos teisinio reguliavimo ypatumai"*;

Audronė Žemeckė (2003-2005 m.). Apginta daktaro disertacija *"Kultūros srities valdymas kaip administracinės teisės objektas"*;

Darius Urbonas (2002-2007 m.). Apginta daktaro disertacija *"Kvaziteisminių institucijų jurisdikcinė veikla, taikant administracines sankcijas"*;

Aušra Kargaudienė (2003-2007 m.). Apginta daktaro disertacija *"Socialinės įtakos mechanizmų poveikis privataus asmens ir valstybės valdžios institucijos administraciniam teisiniam statusui"*;

Linas Meškys (2003-2007 m.). Apginta daktaro disertacija *"Juridinio asmens administracinė atsakomybė aplinkosaugos srityje"*.

Mokslinis konsultantas

Živilė Šutavičienė (2006-2013 m.). Apginta daktaro disertacija „*Kapitalo valstybinis reguliavimas, įgyvendinant viešojo ir privataus sektorių partnerystę*";

Audronė Žemeckė (2005-2007 m.). Apginta daktaro disertacija „*Kultūros srities valdymas kaip administracinės teisės objektas*".

Mokslinis konsultantas (eksterno atveju)

Virginijus Kanapinskas (2014 m.). Apginta daktaro disertacija „*Gamtinių dujų rinka Lietuvoje: valstybinio reguliavimo tikslai ir teisinio reglamentavimo problemos*".

Disertacijų gynimo tarybos pirmininkas

2020-12-11, Karolis Kurapka. Daktaro disertacijos tema – „*Specialių žinių panaudojimas administraciniame procese*";

2013-02-01, Asta Aranauskienė. Daktaro disertacijos tema – „*Visuomenės sveikatos priežiūros strategijų įgyvendinimas administracinės teisės priemonėmis*";

2011-04-22, Aurelija Pūraitė. Daktaro disertacijos tema – „*Aukštojo universitetinio mokslo valstybinis reguliavimas*";

2009-02-10, Eglė Venckienė. Daktaro disertacijos tema – „Žmogaus orumas kaip teisinė kategorija";

2009-01-16, Kristina Bernotaitė. Daktaro disertacijos tema – „*Europos Sąjungos struktūrinių fondų teisinio reguliavimo ir įgyvendinimo ypatumai Lietuvoje*";

2005-11-10, Vytautas Šulija. Daktaro disertacijos tema – „*Nekilnojamojo turto masinio vertinimo ir apmokestinimo problemos*".

Disertacijų gynimo tarybos narys

2020-08-27, Žydrūnas Plytnikas. Daktaro disertacijos tema – *„Viešųjų pirkimų kontrolės modelis Lietuvoje"*;

2013-12-13, Darius Butvilavičius. Daktaro disertacijos tema – *"Konstitucijos pataisos"*;

2013-05-31, Mindaugas Bilius (VDU). Daktaro disertacijos tema – *"Privačios detektyvinės veiklos teisinio reglamentavimo Lietuvoje problematika"*;

2012-12-21, Ieva Deviatnikovaitė. Daktaro disertacijos tema – *"Nepriklausomos reguliavimo institucijos valstybinio administravimo institucijų sistemoje"*;

2011-01-12, Tautvydas Žėkas (VU). Daktaro disertacijos tema – *"Vaiko išnaudojimas pornografijai: baudžiamieji teisiniai ir kriminologiniai aspektai"*;

2010-04-23, Indrė Isokaitė (VU). Daktaro disertacijos tema – *"Jūros erdvių reglamentavimas tarptautinėje ir Lietuvos Respublikos teisėje"*;

2009-10-16, Paulius Pakutinskas. Daktaro disertacijos tema – *"Elektroninių komunikacijų teisinio reguliavimo modeliai"*;

2008-06-25, Dainius Raižys. Daktaro disertacijos tema – *"Procesas pirmosios instancijos administraciniame teisme"*;

2007-06-21, Eglė Balnienė (VU). Daktaro disertacijos tema – *"Advokatūros atsiradimas ir raida Lietuvoje"*;

2007-06-15, Rita Aliukonienė (VU). Daktaro disertacijos tema – *"Sunkus sveikatos sutrikdymas: teorinės ir praktinės kvalifikavimo problemos"*;

2007-04-20, Vygantė Milašiūtė (VU). Daktaro disertacijos tema – *"Diskriminacijos draudimo principas tarptautinėje teisėje: diskriminacijos fakto nustatymo kriterijai"*;

2006-12-20, Oleg Drobitko. Daktaro disertacijos tema – *"Krovinių multimodaliniai vežimai: teisiniai aspektai"*;

2001-12-20, Gintautas Danišauskas. Daktaro disertacijos tema – "Teisinė paslauga policijos veikloje: probleminė lyginamoji analizė";

2000-03-17, Ryšardas Burda. Daktaro disertacijos tema – *"Nusikaltimai ekonomikai: sampratos modeliavimas ir šiuolaikinė tyrimo metodikos koncepcija"*;

1998-12-18, Alfonsas Laurinavičius. Daktaro disertacijos tema – "*Tarnybinė teisė ir policijos tarnybinės teisės kūrimo Lietuvoje problemos*".

ADMINISTRACINĖS TEISĖS NOVELOS. LIBER AMICORUM ALGIMANTUI URMONUI. Straipsnių rinkinys. Prof. dr. Eglė Bilevičiūtė (redaktorių kolegijos pirmininkė, atsakingoji redaktorė), Greta Česnaitytė (vykdančioji redaktorė).
Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2022, 464 p.
ISBN 978-609-488-029-2 (spausdintas)
ISBN 978-609-488-028-5 (internete)

ADMINISTRACINĖS TEISĖS NOVELOS.
LIBER AMICORUM ALGIMANTUI URMONUI

Red. E. Bilevičiūtė, G. Česnaitytė

Mokslo straipsnių rinkinys

Redagavo MB KOPIS

Maketavo Jovita Jankauskienė

Tiražas 50 egz.

Išleido Mykolo Romerio universitetas
Ateities g. 20, Vilnius
Puslapis internete www.mruni.eu
El. paštas: info@mruni.eu

Spausdino UAB „Šiaulių spaustuvė“
P. Lukšio g. 9G, 76200 Šiauliai
http://siauliuspaustuve.lt

Mokslininką padeda atpažinti dėmesį pritraukianti minties gelmė ir jos švytėjimas, kurio jėga aplink save suburia asmenybes, suteikia vilties gimti tam tikrai tradicijai, priverčia skaitytoją, atsitiktinai atvertusį tekstą, susimąstyti apie kitokią žmogaus paskirtį žemėje. Profesoriaus dr. Algimanto Urmono asmenybė Lietuvoje siejama su teisinės minties mokykla, kuri koncentruojasi į administracinės teisės ir proceso tyrimų lauką. Mykolo Romerio universitete ši teisinės minties mokykla, kurioje išaugo ištisa administracinės teisės mokslininkų karta, yra dažnai vadinama profesoriaus dr. Algimanto Urmono vardu.

Profesorius dr. Algimantas Urmonas neabejotinai visų pirma yra iškilus Lietuvos mokslininkas, kuris yra įrašytas į Mykolo Romerio universiteto istoriją. Profesorius dr. Algimantas Urmonas yra ne tik iškilus mokslininkas ir mokytojas, bet taip pat ir labai šiltas, atjaučiantis, sąžiningas, padorus ir nuostabus žmogus. Jis visada įkvepia savo jaunatviškumu, sveika gyvensena, entuziazmu ir optimizmu. Mums visiems neabejotinai yra didelė garbė būti šalia Profesoriaus ir mokytis iš jo išminties. Ši knyga išreiškia Profesoriaus kolegų nuoširdžią ir gilią pagarbą jo indėliui į Lietuvos administracinę teisę.