



# LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO KONTROLIERIUS

## PAŽYMA DĖL X SKUNDO PRIŠ LIETUVOS RESPUBLIKOS UŽSIENIO REIKALŲ MINISTERIJĄ

2020 m. spalio 09 d. Nr. 4D-2020/1-912  
Vilnius

### SKUNDO ESMĖ

1. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigoje (toliau vadinama ir – LRSKĮ) elektroniniu paštu gautas X (toliau vadinama – Pareiškėjas, paklauskėjas) skundas (toliau vadinama – Skundas) dėl Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerijos (toliau vadinama ir – Ministerija, ministerija, URM) pareigūnų veiksmų (neveikimo), tinkamai neišnagrinėjus prašymo, nepateikus informacijos.

2. Pareiškėjas Skunde pateikia toliau nurodytą informaciją:

2.1. „2020-06-23 kreipiausi į URM [...], prašydamas pateikti atsakymus (5 klausimai) dėl siųstos man SMS žinutės su paslaugų pasiūlymais (konsulinės pagalbos ir programėlės keliaujantiems)“ (šios ir kitų citatų kalba netaisyta);

2.2. „URM pateikė raštą 2020-07-01 [...], kuriuo: 1. Pripažino, kad konsulinės pagalbos paslauga yra jų. O dėl programėlės keliaujantiems nepasisakė (pastaba: pasisakė apie interneto svetainę, o ne programėlę). 2. Nurodė, kad siuntėjas (-jai) yra Lietuvos telekomunikacijų bendrovės, o tokia SMS siuntimo paslauga teikiama URM „prašymu“, tačiau nenurodė, ar tai yra įpareigojimas ar sutartis. 3. Nurodė, kad tokios SMS URM prašymu siunčiamos Lietuvos telekomunikacijų bendrovių mobiliojo ryšio abonentams, vykstantiems į užsienio valstybes. Nenurodė, ar visiems, tačiau galima iš atsakymo taip suprasti, jog išimčių nėra. 4. Kokiu teisiniu pagrindu paslaugos SMS žinutėmis siūlomos URM nenurodė. 5. URM nurodė, kad telekomunikacijų bendrovėms siunčiant žinutes, URM asmens duomenų netvarkė.“

2.3. „Kadangi atsakymas nebuvo pakankamas, URM pateikiau 2020-07-01 papildomus 4 klausimus [...].“

2.4. „URM pateikė raštą 2020-07-03 [...], kuriuo: 1. Pripažino, kad paslauga „programėlė keliaujantiems“ taip pat yra jų. 2. URM nenurodė, kokia forma „prašymas“ buvo realizuotas, jo nepateikė ir neatsakė, kodėl negali jo pateikti. Taigi, nėra aišku, ar tai buvo kažkokios neoficialus (ar net slaptas) susitarimas ar visgi – oficialus ir, kaip pridera valstybės įstaigai, raštiškai įformintas. 3. URM nurodė abstrakčius teisės aktus (be konkrečios nuorodos taikomus straipsnius), kuriais vadovaujantis URM „prašė“ telekomunikacijų bendrovės SMS žinutėmis siūlyti URM paslaugas. Taigi, nebuvo atsakyta, koks teisinis pagrindas buvo tokiam „prašymui“. 4. URM atsakė, kad SMS žinutes su URM paslaugų pasiūlymais mob. operatoriai siunčia neatlygintinai.“

2.5. *Pareiškėjas 2020-07-29 elektroniniu laišku papildomai nurodė:*

„URM [...] patikslino, kad „ministerija su mobiliojo ryšio paslaugų teikėjais bendradarbiauja geranoriškumo pagrindu, raštiškas susitarimas nėra sudarytas“, tačiau vis tiek neatsakė į mano paklausimą, kuriuo norėjau sužinoti kokia konkrečia forma buvo realizuotas „prašymas“. Tai, kad

URM pripažino, kad vyksta bendradarbiavimas, rodo, jog kažkoks susitarimas buvo (t. y. ne patys operatoriai ėmėsi tokios iniciatyvos, o gavę URM „prašymą“, kurio tenkinti atsisakyti negalėjo, net ir neabejotinai suprasdami, kad taip bus pažeidžiami asmenų interesai dėl asmens duomenų tvarkymo [...]. Tačiau taip ir lieka neaišku – nes, jei tai nebuvo raštiškas susitarimas, tai kokia kita forma buvo sudarytas bendradarbiavimo susitarimas (pvz., konkludentiniais veiksmais ar kažkokios kitokios formos neaiškiu susitarimu, kurio visuomenei nevalia žinoti) dėl SMS paslaugų siuntimo siūlant asmenims URM paslaugas be jų sutikimo tokius pranešimus gauti ir asmens duomenis šiuo tikslu naudoti.

URM nurodo, kad „rengia ir teikia konsulinę informaciją, nepažeidžiančią asmens ir visuomenės interesų, visuomenei“, kas rodo, jog URM žino, kad negali trukdyti asmenų paslaugų pasiūlymais (taip pat ir per SMS paslaugų teikėją su kuriuo bendradarbiauja). URM taip pat klaidingai interpretuoja (pastaba: neaišku iš kur URM ištraukė, kad yra kažkoks mano „teiginys, kad šios ministerijos žinutės yra reklaminio pobūdžio“) siųstas SMS žinutes su paslaugų pasiūlymais, priskirdama jas reklamai (pagal RĮ apibrėžimą). Visgi, jei kalbant apie plačią visuomenę, tai, kas nežino teisės aktuose apibrėžto skirtumo tarp reklamos ir tiesioginės rinkodaros, tai abiem atvejais įprastai tai apibūdinama, kaip reklamavimas (kai siūlomos prekės ir / ar paslaugos). Visgi, tokie pranešimai, kaip šiuo konkrečiu atveju, priskiriami tiesioginei rinkodarai (pagal ADTAĮ). Atkreiptinas dėmesys, kad tiesiogine rinkodara laikomi ne tik tokie pranešimai, kurie yra komerciniai ar teikiami verslo subjektų (LVAT byla eA-2402-629/2020). Pažymėtina, kad tiesioginės rinkodaros pranešimai nėra savaimė neteisėti. Jie gali būti siunčiami, bet tik laikantis ERĮ 69 str. ir BDAR nuostatų (kai yra asmens sutikimas tokiems pranešimams ir asmens duomenims tvarkyti). Visgi, kaip minėjau LRSKĮ anksčiau – tai VDAI kompetencija ir dėl to bus kreipiamasi, kai su LRSKĮ pagalba surinksiu reikiamą informaciją tyrimui (VDAI vis dar gali būti neįgali to padaryti savarankiškai, kadangi yra politiškai priklausoma įstaiga nuo Vyriausybės, atitinkamai ir nuo politinės įtakos iš ministerijų).

Primenu, kad mane taip pat domino sužinoti, koku konkrečiu teisiniu pagrindu vadovaujantis buvo „prašoma“ URM paslaugas Lietuvos telekomunikacijų bendrovės savo mobiliojo ryšio abonentams siūlyti SMS pranešimais. Iš URM atsakymo nepaaiškėjo, kad būtų kokie nors galiojantys teisės aktai, viršesni už asmens teisę būti netrukdomam tiesioginės rinkodaros pranešimais (ERĮ 69 str.), kai jo asmens duomenys tvarkomi be jo sutikimo (nesant tam teisėto pagrindo, BDAR 6 str. 1 d.). URM nenurodė, kad siekiamo tikslo negalėjo pasiekti kokiomis kitomis priemonėmis (o tai buvo pasiekta kitomis priemonėmis, nes informacija apie paslaugas yra skelbiama internete ir kt., tad siųsti SMS žinutes nebuvo būtinybės) ar tokiu būdu buvo būtina apsaugoti gyvybinius asmenų interesus (pastaba: URM pripažino, kad bendradarbiaujama dar nuo 2008 m., kai pandemija dar nėra „nekvepėjo“, pačios žinutės turinys niekaip nesusijęs su dabartine pandemija; mano konkrečiu atveju – aš net niekur nebuvau išvykęs iš šalies, jokie realaus pavojaus nebuvo, sudėtinga situacija nepasitaikė).

Pažymėtina, kad Nr. V-263 „Dėl konsulinių funkcijų atlikimo organizavimo ir priežiūros tvarkos aprašo patvirtinimo“ aiškiai rašoma: 8. Informacija apie konsulinės įstaigos atliekamas konsulines funkcijas visuomenei teikiama konsulinės įstaigos telefonu, pateikiama konsulinės įstaigos interneto svetainėje, informaciniame ekrane ir (arba) skelbimų lentoje arba segtuve. Informacija apie konsulinės įstaigos veiklą konsulinės įstaigos vadovo sprendimu gali būti teikiama ir konsulinės įstaigos paskyrose socialiniuose tinkluose.

Taigi, nėra minimos jokios SMS žinutės iš Lietuvos telekomunikacijų bendrovių. Kaip žinia, valstybinės įstaigos negali „persidirbti“ ir „persistengti“ daugiau, jei numatyta teisės aktuose, taip švaistant mokesčių mokėtojų lėšas. Nors minėtos SMS žinutės siunčiamos nemokamai, akivaizdu, kad tokiam susitarimui, kurio bendrovės neatsisakė, pasiekti reikėjo įdėti pastangų ir URM darbo valandų. Manytina, kad URM peržengė jai numatytą veiklą ribas, pavesdama Lietuvos telekomunikacijų bendrovėms vykdyti visuomenės informavimą tokiu būdu, koks net nėra numatytas (bent jau man nėra žinomas, o URM aiškiai nenurodė).

Tad, mano prašymas LRSKĮ nesikeičia – prašau ir toliau tarpininkauti, kol URM teiks

aiškiai atsakyti:

1. Kokia forma (dabar žinant, kad ne rašytine, tai kokia kitokia) buvo sudarytas bendradarbiavimo susitarimas ir pateikti šio susitarimo duomenis arba paaiškinti, kodėl to negali padaryti.

2. Kokiu konkrečiu teisiniu pagrindu (nurodant konkrečius teisės aktus ir jo punktus) vadovaujantis buvo „prašoma“ URM paslaugas Lietuvos telekomunikacijų bendrovės savo mobiliojo ryšio abonentams siūlyti SMS pranešimais.

Taip pat prašau LRSKĮ su pažyma pateikti poziciją ar URM gali sudaryti neraštiškus susitarimus dėl paslaugų teikimo (šiuo atveju dėl SMS siuntimo) ir vykdyti visuomenės informavimo veiklą tokia forma, kuri nenumatyta teisės aktuose.“

#### 2.6. *Ministerija 2020-07-31 elektroniniu laišku Pareiškėjui atsakė:*

„Atsakydami į Jūsų el. paštą 2020-07-29 gautą paklausimą, kuriame prašote patikslinti, kokiu raštu Ministerija remiasi teigdama, kad teiginys, jog „ministerijos žinutės yra reklaminio pobūdžio...“ yra Jūsų, maloniai Jus informuojame, jog 2020 m. birželio 23 d. iš Jūsų gautame laiške teigiama, kad gavote SMS žinutę, kuria „siūloma konsulinės pagalbos telefonu ir programėlės paslauga“. To paties laiško 1-jame klausime klausiate, „ar šios siūlomos paslaugos“ yra ministerijos, 3-jame laiško klausime klausiate, „ar toks paslaugų pasiūlymas buvo išsiųstas“ tik Jums asmeniškai, 4-jame klausime klausiate, „kokiais kriterijais (pvz., lokacijos duomenimis) bei teisiniu pagrindu vadovaujantis šios paslaugos siūlomos?“.

2020 m. liepos 1 d. iš Jūsų gautame paklausime 1-jame klausime klausiate, „ar paminėtame SMS siūloma „programėlė keliautojams“ yra ministerijos paslauga, 3-jame klausime klausiate, kokiu teisiniu pagrindu vadovaujantis ministerija prašė „savo paslaugas Lietuvos telekomunikacijų bendrovės savo mobiliojo ryšio abonentams siūlyti SMS pranešimais“, 4-jame klausime – ar buvo pasiūlytas atlygis mobiliojo ryšio operatoriams už pranešimų su ministerijos „paslaugų pasiūlymais“ siuntimą.

Iš Jūsų pateiktų klausimų ir išsireiškimų galima spręsti, kad Jūs Lietuvos telekomunikacijų bendrovių siunčiamus pranešimus apie 24/7 režimu veikiančią ministerijos telefoną, kuriuo teikiama konsulinė informacija ir pirminė konsulinė pagalba užsienio valstybėse į nelaimę patekusiems Lietuvos Respublikos piliečiams, bei nuorodą į ministerijos interneto svetainę, kurioje galima rasti visą reikalingą konsulinę informaciją nelaimės atveju, Jūs traktuojate, kaip siūlomą ministerijos paslaugą arba reklaminę žinutę.

Atkreipiame Jūsų dėmesį, kad šis iš Lietuvos Respublikos išvykstantiems asmenims siunčiamas pranešimas yra išimtinai informacinio pobūdžio – siunčiamas ne komerciniu tikslu, nei ministerija, nei Lietuvos telekomunikacijų bendrovės už išsiųstus pranešimus atlygio negauna.“

#### 2.7. *Pareiškėjas 2020-07-31 elektroniniu laišku papildomai nurodė (adresuota ir URM):*

„[...] kreipiausi į URM dėl tiesos neatitinkančios informacijos LRSKĮ pateikimo rašte 2020-07-29 Nr. (25.1.2)3-3249, kuriame rašoma: „Paklausėjo teiginys, kad šios ministerijos žinutės yra reklaminio pobūdžio“.

URM pateikė atsakymą, kuriuo patvirtino, kad šis teiginys tėra pramanas [...], o apie „reklamą“ nebuvau net užsiminęs. Manytina, taip siekta pateikti klaidinančią informaciją LRSKĮ ir sutrukdyti tyrimą. [...].

Prašau URM mane informuoti el. paštu, kaip apie savo dalyvavimą veikloje, susijusioje su minėtu incidentu, informuosite VDAI. Jei to nepadarysite, prašau el. paštu nurodyti tokio neveikimo, pažeidžiant visuomeninį interesą, priežastis.

Prašau LRSKĮ įvertinti, ar URM prasimanymai padarė poveikį jūsų tyrimui, ir imtis adekvačių priemonių, jei nustatysite, jog buvote sąmoningai suklaidinti.“

#### 3. Pareiškėjas Skunde prašo:

„Manau, kad URM pateikė neišsamius atsakymus į mano paklausimą ir nepaaiškino: 1. Kokia konkrečia forma buvo realizuotas „prašymas“. Nebuvo pateikti dokumentai (jei tokie buvo), nepaaiškinta, kodėl jie negali būti pateikti (jeigu tokie buvo). 2. Nenurodyta, kokiu konkrečiu

teisiniu pagrindu vadovaujantis buvo „prašoma“ URM paslaugas Lietuvos telekomunikacijų bendroves savo mobiliojo ryšio abonentams siūlyti SMS pranešimais.

Prašau LRSKĮ pateikti pažymą dėl šio incidento, o taip pat pasirūpinti, kad gaučiau išsamius atsakymus ir prašomą informaciją.“

## TYRIMAS IR IŠVADOS

4. Seimo kontrolierius, siekdamas išsiaiškinti Pareiškėjo nurodytas aplinkybes, kreipėsi į URM, prašydamas pateikti paaiškinimus dėl Skundo teiginių bei atsakyti į klausimus.

### *Tyrimui reikšmingos faktinės aplinkybės*

5. Ministerija Seimo kontrolierių informavo, pateikė dokumentus bei paaiškinimus, iš kurių nustatyta:

5.1. „Ministerija nagrinėdama asmenų paklausimus / prašymus / skundus, vadovaujasi Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymu (toliau – VAĮ), Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 22 d. nutarimu Nr. 875 patvirtintomis Prašymų ir skundų nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo viešojo administravimo subjektuose taisyklėmis, Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerijos darbo reglamentu (toliau – Reglamentas), patvirtintu Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministro 2004 m. birželio 3 d. įsakymu Nr. V-78, Konsulinių paslaugų teikimo standartu, patvirtintu Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministro 2018 m. spalio 5 d. įsakymu Nr. V-263 „Dėl konsulinių funkcijų atlikimo organizavimo ir priežiūros tvarkos aprašo patvirtinimo“, ir kitais Lietuvos Respublikos bei tarptautiniais teisės aktais, kurie reglamentuoja ministerijos veiklą pagal kompetenciją.“

5.2. „Pareiškėjo prašymai Ministerijai pateikti 2020 m. birželio 23 d. ir 2020 m. liepos 1 d. elektroniniu paštu ir, vadovaujantis Reglamento V skyriaus 121 punktu, nustatančiu, kad „oficialiu elektroniniu paštu gauti dokumentai registruojami bendra tvarka“, buvo registruoti Ministerijos Administracinio departamento Dokumentų valdymo skyriuje bei perduoti vykdyti ministerijos Konsuliniam departamentui [...]. Atsakymus rengti buvo pavesta ministerijos Konsulinio departamento Konsulinės informacijos skyriui.“

5.3. „[...] atsakymai paklausėjui, apimantys visus jo iškeltus klausimus, buvo parengti laikantis teisės aktų nustatytų terminų ir kitų reikalavimų, vadovaujantis: VAĮ 3 straipsniu [...], Prašymų ir skundų nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo viešojo administravimo subjektuose taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 22 d. nutarimu Nr. 875 „Dėl prašymų ir skundų nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo viešojo administravimo subjektuose taisyklių patvirtinimo“, III skyriaus 23 punktu [...] ir 25 punktu [...]; Ministerijos Konsulinio departamento nuostatų, patvirtintų Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministro 2008 m. kovo 27 d. įsakymu Nr. V-88 „Dėl Užsienio reikalų ministerijos Konsulinio departamento ir Konsulinio departamento skyrių nuostatų patvirtinimo“, II skyriaus 7.15 papunkčiu, nustatančiu, kad Konsulinis departamentas „rengia ir teikia konsulinę informaciją, nepažeidžiančią asmens ir visuomenės interesų, visuomenei“.“

5.4. „[...] nuo 2008 m. ministerija, siekdama gerinti Lietuvos Respublikos piliečių aptarnavimą teikiant konsulinę pagalbą jiems patekus į nelaimę užsienio valstybėse, **geranoriškumo pagrindais** bendradarbiauja su Lietuvos Respublikos mobiliojo ryšio paslaugų teikėjais. Dėl šio bendradarbiavimo mobiliojo ryšio paslaugų teikėjai kartu su į užsienio valstybes išvykusiems savo teikiamų mobiliojo ryšio paslaugų faktiniams vartotojams (toliau – vartotojai) siunčiama „pasisveikinimo“ SMS žinute, kurioje vartotojai informuojami apie užsienio valstybėje galiojančius mobiliojo ryšio tarifus, perduoda ir Ministerijos informacinį pranešimą apie 24/7 režimu veikiančią ministerijos telefoną, kuriuo teikiama konsulinė informacija ir pirminė konsulinė pagalba užsienio valstybėse į nelaimę patekusiems Lietuvos Respublikos piliečiams, taip pat pateikia nuorodą į ministerijos interneto puslapį, kuriame galima rasti visą reikalingą konsulinę informaciją.“

Pažymėtina, kad toks iš Lietuvos Respublikos išvykusiems asmenims siunčiamas pranešimas yra išimtinai informacinio pobūdžio, kurio tikslas – padėti Lietuvos Respublikos piliečiams, esantiems užsienyje ir patekusiems į sudėtingą situaciją, operatyviai susisiekti su atsakingomis Lietuvos Respublikos diplomatinėmis atstovybėmis ir konsulinėmis įstaigomis (toliau – konsulinė įstaiga) ar ministerija, ir gauti jiems reikalingą konsulinę pagalbą.“

5.5. „Paklausėjo teiginys, kad šios ministerijos žinutės yra reklaminio pobūdžio, neatitinka tikrovės, nes vienas iš esminių reklaminių žinučių skiriamųjų bruožų yra komercinės naudos siekimas, įtikinant potencialius klientus pirkti tam tikras prekes ar paslaugas ir iš to gauti finansinę naudą. Konsulinės pagalbos teikimo atveju, komercinė siunčiamų SMS žinučių paskirtis nėra įmanoma dėl konsulinės pagalbos teikimo esmės ir teisinio reguliavimo – konsulinė pagalba yra valstybės garantuojama pagalba kiekvienam užsienyje į nelaimę patekusiam Lietuvos Respublikos piliečiui, asmeniui be pilietybės, turinčiam leidimą gyventi Lietuvoje, ir neatstovaujama Europos Sąjungos piliečiui. Ši pagalba teikiama griežtai vadovaujantis Lietuvos Respublikos konsuliniu statutu, kuris nesudaro nei prielaidų, nei galimybių ministerijai ir konsulinėms įstaigoms konkuruoti dėl konsulinių paslaugų teikimo tarpusavyje ar su kitomis institucijomis, įstaigomis ar įmonėmis. Teikiant konsulinę pagalbą nei ministerija, nei konsulinės įstaigos, nepriklausomai nuo to, kokiam asmenų skaičiui tokia pagalba suteikiama, negauna finansinės naudos ir veikia nekomerciniais pagrindais.“

5.6. „[...] ministerija su mobiliojo ryšio paslaugų teikėjais bendradarbiauja geranoriškumo pagrindu, raštiškas susitarimas nėra sudarytas. Lietuvos mobiliojo ryšio operatoriams už ministerijos informacinių pranešimų siuntimą vartotojams ir su tuo patiriamas susijusias išlaidas nėra mokama ar kompensuojama, jokia kita nauda ar atlyginimas taip pat neteikiami. Tuo pačiu norime pažymėti, kad šį jau 12 metų besitęsiantį ministerijos ir mobiliojo ryšio paslaugų teikėjų bendradarbiavimą laikome itin veiksmingu ir praktikoje pasiteisinsiu efektyvaus konsulinės pagalbos teikimo užtikrinimo įrankiu. Dėl tokio bendradarbiavimo šių metų COVID-19 pandemijos metu buvo suvaldyta situacija dėl piliečių informavimo apie ekstremaliąją situaciją bei repatrijavimo į Lietuvą galimybių.“

### ***Tyrimui reikšmingos teisės aktų nuostatos***

#### **6. Lietuvos Respublikos įstatymai ir kiti teisės aktai**

6.1. *Viešojo administravimo įstatymo (VAĮ) 3 straipsnis* – „Viešojo administravimo subjektai savo veikloje vadovaujasi šiais principais: 1) įstatymo viršenybės. Šis principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektų įgaliojimai atlikti viešąjį administravimą turi būti nustatyti teisės aktuose, o veikla turi atitikti šiame įstatyme išdėstytus teisinius pagrindus. Administraciniai aktai, susiję su asmenų teisių ir pareigų įgyvendinimu, visais atvejais turi būti pagrįsti įstatymais; [...] 13) išsamumo. Šis principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektas į prašymą ar skundą turi atsakyti aiškiai ir argumentuotai, nurodydamas visas prašymo ar skundo nagrinėjimui įtakos turėjusias aplinkybes ir konkrečias teisės aktų nuostatas, kuriomis rėmėsi vertindamas prašymo ar skundo turinį.“

6.2. *Teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatyme* (toliau vadinama – Teisės gauti informaciją įstatymas) reglamentuojama:

6.2.1. *2 straipsnis* – „2. Šis įstatymas netaikomas: [...] 4) dokumentams, kuriuos teikti riboja įstatymai ar jų pagrindu priimti kiti norminiai teisės aktai, taip pat kai pareiškėjai turi pagrįsti dokumentų, kurių prašo, panaudojimo tikslą.“

6.2.2. *15 straipsnis* – „1. Institucija atsisako pateikti pareiškėjui dokumentus, jeigu: 1) tas pats pareiškėjas pakartotinai prašo tų pačių dokumentų, kurie jam jau buvo pateikti; 2) prašomi dokumentai yra paskelbti institucijos interneto svetainėje, visuomenės informavimo priemonėse, taip pat naudojant elektronines priemones; tokiu atveju per 3 darbo dienas nuo prašymo gavimo institucijoje dienos pareiškėjui nurodomas jų paskelbimo šaltinis; 3) pagal pareiškėjo prašymą reikėtų specialiai adaptuoti, apdoroti ar kitaip perdirbti dokumentus ir tai būtų susiję su

neproporcingai didelėmis darbo ir laiko sąnaudomis; 4) šio įstatymo 12 straipsnio 4 dalyje nustatyta tvarka paprašius patikslinti ir (ar) papildyti prašymą, pareiškėjas jo nepatikslinka arba patikslinto prašymo turinys yra nekonkretus; 5) institucija prašomų dokumentų tvarkymą nutraukė pasikeitus institucijos funkcijoms; 6) nėra galimybės nustatyti pareiškėjo tapatumo; 7) pareiškėjas kreipiasi dėl dokumentų, kurių teikimui šio įstatymo nuostatos netaikomos šio įstatymo 2 straipsnio 2 dalyje nurodytais atvejais. 2. Jeigu institucija nustato šio straipsnio 1 dalyje nurodytus atsisakymo pateikti dokumentus pareiškėjui pagrindus, ji per 3 darbo dienas nuo prašymo gavimo institucijoje dienos priima sprendimą dėl atsisakymo pateikti dokumentus pareiškėjui. Nustačiusi, kad yra pagrindas atsisakyti pateikti jam dokumentus, institucija kitą darbo dieną nuo sprendimo priėmimo apie tai privalo pranešti pareiškėjui, nurodyti teisinį pagrindą ir informuoti apie šio sprendimo apskundimo tvarką. Jeigu atsisakoma pateikti dokumentus šio įstatymo 2 straipsnio 2 dalies 2 punkte nurodytu pagrindu, pranešime nurodomas asmuo, kuriam priklauso intelektinės nuosavybės teisės, jeigu tas asmuo žinomas, arba nurodomas teisių turėtojas, iš kurio institucija yra gavusi pareiškėjo prašomus dokumentus. Bibliotekoms, įskaitant aukštųjų mokyklų bibliotekas, muziejams ir valstybės archyvams pareiga nurodyti tokį asmenį nėra privaloma.“

6.2.3. 22 *straipsnis* – „Pareiškėjas turi teisę apskusti institucijos veiksmą ar neveikimą, susijusį su šiame įstatyme nustatytos informacijos teikimu ir dokumentų teikimu pakartotiniam naudojimui, Vyriausiajai administracinių ginčų komisijai arba administraciniam teismui Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka.“

6.3. *Vyriausybės 2007-08-22 nutarimu Nr. 875 patvirtintų Prašymų ir skundų nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo viešojo administravimo subjektuose taisyklių* (toliau vadinama – Prašymų nagrinėjimo taisyklės) 35 *punktas* – „**Atsakymai į prašymus parengiami atsižvelgiant į jo turinį:** 35.1. į prašymą suteikti administracinę paslaugą – išduoti dokumentą, jo kopiją, nuorašą ar išrašą, patvirtinantį tam tikrą juridinį faktą, – atsakoma suteikiant prašomą administracinę paslaugą arba nurodomos atsisakymo tai padaryti priežastys; 35.2. į prašymą pateikti institucijos turimą informaciją atsakoma pateikiant prašomą informaciją Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ar savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymo nustatyta tvarka arba nurodomos atsisakymo tai padaryti priežastys; 35.3. į prašymą priimti administracinį sprendimą – atsakoma pateikiant atitinkamo priimto dokumento kopiją, išrašą ar nuorašą arba nurodomos atsisakymo tai padaryti priežastys; 35.4. į kitus prašymus – atsakoma laisva forma arba nurodomos atsisakymo tai padaryti priežastys. 36. Prašymą nagrinėjusi institucija, pati pastebėjusi ar gavusi pagrįstą asmens kreipimąsi dėl atsakyme esančių spausdinimo, skaičiavimo ar faktinių duomenų klaidų, ne vėliau kaip per 2 darbo dienas nuo klaidos paaiškėjimo arba asmens kreipimosi dienos jas ištaiso ir pateikia asmeniui ištaisytą atsakymą arba praneša jam, kodėl klaidos nebuvo taisomos. 37. Į skundus atsakoma laikantis Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme nustatytos tvarkos. 38. Atsakyme, kuriame nurodomos atsisakymo suteikti prašomą administracinę paslaugą, informaciją, priimti administracinį sprendimą priežastys, arba institucijos siunčiamame pranešime apie asmens prašymo ar skundo nenagrinėjimo priežastis asmuo ar jo atstovas turi būti informuojamas apie tokio atsakymo apskundimo tvarką, nurodant institucijos (-ų), kuriai (-ioms) gali būti paduotas skundas, pavadinimą (-us) ir adresą (-us), taip pat terminą (-us), per kurį (-iuos) gali būti pateiktas skundas. Persiunčiant prašymą ar skundą nagrinėti kitai kompetentingai institucijai ir informuojant apie tai asmenį ar jo atstovą, pranešime asmeniui nurodyti minėtos apskundimo tvarkos nereikia.“

6.4. *Užsienio reikalų ministro 2018-10-05 įsakymu Nr. V-263 patvirtintame Konsulinių funkcijų atlikimo organizavimo ir priežiūros tvarkos apraše* (Aprašas) reglamentuojama: „8. Informacija apie konsulinės įstaigos atliekamas konsulines funkcijas visuomenei teikiama konsulinės įstaigos telefonu, pateikiama konsulinės įstaigos interneto svetainėje, informaciniame ekrane ir (arba) skelbimų lentoje arba segtuve. Informacija apie konsulinės įstaigos veiklą konsulinės įstaigos vadovo sprendimu gali būti teikiama ir konsulinės įstaigos paskyrose socialiniuose tinkluose. 9. Konsulinės įstaigos vadovas užtikrina, kad konsulinės įstaigos visuomenei teikiama informacija apie atliekamas konsulines funkcijas būtų teisinga ir aktuali. [...]“

### ***Tyrimui reikšminga Lietuvos Respublikos teismų praktika***

7. *Konstitucinio Teismo ir Vyriausiojo administracinio teismo (toliau atitinkamai vadinama – KT; LVAT) praktika:*

7.1. *KT 2008-01-22 nutarimas* – „Visuotinai pripažįstama, kad skaidrumas, kaip viešosios valdžios institucijų ir pareigūnų veiklos principas, suponuoja informacijos sklaidą ir komunikavimą, atvirumą ir viešumą (tiek, kiek tai nekenkia kitoms teisės saugomoms vertybėms), atskaitingumą atitinkamai bendruomenei ir sprendimus priimančių pareigūnų atsakomybę už tuos sprendimus, taip pat tai, kad priimami sprendimai turi būti pagrįsti, aiškūs, kad juos, iškilus reikalui, būtų galima racionaliai motyvuoti; kiti asmenys turi turėti galimybę tuos sprendimus nustatytą tvarka ginčyti; skaidrumas sietinas su dalyvaujama demokratija, informacijos laisve, galimybe piliečiams ir kitiems asmenims kritikuoti valdžios įstaigų veiklą; valstybės tarnybos skaidrumas yra būtina prielaida, neįsigalėti korupcijai, protekcionizmui, vienu asmenų diskriminavimui ir privilegijų teikimui kitiems, užkirsti kelią piktnaudžiavimams valdžia, taigi ir būtina prielaida žmonėms pasitikėti viešosios valdžios institucijomis ir apskritai valstybe. [...]“;

7.2. *KT 2010-05-13 nutarimas* – „Lietuvos Respublikos Konstitucijos 30 straipsnio 1 dalyje įtvirtintas konstitucinis teisminės gynybos principas yra universalus; teisę į teisminę pažeistų konstitucinių teisių ir laisvių gynybą turi kiekvienas asmuo, manantis, kad jo teisės ar laisvės pažeistos; asmeniui jo pažeistų teisių gynyba teisme garantuojama nepriklausomai nuo jo teisinio statuso; asmenų pažeistos teisės ir teisėti interesai teisme turi būti ginami nepriklausomai nuo to, ar jie yra tiesiogiai įtvirtinti Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, ar ne; teisė kreiptis į teismą yra absoliuti; šios teisės negalima apriboti ar paneigti; asmens konstitucinė teisė kreiptis į teismą negali būti dirbtinai suvaržoma, taip pat negali būti nepagrįstai pasunkinama ją įgyvendinti; jeigu būtų neužtikrinta asmens konstitucinė teisė kreiptis į teismą, būtų nepaisoma ir visuotinai pripažinto bendrojo teisės principo *ubi ius, ibi remedium* – jeigu yra kokia nors teisė (laisvė), turi būti ir jos gynimo priemonė; tokia teisinė situacija, kai kuri nors asmens teisė ar laisvė negali būti ginama, taip pat ir teismine tvarka, nors pats tas asmuo mano, kad ši teisė ar laisvė yra pažeista, pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją yra neįmanoma, Lietuvos Respublikos Konstitucija jos netoleruoja.“

7.3. *LVAT 2012-03-01 nutartis administracinėje byloje Nr. A502-1605/2012* – „Lietuvos Respublikos Konstitucija įtvirtina atsakingo valdymo (gero administravimo) principą (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999-05-11, 2004-12-43 nutarimai, 2004-11-05 išvada). Vienas iš gero administravimo principų yra konstitucinė nuostata, kad visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005-05-31 nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>10</sup>-655/2005). VAĮ I straipsnyje, apibrėžiančiame aptariamo įstatymo paskirtį, nustatyta, jog šis įstatymas sudaro prielaidas įgyvendinti Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatą, kad visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms; [...]. VAĮ 3 straipsnyje nurodyta, kad viešojo administravimo subjektai savo veikloje vadovaujasi įstatymo viršenybės, objektyvumo, proporcingumo, nepiktnaudžiavimo valdžia, efektyvumo, subsidiarumo ir kitais šioje įstatymo normoje išvardytais principais. Tai reiškia, jog kiekviena viešojo administravimo institucija yra saistoma bendrųjų, be kita ko, konstitucinių teisės principų (teisinės valstybės, valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, teisės viršenybės, draudimo diskriminuoti, asmenų lygybės prieš įstatymą, proporcingumo ir kt.) bei gero administravimo, atsakingo valdymo principų (teisėtumo, objektyvumo, nepiktnaudžiavimo valdžia, skaidrumo ir kt.)“;

7.4. *LVAT 2016-02-22 nutartis 2016-02-22 administracinėje byloje Nr. A-U50-520/2016:*

„[...] atsakovas savo kompetencijos ribose įvykdė pareigą ir pateikė pareiškėjui tinkamą atsakymą, o tai, kad pareiškėjo netenkina skundžiamame atsakyme išdėstytos faktinės aplinkybės ir argumentai, nėra pagrindas pripažinti, jog pats atsakymas yra nemotyvuotas ir neteisėtas bei neatitinkantis Viešojo administravimo įstatymo nuostatų. [...]“;

7.5. *LVAT 2014-05-28 nutartis administracinėje byloje Nr. A261-610/2014* – „[...] viešojo administravimo subjektas, bet koku būdu gavęs informaciją apie galbūt padarytus pažeidimus,

pagal savo kompetenciją turi patikrinti tokią informaciją, ją įvertinti ir reaguoti į ja nuostatų bei kitų teisės aktų nustatyto būdu. Tačiau tai nereiškia, kad VAI, kitų šiam ginčui aktualių teisės aktų taikymo požiūriu atsakovas privalo veikti taip, kaip to prašo besikreipiantys į juos asmenys [...]“;

7.6. „Teisėjų kolegija [...] pastebi, jog valdžios institucijų sistema yra sukurta taip, kad kiekviena institucija turi jos paskirtį atitinkančias priskirtas funkcijas, kompetenciją, kurių privalo laikytis. Pagal VAI viešojo administravimo subjektai savo veikloje, be kita ko, privalo vadovautis įstatymo viršenybės principu, reiškiančiu, kad šių subjektų įgaliojimai atlikti viešąjį administravimą turi būti nustatyti įstatymuose, bei nepiktnaudžiavimo valdžia principu, reiškiančiu, kad viešojo administravimo subjektams draudžiama atlikti viešojo administravimo funkcijas neturint įstatymų suteiktų reikiamų įgaliojimų arba priimti administracinius sprendimus siekiant kitų, negu įstatymų nustatyta, tikslų (3 straipsnio 1, 4 punktai). Pagal *viešojoje teisėje veikiančių teisėtumo principą viešojo administravimo subjektai privalo veikti tik įstatymo jiems suteiktų įgaliojimų ribose*, o veikimas viršijant kompetencijos ribas (*ultra vires*) yra pagrindas viešojo administravimo subjekto aktą pripažinti neteisėtu (žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. lapkričio 23 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A662-906/2009, 2010 m. spalio 22 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A756-1229/2010).“

### *Tyrimo išvados*

8. Atsižvelgus į tyrimo metu analizuotą informaciją, teisinį reglamentavimą, pažymėtina:

8.1. Pareiškėjas skundžiasi, kad Ministerija pateikė neišsamius atsakymus, neatsakė į klausimus bei nepateikė dokumentų, todėl Skundas nagrinėjamas tik VAI, Prašymų nagrinėjimo taisyklių taikymo aspektu.

Tyrimas dėl Reklamos įstatymo nuostatų galimo pažeidimo ar neteisingo aiškinimo, BDAR galimo pažeidimo nebuvo atliekamas, nes šie klausimai nėra priskirti Seimo kontrolieriaus kompetencijai.

8.2. *Nagrinėjamu atveju:*

8.2.1. nustatyta, kad Pareiškėjas elektroniniais laiškais į Ministeriją kreipėsi 2020-06-23, 2020-07-01, 2020-07-29, jam buvo pateikti atsakymai atitinkamai 2020-07-01, 2020-07-03, 2020-07-31.

Vertinant pateiktus atsakymus pažymėtina:

1) *dėl 2020-07-01 atsakymo*

Nepateiktas atsakymas, *kokiais kriterijais ir teisiniu pagrindu vadovaujantis paslaugos yra siūlomos, neišaiškinta atsakymo apskundimo tvarka;*

2) *dėl 2020-07-03 atsakymo*

Aiškiai neatsakyta į Pareiškėjo 2 ir 3 klausimus, t. y. *kokia forma Ministerijos prašymas pateiktas telekomunikacijų bendrovėms, pateikti oficialaus rašto kopiją, negalint pateikti, nurodyti kodėl; kokių teisiniu pagrindu Ministerija prašė telekomunikacijų bendrovių siųsti SMS; neišaiškinta atsakymo apskundimo tvarka.*

Pažymėtina, kad, vadovaujantis Prašymų nagrinėjimo taisyklių nuostatomis, atsakymai į prašymus parengiami atsižvelgiant į jų turinį, į prašymą pateikti institucijos turimą informaciją atsakoma pateikiant prašomą informaciją Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ar savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymo nustatyta tvarka arba nurodomos atsisakymo tai padaryti priežastys. Atsakyme, kuriame atsisakoma suteikti informaciją, turi būti informuojama apie tokio atsisakymo apskundimo tvarką. Ministerija, teikdama Pareiškėjui atsakymus, pažeidė minėtų teisės aktų nuostatas. Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad Ministerija nenurodė teisės aktų (pažymos 6.2 punktas), kuriais vadovaujantis ji neteikė Pareiškėjui prašomų dokumentų ir informacijos;

3) Ministerija 2020-07-31 atsakyme išsamiai paaiškino Pareiškėjui, dėl kokių priežasčių buvo „galima spręsti“, kad telekomunikacijų bendrovių siunčiamus pranešimus Pareiškėjas traktuoja „kaip siūlomą ministerijos paslaugą arba reklaminę žinutę“ (pažymos 2.6 punktas);

8.2.2. Ministerija 2020-07-29 raštu Seimo kontrolieriui ir Pareiškėjui pateikė informaciją,



paaškinimus dėl Skunde nurodomų aplinkybių. Šiame rašte Ministerija paaškinio, kad, siekiant gerinti konsulinę pagalbą Lietuvos Respublikos piliečiams, išvykusiems į užsienį, geranoriškumo pagrindais bendradarbiaujama su mobiliojo ryšio paslaugų teikėjais. Tačiau nepateikė informacijos, ar „geranoriškas bendradarbiavimas“ buvo / yra įformintas oficialiu dokumentu. Ministerija nurodė teisės aktų nuostatas, kuriomis vadovaujasi vykdydama jai priskirtas funkcijas, tarp kitų, ir konsulines paslaugas;

8.2.3. LVAT savo sprendimuose dėl informacijos teikimo yra ne kartą pasisakęs: „Valstybės ir savivaldybių institucijos ir įstaigos neprivalo teikti informacijos, kurios neturi (2015 - 04-21 nutartis administracinėje byloje Nr. A-368-438/2015; 2015-06-17 nutartis administracinėje byloje Nr. A-1265-624/2015).“ LVAT kartu aiškindamas informacijos išsamumo ir tikslumo principus, taip pat yra nurodęs: „institucijos ir įstaigos, atsakydamos į asmens prašymą pateikti informaciją, turi pateikti visą **teiktiną jų disponuojamą informaciją**. Įstatymas nustato institucijos ar įstaigos pareigą prašančiam asmeniui **pateikti turimo, o ne asmens norimo gauti, turinio informaciją** (taip pat ir informacijos kiekio prasme) (2015-04-212 nutartis administracinėje byloje Nr. A-1090-624/2015).“

*Įvertinus nustatytas aplinkybes, teisinį reglamentavimą, pažymėtina, kad Ministerija pažeidė Teisės gauti informaciją įstatymo (aiškiai nenurodė prašomo pateikti dokumento neteikimo pagrindų), Prašymų nagrinėjimo taisyklių nuostatas (pateikta ne visa prašoma informacija, neišaiškinta atsakymų apskundimo tvarka), tačiau tuo esminės žalos Pareiškėjo interesams nepadarė. Atsižvelgiant į tai šie pažeidimai pripažintini mažareikšmiais.*

Pažymėtina, kad Ministerija Pareiškėjui pateikė atsakymus teisės aktuose nustatyta tvarka ir terminais, išaiškino teisės aktų, kuriais vadovaujantis teikiamos konsulinės paslaugos, rengiami asmenims atsakymai ir prašymus, skundus, nuostatas.

LVAT ne kartą savo sprendimuose yra pasisakęs, kad, jeigu „atsakovas savo kompetencijos ribose įvykdė pareigą ir pateikė pareiškėjui tinkamą atsakymą, o tai, kad *pareiškėjo netenkina skundžiamame atsakyme išdėstytos faktinės aplinkybės ir argumentai, nėra pagrindas pripažinti, jog pats atsakymas yra nemotyvuotas ir neteisėtas bei neatitinkantis Viešojo administravimo įstatymo nuostatų*“, viešojo administravimo subjektas pagal savo kompetenciją turi patikrinti informaciją apie galimai padarytą pažeidimą, ją įvertinti ir reaguoti į ją nuostatų bei kitų teisės aktų nustatyta būdu, „tačiau tai nereiškia, kad VAĮ, kitų šiam ginčui aktualių teisės aktų taikymo požiūriu *atsakovas privalo veikti taip, kaip to prašo besikreipiantys į juos asmenys*.“

9. Apibendrinus pateiktas išvadas, konstatuotina, kad Pareiškėjo prašymai Ministerijoje išnagrinėti, jam buvo pateikti atsakymai, tyrimo metu nustatyti teisės aktų pažeidimai pripažinti mažareikšmiais (pažymos 8.2.3 punktą), todėl, vadovaujantis Seimo kontrolierių įstatymo 17 straipsnio 1 dalies 1 punktu ir 4 dalimi („jeigu skundo tyrimo metu paašškėja, kad skundo dalykas mažareikšmis, skundo tyrimas nutraukiamas“), Pareiškėjo skundo tyrimas nutrauktinas.

10. Atkreiptinas Pareiškėjo dėmesys į tai, kad, vadovaujantis Teisės gauti informaciją įstatymo, Prašymų nagrinėjimo taisyklių nuostatomis, Pareiškėjas turi teisę apskusti Ministerijos veiksmą arba neveikimą, susijusį su įstatyme nustatytos informacijos teikimu, Vyriausiajai administracinių ginčų komisijai arba administraciniam teismui Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka.

Kasacinis teismas yra išaiškinęs šiuos aspektus (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo nutartis: 2009 m. vasario 2 d., Nr. 3K-3-25/2009, 2009 m. birželio 8 d., Nr. 3K-3-252/2009):

„Lietuvos Respublikos Konstitucijos 30 straipsnyje įtvirtintos asmens teisės kreiptis į teismą įgyvendinimo procesinė tvarka ir sąlygos yra nustatytos specialiuosiuose įstatymuose, ir tam, kad ši teisė būtų įgyvendinta tinkamai, šios tvarkos būtina laikytis. Konstitucines nuostatas konkretizuoja ir detalizuoja civiliniai, baudžiamieji ir administraciniai (tiek procesiniai, tiek tam tikru aspektu ir materialiniai) įstatymai, konkrečiai civiliniame procese – CPK 5 straipsnio 1 dalis. Pagal šią proceso teisės normą teisę į teisminę gynybą turi asmuo, kurio teisė ar įstatymų saugomas

interesas yra pažeisti ar ginčijami. Joje numatyta ne bet kurio, o suinteresuoto asmens teisė kreiptis į teismą. Be to, pagal šią teisės normą suinteresuotas asmuo turi teisę kreiptis į teismą ne bet kokia, o būtent įstatymų nustatyta tvarka. Šia blanketine teisės norma įstatymų leidėjas įtvirtino galimybę suinteresuotų asmenų teisę kreiptis į teismą reglamentuoti ir kitais įstatymais (CPK 1 straipsnio 2 dalis). Pagal CPK 2 ir 5 straipsnius teisminė gynyba taikoma tiems asmenims, kurie įrodo, kad jų teisės ir teisėti interesai pažeidžiami“.

Vadovaujantis Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso (CPK) 5 straipsnio 1 dalies nuostatomis, kiekvienas suinteresuotas asmuo turi teisę įstatymų nustatyta tvarka kreiptis į teismą, kad būtų apginta pažeista ar ginčijama jo teisė arba įstatymų saugomas interesas.“

### **SEIMO KONTROLIERIAUS SPRENDIMAS**

11. Vadovaudamasis Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 22 straipsnio 1 dalies 3 punktu, Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierius nusprendžia

X skundo dėl Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerijos pareigūnų veiksmų (neveikimo) tyrimą nutraukti.

### **SEIMO KONTROLIERIAUS REKOMENDACIJA**

12. Vadovaudamasis Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 19 straipsnio 1 dalies 17 punktu, Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierius *Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministrui rekomenduoja* atkreipti dėmesį į pateiktas išvadas, imtis teisinių, administracinių priemonių, kad nagrinėjant prašymus, skundus, būtų vadovaujama *Teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymo, Prašymų nagrinėjimo taisyklių nuostatų bei veikiama pagal Viešojo administravimo įstatyme įtvirtintus įstatymų viršenybės, išsamumo principus.*

Prašytume apie rekomendacijos nagrinėjimo rezultatus Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ir Pareiškėją informuoti Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 20 straipsnio 3 dalyje nustatyta tvarka, t. y., **ne vėliau kaip per 30 dienų nuo siūlymo (rekomendacijos) gavimo dienos.**

Seimo kontrolierius

Augustinas Normantas