

Europos ombudsmeno vaidmuo institucinėje sistemoje, užtikrinančioje asmenų teisių gynybą Europos Sąjungoje

Deimilė Prapiestytė

Socialinių mokslų daktarė

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto

Viešosios teisės katedros asistentė

Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius, Lietuva

Tel. (+370 5) 236 6175

El. paštas: deimile.prapiestyte@tf.vu.lt

Įvadas

Europos Sąjungos *acquis* vienas iš paskutiniųjų svarbiausių pokyčių įvyko įsigaliojus Lisabonos sutarčiai (2009 m. gruodžio 1 d.), pakeitusiai Europos Sąjungos sutartį (toliau – ES sutartis) ir Europos Bendrijos steigimo sutartį (toliau – EB sutartis)¹ (dabar – Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo, toliau – SESV) ir įtvirtinusiai, be kita ko, Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijai (toliau – Chartija) tokią pačią galią, kokią turi Sutartys (ES sutarties 6 str. 1 d.). Lisabonos sutartimi padaryti pakeitimai numatė ne tik aktyvesnį piliečių dalyvavimą priimant Europos Sąjungos sprendimus, bet ir teisę į gerą administravimą, numatytą Chartijos 41 straipsnyje, kuri pripažįstama Europos ombudsmeno² veiklos pagrindu ir kuri kvalifikuojama kaip trečiosios kartos teisė, bet ir pačią teisę kreiptis į Europos ombudsmeną, įtvirtintą Chartijos 43 straipsnyje. Taigi, Europos ombudsmenas dabar turi stengtis, be kita ko, užtikrinti, kad Chartijos nuostatų laikytųsi Europos Sąjungos institucijos, įstaigos ir agentūros, o priešingu atveju tai galimai būtų pripažįstama netinkamu administravimu (Schoenmaekers, 2013, p. 193).

Paminėtina, kad Lietuvos teisės doktrinoje iki šiol bene daugiausiai dėmesio buvo skirta Lietuvoje veikiančiai Ombudsmeno institucijai, o šia tema bene

- 1 Atkreiptinas dėmesys į tai, kad šiame straipsnyje yra nurodomos sąvokos/pavadinimai/terminai, kurie buvo aktualūs konkrečiu laikotarpiu ir jos nėra atitinkamai keičiamos į šiuo metu vartojamas. Todėl, pristatant bylą, kurią nagrinėjant buvo taikoma Europos Bendrijos teisė, galiojusi iki Lisabonos sutarties įsigaliojimo, atitinkamai ir bus nurodomi teisės terminai, taikyti tuo metu, pavyzdžiui, Pirmosios instancijos teismas, Europos Bendrijos steigimo sutartis ir kt.
- 2 Šiame straipsnyje buvo pasirinkta vartoti terminą, kuris vartojamas Europos Sąjungos Sutartyse ir kuris apima tiek ombudsmenus, tiek ombudsmenes. Tačiau cituojant Europos Sąjungos teisės aktus nurodomi juose vartojami terminai.

daugiausiai rašė doc. dr. A. Normantas (VU Teisės fakultetas) (Normantas, 2017, p. 663–672; Normantas, 2012, p. 212–227; Normantas, 2008, p. 251–307), taip pat dr. E. Žiobienė (Mykolo Romerio universitetas) (Žiobienė, 2021, p. 295–325; Žiobienė, 2019, p. 65–77). Europos ombudsmeno institucijai Lietuvos teisės doktrinoje dėmesio iki šiol skirta tikrai nedaug, o šia tematika galimai yra rašiusios tik doc. dr. S. Vidrinskaitė (Vidrinskaitė, 2007, p. 15–20) ir prof. dr. I. Deviatnikovaitė (Deviatnikovaitė, 2017, p. 524–528).

Atsižvelgiant į paminėtus svarbius pokyčius Europos Sąjungos *acquis* ir į tai, kad gana nedaug dėmesio Europos ombudsmeno institucijai skirta Lietuvos teisės doktrinoje, tikslinga iš naujo analizuoti svarbiausius aspektus, susijusius su šios institucijos veikla. Todėl šio straipsnio *tikslas* – nustatyti, kokią įtaką Europos ombudsmeno vaidmeniui institucinėje sistemoje, užtikrinančioje asmens teisių gynybą Europos Sąjungoje, turėjo įsigaliojusi Lisabonos sutartis ir visi su tuo susiję pokyčiai Europos Sąjungos teisyne. Siekiant nurodyto tikslo ir remiantis Europos Sąjungos teisyne, mokslininkų pateikiamais vertinimais ir Europos Sąjungos institucijų ir įstaigų praktika, keliami tokie *uždaviniai*: apibūdinti Europos ombudsmeno veiklos teisinį pagrindą (1 dalis) ir veiklos organizavimą (sudarymo tvarka, pagrindiniai veiklos tikslai ir principai, pagrindinės funkcijos) (2 dalis), iširti santykį su kitomis Europos Sąjungos institucijomis ar įstaigomis, kurioms priskirta kompetencija užtikrinti asmenų teisių gynybą ir, be kita ko, tinkamą Europos Sąjungos teisės taikymą (3 dalis).

Mokslinėje literatūroje buvo nagrinėti Europos ombudsmeno veiklos aspektai, dėmesio skiriant tiek Europos ombudsmeno indėliui plėtojant tinkamo administravimo idėją Europos lygmeniu (Diamandouros, 2011, p. 271–279; Lavèle, 2009, p. 131–144), tiek Europos ombudsmeno vaidmeniui Europos Sąjungos institucinėje sistemoje apskritai ir tiek, kiek tai susiję su asmens teisių gynybos užtikrinimu (Remáč, 2018, p. 133–150; Diamandouros, 2014b, p. 267–275; Schoenmaekers, 2013, p. 177–200; Petit, 2007, p. 3–34). Šis straipsnis papildo Europos ombudsmeno veiklos analizę tuo aspektu, kad analizuojami šios institucijos, pirma, teisinių veiklos pagrindų naujausi pakeitimai (2009–2022 m.) ir, antra, santykis su Europos Sąjungos institucijomis, įstaigomis ar organais, užtikrinančiais asmens teisių gynybą ir, be kita ko, tinkamą Europos Sąjungos teisės taikymą.

1. Teisinis veiklos pagrindas

Europos ombudsmeno veiklos teisinį pagrindą sudaro Europos Sąjungos Sutartčių³ ir Chartijos nuostatos, Europos Sąjungos teisės aktai, priimti įgyvendinant Europos Sąjungos Sutartis, ir kiti teisiniai dokumentai, nustatantys darbo tvarką

3 Šis terminas apima ES sutartį ir SESV.

ar apibrėžiantys Europos ombudsmeno santykius su kitomis Europos Sąjungos įstaigomis.

Visų pirma, paminėtini SESV 20, 24 ir 228 straipsniai bei Chartijos 43 straipsnis. SESV 20 straipsnio 2 dalies d) punkte numatyta teisė kreiptis į ombudsmeną Sąjungos institucijoms, įstaigoms ar organams netinkamai vykdant administravimą yra įtvirtinta taip pat ir Chartijos 43 straipsnyje⁴. Be to, paminėtinas šiame kontekste ir Chartijos 41 straipsnis, numatantis teisę į gerą administravimą ir įtvirtinantis šios teisės turinio elementus, nes ginčus dėl netinkamo šios teisės užtikrinimo sprendžia ir Europos ombudsmenas⁵. SESV 24 straipsnio 2 ir 3 dalyse yra atitinkamai įtvirtintos Europos Sąjungos piliečio teisė pateikti Europos Parlamentui peticiją (pagal SESV 227 str.) ir teisė kreiptis į Europos ombudsmeną (pagal SESV 228 str.). Pažymėtina, kad po Lisabonos sutarties įsigaliojimo teisė į gerą administravimą ir teisė kreiptis į Europos ombudsmeną pripažintos pagrindinėmis teisėmis jas įtvirtinant Chartijoje, o SESV nebuvo numatyta daugiau svarbių pokyčių, susijusių su Europos ombudsmeno veikla ir priskirtomis funkcijomis. Vis dėlto SESV 228 straipsnio 1 dalis, nustatanti, kad į Europos ombudsmeną galima kreiptis dėl trijų subjektų netinkamo administravimo – Europos Sąjungos institucijų, įstaigų ir organų, buvo papildyta. Tačiau šiuo atžvilgiu atkreiptinas dėmesys į tai, kad šis pakeitimas neatsispindi SESV 228 straipsnio 1 dalies 1 pastraipoje lietuvių kalba, kurioje taip ir liko nurodyta (kaip buvo numatyta EB sutarties 195 str. 1 d.), kad galima kreiptis tik dėl Europos Sąjungos institucijų ir įstaigų netinkamo administravimo. Lyginant SESV 228 straipsnio 1 dalies redakciją lietuvių kalba su šios nuostatos redakcijomis kitomis Europos Sąjungos oficialiosiomis kalbomis, matyti, kad versijoje lietuvių kalba dar nuo EB sutarties 195 straipsnio redakcijos buvo pasirinktas terminas „įstaiga“ vietoje termino „organas“, todėl atsiradęs papildymas terminu „įstaiga“ liko „nepastebėtas“⁶.

Taigi SESV 228 straipsnis, pagal kurio 1 dalį Europos ombudsmenas turi įgaliojimus priimti skundus dėl netinkamo administravimo atvejų Sąjungos institucijų, įstaigų ar organų veikloje, tokius skundus nagrinėti ir parengti dėl jų prane-

- 4 Chartijos 43 str. nustatyta, kad kiekvienas Sąjungos pilietis ir kiekvienas fizinis asmuo, kuris gyvena bet kurioje valstybėje narėje, ar juridinis asmuo, kurio registruota buveinė yra valstybėje narėje, turi teisę kreiptis į Europos ombudsmeną su skundu dėl netinkamų Sąjungos institucijų, įstaigų ar organų administravimo veiksmų, išskyrus Europos Sąjungos Teisingumo Teismo vykdomas teismo funkcijas.
- 5 Primintina, kad Europos ombudsmeno veiklos pradžioje sąvoka „tinkamas administravimas“ nebuvo įtvirtinta Europos Bendrijos teisės aktuose, todėl tam tikras pirmas gaires, kaip turėtų būti suprantama ši sąvoka, pateikė Europos ombudsmenas viename savo pirmųjų Metinių pranešimų (1995 m.) (Dragos, D. Neamtup, B., 2017, p. 647).
- 6 SESV 228 str. 1 d.: franc. l'action des institutions, organes ou organismes de l'Union; angl. the activities of the Union institutions, bodies, offices or agencies (paryškinta autorės – D. P., siekiant pažymėti žodį, kuriuo buvo papildyta EB sutarties 195 str. 1 d. redakcija po Lisabonos sutarties įsigaliojimo).

šimą yra pagrindinė Europos Sąjungos pirminės teisės nuostata, reglamentuojanti Europos ombudsmeno veiklą. SESV 228 straipsnio 3 dalyje nustatyta Europos ombudsmeno rinkimo ir atleidimo tvarka. SESV 228 straipsnio 4 dalyje numatyta, kad savo iniciatyva priimdamas reglamentus pagal specialią teisėkūros procedūrą Europos Parlamentas, pasiteiravęs Europos Komisijos nuomonės ir gavęs Tarybos patvirtinimą, nustato Europos ombudsmeno pareigų atlikimą reglamentuojančius nuostatus ir bendras sąlygas. Pripažįstama, kad ši SESV nuostata suteikia gana plačias galias Europos Parlamentui, numatydamą jam galimybę spręsti apskritai dėl Europos ombudsmeno veiklą reglamentuojančių teisės aktų priėmimo būtinybės ir vėliau šiuos teisės aktus priimti po numatytų konsultacijų su Europos Komisija ir Taryba (Hofmann, 2017, p. 7).

Nuostatos, skirtos Europos ombudsmeno statusui ir pareigoms reglamentuoti, pirmą kartą buvo išdėstytos 1994 m. kovo 9 d. Europos Parlamento sprendime dėl ombudsmeno pareigų atlikimą reglamentuojančių nuostatų ir bendrųjų sąlygų (94/262/EAPB, EB, Euratomas), kuris priimtas prieš tai pasikonsultavus su Europos Komisija ir gavus Tarybos pritarimą. Pagal tą pačią procedūrą sprendimas, kuris buvo laikomas Europos ombudsmeno statutu, panaikintas 2021 m. birželio 24 d. Europos Parlamento reglamentu (ES, Euratomas) 2021/1163, kuriuo nustatomos ombudsmeno pareigų atlikimą reglamentuojančios nuostatos ir bendrosios sąlygos (Europos ombudsmeno statutas) [...] (toliau – Europos ombudsmeno statutas). Pats Europos ombudsmenas ne kartą pabrėžė šio teisės akto reikšmę, atkreipdamas dėmesį į tai, kad jis grindžiamas Europos Sąjungos Sutartčių nuostatomis po Lisabonos sutartimi padarytų pakeitimų (Metinis pranešimas, 2021 m.). Taip pat pažymėtina, kad, vadovaudamasis dar pirmuoju 1994 m. Europos ombudsmeno statutu, Europos ombudsmenas 1997 m. spalio 16 d. priėmė jo įgyvendinimo nuostatas, vėliau jos buvo kelis kartus keistos (2002 m., 2004 m. ir 2008 m.), o naujausia redakcija, priimta 2016 m.⁷, šiuo metu taip pat yra peržiūrima, siekiant suderinti su naujuoju Europos ombudsmeno statutu. Galiausiai, Europos ombudsmeno rinkimų ir atleidimo iš pareigų tvarką bei Europos ombudsmeno veiklos organizavimo tvarką nustato Europos Parlamento darbo tvarkos taisyklių (2019–2024 m.) 231–233 straipsniai. Taip pat paminėtini ir kiti teisiniai dokumentai, kuriais Europos ombudsmenas įtvirtina savo bendradarbiavimą su Europos Sąjungos institucijomis, įstaigomis ir organais, pavyzdžiui, 2006 m. pasirašytas susitarimo protokolas su Europos duomenų apsaugos priežiūros pareigūnu, siekiant išvengti funkcijų dubliavimosi (Metinis pranešimas, 2006 m.) bei užtikrinti nuoseklų su duomenų apsauga susijusių skundų nagrinėjimą (Diamandouros, 2014a, p. 272); 2008 m. Europos ombudsmeno ir Europos investicijų banko susitarimo memorandumas dėl informacijos apie Banko taikomas strategijas,

7 Europos ombudsmenės sprendimas, kuriuo patvirtinamos įgyvendinimo nuostatos (OL 2016, C 321, p. 1–6).

standartus ir procedūras bei dėl skundų, įskaitant ne Europos Sąjungos piliečių ir nenuolatinių Europos Sąjungos gyventojų pateiktus skundus, nagrinėjimo.

2. Veiklos organizavimas

Rinkimo ir atleidimo tvarka. SESV 228 straipsnio 2 dalies 1 pastraipoje nustatyta, kad Europos ombudsmenas yra renkamas po kiekvienų Europos Parlamento rinkimų visai Europos Parlamento kadencijai ir gali būti perrenkamas. Taigi iš esmės Europos Parlamento ir Europos ombudsmeno mandato trukmė yra tokia pati. Šiuo atžvilgiu teisės doktrinoje yra nuomonių, kad bet kurio konkretaus asmens paskyrimas, o vėliau ir pakartotinis paskyrimas į Europos ombudsmeno pareigas iš dalies priklauso nuo politinės daugumos išrinktame Europos Parlamente (Hofmann, H. C. H., 2017, p. 6). Pagal SESV 228 straipsnio 2 dalies 2 pastraipą Europos Parlamentas sprendžia ir dėl atleidimo, tuo klausimu kreipdamasis į Europos Sąjungos Teisingumo Teismą (toliau – ESTT), jei mano, kad Europos ombudsmenas nebeatitinka jo pareigoms keliamų reikalavimų arba yra kaltas padaręs sunkų nusizengimą. Pažymėtina, kad naujojo Europos ombudsmeno statuto 11 straipsnyje numatyta, kad Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje paskelbus kvietimą teikti kandidatūras⁸, Europos ombudsmenas parenkamas iš asmenų, kurie yra Sąjungos piliečiai, turi visas pilietines ir politines teises, visiškai užtikrina savo nepriklausomumą, atitinka reikalavimus, keliamus asmenims, norintiems eiti aukštas pareigas teisminėje institucijoje savo šalyje, arba turi pripažintą kompetenciją ir patirtį, kad galėtų atlikti Europos ombudsmeno pareigas, ir nebuvo nacionalinių Vyriausybių nariai arba Europos Parlamento, Europos Vadovų Tarybos ar Europos Komisijos nariai dvejus metus iki kvietimo teikti kandidatūras paskelbimo dienos.

Nepriklausomumo garantija. SESV 228 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta, kad, eidamas savo pareigas, Europos ombudsmenas yra visiškai nepriklausomas, nesiekia gauti ir nepriima jokios vyriausybės, institucijos, įstaigos ar organo nurodymų. Per savo kadenciją ombudsmenas negali turėti jokio kito mokamo ar nemokamo darbo. Tokia pat nepriklausomumo garantija yra įtvirtinta ir Europos ombudsmeno statuto 1 straipsnio 2 dalyje, kurioje numatyta, kad eidamas savo pareigas Europos ombudsmenas yra visiškai nepriklausomas ir jo veiklai nereikalingas joks išankstinis leidimas.

Veiklos tikslai. Europos ombudsmenui priskirti tokie uždaviniai: pirma, gerinti piliečių arba visų valstybėse narėse gyvenančių fizinių asmenų ar registruotą

8 Pagal Europos Parlamento darbo tvarkos taisyklių (2019–2024 m.) 231 str. 2 d. kandidatūras turi remti ne mažiau kaip 38 Europos Parlamento nariai. Kandidatų priimtinumą įvertina Europos Parlamento Peticijų komitetas, o galutinį sprendimą balsuodamas priima Europos Parlamentas pagal jam pateiktą sąrašą.

buveinę turinčių juridinių asmenų apsaugą Europos Sąjungos institucijų, įstaigų, organų ar agentūrų netinkamo administravimo atvejais ir, antra, taip padidinti Europos Sąjungos institucijų atvirumą ir demokratinę atskaitomybę priimant sprendimus ir vykdant administravimo funkcijas [Europos Parlamentas (2022)]. Iš esmės šių uždavinių Europos ombudsmenas gali pasiekti skatindamas Europos Sąjungoje skaidrumą ir atskaitomybę dviem būdais: saugodamas atskirų asmenų teises ir stengdamasis keisti Europos Sąjungos institucijų praktiką (Kostadinova, 2015, p. 1080).

Pagrindinės funkcijos. Europos ombudsmeno veiklą ir jam priskirtas funkcijas galima skirstyti į: kontrolės, apsaugos ir ginčų sprendimo funkcijas (Remáč, 2014, p. 234). Kaip jau buvo minėta, visų pirma, Chartijos 41 straipsnyje numatyta teisė į gerą administravimą, kuri pripažįstama Europos ombudsmeno veiklos pagrindu, o Chartijos 43 straipsnyje įtvirtinta teisė kreiptis su skundu į Europos ombudsmeną. SESV 228 straipsnio 1 dalyje numatyta ginčų nagrinėjimo funkcija Europos ombudsmeniui nustatant įgaliojimus priimti nagrinėti skundus dėl netinkamo administravimo atvejų Sąjungos institucijų, įstaigų ar organų veikloje ir parengti dėl jų pranešimą. Be to, pagal šią nuostatą, eidamas savo pareigas Europos ombudsmenas, jo nuomone, reikalingus tyrimus atlieka savo paties iniciatyva⁹ arba remdamasis jam tiesiogiai ar per Europos Parlamento narį pateiktais skundais, išskyrus atvejus, kai įtariamieji faktai yra ar buvo nagrinėjami teismine tvarka. Tais atvejais, kai Europos ombudsmenas nustato netinkamo administravimo atvejį, jis šiuo reikalu kreipiasi į atitinkamą instituciją, įstaigą ar organą, kurie per tris mėnesius privalo informuoti jį apie savo požiūrį. Paskui siunčia pranešimą Europos Parlamentui ir atitinkamai institucijai, įstaigai ar organui bei informuoja skundą pateikusį asmenį apie tokių tyrimų rezultatus. Europos ombudsmeno statuto 4 straipsnio 3 ir 4 dalyse yra detaliau įtvirtinta, kokių konkrečiai veiksmų turi imtis Europos ombudsmenas, nustatęs netinkamo administravimo atvejį. Be to, jis gali prašyti būti išklašytas Europos Parlamento posėdyje. Į Europos ombudsmeno kompetenciją nepatenka: ESTT veiksmai vykdant teisinius įgaliojimus¹⁰;

9 Pavyzdžiui, Europos ombudsmeno strateginis tyrimas OI/2/2017 dėl skaidrumo ES Tarybos parengiamuosiuose organuose svarstant teisėkūros procedūra priimamų aktų projektus, kurio jis ėmėsi savo iniciatyva. Atlikęs tyrimą, Europos ombudsmenas nustatė, kad Taryboje stokoja ma skaidrumo galimybės visuomenei susipažinti su jos teisėkūros dokumentais požiūriu, ir jos dabartinė praktika, susijusi su sprendimų priėmimo proceso skaidrumu, priskirtina netinkamam administravimui, todėl teikė konkrečias rekomendacijas Tarybai, o nesulaukęs tinkamos reakcijos perdavė informaciją Europos Parlamentui. Minėto tyrimo pagrindu 2019 m. sausio 17 d. Europos Parlamento priimta rezoliucija dėl Ombudsmeno strateginio tyrimo OI/2/2017 dėl skaidrumo ES Tarybos parengiamuosiuose organuose svarstant teisėkūros procedūra priimamų aktų projektus (2018/2096(INI)). Šioje rezoliucijoje Europos Parlamentas visapusiškai pritaria Europos ombudsmeno rekomendacijoms Tarybai ir ragina Tarybą imtis visų priemonių, kurios būtinos Ombudsmeno rekomendacijoms kuo greičiau įgyvendinti.

10 Europos ombudsmenas gali vykdyti tyrimus, susijusius tik su ESTT neteismine veikla, pavyzdžiui, viešaisiais pirkimais, sutartimis ir tarnautojų bylomis.

skundai dėl vietos, regioninių arba nacionalinių valdžios institucijų, netgi kai šiuose skunduose nurodomi su Europos Sąjunga susiję klausimai; nacionalinių teismų arba ombudsmenų veikla¹¹; bet kokie atvejai, kuriems netaikytos atitinkamos administravimo procedūros susijusiose organizacijose; skundai dėl atskirų Europos Sąjungos pareigūnų elgesio [Europos Parlamentas (2022)]. Vis dėlto reikia pažymėti, kad Europos ombudsmenas, išnagrinėjęs gautą skundą, priima sprendimą, kuris nesukelia teisiųjų padarinių¹², o vieninteliai galimi priimamų sprendimų padariniai yra politiniai, nes Europos Parlamentui yra teikiami pranešimai apie atliktus tyrimus ir jų rezultatus, į kuriuos yra įtraukiamas ir Europos ombudsmeno teiktų rekomendacijų laikymosi įvertinimas, patobulinimų ir sprendimų pasiūlymai (Europos ombudsmeno statuto 4 str. 5 d.).

3. Santykis su kitomis Europos Sąjungos institucijomis ar įstaigomis

Europos ombudsmenas, siekdamas padėti Europos Sąjungos institucijoms, įstaigoms ir organams išvengti galimų sunkumų dirbant su Europos Sąjungos piliečiais ir gyventojais bei atsižvelgdamas į visas pasaulinės pandemijos metu išryškėjusias problemas įgyvendinant administravimo funkcijas ir Europos Sąjungos institucinėje sistemoje, 2020 m. priėmė strategiją „2024 m. link“ – Poveikio sustiprinimas, o šios strategijos viena iš svarbiausių dalių yra skirta santykiams su Europos Sąjungos institucijomis, įstaigomis ir organais [Europos ombudsmenas (2020)]. Be to, Europos ombudsmeno statuto 10 straipsnio, kuris iš esmės yra speciali nuostata, reglamentuojanti Europos ombudsmeno bendradarbiavimą su kitomis institucijomis, 2 dalyje numatyta, kad, neviršydamas savo pareigų, Europos ombudsmenas taip pat gali bendradarbiauti su kitomis Sąjungos institucijomis, organais, tarnybomis ir agentūromis ir visų pirma su tomis, kurios yra atsakingos už pagrindinių teisių propagavimą ir apsaugą, tačiau siekiant, kad nebūtų visų šių institucijų veiklos dubliavimosi. Todėl, siekiant nustatyti minėto tarpinstitucinio santykio turinį, tyrimui buvo pasirinktos tos institucijos, kurioms priskirta kompetencija, be kita ko, užtikrinti asmenų teisių gynimą Europos Sąjungoje ir į kurias gali kreiptis fiziniai ir juridiniai asmenys, norėdami ne tik apginti savo teises, bet ir kelti klausimą dėl galimo netinkamo Europos Sąjungos teisės taikymo ar įgyvendinimo. Tyrimui buvo pasirinktos šios Europos Sąjungos institucijos ir įstaigos: Europos Parlamento Peticijų komitetas (3.1.), Europos Sąjungos teisminės institucijos (3.2.) ir Europos Komisija (3.3.).

11 Europos ombudsmenas nėra apeliacinė instancija šių subjektų sprendimų atveju.

12 Pavyzdžiui, Europos ombudsmenas neturi kompetencijos panaikinti Europos Sąjungos institucijų, įstaigų ar organų priimtų teisės aktų, o visi priimami sprendimai yra rekomendaciniai.

3.1. Europos Parlamento Peticijų komitetas

Galimybė teikti peticijas Europos Parlamentui ir skundus Europos ombudsmenui yra du iš lengviausiai prieinamų būdų asmenims reaguoti į Europos Sąjungos teisės ir politikos taikymą, kurių poveikis didėja visose gyvenimo srityse ir yra nepaneigiamas. Remiantis Sutartimis, Europos Parlamentas yra peticijų adresatas ir todėl turi užtikrinti, kad Europos Sąjungoje būtų visapusiškai atsižvelgta į peticijose nurodytus rūpimus klausimus. Siekdamas kuo geriau tai užtikrinti, Europos Parlamentas pavedė specialiam Peticijų komitetui nagrinėti peticijas. Pažymėtina, kad išnagrinėjus pateiktas peticijas buvo ne kartą imtasi teisėkūros ar politinių priemonių, pradėtos bylos „EU pilot“ sistemoje¹³ arba pradėtos pažeidimų tyrimo procedūros, tai atvejais, kai peticijos perduodamos Europos Komisijai [Europos Parlamentas (2022)]. Todėl pripažįstama, kad Peticijų komitetas – Europos Sąjungos piliečius ir Europos Sąjungos institucijas jungianti grandis ir jam tenka svarbus vaidmuo padedant nustatyti problemas, iškylančias nacionaliniu lygmeniu įgyvendinant Europos Sąjungos teisę [Europos Parlamentas (2018)]. Pagal ESTT jurisprudenciją, teisė pateikti peticiją yra priemonė piliečiams dalyvauti demokratiame Sąjungos gyvenime ir tai yra viena iš galimybių Sąjungos piliečiams tiesiogiai bendrauti su savo atstovais (*Schönberger prieš Europos Parlamentą*, C-261/13 P, 17 punktas)

Teisė teikti peticiją pripažįstama pagrindine asmens teise, o šią teisę įtvirtinančiame Chartijos 44 straipsnyje numatoma, kad kiekvienas Sąjungos pilietis ir kiekvienas fizinis asmuo, kuris gyvena bet kurioje valstybėje narėje, ar juridinis asmuo, kurio registruota buveinė yra valstybėje narėje, turi teisę pateikti peticiją Europos Parlamentui, o Sutarties nuostatos leidžia užtikrinti šios nuostatos įgyvendinimą. SESV 20 straipsnio 2 dalies d) punkte teisė teikti peticiją numatyta Europos Sąjungos piliečiams, o SESV 24 straipsnio 2 dalyje pateikiama nuoroda į SESV 227 straipsnį, kuriame iš esmės įtvirtinta, kas turi teisę teikti peticijas Europos Parlamentui ir kokiais klausimais: kiekvienas Sąjungos pilietis, taip pat kiekvienas valstybėje narėje gyvenantis ar savo registruotą buveinę turintis fizinis arba juridinis asmuo turi teisę individualiai arba kartu su kitais piliečiais ar asmenimis pateikti Europos Parlamentui peticiją bet koku reikalu, priklausančiu Sąjungos veiklos sritims ir turinčiu jam ar jai tiesioginį poveikį. Peticijų komiteto tikslas – pateikti atsakymą į visas peticijas ir, jei įmanoma, pasiūlyti, kaip neteisminiu būdu

13 Europos Komisijos 2008 m. sukurta sistema. „EU Pilot“ yra internetinė platforma, kurią valstybės narės ir Europos Komisijos tarnybos naudoja bendraudamos ir aiškindamosi faktines ir teises problemas, kylančias dėl nacionalinių įstatymų suderinamumo su Europos Sąjungos teisės aktais arba teisingo Europos Sąjungos teisės taikymo. Paprastai „EU Pilot“ sistema naudojama pačiame pirminiame etape, siekiant išspręsti problemas, ir jei įmanoma, išvengti oficialios pažeidimo nagrinėjimo procedūros pradžios.

išspręsti susirūpinimą keliančius pagrįstus ir su Europos Sąjungos veikla susijusius klausimus, į kuriuos peticijų pateikėjai atkreipia dėmesį.

Peticijų teikimo ir nagrinėjimo tvarką bei kitus su tuo susijusius klausimus reglamentuoja Europos Parlamento darbo tvarkos taisyklių 226–230 straipsniai. Peticijos rengiamos viena iš oficialių Europos Sąjungos kalbų ir jose turi būti nurodoma kiekvieno peticijos pateikėjo pavardė, pilietybė ir adresas. Peticijos gali būti pateikiamos elektroniniu būdu, naudojantis Parlamento peticijų interneto portalu¹⁴, arba rašytine forma paštu. Minėtus formos reikalavimus atitinkančios peticijos siunčiamos Peticijų komitetui, kuris pirmiausia turi nustatyti, ar peticijos yra priimtinos, patikrinęs, visų pirma, ar jų turinys susijęs su Europos Sąjungos veiklos sritimis, o neigiamo atsakymo atveju – peticija pripažįstama nepriimtina ir apie tai informuojamas peticijos pateikėjas, nurodant priežastis¹⁵. Tokiu atveju peticijų pateikėjams dažniausiai siūloma kreiptis į kitas nacionalines, Europos Sąjungos ar tarptautines institucijas. Daugiausia peticijų paskelbiama nepriimtinais dėl to, kad peticijų pateikėjai supainioja Europos Sąjungos ir valstybių narių bei kitų tarptautinių organizacijų ir įstaigų (pavyzdžiui, Jungtinių Tautų ir Europos Tarybos) kompetencijas, atsakomybės sritis ir galimybes imtis veiksmų bei ginti teises.

Peticijų komitetas gali prašyti pagalbos ir kitų Europos Sąjungos institucijų, pavyzdžiui, pagal Europos Parlamento darbo tvarkos taisyklių 227 straipsnio 5 ir 6 dalis Peticijų komitetas gali, be kita ko, paprašyti Europos Komisijos jam padėti, t. y. pateikti informaciją dėl Sąjungos teisės taikymo ir jos normų laikymosi, taip pat pateikti visus dokumentus ir informaciją, susijusią su peticija. Be to, Peticijų komitetas gali paprašyti Europos Parlamento pirmininko persiųsti jo nuomonę ar rekomendaciją Europos Komisijai, Tarybai ar atsakingai valstybės narės institucijai, kad jos imtųsi veiksmų ar atsakomųjų priemonių. Europos Parlamento darbo tvarkos taisyklių 228 straipsnyje numatyta ir apsilankymų informacijos rinkimo tikslu galimybė valstybėse narėse ar regionuose, kurie susiję su priiartinomis peticijomis, dėl kurių jau vyko diskusijos komitete.

- 14 Norint sukurti peticiją arba palaikyti jau pateiktą peticiją, tai galima daryti internetu Europos Parlamento internetinėje svetainėje: <https://www.europarl.europa.eu/petitions/lt/registration/register>
- 15 Pavyzdžiui, Peticijų komitetui buvo pateikta peticija Nr. 0299/2022 dėl sankcijų Rusijos oligarchui, taikytinų dėl tariamo jo kišimosi į Sakartvelo vyriausybės veiklą, kurią pateikė Vokietijos pilietė Mariam Megrelishvili asociacijos „Sakartveliečiai ES“ vardu. Peticijų komitetas yra nagrinėjęs ir peticijas, gautas iš Lietuvos, pavyzdžiui, peticija Nr. 0870/2019 dėl gyvų gyvūnų vežimo nesilaikant Europos Sąjungos teisės aktuose nustatytų gyvūnų gerovės standartų, kurią pateikė Lietuvos pilietis (-ė) A. D., nurodydamas (-a) televizijos reportažą, kuriame parodytos siaubingos jaunų veršiukų gabenimo iš Lietuvos į Izraelį sąlygos ir ragindamas (-a) patraukti atsakomybėn visus su šiais gabenimais, vykdytais pažeidžiant Europos Sąjungos gyvūnų gerovės teisės aktus, susijusius asmenis, įskaitant valstybines maisto ir veterinarijos tarnybas; taip pat minima praktika, kai prekybos centruose tariamai žiauriomis sąlygomis laikomomis gyvos žuvis.

Įdomu pažymėti, kad 2018 m. Europos Parlamento Peticijų komiteto darbo gairėse nurodyta, kad Peticijų komitetas tiesiogiai neperduoda peticijų Europos ombudsmeniui, nes peticijos pateikėjas turėtų nuspręsti, ar pateikti skundą ombudsmeniui, ar ne. Vis dėlto komitetas gali patarti peticijos pateikėjui tai padaryti, jei, jo nuomone, klausimas priklauso ombudsmeno kompetencijai. Šiuo aspektu įdomu pažymėti, kad teisės doktrinoje yra nuomonių, kad Europos ombudsmeno nepriklausomybės suvaržymu galima laikyti vien tik faktą, kad iš esmės dėl netinkamo administravimo galima kreiptis tiek į Peticijų komitetą, tiek į Europos ombudsmeną (Neuhold, C., Nāstase, A., 2017, p. 43). Taip pat kadangi Peticijų komitetas mano esąs Europos Sąjungos piliečių teisių „saugotojas“, buvo išvelgiamos dvi galimos problemos dėl šio komiteto ir Europos ombudsmeno santykio: pirma, Peticijų komitetas galėjo matyti Europos ombudsmeną kaip konkurentą ir apriboti jo darbą, pavyzdžiui, ribodamas jo išteklius, ir, antra, Peticijų komitetas gali bandyti „pajungti“ Europos ombudsmeną savo poreikiams, t. y. pavesti atlikti minėtam komitetui priskirtas funkcijas (Neuhold, C., 2017, p. 53, 60). Vis dėlto praktikoje šių galimų priešpriešų buvo išvengta ir abiejų įstaigų veikla labiau papildė viena kitą nei konkuruoja. Pažymėtina, kad Peticijų komitetui labai dažnai teikiamos peticijos dėl valstybių narių galimų Europos Sąjungos teisės pažeidimų, o tai yra klausimai, kurių Europos ombudsmenas negali iširti, todėl Peticijų komiteto darbas šiuo aspektu labiau sutampa su Europos Komisijos, kaip Sutarčių sergėtojos, ir nacionalinių ombudsmenų darbu (Neuhold, C., 2017, p. 60).

Iš ESTT jurisprudencijos matyti, kad dažniausiai pasirenkami tokie būdai ginti asmens teises ar atkreipti dėmesį į galimai daromą Europos Sąjungos teisės pažeidimą: Europos ombudsmenas *arba* Peticijų komitetas → ESTT; Europos Komisija → Europos ombudsmenas *arba* Peticijų komitetas → ESTT. Taigi matyti, kad pasirinkus bet kurį iš nurodytų būdų galiausiai klausimas perduodamas spręsti ESTT, kuris ne kartą yra pasisakęs ir dėl galimybės skųsti sprendimus, priimtus išnagrinėjus peticiją. 2014 m. gruodžio 9 d. sprendime *Schönberger prieš Europos Parlamentą* (C-261/13 P) Teisingumo Teismas atkreipė dėmesį į tai, kad Europos Parlamentas turi didelę politinio vertinimo diskreciją, kiek tai susiję su priemonėmis, kurių reikia imtis dėl peticijos, ir padarė išvadą, kad šiuo klausimu priimtam sprendimui netaikoma teisminė kontrolė, neatsižvelgiant į tai, ar tuo sprendimu Europos Parlamentas pats imasi nurodytų priemonių, ar teigia negalintis to padaryti ir perduoda peticiją kompetentingai institucijai ar tarnybai, kad ši imtųsi tų priemonių (*Schönberger prieš Europos Parlamentą*, C-261/13 P, 24–25 punktai)¹⁶.

Taip pat paminėtinos ir vienos iš naujesnių nutarčių, priimtų išnagrinėjus bylas, kuriose buvo keliamas klausimas dėl Europos Parlamento Peticijų komiteto

16 Ši byla Teisingumo Teisme buvo pradėta nagrinėti, gavus apeliaciją dėl Bendrojo Teismo 2013 m. kovo 7 d. sprendimo *Schönberger prieš Europos Parlamentą* (T-186/11). Ieškovas, o vėliau ir apeliantas, kėlė klausimą, be kita ko, ir dėl Europos Parlamento pareigos atsižvelgti į Europos ombudsmeno rekomendacijas, susijusias su jo, kaip Europos Parlamento pareigūno, padėtimi.

neveikimo ir galimai dėl to atsiradusios žalos pareiškėjui (*Macías Chávez ir kt. prieš Ispaniją ir Europos Parlamentą* (T-719/20) ir *Macías Chávez ir kt. prieš Europos Parlamentą ir Ispaniją* (C-322/21 P)). Europos Parlamentui pateiktoje peticijoje (Peticija Nr. 0654/2020) pareiškėjai nurodė, kad tam tikri Ispanijos teismai pažeidinėja Europos Sąjungos teisę, o Europos Parlamento Peticijų komitetui atmetus šią peticiją, pareiškėjai pateikė ieškinį Bendrajam Teismui, viena vertus, remdamiesi SESV 265 straipsniu prašė pripažinti, kad Europos Parlamentas neteisėtai netęsė pateiktos peticijos tyrimo dėl Ispanijos teismų daromų Europos Sąjungos teisės pažeidimų, ir, kita vertus, remdamiesi SESV 268 straipsniu prašė atlyginti žalą, kuri atsirado dėl Ispanijos veiksmų. Bendrasis Teismas, be kita ko, priminė, kad ieškinys pagal SESV 265 straipsnį gali būti teikiamas tik tada, kai Europos Sąjungos institucija, įstaiga ar organas nepriėmė teisės akto, kito nei rekomendacija ar nuomonė, t. y. nepriėmė teisės akto, sukeliančio teisinius padarinius. Bendrasis Teismas nurodė, kad Peticijų komitetas, atlikęs išsamų tyrimą, priėmė sprendimą nutraukti peticijos nagrinėjimą, o toks sprendimas nesukelia teisinių padarinių ir negali būti skundžiamas ESTT. Taip pat Bendrasis Teismas pažymėjo, kad nėra pagrindo konstatuoti, kad Europos Parlamentas nesiėmė veiksmų, nes Peticijų komitetas pripažino peticiją priimtina nagrinėti, o nagrinėdamas ją nusprendė tyrimą nutraukti (*Macías Chávez ir kt. prieš Ispaniją ir Europos Parlamentą*, T-719/20, 26–36 punktai). Bendrasis Teismas atmetė ieškinį kaip nepriimtina nagrinėti, o vėliau Teisingumo Teismas šį sprendimą patvirtino.

Apibendrinant galima išskirti tokius svarbiausius Europos Parlamento Peticijų komiteto ir Europos ombudsmeno atliekamos veiklos santykio aspektus: teisė pateikti peticiją yra tiesioginio dalyvavimo forma, nes paprastai peticijos pateikėjams nereikia tarpininko pasinaudoti šia teise, o teisė pateikti skundą Europos ombudsmenui yra netiesioginė dalyvavimo forma, nes iš tikrųjų, Europos ombudsmenas veikia kaip tarpininkas ar net „pavadouoja“ skundo pareiškėją santykiuose su subjektais, dėl kurių pateiktas skundas [*The role of ombudsmen* [...], (2018)]; Europos ombudsmenas veikia kaip „skaidrumo sargas“ ir užtikrina, kad tam tikri dokumentai taptų viešai prieinami, o tai labai svarbu ne tik Europos Sąjungos institucijoms apskritai, bet ir ypač Europos Parlamentui, kuris dėl jam priskirtos teisėkūros funkcijos turi atvirai svarstyti klausimus, susijusius su Europos Sąjungos veiklos sritimis, ir kartais šie klausimai gali būti išspręžiami taikant politinį klausimų sprendimo būdą, pavyzdžiui, po pateiktų pranešimų Europos Parlamentui, šis priima rezoliucijas (Neuhold, C., 2017, p. 70).

3.2. Europos Sąjungos teisminės institucijos

Teisės doktrinoje nurodoma, kad Europos ombudsmeno veikla papildo ESTT veiklą tiek, kiek ji susijusi su asmens teisių gynyba Europos Sąjungoje, tačiau jos pakeisti negali. Pažymėtina, kad ir Europos ombudsmenas dažnai remiasi ESTT jurisprudencija.

dencija priimdamas savo sprendimus ir pripažįsta, kad Europos Sąjungos teisės pažeidimas visada lems netinkamą administravimą europiniu požiūriu (Remáč, M., 2018, p. 142 ir 149). Taigi pirmiausia pažymėtina, kad tiek ESTT, tiek Europos ombudsmeną vienija, pirma, bendra veiklos sritis – Europos Sąjunga ir, antra, tapatūs veiklos tikslai – užtikrinti tinkamą Europos Sąjungos teisės taikymą ir asmenų teisių gynybą Europos Sąjungoje. Tačiau nors ir Europos ombudsmenas, ir ESTT nagrinėja atitinkamai skundus arba ieškinius, susijusius su Europos Sąjunga, jos institucijomis ir asmenų teisėmis, tačiau jų veiklą reglamentuojantys teisės aktai užtikrina, kad šių institucijų pagrindinė kompetencija nebūtų dubliuojama. Paminėtini keli skirtumai tarp Europos ombudsmeno ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo: pirma, šių dviejų institucijų (plačiaja prasme¹⁷) įsteigimą skiria keli dešimtmečiai (Europos ombudsmenas – 1992 m.; Europos Bendrijų Teisingumo Teismas – 1952 m.); antra, skiriasi šių institucijų statusas – ESTT yra Europos Sąjungos institucija pagal ES sutarties 13 straipsnį, o Europos ombudsmenas – Europos Sąjungos tarnyba / įstaiga¹⁸. Tačiau svarbiausius šių institucijų veiklos skirtumus ar panašumus galima nustatyti tik išsamiau išanalizavus proceso rūšių, kurios savo specifika yra artimos Europos ombudsmeno veiklai, organizavimą ir eigą ESTT. Kadangi Europos ombudsmenas nagrinėja fizinių ir juridinių asmenų skundus dėl netinkamo administravimo Europos Sąjungos institucijų ar įstaigų veikloje, lyginamuoju aspektu reikia vertinti, kokios galimybės yra numatytos Europos Sąjungos Sutartyse fiziniams ir juridiniams asmenims kreiptis į ESTT dėl Europos Sąjungos institucijų, organų ar įstaigų veikimo ar neveikimo. Kadangi Europos Sąjungos Sutarčių nuostatos numato galimybę skųsti Europos Sąjungos institucijų veikimą ar neveikimą ir valstybės narėms, ir Europos Sąjungos institucijoms, tikslinga aptarti, ar Europos ombudsmenas gali teikti tokius ieškinius ir taip pat ar gali būti atsakovu, kai teikiami tokie ieškiniai.

Europos ombudsmeno veiklą reglamentuojančiuose teisės aktuose yra nuostatų, nustatančių ir santykį su teisminėmis institucijomis. Europos ombudsmeno statuto 2 straipsnio 8 dalyje numatyta, kad Europos ombudsmenui pateikiami skundai nedaro įtakos terminams teismo procese. Todėl asmuo, kreipdamasis į Europos ombudsmeną, turi tinkamu laiku įvertinti, kuri iš pasirenkamų teisių gynbos priemonių yra tinkamiausia ir galimai veiksmingiausia, tinkamai įvertinti ir visus terminus, kurių gali reikėti laikytis nusprendus kreiptis į Europos Sąjungos teismines institucijas, nes, praleidus ieškinio teikimo terminus, aplin-

17 Atkreiptinas dėmesys į tai, kad Europos Sąjungos institucijų statusą turi tik tos institucijos, kurios yra nurodytos Europos Sąjungos sutarties 13 str., o Europos ombudsmeno tarp jų nėra.

18 Europos ombudsmenas internetinėje svetainėje lietuvių kalba įvardijamas kaip „Europos ombudsmeno tarnyba“ ir / arba „įstaiga“ [<https://www.ombudsman.europa.eu/lt/our-strategy/home/lt>]. Straipsnio autorė pasirinko terminą „Europos ombudsmeno tarnyba“, siekdama atkreipti dėmesį į tai, kad ši Europos Sąjungos Sutartyse numatyta pareigybė neturi Europos Sąjungos institucijos statuso.

kybė, kad buvo kreiptasi į Europos ombudsmeną, nebus pripažinta svarbia ir leidžiančia atnaujinti praleistus terminus pateikti ieškinį. Europos ombudsmeno statuto 2 straipsnio 9 dalyje nustatyta, kad jei dėl to, kad skunde pateikiami faktai nagrinėjami ar buvo išnagrinėti teisme, Europos ombudsmenas pripažįsta skundą nepriimtinu arba nusprendžia nutraukti jo nagrinėjimą, visų ombudsmeno iki to momento atliktų tyrimų rezultatai pridedami prie bylos ir ta byla baigiama¹⁹.

O kalbant apie ESTT, pirmiausia pažymėtina, kad ES sutarties 19 straipsnio 1 dalies 1 pastraipoje įtvirtinta, jog ESTT užtikrina, kad aiškinant ir taikant Sutarties būtų laikomasi teisės, o to paties straipsnio 3 dalies a) punkte nustatyta, kad vado-vaudamasis Sutartimis ESTT, be kita ko, priima sprendimus dėl valstybės narės, institucijos ar fizinio arba juridinio asmens pateiktų ieškinių. Šiuo atžvilgiu pažymėtina, kad SESV numato keletą galimybių kreiptis su ieškiniais į ESTT fiziniams ir juridiniams asmenims, ginčijant Europos Sąjungos institucijų ar įstaigų veikimą ar neveikimą. Svarbu priminti, kad visus toliau pristatomus ieškinius pagal SESV 256 straipsnio 1 dalį fiziniai ir juridiniai asmenys gali teikti Bendrajam Teismui ir vėliau jiems yra numatyta galimybė teikti apeliaciją dėl šio teismo priimtų sprendimų Teisingumo Teismui.

Ieškiniai dėl panaikinimo. SESV 263 straipsnyje įtvirtinta galimybė teikti ieškinius dėl panaikinimo ir nustatytos konkrečias sąlygos tiek ieškovams, tiek ieškinio dalykui. Be to, prie šių sąlygų aiškinimo ir jų turinio plėtojimo reikšmingai prisidėjo ir ESTT savo praktika. SESV 263 straipsnio 4 dalyje yra nustatyta, kad kiekvienas fizinis ar juridinis asmuo²⁰ gali šio straipsnio 1 ir 2 dalyse numatytomis sąlygomis pateikti ieškinį dėl jam skirtų aktų arba aktų, kurie yra tiesiogiai ir konkrečiai su juo susiję, ar dėl reglamentuojančio pobūdžio teisės aktų, tiesiogiai su juo susijusių ir dėl kurių nereikia patvirtinti įgyvendinančių priemonių²¹. SESV 263 straipsnio 1 ir 2 dalyse nustatytos ieškinio dėl panaikinimo teikimo bendrosios sąlygos: pirma, galima teikti ieškinį dėl dviejų rūšių Europos Sąjungos teisės aktų teisėtumo – priimtų teisėkūros procedūra²² (dažniausiai – reglamentų, direktyvų

19 Tokios pačios pozicijos laikosi ir ESTT, pavyzdžiui, 2002 m. balandžio 10 d. sprendime *Lamberts prieš Ombudsmeną* (T-209/00, 66 p.) Bendrasis Teismas nurodė, kad tuo pačiu metu negalima naudotis abiem minėtomis teisių gynimo galimybėmis. Iš tiesų, jei skundai pateikti ombudsmenui nesustabdo nustatyto ieškinių teikimo ESTT termino, ombudsmenas turi nutraukti savo tyrimą ir pripažinti skundą nepriimtinu, jei konkretus Europos Sąjungos pilietis tuo pačiu metu pateikia ieškinį ESTT dėl tų pačių faktinių aplinkybių. Todėl Europos Sąjungos pilietis turi įvertinti, kuris iš dviejų galimų būdų būtų veiksmingesnis ginant jo teises.

20 Teisės doktrinoje fiziniai ir juridiniai asmenys priskiriami prie „neprivilegijuotų ieškovų“, nes turi atitikti jiems nustatytas sąlygas, norėdami teikti ieškinius dėl panaikinimo.

21 SESV 263 str. 4 d. numatytos sąlygos, kurių turi laikytis fiziniai ir juridiniai asmenys, norintys teikti ieškinį pagal šią nuostatą, buvo išsamiai analizuotos ir Lietuvos teisės doktrinoje. Plačiau žr. Limantė, 2010.

22 Primintina, kad teisėkūros funkcijos priskirtos dviem Europos Sąjungos institucijoms – Europos Parlamentui (ES sutarties 14 str. 1 d.) ir Tarybai (ES sutarties 16 str. 1 d.).

ir sprendimų) ir teisės aktų, galinčių turėti teisinių padarinių trečiosioms šalims²³; antra, yra išskiriami vadinamieji privilegijuoti ieškovai, kuriems nereikia tenkinti jokių sąlygų, norint pateikti ieškinį (valstybės narės, Europos Parlamentas, Taryba, Europos Komisija) ir pusiau privilegijuoti ieškovai (Audito Rūmai, Europos centrinis bankas ir Regionų komitetas) (Wahtelet, 2014, p. 221); trečia, ieškinius dėl panaikinimo galima teikti dėl kompetencijos trūkumo, esminio procedūrinio reikalavimo pažeidimo, Sutarčių ar kurios nors su jų taikymu susijusios teisės normos pažeidimo arba piktnaudžiavimo įgaliojimais.

Taigi, atsižvelgiant į SESV 263 straipsnio turinį, darytina išvada, kad teikti ieškinio dėl Europos ombudsmeno priimtų sprendimų negalima, nes tai yra aktai, nesukeliantys teisinių padarinių, o šią išvadą pagrindžia ir ESTT jurisprudencija. Pavyzdžiui, 2000 m. gegužės 22 d. nutartyje *Associazione delle Cantine Sociali Venete prieš Ombudsmeną ir Europos Parlamentą* (T-103/99) Pirmosios instancijos teismas nurodė, kad skirtingi aktai, kuriuos gali priimti Europos ombudsmenas atlikęs tyrimą, nesukelia jokių teisinių padarinių pareiškėjui arba trečiosioms šalims net ir tuo atveju, kai yra pripažįstama, kad Europos Sąjungos institucijos netinkamai administravo, atsižvelgiant į tai, kokio pobūdžio aktus Europos ombudsmenas priima, – siunčiamas pranešimas Europos Parlamentui, kuriame suformuluojamos rekomendacijos konkrečiai institucijai (*Associazione delle Cantine Sociali Venete prieš Ombudsmeną ir Europos Parlamentą*, T-103/99, 48–50 punktai). Tokios pačios pozicijos Pirmosios instancijos teismas laikėsi ir vėliau nagrinėtoje byloje (*Srinivasan prieš Ombudsmeną*, T-196/08) ir, be kita ko, nurodė, kad Europos ombudsmenas nėra Europos Bendrijos institucija, kaip tai suprantama pagal EB sutarties 7 straipsnį, ir jis nėra nurodytas tarp institucijų ir įstaigų, kurių aktai yra paminėti EB sutarties 230 straipsnio 1 dalyje, todėl, remiantis ESTT jurisprudencija, Europos ombudsmenas negali būti atsakovas (*Srinivasan prieš Ombudsmeną*, T-196/08, 13 punktas)²⁴.

Įdomu pažymėti, kad kartais ESTT tenka spręsti klausimus, vienaip ar kitaip susijusius su Europos ombudsmenu, dar net nenagrinėjant ieškinio dėl panaikinimo iš esmės. Pavyzdžiui, 2008 m. gruodžio 15 d. nutartyje *Apostolov prieš Ombudsmeną* (T-290/08 AJ) ir 2011 m. lapkričio 28 d. nutartyje *BW prieš Europos Komisiją ir Ombudsmeną* (T-477/11 AJ) Pirmosios instancijos teismas (Bendrasis Teismas), sprenddamas dėl pareiškėjų prašymo suteikti teisinę pagalbą, pateikto dar tik rengiantis teikti ieškinius ESTT dėl Europos ombudsmeno sprendimų, kuriais

23 Atkreiptinas dėmesys į tai, kad SESV 263 str. 1 d. yra nurodytos Europos Sąjungos institucijos, dėl kurių priimtų teisės aktų, galinčių turėti teisinių padarinių, galima teikti ieškinį pagal šį straipsnį: Taryba, Europos Komisija, Europos centrinis bankas, Europos Parlamentas ir Europos Vadovų Taryba.

24 Pirmosios instancijos teismo nutartis nebuvo panaikinta ir išnagrinėjus dėl jos panaikinimo teiktą apeliacinį skundą (žr. *Srinivasan prieš Ombudsmeną*, C-580/08 P).

atsisakyta nagrinėti jų skundus, panaikinimo, rėmėsi ankstesne jurisprudencija dėl galimybės teikti ieškinius ESTT dėl Europos ombudsmeno priimamų sprendimų panaikinimo, ir teisinės pagalbos prašymus atmetė kaip akivaizdžiai nepriimtinius.

Ieškiniai dėl neveikimo. SESV 265 straipsnio 3 dalyje numatyta, kad kiekvienas fizinis ar juridinis asmuo šio straipsnio 1 ir 2 dalyse išdėstytomis sąlygomis gali paduoti ESTT skundą, kai Sąjungos institucija arba įstaiga ar organas to asmens atžvilgiu nepriėmė kokio nors akto, išskyrus rekomendaciją ar nuomonę. Pastarasis patikslinimas, kad su ieškiniu į ESTT negalima kreiptis dėl Europos Sąjungos institucijų ir (ar) įstaigų bei organų priimamų rekomendacijų ir nuomonių, leidžia daryti išvadą, kad toks ieškinytis gali būti teikiamas tik dėl aktų, sukeliančių teisinius padarinius. SESV 265 straipsnio 1 dalyje nurodytos tik tam tikros Europos Sąjungos institucijos²⁵, dėl kurių, pažeidžiant Sutartis, nesiiimtų atitinkamų veiksmų galima skųstis, tačiau nustatyta, kad tokiomis pačiomis sąlygomis galima skųsti ir Europos Sąjungos įstaigas ir organus. SESV 265 straipsnio 2 dalyje nustatyta privaloma ikiteisminė procedūra²⁶, o nustatius, kad jos nebuvo laikomasi, vėliau pateiktas ieškinytis ESTT gali būti pripažintas nepriimtinu nagrinėti. Taigi, fizinis ar juridinis asmuo gali teikti ieškinį ESTT pagal SESV 265 straipsnį laikydamasis toliau nurodomų sąlygų: pirma, skųsti gali tik SESV 265 straipsnio 1 dalyje nurodytų Europos Sąjungos institucijų, įstaigų ar organų neveikimą, kai jie, pažeisdami Sutartis, nepriėmė to asmens atžvilgiu kokio nors akto, išskyrus rekomendaciją ar nuomonę; antra, buvo laikomasi SESV 265 straipsnio 2 dalyje numatytos ikiteisminės procedūros, t. y. prieš pateikiant ieškinį ESTT, atitinkama institucija, įstaiga ar organas buvo paraginti imtis veiksmų. Iš to, kas buvo nurodyta, matyti, kad, fiziniai ar juridiniai asmenys teikti ieškinio dėl Europos ombudsmeno neveikimo pagal SESV 265 straipsnį negali.

Ieškiniai dėl žalos atlyginimo. SESV 268 straipsnyje numatyta, kad ESTT jurisdikcijai priklauso spręsti ginčus, susijusius su žalos atlyginimu, numatytu SESV 340 straipsnio 2 ir 3 dalyse. SESV 340 straipsnio 2 dalyje numatoma, kad deliktinės atsakomybės atveju Sąjunga pagal bendrus valstybių narių įstatymams būdingus principus atlygina bet kokią žalą, kurią, eidami savo pareigas, padaro jos institucijos ar jų tarnautojai. SESV 340 straipsnio 3 dalyje numatyta, kad, nukrypdamas nuo antrosios pastraipos, Europos centrinis bankas pagal bendrus valstybių narių įstatymams būdingus principus atlygina bet kokią žalą, kurią padaro pats bankas ar jo tarnauto-

25 SESV 265 str. 1 d. nustatyta, kad ieškinį galima teikti dėl Europos Parlamento, Europos Vadovų Tarybos, Tarybos, Europos Komisijos arba Europos centrinio banko neveikimo pažeidžiant Sutartis.

26 SESV 265 str. 2 d. numatyta, kad ieškinytis priimamas tik tai tuo atveju, jeigu ta institucija, įstaiga ar organas buvo pirmiau paragintas imtis atitinkamų veiksmų. Jei per du mėnesius po tokio paraginimo ta institucija, įstaiga ar organas neapibrėžia savo pozicijos, ieškinytis gali būti pateikiamas per kitus du mėnesius.

jai, atlikdami savo pareigas. Teisės doktrinoje yra nuomonių, kad daug veiksmingiau teikti ieškinį dėl Europos Sąjungos padarytos žalos nei jos institucijų, nes pastarosios neturi juridinio asmens statuso. Be to, nurodoma, kad ir ESTT šio aspekto nevertina vien tik formaliai ir tais atvejais, kai yra teikiamas ieškinys dėl Europos Sąjungos institucijos ar įstaigos padarytos žalos atlyginimo, ESTT gali nuspręsti, kad ieškinys pateiktas dėl Europos Sąjungos atsakomybės (Wahtelet, 2014, p. 324). Šiuo aspektu reikia pažymėti, kad ESTT yra pasisakęs ir dėl Europos ombudsmeno atsakomybės bei sukeltos žalos atlyginimo. Pradžioje reikia priminti, kad teikiant ieškinį dėl žalos atlyginimo ESTT nėra reikšmingas faktas, kad Europos Sąjungos institucijos, įstaigos ar organo priimtas aktas nesukelia privalomų teisinių padarinių, nes tai yra savarankiškas ir nuo kitų ieškinų nepriklausantis ieškinys ir ypač nuo ieškinio dėl panaikinimo (Wahtelet, 2014, p. 325). ESTT yra tekę nagrinėti ieškinį dėl žalos atlyginimo, kuriame buvo keliamas Europos ombudsmeno veiksmais padarytos žalos atlyginimo klausimas. *Lamberts prieš Ombudsmeną* (T-209/00) byla buvo pradėta Pirmosios instancijos teisme gavus ieškinį dėl žalos atlyginimo, kuriame buvo nurodyta, kad turtinė ir neturtinė žala atsirado dėl Europos ombudsmeno nagrinėto skundo. Pirmosios instancijos teismas pirmiausia išnagrinėjo prieš Europos ombudsmeną pareikšto ieškinio priimtinumą ir, remdamasis Teisingumo Teismo jurisprudencija, pagal kurią remiantis EB sutarties 235 ir 288 straipsniais ieškinį dėl Bendrijos deliktinės atsakomybės ir žalos, kurią vykdydamos savo pareigas padaro jos įstaigos, atlyginimo galima pareikšti bet kuriai Bendrijos įstaigai, nusprendė, jog turi jurisdikciją nagrinėti ieškinį dėl žalos atlyginimo, pateiktą prieš ombudsmeną. Pirmosios instancijos teismas nurodė, be kita ko, kad Europos ombudsmenas turi plačią diskreciją vertinti skundų pagrįstumą ir priimti dėl jų sprendimus ir neturi jokios pareigos dėl rezultato. Net jei dėl to Bendrijos teismo kontrolė yra ribota, negalima atmesti galimybės, jog išimtiniais atvejais pilietis gali įrodyti, kad ombudsmenas, vykdydamas savo užduotis, padarė akivaizdų nusižengimą, dėl ko atitinkamam piliečiui buvo padaryta žala (*Lamberts prieš Ombudsmeną*, T-209/00, 57 punktas). Pirmosios instancijos teismas, remdamasis Europos ombudsmeno veiklą reglamentuojančiais teisės aktais, taip pat pažymėjo, kad nėra nustatyta pareigos Europos ombudsmenui patarti Europos Sąjungos piliečiams kreiptis į ESTT ar nurodyti, kad jam pateiktas skundas nesustabdo terminų, numatytų ieškiniams teikti ESTT, todėl nusprendė, kad Europos ombudsmenas nagrinėjamos bylos atveju nepadarė klaidos, dėl kurios galėtų atsirasti Europos Bendrijos deliktinė atsakomybė (*Lamberts prieš Ombudsmeną*, T-209/00, 68–69 punktai). Teisingumo Teismas, nagrinėdamas Europos ombudsmeno apeliacinį skundą, 2004 m. kovo 23 d. sprendime *Ombudsmenas prieš Lamberts* (C-234/02 P) pasisakė dėl tariamos rizikos, kad atliekant Europos ombudsmeno veiklos teisminę kontrolę gali būti pažeistas jo nepriklausomumas, ir priminė, jog atsakomybės už Europos ombudsmeno veiksmais padarytą žalą pripažinimas susijęs ne su asmenine ombudsmeno atsakomybe, o su Bendrijos atsakomybe. Teisingumo Teismo nuomone, Europos ombudsmeno nepriklausomumas negali

būti pažeistas dėl to, kad tam tikromis aplinkybėmis Bendrijai gali kilti atsakomybė už ombudsmeno vykdant pareigas padarytą Bendrijos teisės pažeidimą (*Ombudsmenas prieš Lamberts*, C-234/02 P, 48 punktą). Teisingumo Teismas konstatavo, kad, pripažinęs, jog ombudsmenas turi plačią diskreciją vertinti skundų pagrįstumą ir priimti dėl jų sprendimus ir neturi jokios pareigos dėl rezultato, Pirmosios instancijos teismas teisingai nusprendė, kad net jei dėl to Bendrijos teismo kontrolė yra ribota, negalima atmesti galimybės, jog išimtiniais atvejais pilietis gali įrodyti, kad ombudsmenas, vykdydamas savo pareigas, padarė pakankamai akivaizdų pažeidimą ir dėl to atitinkamam piliečiui buvo padaryta žala (*Ombudsmenas prieš Lamberts*, C-234/02 P, 61–63 punktai).

Paminėtina ir dar viena byla, kurią nagrinėjo ir 2017 m. balandžio 4 d. sprendimą priėmė didžioji ESTT teisėjų kolegija *Ombudsmenas prieš Staelen* (C-337/15 P). Šioje byloje Europos ombudsmenas savo apeliaciniu skundu prašė iš dalies panaikinti 2015 m. balandžio 29 d. Bendrojo Teismo sprendimą *Staelen prieš Ombudsmeną* (T-217/11), kuriuo šis teismas iš dalies patenkino Claire Staelen ieškinį, kuriuo buvo prašoma atlyginti žalą, tariamai jos patirtą Europos ombudsmenui nagrinėjant jos skundą, susijusį su Europos Parlamento vykdytu po atviro konkurso EUR/A/151/98 sudaryto tinkamų kandidatų sąrašo, į kurį ji buvo įtraukta kaip konkursą laimėjęs asmuo, netinkamu tvarkymu. Teisingumo Teismas remdamasis ankstesne jurisprudencija pažymėjo, kad net jeigu Sąjungos teismo kontrolė yra ribota, vis dėlto negalima atmesti to, jog išimtiniais atvejais asmuo gali įrodyti, kad vykdydamas savo pareigas ombudsmenas padarė pakankamai akivaizdų Sąjungos teisės pažeidimą, dėl kurio atitinkamas pilietis galėjo patirti žalos. Be to, Teisingumo Teismas priminė, kad rūpestingumo pareiga, kuri neatsiejama nuo gero administravimo principo ir bendrai galioja Sąjungos institucijos veiksmams jos santykiuose su visuomene, reikalauja, kad Sąjungos institucija veiktų kruopščiai ir apdairiai (*Ombudsmenas prieš Staelen*, C-337/15 P, 33–34 p.). Teisingumo Teismas nurodė, jog tam, kad būtų konstatuota, jog buvo padarytas pakankamai akivaizdus Europos ombudsmenui tenkančios rūpestingumo pareigos pažeidimas, reikia nustatyti, kad neparodęs reikiamo kruopštumo ir apdairumo ombudsmenas šiurkščiai ir akivaizdžiai peržengė savo diskrecijos, kurią jis turi naudodamasis tyrimo įgaliojimais, ribas. Teisingumo Teismas nusprendė palikti nepakeistą Bendrojo Teismo sprendimo dalį dėl neturtinės žalos priteisimo.

Apibendrinant galima išskirti tokius svarbiausius skirtumus tarp ESTT ir Europos ombudsmeno veiklos organizavimo, procedūrų ir priimamų sprendimų teisinių padarinių: pirma, ESTT procesas vyksta pagal griežtas proceso taisykles, įtvirtintas Sutartyse, ESTT Statute, Teisingumo Teismo ir Bendrojo Teismo procedūros reglamentuose; ESTT fiziniams ir juridiniams asmenims nustatytos specialios sąlygos, kurių reikia laikytis norint teikti ieškinius dėl panaikinimo ar dėl neveikimo ir procesas prasideda tik pateikus ieškinį ESTT; norint kreiptis į ESTT gali būti numatyta pareiga laikytis ikiteisminės procedūros; galima skųsti Bendro-

jo Teismo sprendimus; ESTT priimami sprendimai yra privalomi, o jų vykdymą prižiūri Europos Komisija ir, reikalui esant, gali inicijuoti sankcijų taikymą; teikti ieškinių dėl Europos ombudsmeno priimamų sprendimų, kurie nesukelia teisi- nių padarinių, negalima; galima teikti ieškinį dėl žalos, galimai padarytos Europos ombudsmeno, atlyginimo; antra, į Europos ombudsmeną su skundu privačiam asmeniui kreiptis yra lengviau nei teikti ieškinį ESTT, nes nėra numatyta jokių specialių sąlygų, kurias turi tenkinti pareiškėjas, ir skundas gali būti teikiamas iš esmės dėl bet kurios Europos Sąjungos institucijos, įstaigos ar agentūros netin- kamo administravimo, išskyrus ESTT, kai jis vykdo teismines funkcijas; Europos ombudsmeno priimami sprendimai yra neprivalomi ir negali būti skundžiami, o tam tikrais atvejais gali turėti „politinio pobūdžio“ privalomumą, kai Europos Parlamentas imasi specialių priemonių; Europos ombudsmeno institucijoje procedūra gali prasidėti gavus skundą arba paties ombudsmeno iniciatyva; Europos ombudsmeno institucijoje procesas dažnai būna neformalus.

3.3. Europos Komisija

Europos Komisija yra svarbiausia Europos Sąjungos institucija, kurios veikla iš esmės yra vykdomosios Europos Sąjungos valdžios funkcijų įgyvendinimas, todėl atitinkamai ir didžioji dauguma tiek Europos ombudsmenui pateikiamų skundų (Metinis pranešimas, 2021 m.), tiek Europos Parlamento Peticijų komitetui teikia- mų peticijų yra susiję su Europos Komisijos atliekamu darbu (Parlement européen (2021)). Pagal ES sutarties 17 straipsnio 1 dalį Europos Komisija, be kita ko, užti- krina, kad Sutartys ir priemonės, kurių jomis vadovaudamasi imasi institucijos, būtų taikomos, taip pat prižiūri Sąjungos teisės taikymą kontroliuojant ESTT. Atsižvelgiant į šias paminėtas bene svarbiausias priskirtas funkcijas Europos Komisi- ja vadinama ir „Europos Sąjungos Sutarčių sergėtoja“ (Diamandouros, 2008, p. 7).

Viena iš svarbiausių priemonių, kurias turi Europos Komisija, siekdama tinkamai įgyvendinti jai priskirtas funkcijas ir užtikrinti, be kita ko, kad būtų tin- kamai taikomos Sutartys valstybėse narėse, yra numatyta SESV 258 straipsnyje. Pagal šią SESV nuostatą Europos Komisija, manydama, kad kuri nors valstybė narė neįvykdė kokios nors pareigos pagal Sutartis, šiuo reikalu pareiškia pagrįs- tą nuomonę, pirma suteikusi atitinkamai valstybei narei galimybę išdėstyti savo pastabas. Jei atitinkama valstybė narė per Europos Komisijos nustatytą laiką neat- sižvelgia į tą nuomonę, ji gali perduoti šį reikalą svarstyti ESTT. Europos Sąjungos piliečiai ir gyventojai, žinodami apie galimybę pradėti šią procedūrą, kurią kaip priemonę, skirtą užtikrinti tinkamą Europos Sąjungos teisės taikymą, gali taiky- ti Europos Komisija, stengiasi atkreipti dėmesį teikdami jai skundus dėl galimai Europos Sąjungos valstybių narių daromų pažeidimų ir iš dalies tampa viena iš minėtos procedūros šalių. Tačiau procedūra dėl įsipareigojimų neįvykdymo yra pripažįstama dvišale procedūra, vykstančią tarp dviejų šalių – Europos Komisijos

ir valstybės narės. Europos Sąjungos teisė oficialiai neįtvirtinta galimybės procedūroje dėl įsipareigojimų neįvykdymo oficialiai dalyvauti ir fiziniams ar juridiniams asmenims, kurių pateikto skundo pagrindu Europos Komisija galimai ir pradėjo šią procedūrą, ar suteikti jiems tam tikrų procesinių teisių (Tsadiras, 2015, p. 622). Pažymėtina, kad Europos Komisija pripažįsta, jog skundų pateikėjai jai labai padeda nustatyti Sąjungos teisės pažeidimus [Europos Komisija (2012)].

Šiuo atžvilgiu reikia paminėti, kad Europos ombudsmenas nuosekliai plėtojo principus, kurie turėtų būti taikomi taip pat ir vykstant procedūrai dėl įsipareigojimų neįvykdymo ar dar tik šios procedūros išankstinėje stadijoje, t. y. kai Europos Komisijai yra pateikiami skundai prašant pradėti šią procedūrą prieš konkrečią valstybę narę dėl galimo jos Europos Sąjungos teisės pažeidimo (Tsadiras, 2015, p. 622). Todėl 2002 m. Europos Komisija, skatinama Europos ombudsmeno, priėmė komunikatą Europos Parlamentui ir Europos ombudsmenui dėl santykių su skundų dėl Europos Bendrijos teisės pažeidimų pateikėjais [Communication (2002)]²⁷. 2012 m., ir vėl po Europos ombudsmeno paskatinimo, Europos Komisija priėmė naują minėto komunikato redakciją [Europos Komisija (2012)], kurios adresatai ši kartą jau buvo Taryba ir Europos Parlamentas. Šių komunikatų reikalingumą, siekiant bent šiek tiek formalizuoti Europos Komisijos bendradarbiavimą su skundų dėl Europos Sąjungos teisės pažeidimų teikėjais, pagrindžia ir faktas, kad daugiausiai Europos ombudsmenui yra teikiama skundų dėl tokių Europos Komisijos veiksmų²⁸: skundų registravimo (ypač terminų laikymosi kontekste); patvirtinimo apie gautą skundą; tolesnio komunikavimo su skundo teikėju; terminų pradėti tyrimą laikymosi; dėl laiškų, informuojančių apie sprendimą toliau neverti gauto skundo (Tsadiras, 2015, p. 624, 627–629, 632). Tačiau siekis formalizuoti tam tikra rekomendacine forma skundų teikėjų ir Europos Komisijos bendravimą ir komunikavimą negali niekaip pakeisti taisyklės, ne kartą patvirtintos ir ESTT jurisprudencijoje²⁹, kad Europos Komisija turi visišką diskreciją spręsti, ar apskritai reikia pradėti procedūrą dėl įsipareigojimų neįvykdymo ir kada ją pradėti.

27 Šis Europos Komisijos komunikatas taip ir nebuvo išverstas į kitas Europos Sąjungos oficialias kalbas, kurios papildė šių kalbų sąrašą po kelis kartus nuo 2004 m. vykusios Europos Sąjungos plėtros. Ir šis faktas buvo viena iš svarbiausių priežasčių priimti naują šio komunikato redakciją 2012 m.

28 Šiuo atžvilgiu paminėtinos ir kelios bylos, pradėtos 2020 m. Europos ombudsmenui gavus skundus dėl Europos Komisijos veiksmų, susijusių su Lietuva, pavyzdžiui, byla 938/2020/JF dėl Europos Komisijos tariamo neatsakymo į korespondenciją dėl subsidijų žemės ūkio sektoriuje Lietuvoje; byla 1224/2020/MDC dėl Europos Komisijos („Europe Direct“) tariamo neatsakymo į laišką dėl valstybės atsakomybės už Europos Sąjungos teisės pažeidimą Lietuvoje.

29 Žr., pvz., 1994 m. birželio 1 d. sprendimą *Europos Komisija prieš Vokietiją* (C-317/92); 1995 m. gegužės 10 d. sprendimą *Europos Komisija prieš Vokietiją* (C-422/92); 1999 m. sausio 21 d. sprendimą *Europos Komisija prieš Belgiją* (C-207/97); 2010 m. kovo 4 d. sprendimą *Europos Komisija prieš Italiją* (C-297/08); 2020 m. liepos 16 d. sprendimą *Europos Komisija prieš Rumuniją (Kova su pinigų plovimu)* (C-549/18).

Kaip jau buvo minėta (žr. 3.1. dalį), praktikoje, siekiant apginti asmens teises ar atkreipti dėmesį į galimai daromą Europos Sąjungos teisės pažeidimą, dažniausiai naudojamas šis būdas: pirmiausia kreipiamasi į Europos Komisiją su prašymu pradėti procedūrą dėl įsipareigojimų neįvykdymo, o Europos Komisijai šiuos prašymus atmetus, vėliau yra teikiamos peticijos Europos Parlamentui arba skundai Europos ombudsmenui dėl Europos Komisijos veiksmų ir galiausiai šie ginčai pasiekia ESTT. Pavyzdžiui, iš 2007 m. spalio 25 d. priimto sprendimo *Komninou ir kt. prieš Europos Komisiją* (C-167/06 P)³⁰ matyti, kad pareiškėjai kreipėsi į Europos Komisiją nurodydami, kad viename iš Graikijos regionų numatytos statybos galimai kels pavojų aplinkos apsaugai ir pažeis tam tikras Europos Bendrijos direktyvas. Europos Komisija užregistravo gautą skundą ir nurodė, kad informuos apie tolesnį skundo nagrinėjimą. Beveik metus nesulaukę informacijos apie jų skundo tyrimo eigą, pareiškėjai pateikė peticiją Europos Parlamento Peticijų komitetui, kurio paskatinta Europos Komisija ėmėsi nagrinėti skundą dėl situacijos Graikijoje, ir, be kita ko, nusprendė gauto pareiškėjų skundo tyrimą nutraukti. Dėl šio sprendimo pareiškėjai kreipėsi į Europos ombudsmeną skųsdami Europos Komisiją dėl netinkamo administravimo. Europos ombudsmenas savo priimtame sprendime pripažino, kad Europos Komisija padarė pažeidimų, kurie iš esmės buvo susiję su netinkamu pareiškėjų informavimu apie tyrimo eigą ir priimamus sprendimus. Vėliau jau Pirmosios instancijos teismui pateiktame ieškinyje pareiškėjai prašė atlyginti Europos Komisijos veiksmais jiems padarytą žalą. Teisingumo Teismas priminė, kad Europos Komisija turi visišką diskreciją spręsti, ar reikėtų pradėti procedūrą dėl įsipareigojimų neįvykdymo pagal EB sutarties 226 straipsnį ir nėra numatyta jokia galimybė kreiptis į ESTT su ieškiniu ir ginčyti Europos Komisijos atsisakymą pradėti minėtą procedūrą (*Komninou ir kt. prieš Europos Komisiją*, C-167/06 P, 64 punktas). Be to, Teisingumo Teismas nurodė, kad Europos ombudsmeno išvados nėra privalomos Europos Bendrijos teismams, tačiau jos gali būti vertinamos kaip paprasčiausia informacija apie konkrečios institucijos padarytą gero administravimo principo pažeidimą. Teisingumo Teismas nurodė, kad procedūra, vykstanti Europos ombudsmeno tarnyboje, kurios priimami sprendimai neturi privalomosios teisinės galios, yra neteisminis alternatyvus būdas Europos Sąjungos piliečiams ginti savo teises, kuriam teikiamiems skundams numatyti specifiniai reikalavimai ir jais ne visada siekiama to paties tikslo kaip ieškiniams, teikiamiems teismams. Todėl Teisingumo Teismas nurodė, kad Europos ombudsmeno konstatavimas, jog buvo „netinkamo administravimo faktas“, savaime dar nereiškia, kad konkrečios institucijos elgesys bus laikomas pakankamai aiškiu teisės normos pažeidimu pagal ESTT jurisprudenciją (*Komninou ir kt. prieš Europos Komisiją*, C-167/06 P, 44 punktas).

30 Šis sprendimas priimtas išnagrinėjus apeliaciją dėl 2006 m. sausio 13 d. Pirmosios instancijos teismo nutarties *Komninou ir kt. prieš Europos Komisiją* (T-42/04).

Apibendrinant galima daryti išvadą, kad praktikoje kreipimasis į Europos Komisiją su skundu dėl galimai pažeistų asmenų teisių ar dėl galimai daromo Europos Sąjungos teisės pažeidimo tėra pirminis etapas, o vėliau ginčo sprendimas tęsiamas Europos ombudsmeno tarnyboje. Tačiau pastaruoju atveju dažniausiai dar gali būti keliamas klausimas ir dėl Europos Komisijos netinkamo administravimo. Todėl Europos ombudsmeno atliekama veikla gali būti įvardijama kaip dvigubos kontrolės funkcija, nes Europos ombudsmenas užtikrina, be kita ko, kad Europos Komisija, Europos Sąjungos Sutarčių sergėtoja, taip pat laikytųsi šių sutarčių.

Išvados

1. Europos ombudsmeno vaidmuo institucinėje sistemoje, užtikrinančioje, be kita ko, asmenų teisių gynybą Europos Sąjungoje, sustiprėjo po Lisabonos sutarties įsigaliojimo, o teisė į gerą administravimą ir teisė kreiptis į Europos ombudsmeną buvo pripažintomis vienomis iš pagrindinių teisių, įtvirtinant jas Chartijoje. Todėl Europos ombudsmeniui priskiriama pareiga ne tik užtikrinti tinkamo administravimo skatinimą Europos Sąjungos institucijose, bet ir tinkamą asmenų teisių gynybą, be kita ko, ir numatytą Chartijoje.

2. Chartijos 43 straipsnyje įtvirtintos teisės kreiptis į Europos ombudsmeną tinkamą įgyvendinimą užtikrinti leidžia Europos Sąjungos Sutarčių ir jas įgyvendinančių teisės aktų nuostatos, įtvirtinančios Europos ombudsmeno pagrindines funkcijas, veiklos organizavimą ir santykius su Europos Sąjungos institucijomis, įstaigomis ir organais, iš kurių svarbiausi – Europos Parlamento Peticijų komitetas, ESTT ir Europos Komisija. Prie tinkamo paminėtų nuostatų taikymo užtikrinimo praktikoje prisideda ESTT aiškindamas šias nuostatas ir formuodamas jurisprudenciją, susijusią su Europos ombudsmeno veikla.

3. Europos ombudsmenas priima rekomendacinio pobūdžio aktus ir(ar) sprendimus, nesukeliančius privalomų teisinių padarinių, todėl nei dėl šių aktų panaikinimo, nei dėl šios įstaigos veikimo ar neveikimo skūstis teismine tvarka pagal Europos Sąjungos teisę nėra galimybės. Tačiau galima teikti ESTT ieškinį dėl žalos atlyginimo pagal SESV 268 straipsnį ir 340 straipsnio 2 dalį tuo atveju, jei visos sąlygos, leidžiančios pripažinti, kad yra pagrindas Europos Sąjungos deliktinei atsakomybei, yra tenkinamos. Skundas Europos ombudsmeniui gali turėti politinių padarinių tiek Europos Sąjungai, tiek valstybėms narėms tuo atveju, jei Europos ombudsmeno atlikto tyrimo pagrindu tolesnių veiksmų imsis Europos Parlamentas.

Literatūra

Norminiai teisės aktai

- Europos Bendrijos steigimo sutartis (suvestinė redakcija). OL 2006, C 321 E, p. 37–326.
- Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija. OL 2016, C 202, p. 391–407.
- Europos Sąjungos sutartis (suvestinė redakcija). OL 2016, C 202, p. 15–45.
- Lisabonos sutartis, iš dalies keičianti Europos Sąjungos sutartį ir Europos Bendrijos steigimo sutartį. OL 2007, C 306, p. 1–199.
- Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo (suvestinė redakcija). OL 2016, C 202, p. 47–199.
- Europos Parlamento 2021 m. birželio 24 d. reglamentas (ES, Euratomas) 2021/1163, kuriuo nustatomos ombudsmeno pareigų atlikimą reglamentuojančios nuostatos ir bendrosios sąlygos (Europos ombudsmeno statusas) ir panaikinamas Sprendimas 94/262/EAPB, EB, Euratomas. OL 2021, L 253, p. 1–10.
- Europos Parlamento 1994 m. kovo 9 d. sprendimas dėl ombudsmeno pareigų atlikimą reglamentuojančių nuostatų ir bendrųjų sąlygų (94/262/EAPB, EB, Euratomas). OL 1994, L 113, p. 15; 2004 m. spec. leidimas liet. k., 1 sk., 1 t., p. 283.

Specialioji literatūra

- Deviatnikovaitė, I. (2017). Europos ombudsmenas. Iš: *Europos Sąjungos administracinė teisė*, 524–528. Vilnius: VĮ Registrų centras.
- Diamandouros, P. N. (2008). The European Ombudsman and the Application of EU Law by the Member States. *Review of European Administrative Law*, 1(2), Europa Law Publishing, 5–37.
- Diamandouros, P. N. (2011). La contribution du médiateur européen à une bonne administration au plan européen. En: *Vers un modèle européen de fonction publique? Neuvièmes journées d'études du Pôle européen Jean Monnet*. Potvin-Solis, L. (dir.) (2011). Bruxelles: Éditions Bruylant, 271–279.
- Diamandouros, P. N. (2014a). The Ombudsman and the EDPS: Promoting Transparency, the Protection of Personal Data, and Good Administration. In: *Data Protection Anno 2014: How to Restore Trust? Contributions in honour of Peter Hustinx, European Data Protection Supervisor (2004–2014)*. Hijmans, H. and Kranenbourg, H. (eds.). Cambridge – Antwerp – Portland: Intersentia, 2014, 269–278.
- Diamandouros, N. (2014b). The Ombudsman's Role in Ensuring the Accountability of EU Institutions. In: Illiopoulos-Strangas, J., Biernat, S., Potacs, M., (eds.) (2014). *Responsabilité et Contrôles de l'État constitutionnel et de l'Union européennes au fil du temps*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 267–275.
- Dragos, D.; Neamtup, B. (2017). Freedom of Information in the EU in the midst of Legal Rules, Jurisprudence and Ombudsprudence: the European Ombudsman as Developer of Norms of Good Administration. *European Constitutional Law Review*, 13, 641–672. doi:10.1017/S157401961700030X.
- Hofmann, H. C. H. (2017). The developing role of the European Ombudsman. In: Hofmann, H. C. H. and Ziller, J. (eds.) (2017). *Accountability in the EU. The Role of the European Ombudsman*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, 1–27.

- Kostadinova, P. (2015). Improving the Transparency and Accountability of EU Institutions: The Impact of the Office of the European Ombudsman. *Journal of Common Market Studies* (JCMS), 53(5), 1077–1093. doi: 10.1111/jcms.12245.
- Lavèle, A. (2009). « Bonne » et « mauvaise » administration européenne à travers l'activité du Médiateur européen. En: *Le phénomène bureaucratique européen. Intégration européenne et « technophobie »*. Mbongo, P. (Éd.) (2009). Bruxelles: Bruylant, 131–144.
- Limantė, A. (2010). *Privačių subjektų teisė kreiptis į Europos Sąjungos Teisingumo Teismą ginčijant Europos Sąjungos teisės aktus*. Vilnius: Vilniaus universitetas.
- Neuhold, C. (2017). Monitoring the law and independent from politics? The relationship between the European Ombudsman and the European Parliament. In: Hofmann, H. C. H. and Ziller, J. (eds.) (2017). *Accountability in the EU. The Role of the European Ombudsman*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, 53–73.
- Neuhold, C.; Năstase, A. (2017). Transparency Watchdog: Guarding the Law and Independent from Politics? The Relationship between the European Ombudsman and the European Parliament. *Politics and Governance*, 5(3), 40–50. doi: 10.17645/pag.v5i3.958.
- Normantas, A. (2008) Ombudsmenas – pareigūnų prievaizdas ar žmogaus teisių gynėjas? Iš: Mesonis, G. ir kt. *Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga: Liber amicorum Česlovui Juršėnui*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 251–307.
- Normantas, A. (2012) Ombudsmenų vaidmuo įgyvendinant konstitucinį atsakingo valdymo principą. Iš: *Nepriklausomos Lietuvos teisė: praeitis, dabartis ir ateitis*. Liber amicorum profesoriui Jonui Prapiesčiui. Recenzuotų mokslinių straipsnių rinkinys. Vilnius: Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Alumni draugija, 212–227.
- Normantas, A. (2017). Seimo kontrolierių (ombudsmenų) institutas. Iš: Bilevičiūtė, E. ir kt. *Lietuvos konstitucinė teisė: vadovėlis (Antroji laida)*. Vilnius: Registrų centras, 663–672.
- Petit, Y. (2007). Les relations entre le médiateur européen et les institutions et organes de l'Union européenne. En: *Le médiateur européen: bilan et perspectives*. Karagiannis, S. et Petit, Y. (Éds.) (2007). Bruxelles: Bruylant, 3–34.
- Remáč, M. (2014). *Coordinating Ombudsmen and the Judiciary*. A comparative view on the relations between ombudsmen and the judiciary in the Netherlands, England and the European Union (2014). Cambridge – Antwerp – Portland: Intersentia, 407.
- Remáč, M. (2018). The European Ombudsman and the Court of Justice of the European Union: competition or symbiosis in promoting transparency? In: *Research Handbook on the Ombudsman* (2018). Hertogh, M., and Kirkham, R. (eds.). Cheltenham: Edward Elgar, 133–150.
- Schoenmaekers, S. (2013). The Increasing Influence of the Ombudsman in the Institutional System of the European Union. In: *The Treaty on European Union 1993–2013: Reflections from Maastricht* (2013). De Visser, M. and van der Mei, A. P. (eds). Cambridge – Antwerp – Portland: Intersentia, 177–200.
- Tsadiras, A. (2015). Guarding the guardian: “Article 258 TFEU complaints” before the European Ombudsman. *International Review of Administrative Sciences*, 81(3), 621–639.

- Vidrinskaitė, S. (2007). Europos Sąjungos ombudsmeno institucija. *Jurisprudencija*, 3(93), 15–20.
- Žiobienė, E. (2019). Ombudsmeno instituto reikšmė konstitucinėje sistemoje. *Jurisprudencija*, 26(1), 65–77.
- Žiobienė, E. (2021). Ombudsmeno institucijos prigimtis ir santykis su valstybės valdžiomis. Iš: *Konstitucija ir teisinė sistema. Liber amicorum Vytautui Sinkevičiui*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 295–325.
- Wahtelet, M. (2014). *Contentieux européen*. Bruxelles: Éditions Larcier, 547.

Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktika

Bendrojo Teismo praktika

- Associazione delle Cantine Sociali Venete prieš Ombudsmeną ir Europos Parlamentą* [ESTT], Nr. T-103/99, [2000-05-22]. ECLI:EU:T:2000:135.
- Lamberts prieš Ombudsmeną* [ESTT], Nr. T-209/00, [2002-04-10]. ECLI:EU:T:2002:94.
- Komninou ir kt. prieš Europos Komisiją* [ESTT], Nr. T-42/04, [2006-01-13]. ECLI:EU:T:2006:12.
- Srinivasan prieš Ombudsmeną* [ESTT], Nr. T-196/08, [2008-11-03]. ECLI:EU:T:2008:470.
- Apostolov prieš Ombudsmeną* [ESTT], Nr. T-290/08 AJ, [2008-12-15]. ECLI:EU:T:2008:572.
- BW prieš Europos Komisiją ir Ombudsmeną* [ESTT], Nr. T-477/11 AJ, [2011-11-28]. ECLI:EU:T:2011:698.
- Schönberger prieš Europos Parlamentą* [ESTT], Nr. T-186/11, [2013-03-07]. ECLI:EU:T:2013:111.
- Staelen prieš Ombudsmeną* [ESTT], Nr. T-217/11, [2015-04-29]. ECLI:EU:T:2015:238.
- Macías Chávez ir kt. prieš Ispaniją ir Europos Parlamentą* [ESTT], Nr. T-719/20, [2021-04-27]. ECLI:EU:T:2021:216).

Teisingumo Teismo praktika

- Europos Komisija prieš Vokietiją* [ESTT], Nr. C-317/92, [1994-06-01]. ECLI:EU:C:1994:212.
- Europos Komisija prieš Vokietiją* [ESTT], Nr. C-422/92, [1995-05-10]. ECLI:EU:C:1995:125.
- Europos Komisija prieš Belgiją* [ESTT], Nr. C-207/97, [1999-01-21]. ECLI:EU:C:1999:17.
- Europos Komisija prieš Italiją* [ESTT], Nr. C-297/08, [2010-03-04]. ECLI:EU:C:2010:115.
- Ombudsmenas prieš Lamberts* [ESTT], Nr. C-234/02 P, [2004-03-23]. ECLI:EU:C:2004:174.
- Komninou ir kt. prieš Europos Komisiją* [ESTT], Nr. C-167/06 P, [2007-10-25]. ECLI:EU:C:2007:633.
- Srinivasan prieš Ombudsmeną* [ESTT], Nr. C-580/08 P, [2009-06-25]. ECLI:EU:C:2009:402.
- Schönberger prieš Europos Parlamentą* [ESTT], Nr. C-261/13 P, [2014-12-09]. ECLI:EU:C:2014:2423.
- Ombudsmenas prieš Staelen* [ESTT], Nr. C-337/15 P, [2017-04-04]. ECLI:EU:C:2017:256.
- Europos Komisija prieš Rumuniją (Kova su pinigų plovimu)* [ESTT], Nr. C-549/18, [2020-07-16]. ECLI:EU:C:2020:563.
- Macías Chávez ir kt. prieš Europos Parlamentą ir Ispaniją* [ESTT], Nr. C-322/21 P, [2022-02-01]. ECLI:EU:C:2022:80.

Peticijos, pateiktos Europos Parlamentui

Peticija Nr. 0870/2019. Dėl gyvų gyvūnų vežimo nesilaikant ES teisės aktuose nustatytų gyvūnų gerovės standartų, kurią pateikė Lietuvos pilietis (-ė) A. D.

Peticija Nr. 0654/2020. Dėl tam tikrų Ispanijos teismų vykdomo Europos Sąjungos teisės pažeidinėjimo, kurią pateikė Ispanijos pilietis Roberto Alejandro.

Peticija Nr. 0299/2022. Dėl sankcijų Rusijos oligarchui, taikytinų dėl tariamo jo kišimosi į Sakartvelo vyriausybės veiklą, kurią pateikė Vokietijos pilietė Mariam Megrelishvili asociacijos „Sakartveliečiai ES“ vardu.

Bylos Europos ombudsmeno tarnyboje

Byla 938/2020/JF. Dėl Europos Komisijos tariamo neatsakymo į korespondenciją dėl subsidijų žemės ūkio sektoriuje Lietuvoje. Prieiga per internetą: <https://www.ombudsman.europa.eu>

Byla 1224/2020/MDC. Dėl Europos Komisijos („Europe Direct“) tariamo neatsakymo į laišką dėl valstybės atsakomybės už Europos Sąjungos teisės pažeidimą Lietuvoje. Prieiga per internetą: <https://www.ombudsman.europa.eu>

Kita

Communication (2002). *Communication de la Commission au Parlement européen et au médiateur européen concernant les relations avec le plaignant en matière d'infractions au droit communautaire* [COM(2002) 141 final]. JO 2002, C 244, p. 5–8.

Europos Komisija (2012). *2012 m. balandžio 2 d. komunikatas Tarybai ir Europos Parlamentui „Santykių su skundų dėl Sąjungos teisės taikymo pateikėjais administravimo nuostatų atnaujinimas“* (COM(2012) 154 final). Prieiga per internetą: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0154:FIN:LT:PDF>

Europos ombudsmenės sprendimas, kuriuo patvirtinamos įgyvendinimo nuostatos. OL 2016, C 321, p. 1–6.

Europos ombudsmenas (2020). *Europos ombudsmeno strategija „2024 m. link“ – Poveikio sustiprinimas*. Prieiga per internetą: <https://www.ombudsman.europa.eu/it/strategy/our-strategy/lt>

Europos ombudsmeno ir Europos investicijų banko 2008 m. susitarimo memorandumas dėl informacijos apie Banko taikomas strategijas, standartus ir procedūras bei dėl skundų, įskaitant ne Europos Sąjungos piliečių ir nenuolatinių Europos Sąjungos gyventojų pateiktus skundus, nagrinėjimo. OL 2008, C 244, p. 1.

Europos Parlamentas (2022). Prieiga per internetą: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/lt/sheet/18/europos-ombudsmenas#_ftnrefi

Europos Parlamentas (2019–2024). Europos Parlamento darbo tvarkos taisyklės (2019–2024 m.). Prieiga per internetą: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-01-18_LT.pdf

Europos Parlamentas (2018). *Europos Parlamento Peticijų komiteto darbo gairės, 2018 m.* Prieiga per internetą: <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/185810/1184468LT.pdf>

- Europos Parlamento 2019 m. sausio 17 d. rezoliucija dėl Ombudsmeno strateginio tyrimo OI/2/2017 dėl skaidrumo ES Tarybos parengiamuosiuose organuose svarstant teisėkūros procedūra priimamų aktų projektus (2018/2096(INI)). OL 2020, C 411, p. 149–152.
- Metinis pranešimas, 2006 m. Europos ombudsmenas (2007) [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.ombudsman.europa.eu>
- Metinis pranešimas, 2021 m. Europos ombudsmenas (2022) [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.ombudsman.europa.eu>
- The role of ombudsmen and petitions committees in detecting breaches of EU law.* Directorate-General for Internal Policies of the Union (European Parliament), Tibúrcio, T. (eds.) (2018). [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://op.europa.eu>
- Parlement européen (2021). *Relations interinstitutionnelles dans le traitement des pétitions: le rôle de la Commission.* Prieiga per internetą: <https://www.europarl.europa.eu/committees/fr/peti/supporting-analyses/latest-documents>