

LIETUVOS NEPRIKLAUSOMŲ KONTROLĖS INSTITUCIJŲ KONSTITUCINIS STATUSAS IR JŲ, KAIP DEMOKRATIJOS RAMSČIO, VAIDMUO¹

Gintaras Goda

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas,
Vilniaus universiteto Teisės fakultetas
Elektroninis paštas: gintaras.goda@tf.vu.lt

Lina Beliūnienė

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas,
Lietuvos socialinių mokslų centro Teisės institutas
Elektroninis paštas: lina.beliuniene@teise.org

Pateikta 2025 m. lapkričio 27 d., parengta spaudai 2025 m. gruodžio 16 d.

DOI: 10.13165/JUR-25-32-2-01

Santrauka. *Demokratinės teisinės valstybės institucijų sąranga yra neatsiejama nuo nepriklausomų kontrolės institucijų, nepriskiriamų nei įstatymų leidžiamajai, nei vykdomajai, nei teisminėi valdžiai, vadinamųjų ombudsmeno institucijų. Straipsnyje apibendrinama oficialioji konstitucinė doktrina, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo suformuota anksčiausia ir pastaraisiais metais išnagrinėtos konstitucinės justicijos byloje aiškinant Lietuvos nepriklausomų kontrolės institucijų konstitucinį statusą ir jų ypatingą vaidmenį. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 73 straipsnis, kuriame apibrėžiamos šios institucijos, ir su juo susijęs konstitucinis reguliavimas taip pat analizuojami remiantis aktualiais Europos komisijos „Demokratija per teisę“, kuri yra Europos Tarybos patariamoji institucija konstitucionalizmo klausimais, priimtais dokumentais, ypač Ombudsmeno institucijos apsaugos ir rėmimo principais, kurie traktuojami kaip europiniai ombudsmeno veiklos standartai. Be to, pateiktos*

1 Straipsnis parengtas remiantis Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo pirmininko pranešimu „Demokratijos ramsčiai: nepriklausomų kontrolės institucijų konstitucinis statusas ir vaidmuo“, 2025 m. spalio 24 d. skaitytų tarptautinėje kasmetinėje XII mokslinėje-praktinėje konstitucinės teisės konferencijoje Lietuvos Respublikos Konstitucijos diena paminėti „Nepriklausomų kontrolės institucijų vaidmuo konstitucinėje sąrangoje“. Konferencija buvo skirta Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos 30-mečiui, ją organizavo Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga, Mykolas Romeris universiteto Teisės mokykla, Lietuvos Respublikos Seimas, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas ir Lietuvos advokatūra.

ižvalgos iliustruojamos keliais susijusiais kitų valstybių praktikos pavyzdžiais, įskaitant jų konstitucinę jurisprudenciją, taip pat Lietuvos autorių mokslo darbus apie minėtų institucijų statusą ir vaidmenį. Šio straipsnio autorių akiratin iš šių institucijų pateko Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga ir kitos Lietuvos nepriklausomos kontrolės institucijos, kaip antai Lietuvos Respublikos žvalgybos kontrolierių įstaiga ir Lietuvos Respublikos akademinės etikos ir procedūrų kontrolieriaus tarnyba.

Apibendrinta Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo praktika pamažu atskleidžia demokratinės teisinės valstybės institucijų sąrangoje būtinų, turinčių tvirtą konstitucinę pagrindą ir atliekančių kompleksinį vaidmenį Lietuvos nepriklausomų, savarankiškų kontrolės institucijų vaidį. Šios institucijos kartu su Lietuvos teismais padeda užtikrinti teisės viršenybės, įskaitant žmogaus teisių ir laisvių apsaugos, taip pat kitų demokratinės valstybės esminių principų veiksmingumą. Padaryta išvada, kad naujos konstitucinės justicijos bylos, inicijuotos Konstituciniame Teisme, galėtų inspiruoti tolesnį oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatų, susijusių su šių nepriklausomų kontrolės institucijų konstituciniu statusu ir darnia jų sistema, plėtojimą, kuriam įtaką daro besivystanti tarptautinė ir Europos Sąjungos teisė ir jų aiškinimo teisminė praktika, taip pat aktuales standartus įtvirtinantys Venecijos komisijos dokumentai.

Reikšminiai žodžiai: Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga, kitos Lietuvos nepriklausomos kontrolės institucijos, Lietuvos Respublikos Konstitucijos oficialus aiškinimas, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas.

Įvadas

Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga, kitos pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją ir įstatymus įsteigtos nepriklausomos specializuotos kontrolės institucijos, kartu su Lietuvos teismais padėdamos užtikrinti teisės viršenybę, įskaitant žmogaus teisių ir laisvių apsaugą, taip pat kitus demokratinės valstybės esminius principus, ne veltui išlieka teisės mokslininkų ir praktikų dėmesio objektas.

Vadinamosios ombudsmeno institucijos ypač siejamos su valstybių demokratėjimo procesais², kai, panaikinus autoritarinį valdymą, taip pat Centrinėje ir Rytų Europoje, siekta užtikrinti stabilų, gerai veikiančią demokratinę režimą³. Nors, atsižvelgiant į valstybių reikmes⁴, šios institucijos laikui bėgant vystėsi ir kito, jų reikšmė demokratinį procesų

2 Saulė Vidrinskaitė, „Seimo kontrolierių teisinis statusas“, *Jurisprudencija* 23, 15 (2001): 122, <https://ojs.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/3685>.

3 Augustinas Normantas, „Kintantis ombudsmeno vaidmuo demokratinėje visuomenėje“, *Konstitucinė jurisprudencija* 2, 46 (2017 balandis–birželis): 124, https://lrkt.lt/data/public/uploads/2018/07/ktb_2017-246.pdf.

4 „The Role of Ombudsman Institutions in Open Government“, *OECD Working Paper on Public Governance* 29, 4, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2018/12/the-role-of-ombudsman-institutions-in-open-government_d2bf09ed/7353965f-en.pdf.

kokybei iki šiol nenuneigiama⁵. Ir moksliniu, ir praktiniu požiūriu šios institucijos įdomios ir lyginamuoju aspektu nagrinėjamos ne tik dėl jų įvairovės, nes Europos valstybėse skiriasi jų pavadinimai, skaičius, veikimo lygmenys (pavyzdžiui, nacionalinis ir regioninis lygmenys), įgaliojimai, funkcijos ir kita, bet ir dėl to, kaip jos tapo neatskiriamu demokratinės valstybės institutu⁶, atitinkamai svarbiu ir Europos Sąjungos valstybių lygmeniu.

Ne išimtis ir Lietuvos nepriklausomos kontrolės institucijos. Lietuvoje ombudsmeno institucijos atsiradimas siejamas su valstybės nepriklausomybės atkūrimo laikotarpiu, kai vienu svarbiausių klausimų tapo žmogaus teisės ir jų apsauga. Jų aktualumą patvirtina tai, kad Lietuva 1991 m. prisijungė prie Jungtinių Tautų visuotinės žmogaus teisių deklaracijos ir kitų tarptautinių dokumentų, taip pat tai, kad žmogaus teisių apsaugos klausimai buvo vieni iš svarbiausių rengiant Lietuvos Respublikos Konstitucijos koncepciją; taigi Konstitucijoje buvo įtvirtinta visai nauja žmogaus teisių apsaugai svarbi institucija – Seimo kontrolieriai, kuriems pavesta tirti piliečių skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų (išskyrus teisėjus) biurokratizmo ir piktnaudžiavimo⁷. Po Seimo kontrolierių įstaigos darbo pradžios 1995 m. įsteigtos kitų kontrolierių institucijos, pavyzdžiui, 1999 m. – Moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolieriaus (vėliau pavadinta Lygių galimybių kontrolieriaus) tarnyba, 2000 m. – Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga. Pripažinta, kad nuo to laiko ombudsmeno vaidmuo demokratinėje visuomenėje kito⁸. Išties, ombudsmenai patyrė įvairių pokyčių, ypač, pavyzdžiui, Seimo kontrolieriai – jų įstaiga 2017 m. tapo nacionaline žmogaus teisių institucija, o nuo 2025 m. jie vykdo ir nacionalinio pranešėjo dėl prekybos žmonėmis funkciją; taip pat turint omenyje ir Seimo kontrolierių įstatymu įtvirtintą naują – laukiamą Seimo kontrolierių įstaigos papildymą nauju kontrolieriumi, kuriam pavedama tirti ir skundus, susijusius su galimais nusižengimais teikiant viešąsias paslaugas smulkiajam ir vidutiniam verslui⁹.

Reikia pripažinti, kad ombudsmeno institutas buvo ir yra pakankamai plataus nagrinėjimo objektas nuo jo įsteigimo Lietuvoje. Tirta ombudsmeno genezė, modeliai¹⁰,

5 Edita Žiobienė, „Ombudsmeno institucijos prigimtis ir santykis su valstybės valdžiomis“, iš *Konstitucija ir teisinė sistema. Liber Amicorum Vytautui Sinkevičiui* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2021), 296, <https://cris.mruni.eu/server/api/core/bitstreams/51e34398-f6e8-4f89-a250-a6b3ffa5050a/content>.

6 Tėra vos kelios valstybės, kurios neturi ombudsmeno ar į jį panašaus mechanizmo, o daugelis valstybių turi daugiau nei vieną ombudsmeną viešajam sektoriui; taip pat yra ir privačiojo sektoriaus ombudsmenų. *The Ombudsman in the Modern State*, Eds. Matthew Groves and Anita Stuhmcke (Foreword. Bloomsbury Academic, 2022).

7 Normantas, *supra* note, 3: 124.

8 *Ibid.*, 123.

9 Seimas priėmė Seimo kontrolierių įstatymo pataisas, kuriomis numatyta nuo rugpjūčio 1 d. įsteigti trečiojo Seimo kontrolieriaus pareigybę ir pavesti jiems atlikti naują funkciją – Seimo kontrolieriams bus pavedama tirti ir skundus, susijusius su galimais nusižengimais teikiant viešąsias paslaugas smulkiajam ir vidutiniam verslui. „Seimas įsteigė trečią Seimo kontrolieriaus pareigybę“, 2025 m. birželio 30 d. Seimo pranešimas žiniasklaidai, https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=35435&p_k=1&p_t=292233&p_a=1000&p_kade_id=10. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo Nr. VIII-950 2, 7, 12, 13, 24 ir 28 straipsnių pakeitimo įstatymas Nr. XV-392 (TAR, 2025-07-03, Nr. 12267), priimtas 2025 m. birželio 30 d. ir įsigaliojęs nuo 2025 m. rugpjūčio 1 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/05dbde9057e811f0a3d380837a821750>.

10 Pvz., Algimantas Urmonas ir Birutė Pranevičienė, „Ombudsmeno instituto genezė ir raidos perspektyvos“, *Jurisprudencija* 24, 16 (2002): 87–98, <https://ojs.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/3661>.

vaidmuo¹¹, ombudsmeno institucijų vystymasis Lietuvoje¹², jų reformavimas¹³, kompetencija, santykiai su valstybės valdžios institucijomis¹⁴, taip pat atskirų ombudsmenų statuso ir veiklos ypatumai¹⁵, ombudsmeno instituto reikšmė¹⁶, kitų valstybių ombudsmenų veiklos ypatumai¹⁷, Europos ombudsmeno vaidmuo institucinėje sistemoje, užtikrinančioje asmenų teisių gynimą Europos Sąjungoje¹⁸. Rengtos konferencijų medžiagos, straipsniai, monografijos¹⁹, kolektyvinių monografių²⁰ ir vadovėlių skyriai²¹, disertacijos²².

Demokratinės teisinės valstybės institucijų sąranga iki šiol (ne tik valstybės nepriklausomybės pradžioje) yra neatsiejama nuo nepriklausomų kontrolės institucijų, išsiskiriančių

11 Pzv., Normantas, *supra note*, 3: 123–139.

12 Pzv., Birutė Pranevičienė, „Development of the Ombudsman institutions in the Republic of Lithuania“, iš *Commercial, financial and economic law (Journal CFEL)* (Bratislava: Comenius University in Bratislava, 2014, [no.] 1), https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/user_upload/editors/Pravnicka_fakulta/Veda/Journal_CFEL/CFEL_2014-1.pdf.

13 Edita Žiobienė, „Reform of the Ombudsman Institutions in Lithuania“, *Jurisprudencija* 1, 119 (2010): 29–42, <https://cris.mruni.eu/server/api/core/bitstreams/3ed07db8-0d82-4339-a8b8-a5cf1ca408e9/content>; Edita Žiobienė, „Nacionalinės žmogaus teisių institucijos perspektyvos Lietuvoje“, *Jurisprudencija* 9, 111 (2008): 86–93, <https://ojs.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/1779>.

14 Pzv., Žiobienė, *supra note*, 5: 295–325.

15 Pzv., Saulė Vidrinskaitė, „Seimo kontrolieriai Lietuvos Respublikos žmogaus teisių gynimo sistemoje“ (daktaro disertacija, Lietuvos teisės universitetas, 2003); Edita Žiobienė, „Vaiko teises ginančių ombudsmenų institucijų reikalingumas ir tinkamiausias modelis“, *Jurisprudencija* 24, 2 (2017): 271–292, <https://ojs.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/4704>; Toma Birmontienė, „Seimo kontrolierių konstitucinio instituto ypatumai“, iš *Administracinės teisės novelos. Liber Amicorum Algimantui Urmonui* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2022), 103–125, <https://cris.mruni.eu/server/api/core/bitstreams/621ef6d5-d4b7-4d21-82e5-4c4aced5f3bf/content>; Jolita Miliuvienė, „Kas kontroliuos viską kontroliuojančias slaptąsias tarnybas? Žvalgybos kontrolieriaus instituto įsteigimas žmogaus teisių ir laisvių apsaugai stiprinti“, iš *Lietuvos teisė 2022: esminiai pokyčiai* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2022), 23–35.

16 Pzv., Edita Žiobienė, „Ombudsmeno instituto reikšmė konstitucinėje sistemoje“, *Jurisprudencija* 26, 1 (2019): 65–77, <https://ojs.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/5109>.

17 Pzv., Saulė Vidrinskaitė, „Ombudsmeno institucijų veikla Vakarų Europos valstybėse“, iš *Konstitucingumas ir pilietinė visuomenė* (Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003), 319–358, <https://cris.mruni.eu/server/api/core/bitstreams/d7566772-24dc-46f7-b2cc-c7c1384617ac/content>; Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė, „Ombudsmeno instituto Ukrainos teisinėje sistemoje ypatumai ir jų atitiktis europinėms teisės tradicijoms“, iš *Kelyje su Konstitucija* (Vilnius: Vilnius University Open Series, 2022), 246–267, <https://www.zurnalai.vu.lt/open-series/article/view/29806/28851>.

18 Pzv., Deimilė Prapiestytė, „Europos ombudsmeno vaidmuo institucinėje sistemoje, užtikrinančioje asmenų teisių gynimą Europos Sąjungoje“, iš *Kelyje su Konstitucija* (Vilnius: Vilnius University Open Series, 2022), 291–316, <https://www.zurnalai.vu.lt/open-series/article/view/29808/28853>.

19 Pzv., Birutė Pranevičienė, *Kvaziteisimai administracijos kontrolės sistemoje* (Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003), <https://cris.mruni.eu/server/api/core/bitstreams/7736342d-50d5-460e-81f1-ea71d20782be/content>. Žr., pvz., skyrių „Ombudsmeno institucijos modelis“, p. 95–112.

20 Pzv., *Žmogaus teisių apsaugos institucijos* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2009), <https://cris.mruni.eu/server/api/core/bitstreams/ae6e2c86-3fcd-4222-8b0e-aed5056c615f/content>.

21 Pzv., Deividas Poška ir Indrė Žvaigždinienė, „Ombudsmenai“, iš *Lietuvos teisinės institucijos*. Vilniaus universiteto vadovėlis. Sudarytojas ir mokslinis redaktorius E. Kūris (Vilnius: Valstybės įmonė „Registrų centras“, 2011), 301–336; Edita Žiobienė, „Žmogaus teisių apsauga: institucinis aspektas“, iš *Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007), 364–382, <https://cris.mruni.eu/server/api/core/bitstreams/b839b4a9-6373-4787-abfa-b0114e80933f/content>; Saulė Vidrinskaitė, „Seimo kontrolieriai valdžios institucijų sistemoje“, *ibid.* 383–410.

22 Pzv., Saulė Vidrinskaitė, „Seimo kontrolieriai Lietuvos Respublikos žmogaus teisių gynimo sistemoje“ (daktaro disertacija, Lietuvos teisės universitetas, 2003).

ypatingu statusu ir vaidmeniu, todėl šiame straipsnyje atkreipiamas dėmesys į šiuos du susijusius aspektus – Lietuvos nepriklausomų kontrolės institucijų konstitucinį statusą ir jų, kaip demokratijos ramsčio, vaidmenį. Jie aptariami analizuojant daugiausia Lietuvos konstitucinį reguliavimą ir jo aiškinimą, plėtotą ne tik ankstesnių metų Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo praktikoje, kuri buvo neretas tyrimo objektas (nors ir ji ne visa prisimenama), bet ir mažiau nagrinėtoje pastarųjų metų oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje. Taip pat šiame straipsnyje remiamasi susijusiais Europos komisijos „Demokratija per teisę“ (toliau – Venecijos komisija), Europos Tarybos patariamąsios institucijos konstitucionalizmo klausimais, priimtais dokumentais, ypač Ombudsmeno institucijos apsaugos ir rėmimo principais (vadinamaisiais Venecijos principais)²³, kurie traktuojami kaip europiniai ombudsmeno veiklos standartai. Pateiktos įžvalgos iliustruojamos ir keliais kitų valstybių praktikos pavyzdžiais, įskaitant jų konstitucinę jurisprudenciją, taip pat Lietuvos autorių mokslo darbus, atskleidžiančiais minėtų institucijų statusą ir vaidmenį. Taigi šis straipsnis – sisteminės dokumentų analizės rezultatas, gautas taip pat pritaikius loginį, istorinį ir lyginamąjį tyrimo metodus.

1. Lietuvos nepriklausomų kontrolės institucijų pagrindinė veiklos garantija – jų konstitucinis statusas

Lietuvoje, kaip neretai ir kitose Europos valstybėse, pagrindinė aptariamų kontrolės institucijų veiklos garantija – jų konstitucinis statusas. Lietuvos Konstitucijos 73 straipsnyje, esančiame Konstitucijos V skirsnyje „Seimas“, *expressis verbis* įvardyti Seimo kontroleriai, jų įgaliojimai ir minimos kitos laikantis Konstitucijos esant reikalui įsteigiamos *expressis verbis* neįvardytos nepriklausomos kontrolės institucijos; taip pat numatyta įstatyminė Seimo kontrolierių ir šių kitų institucijų sistemos ir jų įgaliojimų apsaugos garantija²⁴. Matyti, kad Seimo kontrolierių ir kitų nepriklausomų kontrolės institucijų statusas įtvirtinamas lakoniškai, palyginti su platesniu konstituciniu reguliavimu, sutinkamu, pavyzdžiui, Skandinavijos šalyse (antai Švedijos Karalystės Konstitucijoje reikalavimai kandidatui į ombudsmenus išdėstyti atskirai dėl kiekvieno ombudsmeno, nes jų yra ne vienas²⁵). Be to, Lietuvos Konstitucijos 73 straipsnyje neišdėstyta šių kontrolės institucijų narių skyrimo

23 2019 m. kovo 15–16 d. vykusioje Venecijos komisijos 118-ojoje plenarinėje sesijoje priimti Ombudsmeno institucijos apsaugos ir rėmimo principai (CDL-AD(2019)005)), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)005-e).

24 Lietuvos Respublikos Konstitucijos (*Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014 su tolesniais pakeitimais ir papildymais (<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.47BB952431DA/asr>) 73 straipsnyje nustatyta: „Piliečių skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų (išskyrus teisėjus) piktnaudžiavimo ar biurokratizmo tiria Seimo kontroleriai. Jie turi teisę siūlyti teismui kaltus pareigūnus atleisti iš užimamų pareigų. Seimo kontrolierių įgaliojimus nustato įstatymas. Prireikus Seimas steigia ir kitas kontrolės institucijas. Jų sistemą ir įgaliojimus nustato įstatymas.“

25 Švedijos Karalystės Konstituciją sudarančiuose aktuose – Valdymo instrumente ir kituose; žr. The Instrument of Government in Constitute Project, https://www.constituteproject.org/constitution/Sweden_2012.

tvarka, kaip, pavyzdžiui, Nyderlandų Karalystės Konstitucijoje²⁶, tačiau minėtoms Lietuvos kontrolės institucijoms aktuali nuostata, kad Seimas „steigia įstatymo numatytas valstybės institucijas bei skiria ir atleidžia jų vadovus“, yra įtvirtinta tame pačiame Konstitucijos V skirsnyje esančiame 67 straipsnyje, atskleidžiančiame Seimo konstitucinius įgaliojimus. Visgi negalima pamiršti, jog tai, kad Konstitucijos 73 ir 67 straipsniai yra V skirsnyje „Seimas“, nereiškia, kad ombudsmeno institucijos yra parlamento sudedamoji dalis²⁷. Be to, nors Lietuvos Konstitucijoje nėra *expressis verbis* įtvirtintos šių institucijų nepriklausomumo ar jų veikimo nepriklausomumo garantijos (kaip, atitinkamai, pavyzdžiui, Graikijos ar Portugalijos Respublikos Konstitucijose²⁸), šių institucijų savarankiškumą ir nepriklausomumą garantuoja jų konstitucinis statusas.

Nors ir glaustas, Lietuvos konstitucinis reguliavimas yra tvirta Seimo kontrolierių ir kitų Lietuvos kontrolės institucijų veiklos garantija kartu su šį reguliavimą aiškinančia Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo praktika. Toks reguliavimas yra pagrindas konstitucinės justicijos institucijai atskleisti su aptariamomis kontrolės institucijomis susijusias konstitucines nuostatas ir principus. Aiškindamas juos sistemškai, Konstitucinis Teismas savo veikloje palaipsniui išryškino ir šių institucijų statuso ypatumus, ypač jų nepriklausomumą.

Antai kalbant apie šias institucijas ir ypač apie Seimo kontrolierius tai padaryta pradedant Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. ir 2015 m. gruodžio 30 d. nutarimais, kuriuose tirta atitinkamai su valstybės tarnyba susijusių teisės aktų ir Seimo statuto nuostatų, susijusių su valstybės institucijų vadovų pareiga teikti metines institucijos veiklos ataskaitas Seimui, atitiktis Konstitucijai. Konstituciniam Teismui nagrinėjant šias bylas reikėjo apžvelgti, be kita ko, Konstitucijoje įtvirtintų valstybės institucijų sistemą. Iš šių nutarimų matyti, kad nepriklausomos kontrolės institucijos, įskaitant Seimo kontrolierių įstaigą, yra

26 Nyderlandų Karalystės Konstitucijos 78a straipsnyje įtvirtinta: „Nacionalinis ombudsmenas savo iniciatyva arba gavęs prašymą tiria valstybės administracinių institucijų ir kitų administracinių institucijų, paskirtų Parlamento aktu arba pagal jį, veiksmus.

Nacionalinį ombudsmeną ir jo pavaduotoją skiria Nyderlandų Karalystės Antrieji Rūmai [angl. *Lower House of the States General*] Parlamento akte nustatyta laikotarpiui. Jie gali atsistatydinti arba išieiti į pensiją sulaukę Parlamento akte nustatyto amžiaus. Jie Parlamento akte nustatytais atvejais gali būti nušalinti arba atleisti iš pareigų Nyderlandų Karalystės Antrųjų Rūmų. Jų teisinis statusas kitais atžvilgiais reglamentuojamas Parlamento akte.

Nacionalinio ombudsmeno įgaliojimai ir veiklos metodai reglamentuojami Parlamento akte.

Nacionaliniam ombudsmeniui gali būti pavestos papildomos pareigos Parlamento akte arba pagal jį.“ The Constitution of the Kingdom of the Netherlands in Constitute Project, https://www.constituteproject.org/constitution/Netherlands_2008.

27 Augustinas Normantas, „Ombudsmenas – pareigūnų prievaizdas ar žmogaus teisių gynėjas?“, iš *Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008), 263, <https://cris.mruni.eu/server/api/core/bitstreams/c0721b36-3262-4d7c-80ce-ebd729a7f735/content>.

28 Graikijos Konstitucijos 103 straipsnyje įtvirtinta, kad įstatyme turi būti nurodyti klausimai, susiję su nepriklausomos ombudsmeno institucijos įsteigimu ir veikla. The Constitution of Greece in Constitute Project, https://www.constituteproject.org/constitution/Greece_2008. Portugalijos Respublikos Konstitucijos 23 straipsnyje įtvirtinta, kad ombudsmenas veikia nepriklausomai nuo bet kokių malonės aktų ar teisinių priemonių, numatytų Konstitucijoje ar įstatymuose. Constitution of the Portuguese Republic in Constitute Project, https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.

valstybės institucijos, kurios nėra priskiriamos nei įstatymų leidžiamajai, nei vykdomajai, nei teisminei valdžiai²⁹.

Ši jurisprudencinė nuostata pakartota ir pagal individualų konstitucinį skundą Konstitucinio Teismo vėliau priimtame 2021 m. lapkričio 9 d. nutarime byloje, kurioje nagrinėta, ar tai, kad „administracinių teismų kompetencijai nepriskiriama tirti Seimo kontrolieriaus sprendimų atsisakyti nagrinėti skundą Seimo kontrolierių įstatyme nustatytais pagrindais“, atitinka Konstituciją. Konstitucinis Teismas patvirtino ginčytos Administracinių bylų teisenos įstatymo nuostatos konstitucingumą, pažymėjęs, kad nėra pagrindo teigti, jog ginčytu teisiniu reguliavimu „yra sudaromos prielaidos paneigti ar pernelyg suvaržyti konstitucinę asmens teisę kreiptis į teismą“ skundžiant asmens konstitucines teises pažeidžiančius valstybės ar savivaldybių pareigūnų veiksmus ir (arba) sprendimus, taip pat nėra pagrindo teigti, kad pažeistas iš konstitucinio teisinės valstybės principo kylantis teisingumo imperatyvas. Argumentuodamas savo poziciją, Konstitucinis Teismas detalizavo, kad „pagal Konstitucijos 73 straipsnio 1 dalį Seimo kontrolieriai yra nepriklausoma ir savarankiškai veikianti valstybės ir savivaldybės pareigūnų (išskyrus teisėjus) kontrolės institucija“, įgyvendinanti savo konstitucinę funkciją tirti skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo ir atliekanti specifinį vaidmenį. Šis vaidmuo straipsnyje plačiau aptariamas antroje dalyje.

Minėtame nutarime pripažinta, kad ginčytu teisiniu reguliavimu „nėra užkertamas kelias asmeniui, manančiam, kad jo konstitucinės teisės ar laisvės yra pažeistos atitinkamais valstybės ar savivaldybių pareigūnų veiksmais (neveikimu) ir (arba) sprendimais, kreiptis į teismą, be kita ko, dėl galimo valstybės ir savivaldybių pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo“; savo konstitucinę teisę kreiptis į teismą, garantuojamą, be kita ko, Konstitucijos 30 straipsnio 1 dalyje, „asmuo gali įgyvendinti nepriklausomai nuo Seimo kontrolieriaus priimtų sprendimų dėl jam pateikto skundo“.

Pažymėtina ir tai, kad aptariamame 2021 m. nutarime Konstitucinis Teismas, aiškindamas Seimo kontrolierių statusą, įskaitant jų nepriklausomumą, jų įgaliojimus, jų sprendimų padarinius, rėmėsi ne tik Venecijos komisijos priimtais minėtais Venecijos principais, aktualia Europos Žmogaus Teisių Teismo praktika ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos³⁰ 43 straipsniu „Europos ombudsmenas“, taip pat jį aiškinančia Europos Sąjungos Teisingumo Teismo jurisprudencija, bet savo poziciją sustiprino ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika. Buvo reikšminga pastarojo teismo ankstesnėse administracinėse bylose suformuota pozicija, kad administracinių teismų kompetencijos ribojimas dėl Seimo kontrolieriaus sprendimų iš esmės siejamas su tokių sprendimų, tiesiogiai nei pareiškėjui, nei viešojo administravimo subjektui nesukuriančių nei teisių, nei pareigų ir dėl to negalimų skusti administraciniam teismui, teisiniais padariniais³¹.

29 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas, *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 181-6708; Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2015 m. gruodžio 30 d. nutarimas, TAR, 2015-12-30, Nr. 21030.

30 *Europos Sąjungos oficialusis leidinys* (OL C 202, 2016, p. 1).

31 Konstitucinis Teismas rėmėsi, be kita ko, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. balandžio 16 d. nutartimi administracinėje byloje Nr. AS556-249/2010 ir 2012 m. rugpjūčio 31 d. nutartimi administracinėje byloje Nr. AS444-611/2012.

Lietuvos mokslo darbuose, kuriuose nagrinėjami Seimo kontrolierių statuso ypatumai, patvirtinta, kad „[i]statyme 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 teisės viešojo administravimo srityje ginančios konstitucinės institucijos veikimą“, todėl manoma, kad „Seimo kontrolierių priimamų sprendimų teisminės kontrolės įtvirtinimas iškreiptų šios institucijos prigimtį, priimamų sprendimų esmę“³².

Taip pat reikia atkreipti dėmesį į įstatymų leidėjo turimą diskreciją reguliuojant Seimo kontrolierių statusą, žinoma, paisant Konstitucijos ir iš jos kylančių imperatyvų: Konstitucinio Teismo 2021 m. lapkričio 9 d. nutarime konstatuota, kad „pagal Konstituciją įstatymų leidėjui suteikta diskrecija nustatyti Seimo kontrolierių įgaliojimus tiriant skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų (išskyrus teisėjus) piktnaudžiavimo ar biurokratizmo, be kita ko, reglamentuoti skundų Seimo kontrolieriui pateikimo sąlygas, jų nagrinėjimo tvarką, atsisakymo nagrinėti skundus pagrindus“.

Seimo kontrolierių įstaigos, kaip nepriklausomos valstybės ar savivaldybių pareigūnų veiksmų ir (arba) sprendimų kontrolės institucijos, kuriai nuo 2025 m. pavesta atlikti naują – nusižengimų teikiant viešąsias paslaugas smulkiajam ir vidutiniam verslui tyrimo – funkciją, nepriklausomumą ir savarankiškumą bei santykį su kita kontrolės institucija – Žvalgybos kontrolierių įstaiga, dėl kurios įsteigimo Seimas priėmė nutarimą 2022 m. pradžioje, patvirtina ir Konstitucinio Teismo 2022 m. gruodžio 29 d. nutarimas³³. Jame nagrinėta, ar „Žvalgybos kontrolierių įstatymo ir Seimo kontrolierių įstatymo nuostatos, kuriomis įgaliojimai nagrinėti skundus dėl žvalgybos institucijų ir (ar) žvalgybos pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo viešojo administravimo srityje iš Seimo kontrolierių yra perduoti žvalgybos kontroleriams“, neprieštarauja, be kita ko, Konstitucijos 73 straipsnio 1 dalies nuostatai, kad „[p]iliečių skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų (išskyrus teisėjus) piktnaudžiavimo ar biurokratizmo tiria Seimo kontrolieriai“³⁴, 73 straipsnio „2 daliai, konstituciniams teisinės valstybės, atsakingo valdymo principams“. Konstitucinis Teismas pripažino, kad ginčytas Žvalgybos kontrolierių įstatyme nustatytas teisinis reguliavimas tiek, kiek pagal jį „žvalgybos kontroleriams suteikti įgaliojimai nagrinėti pareiškėjų skundus dėl žvalgybos institucijų ir (ar) žvalgybos pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo viešojo administravimo srityje“, ir ginčytas Seimo kontrolierių įstatyme nustatytas teisinis reguliavimas, „tiek, kiek pagal jį Seimo kontrolieriai netiria žvalgybos institucijų veiklos“, neprieštarauja nurodytoms Konstitucijos nuostatomis ir principams.

Aptariamame nutarime paneigtos pareiškėjos šioje byloje abejonės, kad, „nustatydamas ginčijamą teisinį reguliavimą, įstatymų leidėjas plečiamai aiškino Konstitucijos 73 straipsnio 1 dalyje nustatytą išimtį, kad Seimo kontrolierius netiria skundų tik dėl teisėjų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo, peržengė iš Konstitucijos 73 straipsnio 2 dalies kylančias įstatymų leidėjo diskrecijos nustatyti Seimo kontrolierių įgaliojimus ribas, taip kartu pažeidė“, be kita ko, konstitucinius teisinės valstybės, atsakingo valdymo principus.

32 Birmontienė, *supra* note, 15: 117.

33 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2022 m. gruodžio 29 d. nutarimas, TAR, 2022-12-29, Nr. 27391.

Sistemiškai aiškindamas Konstituciją, įskaitant jos 73 straipsnio nuostatas, Konstitucinis Teismas 2022 m. gruodžio 29 d. nutarime plėtojo jurisprudencines nuostatas dėl įstatymų leidėjo diskrecijos, pažymėdamas, kad tai yra „diskrecija spręsti, kokiose srityse veikiančių valstybės pareigūnų veiklai kontroliuoti gali būti steigiamos kitos, t. y. atskiros, specializuotos kontrolės institucijos, taip pat nustatyti jų santykį su pagal Konstitucijos 73 straipsnio 1 dalį veikiančiais Seimo kontrolieriais“. Vis dėlto taip pat konstatuota, kad „įstatymų leidėjas, pagal Konstitucijos 73 straipsnio 3 dalį steigdamas tokias specializuotas kontrolės institucijas, privalo pagrįsti tokios institucijos steigimo poreikį ir negali joms priskirti tokių įgaliojimų, kuriais būtų iš esmės paneigti šio straipsnio 1 dalyje įtvirtinti Seimo kontrolierių įgaliojimai“. Pabrėžta ir tai, kad „įstatymų leidėjas, prireikus steigdamas specializuotas kontrolės institucijas, pagal Konstituciją taip pat privalo aiškiai apibrėžti jų įgaliojimus“.

Minėtoje byloje naujai dėl Seimo diskrecijos ir Seimo kontrolierių ir kitų nepriklausomų specializuotų kontrolės institucijų įgaliojimų santykio atskleista, jog, „atsižvelgdamas į tai, kad karinės, sukarintos valstybės institucijos, be kita ko, saugumo tarnybos, vykdančios žvalgybinę veiklą, sudarančios atskirą valstybės institucijų sistemą, vykdo valstybės apsaugos funkciją, <...> taip pat į šių valstybės institucijų <...> įgaliojimų ir žvalgybinės veiklos vykdant minėtą valstybės apsaugos funkciją ypatumus, <...> įskaitant neviešą jos pobūdį, Seimas pagal Konstitucijos 73 straipsnio 3 dalį turi įgaliojimus prireikus steigti tokią nepriklausomą specializuotą kontrolės instituciją, kuriai būtų pavesta užtikrinti minėtų institucijų veiklos kontrolę. Pagal Konstitucijos 73 straipsnio 3 dalį, aiškinamą kartu su šio straipsnio 1, 2 dalimis, konstituciniais teisinės valstybės, atsakingo valdymo principais, siekdamas sukurti darnią Seimo kontrolierių ir prireikus Seimo steigiamos kitos kontrolės institucijos, kuriai būtų pavesta užtikrinti karinių, sukarintų valstybės institucijų, be kita ko, saugumo tarnybų, vykdančių žvalgybinę veiklą, veiklos kontrolę, sistemą, įstatymų leidėjas turi pareigą, iš esmės nepaneigdamas Seimo kontrolierių konstitucinių įgaliojimų, nustatyti tarpusavyje derančius šių institucijų įgaliojimus, kad būtų išlaikytas racionalus jų santykis ir jos galėtų veiksmingai atlikti joms priskirtas funkcijas“.

2022 m. gruodžio 29 d. nutarime pripažinta, kad įstatymų leidėjas Žvalgybos kontrolierių įstatymo nuostatomis įgyvendino Konstitucijos 73 straipsnio 3 dalyje suponuojamą diskreciją prireikus steigti nepriklausomą specializuotą kontrolės instituciją ir nustatė tokius Seimo kontrolierių ir žvalgybos kontrolierių tarpusavyje derančius įgaliojimus, kad būtų išlaikytas racionalus jų santykis ir kad tiek Seimo kontrolieriai, tiek žvalgybos kontrolieriai galėtų veiksmingai atlikti jiems priskirtas funkcijas. Taigi Žvalgybos kontrolierių įstatyme įtvirtintu reguliavimu Konstitucijos 73 straipsnio 1 dalyje nustatyti Seimo kontrolierių įgaliojimai nebuvo iš esmės paneigti.

Nenuostabu, kad ir šiame nutarime Konstitucinis Teismas sustiprino savo argumentus remdamasis Venecijos principais, atskleidžiančiais tokius pagrindinius ombudsmeno institucijos principus kaip nepriklausomumą, objektyvumą, skaidrumą, sąžiningumą ir nešališkumą; taip pat tai, kad „ombudsmenas yra svarbi demokratijos, teisinės valstybės, pagarbos žmogaus teisėms ir pagrindinėms laisvėms bei gero administravimo pagrindu valstybėje

veikianti institucija, kuri savarankiškai imasi veiksmų dėl netinkamo administravimo ir įtariamų žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių pažeidimų, darančių poveikį fiziniams ar juridiniams asmenims³⁴.

Minėtame 2022 m. nutarime remtasi ir Venecijos komisijos pabrėžta saugumo tarnybų demokratinės priežiūros svarba, įtvirtinta jos priimtoje Ataskaitoje dėl saugumo tarnybų demokratinės priežiūros. Ataskaitoje, be kita ko, pažymima, kad „saugumo tarnybų priežiūros ir atskaitomybės uždavinys – pritaikyti arba sukurti procesus, kuriais užtikrinama ir pagarba demokratijai, ir nacionalinis saugumas“; Venecijos komisijos nuomone, „tai turi būti taikoma visoms saugumo tarnybų atskaitomybės formoms, nesvarbu, ar priežiūrą vykdo vykdomoji valdžia, parlamentas, teismai, nepriklausomos ekspertų institucijos, ar kitos institucijos (tokio pobūdžio kaip ombudsmeno institucija) <...> pagal skundų nagrinėjimo procedūras“³⁵.

Kalbant apie kitas Lietuvos nepriklausomas kontrolės institucijas, kaip jos suprantamos pagal Konstitucijos 73 straipsnį, nurodytinas ir Konstitucinio Teismo 2020 m. gruodžio 3 d. nutarimas dėl įpareigojimo aukštojo mokslo institucijai atšaukti suteiktą aukštojo mokslo kvalifikaciją³⁶. Jis taip pat gali būti pavyzdys, patvirtinantis kontrolės institucijos – Akademinės etikos ir procedūrų kontrolieriaus tarnybos, kaip savarankiškos ir nepriklausomos kontrolės institucijos, statusą ir atitinkamus jos įgaliojimus. Minėtame nutarime ištyręs ginčyto Mokslo ir studijų įstatymo teisinio reguliavimo konstitucingumą tiek, kiek juo šiam kontrolieriui suteikti įgaliojimai priimti sprendimą įpareigoti aukštojo mokslo kvalifikaciją suteikusių mokslo ir studijų instituciją atšaukti sprendimą dėl aukštojo mokslo kvalifikacijos suteikimo, taip pat atitikties konstituciniam teisinės valstybės principui aspektu, Konstitucinis Teismas pripažino, kad šis teisinis reguliavimas neprieštarauja Konstitucijai. Patvirtinta, kad įstatymų leidėjas, ginčytame įstatyme įtvirtinęs akademinės etikos ir procedūrų kontrolieriaus institutą, įgyvendino iš Konstitucijos, be kita ko, jos 40 straipsnio 4 dalies, aiškinamos kartu su 73 straipsnio 3 dalimi, kylančius įgaliojimus steigti kontrolės instituciją, kuriai būtų pavesta ginti viešąjį interesą – atlikti akademinės etikos ir procedūrų laikymosi vykdant mokslo ir studijų veiklą kontrolę.

Pastarasis nutarimas grindžiama pozicija, išdėstyta ankstesniame Konstitucinio Teismo 2011 m. gruodžio 22 d. nutarime, priimtame taip pat dėl Mokslo ir studijų įstatymo. Tuomet ginčytas pastarajame įstatyme įtvirtintas teisinis reguliavimas, teigiant, kad akademinės etikos ir procedūrų kontrolierius, būdamas Seimo skiriamas valstybės pareigūnas, teikdamas rekomendacijas dėl akademinės etikos kodekso turi galimybę pažeisti aukštųjų mokyklų autonomiją. Konstitucinis Teismas nepatvirtino šių abejonių, be kita ko, pripažinęs, kad valstybės teisė nustatyti aukštojo išsilavinimo kokybės reikalavimus, kurie yra susiję taip pat ir su akademinės etikos normų paisymu, savaime nepaneigia Konstitucijos

34 Žr. Venecijos principų preambulę, *supra note*, 23.

35 2007 m. birželio 1–2 d. vykusioje Venecijos komisijos 71-ojoje plenarinėje sesijoje priimtos ir 2015 m. kovo 20–21 d. vykusioje 102-ojoje plenarinėje sesijoje atnaujintos Ataskaitos dėl saugumo tarnybų demokratinės priežiūros, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfile=CDL-AD\(2015\)010-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfile=CDL-AD(2015)010-e), 36, 254 ir 264 punktai.

36 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2020 m. gruodžio 3 d. nutarimas, TAR, 2020-12-03, Nr. 26075.

40 straipsnio 3 dalyje laidojamos aukštųjų mokyklų autonomijos; valstybė, siekdama, be kita ko, užtikrinti aukštojo mokslo kokybę, gali nustatyti rekomenduotinus akademinės etikos ir procedūrų standartus. Konstitucinis Teismas konstatavo ir tai, kad ginčytame Mokslo ir studijų įstatyme minimos akademinės etikos ir procedūrų kontrolieriaus rekomendacijos, „pagal kurias mokslo ir studijų institucijos rengia ir tvirtina akademinės etikos kodeksus, atskleidžia, koks yra rekomenduotinas visų mokslo ir studijų institucijų akademinėi bendruomenei priimtinas akademinės etikos standartas; be to, atsižvelgdama į akademinės etikos ir procedūrų kontrolieriaus rekomendacijas, akademinės bendruomenės veiklos specifiką ir geros akademinės praktikos tradicijas, kiekviena mokslo ir studijų institucija (aukštoji mokykla arba mokslinių tyrimų institutas) rengia ir tvirtina akademinės etikos kodeksą“³⁷.

Galima apibendrinti ir teigti, kad kontrolės institucijų konstitucinis statusas užtikrina šių institucijų nekintamą svarbą, kartu ir jų veiklos tęstinumą. Greičiausiai būtų sunku Lietuvoje įsivaizduoti situaciją, kad iš pareigų būtų atšaukiami Seimo kontrolieriai, nes Seimas nepritarė jų metinei veiklos ataskaitai, ir kad tokio Seimo sprendimo konstitucingumą reiktų vertinti ir Seimo kontrolierius apginti konstitucinės justicijos institucijoje, kaip 2021 m. nutiko Rumunijoje³⁸.

Plačiau vaidmuo, kurį demokratinė institucijų sąrangoje vaidina kontrolės institucijos, remdamosi savo, kaip nepriklausomų institucijų, konstituciniu statusu, atskleidžiamas šio straipsnio antroje dalyje.

2. Nepriklausomų kontrolės institucijų vaidmuo užtikrinant konstitucinių imperatyvų veiksmingumą

Lietuvos autorių paskelbtose mokslo publikacijose ombudsmeno vaidmuo valstybėse neretai apibendrinamas, nurodant du neatsiejamus demokratinės valstybės aktualius aspektus: pareigūnų priežiūros ir asmenų teisių bei laisvių apsaugos³⁹. Nors pastebėta ten-

37 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2011 m. gruodžio 22 d. nutarimas, *Valstybės žinios*, 2011, Nr. 160-7591.

38 Rumunijos Parlamentas, nepritardamas Rumunijos ombudsmenės [angl. *the Advocate of the People*] 2020 m. veiklos ataskaitai, 2021 m. priėmė sprendimą atšaukti ją iš pareigų. Parlamento nariai dėl šio sprendimo konstitucingumo kreipėsi į Rumunijos Konstitucinį Teismą. Šis 2021 m. pripažino, kad minėtas sprendimas pažeidžia Rumunijos Konstitucijos 1 straipsnio 3 ir 5 dalių nuostatas, įtvirtinančias teisinės valstybės principą, Konstitucijos viršenybės ir įstatymų laikymosi būtinybę, taip pat įstatymo, reguliuojančio ombudsmeno institucijos organizavimą ir veiklą, nuostatas. Konstitucinis Teismas nustatė, kad, priešingai galiojančioms konstitucinėms ir kitoms teisinėms normoms, metinės ataskaitos apie institucijos veiklą pateikimas Parlamentui nepadaro ombudsmeno institucijos tikros parlamentinės kontrolės objektu, nes tai yra konstitucinėmis normomis pagrįsto lojalaus bendradarbiavimo tarp dviejų nepriklausomų valstybės institucijų aktas. Taip pat, atsižvelgdamas į tai, kad „atšaukimas, kuris yra ombudsmeno įgaliojimų nutraukimo priežastis, prieštarauja Konstitucijai“ ir todėl „jis netenka teisinės galios“, Rumunijos Konstitucinis Teismas nusprendė, kad nuo sprendimo paskelbimo oficialiajame leidinyje dienos ombudsmenė atgauna savo konstitucinius įgaliojimus ir juos vykdo, remiantis ją į pareigas paskyrusiu Rumunijos Parlamento sprendimu. Žr. Rumunijos Konstitucinio Teismo 2021 m. birželio 29 d. sprendimą Nr. 455, https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2021/07/Decizie_455_2021.pdf.

39 Normantas, *supra note*, 27: 263.

dencija, kad žmogaus teisių apsaugai skiriama vis daugiau dėmesio⁴⁰ ir kad Rytų ir Vidurio Europos valstybėse labiau pabrėžiamas antrasis – žmogaus teisių apsaugos aspektas, nes jose ombudsmenas yra suvokiamas visų pirma kaip žmogaus teisių gynėjas, o ne pareigūnų priežiūrėtojas, visgi daroma išvada, jog svarbu tai, kad minėtus du vaidmenis galima kildinti vieną iš kito⁴¹.

Galima pritarti, kad ir pareigūnų priežiūros, ir asmenų teisių bei laisvių apsaugos ir gynimo vaidmenys, taip pat jų dermė matyti ir iš Venecijos principų, ir iš pastarųjų metų konstitucinės jurisprudencijos, suformuotos visų pirma dėl Seimo kontrolierių.

Šiame straipsnyje jau aptartuose 2021 m. lapkričio 9 d. ir 2022 m. gruodžio 29 d. nutarimuose Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad pagal Konstitucijos 73 straipsnio 1 dalį Seimo kontrolieriai padeda užtikrinti iš, be kita ko, konstitucinio teisinės valstybės principo kylančių atsakingo valdymo, valdžios atsakomybės visuomenei bei žmogaus teisių ir laisvių apsaugos imperatyvų įgyvendinimą ir atlieka valstybės ir savivaldybių pareigūnų (išskyrus teisėjus) veiklos kontrolės funkciją, siekdami apginti žmogaus teises ir laisves nuo valstybės ir savivaldybių pareigūnų savivalės, piktnaudžiavimo ar biurokratizmo. Konstatuota ir tai, kad „tirdami skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų (išskyrus teisėjus) piktnaudžiavimo jiems nustatytomis galiomis ar įstatymų suteiktų įgaliojimų viršijimo, biurokratizmo ar teisės aktų reikalavimų pažeidimo ir taip gindami žmogaus teises ir laisves, Seimo kontrolieriai yra papildomas (subsidiarus) žmogaus teisių ir laisvių apsaugos garantas“.

Abiejų minėtų vaidmenų dermė matyti ir žvalgybos kontrolieriaus veikloje. Antai aptartame Konstitucinio Teismo 2022 m. gruodžio 29 d. nutarime konstatuota, kad žvalgybos kontrolierius atstovauja kontrolės institucijai, kuriai pavesta užtikrinti karinių, sukarintų valstybės institucijų, be kita ko, saugumo tarnybų, vykdančių žvalgybinę veiklą, veiklos kontrolę; tai nepriklausoma kontrolės institucija, kuri tirdama „asmenų skundus vertina, ar karinių, sukarintų valstybės institucijų, be kita ko, saugumo tarnybų, vykdančių žvalgybinę veiklą, ir (ar) jų pareigūnų veiksmais ir (ar) sprendimais nebuvo pažeistos konstitucinės asmens teisės ar laisvės, ar buvo paisoma kitų šios veiklos teisėtumo reikalavimų“.

Gal kiek siauriau galima suvokti akademinės etikos ir procedūrų kontrolieriaus vaidmenį iš aptarto Konstitucinio Teismo 2020 m. gruodžio 3 d. nutarimo, kuriame minėta, kad šiai kontrolės institucijai pavesta ginti viešąjį interesą – atlikti akademinės etikos ir procedūrų laikymosi vykdant mokslo ir studijų veiklą kontrolę.

Visgi ši pagal negausius pareiškėjų prašymus suformuota ir pristatyta kol kas negausi konstitucinė jurisprudencija iš esmės patvirtina, kad vaidmuo, kurį atlieka nepriklausomos kontrolės institucijos valstybės institucijų sąraigoje, neišsivaizduojamas be demokratinei valstybei svarbių konstitucinio teisinės valstybės principo ir iš jo kylančių atsakingo valdymo, valdžios atsakomybės visuomenei bei žmogaus teisių ir laisvių apsaugos imperatyvų užtikrinimo. Šie principai atsispindi, be kita ko, Konstitucijos 5 straipsnio 2 ir 3 dalyse, kuriose nustatyta, kad valdžios galias riboja Konstitucija, valdžios įstaigos tarnauja žmonėms.

Priežastis, kodėl nepriklausomų kontrolės institucijų konstitucinis institutas taip pat

40 Normantas, *supra* note, 3: 140.

41 *Ibid.*, 266–270.

siejamas su žmogaus teisių ir laisvių apsaugos ir gynimo vaidmeniu, taip pat ir prevenciniu, Konstitucinis Teismas yra taikliai atskleidęs bylose, susijusiose su valstybės institucijų asmeniui neteisėtai padaryta žala ir jos atlyginimu. Konstitucinis Teismas pažymėjo, jog pagal Konstituciją valstybė turi „jokiu būdu neleisti“, kad į šias teises ir laisves „neteisėtai kėsintųsi, jas pažeistų pačios valstybės institucijos ar pareigūnai“. Jie „jokiomis aplinkybėmis negali veikti *ultra vires*, neteisėtais veiksmais pažeisti žmogaus teisių ir laisvių. Antraip būtų griaunamas žmonių pasitikėjimas valstybės valdžia, įstatymais ir teise, tarptų teisinis nihilizmas. Toleruojant valstybės institucijų, pareigūnų neteisėtus veiksmus, kuriais pažeidžiamos žmogaus teisės ir laisvės, neužkirtus jiems kelio atsirastų didžiulis socialinis disbalansas, būtų pažeista pamatinė pusiausvyrą, kai žmogus iš esmės neturi priemonių, galimybių pasipriešinti valstybės <...> savivalei.“⁴²

Kaip Seimo kontrolieriai ir kitos nepriklausomos kontrolės institucijos įgyvendina pareigūnų priežiūros ir asmenų teisių bei laisvių apsaugos ir gynimo vaidmenį, kartu užtikrindami konstitucinio teisinės valstybės principo ir iš jo kylančių atsakingo valdymo, valdžios atsakomybės visuomenei bei žmogaus teisių ir laisvių apsaugos imperatyvų veiksmingumą, galima matyti iš šių institucijų metinėse veiklos ataskaitose apibūdintų atliktų tyrimų skaičių, sėkmingai išspręstų problemų pavyzdžių ir pateiktų siūlymų ar pastabų atitinkamoms institucijoms ir įstaigoms dėl viešojo administravimo gerinimo ir žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo, į kurias jos atsižvelgia.

Baigiant – dar vienas klausimas, susijęs su Seimo kontrolierių, kitų nepriklausomų kontrolės institucijų vaidmeniu ir Konstituciniu Teismu. Ne viename mokslo straipsnyje ar konferencijoje atkreiptas dėmesys į tai, kad minėtos institucijos, įgyvendindamos savo įgaliojimus, neturi teisės tiesiogiai kreiptis į Konstitucinį Teismą esant abejonių dėl teisės aktų, su kuriomis jos susiduria tyrimo metu, nekonstitucingumo. Venecijos komisijos rekomendacija – ombudsmenui turėtų būti suteikta tokia teisė⁴³. Įvairių valstybių (pavyzdžiui, Austrijos Respublikos, Čekijos Respublikos, Estijos Respublikos, Ispanijos Karalystės, Kroatijos Respublikos, Latvijos Respublikos, Portugalijos Respublikos, Slovėnijos Respublikos) konstitucijos arba įstatymai tokią teisę ombudsmenui suteikia⁴⁴. Lietuvos ombudsmenai taip pat teigia, kad tokia teisė būtų efektyvios žmogaus teisių apsaugos garantija⁴⁵. Svarstant apie tai, kiek Seimo kontrolierių ir kitų nepriklausomų kontrolės institucijų atliekamą vaidmenį sustiprintų aptariamoms teisėms jiems suteikimas, lieka tik pažymėti, kad tai, kaip matyti iš išdėstytos konstitucinės jurisprudencijos, – įstatymų leidėjo valioje.

42 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. birželio 30 d. nutarimas (*Valstybės žinios*, 2000, Nr. 54-1587), 2004 m. gruodžio 29 d. nutarimas (*Valstybės žinios*, 2005, Nr. 1-7), 2006 m. rugpjūčio 19 d. nutarimas (*Valstybės žinios*, 2006, Nr. 90-3529, atitaisydas – 2006, Nr. 137) ir kt.

43 Venecijos principų 19 punktas: „Following an investigation, the Ombudsman shall preferably have the power to challenge the constitutionality of laws and regulations or general administrative acts“, *supra note*, 23.

44 Edita Žiobienė, „Vaiko teises ginančių ombudsmenų institucijų reikalingumas ir tinkamiausias modelis“, *Jurisprudencija* 24, 2 (2017): 285, <https://ojs.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/4704>.

45 Žiobienė, *supra note*, 16: 76.

Išvados

1. Apibendrinant galima teigti, kad iš apžvelgtos konstitucinės jurisprudencijos pamatu dëliojasi Lietuvos nepriklausomų kontrolės institucijų veidas. Tai Seimo kontrolierių ir Seimo įsteigtų kitų kontrolės institucijų sistema, kuriai priklauso įstatymų leidžiamajai, vykdomajai, teisminei valdžiai nepriskiriamos valstybės institucijos, pasižyminčios jų veiklai reikalingu nepriklausomumu ir savarankiškumu.
2. Šios institucijos yra būtinos demokratinės teisinės valstybės institucijų sąrangoje, nes atlieka kompleksinę jų kompetencijai priskirtų institucijų, pareigūnų priežiūrą ir asmenų teisių bei laisvių apsaugos ir gynimo vaidmenį, kartu užtikrindamos konstitucinio teisinės valstybės principo ir iš jo kylančių atsakingo valdymo, valdžios atsakomybės visuomenei ir žmogaus teisių ir laisvių apsaugos imperatyvų veiksmingumą. Šis užtikrinimas – tęstinis ir nesibaigiantis uždavinys, kurio reikalauja įtvirtinta ir puoselėjama valstybės demokratinė konstitucinė santvarka.
3. Nepriklausomų kontrolės institucijų sistemos sukūrimas ir jų įgaliojimų apibrėžimas, neperžengiant Konstitucijoje nustatytų ribų – įstatymų leidėjo kompetencija, kartu užtikrinant, kad ši sistema labiausiai atitiktų kintančius valstybės ir visuomenės pažangios raidos poreikius. Demokratinėje teisinėje valstybėje kartu su Lietuvos teismais būdamos institucinės žmogaus teisių ir laisvių garantijos, papildomas (subsidiarus) žmogaus teisių apsaugos garantas, nepriklausomos kontrolės institucijos užtikrina, kad asmens teisės būtų ginamos ne formaliai, o realiai ir veiksmingai. Tai svarbu ir didinant pasitikėjimą valstybe ir jos institucijomis.
4. Naujos konstitucinės justicijos bylos, inicijuotos Konstituciniame Teisme taip pat ir individualių asmenų prašymu, remiantis jau suformuota konstitucine jurisprudencija, galėtų inspiruoti tolesnę oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatų, susijusių su nepriklausomų kontrolės institucijų konstituciniu statusu ir darnia jų sistema, plėtojimą, kuriam įtaką daro besivystanti tarptautinė ir Europos Sąjungos teisė ir jas aiškinanti teisminė praktika, taip pat aktualius europinius ombudsmeno veiklos standartus įtvirtinantys Venecijos komisijos dokumentai.

THE CONSTITUTIONAL STATUS OF LITHUANIA'S INDEPENDENT OVERSIGHT INSTITUTIONS AND THEIR ROLE AS THE PILLAR OF DEMOCRACY⁴⁶

Gintaras Goda

Constitutional Court of the Republic of Lithuania,
Vilnius University, Lithuania

Lina Beliūnienė

Constitutional Court of the Republic of Lithuania,
Law Institute of the Lithuanian Centre for Social Sciences, Lithuania

Summary. *The structure of democratic legal institutions is inseparable from independent oversight institutions, which do not belong neither to the legislative, the executive, nor to the judicial branches, known as ombudsman institutions. Based on the presentation delivered by Gintaras Goda in the international scientific-practical conference on the occasion of the Day of the Constitution of the Republic of Lithuania in 2025, the article summarises the official constitutional doctrine developed by the Constitutional Court of the Republic of Lithuania in its constitutional justice cases examined in previous and recent years and while interpreting the constitutional status of Lithuania's independent oversight institutions and their special role. Article 73 of the Constitution of the Republic of Lithuania, which defines these institutions, and the related constitutional regulation are also analysed in the article on the basis of relevant documents adopted by the European Commission "Democracy through Law", which acts as an advisory body to the Council of Europe on constitutional issues, in particular the Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution, which are treated as European standards for the activities of the Ombudsman. In addition, the insights presented are illustrated by several relevant examples from the practice of other countries, including their constitutional jurisprudence, as well as scientific works by Lithuanian authors on the status and role of the afore-mentioned institutions. Specifically, the authors of this article focus on such institutions as the Parliamentary Ombudspersons' Office of the Republic of Lithuania, the Intelligence Ombudspersons' Office of the Republic of Lithuania and the Office of the Ombudsperson for Academic Ethics and Procedures.*

The summarized practice of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania

⁴⁶ This Article is prepared on the basis of the presentation "The Pillars of Democracy: the Constitutional Status and Role of Independent Oversight Institutions", which was delivered by Gintaras Goda in the annual XII international scientific-practical conference on constitutional law held on 24th of October 2025 "The Role of Independent Oversight Institutions in the Constitutional Framework" which was devoted to mark the Day of the Constitution and dedicated to the 30th anniversary of the Parliamentary Ombudspersons' Office of the Republic of Lithuania, and organised by the Parliamentary Ombudspersons' Office, Law School of Mykolas Romeris University, the Seimas of the Republic of Lithuania, the Constitutional Court of the Republic of Lithuania, and the Lithuanian Bar.

gradually reveals a firm constitutional basis and a complex role of these independent and autonomous oversight institutions in Lithuania. These institutions, together with the Lithuanian courts, help to ensure the effectiveness of the rule of law, including the protection of human rights and freedoms, as well as other fundamental principles of democratic states. It is concluded that new constitutional justice cases initiated in the Constitutional Court could inspire further interpretation of the constitutional provisions relating to the constitutional status of these independent oversight institutions and their coherent system, as this interpretation is influenced by developing international and European Union law and the judicial practice interpreting them, as well as the documents of the Venice Commission establishing relevant standards.

Keywords: *the Parliamentary Ombudspersons' Office of the Republic of Lithuania, other independent Lithuanian oversight institutions, official interpretation of the Constitution of the Republic of Lithuania, Constitutional Court of the Republic of Lithuania.*

Gintaras Goda, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo pirmininkas, Vilniaus universiteto Teisės fakulteto partnerystės profesorius, socialinių mokslų (teisės) daktaras. Mokslinių tyrimų kryptys: baudžiamoji teisė ir baudžiamojo proceso teisė.

Lina Beliūnienė, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo pirmininko padėjėja, Lietuvos socialinių mokslų centro Teisės instituto mokslo darbuotoja, socialinių mokslų (teisės) daktarė. Mokslinių tyrimų kryptys: konstitucinė teisė ir žmogaus teisės – žmogaus teisės kaip konstitucinės vertybės, teisė į sveikatos apsaugą, žmonių su negalia teisių užtikrinimas, žmogaus teisių užtikrinimas, pateisinami žmogaus teisių apribojimai, individualus konstitucinis skundas, konstitucinė justicija, lyginamasis konstitucinės teisės metodas, Rytų ir Vidurio Europos valstybių konstitucinė teisė.

Gintaras Goda, President of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania, professor of practice at the Law Faculty of Vilnius University, doctor of social sciences (Law). Research interests: criminal law and criminal procedure law.

Lina Beliūnienė, assistant to the President of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania, research fellow at the Law Institute at the Lithuanian Centre for Social Sciences, doctor of social sciences (Law). Research interests: constitutional law and human rights – human rights as constitutional values, right to healthcare, empowerment of people with disabilities by law, ensuring of human rights, justifiable restrictions on human rights, individual constitutional complaint, constitutional justice, comparative method in constitutional law, constitutional law of the Eastern and Central European states.