

LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMUI ATSKAITINGŲ INSTITUCIJŲ PASKIRTIS

Virginija Kondratienė *

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedra
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius
Telefonas 271 45 45
Elektroninis paštas Virginija@zum.lt

Pateikta 2007 m. liepos 3 d., parengta spausdinti 2007 m. gruodžio 27 d.

Santrauka. Straipsnyje analizuojama Lietuvos Respublikos Seimui atskaitingų institucijų kaip administracinės teisės subjektų vieta ir vaidmuo valstybės valdyje. Tyrimu siekiama atskleisti Seimui atskaitingų institucijų teisinio statuso ypatumus, išryškinti jų vykdomos veiklos specifiką, nustatyti esminius Seimui atskaitingų institucijų ir Seimo padalinių – komitetų ir komisijų teisinės padėties ir įgaliojimų skirtumus, atsakyti į klausimą, ar Seimui atskaitingos institucijos priskirtinos viešojo administravimo subjektų sistemai. Seimui atskaitingos institucijos yra vykdomajai valdžiai nepavaldūs administracinės teisės subjektai, todėl ypač svarbu teisingai apibrėžti minėtų institucijų teisinį administracinį santykį su kitomis valdyje dalyvaujančiomis institucijomis. Tikslus šių santykių reglamentavimas leistų nustatyti tikrąją Seimui atskaitingų institucijų paskirtį, jų teisinio statuso ypatumus, įgaliojimų turinį ir kompetencijų ribas.

Straipsnį sudaro įžanga, dvi dalys – Lietuvos Respublikos Seimui atskaitingų institucijų teisinio statuso įpatumai ir Lietuvos Respublikos Seimui atskaitingų institucijų administracinė jurisdikcija, išvados, literatūros sąrašas, pabaigoje pateikiama straipsnio santrauka anglų kalba.

Pagrindinės sąvokos: administracinės teisės subjektai, Seimui atskaitingos institucijos, teisinis statusas, administracinė jurisdikcija, teisinis reglamentavimas, teisės principai, konstitucinė diskrecija, valstybės valdymas, subsidarius veikimas.

IŽANGA

Temos aktualumas. Seimui atskaitingos institucijos kaip atskiras institutas teisininkų darbuose netirtas taikant sisteminį metodą, pvz., dažniausiai aptariamoms vadinosios ombudsmeno grupės institucijos – Seimo kontrolierių įstaiga, Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba, Vaiko teisių apsaugos kontrolierių įstaiga. Tuo tarpu kitoms Seimui atskaitingoms institucijoms neskiama tiek dėmesio, nors jų vaidmuo administracinės teisės sistemoje ne mažiau svarbus. Manytina, kad atskleisti Seimui atskaitingų institucijų teisinio statuso ypatumus, veiklos specifiką, administracinės jurisdikcijos turinį būtų reikšminga nustatant minėtų institucijų paskirtį, jų vietą ir vaidmenį administracinės teisės sistemai. Šiandieną jau veikia 23 Seimui atskaitingos institucijos. Jų poveikis viešojo administravimo sektoriui neabejotinai jaučiamas, tačiau kaip ir koku būdu jis pasireiškia? Į minėtą klausimą straipsnyje siekiama atsa-

kyti taikant loginį ir teleologinį, sisteminės analizės bei lyginamąjį metodus, Seimui atskaitingų institucijų veiklą analizuojant atsižvelgus į kitų valstybės valdyje dalyvaujančių subjektų veiklą.

Tyrimu siekiama pagrįsti teiginį, kad kiekvieno administraciniame valdyje dalyvaujančio subjekto (įskaitant ir Seimui atskaitingas institucijas) paskirtis ir kompetencijos, funkcijų apimtis bei pavaldumo santykis turi būti aiškiai apibrėžti. Tai padeda racionaliau paskirstyti funkcijas institucijoms, didina valstybės valdymo efektyvumą, mažina administravimo našta mokesčių mokėtojams. Priešingu atveju, „valstybei neveiksmingai naudojant išteklius susidaro administracinio „racionalumo trūkumas“ [1 p. 338], kai valstybės turimų ekonominių, finansinių ir žmogiškųjų išteklių nepakanka gyvybiškai svarbiems visuomenės poreikiams tenkinti bei valstybės interesams ginti. Kartu būtina pabrėžti, kad kompetencijų konkretinimas ir detalizavimas vertintinas dvejopai, nes „detalumas – tai konkretumas, didesnis aiškumas, tačiau ir ateities problemų sprendimą varžantys rėmai, abstraktumas – erdvė praktikai, bet kartu ir didesnė neaiškumų tikimybė“ [2, p. 55]. Surasti

* Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedros doktorantė.

tinkamą institucijų kompetencijų pusiausvyra, reikštų valstybės valdymo mechanizmą sureguliuoti taip, kad kiekviena institucija, veikdama pagal apibrėžtus įgaliojimus, taptų integruojančia valstybės valdymo sistemos dalimi.

Pasirinktą temą aktualizuoja ir tai, kad šiuo metu valstybės valdyme (pvz., JAV) vis dažniau steigiamos „hibridinės institucijos“, kurių įgaliojimų turinys neleidžia minėtų institucijų priskirti nei įstatymų leidžiamosios, nei vykdomosios valdžios institucijų sistemai. Straipsnyje šie aspektai taip pat aptariami.

Probleminė situacija. Valstybės valdymo sistemos funkcionavimo teisinės prielaidos įtvirtintos pagrindiniame šalies įstatyme – Lietuvos Respublikos Konstitucijoje. Jos 5 straipsnyje [3] teigiama, kad *valdžios įstaiogos tarnauja žmonėms*. Tiksliai taikyti šią teisinę nuostatą administravimo praktikoje reikštų, kad administracinė teisė negali ir neturi būti suprantama kaip vien valdymo teisė, paremta valdžios galių neribotu naudojimu ir prievartos taikymu asmenims. Tokią sampratą galima būtų pagrįsti ir E. Kūrio teiginiu, kad „Konstitucinės teisės požiūriu teisinė valstybė (teisės viešpatavimas), vaizdžiai tariant, reiškia, kad valdo „ne žmonės, o teisė“ [4, p. 40]. Teisinėje valstybėje turi veikti ne „valdžios valdymo“, o „teisės valdymo“ modelis, kurį taikant galima nustatyti valdžios ir visuomenės teisinių santykių pusiausvyrą, kai valdinius įgaliojimus turintys subjektai padeda asmenims įgyvendinti jų turimas teises, o visas viešosios administracijos aparatas orientuojamas į pagalbos, kokybiškų ir tarpininkavimo paslaugų visuomenei teikimą.

Šiandieną būtų per drąsu teigti, kad valdžios įstaiogos tinkamai tarnauja žmonėms, o jų turimi administraciniai gebėjimai yra pakankami visuomenės keliamoms problemoms išspręsti. Valdymo problemos kyla dėl to, kad esama administracinio valdymo institucinė sistema yra nepakankamai atvira kintantiems visuomenės poreikiams, kad teisinė visuomenės sąmonė valstybėje nėra pasiekusi tokį lygį, kai viešojo administravimo institucijos būtų motyvuotos sąžiningai tarnauti žmonėms ir padėti asmenims įgyvendinti jų turimas teises ir teisėtus interesus. Nors kontroliuojančiųjų (šiuo atveju – Seimui atskaitingų) institucijų skaičius nuolat didėja, tačiau asmens teisių pažeidimų, korupcijos bei piktnaudžiavimo valdžia atvejų valstybės valdyme nemažėja. Vertinant tai darytina prielaida, kad Seimui atskaitingos institucijos ne visuomet tinkamai vykdo joms patikėtas funkcijas, o jų pačių veiklos parlamentinė priežiūra yra nepakankama. Kitaip tariant, Seimui atskaitingų institucijų veikla taip pat turi būti nuolat prižiūrima, neapsiribojant vien tuo, kad Seime išklausiama metinė ataskaita apie jų veiklą ar teikiami paklausimai institucijų vadovams. Kita priežastis – Seimui atskaitingų institucijų funkcijų turinys ir jų įgyvendinimo būdai neatitinka institucijų teisinės padėties. Ar kontrolines funkcijas vykdanči institucija turi priimti tik rekomendacinio pobūdžio teisės aktus? Pagal susiklosčiusią tradiciją į rekomendacijas (pvz., Valstybės kontrolės) paprastai atsižvelgiama, tačiau dažnėja atvejų, kai ne imperatyviai pateikiamos rekomendacijos suprantamos kaip galimybė rinktis – re-

komendacijas įgyvendinti arba jas ignoruoti. Manytina, kad Seimui atskaitingos institucijos surinktą informaciją, išvadas ir rekomendacijas ypač svarbiais valstybei ir visuomenei klausimais (pvz., apie viešojo administravimo subjektų įstatymų, asmens teisių ir teisėtų interesų pažeidimus) turėtų teikti Seimui (jei rekomendacijų per nustatytą terminą neįgyvendina viešojo administravimo subjektas), o Seimas, vykdydamas Vyriausybės ir kitų institucijų veiklos parlamentinę priežiūrą, reikalautų, kad vykdomoji valdžia imtųsi priemonių padėčiai viešojo administravimo sektoriuje taisyti. Juk pati Seimui atskaitingų institucijų paskirtis – sudaryti galimybę Seimui efektyviai vykdyti konstitucinę parlamentinės priežiūros funkciją, tačiau šiam veiksmui kokybiškai atlikti jam būtina turėti objektyvią informaciją apie visuomenėje ir valstybėje vykstančius procesus. Seimas šią informaciją gali surinkti pats (per Seimo struktūrinius padalinius – komitetus ar komisijas) arba tai jam gali padėti atlikti Konstitucijos ir įstatymo nustatytos (šiuo atveju – Seimui atskaitingos) institucijos. Steigiant Seimui atskaitingas institucijas būtina tiksliai apibrėžti jų paskirtį ir įgaliojimų ribas, nustatyti tokį minėtų subjektų funkcijų įgyvendinimo būdą, kuris garantuotų efektyvų Vyriausybės ir kitų institucijų veiklos parlamentinės priežiūros mechanizmo veikimą, t. y. Seimui atskaitingų institucijų surinkta objektyvi informacija apie visuomenėje ir valstybėje vykstančius procesus bei Vyriausybės ir kitų institucijų veiklą, įgyvendinant įstatymus, leistų Seimui geriausiu būdu įgyvendinti konstitucinius parlamentinės priežiūros įgaliojimus.

Straipsnio tyrimo objektas – išanalizuoti Seimui atskaitingų institucijų kaip administracinės teisės subjektų vietą ir vaidmenį viešojo administravimo sistemoje.

Straipsnio tikslas – nustatyti Seimui atskaitingų institucijų paskirtį administracinės teisės sistemoje, apibūdinant Seimui atskaitingų institucijų teisinio statuso ypatumus ir administracinės jurisdikcijos turinį.

Straipsnio uždaviniai: 1) išsiaiškinti Seimui atskaitingų institucijų teisinio statuso ypatumus; 2) nustatyti Seimui atskaitingų institucijų teisinio statuso įtaką jų funkcijų turiniui; atskleisti Seimui atskaitingų institucijų veiklos mechanizmo specifiką.

Straipsnio hipotezė – jei įstatymų leidėjas teisingai apibrėžtų Seimui atskaitingų institucijų kompetencijas – priskirtų joms jų teisinę padėtį atitinkančius įgaliojimus bei nustatytų tinkamus būdus jiems įgyvendinti, tai neabejotinai padėtų sukurti efektyviau veikiančią viešojo administravimo subjektų veiklos parlamentinės priežiūros mechanizmą. Kartu tai leistų nubrėžti aiškią kompetencijų takoskyrą tarp viešąjį administravimą vykdančių ir šį administravimą kontroliuojančių institucijų.

LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMUI ATSKAITINGŲ INSTITUCIJŲ TEISINIO STATUSO YPATUMAI

Išimtinė Seimo teisė – prižiūrėti Vyriausybės veiklą (Konstitucijos 67 str. 9 punktas) [3], kontroliuoti,

kaip įgyvendinami jo priimti įstatymai ir kiti teisės aktai. Vykdyti vykdomosios valdžios institucijų veiklos parlamentinę priežiūrą Seimas gali paskirti atskirą Seimo narį ar narių grupę, įgalioti Seimo komitetus ir komisijas (struktūrinius darinius) ir pats, kaip institucija (*inkorpori*). Seimas taip pat gali steigti Konstitucijos ir įstatymo nustatytas institucijas, kurios vykdytų valstybės institucijų veiklos kontrolę, prižiūrėdamos, kaip yra įgyvendinami Seimo priimti įstatymai ir kiti teisės aktai, teiktų Seimui ir/ar kitoms valstybės institucijoms informaciją, išvadas ir rekomendacijas. „Seimo komitetų ir komisijų pagrindinis uždavinys yra tikrinti, kaip Vyriausybė, ministerijos ir kitos viešojo administravimo institucijos bei pareigūnai laikosi galiojančių įstatymų ir Seimo nutarimų“ [5, p. 541]. Ypatingos svarbos klausimams ištirti bei išsamiai informacijai apie visuomenėje ir valstybėje vykstančius procesus gauti Seimas gali steigti laikinas tyrimo komisijas, kurių kompetenciją nustato Seimo statutas [6] ir Lietuvos Respublikos Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymas [7]. Remdamasis šio įstatymo 2 straipsnio 1 dalimi, Seimas gali sudaryti Seimo laikinąją tyrimo komisiją, pripažinęs būtinybę ištirti valstybinės svarbos klausimą. „Seimo laikinoji tyrimo komisija – tai viso Seimo, o ne jo dalies, ne Seimo struktūrinio padalinio ar Seimo narių grupės darinys“ (Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 21 d. nutarimas) [8]. Seimas gali pavesti Seimo laikinosioms tyrimo komisijoms ištirti valstybės ir savivaldybių institucijų veiklą, kaip atitinkamos valstybės ar savivaldybių institucijos vykdo savo funkcijas, kaip jos įgyvendina Konstitucijoje ir įstatymuose nustatytus įgaliojimus, tačiau „Seimo laikinųjų tyrimo komisijų veiklos teisiniu reguliavimu negalima sudaryti prielaidų Seimo laikinajai tyrimo komisijai ar visam Lietuvos Respublikos Seimui tiesiogiai organizuoti kitų valstybės ir savivaldybių institucijų darbo, kištis į kitų valstybės ir savivaldybių institucijų (jų pareigūnų) veiklą, priimti tokių sprendimų, kuriuos gali priimti tik atitinkamus įgaliojimus turinčios valstybės ir savivaldybių institucijos (jų pareigūnai)“ (Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 21 d. nutarimas) [8]. Kitaip tariant, Seimo kaip vieno iš valdžios institutų veiklą riboja konstitucinis valdžių padalijimo principas, o Seimo sudaromų laikinųjų tyrimo komisijų įgaliojimai turi būti apibrėžti įstatymu, paisant Konstitucijos normų ir principų, kurių įstatymais ir kitais teisės aktais negalima praplėsti. Konstitucijoje apie Seimo komitetus ir komisijas tiesiogiai neužsiminta, todėl, E. Šileikio nuomone „<...> nėra pagrindo samprotauti apie Seimo komitetus ir specialiąsias tyrimo (kontrolės) komisijas kaip konstitucinio lygmens institucijas, galinčias savo vardu (kaip lygiaverčiai subjektai) dalyvauti konstituciniuose santykiuose su Vyriausybe ar Respublikos Prezidentu“ [9, p. 432]. Pritariant E. Šileikio nuomonei, pabrėžtina, kad, neatsižvelgiant į tai, kurie įgaliojimai įstatymų leidėjo būtų suteikti Seimo laikinosiems tyrimo komisijoms, jų teisinis statusas liktų nepakitęs, nes jos tik Seimo struktūriniai padaliniai ir valstybės valdyme kaip savarankiški teisinių santykių dalyviai veikti negali. Tuo tarpu Konstitucijos 73 straipsnio 3 dalyje nurodytos „kontrolės institucijos“ ir,

kaip numatyta Konstitucijos 67 straipsnio 5 punkte, įstatymų leidėjo steigiamos institucijos yra savarankiški teisinių santykių dalyviai, viešajame sektoriuje veikiančios savo vardu. Vadovaudamasis Konstitucija ir/ar įstatymu minėtiems subjektams įstatymų leidėjas gali suteikti įgaliojimus vykdyti tyrimus ir/ar teikti Seimui informaciją bei rekomendacijas apie valstybėje ir visuomenėje vykstančius procesus. Vadinasi, Seimas ne tik pats, bet ir pavestas Konstitucijos ir/ar įstatymo nustatytoms bei jam atskaitingoms (ir kitoms) institucijoms gali surinkti informaciją, taip pat prireikus priimti atitinkamus sprendimus ir taip įgyvendinti savo konstitucinius įgaliojimus, atlikdamas parlamentinės priežiūros funkciją.

Kalbant apie Seimo konstitucinę teisę steigti įstatymo nustatytas institucijas, atkreiptinas dėmesys, kad, pavyzdžiui, Konstitucijos 73 straipsnyje nurodytą Seimo kontrolierių institutą, kurio kompetencija apibrėžta Konstitucijoje, Seimas privalo įsteigti. Šiame Konstitucijos straipsnyje taip pat nurodoma, kad prireikus Seimas steigia ir kitas kontrolės institucijas. Viena iš jų – tai Konstitucijos 133 straipsnyje įvardytas Valstybės kontrolės institutas. Konstitucijos 67 straipsnio 11 punktas nurodo, kad Seimas skiria ir atleidžia Valstybės kontrolierių, Lietuvos banko vadybos pirmininką, vadovaudamasis Konstitucijos 67 straipsnio 13 punktu, sudaro Vyriausiąją rinkimų komisiją ir keičia jos sudėtį. Be Konstitucijoje nurodytų institucijų (jas įstatymų leidėjas privalo steigti), Seimas, vadovaudamasis Konstitucijos 67 straipsnio 5 punktu, gali steigti ir kitas įstatymo nustatytas institucijas. Šiems veiksmams atlikti jis turi diskrecijos laisvę, nes minėtame Konstitucijos straipsnyje nenurodyta, kokias institucijas Seimas privalo įsteigti ir kiek jų turėtų būti. Seimas, naudodamasis Konstitucijos jam suteikta diskrecija, turi teisę savarankiškai formuoti ir jam atskaitingų institucijų sistemą priimtų įstatymų įgyvendinimo kontrolei užtikrinti.

Nagrinėjant Seimui atskaitingų institucijų teisinį statusą, tikslinga aptarti teisinių sąvokų „atskaitinga institucija“ ir „pavaldi institucija“ reikšmių skirtumus. Lingvistinė žodžių reikšmė yra: „atskaitomybė – būtinas atsiskaitymas, įvairių atskaitų teikimas aukštesnei valdžiai (...)“ [10, p. 58], „pavaldus: 1. Lengvai valdomas, klusnus; 2. Esantis kieno žinioje. (pvz.: Ši įstaiga yra pavaldi tiesiogiai ministerijai)“ [10, p. 529]. Aiškinant žodžių „atskaitingas“ ir „pavaldus“ loginę prasmę, atskaitingumas – tai pareiga atsiskaityti, pvz., už savo veiklą, atliktus darbus ir kt. Tuo tarpu žodis „pavaldumas“ aiškintinas kaip pareiga paklusti hierarchinėje sistemoje aukščiau esančio valiai (ar vykdyti jo nurodymus). Atsiskaitantis nėra atskaitą priimančio subjekto hierarchinės sistemos dalis, jo struktūrinis padalinys, jis turi tik pareigą atsiskaityti už veiklą ar atliktus darbus. Jei, tarkime, Valstybės kontrolė (Seimui atskaitinga institucija) būtų struktūrinis Seimo padalinys, ji negalėtų veiksmingai vykdyti jai priskirtų funkcijų – prižiūrėti, ar teisingai, teisėtai ir efektyviai yra valdomas bei naudojamas valstybės turtas (įskaitant ir Seimo valdomą turtą) bei kontroliuoti, kaip yra vykdomas valstybės biudžetas. Vadinasi, pavaldžių ir atskaitingų institucijų teisinė padėtis ir veikimo būdai nėra tapatūs, tai patvir-

tina ir „atskaitingos institucijos“, ir „pavaldžios institucijos“ turinio aiškinimas. Pavaldus subjektas veikia kaip tam tikros hierarchinės sistemos dalis, tuo tarpu atskaitingas – paprastai yra savarankiškas teisinių santykių dalyvis, nors ir turintis pareigą atsiskaityti už savo veiklą kompetentingai institucijai. Prof. A. Vaišvila, apibūdinamas vykdomosios valdžios institucijų sistemos ypatumus, nurodo: „Nuo kitų valdžių administracinė (vykdomoji) valdžia skiriasi tuo, kad organizaciniu požiūriu ji yra vientisa, žemesniosios jos grandys pavaldžios aukštesniosioms, ji skirstoma į hierarchinius lygius“ [11, p. 34]. Tuo tarpu Seimui atskaitingos institucijos nepriskirtinos įstatymų leidžiamosios valdžios ir parlamentinės priežiūros institutui, tačiau joms Konstitucijos ir/ar įstatymo nustatyta pareiga prižiūrėti, kaip yra įgyvendinami Seimo priimti įstatymai ir kiti teisės aktai. Pabrėžtina ir tai, kad Seimas kaip atskaitą priimanti kompetentinga institucija tiesiogiai negali reguliuoti Seimui atskaitingų institucijų veiklos. Seimas negali pavesti joms atlikti tokių funkcijų, kurių nenustato Konstitucija ar jų veiklą reguliuojantys teisės aktai, tačiau Seimas, matydamas, kad jam atskaitinga institucija netinkamai vykdo jai priskirtas funkcijas, vadovaudamasis Konstitucija pagal Seimo statute nustatytas procedūras gali imtis atitinkamų priemonių (pvz., atleisti Seimui atskaitingos institucijos vadovą). Šios institucijos taip pat nėra tarpusavyje saistomos pavaldumo santykiais ir, veikdamos horizontalioje valdymo plotmėje, vykdo išimtinai joms patikėtą misiją – pagal Konstitucijos ir/ar įstatymo joms apibrėžtą kompetenciją vykdo kitų valstybės institucijų veiklos kontrolę, prižiūradamos, ar priimti įstatymai ir kiti teisės aktai yra įgyvendinami, teikia Seimui informaciją, išvadas ir rekomendacijas apie svarbiausius valstybėje ir visuomenėje vykstančius procesus.

Tikslinga aptarti dar vieną aspektą. Seime diskreija steigti įstatymo nustatytas (įskaitant ir jam atskaitingas) institucijas, todėl ir šių institucijų sistema Seimo nuožiūra gali būti keičiama. Gali kisti ir jų vykdomų funkcijų apimtys, išskyrus tų institucijų, kurios yra įvardytos Konstitucijoje ir kurių įgaliojimai joje apibrėžti. Vadinasi, Seimui atskaitingos institucijos, nors formaliai ir priskirtinos vienodą teisinį statusą turinčių institucijų grupei, tačiau iš tiesų laikytinos skirtingą teisinę padėtį turinčiais administracinės teisės subjektais. Vienos iš jų turi konstitucinį teisinį statusą – yra konstitucinio lygio institucijos (pvz., Valstybės kontrolė, Seimo kontrolieriai ir kt.), nes prielaidos joms atsirasti, pagrindiniai minėtų subjektų veiklos principai ir esminiai jų statuso momentai įtvirtinti Konstitucijoje. A. Katkus pastebi, kad „(...) valstybė, įtvirtindama savo konstitucijoje tam tikrų teisės subjektų statuso svarbiausius momentus, tuos subjektus tarsi „pakelia“ į konstitucinį, tam tikra prasme išskirtinį, rangą. Jie tarsi įgyja konstitucinį imunitetą, t. y. nepakeičius konstitucijos jie negali būti panaikinti ar pertvarkyti“ [12, p. 42]. Suprantama, įstatymų leidėjo valia ir Konstitucija gali būti pakeista, tačiau vadovaujantis teisingumo, teisėtumo, taip pat ir subsidarumo principais, iš esmės įstatymų leidėjas įpareigojamas nekeisti piliečių referendumu priimto Kons-

titucijos teksto. Kitos Seimui atskaitingos institucijos, kurios gali būti steigiamos, kaip nurodyta Konstitucijoje, vadovaujantis įstatymu, turi tik administracinį teisinį statusą, nes jos Konstitucijoje neįvardytos, todėl Seimas, vadovaudamasis Konstitucijos 67 straipsnio 5 punktu, šias institucijas gali steigti arba nesteigti, pertvarkyti ar panaikinti. Įstatymas, ne Konstitucija, apibrėžia minėtų subjektų pagrindinius veiklos principus ir kompetencijų ribas. Įstatymų leidėjas turi diskrecijos laisvę nustatyti ir keisti šių subjektų įgaliojimų masą, tačiau, apibrėžiant šiuos įgaliojimus įstatymu, įstatymų leidėjas turi paisyti Konstitucijos normų ir principų, kurių įstatymais ir kitais teisės aktais negalima praplėsti. Darytina išvada, kad nagrinėjamoju atveju subjektų atskaitingumas Seimui išryškina tik jų teisinio statuso panašumus, tam tikrus vienodus jo elementus – jų vietą ir vaidmenį administracinės teisės sistemoje, šių subjektų sudarymo, veiklos ir atskaitingumo pagrindinius principus, tačiau tai subjektų turimo statuso nesuvienodina. Net ir tuo atveju, jei prielaidos institucijai steigti kildintinos iš Konstitucijos, jų teisinis statusas nėra adekvatus, nes vienu atveju Konstitucijos norma yra imperatyvi, įpareigojanti įstatymų leidėją steigti konkrečias ir atitinkamus įgaliojimus turinčias institucijas, kitu atveju – ši norma yra dispozityvi, suteikianti įstatymų leidėjui teisę elgtis savo nuožiūra – atlikti veiksmus ir įsteigti Konstitucijoje neįvardytas institucijas arba neatlikti veiksmų ir kitų institucijų nesteigti, apsiribojant tik Konstitucijoje įvardytomis. Tai tik dar kartą patvirtina Seimui atskaitingų institucijų teisinio statuso ypatumus ir jų paskirties specifiškumą. Jų teisinis statusas nėra tapatus ir kitų administracinės teisės sistemoje veikiančių subjektų teisinei padėčiai ir įgaliojimams. Pirma, minėtų institucijų steigėjas yra ne vykdomoji valdžia – Vyriausybė, bet įstatymų leidėjas – Seimas, todėl jos nepriskirtinos vykdomosios valdžios institucinei sistemai. Antra, Seimui atskaitingų institucijų teisinį statusą lemia ir šių institucijų vadovų skyrimo tvarka. Seimas, vadovaudamasis Konstitucijos 67 straipsnio 5 punktu, steigdamas įstatymu nustatytas institucijas, skiria ir atleidžia jų vadovus. Trečia, Seimui atskaitingos institucijos yra savarankiški teisinių santykių dalyviai ir administracinės teisės sistemoje veikia savo vardu. Ketvirta, jos yra civilinės teisės subjektai, nes, vadovaudamosi savo kompetencija gina viešąjį visuomenės interesą, kai šį interesą pažeidžia kiti teisinių santykių dalyviai. Penkta, Vyriausybės priimami nutarimai daugeliu atveju, kaip teisingai nurodo A. Andriūškevičius [13, p. 138], joms yra tik rekomendacinio pobūdžio, nes minėtos institucijos nepavaldžios Lietuvos Respublikos Vyriausybei. Šešta, jos vykdo kontrolines funkcijas – prižiūri, kaip valstybės institucijos įgyvendina įstatymus ir kitus teisės aktus. Ir pagrindinis šių institucijų skiriamasis bruožas – jos priima rekomendacinio pobūdžio teisės aktus, tačiau jų privalomumą viešajame sektoriuje gali sankcionuoti tik Seimas, jei, pritardamas kontroliuojančios institucijos pateiktoms rekomendacijoms, priimtų teisės aktą, įpareigojantį vykdomosios valdžios institucijas šias rekomendacijas įgyvendinti. Vadinasi, Seimui atskaitingų institucijų veikla gali būti ypač efektyvi, jei minėtos ins-

titucijos išvadas ir rekomendacijas apie svarbiausius valstybėje ir visuomenėje vykstančius procesus (pvz., įstatymų ar asmens teisių pažeidimus) teiktų Seimui (jei rekomendacijų per nustatytą terminą neįgyvendina viešojo administravimo subjektas), o šis, vykdydamas Vyriausybės ir kitų institucijų veiklos parlamentinę priežiūrą, pareikalautų iš vykdomosios valdžios imtis priemonių padėčiai viešojo administravimo sektoriuje taisyti. Seimui atskaitingų institucijų ir viešojo administravimo subjektų nesaisto nei pavaldumo, nei atskaitingumo ryšiai. Seimui atskaitingos institucijos neturi realių svertų priversti viešojo administravimo subjektus vykdyti jų pateiktas rekomendacijas, todėl šios dažnai taip ir lieka neįgyvendintos. Kas kita yra Seimas, turintis konstitucinius įgaliojimus kontroliuoti vykdomąją valdžią. Nevykdant Seimo reikalavimų, vykdomajai valdžiai gali kilti politinė atsakomybė – Seimas gali inicijuoti interpeliaciją ministrai ar svarstyti parlamente nepasitikėjimo Vyriausybę klausimą. Darytina išvada, kad jei funkcijų turinys ar nustatyti veikimo būdai subjekto veiklą reglamentuojančiuose teisės aktuose neadekvatūs ir neatitinka jo teisinės padėties valstybės valdyme, jam iškeltų tikslų jis negali pasiekti, o patikėtos misijos – negali įgyvendinti. Todėl svarbu ne didinti Seimui atskaitingų institucijų skaičių, bet tobulinti jų veiklos teisinį reguliavimą, kad šios institucijos ypatingos svarbos klausimais surinktą informaciją, išvadas ir rekomendacijas (ypač jei tai susiję su įstatymų ir asmens teisių pažeidimais), kurias per nustatytą terminą neįgyvendina viešojo administravimo subjektai, teiktų Seimui, ir ne pačios siektų efektyviau vykdyti Vyriausybės ir kitų institucijų veiklos parlamentinę priežiūrą, bet tai atlikti padėtų Seimui. Tokia veikla atitiktų Konstitucijoje įtvirtintą valstybės valdymo modelį.

LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMUI ATSKAITINGŲ INSTITUCIJŲ ADMINISTRACINĖ JURISDIKCIJA

Institucijų steigimą, jų funkcijas, kompetenciją, sudarymo tvarką ir teisinę padėtį valstybės valdyme nustato Konstitucija, įstatymai ir kiti teisės aktai. Seimas, siekdamas užtikrinti, kad Konstitucijos normos ir principai realiai veiktų bei sukurti veiksmingą įstatymų įgyvendinimo priežiūros mechanizmą, steigia jam atskaitingas institucijas. Galima diskutuoti dėl esamos Seimui atskaitingų institucijų sistemos, joms suteiktų įgaliojimų masto, tačiau kartu būtina pripažinti, kad tai Seimo konstitucinė prerogatyva. Šiems veiksams atlikti Seimui suteikta diskrecijos laisvė, nors ji suteikiama ir ribojama Konstitucijos. Steigdamas Konstitucijos ir įstatymo nustatytas institucijas, Seimas turi aiškiai apibrėžti jų misiją ir įgaliojimų mastą. „Gretinant vienos institucijos įgaliojimus nustatančias normas su normomis, kuriose įtvirtinti kitų institucijų įgaliojimai, galima aiškiai nubrėžti jų ribas“ [14, p. 73] ir konkretizuoti institucijų kompetencijas bei vykdomos veiklos specifiką. Seimui atskaitingų institucijų specifinis teisinis statusas (specifinė jų steigimo tvarka ir kompetencijos), todėl joms turi būti suteikti jų teisinę padėtį atitinkantys įgaliojimai –

kontroliuoti, kaip valstybės institucijos laikosi įstatymų ir kitų teisės aktų, teikti išvadas ir rekomendacijas Seimui ir/ar kitoms valstybės institucijoms. Joms neturėtų būti priskiriamos vykdomajai valdžiai ar jos institucijoms būdingos veiklos koordinavimo funkcijos. Tokias funkcijas, vadovaudamasis Etninės kultūros valstybinės globos pagrindų įstatymo 5 straipsnio 2 dalimi [15], vykdo Seimui atskaitinga Etninės kultūros globos taryba. Tikslus minėtų subjektų paskirties administracinės teisės sistemoje nustatymas būtų reikšmingas dviem aspektais. Pirma, atsirastų galimybė tiksliai apibrėžti jų kompetencijų ribas, antra, būtų galima nustatyti, kokias funkcijas vykdyti turi būti išimtinė Seimui atskaitingų institucijų kompetencija ir kokios funkcijos joms neturėtų būti priskiriamos, nes jas gali vykdyti tik vykdomosios valdžios institucijos.

Šiuo metu veikia 23 Seimui atskaitingos institucijos, kurias atsižvelgiant į priskirtą priežiūros objektą sąlyginai galima suskirstyti į 4 grupes:

1) *Institucijos, užtikrinančios asmens teisių gynimą* (Seimo kontrolierių įstaiga, Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba, Vaiko teisių apsaugos kontrolierių įstaiga);

2) *Institucijos, užtikrinančios valstybės nacionalinių interesų, politinės sistemos ir visuomenės apsaugą* (Valstybės saugumo departamentas, Specialiųjų tyrimų tarnyba, Lietuvos gyventojų genocido ir rezistencijos tyrimo centras, Vyriausioji rinkimų komisija, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, Nacionalinė sveikatos tarnyba);

3) *Institucijos, vykdančios viešojo administravimo subjektų atskirų veiklos sričių kontrolę* (Valstybės kontrolė, Lietuvos bankas, Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija, Konkurencijos taryba, Privatizavimo komisija, Vertybinių popierių komisija, Ryšių reguliavimo tarnyba);

4) *Institucijos, užtikrinančios nacionalinių ir bendražmogiškųjų vertybių apsaugą* (Lietuvos mokslų taryba, Etninės kultūros globos taryba, Valstybinė kultūros paveldo komisija, Valstybinė lietuvių kalbos komisija, Lietuvos radijo ir televizijos komisija, Spaudos, radijo ir televizijos rėmimo fondas, Žurnalistų etikos inspektoriaus tarnyba).

Svarstyтина, kodėl įstatymų leidėjas yra įsteigęs tiek jam atskaitingų institucijų. Neaišku, kiek jų dar gali būti įsteigta ir ar būtina steigti po atskirą instituciją kiekvienam įstatymui įgyvendinti? Manytina, kad problemos esmė – nenustatyti aiškūs tokių institucijų steigimo kriterijai, o jų veiklos mechanizmas netinkamai sureguliuotas, todėl ir šių institucijų poveikis viešojo administravimo sistemai nėra efektyvus. Teisės aktuose, reguliuojančiuose Seimui atskaitingų institucijų veiklą, paprastai nurodoma tokia minėtų subjektų kompetencija – prižiūrėti, audituoti, kontroliuoti, koordinuoti, vykdyti atskirų sričių monitoringą (stebėseną), teikti ekspertines išvadas ir pasiūlymus, tirti ikiteismine tvarka pareiškėjų skundus ir prašymus dėl žmogaus pažeistų teisių ir laisvių, piliečių diskriminacijos, seksualinio priekabiavimo, taip pat tirti kitus blogo viešojo administravimo atvejus. Nors įstatymų leidėjas šioms institucijoms paveda vyk-

dyti kitų valstybės institucijų veiklos kontrolę, bet funkcijoms atlikti yra suteikiami tik rekomendacijų teikimo viešojo administravimo subjektams svirtai, o tai neefektyvu.

Tikslinga aptarti, kokių sričių kontrolę paprastai vykdo Seimui atskaitingos institucijos? Viena iš svarbiausių valstybės prievolių – užtikrinti pagrindinių asmens teisių ir laisvių apsaugą o prirėkus imtis veiksmų, kai asmens teisės yra pažeidžiamos. Kaip pavyzdį pateiksime skundų, susijusių su žmogaus teisių pažeidimais, nagrinėjimo teisinį reguliavimą.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 73 straipsnyje nurodoma, kad piliečių skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų (išskyrus teisėjus) piktnaudžiavimo ar biurokratizmo tiria Seimo kontrolieriai. Jų įgaliojimus nustato įstatymas. Seimas 2004 m. lapkričio 4 d. priėmė Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimą, papildydamas įstatymo 3 straipsnį nuostata, suteikiančia Seimo kontrolieriams teisę „(...) prižiūrėti, ar valdžios įstaigos vykdo pareigą tinkamai tarnauti žmonėms“ [16]. Tai išplėtė Seimo kontrolierių administracinės jurisdikcijos ribas ir suteikė jiems teisę ne tik tirti asmenų skundus, bet ir prižiūrėti bei vertinti valstybės institucijų pareigūnų veiksmus viešajame administravime. Kaip šios normos praktiškai įgyvendinamos? Neretai, išnagrinėjus piliečių skundus Seimo kontrolierių įstaigoje ir konstatavus asmens teisių pažeidimus, atsiradusius dėl valstybės tarnautojų ar kitų pareigūnų veiksmų ar neveikimo, Seimo kontrolieriai delsia kreiptis į teismą, kad būtų atleisti iš einamų pareigų kalti piktnaudžiaujantys ar biurokatiškai besielgiantys pareigūnai, ir/ar siūlyti prokurorui įstatymų nustatyta tvarka kreiptis į teismą dėl viešojo intereso gynimo, nors tokią jų teisę nustato Seimo kontrolierių įstatymo 19 straipsnio nuostatos [16]. Paprastai apsiribojama tik teikti išvadas ir rekomendacijas institucijoms, tačiau jos nėra privalomos, todėl neužtikrina, kad būtų efektyviai ginamos pažeistos asmens teisės ir teisėti interesai. Tikslinga Seimo kontrolierių veiklą reguliuojančiuose teisės aktuose įtvirtinti nuostatą, įpareigojančią Seimo kontrolierių ypač svarbiais valstybei ir visuomenei klausimais (nustačius įstatymo ir asmens teisių pažeidimus) kreiptis į Seimą, jei Seimo kontrolieriaus rekomendacijų per nustatytą terminą viešojo administravimo subjektas neįvykdė ir jų neįvykdymo teisiškai nepagrindė.

Skundus taip pat tiria Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba (tikslinga teisės aktuose vartoti terminą „teises“, nes galimybės ne tik moterų ir vyrų, bet apskritai kiekvieno iš mūsų yra skirtingos – autorės pastaba), tirianti pareiškėjų prašymus ir skundus dėl tiesioginės ar netiesioginės diskriminacijos ir seksualinio priekabiavimo, dėl tiesioginės ar netiesioginės diskriminacijos dėl amžiaus, lytinės orientacijos, negalios, rasės ar etninės priklausomybės, religijos ar šitikinimų [17]. Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga užtikrina, kad būtų laikomasi Lietuvos Respublikos pasirašytų tarptautinių sutarčių, Konstitucijos, Vaiko teisių apsaugos pagrindų įstatymo nuostatų, numatančių būdus ir priemones kovoti su vaiko teisių pažeidimais [18]. Kaip atkreipia dėmesį prof. dr. Algimantas Urmonas, „(...) tiek Moterų

ir vyrų lygių galimybių ombudsmeno, tiek Vaiko teisių apsaugos ombudsmeno (dabar – Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba ir Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga – autorės pastaba) tyrimo sritis neapsiriboja vien tik valstybės tarnautojų veiklos tyrimu. Kadangi neretai lygias vyrų ir moterų galimybes pažeidžia darbiniai santykiai, o vaiko teisės pažeidžiamos netgi šeimoje, šių specializuotų ombudsmenų veiklą reglamentuojantys įstatymai numatė galimybę tirti ne tik valstybės ir savivaldybių pareigūnų netinkamą veiklą, bet ir kontroliuoti privačių įmonių, nevyriausybių institucijų bei organizacijų ir netgi privačių asmenų veiklą, dėl kurios gali būti pažeidžiamos žmogaus teisės ir jo teisėti interesai“ [19, p. 93–94].

Institucijų gali būti vienodas ar skirtingas teisinis statusas ir veiklos valdymo lygis gali būti toks pat ar skirtingas, o jų pagrindinė veiklos sritis gali iš esmės nesiskirti (pvz., skundų dėl asmens pažeistų teisių nagrinėjimas administracine ar ikiteismine tvarka), tačiau tuo atveju būtina užtikrinti, kad institucijų įgaliojimai atitiktų institucijos teisinę padėtį ir jos paskirtį administracinės teisės sistemoje, kad būtų nustatytos aiškios kompetencijų ribos tarp viešąjį administravimą vykdančių ir jų veiklą kontroliuojančių institucijų. Konkretinti subjektų įgaliojimus yra viena iš valstybinio valdymo kryptų, tačiau išvelgtinos ir kitos tendencijos. Viešajame sektoriuje daugėja vykdomajai valdžiai nepavaldžių administracinės teisės subjektų, turinčių įgaliojimus jame veikti savo vardu, atstovaujant viešajam visuomenės interesui. Tokie institucinės kompetencijos persiskirstymai teisės teoretikų vertinami skirtingai. Manoma, kad didėjantis viešajame sektoriuje vykdomajai valdžiai nepavaldžių institucijų skaičius trukdo Vyriausybei efektyviai veikti, įgyvendinant įstatymus ir kitus teisės aktus. Taip pat pastebima, kad griežta ministerijų sistema nepajėgi rasti adekvataus ypač aktualių visuomenės problemų sprendimo, todėl daugelyje pasaulio šalių kuriamos specialios autonominės institucijos savarankiškai vykdyti tam tikras funkcijas ir spręsti konkrečius klausimus [20, p. 58]. Pavyzdžiui, JAV tuo tikslu steigiamos nepriklausomos agentūros (*Independent agencies*). Jos yra savarankiški teisinių santykių subjektai, tiesiogiai pavaldūs ne Prezidentui, bet Kongresui. Joms suteikti vykdomieji, tvarkomieji ir teisėkūros įgaliojimai. Be to, jos turi teisę vykdyti ir kvaziteisines funkcijas – tirti ir priimti sprendimus teisiniuose administraciniuose ginčiuose, susijusius su privačių asmenų teisėmis ir pareigomis. Panašius įgaliojimus turi Seimo kontrolierių ir Lygių galimybių kontrolierių įstaigos bei Vaiko teisių apsaugos tarnyba. Užsienio mokslininkai mano, kad pagrindinės priežastys nepriklausomoms žinyboms kurtis – tai būtinybė užtikrinti nuo tiesioginės politinės įtakos nepriklausomą socialinių-kultūrinių paslaugų teikimą, ūkio sektoriaus valdymą, technologinių paslaugų gyventojams teikimą bei laisvų profesijų – teisininkų, gydytojų ir kitų specialistų veiklos reguliavimą [21 p. 225]. Darytina prielaida, kad valdymo sistemos decentralizavimas, steigiant Vyriausybei nepavaldžias institucijas, nors ir žymi valdymo sistemos demokratizavimą, tačiau kartu iškelia klausimą, ar vyk-

domajai valdžiai nepavaldžių ir greta kitų administracinės teisės subjektų veikiančių institucijų veikla (kai įstatymų leidėjas jam pavaldiems subjektams suteikia ir viešojo administravimo funkcijas) gali būti nepriklausoma nuo Vyriausybės, turinčios konstitucinius įgaliojimus savarankiškai organizuoti vykdomosios valdžios institucinę sistemą parlamento priimtiems įstatymams įgyvendinti? Ar ši įstatymų leidėjo intervencija į Vyriausybės veiklos diskrecijos lauką nepažeidžia valdžių atskyrimo principo?

Kitų valstybių patirtis (tiek anglosaksų, tiek kontinentinės teisės), pavyzdžiui, Anglijos, JAV, Prancūzijos, Švedijos ir kt., rodo, kad motyvai naujai institucijai įsteigti turi būti pakankamai svarūs, įrodantys didesnę valdymo efektyvumą bei ekonominę naudą tenkinant valstybės nacionalinius interesus ir visuomenės poreikius. Turi būti aiškiai apibrėžta išimtinė steigiamos institucijos kompetencija, nedubliuojant kitų valstybės valdyme dalyvaujančių institucijų funkcijų. Taip pat turi būti sudaromos galimybės naujai steigiamam subjektui pasinaudoti valstybės turtu ir ištekliais institucijos misijai ir tikslams pasiekti. Taigi kitų valstybių patirtis rodo, kad naujo subjekto steigimas turi būti pagrįstas teise, visuomenės poreikiais ir valstybės interesais, gerai apgalvotas, jam turi būti suteikta išimtinė kompetencija spręsti konkrečius, visuomenės keliamus ir jai aktualius klausimus, kurių operatyviai negali išspręsti kiti viešojo administravimo subjektai. Taigi turi būti aiškiai nustatytas naujai steigiamos institucijos teisinis statusas, o jos administracinė jurisdikcija – griežtai apibrėžta. Vadinasi, ir Seimas, steigdamas sau atskaitingus administracinės teisės subjektus kontrolinėms funkcijoms vykdyti, turi nustatyti jų teisinę padėtį ir veiklos specifiką atitinkančius įgaliojimus ir nepriskirti jiems vykdomajai valdžiai ar viešojo administravimo institucijoms būdingų funkcijų.

IŠVADOS

1. Seimui atskaitingos institucijos nepriskirtinos įstatymų leidžiamosios valdžios ir parlamentinės priežiūros institutui, nes pagal Konstituciją tik Lietuvos Respublikos Seimas gali leisti įstatymus ir prižiūrėti Vyriausybės veiklą. Jų paskirtis – sudaryti Seimui galimybę efektyviau vykdyti konstitucinę parlamentinės priežiūros funkciją, kuriai įgyvendinti Seimas privalo turėti objektyvią informaciją apie valstybėje ir visuomenėje vykstančius procesus. Šią informaciją jis gali surinkti pats (per jo struktūrinius padalinius – komitetus ar komisijas) arba tai gali atlikti Konstitucijos ar įstatymo nustatytos (šiuo atveju – Seimui atskaitingos) institucijos.

2. Seimui atskaitingų institucijų paskirties specifika pasireiškia tuo, kad, turėdamas Konstitucijos ir/ar įstatymo nustatytus įgaliojimus, jos (skirtingai nei Seimo komitetai ir komisijos) viešajame sektoriuje veikia savo vardu kaip savarankiški teisinių santykių subjektai ir vykdo išimtinai joms patikėtą misiją – atlieka valstybės institucijų veiklos kontrolę, prižiūredamos, kaip yra įgyvendinami įstatymai ir kiti teisės aktai, teikia Seimui ir

kitoms valstybės institucijoms informaciją, išvadas ir rekomendacijas.

3. Seimui atskaitingų institucijų teisinis statusas nėra vienodas – vienos jų turi konstitucinį teisinį statusą, nes prielaidos joms atsirasti, pagrindiniai šių subjektų veiklos principai ir esminiai jų statuso momentai įtvirtinti Konstitucijoje. Kitų statusas tik administracinis teisinis, nes Konstitucijoje jos nėra įvardytos. Seimas, vadovaudamasis Konstitucijos 67 straipsnio 5 punktu, šias institucijas gali steigti arba nesteigti, pertvarkyti ar panaikinti, nes įstatymas, o ne Konstitucija apibrėžia minėtų subjektų pagrindinius veiklos principus ir įgaliojimų ribas. Institucijų atskaitingumas Seimui išryškina tik tam tikrus jų teisinio statuso panašumus (institucijų sudarymo, veiklos ir atskaitingumo pagrindinius principus), tačiau tai minėtų subjektų teisinio statuso nesuvienodina.

4. Seimui atskaitingų institucijų teisinė padėtis nėra tapati ir kitų administracinės teisės (t. y. viešojo administravimo) subjektų teisei padėčiai. Jas Konstitucijos ir įstatymo nustatyta tvarka steigia, jų vadovus skiria ir atleidžia ne Vyriausybė, o Seimas. Jos viešajame sektoriuje veikia savo vardu, gindamos viešąjį visuomenės interesą, kai šį interesą pažeidžia kiti teisinių santykių dalyviai. Vyriausybės priimami nutarimai šioms institucijoms yra tik rekomendacinio pobūdžio, nes jos nėra Vyriausybei pavaldžios. Jos vykdo kontrolines funkcijas, prižiūredamos, kaip valstybės institucijos įgyvendina įstatymus ir kitus teisės aktus, teikia informaciją, išvadas ir rekomendacijas Seimui ir/ar kitoms valstybės institucijoms.

5. Tikslinga nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kad Seimui atskaitingos institucijos ne pačios siektų užtikrinti įstatymų įgyvendinimo kontrolę (pvz., bylinėtusi teisme su kitomis institucijomis dėl pažeistų asmens teisių), bet padėtų Seimui efektyviau vykdyti Vyriausybės ir kitų institucijų veiklos parlamentinę priežiūrą – teiktų Seimui rekomendacijas dėl įstatymų ar asmens teisių pažeidimų pašalinimo (pvz., kai jų per nustatytą terminą neįgyvendina viešojo administravimo subjektai), kurių privalomumą prireikus sankcionuotų Seimas, priimdamas teisės aktą, įpareigojantį vykdomosios valdžios institucijas šias rekomendacijas įgyvendinti. Tokia institucijų veikla atitiktų Konstitucijoje įtvirtintą valstybės valdymo modelį ir garantuotą efektyvią Vyriausybės ir kitų institucijų veiklos parlamentinę priežiūrą. Kartu tai atvertų galimybę nubrėžti aiškia kompetencijų takoskyrą tarp viešąjį administravimą vykdančių ir šį administravimą kontroliuojančių institucijų.

LITERATŪRA

1. Arlauskas, S. 2004. *Turiningieji teisės pagrindai. Pagrindinių subjektinių teisių teorijos matmenys*. Vilnius, 2004.
2. Minon, H. 2003. *Transition democratique et choix constitutionnel. Le processus constitutionnel, instrument pour la transition démocratique*, Strasbourg: Les éditions du Conseil l'Europe, 1994. Iš: Jarašiūnas, E. *Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teisimas*. Vilnius, 2003.

3. *Lietuvos Respublikos Konstitucija*. Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimas, 1996.
4. Kūris, E. 2002. Koordinaciniai ir determinaciniai konstituciniai principai (1). *Jurisprudencija*, 2002, t. 26(18).
5. Kalesnykas, R. 2005. V skyrius. 2.4.1. Semo kontrolieriai ir jų administracinis teisinis statusas. Iš: Bakaveckas, A.; Dziegoraitis, A.; Dziegoraitienė, A. ir kt. *Lietuvos administracinė teisė bendroji dalis*. Vilnius, 2005.
6. Lietuvos Respublikos Seimo statutas. *Žin.* 1994, nr. 5-97; 1999, nr. 5-971.
7. Lietuvos Respublikos Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymas. *Žin.* 1999, nr. 33-943.
8. Lietuvos Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 21 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. balandžio 4 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto 73 straipsnio 3 dalies (1998 m. gruodžio 22 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos konstitucijai“ motyvuojamosios dalies II skyriaus 6.3 punkto nuostatos išaiškinimo“. www.Irkt.lt/dokumentai/2006/s061121.htm [žiūrėta 2007 06 04].
9. Šileikis, E. 2005. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius, 2005.
10. *Dabartinės lietuvių kalbos žodynas*. Vilnius: Mokslų ir enciklopedijos leidykla, 2000.
11. Vaišvila, A. 2000. *Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje*. Vilnius: Litimo, 2000.
12. Katkus, A. 2004. *Valstybės kontrolė*. Vilnius, 2004.
13. Andruškevičius, A. 2004. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius, 2004.
14. Jarašiūnas, E. 2003. *Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas*. Vilnius, 2003.
15. Lietuvos Respublikos etninės kultūros valstybinės globos pagrindų įstatymas. *Žin.*, 1999, nr. 82-2414.
16. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas. *Žin.* 1998, nr. 110-3024; *Žin.* 2004, nr. 170-6238.
17. Lietuvos Respublikos lygių galimybių įstatymas. *Žin.* 2003, nr. 114-5115.
18. Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos pagrindų įstatymas. *Žin.* 1996, Nr. 33-807.
19. Urmonas, A.; Pranevičienė, B. 2002. Ombudsmeno instituto genezė ir raidos perspektyvos. *Jurisprudencija*, 2002, t. 26(16).
20. *Административное право зарубежных стран*: Учебник. Под ред. А. Козырина и М. А. Шатиной. Москва: Спарк, 2003.
21. Alder, J. 1989. *Constitutional and Administrative Law*. 1989.

THE FUNCTION OF THE INSTITUTIONS ACCOUNTABLE TO THE SEIMAS OF THE REPUBLIC OF LITHUANIA

Virginija Kondratienė*
Mykolas Romeris University

Summary

The article analyses the mission of the institutions accountable to the Seimas of the Republic of Lithuania in administration of the state. The study attempts to reveal the peculiarities of their legal status, the content of powers and the bound-

daries of the administrative jurisdiction of the institutions accountable to the Seimas, highlight the specific features of their activities, determine the essential differences in the legal status and authority of the institutions accountable to the Seimas and the divisions of the Seimas – committees and commissions, and to answer the question whether the institutions accountable to the Seimas are able to perform the functions typical of the subjects of public administration.

The institutions accountable to the Seimas cannot be ascribed to the legislative power or the parliamentary supervisory authority since, according to the Constitution, only the Seimas of the Republic of Lithuania is eligible to adopt law acts and supervise the activities of the Government. Their mission is to provide possibilities to the Seimas to more effectively execute the parliamentary supervisory function the implementation of which requires objective information about the processes taking place in the state and society. The specificity of the institutions accountable to the Seimas is manifested through the fact that in possession of the powers laid down in the Constitution and/or law they act in public sector as independent subjects of the legal relations and implement the mission exceptionally entrusted to them, i.e. they perform the control of the activities of the state institutions by supervising the implementation of the law and other legal acts, and provide recommendations to the Seimas and/or other institutions. The status of the institutions accountable to the Seimas is inadequate, since the major principles of their activities and powers of some of them are defined by both the Constitution and the law, while those of others by law alone. The legal status of the institutions accountable to the Seimas is not equal to that of other subjects of administrative law as, by the Constitution and law, they are established and their leaders are appointed and dismissed by the Seimas, not by the Government. In the public sector they act in their own name, defending the public interest when it is violated by other participants of the legal relation. These institutions perform the controlling function through supervision of how the state institutions enforce the law and other legal acts, and submit to the Seimas and/or other state institutions information, conclusions and recommendations. The institutions accountable to the Seimas should present to the Seimas recommendations on ways to eliminate the violation of law or personal rights (when it is not done within a set period of time by the subjects of public administration), which would have a binding character. This kind of functioning of the institutions would correspond to the model of the administration of the state consolidated in the Constitution and ensure effective parliamentary supervision of the Government and other institutions. This would also allow defining a clear dividing line between the competences of the institutions executing public administration and those in control of this administration.

Keywords: subjects of administrative law, institutions accountable to the Seimas, legal status, administrative jurisdiction, legislative regulation, the principles of law, constitutional discretion, governance of the state, subsidiary action.

* Phd of the Law Faculty on the Executive Law and Process of the Mykolas Romeris University.