

SEIMO KONTROLIERIŲ TEISINIS STATUSAS

Doktorantė Saulė Vidrinskaitė

Lietuvos teisės universitetas, Teisės fakultetas, Konstitucinės teisės katedra
Ateities g. 20, 2057 Vilnius
Telefonas 71 45 46
Elektroninis paštas ktk@ltu.lt

Pateikta 2001 m. sausio 12 d.

Parengta spausdinti 2001 m. gruodžio 21 d.

*Recenzavo Lietuvos teisės universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės teisės katedros vedėja
prof. dr. **Toma Birmontienė** ir Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Civilinės teisės ir proceso katedros
docentas dr. **Algirdas Taminskas***

S a n t r a u k a

Demokratinėje valstybėje svarbu vienokiomis ar kitokiomis priemonėmis užtikrinti tinkamą valdžios elgesį su piliečiais. Seimo kontrolieriai – tai Seimo, kaip įstatymų leidžiamosios valdžios ir parlamentinę kontrolę vykdančios institucijos, skiriami pareigūnai, kurių pagrindinė užduotis – tirti skundus dėl valstybės tarnautojų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo. Tokia institucija pasaulyje žinoma parlamento ombudsmeno vardu. Šios institucijos teisinio statuso specifiką bandoma atskleisti per Seimo kontrolierių santykius su valstybės valdžią vykdančiomis institucijomis. Nagrinėdami, kaip Seimo kontrolieriai vykdo įgaliojimus, galime išvelgti mėginimų vykdyti teismo funkcijas, nors įstatymai tokios galios jiems nesuteikia. Neveiksmingai Seimo kontrolieriai naudojami ir įstatymo jiems suteikta galia savo iniciatyva pradėti tyrimą. Seimo kontrolierių priimami sprendimai yra rekomendacinio pobūdžio, tačiau galimybė gauti visą (net valstybės paslaptimi laikomą) informaciją nesumenkina jų teisinės padėties, todėl įdomūs Seimo kontrolierių bei žiniasklaidos santykiai. Teisė pareikšti ieškinį teisme dėl moralinių arba materialinių nuostolių, kuriuos patyrė asmuo dėl pareigūnų padarytų pažeidimų, kompensacijos, galimybė siūlyti Seimui, Vyriausybei arba kitoms valstybės institucijoms, kad būtų pakeisti įstatymai arba kiti norminiai aktai, varžantys žmogaus teises ir laisves, yra svarūs argumentai Seimo kontrolierius laikyti žmogaus teisių gynimo institucija.

Seimo kontrolierių institucija veikia jau šešerius metus. Tai Seimo steigama kontrolės įstaiga, kurios tikslas – tirti piliečių skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų (išskyrus teisėjus) piktnaudžiavimo ir biurokratizmo. Konstitucijoje Seimo kontrolieriai numatyti skirsnyje, nustatančiame Seimo galias (73 str.). Seimo kontrolieriams įstatymo suteikta teisė siūlyti Seimui, Vyriausybei ir kitoms valstybės institucijoms, kad būtų pakeisti įstatymai arba kiti norminiai aktai, varžantys žmogaus teises ir laisves. Kokia gi Seimo kontrolierių teisinė padėtis bei vieta valstybės institucijų ir valstybės valdžios sistemoje?

Valstybės valdžią įgyvendina visuma institucijų, sudarančių tam tikrą sistemą. Konstitucijos 5 straipsnio pirmoji dalis skelbia, kad valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Prezidentas ir Vyriausybė bei Teismas. Pagal šį Konstitucijoje įtvirtintą ir visuotinai pripažintą valdžių padalijimo principą yra organizuojama ir įgyvendinama valstybės valdžia. Seimas (kaip įstatymų leidžiamoji valdžia), Prezidentas ir Vyriausybė (vykdomosios valdžios institucijos), Teismas (teisminė valdžia) veikia savarankiškai. Šis savarankiškumas reiškia, kad institucijos veikia pagal jų paskirtą atitinkančią kompetenciją. Valstybės valdžios suderinimui trijose valdžios šakose turi įtakos ir įstatymų leidybos, valdymo bei teisminės funkcijas vykdančių institucijų tarpusavio kontrolė.

Valdžių padalijimo principo įgyvendinimas yra vienas iš demokratinės valstybės požymių. Kartu demokratinėje valstybėje svarbu vienokiomis arba kitokiomis priemonėmis užtikrinti, kad valdžia tinkamai elgtųsi su piliečiais. Prižiūrėti vyriausybės ir jai pavaldžių institucijų veiklą yra viena iš parlamento užduočių. Egzistuoja skirtingi priežiūros būdai ir skirtingos priežiūros institucijos. Pasaulyje tokia institucija žinoma parlamento ombudsmeno vardu. Jos pavadinimas iš švedų kalbos kilęs šiek tiek mažiau nei prieš du šimtus metų (pirmasis ombudsmenas Švedijoje paskirtas 1810 m.). Ombudsmeno institucija pasaulyje plito XX a. ir nors jo veiklos paskirtis vienoda – užkirsti kelią piktnaudžiavimui ir biurokratizmui valstybės tarnyboje, kiekviename krašte jis vadinamas skirtingai: Ispanijoje – *Defensor del Pueblo* arba *Difensore Civico*, Baskų provincijoje – *Ararteko*, Kanarų salose – *Diputado del Comun*, Portugalijoje – *Prevedor de Justicia*, Kipre – *Epitropos Dioikeseos*, Islandijoje – *Umbodsmadur Althings*, Lenkijoje – *Rzecznik Praw Obywatelskich*, Slovėnijoje – *Varuh Clovekovic Prawic*, Prancūzijoje – *Mediateur de la Republique*, Vokietijoje – *Volksanwalt* ir *Burgerbeauftragter*, Skandinavijos valstybėse – ombudsmenu, Lietuvoje – Seimo kontrolieriumi. Lietuva yra pirmoji iš trijų Baltijos valstybių, kurioje įsteigta ombudsmeno institucija. Būdai ir priemonės, kuriomis ombudsmeno institucijos veikia, jų įgaliojimai pasaulio valstybėse įvairūs. Tokias institucijas steigia parlamentas, vyriausybė ar kitos institucijos tiek valstybiniame, tiek privačiame sektoriuje. Ombudsmeno institucijų steigimas paprastai susijęs su valstybės demokratėjimo procesais. Europos ombudsmenų instituto prezidento nuomone, šios institucijos triumfo žygį per besikuriančias demokratijas lėmė ne tik jos pavadinimas, bet ir pati tokios institucijos idėja bei jos įgyvendinimas [6, p. 12]. Seimo kontrolierių veiklos pradžioje buvo galima išgirsti populiarių paaiškinimų, jog ši įstaiga, sprendžiant iš jos pavadinimo, įkurta Seimui kontroliuoti. Pirmieji Seimo kontrolieriai buvo paskirti 1994 m. gruodį. Šiuo metu dirba naujieji Seimo kontrolieriai, kuriuos su išlyga būtų galima vadinti „antrąja Seimo kontrolierių karta“. Tokia mintis kyla ne vien dėl personalijų, bet ir dėl 1998 m. gruodžio 3 d. priimto naujo Seimo kontrolierių įstatymo, kuriam įsigaliojus buvo pripažinti netekusiais galios 1994 m. sausio 11 d. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas ir 1995 m. vasario 22 d. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos statuto patvirtinimo“.

Seimo kontrolierių institucija buvo įsteigta atsižvelgus į Skandinavijos valstybių patirtį. Kartu nereikėtų pamiršti dar ir šiandien aktualios E. Kūrio 1993 m., kai Seimo kontrolierių institucija buvo kuriama, išsakytos minties dėl užsienio valstybių patirties taikymo Lietuvoje. Kopijuojant atskirų Vakarų teisės tradicijos šalių institutus, o neretai ir savarankiškai juos „išradinėjant“, iš akių išleidžiama pati teisinė sistema kaip struktūriška ir logiška vienovė [2, p. 36–37]. Seimo kontrolierių veiklos apžvalga ir jų kompetencijos ribas reguliuojančių teisės aktų analizė padės suprasti šios institucijos vietą valstybės institucijų sistemoje.

Seimo kontrolieriams Konstitucija suteikia teisę tirti piliečių skundus dėl piktnaudžiavimo ir biurokratizmo atvejų valstybės tarnyboje. Ar tokios institucijos įkūrimas buvo novatoriškas atkūrus Lietuvos nepriklausomybę? Tarpukario Lietuvoje specialaus įstatymo, reglamentuojančio piliečių teisę skusti administracijos ir pareigūnų veiksmus, nebuvo. Tik kai kurie Lietuvoje galioję įstatymai buvo numatę galimybes piliečiams skusti neteisėtus administracijos atstovų veiksmus tam tikrose gyvenimo srityse. Dažniau šiuose įstatymuose buvo kalbama apie skundus, teikiamus aukštesnėms administracijos institucijoms. Tačiau panašaus pobūdžio skundai aukštesnėms administracijos organams buvo visiškai įmanomi ir konkrečiuose įstatymuose nepamintose visuomenės gyvenimo srityse [3, p. 40]. 1920 m. liepos 17 d. buvo paskelbtas Steigiamojo seimo priimtas „Steigiamojo seimo skundų ir tardymo komisijos statutas“ [8], kuriuo įsteigta tam tikra nuolatinė parlamentinė institucija – komisija, susidedanti iš Seimo paskirtų parlamentarų. Suinteresuotas, kad jo leidžiami įstatymai būtų vykdomi, Steigiamasis seimas šią nuolatinę komisiją sukūrė administracijos teisėtumo priežiūrai vykdyti. Komisija veikė pagal piliečių skundus: įstatymas suteikė visiems gyventojams teisę sekti administracijos veiklą ir inicijuoti tos veiklos teisėtumo tikrinimą. Panaikinti jos išaiškintus neteisėtus administracijos aktus ir taikyti pareigūnams poveikio priemonės buvo palikta pačiam Steigiamajam seimui [5, p. 410]. Steigiamojo seimo skundų ir

tardymo komisija veikė ribotą laiką, t.y. tik 1920–1922 m. – Steigiamojo seimo funkcionavimo laikotarpiu. Vėlesni seimai panašių institucijų nesukūrė.

Kalbėdami apie Seimo kontrolierių vaidmenį šiandien, jų galias mėginsime atskleisti per santykius su Seimu, Prezidentu ir Vyriausybe bei Teismu.

Seimas įgyvendina įstatymų leidžiamąją valdžią ir turi kontrolės teises jo steigiamoms institucijoms. Seimo galias nustato Konstitucija ir Seimo statutas. Seimo kontrolierius skiria Seimas ketveriems metams iš kandidatų, kuriuos pateikia Seimo Pirmininkas. Seimo kontrolieriumi gali būti skiriamas nepriekaištingos reputacijos Lietuvos Respublikos pilietis, turintis aukštąjį teisinį išsilavinimą ir ne mažesnę kaip penkerių metų teisinio darbo arba darbo valstybės valdžios bei valdymo institucijose stažą. Seimo kontrolierių įgaliojimų laikas ir Seimo kadencija yra vienoda. Vis dėlto Seimo kontrolierių paskyrimas nesiejamas su iš naujo išrinkto Seimo veiklos pradžia. Pagal nusistovėjusią praktiką Seimo kontrolierių įgaliojimai baigiasi įpusėjus Seimo kadencijai. Tačiau tai nereiškia, kad iš naujo išrinktas Seimas gali inicijuoti Seimo kontrolieriaus atleidimą ir šio įgaliojimai pasibaigia kitaip nei įstatymo nustatytais pagrindais. Seimo kontrolierius skiriamas ketveriems metams ir anksčiau šio laiko gali būti atleistas visų Seimo narių balsų dauguma. Seimo kontrolierius atleidžiamas iš pareigų: paties prašymu; sukakus įstatymo nustatytam valstybinių socialinio draudimo pensijų senatvės amžiui; kai negali eiti pareigų dėl sveikatos būklės, t.y. per vienerius kalendorinius metus kontrolierius serga ilgiau kaip keturis mėnesius iš eilės arba jei suseraga liga, trukdančia eiti savo pareigas, jeigu dėl to yra gauta sveikatos apsaugos ministro sudarytos gydytojų komisijos išvada; kai dėl jo įsiteisėja apkaltinamasis teismo nuosprendis; kai daugiau kaip pusė visų Seimo narių pareiškia nepasitikėjimą juo (Seimo kontrolierių įstatymo 7 straipsnio nuostatos). Kiekvieną kartą Seimo kontrolierius (-ė) skiriamas ketveriems metams.

Seimo Pirmininkas, teikdamas Seimo kontrolierių kandidatūras, nurodo, kokių pareigūnų veiklai tirti jie skiriami. Seimas, nurodydamas kiekvieno kontrolieriaus veiklos sritį, skiria penkis Seimo kontrolierius: du valstybės įstaigų pareigūnų, vieną karinių ir joms prilygintų institucijų pareigūnų ir du vietos savivaldybių įstaigų pareigūnų veiklai tirti. Vienas iš Seimo kontrolierių skiriamas įstaigos vadovu. Seimo kontrolierių teisės ir pareigos yra lygios. Kiekvienas iš jų veikia savarankiškai. Seimo kontrolieriai nėra pavaldūs Seimo kontrolierių įstaigos vadovui ir už darbą atsiskaito tik Seimui. Seimo kontrolieriai, veikdami pagal įstatymą, Seimui kasmet iki kovo 15 d. pateikia praėjusių kalendorinių metų ataskaitą. Ataskaita turi būti paskelbta ir nagrinėjama Seime. Tuo pat metu pateikiamas ir svarstomas Seime Žmogaus teisių komiteto pranešimas apie Seimo kontrolierių įstaigos veiklą bei siūlymai šios įstaigos veiklai gerinti.

Seimo kontrolieriai tiria skundus ir teikia išvadas dėl valdžios, valdymo, savivaldybės, karinių bei joms prilygintų institucijų (Krašto apsaugos ministerijos, Vidaus reikalų ministerijos, Valstybės saugumo departamento ir jiems pavaldžių institucijų) pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo. Kontrolieriai tiria ne visų pareigūnų ir institucijų veiklą. Prezidento, Seimo narių, Ministro Pirmininko, Vyriausybės (kaip kolegialios institucijos), valstybės kontrolieriaus, Konstitucinio Teismo ir kitų teismų teisėjų, vietos savivaldybių tarybų (kaip kolegialių institucijų), taip pat prokurorų, tardytojų ir kvotėjų procesinių sprendimų teisėtumas ir pagrįstumas netiriamas.

Matome, kad Seimo kontrolieriams nesuteikta teisė tirti vykdomosios valdžios institucijų veiklą. Tačiau Seimo kontrolieriai, ištyrę skundą, gali pranešti Prezidentui apie ministrų arba kitų Prezidentui atskaitingų pareigūnų padarytus pažeidimus. Vyriausybei, kaip kolegialiai institucijai, Seimo kontrolierius gali siūlyti įstatymų nustatyta tvarka panaikinti, sustabdyti arba pakeisti įstatymams bei kitiems teisės aktams prieštaraujančius sprendimus ar siūlyti priimti sprendimus, nepriimtus dėl piktnaudžiavimo arba biurokratizmo. Seimo kontrolieriams suteikta teisė dalyvauti Vyriausybės posėdžiuose, kai svarstomi klausimai, susiję su Seimo kontrolierių veikla. Taip pat jie, vykdydami savo pareigas, gali pasitelkti Vyriausybės įstaigų, ministerijų, apskričių bei savivaldybių pareigūnus ir ekspertus. Svarbi teisė informuoti Vyriausybę apie šurkščius įstatymų pažeidimus arba įstatymų ar kitų teisės aktų trūkumus, prieštaravimus ar spragas bei siūlyti, kad būtų pakeisti norminiai aktai, varžantys žmogaus teises ir laisves.

Vyriausybė yra atsakinga už valstybės biudžeto projekto Seimui rengimą ir pateikimą, vykdymą bei įvykdymo apyskaitą. Čia Seimo kontrolieriai galėtų išsakyti tam tikras abejones dėl savo veiklos savarankiškumo. Pagal įstatymą Seimo kontrolierių įstaiga yra savarankiška valstybės institucija. Įdomi P. Dunnleavy ir B. O'Leary nuomonė dėl valstybės institucijų preferencijų įtakos sudarant valstybės biudžetą. Siūlydamos savo biudžetų projektus įstatymų leidėjams arba aukštesniajai valstybinei institucijai, valstybinės agentūros turi ypatingų pranašumų, iš kurių svarbiausias – jų disponuojamos informacijos santykinis monopolis. Tik pareigūnai, dirbantys konkrečiame departamente, tiksliai žino, kam agentūra leidžia jai skirtus pinigus ir kokią visuomeninę naudą ji duoda (jei apskritai duoda). Net esant visiškai atvirai valdymo sistemai agentūrų pareigūnų žinios bus kur kas išsamesnės už tas, kurių gali įgyti parlamentarai [1, p. 142]. Vis dėlto Seimo kontrolieriai už savo veiklą yra atsakingi Seimui, ir Seimas, įstatymu tvirtindamas valstybės biudžetą bei prižiūradamas, kaip jis vykdomas, turi galių ir Seimo kontrolieriams, todėl Seimas visuomet turi galimybę vertinti Seimo kontrolierių veiklos socialinį efektą.

Esamą padėtį iliustruoja pagrindinės Seimo kontrolierių funkcijos – skundų tyrimo – išlaidos (žr. 1 lentelę).

1 lentelė

Metai	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Valstybės biudžeto išlaidos litais*	1 649 000	1 393 000	1 923 000	2 686 000	2 839 000	2 529 000
Tais metais gauta skundų **	1284	1271	1357	2375	1908	1312
Skundo tyrimo kaina litais***	1284,27	1095,99	1417,10	1130,95	1487,95	1927,59

* Valstybės biudžeto išlaidos nurodytos pagal atitinkamų metų įstatymus „Dėl valstybės biudžeto ir atskaitymų į savivaldybių biudžetus normatyvų bei dotacijų patvirtinimo“. Išlaidos – tai paprastosios ir nepaprastosios išlaidos.

** Skundų skaičius atspindi tik piliečių nusiskundimus dėl pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo.

*** Skundo kaina apskaičiuota valstybės biudžeto išlaidas dalijant iš gautų skundų skaičiaus.

Ši informacija pateikta pačiais bendriausiais bruožais. Aiškumo dėlei neturime pamiršti dar vienos Seimo kontrolierių veiklos srities: jie teikia pareigūnams išvadas dėl veiksmų, kurie gali būti vėliau apskųsti Seimo kontrolieriams. Taip pat nuo 1999 m. Seimo kontrolierių įstaigoje pradėti registruoti piliečių kreipimaisi, prašymai dėl tam tikrų išvadų pateikimo (pvz., prašymai atvykti į įkalinimo vietas ir kt.). Analizuodami valstybės biudžeto skiriamas lėšas Seimo kontrolieriams, matome, kad biudžeto išlaidos skirstomos į paprastąsias (iš jų dar skiriamas darbo užmokestis) ir nepaprastąsias. Kol kas nekeldami klausimo dėl Seimo kontrolierių įstaigos veiklos efektyvumo apskritai, pažiūrėkime kokios Seimo kontrolierių darbo sąnaudos (žr. 2 lentelę).

2 lentelė

Metai	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Išlaidos litais darbo užmokesčiui	643 000*	760 000	1 182 000	1 618 000	1 767 000	1 616 000
Gautų skundų ir prašymų skaičius**	1284	1276	1372	2404	1933	1514
Atlikto tyrimo kaina litais***	500,78	595,61	861,52	673,04	914,12	1067,37

* Pridėtos ir 1994 m. darbo užmokesčio išlaidos.

** Gautų skundų skaičius parodo piliečių skundus (1995–2000 m.) ir prašymus (1999–2000 m.) dėl piktnaudžiavimo bei biurokratizmo atvejų. Kartu pridedami pareigūnų prašymai iširti jų veiksmus (1996–2000 m.).

*** Atlikto tyrimo kaina apskaičiuota darbo užmokesčio išlaidas dalijant iš atliktų tyrimų skaičiaus.

Galimybė kreiptis į Seimo kontrolierius yra nemokama, taip pat nėra nustatyta griežta procedūra skundui raštu pateikti, įstatymo nustatytų reikalavimų nesilaikymas nėra pagrindas atmesti skundą. Seimo kontrolierių įstaigos priimamasis padeda tinkamai surašyti skundą. Seimo kontrolieriai jiems skundą grąžina ir nurodo, kur reikėtų kreiptis. Seimo kontrolierius taip pat tiria Seimo narių jam perduotus Lietuvos Respublikos piliečių skundus, kurie atitinka šio įstatymo reikalavimus, taip pat gali tirti užsienio valstybių piliečių bei pilietybės neturinčių asmenų skundus. Asmenys, nukentėję dėl netinkamo valdymo valstybės arba savivaldos įstaigoje, gali kreiptis į Seimo kontrolierių, tačiau neretai jiems sunku suprasti tikrąją šios institucijos paskirtį. Anot R. D. Austerio ir M. Silverio, valstybė apskritai gali būti traktuojama kaip didelė korporacija, tad valstybinių organizacijų kontrolės problema prilygsta tai problemai, kuri iškyla akcininkams, bandantiems kontroliuoti didelės korporacijos vadybą. Perėjimas nuo monarchijos (arba diktatūros) prie demokratijos yra panašus į didelių korporacijų atsiradimą. Būdami valstybės veiklos „likutiniai pajamų gavėjai“, monarchai arba diktatoriai yra aiškiai suinteresuoti didinti valstybinių organizacijų efektyvumą, be to, jie disponuoja reikiama laiko ir žinių ištekliais, kuriuos gali naudoti savo preferencijai įtvirtinti. Demokratijos sąlygomis valstybės „akcininkai“ yra visi piliečiai; būdami labai išsklaidyti ir turėdami santykinai nedaug bendrų interesų, jie susiduria su milžiniškais informacijos kaštais, jeigu mėgina kontroliuoti valstybės veiklą, tad jiems tiesiog neverta gaišti laiko ir eikvoti energijos bei pinigų stengiantis išsiaiškinti, ką valstybės pareigūnai iš tikrųjų daro veikdami piliečių vardu [9, p. 140]. Seimo kontrolierių paskirtis yra prižiūrėti, kad valstybės tarnautojai tinkamai vykdytų savo pareigas, neviršytų jiems suteiktų įgaliojimų arba nesavivaliautų, nesilaikytų nereikalingų arba išgalvotų formalumų, nepagrįstai atsisakydami spręsti žinyboms pavaldžius klausimus, vilkintų priimti sprendimus arba vangiai atliktų savo pareigas bei kitaip blogai arba netinkamai vykdytų įstatymus ar kitus teisės aktus.

Seimo kontrolieriai netiria skundų, kylančių iš darbo teisinių santykių, skundų, kuriuos turi nagrinėti teismas, taip pat netikrina, ar teismų priimti sprendimai, nuosprendžiai ir nutartys pagrįsti ir teisėti. Seimo kontrolieriai netiria teisėjų veiklos. Netiriamas ir prokurorų, kaip teisminės valdžios atstovų, procesinių veiksmų teisėtumas ir pagrįstumas. Teismai – tai konstitucinė teisingumą vykdanči institucija. Konstitucijos X skirsnis „Teismas“ tiksliai neapibrėžia teisminės valdžios ribų. Lietuvoje veikia bendrosios kompetencijos keturių instancijų teismai, be to, nuo 1999 m. bylas dėl viešojo ir vidinio administravimo subjektų priimtų administracinių aktų bei veiksmų arba pareigų nevykdymo nagrinėja specializuoti administraciniai teismai. Subjektai, vykdančys viešojo administravimo funkcijas, yra valstybės ir vietos savivaldos institucijos, kiti įstatymais įgalioti subjektai, kurių vykdomoji veikla skirta įstatymams, kitiems teisės aktams, vietos savivaldos institucijų sprendimams įgyvendinti, numatytoms viešosioms paslaugoms administruoti. Vidinio administravimo veikla užtikrinamas konkrečios valstybės arba vietos savivaldos institucijos, įstaigos, tarnybos arba organizacijos funkcionavimas (struktūros tvarkymas, personalo valdymas, turimų materialinių ir finansinių išteklių tvarkymas ir valdymas), kad ji galėtų tinkamai vykdyti jai skirtus viešojo administravimo arba kitos valstybinės veiklos uždavinius. Negalima nepastebėti, kad administracinių teismų nagrinėjamos bylos panašios į Seimo kontrolierių veiklos tematiką. Kur gi takoskyra – tarp administracinių teismų ir Seimo kontrolierių veiklos? Aišku, kad teismų negalime lyginti su jokia kita valstybės valdžios institucija. Teismas valdžios galias gauna tiesiogiai iš tautos, o ne iš kitų valstybės valdžių, todėl jis ir įgyvendina savo valdžią savarankiškai, o ne kaip kitų valdžių įsteigta institucija. Tai reiškia, kad teismas, vykdydamas savo funkcijas, nėra pavaldus nei vykdomajai, nei įstatymų leidžiamajai valdžiai [4, p. 59]. Teismai, kaip teisminės valdžios institucija, įgyvendina teisingumo vykdymo valstybėje funkciją ir kartu per priimamus

imperatyvaus pobūdžio aktus kontroliuoja valstybės institucijų teisėtumą. Seimo kontrolieriai priima rekomendacinio pobūdžio sprendimus. Daugelyje užsienio valstybių ombudsmenų funkcijos suprantamos kaip parlamento įgaliotinių tam tikroms problemoms nagrinėti vykdoma veikla ir jie negali būti laikomi nepriklausomais arbitrais, kokie yra teismai. Panagrinėję Seimo kontrolieriams įstatymo numatytas funkcijas ir veiklos garantijas, matome, kad jos ir teismo teikiamos garantijos nėra tapačios. Įstatymas draudžia Seimo kontrolieriams imtis teismo funkcijų, nes tai pažeistų ne tik įstatymų reikalavimus, bet ir konstitucinį valdžių padalijimo bei tik teismo vykdomo teisingumo principą, pasireiškiantį įstatymų leidybos bei vykdomosios valdžios kišimosi į teismų veiklą uždraudimu. Seimo kontrolierių, kurie imasi nagrinėti teismo sprendimų, nuosprendžių arba nutarčių teisėtumą ir pagrįstumą, veikla vertintina ne vien kaip Seimo kontrolierių įstatymo pažeidimas, bet, svarbiausia, Konstitucijoje įtvirtinto teismų nepriklausomumo principo negebimu. Seimo kontrolierių veikla, kai sprendžiami ne jų kompetencijai priklausantys klausimai, negali nelikti be visuomenės dėmesio [7]. Skundas, kuris tuo pačiu klausimu buvo išnagrinėtas, yra nagrinėjamas teisme arba pagal įstatymus turi būti nagrinėjamas teisme, per septynias dienas turi būti gražinamas pareiškėjui. Taip pasielgti būtina, kai dėl skundo dalyko yra priimtas procesinis sprendimas iškelti baudžiamąją bylą, atsisakyti iškelti baudžiamąją bylą arba nutraukti baudžiamąją bylą. Kai kuriose užsienio valstybėse įkūrus specializuotus administracinius teismus, ombudsmeno įgaliojimai buvo iš naujo apibrėžti. Tačiau Lietuvoje Seimo kontrolierių institucijos teisinis statusas iš dalies kito priėmus naują įstatymą – dar prieš steigiant administracinius teismus. Manychiau, tikslinga pakeisti Seimo kontrolierių teisinį statusą.

Sunku ombudsmeną priskirti įstatymų leidžiamosios, teisminės arba vykdomosios valdžios institucijai. Iš tikrųjų tai institucija, savo prigimtimi turinti įvairiapusį vaidmenį. Ombudsmenas – tai nepriklausomas tarpininkas, kai kuriose valstybėse kolegialus organas, kurio pirminė paskirtis – ginti teises asmenų, įsitikinusių, kad jų teisės yra pažeistos viešosios administracijos veiksmais. Paprastai parlamentų skiriami ombudsmenai daugelyje šalių veikia kaip „prižiūrėtojai“ – parlamento vardu jie tiria valstybės pareigūnų arba institucijų įžeistų asmenų skundus. Svarbiausia, kad ombudsmenas, vykdydamas savo pareigas, visose šalyse laikosi vienodos procedūros. Jis gauna skundus iš asmenų, nukentėjusių dėl valdininkų veiksmų, ir pradeda išsamų tyrimą, jeigu kaltinimas yra pagrįstas ir atitinka ombudsmeno jurisdikciją. Paprastai ombudsmenas turi galimybę gauti iš visų institucijų dokumentus, reikalingus tyrimui. Tada jis pateikia tyrimu pagrįstą rekomendaciją, kuri atiduodama skundo pateikėjui ir apskųstai institucijai. Jeigu rekomendacijos nesilaikoma, ombudsmenas gali pateikti rekomendaciją parlamentui. Daugelyje šalių ombudsmenas papildomai pateikia metinę ataskaitą parlamentui arba atitinkamai įstatymų leidybos institucijai. Nepaisant to, ombudsmenas yra nepriklausoma institucija. Ombudsmeno institucijos kūrimas yra numatytas konstitucijoje arba įstatyme, todėl ombudsmenas yra atskaitingas įstatymų leidžiamajai valdžiai ir dažniausiai įstatymų leidžiamasis organas prižiūri ombudsmeno institucijos darbą. Vis dėlto ombudsmenas išsaugo santykinę nepriklausomybę.

Visi piliečiai turi teisę pateikti Seimo kontrolieriui skundą dėl valstybės arba savivaldybės institucijos, priskirtos kontrolieriaus kompetencijai, pareigūno piktnaudžiavimo arba biurokratizmo. Anoniminiai skundai nenagrinėjami, jeigu Seimo kontrolierius nenusprendžia kitaip. Seimo kontrolierius tiria Seimo narių jam perduotus asmenų skundus, kurie atitinka įstatymo reikalavimus, taip pat gali tirti užsienio valstybių piliečių bei pilietybės neturinčių asmenų skundus. Seimo kontrolierius, baigęs nagrinėti skundą, surašo pažymą, kurioje nurodo tyrimo metu išaiškintas aplinkybes, surinktus įrodymus bei pareigūno veikos juridinį įvertinimą. Su tyrimo rezultatais, išsiunčiant arba įteikiant pažymos nuorašą, supažindinamas skundo autorius, įstaigos, kurioje buvo atliekamas tyrimas, vadovas bei pareigūnas, kurio veiksmai buvo tiriami, o prireikus – ir aukštesnės pagal pavaldumą institucijos vadovas, kitos institucijos arba asmenys. Tais atvejais, kai pažymoje yra žinių apie įstatymų saugomas paslaptis, siunčiama ne visa pažyma.

Atrodytų, kad Seimo kontrolierių įstaiga galėtų būti veiksminga žmogaus teisių gynimo institucija. Konstituciją Seimo kontrolierius įvardija kaip kontrolės instituciją. Tačiau įstatymas suteikia Seimo kontrolieriams teisę kreiptis į teismą ir pareikšti ieškinį. Taip pat gali siūlyti,

kad įstatymų nustatyta tvarka būtų kompensuojami moraliniai arba materialiniai nuostoliai, kuriuos patyrė asmuo dėl pareigūnų padarytų pažeidimų. Seimo kontrolieriai gali pareikšti ieškinį teisme, kad piktnaudžiavimu ar biurokratizmu kaltinami pareigūnai būtų atleisti iš pareigų. Seimo kontrolieriams suteikta teisė siūlyti prokurorui įstatymo nustatyta tvarka rengti medžiagą civilinei bylai teisme iškelti, jeigu nustatoma, kad pažeisti neveiksnių, ribotai veiksnų, invalidų, nepilnamečių bei kitų asmenų, turinčių ribotas galimybes ginti savo teises, interesai.

Pasaulyje ombudsmenas vertinamas kaip ganėtinai veiksmingas žmogaus teisių gynimo instrumentas, kurį gali taikyti įvairios politinės arba socialinės sistemos. Ombudsmeno vaidmuo ir funkcijos yra apibūdintos ir Jungtinių Tautų Generalinio Sekretoriaus ataskaitoje „Nacionalinės institucijos ginti ir remti žmogaus teises“ (E/CN.4/1987/37 JT dokumentas), parengtoje Generalinės Asamblėjos prašymu (40/123 rezoliucija). Daugelis šalių ombudsmeną sėkmingai inkorporavo į valstybės valdymo sistemą. Paprastai ombudsmenas gali būti efektyvus tiek, kiek leidžia jo valdžia ir jurisdikcija. Šalys skiriasi jurisdikcijos, suteiktos šiai įstaigai, įvairove. Pavyzdžiui, teisė tikrinti dokumentus ir paklausti valdžios neperžengiant savo jurisdikcijos ribų yra nuodugaus ir išsamaus tyrimo pagrindas. Ombudsmeno įstaigos efektyvumas daugiausia priklauso ir nuo potencialaus pareiškėjo galimybių optimaliai naudotis ombudsmeno teikiamomis paslaugomis. Svarbu, kad asmenys netrukdytų peticijos procesui, kai skundus stengiamasi pateikti ombudsmeno institucijai. Tiesa, iki daugelis ombudsmenų gali pradėti tyrimą savo iniciatyva, neatsižvelgdami į asmens skundą, pagrindinė institucijos funkcija yra suteikti asmeniui, kuris yra neteisėto vyriausybinių arba administracinių akto auka, galimybę gintis [10, p. 1103–1106].

Seimo kontrolieriai savo veiklą grindžia teisėtumo, nešališkumo ir viešumo principais. Seimo kontrolierius, gavęs skundą žodžiu ar telefonu, nustatęs pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo požymius iš spaudos bei kitų žiniasklaidos priemonių ir šaltinių, tyrimą gali pradėti savo iniciatyva. Gavęs pareiškėjo prašymą nenagrineri pateikto skundo, Seimo kontrolierius atsisako nagrinėti skundą ir jį gražina pareiškėjui. Tačiau Seimo kontrolierius gali prie tokio skundo pridėti dokumentų kopijas ir taip pradėti tyrimą savo iniciatyva. 1995 m. savo iniciatyva buvo pradėti 7 tyrimai, 1996 – 29, 1997 – 46, 1998 – 45, 1999 – 29, 2000 – 21.

Seimo kontrolieriai pagal įstatymo nuostatas informuoja žiniasklaidą apie savo veiklą bei supažindina pareigūnus su piktnaudžiavimo arba biurokratizmo atvejais. Žiniasklaidos priemonės turi didelę galią ir galimybę daryti poveikį ir demokratinėje visuomenėje yra tapusios ketvirtąja valdžia (po įstatymų leidžiamosios, teismų ir vykdomosios valdžios). Joms nereikia jokių papildomų įstatymų, užtenka laisvos spaudos ir laisvės reikšti savo įsitikinimus. Įdomus klausimas dėl žiniasklaidos bei ombudsmeno institucijos santykių buvo iškeltas Tarptautinės konferencijos „Ombudsmeno institucijos raida ir žmogaus teisių gynimas“, vykusios Vilniuje 1998 m. gegužės 13–14 d., metu. Žiniasklaida veikia greičiau ir veiksmingiau nei teisiniu būdu įkurta ombudsmeno institucija. N. Schwarzleris klausia, kodėl gi tada žiniasklaida, ketvirtoji valdžia, visiškai neperėmė ombudsmeno institucijos vaidmens visuomenėje? Atsakymas grindžiamas tuo, kad žiniasklaidos priemonės yra labai eklektiškos ir linkusios tik į tai, kas žurnalistui svarbu ir efektyvu. Žiniasklaidos priemonės nekonkuruoja su visuomenės kontrolės institucija – ombudsmenu, net jei „tikroji“ ombudsmeno institucija ir nedisponuoja kai kuriomis žiniasklaidos „spaudimo“ priemonėmis. Kita vertus, žiniasklaidos priemonės neturi tokių galimybių atlikti tyrimą kaip administracinė kontrolės institucija. Seimo kontrolieriui įstatymu suteikta teisė reikalauti nedelsiant pateikti informaciją, medžiagą ir dokumentus, būtinus savo funkcijoms atlikti, taip pat susipažinti su neskelbtiniais bei valstybės paslaptį sudarančiais dokumentais. Prireikus įgyvendinti šią teisę pasitelkiami policijos pareigūnai ir surašomas atitinkamas dokumentų paėmimo aktas. Žiniasklaidos priemonėms perimant ombudsmeno institucijos funkcijas kyla pavojus remtis tik atskirų faktų fragmentais ir tik daline tiesa. Priešingai nei ombudsmeno institucija, jos neturi galimybės priartėti prie tiesos daugiau nei leidžia klientas. Ir, patinka mums tai ar ne, žiniasklaida turi visišką laisvę manyti esanti kontrolės institucija, atsakinga už ombudsmeno institucijos kontrolę [6, p. 13]. Seimo kontrolieriaus galimybė įeiti į kontroliuojamų įmonių, įstaigų, organizacijų patalpas (i

karinių bei joms prilygintų institucijų teritoriją ir patalpas įeinama, lydint šių institucijų pareigūnams,) ir nekliudomai matytis bei kalbėtis su jose esančiais asmenimis yra veiksmingas būdas tinkamai atlikti tyrimą. Seimo kontrolieriaus reikalavimas, kad pareigūnai, kurių veikla tiriama, pasiaiškintų raštu arba žodžiu bei teisė apklausti pareigūnus ir kitus asmenis suteikia daugiau galių negu žurnalisto teisinis statusas. Be to, Seimo kontrolierių reikalavimų vykdymas yra užtikrintas administracinės teisės priemonėmis (ATPK 187(3) str.). Seimo kontrolieriaus reikalavimų nevykdymas ar kitoks trukdymas Seimo kontrolieriui įgyvendinti įstatymų jam suteiktas teises užtraukia baudą.

Atlikęs tyrimą ir aptikęs nusikaltimo požymių, Seimo kontrolierius gali nuspręsti perduoti medžiagą tardymo organams. Kitus Seimo kontrolieriaus priimamus sprendimus jau aptarėme. Tačiau, manau, svarbiausia, jog atlikdamas savo pareigas jis turi teisę siūlyti Seimui, Vyriausybei arba kitoms valstybės institucijoms, kad būtų pakeisti įstatymai ar kiti norminiai aktai, varžantys žmogaus teises ir laisves.

Išvados

1. Seimo kontrolieriai – tai Konstitucijoje numatyta institucija, veikianti pagal įstatymų leidžiamosios valdžios jam suteiktas teises, tačiau išlaikanti santykinę nepriklausomybę valstybės valdžią įgyvendinančių institucijų sistemoje.

2. Seimo kontrolieriai tiria asmenų skundus dėl įstatyme numatyto valstybės tarnautojų veiklos piktnaudžiavimo ir biurokratizmo atvejų, teikia išvadas pareigūnams dėl jų veiksmų, gali pradėti tyrimus savo iniciatyva. Tai garantuoja nesudėtingą procedūrą kiekvienam asmeniui sužinoti, ar valstybės institucijų administravimo veikla yra tinkama.

3. Tarpukario Lietuvoje 1920–1922 m. veikusi Steigiamojo seimo skundų ir tardymo komisija buvo gana veiksminga institucija, nemažai padariusi kovodama su žmogaus teisių pažeidimais. Ją galbūt galėtume laikyti lietuviškuoju ombudsmeno (Seimo kontrolierių) modelio prototipu.

4. Seimas, skirdamas Seimo kontrolierių, turi šios institucijos kontrolės teises, tačiau Seimo kontrolieriai iš pareigų atleidžiami tik remiantis įstatymu.

5. Administraciniai teismai, kaip teisminės valdžios institucija, ir Seimo kontrolieriai tiria skundus dėl valstybės administracijos. Tačiau Seimo kontrolieriaus negalime tapatinti su teismo vykdomomis funkcijomis dėl šių institucijų skirtingos prigimties.

6. Atsižvelgdami į pasaulinę ombudsmenų veiklos praktiką ir Seimo kontrolieriams įstatymo suteiktas teises, galime neabejoti, kad Seimo kontrolieriai yra viena pagrindinių nacionalinių žmogaus teisių gynimo institucijų.



LITERATŪRA

1. **Dunnleavy P., O'Leary B.** Valstybės teorijos. – Vilnius, 1999.
2. **Kūris E.** Teisinė valstybė, teisių sistemų įvairovė ir Vakarų teisės tradicija. Įžanginis straipsnis M. A. Glendono, M. W. Gordono, C. Osakwe'io knygoje. Vakarų teisės tradicijos. – Vilnius, 1993.
3. **Maksimaitis M.** Administracijos veiksmų teisėtumo kontrolės problema tarpukario Lietuvoje. Žmogaus teisių apsaugos mechanizmas. 1997 m. gegužės 14 d. konferencijos medžiaga. – Vilnius, 1997.
4. **Pakalniškis V.** Dėl teisminės valdžios šaltinio ir jos veiksmingumo. Konstitucija, žmogus, teisinė valstybė. 1997 m. spalio 24–25 d. konferencijos medžiaga. – Vilnius, 1998.
5. **Riomeris M.** Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos. – Vilnius, 1990.
6. **Schwarzler N.** Ombudsmeno darbas – kieno monopolis? Tarptautinė konferencija. Ombudsmeno institucijos raida ir žmogaus teisių gynimas. 1998 m. gegužės 13–14 d. – Vilnius, 1999.
7. **Ignatavičius T.** Seimo kontrolieriai išvengė apkaltos // Lietuvos rytas. 2000 m. lapkričio 30 d. / **Petrošius A.** Žlugo ataka prieš Seimo kontrolierius // Lietuvos žinios. 2000 m. lapkričio 30 d. / **Žiliukas A.** Seimo kontrolieriai išsaugojo nepriklausomybę // Respublika. 2000 m. lapkričio 30 d.
8. **Steigiamojo** seimo skundų ir tardymo komisijos statusas // Vyriausybės žinios. 1920. Nr. 4.

9. **Auster R. D., Silver M.** The State as a Firm: Economic Forces in Political Development. – The Hague: Martinus Nijhoff, 1979.
10. **Encyclopedia** of Human Rights. Second Edition. – Lawson, USA, 1996.



Legal Status of the Seimas Ombudsmen

Doctoral Candidate Saulė Vidrinskaitė

Law University of Lithuania

SUMMARY

It is important in the democratic society that state authority would treat citizens properly. Seimas Ombudsmen (Controller) – are officers appointed by Seimas, as legislative body and parliamentary control institution, who are responsible to investigate complaints against abuse of power and bureaucratic attitudes. This institution is the worldwide known on a name of ombudsman, because of its' Swedish origin. The legal status of this institution detected according their relationship with powers of the state exercised institutions. It's possible to find some attempts to execute court's power in analysis of Seimas Ombudsmen empowering fulfillment, despite of no legal power to do this according the laws. Decisions made by Seimas Ombudsmen are recommendations, but right to have access to all information (states secretes are included) not belittle their powers. Seimas Ombudsmen relationship within media has an interesting aspect. The rights to bring a court action for the compensation of moral or material damage incurred by the person by reason of the violations committed by officers and right to recommend to the Seimas or other state institutions to amend the laws or other statutory acts which restrict human rights and freedoms are argument to speak about Seimas Ombudsmen as a national human rights institution.

