

LIETUVOS TEISĖS UNIVERSITETAS

Birutė Pranevičienė

**KVAZITEISMAI
ADMINISTRACIJOS
KONTROLĖS
SISTEMOJE**

Monografija

Vilnius 2003

UDK 342.5
Pr 24

Recenzavo:

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Baudžiamosios teisės katedros docentas dr. **Armanas Abramavičius**;

Vytauto Didžiojo universiteto Humanitarinių mokslų fakulteto Istorijos katedros profesorius habil. dr. **Egidijus Aleksandravičius**

Lietuvos teisės universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedros 2003 m. vasario 28 d. posėdžio sprendimu (protokolas Nr. 1ATK-8) leidinys rekomenduotas spausdinti

Lietuvos teisės universiteto vadovėlių, monografijų, mokslinių, mokomųjų, metodinių bei kitų leidinių aprobavimo spaudai komisija 2003 m. balandžio 17 d. posėdyje (protokolas Nr. 2L-4) leidinį patvirtino spausdinti

TURINYS

Ivadas.....	6
I skyrius. Administracijos veiksmų teisėtumo kontrolė administracinės teisės kontekste.....	10
1. Administracijos veiksmų teisėtumo kontrolės įvairovė.....	10
2. Administracijos veiksmų teisėtumo kontrolė ir administraciniai ginčai.....	17
3. Administracinių ginčų ir administracinio teisinio reguliavimo santykis.....	20
3.1. Administracinio teisinio reguliavimo kildinimas iš visuomeninės sutarties.....	21
3.2. Viešojo intereso apsauga – administracinio teisinio reguliavimo objektas.....	27
3.3. Administracinio teisinio reguliavimo poreikio pagrindimas.....	32
3.4. Administracinio teisinio reguliavimo veikiamos visuomeninio gyvenimo sritys.....	35
3.5. Kritinis požiūris į administracinių teisinių reguliavimą bei jo objektą.....	36
4. Administracinio teisinio reguliavimo įgyvendinimas.....	38
4.1. Administracijos veikla: atliekamos funkcijos ir galių didėjimas.....	38
4.2. Socialinės veiklos subjektų diskrecijos esmė ir reikšmė demokratinėje valstybėje.....	39
4.3. Legislatyvinė administracijos diskrecija.....	41
4.4. Administracinės diskrecijos samprata.....	44
4.5. Administracinė diskrecija <i>versus</i> administracinė savivalė.....	45
4.6. Piktnaudžiavimas diskrecijos teise: <i>ultra vires</i> doktrina.....	46
5. Administracinių ginčų genezė.....	48
II skyrius. Kvaziteismai administracinės justicijos sistemoje.....	50
1. Administracinės justicijos samprata.....	50
2. Administracinės justicijos sistemų įvairovė.....	52
2.1. Prancūzijos administracinės justicijos sistema.....	52
2.2. Vokietijos administracinės justicijos sistema.....	57

2.3. Didžiosios Britanijos administracinės justicijos sistema.....	60
2.4. Jungtinių Amerikos Valstijų administracinės justicijos sistema.....	63
2.5. Kontinentinės ir bendrosios (anglosaksų) administracinės justicijos sistemų apibendrinimas.....	69
3. Bendroji teorinė ir funkcinė kvaziteismų paradigma.....	71
3.1. „Kvaziteismo“ sąvokos lingvistinė analizė.....	71
3.2. Kvaziteismai ir valdžių padalijimo doktrina.....	73
3.3. Kvaziteismų atsiradimą nulėmusios aplinkybės.....	75
3.4. Kvaziteismo ir teismo santykis.....	77
3.5. Kvaziteismo paskirtis, atliekamos funkcijos ir ypatybės.....	80
3.6. Administracinių ginčų nagrinėjimo kvaziteisme proceso standartai: <i>audi alteram parte</i> ir <i>nemo iudex in re sua</i>	83
3.7. Kvaziteismų įvairovė ir sisteminimo problemos.....	90
4. Dominuojantys kvaziteismų modeliai: genezė ir esminės ypatybės	94
4.1. Ombudsmeno institucijos modelis.....	95
4.1.1. Ombudsmeno instituto samprata ir esminiai požymiai.	95
4.1.2. Ombudsmeno institucijos susiformavimo prielaidos ir raida.....	102
4.1.3. Specializuotos ombudsmenų institucijos.....	105
4.1.4. Ombudsmeno vieta valstybėje ir viešojo administravimo tobulinimas.....	108
4.2. Tribunalų instituciniai modeliai.....	113
4.2.1. Viešojo administravimo raida ir tribunalų atsiradimo poreikis.....	114
4.2.2. Tribunalų paskirtis ir įvairovė.....	116
4.2.3. Tribunalų ypatybės.....	120
4.2.4. Tribunalų privalumai ir trūkumai.....	121
III skyrius. Administracijos veiksmų teisėtumo kontrolės objektyvizacija Lietuvoje.....	125
1. Lietuvos administracinės justicijos ištakos.....	125
1.1. Administracijos veiksmų teisėtumo kontrolės institucijos tarpukario Lietuvoje.....	125
1.2. Administracinių teismų steigimo prielaidos: Mykolo Riomerio teoriniai ir praktiniai darbai.....	126
2. Administracijos veiksmų teisėtumo kontrolės institucijos atsikūrusioje Lietuvoje.....	129

2.1. Konstituciniai pagrindai: žmogaus teisių įtvirtinimas ir apsaugos poreikis.....	129
2.2. Lietuvos administracinės justicijos pokyčiai.....	131
2.3. Lietuvos administracinės justicijos uždaviniai.....	135
3. Apie dominuojančių kvaziteismų modelių analogus Lietuvoje.....	136
3.1. Seimo kontrolierių įstaiga.....	137
3.1.1. Seimo kontrolierių įstaigos vieta bei vaidmuo Lietuvos teisinėje sistemoje.....	137
3.1.2. Teisiniai Seimo kontrolieriaus veiklos pagrindai.....	140
3.1.3. Seimo kontrolierių tiriami skundai.....	141
3.1.4. Seimo kontrolierių įgaliojimai ginant žmogaus teises....	146
3.1.5. Seimo kontrolierių veiklos efektyvumas.....	150
3.1.6. Žmogaus teisių būklė Lietuvoje ir Seimo kontrolierių sprendimų vykdymas.....	155
3.1.7. Žmogaus teisių gynimo padedant Seimo kontrolierių įstaigai pranašumai ir trūkumai.....	157
3.2. Vyriausioji administracinių ginčų komisija.....	162
3.2.1. Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos atliekamos funkcijos ir vieta Lietuvos teisinėje sistemoje.....	162
3.2.2. Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos nagrinėjamų ginčų problematika.....	163
3.2.3. Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos sprendimų vykdymas.....	165
3.2.4. Administracinių ginčų nagrinėjimo Vyriausiojoje administracinių ginčų komisijoje privalumai.....	166
3.3 Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos ir Seimo kontrolierių įstaigos veiklos pobūdžio ir apimties analizės apibendrinimas.....	166
IV skyrius. Kvaziteismų raidos perspektyvos.....	169
1. Kvaziteismų institucinės reformos galimybės.....	169
2. Kvaziteismų raidos tendencijos.....	171
3. Kvaziteismų potencialo panaudojimo galimybės teisėkūros ir teisės pažeidimų prevencijos procese.....	173
Išvados.....	175
Literatūra.....	177
Summary.....	194

IVADAS

Remdamiesi valdžių padalijimo principu, sąlygiškai galime išskirti tris valstybės atliekamas funkcijas: legislatyvinę¹, jurisdikcinę ir administravimo. Valstybė, atlikdama šias funkcijas, turi sudaryti sąlygas įgyvendinti žmogaus teises. Žmogaus teisės visuotinai pripažįstamos aukščiausia vertybe, jos yra pirminės, glūdinčios žmogaus prigimtyje, anksesnės už valstybę². Valstybė negali „dovanoti“ prigimtinių teisių ir laisvių, jos pagrindinis uždavinys – užtikrinti žmogaus teisių saugą.

Taigi valstybinių institucijų esmingoji paskirtis – sudaryti sąlygas įgyvendinti žmogaus teises ir laisves. Šiai misijai vykdyti valstybinėms institucijoms yra suteikiama nemažai galių, jos turėtų palengvinti ir užtikrinti efektyvų institucijai priskirtų funkcijų įgyvendinimą, o kartu – prisidėti prie žmogaus teisių ir laisvių įgyvendinimo.

Tačiau susidaro paradoksali situacija, kai administracijai suteiktosios galios tampa grėsmingos žmogui: veikdamas savo nuožiūra, pareigūnas ar institucija gali „nukrypti“ nuo valstybinėms institucijoms priskirtų bendrųjų tikslų vykdymo ir galbūt dėl susitelkimo į specifinius konkrečios institucijos tikslus arba dėl kitokių subjektyvių ar objektyvių priežasčių pažeisti asmens teises.

Šiuo metu, kai Lietuvoje įtvirtinami demokratinės valstybės pamatai, dėl nuolatinių teisės aktų pakeitimų bei papildymų, o kai kuriais atvejais ir dėl nepakankamos valstybės tarnautojų kompetencijos padidėja tikimybė, kad gali būti pažeisti pavienių žmonių bei visuomenės interesai. Didelė pareigūnų kaita, steigiant naujas valstybės institucijas, o ypač iš pagrindų pertvarkant senąsias, apsunkina įstaigų darbo kontrolę, kai kuriems pareigūnams atsiranda galimybė piktnaudžiauti tarnybine padėtimi arba biurokратиškai elgtis, taip pažeidžiant asmenų tei-

¹ Monografijoje naudojamas teisės doktrinoje priimtas terminas „legislatyvinis“ apima tiek įstatymų, tiek ir poįstatyminių aktų leidybos funkciją.

² Viena iš Konstitucinio teismo nutarimų teigiama, jog „Naujausių laikų humanistinės teorijos paprastai remiasi tuo, kad žmogus nuo gimimo turi nuo jo asmens neatskiriamas pamatines ir nekintamas teises bei laisves. Žmogaus prigimtis yra pirminis prigimtinių žmogaus teisių ir laisvių šaltinis“ (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. lapkričio 20 d. nutarimas // Valstybės žinios. 1996. Nr. 114–2643).

ses. Lietuvai siekiant integruotis į demokratinį pasaulį žmogaus teisių apsaugos imperatyvas iškelia reikalavimą kontroliuoti administracijos veiksmų teisėtumą kuo efektyvesniais ir racionalesniais būdais.

Tradiciskai administracinėje teisėje šalia įvairių vidinių ir išorinių administracijos veiksmų teisėtumo kontrolės būdų paprastai išskiriama ir analizuojama teismo atliekama kontrolė. Tuo tarpu šioje knygoje atkreipiamas dėmesys į specifinį kontrolę atliekantį subjektą – **kvaziteismą**, kuris nagrinėdamas administracinius ginčus tikrina administracijos veiksmų teisėtumą³ ir gina žmogaus teises.

Tiek teismų, tiek kvaziteismų atliekama vykdomosios valdžios institucijų veiksmų teisėtumo kontrolė yra vykdoma nagrinėjant konkretų teisinį konfliktą, kilusį tarp piliečio ir administracijos, todėl, norint suprasti minėtosios kontrolės specifiką šioje knygoje mėginama atskleisti administracinio ginčo esmę ir ypatybes.

Ginčų tarp valstybės ir asmens atsiradimo problematikai nei mokslininkai, nei praktikai iki šiol neskyrė deramo dėmesio. Lietuvoje iki šiol nebuvo atlikta mokslinių tyrimų, nagrinėjančių administracinių ginčų ypatybes, jų atsiradimo priežastis, nebuvo ieškota administracinio teisinio reguliavimo mokslinio pagrindimo, tik fragmentiškai buvo analizuotos svarbiausios administracinio teisinio reguliavimo įgyvendinimo problemos, kurias nulemia netinkamai įgyvendinama administracinė ir legislatyvinė diskrecija.

Kadangi žmogaus teises ir laisves gana dažnai nepagrįstai arba neteisėtai riboja pačių piliečių išrinktos valdžios institucijos veiksmai, prasminga išsiaiškinti, kaip galima veiksmingiausiai kontroliuoti administracijos veiksmus, kokios institucijos labiausiai tinka atlikti jų veiklos kontrolę bei nagrinėti administracinius ginčus tarp asmens ir administracijos, ginti pažeistas piliečių teises.

Daugelyje Vakarų valstybių kvaziteismų veikla turi galias tradicijas. Pasaulio mokslininkai yra tyrinėję skirtingų rūšių kvaziteisminių institucijų veiklos aspektus. Pavyzdžiui, Didžiojoje Britanijoje dar 1957 m. buvo atlikta administracinių tribunolų veiklos apžvalga, kuriai vadovavo seras Oliveris Frankas. Konkrečius klausimus, susijusius su tam tikros rūšies kvaziteismų veikla, analizavo mokslininkai H. Gennas⁴, N. Wi-

³ Pastaba. Šioje knygoje vartojamas „teisėtumo“ terminas traktuojamas ne vien kaip „įstatymo raidės“ laikymasis, bet ir kaip teisingumo idėjos įgyvendinimas.

⁴ *Genn H. Tribunal Review of Administrative Decision-making // Administrative Law and Government Action: The Courts and Alternative Mechanisms of Review. G. Richardson and H. Genn (eds). Oxford: Clarendon Press, 1994; Genn H. Tribunals and*

keley⁵, R. Youngas⁶, M. Adleris⁷, P. Giddingsas, R. Gregory, V. Moore'as, J. Pearsonas⁸, R. Jamesas, M. Seneviratne'as⁹, J. Sharpas¹⁰, J. Farmeris¹¹ ir kiti.

Pastaruoju metu mokslininkai ir praktikai nemažai dėmesio skiria specifinio kvaziteismo – ombudsmeno, kaip žmogaus teisių gynėjo, vaidmeniui įvertinti. Nagrinėjamos ne tik nacionalinės ombudsmeno įstaigos. Į mokslininkų akiratį patenka ir Europos Sąjungos ombudsmenas, savo veiklą pradėjęs palyginti neseniai (1995)¹².

Administracijos teisinės kontrolės tematika buvo publikuoti šių mokslininkų darbai: J. Letowskio, C. Wienerio¹³, N. Questiauxo¹⁴, S. A. Smitho, J. M. Evanso¹⁵, B. Schwartzo, H. W. R. Wade'o¹⁶, A. Chilo

Informal Justice // Modern Law Review. Vol. 56; *Genn H. and Genn Y. The Effectiveness of Representation at Tribunals*. London: Lord Chancellor's Department, 1989; *Genn H. Access to Justice: Lessons from Tribunals // Reform of Civil Procedure*. Zuckerman A., Cranston R. (eds). Oxford: Clarendon Press, 1995.

⁵ *Wikeley N. Burying Bell: Managing the Judicialisation of Social Security Tribunals* // Modern Law Review. 2000. Vol. 63. Nr. 4.

⁶ *Wikeley N., Young R. Presenting Officers in Social Security Tribunals: The Theory and Practice of the Curious Amici* // Journal of Law and Society. 1991. Nr. 18; *The Administration of Benefits in Britain. Adjudication Officers and the Influence of Social Security Appeals Tribunals* // Public Law. 1992.

⁷ *Adler M. Lay Tribunal Members and Administrative Justice*. London, 1999.

⁸ *Giddings P., Gregory R., Moore V., Pearson J. Controlling Administrative Action in the United Kingdom: The Role of Ombudsman Systems and the Courts Compared* // International Review of Administrative Science. 1993. Vol. 59. Nr. 2.

⁹ *James R., Seneviratne M. The Legal Services Ombudsman: Forms versus Function?* // Modern Law Review. 1995. Vol. 58.

¹⁰ *Sharp J. The Administrative Appeals Tribunal and Policy Review*. Sydney: Law Book Co., 1986.

¹¹ *Farmer J. Tribunals and Government*. London, 1974.

¹² Paskutiniaisiais metais buvo apginta keletas disertacijų, skirtų ES ombudsmeno analizei: *Bonnor P. The European Ombudsman: a Novel Rule-source in Community Administrative Law*. Florence: European University Institute, 2001; *Heede K. European Ombudsman: Redress and Control at Union Level*. Rotterdam: Erasmus University, 2000; *Lazowski A. Non Judicial Mechanisms of Protection of Individuals at Institutions and Bodies of the EU*. Warsaw University Faculty of Law and Administration, 2001.

¹³ *Letowski J., Wiener C. Le controle de l'administration en Europe de l'est de l'ouest*. Paris, 1985.

¹⁴ *Questiaux N., Wiener C. Le Controle de l'administration et la protection des citoyens*. Paris, 1973.

¹⁵ *Smith S. A., Evans J. M. Judicial Review of Administrative Action*. 4nd edition. London, 1980.

¹⁶ *Schwartz B., Wade H. W. R. Legal Control of Government: Administrative Law in Britain and the United States*. Oxford, 1972.

Robleso¹⁷, D. J. Galligano¹⁸, A. Karmolickio, D. Ovsianko, M. Studenikinos ir kt.

Lietuvoje administracijos veiksmų teisėtumo kontrolės tema daugiausiai rašė M. Riomeris, P. Leonas, M. Maksimaitis, A. Vaišvila, A. Dziegoraitis. Lietuvos mokslininkai jau prieškarui pagrindė administracijos veiksmų kontrolės poreikį, modeliavo jos įgyvendinimo mechanizmą, tačiau jų teorijose dar nebuvo kalbama apie kvaziteismą, kaip instituciją, galinčią apsaugoti žmogaus teises ir laisves nuo administracijos institucijų savivalės.

Lietuvoje kvaziteisminės institucijos, vykdančios administracijos veiksmų teisėtumo kontrolę ir nagrinėjančios administracinius ginčus, veikia palyginti neseniai, todėl minėtųjų institucijų veikla dar nėra sulaukusi išsamesnių mokslinių tyrimų, teorinio ir praktinio pagrindimo, pasigendama teorinio analitinio pobūdžio diskusijų kvaziteisminės kontrolės tema.

Ši knyga – tai mėginimas pateikti apibendrintą kvaziteismų koncepciją, sisteminiu požiūriu ištirti ir įvertinti skirtingų valstybių kvaziteismų funkcinės-organizacinės struktūros modelius, atskleisti administracijos veiksmų teisėtumo kontrolės sampratą ir sistemą, nustatyti administracinių ginčų atsiradimo prielaidas ir sprendimo kreipiantis į kvaziteismus galimybes.

Rengiant knygą buvo naudotasi pasaulio mokslinės literatūros šaltiniais, užsienio šalių ir Lietuvos Respublikos įstatymais bei teisės aktais, buvo analizuotos Europos valstybių ombudsmenų metinės ataskaitos, bylos bei su jų veikla susiję dokumentai. Buvo apžvelgta užsienio šalių teismų praktika: analizuotos JAV Aukščiausiojo teismo bylos, susijusios su kvaziteismų veikla, esančios „Loislaw“ duomenų bazėje, kurioje sukaupti JAV federalinės valdžios ir jos valstijų leidžiami įstatymai, taisyklės, teismų sprendimai, taip pat Didžiosios Britanijos teismų sprendimai, pagrindę teisingo proceso kvaziteismuose doktriną, esantys „Smith-Bernal Casetrack“ duomenų bazėje, kurioje sukaupti Didžiosios Britanijos įstatymai, taisyklės, teismų sprendimai.

¹⁷ Хиль-Роблес А. Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмена). Москва: Ad Marginem, 1997.

¹⁸ Galligan D. J. Judicial and Non-Judicial Supervision of the Administration in Central and Eastern Europe. Paris: OECD, 1997.

I SKYRIUS. ADMINISTRACIJOS VEIKSMŲ TEISĖTUMO KONTROLĖ ADMINISTRACINĖS TEISĖS KONTEKSTE

1. Administracijos veiksmų teisėtumo kontrolės įvairovė

Administratio išvertus iš lotynų kalbos reiškia tvarkymą, vadovavimą, valdymą¹⁹. Plačiaja prasme administracija – tai valstybės vykdomosios valdžios funkciją atliekančios institucijos. Jų pagrindinė paskirtis – organizuoti įstatymų leidėjo priimtų aktų įgyvendinimą.

Administracinės teisės teorijoje ir praktikoje skiriama vis daugiau dėmesio administracijos veiksmų teisėtumui užtikrinti: daugelyje valstybių veikia įvairios institucijos, galinčios vykdyti administracijos veiksmų teisėtumo kontrolę, mokoma apie kontrolės būdus bei priemones.

Pažymėtina, jog skirtingų šalių administracinės teisės mokyklos „kontrolės“ sąvoką supranta nevienodai. Pavyzdžiui, rusų autoriai, analizuodami administracijos veiksmų teisėtumo užtikrinimo problematiką, išskiria „kontrolės“ ir „priežiūros“ sąvokas. Kai kurie mokslininkai mano, kad priežiūra yra savarankiškas teisėtumo užtikrinimo būdas²⁰, kiti teigia, kad priežiūra yra viena iš administracijos veiksmų teisėtumo kontrolės rūšių²¹. Vakarų šalių teisininkai analizuodami valstybinio valdymo teisėtumo užtikrinimo problematiką labai daug

¹⁹ *Vaitkevičiūtė V.* Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius: Žodynas, 2001. P. 37.

²⁰ Plačiau apie tai žr. *Овсянко Д. М.* Способы обеспечения законности в управлении. С. 430–467 // *Административное право* (ред. Козлова Ю. М., Попова Л. Л.). Москва, 2000.

²¹ Plačiau apie tai žr. *Кармолицкий А. А.* Законность в сфере управления. С. 602–609, Способы обеспечения законности и дисциплины в управлении (609–633) // *Административное право Российской Федерации* (ред. АLEXIN А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.). Москва, 1997; *Бахрах Д. Н.* Административное право. Москва, 1993; *Студеникина М. С.* Государственный контроль в сфере управления. Москва, 1979.

dėmesio skiria kontrolei²², kaip viską apimančiam teisėtumo užtikrinimo būdui.

Lietuvos administracinės teisės doktrinoje nėra sukurtos ir visuotinai priimtose teorijos, leidžiančios aiškiai atskirti kontrolę nuo priežiūros, todėl šioje knygoje laikomasi nuomonės, kad analizuojant administracijos veiksų teisėtumo užtikrinimo būdus terminas „kontrolė“ yra tinkamiausias, nes apima priežiūrą kaip vieną iš kontrolės rūšių²³.

Terminas „kontrolė“ yra kilęs iš prancūzų kalbos žodžio *controle*, reiškiančio ko nors tikrinimą, priežiūrą²⁴. Taigi administracijos veiksų kontrolė – administracijos veiksų vertinimas pagal nustatytus reikalavimus, taisykles. Kontrolės funkciją atliekantys subjektai siekia atsakyti į klausimą, kaip: tinkamai ar netinkamai veikė administracija.

Visa tai rodo, kad kontrolę visada sudaro šie elementai: kontrolės subjektas (kontroliuojantysis), objektas (kontroliuojamasis), tam tikros taisyklės, standartai, reikalavimai, kurių privalo laikytis kontroliuojamasis. Kai kurie autoriai išskiria dar vieną elementą – kontrolės dalyką, kuris nurodo, kas yra kontroliuojama, pavyzdžiui, objekto veikla atitinkamu požiūriu, tam tikra šios veiklos sritis. Kiti mokslininkai mano, jog taip skirti objektą ir dalyką yra netikslinga. Teigiama, jog valstybės institucija ir jos veikla yra vientisa duotybė, todėl kontrolės objektas ir dalykas atskirti dirbtinai, tai neteikia jokios apčiuopiamos naudos, tiesiog be reikalo žaidžiama sąvokomis.

Atliekant kontrolę faktinė padėtis lyginama su reikalaujama, įvertinama, kaip kontrolės objektas, jo veikla atitinka nustatytas taisykles, standartus, reikalavimus.

Tradiciskai administracijos veiksų teisėtumo kontrolė skirstoma į **valstybinę** ir **visuomeninę**. Pasak D. M. Ovsianko, „kontrolė – tai tam tikrų įgaliotųjų valstybės institucijų (įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ar teisminės valdžios) arba visuomeninių organizacijų veikla, kurią

²² Plačiau apie tai žr. *Schwartz B., Wade H. W. R. Legal Control of Government: Administrative Law in Britain and the United States. Oxford, 1972; Giddings P., Gregory R., Moore V., Pearson J. Controlling Administrative Action in the United Kingdom: The Role of Ombudsman Systems and the Courts Compared // International Review of Administrative Science. 1993. Vol. 59 (2). P. 291–309; Christopher F. E. Administrative Law Rethinking Judicial Control of Bureaucracy. U.S.A.: Yale university, 1990; Aronson M., Dyer B. Judicial Review of Administrative Action. Sydney: LBC Information Services, 1996.*

²³ Pastaba: Dabartiniame Lietuvių kalbos žodyne nurodomos tokios žodžio „priežiūra“ reikšmės: „1) saugojimas, stebėjimas, kontrolė; 2) prižiūrėjimas, globojimas, rūpinimasis“, o „kontrolė“ aiškinama kaip „ko nors tikrinimas, priežiūra“.

²⁴ Dabartinės Lietuvių kalbos žodynas. Vilnius, 1993. P. 325.

atlikdami šie subjektai organizacinėmis-teisinėmis priemonėmis ir būdais aiškinasi, ar nebuvo kokių nors jų kontroliuojamų valstybinio valdymo institucijų ir jų tarnautojų veiklos teisėtumo pažeidimų, ir, jeigu jų atranda, laiku pašalina, atkuria pažeistas teises, kaltus asmenis patraukia atsakomybėn, imasi priemonių, kad būtų užkirstas kelias kitiems teisėtumo ar disciplinos pažeidimams²⁵.

Valstybinę kontrolę, remiantis valdžių padalijimo principu, įgyvendina įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžios institucijos. Visuomeninę kontrolę gali vykdyti įvairios visuomeninės organizacijos, profesinės sąjungos, politinės partijos ir netgi pavieniai asmenys (pvz., pateikdami skundus ar pareiškimus dėl neteisėtų valstybės pareigūnų veiksmų).

Vykdomosios valdžios kontrolė, atliekama kitų valdžios institucijų (įstatymų leidžiamosios, teisminės valdžios), vadinama išorine, o vykdoma pačių vykdomosios valdžios institucijų savo sistemoje – vidine.

Lietuvos Respublikoje administracijos veiksmų teisėtumo kontrolę vykdo daug įvairių subjektų. Parlamentinę vykdomosios valdžios institucijų kontrolę atlieka Seimas²⁶, kaip kolegiali institucija, Seimo na-

²⁵ Овсянко Д. М. Способы обеспечения законности в управлении // Административное право (ред. Козлова Ю. М., Попова Л. Л.). Москва, 2000. С. 433.

²⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucijoje numatyta, jog Seimas prižiūri Vyriausybės veiklą, atlieka kitų valstybinių institucijų veiklos kontrolę, prižiūri, kaip vykdomas biudžetas. Administracijos veiksmų teisėtumo kontrolę Seimas vykdo ypatingomis priemonėmis. Įstatymuose numatyti tokie Lietuvos Respublikos Seimo kontroliniai įgaliojimai valstybės valdymo srityje: Seimas svarsto ministro pirmininko pateiktą programą ir sprendžia, ar jai pritarti, vykdydamas Vyriausybės veiklos priežiūrą, gali reikšti nepasitikėjimą Vyriausybe arba ministru pirmininku, tvirtina valstybės biudžetą ir prižiūri, kaip jis vykdomas. Konstitucijos 61 str. numatyta tokia Seimo kontrolės forma kaip paklausimas ministru pirmininkui arba ministru, kitų Seimo sudaromų valstybės institucijų vadovams. Be to, Seimo narių grupė gali pateikti interpeliaciją ministru pirmininkui arba ministru. Konstitucijos 74 str. numatytas apkaltos procesas, juo Seimas gali pašalinti iš užimamų pareigų tam tikrus pareigūnus, jis gali būti vertinamas kaip tam tikra Seimo kontrolės forma. Konstitucijos 101 str., Seimo statuto 33 str. numatyta, kad Vyriausybės nariai, kiti valstybės pareigūnai, kuriuos skiria ar kurių paskyrimui reikalingas Seimo pritarimas, privalo atsiskaityti Seimui už savo veiklą, pateikti savo veiklos ataskaitą. Taip Seimas kontroliuoja jų veiklą. Parlamentinės kontrolės forma galima vadinti ir Konstitucijos 105 ir 106 str. įtvirtintą teisę kreiptis į Lietuvos Respublikos Konstitucinį Teismą su prašymu ištirti teisės aktų atitiktį Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams.

riai²⁷, Seimo komitetai²⁸, komisijos²⁹, specialiai įsteigtos kontrolės įstaigos³⁰.

Administracijos veiksmų teisėtumo kontrolę taip pat vykdo Lietuvos Respublikos įstatymų vykdomoji valdžia, jai atstovauja prezidentas³¹,

²⁷ Seimo statuto 12 str. numatyta, kad Seimo narys nagrinėja skundus, jeigu reikia, siunčia juos kitoms institucijoms, šios privalo atsakyti Seimo nariui. Ši veikla pagrįstai gali būti laikoma tam tikra kontrolės forma.

²⁸ Seimo komitetai taip pat vykdo administracijos veiksmų tam tikrose srityse teisėtumo kontrolę. Seimo statuto 10 str. numatyti šių komitetų įgaliojimai, darbo tvarka. Seimo komitetai turi teisę tikrinti, kaip laikomasi įstatymų, kitų Seimo nutarimų, kaip atsižvelgiama į jų rekomendacijas. Seimo komitetai išklauso Vyriausybės narį ar kitą pareigūną, kurių dalyvavimas komiteto posėdyje būtinas, taip pat komitetai turi teisę reikalauti tam tikrų institucijų veiklos ataskaitų. Seimo statuto 11 str. numatytos ir kiekvienos iš komitetų atliekamos parlamentinės kontrolės veiklos kryptys (pvz., teisės ir teisėtvarkos komitetas atlieka teisėsaugos institucijų, išskyrus teismus, veiklos parlamentinę kontrolę, rengia su tuo susijusias išvadas ir pasiūlymus).

²⁹ Lietuvos Respublikos Seimo statuto 12 str. numatyta, kad Seimas gali sudaryti laikinąsias kontrolės ar tyrimo komisijas, skirtas kontroliuoti, kaip vykdomi Seimo sprendimai, surinkti ir Seimui pateikti informaciją bei išvadas, reikalingas sprendimui priimti. Laikinoji tyrimo ar kontrolės komisija, atlikusi pavestą darbą, surinkusi ir apibendrinusi duomenis, išvadą bei nutarimo projektą pateikia Seimui galutiniam sprendimui priimti.

³⁰ Specialus vykdomosios valdžios veiksmų teisėtumo kontrolės subjektas yra Valstybės kontrolieriaus įstaiga, įsteigta prižiūrėti, ar teisėtai valdomas ir naudojamas valstybės turtas ir kaip vykdomas valstybės biudžetas. Valstybės kontrolės veiklos specifiškumą lemia tai, kad jos vykdoma kontrolė apima labai siaurą sritį, tai yra tam tikrų institucijų ūkinę-finansinę veiklą.

Kita institucija, atliekanti vykdomosios valdžios veiksmų kontrolę Seimo vardu, yra Lietuvos Respublikos Seimo kontrolieriai, tiriantys piliečių skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų piktnaudžiavimo arba biurokratizmo.

Lietuvos Respublikos Moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolieriaus įstaiga yra taip pat viena parlamentinės kontrolės institucijų. Ji nagrinėja piliečių skundus dėl diskriminacijos ir seksualinio priekabiavimo.

Dar viena Seimo įsteigta specializuotos kontrolės institucija yra Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga, tirianti skundus dėl fizinių ar juridinių asmenų veiksmų ar neveikimo, dėl kurių pažeidžiamos arba gali būti pažeistos vaiko teisės; kontroliuoja, kaip įgyvendinamos Konstitucijos, Seimo ratifikuotų konvencijų, Lietuvos Respublikos įstatymų, kitų teisės aktų, reglamentuojančių vaiko teisių apsaugą, nuostatos Lietuvoje; prižiūri ir kontroliuoja institucijų, susijusių su vaiko teisių ir jo teisėtų interesų apsauga, veiklą ir kt.

³¹ Lietuvos Respublikos prezidento, kaip valstybės vadovo, kontroliniai įgaliojimai numatyti Konstitucijoje. Prezidentas vykdo kontrolę netiesiogiai, pavyzdžiui, skirdamas (Seimo pritarimu) ministrą pirmininką, pavesdamas jam sudaryti Vyriausybę, tvirtindamas jos sudėtį, skirdamas ir atleisdamas ministrus, teikdamas Seimui tam tikrų valstybės pareigūnų kandidatūras arba pats skirdamas ir atleisdamas tam tikrus valstybės pareigūnus. Be to, prezidentas turi teisę kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl Vyriausybės teisės aktų pripažinimo prieštaraujančiais Konstitucijai ir įstatymams.

Vyriausybė³², kaip kolegialus subjektas, ir jos įstaigos³³ bei apskrities valdymo institucijos³⁴. Lietuvos Respublikoje vykdomosios valdžios atliekama administracijos veiksmų teisėtumo kontrolė yra įvairi, vykdoma ne tik pavaldžių, bet ir nesusijusių pavaldumo santykiais institucijų atžvilgiu, be to, gali būti tikrinama visa kontroliuojamojo objekto veikla arba tik tam tikra jos sritis, konkreti funkcija.

Teismas, įgyvendindamas teisingumą, taip pat kontroliuoja vykdomosios valdžios veiklos teisėtumą. Teisminė valdžia ne tik vykdo teisingumą, bet ir geba aktyviai paveikti vykdomosios valdžios veiksmus. Teismo nepriklausomybė yra vykdomosios valdžios teisminės kontrolės

³² Vyriausybė vadovauja ministerijų ir kitų Vyriausybės įstaigų veiklai ir ją kontroliuoja. Vyriausybė savo kontrolinę veiklą faktiškai vykdo posėdžių metu, kai ministro pirmininko reikalavimu ministrai ir Vyriausybės įstaigų vadovai pateikia Vyriausybei ministerijų ir Vyriausybės įstaigų veiklos ataskaitas, ministrai ir įstaigų vadovai skaito pranešimus. Vyriausybė turi teisę panaikinti ministrų, ministerijoms pavaldžių įstaigų, taip pat Vyriausybės įstaigų teisės aktus, jei šie prieštarauja Konstitucijai, įstatymams, kitiems aukštesnė juridinę galią turintiems teisės aktams. Lietuvos Respublikos Vyriausybė turi teisę kreiptis į Konstitucinį Teismą, prašydama ištirti, ar tam tikri teisės aktai neprieštarauja Konstitucijai.

³³ Literatūroje vykdomosios valdžios atliekama administracijos veiksmų teisėtumo kontrolė skirstoma į bendros kompetencijos organų vykdomą kontrolę (pačios Vyriausybės, kaip kolegialaus subjekto), šakinės kompetencijos organų vykdomą kontrolę ir tarpšakinės kompetencijos organų vykdomą kontrolę.

Šakinės kompetencijos Vyriausybės institucijos (ministerijos, departamentai, kitos Vyriausybės įstaigos) kontroliuoja pavaldžių sistemos įmonių, įstaigų, organizacijų veiklos teisėtumą (pvz., Lietuvos Respublikos finansų ministerija kontroliuoja Muitinės departamento veiklą).

Tarpšakinės kompetencijos Vyriausybės institucijos neperžengdamos savo kompetencijos ribų kontroliuoja tam tikrą kitų, joms nepavaldžių, institucijų veiklą. Tokios kompetencijos institucijos vykdo savo kontrolinę veiklą tam tikrų institucijų funkcijų ar tam tikros jų veiklos dalies atžvilgiu. Tokios kontrolės ypatybė – kontrolės objektas nėra pavaldus subjektui. Pavyzdžiui, Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės yra įgaliotas tikrinti, kaip ministerijos, kitos Vyriausybės įstaigos, savivaldybių vykdomosios institucijos, kiti fiziniai bei juridiniai asmenys vykdo Lietuvos Respublikos statistikos įstatymą, Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimus statistikos ir atskaitomybės klausimais.

³⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatyme numatyta, kad Vyriausybė valdymą apskrityje organizuoja per apskrities viršininką, ministerijas bei Vyriausybės įstaigas. Apskrities valdymo institucijos taip pat vykdo administracijos veiksmų teisėtumo kontrolę. Apskrities viršininkas pagal jam pavestus uždavinius kontroliuoja socialinių paslaugų teikimą apskričiai priklausančiose socialinių paslaugų teikimo įstaigose, atlieka žemės naudojimo valstybinę kontrolę, kontroliuoja augalų apsaugos priemonių naudojimą, atlieka valstybinės miškų būklės, naudojimo, atkūrimo bei apsaugos kontrolę, kontroliuoja saugaus eisimo priemonių valstybinių programų įgyvendinimą visoje apskrities teritorijoje ir t. t.

garantija. Savo veiklos procese teismai įgyvendina kontrolinę funkciją, tikrindami valstybinio administravimo subjektų bei pareigūnų išleistų teisės aktų ir veiksų teisėtumą.

Teismo kontrolės klausimus prieškarį nagrinėjo prof. M. Riomeris, jis skirstė ją į atsitiktinę „quasikontrolę“ ir „tikslią“ teismo kontrolę. Atsitiktinės „quasikontrolės“ esmė yra ta, kad klausimas apie valdžios akto teisėtumą iškyla atsitiktinai, tiek, kiek akto teisėtumas susijęs su sprendžiama byla. Savaiame šis valdžios aktas nėra skundžiamas. Teismas šiuo atveju netaiko jokių sankcijų to akto „neteisei“. Tikslī teismo kontrolė, pasak prof. M. Riomerio, tiesiogiai skiriama „valdžios organų darbų teisėtumui tikrinti“. Šio metodo elementas – „neteisės“ valdžios akte konstatavimas ir tos „neteisės“ sudraudimas tam tikromis sankcijomis. **Teismo veikimo pagrindą sudaro ginčas dėl akto teisėtumo.** Teismas išsprendžia skundą teisės akto teisėtumo atžvilgiu, „sudraudžia neteisę“, panaikindamas aktą savo sprendimu. „Tas valdžios darbams teismas, kuris vykdo tikslią civilinio ir baudžiamojo teismo darbų teisėtumo kontrolę, vadinamas kasaciniu teismu. Tas valdžios darbams teismas, kuris vykdo tikslią administracijos organų darbų teisėtumo kontrolę, vadinamas administraciniu teismu. Tas valdžios darbams teismas, kuris vykdo tikslią įstatymų leidėjo darbų teisėtumo kontrolę, vadinamas konstituciniu teismu“³⁵.

1999 m. Lietuvoje skundams dėl viešojo administravimo subjektų priimtų administracinių aktų bei veiksų ar neveikimo nagrinėti buvo įsteigti specializuoti administraciniai teismai. **Administracinis teismas pradeda tikrinti minėtųjų administravimo subjektų aktų ar veiksų teisėtumą gavęs skundą (prašymą) arba savo iniciatyva, kai, nagrinėdamas individualią bylą, teismas suabejoja administracinio norminio akto teisėtumu.** Pažymėtina, kad su abstrakčiu prašymu ištirti administracinio akto teisėtumą į teismą gali kreiptis Seimo nariai, Valstybės kontrolės pareigūnai, Seimo kontrolieriai, apskričių viršininkai, bendrosios kompetencijos teismai, specializuoti teismai, taip pat prokurorai bei, atitinkamais atvejais, Vyriausybės atstovai. Kiti asmenys tokį prašymą gali pateikti tik tada, kai tame teisme yra nagrinėjama konkreti byla dėl jų teisių pažeidimo.

Literatūroje nurodomos tokios teisminės kontrolės formos:

1) piliečių skundų dėl pareigūnų ir valstybinio valdymo institucijų priimtų sprendimų ir veiksų, pažeidusių jų teises ir laisves, nagrinėji-

³⁵ *Riomeris M.* Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose. Vilnius: Pozicija, 1994. P. 45.

mas; 2) organizacijų skundų nagrinėjimas; 3) skundų dėl valstybinio valdymo institucijų priimtų teisės aktų pripažinimo neteisėtais nagrinėjimas; 4) valstybinio valdymo institucijų teisės aktų, turinčių reikšmės sprendžiant bylą, nagrinėjant baudžiamąsias, civilines, administracines bylas, teisėtumo tikrinimas; 5) skundų dėl nutarimo administracinio teisės pažeidimo byloje nagrinėjimas; 6) parengtinio tyrimo kokybės patikrinimas nagrinėjant baudžiamąsias bylas; 7) valstybinio valdymo institucijų, organizacijų ir pareigūnų veiklos teisėtumo ir disciplinos patikrinimas, nagrinėjant civilines, baudžiamąsias, administracines bylas³⁶.

Teismo kontrolė skirstoma į tiesioginę ir netiesioginę. Tiesioginė kontrolė pasireiškia teismui nagrinėjant skundus, pareiškimus dėl valstybinio administravimo subjektų priimtų teisės aktų ir veiksmų teisėtumo, o netiesioginė kontrolė – nagrinėjant civilines, baudžiamąsias ir administracines bylas, kai teisėtumo klausimas iškyla, jei jis turi įtakos sprendžiant pagrindinį klausimą, susijusį su nagrinėjama teismo byla ir jis išsprendžiamas lygiagrečiai.

Taigi nagrinėdamas teisinius ginčus bei priimdamas dėl jų sprendimus, teismas atlieka vykdomosios valdžios ir pareigūnų veiklos kontrolę.

Sklandžiai funkcionuojanti piliečių pretenzijų ir skundų nagrinėjimo sistema yra viena pagrindinių prielaidų, užtikrinančių teisėtumą. **Skųsdami vykdomosios valdžios institucijų pareigūnų veiksmus, piliečiai ne tik gina (tikrai ar tariamai) pažeistas savo teises, bet kartu ir kontroliuoja administracijos veiksmus ir sprendimus.**

Šioje monografijoje dėmesys sutelkiamas į specifinį kontrolę atliekantį subjektą – **kvaziteismą**, jis, nagrinėdamas administracinius ginčus, kartu tikrina administracijos veiksmų teisėtumą, tinkamumą ir veikia kaip žmogaus teisių gynimo institucija.

Pažymėtina, jog administracijos veiksmų teisėtumo kontrolė nėra savitikslių, įvairūs kontrolės būdai bei ją įgyvendinančios institucijos yra prasmingos tiek, kiek savo veikla padeda užtikrinti žmogaus teisių saugą.

³⁶ Административное право в схемах / Ред. Никитина Д. Москва: Закон и право, 2000. С. 279.

2. Administracijos veiksmų teisėtumo kontrolė ir administraciniai ginčai

Tiek teismų, tiek kvaziteismų atliekama vykdomosios valdžios institucijų veiksmų teisėtumo kontrolė vykdoma nagrinėjant konkretų teisinį konfliktą, kilusį tarp individo ir administracijos, todėl norint suprasti šios kontrolės ypatybes būtina išsiaiškinti administracinio ginčo esmę.

Socialinėje aplinkoje kyla teisės normų veikimo arba, kitaip sakant, teisinės tvarkos problema. Joks pastovus socialinis bendravimas, kuriuo yra įgyvendinami tam tikrų socialinių grupių interesai, negali plėstis be teisės normų, formuojančių ir tvarkančių bendravimo dalyvių – socialinio junginio narių – elgesį. Tais atvejais, kai teisės normos neveikia arba netinkamai veikia, kai teisinių santykių dalyviai nesilaiko teisės normų įpareigojimų ir taip yra pažeidžiama teisinė tvarka, kyla konfliktai, vadinami teisiniais ginčais.

Administraciniai ginčai yra tokie teisiniai konfliktai, kurie kyla iš viešosios teisės reguliuojamų teisinių santykių. Kaip žinoma, viešosios teisės esminė paskirtis – reguliuoti teisinius valstybės ir visuomenės (piliečių) santykius. Siekiant sukonkretinti, reikėtų pažymėti, jog administraciniai ginčai kyla iš administracinio pobūdžio teisinių santykių, pasižyminčių tuo, jog jie susiklosto dėl valstybės institucijų vykdomosios tvarkomosios veiklos, kitaip sakant, administravimo. Viena iš administracinio teisinio santykio šalių dažniausiai yra valstybės vykdomoji institucija arba tokia institucija, kuriai yra suteikti viešojo valdymo ir vidaus administravimo įgaliojimai³⁷. Be to, administraciniams teisiniams santykiams būdingas pavaldumo ryšys tarp jų dalyvių. Šis ryšys gali būti dvejopas: organizacinis, egzistuojantis tam tikroje sistemoje, ir administracinis, kai organizacinio ryšio tarp šalių nėra.

Pagal Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymą, administraciniais ginčais vadinami asmenų konfliktai su viešojo administravimo subjektais arba konfliktai tarp nepavaldžių vienas kitam viešojo administravimo subjektų³⁸.

³⁷ *Andriuskevičius A.* Probleminiai administracinio teisinio reguliavimo dalyko klausimai // *Teisė: mokslo darbai*. Vilnius, 2002. Nr. 42. P. 11.

³⁸ Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas // *Valstybės žinios*. 2000. Nr. 85–2566, 2 str.

Administracinės teisės, kaip teisės šakos, samprata nulemia administracinio ginčo sampratą bei ypatybes. Atsižvelgiant į tai, kokia administracinės teisės šakos paskirtis vienoje ar kitoje teisinėje sistemoje, gali būti taikomas skirtingas administracinis teisinis reguliavimas, ir, atitinkamai, skirtingai gali būti suprantamas administracinio ginčo pobūdis. Pavyzdžiui, administracinės teisės tėvyne vadinamoje Prancūzijoje ši teisės šaka reguliuoja administracinių institucijų organizaciją ir veiklą, jų tarpusavio santykius, teisinį statusą ir vidinę struktūrą. Be to, administracinės teisės normos reguliuoja santykius, susiklostančius tarp administracinių institucijų ir individų³⁹. Administracija turi įgaliojimus ne tik vykdyti, bet ir priimti valdymo sprendimus. Priimti tokius sprendimus administracija gali ir neturėdama kitos šalies sutikimo, kadangi jai tokius įgaliojimus suteikia Konstitucija ir įstatymai. Administracijos sprendimai iš esmės gali būti dvejopi: 1) norminių-reguliuojamųjų aktų priėmimas arba 2) individualaus administracinio arba finansinio pobūdžio aktų priėmimas. Be abejo, dėl administracijos priimamų sprendimų bei dėl jų nevykdymo kyla įvairių administracinių ginčų. Tuo tarpu Jungtinėse Amerikos Valstijose administracinė teisė reguliuoja valstybės institucijų – agentūrų (*administrative agency*), nepriklausančių nei įstatymų leidybai, nei teismams, veiklą, sprendimų priėmimą bei šių agentūrų veiklos teisminę kontrolę⁴⁰. JAV skiriama daug dėmesio privačių asmenų teisių procesinėms garantijoms tobulinti. Todėl JAV administracinė teisė nereguliuoja vykdomosios valdžios aparato struktūros ir organizavimo, tačiau detalai reglamentuoja visus privataus asmens ir administracinių institucijų santykius. Esminiai klausimai, sudarantys administracinės teisės branduolį, yra šie: administracijos sprendimų priėmimas (*decision making*), taisyklių nustatymas (*rule-making*), kvaziteisminė veikla (*adjudication*) ir administracijos veiksmų teisminė kontrolė (*judicial review of administrative action*). Individas ir jo teisių apsauga yra JAV administracinės teisės prioritetas, todėl neatitiktinai dominuoja procedūriniai klausimai. Tikslumo dėlei mokslininkai JAV administracinę teisę siūlo vadinti administracine-procesine.

³⁹ Plačiau apie tai žr. *Brown L. N., Bell J. S. French Administrative Law*. 4th edition. New York, Oxford: Clarendon Press, 1993; *Bell J., Boyron S., Whittaker S. Principles of French Law*. Oxford University Press, 1998.

⁴⁰ Plačiau apie tai žr. *Fox W. F. Understanding Administrative Law*. 3rd edition. New York: Matthew and Bender, 1997; *Gifford D. J. Administrative Law (Cases and Materials)*. Cincinnati: Anderson Publishing Co, 1992, *Fundamentals of American Law // Morrison A. B (general editor)*. New York University School of Law: Oxford University Press, 1996.

Pažymėtina, jog JAV administraciniais ginčais vadinami tarp privačių asmenų ir administracijos kilę teisiniai konfliktai.

Viešojo administravimo institucijos ir jų tarnautojai turi įgaliojimus spręsti pavienių asmenų ar jų grupių teisėms ir pareigoms darančius įtaką klausimus. Vykdydami savąsias funkcijas ir naudodamiesi suteiktais įgaliojimais, dėl įvairių priežasčių (subjektyvumo, piktnaudžiavimo ir pan.) tarnautojai gali padaryti didelę žalą individams bei visai visuomenei. Šios aplinkybės lemia būtinybę atkreipti dėmesį ne tik į administracinių ginčų ypatybes, bet taip pat nustatyti jų sprendimo galimybes.

Įvairios valstybės institucijos, taip pat ir administracinės, turi atlikti pagrindinę užduotį – padėti asmenims tinkamai gyventi, įgyvendinti savo teises bei laisves. Šiai užduočiai vykdyti valstybinės institucijos „sutelkė“ nemažai galių. Tačiau pastebima, jog neretai valstybės institucijoms suteiktosios galios tampa grėsmingos žmogui, kurio teises ir laisves institucija turėtų padėti įgyvendinti, ir gali būti panaudotos prieš jį.

Kaip pažymėjo prof. V. Mikelėnas, dažniausiai pasitaikantys konfliktai tarp valdžios ir piliečių (visuomenės) yra iš piliečių ir vykdomosios valdžios santykių kilę administraciniai ginčai, nes „būtent vykdomosios valdžios institucijos užsiima kasdieniu labiausiai piliečius liečiančių reikalų tvarkymu“⁴¹.

Santykis tarp valstybės institucijų ir individo yra įtemptas ir skausmingas – nuo šio santykio priklauso visuomenės teisinės kultūros lygis, teisinio nihilizmo paplitimas, etc. Kita vertus, dėl valdžių padalijimo principo sudėtinga kontroliuoti vienos iš valdžių, šiuo atveju – vykdomosios valdžios veiklą ir jos santykius su asmenimis. Todėl administraciniai ginčai tarp valstybės vardu veikiančių institucijų ir jos piliečių yra sudėtinga kiekvienos šiuolaikinės valstybės problema.

Skirtingai nei esant civiliniams teisiniams santykiams, susiklosčius administraciniams santykiams pilietis nėra lygus teisinio santykio dalyvis. Administracija turi daugiau galių, todėl pilietis visada yra labiau pažeidžiamas – jis turi paklusti administracijos išleistų taisyklių reikalavimams, priimtiems sprendimams ir pan. Štai todėl ginčai tarp valstybės ir individo daugelyje valstybių sprendžiami skirtingai nei civiliniai ginčai, kuriamos specialios institucijos, sprendžiančios ginčus tarp valstybės ir piliečio.

⁴¹ Mikelėnas V. Civilinis procesas. 2 d. Vilnius: Justitia, 1995. P. 119.

Kalbant apie ginčą, kilusį tarp valstybės ir piliečio, reikia pažymėti, jog toks **administracinis ginčas kartu iškelia ir vykdomosios valdžios veiklos teisėtumo klausimą.**

Asmens ir valstybės, tiksliau – jos įstaigų santykis yra labai svarbus ir nuo jo priklauso, kokie apskritai yra žmogaus teisių ir laisvių suvokimo ir apsaugos standartai. Susiduria dvi erdvės – žmogaus prigimties ir teisės saugoma erdvė bei valstybė, jos įstaiga, supama gyvavimo erdvės, kuri, pasak prof. A. Vaišvilos⁴², prasminga tiek, kiek užtikrina pirmąją. Tuo labiau, kad, kaip teigė T. Hobsas (T. Hobbes), tas, kieno galioje visus ginti, turi lygiai tokią pat galią visus engti. Todėl valstybė, jos įstaigos – ne tik žmogaus teisių ir laisvių gynėjos (teisei apginti reikia valstybės jėgos), bet ir potencialiai pavojingiausias priešininkas, todėl valstybės valdžia ribojama Konstitucijos ir įstatymų, asmuo saugomas nuo nepagrįsto valstybės kišimosi į jo erdvę.

Žmogaus teisių įtvirtinimas ir jų apsaugos poreikis kiekvienai valstybei kelia reikalavimą sukurti institucinį administracijos veiksmų kontrolės mechanizmą, nustatyti teisinius kontrolės pagrindus, numatyti kontrolės atlikimo bei administracinių ginčų nagrinėjimo būdus, etc.

Platesnis požiūris į administracijos veiksmų teisėtumo kontrolės koncepciją suponuoja būtinybę aptarti priežastis, sukeliančias teisėtumo pažeidimus administravimo veikloje ir nulemiančias administracinių ginčų atsiradimą bei jų ypatybes.

3. Administracinių ginčų ir administracinio teisinio reguliavimo santykis

Analizuojant administracinių ginčų specifiką, būtina atkreipti dėmesį į minėtąją specifiką lemiančius veiksniai. Viena iš esminių ypatybių yra ta, kad administraciniai ginčai dažniausiai kyla atitinkamoms valstybės institucijoms ir jų pareigūnams įgyvendinant vykdomąją-tvarkomąją veiklą. Ši veikla yra modeliuojama įstatymų leidėjo ir įgyvendinama daugelyje visuomenės veiklos sričių. Ginčai, kylantys žmonių veiklos srityse, patenkančiose į administracinio teisinio reguliavimo sferą, ir kylantys būtent iš administracinių teisinių santykių, vadinami administraciniais ginčais.

⁴² *Vaišvila A.* Žmogaus teisių realybė – teisinės valstybės esaties matas. Metodologiniai metmenys žmogaus teisių koncepcijai sukurti // *Asmens konstitucinės teisės Lietuvoje. Tarptautinės konferencijos medžiaga.* Vilnius, 1996. P. 13–56.

Vadinasi, **viena iš būtinų sąlygų administraciniams ginčams kilti – tam tikro administracinio teisinio reguliavimo modelio įgyvendinimas.** Kitaip sakant, jeigu konkretūs santykiai nepatektų į administracinio teisinio reguliavimo lauką, tuomet dėl tų santykių atsiradę teisiniai konfliktai būtų ne administraciniai ginčai, bet kitokio pobūdžio teisiniai ginčai. Pavyzdžiui, jeigu valstybėje būtų legalizuoti azartiniai lošimai, tačiau jie nebūtų reguliuojami administracinėmis teisinėmis priemonėmis, būtų galima tikėtis, jog tarp žmonių, susijusių su azartinių lošimų veikla, dažniausiai kiltų civiliniai ginčai (pvz., dėl skolų arba laimėjimų neišmokėjimo, etc.), bet ne administraciniai ginčai (pvz., dėl licencijavimo ar nustatytos azartinių lošimų tvarkos pažeidimų ir pan.).

Administracinio teisinio reguliavimo klausimas yra labai svarbus, nes **dėl netinkamo administracinio teisinio reguliavimo gali būti pažeidžiamos asmenų (tiek fizinių, tiek juridinių) teisės ir kilti administraciniai ginčai.**

Mokslininkai pažymi, jog administracinėje teisėje teisinis reguliavimas pasireiškia ypatingai⁴³. Suprantama, jog nei viena valstybė, nei viena valdžia negali apsieiti be teisinio reguliavimo, kuris yra tokia socialinio reguliavimo rūšis arba forma, kai teisinis poveikis žmonių elgesiui yra daromas teisės normomis. Įstatymų leidėjas, anot prof. A. Vaišvilos, nustatydamas privalomo elgesio taisykles, modeliuoja žmonių elgesį, taip pakreipdamas žmonių elgesį, jų tarpusavio santykių bei visos visuomenės raidą įstatymų leidėjo norimų vertybių linkme⁴⁴.

Analizuojant administracinio teisinio reguliavimo esmę, pirmiausiai reikia išsiaiškinti administracinio reguliavimo prielaidas, kitaip sakant, reikia išsiaiškinti, kodėl ir kaip atsirado administracinis teisinis reguliavimas, kam jis reikalingas valstybėje?

3.1. Administracinio teisinio reguliavimo kildinimas iš visuomeninės sutarties

Administracinio teisinio reguliavimo atsiradimo priežastys yra tiesiogiai susijusios su teisinio reguliavimo apskritai atsiradimu, todėl analizuodami administracinio teisinio reguliavimo genezę negalime atsiriboti nuo pačios teisės, kaip žmonių santykių derinimo instrumento, kilmės.

⁴³ Plačiau apie tai žr. *Breyer S. G., Stewart R. B., Sunstein C. R., Spitzer M. L. Administrative Law and Regulatory Policy. Problems, Text and Cases. 4 edition, 1999*

⁴⁴ *Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000. P. 153.*

Pastaruoju metu daugelis mokslininkų pripažįsta, jog požiūris į teisę, kaip įgyvendinančią visuomeninę sutartį, Vakarų šalyse šiandien vyrauja dėl demokratinių procesų raidos⁴⁵. Teisinį reguliavimą iš visuomeninės sutarties jau antikoje kildino graikų filosofas Epikūras (341–270 m. pr. Kr.), vėliau – Ciceronas, naujaisiais amžiais – anglų filosofai T. Hobsas (T. Hobbes), D. Lokas (J. Locke), XVIII a. prancūzų filosofas Ž. Ž. Ruso (J. J. Rousseau).

Nepaisant to, jog visuomeninės sutarties teorija susilaukė ne tik pritarimo, bet ir kritikos, visgi daugeliui minėtosios teorijos kūrėjų idėjų tenka pritarti ir šiandien. Politinės filosofijos klasiku laikomo D. Loko nuomone, visi žmonės iš prigimties yra laisvi, lygūs ir nepriklausomi, todėl „nė vienas iš jų negali būti valdomas be jo paties sutikimo <...>, o tai daroma susitarant su kitais žmonėmis sueiti draugėn ir susitelkti į bendruomenę tam, kad kiekvienas kartu su kitais galėtų patogi, saugiai ir taikiai gyventi netrukdomai naudodamasis savo nuosavybe ir jausdamasis saugesnis už tuos, kurie tai bendruomenei nepriklauso“⁴⁶.

Panašiai teisinio reguliavimo poreikį pagrindžia ir T. Hobsas, sakydamas, jog prigimtinių dėsnių laikymąsi gali garantuoti tik valstybė ir teisė, nes kol nėra valstybės, žmonės gyvena prigimtiniame būvyje, tarp jų vyrauja nesutarimai, kylantys dėl interesų nesuderinamumo. Kiekvienas žmogus elgiasi egoistiškai, todėl naivu būtų tikėtis, jog jie savaime gerbs vieni kitų teises ir pirmiausiai pasirūpins kito, o tik paskui – savo interesais. Tokia, pasak T. Hobso, karo būklė veda prie išsinaikinimo. Tačiau yra protas, siūlantis ieškoti išeities. Siekiant suderinti priešingus žmonių interesus reikalinga valstybė ir įstatymai. Todėl žmonės, sudarydami visuomeninę sutartį, pereina iš prigimtinių į pilietinę būklę. Taip „randasi kiekvieno su kiekvienu sutartimi pagrįstas susivienijimas į vieną asmenį“⁴⁷. Anot T. Hobso, kiekvienas individas tartum sako: „Aš įgalioju šį žmogų (ar šį žmonių susirinkimą) ir perduodu jam savo teisę valdyti mane su sąlyga, kad tu irgi perduosi jam savo teisę ir taip pat pritarai visiems jo veiksams. Šitaip padarius, viename asmenyje suvienytų žmonių daugybė vadinama valstybe (*commonwealth*), lotyniškai – *civitas*“⁴⁸.

⁴⁵ Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000. P. 71.

⁴⁶ Lokas D. Esė apie pilietinę valdžią. Vilnius: Mintis, 1992. P. 85.

⁴⁷ Furst M., Trinksas J. Filosofija. Vilnius: Luman, 1995. P. 280.

⁴⁸ Hobbes T. Leviatanas. Vilnius: Pradai, 1999. P. 183.

Ž. Ž. Ruso taip pat teigia, jog visuomenė yra susidariusi sutarties būdu⁴⁹. Jo manymu, žmonės, siekdami gyventi bendrai, visuomenėje, yra sudarę sutartį, kuria kiekvienas apribojo savo prigimtines teises. Šia sutartimi visuomenės nariai išpareigoja tam tikrai bendrystei: „Kiekvienas iš mūsų savo asmenį ir visą savo galią paveda aukščiausiai bendrosios valios vadovybei, dėl to kiekvienas narys tampa neatskiriama visumos dalimi“⁵⁰. Tačiau Ruso suvokta visuomenės sutartis yra radikalesnė už Hobso ar Loko suvoktąją: ji tiesiog reikalauja, kad sutarties partneris atsisakytų savo asmeninių pretenzijų. Šis veiksmas skirsto žmones į miestiečius (*bourgeois*), kuriems rūpi vien savo interesai, ir piliečius (*citoyen*), kurie vadovaujasi bendra visų valia, apvalyta nuo egoizmo drumzlių. Ši perskyra susijusi su kita, skiriančia „visų valią“ (*volonte de tous*) ir „bendrąją valią“ (*volonte generale*). Bendrojoje valioje „ištirpusi“ laisva individo valia pereina į turiningesnę sintezę. Tačiau tiek visų valia, tiek bendroji valia empiriškai reiškiasi kaip atskirų valių suma, taigi daugumos apsisprendimas. Ruso manymu, „visuotinė valia visuomet yra teisi ir siekia viešosios naudos“⁵¹. O toji visuotinė arba tautos valia reiškiasi įstatymais. Tauta, paklūstanti įstatymams, turi būti jų kūrėja; tik tie, kurie įstoja į asociaciją, turi teisę nustatyti bendro gyvenimo sąlygas. Taigi pavienius asmenis įpareigoja tik bendroji valia. O toji bendroji valia arba viešoji nuomonė susidaro individualias nuomones paverčiant bendru vardikliu ir nesutampa su pavienių žmonių pažiūromis.

Apibendrinant mokslininkų, plėtojusių visuomeninės sutarties teoriją, mintis matyti, kad valstybę ir teisę jie kildina iš žmonių interesų, todėl teisė gali būti grindžiama tam tikra bendradarbiavimo idėja. Pripažįstama, kad egzistuoja būtinybė kompromisu derinti priešingus žmonių interesus. Tokioje visuomenėje, kurios nariai nusprendžia abipusėmis nuolaidomis derinti savo interesus, prievarta pasislenka į antrašį planą, o teisinio reguliavimo paskirtimi tampa socialinio kompromiso siekimas bei visuomenės socialinės santarvės bei rimties garantavimas.

Galima teigti, jog naujųjų amžių mąstytojai, kalbėdami apie visuomeninę sutartį ir iš jos kylančią pilietinę visuomenę, iš esmės kalba apie valstybę. F. A. von Hayekas pažymi, jog ir šiais laikais vyrauja tenden-

⁴⁹ 1762 m. Ž. Ž. Ruso parašė veikalą „Visuomenės sutartis“ („Contrat Social“), kuriame išdėstė savo teoriją apie teisės kildinimą iš visuomeninės sutarties.

⁵⁰ Ruso Ž. Ž. Rinkiniai raštai. Vilnius: Mintis, 1979. P. 149.

⁵¹ Leonas P. Teisės filosofijos istorija. Vilnius: Mintis, 1995. P. 260.

cija tapatinti valstybę ir visuomenę. „Nors valstybė, kaip vieningai valdoma tam tikros teritorijos žmonių organizacija, yra nepakeičiama kiekvienos bent kiek pažengusios visuomenės sąlyga, ji toli gražu nėra tapati visuomenei <...>. Laisvoje visuomenėje valstybė tėra viena iš daugelio organizacijų, turinčių parūpinti efektyvius išorinius rėmus, kuriuose gali formuotis savireguliuojančios struktūros“⁵². Bet kuriuo atveju, kalbėdami apie visuomenę ar apie valstybę, visada turėsime mintyje ne statinį grupės asmenų vaizdą, bet tam tikrą procesą.

„Visuomenė – tai savo egzistenciniais interesais veikiančių individų savaiminis susivienijimas, beje, prieštaringas, nes tokie yra ir patys individų interesai: juose slypi ir integruojanti, ir dezintegruojanti visuomenę jėga: individas nori išsiskirti iš visuomenės, iš jos pabėgti (nes visuomenė jam uždeda pareigas, atsirandančias iš sugyvenimo būtinybės, jomis riboja jo subjektines teises) ir kartu nuolat joje būti, nes to reikalauja jo paties interesų sauga, pasiekama per individo bendravimą su į save panašiais. Tokio bendravimo būtinybė kyla iš fakto, kad dėl individo egzistencijos užtikrinimo sudėtingumo nė vienas individas nėra sau kultūriškai pakankamas, t. y. nepajėgus susikurti visų jo egzistencijai reikalingų reikmenų“⁵³. Pritardami F. A. von Hayeko teiginiui „visuomenė – tai individų bei organizuotų grupių savanoriškų santykių tinklas“, visgi turime pripažinti, jog toks individų veiklos savanoriškumas yra ne absoliutus, o nulemtas būtinybės: neretai žmogus visuomenėje veikia liepiamas, verčiamas. E. Durkheimas mano, kad esminis visuomenėje susiklostančių žmonių santykių požymis yra jų veikimo priverstinumas⁵⁴: žmogus veikia visuomenėje liepiamas, verčiamas; mūsų tikėjimas, mūsų veikimo būdai yra ne mūsų vienų padarinys, mes randame juos visuomenėje amžių nustatytus. Tikyba, teisė, papročiai yra prievartos formos, kuriomis grupė daro mums įtaką. „Nė vieno akto mes nepadaro be to spaudimo, ir tai riša mus su mūsų giminaičiais plačia prasme“⁵⁵. Taigi, E. Durkheimo manymu, visuomenė nustato elgesio taisyklę, o individas konkretizuoja ją tam tikra forma.

⁵² Hayek F. A. Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė. III d. Laisvosios visuomenės politinė tvarka. Vilnius: Eugrimas, 1999. P. 195.

⁵³ Vaišvila A. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. Vilnius: Litimo, 2000. P. 306.

⁵⁴ E. Durkheimas parašė veikalus „Apie visuomeninio darbo pasidalijimą“ (1893), „Savižudybė“ (1897), „Elementarios religinio gyvenimo formos“ (1912), kuriuose sukūrė savitą sociologijos teoriją, išskirdamas religiją, kaip vieną svabiausių veiksnių, lemiančių žmonių santykių pobūdį.

⁵⁵ Leonas P. Teisės enciklopedija. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto teisių fakultetas, 1931. Fotogr. leid. Vilnius: Pozicija, 1995. P. 37.

Todėl kalbėdami apie laisvą individų apsisprendimą, apie savanorišką jų jungimąsi į tam tikrą socialinį junginį visada turime atsižvelgti į jį nulemiančias konkrečios teisinės sistemos aplinkybes, dėl kurių minėtasis laisvas individų apsisprendimas gali būti vertinamas ne kaip absoliučiai laisvas, o veikiau kaip būtinybės nulemtas.

Preziumuojama, jog žmonės sutinka paaukoti menkesnės svarbos interesą vardan svarbesniojo intereso. Vienių vertybių aukojimas, siekiant apsaugoti didesnes vertybes, susijęs su žmogaus socializacijos procesais, individo patirtimi, sąlyginiais refleksais (stereotipais), auklėjimo socialinėse bendrijose rezultatais, socialine kontrole, etc. Jeigu individai sugebėtų išsaugoti visus savo interesus patys, vargu ar jie sutiktų „paaukoti“ mažiau svarbius savo interesus. Todėl galima sakyti, kad žmonės tam tikra prasme yra priversti pasirinkti didesnes vertybes, sutikdami atsisakyti ne taip vertingų jų egzistencijai dalykų vardan didžiųjų vertybių.

Kai kurie mokslininkai didžiausiomis vertybėmis, kurioms apsaugoti žmonės sudaro visuomeninę sutartį, vadina **prigimtines žmogaus teises**, tokias kaip teisė į gyvybę, teisė į nuosavybę ir kt.⁵⁶. Kitų autorių nuo-

⁵⁶ Prigimtines teisės sąvoką jau aptinkame Platono (428–347 pr. m. e.) ir Aristotelio (384–322 pr. m. e.) darbuose. Bet Aristoteliumi dar buvo svetima prigimtine žmonių lygybė. Jis manė, kad vieni žmonės iš prigimties yra laisvi, kiti – vergai. Pagrindinių žmogaus teisių sąvokos raidai nemažai įtakos turėjo stoikų mokykla (IV a. pr. m. e.), prasi-dėjusi helenistiniu laikotarpiu ir vėliau išplitusi visoje Romos imperijoje. Šios filosofinės srovės atstovas Ciceronas (106–43 m. pr. m. e.) tvirtino, kad visi žmonės iš prigimties yra lygūs ir toji prigimtine visų žmonių lygybė remiasi dieviškuoju protu, išskūnijusiu pasaulyje. Kiti stoikų filosofinės srovės atstovai – Seneka, Epiktetas, Markas Aurelijus – taip pat mokė, kad pagarba kiekvienam žmogui pagrįsta žmogaus dalyvavimu dieviškajame prote. Taip buvo paneigta Aristotelio nuomonė, kad kai kurie žmonės iš prigimties są vergai. Ne prigimtis, o socialiniai santykiai ir likimas žmones padaro vergais, – tvirtino Epiktetas (50–138). Žr.: Epikteto vadovėlis // Filosofijos istorijos chrestomatija: Antika. Vilnius: Mintis, 1977. P. 409.

Nepaisant šių filosofinių-etinių pastangų pagrįsti žmogaus teisę laisvai tvarkyti savo gyvenimą ir reikalus, plėtoti humaniškumą ir demokratiją, negalima sakyti, kad antikiniame pasaulyje jau buvo pripažįstamos bendrosios žmogaus teisės. Tai buvo tik pavieniai teiginiai apie laisvę ir lygybę, apie žmogaus orumą ir pagarbą žmogui; teiginiai, kuriems dar buvo toli iki reikalavimo pripažinti visų žmonių neliečiamas teises.

Svarbų žmogaus teisių ir laisvių mokslinio tyrinėjimo žingsnį žengė Tomas Akviniėtis (1225–1274). Plėtodamas mokslą apie *lex aeterna* (amžinąjį įstatymą) ir *lex naturalis* (natūralųjį įstatymą), Tomas Akviniėtis pabrėžė žmogaus orumo (*dignitas humana*) idėją. Savo mokslu apie žmogaus natūralią (prigimtine) laisvę ir apie žmogaus asmens orumą Tomas Akviniėtis vedė į vergijos panaikinimą. „Žmogus iš prigimties yra laisvas ir egzistuoja pats sau“, teigė Tomas Akviniėtis. Žr. *Sabine G. H, Thorston T. L* Politinių teorių istorija. Vilnius: Pradai, 1995. P. 280.

mone, kalbant apie teisinio reguliavimo pagrindimą, galima išskirti vieną vertybę – **saugumą**, apimančią ir visas anksčiau minėtas nuo žmogaus neatsiejamas teises, be kurių žmogaus egzistencijos nebūtų galima vadinti žmogiškąja. Kaip teigia Barry Buzanas, „saugumo sąvoką daug lengviau taikyti daiktams negu žmonėms. Pavyzdžiui, pinigų saugumas banke priklauso nuo specifinės nesankcionuoto paėmimo grėsmės ar nuvertėjimo tikimybės“⁵⁷. Tačiau reikia pažymėti, jog materialiosios vertybės dažniausiai gali būti pakeičiamos panašiomis. Todėl B. Buzanas numato galimybę padidinti savininko nuosavybės teisės į tam tikrą materialiąją vertybę saugumą, pavyzdžiui, apdraudžiant minėtą vertybę nuo praradimo ir pan.

Tačiau individų saugumo taip lengvai apibrėžti negalime. „Įvairūs veiksniai – gyvybė, sveikata, statusas, gerovė, laisvė – yra daug labiau komplikuoti, o kai kurie iš jų praradimo atveju iš viso negali būti atstatyti (gyvybė, kūno dalys, statusas)“⁵⁸. Be to, „skirtingi individualaus saugumo aspektai dažnai yra priešaringi (nusikaltimų prevencija ar pilietinių teisių suvaržymas) ir suvaržyti objektyvių ir subjektyvių vertinimų (grėsmės realios ar įsivaizduojamos?) atskyrimo sunkumų“⁵⁹.

Visuomenė padeda ir turi apsaugoti žmogų, užtikrinti jo saugumą plačiąja prasme, tačiau ta pati visuomenė gali tapti ir tampa grėsminga žmogui. „Dauguma grėsmių individui kyla dėl to, kad žmonės gyvena socialinėje aplinkoje, kuri generuoja neišvengiamą socialinį, ekonominį ir politinį spaudimą“⁶⁰. Kaip pažymėjo T. Hobsas, „kai kurios gyvos būtybės, pavyzdžiui, bitės ir skruzdėlės, sugyvena draugiškai, nors ir neturi kokios nors vadovybės ir vadovaujasi vien savo individualiais sprendimais ir potraukiais, neturi kalbos, kuria viena iš jų galėtų pasa-

Vėlesni mąstytojai taip pat plėtojo prigimtinių teisių teoriją: 1651 m. T. Hobsas parašė filosofinį veikalą „Leviatanas“, kuriame teigė, jog žmonės sudaro tarpusavio sutartį, pagal kurią įsteigiama valstybė (*civitas*). Tai sutartis, pagal kurią žmonės tapdami piliečiais atsisako visų savo teisių ir nusprendžia jų šaltiniu laikyti įsteigtąją valstybę, kuri tampa naujųjų įstatymų, o kartu ir naujųjų teisių autore: individų suverenumas atiduodamas į valdžios rankas, o pagrindinė valstybės funkcija – garantuoti saugumą. D. Lokas žengė dar toliau, teigdamas, jog valstybė, sukuriama žmonių sutartimi, yra pašaukta *ne suteikti jiems teises, o apsaugoti tas, kurias jie turi savaime*, kaip lygūs ir laisvi Dievo vaikai. Apie prigimtines teises taip pat rašė Ž. Ž. Ruso, G. W. F. Hėgelis ir daugelis kitų mąstytojų.

⁵⁷ Buzan B. Žmonės, valstybės ir baimė. Vilnius: Eugrimas, 1997. P. 69.

⁵⁸ Ten pat. P. 70.

⁵⁹ Ten pat. P. 70.

⁶⁰ Ten pat. P. 71.

kyti kitai, ką ji laiko esant būtina bendram gėriui⁶¹. Tačiau žmonija taip gyventi negali⁶².

3.2. Viešojo intereso apsauga – administracinio teisinio reguliavimo objektas

Analizuojant administracinio teisinio reguliavimo esmę labai svarbu išsiaiškinti administracinio reguliavimo priežastis – t. y. atsakyti į klausimą, kokių tikslų siekiama administraciniu teisiniu reguliavimu.

Dauguma autorių laikosi nuomonės, jog demokratinėje valstybėje administracinio teisinio reguliavimo paskirtis iš esmės yra vieno pagrindinio tikslo siekimas, būtent, siekis suderinti priešingų grupių interesus ir taip įtvirtinti bei palaikyti visuomenėje socialinę santarvę bei rimtį.

Pamėginkime pasiaiškinti ir sukonkretinti, kaip minėtosios grupės, turinčios priešingus interesus, yra susijusios su administraciniu teisiniu reguliavimu?

Visuotinai pripažįstama, jog administraciniu teisiniu reguliavimu valstybės administracinės struktūros siekia reguliuoti daugelio asmenų elgesį pagal įstatymų leidžiamosios valdžios priimtus standartus, kuriais mėginama apsaugoti viešąjį interesą⁶³. Tačiau dėl skirtingo viešojo intereso interpretavimo iki šiol vyksta mokslininkų diskusijos.

⁶¹ *Hobbes T. Leviatanas*. Vilnius: Pradai, 1999. P. 182.

⁶² Pasak Hobso, tai nulemia šios priežastys: 1) „žmonės nuolatos varžosi tarpusavyje dėl garbės ir titulų, o šito nedaro tos būtybės, todėl tarp žmonių šiuo pagrindu kyla pavydas ir neapykanta ir galiausiai karai, o tarp anų to nėra; 2) tarp tų būtybių bendras gėris nesiskiria nuo asmeninio, ir būdamas iš prigimties linkusios siekti savo asmeninio gėrio, jos drauge sukuria ir bendrą naudą. O žmogus, kuris jaučia pasitenkinimą lygindamas save su kitais žmonėmis, gali mėgautis vien tuo, kas jį iškelia virš kitų; 3) tos būtybės, neturėdamos (kaip žmogus) proto, nemato jokių jų bendrų reikalų tvarkymo klaidų ir nemano jas matančios, tuo tarpu yra daugybė žmonių, kurie mano, kad jie yra už kitus išmintingesni ir tinkamesni viešiesiems reikalams tvarkyti, todėl ir siekia reformuoti ir atnaujinti, vienas – vienaip, kitas – kitaip, sukeldami sąmyšį ir pilietinį karą; 4) tos būtybės, nors ir gali iš dalies naudotis balsu, pranešdamos viena kitai apie savo norus ir kitus sujaudinimus, tačiau jos neturi to žodžio meno, kuriuo kai kurie žmonės gali pavaizduoti kitiems tai, kas gera, kaip blogį, o blogį – kaip gėrį, ir padidinti arba sumažinti matomą gėrio ir blogio dydį, sukeldami žmonių nepasitenkinimą ir savo malonumui drumsdami jų ramybę. 5) Galiausiai tų būtybių sutarimas yra prigimtinis, o žmonių santarvė – vien susitarimas, kuris yra dirbtinis, todėl nieko stebėtino, jei reikia dar ko nors kito (be susitarimo), kad jų santarvė būtų tvirta ir ilgalaikė, o tai yra bendra valdžia, kuri laiko juos baimėje ir nukreipia jų veiksmus bendram gėriui“.

⁶³ *Pierce R. J., Shapiro S. A., Verkuil P. R. Administrative Law and Process*. 2nd edition. University Textbook Series. N.Y., Westbury: The Foundation Press. Inc., 1992. P. 1.

a) Viešojo ir privataus intereso santykis

Kai kurie mokslininkai mano, kad „viešasis interesas“ administracinio teisinio reguliavimo srityje nepagrįstai sureikšmintas, kadangi kiekvienas teisėtas interesas kartu yra viešas. Petras Leonas 1931 m. knygoje „Teisės enciklopedijos paskaitos“ teigia, jog „interesų turi tik atskiri asmenys, nes tik jie yra realios visuomenės dalys“. Viešasis interesas yra privačių interesų sujungimas, todėl galima sakyti, kad teisė saugo tik atskirų žmonių interesus⁶⁴.

Egzistuoja ir priešinga nuomonė, paneigianti grynojo privataus intereso egzistavimą. Jeigu laikysimės nuostatos, jog asmuo yra pirmesnis nei valstybė, jog valstybė egzistuoja ir veikia žmogaus labui, tuomet ir pavienio žmogaus atžvilgiu vykstantys procesai, pavyzdžiui, teisingumo vykdymas, konkrečios teisinės problemos sprendimas, gali būti laikomi nebe privačiu to žmogaus interesu, bet iš esmės – viešu interesu⁶⁵. Taigi ir tie interesai, kurie tradiciškai būtų vadinami „privaciais“ interesais, patektų į „viešųjų interesų“ apsaugos sferą. Tačiau laikantis tokios nuostatos, būtų sudėtinga atrasti skirtumų tarp administracinio teisinio reguliavimo ir, pavyzdžiui, civilinio teisinio reguliavimo.

Sąvokoje „viešasis interesas“ glūdi tam tikras prieštaravimas: „intereso“ sąvokoje slypi individualistinis elementas, nes „interesas“ iš esmės nusako tai, ko geidžia įvairūs žmonės. Tuo tarpu sąvoka „viešasis“ nurodo tam tikrą kolektyvinę visumą⁶⁶. Todėl apibrėžti, kas yra viešieji (visuomeniniai) ir kas yra privatūs interesai, nėra taip paprasta, kaip gali pasirodyti iš pirmo žvilgsnio. Mums įprasti privatinės ir viešosios teisės terminai daro įspūdį, kad privatinė teisė skirta tik pavienių asmenų labui, o viešojoji teisė – tik bendrai gerovei. Tačiau toks požiūris būtų pernelyg supaprastintas ir neatskleistų teisės esmės ir paskirties.

Visuotinai paplitęs įstatymu saugomo intereso kriterijus, kuriuo siekiama atriboti privatinę ir viešąją teisę, bei skirtingas reguliavimo metodo pobūdis leidžia daryti prielaidą, jog egzistuoja administracinis teisinis reguliavimas ir kad jis skiriasi nuo kitoms teisės šakoms būdingo teisinio reguliavimo. Ir tas skirtingumas visų pirma pasireiškia ypatinga administracinio teisinio reguliavimo paskirtimi. Petras Vilutis teigė, jog administracinis teisinis reguliavimas yra skirtas reguliuoti ne „visas rei-

⁶⁴ *Leonas P.* Teisės enciklopedija. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto teisių fakultetas, 1931. Fotogr. leid. Vilnius: Pozicija, 1995. P. 157.

⁶⁵ *Žilinskas D.* Ar lipsime į medį iš viršaus? Kai kurie probleminiai Lietuvos administracinės teisės sampratos klausimai // *Justitia*. 2000. Nr. 1. P. 35–37.

⁶⁶ *Lane J. E.* Viešasis sektorius. Vilnius: Margi raštai, 2001. P. 18.

kal rÅis, bet tik tas, kurios yra bendro intereso ir vieÅo naudingumo“⁶⁷.

b) VieÅojo intereso neapibrztumo problema

Dažnai kalbant apie administracin teisinių reguliavimą yra vartojamos sąvokos „vieÅsasis interesas“, „visuomeninis interesas“, „visuomeninis gėris“, „bendrasis gėris“, „bendra gerov“. F. A. von Hayekas teigia, jog „Åi termin neapibrztumas beveik kiekvien interes leido pavaizduoti kaip bendraj verčiant daugyb Åmoni tarnauti tikslams, mažiausiai jiems rpimiems“⁶⁸. Diskusijos vieÅumo ir privatumo atskyrimo tema tebevyksta iki Åiol. Pastebima, jog vieÅojo intereso arba bendrojo gėrio sąvokos iki Åiol nepavyksta griežtai apibrzti, tad atsižvelgiant į valdančiosios grupės interesus jai gali būti suteikiamas beveik bet koks turinys⁶⁹.

L. A. Hartas taip pat išvelgia nemažai problem, kylani dėl vieÅojo intereso neapibrztumo: „„Visuomenės gėris“ arba „bendrasis gėris“ – k Åios frazės reiÅkia, nėra aiÅku, nes, atrodo, nėra toki svarstyklių, kuriomis būtų galima pasverti įvairių alternatyv įnaÅ į bendraj gr ir nustatyti, kuris iÅ j didesnis“⁷⁰.

Galime priesti iÅvad, jog vieÅojo intereso neapibrztumas yra nulmtas vertybių konkurencijos, poiurio į vertybes kaitos.

Robertas Dahlis kelia klausim: „Ar Åalies piliečiai apskritai turi kokį nors bendraj gr, ir net jei jis egzistuoja, tai kaip j galima atskleisti ir jo siekti?“⁷¹ Kaip receptas pilietinei dorybei sukurti, pasak R. A. Dahlio, bendrojo gėrio idėja turi trkum: „Pirmausia, esama filosofinių sunkum, ontologini ir epistemologinių, per praeit Åimtmet apsunkinus visas pastangas pagrįsti bet koki specifin interpretacij. Kas yra bendrasis gėris? Kaip mes galime Åinoti, kas tai yra?“⁷²

Kaip matome, bent kiek aiÅkesn apibrim, leidžiantį atskleisti „bendrojo gėrio“ ar „vieÅojo intereso“ svok turinį, rasti sudėtinga.

Sociologijos enciklopedijoje teigiama, jog „vieÅsasis interesas yra tai, kas objektyviai reikÅminga, reikalinga kolektyvui, tautai, visuomenei“⁷³.

⁶⁷ *Vilutis P.* Administracin teis: bendroji dalis. Kaunas: Vytauto Didžiojo universitetas, 1939. P. 9.

⁶⁸ *Hayek F. A.* Teis, įstatym leidyba ir laisv. II d. Socialinio teisingumo miraas. Vilnius: Eugrimas, 1998. P. 7.

⁶⁹ *The Public Interest / Friedrich C. J.* (editor). New York, 1962.

⁷⁰ *Hart L. A.* Teisės samprata. Vilnius: Pradai, 1997. P. 278.

⁷¹ *Dahl R. A.* Demokratija ir jos kritikai. Vilnius: Amžius, 1994. P. 372.

⁷² Ten pat. P. 375.

⁷³ *Leonavičius J.* Sociologijos enciklopedija. Vilnius: Akademija, 1993.

Tokia viešojo intereso samprata leidžia teigti, jog viešojo intereso turinys yra dinamiškas – jis gali kisti, atsižvelgiant į objektyvias aplinkybes, lemiančias minėtąjį reikšmingumą ir reikalingumą.

Petras Vilutis aptaria laipsnišką viešojo intereso sampratos kitimą: „pirmiausiai šios sąvokos reiškę išimtinai bendrus teritorialinės srities gyventojų reikalus, jos buvo lygiai jautrios visiems, pavyzdžiui, viešieji keliai yra bendro intereso atžvilgiu prieinami visiems tos srities gyventojams. Po keleto metų tų sąvokų išsiplėtė prasmė, į ją įėjo ir tam tikros įmonės, kurios yra naudingos kolektyvui; kolektyvas nėra lygus visiems srities gyventojams, čia viešas naudingumas atiduodamas į nuosavybės rankas“⁷⁴.

Be to, Vilutis teigia, jog „kartais administracinis valstybės veikimas apsiriboja valstybine priežiūra. Valstybė tik prižiūri privatinę iniciatyvą, kuri viena rūpina to ar kito viešo reikalo tenkinimą, pavyzdžiui, duonos pardavimas miesto gyventojams tėra prižiūrimas, reglamentuojamas. Tačiau, kai privatinė iniciatyva nepajėgia aprūpinti kokio nors viešo intereso, valstybė gali jai ateiti į pagalbą su savo priemonėmis, galia, pinigine subsidija ir kitokiomis pagalbinėmis priemonėmis“⁷⁵.

Principų lygmeniu derėtų išlaikyti viešojo ir privačiojo intereso skyrimą. Visuomenė ir viešosios galios viešąjį interesą privalo ginti ir skatinti, o kalbant apie privatųjį interesą, valstybė turi apsiriboti laisvės laidavimu.

J. E. Lane'as, kalbėdamas apie viešuosius interesus, iškelia tam tikrą objektyvumo galimybę: „Interesai yra viešieji ne todėl, kad dauguma taip mano, bet todėl, kad kiekvienas norėtų, kad valstybė vadovautųsi būtent šiais interesais, dėl to, kad jie yra racionalūs arba visų pripažįstami“⁷⁶.

Vienodos nuomonės viešojo intereso sampratos klausimu mokslininkai – filosofai, politologai, teisininkai – vis dar nepriėjo. Visuomenė, jos nariai tarsi intuityviai suvokia, kas gi yra viešieji interesai, tačiau tiksliai apibrėžti viešųjų interesų vardu vadinamas vertybes yra gana sudėtinga. Visgi egzistuoja ir tokios vertybės, kurios praktiškai nekvestionuotinos ir niekam nekelia abejonių – t. y. **žmogaus teisės ir jų apsauga**.

⁷⁴ Vilutis P. Administracinė teisė: bendroji dalis. Kaunas: Vytauto Didžiojo universitetas, 1939. P. 10.

⁷⁵ Ten pat. P. 12.

⁷⁶ Lane J. E. Viešasis sektorius. Vilnius: Margi raštai, 2001. P. 18.

c) Viešojo intereso sampratos šerdis – žmogaus teisių apsauga

Jau Antikoje Aristotelis kalbėjo apie žmogaus teisių ir viešojo intereso santykį. Pasak jo, viešasis interesas – tai valstybės tikslas pasiekti bendrą gerovę, laimę ir teisingumą⁷⁷. O šį tikslą galima pasiekti tik tada, kai pripažįstamos žmogaus teisės, gerbiamas jo orumas, neliečiama ir t. t. Todėl kalbant apie viešojo intereso apsaugojimą negalima atsiriboti nuo prigimtinių žmogaus teisių apsaugos.

T. Hobsas viešąjį interesą apibrėžė kaip visuotinę taiką ir saugumą. Panašiai ir R. A. Dahlis savo knygoje „Demokratija ir jos kritikai“ pateikia tradicinį požiūrį į viešąjį interesą: „laikauosi tradicinio požiūrio, kad bendrasis gėris susideda iš tam tikrų specifinių siekinių, kurie nedviprasmiškai įgyvendina tiesiog **kiekvieno gerovę**. Jie apima taiką, tvarką, klestėjimą, teisingumą ir bendruomeniškumą“⁷⁸.

Taigi galime teigti, kad valstybė turi labai stipriai orientuotis į ją sukūrusius individus. „Valstybės pamatai remiasi jos piliečių sutikimu, kad juos valdytų, ir valstybės veiksmai gali būti vertinami pagal jų poveikį piliečių interesams“⁷⁹. Reikia pasakyti, kad valstybė, įgyvendindama savo misiją – siekdama užtikrinti bendrąjį gėrį, taiką, tvarką ir t. t., gina žmogaus teises, tačiau kartu kelia joms grėsmę.

B. Buzanas valstybės keliamas grėsmes individui grupuoja į 4 kategorijas:

- 1) grėsmės, kylančios iš įstatymų priėmimo ir taikymo;
- 2) grėsmės, kylančios iš tiesioginio valstybinio administravimo ar politinio veiksmo prieš individą ar jų grupę;
- 3) grėsmės, kylančios iš kovos dėl valstybės mechanizmo kontrolės;
- 4) grėsmės, kylančios dėl valstybės išorinio saugumo politikos⁸⁰.

Vadinasi, **pats pirmasis pavojus yra tikimybė įstatymų lygmeniu paminti prigimtines žmogaus teises. Net ir demokratinėse valstybėse netinkamu administraciniu teisiniu reguliavimu gali būti pažeidžiamos žmogaus teisės, jeigu viešasis interesas, kurį siekiama užtikrinti, bus suprantamas atsietai nuo žmogaus teisių apsaugos.** Taip gali būti siekiama apsaugoti viešąją tvarką ar kitokį viešąjį interesą kartu pamiršiant prigimtines žmogaus teises (pvz., priėmus taisyklės blokuoti automobilių važiuoklę, jeigu savininkas nesumokėjo rinkliavos už automobilio stovėjimą, gali būti pažeidžiamos automobilio savininko nuosavy-

⁷⁷ *Aristotelis*. Rinktiniai raštai. Vilnius: Mintis, 1990. P. 146–149.

⁷⁸ *Dahl R. A.* Demokratija ir jos kritikai. Vilnius: Amžius, 1994. P. 381.

⁷⁹ *Buzan B.* Žmonės, valstybės ir baimė. Vilnius: Eugrimas, 1997. P. 74.

⁸⁰ Ten pat. P. 79.

bės teisės arba netinkamai nustatant cheminių medžiagų sandėliavimo, saugojimo taisykles bei atsakomybę už jų pažeidimus, gali būti keliamas pavojus žmonių sveikatai ar net gyvybei ir pan.).

Administracinis teisinis reguliavimas bei jo įgyvendinimo priemonės turi būti nustatomi atsižvelgiant į žmogaus teisių primatą. Tik taip galima tikėtis, kad viešasis interesas netaps savitiksle pseudovertybe, kurios negalima objektyviai pagrįsti.

3.3. Administracinio teisinio reguliavimo poreikio pagrindimas

Nevienodai aiškinami gali būti ne tik viešojo intereso, bet ir administracinio teisinio reguliavimo samprata bei reguliavimo poreikio pagrindimas skirtingu laikotarpiu ir skirtingose administracinės teisės doktrinos. Pavyzdžiui, JAV administracinės teisės doktriną kuriančių mokslininkų nuomone, administracinis teisinis reguliavimas gali būti naudingas saugant viešąjį interesą mažiausiai dviem būdais: administraciniu teisiniu reguliavimu galima tobulinti laisvosios rinkos veiklą arba perskirstyti turą kitaip, nei tai atlieka pati rinka⁸¹. Svarbiausios viešosios gėrybės, pasak F. A. von Hayeko, kuriomis turi parūpinti valdžia, yra ne tiesioginis tam tikrų poreikių tenkinimas, bet sudarymas sąlygų, kurioms esant individai bei jų grupės turi daugiausia galimybių tenkinti vieni kitų poreikius⁸².

Pirmuoju atveju, siekiant tobulinti laisvosios rinkos veiklą, administracinis teisinis reguliavimas yra grindžiamas prastu rinkos funkcionavimu arba būtino vieno ar daugiau veiksmų, reikalingų, kad rinka veiktų efektyviai, trūkumu.

Administracinis teisinis reguliavimas, kuriuo siekiama antrojo tikslo – t. y. perskirstyti turą, yra grindžiamas tuo, kad siekiant socialinės ir ekonominės lygybės būtinas valstybės įsikišimas⁸³.

Pamėginkime detalizuoti, kuo gali būti grindžiamas administracinis teisinis reguliavimas? Pasak P. H. Schucko, administracinis teisinis re-

⁸¹ Breyer S. G., Stewart R. B., Sunstein C. R., Spitzer M. L. *Administrative Law and Regulatory Policy. Problems, Text and Cases.* 4 edition. N.Y: A Division of Aspen Publishers, Inc., 1999. P. 1–24.

⁸² Hayek F. A. *Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė.* II d. Socialinio teisingumo mirasas. Vilnius: Eugrimas, 1998. P. 238.

⁸³ Pierce R. J., Shapiro S. A., Verkuil P. R. *Administrative Law and Process.* 2nd edition. University Textbook series. New York, Westbury: The Foundation Press. Inc., 1992. P. 10.

guliavimas gali būti grindžiamas: 1) siekiu kontroliuoti monopolijas; 2) siekiu kontroliuoti perteklines pajamas; 3) siekiu slopinti perdėtą konkurenciją; 4) siekiu apsaugoti vartotojų teises; 5) kompensuoti tokias išlaidas, kai daikto kaina neatspindi tikrosios produkto, už kurį visuomenė moka, kainos (pvz., gaminant produktą į aplinką išmetama daug teršalų, už kurių valymą moka visuomenė); 6) išlyginti arba kompensuoti nevienodą ginčo šalių padėtį⁸⁴.

Taip valstybės, atsižvelgdamos į visuomenės poreikius, reguliuodamos laisvą rinką, sukūrė antimonopolinius įstatymus, turinčius užtikrinti, kad prekės ar paslaugos nekainuotų daugiau, nei tai būtų konkuruojančioje rinkoje.

Net jeigu rinka funkcionuoja efektyviai, visgi gali atsitikti, kad turtas bus perskirstomas netinkamai, kadangi kai kurie žmonės yra pernelyg neturtingi, kad galėtų gyventi, neprarasdami žmogiškojo orumo⁸⁵. Tokiais atvejais turtas yra perskirstomas tiesiogiai arba netiesiogiai, pavyzdžiui, per subsidijas, skirtas bendruomenių kūrimuisi. Tačiau reikia pažymėti, kad paprastai valdžia remia ne tik vargstančius, bet ir įvairias veiklas, reikalingas normaliai žmogiškajai egzistencijai.

Viešasis interesas, paaiškinantis administracinę teisinę reguliavimą, nurodo ekonominę arba socialinę tikslą, kuriam siekti reguliavimas yra sukuriamas. Toks tikslas yra arba rinkos efektyvumo tobulinimas, kitaip sakant, ekonomikos stabilizavimas, arba turto perskirstymo sistemos keitimas. „Valstybė yra socialiai įpareigojama per visas savo institucijas sukurti savo piliečiams žmogaus vertą egzistenciją – minimalų pagrindinių teisių materialinę (ekonominę) saugumą“⁸⁶. Pasak prof. A. Vaišvilos, jeigu valstybė pripažįsta, kad kiekvienas žmogus yra vienodai vertingas, turintis žmogiškąjį orumą ir tam tikra prasme kiekvienas žmogus yra visuomeninės gamybos rezultatų pajininkas, tuomet valstybė turi teisingai perskirstyti materialiąsias ir nematerialiąsias vertybes. Taip teisinėmis priemonėmis valstybė galės panaikinti vienu asmenų viešpatavimą kitų atžvilgiu, atsirandantį ekonominės jėgos pranašumo pagrindu. Siekiant minėtojo tikslo, administracinis teisinis reguliavimas yra grindžiamas ne kaip efektyvumo siekimas, bet kaip išteklių per-

⁸⁴ Schuck P. H. *Foundations of Administrative Law*. New York: Oxford University Press, 1994. P. 14.

⁸⁵ Pierce R. J., Shapiro S. A., Verkuil P. R. *Administrative Law and Process*. 2nd edition. University Textbook series. New York, Westbury: The Foundation Press. Inc., 1992. P. 13.

⁸⁶ Vaišvila A. *Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje*. Vilnius: Litimo, 2000. P. 579.

skirstymas iš vienu grupių kitoms. Pats akivaizdžiausias tokio perskirstymo pavyzdys – Socialinės apsaugos įstatymas, tiesiogiai numatantis išteklių perdavimą vargšams. Kitas pavyzdys – kai kuriose valstybėse, taip pat ir Lietuvoje, minimalaus darbo užmokesčio nustatymas.

Derėtų pažymėti, jog administracinis teisinis reguliavimas taip pat yra skirtas apsaugoti tokias **kolektyvines vertybes**, kurias sunku pagrįsti ekonominiais argumentais. Mėgindamos apsaugoti minėtąsias kolektyvines vertybes šiuolaikinės valstybės vykdo įvairias programas, padedančias siekti visuotinės gerovės. Paprastai valstybėse subsidijuojamos įvairios veiklos, reikalingos sveikai ir vertingai egzistencijai, pavyzdžiui, įvairi kultūrinė veikla, rekreacija, etc.

Taigi administracinis teisinis reguliavimas turi būti skirtas rinkos veiklos rezultatams suderinti su visuomeninėmis vertybėmis, tokiomis kaip teisingumas, sąžiningumas, bei kitomis socialinėmis aspiracijomis⁸⁷.

Apibendrinant galima būtų teigti, jog demokratinėje valstybėje **administracinis teisinis reguliavimas orientuojasi į prigimtines žmogaus teises ir juo siekiama garantuoti visų gerovę**. Administracinis teisinis reguliavimas dažniausiai pasireiškia valdžios institucijų, pareigūnų, piliečių ar jų susivienijimo tarpusavio santykiuose. Valdžios pareigūnai yra gavę aiškius tautos įgaliojimus veikti tautos vardu ir tautos interesais, todėl vykdydami juos įgyja teisę leisti visiems privalomus paliepiamus ir kartu reikalauti, kad minėtieji paliepimai būtų besąlygiškai vykdomi. Todėl administracinis teisinis reguliavimas yra skirtas ir piliečiams, ir valstybei (taigi ir jos pareigūnams). Kai kurie autoriai teigia, jog administracinis teisinis reguliavimas pirmiausiai yra skirtas tam, kad valdžios institucijos naudotųsi suteiktomis teisėmis atlikdamos savo funkcijas⁸⁸.

Administracinis teisinis reguliavimas siekia paveikti visuomeninius santykius valdymo srityje taip, kad būtų apsaugomos pagrindinės asmens teisės ir laisvės, kad būtų sudarytos įmonių, įstaigų ir organizacijų veiklos, jų funkcionavimo ir subjektinių asmens teisių įgyvendinimo sąlygos.

Todėl galima priėti išvadą, kad:

⁸⁷ *Fursk W. F., Shapiro S. A., Weaver R. L.* Administrative Procedure and Practice: Problems and Cases. St. Paul: Minn, West Publishing Co, 1997. P. 15.

⁸⁸ *Stott D., Felix A.* The Principles of Administrative Law. London: Cavendish Public Limited, 1997; *Cane P.* An Introduction to Administrative Law. 3rd edition. New York, Oxford: Clarendon Press, 1996.

- administracinis teisinis reguliavimas yra skirtas piliečių asmeniui saugumo uztikrinimui, teisëtumui ir teisëtvarakai palaikyti;
- administracinis teisinis reguliavimas siekia optimaliai nustatyti visus visuomenës struktürinius elementus ir sudaro sąlygas jiems normaliai funkcionuoti, uztikrina piliečių teisių ir laisvių pripažinimą bei gynimą⁸⁹.

3.4. Administracinio teisinio reguliavimo veikiamos visuomeninio gyvenimo sritys

Administracinis teisinis reguliavimas kyla iš būtinybës reguliuoti visuomeninius santykius, atsirandančius įgyvendinant visuomenei ir asmeniui iškilusius uždavinius.

„Reguliavimas“ yra daugiaprasmiškas viešosios politikos terminas, jungiantis daug skirtingų politinių ir ekonominių klausimų. Administracinis teisinis reguliavimas skirtas tokiems valstybës ekonomikos sektoriams kaip žemës ūkis, ryšiai, elektra, gamtinës dujos, transportas, aviacija, bankininkystë, etc. Šiose srityse norintiems patekti arba pasitraukti iš rinkos, valstybës sukuria tam tikrus barjerus, licencijavimo ir apmokestinimo tvarką, kontroliuoja kainų ir darbo užmokesčio dydį⁹⁰.

Administracinis teisinis reguliavimas taip pat siekia uztikrinti tokius socialinius klausimus kaip piliečio ar darbuotojo sveikatos apsauga ir saugumas plačiaja prasme, žmogaus aplinkos, kurioje jis gyvena bei veikia, apsauga, jos gerinimas ir pan.⁹¹

Taigi administracinis teisinis reguliavimas skirtas daugeliui visuomenës veiklos sričių. Pradedant tokiomis sritimis kaip krašto apsauga, valstybës saugumas, vidaus bei užsienio reikalų valdymas, sveikatos bei socialinė apsauga ir baigiant švietimo, kultūros ir sporto valdymu – visos šios sritys patenka į administracinio teisinio reguliavimo sferą.

P. Leonas pažymëjo, kad „juo labiau lavëja visuomenë – juo labiau plečiasi, tobulëja ir darosi pairesnis jos gyvenimas; juo labiau įvairuoja ir daugëja interesai – juo daugëja ir įvairuoja santykiai tiems interesams aprūpinti“⁹². Todël neišvengiamai plečiasi ir administracinio teisinio

⁸⁹ Никитин А. М. Административное право в схемах. Москва: Закон и право, 2000. С. 41.

⁹⁰ What is Regulation? <http://www.regulation.org/whatisreg.html>

⁹¹ Ten pat.

⁹² Leonas P. Teisës enciklopedija. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto Teisių fakulteto leidinys, 1931. Fotogr. leid. Vilnius: Pozicija, 1995. P. 11.

reguliuojamo objekto samprata, o kartu iškyla nemažai probleminių ir diskutuotinų klausimų, susijusių su administraciniu teisiniu reguliavimu bei jo objektu.

3.5. Kritinis požiūris į administracinį teisinį reguliavimą bei jo objektą

Administracinio teisinio reguliavimo objektas ir jo ribos – sudėtinga problema, kelianti nemažai klausimų įvairių sričių mokslininkams, teisininkams praktikams ir politikams.

Šiuolaikinės politinės minties plėtra ir praktika iškelia reguliuojančio ir valdančio valstybės poveikio bendrosioms socialinių subjektų funkcijoms idėją, kartu apimdama ir ekonominę bei sociokultūrinę funkciją. Valstybė negali ignoruoti tų vertybių, kuriomis suinteresuota visa visuomenė ar bent didžioji jos dalis.

Administracinio teisinio reguliavimo objekto ribos įvairiose visuomenės gyvenimo srityse skirtingos. Nepaisant prieštarų visuomenės nuomonių administracinio teisinio reguliavimo objekto tema, matyti, jog pastaruoju metu į administracinio teisinio reguliavimo veiklos lauką patenka vis daugiau visuomeninio gyvenimo sričių.

Plečiantis administracinio reguliavimo objekto riboms neišvengiamai didėja ir administracinio reguliavimo įgyvendinimo kaštai. Reikia pažymėti, kad administracinis reguliavimas gali būti ne tik naudingas visuomenei, bet ir žalingas. Pavyzdžiui, Jungtinėse Amerikos Valstijose atlikus tyrimą paaiškėjo, jog dalis administracinių teisės aktų nedavė naudos, kurios buvo siekiama juos priimant. Negana to, pasak Ročesterio Technologijos instituto profesoriaus Thomo Hopkinso, paaiškėjo, jog jie buvo žalingi valstybei ir jos piliečiams – jie turėjo įtakos JAV rinkos konkurentabilumo mažėjimui bei sumažino ekonominę efektyvumą. Patikrinus daugelį administracinių teisės aktų paaiškėjo, kad kai kurių klausimų administracinis teisinis reguliavimas buvo netinkamas, neracionalus, prieštaravo proporcingumo principui ir nepasiekė tikslų, kuriems konkretūs teisės aktai buvo priimti. Pavyzdžiui, buvo manoma, kad priėmus griežtesnius vartotojų teises ginančius įstatymus, įvedus griežtesnę higienos leidimų išdavimo tvarką bei aukštesnius kokybės standartus, bus geriau apsaugomos vartotojų teisės. Tačiau vėliau paaiškėjo, jog toks reikalavimų sugriežtinimas paprastai tik sukelia didesnius minėtųjų reikalavimų laikymosi užtikrinimo ir kontrolės kaštus, be to, lemia korupcijos padidėjimą, dėl didesnių produkcijos arba pa-

slaugų gamybos ir tiekimo kaštų verslininkai priverčiami kelti gaminių kainas, taigi prieinama prie paradoksalios išvados, jog galiausiai nukenčia vartotojai, kurie turėjo būti ginami⁹³.

Kita vertus, vertinant administracinio teisės akto įgyvendinimo padarinius, jo administravimo kaštus, dažnai įvertinami tik tiesioginiai kaštai. Pavyzdžiui, įvesti tam tikro produkto kvotą arba jį uždrausti valstybei tiesiogiai kainuoja palyginti nedaug, tačiau bendras ekonominis šio apribojimo poveikis, pasireiškiantis didesnėmis produktų kainomis, mažesne vartotojų pasirinkimo galimybe ir t. t., gali būti žymus valstybei bei jos gyventojams padaryti didelę žalą.

2000 m. JAV atlikti tyrimai atskleidė, kad administracinio teisinio reguliavimo įgyvendinimo kaštai yra milžiniški, jie sudaro apie 8 proc. viso JAV BVP (bendrojo vidaus produkto)⁹⁴. Kai kurių mokslininkų nuomone, šios išlaidos yra pernelyg didelės ir neproporcingos administraciniu teisiniu reguliavimu siekiamiems tikslams.

Lietuvoje panašaus pobūdžio tyrimai iki šiol nebuvo atliekami. Todėl sudėtinga atsakyti į klausimus, kiek naudingas Lietuvos gyventojams administracinis teisinis reguliavimas? Kiek jis reikalauja tiesioginių ir netiesioginių išlaidų? Ar administracinis teisinis reguliavimas pasiteisina? Kokios žmogaus veiklos sritys pagrįstai turėtų būti veikiamos administracinio teisinio reguliavimo? **Kiek dėl netinkamo administracinio teisinio reguliavimo kyla teisinių konfliktų?** Į daugelį čia iškeltų klausimų neatlikus specialių skaičiavimų ir tyrimų tiesiog neįmanoma atsakyti.

Tačiau derėtų atkreipti dėmesį, jog **žmogaus teisių pažeidimus administraciniuose teisiniuose santykiuose gali nulemti ne tik prastas administracinis teisinis reguliavimas, bet ir netinkamas jo įgyvendinimas.**

Pamėginkime išsiaiškinti, kaip administracinis teisinis reguliavimas įgyvendinamas ir kaip netinkamas jo įgyvendinimas lemia administracinių ginčų atsiradimą.

⁹³ Key Regulatory Facts & Figures. <http://www.regulation.org/keyfacts.html>

⁹⁴ The High Cost Of Federal Regulation. <http://www.regulation.org/#pgfId=998130>

4. Administracinio teisinio reguliavimo įgyvendinimas

Administracinis teisinis reguliavimas reiškiasi įvairiomis formomis ir įgyvendinamas įvairiais būdais. Dažniausiai pasitaikančios administracinio teisinio reguliavimo įgyvendinimo formos yra šios:

- 1) legalizuojančios priemonės, pavyzdžiui, licencijavimas, juridinių asmenų registracija;
- 2) valstybinio rėmimo formos, pavyzdžiui, parama žemės ūkiui;
- 3) valstybės monopolijos įvedimas tam tikroje srityje, pavyzdžiui, valstybinis alkoholio monopolis;
- 4) tam tikrų režimų įvedimas, pavyzdžiui, muitų režimai ir pan.

Administracinį teisinį reguliavimą įgyvendina viešojo administravimo institucijos, todėl jos užima ypatingą vietą valstybės institucijų sistemoje ir joms yra suteiktos tam tikros galios, leidžiančios įgyvendinti joms priskirtas funkcijas.

4.1. Administracijos veikla: atliekamos funkcijos ir galių didėjimas

Teisinėje literatūroje vartojamas terminas „administracija“ nurodo valstybės vykdomosios valdžios funkciją atliekančias institucijas, kurių pagrindinė paskirtis – organizuoti įstatymų leidėjo priimtų aktų įgyvendinimą. Tačiau svarbu pažymėti, jog administracijai pavestas ne paprasčiausias vykdymas, bet valdymas, daugiausia reguliavimo būdu, įgyvendinamas perduodant administracijai aktų leidimo ir tam tikrus teisinius įgaliojimus.

Administracijos veikla itin pasikeitė po II pasaulinio karo: valstybės valdymas tapo sudėtingesnis nei anksčiau: vykdomoji valdžia ėmė reguliuoti, kontroliuoti vis daugiau sričių, ir įstatymų leidžiamoji valdžia vis daugiau įgaliojimų perdavė viešojo administravimo institucijoms, jų pareigūnams.

Vienas didžiausių valstybės raidos šuolių XX amžiuje buvo administracinių institucijų bei pareigūnų galių padidėjimas. Sustiprėjus valstybės poveikiui piliečių socialiniams-ekonominiams santykiams stipriai padidėjo ir pretenzijų dėl administracijos institucijų poveikio privatiems asmenims, jų teisėms ir interesams skaičius. Administracija turi

įgaliojimus spręsti pavienių asmenų arba jų grupių teisėms ir pareigoms įtakos turinčius klausimus. Todėl netinkamai naudodamasi savaisiais įgaliojimais administracija gali padaryti didelę žalą individams bei visai visuomenei. Šios aplinkybės lemia būtinybę atkreipti dėmesį ne tik į administracinių ginčų ypatybes, bet taip pat nustatyti ir išanalizuoti jų atsiradimo prielaidas bei sprendimo galimybes.

Valstybinių institucijų, taip pat ir administracijos, esmingoji paskirtis – padėti piliečiams tinkamai gyventi, įgyvendinti savo teises bei laisves. Šiai misijai vykdyti administracinėms institucijoms yra suteikiama nemažai galių. **Analizuojant vykdomosios valdžios institucijoms suteiktų teisių pobūdį matyti diskrecijos vyravimas.**

4.2. Socialinės veiklos subjektų diskrecijos esmė ir reikšmė demokratinėje valstybėje

Terminas „diskrecija“ (lot. *discretio*, pranc. *discretion*) „Tarptautinių žodžių žodyne“ apibūdinamas kaip „veiksų laisvė“, „nuožiūra“⁹⁵. Institucijos arba pareigūno diskrecija – tai teisė spręsti kokį nors klausimą, veikti savo nuožiūra. Šioji institucijos arba pareigūno diskrecija turėtų palengvinti ir užtikrinti efektyvų institucijai priskirtų funkcijų įgyvendinimą, o sykiu prisidėti prie žmogaus teisių ir laisvių įgyvendinimo. Tačiau susidaro paradoksali situacija, kai suteiktosios diskrecinės galios tampa grėsmingos pačiam žmogui: veikdamas savo nuožiūra, pareigūnas ar institucija gali „nuklysti“ nuo valstybinėms institucijoms priskirtų bendrųjų tikslų vykdymo ir susitelkęs į specifinius konkrečios institucijos tikslus pažeisti piliečių teises.

Todėl labai svarbu išsiaiškinti, kas gi yra administracinė diskrecija ir kaip ja turi būti naudojamas, kad būtų išvengta žmogaus teisių ir laisvių suvaržymų.

Vienas iš kertinių demokratinės valstybės organizavimo principų yra valdžių padalijimo principas. Todėl analizuojant diskrecijos esmę bei pasireiškimą modernioje valstybėje gali būti atskirai kalbama apie įstatymų leidėjo diskreciją, administracijos (vykdomosios valdžios) diskreciją ir teismų diskreciją.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas ne viename savo nutarimų konstatavo, jog Seimas, turėdamas konstitucinius įgaliojimus leisti

⁹⁵ *Vaitkevičiūtė V.* Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius: Žodynas, 2001. P. 220.

įstatymus, šioje srityje turi diskreciją⁹⁶. Tačiau „net ir turėdamas šią diskreciją, įstatymų leidėjas visais atvejais turi paisyti Konstitucijos reikalavimų, taip pat Konstitucijoje įtvirtintų teisingumo ir teisinės valstybės principų“⁹⁷. Kitaip sakant, galima apibrėžti įstatymų leidėjo veiksmų laisvės ribas.

Kaip ir įstatymų leidžiamoji valdžia, vykdydama savo funkciją, taip ir vykdomoji bei teisminė valdžia turi diskreciją, kitaip sakant, veiksmų laisvę įgyvendinama konkrečiai valdžiai priskirtus uždavinius. Panaikinus diskrecijos teisę būtų labai sudėtinga kalbėti apie kiekvienos iš trijų valdžių savarankiškumą, atskyrimą, kadangi tokiu atveju būtų atimta kiekvienos valdžios galimybė priimti savarankiškus sprendimus. Todėl šiuolaikinėse valstybėse siekiama, jog ne tik įstatymų leidžiamoji valdžia turėtų diskreciją priimdama įstatymus, o teisminė valdžia turėtų diskreciją vykdydama teisingumą, bet ir vykdomoji valdžia turėtų tam tikrą veiksmų laisvę, spręsdama ir įgyvendindama jai pavestus uždavinius.

Lietuvos Respublikos Konstitucija ne tik įtvirtina valdžių padalijimo principą, bet ir riboja valdžios galias⁹⁸. „Valdžių padalijimu į įstatymų leidžiamąją, administracinę ir teisminę tauta pirmiausiai siekė apsisaugoti nuo savo pačios sukurtos valdžios, kad ta valdžia neištrūktų iš tautos kontrolės, nepiktnaudžiautų gautais įgaliojimais ir nevirstų grėsme ją kūrusiojo teisėms“⁹⁹. Todėl analizuojant diskrecijos reikšmę šiuolaikinėse valstybėse taip pat svarbu nustatyti atvejus, kai naudojimasis diskrecijos teise gali sukelti neigiamų padarinių. Būdingiausius netinkamo naudojimosi diskrecijos teise atvejus aptarsime vėliau.

Derėtų pažymėti, jog **valdžių padalijimas nėra absoliutus ir griežtas**: kai kuriais atvejais matyti tam tikras valdžių susiliejimas arba funk-

⁹⁶ Žr. 2002 m. vasario 5 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimą „Dėl Lietuvos Respublikos aukštojo mokslo įstatymo 8 str. 5 d., 9 str. 3 d., 22 str. 3 d., 5 d. 10, 11 ir 12 p., 24 str. 1 d. 1, 2 ir 5 p., 2 ir 7 d., 42 str. 4 d., 60 str., 61 str. 1 d., 62 str. 1 d. ir 65 str. 1 ir 2 d. atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Žin. 2002. Nr. 14–518; 1999 m. gegužės 11 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimą „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto 259 str. atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Žin. 1999. Nr.42–1345.

⁹⁷ 2000 m. gruodžio 6 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos ATPK 40 str. pripažinimo netekusiu galios ir 251 str. pakeitimo įstatymo 1 ir 2 str., Lietuvos Respublikos Administracinių teisės pažeidimų kodekso mokesčių administravimo įstatymo 27 str. 5 d., 50 str. 3 ir 9 d. atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2000. Nr. 105–3318.

⁹⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992. Nr. 33–1014, 5 str.

⁹⁹ *Vaišvila A.* Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. Vilnius: Litimo, 2000. P. 543.

cijų persipynimas, tuomet būtina tiksliau nustatyti, kas ir kodėl gali naudotis diskrecijos teise. Vieną iš tokių galimų situacijų vertėtų aptarti atskirai.

4.3. Legislatyvinė administracijos diskrecija

Demokratinėje valstybėje piliečiai perduoda įstatymų leidimo teisę parlamentui (1 pav.). Tauta pasilieka sau legislatyvinę diskreciją tik išimtiniais atvejais (kai rengiami referendumai vienu ar kitu itin svarbiu visai valstybei klausimu). Pagrindinis teisėkūros subjektas atstovaujamosios demokratijos sąlygomis yra parlamentas. Tačiau parlamentas nėra paskutinė institucija, kuriai yra perduodama legislatyvinė diskrecija. Iš tautos gavęs įgaliojimus leisti įstatymus parlamentas savo ruožtu perduoda dalį savosios diskrecijos vykdomajai valdžiai (administracijai). Nors Lietuvos Respublikos Konstitucijoje numatyta, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybė vykdo įstatymus ir Seimo nutarimus dėl įstatymų įgyvendinimo¹⁰⁰, tačiau įstatymams vykdyti Vyriausybė kuria poįstatyminius teisės aktus, vadinasi, taip pat tampa teisėkūros subjektu. Bet ir tuo dar nesibaigia legislatyvinės diskrecijos perdavimas – Vyriausybė gali perduoti dalį iš parlamento gautos diskrecijos ministerijoms, o šios savo ruožtu taip pat gali perduoti dalį diskrecijos žemesnėms institucijoms ar pareigūnams. Doc. dr. A. Šakočius pagrįstai kelia klausimą, ar ministerijos, įgyvendindamos gautąją diskreciją, tiksliai nustato visuomenės norus, jeigu joms diskrecija suteikiama jau ne tautos išrinktos institucijos – Seimo, o Vyriausybės?¹⁰¹

Lietuvoje matyti tendencija, jog vykdančioji institucija gali gana laisvai pasirinkti įstatymo įgyvendinimo veiklos variantus, nes priimtieji įstatymai yra deklaratyvūs. Tokiais atvejais gana sudėtinga kalbėti apie legislatyvinės administracijos diskrecijos kontrolę.

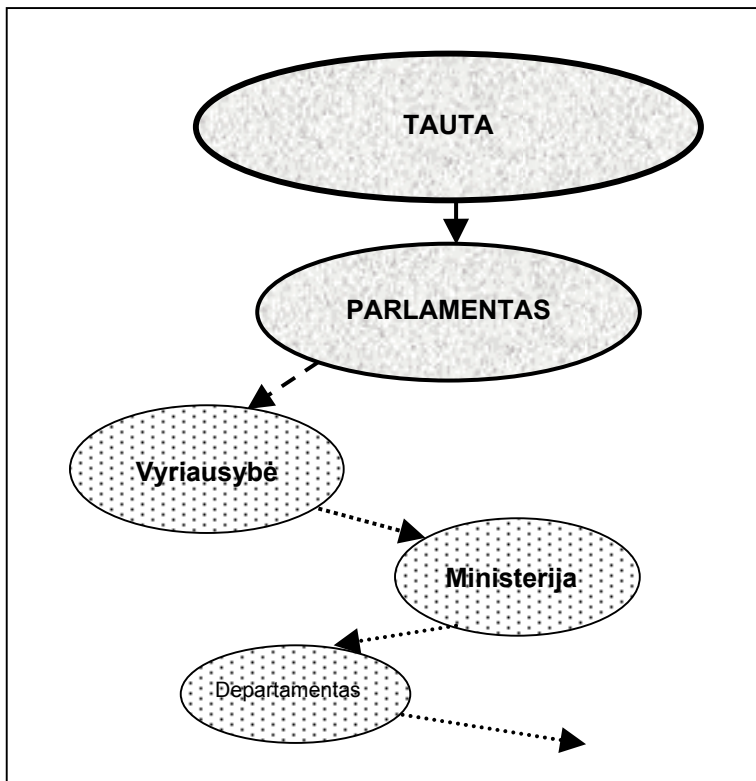
Be to, neretai pasitaiko, jog įstatyme išakmiai nurodoma, jog Vyriausybė turi parengti vieno ar kito įstatymo įgyvendinimo tvarką, tačiau Vyriausybė naudojasi „negatyviaja“ diskrecija, pasireiškiančia neveikimu, kitaip sakant, Seimo pavedimų ignoravimu. Štai keletas tokių atvejų pavyzdžių.

1. 2000 m. liepos 18 d. priimtame Lietuvos Respublikos civiliniame kodekse yra nuostata, numatanti valstybės pareigą išlaikyti vaikus, jeigu

¹⁰⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucija // Žinios. 1992. Nr. 33–1014, 94 str.

¹⁰¹ Šakočius A. Teisinio reguliavimo pagrindai viešajame administravime // Viešasis administravimas: monografija (red. Raipa A.). Kaunas: Technologija, 1999. P. 259.

jų negali išlaikyti tėvai: „1) Valstybė išlaiko nepilnamečius vaikus, ilgiau kaip mėnesį negaunančius išlaikymo iš tėvo (motinos) ar kitų pilnamečių artimųjų giminaičių, turinčių galimybę juos išlaikyti. 2) Valstybės teikiamo išlaikymo dydį, tvarką ir sąlygas nustato Vyriausybė“¹⁰².



1 pav. Legislatyvinės administracijos diskrecijos perdavimo sistema

Lietuvos Respublikos Seimas, priimdamas naująjį Civilinį kodeksą, numatė, jog Vyriausybė minėtąją tvarką ir sąlygas turėtų nustatyti iki 2002 m. sausio 1 d.: „Normos dėl valstybės išlaikymo nustatymo vaikams, kurie ilgiau kaip mėnesį negauna išlaikymo iš tėvo (motinos) ar iš

¹⁰² Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas // Valstybės žinios. 2000. Nr. 74–2262, 3.204 str.

kitų artimųjų giminaičių, turinčių galimybes juos išlaikyti, įsigalioja nuo 2002 m. sausio 1 d.“¹⁰³

Reikia pažymėti, jog Vyriausybė iki šiol ignoruoja šį Seimo pavedimą.

2. Naujajame Civiliniame kodekse nustatyta, kad visi juridiniai asmenys turės būti įregistruoti juridinių asmenų registre, kuris bus laikomas pagrindiniu valstybės registru.

2001 m. birželio 12 d. priimtas Lietuvos Respublikos juridinių asmenų registro įstatymas, pagal kurį Lietuvos Respublikos teisingumo ministerija, kaip juridinių asmenų registro tvarkytoja, nuo juridinių asmenų registro veiklos pradžios perims iš visų registruojančiųjų institucijų duomenis bei dokumentus ir tvarkys juridinių asmenų registrą. Nustatyta, kad juridinių asmenų registro steigėja yra Lietuvos Respublikos Vyriausybė. Pagal Lietuvos Respublikos civilinio kodekso įgyvendinimo įstatymo 50 str. 2 p. Lietuvos Respublikos Vyriausybė buvo įpareigota patvirtinti juridinių asmenų registro nuostatus, o pagal šio įstatymo 50 str. 6 p. juridinių asmenų registras turėjo būti įsteigtas iki 2002 m. sausio 1 d. Tačiau įstatymo nuostata kol kas neįgyvendinta ir juridinių asmenų registrą įsteigti vėluojama.

Panašių pavyzdžių būtų galima išvardyti iš daugiau. Jie rodo, jog Vyriausybė nevengia pasinaudoti „negatyviaja“ diskrecija arba, kitaip sakant, savo nuožiūra – neveikti, net jeigu Seimas ir įpareigojo veikti. Nėra aiškaus mechanizmo, kas ir kaip tokiu atveju galėtų kontroliuoti legislatyvinę administracijos diskreciją. Galima prieiti išvadą, jog legislatyvinę administracijos diskrecija apskritai nėra kontroliuojama, išskyrus specifinę kontrolę tais atvejais, kai tai gali atlikti Konstitucinis Teismas, turintis įgaliojimus paskelbti prieštaraujančiais Konstitucijai ir dėl to negalimus taikyti tiek įstatymų leidžiamosios, tiek vykdomosios valdžios aktus, taip pat administraciniai teismai, turintis įstatymu jiems nustatytą galią vykdomosios valdžios institucijų aktus pripažinti prieštaraujančiais įstatymams.

Vyriausybė pagal Konstituciją vykdo pareigas, kurias jai paveda įstatymai, ir už savo veiklą atsako Seimui, tačiau būtų galima abejoti, ar tokia kontrolė yra efektyvi, nes galima aptikti daugybę pavyzdžių, iliustruojančių, jog Vyriausybė laiku nepriima įstatyme numatytų taisyklių, nepatvirtina kokios nors tvarkos ir pan.

¹⁰³ Lietuvos Respublikos civilinio kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymas // Valstybės žinios. 2000. Nr. 74–2262, 27 str.

4.4. Administracinės diskrecijos samprata

Iki šiol buvo kalbėta apie specifinius atvejus, kai administracijai perduodama legislatyvinė diskrecija. Vertėtų išsiaiškinti, kuo gi skiriasi legislatyvinė administracijos diskrecija nuo administracinės diskrecijos. Administracinė diskrecija skiriasi nuo legislatyvinės administracijos diskrecijos tuo, kad pirmuoju atveju administracija naudojami veiksmai laisve, vykdydama savo, kaip vykdomosios valdžios, funkcijas, tuo tarpu antruoju atveju administracija vykdo kvazilegislatyvinės funkcijas, ir toms funkcijoms vykdyti jai suteikiama legislatyvinė diskrecija.

Peteris M. Shuckas įstatymą vaizdingai lygina su skeletu, o administracinę diskreciją – pareigūno laisvę pasirinkti vieną iš daugelio galimų sprendimų variantų neperžengiant nustatytų ribų – muskulatūra¹⁰⁴. Jis teigia, jog diskrecijos teisė atgaivina viešojo administravimo institucijas, suteikia joms energijos, mobilumo ir galimybę keistis.

Administracinės institucijos įgyvendina savo funkcijas ir veikia neperžengdamos joms suteiktų įgaliojimų ribų, tačiau neretai administracinių procedūrų aktai ar teisės aktai, suteikiantys konkrečius įgaliojimus viešojo administravimo pareigūnams, nustato tik minimalius standartus ir reikalavimus, kurių privalo laikytis administracija. Šie teisės aktai dažnai suformuluoti nelabai konkrečiai, todėl viešojo administravimo institucijos tarsi užpildo susidariusias procedūrinės ir materialinės spragas, neperžengdamos įstatymų nustatytų ribų. Tokia veiksmai laisvė ir vadinama administracine institucijos diskrecija. „Diskrecinė valdžia arba diskrecinė galia – tai valstybės institucijoms ir jų tarnautojams suteikta teisė tam tikrose situacijose savo nuožiūra veikti arba susilaikyti nuo tam tikrų veiksmų“¹⁰⁵.

Pasak D. J. Galligano, diskrecinė valdžia dažnai apibūdinama kaip viešojo administravimo institucijos galimybė rinktis iš alternatyvių veikimo būdų¹⁰⁶. Galima teigti, jog turėti diskreciją plačiausia prasme reiškia turėti tam tikrą autonomijos sferą, kurioje galima savo nuožiūra priimti sprendimus. Mokslininkai diskrecinį valdymą laiko dabarties

¹⁰⁴ *Shuck P. M.* Foundations of Administrative Law. New York: Oxford University Press, 1994. P. 155.

¹⁰⁵ Black's Law Dictionary / Ed. in chief Gardner B. A. 7th edition. St. Paul, Minn, 1999. P. 479.

¹⁰⁶ *Galligan D. J.* Discretionary Powers. Oxford: Clarendon Press, 1996. P. 7.

viešojo valdymo skiriamuoju bruožu, turinčiu tiek privalumų, tiek trūkumų¹⁰⁷.

Kai kurie autoriai išskiria tokius administracinės diskrecijos teisės privalumus. Jos lankstumas leidžia apsvarstyti bei atsižvelgti į kiekvieno konkretaus atvejo esminius klausimus ir taip priimti teisingą, racionalų ir pagrįstą sprendimą. Kitas esminis privalumas pasireiškia tuo, jog naudodamasi diskrecijos teise administracija turėtų vadovautis ne tiek „įstatymo raide“, kiek „teisės dvasia“¹⁰⁸.

Kita vertus, diskrecijos teisė padaro piliečius tam tikra prasme priklausomus nuo valdininkų „malonės“, ypač jei pastarieji nėra įpareigoti pateikti motyvacijos, kodėl diskrecijos teise buvo naudotasi vienu ar kitu būdu. Be to, diskrecijos teisę gana sudėtinga suderinti su tokių svarbių principų kaip patikimumas ir nuspėjamumas įgyvendinimu, mat „diskrecija atveria kelią nenuosekliams ir prieštaringsiems sprendimams“¹⁰⁹.

A. J. Sucharevas teigia, jog diskrecinės valdžios praktika parodo buržuazinių valstybių demokratijos ir teisėtumo krizę. Administracinė diskrecija, pasak A. J. Sucharevo, pagrįsta tikslingumo viršenybe prieš teisėtumą ir leidžia tam tikromis aplinkybėmis siekti iškelto tikslo bet kokiomis priemonėmis¹¹⁰.

Manome, kad tokia administracinės diskrecijos kritika neturi pagrindo, kadangi iš tikrųjų diskrecija gali būti naudojama tik tiems tikslams, kuriems buvo suteikta konkrečiai administracinei institucijai, ir tik taip, kaip reikalauja įstatymai bei teisės principai.

4.5. Administracinė diskrecija versus administracinė savivalė

Tarp administracijos savivaliavimo ir tarp administracijos naudojami diskrecinėmis galiomis egzistuoja esminis skirtumas. Savivaliavimo ribos nėra nustatytos. Savivalė apibūdinama kaip „nesiskaitymas su įstatymais ir taisyklėmis“¹¹¹. Tuo tarpu diskrecijos esmė yra ta, kad

¹⁰⁷ *Cane P.* An Introduction to Administrative Law. 3rd edition. New York: Oxford: Clarendon Press, 1996. P. 135.

¹⁰⁸ Ten pat.

¹⁰⁹ Ten pat.

¹¹⁰ Юридический энциклопедический словарь // Гл. редактор Сухарев А. Ю. Москва: Советская энциклопедия, 1984. С. 85.

¹¹¹ Dabartinis Lietuvių kalbos žodynas / Red. St. Keinys. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas, 2000. P. 680.

veiksmų laisvė nėra absoliuti, niekieno nevaržoma. Veiksmų laisvė ne-reiškia įstatymų ar bendrųjų principų nepaisymo, todėl naudojimąsi ja galima kontroliuoti, siekiant užtikrinti, kad diskrecija būtų naudojama tinkamai.

Viešojo administravimo institucijos, jų pareigūnai naudojami diskre-cija dėl daugelio priežasčių. Administracija, kaip viena iš valstybės val-džių, turi vykdyti savo funkcijas, visų pirma pasireiškiančias savaran-kiškų sprendimų priėmimu. „Savarankiški sprendimai yra galimi ten, kur, neperžengiant įstatymo numatytos ribos, priimančiam sprendimą yra suteikiama šiek tiek pasirinkimo laisvės. <...> administracinė dis-krecija yra būtina, nes įstatymų leidėjas negali numatyti visų aplinkybių, galinčių ateityje susiklostyti įvairiose viešojo administravimo srityse“¹¹².

Teismai plėtoja administracinės diskrecijos doktriną, ji įtvirtina įvai-rius principus, lemiančius naudojimosi diskrecija normas. Vienas iš pa-grindinių viską apimančių principų yra **teisės viešpatavimas** (*the Rule of Law*), iš kurio kyla ir kiti svarbūs administracinės teisės principai, tokie kaip teisėtumas, proporcingumas, viešumas, skaidrumas, atskaitingu-mas, sąžiningumas ir kt.¹¹³

Taigi administracija, naudodamasi suteiktomis diskrecinėmis galio-mis, negali elgtis savavališkai: visi administracijos veiksmai, priimami sprendimai negali pažeisti įstatymo bei minėtųjų administracinės teisės principų.

4.6. Piktnaudžiavimas diskrecijos teise: *ultra vires* doktrina

Pasaulyje matyti administracinės diskrecijos didėjimo tendencija¹¹⁴. Manoma, jog diskrecijos plėtimasis yra tiesiogiai susijęs su valstybės re-guliavimo stiprėjimu bei su viešojo administravimo efektyvumo siekiu. Tačiau iš karto derėtų pareikšti, jog šis efektyvumo siekis neretai yra iš-keliamas tarsi pagrindinis administracijos tikslas, ir žmogaus teisės bei jų įgyvendinimas paliekami antrame plane.

Naudojantis diskrecijos teise atsiranda tam tikrų pavojų. Anot prof. M. Riomerio, valdantieji gali pagal savo kompetenciją naudotis tam tikra, siauresne arba platesne, diskrecine galia, formaliai leidžiančia

¹¹² Cardona F., Synnerström S. Administrative Law Principles and Civil Service Stan-dards. <http://www1.oecd.org/puma/sigmaweb/acts/civilservice/civil1.htm>

¹¹³ Plačiau apie administracinės teisės principus žr. Usher J. A. Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai. Vilnius: Naujoji Rosma, 2001.

¹¹⁴ Unger N. Law in Modern Society. New York, 1976. P. 56.

laisvai veikti neperžengiant nustatytų ribų arba pasinaudojant įstatymų spragomis. Kaip tik ši galia sudaro palankiausias sąlygas valdantiejiems veikti savais sumetimais¹¹⁵.

Todėl kiekviena valstybė siekia sukurti tam tikrą naudojimosi diskrecija kontrolės mechanizmą ir jo vertinimo kriterijus. Tradiciškai teisinės administracijos veiksų kontrolės funkciją vykdo teismai. Precedentinės teisės šalyse jie išplėtojo vadinamąją *ultra vires* doktriną, ji reiškia, kad viešojo administravimo subjektas negali veikti viršydamas savo įgaliojimų.

Ultra vires (lot. „virš jėgų“) yra skirstoma į tris rūšis:

- 1) esminė *ultra vires* (*substantive ultra vires*);
- 2) procedūrinė *ultra vires* (*procedural ultra vires*);
- 3) piktnaudžiavimas įgaliojimais (*abuse of power*)¹¹⁶.

Pirmuoju atveju kalbama apie turinio klaidą – t. y. administracinė institucija turi tam tikrą veiklos sritį, numatytą įstatyme, ir priima sprendimą, susijusį su klausimu, nepatenkančiu į minėtos administracinės institucijos veiklos sritį. Kitaip sakant, tokio klausimo sprendimas nėra administracinės institucijos kompetencija.

Antruoju atveju kalbama apie tam tikrą procedūrinę, kitaip sakant, veiksmo klaidą. Paprastai įstatymas numato, kaip vienoks ar kitoks administracijos sprendimas turi būti priimamas (pvz., viešas svarstymas, subjektų, kurių teisės ir pareigas paveiks administracijos sprendimas, nuomonių išklausymas ir pan.).

Trečiuoju atveju kalbama apie dar sudėtingesnę situaciją, kai nėra pažeidžiamos procedūros, konkretus sprendžiamas klausimas priklauso institucijos veiklos sričiai, tačiau administracija vis tiek gali piktnaudžiauti įgaliojimais. Kitaip sakant, administracijos tarnautojas veikia pagal savo kompetenciją ir laikosi nustatytų procedūrų, tačiau priima nepagrįstą, neteisingą sprendimą. Taip gali atsitikti dėl to, kad pareigūnas nesugebėjo įvertinti konkrečiu atveju svarbių aplinkybių arba vadovavosi savanaudiškais motyvais, elgėsi nesąžiningai, piktavališkai ir t. t.¹¹⁷

¹¹⁵ Riomeris M. Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose. Vilnius: Pozicija, 1994. P. 21.

¹¹⁶ Stott D., Felix A. Principles of Administrative Law. London: Cavendish Publishing Limited, 1997. P. 81–118.

¹¹⁷ Plačiau apie *ultra vires* žr. Elliot M. The Ultra Vires Doctrine in a Constitutional Setting: Still the Central Principle of Administrative Law // Cambridge Law Journal, 1999. Vol. 58; Craig P. Ultra Vires and the Foundations of Judicial Review // Cambridge Law Journal, 1998. Vol. 57; Forsyth Ch. Of Fig Leaves and Fairy Tales: the Ultra Vires Doctrine. The Sovereignty of Parliament and Judicial Review // Cambridge Law Journal. 1995. Vol. 54.

Precedentinės teisės sistemos teismai išplėtojo principus, kurie yra tarsi kriterijai, nurodantys, kaip derėtų naudotis diskrecijos teise, leidžiantys nustatyti, ar buvo piktnaudžiaujama įgaliojimais konkrečiu atveju. Svarbiausi yra protingumo ir logiškumo principai. Teismas jais remiasi ir mėgina atsakyti į tokius klausimus:

- 1) Ar tokį sprendimą priimtų protingas, racionaliai mąstantis žmogus?
- 2) Ar sprendimas priimtas pagrįstai, t. y. atsižvelgus ir tinkamai įvertinus svarbias aplinkybes?

Siekiant tinkamai naudotis diskrecijos teise pirmiausia tenka išsiaiškinti, ar parlamentas įstatymu suteikė administracinei institucijai diskreciją. Be to, svarbu išsiaiškinti ir intenciją, kitaip sakant, kokiam tikslui siekti suteikiama administracinė diskrecija. Taigi tokiu atveju tenka teleologiškai interpretuoti įstatymą. Preziumuojama, jog įstatymų leidėjas, teisės akte įtvirtindamas administracinės institucijos diskreciją, nesiekia įtvirtinti, įteisinti piktnaudžiavimo suteiktais įgaliojimais. Paprastai tie įgaliojimai suteikiami valstybei svarbiems uždaviniams įgyvendinti.

Apie naudojimosi administracijos diskrecijos teise kontrolės galimybės plačiau bus kalbama 3 skyriuje (palyginsime administracinio teismo ir Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių turimus įgaliojimus diskreiciniamis sprendimams tikrinti).

5. Administracinių ginčų genezė

Administraciniai ginčai kyla tuomet, kai netinkamai reguliuojami administraciniai teisiniai santykiai. Tais atvejais, kai administracinis teisinis reguliavimas yra nesuderintas su pagrindinių žmogaus teisių apsauga arba netgi tiesiogiai siekia apriboti žmogaus teises ir laisves, tarp piliečių ir valstybės neišvengiamai kyla konfliktų. Tuomet, kai viešasis interesas fetišizuojamas, nesigilinama į jo esmę ir nesiekiamas kiekvieno konkrečiu atveju racionaliai pagrįsti žmonių elgesio vienoje ar kitoje veiklos srityje administracinio teisinio reguliavimo, nuolatos kyla teisinių konfliktų. Netinkamas administracinis teisinis reguliavimas kelia rimtą grėsmę žmogaus teisių ir laisvių įgyvendinimui ir apsaugai. Tačiau dėl administracinio teisinio reguliavimo spragų taip pat susidaro prielaidos, jog bus pažeistos žmogaus teisės. Lietuvoje itin dažni atvejai, kai įstatymai, galintys apsaugoti vienokias ar kitokias piliečių teises, neturi

poveikio, nes Vyriausybė ar kitos įgaliotosios institucijos nesukuria įstatymo įgyvendinimo mechanizmo.

Net jeigu vienos ar kitos visuomeninio gyvenimo srities administracinis teisinis reguliavimas yra pagrįstas, skirtas viešojo intereso apsaugai, atsižvelgia į žmogaus teisių bei laisvių įgyvendinimo reikalavimus, visgi gali pasitaikyti, jog įgaliotosios valstybės institucijos blogai įgyvendins teisės normų reikalavimus ir taip pažeis asmens teises. Pažymėtina, kad žmogaus teisių samprata plečiasi ir apima ne tik fizinių, bet ir juridinių asmenų teises. Štai Europos pagrindinių žmogaus teisių ir laisvių konvencija kaip kai kurių žmogaus teisių subjektus pripažįsta ir juridinius asmenis¹¹⁸.

Administracija, turėdama įgaliojimus priimti įvairaus pobūdžio sprendimus (pvz., išduoti licenciją užsiimti licencijuojama veikla arba atsisakyti ją išduoti, o kai kuriais atvejais ir panaikinti licenciją) gali turėti įtakos tiek fizinių, tiek juridinių asmenų teisėms ir pareigoms. Netinkamai naudodamasi savaisiais įgaliojimais, priimdama nepagrįstus, neteisingus ir neteisėtus sprendimus, administracija gali padaryti didelę žalą asmenų teisėms. Dėl šių priežasčių visame pasaulyje ypač daug dėmesio skiriama viešajam administravimui tobulinti, administracijos veiksų teisėtumo kontrolei, individų teisinėms garantijoms stiprinti bei administracinių ginčų sprendimo teisiniams mechanizmams kurti ir plėtoti.

Galima priėti išvadą, jog administracinių ginčų atsiradimą nulemia:

- 1) **Administracinio teisinio reguliavimo disfunkcijos**, atsirandančios tada, kai administracinis teisinis reguliavimas neatlieka savo paskirties – t. y. neužtikrina viešojo intereso apsaugos. Apibrėžiant viešąjį interesą susiduriama su epistemologinėmis ir ontologinėmis kliūtimis bei ydinga praktika viešąjį interesą fetišizuoti ir traktuoti atsietai nuo žmogaus teisių, pamirštant asmens pirmenybę valstybės atžvilgiu.
- 2) Administraciniai ginčai kyla **dėl netinkamo administracinio teisinio reguliavimo taikymo**, kitaip sakant, teisiniai konfliktai tarp asmens ir valstybės atsiranda tais atvejais, kai administravimo veikloje padaroma *ultra vires* pažeidimų.

¹¹⁸ Žr. Gomien D., Harris D., Zwaak L. Law and Practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter. Council of Europe Publishing, 1998. P. 406.

II SKYRIUS.

KVAZITEISMAI ADMINISTRACINĖS JUSTICIJOS SISTEMOJE

Administracinė justicija skirta konfliktams, kilusiems tarp piliečių ir administracijos, spręsti, o sykiu administracijos veiksmų teisėtumui patikrinti. Administracinių ginčų specifika ir administracijos veiksmų kontrolės poreikis lemia administracinės justicijos sistemų ypatybes ir raidą. Pasaulyje iki šiol nėra vienodos administracinės justicijos sistemos, daugelyje valstybių administracinių ginčų nagrinėjimo ir administracijos veiksmų teisėtumo kontrolės sistemos yra šiek tiek skirtingos netgi tuo atveju, jeigu šalyse veikia specializuoti administracinės justicijos organai – administraciniai teismai.

1. Administracinės justicijos samprata

Terminas „justicija“ (lot. *justitia*) traktuojamas kaip teisingumas bei teisėtumas. Administracinė justicija – specialių teismo organų arba kitų institucijų, kontroliuojančių vykdomosios valdžios veiksmų ir sprendimų teisėtumą, nagrinėjant piliečių arba organizacijų skundus dėl jų teisių ir teisėtų interesų pažeidimų, sistema¹¹⁹. Pagrindinis administracinės justicijos tikslas – reguliuoti konfliktus tarp piliečių ir valstybinio valdymo institucijų¹²⁰.

Administracinė justicija, kaip būtinas teisinės valstybės elementas ir kaip ypatinga specialių teisminių organų bei kitų institucijų, kontroliuojančių vykdomosios valdžios veiksmų ir sprendimų teisėtumą, sistema, nusistovėjo XIX a. 2 pusėje¹²¹. Kadangi teisinėje valstybėje tarp pagrindinių teisės principų yra skelbiama subjektinių teisių ir laisvių garantija, teigianti kad asmens teisės ginamos nuo administracinės val-

¹¹⁹ Административное право: Словарь-справочник. Москва, 2000. С. 9.

¹²⁰ Права человека / Ред. Лукашева Е. А. Москва: Норма, 2001. С. 442.

¹²¹ Юридический энциклопедический словарь / Гл. редактор Сухарев А. Ю. Москва: Советская энциклопедия, 1984. С. 16.

džios, tad administracinės justicijos funkcija yra neatsiejama nuo teisinės valstybės esmės.

Analizuojant administracinės justicijos sąvoką, galima išskirti tris esminius aspektus: 1) administracinės justicijos sąvoka nurodo nagrinėjamų ginčų pobūdį, t. y. nustato, kad nagrinėjami ginčai yra kilę iš viešosios teisės reguliuojamų teisinių santykių ir skiriasi nuo privačių ginčų; 2) nagrinėjami ginčai kilę tarp piliečių ir vykdomosios valdžios institucijų ar pareigūnų; 3) nagrinėjant ginčą turi būti sprendžiamas ir vykdomosios valdžios veiklos teisėtumo klausimas.

Taigi apibendrintai galima teigti, jog administracinės justicijos paskirtis – ginti žmogaus teises nuo netinkamų administracijos veiksmų bei atlikti administracijos veiksmų teisėtumo kontrolę.

Administracinės justicijos samprata daugelyje šalių panaši, tačiau kai kuriose šalyse ji įgyvendinama skirtingai: tose valstybėse, kuriose administracinę justiciją įgyvendina bendrosios kompetencijos teismai, paprastai nagrinėjant administracinius ginčus yra taikomos bendrosios civilinio proceso teisės normos, o ne specialūs teisės aktai, reglamentuojantys administracinį procesą.

Administracinės justicijos sistemos įvairiose valstybėse turi ir panašumų, ir skirtumų. Kai kuriose valstybėse administracinės justicijos funkcijos įgyvendinamos bendrosios jurisdikcijos teismuose, pavyzdžiui, JAV, Didžiojoje Britanijoje ir kt. Kitose valstybėse šios funkcijos įgyvendinamos specializuotuose administraciniuose teismuose, pavyzdžiui, Prancūzijoje, Vokietijoje, Šveicarijoje, Lietuvoje ir kt. Be to, daugelyje valstybių **administracinės justicijos funkcijos yra įgyvendinamos ne tik teismuose, bet ir kvaziteismuose**. Administracinių ginčų nagrinėjimas tokiose institucijose paprastai vadinamas kvaziteisiniu, kadangi įgyvendinant administracinę justiciją kvaziteismuose yra laikomasi panašios procedūros kaip ir administraciniuose teismuose ir yra užtikrinami pagrindiniai teismo proceso principai, t. y. teisėtumo, teisės būti išklausytam principas ir pan. Tose valstybėse, kuriose administracijos veiksmų teisėtumą kontroliuoja bendrieji teismai, egzistuoja didelė administracinę justiciją vykdančių institucijų įvairovė. Pavyzdžiui, Didžiojoje Britanijoje yra sukurta sistema administracinių tribunolų, nagrinėjančių labai specifinius ginčus, susijusius su nedarbingumo ar bedarbio pašalpų, senatvės pensijų mokėjimu, neteisėtu atleidimu iš darbo, mokesčiais, švietimu, imigracija ir t. t. Kai kurie autoriai tribunolus laiko sudedamąja teismų sistemos dalimi, tačiau šią nuomonę galima kvestionuoti ir teigti, jog tribunolai yra kvaziteismai – t. y. pusiau

teisminiai organai. Apie kvaziteismų atliekamas funkcijas ir veiklos principus vėliau kalbėsime detaliau.

2. Administracinės justicijos sistemų įvairovė

Šiame skyrelyje aptarsime kontinentinės ir anglosaksų teisinių sistemų administracinės justicijos charakteristiką. Kad aiškiau suvoktume administracinės justicijos esmę, ypatybes, pamėginsime išanalizuoti Prancūzijos, Vokietijos ir Didžiosios Britanijos bei Jungtinių Amerikos Valstijų patirtį organizuojant institucinę administracinių ginčų sprendimo sistemą. Nuo Prancūzijos pradėsime neatsitiktinai – ši šalis laikoma administracinės teisės tėvyne, taip pat administracinės justicijos pradininke.

2.1. Prancūzijos administracinės justicijos sistema

Teigiama, jog Prancūzijos administracinės justicijos instituto ištakos siekia viduramžius. Jau nuo XIII a. Prancūzijos karaliai įprato kreiptis į teisininkus, vadinamąją Karaliaus Tarybą, prašydami patarimo viešojo administravimo klausimais. Šiais karališkojo teisingumo laikais Karaliaus Taryba taip pat padėdavo suverenui spręsti iškilusias bylas. Šios dvi funkcijos išliko ir po revoliucijos, nes 1799 m. Napoleonas jas įtvirtino valstybės Konstitucijoje¹²². Taip Karaliaus Tarybą pakeitė Valstybės Taryba (*Council d'Etat*), kuri vėliau išaugo į centrinį vyriausybės administracijos organą. Kalbant apie teisminę Valstybės Tarybos funkciją, reikia pažymėti, jog iki 1872 m. Valstybės Taryba teoriškai tik konsultuodavo atitinkamą ministrą, įpareigotą spręsti su jo administracija susijusias bylas. Šis darbas buvo patikėtas administracijos viršininkui, t. y. ministrui, kuris privalėjo konsultuotis su Valstybės Taryba. Pažymėtina, jog nors Valstybės Tarybos sprendimai nebuvo administracijai privalomi, tačiau ministras beveik visada atsižvelgdavo į pateiktąsias rekomendacijas, o nuo 1872 m. ši ministro teisė spręsti su jo administracija susijusias bylas buvo panaikinta. Tais pačiais metais Valstybės Taryba tapo nepriklausomu aukščiausiuoju administraciniu teismu.

¹²² *Brown L. N., Bell J. S. French Administrative Law. 4th edition. New York: Oxford: Clarendon Press, 1993. P. 42.*

Prancūziškoji administracinės justicijos doktrina pripažįstama klasišine: ji pagrįsta valdžių padalijimo principu, nulėmusiu požiūri, kad bendrieji teismai, būdami nepriklausomi ir savo veikloje nesusiję su administracija, negali kištis į vykdomosios valdžios veiklą. Vadinasi, iš bendrųjų teismų jurisdikcijos turi būti pašalinta administracijos veiklos vertinimo funkcija, o minėtajai funkcijai įgyvendinti teko sukurti specialias institucijas pačioje administracijoje.

Galima teigti, jog valdžių padalijimas buvo interpretuojamas kaip reikalavimas, kad administraciniai teismai peržengtų teismų sistemos ribas¹²³.

Pirmoji savarankiška administracinės justicijos institucija buvo Valstybės Taryba (*Council d'Etat*), ji ilgą laiką (nuo 1799 m.) buvo pirmosios ir paskutinės instancijos teismas. Vėliau, didėjant bylų skaičiui, 1953 m. buvo įkurti administraciniai tribunolai (*tribunaux administratifs*), kurie sprendė bylas kaip pirmoji instancija, o dar vėliau, 1987 m., buvo įsteigti apeliaciniai administraciniai teismai (*cours administratives d'appel*)¹²⁴. Šiuo metu veikia 36 administraciniai tribunolai (*tribunaux administratifs*), o teisėjų korpusą sudaro administracijoje dirbę teisininkai. Kiekvienas teismas susideda iš pirmininko ir trijų arba keturių teisėjų.

Už administracinius tribunolus aukštesni apeliaciniai administraciniai teismai. 1987 m. buvo įsteigti 6 apeliaciniai administraciniai teismai, apeliacine tvarka nagrinėjantys administracinių tribunolų priimtus sprendimus.

Reikia pažymėti, jog kai kurių mokslininkų nuomone, Prancūzijos Valstybės Taryba (*Council d'Etat*), apeliaciniai administraciniai teismai (*cours administratives d'appel*) ir administraciniai tribunolai (*tribunaux administratifs*) priklauso ne teisminei, bet veikiau vykdomajai valdžiai¹²⁵ ir yra integrali valstybės biurokratijos dalis¹²⁶. Ši nuomonė grindžiama tuo, jog Valstybės Taryba buvo sukurta kaip centrinis vyriausybės administracinis organas, kurios vadovas yra ministras pirmininkas,

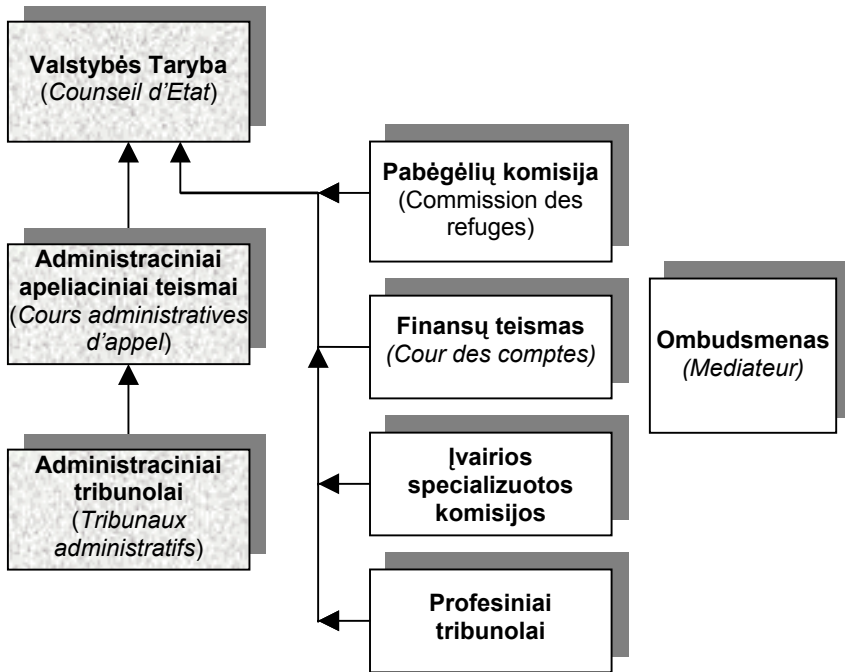
¹²³ Glendon M. A., Gordon M. W., Osakwe C. Vakarų teisės tradicijos. Vilnius: Pradai, 1993. P. 63.

¹²⁴ Bell J., Boyron S., Whittaker S. Principles of French Law. Oxford University Press, 1998. P. 41.

¹²⁵ Glendon M. A., Gordon M. W., Osakwe C. Vakarų teisės tradicijos. Vilnius: Pradai, 1993. P. 60.

¹²⁶ Radamaker D. The Courts in France, The Political Role of Law Courts in Modern Democracies / Ed. by Waltman J. L., Holland K. M. New York: St.Martin's Press, 1988. P. 144.

o jo pavaduotojas – teisingumo ministras. Šiuolaikinę Valstybės Tarybą Prancūzijoje sudaro profesionalūs valstybės administracijos žinovai, kurių pasirengimas ir išsilavinimas skiriasi nuo paprastų teisėjų. Ginčų sprendimo funkciją atlieka specialus Valstybės Tarybos padalinys, atribotas nuo administracinių funkcijų.



2 pav. Prancūzijos administracinės justicijos sistema

Valstybės Taryba susideda iš 5 skyrių: keturių konsultacinių ir vieno ginčų (teismo). Konsultaciniams priklauso Visuomeninių darbų, Vidaus reikalų, Finansų ir Socialinis skyriai. Jie prižiūri atitinkamas gretimų ministerijų grupes. Konsultaciniai skyriai rengia ir svarsto įstatymų projektus, atlieka tyrimus bei rengia ataskaitas valdymo klausimais. Skyrių pirmininkus iš valstybės patarėjų – Tarybos narių skiria Ministrų Taryba.

Formaliai Valstybės Tarybos nariai yra ne teismo pareigūnai, o valstybės tarnautojai. Viena vertus, jie yra nepriklausomi, kita vertus,

jie gali būti pakeičiami. Jų pareigos paaukštinamos ne vadovybės pasirinkimu, bet priklauso nuo stažo. Tai garantuoja, kad jų atžvilgiu nepasireikš subjektyvumas ar savivaliavimas. Pagal nusistovėjusią tradiciją drausminės priemonės Tarybos nariams nėra taikomos. Valstybės Tarybai būdingi jos narių laikini arba pastovūs tarnybiniai siuntimai. Kartais iki vienos trečiosios Tarybos sudėties narių dirba parlamente, ministerijose, viešosiose įstaigose ir įmonėse, konkursinėse komisijose ir netgi ambasadose. Tokia narių darbo aplinkos kaita sudaro galimybę Tarybai neatitrūkti nuo praktikos.

Valstybės Taryba, kaip aukščiausias administracinis teismas, yra pirma ir paskutinė instancija, priimanti sprendimus tik išimtiniais atvejais, ypač svarbiose bylose: nagrinėjant skundus dėl vyriausybės ir ministrų aktų, ginčus dėl aukštą vietą užimančių vyriausybės paskirtų tarnautojų ir kariškių statuso, sprendžiant kitas nepaprastąsias ir ypač sunkias bylas. Visa tai nagrinėjama ginčų skyriuje, susidedančiame iš dešimties poskyrių: trijų finansinių ir septynių bendrųjų. Dauguma bylų sprendžiamos poskyrių posėdžiuose arba bendruose dviejų poskyrių posėdžiuose. Nagrinėjant bylas būtinai dalyvauja vyriausybės komisari, kuriuos skiria vyriausybė ir kurie taryboje sudaro prokurorinės priežiūros poskyrį. Komisaras – savarankiška figūra. Jis turi būti savarankiškas ir nešališkas, išdėstyti byloje savo asmeninę nuomonę. Komisaras tiesiogiai nedalyvauja priimant sprendimą, tačiau jo nuomonė byloje paskelbiama visuomenei. Tarybos narių nuomonės neskelbiamos.

Teisminė byla Valstybės Taryboje pračina pro keletą filtrų ir tai užtikrina gana aukštą teisingumo kokybę. Byla nagrinėjama ne tik teisės normų taikymo teisingumo požiūriu, bet ir iš esmės, įvertinant visus surinktus įrodymus, visus nustatytus faktus, t. y. sprendžiami ir teisės, ir fakto klausimai.

Be išvardytųjų administracinius ginčus sprendžiančių institucijų, Prancūzijoje egzistuoja nemažai įvairių komisijų, kurių pagrindinė funkcija – spręsti ginčus dėl netinkamų administracijos veiksmų. Šių komisijų sprendimus galima skųsti administraciniams teismams. Reikšmingiausia iš tokio pobūdžio institucijų yra Pabėgėlių komisija (*Commission des refugies*). Ji sprendžia skundus dėl prieglobsčio suteikimo ir gauna labai daug skundų¹²⁷. Šios komisijos sprendimai apeliacine tvarka skundžiami Valstybės Tarybai.

¹²⁷ Pavyzdžiui, 1996 m. *Commission des refugies* gavo 16 673 skundus (*Bell J., Boyron S., Whittaker S. Principles of French Law. Oxford University Press, 1998. P. 42*).

Kita ne mažiau svarbi ir turinti ilgąmetes veiklos tradicijas institucija yra Finansų teismas (*Cour des Comptes*). Ši institucija vykdo valstybės piniginių išteklių naudojimo kontrolę. Finansų teismo veikla pasižymi tuo, jog jis tikrina ne tik valstybės institucijų veiklos teisėtumą, bet ir finansinių išteklių panaudojimo tikslingumą, racionalumą. Panašioje srityje veikia ir Biudžeto ir finansų disciplinos teismas (*Cour de discipline budgetaire et financiere*), kuris ištyręs bylą gali paskirti pinigines baudas pareigūnams, netinkamai naudojuosiems valstybės piniginius išteklius ir padariusiems biudžetui žalos¹²⁸.

Socialinės apsaugos srityje kilusius ginčus sprendžia Centrinė socialinės pagalbos komisija (*Commission centrale d'Aide Sociale*), Aukštesnysis socialinės pagalbos skyrius prie Tarybos (*Section permanente du Conseil superieur d'Aide Sociale*) ir kitos komisijos, nagrinėjančios skundus dėl socialinių išmokų, ligoninių ir pan.

Prancūzija pasižymi tuo, jog šioje valstybėje egzistuoja daugybė tam tikrų profesijų disciplinų institucijų, kartais vadinamų profesiniais tribunolais (advokatų, gydytojų, dantistų, architektų, auditorių ir t. t.). Kadangi viešąsias paslaugas teikia vis daugiau įvairių profesijų atstovų, jų veiklos kontrolė priskiriama viešosios teisės sričiai. Šių profesinių tribunolų sprendimai skundžiami Valstybės Tarybai.

Be įvairiausių komisijų, Prancūzijoje egzistuoja dar viena administracinė justicijos sistema papildanti institucija – tarpininkas (*Mediateur*). Ji buvo įkurta 1973 m. sekant Skandinavijos šalių pavyzdžiu ir daugelyje Vakarų Europos šalių paplitusia praktika – ombudsmeno vykdoma administracijos kontrole. Prancūzijos *Mediateur* šiek tiek skiriasi nuo švediškojo savo prototipo, nes jis kilus konfliktui turi būti tarsi tarpininkas tarp piliečio ir administracijos. Atlikdamas savo tyrimą *Mediateur* turi teisę kreiptis pagalbos į Valstybės Tarybą arba kitas administracijos institucijas, tačiau jo priimti sprendimai, skirtingai nei administracinių teismų ar įvairių komisijų, administracijai nėra privalomi. Dėl šios priežasties prancūziškojo ombudsmeno sprendimų teismai netikrina. Plačiau apie ombudsmeno institutą bus kalbama 2 skyriaus 4 dalyje.

Apibendrinant Prancūzijos patirtį, formuojant administracijos veiksmus kontroliuojančių institucijų sistemą, reikėtų pasakyti, kad egzistuoja mažiausiai dvi skirtingos nuomonės: pirmoji, teigianti, kad Prancūzija turi specializuotą administracinių teismų sistemą, ir antroji,

¹²⁸ *Brown L. N., Bell J. S. French Administrative Law. 4th edition. New York: Oxford: Clarendon Press, 1993. P. 290.*

tvirtinanti, kad Prancūzija turi viešosios administracijos ir teismų hibridus.

Atsižvelgiant į Prancūzijos Valstybės Tarybos (*Counsel d'Etat*), apeliacinių administracinių teismų (*cours administratives d'appel*) ir administracinių tribunolų (*tribunaux administratifs*) esminę paskirtį – visų rūšių administracinių ginčų sprendimą, būtų galima teigti, jog išvardytosios institucijos sudaro savarankišką administracinių teismų sistemą. Įvairios komisijos, tribunolai, sprendžiantys tik specifinėje, siauroje administravimo srityje kylančius konfliktus, bei *Mediateur* taip pat yra sudedamoji Prancūzijos administracinės justicijos dalis. Pastarąsias institucijas pagrįstai būtų galima vadinti kvaziteismais.

Specifinės Prancūzijos istorijos aplinkybės laipsniškai suformavo prancūziškąjį administracinės justicijos modelį (2 pav.), kuris vėliau paplito ir kitose kontinentinės Europos šalyse: Italijoje, Belgijoje, etc.

Kita Europos valstybė, kurios administracinės justicijos sistema turi savų ypatybių ir todėl yra verta aptarti, yra Vokietijos Federacinė Respublika.

2.2. Vokietijos administracinės justicijos sistema

Vokietijos Federacinėje Respublikoje egzistuoja integruota teismų struktūra (3 pav.) – t. y. skirtingai nei Jungtinėse Amerikos Valstijose, kuriose įtvirtinta dualistinė sistema ir egzistuoja dvi paraleliai veikiančios – federacinė ir kiekvienos valstijos teismų sistemos, Vokietijoje nėra visiškai atskirai veikiančių federacinių teismų.

Vokietijoje administracinė justicija sudaro nepriklausomą teisminės valdžios šaką, turinčią savo aukščiausiąjį teismą. Vokietijos Federacinės Respublikos Konstitucijoje yra įtvirtintas bendrasis principas¹²⁹, numatantis teisminę piliečių, nukentėjusių nuo administracijos, teisių gynimo galimybę. 1960 m. priimtas įstatymas pagrindė administracinių teismų įkūrimą ir nustatė veiklos pagrindus.

Administraciniams teismams žinybingi visi, išskyrus konstitucinius, iš viešosios teisės kylantys ginčai, nepriskirti kitų teismų jurisdikcijai. Administraciniai teismai gali panaikinti valstybinių institucijų ir pareigūnų sprendimus arba, atvirksčiai, įsakyti jiems priimti vieną ar kitą sprendimą. Administraciniai teismai taip pat nustato juridinius faktus. Jie nesvarsto ginčijamų administracinių sprendimų tikslingumo, bet tik-

¹²⁹ The Constitution of Federal Republic of Germany. http://www.uni-wuerzburg.de/law/gm00000_.html

rina jų teisėtumą. Administracinių teismų sistema susideda iš 3 instancijų: Administracinio teismo, Aukščiausiojo žemės administracinio teismo, veikiančio kaip apeliacinė instancija, ir Federalinio administracinio teismo, veikiančio kaip kasacinė instancija¹³⁰. Visi jie veikia kolegialiai. Pirmųjų dviejų instancijų teismuose bylos sprendžiamos dalyvaujant trims profesionaliems teisėjams ir dviem tarėjams. Tarėjai renkami iš piliečių, nepriklausančių kokiai nors profesinei grupei, ketveriems metams. Federacinio teismo struktūrą sudaro 12 senatų, kurių kiekvienas susideda iš penkių profesionalių teisėjų.

Teismai nagrinėja ne tik pavienių asmenų, nukentėjusių nuo valstybės institucijų, skundus, bet ir sprendžia kai kuriuos ginčus tarp administracijos ir vietos savivaldos institucijų, taip pat visus ginčus, susijusius su valstybės tarnautojų teisėmis.

Kreiptis į teismą galima tik tada, jeigu asmens skundą atmetė aukštesnė administracinė instancija, kai buvo skundžiami žemesniosios administracinės institucijos, priėmusios ginčijamą aktą, veiksmai. Taigi reikalingas vadinamasis ikiteisminis administracinio akto patikrinimas teisėtumo ir tikslingumo požiūriu. Tokį patikrinimą ir sprendimą dažniausiai priima apskrities administracijos vadovas. Tai suteikia galimybę atšaukti tuos administracinius aktus, kurie, nors ir teisėti, bet netikslingi, ir kartu neprivesti bylos iki administracinio teismo.

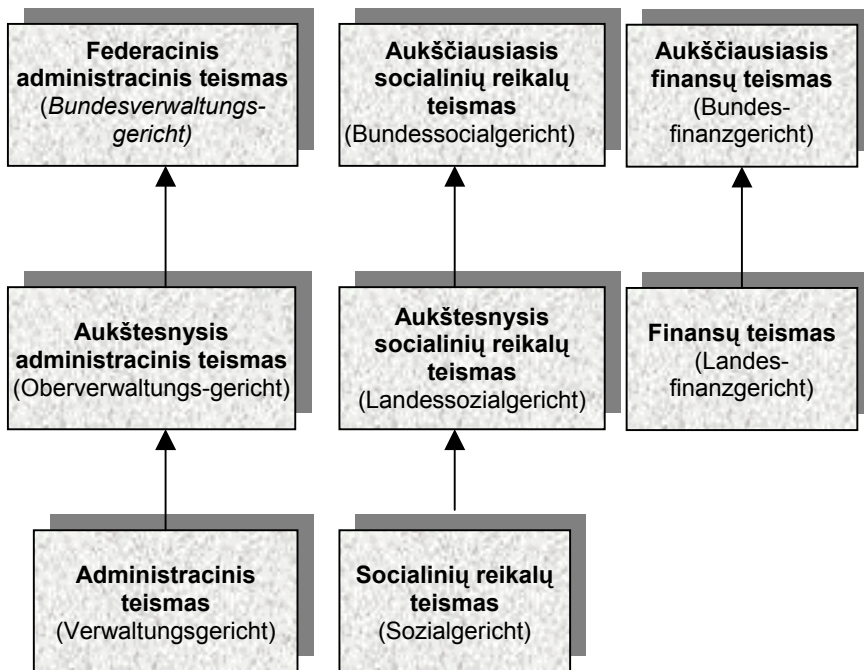
Daugumą administracinių ginčų, kaip pirmoji instancija, išsprendžia administraciniai teismai (*Verwaltungsgericht*), jų pastaruoju metu yra apie 50. Šių teismų sprendimai apeliacine tvarka skundžiami aukštesniesiems administraciniams teismams (*Oberverwaltungsgericht*). Šiuo metu Vokietijoje veikia 16 tokių teismų¹³¹. Aukščiausias administracinės justicijos sistemos elementas yra Berlyne esantis Federacinis administracinis teismas (*Bundesverwaltungsgericht*), jis sprenddamas bylas taiko federacinę teisę.

Be administracinių teismų, sprendžiančių bendruosius administracinius ginčus, Vokietijoje egzistuoja ir specializuoti administracinės justicijos organai, veikiantys pagal procesines taisykles. Sprendžiant piliečių pretenzijas valstybės institucijoms, šių teismų sprendimai ir nutarimai yra privalomi atitinkamoms institucijoms. Specializuotiems administracinės justicijos organams priklauso finansiniai ir socialinių reikalų teis-

¹³⁰ Heyde W. The Administration of Justice in the Federal Republic of Germany. Bonn: The Federal Government of Germany, 1971.

¹³¹ Foster N. G. German Legal System and Laws. 2nd edition. London: Blackstone Press, 1996. P. 44, 45.

mai (*Sozialgerichte*). Pastarieji sprendžia bylas dėl socialinio draudimo, pašalpų, pensijų ir pan. Žemiausias teismas, sprendžiantis tokio pobūdžio klausimus, yra Socialinių reikalų teismas (*Sozialgericht*). Tokių teismų Vokietijoje yra apie 70. Tokiame teisme bylas sprendžia vienas teisėjas, padedamas dviejų tarėjų. Aukštesnis socialinių reikalų teismas (*Landessozialgericht*) nagrinėja apeliacijas. Jame bylas sprendžia trijų teisėjų kolegija ir padeda 2 tarėjai. Aukščiausiasis socialinis teismas įsteigtas Kaselyje ir vadinamas Federaciniu socialinių reikalų teismu (*Bundessozialgericht*). Jame, nagrinėjant bylas, sprendžiami tik teisės klausimai. Šis teismas turi 12 skyrių ir bylas nagrinėja 3 teisėjai, padėdami 2 tarėjų¹³².



3 pav. Vokietijos administracinės justicijos sistema

Finansų teismai nagrinėja įvairius ginčus, susijusius su mokesčių apskaičiavimu, surinkimu ir pan. Šių teismų sistemą sudaro dvi grandys:

¹³² *Youngs R. English, French and German Comparative Law. London: Cavendish Publishing Limited, 1998. P. 81.*

kiekvienoje Vokietijos žemėje veikia vienas arba keli finansų teismai, kurie nagrinėja bylas ir yra pirmoji instancija (iš viso tokių teismų yra 13), o kasacine tvarka bylas nagrinėja Federacinis finansų teismas.

Be minėtųjų specializuotų administracinės justicijos institucijų, sudarančių tarsi savarankišką administracinės justicijos grandį, Vokietijoje veikia ir atskiros institucijos, sprendžiančios specifinius ginčus. Pavyzdžiui, Patentų biurui atstovaujantis Patentų teismas (*Patentsgericht*) sprendžia ginčus dėl autorių techninių sprendimų. Šios institucijos sprendimą galima apskųsti Federaciniam administraciniam teismui.

2.3. Didžiosios Britanijos administracinės justicijos sistema

Didžiojoje Britanijoje administracinės justicijos funkcijos įgyvendinamos bendrosios jurisdikcijos teismuose, tačiau didžioji dalis administracinių ginčų sprendžiama specializuotuose tribunoluose bei ministerijų tyrimų komisijose¹³³ (4 pav.). Tribunolų ir komisijų organizacija, jų veiklos procedūros reguliuojamos 1957 metais priimtu ir vėliau daug kartų papildytu ir keistu Tribunolų ir tyrimų komisijų įstatymu (*The Tribunals and Inquiries Act*). 1971 metais įkurta nuolat veikianti Tribunolų Taryba (*The Council of Tribunals*), konsultuojanti ir prižiūrinti administraciją.

Tribunolai – specifinis Britanijos reiškinys. Tai savotiški neformalūs teismai. Jie užima tarpinę vietą tarp administracijos ir bendrųjų teismų. 1980 metais Didžiojoje Britanijoje buvo daugiau kaip 2000 tribunolų, nagrinėjančių įvairiausius teisinius ginčus, iš jų apie 70 sprendžia specifinius administracinius ginčus.

Kai kurie mokslininkai skiria 67 administracinių tribunolų, kuriuos sudaro įvairūs komitetai, komisijos, teismai ir patys tribunolai, sistemas. Skiriasi ne tik jų veiklos sritys, bet ir sudėtis bei kompetencija¹³⁴.

Nagrinėdamas privataus asmens ir administracijos ginčą tribunolas turi būti nešališkas arbitras. Jis negali atstovauti įstaigai, kaip dažnai būna JAV. Todėl tribunolai yra nepriklausomi nuo administracijos. Siekiant užtikrinti tribunolų nepriklausomumą jie dažniausiai sudaromi ne iš valstybės tarnautojų. Tribunolų pirmininkai dažniausiai būna tei-

¹³³ Jackson R. M. *The Machinery of Justice in England*. 7th edition. Cambridge: Cambridge University Press, 1977.

¹³⁴ Greenwood I. R., Wilson D. I. *Public Administration in Britain*. London, 1984. P. 243.

sininkai, kuriuos skiria atitinkamų sričių ministrai, o kandidatūras teikia lordas kancleris. Kiti tribunolo nariai paprastai atstovauja visuomenei ir nėra teisininkai.

Be tribunolų, konfliktus tarp piliečių ir administracijos nagrinėja specialios komisijos¹³⁵. Įstatymai numato atvejus, kai ministerijos tam tikromis aplinkybėmis privalo sudaryti komisiją ir atlikti tyrimą. Pavyzdžiui, Miestų ir grafysčių planavimo įstatymo nuostatai numato, jog ministras, prieš patvirtindamas planą, turi sudaryti suinteresuotiems asmenims galimybę pareikšti savo nuomonę. Ministras privalo atsižvelgti į išdėstytus argumentus. Tribunolų ir komisijų tyrimų įstatymas numato, kad ministras, priimdamas galutinį sprendimą, turi pateikti motyvaciją ir argumentus, jeigu to reikalauja suinteresuotosios šalys. Paprastai tyrimą atlieka inspektorius, jis išsiaiškina visus su nagrinėjamu klausimu susijusius faktus ir priima rekomendacinio pobūdžio sprendimą. Galutinį sprendimą priima ministras. Šios tyrimų komisijos skiriasi nuo tribunolų, nes jos iš esmės nėra panašios į teismą. Visgi jų veiklos procesas turi panašių ypatybių, pavyzdžiui, pirmininkaujantysis privalo išklausyti abiejų šalių argumentus ir pan. Svarbiausia tokios komisijos užduotis – surinkti visus faktus, kad galėtų tinkamai informuoti ministrą apie esamus duomenis, įvairias nuomones, kad šis galėtų priimti galutinį sprendimą. Tyrimų komisijų veiksmai ir priimti sprendimai gali būti skundžiami teismui.

Administracijos veiksmų teisėtumą tikrina ne tik bendrieji teismai, specializuotieji tribunolai ir tyrimų komisijos, bet taip pat ir parlamento įgaliotinis administracijai (*the Parliamentary Commissioner for Administration*), paprastai vadinamas ombudsmenu. 1967 m. parlamento įstatymu buvo įkurta Parlamento įgaliotinio administracijai įstaiga¹³⁶, kurios pagrindinė užduotis – tirti piliečių skundus dėl netinkamo administravimo atvejų centrinės valdžios įstaigose ir kai kuriose didžiosiose viešosiose korporacijose¹³⁷. Nuo kitose valstybėse veikiančių ombudsmeno įstaigų Anglijos ombudsmenas skiriasi tuo, kad piliečiai, patyrę netinkamą administracijos elgesį, skundą parlamento įgaliotiniui administracijai gali pateikti tik per parlamento narius. Kitaip sakant, yra

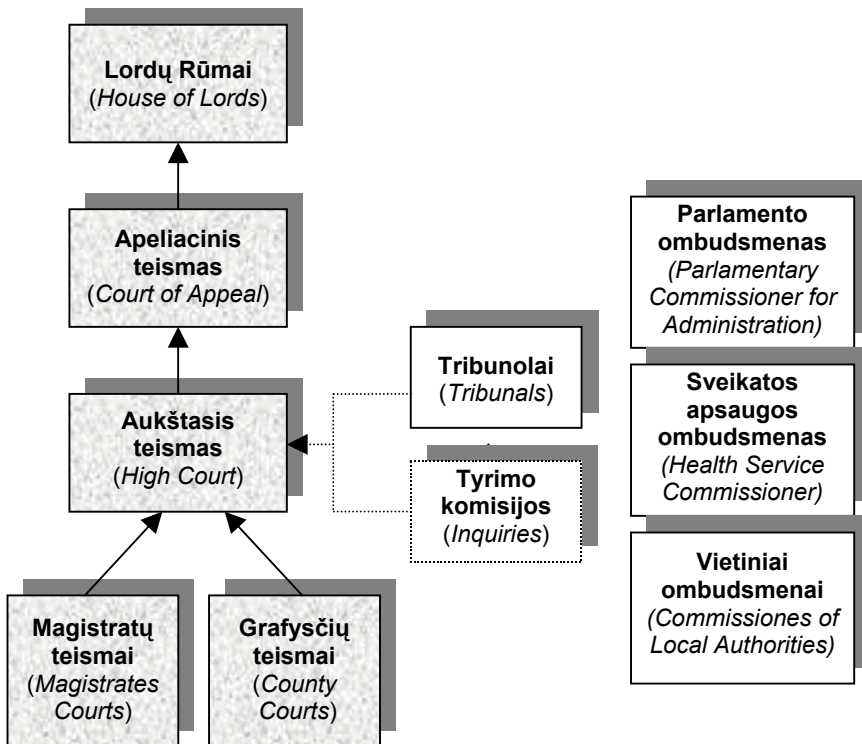
¹³⁵ *Wade H. W. R., Forsyth C. F. Administrative Law. 7th edition. Oxford: Clarendon Press, 1994. P. 964–1003.*

¹³⁶ *Stevens I. Constitutional and Administrative Law. 3rd edition. London: Pearson Professional Limited, 1996. P. 218.*

¹³⁷ *Collcutt P., Hourham M. Review of Public Sector Ombudsmen in England. London: Cabinet Office, 2000.*

numatytas tam tikras „filtras“, kurio dėka ombudsmenas nagrinėja ne visus piliečių skundus, o tik tuos, kuriuos jam perduoda parlamento nariai. Plačiau apie Anglijoje veikiančią ombudsmeno įstaigą bus kalbama 2 skyriaus 4 dalyje.

Didžiojoje Britanijoje taip pat veikia specializuotos ombudsmeno įstaigos, tiriančios skundus dėl netinkamo administracijos elgesio siaurose srityse. Pavyzdžiui, 1973 m. buvo įsteigta Sveikatos apsaugos ombudsmeno įstaiga (*the Health Service Commissioner*). Taip pat nuo 1974 m. veikia ir 2 vietinės ombudsmenų įstaigos (*Commissions of Local Authorities*), tiriančios skundus dėl netinkamų Anglijos ir Velso vietos administracijos veiksmų¹³⁸.



4 pav. Didžiosios Britanijos administracinės justicijos sistema

¹³⁸ Sueir A., Herberg J. Constitutional and Administrative Law. Great Britain: Cavendish Publishing Limited, 1995. P. 132.

2.4. Jungtinių Amerikos Valstijų administracinės justicijos sistema

Jungtinės Amerikos Valstijos, kaip ir Didžioji Britanija, neturi atskiros, savarankiškos administracinių teismų sistemos, todėl bendrieji teismai vaidina svarbų vaidmenį atlikdami administracijos veiksmų teisėtumo kontrolę.

Bendrosios jurisdikcijos teismai, įskaitant ir aukščiausiuosius teismus, nagrinėja skundus dėl administracijos veiksmų ir sprendimų teisėtumo. Svarbi šių teismų veiklos kryptis – administracijos veiksmų konstitucingumo patikrinimas. Reikia pažymėti, jog teismai tokio pobūdžio byloms skiria ypač daug dėmesio ir nagrinėjant jas įrodinėjimo našta tenka įvairioms įstaigoms ir jų pareigūnams, kaltinamiems neteisėtais veiksmais arba, priešingai, – atsisakymu veikti, t. y. administracija turi įrodyti, jog veikė teisėtai, teisingai ir pagrįstai.

Be to, Jungtinės Amerikos Valstijos yra federacinė valstybė, todėl teismų sistema iš esmės skiriasi nuo unitarinių valstybių. Jungtinėse Amerikos Valstijose įtvirtinta dualistinė sistema ir egzistuoja dvi paraleliai veikiančios federacinė ir valstijos teismų sistemos.

Kadangi kiekviena valstija iki tam tikrų ribų yra suvereni, ji turi savo įvairių lygių teismus. JAV veikia 18 525 valstijų ir vietinių teismų ir 111 federacinių teismų. Reikia pažymėti, kad kiekviena valstija turi savo ypatingą teismų struktūrą, todėl labai sudėtinga kalbėti apie tipiską valstijos teismų struktūrą¹³⁹. Apibendrinus matyti, jog valstijos teismų sistema susideda iš 4 pakopų (5 pav.), iš kurių žemiausia yra ribotos jurisdikcijos teismas (*Court of Limited Jurisdiction*), sprendžiantis nesudėtingas civilines ir baudžiamąsias bylas, tokias kaip skyrybų, nedidelių ieškinių, nepilnamečių padarytų nusikaltimų, avarijų ir t. t. Šie teismai yra labai paplitę – maždaug 77 proc. valstijų teismų ir yra ribotos jurisdikcijos teismai¹⁴⁰. Aukštesnė pakopa – bendrosios jurisdikcijos teismai (*Courts of General Jurisdiction*), jie yra pirmoji instancija nagrinėjant kriminalines bylas dėl sunkesnių nusikaltimų ir daugumą civilinių bylų. Maždaug pusė valstijų turi tarpinius apeliacinius teismus (*Intermediate Appellate Courts*) bei aukščiausiuosius teismus (*Supreme Courts*). Jung-

¹³⁹ Holland K. M. The Courts in the United States // The Political Role of Law Courts in Modern Democracies (Eds. Waltman J. L., Holland K. M.) New York: St. Martin's Press, 1988. P. 12.

¹⁴⁰ Law Enforcement Assistance Administration. National Survey of Court Organization. Washington, DC: Government Printing Office, 1973. P. 4.

tinėse Amerikos Valstijose laikomasi principo, kad kiekvienam besibylinėjančiam turi būti suteikta teisė į apeliaciją. Todėl tose valstijose, kuriose nėra tarpinių apeliacinių teismų, apeliacijas pateikiantys asmenys gali kreiptis į aukščiausiąją valstijos teisumą.

Reikia pažymėti, jog daugumoje valstijų nemažai administracinių ginčų pirmiausiai yra sprendžiami administracinėse agentūrose, kurioms įstatymu yra suteikta teisė vykdyti kvaziteismines funkcijas. Tokių institucijų priimti sprendimai gali būti skundžiami bendriesiems teisams.

Be to, kai kuriose valstijose veikia ir nuo netinkamo administravimo (piktnaudžiavimo bei biurokratizmo) ginančios ombudsmeno įstaigos. Pavyzdžiui, Nebraskoje ombudsmeno institucija buvo įkurta 1969 m., Ajojoje – 1972 m., Niudžersyje – 1974 m., Aliaskoje – 1975 m.¹⁴¹ Be to, nors kitose valstijose ombudsmeno, veikiančio visos valstijos teritorijoje, nėra, tačiau daugelyje didesnių miestų buvo įsteigtos savos ombudsmeno įstaigos, pavyzdžiui, Deitone (Ohajo valstijoje), Džeimstaune (Niujorko valstijoje) ir pan. Pagrindinė šių ombudsmenų užduotis – kontroliuoti administracijos veiksmus ir jos santykius su piliečiais.

Valstijų ombudsmenų kompetencijai priklauso visokie valstijos administracijos pareigūno sprendimai, kurie yra arba gali būti:

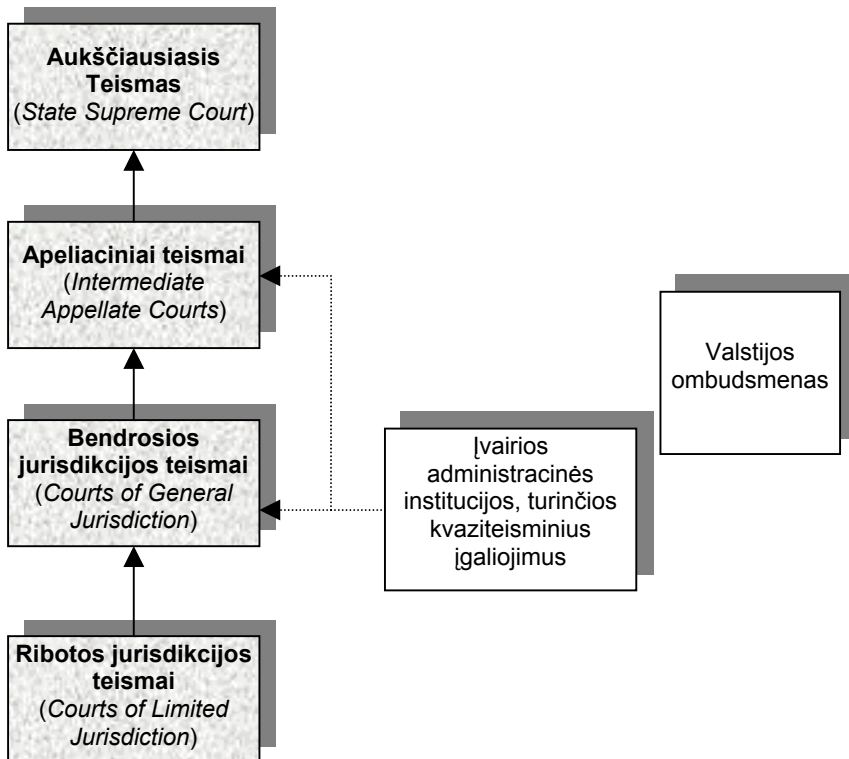
- neteisėti;
- netikslingi;
- apribojantys piliečių teises bei laisves arba nepagrįstai diskriminuojantys, net jeigu ir neprieštarauja įstatymams;
- priimti remiantis neteisingais faktais;
- priimti be motyvacijos (tais atvejais, kai motyvuoti privaloma) ir pan.

Paprastai pilietis, manantis, kad administracija priėmė netinkamą sprendimą ir taip pažeidė jo teises bei teisėtus interesus, gali tiesiogiai kreiptis į ombudsmeną. Tačiau net jeigu ir nėra piliečio skundo, ombudsmenas gali pradėti tyrimą savo iniciatyva. Atlikdamas tyrimą, ombudsmenas turi teisę susipažinti su visais administraciniais dokumentais, susijusiais su nagrinėjama byla, taip pat prisaikdinęs apklausti valstybės tarnautojus. Ombudsmenas gali inicijuoti pareigūnų, pažeidusių piliečių teises, teisminį persekiojimą arba apskųsti jų veiksmus atitinkamoms kompetentingoms institucijoms. Jeigu pareigūnai nevykdo ombudsmeno nurodymų ir atsisako pateikti reikalaujamus dokumentus

¹⁴¹ Хиль-Роблес А. Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмена). Москва: Ad Marginem, 1997. С. 129.

ar suteikti kitą informaciją, ombudsmenas turi teisę jiems paskirti iki 1000 JAV dolerių dydžio baudą¹⁴².

Ombudsmenas, atlikęs bylos tyrimą, priima rekomendacinio pobūdžio sprendimą, tačiau reikia pažymėti, jog jo rekomendacijos turi didžiulę reikšmę, nes jis ne tik gali pasiūlyti ištaisyti konkretų administracijos sprendimą, bet ir pakeisti arba patobulinti teisės normą, sudarančią netinkamų administravimo institucijų veiksmų prielaidas. Svarbu atkreipti dėmesį, jog ombudsmeno sprendimai negali būti peržiūrimi teisme.



5 pav. Valstijos administracinės justicijos sistemos prototipas

¹⁴² Хиль-Роблес А. Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмана). Москва: Ad Marginem, 1997. С. 129–137.

JAV federacinė teismų santvarka yra sudaryta iš trijų pakopų (6 pav.). Pagrindiniai ir svarbiausi yra Apygardų teismai. Be to, greta jų egzistuoja specializuoti tribunolai – Tarptautinės prekybos teismas (*the Court of International Trade*), Mokesčių teismas (*Tax court*) ir Pretenzijų teismas (*Claim Court*). Pastarasis nagrinėja fizinių arba juridinių asmenų ieškinius JAV Vyriausybei ir sprendžia klausimus dėl žalos atlyginimo (pvz., dėl Vyriausybės sutarties nesilaikymo). Apygardų teismų yra 94: kiekviena valstija turi mažiausiai vieną apygardos teismą, o kai kurios – net po keturis¹⁴³.

12 JAV Apeliacinių teismų (*United States Courts of Appeals*) nagrinėja apeliacijas dėl apygardų teismų sprendimų. Šie teismai taip pat nagrinėja apeliacijas dėl daugelio federacijos reguliavimo, kontrolės ar priežiūros institucijų priimtų sprendimų, taip pat dėl įvairių administracinių agentūrų, kurioms suteiktos kvaziteisminės galios, priimtų sprendimų. Tokios administracinės agentūros pavyzdys galėtų būti Imigracijos ir natūralizacijos tarnyba (*Immigration and Naturalization Service*), pasižyminti ne tik kvaziteisminėmis, bet ir kvazilegislatyvinėmis galiomis¹⁴⁴.

Federacinių teismų sistemos viršūnė (6 pav.) yra Aukščiausiasis Teismas (*Supreme Court of the USA*), kuris paprastai veikia kaip apeliacinė institucija, tačiau kai kuriais atvejais bylas sprendžia kaip pirmoji instancija (per savo veiklos istoriją Aukščiausiasis Teismas kaip pirmoji instancija sprendė tik 164 bylas). Aukščiausiasis Teismas sprendžia bylas, iškilusias tarp dviejų valstijų, tarp federacinės valdžios ir valstijos, bylas, susijusias su užsienio šalių ambasadoriais ir bylas tarp valstijų ir piliečių. Kadangi Jungtinėse Amerikos Valstijose nėra atskiro teismo, sprendžiančio teisės aktų konstitucingumo klausimą, tad Aukščiausiasis Teismas sprendžia daug ginčų, susijusių su federaciniais įstatymais ir administracinėmis taisyklėmis, ir tik tais atvejais, kai yra konkretus ginčas, gali spręsti vieno ar kito teisės akto atitiktį Konstitucijai.

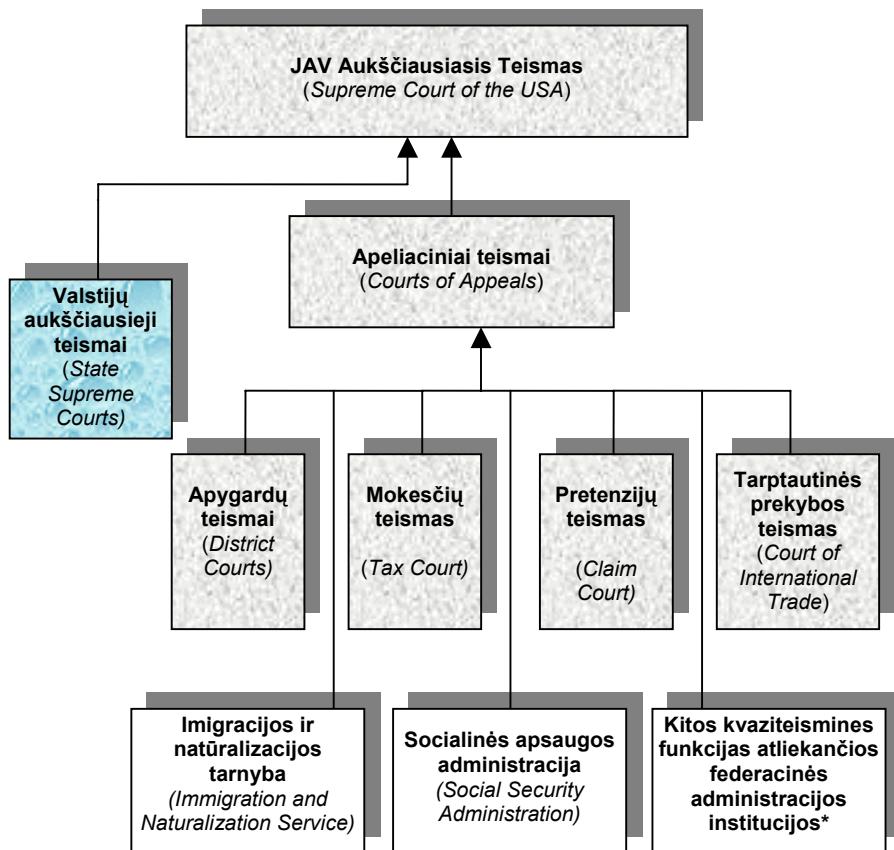
Amerikos jurisprudencija ypač daug dėmesio skiria vadinamiesiems kvaziteismams – t. y. tokioms institucijoms, kurios yra sudedamoji JAV administracijos dalis, tačiau kartu turi atlikti tam tikras teismui būdingas funkcijas (pvz., Federacinė ryšių komisija, Federacinė elektros

¹⁴³ Annual Report of the Director, Administrative Office of the United States Courts. Washington, DC: Government Printing Office, 1982. P. 4, 7.

¹⁴⁴ *Holland K. M.* The Courts in the United States. The Political Role of Law Courts in Modern Democracies / Ed. by Waltman J. L., Holland K. M. New York: St. Martin's Press, 1988. P. 14.

energetikos komisija ir t. t.). JAV Administracinės justicijos modelio specifika pasižymi tuo, kad ji veikia vykdomosios ir teisminės valdžios sandūroje: jai būdinga suderinta administracinių kvaziteisminių institucijų ir bendrųjų teismų veikla nagrinėjant bylas, kilusias iš administracinių ginčų.

Kvaziteisminiai administracijos organai kiekvienais metais išnagrinėja tūkstančius skundų, susijusių su licencijų išdavimu, mokesčių dydžio nustatymu, socialinių pašalpų skyrimu ir pan. Kvaziteismai veikia neperžengdami atitinkamos srities ribų ir dažniausiai jų kompetencijos sfera yra siauro žinybinio pobūdžio.



6 pav. Jungtinių Amerikos Valstijų administracinės justicijos sistema

* Kvaziteismines funkcijas įgyvendinančiose institucijose ginčus sprendžia administracinis teisėjas (*Administrative Law Judge*).

Pagrindinis bendrųjų teismų ir kvaziteismų skirtumas yra tas, kad pastarieji nėra taip griežtai saistomi precedento kaip bendrieji teismai. Kvaziteismai pasižymi savarankiškumu administracinio ginčo nagrinėjimo procese.

Be to, būtent bendrieji teismai veikia kaip apeliacinė instancija, nagrinėjanti administracinių kvaziteismų sprendimus. Teismai paprastai visada sprendžia teisės klausimus, o jeigu kvaziteisminė institucija priima aiškiai klaidingą sprendimą, neįvertinusi arba nepatikrinusi faktų – teismai nagrinėja ir fakto klausimus¹⁴⁵. Vadinasi, pagal pirminę administracinės jurisdikcijos doktriną administracija turi prioritetą prieš teismą, sprendama fakto klausimą, susijusį su ta sritimi, kuri yra jos specializacija. Taigi iš esmės sprendimą dėl fakto priima administracija, jos sprendimai gali būti tikrinami bylos įrodymų pagrįstumo požiūriu. Kartu išskirtinė pirminė jurisdikcija teisės klausimais (kaip teisingai administracija aiškino ir taikė įstatymą) priklauso teismams. Neretai pasitaiko, jog sunku nuspręsti, ar viena ar kita problema yra tik teisės klausimas. Tokiais atvejais teismai suteikia galimybę pirmai pareikšti nuomonę administracijai.

JAV veikia daugybė institucijų, turinčių įgaliojimus nagrinėti administracinius ginčus, vadinamų kvaziteismais. Vienoms institucijoms piliečių skundo ar pretenzijų nagrinėjimas yra tik viena iš jų funkcijų. Būdingas požymis, atskiriantis tokias įstaigas nuo teismų, yra jų padėtis nagrinėjant ginčą. Jeigu teismas veikia kaip dviejų šalių, iš kurių viena gali būti valstybinė institucija, arbitras, tai administracinė institucija atrodo tarsi esanti viena iš ginčo šalių, nagrinėjančių privataus asmens skundą. Taip pastaroji institucija tarsi tampa teisėja savo pačios byloje. Siekiant išvengti šališkumo, neobjektyvių sprendimų, minėtose institucijose buvo suformuota ypatinga administracinės justicijos organų sistema, kurioje ypač svarbūs administraciniai teisėjai (*administrative law judges*)¹⁴⁶.

1946 m. JAV buvo priimtas Administracinio proceso įstatymas (*Administrative Procedure Act*), įtvirtinęs reikalavimą, kad atskirose administracinės veiklos srityse ginčus nagrinėtų administracinis teisėjas. Iki tol panašią funkciją federacinėse administracijos agentūrose atlikdavo tam tikras pareigūnas, vadinamas tyrėju (*hearing examiner*). JAV pastebima administracinio teismo korpuso plėtimo tendencija: kai

¹⁴⁵ Судебные системы западных государств. Москва, 1997. С. 59.

¹⁴⁶ Fox W. F. Understanding Administrative Law. 3rd edition. U.S.A.: Matthew and Bender, 1997. P. 259–293.

Administracinio proceso įstatymo nuostatos įsigaliojo, federacinėse agentūrose dirbo 197 administracinių ginčų tyrėjai. O 1992 m. vien trisdešimtyje federacinių administracijos institucijų ginčus sprendė apie 1200 administracinių teisėjų. Didžiausia dalis – daugiau kaip 70 proc. – dirbo socialinės apsaugos administracijoje¹⁴⁷.

Kitose administracinėse institucijose ginčų nagrinėjimas yra vienintelė funkcija. Sukurtos kaip specializuotos įstaigos, vėliau tokios institucijos plėtojasi keliomis kryptimis: kai kurioms iš jų be teisminių suteikiamos ir teisėkūros funkcijos, o kitos nuosekliai transformuojasi į tikrus teismus. Pavyzdžiui, minėtasis Pretenzijų teismas (*Claim court*) išsivystė iš 1855 m. įsteigtos administracinės institucijos, skirtos rinkti duomenis pagal privačių asmenų pretenzijas ir pateikti Kongresui savo rekomendacijas. Vėliau šiai institucijai buvo suteikta teisė iš esmės spręsti šias pretenzijas ir, galiausiai, Aukščiausiasis Teismas šią instituciją pripažino kaip visateisį teismą.

2.5. Kontinentinės ir bendrosios (anglosakų) administracinės justicijos sistemų apibendrinimas

Aptartieji šiuolaikiniai skirtingų šalių administracinės justicijos modeliai liudija, jog egzistuoja daugybė šio instituto rūšių. Labiausiai paplitę tokių formų viešosios administracijos veiksmus kontroliuojantys teismai:

- 1) Bendrieji teismai (JAV, Didžioji Britanija), sprendžiantys administracijos veiksmų teisėtumo klausimą ir apeliacine tvarka peržiūrintys daugelio kvaziteismų (įvairiausių administracinių tribunolų, komisijų ir pan.) priimtus sprendimus;
- 2) Savarankiška specializuotų administracinių teismų sistema, veikianti atskirai nuo bendrųjų teismų sistemos (Vokietijos modelis);
- 3) Viešosios administracijos ir teismo „hibridas“, sudarantis savarankišką sistemą ir veikiantis atskirai nuo bendrųjų teismų sistemos (Prancūzijos modelis).

Terminas „administracinė justicija“ neturėtų būti suprantamas siaurai – t. y. tik kaip teismo (specializuoto arba bendrosios kompetencijos) veikla. **Administracinė justicija apima ir kitų institucijų, kurioms su-**

¹⁴⁷ *Schwartz B.* Administrative Law. Fundamentals of American Law / Gen. Ed. Morrison A. B. Oxford University Press, 1996. P. 142.

teikta teisė spręsti administracinius ginčus, veiklą. Minėtasias institucijas pasaulyje priimta vadinti kvaziteisminėmis institucijomis arba trumpiau – kvaziteismais.

Kaip matome, netgi tose valstybėse, kuriose sukurta specializuota administracinių teismų sistema, veikia nemažai kvaziteisminių institucijų, nagrinėjančių specifinėse administravimo srityse kylančius administracinius ginčus.

Lyginamajai analizei pasirinkus Prancūzijos, Vokietijos ir Didžiosios Britanijos bei Jungtinių Amerikos valstijų administracinės justicijos sistemas, galima nustatyti pagrindines kvaziteismų veiklos kryptis ir užimamą vietą valstybės institucinėje sistemoje. Galima prieiti išvadą, kad nagrinėdami administracinius ginčus kvaziteismai reikšmingiausiai vaidmenį atlieka valstybėse, neturinčiose specializuotų administracinių teismų, t. y. Didžiojoje Britanijoje bei JAV, o specializuotos administracinės justicijos šalyse kvaziteismų vaidmuo šiek tiek mažiau reikšmingas. Pažymėtina, jog administracinės justicijos tėvynėje – Prancūzijoje taip pat veikia nemažai specializuotų kvaziteismų, tuo tarpu Vokietijoje kvaziteismų sistema yra menkai išplėtotą, nes jų poreikį iš dalies kompensuoja specializuotų administracinių teismų sistema, kurią sudaro ne tik visų rūšių administracinius ginčus nagrinėjantys administraciniai teismai, bet ir dar siauresnės specializacijos teismai (pvz., socialinių reikalų teismas).

Valstybės pareiga užtikrinti piliečių interesų teisinę gynybą yra svarbus teisinės valstybės elementas. Administracinė justicija – efektyvi priemonė, padedanti apsaugoti asmenį nuo neteisėtų arba nepagrįstų administracijos veiksmų, suvaržančių jo teises. Iš Vakarų Europos valstybių ir JAV administracinės justicijos instituto analizės matyti, kad demokratinėje visuomenėje valstybinio valdymo institucijos ir pareigūnai ne tik turi įgaliojimus priimti sprendimus, išleisti norminius aktus, sukeliančius piliečiams teisinių padarinių, bet taip pat privalo veikti neperežgndamos įstatymo ribų ir atsakyti už savo neteisėtus veiksmus, o prireikus – atlyginti neteisėtais veiksmais asmenims padarytą žalą.

Kalbant apie pagrindinio administracinės justicijos uždavinio įgyvendinimą – t. y. žmogaus teisių gynimą nuo netinkamų administracijos veiksmų bei kvaziteisminę administracijos veiksmų teisėtumo kontrolę, derėtų aptarti egzistuojančias kvaziteismines institucijas, išryškinti administracinių ginčų nagrinėjimo kvaziteismuose privalumus ir trūkumus.

3. Bendroji teorinė ir funkcinė kvaziteismų paradigma

Siekiant išsiaiškinti kvaziteismų vaidmenį nagrinėjant administracinius ginčus bei atliekant kvaziteisminę administracijos veiksmų teisėtumo kontrolę, būtina atskleisti kvaziteismo sampratą turinį, išsiaiškinti jo atsiradimo prielaidas, paskirti, atliekamas funkcijas ir ypatybes.

3.1. „Kvaziteismo“ sąvokos lingvistinė analizė

Norėdami atskleisti „kvaziteismo“ sąvokos turinį pirmiausiai turime išsiaiškinti, ką reiškia pirmasis šio sudurtinio žodžio dėmuo – „kvazi“. Tarptautinių žodžių žodyne pateikiama tokia „kvazi“ reikšmė: „Kvazi – (lot. *quasi* – beveik, tartum) – sudurtinių žodžių pirmasis dėmuo, reiškiantis: tariamas, netikras, beveik toks“¹⁴⁸.

„Kvazi“ nurodo tam tikrą konkrečių reiškinių savybių ar ypatybių panašumą ar vienodumą. Pateikiamos dar ir tokios „kvazi“ reikšmės – tartum, lyg, panašus, bet ne absoliučiai¹⁴⁹.

Panašiai žodžio „kvazi“ reikšmė aiškinama ir kituose šaltiniuose. „Kvazi“ – netikras, menamas¹⁵⁰, tam tikra prasme panašus, artimas¹⁵¹, iš dalies panašus, atrodantis, tačiau iš tikrųjų tas nesantis¹⁵².

„Kvazi“ vartojamas kaip būdvardžių ir prievieksmių priešdėlis. Pavyzdžiui, teisinėje literatūroje plačiai naudojamas terminas „kvaziteisminis“ (*quasi-judicial*). Šis terminas apibūdina tam tikrą akta, būdingą teismų veiklai, tačiau atliekamą ne teismo, o nepriklausančios teisminei valdžiai valstybinės institucijos¹⁵³. Kai kuriuose šaltiniuose kvaziteisminės institucijos apibūdinamos kaip turinčios keletą savybių ar įgalio-

¹⁴⁸ Vaitkevičiūtė V. Tarptautinių žodžių žodynas Vilnius: Žodynas, 1999. P. 705.

¹⁴⁹ The Living Webster Encyclopedic Dictionary of the English Language / Ed. Pei M. Chicago. The English-Language Institute of America, 1967. P. 783.

¹⁵⁰ The American College Encyclopedic Dictionary. Volume II / Ed. Barhart C. L. Chicago: Spencer press, Inc., 1952. P. 992.

¹⁵¹ Black's Law Dictionary. 7th edition / Editor in Chief Gardner B. A. St. Paul., Minn., 1999. P. 1257.

¹⁵² Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English. 5th edition / Ed. Crowther J. Oxford University Press, 1998. P. 951.

¹⁵³ The American College Encyclopedic Dictionary. Volume II / Ed. Barhart C. L. Chicago: Spencer press, Inc., 1952. P. 992.

jimų, būdingų teismams, tokių kaip, pavyzdžiui, vadovavimas bylų tyrimui ir pan.¹⁵⁴

Dažnai lotyniškas žodis „kvazi“ yra vartojamas civilinėje teisėje, paprastai jis pridedamas prie angliškos kilmės žodžių¹⁵⁵. Pavyzdžiui, teisinėje terminijoje plačiai paplitusi „kvazikontrakto“ (*quasi-contract*) sąvoka ir pan.

„Kvazi“ nėra labai aiškus, tiksliai apibrėžiantis žodis. Jis rodo panašumą, be to, daro prielaidą, jog tarp dviejų objektų egzistuoja nedidelis skirtumas. Teisinėje kalboje šis terminas yra vartojamas siekiant parodyti, kad vienas dalykas ar reiškinys tam tikromis savybėmis yra panašus į kitą dalyką ar reiškinį, su kuriuo yra lyginamas, tačiau tarp tų dalykų ar reiškinių taip pat yra esminis ir svarbus skirtumas (-ai).

Žodis „kvazi“ neigia identiškumo idėją, tačiau suponuoja stiprią išorinę analogiją, išryškindamas nuomonę, kad lyginamų dalykų ar reiškinių sampratos yra gana panašios, todėl tie dalykai ar reiškiniai gali būti priskiriami vienai reiškinių grupei, prilygsta vieni kitiems.

Kvaziteisiniu paprastai vadinamas sprendimas, priimtas administracinio tribunolo ar valstybės pareigūno, kuris veikia remdamasis įstatymais. Reikia pažymėti, kad tarp daugelio politinius sprendimus priimančių valdžios institucijų ir tarp tradicinių teismų yra atsiradusios tam tikros **hibridinės institucijos**, dažnai vadinamos tribunolais arba administraciniais tribunolais, komisijomis ir pan., kuriuose ginčus sprendžia nebūtinai vien tik teisėjai. Tokios institucijos ne tik atlieka tam tikrų administracinių ginčų sprendimo funkcijas, bet savo veikla kartais daro įtaką valdžios veiklos krypties, strategijos formavimui, taip pat atlieka tokias funkcijas kaip įvairių leidimų, licencijų, patentų išdavimas, patvirtinimas ir aprobavimas. Šios institucijos iš esmės turi arbitro kompetenciją: jos gali nagrinėti, spręsti ginčus ir kartu šios institucijos yra tarsi teismai, nes jos daro tiesioginę įtaką asmens teisėms ir pareigoms.

Kai kurie mokslininkai mano, kad nėra tokio dalyko kaip kvaziteisinis sprendimas ar kvaziteisinė institucija. Jie teigia, kad konkretus sprendimas ar tam tikra institucija yra arba teisminė, arba ne¹⁵⁶. Maty-

¹⁵⁴ The Living Webster Encyclopedic Dictionary of the English Language / Ed. Pei M. Chicago: The English-Language Institute of America, 1967. P. 783.

¹⁵⁵ Black's Law Dictionary. 7th edition / Editor in Chief Gardner B. A. St. Paul., Minn., 1999. P. 1257.

¹⁵⁶ <http://www.duhaime.org/dict-qr.htm#Q>

sime, jog toks požiūris pernelyg supaprastina administracinės justicijos sistemą ir nebeatitinka tikrovės.

3.2. Kvaziteismai ir valdžių padalijimo doktrina

Valdžių padalijimo doktrina remiasi visų demokratinių valstybių teisinės sistemos, tarp jų ir Lietuvos Respublikos teisinė sistema. Konstitucijos 5 str. teigiama: „Valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas“¹⁵⁷. Valdžios padalijimo principas remiasi skirtingų valstybinės valdžios šakų atsvara ir pusiausvyra, jų glaudžiomis sąsajomis, abipuse kontrole ir yra svarbus sudėtingo mechanizmo komponentas, neleidžiantis vienoje rankose sutelkti neribotą, nedalomą ir nekontroliuojamą valdžią.

Valdžių padalijimo doktrina, pasak J. Wroblewskio, reiškia, kad įstatymų leidėjas tik kuria teisę, o ją taiko įstatymų vykdomoji valdžia (kitai sakant, administracija) ir teismai. Ir atitinkamai, atsižvelgiant į tai, kas taiko teisę, skiriamas administracinis ir teisminis teisės taikymo modeliai¹⁵⁸. Taigi remiantis valdžių padalijimo doktrina, būtų galima teigti, jog valstybės viešojo gyvenimo srityje iš esmės galimi tik dviejų rūšių sprendimai: administraciniai ir teisminiai. Administracine tvarka teisė turėtų būti taikoma nesant konfliktinės situacijos, taip pat, kai tokia situacija nors ir egzistuoja, tačiau faktinės aplinkybės yra aiškios, jų nereikia papildomai tirti arba pats konfliktas viešojo intereso atžvilgiu pripažįstamas mažareikšmiu. Teismas taiko teisę tuomet, kai yra teisinis ginčas.

Tačiau ne viskas yra taip paprasta. Kaip teigia V. Mikelėnas ir D. Mikelėnienė, „Daugelyje valstybių šiandien paplitusi praktika, kai teisę taiko savotiški teisminės valdžios ir viešosios administracijos hibridai, vadinamieji kvaziteismai – įvairios komisijos, ombudsmenai ir t. t. Kvaziteismai sprendžia jau gana sudėtingas teises problemas, pavyzdžiui, ginčus dėl vartotojų teisių gynimo, skundus dėl vykdomosios valdžios veiksmų ir t. t.“¹⁵⁹

Taigi kaip šie hibridai arba kvaziteismai yra suderinami su valdžios padalijimo principu?

¹⁵⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucija // *Žin.* 1992. Nr. 33–1014.

¹⁵⁸ *Wroblewski J.* The Judicial Application of Law / Eds. Bankowski Z., MacCormick D. N. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1992. P. 6.

¹⁵⁹ *Mikelėnienė D., Mikelėnas V.* Teismo procesas: teisės aiškinimo ir taikymo aspektai. Vilnius: Justitia, 1999. P. 50.

Anot Hilaire Barnett, nepaisant to, kad valdžių padalijimo principas veikia išvien su teisės viršenybės principu ir kiekvienoje šiuolaikinėje valstybėje yra labai svarbus, visgi reikia pripažinti, jog griežtas ir absoliutus valdžių padalijimas beveik niekur nėra įgyvendintas¹⁶⁰. Todėl nevertėtų Š. Monteskje valdžių padalijimo idėjos suprasti tiesmukai. Kai kurie autoriai siūlo taip interpretuoti Š. Monteskje pasiūlytą valdžių padalijimo principą: „šio principo esmė – ne tai, kad viena valdžia negali vykdyti kitos valdžios funkcijų, bet tai, kad nė viena valdžia to nedarytų savavališkai ir nekontroliuojama“¹⁶¹. „Svarbu žinoti, kad valdžių atskyrimo principo esmė yra garantija, jog valstybės jėga nebus panaudota neteisėtai“¹⁶².

Valdžių padalijimo doktrina nereikalauja, kad vykdomoji, įstatymų leidžiamoji ir teisminė valdžia būtų izoliuotos viena nuo kitos. JAV Aukščiausiasis Teismas viename iš savo nutarimų tvirtino, jog „niekad nesilaikė nuomonės, kad Konstitucija reikalauja, jog trys valdžios turi funkcionuoti visiškai nepriklausomai“¹⁶³. Čia svarbiau yra siekis, kad jokia valstybės valdžios institucija savo rankose nesutelktų visos valdžios ir ja nesinaudotų nekontroliuojama.

Lietuvos Respublikos Konstitucija skelbia, jog „Teisingumą Lietuvos Respublikoje vykdo tik teismai“¹⁶⁴. Teismo padėtis ir vaidmuo valdžių triadoje yra išskirtinis – pripažįstama tik teismo teisė vykdyti teisingumą. Tačiau nepaisant minėtos konstitucinės nuostatos, turime pripažinti, jog Lietuvos Respublikoje veikia keletas komisijų¹⁶⁵, sprendžiančių tam tikroje administravimo srityje kilusius administracinius ginčus bei nagrinėjančių fizinių ar juridinių asmenų skundus, bei daugybė institucijų, taikančių administracinę atsakomybę¹⁶⁶. Visos minėtosios institucijos dėl savo veiklos pobūdžio yra kvaziteisminės, nes paprastai priima teisiškai įpareigojantį sprendimą. **Kita vertus, paprastai**

¹⁶⁰ Barnett H. Constitutional and Administrative Law. London: Cavendish Publishing Limited, 1996. P. 117.

¹⁶¹ Vile M. J. C. Constitutionalism and the Separation of Powers. Clarendon, 1967. P. 84–85.

¹⁶² Bubnys G., Kriaučeliūnas Z., Matakas J. Trys valstybinės valdžios šakos (teisinis politinis aspektas) // Viešasis administravimas (Ats. red. Raipa A.) Kaunas: Technologija, 1999. P. 47.

¹⁶³ Morrison v. Olson. 487 U.S. 654. 1988.

¹⁶⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucija // Žinios. 1992. Nr. 33–1014, 109 str.

¹⁶⁵ Pavyzdžiui, Vyriausioji administracinių ginčų komisija, Mokestinių ginčų komisija, etc.

¹⁶⁶ Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas. Vilnius: Mūsų Saulužė, 2002.

tokį sprendimą galima apskusti teismui, todėl minėtos kvaziteisminės institucijos vertintinos kaip ikiteisminės ginčų sprendimo įstaigos.

Kvaziteismų sistema yra pagrįsta **kompromisu**. Daugelyje valstybių vadovaujantis racionalumo argumentais buvo įsteigtos įvairios kvaziteisminės institucijos, kuriose ginčų sprendimas kainuoja pigiau ne tik piliečiams, bet ir valstybei. Taip pat įdomi aplinkybė, kad tose demokratinėse valstybėse, kurių pagrindiniuose įstatymuose įtvirtintas valdžių padalijimo principas ir nurodytos kiekvienos valdžios atliekamos funkcijos¹⁶⁷, veikia įvairaus pobūdžio kvaziteismai, o jų įsteigimui ir veiklai teismai nė kiek nesipriešino¹⁶⁸.

3.3. Kvaziteismų atsiradimą nulėmusios aplinkybės

Kvaziteismų atsiradimą lėmė daugelis priežasčių. Kintant ir įvairuojant visuomeniniams santykiams, keitėsi ir valstybės vaidmuo žmonių gyvenime: atsirado būtinybė vis daugiau įsikišti ir teisės normomis reguliuoti sudėtingus komercinius ir socialinius santykius. Mokslininkai pažymi, kad didžiausias administracinė teisės ir teisėkūros šuolis buvo XIX a., o XX a. teisės normos buvo priimamos dar intensyviau¹⁶⁹.

Buvo nustatyta, kad kuo daugiau valstybė kišasi į socialinius-ekonominius santykius, tuo labiau padidėja pretenzijų jai skaičius. Todėl teismai nebegalėjo susidoroti su užgriuvusia skundų lavina. Kartu buvo sudėtinga užtikrinti veiksmingą žmogaus teisių apsaugą, nes teismai,

¹⁶⁷ Seniausios pasaulyje iki šiol galiojančios 1787 m. priimtos JAV Konstitucijos 3 straipsnyje skelbiama, kad „Jungtinių Valstijų teisminę valdžią vykdo Aukščiausiasis Teismas ir tie žemesni teismai, kuriuos steigia Kongresas“. Vadinasi, pagrindiniame šalies įstatyme įtvirtinta išskirtinė teismo teisė vykdyti teisingumą. Tačiau būtent JAV pasižymi gausa kvaziteisminių institucijų, kuriose ginčus tarp piliečių ir administracijos sprendžia nepriklausomas pareigūnas, anksčiau vadintas bylos tyrėju (*hearing examiner*), o nuo 1978 m. – administraciniu teisėju (*administrative law judge*).

¹⁶⁸ Pavyzdžiui, JAV 1932 m. *Crowell v. Benson* byloje Teismas nusprendė, kad administracinį ginčą dėl pažeistos asmens teisės gali nagrinėti ir administracinė agentūra, jeigu Kongresas jai suteikė tokią teisę ir jeigu toji institucija gali užtikrinti *tinkamą ginčo nagrinėjimo procesą (due process of law)*.

¹⁶⁹ Žr. *Pierce R. J., Shapiro S., Verkuil P. R. Administrative Law and Process*. 2nd edition. University Textbook series. New York, Westbury: The Foundation Press, Inc., 1992. P. 31; *Kelman S. Regulating America. Regulating Sweden: A Comparative Study of Occupational Safety and Health Policy*. Cambridge, MA: MIT Press, 1981; *Weidenbaum M. Business, Government, and the Public*. 2nd edition. Prentice Hall, Englewood Cliffs N. J., 1981. P. 7–10; *Peterschuk M. Revolt Against Regulation: The Rise and Fall of the Consumer Movement*, 1982. P. 5. *Breyer S., Stewart R. Administrative Law and Regulatory Policy*. 2nd edition. USA: Aspen Publishers Inc., 1985;

nors ir būdami svarbus žmogaus teisių garantas kiekvienoje valstybėje, yra ypatingi tuo, jog procesas yra sudėtingas ir formalus, trunka ilgai, jo išlaidos brangiai atsieina besibylinėjantiems šalims. Be to, teismo procesas nemažai daliai žmonių dėl daugelio aplinkybių (finansinių galimybių, išsilavinimo, proceso metu patiriamo streso ir pan.) yra neprieinamas ir bauginantis¹⁷⁰.

Administracinės justicijos pokyčius nulėmė padidėjęs visuomenės poreikis efektyviai, ekonomiškai ir greitai spręsti konfliktus, siekis visais įmanomais atvejais išvengti formalaus ir varginančio bylinėjimosi.

Racionalumo paieškos skatino valstybes kurti alternatyvius administracinių ginčų sprendimo mechanizmus, ieškoti naujų administracijos ir piliečių konfliktų sprendimo būdų, todėl daugelyje valstybių buvo pasirinkti du keliai:

- pirma, jau veikiančioms administracinėms institucijoms buvo suteikiama teisė nagrinėti ginčus, kitaip sakant, buvo suteikiamos kvaziteisminės galios;
- antra, buvo kuriamos specialios institucijos, kurių paskirtis (dažniausiai vienintelė) – nagrinėti administracinius ginčus.

Šios institucijos, vadinamos kvaziteismais, turėjo palengvinti ne tik valstybės finansinę naštą, nes išlaikyti teismus kiekvienai valstybei brangiai atsieina, bet ir nuo administracijos veiksmų nukentėjusių asmenų padėti, nes nagrinėti ginčus kvaziteismuose kainuoja žymiai pigiau nei įprastuose teismuose.

Anglosaksų teisės sistemoje teismai nagrinėdami bylas vadovaujasi ne tik įstatymais, bet ir precedentais. Tuo tarpu kvaziteismai neprivalo laikytis precedentų. Buvo manoma, kad ši aplinkybė gali padėti kvaziteismams lanksčiau spręsti konkrečias bylas ir efektyviau ginti pažeistas piliečių teises.

Apibendrinant kvaziteismų atsiradimą nulėmusias priežastis galima išskirti svarbiausias iš jų:

- teismų sistemos išlaikymo kaštai;
- piliečiui tenkančios teismo išlaidos;
- teismo proceso lėtumas, formalumas ir t. t.

Tose valstybėse, kuriose dalis teisminės valdžios įgaliojimų buvo perduoti administracijai, buvo pažymimos dar ir tokios aplinkybės:

- administracinių institucijų darbuotojai turi specialiųjų žinių;

¹⁷⁰ *Cane P. An Introduction to Administrative Law. Oxford: Clarendon Press, 1996. P. 337.*

- administracija įgyvendina kontrolės (priežiūros) ir tyrimo funkcijas, pavyzdžiui, administracija turi teisę savo iniciatyva pradėti persekioti teisės pažeidėją, tuo tarpu patys teismai tokios teisės neturi.

3.4. Kvaziteismo ir teismo santykis

Kvaziteismų egzistavimas nepaneigia fakto, kad teismas yra pagrindinė teisė taikanti institucija, kitaip sakant, kvaziteismai nesiekia užimti teismų vietas, tačiau kvaziteismų sukūrimu siekiama papildyti administracinės justicijos sistemą.

Pripažįstama, kad pagrindinė teismo funkcija – išspręsti teisinį šalių konfliktą. Kiekvienas teisinis konfliktas sykiu yra ir socialinis konfliktas. Teismas, taikydamas teisę, išsprendžia ir teisinį, ir socialinį konfliktą ir taip veikia visuomenės narių elgesį.

Be abejo, teismas nėra vienintelis socialinių konfliktų sprendimo subjektas. Pasaulyje plačiai paplito neteisminis ginčų sprendimas administracine tvarka, taip pat ikiteisminis mokestinių ginčų nagrinėjimas specializuotuose tribunoluose ir įvairiausių rūšių ginčų tarp piliečių ir administracijos sprendimas administracinių ginčų komisijose bei kitose institucijose, vadinamose kvaziteismais.

Reikia pažymėti, jog teismas yra specialiai pritaikytas spręsti ginčus, tačiau „teismo procesas vis dėlto nestokoja trūkumų ir šie skatina visuomenę ieškoti kitokių, alternatyvių teismui, konfliktų sprendimo būdų“¹⁷¹. Todėl vis labiau populiarėja alternatyvūs ginčų sprendimo būdai – arbitražas, tarpininkavimas, taikinimo procedūros, tiesioginės derybės ir kt.¹⁷²

Visgi siekiant išsiaiškinti teismo ir kvaziteismų santykį derėtų aptarti teisminės valdžios ypatumus. Prancūzų politologas Alexis de Tocqueville'as kaip pirmąją iš pagrindinių teismo funkcijų įvardijo „funkciją būti arbitru“. Kad teismas galėtų pradėti veiklą, reikia konfliktinės situacijos – ginčo. Tik tuomet, kai sudaroma byla, teisėjas pradeda vykdyti savo funkcijas. Antroji teismo funkcija – pareikšti nuomonę apie konkrečius atvejus, bet ne apie bendro pobūdžio principus. Trečia, teismai

¹⁷¹ Mikelėnienė D., Mikelėnas V. Teismo procesas: teisės aiškinimo ir taikymo aspektai. Vilnius: Justitia, 1999. P. 59.

¹⁷² ADR Principles and Practice / Eds. Brown H. J, Marriott A. L. London: Sweet and Maxwell, 1993.

gali imtis teisminių veikslių tik tada, kai į juos kreipiamasi¹⁷³. Šie teismo ypatumai kokybiškai skiria teisminių teisės taikymo modelį nuo administracinio. Jie reiškia, kad teismas taikydamas teisę veikia kaip nešališkas šalių ginčą sprendžiantis arbitras. Teismas taikydamas teisę neturi ir negali turėti jokio intereso, išskyrus interesą priimti teisėtą, teisingą ir pagrįstą sprendimą. Dėl šios priežasties teismo procesas konstruojamas taip, kad būtų užtikrinta galimybė išklausti abi ginčo šalis, abiem šalims sudarytos lygios galimybės pulti ir gintis.

Tuo tarpu viešoji administracija taikydama teisę dažnai veikia šališkai – siekia įgyvendinti savo interesus, o teisės taikymas administracine tvarka ne visada garantuoja nešališką, lygiateisį ir rungimosi principu grindžiamą bylos nagrinėjimą.

Kvaziteismo misija – tarsi aristoteliškojo „vidurio kelio“ paieška: kvaziteismas siekia supaprastinti ginčų nagrinėjimo procesą, tačiau kartu, kiek tai yra įmanoma, užtikrinti nešališką ginčų nagrinėjimo galimybę ir teisingų sprendimų priėmimą.

Teismo sprendimas, kuriuo, taikant atitinkamas teisės normas, išsprendžiamas šalių ginčas, įsiteisėjęs įgyja *res judicata* galią. Tai reiškia, kad šalių ginčas yra išspręstas galutinai, visiems laikams ir teismo sprendimas nebegali būti revizuojamas kokių nors kitų institucijų. Tuo tarpu kvaziteismų priimti sprendimai neretai dar gali būti tikrinami teismo. Tačiau taip yra ne visada. Kadangi skirtingose valstybėse veikia daugybė įvairiausių kvaziteismų, atsižvelgiant į konkretaus kvaziteismo pobūdį bei kompetenciją gali būti numatyta, jog kvaziteismo sprendimas galės būti skundžiamas aukštesniajam kvaziteismui arba specifinės valdymo srities, kurioje kilo administracinis ginčas, ministrui, arba visai negalės būti apskūstas. Taip pat yra tam tikrų kvaziteismų, kurių sprendimus apskūsti teismui turi teisę tik individas, bet ne valdžios institucija, dėl kurios priimtų sprendimų buvo pažeistos asmens teisės.

Teisminis teisės taikymas yra gerokai stabilesnis nei administracinis. Todėl teismo sprendimai kartu su pozityviosios teisės normomis gali garantuoti tam tikrą visuomenės gyvenimo stabilumą, visuomeninių santykių apibrėžtumą ir aiškumą. Administracinis teisės taikymas šiomis savybėmis nepasižymi, nes jo teisėtumą gali tikrinti teismas, vykdydamas vadinamąją administracinės justicijos funkciją. Be to, pati viešoji administracija gali panaikinti ankstesnius savo sprendimus.

¹⁷³ *Tocqueville A.* Apie demokratiją Amerikoje. Vilnius: Amžius, 1996. P. 111.

Teismo sprendimas, priimtas išaiškinus ir pritaikius konkrečią teisės normą, dažnai tampa pavyzdžiu kitam teismui, sprendžiančiam panašią bylą. Aukščiausiosios instancijos teismas užtikrina vienodą teismų praktiką aiškinant ir taikant teisę, o kartu ir visuomeninių santykių stabilumą, apibrėžtumą ir aiškumą.

Tuo tarpu kvaziteismai neturi tikslo formuoti vienodos praktikos, o daugiau orientuojasi į greitą ir objektyvų konkretaus, specifinio pobūdžio administracinio ginčo išsprendimą.

Teismo sprendimas, kaip teisės taikymo aktas, pasižymi išskirtine teisine galia. Įsiteisėjęs teismo sprendimas yra privalomas visiems asmenims ir visoms valdžios institucijoms.

Kvaziteismai yra labai įvairūs, todėl ir jų sprendimai turi nevienodą galią. Kai kurių kvaziteismų sprendimai yra prilyginami teismo sprendimams. Pavyzdžiui, daugelio tribunolų sprendimai yra privalomi (nors pasitaiko ir išimčių). O kai kurių kvaziteismų sprendimai yra rekomendacinio pobūdžio. Būdingiausias tokio atvejo pavyzdys – ombudsmeno priimami sprendimai, kurie nėra privalomi. Ginčo šalims pateikiama išsami konkretaus ginčo juridinė analizė ir pasiūlomi galimi sprendimo būdai. Taip atkreipiamas administracijos dėmesys į neteisėtus ir neteisingsus jos veiksmus ir suteikiama galimybė pačiai administracijai atkurti pažeistas piliečio teises. Tais atvejais, kai administracija elgiasi piktavališkai ir nevykdo ombudsmeno rekomendacijos, pilietis, kurio teisės buvo pažeistos, gali kreiptis į teismą, o kai kuriose šalyse dėl netinkamų administracijos veiksmų į teismą gali kreiptis ir ombudsmenas.

Teismo procese teisę aiškina ir taiko teisėjai, t. y. profesionalai, privalantys turėti atitinkamą teisinį išsilavinimą ir kvalifikaciją. Aukšta teisėjo kvalifikacija sustiprina šalims teikiamas nešališko ir sąžiningo proceso garantijas, padidina tikimybę priimti teisėtą, teisingą, racionaliai pagrįstą ir sąžiningą teisės taikymo aktą – teismo sprendimą.

Kvaziteismuose ginčus sprendžia ne tik teisėjai, bet ir atitinkamos administravimo srities, kurioje kyla ginčai, specialistai. Be to, kai kuriose valstybėse kartu su teisininkais bylas nagrinėja ir tarėjai, paprastai atstovaujantys skirtingoms šalims. Tai, kad kvaziteismuose sprendimus priima ne tik teisėjai, bet ir kitų sričių specialistai, lemia kvaziteismų privalumus ir sykiu trūkumus. Štai, pavyzdžiui, nagrinėjant taip dažnai bet kurioje valstybėje kylančius mokestinius ginčus būtina, kad ginčo sprendimo subjektas turėtų specialiųjų žinių. Teisėjui, neturinčiam specialaus ekonominio ar finansinio pasirengimo, gana sudėtinga išigilinti ir suprasti visas bylos aplinkybes, tuo tarpu mokesčių specialistas tokį

ginčą sugebės išnagrinėti kur kas greičiau. Tačiau kai kurie autoriai pažymi, jog kvaziteismuose, kuriuose bylas nagrinėja ne teisininkai, neretai stinga vadinamojo „teisinio kruopštumo“, bendrųjų teisės principų laikymosi ir pan.

Teigiama, jog „teisminis teisės taikymas kokybiškai pranašesnis už kitus teisės taikymo būdus“¹⁷⁴. Tačiau vadovaujantis racionalių požiūriu, reikia pripažinti, jog išlaikyti teismus valstybei itin daug kainuoja, o teismo paslaugos pernelyg brangios ir sunkiai prieinamos eiliniams piliečiams. Todėl prasminga ieškoti alternatyvių ginčų sprendimo būdų ir tam kurti kvaziteismus.

3.5. Kvaziteismo paskirtis, atliekamos funkcijos ir ypatybės

Kvaziteismą galima apibūdinti kaip instituciją, **panašią į teismą, tačiau netapačią teismui**, kitaip sakant, kvaziteismas yra tarsi teismas. Vadinasi, kvaziteismas turi tam tikrų esminių savybių, būdingų teismui, tačiau kartu turi ir esminių skirtumų, todėl tai nėra identiškos institucijos.

Svarbiausia ypatybė, kvaziteismą daranti panašų į teismą, yra tai, kad **kvaziteismas prisideda prie žmogaus teisių gynimo ir padeda vykdyti teisingumą**. Monografijoje kalbama apie administracijos veiksmų teisėtumo kontrolę, todėl šiuo aspektu kvaziteismo, kaip ir teismo, paskirtis yra žmogaus teisių gynimas nuo neteisingų, pažeidžiančių individo teises, valdininkų sprendimų bei savivalės.

Žmogaus teisės, jų apsauga – kiekvienos demokratinės valstybės prioritetas. Todėl suprantama, jog teismai, kaip pagrindinės žmogaus teisių gynimo institucijos, yra neatskiriamas teisinės valstybės elementas. Tačiau reikia pripažinti, jog padėti apginti pažeistas piliečių teises gali ne vien tik teismai – daugelyje modernių valstybių šią paskirtį padeda atlikti ir kvaziteismai.

Siekiant aiškiau suvokti kvaziteismo sampratą, vertėtų aptarti svarbiausias jo atliekamas funkcijas, būtent – ginčų nagrinėjimą bei kontrolę. Atsižvelgiant į kvaziteismų įvairovę, reikia pripažinti, jog tam tikrų rūšių kvaziteisminės institucijos atlieka ir daugiau svarbių funkcijų. Pavyzdžiui, klasikinis ombudsmenas ne tik gina piliečius nuo pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo bei atlieka parlamentinę valstybės institucijų veiklos kontrolę, bet ir padeda tobulinti viešąjį ad-

¹⁷⁴ Mikelėnienė D., Mikelėnas V. Teismo procesas: teisės aiškinimo ir taikymo aspektai. Vilnius: Justitia, 1999. P. 53.

ministravimą, veikia teisėkūros procesą, prisideda prie nusikalstamumo prevencijos ir nusikaltimų atskleidimo. Kitokio pobūdžio kvaziteismai (pvz., imigracijos klausimus sprendžiantys tribunolai arba energetikos įmonių veiklą reguliuojančios komisijos), be ginčų sprendimo, taip pat gali vykdyti tam tikras administravimo funkcijas, pavyzdžiui, išduoti leidimus, licencijas ir pan.

Pamėginkime išanalizuoti ir apibendrinti visiems kvaziteismams būdingas esmines funkcijas.

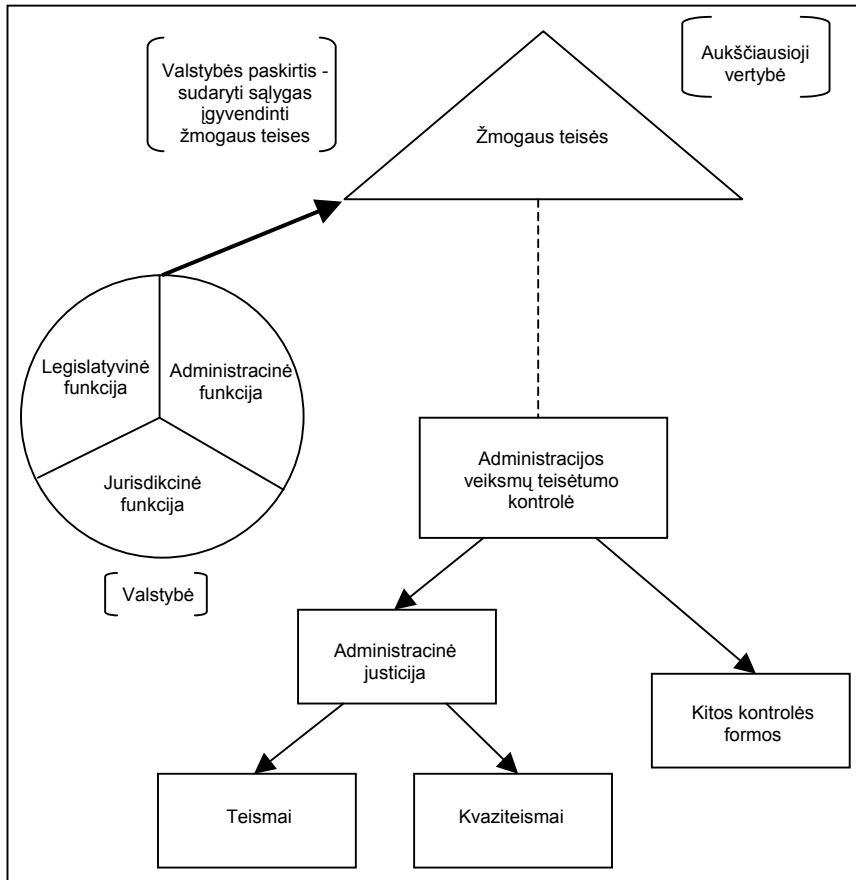
a) Kvaziteismai atlieka administracinių ginčų nagrinėjimo funkciją

Kaip jau buvo minėta, administracinių ginčų nagrinėjimo subjektas yra ne tik teismas, bet ir kvaziteismas. Kvaziteismas visada turi spręsti teisinį dviejų šalių konfliktą. Todėl kvaziteisminis teisės taikymas yra gerokai sudėtingesnis nei administracinis. Kvaziteisminiam teisės taikymui, kaip ir teisminiam, būdinga ginčo faktinio ir teisinio aspektų analizė, teisės aiškinimas, įvairių vertybių ir sprendimo alternatyvų vertinimas bei derinimas.

Svarbu pažymėti, jog kvaziteismai paprastai nagrinėja tik vienos rūšies administracinius ginčus. Tuo jie skiriasi nuo bendrosios kompetencijos ir netgi nuo specializuotų – administracinių teismų, nagrinėjančių praktiškai visus administravimo veikloje iškilusius ginčus. Pavyzdžiui, Prancūzijoje veikianti Pabėgėlių komisija (*Commission de recours des refugees*) sprendžia ginčus dėl prieglobsčio suteikimo. Panašias funkcijas Anglijoje atlieka Apeliacinis imigracijos tribunolas (*Immigration Appeals Tribunal*) ir imigracijos arbitrai (*Immigration Adjudicators*). Prancūzijoje speciali komisija sprendžia ginčus, kylančius socialinio aprūpinimo sferoje¹⁷⁵, o Anglijoje tam tikrus socialinės apsaugos srityje kylančius ginčus nagrinėja net keletas skirtingų kvaziteismų: ginčus dėl invalidumo pensijų ir pašalpų nagrinėja Apeliacinis invalidumo tribunolas (*Disability Appeal Tribunal*), ginčus dėl socialinių pašalpų nagrinėja Apeliacinis socialinės apsaugos tribunolas (*Social Security Appeal Tribunal*) bei Socialinės apsaugos ombudsmenas (*Social Security Commissioners*)¹⁷⁶. Kitus socialinės apsaugos srityje kylančius ginčus nagrinėja pensijų tribunolai, kurie gali būti sudaromi *ad hoc*, Pensijų ombudsmenas (*Pensions Ombudsman*) bei kiti kvaziteismai.

¹⁷⁵ Bell J., Boyron S., Whittaker S. *Principles of French Law*. Oxford University Press, 1998. P. 42.

¹⁷⁶ Wade H. R. W., Forsyth C. F. *Administrative Law*. 7th edition. Oxford: Clarendon Press, 1994. P. 963.



7 pav. Kvaziteismų vieta administracijos veiksmų kontrolės sistemoje

b) Kvaziteismai atlieka kontrolės funkciją

Kvaziteismai, nagrinėdamas fizinio ar juridinio asmens skundą dėl jo teises pažeidžiančio administracijos sprendimo ar elgesio, kartu vykdo administracijos veiksmų teisėtumo kontrolę.

Vykdomosios valdžios institucijų bei jų pareigūnų veiksmų teisėtumo kontrolė yra būtina, siekiant įtvirtinti ir palaikyti teisinės valstybės prioritetus – užtikrinti žmogaus teisių apsaugą. Pasak doc. dr. A. Dziegoraičio, „Teisinė valstybė privalo garantuoti tikrą ir efektyvią savo pi-

liečių apsaugą nuo administracinės valdžios kėsimosi į jų teises¹⁷⁷. Be to, administracijos veiksmų teisėtumo kontrolės institucijų sistema, jų veikla netiesiogiai prisideda prie valdymo efektyvumo didinimo.

Administracijos veiksmų teisėtumo kontrolė, įvairūs kontrolės būdai bei ją atliekančios institucijos (7 pav.) yra prasmingos tiek, kiek savo veikla padeda užtikrinti žmogaus teisių apsaugą.

Kvaziteismų atliekama kontrolė apima įvairias valdymo sritis. Be to, jie ypatingi tuo, kad paprastai turi didesnes galimybes kontroliuoti administraciją nei teismai. Visų pirma kai kurioms institucijoms, vadina-moms kvaziteismais, be atliekamos ginčų sprendimo funkcijos, neretai suteikti įgaliojimai kontroliuoti vykdomosios valdžios institucijas, veikiančias tam tikroje viešojo valdymo srityje. Taigi minėtosios rūšies kvaziteisminių institucijų pagrindinė paskirtis – kontroliuoti administraciją. Paprastai atliekant kontrolę nebūtinai piliečių skundas. Skirtin-gai nei teismas, kvaziteismai gali imtis iniciatyvos įgyvendindamas kontrolės funkciją. Taigi **kvaziteismai pajėgus atlikti nuoseklią administracijos institucijų ir pareigūnų veiklos kontrolę**, tuo tarpu teismas tiesiogiai veikdamas gali atlikti atsitiktinę kontrolę, nagrinėdamas konkrečius administracinius ginčus.

3.6. Administracinių ginčų nagrinėjimo kvaziteisme proceso standartai: *audi alteram parte* ir *nemo judex in re sua*

Teisinių ginčų nagrinėjimas teismuose vyksta pagal specialias proceso taisykles, užtikrinančias teisingumo įgyvendinimą. Kaip jau esame minėję, kvaziteismuose bylų nagrinėjimo procesas yra ne toks formalus, paprastesnis, dažniausiai yra šiek tiek apribojamas viešumo ir rungtyniškumo principų įgyvendinimas, tačiau visgi siekiama laikytis pagrindinių teisės principų reikalavimų, laiduojančių objektyvų ir tinkamą administracinio ginčo išsprendimą.

Bendrosios teisės (anglosaksiškoje) sistemoje administracijos veiksmų teisėtumo kontrolės mechanizmas pagrįstas privačių asmenų procesinių teisių gynimo nuo savavališkų valstybės institucijų veiksmų garantijomis. Čia administracinė teisė tiksliai reguliuoja beveik visus privačių asmenų santykius su administracijos institucijomis.

JAV laikoma valstybe, administracinėje justicijoje labiausiai ištobulinusia piliečių procesines garantijas. Amerikiečiai administracinį pro-

¹⁷⁷ *Dziegoraitis A. Įstatymų karas (3) // Justitia. 1997. Nr. 1. P. 27.*

cesą ilgainiui padarė atvirą, prieinamą visiems suinteresuotiems asmenims, visuomenei ir sudarė realią galimybę apsaugoti gyventojus nuo biurokratijos savivalės.

1946 m. priimtas Administracinio proceso įstatymas (*Administrative Procedure Act*) įtvirtino piliečių, kurių teises bei interesus neigiamai paveikė administracijos sprendimai, procesinių garantijų sistemą. Kai kurie autoriai, pabrėždami šio įstatymo svarbą, Administracinio proceso įstatymą pavadino „kvazikonstituciniu“ įstatymu¹⁷⁸ – t. y. įtvirtinančiu pamatines žmogaus procesines teises. Šis įstatymas tapo „svarbia gaire plėtojant pačią idėją išplėsti administracijos atsakomybę už jos padarytą žalą¹⁷⁹. Pagal jį asmuo, patyręs žalą dėl administracinės įstaigos veiksmų, turi teisę ginti savo interesus teisinėmis priemonėmis. Įstatymo pagrindinė norma skelbia: „JAV yra atsakinga už ieškinius dėl padarytos žalos tokiu pat būdu ir tokiu pat laipsniu kaip ir privatūs asmenys panašiomis aplinkybėmis“. Vadinasi, jeigu nagrinėjant administracinį ginčą bus nustatyta, kad asmens atžvilgiu buvo priimtas netinkamas sprendimas ir dėl to nukentėjo jo interesai, administracija privalės atlyginti žalą.

Administracinio proceso įstatymas ne kartą buvo keičiamas ir papildomas, siekiant jo nuostatas detalizuoti ir padaryti labiau atitinkančias demokratijos reikalavimus. Svarbiausi pakeitimai padaryti 1961, 1967 ir 1974 metais¹⁸⁰.

Vienas svarbių šio Administracinio proceso įstatymo sukeltų pokyčių buvo kvaziteismų padėties sustiprinimas. Įstatymas nulėmė, jog praktiškai kiekvienoje nepriklausomoje administracinėje institucijoje (*administrative agency*) buvo įsteigti pirmosios ir apeliacinės instancijos tribunolai¹⁸¹. Kaip pirmoji instancija ginčą nagrinėjo nepriklausomas

¹⁷⁸ Schuck P. H. *Foundations of Administrative Law*. New York: Oxford University Press, 1994. P. 53.

¹⁷⁹ Barry D., Whitecomb H. R. *The Legal Foundations of Public Administration*. Wets Publishing Company, 1987. P. 27.

¹⁸⁰ Plačiau apie Administracinio proceso įstatymą (APA) žr.: Williams S. F. *The Era of „Risk-Risk“ and the Problem of Keeping the APA up to Date* // *The University of Chicago Law Review*. 1996. Nr. 4. Vol. 63; Sunstein C. *Factions, Self-Interest, and the APA: Four Lessons Since, 1946* // *Foundations of Administrative Law* / Ed. Schuck P. H. New York: Oxford University Press, 1994. P. 55–60; Strauss P. L. *Changing Times: The APA at Fifty* // *The University of Chicago Law Review*. 1996. Nr. 4. Vol. 63; Shapiro M. *APA: Past, Present, Future* // *Foundations of Administrative Law* (Ed. Schuck P. H.) New York: Oxford University Press, 1994. P. 60–69.

¹⁸¹ Schwartz B. *Administrative Law // Fundamentals of American Law* (Gen. ed. Morrison A. B.) Oxford University Press, 1996. P. 142.

pareigūnas, vadinamas „bylos tyrėju“ (*hearing examiner*), kurio sprendimą apeliacine tvarka buvo galima skųsti šios institucijos vadovui. Nuo 1978 m. bylos tyrėjai buvo pervadinti **administraciniais teisėjais** (*administrative law judge*), taip pat pasikeitė jų statusas ir nepriklausomumo garantijos.

Administracinio proceso įstatyme buvo numatyta, jog asmeniui, kurio atžvilgiu buvo priimtas nepalankus sprendimas, turi būti tinkamai pranešta apie ginčo nagrinėjimą, tiksliai nurodant bylos nagrinėjimo vietą, laiką. Be to, 554 str. numatyta, jog bylą nagrinėjantis pareigūnas (*administrative law judge*) negali atlikti jokių kitų funkcijų, išskyrus ginčų sprendimą. Kartu įstatymu buvo siekiama sustiprinti administracinių teisėjų nepriklausomumą nuo konkrečios institucijos administracijos.

Ginčo nagrinėjimo procedūra paprastai yra žodinė. Įstatymas numato teisinio atstovavimo galimybę. Proceso metu pateikiami įrodymai (paprastai tai būna dokumentai bei prisaiškintų liudytojų parodymai), numatyta tiesioginė ir kryžminė apklausa galimybė. Galiausiai priimamas sprendimas, kuris gali būti skundžiamas teismui, jeigu netenkina kurios nors šalies.

Jungtinėse Amerikos Valstijose siekiant apibūdinti, koks administracinis procesas laikomas tinkamu, vartojama sąvoka *due process of law*. Kad procesas būtų tinkamas, skiriama daug dėmesio. „Proceso skaidrumas ir pastovumas yra neatsiejama laisvės dalis“¹⁸². JAV Aukščiausiojo Teismo teisėjas J. Jacksonas byloje *Shaughnessy v. JAV* pareiškė, kad „Tikriausiai geriau, kad Rusijos teisės normos būtų taikomos pagal bendrosios teisės proceso reikalavimus, negu JAV teisės normos taikomos pagal Rusijos proceso reikalavimus“.

Anglijos teisės doktrinoje administracinė teisė yra tiesiogiai susijusi su vadinamuoju tikru teisingumu (*natural justice*¹⁸³), kuris aiškinamas kaip natūralus pojūtis, kas yra gera ir kas yra bloga. Sprendimas, priimtas vadovaujantis *natural justice*, nešališkai ir tinkamai įvertinus visų šalių pozicijas, yra ne tik labiau priimtinas šalims, bet ir kokybiškesnis¹⁸⁴.

¹⁸² *Shaughnessy v. United States*. 345 US 206. 1953.

¹⁸³ Plačiau apie *Natural justice* doktriną žr.: *Fletcher G. P. Basic Concepts of Legal Thought*. New York: Oxford University Press, 1996; *Rawls J. A. Theory of Justice*. Cambridge: Mass.: Harvard University Press, 1971.

¹⁸⁴ *Wade H. W. R., Forsyth C. F. Administrative Law*. 7th edition. Oxford: Clarendon Press, 1994. P. 464.

Administracinėje teisėje nagrinėjant ginčus procesas gali būti laikomas tinkamu tik įgyvendinus dvi pagrindines taisykles:

- 1) *audi alteram partem* – teisė būti išklaustam;
- 2) *nemo iudex in re sua* – niekas negali būti teisėjas savo byloje.

Principas *audi alteram parte* reikalauja, kad ginčo nagrinėjimo procese būtų nešališkai išklaustos suinteresuotosios pusės. Šiuo principu vadovaujamosi sprendžiant įvairiausių teisinių ginčus (civilinius, darbo ir pan.), taip pat administracinius ginčus. Jo esmė – asmuo (asmens savignos argumentai) privalo būti išklaustas, kad būtų galima priimti pagrįstą ir teisingą sprendimą.

Anglijos teismai dar prieš kelis šimtmečius nustatė, kad nešališkas suinteresuotų pusių (bylos šalių) išklausymas yra vienas pagrindinių teisingo administracinio proceso principų, todėl teisinius įgaliojimus turinčios institucijos veikia teisėtai tik tada, kai išklauso asmenis, kurių naudai ar nenaudai priimamas sprendimas.

Reikia pažymėti, jog šis principas taikomas kelis šimtmečius, kiekvienas teisininkas jį išmoksta kartu su teisės abėcėle, ir nors atrodo, kad apie jo pažeidimą negali būti nė kalbos, teismų praktikos analizė rodo, kad šio principo pažeidimų pasitaiko ne taip jau retai.

Principas, reikalaujantis, kad kiekvienas asmuo turi būti išklaustas, sprendžiant jo teisių ir pareigų klausimą, yra įtvirtintas ir tarptautiniuose dokumentuose. Pavyzdžiui, Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos, kurią Lietuva ratifikavo 1995 m. birželio 20 d., 6 straipsnis įtvirtina kiekvieno žmogaus teisę į teisingą bylos nagrinėjimą. Nors šiame straipsnyje kalbama apie reikalavimą, kad kiekvienas asmuo būtų išklaustas nešališkai ir nepriklausomam teismui sprendžiant apie jo civilines teises ir pareigas ar nagrinėjant jam pareikštą kriminalinį kaltinimą¹⁸⁵, tačiau Europos žmogaus teisių teismas yra nustatęs, kad ši norma taip pat yra taikoma ir tų teisių bei pareigų, kurias nustato nepriklausomos administracinės komisijos, kitaip sakant – kvaziteismai, atžvilgiu.

Europos Sąjungos Teisingumo Teismas taip pat taiko *audi alteram parte* reikalavimą ir viename savo nutarimų teigia, jog „asmuo, kurio interesus veikia viešojo administravimo subjekto sprendimas, turi turėti galimybę pareikšti savo nuomonę“¹⁸⁶.

Taigi kvaziteisminės institucijos, taikydamos savo teisinius įgalio-

¹⁸⁵ Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija. Vilnius, 2000. 6 str.

¹⁸⁶ *Transocean Marine Paint Association v. EC Commission*. 1974. E.C.R. 1063, Case 17/74.

jimus, priima sprendimus, neigiamai veikiančius asmenų teises arba teisinius interesus. Dėl to šios institucijos turi įgyvendinti savuosius įgaliojimus ypač teisingai, o tai galima padaryti tik per teisingą procesą. Anglijos teismas 1863 m. byloje *Cooper v. Wandsworth Board of Works* nustatė *universalią* viso teisingo administracinio proceso taisyklę – asmuo, kurio teisėms ir pareigoms kvaziteisminis aktas gali turėti įtakos, turi turėti galimybę išdėstyti savo nuomonę ir būti išklaustas.

Išklausymo procedūros taikymo būdai yra tokie:

- 1) žodinis procesas – išklausymas (pagrindinis ir dažniausiai taikomas būdas);
- 2) šalies pateikiamų susijusių įrodymų priėmimas;
- 3) šalių supažindinimas su pateiktaisiais įrodymais;
- 4) liudytojų apklausa;
- 5) įrodymų, komentarų ir argumentų apie visą bylos medžiagą išklausymas (teisminiai ginčai, klausimai priešingai šaliai);
- 6) galimybė pateikti raštiškus paaiškinimus, prieš tai gavus visą priešingos šalies medžiagą;
- 7) teisė naudotis advokato pagalba.

Nors principas *audi alteram parte* vadinamas universalium, tačiau negalima teigti, kad jis yra absoliutus – t. y. turi būti taikomas be išimčių. Anglijos teismas byloje *Ridge v. Baldwin* nustatė, kad šis principas **įtvirtina pamatinę asmens teisę ir užtikrina administracinio proceso teisingumą, tačiau kartu šis principas turi būti taikomas lanksčiai**. Gali pasitaikyti aplinkybių, kurios nulems, kad kvaziteismuose nagrinėjant bylas šio principo laikytis nebus privaloma. Taip gali įvykti tuo atveju, jeigu **kvaziteismas, siekdamas apsaugoti visuomenės sveikatą ar saugumą, turės priimti skubų sprendimą** (pvz., sprendimą konfiskuoti ir sunaikinti parduoti pateiktus užkrėstus maisto produktus ar pan.). Tokiais atvejais dėl susiklosčiusių aplinkybių išklausti atsisakoma.

Taigi principas *audi alteram parte* turi būti taikomas atsižvelgiant į aplinkybes. Tačiau svarbu pažymėti, kad esant tokioms situacijoms, kai iš bylos aplinkybių galima spręsti, kad išklausius asmenį nepakistų sprendimas, šios procedūros vis tiek privaloma laikytis. Teisingas procesas turi būti prioritetas: kvaziteismai gali priimti sprendimą tik išklause abi puses.

Nemo iudex in re sua. Įgyvendinant šį principą turi būti užtikrinta, jog sprendžiant teisinį konfliktą nebus priimtas šališkas, neobjektyvus ir neteisingas sprendimas. *Nemo iudex in re sua* (niekas negali būti teisėjas savo byloje) yra svarbus tiek kriminalinėje, tiek civilinėje, tiek administ-

racinėje justicijoje. Tačiau kalbant apie kvaziteisme vykstantį procesą, *nemo iudex in re sua* principą ne visada paprasta įgyvendinti.

Kaip jau esame minėję, administracinius ginčus sprendžia įvairiausių rūšių kvaziteismai. Kai kurie iš jų yra specialiai įkurti tam tikros rūšies ginčams nagrinėti ir veikia nepriklausydami nuo kitų valstybinės valdžios institucijų. Kitoms gi institucijoms, greta administravimo funkcijų, įstatymu suteikiama teisė spręsti administracinius ginčus, todėl tokios institucijos taip pat gali būti vadinamos kvaziteismais. Pastarųjų institucijų statusas ir atliekamos funkcijos gali kelti abejonių, ar administracinė institucija pajėgi išspręsti kilusį ginčą nešališkai? Kai kada teigiama, kad netgi tribunolai, kurie įkuriami vienintelei funkcijai vykdyti – spręsti specifinius ginčus, būdami arčiau vykdomosios nei teisminės valdžios yra nepajėgūs būti visiškai nešališki, nes nėra absoliučiai nepriklausomi nuo administracijos (paprastai tokie kvaziteismai veikia prie ministerijų, netgi įkuriami tose pačiose patalpose, todėl susidaro įspūdis, kad jie yra tarsi ministerijos ar kitos administravimo institucijos padalinys). Tačiau kalbant apie kvaziteismų nepriklausomumą reikia atsiminti, jog nepriklausomumo reikalavimas (netgi kai kalbame apie teisminės valdžios nepriklausomumą) nėra savitiksliis. Nepriklausomumas – tik būtina sąlyga tinkamai įgyvendinti priskirtas funkcijas. Vadinasi, **svarbiausia ne tai, kad kvaziteisimas būtų absoliučiai nepriklausomas, bet tai, kad nagrinėtų bylą kaip nešališkas, nesuinteresuotas arbitras.**

Skirtingose šalyse ieškoma įvairių *nemo iudex in re sua* ir iš to išplaukiančio objektyvaus bylos nagrinėjimo principo užtikrinimo kvaziteismuose būdų. Pavyzdžiui, Anglijoje nemažai tribunolų narių skiria ir atleidžia atitinkamos srities ministrai. Tribunolų ir komisijų komitetas (1955 m. įsteigtam komitetui vadovavo seras Oliveris Frankas, todėl šis komitetas dažnai vadinamas „Franko komitetu“), prižiūrintis įvairių kvaziteismų veiklą, pasiūlė, kad tribunolų narius skirtų ir atleistų ne atitinkamos srities ministrai, bet lordas kancleris arba nepriklausomas Tribunolų ir komisijų komitetas (lordas kancleris Anglijoje atlieka trejopą vaidmenį: visų pirma jis yra teisingumo ministras – t. y. vykdomosios valdžios atstovas, Lordų Rūmų pirmininkas – t. y. įstatymų leidžiamosios valdžios atstovas ir Lordų Rūmų, kaip Aukščiausiojo Anglijos Teismo, vyriausiasis teisėjas – t. y. teisminės valdžios atstovas¹⁸⁷). Deja, šios rekomendacijos nepavyko įgyvendinti iki galo. Atsižvelgiant į

¹⁸⁷ *Youngs R. T. English, French and German Comparative Law. London: Cavendish Publishing Limited, 1998. P. 8.*

tai, kad Anglijoje veikia tokia daugybė įvairiausių tribunolų, visų jų narių skyrimo ir atleidimo pareigą priskirti lordui kancleriui tikriausiai būtų neįmanoma.

Franko komitetas taip pat siūlė, kad svarbiausių tribunolų pirmininkai turėtų būti atrinkti iš lordo kanclerio patvirtinto arbitrų sąrašo. Šis sąrašas apribotų ministro pasirinkimą. Tribunolų ir komisijų komitetas atitinkamam ministrui gali teikti savo pasiūlymus dėl konkretaus tribunolo narių paskyrimo. Taip pat buvo siūloma, kad tribunolo narių kadencijos laikas būtų numatytas konkrečiame, būtent to tribunolo veiklą reguliuojančiame įstatyme. O svarbiausių tribunolų narius ministras galėtų atleisti tik su lordo kanclerio pritarimu.

Apibendrinant galima teigti, jog Anglijoje buvo siekiama kvaziteismus laipsniškai vis labiau atskirti nuo vykdomosios valdžios ir padaryti kiek įmanoma nepriklausomus.

Jungtinėse Amerikos Valstijose taip pat buvo siekiama užtikrinti nepriklausomą bylų nagrinėjimą kvaziteismuose. Prieš priimant Administracinio proceso įstatymą (1946) kvaziteismo funkcijas atlikdavo specialus pareigūnas, vadinamas bylos tyrėju (*hearing examiner*). Reikia pažymėti, kad jis ne tik turėjo būti arbitras, bet taip pat ir atlikti tyrimą, o kai kada – surašyti pirminį ieškinį. Priėmus Administracinio proceso įstatymą kvaziteisminės funkcijos buvo atskirtos, todėl pareigūnas, vėliau pavadintas administraciniu teisėju (*administrative law judge*), nuo tada nagrinėja ir sprendžia tik ginčus. Be to, buvo nustatytos griežtos taisyklės, neleidžiančios administraciniam teisėjui bendrauti atskirai su viena iš šalių, taip siekiant užtikrinti nešališką ir objektyvų ginčo nagrinėjimo procesą.

Siekiant užtikrinti administracinių teisėjų nepriklausomumą, Valsybės tarnybos komisijai (pastaruoju metu vadinamai Personalo valdymo tarnyba) buvo suteikti įgaliojimai kontroliuoti visus personalo klausimus, susijusius su administraciniais teisėjais¹⁸⁸. Taip tam tikrų agentūrų administracija neteko įgaliojimų spręsti minėtuosius klausimus, o administraciniai teisėjai tapo nepriklausomi nuo administracinės institucijos vadovybės.

Administracinių teisėjų atlyginimą nustatė personalo valdymo tarnyba. Administracinė institucija, negalėdama spręsti administracinio teisėjo atleidimo klausimo bei paveikti atlyginimo dydį, kartu neteko galios tiesiogiai daryti įtaką administraciniam teisėjui.

¹⁸⁸ Fox W. F. Understanding Administrative Law. 3rd edition. Matthew and Bender, 1997. P. 291.

3.7. Kvaziteismų įvairovė ir sisteminimo problemos

Apibendrinti pasaulyje veikiančius kvaziteismus labai sunku ne tik todėl, kad egzistuoja skirtingos teisės sistemos (pvz., paprastai išskiriamos bendrosios ir kontinentinės teisės sistemos), bet ir todėl, kad kiekviena valstybė, nesvarbu, kokiai teisės sistemai priklauso, turi savų ypatumų, o joje veikiančios kvaziteismai vaidina nevienodą vaidmenį. Todėl šiame skyrelyje nesieksime atskleisti visų galimų kvaziteismų modelių ypatumų, bet mėginsime surasti bendrus vardiklius, leidžiančius suprasti kvaziteismų pobūdį.

Kvaziteismų veikla yra daugiabriaunis reiškiny, todėl galima išskirti daugybę kriterijų, leidžiančių klasifikuoti kvaziteismus pagal skirtingus aspektus.

1. Kvaziteismai gali būti klasifikuojami atsižvelgiant į jų padėtį valstybės institucijų sistemoje.

Kvaziteismai gali būti glaudžiausiai susiję su vykdomąja arba įstatymų leidžiamąja valdžia. Pavyzdžiui, šalia vykdomosios institucijos paprastai veikia įvairiausios komisijos, tarnybos ir pan., sprendžiančios iš jos veiklos kilusius ginčus. Tokios kvaziteisminės institucijos gali būti susijusios su administracija ne tik personalo bei biudžeto klausimais (pvz., dažnai kvaziteismo narius arba bent jau pirmininką skiria atitinkamos srities ministras arba ministras pirmininkas, kuris taip pat nustato kvaziteismo darbuotojų atlyginimus), atskaitingumu, bet netgi gali būti įkurtos tos pačios institucijos patalpose. Kai kada kvaziteisminius įgaliojimus turinti institucija gali būti viena iš administracinės įstaigos padalinių ar skyrių. Tokio tipo kvaziteismus sąlygiškai pavadinkime „egzekutyviaisiais“ kvaziteismais.

Kitas paplitęs kvaziteismų modelis yra parlamentinės kontrolės įstaigos, kitaip sakant, su įstatymų leidžiamąja valdžia susiję kvaziteismai. Tokios įstaigos pasaulyje yra itin paplitusios ir vadinamos tarptautiniu ombudsmeno vardu. Ombudsmeno institutas ypatingas tuo, kad atlieka dvejopą vaidmenį – gina žmogaus teises nuo netinkamų administravimo institucijų veiksmų bei parlamento vardu atlieka administracijos veiksmų teisėtumo kontrolę. Dažniausiai ombudsmenus skiria ir atleidžia parlamentas. Taip pat kartą per metus ombudsmenas pateikia parlamentui metinę savo veiklos ataskaitą.

Matyti tendencija, jog kai kurios „egzekutyviosios“ kvaziteisminės įstaigos pamažu atitolsta nuo vykdomosios valdžios. Daugelyje šalių,

siekiant užtikrinti nešališką ir objektyvų administracinių ginčų nagrinėjimą, buvo keičiama kvaziteismų narių skyrimo ir atleidimo tvarka, stiprinama tokių institucijų nepriklausomybė nuo administracijos. Taip kai kurie kvaziteismai tampa vis panašesni į teismus ir nutoldami nuo vykdomosios valdžios priartėja prie teisminės valdžios.

2. Kvaziteismai gali būti skirstomi pagal atliekamas funkcijas.

Į atskirą kategoriją galima būtų išskirti tokias kvaziteismines institucijas, kurių vienintelė funkcija yra administracinių ginčų sprendimas. Paprastai tokios institucijos būna specialiai sukuriamos tam tikros rūšies ginčams nagrinėti.

Kitą kvaziteismų rūšį, išskiriamą pagal atliekamas funkcijas, sudarytų tokios kvaziteisminės institucijos, kuriose administracinių ginčų sprendimas yra tik viena iš daugelio atliekamų funkcijų. Paprastai tokios institucijos užsiima vienos ar kitos srities administravimu ir taip pat turi įgaliojimus spręsti minėtoje srityje kilusius ginčus tarp administracijos ir piliečių. Tokiose institucijose paprastai yra įsteigtas specialus ginčų sprendimo skyrius arba padalinys, turintis bent minimalias nepriklausomybės garantijas, leidžiančias nešališkai ir teisingai išspręsti ginčą.

3. Svarbus kvaziteismų klasifikavimo kriterijus yra ginčo pobūdis.

Pagal tai, ar kvaziteisminė institucija sprendžia visus administracinius ginčus, ar tik tam tikros rūšies ginčus, kvaziteismai gali būti skirstomi į bendrosios kompetencijos administracinius kvaziteismus ir specializuotus, turinčius atributinę kompetenciją. Reikia pažymėti, kad kvaziteismai yra ypatingi tuo, jog jiems būdinga nagrinėti tik vienos rūšies, specifinius administracinius ginčus. Pavyzdžiui, daugelyje valstybių didžiausią dalį socialinės apsaugos, imigracijos srityse kylančių ginčų, taip pat mokestinių ir kt. ginčų išsprendžia būtent kvaziteismai.

Kita vertus, kalbant apie ginčo pobūdį, reikia pažymėti, jog nemažai kvaziteismų sprendžia tik iš tos pačios institucijos administravimo veiklos kilusius ginčus. Taip yra tais atvejais, kai kvaziteisminė institucija kartu atlieka ir administravimo funkciją.

4. Kvaziteismai skiriasi ir pagal priimamų sprendimų pobūdį.

Dauguma kvaziteismų pagal priimamų sprendimų pobūdį nesiskiria nuo teismų – t. y. jų sprendimai yra privalomi visoms įstaigoms ir piliečiams.

Kai kurių kvaziteismų sprendimai yra rekomendacinio pobūdžio. Pavyzdžiui, Anglijoje Tribunolų ir komisijų įstatyme numatyta, kad ministro sudarytos komisijos, nagrinėjančios konkretų klausimą, sprendi-

mas nėra privalomas, tačiau ministrui priimant galutinį sprendimą „primygtinai rekomenduojama laikytis komisijos sprendimo“¹⁸⁹. Labiau su įstatymų leidžiamąja valdžia susijusio kvaziteismo – ombudsmeno institucijos priimami sprendimai taip pat dažniausiai nėra privalomi. Pasitaiko išskirtinių atvejų, kai ombudsmenui suteikiama teisė veikti tiesiogiai, pavyzdžiui, skirti administracines nuobaudas ir pan. Tačiau klasikinio ombudsmeno atveju sprendimai yra rekomendacinio pobūdžio. Ginčo šalims pateikiama išsami konkretaus ginčo juridinė analizė ir pasiūlomi galimi sprendimo būdai. Taip atkreipiamas administracijos dėmesys į neteisėtus ir neteisingus jos veiksmus ir suteikiama galimybė pačiai administracijai atkurti pažeistas piliečio teises.

5. Sprendimo apskundimo galimybė – svarbus rodiklis, leidžiantis suskirstyti kvaziteismines institucijas į atskiras grupes.

Privalomi kvaziteismų sprendimai daugelyje valstybių gali būti skundžiami teismui. Kvaziteismų sprendimai paprastai prilyginami pirmosios instancijos teismo sprendimams, todėl juos apskūsti galima aukštesniam teismui (paprastai vadinamam apeliaciniu teismu). Tose valstybėse, kuriose veikia specializuoti administraciniai teismai, kvaziteismų sprendimai skundžiami aukštesniems administraciniams teismams.

Be to, neretai kvaziteismų sprendimai turi būti skundžiami aukštesniajam kvaziteismui. Pavyzdžiui, Anglijoje imigracijos arbitrų (*immigration adjudicators*) priimtus sprendimus galima skūsti Apeliaciniam imigracijos tribunolui (*Immigration Appeals Tribunal*) ir tik tada galima kreiptis į teismą.

Kai institucija užsiima administravimu ir kartu sprendžia iš tos pačios institucijos administravimo veiklos kylančius ginčus, kvaziteisminis sprendimas kai kuriais atvejais gali būti skundžiamas atitinkamos srities ministrui.

Be to, reikia pažymėti, jog pasitaiko ir tokių kvaziteismų (pvz., Anglijoje veikia įvairūs vadinamieji „vidiniai“ tribunolai, sprendžiantys tarp administracijos narių kylančius ginčus), kurių sprendimų iš viso negalima apskūsti.

Rekomendacinių kvaziteismų sprendimų paprastai negalima apskūsti. Tačiau Lietuvoje pasitaikė atveju, kai Seimo kontrolierių įstaigos sprendimai buvo apskūsti Vyriausiajai administracinių ginčų komisijai ir teismui.

¹⁸⁹ *Stott D., Felix A. Principles of Administrative Law. London: Cavendish Publishing Limited, 1997. P. 261.*

6. Pagal tai, ar prieš kreipiantis į teismą ginčą būtina išnagrinėti kvaziteisme ar ne, kvaziteismai gali būti skirstomi į privalomas ir savanoriškas ikiteismines ginčų nagrinėjimo institucijas. Pavyzdžiui, Lietuvoje įstatymai įtvirtino privalomą ikiteisminį mokestinių ginčų nagrinėjimą Mokestinių ginčų komisijoje ir savanorišką ikiteisminį administracinių ginčų nagrinėjimą administracinių ginčų komisijose.

Paprastai valstybėse laikomasi politikos, kad, jeigu yra įsteigtas kvaziteismas, kompetentingas nagrinėti konkrečioje administravimo srityje kylančius ginčus, tuomet piliečiai turėtų pirmiausiai kreiptis į minėtąją instituciją. Teismas turėtų būti paskutinė priemonė apginti pažeistas teises, jeigu jų nepavyko atkurti kitomis prieinamomis priemonėmis.

Kai kuriose valstybėse, nors įstatymai ir nedraudžia tiesiogiai kreiptis į teismą, teismai atsisako nagrinėti bylas, jeigu nebuvo išnaudotos visos ikiteisminės ginčo sprendimo priemonės. Pavyzdžiui, Jungtinėse Amerikos Valstijose paskutiniaisiais metais teismai pradėjo riboti piliečių teisę į teisminę gynybą, jeigu pastarieji, manydami, kad jų teises ir interesus pažeidė Socialinės apsaugos administracija, nesinaudojo galimybe išspręsti ginčą kvaziteisme¹⁹⁰. Taigi asmenys, kurių atžvilgiu administracija priėmė neteisėtą ir neteisingą sprendimą, skatinami pirmiausiai kreiptis į kvaziteismą ir tik vėliau kvaziteismo sprendimą skusti teismui.

7. Pagal tai, kokį vaidmenį kvaziteismas atlieka ginčo nagrinėjimo procese, gali būti skiriami „aktyvūs“ ir „pasyvūs“ kvaziteismai.

Pažymėtina, jog dauguma kvaziteismų atlieka aktyvų vaidmenį ir tuo žymiai skiriasi nuo tikrųjų teismų, kuriuose teisėjai paprastai yra gana pasyvūs, o proceso metu šalys rungtis tarpusavyje. Taip yra todėl, kad kvaziteismai kuriami siekiant palengvinti padėtį administracijos veiksmų nuskriaustų piliečių, kurie bylos nagrinėjimo procese dažniausiai dalyvauja be advokatų, todėl nėra pajėgūs tinkamai įgyvendinti rungtyniškumo principą. Kvaziteismas būdamas aktyvus gali išsiaiškinti visus faktus, įsigilinti į bylos aplinkybes, išsiaiškinti šalių argumentus ir motyvus ir galiausiai priimti objektyvų ir teisingą sprendimą.

8. Pagal tai, ar bylos nagrinėjamos viešai, gali būti skiriami „uždaro“ ir „atviro“ proceso kvaziteismai. Dauguma šiuolaikinių kvaziteismų, ypač įvairūs tribunolai, siekia užtikrinti viešumo principą ir bylas nagrinėja viešai. Tačiau bylos, susijusios su valstybės paslaptimi arba

¹⁹⁰ *Dubin J. C.* Torquemada meets Kafka: The Missapplication of the Issue Exhaustion Doctrine to Inquisitorial Administrative Proceedings // *Columbia Law Review*. 1997. Vol. 97. Nr. 5. P. 1293.

žmogaus asmeniniais dalykais, nagrinėjamos uždaramė posėdyje.

9. Kai kurie kvaziteismai savo sprendimus skelbia viešai, o kai kurie – tik šalims, tarp kurių buvo kilęs ginčas. Todėl kvaziteismai gali būti klasifikuojami ir pagal tai, ar sprendimai skelbiami viešai.

Kvaziteismai, priimančys rekomendacinio pobūdžio sprendimus, būtent, ombudsmenai, paprastai turi teisę sprendimus skelbti viešai.

Visgi nemažai kvaziteismų, priimančių privalomus sprendimus, jų viešai neskelbia, ir dėl to neretai yra kritikuojami.

10. Pagrindas klasifikuoti kvaziteismus gali būti privalėjimas motyvuoti sprendimus. Pavyzdžiui, Anglijoje iki šiol veikia nemažai kvaziteismų, kurie neprivalo pateikti sprendimo motyvų. Nors Tribunolų ir komisijų komitetas (Franko komitetas) siūlė įstatymuose, nustatančiuose tam tikrų tribunolų kompetenciją, numatyti pastarųjų pareigą pateikti sprendimo motyvus, visgi iki šiol ne visi tribunolai privalo tai daryti. Tokia padėtis netenkina teismų, nes jiems nežinant kvaziteismo sprendimo motyvų yra sunku įvertinti kvaziteismo sprendimą.

11. Dar vienas kriterijus, leidžiantis skirstyti kvaziteismus į kategorijas, yra kvaziteismo sudėtis.

Dalies kvaziteismų personalo pagrindą sudaro profesionalūs teisininkai. Paprastai jie nėra tokio aukšto rango teisininkai kaip teisėjai, tačiau turi teisinį išsilavinimą ir, jeigu reikalaujama, tam tikrą kvalifikaciją, darbo stažą ir pan.

Taip pat nemažoje dalyje kvaziteismų bylas nagrinėja ne teisėjai, bet konkrečių sričių specialistai (pvz., mokesčių specialistai ir pan.).

Kituose kvaziteismuose bylas nagrinėja ne teisininkai, o tarėjai. Kai kuriais atvejais tarėjai dirba visuomeniniais pagrindais. Tačiau paprastai tuose tribunoluose, kurie sudaromi ne iš viešojo administravimo specialistų, o iš tarėjų, pirmininkaujančiu paskiriamas teisininkas.

4. Dominuojantys kvaziteismų modeliai: genezė ir esminės ypatybės

Pasaulio teisinėse sistemose dominuoja dvejopi kvaziteismai:

1) Institucijos, glaudžiausiai susijusios su įstatymų leidžiamąja valdžia, tiriančios piliečių skundus dėl netinkamo administravimo ir sykiu atliekančios parlamentinę vykdomosios valdžios institucijų kontrolę. Administracinės teisės doktrinoje šios institucijos žinomos „ombudsmeno“ pavadinimu.

2) Institucijos, veikiančios šalia vykdomosios valdžios, susijusios su pastarąja personalo, biudžeto klausimais, taip pat dažniausiai būna atskaitingos Vyriausybei arba konkrečioms ministrams. Tokios institucijos sąlygiškai galėtų būti vadinamos „egzekutyviaisiais“ kvaziteismais, arba, kaip labiau įprasta, administraciniais tribunolais.

Abi šias labiausiai paplitusias kvaziteismų rūšis aptarsime detaliau.

4.1. Ombudsmeno institucijos modelis

Ombudsmeno institucijos raida prasidėjo Skandinavijos šalyse beveik prieš du šimtmečius. Pamažu žmogaus teisių gynimas tapo vienu svarbiausių demokratinių valstybių uždavinių ir ombudsmeno įstaigos paplito pasaulyje. Ombudsmeno instituto įsteigimas suteikė piliečiams daugiau galimybių rinktis savo teisių gynimo būdą: asmenims, kurių teisės buvo pažeistos, atsirado galimybė kreiptis ne tik į teismą, bet ir į ombudsmeną. Tačiau ombudsmeno įkūrimu nebuvo siekiama dubliuoti teismų veiklą, kadangi tarp teismo ir ombudsmeno išliko esminis skirtumas: priešingai negu teismas, ombudsmenas priima rekomendacinio pobūdžio sprendimus.

„Ombudsmenas“ yra tarptautinis teisinis terminas, kuriuo vadinamas pareigūnas, tiriantis piliečių skundus dėl netinkamo administravimo, atsirandančio tais atvejais, kai pareigūnai veikia pažeisdami taisykles ar principus, kurių privalo laikytis. Tačiau ne visose valstybėse, turinčiose nacionalinius ombudsmenus, jie vadinami vienodai. Pavyzdžiui, Lietuvoje jie vadinami Seimo kontrolieriais, Ispanijoje – liaudies gynėjais (*Defensors del Pueblo*), Prancūzijoje – tarpininkais (*Mediateurs de la Republique*), Anglijoje – parlamento įgaliotiniais administracijai (*the Parliamentary Commissioners for Administration*) ir kt.

4.1.1. Ombudsmeno instituto samprata ir esminiai požymiai

Ombudsmeno samprata kiekvienoje šalyje yra šiek tiek skirtinga, nes atitinka kultūrinės, politinės ir ekonominės sistemos įvairovę. „Ombudsmenas yra unikali institucija, įvairiomis formomis egzistuojanti daugelyje šalių, jos pagrindinis tikslas – apsaugoti individus nuo neteisėto ir nesąžiningo valdžios pareigūnų elgesio“¹⁹¹.

¹⁹¹ Lawson E. (ed.) *Encyclopedia of Human Rights*. New York: Taylor and Francis Inc., 1991. P. 1158.

Ombudsmenas paprastai apibūdinamas kaip pareigūnas, paskirtas nagrinėti ir tirti piliečių skundus dėl viešojo administravimo institucijų tarnautojų veiksmų ir pateikti išvadas bei rekomendacijas¹⁹². Ombudsmeno priimamų sprendimų rekomendacinis pobūdis rodo, kad viena pagrindinių jo užduočių – ne bausti nusizengusius valstybės tarnautojus, o užkirsti kelią jų piktnaudžiavimui ar biurokratizmui, išsiaiškinti netinkamo administravimo priežastis ir nurodyti būdus, kaip tai įveikti, siekti, kad valdžios institucijos tarnautų žmogui.

Europos Sąjungos ombudsmenas Jacobas Sodermanas pabrėžia, jog ombudsmenai turi daryti įtaką tobulinant viešąjį administravimą, gerinti piliečių ir administravimo institucijų pareigūnų santykius, pateikti gero administravimo standartus¹⁹³.

Klasikinė ombudsmeno įstaiga yra viena iš institucijų, atliekančių parlamentinę kontrolę (8 pav.). Be pagrindinės savo funkcijos – įstatymų leidybos, parlamentas turi kontroliuoti valdymo organų sistemą (administraciją). Tam tikslui efektyviai gali pasitarnauti ombudsmenas.

Daugelis mokslininkų parlamento ombudsmeno vaidmenį valstybėje apibrėžia kaip tarpinį tarp įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios, piliečių ginčiuose su administracija atliekantį beveik teismo funkciją, tačiau nepriklausantį teisminei valdžiai¹⁹⁴.

Paprastai ombudsmenas ne tik padeda piliečiams apginti savo teises, bet ir informuoja parlamentą, prezidentą, Vyriausybę apie pareigūnų daromus pažeidimus, siūlo keisti arba papildyti išaiškėjusias įstatymų ar kitų teisės aktų spragas, trūkumus ir prieštaravimus, jeigu tai trukdo piliečiams įgyvendinti jų teises. Tais atvejais, kai tirdamas skundą ombudsmenas aptinka nusikaltimo požymių, jis perduoda medžiagą tardymo organams. Taip ombudsmenas gali prisidėti prie nusikalstamumo prevencijos bei nusikaltimų atskleidimo.

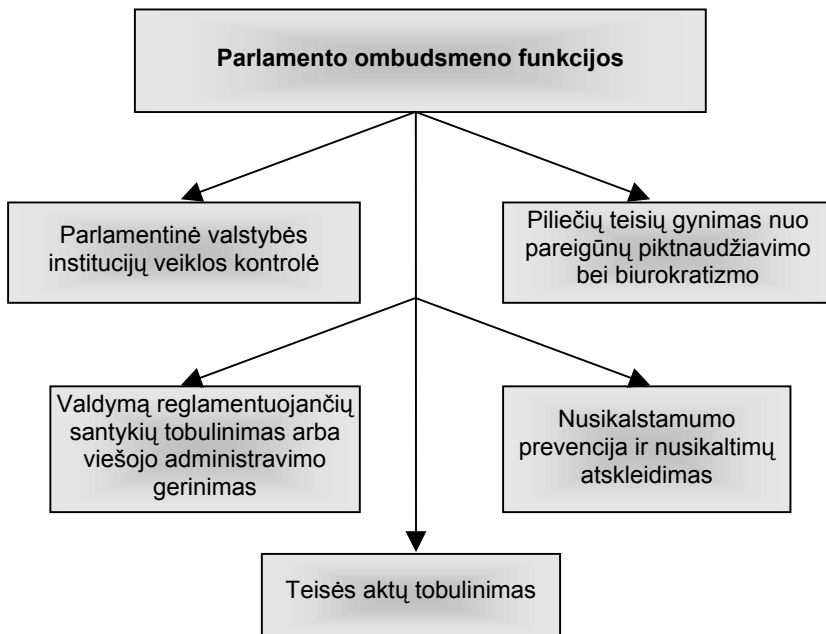
Pagal klasikinę ombudsmeno vaidmens sampratą, jis turi būti tarpininkas tarp žmogaus ir valdininko, ieškant abiem pusėms priimtino sprendimo administravimo sferoje. Kiekvienas pilietis gali skųstis ombudsmenui dėl administravimo institucijų pareigūnų veiksmų, pažeidžiančių asmens teises. Taip pat ombudsmenas gali savarankiškai pra-

¹⁹² Black's Law Dictionary. 7th edition. B. A. Gardner (ed. in chief). St. Paul, Minn, 1999.

¹⁹³ The European Ombudsman Annual Report for 1999. Strasbourg, 2000. P. 11.

¹⁹⁴ Plačiau apie tai: *Stacey P.* The British Ombudsman. Oxford, 1971; *Harlow C., Rawlings R.* Law and Administration. London, 1984; *Craig P.* Administrative Law. London, 1983.

dėti tyrimą dėl spaudoje ar kitose žiniasklaidos priemonėse paskelbtų faktų. Taigi **ombudsmenas yra nepriklausomas tarpininkas, kurio pagrindinė užduotis – ginti piliečių, kurie jaučiasi nuskriausti dėl neteisėtų ir neteisingų viešojo administravimo institucijų pareigūnų veiksmų, teises.**



8 pav. Parlamento ombudsmeno atliekamos funkcijos

Reikia pažymėti, jog nėra bendro, visoms valstybėms priimtino ombudsmeno apibrėžimo. Prieš dešimtmetį Tarptautinis ombudsmenų institutas pasiūlė tokį ombudsmeno instituto apibrėžimą: „Ombudsmenas yra Konstitucijoje arba įstatyme numatyta institucija, vadovaujama nepriklausomo, aukštos kvalifikacijos, atskaitingo parlamentui pareigūno, kuris tiria piliečių skundus dėl valstybės institucijų pareigūnų netinkamų veiksmų arba pradeda tyrimą savo iniciatyva ir turi įgaliojimus atlikti tyrimą, pateikti rekomendacijas, nurodančias, kaip reikėtų atkurti pažeistas piliečių teises arba užkirsti kelią jų pažeidimui bei pa-

rengti ataskaitas¹⁹⁵. Tačiau šis apibrėžimas taip pat nėra visiems priimtinas.

Paprastai išskiriami šie pagrindiniai ombudsmeno bruožai, apibūdinantys ombudsmeno institucijos esmę bei paskirtį:

1. Ombudsmenas yra nepriklausomas ir nešališkas įstatymų leidžiamosios valdžios pareigūnas, prižiūrintis administraciją;
2. Ombudsmenas yra pareigūnas, tiriantis specifinius skundus, kuriuose piliečiai skundžiasi viešojo administravimo institucijų pareigūnų nesąžiningumu ir netinkamu administravimu;
3. Ombudsmenas yra pareigūnas, turintis įgaliojimus tirti, kritikuoti, pateikti išvadas ir paskelbti, bet ne pakeisti ar panaikinti administracinį aktą¹⁹⁶.

Vienas esmingiausių skiriamųjų ombudsmeno instituto požymių yra tas, kad jis neturi valstybinės prievartos priemonių ir veikia tik autoritetu. Neretai apie ombudsmeną atsiliepiama skeptiškai ir jis vadinamas „bedančiu buldogu“, „popieriniu tigrū“ ir pan.¹⁹⁷ Tačiau ombudsmeno instituto esmę labiau atitiktų toks apibūdinimas: „ombudsmeno trumpos rankos, bet stiprus balsas“¹⁹⁸.

Kalbant apie ombudsmeną, svarbu atsiminti, jog jis sėkmingai ir efektyviai gali veikti tik demokratinėje, teisinėje valstybėje. Demokratinėje valstybėje valdžios galios ribojamos, siekiama užtikrinti, kad valdžia, t. y. pareigūnai, tinkamai elgtųsi su piliečiais. Teisinėje valstybėje negali būti ignoruojamos jokios piliečių teisės ir laisvės, numatytos tarptautiniuose aktuose: Visuotinėje žmogaus teisių deklaracijoje, Tarptautiniame ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių pakte ir kt. Nurodytuose aktuose paskelbtų teisių ir laisvių sąrašas įtvirtintas ir garantuotas teisinių valstybių, tarp jų ir Lietuvos Respublikos Konstitucijoje. Teisinėje valstybėje kiekvienam piliečiui suteikiama teisė ginti savo teises ir laisves visais įstatymo nedraudžiamais būdais. Vienas iš galimų būdų ginti savo teises yra galimybė kreiptis į ombudsmeną.

Piliečių galimybė kreiptis į ombudsmeną su individualiu skundu įvairiose šalyse yra šiek tiek skirtinga. Daugelyje Europos valstybių (pvz.,

¹⁹⁵ The Danish Ombudsman. Gammeltoft-Hansen H. (ed.) Copenhagen: Djof Publishing, 1995. P. 13.

¹⁹⁶ Black's Law Dictionary. 7th edition. B. A. Gardner (ed. in chief). St. Paul, Minn., 1999.

¹⁹⁷ *Fiadhoe A. Caribbean Public Law: Text, Cases and Materials*. Great Britain: Cavendish Publishing Limited, 1996. P. 165.

¹⁹⁸ Demokratijos procesai: kontūrai, datos, įvykiai. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga, 1999. P. 25.

Danijoje, Suomijoje, Norvegijoje, Švedijoje ir kt.) piliečiai gali pateikti savo skundus tiesiogiai ombudsmeno įstaigai. Tačiau kai kuriose šalyse (pvz., Prancūzijoje, Anglijoje) skundai turi būti pateikiami parlamento nariui, kuris perduoda skundus ombudsmenui (priklausančius pastarojo jurisdikcijai). Praktikoje parlamento nariai ombudsmenui perduoda iš esmės visus gautus skundus¹⁹⁹.

Dauguma Europos Sąjungos valstybių narių: Danija, Ispanija, Prancūzija, Airija, Graikija, Nyderlandai, Austrija, Portugalija, Suomija, Švedija ir Didžioji Britanija turi nacionalinį ombudsmeną. Italijoje ir Belgijoje nėra nacionalinio ombudsmeno, tačiau čia yra bendruomenių arba regionų ombudsmenai. Vokietijoje ir Liuksemburge nėra ombudsmeno institucijos, tačiau panašias funkcijas atlieka parlamento peticijų komitetai.

Visų šalių ombudsmenai vykdydami savo pareigas atlieka panašius veiksmus. Paprastai ombudsmenas gauna skundą iš nukentėjusiosios šalies ir pradeda tyrimą, jeigu skundas yra pagrįstas ir priklauso jo jurisdikcijai. Ombudsmenas paprastai turi teisę gauti dokumentus iš visų valdžios atstovų, kurių veiklą gali tirti. Tuomet ombudsmenas pateikia išvadas ir rekomendacijas, su kuriomis supažindinamas tiek pasiskundęs pilietis, tiek pareigūnas, kurio veiksmai buvo apskūsti. Jeigu ombudsmeno rekomendacijos yra ignoruojamos, tuomet jis gali savo rekomendacijas pateikti parlamentui.

Daugiausia ombudsmeno pradėtų tyrimų yra pagrįsti piliečių skundais. Tačiau ombudsmenas gali inicijuoti tyrimą ir be tokio skundo. Kai kuriose šalyse, pavyzdžiui, Švedijoje, Lietuvoje, ombudsmenas gali pradėti tyrimą sužinojęs apie neteisėtą viešojo administravimo subjektų veiklą arba biurokratizmo faktus iš laikraščių ar kitų visuomenės informavimo priemonių.

Kai kuriose valstybėse, pavyzdžiui, Austrijoje, Didžiojoje Britanijoje, reikalaujama, kad besiskundžiantis pilietis pirmiau išnaudotų kitas alternatyvias teises priemones ir tik tada kreiptųsi į ombudsmeną.

Ombudsmenui pateikti skundai dažniausiai yra konfidencialūs ir besiskundžiančiojo tapatybė nėra atskleidžiama be jo sutikimo. Daugumoje valstybių pasiskundusiojo asmens bei apskūstojo pareigūno pavardės nėra atskleidžiamos ombudsmeno metinėse ataskaitose. Tačiau Švedijoje, kai byla jau baigta, beveik visais atvejais ombudsmeno bylos medžiaga yra vieša ir gali būti pateikiama žiniasklaidai. Manoma, jog

¹⁹⁹ Encyclopedia of Human Rights / Lawson E. (ed.) New York: Taylor and Francis Inc., 1991. P. 1158.

viešumas yra pagrindinė priemonė, padedanti vykdyti ombudsmeno funkcijas ir efektyviai ginti pažeistas piliečių teises.

Galima aptikti nemažai bendrų ombudsmeno požymių:

1. Daugumoje Europos Sąjungos šalių nacionalinė ombudsmeno institucija yra konstitucinė – ji yra tiesiogiai numatyta valstybių konstitucijose²⁰⁰. Tačiau yra ir išimčių: Prancūzijos²⁰¹, Airijos²⁰² ir Nyderlandų²⁰³ konstitucijos nenumato ombudsmeno institucijos. Šiose valstybėse įkurti ombudsmeno instituciją buvo numatyta parlamento priimtuose įstatymuose.

2. Daugeliui valstybių bendra tai, jog ombudsmeno įstaiga įsikūrė maždaug panašiu metu – t. y. nuo 1970 iki 1980 m., išskyrus Skandinavijos šalis, kuriose ši institucija gyvuoja seniausiai (Švedijoje įkurta 1809 m., Suomijoje – 1919 m., Danijoje – 1953 m. ir Norvegijoje – 1962 m.)²⁰⁴.

3. Ombudsmenus skiria nacionalinis parlamentas. Taip nėra Prancūzijoje, čia ombudsmeną skiria prezidentas.

4. Ombudsmenas turi turėti teisinį išsilavinimą, kai kuriose valstybėse numatytas teisinio darbo stažo reikalavimas ombudsmenui, o Europos Sąjungos ombudsmenas turi turėti ombudsmeno darbo patirties.

5. Paprastai ombudsmenas yra išrenkamas 4–6 metų laikotarpiui, kuris gali būti pratęsimas (išskyrus Prancūziją), arba yra paskiriamas dirbti iki sulauks tam tikro amžiaus (pvz., Didžiojoje Britanijoje – 65 metų).

6. Daugelyje šalių ombudsmeno funkcijas atlieka vienas asmuo, išskyrus Švediją, Austriją ir Lietuvą, kur yra keletas atitinkamų narių.

²⁰⁰ The Constitution of the Federal Republic of Austria. http://www.uni-wuerzburg.de/law/au00000_.html; The Constitution of Denmark. http://www.uni-wuerzburg.de/law/da00000_.html; The Constitution of Spain. http://www.uni-wuerzburg.de/law/sp00000_.html; The Constitution of the Kingdom of Norway. http://www.uni-wuerzburg.de/law/no00000_.html; The Constitution of the Portuguese Republic. http://www.uni-wuerzburg.de/law/po00000_.html; The Constitution of Finland. http://www.uni-wuerzburg.de/law/fi01000_.html; The Constitution of Sweden. http://www.uni-wuerzburg.de/law/sw00000_.html

²⁰¹ The Constitution of France. http://www.uni-wuerzburg.de/law/fr00000_.html

²⁰² The Constitution of Ireland. <http://www.irlgov.ie/taoiseach/publication/constitution/english/contents.htm>

²⁰³ The Constitution of the Netherlands. http://www.uni-wuerzburg.de/law/nl01000_.html

²⁰⁴ European Ombudsman / National Ombudsmen or Similar Bodies: Comparative Tables. Luxembourg: European Parliament, 1995. P. 6–7.

Tokiu atveju ombudsmenai veikia savarankiškai ir yra vienas nuo kito nepriklausomi.

7. Visose šalyse ombudsmenai, vykdydami savo pareigas, yra visiškai nepriklausomi nuo politinės valdžios įtakos. Ir nepaisant to, kad ombudsmenai yra renkami parlamento ir parlamentas gali juos atleisti, ombudsmenai negali būti susiję tiesioginio pavaldumo ryšiais, jie yra ir turi būti nepriklausomi nuo parlamento. Ši nepriklausomybė yra svarbi siekiant išlaikyti plačiosios visuomenės pasitikėjimą ombudsmenais, tikėjimą jų sprendimų neutralumu ir nešališkumu.

8. Ombudsmenai neturi valstybinės prievartos priemonių ir veikia tik autoritetu. Ombudsmenai, atlikę tyrimą, pateikia rekomendacinio pobūdžio sprendimą, kurį įgyvendinti viešojo administravimo institucijų pareigūnai turėtų savanoriškai.

9. Ombudsmenai tiria centrinės ir vietinės valdžios bei viešųjų institucijų veiklą, išskyrus Didžiąją Britaniją, čia yra atskira Ombudsmeno institucija, skirta kontroliuoti vietinę valdžią.

10. Teisminės valdžios veiksmai paprastai nepriklauso ombudsmeno tyrimo sferai, išskyrus Suomiją ir Švediją, kur ombudsmenas stebi, ar teismai veikia pagal įstatymus ir atlieka savo pareigas. Parlamento ombudsmenas turi įgaliojimus prižiūrėti visų teisėjų veiklą ir netgi pateikti jiems kaltinimus, jeigu buvo netinkamai laikomasi ar visai nesilaikoma proceso normų.

11. Skundus ombudsmenams piliečiai gali pateikti tiesiogiai, ombudsmenai taip pat gali pradėti tyrimą savo iniciatyva. Tačiau Prancūzijoje ir Didžiojoje Britanijoje piliečiai skundus ombudsmenui gali pateikti netiesiogiai: parlamento nariai perduoda skundus ombudsmenui. Ši nuostata susilaukė prieštarų vertinimų. Paprastai teigiama, jog pati ombudsmeno instituto idėja nesuderinama su piliečių teisės tiesiogiai kreiptis į ombudsmeną apribojimu. Iš tiesų, jeigu laikysimės nuomonės, jog ombudsmeno institucijos paskirtis – ginti pažeistas žmogaus teises, tuomet bus logiška reikalauti, jog ombudsmenas būtų lengvai prieinamas, o skundo padavimo procedūra būtų paprasta ir greita. Tačiau atsižvelgiant į tai, jog demokratinėje valstybėje parlamento nariai atstovauja savo rinkėjams, o ombudsmenas vykdo parlamentinę kontrolę, galima teigti, jog toks parlamento narių ir ombudsmeno bendradarbiavimas padidina žmogaus teisių gynimo efektyvumą, kadangi kiekvienas viešojo administravimo pareigūnas žino, jog jeigu jis netinkamai elgsis, skundas pirmiausiai pateks parlamento nariui, o paskui bus perduotas ombudsmenui. Todėl toks parlamento narių dalyvavimas ombudsmeno

veikloje lemia geresnį ombudsmeno rekomendacinių sprendimų vykdymą, taip pat atlieka tam tikrą prevencinį vaidmenį.

12. Ombudsmenai turi galių tiriant dokumentus ir įrodymus. Tačiau jie neturi tiesioginių poveikio priemonių. Čia išsiskiria Švedijos, Suomijos ir Lietuvos ombudsmenai, jie gali pradėti teismo procesą prieš pareigūnus arba, jeigu aptinkama nusikaltimo sudėties požymių, medžiagą perduoti tardymo institucijoms.

13. Ispanijos, Portugalijos ir Austrijos ombudsmenams suteikta teisė kreiptis į Konstitucinį Teismą.

14. Ombudsmenai gali siūlyti parlamentui (arba, pvz., Prancūzijoje – Vyriausybei) atšaukti, pakeisti arba priimti įstatymą.

15. Visi ombudsmenai pateikia metinę veiklos ataskaitą parlamentui.

16. Pagrindiniai ombudsmeno veiklos principai yra šie: nepriklausomumas, prieinamumas, lankstumas ir patikimumas.

4.1.2. Ombudsmeno institucijos susiformavimo prielaidos ir raida

Idėja įsteigti ombudsmeno įstaigą atsirado Švedijoje XIX a. pradžioje. Šioje šalyje buvo pirmiausiai pastebėta žala, atsirandanti dėl netinkamo administravimo. Švedijoje buvo atkreiptas dėmesys į piliečių teisių apsaugą nuo viešojo administravimo institucijų pareigūnų piktnaudžiavimo. Buvo pastebėta, jog tokie netinkamo administravimo pasireiškimai kaip piktnaudžiavimas valdžia, biurokratizmas, nesąžiningumas, nekompetencija ir pan. **nulemia piliečių nepasitikėjimą valstybe ir jos institucijomis, taip pat skatina teisinio nihilizmo plitimą. Todėl siekiant to išvengti arba bent jau sumažinti negatyvius netinkamo administravimo padarinius, Švedijoje ir buvo įkurta ombudsmeno institucija.**

Ombudsmenas dažnai vadinamas „Skandinavijos dovana pasauliui“. Ombudsmeno institucija atsirado Skandinavijoje: 1809 m. ji buvo įkurta Švedijoje, vėliau pradėjo veikti Suomijoje (1919), Danijoje (1953) ir Norvegijoje (1962). Per paskutiniuosius dvidešimt metų pasaulyje žmogaus teisių gynėjų – ombudsmenų institucijų skaičius padidėjo nuo 40 iki 320²⁰⁵. Ombudsmeno institucijos pasklido ne tik Europoje, bet ir

²⁰⁵ Encyclopedia of Human Rights / Lawson E. (ed.) New York: Taylor and Francis Inc., 1991. P. 1158.

daugelyje pasaulio šalių, tokių kaip Australija, Kanada, Naujoji Zelandija, Izraelis, Indija, taip pat kai kuriose Afrikos ir Azijos valstybėse²⁰⁶.

Pasibaigus II Pasauliniam karui, Vakarų Europos demokratinėse šalyse kilo diskusijos dėl poreikio tobulinti individų apsaugą nuo administracinės valdžios veiksmų. Valstybės valdymas tapo sudėtingesnis nei anksčiau: vykdomoji valdžia ėmė reguliuoti, kontroliuoti vis daugiau sričių, įstatymų leidžiamoji valdžia vis daugiau įgaliojimų perdavė viešojo administravimo institucijoms, jų pareigūnams. Taip pastarieji ėgavo plačias diskrecines galias nustatyti taisykles, o individualiais atvejais – priimti sprendimus. „... ši tendencija vis didėjo, ir tradiciniai naudojami administraciniais įgaliojimais teisinės kontrolės būdai tapo neadekvatūs ir neefektyvūs“²⁰⁷. Parlamentui vis daugiau įgaliojimų perduodant administravimo institucijoms, daugėjo ir piktnaudžiavimo valdžia atvejų. Tokie administravimo subjektų veiksmai gali būti paaiškunami daugeliu priežasčių. Didelė tikimybė neteisėtiems administravimo veiksams atsirasti susijusi su neteisinga galiojančių teisės nuostatų interpretacija, atsirandančia dėl nepakankamo teisinio valstybės tarnautojų išprusimo, nesiorientavimo, pagaliau – neatidumo, o gal net aplaidumo. Nedera atmesti ir tokios įstatymų pažeidimo priežasties kaip savanaudiškos kai kurių valstybės tarnautojų paskatos. Valstybės tarnautojai gali neperžengdami savo kompetencijos ribų naudotis tam tikra, platesne arba siauresne, diskrecine galia. „Diskrecinė galia formaliai yra laisva veikti tam nustatytuose rėmuose ar įstatymų spragų ribose. Kaip tik ši galia sudaro valdantiesiems palankiausias sąlygas veikti savais sumetimais“²⁰⁸.

Diskrecinis valdymas yra subjektyvus pačia savo esme, todėl jo teisėtumui bei pagrįstumui užtikrinti ir kontroliuoti reikalingas nešališkas ir nepriklausantis nė vienai iš trijų valdžių pareigūnas – ombudsmenas.

Teisminė valdžia turi galią peržiūrėti administravimo institucijų sprendimus, kad būtų užtikrinta, jog jie priimti laikantis pagrindinių jų valdžios apribojimų. Tačiau ši teisinė garantija nėra pakankamai efektyvi praktikoje, kadangi, kaip minėta, įstatymų leidžiamoji valdžia administravimo subjektams perduoda plačias diskrecines galias. Tais at-

²⁰⁶ The National Ombudsman of the Netherlands: A Brief Introduction. The Hague: National Ombudsman 1992. P. 5.

²⁰⁷ The Danish Ombudsman / Gammeltoft-Hansen Hans (ed.) Copenhagen: Djof Publishing, 1995. P. 14.

²⁰⁸ *Maksimaitis M.* Administracijos veiksmų teisėtumo kontrolės problema tarpukario Lietuvoje // Žmogaus teisių apsaugos mechanizmas. Konferencijos medžiaga. Vilnius, 1997. P. 39.

vejais, kai viešojo administravimo tarnautojas nepažeidžia įstatymo nustatytų apribojimų, asmuo, nesutinkantis su administravimo institucijos sprendimu, praktiškai neturi galimybių kreiptis į teismą su prašymu peržiūrėti administracijos tarnautojo veiksmų pobūdį ir įvertinti, ar jis tinkamai pasinaudojo diskrecine galia.

Daugelyje demokratiinių valstybių buvo suvokta, jog reikia tobulinti teisines garantijas viešojo administravimo srityje. Ombudsmeno institucija buvo įkurta aiškiai suvokiant, kad ji nesumažins aukštesniųjų administravimo institucijų pareigų bei įgaliojimų prižiūrint pavaldžių institucijų veiklą. Buvo siekiama, kad ombudsmeno kontrolė taptų papildoma ir paskesnė už pačios administracijos kontrolę. Tačiau ombudsmeno institucijos atsiradimas niekam neapriboja ir neatima teisės kreiptis į teismą dėl neteisėto ir pažeidžiančio piliečio teises administracinio sprendimo. Taigi ombudsmenas papildė egzistuojančias teisines garantijas. Lyginant su iki tol egzistavusiomis teisinėmis priemonėmis, matyti, jog „paduoti skundą ombudsmenui yra lengvesnė, pigesnė ir dažnai greitesnė procedūra, nei kreiptis į teismą“²⁰⁹.

Politinės veiklos laukas išsiplėtė, buvo sukurta vis daugiau priemonių, veikiančių individų teises ir interesus, todėl buvo būtina įkurti kontroliuojančią instituciją, kuri galėtų imtis priemonių, atsiradus būdingiems netinkamiems viešojo administravimo pareigūnų sprendimams. Buvo manoma, jog „toji institucija galėtų būti nepriklausomas tarpininkas ir netgi piliečių atstovas santykiuose su viešojo administravimo institucijomis...“²¹⁰.

Švedijoje, Suomijoje ir Danijoje ombudsmeno institucija buvo numatyta Konstitucijoje ir atsirado kaip konstitucinių reformų rezultatas. Tuo tarpu Norvegijoje ombudsmenas nebuvo tiesiogiai numatytas Konstitucijoje ir, kad ir kaip būtų keista, pasiūlymas įkurti vykdomąją valdžią kontroliuojančią instituciją, kuri galėtų kontroliuoti netgi ministrus, buvo parengtas ir pateiktas pačios Vyriausybės administracijos. Toks Vyriausybės sprendimas nėra atsitiktinis: demokratinėje valstybėje pareigūnai turi būti suinteresuoti, kad visuomenėje išivyrautų nuostata, jog valdžios sistema tarnauja piliečiams, o ne priešingai. Todėl norėdama tarnauti žmonėms valdžia neturi „slapstyti“, priešintis negatyvių įvykių, faktų atskleidimui. Buvo suprasta, jog ombudsmenų at-

²⁰⁹ Norway Information. The Storting's Ombudsman for Public Administration. The Civil Ombudsman, 1985. P. 2.

²¹⁰ Os A. The Norwegian Ombudsman for Public Administration (25 Years of Service), 1988. P. 6.

liekamas darbas, pareigūnų veiksmų kontrolė ir, prireikus, jų vykdoma atsvaros tarp valstybės ir piliečių politika yra naudinga pačiai valdžios sistemai.

Ombudsmenas yra efektyvi žmogaus teisių gynimo institucija, ji gali būti pritaikyta įvairiose politinėse ir socialinėse sistemose. „Daugelis šalių sėkmingai inkorporavo ombudsmeno instituciją į savo teisinę sistemą“²¹¹. Tenka pritarti Austrijos profesorius V. Picklio teiginiui, jog „ombudsmeno instituto sukūrimas ir jo veikla pradėjo naują valstybės ir piliečio, asmenų, turinčių valdžią, ir valdomųjų santykių erą“²¹².

Remiantis Vakarų valstybių patirtimi, Lietuvoje 1995 m. buvo įkurta Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių (ombudsmenų) įstaiga.

Ombudsmeno institucija jau septynerius metus sėkmingai veikia Europos Sąjungoje. Europos Sąjungos ombudsmeno pareigybė įsteigta pagal Europos Bendrijos steigimo sutartį²¹³. Šios sutarties 195 str. nurodyta, kad Europos Parlamentas skiria ombudsmeną, kuris yra įgaliotas priimti Europos Sąjungos piliečių arba kiekvieno fizinio ar juridinio asmens skundus dėl netinkamo administravimo atvejų Europos Sąjungos institucijose arba įstaigose (išskyrus Teisingumo Teismo ir Pirmosios instancijos teismo kompetencijai priklausančius atvejus).

4.1.3. Specializuotos ombudsmenų institucijos

Pasaulyje yra įvairių ombudsmeno institucijų modelių. Iki šiol aptarėme klasikinio tipo ombudsmeno institucijas. Tačiau daugelyje valstybių yra įkurtos ne tik šios klasikinės – parlamento ombudsmenų institucijos, bet ir specializuotos ombudsmenų institucijos.

Remiantis viešąja ir privatinė teise, išskiriamos visuomeninio sektoriaus ir privačia iniciatyva įkurtos ombudsmeno institucijos. Visuomeninio sektoriaus ombudsmenų institucijos kuriamos remiantis valstybės teisės aktu (konstitucija, įstatymu), o privačiame sektoriuje veikiančios specializuotos ombudsmenų institucijos kuriamos remiantis, pavyzdžiui, sutartimi, fondo įstatymu ir kt. Įstatymų leidėjai turi teisę esamomis priemonėmis steigti ombudsmeno institucijas ir privačiame sektoriuje.

²¹¹ Encyclopedia of Human Rights / Lawson E. (ed.) New York: Taylor and Francis' Inc., 1991. P. 1159.

²¹² *Pickl V.* The Protection on Human Rights by the Office of the Austrian Ombudsman (Volksanwaltschaft). Arlington, 1992. P. 156, 157.

²¹³ Europos Sąjunga. Enciklopedinis žinynas / Sudarė Gediminas Vitkus. Vilnius: Eugrimas, 1999. P. 192.

Pavyzdžiui, Švedijoje Parlamento priimto įstatymo pagrindu buvo įkurta vartotojų teisių kontrolės ombudsmeno institucija.

Specializuotos ombudsmeno institucijos visuomeniniame sektoriuje tiria piliečių skundus dėl, pavyzdžiui: mokesčių mokėtojų, policijos veiklos, vaikų ir jaunimo, ligonių teisių pažeidimų, lygių moterų ir vyrų teisių pažeidimų, piliečių teisių pažeidimų kalėjimuose, pažeidimų, susijusių su kariuomene, neįgaliųjų reikalų klausimų, tautinių mažumų teisių pažeidimų ir pan.

Kai kuriose Vakarų valstybėse specializuotos ombudsmenų institucijos veikia ir privačiame sektoriuje. Jos, pavyzdžiui, vykdo draudimo bendrovių veiklos, vartotojų teisių pažeidimų, kelionių agentūrų veiklos, bankų veiklos, studentų teisių privačiuose universitetuose pažeidimų ir pan. kontrolę.

Pamėginsime aptarti specializuotas valstybines ombudsmeno institucijas ir išsiaiškinti jų privalumus bei trūkumus, lygindami su bendrojo pobūdžio – klasikine ombudsmeno institucija.

Reikia pažymėti, jog specializuotos ombudsmeno institucijos yra labai paplitusios Vakarų valstybėse, ypač tose, kuriose jau dešimtmečius veikia klasikinės ombudsmeno institucijos. Specializuotų ombudsmeno institucijų poreikis tiesiogiai priklauso nuo valstybės ekonominio, politinio, socialinio išsivystymo, taip pat nuo piliečių socialinio aktyvumo. Natūralu, jog valstybėse, kuriose piliečiams tenka kovoti už duonos kąsnį, ne itin aktuali būtų, pavyzdžiui, Kelionių agentūrų veiklos ombudsmeno steigimo idėja. Tačiau galima tikėtis, jog tokioje valstybėje pacientų teisių ombudsmenui darbo atsirastų nemažai.

Lietuvoje taip pat veikia specializuotos ombudsmeno institucijos: 1999 m. buvo įkurta Moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba, 2000 m. – Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga. Būtinybė steigti specializuotas institucijas atsirado todėl, kad Lietuvos Respublikos Konstitucijos 73 str. numatyta, jog „Piliečių skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų (išskyrus teisėjus) piktnaudžiavimo ar biurokratizmo tiria Seimo kontrolieriai“²¹⁴. Tuo tarpu tiek Moterų ir vyrų lygių galimybių ombudsmeno, tiek Vaiko teisių apsaugos ombudsmeno tyrimo sritis neapsiriboja vien tik valstybės tarnautojų veiklos tyrimu. Kadangi neretai lygios vyrų ir moterų galimybės pažeidžiamos darbo santykiuose, o vaiko teisės pažeidžiamos netgi šeimoje, tai šių specializuotų ombudsmenų veiklą reglamentuojantys įstatymai numatė galimybę tirti

²¹⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucija // Žinios. 1992. Nr. 33–1014.

ne tik valstybės bei savivaldybių pareigūnų netinkamą veiklą, bet ir kontroliuoti privačių įmonių, nevalstybinių institucijų bei organizacijų ir netgi privačių asmenų veiklą, dėl kurios gali būti pažeidžiamos žmogaus teisės ir jo teisėti interesai.

Bet kuri ombudsmeno įstaiga, tiek bendrojo, tiek specializuoto pobūdžio, visų pirma turi tarnauti individui, kuris į ją kreipiasi, o kartu ir visuomenei. Todėl specializuotosioms ombudsmeno įstaigoms ir jų veiklai taikomi tokie pat kriterijai kaip ir bendrojo pobūdžio ombudsmeno įstaigai: kuo paprastesnės piliečių skundų pateikimo procedūros, nepriklausomybė, atskaitomybė parlamentui pateikiant veiklos ataskaitas, teisė tikrinti bylas ir, jeigu būtina, rengti rekomendacijas.

Svarbiausi specializuotųjų ombudsmeno įstaigų privalumai kyla iš jų specializacijos. Ombudsmenas, dirbantis vienoje žmogaus teisių ir laisvių pažeidimų srityje, turi galimybę sutelkti visą dėmesį į vieną sritį. Todėl ombudsmenui lengviau parinkti konsultantų komandą, taikyti specialius veiklos būdus, geriau pažinti sritį, kurioje dirbama. Tokios įstaigos yra geriau pasirengusios apginti konkrečioms kategorijoms priklausančių piliečių, kuriems reikia specializuotos pagalbos, teises.

Galima kalbėti apie dar vieną specializuotų ombudsmenų institucijų privalumą, palyginti su klasikine ombudsmeno institucija, kompetentinga spręsti visas problemas, kylančias dėl žmogaus teisių pažeidimų administravimo srityje. Besiplečiant klasikinės ombudsmeno institucijos aparatui vis daugiau laiko ir jėgų skiriama pačios institucijos administravimo reikalams, o ne piliečių pateiktiems skundams nagrinėti. Tokiose įstaigose pilietis labai retai turi galimybę asmeniškai susitikti su pačiu ombudsmenu, dažniausiai jam tenka bendrauti su ombudsmeno padėjėju. Kuo daugiau ombudsmenas turi užduočių, tuo piliečiui sunkiau su juo susitikti asmeniškai. Tuo tarpu specializuotose ombudsmeno įstaigose asmeniniai ryšiai su besikreipiančiais į įstaigą piliečiais yra įprastas reiškinys.

Tačiau taip pat reikia pažymėti, jog specializacija teikia ne vien privalumus. Specializuotos įstaigos turi mažesnes galimybes orientuotis bendroje šalies pilietinių teisių situacijoje. Joms daug sunkiau savo konkrečios veiklos metu pasinaudoti skirtingus atvejus nagrinėjančių ombudsmenų patirtimi. Nuolatos susidurdamos su tais pačiais administracijos atstovais ir tomis pačiomis problemomis, specializuotosios institucijos gali pasiduoti rutinai ir palengva prarasti kritiškumą valdžios atstovų nuolatos kartojamų argumentų atžvilgiu.

Apibendrinant reikia pažymėti, jog ombudsmeno institucijos specializacija yra priimtina ir gali būti naudinga. Tačiau renkantis geriausią ombudsmeno institucijos modelį, būtina gerai apskaičiuoti, kas yra naudingiau konkrečioje valstybėje: ar kurti specializuotųjų įstaigų tinklą, ar turėti viena įstaiga besiremiančią instituciją. Šalyse, turinčiose specializuotąsias ombudsmeno įstaigas, teisė koordinuoti tokių įstaigų veiklą dažniausiai perduodama centrinei ombudsmeno įstaigai. Svarbu suvienodinti jų metodus, užtikrinti darbo kokybę ir sukurti būdus, leidžiančius keistis darbo patirtimi. Labai svarbu, kad visos ombudsmeno įstaigos griežtai laikytųsi ir įgyvendintų **pagrindinius ombudsmeno veiklos principus: nepriklausomumą, prienamumą, lankstumą ir patikimumą.**

4.1.4. Ombudsmeno vieta valstybėje ir viešojo administravimo tobulinimas

Klasikinė ombudsmeno įstaiga yra viena iš institucijų, atliekančių parlamentinę kontrolę. Todėl neatsitiktinai parlamento ombudsmenai yra labiausiai susiję su įstatymų leidžiamąja valdžia: ombudsmenus skiria ir atleidžia parlamentas (pasitaiko išimčių, pvz., Prancūzijos ombudsmenas skiriamas prezidento dekretu Ministrų Tarybos teikimu). Be to, visi ombudsmenai kartą per metus pateikia parlamentui ir atitinkamiems jo komitetams savo darbų ataskaitą.

Kiekvienas parlamento ombudsmenas, atlikdamas savo pagrindines funkcijas, būtent, gindamas piliečių teises nuo netinkamų administracijos veiksmų ir kartu siekdamas tobulinti viešąjį administravimą, susiduria su netinkamu administravimu (*maladministration*). Europos Sąjungos ombudsmenas Jacobas Sodermanas pažymėjo, kad „ombudsmenas turi gerinti viešojo administravimo kokybę, stiprinti piliečių ir viešojo administravimo institucijų ryšius, pateikti gero administravimo standartus ir taip veikti, kad būtų pašalinami netinkamo administravimo atvejai“²¹⁵. Todėl mėginant nubrėžti viešojo administravimo tobulinimo gaires, būtina išsiaiškinti, kaip pasireiškia **netinkamas administravimas.**

a) Netinkamo administravimo (*maladministration*) samprata

Kaip jau buvo minėta, ombudsmenams piliečiai skundžiasi dėl valstybės institucijų tarnautojų netinkamų veiksmų. Europos Sąjungos om-

²¹⁵ The European Ombudsman Annual Report for 1999. Strasbourg, 2000. P. 11.

budsmenas Jacobas Sodermanas netinkamais viešojo administravimo pareigūnų veiksmais vadina blogą arba netinkamą valdymą, kai institucija nepadarо to, ką privalo, veikia netinkamai arba padarо tai, ko neturėjo daryti. Pasak J. Sodermano, tai, pavyzdžiui, yra: 1) administraciniai pažeidimai; 2) nesąžiningumas; 3) diskriminacija; 4) piktnaudžiavimas valdžia; 5) ne visos informacijos pateikimas arba atsisakymas suteikti informaciją; 6) nepagrįstas delsimas²¹⁶.

Netinkamas administravimas arba, kitaip sakant, blogas valdymas (*maladministration*), pasak Stanley de Smitho, apima ir kartu tarsi „palepia“ daugybę administravimo sferos reiškinių, tokių kaip korupcija, šališkumas, šiurkštumas, piliečių klaidinimas, tinkamai jų neinformuojant apie jų teises arba nepaaiškinant priimto sprendimo motyvų, savivaliavimas, naudojimasis administravimo subjektams suteiktomis galiomis blogu tikslu, neišnagrinėjimas svarbių faktų, tiesiogiai susijusių su svarstoma problema, arba išnagrinėjimas ir rėmimasis faktais, kurie nėra tiesiogiai susiję su svarstoma problema, nerūpestingas korespondencijos tvarkymas ir t. t.²¹⁷ Gali susidaryti įspūdis, jog sudaryti baigtinį sąrašą, apimančią blogo administravimo pasireiškimo formas ir būdus, sunku. Paprastai **netinkamu arba blogu administravimu vadinami iš esmės visi negatyvūs reiškiniai, atsirandantys viešojo administravimo sferoje.**

Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatyme numatomi du netinkamo administravimo pasireiškimo atvejai: 1) *piktnaudžiavimas* ir 2) *biurokratizmas*.

Įstatyme *piktnaudžiavimas* apibrėžiamas kaip „*tokie pareigūno veiksmai ar neveikimas, kai tarnybinė padėtis naudojama ne tarnybos interesais arba ne pagal įstatymus bei kitus teisės aktus, arba savanaudiškais tikslais ar dėl kitokių asmeninių paskatų, taip pat tokie pareigūno veiksmai, kai viršijami suteikti įgaliojimai ar savavaliaujama*“; o *biurokratizmas* yra „*tokia pareigūno veika, kai vietoj reikalų sprendimo iš esmės sistemingai laikomasi nereikalingų ar išgalvotų formalumų, nepagrįstai atsisakoma spręsti žinyboms pavaldžius dalykus, vilkinama priimti sprendimus ar atlikti savo pareigas bei kitaip blogai ar netinkamai valdoma (atsisakoma informuoti asmenį apie jo teises, sąmoningai pateikiamas klaidinantis ar netinkamas patarimas ir t. t.)*. Biurokratizmu taip pat laikomas toks parei-

²¹⁶ Serving the European Union. A Citizen's Guide to the Institutions of the European Union. 2nd edition. Luxembourg: Office for Official Publications, 1999. P. 33.

²¹⁷ Smith S., Rodney R. Constitutional and Administrative Law. 1989. P. 649.

*gūnų darbas, kai nevykdomi arba blogai vykdomi įstatymai ar kiti teisės aktai*²¹⁸.

Taigi ombudsmenai atlikdami savo funkcijas neišvengiamai susiduria su netinkamo administravimo atvejais ir ištyrę konkrečius skundus dėl netinkamų viešojo administravimo subjektų veiksmų pateikia rekomendacinio pobūdžio sprendimą, išvadas bei pasiūlymus viešajam administravimui tobulinti.

Daugiausia ombudsmenų atliekamų tyrimų yra pagrįsti piliečių skundais. Tačiau ombudsmenas gali inicijuoti tyrimą ir be tokio skundo. Kai kuriose šalyse, pavyzdžiui, Švedijoje, Lietuvoje, ombudsmenas gali pradėti tyrimą sužinojęs apie neteisėtą viešojo administravimo subjektų veiklą ar biurokratizmo faktus iš laikraščių arba kitų žiniasklaidos priemonių.

b) Gero administravimo standartas

Kiekvienoje šiuolaikinėje valstybėje ypač daug dėmesio skiriama viešajam administravimui: politikai, valstybės pareigūnai, teisėjai dažnai pabrėžia gero arba tinkamo administravimo svarbą²¹⁹. Tačiau nėra visuotinai sutariama, kokį viešąjį administravimą galima vadinti *geru*. Kai kurie autoriai apibendrintai teigia, jog viešasis administravimas gali būti laikomas geru, kai jis įgyvendina viešosios politikos išskeltus uždavinius. Ombudsmenai, atlikdami savo funkcijas, taip pat iš dalies padeda atskleisti tinkamo administravimo esmę bei pateikti tam tikrus gero administravimo standartus.

Tirdamas skundus dėl netinkamo administravimo, ieškodamas sprendimų, leidžiančių užkirsti kelią piliečių teisių pažeidimui ir kartu tobulinti viešąjį administravimą, Airijos ombudsmenas Kevinas Murphy straipsnyje „Gero administravimo principai“²²⁰ pristatė svarbiausius principus, kurių viešojo administravimo pareigūnai turi laikytis, vykdydami savo funkcijas ir naudodamiesi suteiktomis galiomis.

Pasak Kevino Murphy, šie principai numato, jog viešojo administravimo institucijų pareigūnai privalo:

- 1) Naudotis savo galiomis tik konkrečiam tikslui, kuriam siekti jie tas galias yra gavę.
- 2) Savo galiomis naudotis objektyviai ir nešališkai. Faktai, nesusiję

²¹⁸ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas // Valstybės žinios. 1998. Nr. 110–3024.

²¹⁹ Woodhouse D. In Pursuit of Good Administration (Ministers, Civil Servants, and Judges). Clarendon Press: Oxford, 1997.

²²⁰ <http://www.irlgov.ie/ombudsman/Ireland.TheOmbudsman>.

- su konkrečiu atveju, priimant administracinį sprendimą turi būti ignoruojami.
- 3) Vengti neteisingos diskriminacijos bet koku pagrindu. Diskriminacijos draudimas reiškia, kad vienodos situacijos turi būti vertinamos vienodai, nebent dėl labai svarbių ir objektyvių priežasčių būtų pakankamo pagrindo vertinti jas skirtingai. Viešojo administravimo institucijos negali diskriminavimo tikslais nustatyti skirtingas pavienių asmenų teises, pareigas ar privilegijas. Nepaisant lyties, amžiaus, rasės ar kitų skirtumų, visi piliečiai yra lygūs.
 - 4) Užtikrinti, kad būtų tinkamai įgyvendinamas proporcingumo principas, pagal kurį reikalaujama, jog naudojamos priemonės atitiktų tikslą, kurio jomis siekiama. Viešojo administravimo institucijų veiksmai ir taikomos priemonės (pvz., tam tikrų ribojimų įvedimas) turi būti proporcingi siekiamiems tikslams, skiriamos bausmės turi būti proporcingos pažeidimo sunkumui.
 - 5) Išvengti bet kokio perdėto ar nepagrįsto delsimo, ypač tais atvejais, kai piliečiams gali atsirasti praktinių kliūčių įgyvendinant savo teises arba teisėtus interesus.
 - 6) Tais atvejais, kai viešojo administravimo pareigūnai naudojami diskrecine galia, jie turi užtikrinti, kad diskrecinė galia būtų naudojama protingai, tinkamai, atsižvelgiant į konkrečias aplinkybes ir kartu privalo išvengti perdėto ir nepagrįsto faktinės diskrecijos suvaržymo.

D. J. Galliganas teigia, jog diskrecijos esmė slypi ne vien pačioje institucijos galioje pasirinkti vieną iš skirtingų sprendimų variantų. Svarbu, jog toks institucijos ar pareigūno pasirinkimas būtų pagrįstas, motyvuotas ir gerai paaiškintas. Perduodant diskrecines galias viešojo administravimo institucijoms paprastai pateikiamas vienas iš elementarių politinių reikalavimų: naudodamiesi diskrecinėmis galiomis, pareigūnai turi laikytis racionalumo, tikslingumo ir moralės kriterijų. Žinoma, gana sudėtinga pateikti labai tikslias šių kriterijų sampratas, lygiai kaip ir atskirti vieną kriterijų nuo kito. Tačiau galima išryškinti būtinas sąlygas, kurias turi įgyvendinti viešojo administravimo pareigūnas, naudodamasis diskrecinėmis galiomis ir laikydamasis minėtų racionalumo, tikslingumo bei moralės principų:

- 1) Naudojimasis diskrecinėmis galiomis turi būti pagrįstas ir argumentuotas, o sprendimo pasirinkimo motyvacija turi būti pakankama, teisinga ir nešališka.

- 2) Administracinio sprendimo priėmimo priežastys bei motyvai turi būti aiškiai susiję su siekiamais tikslais, atitikti esamus principus bei taisykles, kurie yra perduotosios viešojo administravimo institucijos galios pagrindas.
- 3) Tiek administravimo institucijų priimami sprendimai, tiek jų sprendimų priėmimo procedūra turi atitikti bendrus moralės reikalavimus²²¹.

Taigi tais atvejais, kai viešojo administravimo institucijos pareigūnai diskrecinėmis galiomis naudojami netinkamai ir taip pažeidžia piliečių teises, ombudsmenai gali padėti ir atlikę tyrimą pateikti rekomendacinio pobūdžio sprendimą.

Analizuojant ombudsmeno instituto veiklą bei ombudsmeno raidos tendencijas, matyti, jog ombudsmenų veikloje vis daugiau dėmesio skiriama viešajam administravimui gerinti. Viena iš tokios tendencijos prielaidų yra kai kuriose Europos valstybėse numatyta ombudsmeno iniciatyvos teisė: pavyzdžiui, Lietuvos Respublikoje Seimo kontrolieriai – ombudsmenai turi teisę imtis tyrimo net ir negavę konkretaus asmens skundo, sužinoję apie netinkamo administravimo pasireiškimus iš spaudos, televizijos ar kitų visuomenės informavimo priemonių. Ši tyrimo iniciatyvos teisė yra labai svarbi ne tik žmogaus teisių gynimo aspektu, bet taip pat padeda išryškinti netinkamo administravimo atvejus, kurių galbūt piliečiai nepastebėjo ar dėl kokių kitų priežasčių nesinaudojo savo pažeistų interesų gynimo teise. Tokiais atvejais ombudsmenai taip pat gali imtis tyrimo bei jį atlikę pateikti rekomendacijas, kaip viešojo administravimo institucijų pareigūnai turėtų ištaisyti netinkamai savo veiksmais piliečiams padarytą žalą.

Reikia pasakyti, jog kai kuriose Europos valstybėse sąmoningai numatyta netiesioginė skundų padavimo tvarka: pavyzdžiui, Didžiojoje Britanijoje skundus ombudsmenui pateikia parlamento narys. Teigiama, jog renkamosi iš dviejų galimų ombudsmeno modelių: pirmajam būdinga tai, kad jis sprendžia problemas tada, kai jos iškyla, kitaip saktant, kai gauna piliečių skundus, antrajam būdinga tai, kad jis žvelgia į ateitį ir siekia išvengti galimų problemų, tobulindamas administracinę sistemą.

Didžiosios Britanijos pasirinktas netiesioginis skundų pateikimo modelis dažnai yra kritikuojamas²²². 2000 m. Anglijoje buvo atlikta vei-

²²¹ *Galligan D. J. Discretionary Powers.* Oxford: Clarendon Press, 1996. P. 6.

²²² *Thompson B. Integrated Ombudsmanry: Joined-up to a Point // The Modern Law Review.* Oxford, 2001. Vol. 64. Nr. 3. P. 459–467.

kiančių Parlamento, Sveikatos apsaugos ir Vietos administracijos ombudsmenų įstaigų veiklos analizė ir pateiktos rekomendacijos²²³. Tarp daugelio atliktos analizės išvadų buvo pateikta ir tokia: „Parlamento narių „filtras“ jau nebegali būti naudojamas šiuolaikinėmis sąlygomis, todėl rekomenduojama jį panaikinti“²²⁴. Teigiama, jog dėl šio „filtro“ dalis piliečių skundų ombudsmeno nepasiekia.

Netiesioginio skundų pateikimo modelio šalininkai tvirtina, jog ombudsmeną aprūpinti daugybe smulkių skundų netikslinga. Kaip „Rolls Royce“ pasiekia geriausių rezultatų suteikdamas kokybiškiausią, o ne kiekybiškiausią aptarnavimą, taip ir ombudsmenas didžiausią poveikį gali padaryti tobulindamas administravimą. „Skundas pirmiausia yra mechanizmas, atkreipiantis dėmesį į bendresnius trūkumus“²²⁵. Taigi, kaip matome, ombudsmenas ne tik padeda išryškinti netinkamus viešojo administravimo atvejus, pasiūlyti, kaip tobulinti viešąjį administravimą. Ombudsmenas atlieka ir tam tikrą prevencinį vaidmenį, tobulindamas administracinę sistemą ir siekdamas išvengti galimų blogo administravimo pasireiškimų.

4.2. Tribunolų instituciniai modeliai

Kaip tvirtina T. Ingmanas, „Kiekvienas teismas yra tribunolas, bet ne kiekvienas tribunolas – teismas“²²⁶. Kai kuriais atvejais sudėtinga atskirti, ar konkreti institucija yra teismas, ar tribunolas. Tarp tribunolo ir teismo nėra aiškios skiriamosios ribos.

Kita vertus, sudėtinga atskirti, ar konkreti institucija yra tribunolas dar ir todėl, kad tos institucijos, kurios laikytinos tribunolais, gali vadintis visai kitaip. „Iš tiesų, kai kurie tribunolai yra vadinami „teismais“, „komisijomis“, „tarybomis“, „valdybomis“, etc.“²²⁷. Todėl daugelis mokslininkų tvirtina, jog labai sudėtinga pateikti „tribunolo“ apibrėžimą²²⁸. Tuo labiau, jog egzistuoja didžiulė tribunolų įvairovė. Kai kurie

²²³ Review of the Public Sector Ombudsmen in England: A Consultation Paper. London: Cabinet Office, 2000.

²²⁴ *Collcutt P., Hourihan M.* Review of the Public Sector Ombudsmen in England. London: Cabinet Office, 2000.

²²⁵ *Sueur A., Herberg J.* Constitutional and Administrative Law, 1995. P. 146.

²²⁶ *Ingman T.* The English Legal Process. 6th edition. Blackstone Press Limited, 1996. P. 2.

²²⁷ *Alder J.* Constitutional and Administrative Law. 2nd edition. London: the Macmillan Press LTD, 1994. P. 286.

²²⁸ *Cane P.* An Introduction to Administrative Law. 3rd edition. Oxford: Clarendon Press, 1996. P. 331.

tribunolai atlieka reguliavimo funkcijas, kai kurie – tik ginčų sprendimo. Pastarieji dažniausiai vadinami apeliaciniais tribunolais (*appellate tribunals*), jų pagrindinė funkcija – nagrinėti pateiktas apeliacijas dėl administracijos institucijų ir jų pareigūnų priimtų diskrecinių sprendimų.

2000 m. Londone vykusioje konferencijoje, kurią organizavo Didžiosios Britanijos tribunolų taryba, lordas kancleris Irvine'as Lairgas pareiškė esąs nustebintas, matydamas, koku mastu išplito tribunolo institutas, ir kartu pažymėjo, jog šiuo metu veikiantys tribunolai yra labai skirtingi²²⁹ (skiriasi ginčų nagrinėjimo procedūros, personalo kvalifikacija, arbitrų skyrimo tvarka, nagrinėjamų bylų skaičius ir kt.).

4.2.1. Viešojo administravimo raida ir tribunolų atsiradimo poreikis

Pastebėta, jog viešasis administravimas ypatingą plėtros pagreitį įgavo XIX a. viduryje²³⁰. Industrializacijos plėtra lėmė ir administracinio teisinio reguliavimo augimą. Šios aplinkybės savo ruožtu nulėmė papildomų administracinių ginčų tarp piliečių ir valstybės sprendimo mechanizmų poreikį.

Tribunolas laikomas XX a. fenomenu²³¹, nes būtent šiuo laikotarpiu plačiai pasklido tribunolo idėja ir buvo sparčiai steigiami tribunolai įvairiausiems administraciniams ginčams spręsti. Nors skirtingose šalyse tribunolai turi savitą specifiką, didžiausią tribunolų įvairovę turinčia valstybe laikoma Didžioji Britanija. Pirmieji tribunolai Didžiojoje Britanijoje buvo steigiami jau nuo 1660 m.²³², o 1979 m. įsteigta pajamų mokesčio generalinio komisaro (*General Commissioners of Income Tax*) institucija veikia iki šių dienų.

Prancūzijoje administracinių tribunolų yra žymiai mažiau. Manoma, jog specializuotų administracinių teismų įsteigimas nulėmė tai, jog ne-

²²⁹ LCD Press Notice 158/00 – 18 May 2000. <http://www.lcd.gov.uk/speeches/2000/2000fr.htm>

²³⁰ *Barnett H. Constitutional and Administrative Law*. London: Cavendish Publishing Limited, 1996. P. 713.

²³¹ *Wade E. W. R., Forsyth C. F. Administrative Law*. 7th edition. Oxford: Clarendon Press, 1994. P. 905.

²³² 1660 m. buvo priimtas įstatymas, suteikiantis teisinius įgaliojimus Muitų ir akcizų komisijai (12 Charles II, c. 23, s 31.); *Wade W. R., Forsyth C. F. Administrative Law*. 7th edition. Oxford: Clarendon Press, 1994. P. 905.

buvo tokio poreikio kaip Didžiojoje Britanijoje steigti tiek daug administracinių tribunolų. Prancūzijoje labiausiai paplitę vadinamieji „vidiniai“ tribunolai, įsteigti kaip įvairiausių viešųjų profesijų (pvz., medikų, architektų, stomatologų ir pan.) disciplinų organai. Tačiau Prancūzijoje veikia ir tokie tribunolai, kurie yra būdingi Anglijos administracinės justicijos sistemai ir pasižymi panašia kaip angliškųjų tribunolų prigimtimi, esminėmis savybėmis bei turima kompetencija. Vienas seniausių ir svarbiausių Prancūzijos tribunolų yra Mokesčių teismas (*Cour des Comptes*), prižiūrintis, kaip administracija naudoja biudžeto pinigus. Kita tokio pobūdžio institucija yra Pabėgėlių komisija (*Commission de recours des refugees*), nagrinėjanti imigrantų prašymus. Pastaroji institucija susiduria su daugybe bylų, pavyzdžiui, 1989 m. ši komisija išnagrino 20 439 bylas²³³. Tiek Pabėgėlių komisijos, tiek Mokesčių teismo veiklą prižiūri Valstybės Taryba (*Counsel d'Etat*).

Reikia pripažinti, jog iki XIX a. pabaigos tribunolai nebuvo visuotinai paplitę, mat ilgą laiką vyravo nuomonė, kad tik teismams priklauso teisė aiškinti ir taikyti teisę sprendžiant teisinius ginčus. Tačiau visuomeniniams santykiams tampant sudėtingesniems daugėjo ginčų tarp piliečių ir valstybės ir paaiškėjo, kad teismas ne visada gali būti efektyvi žmogaus teisių gynimo institucija. Kita vertus, teismas paprasčiausiai nepajėgus nagrinėti tokį kiekį bylų, kurios neišvengiamai atsiranda tampant sudėtingesniems valdymo santykiams²³⁴. Įvairūs tribunolai skirtingose šalyse vaidina nevienodą vaidmenį sprendžiant administracinius ginčus. Visgi pripažįstama, kad didžiausią vaidmenį tribunolai vaidina Anglijoje, jie sprendžia daugybę bylų. Pavyzdžiui, generalinis pajamų mokesčių komisaras (*General Commissioners of Income Tax*) 1992 m. išnagrino 353 199 bylų²³⁵, o transporto komisaras (*Traffic Commissioners*) – 419 693²³⁶.

Panašias funkcijas kaip Prancūzijoje veikianti Pabėgėlių komisija Anglijoje atlieka Apeliacinis imigracijos tribunolas (*Immigration Appeals Tribunal*) ir imigracijos arbitrai (*Immigration Adjudicators*). Apeliacinis imigracijos tribunolas 1989 m. išnagrino 799 bylas, o imigracijos

²³³ *Brown L. N., Bell J. S. French Administrative Law. 4th edition. New York, Oxford: Clarendon Press, 1993. P. 57.*

²³⁴ *Stott D., Felix A. Principles of Administrative Law. London: Cavendish Publishing Limited, 1997. P. 256.*

²³⁵ *General Commissioners of Income Tax. <http://www.tribunals-review.org.uk/tribreview/lcd.htm#part1>*

²³⁶ *Traffic Commissioners. <http://www.tribunals-review.org.uk/tribreview/etr.htm#part7>*

arbitrai – 18 717 bylų. Galima pastebėti, jog tribunolų darbo krūvis nuosekliai didėja – štai 1992 m. Apeliacinis imigracijos tribunolas išsprendė 7059 bylas, o imigracijos arbitrams teko nagrinėti net 32 360 bylų²³⁷.

Prancūzijoje speciali komisija sprendžia ginčus, kylančius socialinio aprūpinimo sferoje²³⁸. Ši komisija 1996 m. išnagrinėjo 1942 tokio pobūdžio ginčus. Anglijoje atskirus socialinės apsaugos srityje kylančius ginčus nagrinėja net keletas skirtingų kvaziteismų. Ginčus dėl invalidumo pensijų ir pašalpų nagrinėja Apeliacinis invalidumo tribunolas (*Disability Appeal Tribunal*), 1992 m. jis išsprendė 2276 bylas. Ginčus dėl socialinių pašalpų nagrinėja Apeliacinis socialinės apsaugos tribunolas (*Social Security Appeal Tribunal*, 1992 m. išsprendęs 75 325 bylas, bei Socialinės apsaugos ombudsmenas (*Social Security Commissioners*), 1992 m. išnagrinėjęs 2780 skundų²³⁹.

Išlaikyti teismus kiekvienai valstybei brangiai kainuoja. Tačiau piliečiams, kurių teisės pažeidė neteisingi administracijos sprendimai, turi būti sudaryta reali galimybė pakeisti tuos sprendimus ir atkurti pažeistas teises. Todėl buvo ieškoma visiems priimtinių būdų, leidžiančių teisingai ir objektyviai išspręsti administracinius ginčus. **Tribunolai buvo sumanyti kaip specializuotos institucijos, galinčios suteikti pigų, neformalų ir greitą** ginčų sprendimo procesą, nevaržomą techninių proceso taisyklių²⁴⁰. Minėtieji teisinių konfliktų nagrinėjimo proceso privalumai nulėmė pasikeitusį požiūrį į alternatyvias ginčų sprendimo institucijas, tokias kaip tribunolai.

4.2.2. Tribunolų paskirtis ir įvairovė

Tribunolas, kaip ir teismas, skirtas teisiniams ginčams nagrinėti. Todėl viena tribunolo atliekamų funkcijų – užtikrinti, kad administracija tinkamai, atsižvelgdama į konkrečią situaciją, taikytų įstatymus ir kitus

²³⁷ *Wade H. R. W., Forsyth C. F. Administrative Law. 7th edition. Oxford: Clarendon Press, 1994. P. 959.*

²³⁸ *Bell J., Boyron S., Whittaker S. Principles of French Law. Oxford University Press, 1998. P. 42.*

²³⁹ *Wade H. R. W., Forsyth C. F. Administrative Law. 7th edition. Oxford: Clarendon Press, 1994. P. 963.*

²⁴⁰ *Stott D., Felix A. Principles of Administrative Law. London: Cavendish Publishing Limited, 1997. P. 256.*

teisės aktus²⁴¹. Kitaip sakant, tribunolas, kaip ir teismas, dažnai turi spręsti teisės klausimus.

Be to, tribunolas, kaip ir teismas, turi spręsti ir fakto klausimus. Vadinasi, ir šiuo aspektu tribunolas nesiskiria nuo teismo.

Egzistuoja bendra taisyklė, kad teisminė pažeistų teisių gynimo priemonė turėtų būti taikoma tik tuomet, jeigu nėra kitų tinkamų, patogesnių priemonių, tokių kaip, pavyzdžiui, tribunolas. Daugelyje valstybių, kuriose tam tikriems administraciniams ginčams spręsti įsteigti tribunolai, numatyta, jog į teismą galima kreiptis tik tuomet, kai visi kiti pažeistų teisių gynimo būdai yra išnaudoti²⁴².

Nors dažnai teigiama, jog tribunolai steigiami tam, kad galėtų užtikrinti pigų, prieinamą, neformalų, greitą ir specializuotą ginčų sprendimo būdą²⁴³, pažymima, kad tribunolai visgi negali pakeisti teismo, nes neretai sprendžiant žmogaus teisių pažeidimo klausimus, atsižvelgiant į pamatinius konstitucinius principus bei gerą sprendimų priėmimo praktiką prireikia ir teismo pagalbos. Todėl **tribunolai vertintini ne kaip teismų pakaitalas, bet kaip jų veiklą papildančios institucijos.**

Tribunolai išsiskiria iš kitų administracinės justicijos institucijų, nes jie turi ribotą jurisdikciją. Tribunolas paprastai skirtas ne visiems, o tam tikriems specifinėje, siauroje valdymo srityje kylantiems administraciniams ginčams spręsti.

Kai kurie tribunolai turi teisę paskirti administracijos pareigūnui nuobaudą už neteisėtus veiksmus. Dar kiti tribunolai gali paskirti kompensacijas, jeigu nustato, kad piliečio teisės buvo pažeistos ir dėl to jis patyrė žalą.

Apibendrinant galima teigti, jog tribunolo, kaip ir teismo, esmingoji paskirtis – ginti žmogaus teises, sprendžiant teisinius ginčus.

Kaip jau buvo minėta, pasaulyje egzistuoja daugybė įvairiausių tribunolų. Daugelis tribunolų atsirado iš valstybės socialinio aprūpinimo sistemos ir sprendžia ginčus dėl tam tikrų socialinės apsaugos klausimų, pavyzdžiui, pašalpų skyrimo, pensijų ir pan. Daugelyje valstybių veikia tribunolai, nagrinėjantys ginčus dėl imigracijos, mokesčių, tam tikrų veiklos sričių licencijavimo, atleidimo iš darbo ir t. t.

Administraciniai tribunolai paprastai steigiami parlamento aktu. Pasitaiko atvejų, kai tribunolas gali būti steigiamas ministro aktu, tačiau

²⁴¹ *Cane P.* An Introduction to Administrative Law. 3rd edition. Oxford: Clarendon Press, 1996. P. 332.

²⁴² Ten pat. P. 333.

²⁴³ Ten pat. P. 342.

tokiais atvejais parlamentas paprastai perduoda teisę steigti tribunolą konkrečiam ministrui ir įstatyme nurodo, kad yra numatyta steigti specialų tribunolą²⁴⁴.

Tribunolai kartais vadinami teisės evoliucijos, nulėmusios teisės institutų įvairovės didėjimą, vaisiumi²⁴⁵. Kiekvienas iš tribunolų yra skirtas įgyvendinti tam tikrą įstatymą, todėl būtent tam pritaikytas.

Kai kurių tribunolų statusas toks aukštas, kad jie gali būti laikomi teisminės valdžios dalimi²⁴⁶. „Tribunolo“ pavadinimas kai kada klaidina, nes jis vartojamas tam tikrų institucijų, turinčių teismo statusą, pavadinimuose. Pavyzdžiui, Didžiojoje Britanijoje veikia Apeliacinis patentų tribunolas (*the Patents Appeal Tribunal*), kuriam pirmininkauja Aukštojo teismo teisėjas²⁴⁷. Minėtasis tribunolas, daugelio autorių nuomone, laikytinas teismu.

Kiti gi tribunolai yra labiau susiję su administracija, todėl gali būti laikomi vykdomosios valdžios dalimi. Tačiau reikia pripažinti, jog vengia tribunolų „išgryninimo“ tendencija, lemianti tribunolų panašėjimą į teismus²⁴⁸.

Daugelio tribunolų sprendimai iš esmės prilygsta teismo sprendimams ir skiriasi nuo administracinių, nes tribunolai turi išanalizuoti faktus ir pritaikyti jiems įstatymus nešališkai, nepaisydami vykdomosios valdžios politinių sumetimų. Todėl šiuo požiūriu tribunolai, nepaisant to, kad savo organizacine struktūra ir gali būti susiję su valstybės administraciniu aparatu, savo veiklos pobūdžiu yra panašūs į teismus.

Tribunolai skiriasi vieni nuo kitų daugeliu aspektų: varijuoja jų sandara, narių skaičius ir ginčų nagrinėjimo metu taikomos procedūros. Labiausiai paplitę vadinamieji „subalansuoti“ tribunolai, kuriuose bylas nagrinėja nepriklausomas pirmininkas, paprastai turintis teisinį išsilavinimą, ir du nariai, atstovaujantys priešingų pusių interesams. Šitas narių parinkimo principas suponuoja realią galimybę, kad kiekviena šalis,

²⁴⁴ *Wade H. W. R., Forsyth C. F. Administrative Law. 7th edition. Oxford: Clarendon Press, 1994. P. 909.*

²⁴⁵ Ten pat.

²⁴⁶ *Stott D., Felix A. Principles of Administrative Law. London: Cavendish Publishing Limited, 1997. P. 257.*

²⁴⁷ *Wade H. W. R., Forsyth C. F. Administrative Law. 7th edition. Oxford: Clarendon Press, 1994. P. 909.*

²⁴⁸ *Genn H. Tribunal Review of Decision-making // Richardson G. and Genn H. (eds.) Administrative Law and Government Action. Oxford: Clarendon Press, 1994. P. 291; Thompson B. Administrative Justice: Towards the Millennium, Towards Integration? Administrative Justice in the 21st Century / Ed. Harris M., Partington M. Oxford: Hart Publishing, 1999. P. 463–182.*

sprendžianti ginčą tribunole, turės bent vieną narį, suprantantį jos interesus.

Skiriasi ir tribunolų darbo krūviai. Didžiosios Britanijos lordas kancleris Irvine'as Lairgas pažymėjo, jog Anglijoje didžiausi tribunolai kasmet nagrinėja daugiau nei 300 000 bylų, o kai kurie – vos vieną kitą bylą per metus²⁴⁹.

Neretai apie administracinius tribunolus atsiliepiama kritiškai, ir kai kurie autoriai juos vadina nuo politikos priklausančiais organais, nes tokie tribunolai esą skirti įgyvendinti vienokią ar kitokią politinę liniją ir vyriausybės nuostatas. Todėl jų sprendimai dauguma atvejų būna priimti vadovaujantis politinio tikslingumo sumetimais, o ne teisės principais. Tačiau šią nuomonę iš dalies gali paneigti aplinkybė, kad iš tikrųjų niekas negali kištis į tribunolo veiklą jam priimant sprendimus ir, kita vertus, joks ministras ar kitas vykdomosios valdžios pareigūnas nėra atsakingas dėl tribunolo priimto sprendimo.

Specifinę tribunolų grupę sudaro vadinamieji „vidiniai“ tribunolai. Savo esme tai yra disciplinos teismai. Jie nagrinėja ginčus, susijusius su vienu ar kitų organizacijų, kolektyvų ar bendrovių vidinių taisyklių pažeidimais. Labai daug tokių tribunolų veikia Prancūzijoje, (pvz., architektų (*Chambre nationale de discipline des architectes*), auditorių (*Chambre nationale de discipline des commissaires aux comptes de societe*), medikų (*Sections des assurances sociaux des conseils regionaux de discipline de l'orde des medecins*) ir daugelis kitų.

„Vidinius“ tribunolus sąlygiškai galima suskirstyti į dvi grupes. Pirmąją grupę sudaro tribunolai, įsteigiami pagal vienokią ar kitokią statutą. Jie skirti reguliuoti ginčus, kylančius tam tikrų profesinių grupių ar organizacijų veikloje. Antrai grupei priklauso tokie tribunolai, kurie įsteigiami pagal susitarimą. Taigi jeigu asmuo tampa konkrečios organizacijos, pavyzdžiui, profsąjungos, klubo ar bendrijos, nariu, jis gali savanoriškai sutikti paklusti tribunolo, kurį sukurs organizacija, taisyklėms. Pastarajai grupei priklausančio tribunolo sprendimo teismui apskūsti negalima.

Apibendrinant galima teigti, jog tribunolai steigiami kaip alternatyvios institucijos spręsti tam tikras bylas, kylančias gana siaurose administracinės veiklos srityse²⁵⁰. Dažnai tokie tribunolai turi teisę priimti

²⁴⁹ LCD Press Notice 158/00 – 18 May 2000. <http://www.lcd.gov.uk/speeches/2000/2000fr.htm>

²⁵⁰ Bell K. Research Study on Supplementary Benefit Appeal Tribunals: Review of Main Findings, Conclusions and Recommendations. London: HMSO, 1975.

tokius pačius sprendimus kaip ir teismai, ir skiriasi tik tuo, jog **jų kompetencijai priklauso siauroje administravimo srityje atsirandantys administraciniai ginčai.**

4.2.3. *Tribunolų ypatybės*

Tribunolas, kaip administracinės justicijos sistemos elementas, ypatingas tuo, kad jame valdžios ir piliečio ginčus sprendžia nebūtinai teisėjas ir netgi nebūtinai teisininkas. Neretai tribunolai sudaromi iš tarėjų, tačiau tokiais atvejais pirmininkaujantysis paprastai yra teisininkas. Dažniausiai tribunolą sudaro 3 nariai, tačiau gali būti ir vieno asmens tribunolas, o kai kurių tribunolų sudėtis yra didesnė nei 3 nariai²⁵¹. Tribunolų sudėtis įvairuoja atsižvelgiant į jų pobūdį. Labiausiai paplitę 3 narių tribunolai, kurių pirmininkaujantys yra teisininkas, o jam asistuoja du tarėjai²⁵². Dažnai tarėjus po vieną pasirenka ginčo šalys.

Kai kurių tribunolų veikla yra glaudžiai susipynusi su vykdomosios valdžios veikla, nes jie yra atsakingi už valstybės lėšų paskirstymą, viešųjų išteklių perskirstymą arba įvairiausių licencijų ar leidimų suteikimą. Tokiais atvejais tribunolo sprendimas iš esmės yra sudedamoji administravimo proceso dalis ir jį būtų sunku traktuoti kaip nepriklausomą ginčų sprendimo metodą.

Tribunolo sprendimą paprastai galima skųsti apeliacine tvarka. Kadangi nėra vienodo tribunolų modelio nei vienodų taisyklių, galima išryškinti keletą būdingiausių apeliacijos galimybių. Kai kuriais atvejais tribunolo sprendimą galima skųsti atitinkamos srities ministrui, kitais atvejais – aukštesniam tribunolui, dar kitais – teismui. Visgi dažniausiai įstatymuose būna numatyta galimybė tribunolo sprendimą apskųsti teismui, tačiau tokiais atvejais teismas paprastai veikia ne kaip pirmoji, o kaip apeliacinė instancija.

Tribunolai laikosi panašių kaip ir teismai, tik paprastesnių procedūrų. Ši aplinkybė buvo ir yra esminė priežastis, dėl kurios tribunolai kuriami. Tačiau reikia pažymėti, jog egzistuoja pavojus, kad tribunolų procedūros gali tapti komplikotos ir formalios iš dalies todėl, kad tam daro įtaką teisininkai, taip pat dėl to, kad tribunolų nariai nori teisingai

²⁵¹ Alder J. Constitutional and Administrative Law. 2nd edition. London: The Macmillan Press, LTD, 1994. P. 286.

²⁵² Stott D., Felix A. Principles of Administrative Law. London: Cavendish Publishing Limited, 1997. P. 257.

išspręsti bylas ir apsisaugoti nuo kaltinimų dėl priimtų neva neobjektyvių ir neteisingų sprendimų.

Procedūrų formalumo lygis priklauso nuo konkretaus tribunolo. Paprastai tribunolas turi diskreciją formalumams nustatyti. Laikomasi principo, jog tarp procedūrinės technikos ir procedūrinio teisingumo turi būti pusiausvyra. Kadangi tribunolų paskirtis – užtikrinti indivi-dams prieinamą teisingumą, procedūra turi būti gana paprasta. Tačiau, kita vertus, kad būtų galima užtikrinti teisingumą, procedūra turi būti adekvati. Kai kurių autorių nuomone, teisinio atstovavimo galimybė rodo, kad tokią pusiausvyrą pasiekti sunku. Kadangi ginčai dažniausiai kyla tarp piliečio, turinčio labai ribotus išteklius, ir valstybės, kuri at-rodo turinti neribotus išteklius, gali kilti pavojus, kad bylos nagrinėjimo metu šalys atrodys tarsi esančios nelygioje padėtyje.

Teisininkams atstovauti tribunole nėra privaloma, bet daugeliu at-veju leidžiama.

Byla tribunole nagrinėjama viešai, bet tais atvejais, kai yra nagrinė-jami privatūs arba profesiniai klausimai, viešumo principo gali būti ne-silaikoma.

Anglijos tribunolų ir komisijų komitetas (Franko komitetas) 1957 m. pateikė rekomendacijas, kaip turėtų dirbti tribunolai, nagrinėdami pi-liečių skundus: tribunolai turėtų veikti laikydamiesi **atvirumo, sąžinin-gumo ir nešališkumo principų**. Atvirumas šiuo atveju suprantamas kaip proceso viešumo ir argumentacijos, nulėmusios sprendimą, pateikimo reikalavimas. Sąžiningumas (teisingumas) reikalauja taikyti aiškią pro-cedūrą, kuri šalims suteiktų galimybę sužinoti savo teises, atstovauti savo byloje. Nešališkumo principas reikalauja bylas nagrinėti objekty-viai, todėl tribunolai turi būti nepriklausomi nuo ministerijų, kurių sprendimus nagrinėja, realios ar tariamos įtakos. Net jeigu tribunolai iš tiesų yra nepriklausomi, o tik atrodo priklausomi, padaroma didžiulė žala, nes žmonėms susidaręs „priklausomumo išpūdis“, menkina tribu-nolų autoritetą, skatina nihilistinių nuostatų plitimą visuomenėje. Todėl tribunolų nepriklausomumui mokslininkai ir praktikai skiria daug dė-mesio.

4.2.4. Tribunolų privalumai ir trūkumai

Pagrindinis tribunolų sistemos trūkumas yra tas, kad jie atrodo ma-žiau nepriklausomi nuo valdžios nei teismai. Niekas neabejoja, kad teismas, sprendžiantis ginčus tarp piliečių ir valdžios, turi būti nepri-

klausomas ir apsaugotas nuo tiesioginės valdžios įtakos ar bet kokio įsikišimo, kad galėtų efektyviai veikti kaip išorinis administracijos sprendimų kontrolės mechanizmas. Panašus nepriklausomumo reikalavimas kyla ir tribunolams, kurie dažnai vadinami „administraciniais tribunolais“. Jie nagrinėja specialias bylas, paprastai susijusias su vienos administracinės institucijos veikla, dažnai tribunoluose dirba klerkai, sekretoriai ir pan., kuriuos minėtoji administracinė institucija samdo. Neretai jų patalpos yra tame pačiame pastate kaip ir administracinės institucijos. Šios aplinkybės iš tikrųjų gal ir nedaro įtakos nepriklausomumui, tačiau suformuoja viešąją nuomonę, kurią veikia ne tik realiai vykstantys procesai, bet ir susidaręs klaidingas įspūdis apie vieno ar kito arbitro šališkumą.

Viena didžiausių grėsmių tribunolų nepriklausomybei yra tai, kad dažniausiai tribunolų narius skiria ir atleidžia ministrai. Siekiant pašalinti galimo šališkumo pavojus kai kuriose valstybėse buvo imtasi tam tikrų nepriklausomumą užtikrinančių priemonių, pavyzdžiui, įstatymuose įtvirtinamas reikalavimas, kad tribunolo nariai turi būti renkami iš registro ar sąrašo ir taip apribojama atitinkamo ministro pasirinkimo galimybė. Tačiau, kita vertus, tokį sąrašą gali sudaryti ministerijos pareigūnai, remdamiesi subjektyviais kriterijais.

Tribunolų sistemos organizacinė struktūra kuriama taip, kad būtų skatinama ir siekiama įgyvendinti nepriklausomumo principą²⁵³. Tribunolas neturi būti vidinės skundų nagrinėjimo ir administracijos veiksmų kontrolės sistemos elementas. Tribunolas kuriamas kaip išorinę kontrolę atliekanti institucija, nes manoma, jog išorinė kontrolė yra veiksmingesnė, todėl labiau tinkama nei vidinė kontrolė.

Mokslinėje literatūroje pateikiama ir labiau ginčytina motyvacija: administracijai gali būti naudinga dėl potencialiai ginčytinų sprendimų perkelti atsakomybę nepriklausomiems tribunolams, nes tribunolai turi imunitetą politinei kritikai²⁵⁴.

Diskusijose, kodėl tribunolai kai kuriose šalyse yra taip paplitę, dažnai neginčijamai vyrauja argumentas, kad tribunolai valstybei daug pigiau atsieina nei teismai: tribunolų nariams mokami daug mažesni atlyginimai nei teisėjams, o kai kuriais atvejais tribunolai veikia visuomeniniais pagrindais²⁵⁵. Be to, tribunoluose piliečiai paprastai nesinaudoja

²⁵³ *Sainsbury R., Genn H.* Reform of Civil Procedure. Oxford, 1995. P. 420.

²⁵⁴ *Harlow C., Rawlings R.* Law and Administration. London, 1984. P. 74.

²⁵⁵ *Sainsbury R.* Administrative Law and Government Action. Oxford, 1994. P. 302.

advokatų pagalba, todėl valstybei netenka užtikrinti nepasiturinčių piliečių teisinio atstovavimo.

Kita vertus, tribunolai yra priimtini besiskundžiantiems, nes kreiptis į tribunolą kainuoja daug pigiau, nei inicijuoti teismo procesą.

Be to, tribunolai bylas nagrinėja palyginti greitai ir neformaliai. Specializuoti tribunolai nagrinėdami specialių rūšių bylas gali veikti kvalifikuotai ir sparčiai, tuo tarpu teismas gali užtrukti ilgiau vien laukiant, kol teisėjas išsiaiškins, kaip tam tikra administracinė struktūra turi funkcionuoti²⁵⁶. Tačiau reikia pažymėti, kad bylos išnagrinėjimo greitumas pats savaime nėra vertybė. Todėl tais atvejais, kai nagrinėjami sudėtingi ir komplikuoti klausimai, greitis gali lemti, jog į tuos klausimus nebus įsigilinta ir jie nebus tinkamai išnagrinėti.

Kalbant apie ginčo sprendimo neformalumą, tribunolai yra mažiau bauginantys ir labiau prieinami neturtingiems ir teisiškai neraštingiems ieškovams²⁵⁷. Tai akivaizdžiai aktualiau tais atvejais, kai tribunolai nagrinėja socialinės apsaugos srityje kilusius ginčus, nei tuomet, kai tribunolas nagrinėja komercinio pobūdžio ginčus. Neformalumas taip pat priklauso nuo pačių tribunolų. Tačiau svarbu skirti neformalią atmosferą tribunole ir neformalų procesą. Formalumas atliekant procedūrą paprastai siejamas su rungtyniškumu. Reikia pažymėti, jog pastaruoju metu tribunolai siekia įgyvendinti rungtyniškumo principą ir šiuo aspektu vis labiau panašėja į teismus. Todėl šia prasme formalumo turi būti tiek, kiek pagrįstai yra reikalinga, siekiant maksimaliai užtikrinti teisingo sprendimo priėmimą.

Tribunolai yra labiau specializuoti nei teismai²⁵⁸. Pirmiausia tribunolai paprastai sprendžia tik vienos rūšies ginčus (pvz., imigracijos). Tuo tarpu teismai nagrinėja labai daug problemų. Todėl dėl jurisdikcinės specializacijos tribunolo nariai gali geriau išmanyti konkrečią administracinės teisės sritį. Tačiau čia pat reikia pažymėti, kad dėl tribunolų specializacijos jie gali prarasti platesnę perspektyvą ir tam tikrus klausimus vertinti atsietai. Tribunoluose paprastai pirmininkauja teisininkai, tačiau nariai gali ir neturėti teisinio išsilavinimo. Pastarieji pasirenkami todėl, kad turi tam tikrų žinių ir administravimo patirties. Tei-

²⁵⁶ *Wade H. W. R., Forsyth C. F. Administrative Law. 7th edition. Oxford: Clarendon Press, 1994. P. 907.*

²⁵⁷ *Genn H. Tribunal Review of Decision-making // Richardson G., Genn H. (eds.) Administrative Law and Government Action. Oxford: Clarendon Press, 1994. P. 393, 398.*

²⁵⁸ *Legomsky S. Specialized Justice. Oxford, 1990. P. 98.*

giama, kad pagrindiniai neteisininkų darbo privalumai yra sprendimų priėmimo nuoseklumas ir logiškumas.

Apibendrinant tribunolų sistemos **privalumus**, galima būtų išskirti svarbiausias ypatybes:

- 1) Bylos nagrinėjamos greičiau nei teismuose.
- 2) Procesas yra daug pigesnis, nei teismuose.
- 3) Tribunolų specializacija – atitinkamų profesinės veiklos sričių ginčų nagrinėjimas, todėl jie gali priimti kompetentingus profesine prasme sprendimus, o to negali užtikrinti teismai.
- 4) Tribunolai yra lankstesni nei teismai, nes turi didesnę diskrecijos teisę. Anglosaksų teisės šalyse tribunolai neprivalo laikytis precedentų, nors matyti, kad jie visgi siekia sekti precedentais.
- 5) Tribunolai laikosi mažiau formalios procedūros nei teismai, nors kartu siekia užtikrinti rungtyniškumo principo įgyvendinimą.

Be išvardytų privalumų, reikia pripažinti, jog yra ir **trūkumų**:

- 1) Tribunolų lankstumas veda prie jų sprendimų nenuoseklumo ir nenusėjamumo.
- 2) Kai kurie tribunolai nemotyvuoja savo sprendimų, todėl teismams sudėtinga patikrinti tribunolo priimtų sprendimų teisingumą, nežinant motyvacijos.
- 3) Tribunolų priimti sprendimai nėra tokie vieši kaip teismų.
- 4) Gali būti apribota teisė apskųsti tribunolo priimtą sprendimą.
- 5) Ginčus tribunoluose nagrinėja ne tik teisininkai, bet ir neturintys teisinio išsilavinimo nariai, o tai gali nulemti netinkamą teisės normų taikymą.
- 6) Tribunolai nagrinėja ginčus, kylančius labai siaurose administravimo srityse, todėl kyla pavojus, kad jie gali prarasti bendrą perspektyvą.

III SKYRIUS.

ADMINISTRACIJOS VEIKSMŲ TEISĖTUMO KONTROLĖS OBJEKTYVIZACIJA LIETUVOJE

1. Lietuvos administracinės justicijos ištakos

1.1. Administracijos veiksmų teisėtumo kontrolės institucijos tarpukario Lietuvoje

Tarpukario Lietuvoje specialaus įstatymo, reglamentuojančio piliečių teisę skusti administracijos ir pareigūnų veiksmus, nebuvo. Tik kai kurie Lietuvoje galioję įstatymai buvo numatę galimybes piliečiams skusti neteisėtus administracijos atstovų veiksmus tam tikrose visuomeninio gyvenimo srityse. Dažniau šiuose įstatymuose buvo kalbama apie skundus, teikiamus aukštesniems administracijos organams.

1920 m. liepos 17 d. buvo paskelbtas Steigiamojo Seimo priimtas „Steigiamojo Seimo skundų ir tardymo komisijos statutas“²⁵⁹, kuriuo įsteigta nuolatinė parlamentinė institucija – komisija, susidedanti iš Seimo paskirtų savo narių. Steigiamasis Seimas buvo suinteresuotas, kad jo leidžiami įstatymai būtų vykdomi. Tačiau, atsižvelgdamas į kuriamo valstybės aparato valdininkų nepatyrimą, suprato, kad reikia papildomų priemonių, leidžiančių užtikrinti tinkamą įstatymų vykdymą. Todėl įkūrė nuolat veikiančią komisiją, kurios paskirtis – administracijos veiksmų teisėtumo priežiūros vykdymas. Komisija veikė pagal piliečių skundus: įstatymas suteikė visiems gyventojams teisę sekti administracijos veiklą ir inicijuoti komisijoje šios veiklos teisėtumo tikrinimą. Panaikinti jos išaiškintus neteisėtus administracijos aktus ar taikyti pa-

²⁵⁹ Steigiamojo Seimo skundų ir tardymo komisijos statutas // Vyriausybės žinios. 1920. Nr. 4.

reigūnams poveikio priemonės buvo palikta pačiam Steigiamajam Seimui²⁶⁰.

Tai buvo gana veiksminga priemonė, nemažai padariusi kovojant su žmogaus teisių pažeidimais. Steigiamojo Seimo skundų ir tardymo komisija kartais vadinama lietuvišku ombudsmeno prototipu²⁶¹. Tačiau ji veikė neilgai, t. y. tik 1920–1922 metais – Steigiamojo Seimo funkcionavimo laikotarpiu. Vėlesni Seimai panašių institucijų nebesukūrė²⁶².

1.2. Administracinių teismų steigimo prielaidos: Mykolo Riomerio teoriniai ir praktiniai darbai

1922 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijos 68 str. buvo įteisinta administracinio teismo funkcija: „Teismas sprendžia administracijos įsakymų teisėtumą“²⁶³. Šios konstitucijos skyriaus „Lietuvos piliečiai ir jų teisės“ 18 str. buvo nurodyta, kad einančio savo pareigas valdininko nusikriaustas pilietis turi teisę „įstatyme nurodyta tvarka“ skusti jį teismui ir reikalauti atlyginti nuostolius. Deja, tokių įstatymų nebuvo priimta.

Galiojant 1922 m. Konstitucijai, pasitaikydavo pavienių piliečių ir jiems atstovaujančių advokatų bandymų kreiptis į įvairias teismo institucijas su skundais dėl administracijos aktų, pažeidusių jų teisėtus interesus. Tačiau nė vienas teismas nepripažino savęs kompetentingu spręsti šį klausimą. Vyriausiasis tribunolas, į kurį taip pat buvo kreiptasi, tokią žemesniųjų teismų nuostatą sankcionavo, motyvuodamas tai Konstitucijos 66 straipsniu, pasak kurio „teismų organizaciją, kompetenciją ir jurisdikciją nustato įstatymas“, tuo tarpu galiojantys įstatymai niekam nebuvo pavedę spręsti bylų dėl administracinių aktų teisėtumo.

Vėliau, 1928 m. Konstitucijoje, nuostatos dėl administracinio teismo apskritai neliko. Ji nebuvo atkurta ir 1938 m. Konstitucijoje.

Vytauto Didžiojo universiteto profesorius Mykolas Riomeris ypač svarbų vaidmenį teisinėje valstybėje skyrė teismo funkcijai, pasireiš-

²⁶⁰ *Maksimaitis M.* Administracijos veiksnių teisėtumo kontrolės problema tarpukario Lietuvoje // Žmogaus teisių apsaugos mechanizmas: konferencijos medžiaga. Vilnius, 1997.

²⁶¹ *Vidriškaitė S.* Seimo kontrolierių teisinis statusas // *Jurisprudencija*. T. 23 (15). 2001. P. 122–130.

²⁶² *Maksimaitis M.* Administracijos veiksnių teisėtumo kontrolės problema tarpukario Lietuvoje // Žmogaus teisių apsaugos mechanizmas: konferencijos medžiaga. Vilnius, 1997.

²⁶³ 1922 m. Lietuvos Respublikos Konstitucija, Lietuvos valstybės konstitucijos / Sudarytojas Valančius K. Vilnius: Mokslas, 1989.

kiančiai per valstybės institucijų veiklos teisėtumo kontroliavimą ir „neteisės sudraudimą“. M. Riomeris buvo aktyvus administracinio teismo, skirto administracijos institucijų ir valdininkų veiklos kontrolei, įkūrimo propaguotojas. Pasak jo, „administracinis teismas – viena iš rimčiausių teisinės valstybės institucijų, kuria remiasi teisinė valstybė, nes be administracinio teismo valstybė yra tik policinė, bet ne teisinė“²⁶⁴. Vienu iš administracinio teismo privalumų M. Riomeris laikė tai, kad ši institucija užtikrinanti vienodą visos valstybės mastu teisės normų interpretavimą, teisinę harmoniją.

Įsitikinęs, kad administracinio teismo problema Lietuvoje sprendžiama pernelyg lėtai, M. Riomeris, tapęs naujai įsteigtos institucijos – Valstybės Tarybos nariu, ėmėsi iniciatyvos įgyvendinti šią idėją. Jis siūlė atitinkamai interpretuoti Valstybės Tarybos įstatymo 3 str., suteikiantį teisę „pastebėjus“, kad vykdomosios valdžios organai pažeidžia įstatymus, pranešti apie tai Ministrų Kabinetai ir atitinkamam ministrui. Šioje įstatymo nuostatoje M. Riomeris išvėlgė tam tikrą administracinio teismo funkcijų užuomazgą, iš kurios ateityje galėtų susiformuoti tikras administracinis teismas. Todėl jis siūlė, kad Valstybės Taryba, įgyvendindama šią įstatymo nuostatą, turėtų priimti asmenų, kurių teisės pažeidė administracijos aktai, skundus ir dėl jų daryti išvadas. Taryba, neturėdama sprendžiamosios galios, galėtų apie tai bent pranešti Vyriausybei ir atitinkamam ministrui. M. Riomerio siūlymą Taryba svarstė, bet balsų dauguma jis nebuvo priimtas, motyvuojant tuo, kad administracijos akto neteisėtumą Taryba galinti pastebėti tik konkrečiais atvejais, kai Vyriausybės nariai tokios jos nuomonės patys prašo.

M. Riomerio siūlymu, administracinio teismo problemą buvo mėginta išspręsti Valstybės Taryboje rengiamame Teismų santvarkos įstatymo projekte, bet Ministrų Kabinetas 1931 m. gruodžio 9 d. nutarė su šiuo klausimu susijusias nuostatas iš įstatymo projekto išbraukti ir grąžinti Valstybės Tarybai toliau tirti problemą bei parengti atskirą įstatymo projektą. Ministrų Kabineto nutarimo pagrindu buvo sudaryta speciali Administracinio teismo komisija, kuri 1932 m. parengė Administracinio teismo įstatymo projektą.

Projektas numatė, kad „Administraciniam teismui skūstis gali tas, kurio tiesioginis asmens reikalas yra skundžiamuoju administracijos aktu užgautas; nėra reikalaujama, kad skundžiamuoju aktu būtų įžeista

²⁶⁴ M. Riomerio mokslas apie valstybę. Vilnius, 1997. P. 195.

kuri skundėjo subjektyvinė teisė²⁶⁵. Tačiau šis projektas įstatymų leidėjų nebuvo priimtas.

1936 m. Seime administracinio teismo klausimas vėl buvo iškeltas. „Kad ši įstaiga reikalinga, Seimo žmonės įtikino ypač seiminės skundų ir peticijų komisijos praktika, kuri parodė, kiek teisinės painiavos administracinėje veikloje sudaro toji aplinkybė, kad nėra vieningos teisminės administracinių aktų teisėtumo kontrolės, kuri pajėgtų pašalinti įvairius, dažnai vieni kitiems priešingus, teisės interpretacijos reiškinius įvairiuose administraciniuose aktuose, įnešti teisinį aiškumą į šių aktų chaosą ir iš viso išugdytų tam tikrą teisinę mūsų administracijos kultūrą, apsaugančią tiek piliečių teisėtus reikalus nuo įvairių valdininkų bei įstaigų nuožiūros, tiek valstybės prestižą ir jos valdžios autoritetą bei jos funkcijos pastovumą ir vaisingumą prieš įvairiausių valstybės vardu daromus eksperimentus ar klaidas“²⁶⁶.

Susiklosčiusi padėtis leido daryti prielaidą, kad Lietuvoje į administracinį teismą iš anksto žiūrima kaip į kažkokį piktą valstybės tvarkos ir valdančiųjų priešą. M. Riomeris padarė išvadas, kad „administracinio teismo šalininkais Lietuvoje visuomet buvo tos politinės partijos ar srovės, kurios buvo opozicijoje, tačiau iki tol, kol jos buvo opozicijoje, o tapusios valdančiomis, jos tuojau šiuo atžvilgiu keitė savo nusistatymą ir kritiškai nusiteikusios administracinio teismo atžvilgiu ėmė abejoti šios institucijos naudingumu. Galima sakyti, kad administracinis teismas Lietuvoje buvo nemėgiamas valdančiųjų“²⁶⁷.

Administracinio teismo klausimo Seime iškėlimo iniciatyva priklausė tuometiniam Seimo nariui, Kauno miesto burmistrui, ministrui pirmininkui Antanui Merkiui. Įstatymo projektui rengti Seime buvo sudaryta Administracinio teismo komisija, kurios pirmininkas buvo A. Merkys. Deja, kuriamąjį administracinio teismo darbą (1940 m. balandžio 12 d. buvo parengtas vienuoliktas įstatymo projektas) nutraukė prasidėjusi sovietinė okupacija. Ir nors tarpukario Lietuvoje administracijos institucijų ir valdininkų veiklos teisėtumo problema valstybės lygii nebuvo iki galo išspręsta, teisinė visuomenė neliko nuošalyje, dėjo daug konstruktyvių pastangų ieškodama efektyvaus jos sprendimo.

²⁶⁵ *Riomeris M.* Administracinio teismo įstatymo projektas // *Židinys*. 1940. Nr. 5–6. P. 564.

²⁶⁶ Ten pat. P. 565.

²⁶⁷ *M. Riomerio mokslas apie valstybę*. Vilnius, 1997. P. 198.

2. Administracijos veiksmų teisėtumo kontrolės institucijos atsikūrusioje Lietuvoje

Naujų šiuolaikinių valstybės institucijų, skirtų vykdyti administracijos veiksmų teisėtumo kontrolę, atsiradimas Lietuvoje yra paremtas vertingu prieškario Lietuvos teisės specialistų, mokslininkų palikimu bei demokratinių Vakarų valstybių patirtimi. Be to, administracinės justicijos atsiradimas grindžiamas ir solidžiu teisiniu pagrindu – konstitucinėmis normomis.

2.1. Konstituciniai pagrindai: žmogaus teisių įtvirtinimas ir apsaugos poreikis

Į 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstituciją žmogaus teisės sugrįžo kaip viso pasaulio patirtis. Jas veikė žymūs tarptautinės teisės aktai, JTO, Europos Tarybos dokumentai. Mūsų Konstitucijoje įtvirtintos ir tradicinės, ir moderniosios žmogaus teisės. Jas galima būtų klasifikuoti įvairiai: tradiciškai, pagal reguliavimo sritį, išskiriant asmenines, politines, socialines, ekonomines, kultūrines teises. Pagal istorinį teisių formavimosi laikotarpį išskiriamos asmeninės ir politinės (jų kūrimosi pradžia – ankstesnieji istorijos amžiai, o galutinai susiformavo XVIII a.); socialinės ekonominės, kultūrinės (įgijusios konstitucinę apsaugą po I pasaulinio karo) ir XX a. devintajame dešimtmetyje pripažįstamos tokios teisės kaip teisė į sveiką aplinką (ekologines), mažumų teisės ir pan.²⁶⁸

Žmogaus teisių universalumas padeda reformuoti teisę pagal šių dienų reikalavimus ir daro didelę įtaką mūsų teisės reformai. Žmogaus teisių institutas mūsų Konstitucijoje neapsiriboja tik tiesiogiai joje įrašytomis nuostatomis. Konstitucijos 18 str. nurodoma, kad žmogaus teisės ir laisvės yra prigimtines, taigi Konstitucijos tekstas neturi būti suprantamas kaip baigtinis teisių ir laisvių sąrašas. Ratifikavus Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją, joje esančios žmogaus teisių nuostatos taip pat praplėtė šį institutą.

Konstitucinių asmens teisių apsauga neapsiriboja tik jų reglamentavimu įstatymuose. Labai svarbu, kad įstatymų nuostatos būtų tinkamai

²⁶⁸ *Birmontienė T.* Žmogaus teisės Lietuvos Respublikos Konstitucijoje // Konstitucija, žmogus, teisinė valstybė: konferencijos medžiaga. Vilnius, 1998. P. 131.

įgyvendintos. Žmogaus teisės ir laisvės turi būti ne deklaratyvios, bet realiai įgyvendinamos, t. y. turi būti nuosekliai laikomasi Konstitucijos ir įstatymų. Tai yra demokratinės teisinės valstybės pamatas.

Kadangi žmogaus teisės pastaruoju metu yra viena pagrindinių šiuolaikinės pasaulio bendruomenės temų, tai jas saugančiomis ir už jas kovojančiomis skelbiasi net tos valstybės, kurių pamatai suręsti pagal labiausiai žmogaus teisių nepaisančius kanonus, o teisėtvara pagrįsta valstybės prioritetu prieš individą. Netenka toli ieškoti tokių valstybių pavyzdžių – tai dar visai nesena sovietinė Lietuvos praeitis. Sovietmečiu Lietuvos žmonės beveik negalėjo prieštarauti valdininkų sprendimams. „Sovietinei visuomenei buvo būdingos despotiškos direktyvos, kurias valdininkai demagogiškai aiškino“²⁶⁹.

Nepriklausoma Lietuva pasiryžo kurti demokratinę, įstatymus gerbiančią visuomenę, suformuoti institucinį mechanizmą, įgalinantį ginti neteisėtais administracijos veiksmais pažeistas asmens teises.

Viena pirmųjų tokių institucijų buvo 1995 m. įkurta Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. Jos steigimo pagrindai numatyti Konstitucijos 73 str., skelbiančiame, jog „piliečių skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų (išskyrus teisėjus) piktnaudžiavimo ar biurokratizmo tiria Seimo kontrolieriai“²⁷⁰.

Pradėjus funkcionuoti Seimo kontrolierių institucijai, paprastiems žmonėms atsirado galimybė reikalauti, kad valdininkai atsakytų už savo veiksmus bei peržiūrėtų ar panaikintų sprendimus. „Ši institucija, kurios pareigūnas, kaip nepriklausoma trečioji šalis, išklauso piliečių nusi-skundimus ir imasi priemonių problemoms spręsti, pasirodė labai reikalinga kitose šalyse“²⁷¹.

Bet tai buvo tik pirmasis žingsnis kuriant institucinę administracinės justicijos sistemą. Nuo pat Lietuvos nepriklausomos valstybės atkūrimo pradžios buvo jaučiamas administracijos veikslių teisėtumo kontrolės poreikis. 1996 m. rugsėjo 19 d. vykusioje konferencijoje, skirtoje teismų reformos Lietuvoje įgyvendinimo analizei, tuometinis Lietuvos Aukščiausio Teismo pirmininkas, Europos žmogaus teisių teismo teisėjas prof. hab. dr. Pranas Kūris pareiškė, kad „per metus administracine tvarka nubaudžiama šimtai tūkstančių žmonių. Visais administracinės atsakomybės atvejais kyla teisminės žmogaus teisių apsaugos problema.

²⁶⁹ Piliečių teisių apsauga // JTO biuletėnis. Lietuva, 1995 kovas. Nr. 6. P. 3.

²⁷⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucija // Žinios. 1992. Nr. 33–1014. 73 str.

²⁷¹ Dėmesio centre – žmogaus teisės // JTO biuletėnis. Lietuva, 1994 gegužė. Nr. 4.

Bendrieji teismai, ypač aukštesnės pakopos, to padaryti iš tikrųjų nepajėgia²⁷². Administracinio teismo poreikis Lietuvoje tapo dar didesnis siekiant garantuoti visuotinai pripažintų pagrindinių žmogaus laisvių ir teisių apsaugą integruojantis į pasaulinę visuomenę.

Konstitucijos 111 str. skelbia, kad administracinių, darbo, šeimos ir kitų kategorijų byloms nagrinėti gali būti įsteigti specializuoti teismai. Tad 1998 m. birželio 24 d. Lietuvos Vyriausybė pateikė Seimui Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos, administracinių teismų įsteigimo, administracinių ginčų komisijų įstatymo projektus, o 1999 m. sausio 14 d. šie įstatymai buvo priimti.

Tenka pripažinti, kad priėmus šiuos įstatymus, buvo užpildyta nemenka Lietuvos teismų sistemos spraga, į kurią ne kartą buvo atkreipę dėmesį Europos Sąjungos ekspertai. Taip pat gerokai sustiprintos žmogaus teisių ir laisvių teismo gynybos garantijos ir sudaryta galimybė įgyvendinti konstitucinę nuostatą: asmeniui, kurio teisės ar laisvės yra pažeidžiamos, suteikiama teisė kreiptis į teismą²⁷³.

2.2. Lietuvos administracinės justicijos pokyčiai

Administracinė justicija Lietuvoje paskutiniaisiais metais iš esmės pasikeitė. Administracinės justicijos reforma buvo grindžiama siekiu užpildyti egzistuojančias teismų sistemos, kartu ir administracinės justicijos, spragas, nes prieš įsteigiant administracinius teismus ir jų veiklą teisiškai reglamentuojant specialiu įstatymu teismuose galėjo būti nagrinėjami tik tam tikros kategorijos ginčai, kylantys iš administracinių teisinių santykių (numatytų Civilinio proceso kodekso²⁷⁴ 257 str.), ir dėl tam tikrų administracinių ginčų ypatumų bei nereglamentuotos jų teisenos dauguma jų apskritai likdavo nenagrinėti. Tokia padėtis nors ir netiesiogiai skatino biurokratizmą ir valdininkų savivalę bei piktnaudžiavimą.

1999 m. Lietuvoje įsteigus administracinius teismus, buvo pasirinktas ne visiškai grynas specialiosios administracinės justicijos modelis:

²⁷² *Kūris P.* Teismų reformos eiga Lietuvoje // Teisminės valdžios problemos Lietuvoje. Konferencija, skirta teismų reformos Lietuvoje įgyvendinimo analizei. Vilnius, 1996. P. 12.

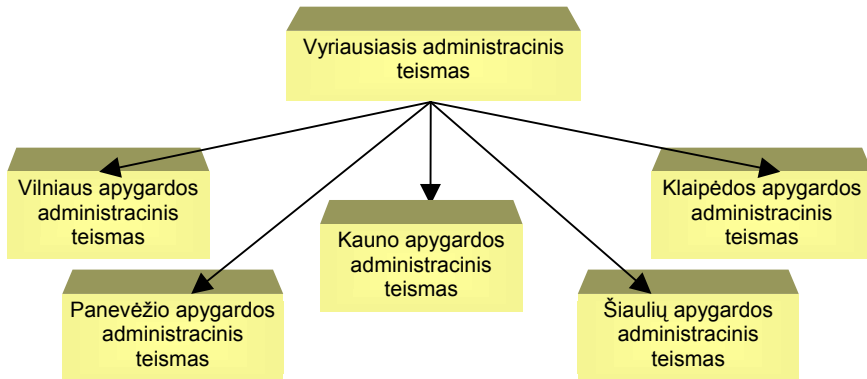
²⁷³ Lietuvos Respublikos Konstitucija // *Žinios*. 1992. Nr. 33–1014. 30 str. 1 d.

²⁷⁴ Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas. Vilnius, 2000.

- 1) Buvo įsteigti savarankiški pirmosios instancijos teismai – t. y. apygardų administraciniai teismai ir Aukštesnysis administracinis teismas.
- 2) Aukščiausia administracinių teismų grandis buvo įtraukta į bendrosios kompetencijos teismų sistemą – Lietuvos apeliaciniame teisme buvo įsteigtas Administracinių bylų skyrius.

Šis modelis buvo laikinas, pasirinktas motyvuojant ekonominiais argumentais ir tinkamas pereinamuoju laikotarpiu.

Vėliau Aukštesnysis administracinis teismas ir Lietuvos apeliacinio teismo Administracinių bylų skyrius buvo reorganizuoti ir buvo įsteigtas Vyriausiasis administracinis teismas. Taip buvo pabaigta specializuotos administracinių teismų sistemos reforma ir sukurta dviejų grandžių administracinės justicijos sistema: apygardų administraciniai teismai, kaip pirmosios instancijos teismai, ir Vyriausiasis administracinis teismas, kaip apeliacinė ir revizinė instancija (9 pav.).



9 pav. Lietuvos Respublikos administracinių teismų sistema

Kartu su Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymu įsigaliojo ir Administracinių ginčų komisijų įstatymas, kuriuo buvo įteisintas ikiteisminis administracinių ginčų nagrinėjimas. Administracinių ginčų komisijų įstatymas numatė trejopas administracinių ginčų komisijas:

- 1) Savivaldybių visuomenines administracinių ginčų komisijas, ikiteisimine tvarka nagrinėjančias asmenų skundus dėl savivaldybių

- viešojo administravimo subjektų priimtų individualių administracinių aktų arba savivaldybių tarnautojų veiksmų (neveikimo)²⁷⁵.
- 2) Apskričių administracinių ginčų komisijas, nagrinėjančias skundus dėl teritorinių valstybinio administravimo subjektų, t. y. dėl apskrityje esančių valstybės institucijų, įstaigų, tarnybų bei jų tarnautojų, taip pat apskrities teritorijoje esančių savivaldybių institucijų, įstaigų, tarnybų bei jų tarnautojų priimtų individualių administracinių aktų ir veiksmų teisėtumo, taip pat dėl šių subjektų atsisakymo ar vilkinimo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus teisėtumo ir pagrįstumo²⁷⁶.
 - 3) Vyriausiąją administracinių ginčų komisiją, nagrinėjančią skundus dėl centrinių valstybinio administravimo subjektų priimtų individualių administracinių aktų ir veiksmų teisėtumo, taip pat dėl minėtųjų subjektų atsisakymo ar vilkinimo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus teisėtumo ir pagrįstumo²⁷⁷.

1999 m. gegužės 3 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybė, vadovaudamasi Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymu priėmė nutarimą Nr. 513, kuriuo patvirtino Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos sudėtį. 1999 m. gegužės 4 d. Vyriausybės nutarimu Nr. 533 buvo patvirtinti administracinių ginčų komisijų darbo nuostatai, kuriuose detalai reglamentuota Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos veikla. Dėl techninių ir finansinių kliūčių Vyriausioji administracinių ginčų komisija darbą pradėjo 1999 m. spalio 5 d.²⁷⁸

1999 m. gegužės 20 d. Vyriausybės nutarimu Nr. 621 buvo sudarytos apskričių administracinių ginčų komisijos, tačiau minėtosios komisijos iki šiol savo veiklos nepradėjo.

Reikia pažymėti, jog Lietuvoje įkurtos ne tik **bendrojo pobūdžio** administracinių ginčų nagrinėjimo institucijos, bet taip pat veikia ir **specializuotos**, kai kurių autorių teigimu, turinčios **atributinę kompetenciją**, institucijos. Vienas iš tokio pobūdžio institucijų pavyzdžių galėtų būti Mokestinių ginčų komisija. Ši komisija nuo kitų panašaus pobūdžio institucijų skiriasi tuo, kad **ikiteisminis ginčų nagrinėjimas mokestinių ginčų komisijoje yra privalomas**. Mokestinių ginčų komisija

²⁷⁵ Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymas. 1999 m. sausio 14 d. 2 str. 1 d. // Valstybės žinios. 1999. Nr. 13–310.

²⁷⁶ Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymas. 1999 m. sausio 14 d. 5 str. 1 d. // Valstybės žinios. 1999. Nr. 13–310.

²⁷⁷ Ten pat. 9 str.

²⁷⁸ Gylis A. Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos pirmųjų veiklos metų patirtis // Teisės problemos. 2000. Nr. 3–4. P. 155.

buvo įkurta 1998 m. Vyriausybės nutarimu „Dėl mokestinių ginčų komisijos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės įsteigimo ir jos nuostatų patvirtinimo“. Mokestinių ginčų komisijos sudėtį tvirtina Vyriausybė, kandidatūras bendru teikimu siūlo finansų ir teisingumo ministrai. Teisės aktuose numatytas svarbiausias komisijos uždavinys – objektyviai išnagrinėti mokesčių mokėtojo skundą ir priimti teisėtą bei pagrįstą sprendimą. Mokestinių ginčų komisija nagrinėja tuos mokestinius ginčus, kuriuos išnagrinėjo centrinis mokesčių administratorius, taip pat tuos mokestinius ginčus, dėl kurių centrinis mokesčių administratorius per Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo nustatytus terminus nepriėmė sprendimo. Be to, komisija turi teisę teikti Lietuvos Respublikos Vyriausybei mokesčių įstatymų bei kitų teisės aktų tobulinimo pasiūlymus.

Lietuvoje funkcinio požiūriu panašių kvaziteisminių institucijų, turinčių atributinę kompetenciją, yra ir daugiau (pvz., pagal 2002 m. Lietuvos Respublikos energetikos įstatymą Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija išankstine skundų nagrinėjimo ne teisme tvarka nagrinėja skundus dėl energetikos įmonių veiklos ar neveikimo tiekiant, skirstant, perduodant, laikant energiją, dėl teisės joms pasinaudoti tinklais ir sistemomis nesuteikimo, dėl prisijungimo, energijos tiekimo srautų balansavimo, kainų tarifų taikymo, ginčus dėl viešųjų pirkimų įstatymo pažeidimo).

Be vadinamųjų „egzekutyviųjų“ kvaziteisminių institucijų, nagrinėjančių piliečių skundus ikiteismine tvarka, Lietuvoje veikia trys ombudsmeno institucijos:

- 1) 1995 m. savo veiklą pradėjo Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga, tirianti piliečių skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų (išskyrus teisėjus) piktnaudžiavimo ar biurokratizmo (šios įstaigos veiklos analizė pateikiama šio skyriaus 3 dalyje);
- 2) 1999 m. buvo įkurta Moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba, kaip specializuota ombudsmeno institucija, nagrinėjanti asmenų skundus dėl diskriminacijos lyties pagrindu ir seksualinio priekabiavimo;
- 3) 2000 m. pradėjo veikti Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga, tirianti fizinių ir juridinių asmenų skundus dėl valstybės ir savivaldybių institucijų ar įstaigų ir jų pareigūnų, nevalstybinių institucijų bei kitų fizinių ir juridinių asmenų veiksmų ar neveikimo, dėl kurių pažeidžiamos arba gali būti pažeistos vaiko teisės ar jo teisėti interesai, prižiūrinti ir kontroliuojanti institucijų, su-

sijusių su vaiko teisių ir jo teisėtų interesų apsauga, veiklą, dėl kurios pažeidžiamos ar gali būti pažeistos vaiko teisės ar jo teisėti interesai.

Reikia pažymėti, jog pastarosios dvi specializuotos įstaigos tik iš dalies gali būti laikomos administracinių ginčų nagrinėjimo institucijomis. Tiek Moterų ir vyrų lygių galimybių ombudsmeno, tiek Vaiko teisių apsaugos ombudsmeno tyrimo sritis neapsiriboja vien valstybės tarnautojų veiklos tyrimu. Kadangi neretai lygios vyrų ir moterų galimybės pažeidžiamos darbo santykiuose, o vaiko teisės pažeidžiamos netgi šeimoje, tai šių specializuotų ombudsmenų veiklą reglamentuojantys įstatymai numatė galimybę tirti ne tik valstybės bei savivaldybių pareigūnų netinkamą veiklą, bet ir kontroliuoti privačių įmonių, nevalstybinių institucijų bei organizacijų ir netgi privačių asmenų veiklą, dėl kurios gali būti pažeidžiamos žmogaus teisės ir teisėti interesai.

Lygindami Seimo kontrolierių, Moterų ir vyrų lygių galimybių bei Vaiko teisių apsaugos įstatymus ir kontrolierių įgaliojimus, galime aptikti nemažai panašumų, tačiau yra ir skirtumų. Juos visus vienija pagrindinis tikslas – žmogaus teisių apsauga.

2.3. Lietuvos administracinės justicijos uždaviniai

Demokratinėje valstybėje administracinė justicija, jos sistema skirta žmogaus teisių apsaugai. Šiuolaikinėse valstybėse administracinės justicijos sistema yra nuolat tobulinama: vis daugiau dėmesio kreipiama į alternatyvius konfliktų tarp asmens ir valstybės sprendimo būdus. Pasaulio teisinė visuomenė, mokslininkai ieško naujų būdų sėkmingiau spręsti administracinius ginčus. Rengiamos mokslinės ir praktinės konferencijos, populiarinamos konfliktų tarp privataus asmens ir administracijos sprendimo galimybės arbitražo, tarpininkavimo arba taikinimo būdu²⁷⁹.

Aptariant Lietuvos administracinės justicijos paskirtį galima pritarti Konstitucinio Teismo teisėjo K. Lapinsko mintims²⁸⁰, jog pirmasis ir,

²⁷⁹ 1999 m. Europos Taryba surengė konferenciją: „Bylinėjimosi tarp administracinės valdžios ir privačių šalių alternatyvos: taikinimas, tarpininkavimas ir arbitražas“ (*Alternatives to Litigation between Administrative Authorities and Private Parties: Conciliation, Mediation and Arbitration*), kurioje daugelis Europos valstybių, tarp jų ir Lietuva, pateikė nacionalines ataskaitas apie administracinės justicijos padėtį savo šalyje

²⁸⁰ *Grigalionytė I.* Ar reikia Lietuvai administracinių teismų? // *Justitia*. 1999. Nr. 2. P. 23.

mūsų nuomone, **svarbiausias administracinės justicijos uždavinys yra žmogaus teisių gynimas nuo viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų**. Antrasis administracinės justicijos uždavinys – ginti valstybės tarnautojų teises nuo administracijos savivalės, trečiasis – ginti savivaldybių teises nuo valstybės institucijų neteisėtų veiksmų, siekiant užtikrinti demokratiją, ketvirtasis – spręsti ginčus tarp kitų nepavaldžių administravimo subjektų, penktasis – tikrinti norminių valdymo aktų teisėtumą.

Administracijos veiksmų teisėtumo kontrolę ir ginčų tarp piliečių ir valstybės institucijų nagrinėjimo funkcijas atlieka ne tik teismai, bet ir kvaziteismai, todėl tikslinga išanalizuoti didžiausią administracinių ginčų nagrinėjimo patirtį turinčių Lietuvos kvaziteismų veiklą.

3. Apie dominuojančių kvaziteismų modelių analogus Lietuvoje

Analizuodami Lietuvos kvaziteismų veiklą, detaliau tirti pasirinkime vadinamuosius „bendrosios kompetencijos“ kvaziteismus – t. y. Seimo kontrolierių įstaigą ir Vyriausiąją administracinių ginčų komisiją. Tokį pasirinkimą nulėmė šios aplinkybės:

- 1) Seimo kontrolierių įstaiga ir Vyriausioji administracinių ginčų komisija reprezentuoja pasaulyje dominuojančius kvaziteismų modelius – t. y. ombudsmeno ir tribunolo institucinius modelius.
- 2) Minėtosios institucijos užima skirtingą padėtį valstybės institucijų sistemoje: Vyriausioji administracinių ginčų komisija veikia šalia vykdomosios valdžios ir gali būti laikoma „egzekutyvuoju“ kvaziteismu, o Seimo kontrolierių įstaiga yra klasikinė ombudsmeno institucija, glaudžiausiai susijusi su parlamentu.
- 3) Seimo kontrolierių įstaiga, palyginti su kitomis Lietuvos ombudsmeno institucijomis, turi didžiausią kvaziteisminės veiklos patirtį Lietuvoje (veikia nuo 1995 m.). Be to, Seimo kontrolierių įstaiga pagrįstai gali būti vadinama bendrosios kompetencijos ombudsmeno įstaiga, nes tiria tiek valstybės, tiek savivaldybių pareigūnų veiksmus, jeigu iš piliečių skundų arba kitų informavimo priemonių sužino apie netinkamo administravimo atvejus. Lygių vyrų ir moterų galimybių kontrolieriaus įstaiga ir Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga yra specializuotos įstaigos, vykdančios administracijos siauros srities veiksmų teisėtumo kontrolę.

- 4) Vyriausioji administracinių ginčų komisija, nors ir nėra seniausia tokio tipo ikiteisminė ginčų nagrinėjimo institucija (pvz., Mokesčių ginčų komisija buvo įkurta 1998 m., o Vyriausioji administracinių ginčų komisija – 1999 m.), tačiau ji nagrinėja visų rūšių administracinius ginčus tarp piliečių ir centrinių valstybinio administravimo subjektų (t. y. turi bendrąją kompetenciją).

3.1. Seimo kontrolierių įstaiga²⁸¹

3.1.1. Seimo kontrolierių įstaigos vieta bei vaidmuo Lietuvos teisinėje sistemoje

Šiuolaikinėse valstybėse demokratinis valdymas be parlamento neišvaiduojamas. „Parlamentas – įstatymų leidimo ir svarbiausias tautos atstovavimo organas, įteisinantis politinius ir ekonominius sprendimus“²⁸². Be įstatymų leidybos, parlamentas turėtų kontroliuoti valdymo organų sistemą (administraciją)²⁸³. Taigi viena iš Seimo funkcijų – prižiūrėti Vyriausybę bei kitas valdymo institucijas. Tam gali būti ypač naudinga Seimo kontrolierių įstaiga: per šią instituciją realiausia informuoti Seimą apie netinkamą valstybės tarnautojų veiklą. Kaip pažymėjo Thomas Bullas, „ombudsmenas yra parlamento narių akys ir au-

²⁸¹ Kvaziteizmas nėra plačiai tyrinėtas institutas, todėl iki šiol nėra vienodos nuomonės dėl atitinkamų valstybės institucijų priskyrimo kvaziteizmams.

Monografijoje pristatomos skirtingos mokslininkų nuomonės – tiek apskritai neigiančios kvaziteizmų egzistavimą, tiek teigiančios, kad tarp tradicinių teismų ir daugelio kitų valdžios institucijų yra atsiradusios tam tikros hibridinės institucijos, kurios, nagrinėdamos asmenų skundus dėl netinkamų administracijos veiksmų, atlieka išorinę administracijos veiksmų teisėtumo kontrolę. Viena iš tokių institucijų, ginančių žmogų nuo administracijos piktnaudžiavimo ir biurokratizmo, yra ombudsmeno institucija, Lietuvoje vadinama Seimo kontrolierių įstaiga.

Lietuvos Respublikos Seimo kontrolieriai, tirdami piliečių skundus, tiesiogiai susiduria su administraciniais ginčais ir rekomendaciniais sprendimais siekia sureguliuoti individo ir administracijos teisinius konfliktus. Ištyrus skundą, pateikiama konkretaus ginčo juridinė analizė ir siūlomi galimi sprendimo būdai. Taip atkreipiamas administracijos dėmesys į neteisėtus ir neteisingus jos veiksmus ir suteikiama galimybė pačiai administracijai atkurti pažeistas piliečio teises.

Monografijoje laikomasi nuomonės, jog Seimo kontrolieriai, nebūdami teisminės valdžios dalis, bet savo veikloje susidurdami su iš viešosios teisės reguliuojamų santykių kilusiais teisiniais konfliktais tarp individo ir pareigūno bei padėdami juos išspręsti, pagrįstai gali būti priskirti kvaziteizmams.

²⁸² Viešasis administravimas / Raipa A. (red.) Kaunas: Technologija, 1999. P. 52, 53.

²⁸³ Junevičius A., Matakas J. Valstybės pagrindai. I d. Kaunas: Technologija, 1996. P. 53.

sys. Jo tikslas yra kontroliuoti, kad Vyriausybė bei jos institucijos laikytųsi įstatymų²⁸⁴.

Seimo kontrolierių įstaiga labiausiai susijusi su Seimu: Seimo kontrolierius skiria Seimas²⁸⁵, taip pat Seimo narių balsų dauguma kontrolierius gali būti atleidžiamas iš pareigų²⁸⁶. Be to, pagal Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 25 straipsnį „Seimo kontrolieriai kasmet iki kovo 15 d. raštu pateikia Seimui praėjusių kalendorinių metų darbo ataskaitą, kuri turi būti paskelbta ir nagrinėjama Seime“²⁸⁷.

Svarbu pažymėti, kad Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga yra savarankiška valstybės institucija²⁸⁸ ir Seimo kontrolieriai vykdydami savo funkcijas yra nepriklausomi²⁸⁹.

Seimo kontrolierių įstaiga buvo kuriama pagal Skandinavijos šalių ombudsmenų institucijų pavyzdį. Šioms šalims būdinga ir svarbu tai, kad ombudsmenas yra parlamento atstovas, atliekantis valstybės institucijų veiklos kontrolę parlamento vardu. Faktas, kad ombudsmeno galios suteiktos parlamento, sureikšmina ombudsmenų išvadas apie vyriausybės pareigūnų elgesį, tokios išvados yra svaresnės. Ypač tuomet, kai ombudsmenas pateikia nuomonę apie ministrus²⁹⁰.

Gerų darbinių santykių egzistavimas tarp parlamento ir ombudsmeno yra būtina tinkamo Ombudsmeno įstaigos funkcionavimo sąlyga. Kaip šie darbo santykiai užtikrinami bei pasiekiami, labai priklauso nuo konstitucinių principų, nustatančių ombudsmeno veiklos ribas. Šalyse, kuriose veikia ombudsmeno institucijos, visuotinai laikomasi nuomonės, kad ombudsmeno ir parlamento santykiai neturėtų būti pagrįsti subordinacijos principu²⁹¹. Parlamentas gali numatyti bendras ombudsmeno institucijos veiklos gaires. Ir nepaisant to, kad parlamentas skiria ombudsmenus ir gali juos atleisti, ombudsmenai yra ir turi būti nepriklausomi nuo parlamento. Ši nepriklausomybė yra svarbi siekiant išlaikyti visuomenės pasitikėjimą ombudsmenais, tikėjimą jų sprendimų neutralumu ir nešališkumu. Be to, „nepriklausomumas yra reikalingas,

²⁸⁴ Bull T. *Institucinė žmogaus teisių apsauga: Švedijos patirtis // Žmogaus teisių apsaugos mechanizmas: konferencijos medžiaga*. Vilnius, 1997. P. 36.

²⁸⁵ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas // *Valstybės žinios*. 1998. Nr. 110–3024. 6 str.

²⁸⁶ Ten pat. 7 str.

²⁸⁷ Ten pat. 25 str.

²⁸⁸ Ten pat. 10 str.

²⁸⁹ Ten pat. 27 str.

²⁹⁰ *The Danish Ombudsman*. Copenhagen: Djof Publishing, 1995. P. 20.

²⁹¹ Ten pat. P. 21.

siekiant, jog ombudsmenas nebūtų įtrauktas į politinius ginčus²⁹².

Pabrėžiant parlamento bei atitinkamų komitetų ir ombudsmenų bendradarbiavimo svarbą galima pažymėti, jog toks santykis kelia tam tikrų reikalavimų ir parlamentui, būtent: parlamentas negali atsiriboti nuo ombudsmeno veiklos. Jis turi sekti bendras ombudsmeno veiklos tendencijas ir būti pasirengęs reikiamais atvejais suteikti ombudsmeni paramą, skirdamas dėmesio toms funkcijoms, kurias atlieka ombudsmeno įstaiga. **O šios funkcijos – individų gynimas nuo vykdomosios valdžios piktnaudžiavimo – yra svarbios bet kuriam demokratiškai išrinktam parlamentui.**

Jau minėta, kad „ginti piliečio teises – kasdienė Seimo kontrolierių pareiga“²⁹³. Tačiau Seimo kontrolierius apsaugo pilietį ne nuo bet kokio jo teisių varžymo ar pažeidimo. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 73 straipsnyje numatyta, kad Seimo kontrolieriai gina piliečius nuo pareigūnų piktnaudžiavimo bei biurokratizmo, t. y. nuo „blogo valdymo“. Todėl pirmoji teisių santykių sritis, kurią tiesiogiai veikia ar siekia veikti kontrolierius, yra valdymą reglamentuojančių teisių santykių tobulinimas, kitaip tariant, valdymo gerinimas. Seimo kontrolierius, tirdamas konkretų skundą ir aptikęs blogo valdymo, tvarkymosi valstybės ar savivaldybės institucijoje faktų ir juos nurodydamas bei numatydamas būdus, kaip jų išvengti, prisideda prie institucijos tvarkos, valdymo gerinimo. Siekti geresnio valdymo neįmanoma netobulinant teisės aktų. Gerinti teisės aktų kokybę Seimo kontrolieriams leidžia Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 28 straipsnis, numatantis kontrolieriaus teisę informuoti Seimą, Vyriausybę ar atitinkamos savivaldybės tarybą apie šiurkščius įstatymų pažeidimus arba įstatymų ar kitų teisės aktų trūkumus, prieštaravimus ar spragas, taip pat jis gali siūlyti Seimui, Vyriausybei ar kitoms valstybės institucijoms, kad būtų pakeisti įstatymai ar kiti norminiai aktai, varžantys žmogaus laisves.

Pažymėtina, kad Seimo kontrolieriai aktyviai naudojami šia teise: 1995 m. buvo pateikta 14 siūlymų (9 iš jų įgyvendinta) pakeisti galiojančius arba priimti naujus teisės aktus, 1996 m. tokių siūlymų buvo pateikta 42 (18 įgyvendinta), 1997 m. pateikta 48 (20 įgyvendinta), 1998 m. – 84 (32 įgyvendinta), 1999 – 58 (34 įgyvendinta). Taip Seimo kontrolieriai ne tik gina žmogaus teises, bet ir prisideda prie įstatymų leidybos.

²⁹² The Danish Ombudsman. Copenhagen: Djof Publishing, 1995. P. 22.

²⁹³ Šidagiėnė N. Seimo kontrolierių vaidmuo ginant žmonių teises // Konstitucija, žmogus, teisinė valstybė: konferencijos medžiaga. Vilnius, 1998. P. 157.

3.1.2. Teisiniai Seimo kontrolieriaus veiklos pagrindai

Seimo kontrolieriai savo veikloje vadovaujasi Lietuvos Respublikos Konstitucija, Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymu, kitais įstatymais, tarptautinėmis sutartimis ir susitarimais.

Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas (Nr. I-363) buvo priimtas 1994 m. sausio 11 d., Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos statutas (Nr. I-804) priimtas 1995 m. vasario 22 d. Šiuo statutu buvo siekta papildyti įstatymą ir detalčiau reglamentuoti institucijos veiklą. Statutas praktiškai atkartojė trečdalį įstatymo straipsnių. Vėliau, įgijus praktinės patirties, taip pat susipažinus su analogiškų užsienio institucijų veikla tapo būtina išplėsti Seimo kontrolierių teises bei ilginti skundų tyrimo terminus. Todėl 1998 m. buvo parengtas įstatymo projektas, buvusį įstatymą ir statutą sujungęs į vieną norminį aktą, bei padaryti kai kurie pakeitimai. Dabar galiojantis Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas (Nr. VIII-950) buvo priimtas 1998 m. gruodžio 3 d.

Pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijos 73 straipsnį, apibrėžiantį pagrindines Seimo kontrolierių veiklos gaires bei tyrimo sritis, Seimo kontrolieriai netiria tik teismų teisėjų veiklos. Tačiau Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatyme (1994) ir Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos statute (1995) kontrolierių veiklos sritis buvo žymiai susiaurinta. Į ją nepateko prezidento, Seimo narių, ministro pirmininko, valstybės kontrolieriaus bei kolegialių valdžios ir valdymo organų (vietos savivaldybių valdybų) veikla, taip pat prokurorų, tardytojų ir kvotėjų procesiniai veiksmai. Būtent dėl šios nuostatos kilo daugiausiai nesklaidumų, nes įstatymai neapibrėžė procesinių veiksmų sąvokos, todėl ji buvo traktuojama labai nevienodai. Be to, procesiniai veiksmai – baudžiamosios bylos iškėlimas, nutraukimas, sustabdymas, kardamosios priemonės parinkimas, leidimas matytis su advokatu, pokalbių telefonu klausymasis – labai glaudžiai susiję su pagrindinėmis žmogaus teisėmis ir laisvėmis, todėl net menki proceso įstatymų pažeidimai sukelia gana sunkius padarinius. Pagal galiojančius įstatymus, procesinių veiksmų teisėtumo priežiūrą atlieka prokuratūra, tačiau gyvenimo tikrovė ir nesibaigiantys žmonių skundai atskleidė, kad ši kontrolės sistema nėra efektyvi, nes tiek prokurorai, tiek tardymo ir kvotos organai iš esmės siekia tų pačių tikslų, t. y. išaiškinti nusikaltimą. Tuo tarpu Seimo kontrolieriui svarbiau apsaugoti žmogaus teises, ginti jį nuo pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo.

Pagal dabartinį Seimo kontrolierių įstatymą pareigūnas yra „valstybės valdžios ir valdymo institucijos darbuotojas, savivaldybės vykdomosios institucijos atstovas, savivaldybės administracijos darbuotojas ar įgaliotas asmuo, atliekantis organizacines, tvarkomąsias ar administracines funkcijas“²⁹⁴.

Seimo kontrolieriai, atlikdami savo pareigas, naudojami ir kitais įstatymais, pavyzdžiui, Administracinių teisės pažeidimų kodeksu, kurio 187 straipsnio 3 dalis numato atsakomybę už kontrolieriaus reikalavimų nevykdymą: „Nepateikimas Seimo kontrolieriaus reikalavimu informacijos, dokumentų ir medžiagos, būtinų Seimo kontrolieriaus funkcijoms atlikti, atsisakymas pasiaiškinti, taip pat kitoks trukdymas Seimo kontrolieriui įgyvendinti įstatymų jam suteiktas teises – užtraukia baudą pareigūnams nuo penkių šimtų iki vieno tūkstančio litų“. Administracinių teisės pažeidimų kodekso papildymą šiuo straipsniu (priimtu 1997 m. gegužės 14 d.) inicijavo Seimo kontrolieriai. Administracinių teisės pažeidimų kodekso 259 straipsnis numato, kad Seimo kontrolierius surašo padaryto administracinio teisės pažeidimo protokolą.

Pagal Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 25 straipsnio 1 dalį Seimo kontrolieriai kasmet iki kovo 15 dienos raštu pateikia Seimui praėjusių kalendorinių metų darbo ataskaitą, ji turi būti paskelbta ir nagrinėjama Seime. Lietuvos Respublikos Seimo statute nėra tiksliai apibrėžta, ką Seimas turi daryti su ataskaita. Seimo kontrolierių veiklą vertina Seimo žmogaus ir piliečio teisių bei tautybių reikalų komitetas. Šis komitetas yra glaudžiausiai susijęs su Seimo kontrolierių veikla, todėl Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 25 straipsnio 2 dalis ir Lietuvos Respublikos Seimo statuto 70 straipsnio 6 punktas bei 49 straipsnio 9 punktas įpareigoja Žmogaus ir piliečio teisių bei tautybių reikalų komitetą pateikti Seimui informaciją apie Seimo kontrolierių įstaigos veiklą bei pasiūlymus šios įstaigos veiklai plėtoti.

3.1.3. Seimo kontrolierių tiriami skundai

Seimas, skirdamas kontrolierius, nurodo kiekvieno kontrolieriaus veiklos sritį. Iš viso skiriami 5 kontrolieriai: 2 valstybės įstaigų pareigūnų, 1 karinių ir joms prilygintų institucijų pareigūnų ir 2 vietos savivaldybių įstaigų pareigūnų veiklai tirti. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 4 straipsnio 1 dalyje numatyta, jog „Seimo kon-

²⁹⁴ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas // Žinios. 1998. Nr. 110–3024. 2 str. 1 d.

trolieriai tiria piliečių skundus dėl valdžios, valdymo, savivaldos, karinių bei joms prilygintų institucijų pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo. Karinėms institucijoms prilyginamos Krašto apsaugos ministerija, Vidaus reikalų ministerija, Valstybės saugumo departamentas ir jiems pavaldžios institucijos“. Tačiau Seimo kontrolieriai netiria Respublikos prezidento, Seimo narių, ministro pirmininko, Vyriausybės (kaip kolegialios institucijos), valstybės kontrolieriaus bei Konstitucinio Teismo ir kitų teismų teisėjų veiklos, vietos savivaldybių tarybų (kaip kolegialių institucijų) veiklos, taip pat prokurorų, tardytojų ir kvotėjų procesinių sprendimų teisėtumo ir pagrįstumo. Taip pat Seimo kontrolieriai netiria skundų, kylančių iš darbo teisinių santykių, skundų, kuriuos turi nagrinėti teismas, taip pat netikrina teismų priimtų sprendimų, nuosprendžių ir nutarčių pagrįstumo ir teisėtumo. Tokius skundus kontrolieriai grąžina nenagrinėtus. Pagal įstatymą, jeigu pareiškėjui skundas grąžinamas, turi būti nurodyti atsisakymo jį nagrinėti pagrindai. Išanalizavus 7 metų Seimo kontrolierių veiklos ataskaitas matyti, jog kiekvienais metais gaunama apie 30 proc. skundų, kurie nepriklauso Seimo kontrolierių kompetencijai. Pagal įstatymą tais atvejais, kai skundas nepriskirtas Seimo kontrolierių kompetencijai, atsisakant nagrinėti nurodoma, į kokią instituciją dėl šio klausimo galėtų kreiptis pareiškėjas.

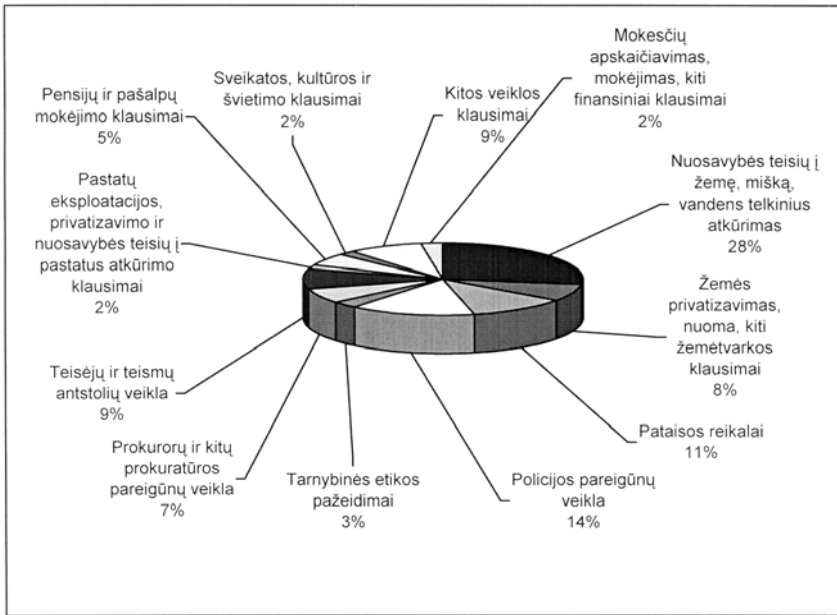
Skundus, kurie grąžinami pareiškėjams neišnagrinėti, galima būtų grupuoti taip:

- 1) Pirmąją grupę sudaro skundai, grąžinami dėl to, kad pagal pateiktą skundą Seimo kontrolierius iš esmės negali pradėti tyrimo, nes iš skundo nėra aišku, kokius pareigūnus bei kokius jų veiksmus pareiškėjas skundžia.
- 2) Antrąją grupę sudaro skundai, kuriuose skundžiami asmenys, veiksmai arba kitos aplinkybės iš esmės negali būti ištirtos, nes pagal SKĮ tai nėra priskirta kontrolierių kompetencijai. Dažniausiai piliečiai skundžia teismų sprendimus, įvairių įmonių bei jų vadovų veiklą, taip pat prašo išspręsti asmenų tarpusavio ginčus, kreipiasi su skundais dėl teisinių darbo santykių.
- 3) Trečiąją grupę sudarytų skundai, kuriuose nurodytos aplinkybės ar pareigūnų veikla nors ir gali būti nagrinėjama Seimo kontrolierių įstaigoje, negali būti ištirta, kadangi nuo skundžiamų veiksmų padarymo yra praėjęs gana ilgas laiko tarpas. Pagal SKĮ skundams paduoti nustatytas vienerių metų, skaičiuojant nuo skundžiamų veiksmų padarymo, terminas. Skundai, paduoti pra-

ėjus šiam terminui, nenagrinėjami, jeigu kontrolierius nenu-sprendžia kitaip.

Seimo kontrolierių įstaigos priimamajame piliečiai daugiausia skun-dėsi dėl nuosavybės teisių į žemę bei pastatus atkūrimo, prokuratūros bei policijos pareigūnų veiksmų, teisėjų veiklos, gyvenamųjų ir negyve-namųjų patalpų bei žemės privatizavimo, komunalinių mokesčių, staty-bos ir remonto. Nemažai skundų gauta dėl valstybės ir savivaldybių pa-reigūnų vilkinimo priimti piliečiams aktualių problemų sprendimus, at-sisakymo spręsti jiems žinybingus dalykus, savivalės ir kt.

10 paveiksle pavaizduota, kokių skundų per pastaruosius metus buvo gauta daugiausiai. Jie sugrupuoti pagal tyrimo objektą.



10 pav. Skundų dėl valstybės įstaigų problematika (2001–2002)

Skundus, kurių buvo gauta daugiausiai, pagal tyrimo objektą bei skundžiamas institucijas galima būtų sugrupuoti taip:

- Skundai dėl nuosavybės teisių į žemę ir mišką atkūrimo bei kiti skundai, susiję su atliekama žemės reforma. Šiais atvejais piliečiai dažniausiai skundžiasi agrarinės reformos tarnybų bei žemėtvarkos tarnybų pareigūnų veikla;

- Skundai dėl vidaus reikalų sistemos pareigūnų veiksmų;
- Skundai dėl teismų;
- Skundai, susiję su prokuratūros pareigūnų veikla;
- Skundai dėl Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos bei jos teritorinių skyrių pareigūnų veiklos, dėl socialinio draudimo išmokų bei įmokų apskaičiavimo ir mokėjimo;
- Skundai dėl Finansų ministerijos ir jai pavaldžių institucijų veiklos.

Per septynerius įstaigos darbo metus daugiausia gauta bei išnagrinėta skundų, susijusių su žemės reforma. Šio pobūdžio skundus pagal skaičių mažėjančia tvarka galima būtų sugrupuoti taip:

1. Kaimo vietovėje esančios žemės grąžinimas;
2. Skundai dėl asmeninio ūkio žemės suteikimo;
3. Skundai dėl kompensacijų už žemę;
4. Skundai dėl nuosavybės teisių į miestų žemę atkūrimo;
5. Skundai dėl miesto žemės privatizavimo.

Tokio pobūdžio skundų nemažėjimą lemia tai, jog nuo 1991 m. priimta daug vienių kitiems prieštaraujančių įstatymų, kai kurie klausimai ir šiandien neišspręsti. Galima teigti, kad žemės grąžinimo procesas užsitęsė dėl bendrųjų problemų: lėšų stygiaus, lėto žemės sklypų projektų rengimo ir kt.

Nuteistieji arba jų artimieji dažnai skundžiasi vidaus reikalų sistemos ir Pataisos departamento pareigūnais dėl skiriamų drausminių nuobaudų pagrįstumo, pataisos darbų įstaigų pareigūnų piktnaudžiavimo ir kt.

Skundai dėl teismų yra susiję su prašymais peržiūrėti teismų sprendimus ir teisėjų veikla, tačiau šios sritys nepriskirtos kontrolierių kompetencijai.

Skundai, susiję su prokuratūros pareigūnų veikla, daugiausiai yra susiję su prokurorų atsisakymu kelti arba atnaujinti sustabdytas baudžiamąsias bylas, procesinių veiksmų vilkinimu.

Aptariant skundus, kuriuose skundžiami valstybinio socialinio draudimo įstaigų pareigūnai, matyti, kad 1995–1996 m. daugumą jų sudarė skundai dėl socialinio draudimo pensijų perskaičiavimo bei dėl nukentėjusių asmenų pensijų skyrimo. Paskutiniaisiais metais pasikeitė skunduose keliamų klausimų problematika: daugiau pasitaiko skundų dėl nemokių įmonių, kurios dėl lėšų trūkumo ar kitų priežasčių nepervedavo valstybinio socialinio draudimo įmokų, todėl dėl susidariusios padėties įmonių darbuotojams buvo neišskaitomas socialinio draudimo stažas, nemokamos socialinio draudimo išmokos. Buvo išnagrinėti

skundai, kuriuose piliečiai kaltino valstybinio socialinio draudimo įstaigų pareigūnus, nurodydami, kad pastarieji dėl nepakankamos kvalifikacijos kelia norminiuose aktuose nenumatytus reikalavimus.

Aptariant piliečių skundus dėl Finansų ministerijos ir jai pavaldžių institucijų pareigūnų veiklos, reikėtų paminėti, kad daugiausiai skundų buvo gauta dėl Muitinės departamento ir Valstybinės mokesčių inspekcijos pareigūnų veiksų.

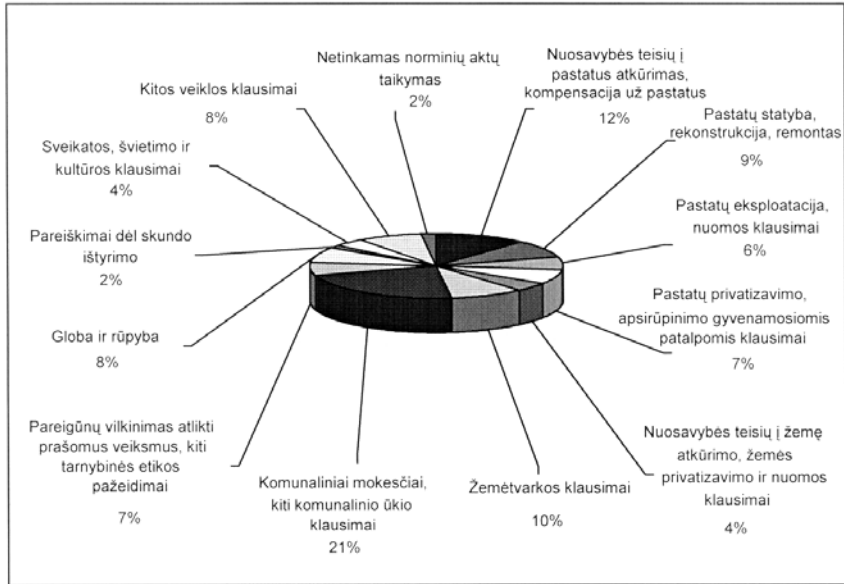
Tiriant skundus dėl muitinės pareigūnų veiksų dažnai nustatoma nepakankama kai kurių pareigūnų kompetencija. Dėl šios priežasties piliečiai, atliekantys tam tikras muitinės procedūras, nėra tinkamai informuojami apie norminių aktų reikalavimus, laiku neužfiksuojami padaryti pažeidimai. Piliečiai skundžiasi, kad mokesčių inspekcijų pareigūnai nenoriai aiškina įstatymus, o tai dažnai nulemia mokesčių mokėtojų daromus pažeidimus, už kuriuos mokesčių inspekcijos pareigūnai taiko įstatyme numatytas griežtas sankcijas. Kadangi yra daug mokesčių mokėjimą reglamentuojančių teisės aktų, mokesčių mokėtojams sudėtinga laikytis visų juose nustatytų reikalavimų. Todėl išnagrinėjus skundą dažnai paaiškėja, kad mokesčių mokėtojas padaro pažeidimą todėl, kad nežino, koks yra įstatymas, o ne siekdamas išvengti mokesčių.

Piliečių skundai dėl savivaldybių (11 pav.) yra susiję su gyvenamųjų patalpų privatizavimu bei suteikimu, gyvenamųjų namų bei kitų pastatų restitucija, pastatų statyba ir rekonstrukcija, žemės sklypų pirkimu ir kitais žemės reformos klausimais. Galima pažymėti, jog nuo pat įstaigos darbo pradžios daugiausiai yra skundžiamasi didžiųjų Lietuvos miestų savivaldybių darbuotojais.

Panašiai kaip ir ankstesniais metais, 2001 m. Seimo kontrolierių darbo rezultatų analizė leidžia daryti išvadą, kad valdžios, valdymo, savivaldos ir kitų institucijų pareigūnų veikloje piktnaudžiavimo ar biurokratizmo nesumažėjo – pagrįstais buvo pripažinti 42,4 proc. skundų. Skundai, kuriuose nenustatyta pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo atvejų, buvo atmesti. Tai sudarė 29,7 proc.

1998 m. priimtas Seimo kontrolierių įstatymas suteikia Seimo kontrolieriams gana plačius įgaliojimus ginti žmogaus teises. Kiekvienas pilietis turi teisę pateikti Seimo kontrolieriui skundą dėl valstybės ar savivaldybės institucijos, priskirtos kontrolieriaus kompetencijai, pareigūno piktnaudžiavimo arba biurokratizmo. Seimo kontrolierius taip pat gali tirti užsienio valstybių piliečių bei pilietybės neturinčių asmenų skundus. Skundai paprastai paduodami raštu, tačiau jeigu skundas

gautas žodžiu, telefonu arba jeigu Seimo kontrolierius nustatė pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo požymius iš spaudos ir kitų žiniasklaidos priemonių, jis gali pradėti tyrimą savo iniciatyva. Reikia pažymėti, jog iniciatyvos teise kontrolieriai naudojami vis aktyviau. Pavyzdžiui, 1995 m. buvo pradėti 5 tyrimai, 1996 m. savo iniciatyva kontrolieriai pradėjo 26 tyrimus, 1997 m. – 44, 1998 m. – 44, 1999 m. – 54.



11 pav. Skundų dėl savivaldybės įstaigų problematika (2001–2002)

3.1.4. Seimo kontrolierių įgaliojimai ginant žmogaus teises

Įstatymas numato, kad skundams nagrinėti nustatomas vienerių metų nuo skundžiamų veiksmų padarymo terminas, tačiau jeigu kontrolierius nusprendžia kitaip, skundas, paduotas praėjus šiam terminui, gali būti nagrinėjamas. Ši nuostata suteikia galimybę kreiptis asmeniui, kuris iki to laiko mėgino išspręsti savo problemas kreipdamasis į aukštesnius administravimo organus ir tik vėliau kreipėsi į Seimo kontrolierių.

Anoniminiai skundai nenagrinėjami, jeigu Seimo kontrolierius nusprendžia kitaip. Ši kontrolieriaus pasirinkimo teisė, kaip paaiškėjo iš

praktikos, yra svarbi, nes dažnai pasitaiko, jog žmonės, ypač gyvenantys kaimo vietovėse, bijo pasirašyti savo pavarde – kai kada rašo anonimiškus skundus arba pasirašo svetima pavarde.

Seimo kontrolierius, atlikęs tyrimą ir aptikęs nusikaltimo požymių, gali priimti sprendimą perduoti medžiagą tardymo organams. Taigi įstatymas leidžia daryti įtaką nusikalstamumo prevencijai bei nusikaltimų atskleidimui. 1995 m. tardymo institucijoms buvo perduota 5 tyrimų medžiaga, ja remiantis buvo iškelta 1 baudžiamoji byla, 1996 m. – 8/4, 1997 m. – 6/3, 1998 m. – 12/3, 1999 m. – 19/6.

Seimo kontrolieriai turi teisę kreiptis į teismą. Ši nuostata sukėlė nemažai diskusijų ir prieštaringų nuomonių. Jungtinių Tautų ekspertas Deanas M. Gottehereris prieštaraudamas, kad būtų suteikta ši teisė, pateikė tokius argumentus: „Tokios galios niekur daugiau pasaulyje nesuteikiamos, mano nuomone, dėl tos priežasties, kad dėl jų kontrolieriams būtų suteikti tokie įgaliojimai, jog jų įstaiga taptų galingesnė nei visos kitos. Tai pažeistų ombudsmenų nepriklausomybę ir nešališkumą, paverstų kontrolierių skundo autoriaus advokatu teisme“²⁹⁵. Argumentas, jog „niekur pasaulyje taip nėra, todėl to daryti nereikia“ nėra įtikinantis. Tuo labiau, kad Švedijos ir Suomijos ombudsmenai turi teisę kreiptis į teismą. Kitų valstybių ombudsmenai tokios teisės neturi, tačiau Lietuva iš daugelio valstybių išsiskiria sudėtinga ekonomine padėtimi. Todėl galimybė ginti piliečių teises (kurių nepavyko apginti susitarimu) teisme padaro piliečių teisių gynybą tikrą ir realiai įgyvendinamą, nes dėl ekonominės padėties daugelis vienišų, socialiai remtinų žmonių tiesiog nepajėgūs patys to padaryti. Seimo kontrolierius gali pareikšti ieškinį teisme dėl kaltų piktnaudžiavimu ar biurokratizmu pareigūnų atleidimo iš užimamų pareigų, taip pat kad būtų kompensuojami moraliniai ar materialiniai nuostoliai, kuriuos patyrė asmuo dėl pareigūnų padarytų pažeidimų.

Seimo kontrolieriai susiduria ir su objektyviomis žmogaus teisių pažeidimų priežastimis, tokiomis kaip įstatymų spragos ar kolizijos. Taip pat galima teigti, jog „pas mus žmogaus teises pažeidžia įstatymų gausa, jų painumas, didžiulė poįstatyminių aktų reikšmė. Žmogaus teisės pažeidžiamos, kai žmonių išrinkto parlamento priimtus įstatymus supainioja ar atideda vyriausybės poįstatyminiai aktai“²⁹⁶.

²⁹⁵ Šidagienė N. Seimo kontrolierių vaidmuo ginant žmonių teises // Konstitucija, žmogus, teisinė valstybė: konferencijos medžiaga. Vilnius, 1998. P. 162.

²⁹⁶ Vadapalas V. Tarptautinės sutartys Lietuvos teisės sistemoje // Konstitucija, žmogus, teisinė valstybė: konferencijos medžiaga. Vilnius, 1998. P. 205.

Kai kuriose valstybėse (pvz., Austrijoje, Lenkijoje, Portugalijoje) ombudsmenai turi teisę kreiptis į Konstitucinį Teismą, siekdami išsiaiškinti, ar įstatymas atitinka Konstituciją. Tokios teisės Seimo kontrolieriai neturi, nes tai nėra numatyta Lietuvos Respublikos Konstitucijoje. Siūlymai keisti Konstituciją ir suteikti galimybę į Konstitucinį Teismą kreiptis ir Seimo kontrolieriams, vargu ar pagrįsti. Juk Seimo kontrolieriai šia teise gali naudotis iškeldami bylas teismuose.

Seimo kontrolieriai gali nuspręsti siūlyti kolegialiai institucijai ar pareigūnui įstatymų nustatyta tvarka panaikinti, sustabdyti ar pakeisti įstatymams bei kitiems teisės aktams prieštaraujančius sprendimus arba siūlyti priimti sprendimus, kurie nepriimti dėl piktnaudžiavimo ar biurokratizmo. Šie sprendimai yra rekomendacinio pobūdžio, tačiau jeigu pareigūnai nevykdo sprendimo, Seimo kontrolierius gali kreiptis į aukštesniąją instituciją, pranešti Seimui arba prezidentui apie jiems atskaitingų pareigūnų veiksmus.

Seimo kontrolieriai gali priimti sprendimą siūlyti kolegialiai institucijai, įstaigos vadovui ar aukštesniajai institucijai skirti nusižengusiems pareigūnams drausmines nuobaudas. Dėl valstybės tarnybų kaitos (vienos naikinamos, kitos steigiamos), dėl pačių pareigūnų ir darbuotojų kaitos dažnai nėra kam taikyti drausminės atsakomybės už padarytus pažeidimus. Ši nuostata anksčiau buvo sunkiai įgyvendinama dar ir dėl to, jog neretai pilietis, nukentėjęs nuo pareigūno veikos, į Seimo kontrolierius kreipdavosi ne iš karto, kai buvo padaryta skundžiama veika, bet praėjus pusei metų ar daugiau. Jeigu skundo tyrimas ilgai užtrukdavo, pasitaikydavo atvejų, kad drausminės nuobaudos skirti pareigūnui nebuvo galima dėl drausminės nuobaudos taikymo senaties terminų. Atsižvelgiant į tokio pobūdžio problemas 1998 m. SKĮ 22 str. 2 d. buvo numatyta, jog laikas, per kurį buvo tirtas skundas, neįskaitomas į darbo įstatymuose nustatytą senaties terminą drausminei nuobaudai skirti.

Seimo kontrolierius gali siūlyti prokurorui įstatymo nustatyta tvarka rengti medžiagą civilinei bylai teisme iškelti, jeigu nustato, kad pažeisti neveiksnių, ribotai veikusių, invalidų, nepilnamečių bei kitų asmenų, turinčių ribotas galimybes ginti savo teises, interesus. Kontrolierius taip pat gali siūlyti, kad įstatymų nustatyta tvarka būtų kompensuojami moraliniai ar materialiniai nuostoliai, kuriuos asmuo patyrė dėl pareigūnų padarytų pažeidimų.

Seimo kontrolierius ne tik gina piliečius nuo pareigūnų biurokratizmo bei piktnaudžiavimo, bet ir siekia tobulinti valdymą reglamen-

tuojančius teisinius santykius. Todėl Seimo kontrolierius gali priimti sprendimą atkreipti pareigūnų dėmesį į aplaidumą darbe, įstatymų nesilaikymą, tarnybinės etikos pažeidimą ar biurokratizmą ir siūlyti imtis priemonių, kad būtų pašalinti įstatymo pažeidimai, jų priežastys ir sąlygos.

Seimo kontrolierius, atlikdamas savo pareigas, turi teisę reikalauti nedelsiant pateikti informaciją, pasiaiškinimus, medžiagą ir dokumentus, būtinus savo funkcijoms atlikti, taip pat susipažinti su neskelbtiniais bei valstybės paslaptį sudarančiais dokumentais. Prireikus įgyvendinti šią teisę pasitelkiami policijos pareigūnai ir surašomas atitinkamas dokumentų paėmimo aktas. Pirmaisiais Seimo kontrolierių įstaigos gyvavimo metais neretai pasitaikydavo, kad pareigūnai ignoruodavo kontrolierių prašymus pateikti informaciją bei dokumentus arba, negana to, pateikdavo melagingą informaciją arba suklastotus dokumentus. Tačiau vėliau kontrolieriai inicijavo Administracinių teisės pažeidimų kodekso 187³ straipsnio papildymą, pagal kurį pareigūnui, atsisakiusiam pateikti reikalaujamus dokumentus, taikoma administracinė atsakomybė. Be to, kontrolieriai turi teisę įeiti į kontroliuojamų įmonių, įstaigų, organizacijų patalpas ir nekliudomi matytis bei kalbėtis su jose esančiais asmenimis. Į karinių bei joms prilygintų institucijų teritoriją ir patalpas įeinama lydint šių institucijų pareigūnams. Pirmosios kadencijos Seimo kontrolieriui, tiriančiam piliečių skundus dėl Krašto apsaugos ministerijos, Vidaus reikalų ministerijos, Valstybės saugumo departamento ir joms pavaldžių institucijų pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo, neretai buvo trukdoma atlikti savo pareigas – prokuratūros ir vidaus reikalų sistemos pareigūnai ne kartą atsisakė pateikti tyrimui būtiną medžiagą; pasitaikydavo atvejų, kai tardymo organų pareigūnai neleisdavo pasimatyti su skundo autoriumi. Pastaraisiais metais tokio pobūdžio problemų praktiškai nekylo, retai prireikia taikyti Administracinių teisės pažeidimų kodekso 259 str., pagal kurį dėl padaryto administracinio teisės pažeidimo Seimo kontrolierius surašo protokolą.

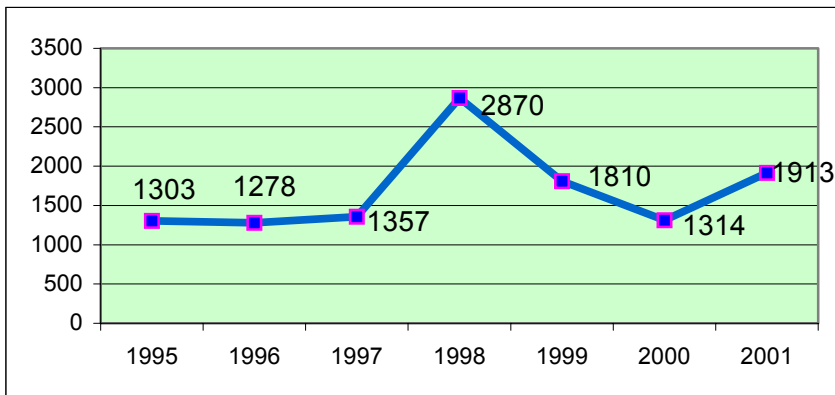
Valdžios, valdymo, savivaldos, karinių bei joms prilygintų institucijų pareigūnai gali kreiptis į Seimo kontrolierių prašydami pateikti išvadą, ar sprendimai nesukels padarinių, kurie vėliau galėtų būti apskūsti Seimo kontrolieriui. Seimo kontrolierius gali atsisakyti pateikti tokią išvadą.

Apibendrinant galima teigti, jog Seimo kontrolierių įgaliojimai yra pakankamai platūs, kad jie galėtų efektyviai ginti piliečių teises.

3.1.5. Seimo kontrolierių veiklos efektyvumas

Kalbėti apie Seimo kontrolierių veiklos efektyvumą gana problemiška, nes jokiame akte nėra užfiksuota kriterijų, pagal kuriuos būtų galima tai nustatyti. Pagal Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymą Seimo kontrolieriai kasmet pateikia Seimui praėjusių kalendorinių metų darbo ataskaitą, kuri turi būti paskelbta ir nagrinėjama Seime, taip pat pateikiamas ir svarstomas Žmogaus ir piliečio teisių bei tautybių reikalų komiteto pranešimas apie Seimo kontrolierių įstaigos veiklą ir šios įstaigos veiklos gerinimo pasiūlymai, tačiau įstatyme nekalbama apie tai, kaip ir pagal kokius kriterijus vertinama Seimo kontrolierių veikla.

Lietuvoje niekada nebuvo atliekamos visuomeninės apklausos apie Seimo kontrolierių instituciją, todėl šios įstaigos autoritetą vertinti sudėtinga. Atsižvelgiant į tai, kad žmonės kreipiasi į Seimo kontrolierius ir kasmet jų kreipiasi vis daugiau (12 pav.), galima daryti prielaidą, kad žmonės pasitiki Seimo kontrolieriais ir tikisi sulaukti realios pagalbos.



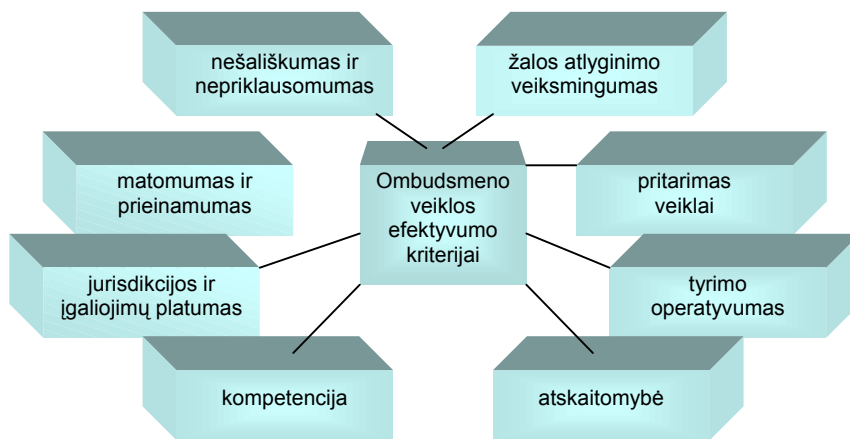
12 pav. Seimo kontrolierių įstaigoje gauti skundai

Iš 12 pav. matyti, jog nuo Seimo kontrolierių įstaigos įkūrimo pradžios iki 1998 m. gaunamų skundų kasmet daugėjo. Skundų sumažėjimas vėlesniais metais (1999 ir 2000) sietinas su administracinių teismų įsteigimu.

Nors ir atsirado specializuoti teismai, į kuriuos galima kreiptis dėl pareigūnų neteisėtų ir pažeidžiančių piliečių teises veiksmų, vis dėlto,

žmonės kreipiasi į Seimo kontrolierius, tikėdamiesi, jog kontrolieriai veiksmingai padės apginti pažeistas teises. **Pažymėtina, jog 2001 m. Seimo kontrolieriai gavo 599 skundais (t. y. 45,5 proc.) daugiau nei 2000 m. Tai leidžia daryti prielaidą, kad specializuoti administraciniai teismai ne visais atvejais yra tinkama priemonė ginti pažeistas piliečių teises.** Apie žmogaus teisių gynimo, padedant Seimo kontrolieriui, pranašumus ir trūkumus kalbėsime 3.1.7. skyrelyje.

Seimo kontrolierių veiklą dažniausiai siūloma vertinti pagal tai, kiek procentų rekomendacijų įvykdoma ir kiek pareigūnų atleista iš darbo dėl piktnaudžiavimo ir biurokratizmo. **Tačiau svarbu atsižvelgti į ombudsmeno institucijos paskirtį, funkcijas ir specifiką, ir suvokti, jog ši institucija neturėtų dubliuoti teismų, prokuratūros, policijos, mokesčių inspekcijos ar kitų institucijų, turinčių valstybinės prievartos priemonių, veiklos. Visose šalyse pažymima, jog ombudsmenas veikia išimtinai autoriteto jėga, todėl ši institucija orientuojasi į ateitį, turint galvoje, kad sėkmingai ir efektyviai veikti ji gali tik teisinėje valstybėje, kurioje gerbiami įstatymai ir žmogaus teisės.**



13 pav. Ombudsmeno veiklos efektyvumo kriterijai

13 paveiksle pavaizduoti Didžiosios Britanijos Redingo universiteto Ombudsmeno studijų centro nurodytieji pagrindiniai ombudsmenų veiklos efektyvumo kriterijai²⁹⁷:

²⁹⁷ Demokratijos procesai: kontūrai, datos, įvykiai. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga, 1999. P. 25–28.

1) Nešališkumas ir nepriklausomumas

Redingo universiteto Ombudsmeno studijų centras nešališkumo ir nepriklausomumo principo užtikrinimą sieja su: 1) gana ilga ombudsmenų kadencija; 2) nemažėjančiu atlyginimu; 3) ombudsmeno skyrimo ir atleidimo tvarka: ombudsmenus skirti ir atleisti turi tie pareigūnai, kurių ombudsmenai negali kontroliuoti; 4) draudimu kištis į ombudsmeno veiklą: ombudsmenai atlieka tyrimą, nepasiduodami jokių organizacijų įtakai, ir daro išvadas, nebijodami dėl padarinių savo atžvilgiu.

Atsižvelgiant į įstatymų nuostatas ir įvertinus Seimo kontrolierių veiklą pagal metines ataskaitas, galima teigti, jog Seimo kontrolieriai yra nešališki ir nepriklausomi.

2) Matomumas ir prieinamumas

Seimo kontrolierius privalo būti demokratiškas, atkakliai ir principingai ginti paprastų žmonių, ypač tų, kurie patys negali to padaryti, teises ir teisėtus interesus. Jis turėtų gana aktyviai naudotis žiniasklaidos priemonėmis, informuodamas apie Seimo kontrolierių įstaigos paskirtį ir veiklą.

Reikia pažymėti, jog dar ne viskas padaryta, kad Lietuvoje Seimo kontrolierių įstaiga būtų žinoma kiekvienam nepatenkintam pareigūnų ir valdininkų darbu. Ombudsmeno instituciją pavadinus Seimo kontrolierių įstaiga, matyt buvo norėta pabrėžti, kad kontrolė vykdoma Seimo vardu, tačiau dar neretai eiliniai žmonės supranta priešingai, t. y. kad Seimo kontrolieriai kontroliuoja patį Seimą ir Seimo narius.

3) Jurisdikcijos ir įgaliojimų platumas

Joks kitas pareigūnas neturi tokios plačios veiklos sferos kaip Seimo kontrolierius. Jis pagal savo kompetenciją gali tirti bet kurį pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo atvejį ir aiškintis jo priežastis, taip pat ne tik siūlyti panaikinti atitinkamą sprendimą ir nubausti prasižengusį pareigūną, bet ir siūlyti atlyginti moralinius ar materialiuosius nuostolius, informuoti Seimą arba Respublikos Prezidentą apie aukščiausio rango pareigūnų pažeidimus, siūlyti pakeisti teisės aktus, varžančius žmogaus teises ir laisves. Galima teigti, kad Lietuvos Seimo kontrolieriams visiškai pakanka įgaliojimų, kad jie dirbtų efektyviai. Tai galėtų patvirtinti ir aplinkybė, jog kontrolieriams gana retai prireikia pasinaudoti Administracinių teisės pažeidimų kodekso 187³ straipsnyje numatytais nuobaudomis pareigūnams dėl dokumentų ir reikalaujamos medžiagos nepateikimo Seimo kontrolieriui.

Seimo kontrolieriai vykdo kontrolę specifiniu ir tik jiems vieniems būdingu būdu: jie pateikia kvalifikuotą, išsamią išvadą dėl pareigūnų

veiksų administravimo srityje teisėtumo, tačiau patys nesikiša į valdymą ir nenurodo konkrečių sprendimų. Taip kontrolierius tiesiogiai neatlieka administravimo, bet jo indėlis tobulinant administravimo praktiką svarus.

Reikėtų pažymėti, kad Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 2 straipsnis išplečia kontrolierių kompetencijos ribas, nes pagal senojo įstatymo 1 straipsnį Seimo kontrolieriai netyrė prokurorų, tardytojų ir kvotėjų procesinių veiksų, o pagal šiuo metu galiojantį įstatymą netiria minėtųjų pareigūnų procesinių sprendimų teisėtumo ir pagrįstumo, tačiau įstatymas nedraudžia tirti piktnaudžiavimo ir biurokratizmo atliekant procesinius veiksmus atveju.

4) Kompetencija

Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 5 straipsnis numato tokius Seimo kontrolieriui keliamus reikalavimus: „Seimo kontrolieriumi gali būti skiriamas nepriekaištingos reputacijos Lietuvos Respublikos pilietis, turintis aukštąjį teisinį išsimokslinimą ir ne mažesnę kaip 5 metų teisinio darbo arba darbo valstybės valdžios bei valdymo institucijose stažą“. Tiek pirmosios, tiek antrosios kadencijos Seimo kontrolieriai turi 15–20 metų teisinio darbo stažą. Nuo įstaigos darbo pradžios nebuvo nusiskundimų Seimo kontrolierių kompetencijos stoka.

5) Žalos atlyginimo efektyvumas

Vakarų Europos valstybėse bene pagrindinė ombudsmenų veiklos funkcija yra padėti išieškoti žmonėms dėl pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo atsiradusią žalą. Ten remiantis ombudsmeno rekomendaciniu sprendimu valstybės organai ir pareigūnai, netinkamai atlikę savo pareigas ir taip padarę žmogui žalos, ne ginčo tvarka moka atitinkamas sumas, tarp jų ir už tai, kad žmogus, turėdamas pagrįstą skundą, buvo priverstas į ką nors kreiptis, gaišti laiką ir dėl to patyrė nepatogumų. Seimo kontrolieriams atlikti šią funkciją sekasi sunkiai. Tiesa, Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 22 straipsnyje yra numatyta kontrolieriaus teisė siūlyti, kad įstatymų nustatyta tvarka būtų kompensuojami moraliniai arba materialiniai nuostoliai, kuriuos asmuo patyrė dėl pareigūnų padarytų pažeidimų, taip pat teisė dėl to kreiptis į teismą. Tačiau praktiškai šia teise pasinaudoti ganėtinai sudėtinga. Pirma, kreipdamasis į teismą dėl nuostolių atlyginimo konkrečiam piliečiui, Seimo kontrolierius lyg ir atlieka advokato funkciją ir tampa suinteresuotas bylos baigtimi, o tai prieštarauja ombudsmeno institucijos prigimčiai. Antra, Lietuvos įstatymai nenumato neteisminio biurok-

ratizmu ar piktnaudžiavimu padarytos žalos atlyginimo mechanizmo ir nepalieka erdvės Seimo kontrolieriaus veiklai.

6) Pritarimas veiklai

Kaip jau minėta, Seimo kontrolieriaus sprendimai nėra privalomi vykdyti, todėl svarbu užsitikrinti visų organizacijų, kurioms teikiamos rekomendacijos, ypač Seimo, pritarimą ir paramą savo veiklai. „Vakarų Europos šalyse pareigūnas, atvirai atsisakydamas vykdyti ombudsmeno rekomendaciją, rizikuoja ne tik savo pareigomis, bet ir visa tolimesne karjera“²⁹⁸. Didžiosios Britanijos ombudsmeno tyrimo centras daro iš pirmo žvilgsnio paradoksišią išvadą, kuri, išigilinus, visiškai atitinka ombudsmeno institucijos prigimtį: ombudsmenas nėra atsakingas už savo pateiktų rekomendacijų įgyvendinimą. Vadinas, Seimo kontrolierius atsako už savo teisinės išvados teisingumą ir pagrįstumą, bet negali priiimti atsakomybės už rekomendacijos įgyvendinimą, jeigu išnaudojo visas savo dispozicijoje esančias priemones.

Dėl nurodytųjų motyvų Seimo kontrolieriui labai svarbu nuolat jausti, kad Seimas pritaria jo veiklai, iniciatyvai ir principingumui. Deja, tokio pritarimo trūko, ypač atliekant ministrų veiklos tyrimus (pvz., VRM archyvų sunaikinimo, informacijos ribojimo KAM). Seimo kontrolierių siūlymai Seimui dėl teisės aktų pakeitimo taip pat ne visada susilaukdavo reikiamo dėmesio. Tais atvejais, kai žiniasklaidoje pasirodydavo informacija apie galimą aukštų vykdomosios valdžios pareigūnų, tarp jų ir ministrų, piktnaudžiavimą, Seimas nesikreipdavo į Seimo kontrolierius, o dažniausiai sudarydavo komisiją pareigūnų veiklai tirti.

Pristatant 2001 m. Seimo kontrolierių veiklos ataskaitą Seime, posėdyje dalyvavo vos pusė parlamentarų. Šis faktas leidžia daryti prielaidą, jog daugeliui šios kadencijos Seimo narių Seimo kontrolierių veikla nerūpi.

7) Tyrimo operatyvumas

Seimo kontrolierių tyrimai, be abejonės, turi būti atliekami kaip galima greičiau. Jungtinių Tautų vystymo programos konsultantas Deanas M. Gottehreris, atlikęs Lietuvos Seimo kontrolierių veiklos analizę, pažymėjo, kad mūsų kontrolierių rezultatai tiesiog puikūs, nes, pavyzdžiui, Didžiojoje Britanijoje vidutinis ombudsmenų skundų tyrimo terminas yra 9 mėnesiai, o daugelyje užsienio šalių įstatymas iš viso nenumato skundų tyrimo terminų arba jie yra žymiai ilgesni nei Lietuvoje. Ži-

²⁹⁸ Demokratijos procesai: kontūrai, datos, įvykiai. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga, 1999. P. 27.

noma, tai nereiškia, kad kontrolieriai neturi stengtis tyrimą atlikti greitai, tačiau pažymos surašymo ir tyrimo pabaigos data ne visada atskleidžia, kaip operatyviai Seimo kontrolierius reagavo į skundą, nes neretai biurokratinėms kliūtims įveikti pakanka pokalbio telefonu, o detalus aiškinimasis vyksta vėliau. Šiuo metu įstatymas numato, jog skundas turi būti ištirtas ir pareiškėjui atsakyta per 3 mėn. nuo skundo gavimo dienos. Prireikus Seimo kontrolierius tyrimo terminą gali pratęsti iki 6 mėnesių, apie tai informuodamas pareiškėją.

8) *Atskaitomybė*

Seimo kontrolieriai yra atskaitingi Seimui. Didžiosios Britanijos ombudsmeno studijų centro nuomone, reikia stengtis plėsti parlamento ir ombudsmenų ryšius. Ombudsmenai turėtų padėti dirbti parlamentui, o pastarasis – užtikrinti paramą, kontroliuojant vykdomosios valdžios struktūras. Minėtosios paramos ir dėmesio Seimo kontrolierių veiklai Lietuvoje kol kas labai pasigendama.

3.1.6. *Žmogaus teisių būklė Lietuvoje ir Seimo kontrolierių sprendimų vykdymas*

Kalbėdami apie žmogaus teises sąlygiškai galime išskirti šiuos nagrinėjimo aspektus:

1) konstitucinis, įstatyminis žmogaus teisių įtvirtinimas bei turinio apibrėžimas;

2) žmogaus teisių įgyvendinimas – t. y. mechanizmų, leidžiančių įgyvendinti teises, sukūrimas ir jų veikimo tobulinimas. Būtent šis aspektas Lietuvoje problemišiausias.

Kaip teigia prof. A. Vaišvila, „Šiuolaikinį žmogaus teisių problemos savitumą, ypač Lietuvoje, lemia tai, kad tradicinio „valstybė–asmuo“ santykio nariai ėmė keistis vietomis: šimtmečius trukusią vertybinę valstybės pirmenybę prieš asmenį keičia asmens pirmenybė: buvęs tikslas virsta priemone, o priemonė – tikslu. Tai sąmoningo moderniosios kultūros sugrįžimo prie tarnystės žmogui, kaip autentiškosios savo paskirties, padarinys <...>“²⁹⁹. Lietuvos Respublikos Konstitucijos preambulėje suformuluotas tautos pasiryžimas kurti teisinę valstybę kartu nusako ne tik valstybinės raidos kryptį – idealą, bet ir kriterijų, pagal kurį „galima pasitikrinti Lietuvos valstybės laivo koordinatas pakeliui į

²⁹⁹ Vaišvila A. Žmogaus teisių realybė – teisinės valstybės esaties matas // Asmens konstitucinės teisės Lietuvoje: tarptautinės konferencijos medžiaga. Vilnius: LTŽC, 1996. P. 13.

teisinę valstybę. O tokio pasitikrinimo kriterijus – žmogaus teisės ir jų faktinė realybė: turime teisinės valstybės tiek, kiek iš tikrųjų gerbiame žmogaus teises“³⁰⁰.

Apie žmogaus teisių būklę Lietuvoje šiandien daugiau kalbama kaip apie teisinę problemą, t. y. kokie įstatymai ir koks juridinis mechanizmas saugo ir gina žmogaus teises. Reikia pripažinti, jog šioje srityje yra nemažai laimėjimų: Konstitucijoje įtvirtintos žmogaus teisės įvardytos kaip „prigimtinės“, siekiant suteikti joms patį aukščiausią teisinį statusą, Lietuvos įstatymai derinami su tarptautinėmis žmogaus teisių apsaugos konvencijomis. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtinta nuostata, jog visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms. Šia principine nuostata pagrįstas ir Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas bei Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. Tačiau, analizuojant žmogaus teisių įgyvendinimo bei gynimo galimybes, susiduriama su problemomis, ypač kai kalbama apie valstybės tarnautojus ir jų piktnaudžiavimą bei biurokratizmą. Vis dar nėra aiškiai suprantama, kad požiūris į žmogų yra labai svarbus valstybės tarnautojų veiklos veiksnys. Jų paskirtis – tarnauti žmogui tiesiogine prasme, o tai, deja, dažnai pamirštama. Tuomet į pilietį valstybės tarnautojai žiūri lyg į kokią prašytoją, jis stumdomas nuo vieno valdininko prie kito, o jo problema iš esmės nesprendžiama.

Galima teigti, jog šiuo metu Seimo kontrolierių įstaigos autoritetas nėra toks, kokį jį yra numačiusi mūsų Konstitucija. Užsienio šalyse svarbus ne tik konkrečių piliečių skundų nagrinėjimas, bet ir prevencinė ombudsmenų įstaigos veikla, kurios dėka valstybinės įstaigos iš tikrųjų stengiasi išvengti biurokratizmo ir žmonių problemų sprendimo vilkinimo, o to Lietuvoje labiausiai trūksta. Norvegijos ombudsmeno institucijos vadovas mano, kad pagrindinė sėkmingos jo veiklos priežastis yra tai, kad jo institucija Norvegijos visuomenėje turi tokį didžiulį autoritetą, kad bet kuri valstybės įstaiga kaip didžiausios nelaimės bijo, kad bus paminėta ombudsmeno ataskaitoje. Tokios reakcijos Lietuvoje pasigendama.

Mokslininkai yra sakę, jog **teisės ir instituciniai pokyčiai gali pralenkti vertybių ir požiūrių keitimąsi, būtina norint, kad minėtieji pokyčiai būtų tikrai veiksmingi**³⁰¹. Galima teigti, jog Seimo kontrolierių

³⁰⁰ *Vaišvila A.* Žmogaus teisių realybė – teisinės valstybės esaties matas // *Asmens konstitucinės teisės Lietuvoje: tarptautinės konferencijos medžiaga*. Vilnius: LTŽC, 1996. P. 13.

³⁰¹ *Galligan D. J.* *Administrative Justice in the New European Democracies*, 1998. P. 18.

veiklai didele dalimi trukdo gana menkas visuomenės teisinės sąmonės lygis bei teisinių vertybių devalvacija. Todėl vienas pagrindinių mūsų valstybės uždavinių turėtų būti sąmoningumo bei pilietiškumo ugdytas: jau mokyklose turėtų būti supažindinama su piliečių teisėmis ir pareigomis, jų įgyvendinimo demokratinėje visuomenėje galimybėmis. „Demokratija – tai ne tik normos ir institucijos, bet visų pirma mokėjimas naudotis demokratinėmis teisėmis ir laisvėmis. Naudotis gerbiant teisę. Tai būtinas demokratijos elementas. Tiek asmuo, tiek valdžios institucijos privalo laikytis tam tikrų taisyklių“³⁰².

Kadangi Seimo kontrolierių sprendimai yra rekomendacinio pobūdžio, svarbiausia jų taikoma priemonė, skatinanti gerą administravimą ir padedanti įgyvendinti jų rekomendacijas, yra viešumas.

Kontrolierių sprendimai: siūlymas atleisti iš užimamų pareigų, atlikti konkrečius darbus, pakeisti, panaikinti ar priimti sprendimą, skirti drausminę nuobaudą, kompensuoti nuostolius, 1995 m. visiškai arba iš dalies buvo įvykdyti 86 proc., 1996 m. – 61 proc., 1997 m. – 67 proc., 1998 m. – 71 proc., 1999 m. – 63 proc.

Reikia pripažinti, kad Seimo kontrolierių sprendimų vykdymo procentas nėra labai didelis. Išanalizavus Vakarų šalių ombudsmenų patirtį ir laimėjimus matyti, jog ten rekomendacijos įvykdomos 90–100 proc.

Tai, kad administravimo institucijos nenoriai vykdo kontrolierių sprendimus, atskleidžia, jog Seimo kontrolierių institucijos įtaka nėra tokia svari, kad garantuotų žmogaus teisių apsaugą mūsų visuomenėje, be to, atspindi viešojo administravimo institucijose dirbančių žmonių teisinės kultūros lygį.

3.1.7. Žmogaus teisių gynimo padedant Seimo kontrolierių įstaigai pranašumai ir trūkumai

Šalyse, kuriose yra ombudsmenų įstaigos, piliečiai turi pasirinkimo galimybę ir patys nusprendžia, ar kreiptis į teismą, ar į ombudsmeną. Steigiant ombudsmeno institucijas įvairiose šalyse buvo siekiama sudaryti alternatyvią galimybę kreiptis į ombudsmeną, kuria pasinaudoti būtų lengviau ir paprasčiau nei kreiptis į teismą³⁰³. Besiskundžiančiam patogiau kreiptis į ombudsmeną nei į teismą, nes teismo procese

³⁰² Jarašiūnas E. Apie konstitucinės justicijos funkcijas // Konstitucija, žmogus, teisinė valstybė: konferencijos medžiaga. Vilnius, 1998. P. 152.

³⁰³ Os A. The Norwegian Ombudsman for Public Administration (25 years of service). 1988. P. 14.

šalys pačios turi ieškoti įrodymų ir liudytojų, teismo vaidmuo šioje stadijoje gana pasyvus. Ombudsmenas tokiu atveju yra aktyvus ir besiskundžiančiam pakanka pateikti administracijos sprendimą arba nurodyti veiksmą, kuriuo yra nepatenkintas, bei pateikti su byla susijusius dokumentus bei įrodymus. Tuomet ombudsmenas aktyviai tiria nurodytas aplinkybes, renka dokumentus, aiškinasi viešojo administravimo sprendimų motyvaciją ir t. t.³⁰⁴

Lietuvoje piliečiai kreipiasi į Seimo kontrolierių įstaigą todėl, kad šis skundų nagrinėjimo būdas yra paprastesnis, pigesnis ir greitesnis. Kartu jis neatima teisės kreiptis į teismą, jeigu nepasisektų išspręsti problemos arba paaiškėtų, kad toks būdas yra veiksmingesnis.

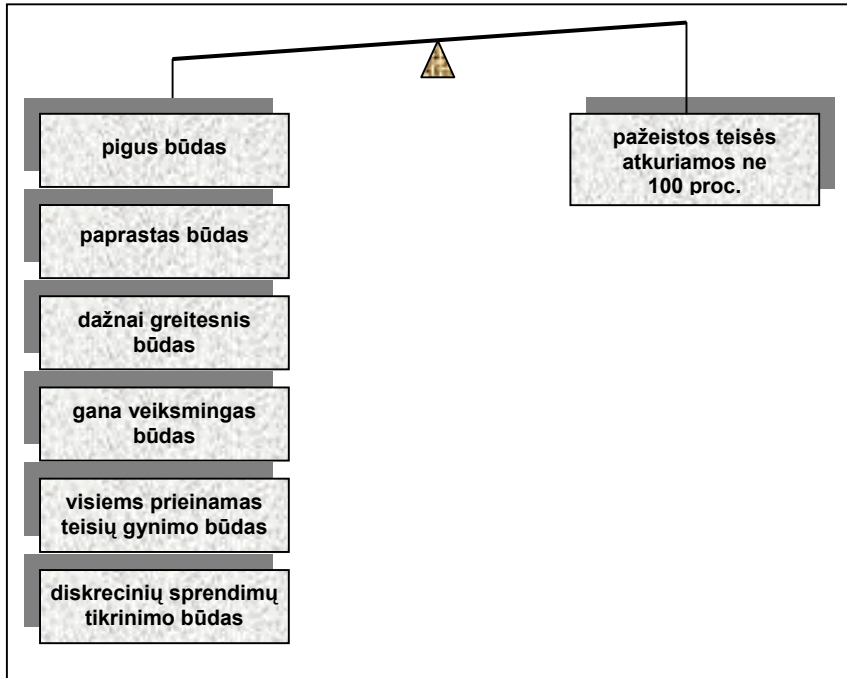
Seimo kontrolierius turi išsiaiškinti, ar besiskundžiančiojo atžvilgiu apskritai buvo priimti sprendimai, ar buvo skundžiama veika (veiksmai ar neveikimas, elgsena), taip pat kuo remiantis ir kokiomis aplinkybėmis tai padaryta; ar skunde minimi sprendimai arba veiksmai prieštarauja įstatymams bei kitiems teisės aktams, ar pareigūno veiklai būdingas piktnaudžiavimas ar biurokratizmas. Kontrolierius turi išsiaiškinti, kurie pareigūnai padarė pažeidimų, dėl kokių priežasčių ar tikslų tai buvo padaryta, kaip padarę pažeidimą pareigūnai aiškina savo veiksmus, kokie faktai patvirtina padarytą nusizengimą. Taip pat svarbu išsiaiškinti visas objektyvias pareigūnų piktnaudžiavimo arba biurokratizmo priežastis. Reikia pripažinti, kad egzistuoja ne tik subjektyvios, bet ir objektyvios netinkamo administravimo priežastys. Mūsų realybėje tai yra visai suprantama: teisinė sistema dar palyginti jauna ir neretai pasitaiko ne iki galo įstatymais sureguliuotų arba prieštaringai sureguliuotų gyvenimo sferų. Tačiau būtent šiomis aplinkybėmis Seimo kontrolieriai gali ir turi išsiaiškinti egzistuojančias įstatymų spragas ir taip tobulinti viešąjį administravimą.

Kontrolieriaus atliekamo tyrimo pagrindai iš esmės atitinka tradicinius administracinės teisės pagrindus. Tačiau **kontrolierius remiasi platesniais pagrindais, svarstydamas, pavyzdžiui, gero administravimo, pagrįsto bei protingo (*reasonable*) problemos sprendimo proceso trukmės**, institucijų organizacijos, tinkamo elgesio su pacientais, kaliniais ir pan. klausimus.

Seimo kontrolierius atlikęs tyrimą gali priimti šiuos sprendimus: siūlyti atleisti iš užimamų pareigų, atlikti konkrečius darbus, pakeisti, panaikinti arba priimti sprendimą, skirti tarnybinę nuobaudą, kom-

³⁰⁴ The Danish Ombudsman. Copenhagen: Djof Publishing, 1995. P. 39, 40.

pensuoti nuostolius, atkreipti pareigūnų dėmesį, pareikšti ieškinį teisme ir kt. (SKI 22 str.). Reikia pažymėti, kad Seimo kontrolieriaus priimami sprendimai nėra privalomi, jie yra rekomendacinio pobūdžio.



14 pav. Žmogaus teisių gynimo, padedant Seimo kontrolierių įstaigai, pranašumai ir trūkumai

Apibendrinant būtina paminėti piliečių teisių gynimo padedant Seimo kontrolierių įstaigai pranašumus kitų gynimo būdų atžvilgiu (14 pav.).

a) Pigus būdas

Kreipiantis į Seimo kontrolierių įstaigą nereikia mokėti jokio mokesčio. Tuo tarpu siekiant apginti pažeistus interesus teisme tenka mokėti žyminį mokestį. Be to, pateikiant skundą Seimo kontrolieriui nereikia samdyti advokato.

b) Paprastas būdas

Kreipiantis į Seimo kontrolierių nebūtina pačiam žmogui surinkti visų įrodymų, kaip kreipiantis į teismą. Tuo labiau, kad paprastas žmogus neturi galimybių gauti valdininkų paaiškinimus bei sužinoti su pilie-

čiu susijusio sprendimo motyvaciją. O kontrolierius, remdamasis įstatymo suteiktomis teisėmis, gali reikalauti nedelsiant pateikti informaciją, medžiagą ir dokumentus, būtinus savo funkcijoms atlikti. Prireikus įgyvendinti šią teisę pasitelkiami policijos pareigūnai ir surašomas atitinkamas dokumentų paėmimo aktas. Kontrolierius gali reikalauti, kad pareigūnai, kurių veikla tiriama, raštu arba žodžiu pasiaiškintų. Kontrolierius taip pat gali apklausti pareigūnus ir kitus asmenis; pasitelkti Vyriausybės įstaigų, ministerijų, apskričių bei savivaldybių pareigūnus ir ekspertus.

c) Dažnai greitesnis būdas

20 str. numatyta, kad skundas turi būti ištirtas ir pareiškėjui atsakyta per 3 mėn. nuo skundo gavimo dienos. Prireikus tyrimo terminas gali būti pratęsiamas iki 6 mėn. Tuo tarpu teismo procesas paprastai užtrunka ilgiau nei 6 mėnesius.

d) Gana veiksmingas būdas

Nors Seimo kontrolierių sprendimai yra rekomendacinio pobūdžio – t. y. nėra privalomi, kaip teismo, tačiau visgi dauguma atveju jie padeda apginti pažeistas žmogaus teises.

e) Visiems piliečiams prieinamas teisių gynimo būdas

Visi piliečiai turi teisę rinktis – ar kreiptis į teismą, ar į Seimo kontrolierių įstaigą.

f) Diskrecinių sprendimų tikrinimo būdas

Kalbant apie naudojimosi administracine diskrecija kontrolės galimybes reikia pažymėti, jog Lietuvoje yra įsteigtos pasaulyje paplitusios teisinės institucijos, vertinančios diskrecinių sprendimų pobūdį: specializuoti administraciniai teismai, administracinių ginčų komisijos ir Seimo kontrolierių įstaiga. Tačiau ne visos institucijos gali vertinti diskrecinio sprendimo tinkamumą ar pagrįstumą.

Tais atvejais, kai ginčijamas pareigūno sprendimas, priimtas remiantis diskrecijos teise, Lietuvos Respublikos administraciniai teismai ne itin daug gali padėti piliečiui, teigiančiam, jog pareigūnas netinkamai pasinaudojo administracine diskrecija, nes Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 3 str. 2 d. numato, jog „**Teismas nevertina ginčijamo administracinio akto bei veiksmų (ar neveikimo) politinio ar ekonominio tikslingumo požiūriu, o tik nustato, ar konkrečiu atveju nebuvo pažeistas įstatymas ar kitas teisės aktas, ar administravimo subjektas neviršijo kompetencijos, taip pat ar aktas (veika) neprieštarauja tikslams bei uždaviniams, dėl kurių institucija buvo įsteigta ir gavo atitinkamus įgaliojimus**“.

Tuo tarpu Seimo kontrolieriai nagrinėdami piliečių skundus dėl valstybės ir savivaldybės pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo remiasi Seimo kontrolierių įstatymu, kuriame piktnaudžiavimas apibūdinamas kaip „tokie pareigūno veiksmai ar neveikimas, kai tarnybinė padėtis naudojama ne tarnybos interesais arba ne pagal įstatymus bei kitus teisės aktus, arba savanaudiškais tikslais (neteisėtai pasisavinamas ar kitiems perleidžiamas svetimas turtas, lėšos ir t. t.) ar dėl kitokių asmeninių paskatų (keršto, pavydo, karjerizmo, neteisėtų paslaugų teikimo ir t. t.), taip pat tokie pareigūno veiksmai, kai viršijami suteikti įgaliojimai ar savavaliuojama“³⁰⁵, o biurokratizmas – kaip „tokia pareigūno veika, kai vietoj reikalų sprendimo iš esmės sistemingai laikomasi nereikalingų ar išgalvotų formalumų, nepagrįstai atsisakoma spręsti žinyboms pavaldžius dalykus, vilkinama priimti sprendimus ar atlikti savo pareigas bei kitaip blogai ar netinkamai valdoma (atsisakoma informuoti asmenį apie jo teises, sąmoningai pateikiamas klaidinantis ar netinkamas patarimas ir t. t.). Biurokratizmu taip pat laikomas toks pareigūnų darbas, kai nevykdomi arba blogai vykdomi įstatymai ar kiti teisės aktai“³⁰⁶.

Galime teigti, jog Seimo kontrolieriams numatyti platesni pagrindai nei administraciniam teismui tikrinti, ar pareigūnai tinkamai pasinaudojo administracine diskrecija ar ne. Tačiau kalbant apie administracinės diskrecijos kontrolę, reikia pažymėti, jog kilus ginčui dėl netinkamo diskrecijos panaudojimo ir dėl to pažeistų piliečio teisių, Seimo kontrolieriai gali priimti tik rekomendacinio pobūdžio sprendimą – t. y. Seimo kontrolierius, ištyręs asmens, nukentėjusio nuo netinkamų administracijos veiksų, skundą, gali daryti išvadą, ar šiuo konkrečiu atveju buvo pažeistos naudojimosi diskrecija ribos. Jeigu taip, jis gali pasiūlyti ištaisyti dėl netinkamų veiksų atsiradusią žalą.

g) Pažeistos teisės atkuriamos ne 100 proc.

Seimo kontrolierių įstaigos veiklą lyginant su teisiniu žmogaus teisių gynimo būdu galima išskirti šį trūkumą: Seimo kontrolierių sprendimų rekomendacinis pobūdis 100 proc. neužtikrina pažeistų teisių apgynimo.

Tačiau, atsižvelgiant į Lietuvoje neretai pasitaikančius atvejus, kai ir teismų sprendimai nėra vykdomi, galima manyti, kad piliečių teisių gynimo, padedant Seimo kontrolierių įstaigai, pranašumai nusveria pastarąjį trūkumą.

³⁰⁵ Seimo kontrolierių įstatymas. 2 str. // Valstybės žinios. 1998. Nr. 110–3024.

³⁰⁶ Ten pat.

3.2. Vyriausioji administracinių ginčų komisija

3.2.1. Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos atliekamos funkcijos ir vieta Lietuvos teisinėje sistemoje

Vyriausioji administracinių ginčų komisija įsteigta vykdant Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos ir Administracinių ginčų komisijų įstatymus, kurie įsigaliojo 1999 m. gegužės 1 d. Pagal Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos, Administracinių ginčų komisijų, Viešojo administravimo bei kitus viešosios teisės įstatymus Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos kompetencija yra nagrinėti fizinių ir juridinių asmenų skundus (prašymus) dėl centrinių valstybinio administravimo subjektų priimtų individualių administracinių aktų ir veiksmų teisėtumo, taip pat dėl minėtųjų subjektų atsisakymo ar vilkinimo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus teisėtumo ir pagrįstumo, centrinėse viešojo administravimo institucijose kylančius ginčus dėl viešojo administravimo procedūrų ir prievolių pažeidimų.

Vyriausioji administracinių ginčų komisija iki 2002 m. balandžio 1 d. taip pat privalėjo spręsti ginčus dėl Lietuvos Respublikos antidempingo įstatymo pažeidimų, tačiau 2001 m. gruodžio 17 d. priėmus naująjį Lietuvos Respublikos antidempingo įstatymo pakeitimo įstatymą, antidempingo bylos priskiriamos nagrinėti Vilniaus apygardos administraciniam teismui.

Vyriausioji administracinių ginčų komisija nagrinėja administracinius ginčus ikiteismine tvarka. Asmenys, nukentėję nuo neteisėtų valdžios įstaigų veiksmų, turi galimybę kreiptis į Komisiją ir alternatyviu būdu ir ginčą su centriniais valstybinio administravimo subjektais išspręsti nesikreipdami į teismą.

Nors Vyriausioji administracinių ginčų komisija nagrinėja administracinius ginčus, ji nėra teismas. Tačiau reikia pažymėti, jog, kai kurių mokslininkų nuomone, minėtoji komisija galėtų būti priskiriama prie teisminės valdžios³⁰⁷.

Manome, jog Vyriausioji administracinių ginčų komisija yra nepriklausoma, tačiau labiau susijusi su vykdomąja nei su teismine valdžia. Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos sudėtį tvirtina Vyriausybė, narių kandidatūras, iš jų ir pirmininko kandidatūrą, Vyriausybei

³⁰⁷ Birmontienė T., Jarašiūnas E., Kūris E. ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė. LTU, 2002. P. 350.

teikia teisingumo ministras³⁰⁸. Vyriausioji administracinių ginčų komisija sudaroma 4 metams, tačiau Vyriausybės sprendimu komisijos pirmininkas ir nariai gali būti atleisti ir pirma laiko³⁰⁹.

Pagal Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymo 10 straipsnio 2 dalį, Vyriausioji administracinių ginčų komisija už savo darbą kartą per metus turi atsiskaityti Vyriausybei.

Vyriausybė 1999 m. gegužės 3 d. nutarimu Nr. 513 ne tik patvirtino Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos sudėtį, bet ir nustatė jos narių bei pagalbinių personalo darbo apmokėjimo dydį.

Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos darbo tvarką reglamentuoja Vyriausybės nutarimu patvirtinti Administracinių ginčų komisijų darbo nuostatai³¹⁰.

3.2.2. Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos nagrinėjamų ginčų problematika

Nors Vyriausioji administracinių ginčų komisija dirba dar tik trejetą metų, tačiau per tuos metus nagrinėtų ginčų problematika buvo labai įvairi ir apėmė beveik visų ministerijų ir kitų centrinių valdymo institucijų (departamentų, tarnybų, inspekcijų, komisijų) veiklos sritis.

Per metus nuo Komisijos darbo pradžios buvo gauta 214 asmenų skundų (prašymų). Dažniausiai kreipėsi asmenys, vienokiu ar kitokiu būdu susidūrę su centrinių ar regioninių valdžios institucijų veikla arba neveikimu ir nepatenkinti šių institucijų veiksmais, arba, tie asmenys, kurių prašymus nagrinėjant buvo pažeistos nustatytos procedūros bei prievolės.

Galima išskirti dažniausiai Komisijai skundžiamas institucijas: Žemėtvarkos ir teisės departamentas prie Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos, Valstybinė mokesčių inspekcija prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos, Lietuvos gyventojų genocido ir rezistencijos tyrimo centras, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija, Lietuvos Respublikos valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerija, Lietuvos Respublikos aplinkos ministerija, Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, Kultūros vertybių apsaugos departa-

³⁰⁸ Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymas // Valstybės žinios. 1999. Nr. 13–310. 7 str.

³⁰⁹ Ten pat.

³¹⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 533 „Dėl administracinių ginčų komisijų darbo nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 1999. Nr. 41–1288.

mentas, Mokestinių ginčų komisija prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės bei Žemės ir kito nekilnojamojo turto kadastro ir registro valstybės įmonė.

Iš komisijos tirtų skundų (prašymų) analizės ir aplinkybių, išryškėjusių ikiteismine tvarka nagrinėjant administracines bylas, galima išskirti šiuos pagrindinius pažeidimus:

- 1) prieštaraujanti įstatymams valstybės institucijų veikla;
- 2) procedūrų nesilaikymas ir pareigų nevykdymas pagal normas ir tvarką, nustatytą Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme ir kituose įstatymuose;
- 3) aplaidus darbas arba neveikimas;
- 4) reglamentavimo painiava viešosios teisės poįstatyminiuose aktuose.

Antraisiais Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos darbo metais su skundais (prašymais) į Komisiją kreipėsi 372 asmenys, t. y. 43 proc. daugiau nei 2000 m.

Remiantis dvejų metų veiklos patirtimi sudėtinga daryti apibendrinimus ir prognozes, tačiau galima daryti išvadą, jog pareiškėjai į Komisiją kreipiasi dėl to, kad jų skundai (prašymai) nagrinėjami greitai – t. y. per 14 kalendorinių dienų. Be to, kreipiantis į Komisiją nereikia mokėti jokio mokesčio. Žmonėms taip pat labai patogu tai, kad medžiagą dėl bylų svarstymo operatyviai surenka pati Komisija.

Tuo remiantis galima daryti prielaidą, kad žmonės vis dažniau mėgins išspręsti savo problemas neteismine tvarka ir su skundais dėl centrinių valstybinio administravimo subjektų priimtų individualių administracinių aktų ir veiksmų teisėtumo, taip pat dėl minėtųjų subjektų atsisakymo ar vilkinimo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus teisėtumo ir pagrįstumo visų pirma kreipsis į Vyriausiąją administracinių ginčų komisiją.

Vyriausioji administracinių ginčų komisija, vadovaudamasi Administracinių ginčų komisijų darbo nuostatais³¹¹, gali priimti vieną iš šių sprendimų:

- 1) atmesti skundą (prašymą) kaip nepagrįstą;
- 2) įpareigoti atitinkamą administravimo subjektą pašalinti padarytą pažeidimą arba įvykdyti kitokį komisijos nurodymą;
- 3) įpareigoti atitinkamą administravimo subjektą per komisijos nu-

³¹¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 533 „Dėl administracinių ginčų komisijų darbo nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 1999. Nr. 41–1288.

statytą laiką priimti sprendimą dėl šio subjekto atsisakymo ar vilkinimo atlikti jo kompetencijai priskirtus veiksmus.

Vyriausioji administracinių ginčų komisija, nagrinėdama skundus (prašymus), nei turtinės žalos, nei ginčo šalių turėtų išlaidų atlyginimo klausimų nesprenžia. Todėl patyręs turtinę žalą asmuo, norėdamas visiškai apginti savo interesus, turi kreiptis į administracinę teisumą.

Nustatyta, jog nemažai skundų, pateikiamų Vyriausiajai administracinių ginčų komisijai, yra dėl nuosavybės teisių pažeidimų. Kai kurių žmonių problemos yra labai sudėtingos, pavyzdžiui, 10 metų neatkuriamą nuosavybės teisę, vilkinamas žemės gražinimo procesas. Šiuos duomenis lyginant su Seimo kontrolierių įstaigoje gaunamų tokio pobūdžio skundų skaičiumi nustatyta, kad skundų dėl nuosavybės teisių atkūrimo ir žemėtvarkos pažeidimų Vyriausioje administracinių ginčų komisijoje gaunama daug mažiau (iš 2001 m. gautų skundų VAGK 13 proc. sudarė skundai dėl nuosavybės teisių atkūrimo, 8 proc. – dėl žemėtvarkos, iš 2001 m. Seimo kontrolierių įstaigoje gautų skundų 44 proc. sudarė skundai dėl nuosavybės teisių atkūrimo, 18 proc. – dėl žemėtvarkos). Tokie skaičiai gali būti paaiškinami tuo, jog, jeigu Seimo kontrolieriai nagrinėja skundus dėl piliečių teisių pažeidimų, dažniausiai padaromų žemesniame valdymo lygmenyje (t. y. savivaldybių, apskričių administracijos lygmuo), tai Vyriausioje administracinių ginčų komisijoje nagrinėjami tik tie atvejai, kai žmogaus teises pažeidžia centrinė valdymo institucija.

3.2.3. Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos sprendimų vykdymas

Pagal Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijos įstatymo nuostatas viešojo administravimo subjektas privalo įvykdyti Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos sprendimą per jame nurodytą laiką, o jeigu laikas nenurodytas – per 20 dienų nuo sprendimo gavimo dienos.

Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos sprendimus valstybės institucijos vykdo, tačiau per Komisijos darbo laiką yra pasitaikę atvejų, kai viešojo administravimo institucijos, įpareigos per nustatytą laiką įvykdyti sprendimus, priimtus pripažinus tenkintiniais pareiškėjų skundus, jų neįvykdė arba įvykdė iš dalies. Tokiais atvejais pagal Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymo 16 straipsnį pareiškėjams suteikiama teisė kreiptis į Vilniaus apygardos administracinę

teismą dėl sprendimų vykdymo užtikrinimo. 2001 m. šia teise pasinaudojo 9,1 proc. pareiškėjų.

3.2.4. Administracinių ginčų nagrinėjimo Vyriausiojoje administracinių ginčų komisijoje privalumai

Vyriausioji administracinių ginčų komisija, kaip ir Seimo kontrolierių įstaiga, piliečių skundus išnagrinėja *žymiai greičiau nei teismai*. Administracinių ginčų komisijų įstatyme numatyta, kad skundas turi būti išnagrinėtas ir sprendimas dėl jo priimtas *ne vėliau kaip per 14 dienų*. Nors yra numatyta galimybė prireikus motyvuotu komisijos sprendimu bendrą skundo nagrinėjimo terminą pratęsti dar 14 dienų, tačiau tenka pažymėti, jog Komisijai pavyksta laikytis terminų ir 2001 metais tik dviejų bylų nagrinėjimo terminas buvo pratęstas iki 28 dienų.

Kitas svarbus administracinių ginčų nagrinėjimo Komisijoje privalumas yra tas, kad, skirtingai nei teisme, kreipiantis į Komisiją **nereikia mokėti žyminio mokesčio**. Be to, nėra būtina advokato pagalba. Todėl, atsižvelgiant į Lietuvos ekonominę situaciją ir sunkią daugelio gyventojų materialinę padėtį, galima daryti **išvadą, jog galimybė kreiptis į Komisiją asmenims yra priimtina ir patogi**.

Žmonėms labai patogu, jog bylų svarstymo medžiagą operatyviai surenka pati Komisija. Pagal įstatymą valstybės institucijos dokumentus, medžiagą ir kitą informaciją, susijusią su ginčo dalyku, turi pateikti Komisijai per 3 dienas nuo tada, kai buvo gautas reikalavimas.

3.3. Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos ir Seimo kontrolierių veiklos pobūdžio ir apimties analizės apibendrinimas

Lygindami Vyriausiąją administracinių ginčų komisiją su kita aptarta kvaziteismine institucija – Seimo kontrolierių įstaiga, matome, kad šios institucijos skiriasi ne tik pagal užimamą vietą valstybės sistemoje, bet ir pagal priimamų sprendimų pobūdį, todėl galima tvirtinti, jog Vyriausioji administracinių ginčų komisija šiuo aspektu labiau panaši į teismą nei Seimo kontrolierių įstaiga.

Nors abi šios institucijos gali būti vadinamos kvaziteismais, nagrinėjančiais administracinius ginčus, visgi reikia pripažinti, jog jos yra skirtingos. Pirma, nevienoda šių įstaigų darbo apimtis – Seimo kontro-

lieriai gauna žymiai daugiau skundų, antra, skiriasi ir šių institucijų veiklos patirtis – Seimo kontrolieriai veikia jau beveik aštuonerius metus, tuo tarpu Vyriausioji administracinių ginčų komisija – tik trejus.

Dėl skirtingos kompetencijos ir priskirtų spęsti klausimų negalima sakyti, jog Vyriausioji administracinių ginčų komisija skirta dubliuoti Seimo kontrolierių įstaigos funkcijas. Nors Seimo kontrolierių įstaiga išnagrinėja keliskart daugiau piliečių skundų nei Vyriausioji administracinių ginčų komisija, reikia atsižvelgti į tai, kad pastaroji skirta nagrinėti skundus **tik dėl centrinių valstybinio administravimo** subjektų priimtų individualių administracinių aktų ir veiksų teisėtumo, taip pat dėl minėtųjų subjektų atsisakymo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus arba jų vilkinimo teisėtumo ir pagrįstumo. Tuo tarpu **Seimo kontrolieriai tiria piliečių skundus dėl valdžios, valdymo savivaldos, karinių bei joms prilygintų institucijų pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo**. Taigi galima teigti, jog Vyriausioji administracinių ginčų komisija yra labiau specializuota nei Seimo kontrolierių įstaiga.

Pažymėtina, jog nepaisant egzistuojančios galimybės administracinius ginčus spęsti specializuotuose administraciniuose teismuose, žmonės visgi kreipiasi su skundais ir į Seimo kontrolierių įstaigą, ir į Vyriausiąją administracinių ginčų komisiją (15 pav.).

Administraciniai teismai pradėjo veikti 1999 m. gegužės 1 d. Iki 2000 m., t. y. per 8 mėnesius, administraciniuose teismuose buvo gauti 7909 skundai, o išnagrinėta buvo mažiau nei pusė, t. y. 3815 skundų³¹². 2000 m. administraciniuose teismuose gauti 10384 skundai ir išnagrinėta 194 proc. daugiau bylų nei pirmaisiais administracinių teismų darbo metais, t. y. 11253.

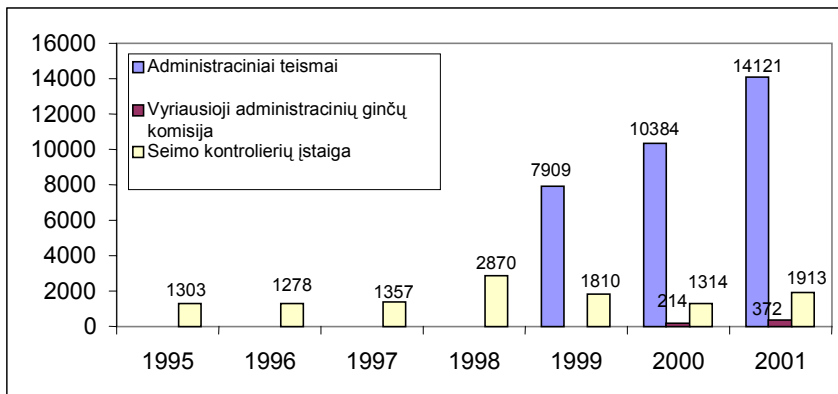
Kasmet Seimo, Prezidentūros, Vyriausybės priimamajame užregistruojama po kelis tūkstančius piliečių laiškų su įvairiais skundais. Pavyzdžiui, 2001 m. Prezidentūrą iš viso pasiekė daugiau kaip 4 000 laiškų, kuriuose skundžiamasi butų gavimo, nuosavybės atkūrimo ir kitomis problemomis.³¹³ Daugumos skunduose keliamų problemų Prezidentas nespėndžia, todėl skundai persiunčiami atitinkamoms institucijoms.

Atsižvelgdami į pateiktus duomenis galime daryti išvadą, jog mūsų analizuotos kvaziteisminės institucijos yra reikalingos Lietuvos žmo-

³¹² Lietuvos teismų statistikos apžvalga: 2000 m. ataskaita / Parengė Teismų departamentas prie Teisingumo ministerijos. <http://www.teismai.lt/statistika/apzvalga.pdf>

³¹³ *Gudavičius S.* Valdžia skęsta skundų jūroje // Kauno diena. Nr. 261(16811). 2002-11-11.

nėms ir iš dalies atitinka objektyvius Lietuvos administracinės justicijos poreikius.



15 pav. Skundai, 1999–2001 m. gauti administraciniuose teismuose, Seimo kontrolierių įstaigoje ir Vyriausioje administracinių ginčų komisijoje

IV SKYRIUS. KVAZITEISMŲ RAIDOS PERSPEKTYVOS

1. Kvaziteismų institucinės reformos galimybės

Teisiniai santykiai pasižymi dinamika, todėl neatsitiktinai pasaulio teisinėse sistemose reaguojant į visuomenės poreikius vyksta nuolatiniai administracijos ir piliečių santykių reguliavimo pokyčiai. Ypač daug dėmesio Vakarų demokratinėse šalyse skiriama asmenų teisių apsaugai, asmens ir valdžios įstaigų konfliktų sprendimui.

Lietuvoje atkūrus nepriklausomybę buvo vykdoma teisinės sistemos reforma³¹⁴, įkurta nemažai naujų institucijų, atliekančių administracijos veiksmų kontrolę, tačiau tenka pripažinti, jog administracinių ginčų nagrinėjimo sistema nėra tobula ir normaliai funkcionuojanti. Vis dar neveikia žemesniųjų grandžių administracinių ginčų komisijos, kai kuriose valstybinio valdymo srityse tarp piliečio ir valdžios kylančių ginčų apskritai neįmanoma išspręsti neteisimine tvarka. Tuo tarpu atsižvelgiant į sudėtingą Lietuvos ekonominę, socialinę situaciją, negalima tikėtis, jog užtikrinti realią žmogaus teisių gynybą ir administracijos veiksmų teisėtumo kontrolę galės vien tik administraciniai teismai.

Įvertinus Vakarų šalių kvaziteismų veiklos patirtį galima manyti, jog ir Lietuvoje pasiteisintų išstobulinta, vientisa ir realiai funkcionuojanti kvaziteismų sistema. Tokio pobūdžio ginčų nagrinėjimo institucijų sistema palengvintų piliečių teisių gynimą, padarytų jį lengviau prieinamą. Tokia sistema kartu galėtų netiesiogiai prisidėti prie teisinio nihilizmo mažinimo, teisinės sąmonės ir teisinės kultūros ugdymo. Reikia pripažinti, jog nukentėjęs nuo netinkamų administracijos veiksmų žmogus, dėl kokių nors priežasčių (pvz., dėl socialinės padėties) neišgalintis pa-

³¹⁴ 1993 m. gruodžio 14 d. Seimas priėmė nutarimą Nr. I-331 „Dėl teisinės sistemos reformos metmenų ir jų įgyvendinimo“; nuo šio nutarimo priėmimo praėjus penkeriems metams, per kuriuos nebuvo pasiekta norimų rezultatų teisinės sistemos reformų srityje, 1998 m. birželio 25 d. Seimas priėmė naują Teisinės sistemos reformos metmenų redakciją.

sinaudoti advokato pagalba ir neturintis galimybės kreiptis į teismą, nusivilia ne tik konkrečiais pareigūnais arba institucijomis, bet ir pačia valstybe. Todėl kvaziteismai, **būdami nešališki asmens ir administravimo institucijos arbitrai, kartais ir tarpininkai arba sutaikytojai, galėtų žymiai pagerinti įvairių socialinės atskirties grupių padėtį, sykiu stiprindami ir ugdydami žmonių pasitikėjimą valstybe bei jų pilietiškumo jausmą.** Kita vertus, ir valstybės bei savivaldybės vykdomosios institucijos savo kasdieninėje veikloje jaustų nuolatinę teisėtumo kontrolę ir turėtų geresnes galimybes tobulinti savo veiklą, atsižvelgdamos į kvaziteismų praktikoje susiformuojančius pasiūlymus.

Reikia pripažinti, jog neretai valstybės ar savivaldybės institucijos priima neteisėtus sprendimus, ir jie taikomi tol, kol kas nors kreipiasi į administracinį teismą, kuris konstatuoja konkretaus sprendimo neteisėtumą. Paprastai subjektai, priėmę minėtus neteisėtus sprendimus, patys (sąmoningai arba nesąmoningai) nesugeba išvelgti jų ydingumo ir prieštaravimo įstatymams ir kitiems teisės aktams. Atsižvelgiant į objektyvias aplinkybes, trukdančias piliečiams naudotis teismine pažeistų teisių gynyba (patiriamos nemenkos finansinės išlaidos, išiekojamos psichinės ir fizinės jėgos, sugaištama daug laiko), dauguma atvejų į neteisėto pobūdžio sprendimus tiesiog numojama ranka ir susitaikoma su savo teisių pažeidimu³¹⁵.

³¹⁵ Pavyzdžiui, Kauno miesto tarybos 2001 m. birželio 21 d. patvirtintų Kauno miesto tvarkymo ir švaros taisyklių 2 punktą nustatė daugiabučių namų savininkų bendrijų pareigą valyti palei visą sklypą prieš jų valdą esančių gatvių 1 m. pločio važiuojamąją dalį, šaligatvius, šienauti ir prižiūrėti žaliąsias juostas prie gatvės ir žaliuosius plotus tarp šaligatvio ir pastato, esančius už daugiabučio namo kiemo teritorijos ribų, o remiantis Kauno miesto valdybos 1996 m. rugsėjo 17 d. sprendimo 2 punkto nuostatomis daugiabučių namų butų savininkai ir nuomininkai buvo apmokestinami už prie namų valdų esančių gatvių ir šaligatvių valymą ir priežiūrą. Žmonių teisės buvo pažeidžiamos ir nepagrįsti mokesčiai buvo renkami tol, kol atsirado pilietis, sugebėjęs kreiptis į teismą. Kauno apygardos administracinis teismas 2001 m. lapkričio 16 d. sprendimu minėtus Kauno miesto tvarkymo ir švaros taisyklių punktus pripažino prieštaraujančiais Vyriausybės nustatyta tvarka (minėtasis Kauno m. tarybos sprendimas prieštarauja Vyriausybės nutarimu patvirtintos Gyvenamųjų patalpų savininkų atsiskaitymo už pastato eksploatavimą ir komunalines bei laidinio radijo paslaugas tvarkos 5.2 punktui, Gyventojų atsiskaitymo už gyvenamųjų patalpų nuomą, eksploatavimą ir komunalines paslaugas tvarkos 2.3 punktui, o Kauno miesto valdybos 1996 m. rugsėjo 17 d. sprendimo antro punkto dalis, kurioje nuspręsta apmokestinti daugiabučių namų savininkus ir nuomininkus už prie namų esančių gatvių ir šaligatvių valymą ir priežiūrą, prieštarauja Vyriausybės patvirtintos Gyvenamųjų patalpų savininkų atsiskaitymo už pastato eksploatavimą ir komunalines bei laidinio radijo paslaugas tvarkos 5.2 punktui, Gyventojų atsiskaitymo

Akivaizdu, jog specializacija kvaziteismų veikloje yra galima ir priimtina. Todėl Lietuvoje pirmiausiai galėtų būti steigiamos tokios kvaziteisminės institucijos, kurios nagrinėtų specifinius ginčus, kuriuose viena iš šalių dažniausiai būna labai ribotų finansinių galimybių ir yra labiau pažeidžiama. Todėl būtų logiška pirmiausiai steigti specializuotas, socialinės apsaugos srityje kylančius ginčus nagrinėjančias kvaziteismines institucijas. Be to, administraciniai ginčai tokio pobūdžio kvaziteismuose turėtų būti nagrinėjami savanoriškai, t. y. turėtų būti užtikrinta asmens teisė rinktis, į ką kreiptis – tiesiai į teismą ar pasinaudoti ikiteismine ginčų nagrinėjimo galimybe. Taip būtų išvengta asmens konstitucinės teisės kreiptis į teismą suvaržymo³¹⁶.

2. Kvaziteismų raidos tendencijos

Kiekviena valstybė siekia tobulinti savo ekonominę, teisinę ir politinę sistemą. Tam tikslui turi tarnauti visos valstybinės institucijos, tarp jų ir įvairios kvaziteisminės institucijos.

Išanalizavus su parlamentu glaudžiai susijusio kvaziteismo – ombudsmeno instituto atsiradimo prielaidas, esmines savybes bei atlikus jo veiklą reglamentuojančių įstatymų lyginamąją analizę, galima teigti, jog pagrindinis ombudsmeno tikslas yra ginti piliečių teises. Siekdamas šio tikslo ombudsmenas paprastai turi įgyvendinti šiuos uždavinius:

- 1) atlikti parlamentinę valstybės institucijų veiklos kontrolę;
- 2) išsiaiškinti netinkamo administravimo priežastis, lemiančias žmogaus teisių pažeidimus;
- 3) pateikti siūlymus, kaip tobulinti viešąjį administravimą;
- 4) dalyvauti tobulinant teisės aktus.

Žvelgiant į ombudsmeno raidos tendencijas matyti, jog vis daugiau dėmesio skiriama viešajam administravimui gerinti. Airijos ombudsmenas Kevinas Murphy teigia, jog „ombudsmenas turi padėti siekti atviro, sąžiningo ir atskaitingo viešojo administravimo“³¹⁷.

Galima pastebėti, jog daugumoje valstybių siekiama išplėsti ombudsmeno jurisdikciją ir įgaliojimus. Pasaulio mokslininkai, teisininkai,

už gyvenamųjų patalpų nuomą, eksploatavimą ir komunalines paslaugas tvarkos 2.3 punktu).

³¹⁶ Asmuo, kurio konstitucinės teisės ar laisvės pažeidžiamos, turi teisę kreiptis į teismą. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 30 str. 1 d. // Valstybės žinios. 1992. Nr. 33–1014.

³¹⁷ http://www.irlgov.ie/ombudsman/22ba_156.htm

praktikai aptaria galimybę suteikti ombudsmenui įgaliojimus paduoti viešojo administravimo pareigūną, atsisakantį vykdyti ombudsmeno rekomendaciją, į teisną. Reikia pažymėti, jog kai kuriose valstybėse, pavyzdžiui, Suomijoje, Švedijoje, Lietuvoje, ombudsmenai tokią teisę turi. Pasigirsta nuomonių apie būtinybę suteikti daugiau galių ombudsmenui, siekiant išieškoti žalą, padarytą piliečiams dėl netinkamų pareigūnų veiksmų.

Kalbant apie ombudsmeno veiklos būdus, manoma, jog pasitelkdami žiniasklaidą ombudsmenai gali labiau sustiprinti savo pozicijas valstybėje, susilaukti didesnės visuomenės paramos bei valdžios dėmesio, o tai galėtų sulaikyti nuo žmogaus teisių pažeidimų. Be to, viešai skelbdami siūlomus įstatymų pakeitimus ombudsmenai galėtų sukelti daugiau diskusijų, skatinti demokratijos stiprinimą bei visuomenės teisinės sąmonės ugdymą.

Jau minėta, kad ombudsmeno institucija įvairiomis formomis veikia daugelyje pasaulio šalių. Ombudsmeno institucija, kurios pirminė funkcija buvo ginti žmogaus teises, pasaulio šalių valstybės gyvenime vis aktyviau ima reikštis, kovodama su biurokratija, korupcija, skatindama visuomenės aktyvumą sprendžiant svarbius valstybės vidaus klausimus. Didėjantis piliečių socialinis aktyvumas, teisinės sąmonės tobulėjimas lemia specializuotų ombudsmeno institucijų poreikį. Klasikinės ombudsmeno institucijos vis daugiau dėmesio skiria viešajam administravimui, valdymą reglamentuojantiems teisės aktams tobulinti, piliečių teisių pažeidimų bei nusikalstamumo prevencijai. Ši evoliucija akivaizdžiai rodo, jog ombudsmeno institucija tapo efektyviu teisiniu visuomenės raidos reguliavimo mechanizmu, sugebančiu reaguoti į visuomenės pokyčius, kylančius poreikius ir užtikrinti tų poreikių tenkinimą.

Norvegijos parlamento ombudsmenas Audvaras Osas, kalbėdamas apie ombudsmeno institucijos ateities perspektyvas, pateikia tokį silogizmą: „Mes norime gero viešojo administravimo. Ombudsmenas padeda viešąjį administravimą daryti geresnį. Vadinasi, mes norime, kad ombudsmeno institucija egzistų ir ateityje“³¹⁸.

Atsižvelgiant į tai, jog ombudsmenui būdingas lankstumas, sugebėjimas pajusti visuomenėje vykstančius pokyčius ir kylančias problemas, galima tikėtis, jog ombudsmeno vaidmuo ginant piliečių teises nepraras reikšmingumo. Negana to, ombudsmenas atliks vis didesnę vaidmenį tobulinant teisinę sistemą bei viešąjį administravimą. Plėsis speciali-

³¹⁸ Os A. The Norwegian Ombudsman for Public Administration (25 Years of Service), 1988. P. 19.

zuotų ombudsmenų įstaigų tinklas, padedantis spręsti privačių bendrovių ir piliečių ginčus.

Kiekvienoje demokratinėje valstybėje siekiama sukurti gerą ginčų sprendimo bei skundų tyrimo sistemą, kuri turi pasižymėti tokiais požymiais kaip **prieinamumas** (piliečiui turi būti aišku, kur jis gali kreiptis dėl patirtos skriaudos, be to, skundo pateikimo procedūra turi būti nesudėtinga ir paprasta), **greitumas** (skundas turi būti ištirtas per kaip įmanoma greičiausią laiko tarpą), **teisingumas** ir **nepriklausomumas** (skundą turi tirti asmuo, nedalyvavęs priimant skundžiamą sprendimą), **nešališkumas** (visi skundai turi būti tiriami objektyviai), **efektyvumas** (nustačius, kad valstybės tarnautojas padarė klaidą, turi būti numatytos atitinkamos priemonės, galinčios garantuoti pažeistų piliečio teisių atkūrimą) bei **lankstumas** (kai kada teisės normos, turinčios garantuoti teisės sistemos stabilumą, pernelyg sustabarėja, todėl siekiant atitikti besikeičiančius poreikius, turi būti numatytas tam tikras diskrecijos laipsnis tiriant skundus). Iš esmės visus šiuos kriterijus atitinka ombudsmenas, atliekantis ir atliksiantis žymų vaidmenį kuriant ir tobulinant valstybės teisinę sistemą.

Kalbant apie su įstatymų vykdomąja valdžia susijusių kvaziteismų-tribunolų ateities perspektyvas, galima manyti, jog nagrinėjant specifinius, siauroje administravimo srityje kylančius ginčus, jų vaidmuo vis didės. Be to, tribunolai ateityje galėtų veikti kaip konsultaciniai Vyriausybės organai, ir pastebėję dėsningai besikartojančius administracijos pareigūnų daromus pažeidimus turėtų teisę teikti Vyriausybei valdymo gerinimo rekomendacijas bei siūlyti būtinas besikartojančių pažeidimų prevencijos priemones.

Taigi galima tikėtis, jog kvaziteismai ateityje bus reikšmingi ne tik dėl konkrečių administracinių ginčų nagrinėjimo, bet ir dėl tam tikros įtakos teisės pažeidimų prevencijai.

3. Kvaziteismų potencialo panaudojimo galimybės teisėkūros ir teisės pažeidimų prevencijos procese

Kvaziteismai praktiškai yra tarpinė grandis tarp dvipolių sąveikaujančių sistemų:

- 1) teismai (administraciniai teismai);
- 2) piliečiai.

Praktika rodo, kad gana dažnai priimant įstatymus ir teisės aktus nenumatomi, neįvertinami ir neprognozuojami galimi socialiniai konfliktai ir įtampas. Negera to, nemažai įstatymų savo nuostatomis tiesiog užprogramuoja teisinius ginčus (ryškus tokio atvejo pavyzdys – Lietuvos Respublikos teisės aktai, reguliuojantys piliečių nuosavybės teisių į išlikusią nekilnojamąjį turtą atkūrimą).

Demokratinėje valstybėje neturėtų būti neapgalvotų ir socialinius konfliktus „generuojančių“ įstatymų, ištisių socialinių grupių interesų ignoravimo arba diskriminavimo. Būtent šių negatyvių reiškinių prevencijos darbai galėtų būti panaudotas kvaziteisimų potencialas.

Taigi kvaziteisimų sistema galėtų dirbti keliais lygmenimis:

- 1) **konkrečių administracinių ginčų nagrinėjimas;**
- 2) **administracinių ginčų priešasčių analizė;**
- 3) **administracinių ginčų arba piliečių teisių pažeidimų prevencija.**

Pirmajame veiklos lygmenyje kvaziteisimai **nagrinėtų ir spęstų piliečių skundus**. Antrajame lygmenyje – **būtų ieškoma priešasčių, nulėmusių konkretaus piliečio skundo atsiradimą**. Jeigu skundas pagrįstas (t. y. jeigu pilietis skundėsi dėl realaus, o ne tariamo savo teisių pažeidimo), gali būti nustatomos iš esmės dviejų rūšių priežastys:

- 1) **norminio akto netobulumas** (netinkamas administracinis teisinis reguliavimas – t. y. netinkamai pasirinktas objektas ar reguliavimo priemonės arba apskritai egzistuojanti teisinio reguliavimo spraga);
- 2) **netinkamas norminio akto taikymas** (pareigūno nekompetencija, netinkamas diskrecinių galių panaudojimas ar galbūt netgi piktnaudžiavimas tarnyba).

Ištyrus administracinių ginčų atsiradimo priežastis pirmuoju atveju kvaziteisimai galėtų teikti pasiūlymus teisėkūros subjektams, o antruoju – Vyriausybei.

Galima tikėtis, kad šiuo metu veikiančių kvaziteisimų funkcijų samprata pamažu keisis: **dabartinei sistemai būdinga tai, kad problemos sprendžiamos tik tuomet, kai jos iškyla**, kitaip sakant, kai kvaziteisimas gauna piliečių skundus. Ateities kvaziteisimai turėtų **ne tik spęsti jau iškilusias problemas, bet ir žvelgti į ateitį, siekdami išvengti galimų piliečių teisių pažeidimų ir taip atlikti tam tikrą prevencinį vaidmenį bei tobulinti administracinę sistemą, pasitelkdami grįžtamąjį ryšį ir mokslines socialinių tyrimų ir prognozavimo bei modeliavimo metodus**.

IŠVADOS

1. Administracijos veiksmų teisėtumo kontrolė atliekama ne tik nuolat prižiūrint administracijos veiksmus, bet ir nagrinėjant administracinius ginčus, kurių genezė nulemia administravimo veikloje įvykdomi *ultra vires* pažeidimai bei administracinio teisinio reguliavimo disfunkcijos, atsirandančios tuomet, kai administracinis teisinis reguliavimas neatlieka savo paskirties – t. y. nesaugo viešojo intereso. Identifikuojant viešąjį interesą susiduriama su epistemologinėmis ir ontologinėmis kliūtimis bei ydinga praktika viešąjį interesą fetišizuoti ir traktuoti atsietą nuo žmogaus teisių, pamirštant asmens pirmenybę valstybės atžvilgiu.

2. Kontinentinėje ir anglosakų teisinėse sistemose administracijos veiksmų teisėtumo kontrolės bei asmens ir valstybės ginčų sprendimo funkcijas sėkmingai atlieka specializuoti ir bendrosios kompetencijos teismai bei tam tikros „tribunolais“, „komisijomis“, „ombudsmenais“ ir pan. vadinamos kvaziteisminės institucijos. Nagrinėdami administracinius ginčus kvaziteismai reikšmingiausią vaidmenį atlieka valstybėse, neturinčiose specializuotų administracinių teismų, o specializuotos administracinės justicijos šalyse kvaziteismų vaidmuo šiek tiek mažiau reikšmingas. Institucinė administracinės justicijos reforma buvo vykdoma dviem kryptimis: pirma, jau veikiančioms administracinėms institucijoms buvo suteikiama teisė nagrinėti ginčus, antra, buvo kuriamos specialios institucijos, kurių paskirtis – nagrinėti administracinius ginčus.

3. Kvaziteismas yra institucija, panaši į teismą, tačiau netapati teismui. Kitaip sakant, kvaziteismas yra „tarsi“ teismas. Kvaziteismo instituto funkcinė analizė suponuoja išorinę analogiją: svarbiausia ypatybė, kvaziteismą daranti panašų į teismą, yra ta, kad kvaziteismas, kaip nešališkas arbitras, nagrinėja administracinius ginčus, gina žmogaus teises ir atlieka administracijos veiksmų teisėtumo kontrolę. Tačiau kvaziteismas nėra teisminės valdžios dalis, nors funkcinio požiūriu ir padeda teismams įgyvendinti teisingumą.

4. Kvaziteismų sistema yra pagrįsta kompromisu: įsteigus kvaziteismus, sudaromos racionalaus administracinės justicijos funkcionavimo prielaidos. Kvaziteismų veikla užtikrina kvalifikuotą neteisminę admi-

nistracinių ginčų nagrinėjimo galimybę ir rezultatyvią administracijos veiksmų teisėtumo išorinę kontrolę, bet kartu neatima iš asmens teisės dėl savo teisių pažeidimo kreiptis į teismą.

5. Egzistuojančioje kvaziteismų įvairovėje dominuoja ombudsmeno ir tribunolo instituciniai modeliai. Nors šios institucijos nepriklauso nė vienai iš trijų valdžių, ombudsmeno institucija yra glaudžiai susijusi su parlamentu, o tribunolas – su įstatymų vykdomąja valdžia.

Minėtieji kvaziteismų modeliai per paskutinį šimtmetį plačiai paplito pasaulyje ir sėkmingai prigijo skirtingose teisinėse sistemose, nes laiduoja pigų, visiems prieinamą, neformalų, kvalifikuotą, greitą administracinių ginčų nagrinėjimą. Pažymėtina, jog kai kuriose valstybėse, tarp jų ir Lietuvoje, ombudsmenai turi daugiau galimybių nei administracinis teismas nustatyti, ar konkrečiu atveju buvo pažeistos naudojimosi administracine diskrecija ribos.

6. Lietuvos administracijos veiksmų teisėtumo kontrolės idėja siekia tarpukario laikotarpį, tačiau esminių pokyčių šioje srityje įvyko atkūrus nepriklausomybę: buvo įsteigti specializuoti administraciniai teismai bei kvaziteisminės institucijos. Atlikus Lietuvos administracinės justicijos struktūrinę analizę bei įvertinus didžiausią patirtį turinčių kvaziteismų – Seimo kontrolierių įstaigos ir Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos – veiklą, galima daryti išvadą, jog minėtosios institucijos yra reikalingos Lietuvos žmonėms ir iš dalies atitinka objektyvius Lietuvos administracinės justicijos poreikius. Deja, aptinkame kai kurių Lietuvos kvaziteismų struktūrinių ir funkcinių trūkumų: nėra vientisos, ištobulintos ir aiškios kvaziteismų sistemos, kai kurie kvaziteismai vis dar neveikia, nors įstatymu yra numatyti, netinkama kvaziteismų narių skyrimo tvarka, mažinanti jų nepriklausomumą, menkos kvaziteismų galimybės veikti piliečių teisių pažeidimų administravimo srityje prevenciją, etc.

7. Žvelgiant į kvaziteismų raidos perspektyvas galima tikėtis, jog kvaziteismų sistema ateityje galėtų dirbti keliais lygmenimis:

- konkrečių administracinių ginčų nagrinėjimas;
- administracinių ginčų atsiradimo priežasčių analizė;
- administracinių ginčų arba piliečių teisių pažeidimų prevencija.

LITERATŪRA

1. *Andriuškevičius A.* Probleminiai administracinio teisinio regulavimo dalyko klausimai // Teisė: mokslo darbai. Vilnius, 2002. Nr. 42.
2. *Aristotelis.* Rinktiniai raštai. Vilnius: Mintis, 1990.
3. *Birmontienė T.* Žmogaus teisės Lietuvos Respublikos Konstitucijoje // Konstitucija, žmogus, teisinė valstybė: konferencijos medžiaga. Vilnius, 1998.
4. *Bull T.* Institucinė žmogaus teisių apsauga: Švedijos patirtis // Žmogaus teisių apsaugos mechanizmas: konferencijos medžiaga. Vilnius, 1997.
5. *Buzan B.* Žmonės, valstybės ir baimė. Vilnius: Eugrimas, 1997.
6. *Dahl R. A.* Demokratija ir jos kritikai. Vilnius: Amžius, 1994.
7. Demokratijos procesai: kontūrai, datos, įvykiai. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga, 1999.
8. *Dziegoraitis A.* Įstatymų karas (3) // Justitia. 1997. Nr. 1.
9. *Furst M., Trinkas J.* Filosofija. Vilnius: Luman, 1995.
10. *Bubnys G., Kriaučeliūnas Z., Matakas J.* Trys valstybinės valdžios šakos (teisinis politinis aspektas) // Viešasis administravimas (ats. redaktorius Raipa A.) Kaunas: Technologija, 1999.
11. *Glendon M. A., Gordon. M. W., Osakwe Ch.* Vakarų teisės tradicijos. Vilnius: Pradai, 1993.
12. *Grigalionytė I.* Ar reikia Lietuvai administracinių teismų? // Justitia. 1999. Nr. 2.
13. *Gylis A.* Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos pirmųjų veiklos metų patirtis // Teisės problemos. 2000. Nr. 3–4.
14. *Hart L. A.* Teisės samprata. Vilnius: Pradai, 1997.
15. *Hayek F. A.* Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė. II d. Socialinio teisingumo mirazas. Vilnius: Eugrimas, 1998.
16. *Hayek F. A.* Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė. III d. Laisvosios visuomenės politinė tvarka. Vilnius: Eugrimas, 1999.
17. *Hobbes T.* Leviatanas. Vilnius: Pradai, 1999.
18. *Jarašiūnas E.* Apie konstitucinės justicijos funkcijas // Konstitucija, žmogus teisinė valstybė: konferencijos medžiaga. Vilnius, 1998.

19. *Junevičius A., Matakas J.* Valstybės pagrindai. I d. Kaunas: Technologija, 1996.
20. *Kūris P.* Teismų reformos eiga Lietuvoje // Teisminės valdžios problemos Lietuvoje. Konferencijos, skirtos teismų reformos Lietuvoje įgyvendinimo analizei, medžiaga. Vilnius, 1996.
21. *Lane J. E.* Viešasis sektorius. Vilnius: Margi raštai, 2001.
22. *Leonas P.* Teisės enciklopedija. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto teisių fakultetas, 1931. Fotogr. leid. Vilnius: Pozicija, 1995.
23. *Leonas P.* Teisės filosofijos istorija. Vilnius: Mintis, 1995.
24. *Birmontienė T., Jarašiūnas E., Kūris E. ir kt.* Lietuvos konstitucinė teisė. LTU, 2002.
25. *Lokas D.* Esė apie pilietinę valdžią. Vilnius: Mintis, 1992.
26. *Mykolas Riomeris ir šiandiena / sudarytojas Maksimaitis M.:* teminis straipsnių rinkinys. Vilnius, 2000.
27. *M. Riomerio mokslas apie valstybę.* Vilnius, 1997.
28. *Maksimaitis M.* Administracijos veiksmų teisėtumo kontrolės problema tarpukario Lietuvoje // Žmogaus teisių apsaugos mechanizmas: konferencijos medžiaga. Vilnius, 1997.
29. *Mikelėnas V.* Civilinis procesas. II d. Vilnius: Justitia, 1995.
30. *Mikelėnas V., Mikelėnienė D.* Teismo procesas: teisės aiškinimo ir taikymo aspektai. Vilnius: Justitia, 1999.
31. *Pranevičienė B., Urmonas A.* Ombudsmeno instituto genezė ir raidos perspektyvos // Jurisprudencija: mokslo darbai. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002. T. 24(16).
32. *Römeris M.* Administracinio teismo įstatymo projektas // Židinys. 1940. Nr. 5–6.
33. *Römeris M.* Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose. Vilnius: Pozicija, 1994.
34. *Riomeris M.* Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos. Vilnius, 1990.
35. *Ruso Ž. Ž.* Rinktiniai raštai. Vilnius: Mintis, 1979.
36. *Sabine G. H., Thorston T. L.* Politinių teorijų istorija. Vilnius: Pradai, 1995.
37. *Šakočius A.* Teisinio reguliavimo pagrindai viešajame administravime // Viešasis administravimas (ats. redaktorius Raipa A.) Kaunas: Technologija, 1999.
38. *Šidagienė N.* Seimo kontrolierių vaidmuo ginant žmonių teises // Konstitucija, žmogus, teisinė valstybė: konferencijos medžiaga. Vilnius, 1998.

39. *Teisminės valdžios problema Lietuvoje: konferencijos medžiaga.* Vilnius, 1996.
40. *Tocqueville A.* Apie demokratiją Amerikoje. Vilnius: Amžius, 1999.
41. *Usher J. A.* Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai. Vilnius: Naujoji Rosma, 2001.
42. *Vadapalas V.* Tarptautinės sutartys Lietuvos teisės sistemoje // Konstitucija, žmogus, teisinė valstybė: konferencijos medžiaga. Vilnius, 1998.
43. *Vaišvila A.* Teisinė valstybė: nuo optimizmo iki realybės // Jurisprudencija. 2001. T. 19(11).
44. *Vaišvila A.* Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000.
45. *Vaišvila A.* Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. Vilnius: Litimo, 2000.
46. *Vaišvila A.* Žmogaus teisių realybė – teisinės valstybės esaties matas. Metodologiniai metmenys žmogaus teisių koncepcijai sukurti // Asmens konstitucinės teisės Lietuvoje: tarptautinės konferencijos medžiaga. Vilnius, 1996.
47. *Vidriškaitė S.* Seimo kontrolierių teisinis statusas. Vilnius: Jurisprudencija, 2001. T. 23(15).
48. *Vilutis P.* Administracinė teisė: bendroji dalis. Kaunas: Vytauto Didžiojo universitetas, 1939.
49. *Žilinskas D.* Ar lipsime į medį iš viršaus? Kai kurie probleminiai Lietuvos administracinės teisės sampratos klausimai // Justitia. 2000. Nr. 1.
50. *Adler M.* Lay Tribunal Members and Administrative Justice. London, 1999.
51. *Adler R., Sainsbury R.* Adjudication Matters: Reforming Decision Making and Appeals in Social Security // New Waverly Papers 14. Edinburgh: Department of Social Policy, University of Edinburgh, 1989.
52. *Administrative Justice in the 21th century / Ed. by Harris M., Partington M.* USA, Oregon: Jart Publishing – Oxford and Portland, 1999.
53. *Administrative Law Anthology / With Comments by Sargentick T. O.* Anderson Publishing Co, 1994.
54. *Administrative Law Facing the Future: Old Constraints and New Horizons / Ed. Leyland P., Woods T.* Great Britain: Blackstone Press Limited, 1987.

55. *Administrative Law. The Problem of Justice. Western European Democracies* by Marc Somer Housen. Vol. 1–3. / Ed. Piras A. Milan, 1997.
56. *ADR Principles and Practice* / Eds. Brown H. J., Marriott A. L. London: Sweet and Maxwell, 1993.
57. *Alder J. Constitutional and Administrative Law*. 2nd edition. London: The Macmillan Press LTD, 1994.
58. *Aldridge T. The Special Educational Needs Tribunal*. London, 1996.
59. *Allars M. International Law and Administrative Discretion // International Law and Australian Federalism* (Ed. Opeskin B., Rothwell D.) Melbourne University Press, 1997.
60. *Alternatives to Litigation between Administrative Authorities and Private Parties: Conciliation, Mediation and Arbitration*. Council of Europe Publishing, 2000.
61. *Annual Report of the Director. Administrative Office of the United States Courts*. Washington, DC: Government Printing Office, 1982.
62. *Aronson M., Dyer B. Judicial Review of Administrative Action*. Sydney: LBC Information Services, 1996.
63. *Asimow M. When the Curtain Falls: Separation of Functions in the Federal Administrative Agencies // Columbia Law Review*. Vol. 81. Nr. 4.
64. *Baldwin J., Wikeley N., Young R. Judging Social Security*. Oxford: Clarendon Press, 1992.
65. *Barnett H. Constitutional and Administrative Law*. London: Cavendish Publishing Limited, 1996.
66. *Barry D., Whitecomb H. R. The Legal Foundations of Public Administration*. Wets Publishing Company, 1987.
67. *Bell J., Boyron S., Whittaker S. Principles of French Law*. Oxford University Press, 1998.
68. *Bell K. Research Study on Supplementary Benefit Appeal Tribunals: Review of Main Findings, Conclusions and Recommendations*. London HMSO, 1975.
69. *Birkinshaw P. When Citizens Complain*. Buckingham: Open University Press, 1993.
70. *Breyer S., Stewart R. Administrative Law and Regulatory Policy*. 2nd edition. 1985.

71. *Breyer S. G., Stewart R. B., Sunstein C. R., Spitzer M. L.* Administrative Law and Regulatory Policy. Problems, Text and Cases. 4th edition. New York: A Division of Aspens Publishers, Inc., 1999.
72. *Brown L. N., Bell J. S.* French Administrative Law. 4th edition. New York, Oxford: Clarendon Press, 1993.
73. *Cane P.* An Introduction to Administrative Law. 3rd edition. Oxford: Clarendon Press, 1996.
74. *Cairns W., McKeon R.* Introduction to French Law. London: Cavendish Publishing, 1995.
75. *Chan W.* A Useful Hybrid? // Tax Journal. 1997. Nr. 2.
76. *Clothier C.* The Efficiency of the Parliamentary Ombudsman // Parliament and the Executive. London: RIPA, 1982.
77. *Cole G.* Creating and Maintaining an Effective Scheme of Training in the Independent Tribunal Service // Journal of Social Security Law. 1996. Vol. 3(3).
78. *Collcutt P., Houriham M.* Review of Public Sector Ombudsmen in England. London: Cabinet Office, 2000.
79. *Craig P.* Administrative Law. London, 1983.
80. *Craig P.* Ultra Vires and the Foundations of Judicial Review. Cambridge Law Journal, 1998. Vol. 57.
81. *DeSmith W. S.* Judicial Review of Administrative Action. 5th ed. London: Sweet and Maxwell, 1995.
82. *Dubin J. C.* Torquemada meets Kafka: The Missapplication of the Issue Exhaustion Doctrine to Inquisitorial Administrative Proceedings // Columbia Law Review. 1997. Vol. 97. Nr. 5.
83. *Edley C. F.* Administrative Law. Rethinking Judicial Control of Bureaucracy. U.S.A.: Yale university, 1990.
84. *Elliot M.* The Ultra Vires Doctrine in a Constitutional Setting: Still the Centras Principle of Administrative Law // Cambridge Law Journal. 1999. Vol. 58.
85. *European Ombudsman/National Ombudsmen or Similar Bodies: Comparative Tables.* Luxembourg: European Parliament, 1995.
86. *Falzon F. A. V.* The Statutory Powers and Procedures of Administrative Tribunals in British Columbia. The Province of British Columbia, 2002.
87. *Farmer J.* Tribunals and Government. London, 1974.
88. *Fiadhoe A.* Carribean Public Law: Text, Cases and Materials. Great Britain: Cavendish Publishing Limited, 1996.

89. *Fletcher G. P.* Basic Concepts of Legal Thought. New York: Oxford University Press, 1996.
90. *Forsyth C.* Of Fig Leaves and Fairy Tales: the Ultra Vires Doctrine, The Sovereignty of Parliament and Judicial Review // Cambridge Law Journal. 1995. Vol. 54.
91. *Judicial Review Handbook.* 2nd edition / Ed. Fordham M. West Sussex, England, Chistester, 1997.
92. *Foster N. G.* German Legal System and Laws. 2nd edition. London: Blackstone Press, 1996.
93. *Fox W. F.* Understanding Administrative Law. 3rd edition. New York: Matthew and Bender, 1997.
94. *Friedman L. M.* Law and Society. New Jersey, 1977.
95. *The Public Interest* / Ed. Friedrich C. J. New York, 1962.
96. *Fundamentals of American Law* / General editor Morrison A. B. New York University School of Law: Oxford University Press, 1996.
97. *Galanter M.* The Radiating Effects of Courts // Empirical Theories about Courts. Boyum K., Mather L. (eds.) New York: Longman, 1983.
98. *A Reader on Administrative Law* // Oxford Readings in Socio-legal Studies. Galligan D. J. (ed.). U.S.A.: Oxford University Press, 1996.
99. *Galligan D. J.* Administrative Justice in the New European Democracies. 1998.
100. *Galligan D. J.* Discretionary Powers. Oxford: Clarendon Press, 1996.
101. *Galligan D. J.* Judicial and Non-judicial Supervision of the Administration in Central and Eastern Europe. Paris: OECD, 1997.
102. *The Danish Ombudsman* / Ed. Gammeltoft-Hansen H. Copenhagen: Djof Publishing, 1995.
103. *Genn H., Genn Y.* The Effectiveness of Representation at Tribunals. London: Lord Chancellor's Department, 1989.
104. *Genn H.* Tribunal Review of Administrative Decision-making // Administrative Law and Government Action: The Courts and Alternative Mechanisms of Review. Richardson G., Genn H. (eds.) Oxford: Clarendon Press, 1994.
105. *Genn H.* Access to Justice: Lessons from Tribunals // Reform of Civil Procedure. Zuckerman A., Cranston R. (eds.) Oxford: Clarendon Press, 1995.

106. *Giddings P., Gregory R., Moore V., Pearson J.* Controlling Administrative Action in the United Kingdom: The Role of Ombudsman Systems and the Courts Compared // *International Review of Administrative Science*. 1993. Vol. 59. Nr. 2.
107. *Gifford D. J.* *Administrative Law (Cases and Materials)*. Cincinnati: Anderson Publishing Co, 1992.
108. *Gomien D., Harris D., Zwaak D.* *Law and Practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter*. Council of Europe Publishing, 1998.
109. *Greenwood I. R., Wilson D. I.* *Public Administration in Britain*. London, 1984.
110. *Harlow C., Rawlings R.* *Law and Administration*. London, 1984.
111. *Hawkins K.* *The uses of Discretion*. Oxford: Clarendon Press, 1992.
112. *Hazell R.* *Freedom of Information: The Implications for the Ombudsman // Public Administration*. 1995. Vol. 73. Nr. 2
113. *Heyde W.* *The Administration of Justice in the Federal Republic of Germany*. Bonn: The Federal Government of Germany, 1971.
114. *Holland K. M.* *The Courts in the United States, The Political Role of Law Courts in Modern Democracies / Eds. Waltman J. W., Holland K. M.* New York: St.Martin's Press, 1988.
115. *Ingman T.* *The English Legal Process*. 6th edition. Blackstone Press Limited, 1996.
116. *Ison T. G.* *The Administrative Appeals Tribunal of Australia*. Ottawa: Law Reform Commission of Canada, 1989.
117. *Jackson R. M.* *The Machinery of Justice in England*. 7th edition. Cambridge: Cambridge University Press, 1977.
118. *James R., Senevirane M.* *The Legal Services Ombudsman: Form versus Function? // Modern Law Review*. 1995. Vol. 58.
119. *Justice, Providing Protection: Towards Fair and Effective Asylum Procedures*. London: Justice/ILPA/ARC, 1997.
120. *Justice, the Citizen and the Administration and the Redress of Grievances*. London: Stevens and Sons, 1961.
121. *Kelman S.* *Regulating America. Regulating Sweden: A Comparative Study of Occupational Safety and Health Policy*, 1981.
122. *Kolb D.* *Corporate Ombudsmen and Organisation Conflict Resolution // Journal of Conflict Resolution*. 1987. Vol. 31. Nr. 4.
123. *Law Enforcement Assistance Administration: National Survey of Court Organization*. Washington, DC: Government Printing Office, 1973.

124. *Legomsky S.* Specialized Justice. Oxford, 1990.
125. *Letowski J., Wiener C.* Le controle de l'administration en Europe de l'est de l'ouest. Paris, 1985.
126. *Longley D., James R.* Administrative Justice. Central Issues in UK and European Administrative Law. London: Cavendish Publishing Limited, 1999.
127. *Murray J. S., Rau A. S., Sherman E. F.* Processes of Dispute Resolution, the Role of Lawyers. U.S.A., 1989.
128. *Norway Information.* The Storting's Ombudsman for Public Administration (The Civil Ombudsman). 1985.
129. *Os A.* The Norwegian Ombudsman for Public Administration (25 Years of Service), 1988.
130. *Peterschuk M.* Revolt Against Regulation: The Rise and Fall of the Consumer Movement. U.S.A., 1982.
131. *Pickl V.* The Protection on Human Rights by the Office of the Austrian Ombudsman (Volksanwaltschaft). Arlington, 1992.
132. *Pierce R. J., Shapiro S. A., Verkuil P. R.* Administrative Law and Process. 2nd edition // University Textbook Series. New York, Westbury: The Foundation Press. Inc., 1992.
133. *Questiaux N., Wiener C.* Le Controle de l'administration et la protection des citoyens. Paris, 1973.
134. *Rademaker D.* The Courts in France // The Political Role of Law Courts in Modern Democracies. Waltman J. W., Holland K. M. (eds.) New York: St. Martin's Press, 1988.
135. *Rawls J. A.* Theory of Justice. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1971.
136. *Review of the Public Sector Ombudsmen in England: A Consultation Paper.* London: Cabinet Office, 2000.
137. *Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents / Eds. Gregory R., Giddings P.* International Institute of Administrative Sciences Monographs, 2000.
138. *Sainsbury R., Genn H.* Reform of Civil Procedure. Oxford, 1995.
139. *Sainsbury R.* Administrative Law and Government Action. Oxford, 1994.
140. *Sainsbury R.* Administrative Review or Tribunal? Conference of Tribunal Presidents and Chairmen. 22 04 1994. London: Council on Tribunals, 1994.
141. *Schuck P. H.* Foundations of Administrative Law. New York: Oxford University Press, 1994.

142. *Schwartz B., Wade H. W. R.* Legal Control of Government: Administrative Law in Britain and the United States. Oxford, 1972.
143. *Serving the European Union. A Citizen's Guide to the Institutions of the European Union.* 2nd edition. Luxembourg: Office for Official Publications, 1999.
144. *Shapiro M.* APA: Past, Present, Future // Foundations of Administrative Law. Schuck P. H. (ed.) New York: Oxford University Press, 1994.
145. *Sharp J.* The Administrative Appeals Tribunal and Policy Review. Sydney: Law Book Co., 1986.
146. *Singh M. P.* German Administrative Law in Common Law Perspective. Berlin: Springer-Verlag, 1985.
147. *Smith S., Rodney B.* Constitutional and Administrative Law, 1989.
148. *Smith S. A., Evans J. M.* Judicial Review of Administrative Action. 4nd edition. London, 1980.
149. *Stacey P.* The British Ombudsman. Oxford, 1971.
150. *Stanley Ch.* Urban Excess and the Law: Capital, Culture and Desire. Great Britain: Cavendish Publishing Limited, 1996.
151. *Stevens I.* Constitutional and Administrative Law. 3rd edition. London: Pearson Professional Limited, 1996.
152. *Stott D., Felix A.* The Principles of Administrative Law. London: Cavendish Public Limited, 1997.
153. *Strauss P. L.* Changing Times: The APA at Fifty // The University of Chicago Law Review. 1996. Vol. 63. Nr. 4.
154. *Sueur A. P., Herberg J. W.* Constitutional and Administrative Law. Great Britain: Cavendish Publishing Limited, 1995.
155. *Sunstein C.* Factions, Self-interest, and the APA: Four Lessons Since 1946 // Foundations of Administrative Law. Schuck P. H. (ed.) New York: Oxford University Press, 1994.
156. The National Ombudsman of the Netherlands: A Brief Introduction. The Hague: National Ombudsman, 1992.
157. *Thompson B.* Administrative Justice: Towards the Millennium, Towards Integration? // Administrative Justice in the 21st Century. Harris M., Partington M. (eds.) Oxford: Hart Publishing, 1999.
158. *Thompson B.* Integrated Ombudsmanry: Joined-up to a Point // The Modern Law Review. Vol. 64. Oxford, 2001. Nr. 3.
159. *Unger N.* Law in Modern Society. New York, 1976.
160. *Vile M. J. C.* Constitutionalism and the Separation of Powers. Clarendon, 1967.

161. *Wade H. W. R., Forsyth C. F.* Administrative Law. 7th edition. Oxford: Clarendon Press, 1994.
162. *Weidenbaum M.* Business, Government, and the Public. 2nd edition. 1981.
163. *Wikeley N., Young R.* Presenting Officers in Social Security Tribunals: The Theory and Practice of the Curious Amici // Journal of Law and Society. 1991. Nr. 18.
164. *Wikeley N.* Burying Bell: Managing the Judicialisation of Social Security Tribunals // Modern Law Review. 2000. Vol. 63. Nr. 4.
165. *Williams S. F.* The Era of „Risk-Risk“ and the Problem of Keeping the APA Up to Date // The University of Chicago Law Review. 1996. Nr. 4. Vol. 63.
166. *Woodhouse D.* In Pursuit of Good Administration (Ministers, Civil Servants, and Judges). Oxford: Clarendon Press, 1997.
167. *Wroblewski J.* The Judicial Application of Law / Eds. Bankowski Z., MacCormick D. N. Dordrecht. Kluwer Academic Publishers, 1992.
168. *Youngs R. T.* English, French and German Comparative Law. London: Cavendish Publishing Limited, 1998.
169. *Административное право в схемах / Ред. Никитина Д.* Москва: Закон и право, 2000.
170. *Хиль-Роблес А.* Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмена). Москва: Ad Marginem, 1997.
171. *Бахрах Д. Н.* Административное право. Москва, 1993.
172. *Бребар Г.* Французское административное право. Москва: Прогресс, 1988.
173. *Кармолицкий А. А.* Законность в сфере управления // Способы обеспечения законности и дисциплины в управлении. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. (ред.) Административное право Российской Федерации. Москва, 1997.
174. *Овсянко Д. М.* Способы обеспечения законности в управлении // Административное право. Козлова Ю. М., Попова Л. Л. (ред.) Москва, 2000.
175. *Права человека / Ред. Лукашева Е. А.* Москва: Норма, 2001.
176. *Студеникина М. С.* Государственный контроль в сфере управления. Москва, 1979.
177. *Судебные системы западных государств.* Москва, 1997.

Teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992. Nr. 31–953.
2. Lietuvos Respublikos Seimo statutas // Valstybės žinios. 1994. Nr. 15–249; 1999. Nr. 5–97.
3. Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija // Valstybės žinios. 1995. Nr. 40–987.
4. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas // Valstybės žinios. 2000. Nr. 74–2262.
5. Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas. Vilnius, 2000.
6. Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas. Vilnius, 2002.
7. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymas // Valstybės žinios. 2000. Nr. 74–2262.
8. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios. 1999. Nr. 13–308; 2000. Nr. 85–2566.
9. Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo įstatymas // Valstybės žinios. 1999. Nr. 13–309.
10. Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymas // Valstybės žinios. 1999. Nr. 13–310.
11. Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 1995. Nr. 61–1525.
12. Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės įstatymas // Valstybės žinios. 1995. Nr. 51–1243; Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2001. Nr. 112–4070.
13. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas // Valstybės žinios. 1994 Nr. 22–345; 1998. Nr. 110–3024.
14. Lietuvos Respublikos moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymas // Valstybės žinios. 1998. Nr. 112–3100.
15. Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstatymas // Valstybės žinios. 2000. Nr. 50–1432.
16. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas // Valstybės žinios. 1998. Nr. 41(1)–1131.
17. Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas // Valstybės žinios. 1994. Nr. 101–2015; 1996, Nr. 126–2938.
18. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymas // Valstybės žinios. 1993. Nr. 6–120.

19. Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas // Valstybės žinios. 1997. Nr. 67–1659; 2000. Nr. 18–431.
20. Lietuvos Respublikos elektros energetikos įstatymas // Valstybės žinios. 2000. Nr. 66–1984.
21. Lietuvos Respublikos gamtinių dujų įstatymas // Valstybės Žinios. 2000. Nr. 89–2743.
22. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas // Valstybės žinios. 1996. Nr. 84–2000; 1999. Nr. 56–1809.
23. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Mokestinių ginčų komisijos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės įsteigimo ir jos nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 1998. Nr. 108–2967.
24. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 533 „Dėl administracinių ginčų komisijų darbo nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 1999. Nr. 41–1288.
25. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos sudarymo“ // Valstybės žinios. 1999. Nr. 40–1266; 2002. Nr. 75–3236.
26. Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatai // Valstybės žinios. 1995. Nr. 27–612.
27. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Valstybės įmonių ir įstaigų vidaus audito“ // Valstybės žinios. 2000. Nr. 89–2765.
28. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 8 d. nutarimo Nr. 1088 „Dėl Lietuvos Respublikos finansų ministerijos nuostatų patvirtinimo“ pakeitimo“ // Valstybės žinios. 2002. Nr. 72–3041.
29. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 1999. Nr. 53–1709; 2000. Nr. 15–387.
30. Lietuvos Respublikos Prezidento dekretas „Dėl valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos nuostatų“ // Valstybės žinios. 1998. Nr. 17–401; 2000. Nr. 79–2379; 2002. Nr. 40–1480.
31. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Nepriklausomos viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo komisijos veiklą reglamentuojančių teisės aktų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 1999. Nr. 110–3236.
32. Viešųjų pirkimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės direktoriaus įsakymas „Dėl Reikalavimų Nepriklausomos viešųjų

- pirkimų ginčų nagrinėjimo komisijos nariams bei jų sąrašo sudarymui patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 1999. Nr. 98–2841.
33. Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos aukštojo mokslo įstatymo 8 str. 5 d., 9 str. 3 d., 22 str. 3 d., 5 d. 10, 11 ir 12 p., 24 str. 1 d. 1, 2 ir 5 p., 2 ir 7 d., 42 str. 4 d., 60 str., 61 str. 1 d., 62 str. 1 d. ir 65 str. 1 ir 2 d. atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2002. Nr. 14–518.
34. Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto 259 str. atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1999. Nr. 42–1345.
35. Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos ATPK 40 str. pripažinimo netekusiu galios ir 251 str. pakeitimo įstatymo 1 ir 2 str., LR mokesčių administravimo įstatymo 27 str. 5 d., 50 str. 3 ir 9 d. atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2000. Nr. 105–3318.
36. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl teisinės sistemos reformos metmenų ir jų įgyvendinimo“ // Valstybės žinios. 1993. Nr. 70–1311.
37. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl teisinės sistemos reformos metmenų (nauja redakcija) ir jų įgyvendinimo“ // Valstybės žinios. 1998. Nr. 61–1736.
38. The Constitution of the Federal Republic of Austria. http://www.uni-wuerzburg.de/law/au00000_.html
39. The Constitution of Denmark. http://www.uni-wuerzburg.de/law/da00000_.html
40. The Constitution of Spain. http://www.uni-wuerzburg.de/law/sp00000_.html
41. The Constitution of the Kingdom of Norway. http://www.uni-wuerzburg.de/law/no00000_.html
42. The Constitution of Portuguese Republic. http://www.uni-wuerzburg.de/law/po00000_.html
43. The Constitution of Finland. http://www.uni-wuerzburg.de/law/fi01000_.html
44. The Constitution of Sweden. http://www.uni-wuerzburg.de/law/sw00000_.html
45. The Constitution of France. http://www.uni-wuerzburg.de/law/fr00000_.html
46. The Constitution of Ireland. <http://www.irlgov.ie/taoiseach/publication/constitution/english/contents.htm>

47. The Constitution of the Netherlands. http://www.uni-wuerzburg.de/law/nl01000_.html
48. The Constitution of the Federal Republic of Germany. http://www.uni-wuerzburg.de/law/gm00000_.html
49. Administrative Procedure Act, U.S.A. Loislaw duomenų bazė.
50. Tribunals and Inquiries Act, Great Britain. Smith-Bernal Casetrack.

Žodynai ir enciklopedijos

1. *Dabartinės* Lietuvių kalbos žodynas / Red. Keinys St. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas, 2000.
2. *Europos* Sąjunga: enciklopedinis žinynas / Sudarė Vitkus G. Vilnius: Eugrimas, 1999.
3. *Leonavičius J.* Sociologijos enciklopedija. Vilnius: Akademija, 1993.
4. *Vaitkevičiūtė V.* Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius: Žodynas, 1999.
5. *Black's Law Dictionary.* 7th edition. / Editor in Chief Gardner B. A. St. Paul, Minn, 1999.
6. *Duhaime's Law Dictionary.* <http://www.duhaime.org/dict-qr.htm#Q>
7. *Encyclopedia of Human Rights* / Ed. Lawson E. New York: Taylor and Francis' Inc., 1991.
8. *International Encyclopedia of Public Policy and Administration* / Editor in Chief Shafritz J. M. Pennsylvania, 1998.
9. *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English.* 5th edition / Ed. Crowther J. Oxford University Press, 1998.
10. *The American College Encyclopedic Dictionary.* Vol. II. / Ed. Barhart C. L. Chicago: Spencer press, Inc., 1952.
11. *The Living Webster Encyclopedic Dictionary of the English Language* / Ed. Pei M. Chicago: The English-language institute of America, 1967.
12. *Административное право.* Словарь-справочник. Москва, 2000.
13. *Юридический энциклопедический словарь* / Гл. ред. Сухарев А. Ю. Москва: Советская энциклопедия, 1984.

Kiti šaltiniai

1. Pranešimas apie žmogaus socialinę raidą Lietuvoje 2001 (Jungtinių tautų vystymo programa. Socialinės politikos grupė). Vilnius, 2002.
2. Pranešimas apie žmogaus socialinę raidą Lietuvoje 2000 (Jungtinių tautų vystymo programa. Socialinės politikos grupė). Vilnius, 2001.
3. Pranešimas apie žmogaus socialinę raidą Lietuvoje 1999 (Jungtinių tautų vystymo programa. Socialinės politikos grupė). Vilnius, 2000.
4. Pranešimas apie žmogaus socialinę raidą Lietuvoje 1998 (Jungtinių tautų vystymo programa. Socialinės politikos grupė). Vilnius, 1999.
5. Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita 2001. Vilnius: LR Seimo kontrolierių įstaigos kanceliarija, 2002.
6. Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita 2000. Vilnius: LR Seimo kontrolierių įstaigos kanceliarija, 2001.
7. Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita 1999. Vilnius: LR Seimo kontrolierių įstaigos kanceliarija, 2000.
8. Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita 1998. Vilnius: LR Seimo kontrolierių įstaigos kanceliarija, 1999.
9. Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita 1997. Vilnius: LR Seimo kontrolierių įstaigos kanceliarija, 1998.
10. Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita 1996. Vilnius: LR Seimo kontrolierių įstaigos kanceliarija, 1997.
11. Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita 1995. Vilnius: LR Seimo kontrolierių įstaigos kanceliarija, 1996.
12. Metinė Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos ataskaita 2000. Vilnius, 2001.
13. Metinė Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos ataskaita 2001. Vilnius, 2000.
14. The European Ombudsman Annual Report for 1999. Strasbourg, 2000.
15. The European Ombudsman Annual Report for 2000. Strasbourg, 2001.
16. Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga.
http://www3.lrs.lt/pls/inter/w3_viewer.ViewTheme?p_int_tv_id=823&p_kalb_id=1 Lietuvos
17. Lietuvos Respublikos moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba.
http://www3.lrs.lt/pls/inter/w3_viewer.ViewTheme?p_int_tv_id=805&p_kalb_id=1

18. Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga. http://www3.lrs.lt/pls/inter/w3_viewer.ViewTheme?p_int_tv_id=936&p_kalb_id=1
19. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė. <http://www.vkontrole.lt/>
20. Lietuvos Respublikos vyriausioji tarnybinės etikos komisija. <http://www.vtek.lt/>
21. Lietuvos Respublikos valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija. <http://www.regula.is.lt/>
22. Lietuvos Respublikos Vyriausioji administracinių ginčų komisija. <http://www.vagk.lt/>
23. Lietuvos teismų statistikos apžvalga (2000 m. ataskaita), parengė Teismų departamentas prie Teisingumo ministerijos. <http://www.teismai.lt/statistika/apzvalga.pdf>
24. German Law in English. A Select Bibliography. <http://www.iuscomp.org/gla/literature/daad93/preface.htm>
25. LCD Press Notice 158/00. 18-05-2000. <http://www.lcd.gov.uk/speeches/2000/2000fr.htm>
26. Traffic Commissioners. <http://www.tribunals-review.org.uk/tribreview/etr.htm#part7>
27. F. Cardona and S. Synnerström, Administrative Law Principles and Civil Service Standards. <http://www1.oecd.org/puma/sigmaweb/acts/civilservice/civill1.htm>
28. What is Regulation? <http://www.regulation.org/whatisreg.html>
29. Review of Tribunals. www.tribunals-review.org.uk
30. Spain. The Defender of the People. http://tirol-php.highway.telekom.at/eoi/uk/verfassung_spain_uk.htm
31. Italy. The office of Regional Ombudsman. http://tirol-php.highway.telekom.at/eoi/uk/gesetz_aosta_uk.htm
32. The European Ombudsman Institute. <http://www.euro-ombudsman.eu.int/Euro-Ombudsman>
33. Belgium. De federale ombudsman. <http://www.federalombudsman.be>
34. The International Ombudsman Institute. http://www.lrs.lt/inter/plsql/www_viewer.ViewDoc?p_int_tekst_id=6854&p_int_tv_id=828
35. European Ombudsman Statute. <http://www.euro-ombudsman.eu.int/lbasis/en/statute.htm>
36. Denmark Folketingets Ombudsmand. <http://www.ombudsmanden.dk>
37. Greek Ombudsman. <http://www.synigoros.gr>

38. Spain. El Defensor del Pueblo. <http://www.defensordelpueblo.es>
39. France. Le Médiateur de la République. <http://www.mediateur-de-la-republique.fr>
40. Ireland. The Ombudsman. <http://www.irlgov.ie/ombudsman/>
41. Italy. Difensore Civico della Toscana. <http://www.consiglio.regione.toscana.it/difensore/index.htm>
42. The Netherlands. De Nationale Ombudsman. <http://www.ombudsman.nl>
43. Austria. Volksanwaltschaft. <http://www.volksanw.gv.at>
44. Portugal. Provedor de Justiça. <http://www.provedor-jus.pt>
45. Finland. Riksdagens justitieombudsmans kansli. <http://www.eduskunta.fi/fakta/eoa/eoa.htm>
46. Sweden. Riksdagens Ombudsmän. <http://www.jo.se>
47. United Kingdom. The Parliamentary Ombudsman. <http://www.ombudsman.org.uk>
48. General Commissioners of Income Tax. <http://www.tribunals-review.org.uk/tribreview/lcd.htm#part1>
49. Loislav duomenų bazė (JAV federalinės valdžios ir jos valstijų leidžiami įstatymai, taisyklės, teismų sprendimai).
50. Smith-Bernal Casetrack (Didžiosios Britanijos įstatymai, taisyklės, teismų sprendimai).

QUASI-COURTS IN THE SYSTEM OF CONTROL OF THE LEGALITY OF ADMINISTRATION ACTIVITIES

Birutė Pranevičienė

Summary

In this monograph a new point of view to the possibilities to control the legality of administration activities and to solve administrative disputes is developed. Usually, administrative law analyzes the control of legality of administrative activities that are performed by the courts. In this work, the attention is focused on the special controlling subject - quasi-court. While investigating administrative conflicts quasi-court controls the legality of administration activities and guarantee of human rights protection.

The monograph consists of four parts. The conception and system of control of the legality of administration activities, peculiarities and preconditions of administrative disputes, the relation between the control of the legality of administrative activities and administrative disputes are disclosed in the first part. The special attention is focused on the problems of administrative legal regulation and its imputation. The dysfunction of administrative legal regulation and/or its implementation causes administrative disputes. The courts and quasi-courts not only investigate the legal conflict between person and administration, but also control the legality of administration activities. The control of administration activities is performed not only by constantly overseeing administration activities, but also investigating administrative disputes. Genesis of administrative disputes is determined by the administration activities breaching *ultra vires* from the one side and dysfunction of administrative legal regulation from the other side. This dysfunction arises, when administrative legal regulation does not serve its purpose - protection of public interest. Epistemological and ontological obstacles are met while identifying public interest. The public interest is made a fetish and treated separately from human rights using faulty practice. Person's priority over state is forgotten.

The conception of administrative justice and diversity of administrative justice systems; the place of quasi-courts in different legal systems, the general theoretical and functional paradigm of quasi-courts are presented in the second part of the monograph. The special attention is paid to the discussion of diversity of activities' trends and organizational structure of quasi-courts.

This work analyzes the dominant models of quasi-courts - ombudsman and tribunal.

Courts of special and common competence and certain kinds of „tribunals“, „commissions“, „ombudsmen“ and other quasi-court institutions successfully control the legality of administration activities and investigate disputes between person and state in continental and Anglo-Saxon legal systems.

The quasi-court is an institution rather than a court, but it is „like“ a court. The functional analysis of quasi-courts indicates the external analogy. The main qualities, which make quasi-court similar to a court, are: quasi-court as an independent arbiter investigates administrative disputes, serves as a human rights realization guaranty and controls the legality of administration activities. However, quasi-court is not a part of judicial power.

The system of quasi-courts is based on compromise: the foundation of quasi-courts makes preconditions for effective functioning of administrative justice. The activity of quasi-courts assures qualified, non-judicial investigation of administrative disputes and reasonable control of the legality of administration activities. At the same time quasi-courts do not deprive the possibility to apply to the court concerning the infringement of rights.

The third part of the monograph presents the objectivization of control of the legality of administrative activities in Lithuania, the history of Lithuanian administrative justice and the summary of today's system of administrative disputes' investigation, activities of Lithuanian quasi-courts - Ombudsman institution and General Commission of Administrative Disputes that have the most experience in this sphere.

The idea of control of the legality of administration activities was developed in the time between wars in Lithuania. However, the essential development took place after the recovery of independence: the specialized administrative courts and quasi-court institutions were established. The structural analysis of Lithuanian administrative justice and practice of the quasi-courts with the biggest experience - Ombudsman institution and General Commission of Administrative Disputes, shows that these institutions are necessary for Lithuanian residents and partly corresponds to the needs of Lithuanian administrative justice.

Possible developments of quasi-courts system developments are formulated in the fourth part of the monograph. In the future quasi-courts system could function on several levels:

- Hearing of concrete administration arguments;
- Analysis of the causes of the origin of administration arguments;
- Prevention of administration disputes or violations of civil rights.

Dr. Pranevičienė, Birutė

- Pr 24 Kviziteismai administracijos kontrolės sistemoje: monografija.
– Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003. –
196 p., 15 paveikslų.
Bibliogr.: p. 177–193.
ISBN 9955 – 563 – 27 – 3

Monografijoje nagrinėjamos administracijos veiksmų kontrolės problemos. Tradiciškai administracinėje teisėje šalia įvairių vidinių ir išorinių administracijos kontrolės būdų išskiriama ir analizuojama teismo atliekama kontrolė. Šioje knygoje dėmesys sutelkiamas į specifinę kontrolę atliekantį subjektą – kvaziteismą. Jis nagrinėdamas administracinius ginčus tikrina administracijos veiksmų teisėtumą ir gina žmogaus teises.

Monografijoje pateikiama apibendrinta kvaziteismų koncepcija, sisteminiu požiūriu tiriami ir įvertinami skirtingų valstybių kvaziteismų funkcinės-organizacinės struktūros modeliai, atskleidžiama administracijos veiksmų teisėtumo kontrolės samprata ir sistema, analizuojamos administracinių ginčų atsiradimo priežastys ir jų sprendimo padedant kvaziteisminėms institucijoms galimybės.

UDK 342.5

Birutė Pranevičienė
KVAZITEISMAI ADMINISTRACIJOS KONTROLĖS SISTEMOJE
Monografija

Redaktorė *Gitana Irnienė*
Rinkėja *Rima Tumėnienė*
Maketuotoja *Regina Bernadišienė*
Viršelio dailininkė *Stanislava Narkevičiūtė*

SL 585. 2003 06 10. 10,25 leidyb. apsk. l.
Tiražas 500 egz. Užsakymas .

Išleido Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, Ateities g. 20, 2057 Vilnius.

Tinklapis internete www.ltu.lt

El. paštas leidyba@ltu.lt

Spausdino AB spaustuvė „Aušra“, Vytauto pr. 23, 3000 Kaunas.

Tinklapis internete www.ausra.lt

El. paštas ausra@ausra.lt