

## SEIMO KONTROLIERIAI KAIP VIENA IŠ LIETUVOS RESPUBLIKOS KONSTITUCIJOJE ĮTVIRTINTŲ ŽMOGAUS TEISIŲ GYNIMO INSTITUCIJŲ\*

**Gediminas Dalinkevičius**

Lietuvos Respublikos Seimo Žmogaus teisių komiteto pirmininkas

Žmogui įprasta suvokti ir įprasminti savo būtį laiko atkarpoje. Įvykių datos, jubiliejai verčia pažvelgti į sukurtas vertybes, įgyvendintas galimybes, taip pat į nukeliavusias nebūtin vizijas, viltis. Praėjęs dešimtmetis padovanojo mums tai, ko troško lietuvių tauta išreikšdama savo valią ir priimdama 1992 metais šalies pagrindinį įstatymą – Lietuvos Respublikos Konstituciją. Taigi turėjome galimybę siekti, kaip teigiama Konstitucijos preambulėje, atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės. Antra vertus, kaip taikliai pastebi dr. Karolis Jovaiša Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaro pratarėje „*Gerai parašyta Konstitucija – labai svarus ir ištisus žodžio „aukščiausiasis“ prasmę atitinkantis valstybės įstatymas. Tačiau vis dėl to ne šis įstatymas lemia tai, kad valstybė, pasiskelbusi demokratine, socialiai orientuota rinkos ekonomikos valstybe, tokia ir būtų. Konstitucijos žodžiuose ir prasmėse nėra nieko magiška, kas priverstų juos savaime materializuotis tikrovėje. Veiksminga yra ne pati konstitucija, bet konstitucinė sistema, užtikrinanti jos nuostatų įgyvendinimą*“.

XXI amžius Lietuvos valstybei ir jos piliečiams meta nepaprastus gyvenimo greičio, naujai suvokiamo tautų integralumo iššūkius. Ši problemų lavina, užgriuvusi žmogų jo kasdienybėje, išskėlė ir sprendimų būtinybę. Tad visai suprantama, kad šiandien mes esame liudininkai ir veikėjai proceso, kai mūsų valstybės gyventojai: piliečiai ir ne piliečiai, kildinantys save iš Lietuvių tautos nacionalinių ir pilietinių požymių, tikisi, kad asmens saugumą užtikrins būtent įgyvendinama valstybinė konstitucinė sistema. Mes visi vis labiau suvokiame save kaip bendrųjų žmogaus teisių ir laisvių turėtojus, imame aktyviau reikalauti, kad valdžia užtikrintų šias teises ir laisves.

Prigimtinių žmogaus teisių doktrina teigia, kad žmogaus teisės ir laisvės atsiranda ne valstybės valia, bet žmogus jas įgyja gimdamas, jos yra neatskiriamos nuo asmens ir nesieja jo nei su teritorija, nei su tauta. Dr. Egidijus Jarašiūnas Konstitucijos 18 straipsnio Komentare sako: „*Konstitucijoje tiesiogiai įtvirtinus žmogaus teisių ir laisvių prigimtinių esmę, bet koks žmogaus teisių ir laisvių aiškinimas galimas tik pripažįstant jų prigimtinių pobūdį, t. y. prigimtinių teisių tapo pozityviosios dalimi. Tai yra konstitucinis pagrindas žmogaus teisių ir laisvių traktuoti kaip pirminį ir svarbiausią pradą, vertybių skalėje užimančią aukščiausią vietą*“.

Galima teigti, kad ši konstitucinė nuostata dėl pagrindinių žmogaus teisių ir laisvių pobūdžio yra ir viena esminių Lietuvos Respublikos demokratinėje konstitucinėje santvarkoje. Žmogaus teisių pripažinimas ir jų konstatavimas yra vienas svarbiausių teisinės valstybės bruožų. LR teisinė sistema grindžiama tuo, kad Konstitucijai neturi prieštarauti joks įstatymas ar kitas teisės aktas. Konstitucinis Teismas savo 1995 m. sausio 24 d. išvadoje „Dėl Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 4, 5, 9, 14 straipsnių ir jos 4 protokolo 2 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ pabrėžia, jog konstitucijos vientisumas pirmiausia reiškia tai, kad konstitucinės nuostatos yra susijusius ne tik formaliai pagal konstitucijos normų išdėstymo struktūrą, bet ir pagal savo turinį. Šis normų vientisumas reiškia, kad tiek Konstitucijos preambulė, tiek jos skirsniai bei straipsniai sudaro prasmingą Konstitucijos visumą. Konstitucijos, kaip vientiso ir tiesiogiai taikomo akto, prasmės reikšmingumas yra išskirtinis tada, kai vertinamos žmogaus nuostatos dėl teisių ir laisvių. Todėl galime teigti, kad visoms žmogaus teisėms (t. y. pilietinėms, politinėms, socialinėms, ekonominėms ir kultūrinėms), išdėstytoms Konstitucijos 2, 3, ir 4 skyriuose, Konstitucija yra

\* Konferencijos pranešimas.

tiesiogiai taikomas aktas, ir kiekvienas savo teises gali gintis remdamasis Konstitucija. Taigi tiesioginio taikymo principas galioja visoms Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įvardintoms teisėms ir laisvėms. Antra vertus, pasak dr. Karolio Jovaišos, „Konstitucija yra gyvas įstatymas tik tada, kai ji turi sąlyčio taškų su realiu gyvenimu, o jos nuostatomis įgyvendinti yra sukurtas sudėtingas teisinių priemonių ir procedūrų kompleksas. Valstybė turi būti pajėgi fiziškai garantuoti Konstitucijoje skelbiamas teises. Tai siejasi ir su visuotine taisykle *ubi ius ibi remedium* – jeigu įstatymas suteikia teisę, jis duoda ir priemonę jai apginti. Jeigu ne, ritualiniai užkeikimai, kalbantys apie žmogaus teises ir laisves, kaip aukščiausias socialines vertybes, apie jų prioriteto prieš valstybę interesus tėra tik šamanizmo inkliuzas modernioje visuomenėje. Taigi Lietuvos valdžia įpareigota rūpintis visais mechanizmais, užtikrinančiais, kad būtų įgyvendinamas konstitucinis principas: „valdžia tarnauja žmogui“.

Specifinė žmogaus teisių apsaugos sritis yra valstybės vykdomas žmogaus teisių gynimas visuomenės santykiuose su valdžios įstaigomis. Šiuo atveju kalbame apie sudėtingą dalyką: apie valdžios sugebėjimą kontroliuoti pačią save. Tam, kad tokia kontrolė būtų įmanoma, mūsų šalies, kaip ir kitų demokratiškas valstybių, Konstitucijoje yra įtvirtinti valdžių padalijimo ir teismo nepriklausomumo nuo kitų pareigūnų, taip pat nuo politikų principai.

Pagal Konstituciją žmogus gali apskųsti teismui bet kurios valdžios įstaigos veiksmus. Kad žmonių skundai dėl pareigūnų veiksmų būtų nagrinėjami kvalifikuotiau ir sparčiau, mūsų šalyje veikia specialūs administraciniai teismai. Siekiant sudaryti sąlygas iki teismo pačiai valdžiai išspręsti ginčus sukurtos administracinių ginčų komisijos.

Nacionalinę žmogaus teisių apsaugos sistemą sudaro valdžios įstaigos ir nevyriausybinės organizacijos. Pastarųjų įtaka dar nėra pakankama, todėl visokeriopa skatintina. Valstybinę žmogaus teisių apsaugą vykdo teismai, kontrolės institucijos (Seimo kontrolierių įstaiga, Vaiko teisių apsaugos bei Moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos, Nacionalinė vartotojų teisių taryba, kai kurios kitos kontrolės tarnybos) policija ir kitos teisėsaugos institucijos.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 73 straipsnyje numatyta, kad piliečių skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų (išskyrus teisėjus) piktnaudžiavimo ir biurokratizmo tiria Seimo kontrolieriai. Jie turi teisę siūlyti teismui kaltus pareigūnus atleisti iš užimamų pareigų. Seimo kontrolierių įgaliojimus nustato įstatymas. Šio Konstitucijos straipsnio 3 dalyje nurodoma, kad prireikus Seimas steigia ir kitas kontrolės institucijas, kurių sistemą ir įgaliojimus nustato įstatymas.

Toks konstitucinis reguliavimas lėmė, kad turime ne vieną, bet kelis Seimo kontrolierius, kad be Seimo kontrolierių, turime ir kitas kontrolierių institucijas. Konstitucijos 73 straipsnyje Seimo kontrolierių kompetencija įvardijama konkrečiai, tai yra nėra pakankamai plati, neapima žmogaus teisių pažeidimų kitose srityse. Dėl šios priežasties buvo įsteigtos dar dvi kontrolės institucijos – Moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolieriaus ir Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus institucijos. Jų kompetencija šiose konkrečiose srityse yra daug platesnė ir apima ne tik santykius, kylančius dėl netinkamų funkcijų vykdymo.

Seimo kontrolierių institucija buvo įkurta 1994 m. vykdant Konstitucijos 73 straipsnio nuostatas. Buvo įsteigtos 5 Seimo kontrolierių pareigybės. 1994 m. sausio 11 d. buvo priimtas Seimo kontrolierių įstatymas, kuris 1998 m. buvo pakeistas priimant naują įstatymą ir jame šiek tiek praplečiant Seimo kontrolierių įgaliojimus, pakoreguojant terminus, pakeičiant kai kurias socialines garantijas.

1998 m. Seimo kontrolierių įstatymas nustato Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių veiklos teisinius pagrindus, taip pat Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos organizacinę struktūrą ir įgaliojimus. Kiekvienas pilietis turi teisę pateikti Seimo kontrolieriui skundą dėl valstybės ar savivaldybės institucijos, priskirtos kontrolieriaus kompetencijai, pareigūno piktnaudžiavimo ar biurokratizmo.

Gerai suprantama, kad piktnaudžiavimas ir biurokratizmas yra pavojingi reiškiniai. Jeigu už juos nebaudžiama, tai sudaro korupcijos prielaidas.

Seimo kontrolierių įstatymo 2 straipsnyje nurodyta, kad **piktnaudžiavimas** – tokie pareigūno veiksmai ar neveikimas, kai tarnybinė padėtis naudojama ne tarnybos interesais arba ne pagal įstatymus bei kitus teisės aktus, arba savanaudiškais tikslais (neteisėtai pasi-

savinamas ar kitiems perleidžiamas svetimas turtas, lėšos ir t. t.) arba dėl kitokių asmeninių paskatų (keršto, pavydo, karjerizmo, neteisėtų paslaugų teikimo ir t. t.), taip pat tokie pareigūno veiksmai, kai viršijami suteikti įgaliojimai ar savivaliaujama. **Biurokratizmas** – tokia pareigūno veikla, kai užuot sprendus reikalus iš esmės laikomasi nereikalingų ar išgalvotų formalumų, nepagrįstai atsisakoma spręsti žinyboms pavaldžius dalykus, vilkinama priimti sprendimus ar atlikti savo pareigas bei kitaip blogai ar netinkamai valdoma (atsisakoma informuoti asmenį apie jo teises, sąmoningai pateikiamas klaidinantis ar netinkamas patarimas ir t. t.). Biurokratizmu taip pat laikomas toks pareigūnų darbas, kai nevykdomi arba blogai vykdomi įstatymai ar kiti teisės aktai. Beveik visi piktnaudžiavimo ir biurokratizmo požymiai, apibrėžti Seimo kontrolierių įstatyme, yra išvardinti ir Baudžiamajame kodekse.

Seimo kontrolieriai tiria piliečių skundus dėl valdžios, valdymo, savivaldos, karinių bei joms prilygintų institucijų pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo. Karinėms institucijoms prilyginamos Krašto apsaugos ministerija, Vidaus reikalų ministerija, Valstybės saugumo departamentas ir jiems pavaldžios institucijos.

Seimo kontrolieriai netiria Respublikos Prezidento, Seimo narių, ministro pirmininko, Vyriausybės (kaip kolegialios institucijos), valstybės kontrolieriaus ir Konstitucinio Teismo ir kitų teismų teisėjų veiklos, vietos savivaldybių tarybų (kaip kolegialių institucijų) veiklos, taip pat prokurorų, tardytojų ir kvotėjų procesinių sprendimų teisėtumo ir pagrįstumo. Seimo kontrolieriai netiria skundų, kylančių iš darbo teisinių santykių, skundų, kuriuos turi nagrinėti teismas, taip pat netikrina teismų priimtų sprendimų, nuosprendžių ir sutarčių pagrįstumo ir teisėtumo. Pažvelkime į Seimo kontrolierių darbus 2001 metais.

2001 metais gauta 1913 piliečių skundų, tai yra 599 arba 45,5 proc. daugiau negu 2000 metais.

Per 2001 metus Seimo kontrolieriai išnagrinėjo 1559 piliečių skundus. Skundai, pripažinti pagrįstais ir kurių pagrindu buvo atlikti pareigūnų veiksmų tyrimai bei dėl pareigūnų veiksmų priimti sprendimai, sudarė 42,4 proc. (661 skundas). Skundai, kuriuose nenumatyta pareigūnų veiklos piktnaudžiavimo ar biurokratizmo atveju, buvo atmesti, tai sudarė 29,7 proc. (464 skundai). Skundai, dėl kurių nepriimti sprendimai, vertinantys pareigūnų veiksmus, tai yra gražinti nenagrinėti, iš esmės, sudarė 27,9 proc. (434 skundai).

2001 metais, palyginti su 2000 metais, valdžios, valdymo, savivaldos ir kitų institucijų pareigūnų veikloje piktnaudžiavimo ar biurokratizmo atvejų nesumažėjo.

Visų iš esmės išnagrinėtų skundų pagrindu Seimo kontrolieriai 2001 metais priėmė 1477 sprendimus. Didžiąją dalį jų sudarė sprendimai, kuriuose pareigūnais buvo įpareigoti atkreipti dėmesį į aplaidumą darbe – 39,9 proc. (592) bei siūlymai pareigūnams atlikti konkrečius darbus – 36,9 proc. (543). Tokių sprendimų 2001 metais buvo priimta 76,8 proc. (1135). Sprendimai, kuriuose pareigūnams buvo siūlomos drausminės nuobaudos 2001 metais sudarė 5,5 proc. (82). Be to, buvo priimti sprendimai perduoti medžiagą tardymo organams, pareikšti ieškinį teisme. Tokių sprendimų 2001 metais buvo priimta atitinkamai 21 ir 6.

2001 metais buvo priimti sprendimai informuoti Seimą ir Vyriausybę apie įstatymų prieštaravimus, trūkumus ir jų pažeidimus, siūlymai savivaldybėms panaikinti arba priimti naujus sprendimus.

43 proc. visų Seimo kontrolierių rekomendacijų įvykdytos, 4 proc. įvykdytos iš dalies, o 5 proc. – neįvykdytos. Pažymėtina, kad pareigūnais ne visada informuoja Seimo kontrolierius, nors ir pasinaudoja jų siūlymais. Patys Seimo kontrolieriai pareigūnų atsakymų laukia ir sprendimų vykdymą kontroliuoja tik reikšmingesniais atvejais, kadangi skundų gaunama labai daug. Dažniausiai apie neįvykdytus Seimo kontrolierių sprendimus informuoja patys piliečiai, kai kreipiasi pakartotinai į įstaigą tuo pačiu klausimu. Reikia pažymėti, kad tokių atvejų nėra daug.

Iš neįvykdytų siūlymų išsiskiria rekomendacijos skirti drausminės nuobaudas – dažnai nusižengę pareigūnais jau nėra tų pareigū arba būna suėjęs skirtųjų nuobaudų senaties terminas.

Nemažą dalį neįvykdytų sprendimų sudaro siūlymai atlikti konkrečius darbus, tai yra, kai pareigūnais įpareigojami per tam tikrą laikotarpį išspręsti piliečiams rūpimus klausimus

įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka. Paprastai tokių rekomendacijų nevykdymą lemia išsiplėtoję teisminiai ginčai, kai nepasiekiamas geranoriškas piliečių susitarimas, o savivaldybėse – lėšų konkrečioms darbams atlikti trūkumas.

Kokias išvadas norėtusi padaryti pranešimo pabaigoje? Pirma, kad dar labai daug žmonių valstybines įstaigas laiko biurokратиškoms ir piktnaudžiaujančiomis. Matydami piliečių skundų skaičiaus didėjimą galime konstatuoti ir tai, kad Lietuvos piliečiai pripažįsta bei įsisąmonina Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos veiklą šalyje. Taigi pabrėždami Lietuvos Respublikos Konstitucijos, kaip vientiso ir tiesiogiai taikomo visų žmogaus teisių atžvilgiu akto, reikšmę ginant žmogaus teises kartu matome ir Seimo kontrolierių vykdomos misijos svarbą. Taigi šios įstaigos veikla yra būtina ir skatintina, jos Konstitucinę paskirtį regime, kai nuo dviejų valdžios pareigūnų ydų – piktnaudžiavimo ir biurokratizmo – ginamos žmogaus teisės ir orumas.

Antra, iš Seimo kontrolierių įstaigos darbo apžvalgos nematyti, kad išnaudojamos visos Seimo kontrolierių veiklos įstatymo suteiktos galimybės. Reiktų vykdyti ir ieškinio teikimo Teismui teisę, reikalaujant pareigūnų atleidimo iš darbo bausmės. Pagal skundų gausą ir jų daugėjimą logika diktuoja atsakymą, kad Lietuvoje yra to nusipelnusių pareigūnų. Labai svarbus ir ieškinių reikalaujant atlyginti žalą teikimas Teismui.

Trečia, svarstyтина nuostata, ar nereiktų praplėsti Seimo kontrolierių įgaliojimus, įgalinant tirti skundus, kylančius iš darbo teisinių santykių. Šioje visuomenės veiklos srityje kyla daug ginčų, konfliktų, o jų sprendimai labai vangūs. Seimo kontrolierių įgaliojimų išplėtimas šia nuostata pilniau aprėptų žmogaus teisių gynimą konstitucine prasme.

O pabaigoje paminėsiu tai, kuo ištis verta didžiutis. Šiame pranešime nebuvo minėta Seimo kontrolierių įstaigos tarptautinė veikla Europos ir pasaulio Ombudsmenų bendrijoje. Noriu konstatuoti, kad ši veikla labai pozityvi, plati ir įspūdinga. Jos vertė ištis peržengia ekspertinės vertės matą ir iš esmės tarnauja mūsų Lietuvos valstybės, kaip progresyvios Europos bei Pasaulio valstybės, įvaizdžiui.

