MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
TEISĖS FAKULTETO
ADMINISTRACINĖS TEISĖS IR PROCESO KATEDRA

DANGUOLĖ MILONIENĖ
ADMINISTRACINĖS TEISĖS STUDIJŲ PROGRAMA

SEIMO KONTROLIERIŲ KOMPETENCIJOS ĮGYVENDINIMO IR REKOMENDACIJŲ VYKDYMO UŽTIKRINIMAS

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovė –
Doc. dr. Birutė Pranevičienė

Vilnius, 2006

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

TURINYS

Įvadas……...3
1. Seimo kontrolierių kompetencija ir jos įgyvendinimo problemos……...7
1.1. Seimo kontrolierių kompetencijos ribos……...7
1.2. Kaip Seimo kontrolieriai vertina ir išnaudoja jiems suteiktas teises……..12
1.3. Veiksniai, lemiantys Seimo kontrolierių kompetencijos realizavimą…….15
1.3.1. Teisinio reguliavimo problemos……..…16
1.3.2. Nepriklausomumas……..20
1.3.3. Veiklos viešumas…….28
1.3.4. Asmeninės Seimo kontrolieriaus savybės……31
2. Seimo kontrolierių rekomendacijų vykdymo problemos…….……..36
2.1. Rekomendacijos vykdymo kokybės priklausomybė nuo jos turinio……..38
2.2. Tarpinstitucinio bendradarbiavimo įtaka rekomendacijų vykdymui bei pilnam Seimo kontrolierių kompetencijos realizavimui……...48
2.3. Teisinės kultūros ir teisinio švietimo stoka…….50
Pabaiga……...52
Išvados ir rekomendacijos……..53
Literatūros sąrašas……..56
Santrauka……62
Summary……...….63
Priedai……64

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

ĮVADAS

Lietuvoje per okupacinį sovietinio totalitarizmo laikotarpį iš visų visuomenės gyvenimo sričių labiausiai nukentėjo žmogaus teisių apsauga. 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucija įtvirtino atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės principą, kuris suponuoja pagarbą žmogaus teisėms ir jų gynybai. Kadangi konstitucinis valstybės paskirties tarnauti žmonėms įteisinimas nesuderinamas su valstybės dominavimu asmens atžvilgiu, valstybės viešojo administravimo pareigūnų veikla reikalauja kontrolės. Todėl remiantis senas tradicijas puoselėjančių šalių praktika, Lietuvos Respublikos 1992 m. Konstitucijoje buvo įteisintas vienas iš pirmųjų neteisminės kontrolės mechanizmų - Seimo kontrolierių (ombudsmenų) institucija.

Konstitucijos 73 straipsnyje įtvirtinta, kad piliečių skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų (išskyrus teisėjus) piktnaudžiavimo ar biurokratizmo tiria Seimo kontrolieriai. Jie turi teisę siūlyti teismui kaltus pareigūnus atleisti iš užimamų pareigų.[1] Seimo kontrolierių įgaliojimus išplėtoja Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas.

Seimo kontrolierių veikla neapsiriboja vien tik skundų dėl pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo tyrimu. Kaip nustatyta naujausios redakcijos Seimo kontrolierių įstatyme, Seimo kontrolierių veiklos tikslas – ginti žmogaus teisę į gerą viešąjį administravimą, užtikrinti žmogaus teises ir laisves, prižiūrėti, ar valdžios įstaigos vykdo pareigą tinkamai tarnauti žmonėms.[2] Seimo kontrolieriams įstatymas taip pat suteikia ir tyrimo iniciatyvos teisę. Jeigu skundas gautas žodžiu, telefonu arba Seimo kontrolierius nustatė pareigūnų piktnaudžiavimo, biurokratizmo ar kitaip pažeistų žmogaus teisių ir laisvių požymių iš visuomenės informavimo priemonių bei iš kitų šaltinių, jis gali pradėti tyrimą savo iniciatyva. Tai labai svarbi Seimo kontrolieriui suteikta teisė, kurią išnaudodamas jis gali ne tik reaguoti į netinkamo administravimo atvejus, bet ir vykdyti tokio administravimo prevenciją.

Seimo kontrolierių, kaip ir visų kitų klasikinių ombudsmenų sprendimai nėra teisiškai privalomi, jie neturi valstybinės prievartos priemonių ir veikia tik autoritetu. Šis faktas yra išskirtinis apibrėžiant ombudsmeno veiklą. Kaip pastebi doc. dr. B.Pranevičienė, „ši institucija gali sėkmingai ir efektyviai veikti tik teisinėje valstybėje. Rekomendacinis ombudsmeno sprendimų pobūdis rodo, kad svarbiausia šios institucijos užduotis – ne bausti nusižengusius valstybės tarnautojus, o užkirsti kelią jų piktnaudžiavimui ar biurokratizmui, sugebėti nustatyti

[1] Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr.33-1014;
[2] Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr.170-6238;

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

valstybės tarnautojų ir piliečių tarpusavio santykių disharmonijos priežastis ir nurodyti būdus, kaip tai įveikti, siekti, kad valdžios institucijos tarnautų žmogui.“[3]

Šiai nuomonei pritaria ir Europos Ombudsmeno Teisės departamento vadovas prof. I.Harden. Vilniuje vykusioje konferencijoje savo pranešime profesorius pareiškė, kad „teisiškai neprivalomi sprendimai yra pranašumas, o ne trūkumas. (…) Pilietis, kuris siekia teisiškai privalomo sprendimo dėl įsipareigojimų ar teisių, gali kreiptis į teismą. Ombudsmenas yra tikra alternatyva teismui būtent dėl to, kad jo sprendimai nėra teisiškai privalomi. Pasirinkimas piliečiams išplečia galimybes siekti teisingumo ir stiprina demokratijos ir piliečiams teikiamų paslaugų kokybę.“[4] Tokia nuostata dėl ombudsmenų sprendimų rekomendacinio pobūdžio suteikia daugiau laisvės, nes ombudsmenas gali elgtis ne kaip sprendimų priėmėjas, o kaip tarpininkas tose bylose, kur tyrimo metu paaiškėja galimo netinkamo administravimo atvejai.

Visame pasaulyje Parlamento ombudsmeno institucijos veikla yra vertinama kaip viešojo administravimo institucijų veiklos efektyvumo matas. Ombudsmeno teisinis institutas apibūdinamas kaip neformalus, nepolitizuotas pilietinės visuomenės ir valstybės institutas, neturintis imperatyvių administracinių įgaliojimų, naudojantis problemų pristatymą, rekomendacijas, ataskaitas parlamentui apie savo funkcijų vykdymą ir turintis moralinį-stimuliacinį poveikį viešojo administravimo subjektams.

Seimo kontrolieriams tenka tikrai nelengvas uždavinys – postsovietinėje prie „jėgos teisės” įpratusioje visuomenėje ir teisinėje sistemoje rasti vietą naujam veikimo būdui – gerinti viešąjį administravimą teisiškai argumentuotomis rekomendacijomis. Seimo kontrolieriams tenka padėti nemažai pastangų, siekiant užtikrinti Seimo kontrolierių rekomendacijų vykdymą.

Kad būtų realiai apčiuopiamas Seimo kontrolierių indėlis į viešojo administravimo gerinimą, būtina išsiaiškinti priežastis, trukdančias Seimo kontrolieriui pilnai realizuoti savo teises ir pasiekti maksimalaus rekomendacijų vykdymo lygio.

Iš pateiktos probleminės situacijos pristatymo galima formuluoti pagrindinę darbo problemą: kaip, kokiomis priemonėmis reikėtų padidinti Seimo kontrolierių veiklos efektyvumą ir jų kompetencijos įgyvendinimo užtikrinimą.

Kadangi Seimo kontrolierių institucija pakankamai jauna, veikia tik dvyliktus metus, jos veikla dar nėra išsamiai tyrinėta. Tenka pastebėti, kad akademiniu lygmeniu tik prof. dr. A.Urmonas, doc. dr. B.Pranevičienė ir doc. dr. S.Vidrinskaitė giliau analizuoja ombudsmeno

[3] B.Pranevičienė. Ombudsmenas ir viešasis administravimas // Jurisprudencija. 2002, Nr.32(24). P.100;
[4] Harden I. Europos ombudsmeno vaidmuo ginant ir remiant Europos piliečių teises // Ombudsmenas – teisės į gerą viešąjį administravimą gynimo priemonė, 2005. P.14;

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

instituto reikšmę. B.Pranevičienė daktaro disertacijoje Seimo kontrolierių institutą tyrinėjo kaip vieną iš kvaziteismų administracijos sistemoje, S.Vidrinskaitė daktaro disertacijoje atskleidė Seimo kontrolierių vietą Lietuvos Respublikos žmogaus teisių gynimo sistemoje. Kiti šaltiniai – tik kelių mokslininkų publikacijos Jurisprudencijoje, trijų Seimo kontrolierių įstaigos organizuotų konferencijų medžiaga, Seimo kontrolierių veiklos ataskaitos ir informaciniai pranešimai. Net didžioji dalis konferencijų pranešimų parašyti pačių Seimo kontrolierių, kitų šalių ombudsmenų. Todėl pagrįstai susidaro įspūdis, kad Seimo kontrolierių veikla labiausiai įdomi patiems Seimo kontrolieriams.

Autorės nuomone, šiame darbe atliekamas ir aprašomas Seimo kontrolierių kompetencijos įgyvendinimo ir rekomendacijų vykdymo užtikrinimo tyrimas ir pateikiamos išvados turėtų padėti išgryninti problemas, trukdančias Seimo kontrolieriams veikti efektyviau ir pasiekti ženklesnių rezultatų gerinant viešąjį administravimą Lietuvoje. Tik įvardijus problemas galima efektyviai su jomis susidoroti.

Darbo tikslas - ištirti, kokios priežastys lemia nepakankamą Seimo kontrolierių kompetencijos įgyvendinimo laipsnį, Seimo kontrolierių rekomendacijų vykdymą ir pasiūlyti Seimo kontrolierių veiklos tobulinimo galimybes.

Darbo uždaviniai:

1. Įvertinti Seimo kontrolierių kompetencijos ribas (kiek Seimo kontrolieriams veikti leidžia įstatymas ir kiek realiai gali Seimo kontrolieriai).

2. Išsiaiškinti priežastis, trukdančias Seimo kontrolieriams realizuoti savo kompetenciją.

3. Nustatyti, ar visos Seimo kontrolierių rekomendacijos vykdomos vienodai.

4. Išsiaiškinti, kokios priežastys lemia Seimo kontrolierių rekomendacijų nepakankamą vykdymą.

5. Įvertinti Seimo kontrolierių veiklos efektyvumą.

Tyrimo objektas - Seimo kontrolierių veikla, gerinant viešąjį administravimą Lietuvoje.

Tyrimo dalykas - Seimo kontrolierių kompetencijos įgyvendinimas ir rekomendacijų vykdymas.

Tyrimo šaltiniai:

- įstatymai ir kiti teisės aktai, reglamentuojantys Lietuvos Respublikos Seimo, Vyriausybės, Seimo kontrolierių, viešojo administravimo, administracinių teismų, vyriausiosios administracinių ginčų komisijos ir kitų valstybės valdžios institucijų veiklą;
- Seimo kontrolierių vienuolikos metų veiklos ataskaitos, informaciniai biuleteniai, Seimo kontrolierių įstaigos statistiniai duomenys, Seimo kontrolierių pažymos;

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

- mokslinių darbų medžiaga, konferencijų medžiaga, įvairūs straipsniai;
- autorės atliktos ekspertų apklausos ir autorės inicijuotos Visuomenės nuomonės ir rinkos tyrimų centro „VILMORUS“ atliktos Lietuvos valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų telefoninės apklausos rezultatai;
- autorės praktinė dešimties metų patirtis Seimo kontrolierių įstaigoje.

Tyrimo metodai. Faktinių duomenų rinkimui panaudoti šie empiriniai tyrimo metodai: dokumentų analizė, interviu su ekspertais, telefoninė apklausa, įtrauktas stebėjimas.

Gautų empirinių tyrimo duomenų bei faktų apibendrinimui ir analizei panaudoti šie loginiai metodai: analizės, apibendrinimo, analogijos, lyginimo, sisteminės analizės.

Tyrimo hipotezė - Seimo kontrolieriai nepakankamai išnaudoja įstatymo jiems suteiktas teises įgyvendinti savo kompetenciją ir užtikrinti rekomendacijų vykdymą.

Pagrindinių sąvokų patikslinimas:

Seimo kontrolieriaus kompetencija. Žodžio „kompetencija“ reikšmė tarptautinių žodžių žodyne pateikiama dviem aspektais: 1) klausimų ar reiškinių sritis, su kuria kas gerai susipažinęs; 2) visuma kurio nors organo ar pareigūno teisių ir pareigų, nustatytų to organo statuto ar nuostatų.[5]

Šiame darbe sąvoka „kompetencija“ bus naudojama dvejopa prasme, 1) kompetencija bus suprantama kaip Seimo kontrolieriaus teisės ir pareigos, taip pat jam priskirtų spręsti klausimų sritis; 2) Seimo kontrolieriaus kompetencija bus suprantama kaip asmeniniai Seimo kontrolieriaus sugebėjimai, tam tikros srities reikalų išmanymo lygis.

Seimo kontrolieriaus sprendimas. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas žodį „sprendimas“ aiškina taip: 1) (veiksmas) spręsti, 2) vykdomosios valdžios ar teismo aktas, 3) loginio teiginio sudarymas, 4) valios akto baigmė, 5) raiškos būdas.[6]

Šio darbo kontekste sąvoka „sprendimas“ reiškia Seimo kontrolieriaus valios akto baigmę, t.y. tokį Seimo kontrolieriaus valios aktą, kai baigęs skundo tyrimą, Seimo kontrolierius priima sprendimą pripažinti skundą pagrįstu, atmesti skundą kaip nepagrįstą arba nutraukti skundo tyrimą, kai tyrimo metu išnyksta skundžiamos aplinkybės arba, tarpininkaujant Seimo kontrolieriui, skunde keliamos problemos išsprendžiamos gera valia, taip pat kitais įstatymo nustatytais atvejais.

Taigi, šiame darbe sąvoka „Seimo kontrolieriaus sprendimas“ bus suprantama tik kaip Seimo kontrolieriaus išreikšta valia baigus skundo tyrimą. Seimo kontrolierių įstatymas nustato

[5] Traptautinių žodžių žodynas. - Vilnius: Vyriausioji enciklopedijų redakcija, 1985. P.255;
[6] Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. – Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas, 2000. P.726;

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

tris Seimo kontrolierių sprendimų rūšis: pripažinti skundą pagrįstu, skundą atmesti arba nutraukti skundo tyrimą.

Seimo kontrolieriaus rekomendacija. Bendrąja prasme sąvoka „rekomendacija“ turi dvi skirtingas prasmes: 1) tai palankus apibūdinimas, teikimas, laidavimas ir 2) reiškia patarimą, pasiūlymą.[7]

Šiame darbe sąvoką „rekomendacija“ naudosime tik kaip Seimo kontrolieriaus patarimą, tam tikrą pasiūlymą.

Seimo kontrolierius, pripažinęs skundą pagrįstu, paprastai pateikia institucijoms (pareigūnams), kurių veikla buvo tiriama ir vertinama, rekomendaciją kaip pagerinti institucijų (pareigūnų) veiklą ir atstatyti pažeistas žmogaus teises. Seimo kontrolieriai gali rekomenduoti imtis priemonių, kad būtų pašalinti įstatymų ar kitų teisės aktų pažeidimai, jų priežastys ir sąlygos.

Rekomendacijų įvykdymas. Seimo kontrolieriaus rekomendacijos įvykdymas šiame darbe bus suprantamas kaip Seimo kontrolieriaus atlikto skundo tyrimo proceso pabaiga.

Rekomendacija gali būti įvykdyta pilnai, iš dalies arba neįvykdyta. Svarbu nustatyti kriterijus, kada rekomendacija laikoma įvykdyta pilnai, o kada – iš dalies. Tai priklauso nuo pačios rekomendacijos pobūdžio. Problema dėl pripažinimo ar rekomendacija įvykdyta pilnai, ar iš dalies dažniausiai kyla Seimo kontrolieriui priėmus rekomendaciją atkreipti pareigūnų dėmesį į aplaidumą darbe, įstatymų ar kitų teisės aktų nesilaikymą, tarnybinės etikos pažeidimą, piktnaudžiavimą, biurokratizmą ar žmogaus teisių ir laisvių pažeidimus. Autorės nuomone, tokio tipo rekomendacijos visuomet bus įvykdytos pilnai, kadangi pareigūnas, susipažinęs su Seimo kontrolieriaus pateikta išvada, visuomet bus atkreipęs dėmesį į nurodytus veiklos trūkumus. Kitas klausimas – ar į tai bus atsižvelgta tolesnėje pareigūno ar institucijos veikloje.

1. SEIMO KONTROLIERIŲ KOMPETENCIJA IR JOS ĮGYVENDINIMO PROBLEMOS

1.1. Seimo kontrolierių kompetencijos ribos

Seimo kontrolieriaus kompetenciją pirmiausia apibrėžia Lietuvos Respublikos Konstitucija. Konstitucijos 73 straipsnis skelbia, kad piliečių skundus dėl valstybės ir

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

savivaldybių pareigūnų (išskyrus teisėjus) piktnaudžiavimo ar biurokratizmo tiria Seimo kontrolieriai. Jie turi teisę siūlyti teismui kaltus pareigūnus atleisti iš užimamų pareigų.[8] Seimo kontrolierių įgaliojimus detalizuoja Seimo kontrolierių įstatymas. Vadovaudamiesi šiuo įstatymu, Seimo kontrolieriai ne tik tiria pareiškėjų skundus dėl pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo, tačiau tiria skundus ir dėl kitaip pažeidžiamų žmogaus teisių ir laisvių viešojo administravimo srityje. Seimo kontrolierius, vykdydamas savo pareigas, turi teisę:

1) reikalauti nedelsiant pateikti informaciją, medžiagą ir dokumentus, būtinus savo funkcijoms atlikti, įstatymų nustatyta tvarka susipažinti su valstybės, tarnybos, komercinę ar banko paslaptį sudarančiais dokumentais, taip pat dokumentais, kuriuose yra informacijos apie įstatymų saugomus asmens duomenis. Prireikus įgyvendinti šią teisę, pasitelkiami policijos pareigūnai ir surašomas atitinkamas aktas apie dokumentų paėmimą;

2) pateikęs tarnybinį pažymėjimą įeiti į institucijų ir įstaigų (įmonių, tarnybų ar organizacijų) patalpas, o į patalpas, kuriose ištisą parą laikomi asmenys, – bet kuriuo paros metu, ir nekliudomai matytis bei kalbėtis su jose esančiais asmenimis. Į institucijų ir įstaigų, kurių veiklą reglamentuoja tarnybos statutai, teritoriją ir patalpas įeinama lydint šių institucijų ir įstaigų pareigūnams;

3) reikalauti, kad pareigūnai, kurių veikla tiriama, pasiaiškintų raštu ar žodžiu;

4) apklausti pareigūnus ir kitus asmenis;

5) dalyvauti Seimo, Vyriausybės, kitų valstybės bei savivaldybių institucijų ir įstaigų posėdžiuose, kai svarstomi klausimai, susiję su Seimo kontrolierių veikla ar Seimo kontrolieriaus tiriamu dalyku;

6) pasitelkti Vyriausybės įstaigų, taip pat ministerijų, apskričių bei savivaldybių pareigūnus, apskričių viršininkų administracijų ir savivaldybių institucijų ir įstaigų pareigūnus bei ekspertus;

7) informuoti Seimą, Vyriausybę bei kitas valstybės institucijas ir įstaigas ar atitinkamos savivaldybės tarybą apie šiurkščius įstatymų pažeidimus arba įstatymų ar kitų teisės aktų trūkumus, prieštaravimus ar spragas;

8) siūlyti Seimui, Vyriausybei, kitoms valstybės ar savivaldybių institucijoms ir įstaigoms, kad būtų pakeisti įstatymai ar kiti norminiai teisės aktai, varžantys žmogaus teises ir laisves;

---

[7] Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. – Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas, 2000. P.652;
[8] Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr.33-1014;

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

9) surašyti administracinio teisės pažeidimo protokolą dėl Seimo kontrolieriaus reikalavimų nevykdymo ar kitokio trukdymo Seimo kontrolieriui įgyvendinti jam suteiktas teises;

10) kreiptis į administracinį teismą prašydamas ištirti, ar norminis administracinis aktas (ar jo dalis) atitinka įstatymą ar Vyriausybės nutarimą;

11) siūlyti Seimui kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl teisės aktų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams;

12) perduoti medžiagą ikiteisminio tyrimo įstaigai ar prokurorui, kai aptinkami nusikalstamos veikos požymiai;

13) kreiptis į teismą dėl kaltų piktnaudžiavimu ar biurokratizmu pareigūnų atleidimo iš einamų pareigų;

14) siūlyti kolegialiai institucijai ar pareigūnui įstatymų nustatyta tvarka panaikinti, sustabdyti ar pakeisti įstatymams bei kitiems teisės aktams prieštaraujančius sprendimus ar siūlyti priimti sprendimus, kurie nepriimti dėl piktnaudžiavimo ar biurokratizmo;

15) siūlyti kolegialiai institucijai, įstaigos vadovui ar aukštesniajai pagal pavaldumą institucijai ir įstaigai skirti nusižengusiems pareigūnams tarnybines (drausmines) nuobaudas;

16) siūlyti prokurorui įstatymų nustatyta tvarka kreiptis į teismą dėl viešojo intereso gynimo;

17) atkreipti pareigūnų dėmesį į aplaidumą darbe, įstatymų ar kitų teisės aktų nesilaikymą, tarnybinės etikos pažeidimą, piktnaudžiavimą, biurokratizmą ar žmogaus teisių ir laisvių pažeidimus ir siūlyti imtis priemonių, kad būtų pašalinti įstatymų ar kitų teisės aktų pažeidimai, jų priežastys ir sąlygos;

18) siūlyti, kad įstatymų nustatyta tvarka būtų atlyginta turtinė ir neturtinė žala, kurią patyrė pareiškėjas dėl pareigūnų padarytų pažeidimų;

19) pranešti Seimui, Respublikos Prezidentui ar Ministrui Pirmininkui apie ministrų ar kitų Seimui, Respublikos Prezidentui ar Vyriausybei atskaitingų pareigūnų (išskyrus 12 straipsnio 2 dalyje išvardytuosius) padarytus pažeidimus;

20) siūlyti Vyriausiajai tarnybinės etikos komisijai įvertinti, ar pareigūnas nepažeidė Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo;

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

21) netirdamas Seimo kontrolieriaus kompetencijai nepriskirto skundo iš esmės, gali teikti siūlymus ar pastabas atitinkamoms institucijoms ir įstaigoms dėl viešojo administravimo gerinimo, kad nebūtų pažeidinėjamos žmogaus teisės ir laisvės.[9]

Pagal Seimo kontrolierių įstatymo nuostatas, skundai Seimo kontrolieriams paprastai pateikiami raštu. Tačiau, jeigu Seimo kontrolierius gauna skundą tik žodžiu, telefonu arba nustatė pareigūnų piktnaudžiavimo, biurokratizmo ar kitaip pažeistų žmogaus teisių ir laisvių požymių iš visuomenės informavimo priemonių bei iš kitų šaltinių, jis gali pradėti tyrimą savo iniciatyva.

Be to, įstatymas leidžia Seimo kontrolieriams nutraukti skundo tyrimą, kai tarpininkaujant Seimo kontrolieriui, skunde keliamos problemos išsprendžiamos gera valia.

Iš čia išplaukia ir pagrindinis Seimo kontrolierių veikos tikslas – ginti žmogaus teisę į gerą viešąjį administravimą, užtikrinti žmogaus teises ir laisves, prižiūrėti, ar valdžios įstaigos vykdo pareigą tinkamai tarnauti žmonėms.

Įvertinus Seimo kontrolieriui suteiktų teisių sąrašą galima daryti išvadą, kad Seimo kontrolieriaus misiją sąlyginai būtų galima padalinti į dvi komponentes: 1) ginti žmogaus teises, 2) vykdyti parlamentinę viešojo administravimo institucijų kontrolę.

Pasaulinė praktika rodo, kad klasikinis ombudsmenas pirmiausia suprantamas kaip žmogaus teisių gynėjas. Iš čia išplaukia ir gana įvairūs ombudsmenų nacionaliniai pavadinimai, pav., Lenkijoje – piliečių teisių gynėjas, Prancūzijoje – tarpininkas, Estijoje – teisingumo kancleris, Rusijoje – žmogaus teisių įgaliotinis, Armėnijoje – žmogaus teisių gynėjas ir pan. Nemaža dalis šalių pasirinko tarptautiniu tapusį švedų kalbos žodį „ombudsmenas“.

Lietuvoje ombudsmeno funkcijas atliekantys pareigūnai buvo pavadinti Seimo kontrolieriais. Šis pavadinimas suponuoja tam tikrą neaiškumą. Pagal susiklosčiusią tradiciją daugumoje šalių ombudsmenus skiria parlamentas. Lietuvos Seimo kontrolierius taip pat skiria Seimas Seimo Pirmininko teikimu. Iš čia, matyt, ir kilo pavadinimas, kad tai - kontrolės pareigūnas, skiriamas Seimo. Tačiau praktikoje iki šiol dar tenka išgirsti žmonių, kurie nėra išsamiau susipažinę su Seimo kontrolierių misija, nuomonių, kad Seimo kontrolieriai privalo kontroliuoti Seimą, jo narius. Kaip ne kartą savo pasisakymuose yra minėjęs dabartinis įstaigos vadovas R.Valentukevičius, pareiškėjai ragina Seimo kontrolierių reaguoti į situaciją, kai Seime svarstant įstatymų projektus ir juos priimant posėdžių salėje dirba vos keliolika Seimo narių.[10] Deja, tokios teisės Seimo kontrolierius neturi.

[9] Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr.170-6238;
[10] Jokubėnienė D. Kam skųsime Europos biurokratus // Ekstra, 2004, Nr.16. P.49;

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Į Seimo kontrolieriaus pavadinimo tikslumą galima pažiūrėti ir kitu aspektu. Kaip jau buvo minėta, Seimo kontrolierius yra ne tik skundų dėl pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo tyrėjas, bet vykdo ir parlamentinę viešojo administravimo institucijų kontrolę. Seimo kontrolierius, tirdamas skundus, gauną gana išsamią informaciją apie netinkamą viešąjį administravimą. Baigęs tirti tokį skundą, jis turi galimybę rekomenduoti institucijoms, kaip pagerinti jų veiklą, taip pat visada gali apie tai informuoti ir parlamentą. Tokiu būdu parlamentui užtikrinamas grįžtamasis ryšys su visuomene. Ne veltui Švedijos ombudsmenas T.Bull yra pasakęs, kad „ombudsmenas yra parlamento narių akys ir ausys. Jo tikslas yra kontroliuoti, kad Vyriausybė bei jos institucijos laikytųsi įstatymų.“[11]

Tad, vertinant Seimo kontrolieriaus pavadinimo tikslumą, galima būtų daryti prielaidą, kad institucijos kūrėjai, pareigūnui suteikę pavadinimą „Seimo kontrolierius“, gal būt turėjo lūkesčių, kad šis aktyviai padės Seimui vykdyti parlamentinę kontrolę. Autorės nuomone, šioje Seimo kontrolierių veiklos srityje dar yra pakankamai erdvės plėsti ir tobulinti savo veiksmus. Tuo labiau, kad net Seimas posėdžiuose ne kartą yra išreiškęs pastebėjimą dėl Seimo kontrolierių aktyvesnės veiklos vykdant parlamentinę kontrolę.

Kalbant apie Seimo kontrolieriaus kompetencijos ribas reikia pažymėti, kad skirtingai negu Konstitucijoje, Seimo kontrolierių įstatyme nustatytas platesnis asmenų ratas, kurių veiklos nepriskiriama tirti Seimo kontrolierių kompetencijai. Įstatymas nustato, kad Seimo kontrolieriai netiria Respublikos Prezidento, Seimo narių, Ministro Pirmininko, Vyriausybės (kaip kolegialios institucijos), valstybės kontrolieriaus ir Konstitucinio Teismo bei kitų teismų teisėjų veiklos, savivaldybių tarybų (kaip kolegialių institucijų) veiklos. Jie taip pat netiria prokurorų, ikiteisminio tyrimo pareigūnų procesinių sprendimų teisėtumo ir pagrįstumo, tačiau tiria skundus dėl prokurorų, ikiteisminio tyrimo pareigūnų veiksmų, pažeidžiančių žmogaus teises ir laisves. Seimo kontrolieriai netiria skundų dėl darbo teisinių santykių, taip pat netikrina teismų priimtų sprendimų, nuosprendžių ir nutarčių pagrįstumo ir teisėtumo.

Čia ir išryškėja ombudsmeno institucijos kontrolės ribos. Praktikoje pasitaiko nemaža dalis skundų, kuriuose skundžiama būtent kolegialių institucijų veikla. Tačiau Seimo kontrolierius šioje srityje lieka nekompetentingas. Be to, tokių sprendimų negali pakeisti ar panaikinti ir jokia kita institucija, išskyrus teismą. Kodėl taip įvyksta? Kaip minėta, Lietuvos Respublikos Konstitucija nedetalizuoja, kokių pareigūnų veiklą tiria Seimo kontrolieriai. Ji tik nurodo, kad Seimo kontrolierių įgaliojimus nustato įstatymas. O įstatymus priima Seimas.

[11] Bull T. Institucinė žmogaus teisių apsauga: Švedijos patirtis // Žmogaus teisių apsaugos mechanizmas: konferencijos medžiaga. Vilnius, 1997. P.36;

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Galima spėti, kad Seimo nariai yra suinteresuoti, kad jų, o kartu ir kitų aukštų valstybės pareigūnų veiklos netirtų Seimo kontrolieriai. Todėl įstatyme atsiranda straipsnis, nemaža dalimi apribojantis Seimo kontrolieriaus kompetenciją. Tačiau priešingu atveju, Seimo kontrolieriams suteikus tokius didelius įgaliojimus, jie taptų pačia galingiausia institucija, ko pasaulinėje praktikoje taip pat nėra.

Reikia pastebėti, kad įstatymas pateikia gana platų Seimo kontrolieriaus teisių sąrašą. Tačiau praktika rodo, kad nemažai šių galimybių Seimo kontrolieriai neišnaudoja, arba naudoja nepakankamai.

Siekiant išsiaiškinti, kokiomis įstatymo suteiktomis teisėmis Seimo kontrolieriai naudojasi dažniausiai, o kokių neišnaudoja ir sužinoti to priežastis, darbo autorė atliko ekspertų apklausą. Buvo nuspręsta, kad geriausiai šią situaciją žino tik betarpiškai įstatymą taikantys pareigūnai, todėl ekspertais buvo pakviesti dabartiniai ir buvusieji Seimo kontrolieriai, Seimo kontrolierių patarėjai. Apklausoje dalyvavo 36 respondentai: 10 Seimo kontrolierių ir 26 patarėjai. Detaliau apklausos rezultatai bus aptariami tolesniuose darbo skyriuose.

1.2. Kaip Seimo kontrolieriai vertina ir išnaudoja jiems suteiktas teises

Kalbant apie Seimo kontrolieriaus teises tenka pastebėti, kad dalį įstatymo Seimo kontrolieriui suteiktų teisių būtų galima priskirti prie tam tikrų procedūrinių garantijų sprendimui priimti. Tai teisė gauti informaciją, įeiti į institucijų ir įstaigų patalpas, apklausti pareigūnus ir kitus asmenis, surašyti administracinio teisės pažeidimo protokolą, kai trukdoma Seimo kontrolieriui įgyvendinti jam suteiktas teises ir pan.

Kitą dalį teisių Seimo kontrolierius panaudoja baigęs tyrimą ir teikdamas rekomendacijas dėl viešojo administravimo gerinimo. Tai teisė informuoti valstybės institucijas apie šiurkščius įstatymų pažeidimus arba įstatymų ar kitų teisės aktų trūkumus, prieštaravimus ar spragas, teisė siūlyti Seimui, Vyriausybei, kitoms valstybės ar savivaldybių institucijoms ir įstaigoms, kad būtų pakeisti įstatymai ar kiti norminiai teisės aktai, varžantys žmogaus teises ir laisves, teisė perduoti medžiagą ikiteisminio tyrimo įstaigai ar prokurorui, kai aptinkami nusikalstamos veikos požymiai, teisė kreiptis į teismą dėl kaltų pareigūnų atleidimo iš einamų pareigų, teisė siūlyti kolegialiai institucijai ar pareigūnui panaikinti, sustabdyti ar pakeisti įstatymams bei kitiems teisės aktams prieštaraujančius sprendimus ar siūlyti priimti sprendimus, kurie nepriimti dėl piktnaudžiavimo ar biurokratizmo, teisė atkreipti pareigūnų dėmesį į aplaidumą darbe, įstatymų

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

ar kitų teisės aktų nesilaikymą, tarnybinės etikos pažeidimą, piktnaudžiavimą, biurokratizmą ar žmogaus teisių ir laisvių pažeidimus ir siūlyti imtis priemonių, kad būtų pašalinti įstatymų ar kitų teisės aktų pažeidimai, jų priežastys ir sąlygos ir kt.

Norėdama išsiaiškinti, ar įstatymas pakankamai suteikia teisių Seimo kontrolieriui, kad jis galėtų daryti realią įtaką viešojo administravimo gerinimui, kovojant su pareigūnų piktnaudžiavimu ir biurokratizmu, darbo autorė šį klausimą pateikė ekspertams. Net 97 procentai apklaustųjų atsakė, kad Seimo kontrolieriui suteikta pakankamai teisių veikti, tik jas reikia pilnai išnaudoti. Kai kurie respondentai pastebėjo, kad Lietuvos ombudsmenai turi netgi daugiau teisių, palyginus su kitų šalių kolegomis. Iš tokių pavyzdžių būtų galima paminėti Seimo kontrolieriaus teisę kreiptis į teismus, be ypatingų pareigūnų leidimų įeiti į tam tikras institucijas, rinkti dokumentus apie asmenį, net jei juose yra asmens duomenų ir kt.

Atliktos ekspertų apklausos rezultatai taip pat parodė, kad Seimo kontrolieriai dažniausiai ir sėkmingiausiai naudojasi tomis teisėmis, kurių pagalba jie susirenka reikiamą informaciją skundams ištirti, t.y., kaip sąlyginai anksčiau buvo išskirta - procedūrinėmis teisėmis. Ir tai pateisinama, nes be išsamios informacijos nebūtų įmanoma kompetentingai ištirti visą situaciją ir pateikti argumentuotas išvadas.

Šiek tiek kitaip išnaudojamos tos Seimo kontrolieriui suteiktos teisės, kuriomis jis naudojasi baigęs tirti skundą ir formuluodamas rekomendaciją.

Apklausiant ekspertus paaiškėjo, kad 72 procentai respondentų **yra linkę pasinaudoti** suteikta teise siūlyti Seimui, Vyriausybei, kitoms valstybės ar savivaldybių institucijoms ir įstaigoms, kad būtų pakeisti įstatymai ar kiti norminiai teisės aktai, varžantys žmogaus teises ir laisves, siūlyti kolegialiai institucijai ar pareigūnui įstatymų nustatyta tvarka panaikinti, sustabdyti ar pakeisti įstatymams bei kitiems teisės aktams prieštaraujančius sprendimus ar siūlyti priimti sprendimus, kurie nepriimti dėl piktnaudžiavimo ar biurokratizmo. Siūlymą kolegialiai institucijai, įstaigos vadovui ar aukštesnei pagal pavaldumą institucijai skirti nusižengusiems pareigūnams tarnybines (drausmines) nuobaudas reikalui esant išnaudotų 28 procentai respondentų.

Džiugu pastebėti, kad Seimo kontrolieriai turi gerų ketinimų išnaudoti ir naujas įstatymo jiems suteiktas teises. 2004 m. lapkričio 25 d. įsigaliojęs naujos redakcijos Seimo kontrolierių įstatymas šiek tiek praplėtė Seimo kontrolierių teises. Reikėtų paminėti Seimo kontrolieriui suteiktą teisę informuoti Seimą, Vyriausybę bei kitas valstybės institucijas ir įstaigas ar atitinkamos savivaldybės tarybą apie šiurkščius įstatymų pažeidimus arba įstatymų ar kitų teisės aktų trūkumus, prieštaravimus ar spragas. Šia naujiena jau naudojasi arba palankiai vertina ir

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

ateityje žada vadovautis 25 procentai ekspertų. Būtent šios teisės išnaudojimas leistų Seimo kontrolieriui aktyviau reikštis parlamentinėje kontrolėje.

Kita nauja teisių grupė – tai Seimo kontrolieriui suteikta galimybė kreiptis į administracinį teismą su prašymu ištirti, ar norminis administracinis aktas (ar jo dalis) atitinka įstatymą ar Vyriausybės nutarimą, taip pat galimybė siūlyti Seimui kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl teisės aktų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams. Į šias Seimo kontrolieriui naujai suteiktas teises kol kas žiūrima atsargiai, praktikoje per metus jos nė karto nebuvo realizuotos. Apie tai, kokios priežastys lemia šių teisų neišnaudojimą bus kalbama tolesniame šio darbo skyriuje.

Be jau paminėtų naujai suteiktų teisių, Seimo kontrolierius gali siūlyti prokurorui įstatymų nustatyta tvarka kreiptis į teismą dėl viešojo intereso gynimo, siūlyti Vyriausiajai tarnybinės etikos komisijai įvertinti, ar pareigūnas nepažeidė Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo. Seimo kontrolierius netirdamas Seimo kontrolieriaus kompetencijai nepriskirto skundo iš esmės, gali teikti siūlymus ar pastabas atitinkamoms institucijoms ir įstaigoms dėl viešojo administravimo gerinimo, kad nebūtų pažeidinėjamos žmogaus teisės ir laisvės. Pastarąją nuostatą esant reikalui išnaudotų 17 procentų apklaustų ekspertų.

Šiame įstatyme nauja yra ir tai, kad Seimo kontrolierius gali tarpininkauti spręsdamas pareiškėjų ir pareigūnų ginčą. Tai moderni įstatymo nuostata, kurią reikėtų išnaudoti kuo plačiau.[12]

Tačiau praktika rodo, kad vis tik dažniausiai Seimo kontrolieriai naudojasi galimybe atkreipti pareigūnų dėmesį į aplaidumą darbe, įstatymų ar kitų teisės aktų nesilaikymą, tarnybinės etikos pažeidimą, piktnaudžiavimą, biurokratizmą ar žmogaus teisių ir laisvių pažeidimus ir siūlyti imtis priemonių, kad būtų pašalinti įstatymų ar kitų teisės aktų pažeidimai, jų priežastys ir sąlygos. Palankumą tokiai rekomendacijai nurodė 64 procentai ekspertų.

Ekspertų apklausa atskleidė Seimo kontrolierių **pažiūrą** į konkrečias jiems suteiktas teises. O kaip šios galimybės išnaudojamos praktikoje geriausiai atspindi statistika. Žemiau pateikiamoje lentelėje matyti, kokias rekomendacijas ir kaip dažnai Seimo kontrolieriai realiai siūlė 2005 metais.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

1 lentelė. Seimo kontrolierių rekomendacijų skaičius 2005 m. [13]

Rekomendacija	Rekomendacijų skaičius
Siūlymas atlikti konkrečius darbus	377
Atkreipti pareigūnų dėmesį	375
Siūlymas įvertinti pareigūnų veiksmus	61
Siūlymas priimti, parengti, papildyti norminį aktą, sprendimą	38
Siūlymas taikyti drausminę ar tarnybinę nuobaudą	8
Informuoti Seimą, Vyriausybę apie įstatymų prieštaravimus, trūkumus	8
Perduoti skundo medžiagą ikiteisminiam tyrimui	6
Siūlymas kompensuoti nuostolius	5
Siūlymas pareikšti ieškinį teisme	2

Pavyzdys rodo, kad naujos įstatymo nuostatos Seimo kontrolierių praktikoje dar nėra pakankamai naudojamos. Tik teise informuoti Seimą, Vyriausybę bei kitas valstybės institucijas ir įstaigas ar atitinkamos savivaldybės tarybą apie šiurkščius įstatymų pažeidimus arba įstatymų ar kitų teisės aktų trūkumus, prieštaravimus ar spragas Seimo kontrolieriai per visus 2005 metus pasinaudojo 8 kartus.

Išsiaiškinus kokiomis teisėmis mūsų ombudsmenai naudojasi dažniausiai ir kokias išnaudoja nepakankamai, derėtų paanalizuoti, kokios priežastys ar veiksniai lemia Seimo kontrolierių kompetencijos realizavimą.

1.3. Veiksniai, lemiantys Seimo kontrolierių kompetencijos realizavimą

Seimo kontrolierių veiklos tikslas – užtikrinti tinkamą viešojo administravimo principų realizavimą šalyje. „Santykiuose su administracija ombudsmenai turi bandyti sukurti abipusį pasitikėjimą. Jie, įgyvendindami savo kompetenciją, turi įtikinti administraciją, kad yra partneriai

[12] Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr.170-6238;
[13] Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių 2005 metų veiklos ataskaita // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 2006. P.9;

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

ir sąjungininkai, nes padeda administracijai ištaisyti klaidas ir gerbti pagrindines žmogaus teises ir laisves.“[14]

Siekiant užsibrėžto tikslo labai svarbu, kad Seimo kontrolierius išliktų visapusiškai nepriklausomas nuo bet kokios valdžios, nuo bet kokios išorinės jėgos įtakos. Taip pat svarbios ir kitos Seimo kontrolieriaus asmeninės savybės, tokios kaip kompetentingumas, iniciatyvumas, principingumas ir pan. Tik toks Seimo kontrolierius turės visuomenės pasitikėjimą.

Ne mažiau svarbus veiksnys yra ir Seimo kontrolieriaus veiklos viešumas. Ombudsmenas „gali sėkmingai dirbti tik tada, kai juo pasitiki ir palaiko visuomenė, pripažįsta ir priima valstybės institucijos.“[15]

Kaip jau buvo minėta, atlikę skundo tyrimą, Seimo kontrolieriai, vadovaudamiesi teisėtumo, nešališkumo ir viešumo principais, nusprendžia, kokį sprendimą priimti: pripažinti skundą pagrįstu, atmesti skundą ar nutraukti skundo tyrimą. Pripažinę, kad skunde keliamos problemos buvo pagrįstos, Seimo kontrolieriai institucijoms, kurių veikla buvo tiriama, paprastai pateikia rekomendacijas, kaip ištaisyti susidariusią netinkamą padėtį žmogaus teisių srityje. Tai gali būti vienas iš jau anksčiau aptartų siūlymų. Tačiau tenka pastebėti, kad yra tam tikrų teisinio reguliavimo problemų, kurios neleidžia Seimo kontrolieriui išnaudoti visų jam suteiktų teisių.

Tolesniuose poskyriuose šios problemos aptariamos išsamiau.

1.3.1. Teisinio reguliavimo problemos

Kaip vieną iš esminių Seimo kontrolierių kompetencijos įgyvendinimo problemų apklaustieji ekspertai įvardijo teisinio sureguliavimo skirtinguose įstatymuose ir kituose teisės aktuose spragas, neatitikimus. Net 33 procentai ekspertų pasisakė, kad jiems įgyvendinti teises trukdo netinkamai sureguliuotos atskirų teisės aktų nuostatos.

Padarius Seimo kontrolierių įstatymu suteiktų teisių Seimo kontrolieriams ir kitų teisės aktų nuostatų, reglamentuojančių Seimo kontrolierių teisių įgyvendinimo užtikrinimą, analizę, paaiškėjo, kad iš tiesų yra būtinybė kai kuriuos teisės aktus papildyti, patikslinti.

[14] Europos ombudsmenų konferencijos išvados // Varpas. 2002, Nr.5(91). P.8;
[15] Joks A. Teisingumo kancleris: ombudsmenas ir konstitucinės teisės sergėtojas // Ombudsmenas – teisės į gerą viešąjį administravimą gynimo priemonė. Konferencijos medžiaga. Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga, 2005. P. 41;

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Naujos redakcijos Seimo kontrolerių įstatymu nustačius Seimo kontrolieriui teisę siūlyti Seimui kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl teisės aktų atitikties Konstitucijai ir įstatymams, lieka neaiški pati tokio kreipimosi procedūra. Seimo Statute nėra reglamentuota, kam Seimo kontrolierius turėtų adresuoti tokį siūlymą – Seimo Pirmininkui, Žmogaus teisių komitetui ar bet kuriam Seimo nariui, be to neaišku, kokia tvarka toks Seimo kontrolieriaus siūlymas būtų svarstomas. Nors ekspertų apklausa parodė, kad gerbdami Konstitucinio Teismo autoritetą ir žinodami jo didelį užimtumą, Seimo kontrolieriai šia teise naudotųsi nedažnai, tik pačiais išimtinais atvejai, tačiau autorės nuomone, reikėtų šias spragas pašalinti ir papildyti Lietuvos Respublikos Seimo Statutą.

Kadangi pagal galiojantį Seimo Statutą[16] Seimo kontrolierių veiklos koordinavimas – viena iš Žmogaus teisių komiteto veiklos krypčių, siūloma nustatyti, kad Seimo kontrolierius siūlymą Seimui kreiptis į Konstitucinį Teismą adresuoja Žmogaus teisių komitetui. Komitetui pritarus tokiam Seimo kontrolieriaus siūlymui, Seimo posėdžiui teikiamas prašymo Konstituciniam Teismui ištirti teisės akto atitikimo Konstitucijai projektas. Ir tik tuomet, jeigu 1/5 visų Seimo narių pritartų minėtam projektui, būtų galima laikyti, kad ši procedūra Seime būtų baigta.

Atsižvelgus į aukščiau išdėstytus argumentus, siūloma Lietuvos Respublikos Seimo Statuto 70 straipsnį papildyti nuostata, kad Žmogaus teisių komitetas svarsto Seimo kontrolieriaus pateiktą siūlymą kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl teisės aktų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams.[17]

Nagrinėjant Seimo kontrolierių įstatymo ir Seimo Statuto nuostatas, pastebima ir daugiau neišsamaus teisinio sureguliavimo. Pavyzdžiui, Seimo kontrolierių įstatymo 19 straipsnio 1 dalies 5 punktas sako, kad Seimo kontrolierius, vykdydamas savo pareigas, turi teisę dalyvauti Seimo, Vyriausybės, kitų valstybės bei savivaldybių institucijų ir įstaigų posėdžiuose, kai svarstomi klausimai, susiję su Seimo kontrolierių veikla ar Seimo kontrolieriaus tiriamu dalyku.[18] Kadangi įstatymas nustato, kad kiekvieno Seimo kontrolieriaus teisės ir pareigos yra lygios, kiekvienas jų pagal kompetenciją veiklia savarankiškai, kyla abejonė dėl Seimo Statuto 102 straipsnio nuostatos, kad Seimo posėdžiuose, kai svarstomi su Seimo kontrolierių veikla susiję klausimai, dalyvauti gali tik Seimo kontrolierių įstaigos vadovas. Siūloma keisti šią Seimo Statuto nuostatą, suteikiant galimybę kiekvienam Seimo kontrolieriui dalyvauti Seimo

[16] Lietuvos Respublikos Seimo Statutas // Valstybės žinios. 1999, Nr.5-97;
[17] Siūlomo Lietuvos Respublikos Seimo Statuto 70 straipsnio pakeitimo projektas pateiktas 1 priede;

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

posėdžiuose, kai svarstomi su jo tiriamais skundais susiję klausimai.[19] Taip pakeitus Seimo Statuto straipsnį būtų užtikrintas kiekvieno Seimo kontrolieriaus veiklos laisvės ir savarankiškumo principas.

Dar viena iš Seimo kontrolierių teisių yra galimybė siūlyti Seimui, Vyriausybei, kitoms valstybės ar savivaldybių institucijoms ir įstaigoms, kad būtų pakeisti įstatymai ar kiti norminiai teisės aktai, varžantys žmogaus teises ir laisves. Tačiau kaip tokį Seimo kontrolieriaus siūlymą turėtų spręsti minėtos institucijos - neaišku, nėra teisinio reguliavimo kituose teisės aktuose. Nei Seimo Statutas[20], nei Vyriausybės darbo reglamentas[21] apie Seimo kontrolieriaus teikiamo siūlymo dėl teisės aktų keitimo svarstymo procedūrą nekalba. Todėl autorė siūlo papildyti Seimo Statutą[22] ir Vyriausybės darbo reglamentą[23], nustatant, kad Seimo kontrolieriaus siūlymai dėl įstatymų ar kitų teisės norminių aktų pakeitimų būtų privalomi svarstyti minėtoms institucijoms. Autorės nuomone, toks siūlymų svarstymo privalomumas neturėtų pažeisti svarbiausio ombudsmeno veiklos principo – sprendimų rekomendacinio pobūdžio, nes Seimo kontrolierius tik siūlo apsvarstyti, ar nereikėtų pakeisti teisės akto, jeigu jis varžo žmogaus teises ir laisves, tačiau patį sprendimą keisti ar ne tokį teisės aktą privalo priimti tik tokius teisės aktus priimti, pakeisti, papildyti turinti diskreciją institucija. Juk negalima teisinėje valstybėje toleruoti situacijos, kai nepakankamas teisinis sureguliavimas sudaro sąlygas pažeisti svarbiausią demokratinės visuomenės vertybę – žmogaus teises ir laisves.

Matant tokį nepakankamą Seimo kontrolierių siūlymų vykdymo reglamentavimą net pačių svarbiausių valstybės institucijų darbo nuostatuose, galima daryti prielaidą, kad ir kitų valstybės ir savivaldybių institucijų darbo reglamentuose gali pasitaikyti tokių pačių problemų. Todėl reikėtų pasiekti, kad visų valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų darbo reglamentuose, ar kituose teisės aktuose būtų nustatyta, kaip svarstomos Seimo kontrolierių pateiktos rekomendacijos, kaip įgyvendinama Seimo kontrolierių įstatymo nuostata, kad kiekviena institucija, įstaiga ar pareigūnas, kuriems buvo pateikta Seimo kontrolieriaus rekomendacija, privalo ją nagrinėti ir apie nagrinėjimo rezultatus informuoti Seimo kontrolierių.

---

[18] Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr.170-6238;
[19] Siūlomo Lietuvos Respublikos Seimo Statuto 102 straipsnio pakeitimo projektas pateiktas 2 priede;
[20] Lietuvos Respublikos Seimo Statutas // Valstybės žinios. 1999, Nr.5-97.
[21] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. rugpjūčio 11 d. nutarimas Nr.728 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 1994, Nr.63-1238.
[22] Siūlomo Lietuvos Respublikos Seimo Statuto 70 straipsnio pakeitimo projektas pateiktas 1 priede.
[23] Siūlomo Lietuvos Respublikos Vyriausbės darbo reglamento 42 punkto papildymo projektas pateiktas 3 priede.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Kalbant apie teisės aktų nepakankamą suderinimą, negalima palikti neaptarto Seimo kontrolieriaus teisės kreiptis į teismą dėl kaltų piktnaudžiavimu ar biurokratizmu pareigūnų atleidimo iš einamų pareigų, klausimo. Teisė Seimo kontrolieriui kreiptis dėl kaltų pareigūnų atleidimo iš pareigų nustatyta ne tik Seimo kontrolierių įstatyme, bet net pačioje Konstitucijoje. Tuo šiai teisei suteikiama ypatinga svarba. Dar 2001 m., svarstant 2000 metų Seimo kontrolierių darbo ataskaitą, Seimas siūlė Seimo kontrolieriams dažniau pasinaudoti Konstitucijos bei įstatymų suteiktais įgaliojimais, įskaitant ieškinio pareiškimą teisme dėl kaltų pareigūnų atleidimo iš einamų pareigų.[24] Tačiau per vienuolika Seimo kontrolierių veiklos metų šia teise Seimo kontrolieriai pasinaudojo tik vienintelį kartą. Tačiau ir tąkart Seimo kontrolieriaus prašymu byla buvo nutraukta, nes teismo dieną savo pažeistas teises ginti atsisakė nukentėjusysis.[25]

Reikėtų pastebėti, kad Seimo kontrolieriams suteiktos teisės kreiptis į teismą išnaudojimas parodytų, kad valdžia siekia įgyvendinti konstitucinę nuostatą – tarnauti žmogui, kad valdžios atstovų nuskriaustą žmogų pati valdžia stengiasi ir apginti.

Tačiau Seimo kontrolieriai dažniau pasirenka kitą, švelnesnę ir gal būt mažiau atsakomybės reikalaujančią teisę - siūlyti institucijų vadovams ar aukštesnėms pagal pavaldumą institucijoms skirti nusižengusiems pareigūnams tarnybines (drausmines) nuobaudas. Paklausus ekspertų, kokios priežastys lemia, kad Konstitucijos jiems suteikta teisė kreiptis į teismą nenaudojama, net 33 procentai apklaustųjų atsakė, kad nėra reglamentuotos procedūros kaip Seimo kontrolierius galėtų kreiptis į teismą. Autorės nuomonė šiuo klausimu nesutinka su dalies ekspertų nuomone. Išanalizavus Administracinių bylų teisenos įstatymą[26] matyti, kad Vilniaus apygardos administracinis teismas, kaip pirmos instancijos teismas, nagrinėja bylas dėl Seimo kontrolieriaus kreipimosi dėl tarnybos santykių su valstybės tarnautojais nutraukimo. Trūksta tik pačių Seimo kontrolierių principingumo ir ryžto šiai teisei įgyvendinti. Tačiau reikia pripažinti, kad tai išties labai griežta Seimo kontrolieriaus pozicija ir norint ją realizuoti, turėtų būti išaiškintas tikrai labai sunkus nusižengimas. Be to, Seimo kontrolieriai, klausiami apie šios teisės neišnaudojimą, aiškinasi tuo, kad dažni atvejai, kai aptikus tokius sunkius nusižengimus jau nebėra prasmės kreiptis į teismą dėl kaltų pareigūnų atleidimo iš pareigų, nes jie jau nebedirba tose pareigose.

[24] Lietuvos Respublikos Seimo 2001 m. gruodžio 21 d. nutarimas Nr.IX-692 „Dėl Seimo kontrolierių įstaigos veiklos įvertinimo“ // Valstybės žinios. 2002, Nr.1-1.
[25] Seimo kontrolieriaus Juliaus Jasaičio skundų tyrimo ataskaita // Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita. 1995. P.60.
[26] Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr.13-308;

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Šiuo klausimu reikėtų paminėti Jungtinių Tautų Vystymo Programos konsultanto ombudsmenų klausimais Dean M.Gottehrer mintis. Dar 1997 m., analizuodamas Seimo kontrolierių veiklą, jis savo memorandume pažymėjo, kad atlikęs 130 įvairių šalių ombudsmenų įstatymų analizę, nerado nė vienos ombudsmeno institucijos, kuriai butų suteikti įgaliojimai kreiptis į teismą. Jo manymu, "tokie įgaliojimai niekur pasaulyje nesuteikiami. Ombudsmenai neturi įgaliojimų teisme reikalauti rekomendacijų įgyvendinimo ar išieškoti nuostolius, kadangi tai sukompromituotų jų nepriklausomumą ir bešališkumą. Ombudsmenas nėra nei žinybos, nei pareiškėjo gynėjas, o yra gero valdymo ir gero administravimo gynėjas."[27]

Įvertinant pasaulinę ombudsmenų praktiką, dalinai būtų galima pateisinti Lietuvos ombudsmenus, kodėl jie teise kreiptis į teismą nesinaudoja.

Apibendrinant šiame poskyryje išsakytas mintis, galima daryti išvadą, kad dar yra teisės aktų spragų, nepakankamo reglamentavimo, kas trukdo ombudsmenams realizuoti jų teises. Tik suderinti įstatymai ir kiti teisės aktai sudarytų pakankamas sąlygas Seimo kontrolieriams veikti taip, kaip tai numato Konstitucija ir įstatymas, be to, žymiai supaprastintų ne tik Seimo kontrolierių, bet ir kitų institucijų darbą, neliktų tarpinstitucinio nesusikalbėjimo.

1.3.2. Nepriklausomumas

Ombudsmeno veikloje labai svarbi jo nepriklausomybė. Jis privalo išlikti nepriklausomas nuo bet kokios valdžios: nuo įstatymų leidžiamosios, vykdomosios valdžios, teismų ir kitokių organizacijų, siekiančių paveikti ombudsmeną. Tai turi padėti ombudsmenui įtikinti žinybas bei institucijas priimti jo rekomendacijas.

Tokiam ombudsmenų veiklos bruožui pritaria Prancūzijos ombudsmenas S.Bernard. Europos ombudsmenų konferencijoje jis pažymėjo, kad „ombudsmeno veikloje labai svarbi jo nepriklausomybė. Ombudsmenas turi būti nepriklausomas nuo lobistų, siekiančių paveikti ombudsmeną ginant tam tikrus interesus, politinės valdžios, partijų ir administracijos."[28]

O ką mano patys Seimo kontrolieriai apie savo veiklos nepriklausomumą? Ieškodama atsakymo į šį klausimą autorė tokį klausimą pateikė ekspertams. Tenka pastebėti, kad atsakymai nenustebino: 53 procentai apklaustųjų tvirtai atsakė, kad Seimo kontrolieriai yra nepriklausomi,

[27] Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos archyvo medžiaga byla F.1, ap.1, b.26, lap.118-126;
[28] Europos ombudsmenų konferencijos išvados // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. Informacinis biuletenis. 2001-2002 m. Nr.6(21). P.128;

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

36 procentai mano, kad tai priklauso nuo paties Seimo kontrolieriaus asmenybės (apie tai bus kalbama tolimesniame poskyryje) ir tik 8 procentai pasisakė, kad Seimo kontrolierių veiklą vis tik įtakoja politinė valdžia. Reikėtų atkreipti dėmesį, kad Seimo kontrolieriaus nepriklausomumo priklausomybę nuo jo asmenybės, įžvelgė 61 procentas šį atsakymo variantą pasirinkusių respondentų, kurie jau nebedirba institucijoje. Nors už interviu konfidencialumą atsakomybę prisiėmė autorė, atsakymai parodė, kad drąsesni tie pašnekovai, kurių tiesiogiai nebesaisto pareigos.

Kaip pastebi A.Urmonas ir B.Pranevičienė, „visose šalyse ombudsmenai vykdydami savo pareigas yra visiškai nepriklausomi nuo politinės valdžios įtakos. 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 visuomenės pasitikėjimą ombudsmenais, tikėjimą jų sprendimų neutralumu ir nešališkumu.”[29] “Be to, nepriklausomybė reikalinga, kad ombudsmenas nebūtų įtraukiamas į politinius ginčus.”[30]

Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas nustato, kad Seimo kontrolierius skiria Seimas Seimo Pirmininko teikimu. Šiuo klausimu savo mintis dar 1997 metais memorandume išdėstė JTVP konsultantas ombudsmenų klausimais D.M.Gottehrer. Jis pažymėjo, kad norint užtikrinti Seimo kontrolierių nepriklausomumą, jų kandidatūroms Seime turėtų pritarti 2/3 Seimo narių. Tai turėtų garantuoti, kad Seimo kontrolieriai bus paskirti ne tik valdančiosios daugumos, bet viso Seimo pritarimu. Taip Seimo kontrolieriai būtų atriboti nuo politinių partijų spaudimo. Kad Seimo kontrolierius pakankamai paremtų ne tik juos paskyrusi, bet ir kitos partijos, į šias pareigas turėtų būti skiriami asmenys, kurių sugebėjimai, bešališkumas, sveikas protas ir žinios yra plačiai pripažinti.[31] Deja, galiojantis Seimo kontrolierių įstatymas visai nenumato, kokiu balsų skaičiumi gali būti paskirtas Seimo kontrolierius. Taip Seimui paliekama galimybė į šias pareigas skirti sau parankų asmenį. Autorės nuomone, tai galima būtų traktuoti kaip įstatymo trūkumą, kurį reikėtų ištaisyti, nustatant, kad Seimo kontrolieriaus kandidatūrai turėtų pritari 2/3 Seimo narių.[32] Gal būt tokio siūlymo svarbai suprasti reikia ilgesnio laiko, brandesnės visos visuomenės. Tačiau panaši praktika stebima

[29] A.Urmonas, B.Pranevičienė. Ombudsmeno genezė ir raidos perspektyvos // Jurisprudencija. 2002, Nr.24(16). P.91;
[30] B.Pranevičienė, Ombudsmenas ir viešasis administravimas // Jurisprudencija. 2002, Nr.32(24). P.102;
[31] Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos archyvo byla F.1, ap.1, b.26, lap.118-126;
[32] Siūlomo Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 7 straipsnio papildymo projektas pateiktas 4 priede;

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

daugelyje pokomunistinių valstybių. Aukštų pareigūnų politizuota veikla – tai valstybės pereinamojo laikotarpio bruožas.

Vis dėl to, Seimo kontrolieriai, vykdydami savo funkcijas yra nepriklausomi. Tačiau tikroji nepriklausomybė priklauso nuo paties ombudsmeno charakterio, valios ir drąsos. Seimo kontrolierius turi turėti jėgų atsilaikyti spaudimui, pažadams ir pagundoms, o vietoj to įsitraukti į konstruktyvią kritiką. Tai reiškia, kad santykiuose su kitomis institucijomis, Seimo kontrolieriai turi bandyti sukurti abipusį pasitikėjimą, turi įtikinti, kad jie yra partneriai ir sąjungininkai, nes jie padeda administracijai išvengti klaidų ar jas ištaisyti, užtikrinant pagarbą žmogaus teisėms.[33]

Kitas labai svarbus nepriklausomumo aspektas yra ombudsmeno institucijos finansinis nepriklausomumas. Kiek ombudsmeno institucija yra nepriklausoma nuo vykdomosios valdžios parodo institucijos biudžeto formavimo procedūros. Čia gali iškilti tam tikrų abejonių dėl Seimo kontrolierių nepriklausomumo, kadangi vykdomoji valdžia, mažindama asignavimus įstaigai, gali daryti tam tikrą įtaką ir Seimo kontrolierių veiklai. Kita vertus, ir vykdomoji valdžia, kurios pareigūnų veiksmus pagal įstatymą kontroliuoja Seimo kontrolieriai, turėtų būti apsaugota nuo pagundos daryti jiems tokią įtaką.

Reikėtų pastebėti, kad ombudsmenų institucijos finansavimo neturėtų formuoti ombudsmenų kontroliuojamos institucijos. Tai pašalintų sąlygas biudžetą formuojančiai institucijai nubausti „blogus“ ombudsmenus.

Geru pavyzdžiu ombudsmenų nepriklausomumo požiūriu galėtų būti Švedijos parlamento ombudsmeno institucijos veikla. Švedijos pavyzdys pateikiamas neatsitiktinai. Lietuvoje kuriant Seimo kontrolierių (ombudsmenų) instituciją buvo pasirinktas būtent Švedijos ombudsmeno institucijos modelis. Švedijoje Ombudsmenų įstaiga yra griežtai nepolitinė ir reikalaujama, kad ombudsmeną patvirtintų visos politinės partijos, atstovaujamos Riksdage. Ombudsmeną galima perrinkti ir tai dažnai daroma. Ombudsmenais dažniausiai tampa teisėjai, kurie atitinka Aukščiausiojo teismo arba Aukščiausiojo administracinio teismo teisėjų reikalavimus. Vienas iš jų – vadovas - priima sprendimus dėl ombudsmenų veiklos krypčių ir sričių, tačiau negali kištis į ombudsmeno atliekamą tyrimą arba turėti įtakos priimant sprendimus. Kiekvienas ombudsmenas už savo veiklą tiesiogiai atsakingas Riksdagui. Ombudsmenui būtina turėti Riksdago pasitikėjimą, nes įvertinus metinę ataskaitą jis gali būti atleistas balsų dauguma Konstitucijos komiteto siūlymu. Ombudsmenų instituciją tiesiogiai finansuoja Riksdagas Finansų ministerijai iš viso nedalyvaujant šios institucijos biudžeto formavime.[34]

[33] Europos ombudsmenų konferencijos išvados // Varpas. 2002, Nr.5(91). P.8 ;
[34] S.Vidrinskaitė. Parlamento ombudsmeno institucija Švedijoje // Jurisprudencija. 2002, Nr.24(16). P.111;

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Reikia paminėti ir dar vieną Seimo kontrolierių nepriklausomumo nuo kitų institucijų aspektą. Nuo 2001 m. sausio 1 d., įsigaliojus Administracinių bylų teisenos įstatymo naujai redakcijai, administraciniams teismams buvo priskirta tirti ir Seimo kontrolierių veiklą. Ši veikla apima ir Seimo kontrolieriaus priimtų sprendimų tyrimą. Tai taip pat būtų galima traktuoti, kaip Seimo kontrolieriaus nepriklausomumo nuo valdžios, tame tarpe ir nuo teismų, pažeidimą.

Seimo kontrolierių rekomendacijų apskundimo administraciniam teismui galimybė numatyta Administracinių bylų teisenos įstatymo 16 straipsnyje. Minėtas straipsnis nustato išimtis, kokių bylų administraciniai teismai netiria. Šio straipsnio 2 dalis skelbia, kad administracinių teismų kompetencijai nepriskiriama tirti Respublikos Prezidento, Seimo, Seimo narių, Ministro Pirmininko, Vyriausybės (kaip kolegialios institucijos), Konstitucinio Teismo, Lietuvos Aukščiausiojo Teismo ir Lietuvos apeliacinio teismo teisėjų veiklos, kitų teismų teisėjų, taip pat prokurorų, tardytojų, kvotėjų ir teismo antstolių procesinių veiksmų, susijusių su teisingumo vykdymu ar bylos tyrimu, taip pat su sprendimų vykdymu. Ši įstatymo nuostata atsirado 2001 m. sausio 1 d., priėmus Administracinių bylų teisenos įstatymo naują redakciją. Iki tol galiojusios įstatymo redakcijos 5 straipsnyje, Seimo kontrolierių veikla buvo traktuojama kaip išimtis iš administracinių teismų kompetencijos. Pagal dabar galiojančią įstatymo nuostatą, Seimo kontrolierių sprendimai gali būti apskųsti teismine tvarka. O tai, kaip jau buvo minėta, pažeidžia Seimo kontrolierių nepriklausomumą. Seimo kontrolieriai, ištyrę skundus, priima rekomendacinio pobūdžio sprendimus, kurie pagal tarptautinę ombudsmenų praktiką yra neskundžiami. Tokia nuostata vadovaujamasi visose Europos Sąjungos valstybėse.

Kadangi Lietuvos Seimo kontrolieriai glaudžiai bendradarbiauja su savo kolegomis visame pasaulyje, o tarp ombudsmenų gyvuoja praktika tartis įvairiais probleminiais klausimais, Seimo kontrolieriai užklausė Europos ombudsmenų ir ekspertų nuomonės šia tema. Norėtųsi pacituoti kai kurias jų mintis.

Tarptautinį ombudsmenų pripažinimą turintis ekspertas D.M.Gottehrer į klausimą ar ombudsmeno rekomendacijos gali būti skundžiamos Administraciniam teismui, atsakė: “pareigūnas neturėtų galėti kreiptis į teismą dėl to, ar ombudsmeno išvada buvo tiksli ar tinkama. Jeigu pareigūnas yra kaltas, visuomenė turi tai žinoti. Ypač yra nepriimtina tai, kad tokiomis aplinkybėmis pareigūnas galėtų kreiptis į teismą ir taip mėginti įbauginti ombudsmeną. Jeigu pareigūnas nebuvo kaltas, o ombudsmenas padarė klaidingą išvadą, siūlau papildyti įstatymą (Seimo kontrolierių – aut. past.) pataisomis. Remiantis jomis, ombudsmenas turėtų pasikonsultuoti su jo išvadoje kritikuojamu pareigūnu ir paskelbti visą pareigūno atsakymą arba jo santrauką su tyrimo pažyma. (...) Ombudsmenų įstatymai kitose šalyse griežtai riboja teises

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

kreiptis į teismą dėl klausimų, susijusių su ombudsmenu. Siekiant suderinti Lietuvos ombudsmenų įstatymą su tarptautiniais standartais, reikėtų numatyti, kad ombudsmenas nepatenka į teismų jurisdikciją."[35]

Panašūs atsakymai gauti ir iš Prancūzijos Respublikos Ombudsmenų biuro: "Ombudsmeno rekomendacijos negali būti skundžiamos, nes jos nėra administraciniai sprendimai ar aktai. Bet kuriuo atveju susijusi institucija turi pareigą į ją atsakyti, bet nebūtinai paklusti."[36]

Graikijos Ombudsmeno biuras taip pat pateikė panašų atsakymą: "Graikijos ombudsmeno tikslas – tarpininkauti tarp viešojo administravimo ir privačių asmenų, siekiant ginti piliečių teises, vadovautis teisės viešpatavimo principu ir kovoti su netinkamu administravimu. (...) Kadangi ombudsmeno rekomendacijos nėra administraciniai sprendimai ar aktai, jos negali būti skundžiamos. Tuo atveju, jei administracija neatsako į ombudsmeno siūlymus arba jeigu jų atsakymas netenkina, ombudsmenas paskelbia savo rekomendacijas viešai metinėje ataskaitoje ar parengdamas specialius pranešimus." [37]

Portugalijos Ombudsmeno biuras vos ne pažodžiui atkartojo anksčiau cituotas mintis: "Portugalijoje ombudsmeno rekomendacijų negalima skųsti Administraciniam teismui. Rekomendacijos nėra administraciniai aktai, ir jos nėra privalomos susijusiai valdžios institucijai, o tai reiškia, kad valdžios institucijos nėra įpareigotos jų laikytis."[38]

Švedijos Ombudsmenų biuro atsakyme taip pat vienareikšmiškai nuskamba kategoriškas atsakymas: "Švedijoje neįmanoma apskųsti ombudsmeno priimto sprendimo. Rekomendacija, taip pat kaip ir viešas kritikos pareiškimas, nėra teisiškai privaloma ir todėl jų neįmanoma apskųsti. Čia geriau tiktų pasakyti, kad tai yra asmeninė ombudsmeno nuomonė, kuri yra morališkai privaloma." [39]

Visiškai kitokią nuomonę dėl Seimo kontrolierių rekomendacinių sprendimų apskundimo galimybių pateikia Lietuvos teisininkai. Teisės projektų ir tyrimų centro ekspertai mano, kad "nuostata, draudžianti teismui skųsti Seimo kontrolierių sprendimus (rekomendacijas), nėra priimtina šiais motyvais: 1) pagal LR Konstitucijos 33 str. 2 d. piliečiai turi teisę apskųsti visų pareigūnų sprendimus; pagal LR Konstitucijos 30 str. bei Lietuvos ratifikuotos Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 str., asmuo turi teisę, kad ginčą dėl asmenų teisių

[35] 2004 m. archyvo byla Susirašinėjimas su užsienio šalių įstaigomis ir organizacijomis įstaigos veiklos klausimais // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos archyvas;
[36] Ten pat;
[37] Ten pat;
[38] Ten pat;
[39] Ten pat;

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

pažeidimo, nedarant išimties jokių pareigūnų atžvilgiu, nagrinėtų nepriklausomas teismas; 2) Seimo kontrolierių įstatyme nėra aiškiai apibrėžta "sprendimo (rekomendacijos)" sąvoka; negalima uždrausti skųstis dėl pareigūno akto – "sprendimo (rekomendacijos)" – nenustačius, kokius reikalavimus toks teismui neskundžiamas aktas turi atitikti; kad būtų teismui neskundžiamas, pareigūno aktas turi būti ir niekinis, jis turi nepaliesti asmenų teisių ir teisėtų interesų; 3) iš Seimo kontrolierių įstatymo matyti, kad Seimo kontrolieriai savo sprendimais gali paliesti įvairių asmenų interesus; jiems suteikiamos teisės spręsti, ar gilintis į privatų asmenų gyvenimą, komercines paslaptis; Seimo kontrolierių sprendimai vieni yra rekomendacinio pobūdžio, kiti – kategoriški, pav., sprendimai, kuriais nustatoma, kad asmens skundas nepagrįstas. Abiejų kategorijų sprendimuose yra nustatomos tam tikros aplinkybės. Tas nustatymas – faktų apie pareigūnų kaltės buvimą ar nebuvimą, žmogaus teisių pažeidimą ar nepažeidimą konstatavimas – turi svarbią reikšmę daugelio žmonių teisėms, ypač turint omenyje Seimo kontrolierių įstaigos autoritetą ir tai, kad sprendimai yra vieši. Nors ir rekomendacinio pobūdžio sprendimai, jie gali turėti lemiamos reikšmės žmonių darbinėms teisėms (karjerai), asmeninėms teisėms (garbei ir orumui) ir turtinėms teisėms."[40]

Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyrius aptariamą įstatymo nuostatą komentuoja taip: "tai, kad Seimo kontrolierių sprendimai (rekomendacijos) yra iš esmės rekomendacinio pobūdžio, nereiškia, kad jie nesukelia teisinių ar faktinių padarinių, ypač tais atvejais, kai ištyrus skundą, konkrečiai įvardijami pareigūnai, piktnaudžiavę pareigomis ar elgęsi biurokratiškai. Seimo kontrolierių veiklos viešumas reiškia, kad jų sprendimai skelbiami viešai, prieinami visuomenei. Tokiu būdu faktinės pasekmės, kai konkretus pareigūnas įvardijamas kaip netinkamai atlikęs savo pareigas, yra akivaizdžios, tai gali įtakoti ir pažeisti pareigūno teises, įtakoti atitinkamą šio pareigūno vertinimą visuomenėje, o jo darbovietėje atsižvelgiama priimant tam tikrus sprendimus (pavyzdžiui, dėl paskatinimų suteikimo ar nesuteikimo), ir pan. Todėl eliminuoti tokiam pareigūnui teisę kreiptis į teismą, kad pastarasis patikrintų Seimo kontrolierių sprendime (rekomendacijoje) nurodytos išvados teisėtumą ir pagrįstumą, nėra visiškai pagrįsta. Pagal LR Konstituciją tik teismai vykdo teisingumą, todėl Seimo kontrolierių sprendimų (rekomendacijų) peržiūrėjimas teisme negali būti suprantamas kaip jų veiklos laisvės ar savarankiškumo ribojimas. Priešingai, tokiu būdu gali būti nepagrįstai apribota Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos 6 str. įtvirtinta asmens teisė į teisminę gynybą."[41]

[40] 2004 m. archyvo byla Susirašinėjimas su Lietuvos Respublikos įstaigomis, įmonėmis, organizacijomis įstaigos veiklos klausimais // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos archyvas;
[41] Ten pat;

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Seimo kontrolierių veiklos 11 metų praktikoje administraciniams teismams Seimo kontrolierių sprendimai buvo apskųsti 3 kartus**,** iš kurių l kartą (2001 m.) buvo priimtas teismo sprendimas[42] panaikinti Seimo kontrolieriaus rekomendaciją.

Šiuo atveju Seimo kontrolieriaus sprendimą skundė pareigūnas, kurio veiksmus tyrė ir vertino Seimo kontrolierius, Vilniaus apygardos administraciniam teismui ir paprašė teismo jį panaikinti. Seimo kontrolierius, išnagrinėjęs pareiškėjo skundą, buvo priėmęs sprendimą atkreipti Tardymo departamento prie Vidaus reikalų ministerijos direktoriaus dėmesį į tai, kad vienas iš tardytojų (dabar - ikiteisminio tyrimo pareigūnų) nesilaikė Baudžiamojo proceso kodekso nuostatų, iškviesdamas laisvą kaltinamąjį apklausai telefonu, o ne pasirašytinu raštu. Vilniaus apygardos administracinis teismas, įvertinęs kad tokie pareigūno veiksmai - tai procesinis sprendimas baudžiamojoje byloje, o pagal tuomet galiojusio Seimo kontrolierių įstatymo 4 straipsnio 2 dalies nuostatas Seimo kontrolieriui nebuvo priskirta tirti tardytojų procesinių sprendimų pagrįstumo ir teisėtumo, panaikino Seimo kontrolieriaus sprendimą kaip priimtą viršijant kompetencijos ribas.

Neginčijant teismo sprendimo teisės požiūriu, autorės nuomone, nelogiškas ir prieštaraujantis Europos Sąjungos valstybėse esančiai teisinei praktikai yra pats rekomendacijos apskundimo ir jos panaikinimo faktas. Tuo labiau, kai rekomendacija minėtu atveju skambėjo „atkreipti dėmesį į tai, kad pareigūnas X nesilaikė BPK 163 str. reikalavimų".

Rekomenduoti (lot. *recomendare*) - tai siūlyti, patarti, ką daryti, kaip elgtis. Seimo kontrolieriaus teikiami siūlymai yra: atkreipti dėmesį, informuoti, siūlyti, pranešti ir pan. Jis negali įpareigoti priimti vienokį ar kitokį sprendimą. Vadinasi, šių sprendimų prigimtis yra rekomendacinio pobūdžio, todėl jie negali sukelti imperatyvių teisinių pasekmių.

Seimo kontrolieriaus siūlymą panaikinti, pakeisti ar priimti sprendimą, pašalinti įstatymo pažeidimus, jų priežastis ir sąlygas, privalo nagrinėti institucija ar pareigūnas, kuriems toks siūlymas adresuojamas. Išnagrinėjusi institucija pati priima sprendimą**,** kaip reaguoti į Seimo kontrolieriaus rekomendacijas.

Reikėtų pažymėti, kad aprašytuoju atveju, valstybės institucijoje, kurioje dirbo minėtas pareigūnas, buvo atliktas tarnybinis patikrinimas, kurį buvo pasiūlyta baigti išvados surašymu, o pareigūno atžvilgiu drausminio poveikio priemonių netaikyti. Visa tai buvo atlikta institucijos iniciatyva, atsižvelgus į Seimo kontrolieriaus siūlymą atkreipti dėmesį. Nepatenkintas pareigūnas galėjo skųsti vietos administracijos sprendimą atlikti tarnybinį patikrinimą ar to

[42] Administracinė byla Nr.A10-591-01 // Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo arhyvas;

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

patikrinimo išvadas, o ne Seimo kontrolieriaus siūlymą atkreipti dėmesį. Šiuo atveju kyla klausimas, kaip įvykdyti tokį teismo sprendimą? Niekas negali priversti Seimo kontrolieriaus pakeisti savo nuomonės ir perrašyti pažymą, nesiūlant atkreipti dėmesio į nustatytą pažeidimą. Be to, Seimo kontrolieriaus siūlymas jau įvykdytas - pažyma surašyta, išsiųsta, pareigūno darbovietėje atliktas tarnybinis patikrinimas, vadinasi, ir dėmesys jau atkreiptas. Kaip jį panaikinti?

Iš pateiktų nuomonių matyti, kad Europos ir Lietuvos teisininkai skirtingai traktuoja tuos pačius dalykus. Be abejo, kiekvienoje valstybėje galioja savitos teisinės kultūros, tačiau nereikėtų atsiriboti nuo tarptautinės praktikos. Tik išklausius ir įvertinus pačius įvairiausius pasisakymus dominančiu klausimu, galima rasti patį optimaliausią sprendimą.

Tenka atkreipti dėmesį ir į tai, kad Vyriausioji administracinių ginčų komisija, kaip ir Seimo kontrolieriai, tai ikiteisminės administracijos ir pareiškėjų ginčus nagrinėjančios institucijos. Šiuo metu yra susiklosčiusi ydinga praktika, kai Vyriausioji administracinių ginčų komisija priima piliečių skundus ir dėl Seimo kontrolierių priimtų rekomendacinių sprendimų ir juos vertina, teikdama privalomus įpareigojimus Seimo kontrolieriams.

Iš viso Vyriausioje administracinių ginčų komisijoje buvo nagrinėta 11 piliečių skundų dėl Seimo kontrolierių priimtų rekomendacijų, iš kurių 2 kartus buvo priimtas sprendimas įpareigoti Seimo kontrolierių pakartotinai išnagrinėti pareiškėjo skundą, surašyti pažymą, ir informuoti komisiją apie sprendimo vykdymą. Ar ji turi tam teisę?

Pagal Administracinių ginčų komisijų įstatymo 9 straipsnį,[43] Vyriausioji administracinių ginčų komisija nagrinėja skundus (prašymus) dėl centrinių valstybinio administravimo subjektų priimtų individualių administracinių aktų ir veiksmų teisėtumo, taip pat dėl minėtų subjektų atsisakymo ar vilkinimo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus teisėtumo ir pagrįstumo.

Patys Seimo kontrolieriai, kaip pareigūnai, neturi įstatymų suteiktos viešojo administravimo teisės ir praktiškai neįgyvendina vykdomosios valdžios. Viešojo administravimo funkcijas vykdo tik Seimo kontrolierių įstaiga ir įstaigos vadovas, administruodamas įstaigos veiklą. Tačiau, kuriuos skundus nagrinėti iš esmės, kuriuos grąžinti pareiškėjams nenagrinėtus, nurodant atsisakymo nagrinėti priežastis, kiekvienas iš penkių Seimo kontrolierių sprendžia visiškai savarankiškai. Įstaigos vadovas neturi jokių teisinių įgaliojimų kaip nors pakeisti Seimo kontrolieriaus sprendimą. Niekas, net Seimas, negali įpareigoti Seimo kontrolieriaus pradėti tyrimą pagal gautą skundą - tai yra Seimo kontrolieriaus diskrecija. Seimo kontrolierius turi

[43] Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr.13-310;

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

įstatymo jam suteiktą teisę pasakyti besiskundžiančiam žmogui, kad jo reikalavimai yra nepagrįsti arba kad jis yra išnaudojęs visas įmanomas savo interesų gynimo priemones Lietuvoje.

Remiantis klasikiniu ombudsmeno instituto apibrėžimu, akivaizdu, kad Vyriausioji administracinių ginčų komisija, būdama Vyriausybei atskaitinga institucija, net negalėtų turėti teisės svarstyti, kuo remiantis ir ar pagrįstai Seimo kontrolierius atsisako nagrinėti piliečio skundą. Tuo labiau, ji neturėtų turėti teisės pakeisti Seimo kontrolieriaus sprendimo ar kitaip jo įtakoti.

Ir Seimo kontrolierių įstaiga, ir Vyriausioji administracinių ginčų komisija - ikiteisminės institucijos, turinčios laiduoti pigų, visiems prieinamą, neformalų, kvalifikuotą ir greitą administracinių ginčų nagrinėjimą. Tokiu būdu Lietuvoje, kaip ir kitose demokratinėse valstybėse, sukurtas alternatyvus administracinių ginčų sprendimo mechanizmas, ieškant naujų racionalių būdų konfliktų tarp administracijos ir piliečių sprendimui.

Tokia praktika, kai administraciniai teismai ir Vyriausioji administracinių ginčų komisija gali nagrinėti, vertinti ir teikti privalomus įpareigojimus Seimo kontrolieriams, „rodo teisinės visuomenės nepagarbą konstituciniam Lietuvos Respublikos Seimo skiriamam, jam atskaitingam, tačiau nepriklausomai veikiančiam Seimo kontrolieriaus institutui, nesuvokimą jo vietos Lietuvos Respublikos teisinėje sistemoje.“[44] Be to, tai pažeidžia pagrindinius ombudsmeno veiklos, jo nepriklausomumo principus, griauna Seimo kontrolierių autoritetą visuomenėje.

Todėl siūloma pakeisti Administracinių bylų teisenos įstatymo 16 str. 2 dalį, nustatant, kad administracinių teismų kompetencijai nepriskiriama tirti Seimo kontrolierių sprendimų (rekomendacijų).[45] Dar reikėtų paminėti, kad tokia įstatymo nuostata neatimtų asmens teisės skųsti Seimo kontrolieriaus, kaip valstybės pareigūno, veiksmų, galimai pažeidžiančių asmens teises skundų tyrimo metu.

1.3.3. Veiklos viešumas

Seimo kontrolieriai, įgyvendindami savo kompetenciją priima sprendimus dėl viešojo administravimo gerinimo. Ne kartą darbe jau buvo minėta, kad Seimo kontrolierių sprendimai nėra teisiškai privalomi, jie neturi valstybinės prievartos priemonių ir veikia tik autoritetu. Todėl

[44] Seimo kontrolieriai ir Vyriausioji administracinių ginčų komisija // Kad valdžios įstaigos tarnautų žmonėms. Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga, 2005. P. 57;
[45] Siūlomo Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies pakeitimo projektas pateiktas 5 priede;

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Seimo kontrolieriai gali sėkmingai dirbti tik tada, kai jais pasitiki ir palaiko visuomenė, pripažįsta ir priima valstybės institucijos.

"Seimo kontrolierių veiklos viešumas yra pagrindinis įrankis, padedantis vykdyti Seimo kontrolieriaus funkcijas ir efektyviai ginti pažeistas žmogaus teises. Kalbant apie ombudsmeno veiklos formas manoma, jog, pasitelkdami visuomenės informavimo priemones, ombudsmenai gali labiau sustiprinti savo pozicijas valstybėje, sulaukti daugiau visuomenės palaikymo bei valdžios dėmesio, kuris pareigūnus galėtų sulaikyti nuo žmogaus teisių pažeidimų. Be to, viešai skelbdami siūlomus įstatymų pakeitimus, ombudsmenai galėtų rengti daugiau diskusijų, skatinti stiprinti demokratiją bei ugdyti visuomenės teisinę sąmonę."[46]

Viešumo įtaką ombudsmeno veikloje ypač pabrėžia Estijos ombudsmenas – teisingumo kancleris A.Joks. "Į daugumą (93 procentus) teisingumo kanclerio rekomendacijų ir siūlymų viešosios institucijos atsižvelgia be jokių ginčų. Šių rezultatų pasiekti padėjo bendradarbiavimas su žiniasklaida. Jei ombudsmeną myli žiniasklaida, jį palaiko ir visuomenė, o politikai ir pareigūnai prisibijo."[47]

Geriausiai žiniasklaidos įtaką Seimo kontrolierių veiklos efektyvumui galima pademonstruoti konkrečiais pavyzdžiais. Štai vienas iš jų.

Po pranešimų žiniasklaidoje, kad Vilniaus valdininkai nuo gyventojų slepia, kiek ateityje teks mokėti už daugiabučių namų priežiūros paslaugas, Seimo kontrolierė V.Pilipavičienė 2005 metų gruodžio mėnesį savo iniciatyva pradėjo tyrimą dėl Vilniaus miesto gyventojų teisės dalyvauti priimant administracinio reglamentavimo aktus galimo pažeidimo Vilniaus miesto savivaldybei ruošiantis patvirtinti naują daugiabučių pastatų administravimo tarifų apskaičiavimo metodiką. Vietos savivaldos įstatyme įtvirtintas vienas vietos savivaldos principų – gyventojų dalyvavimas tvarkant viešuosius savivaldybės reikalus. Todėl Seimo kontrolierė paprašė Vilniaus savivaldybės administracijos pareigūnų pateikti informaciją, ar Vilniaus miesto savivaldybė konsultavosi dėl numatomos patvirtinti metodikos su visuomenės interesams atstovaujančiomis organizacijomis bei gyventojais, ar pateikė tam tikrus informacinius pranešimus, ar kitaip supažindino visuomenę bei sudarė sąlygas gyventojams dalyvauti sprendžiant savivaldos institucijos kompetencijai priskirtą viešąjį klausimą.

[46] A.Urmonas, B.Pranevičienė. Ombudsmeno genezė ir raidos perspektyvos // Jurisprudencija. 2002, Nr.24(16). P.95;
[47] Joks A. Teisingumo kancleris: ombudsmenas ir konstitucinės teisės sergėtojas // Ombudsmenas – teisės į gerą viešąjį administrvimą gynimo priemonė. Konferencujos medžiaga. Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga, 2005. P.41-42;

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Kontrolierei pasirodė įtartina, kad šito dokumento teksto valdininkai nepaskelbė visiems vilniečiams. Savivaldybė tik kovo pradžioje susizgribo dokumento tekstą paskelbti savo internetiniame tinklalapyje. Tačiau ir tai nebuvo aiškiai pastebima nuoroda. Be to, siūlymų iš vilniečių valdininkai ketino laukti vos kelias dienas – nuo kovo 1-osios iki kovo 6 –osios. Tik po pakartotinės „Sostinės" publikacijos dokumento projektas buvo perkeltas į savivaldybės svetainės pagrindinį puslapį ir pratęstas jo viešo svarstymo terminas iki balandžio mėnesio pabaigos.

Po šių savivaldybės veiksmų Seimo kontrolierė nusprendė nutraukti savo iniciatyva pradėto skundo tyrimą, nes bendromis Seimo kontrolierės ir laikraščio „Sostinė" pastangomis buvo gautas siekiamas rezultatas.[48]

Ryšių su visuomenės informavimo priemonėmis svarbą įžvelgia ir patys Seimo kontrolieriai. Interviu su ekspertais metu paaiškėjo, kad trečdalis respondentų viešumo įtaką iškelia kaip vieną iš pagrindinių veiksnių, siekiant efektyvesnio Seimo kontrolierių darbo. 11 procentų ekspertų pripažįsta, kad viešumo principą savo darbe dar išnaudoja nepakankamai.

Šis veiksnys neliko nepastebėtas ir parlamentarų. Seime išklausius Seimo kontrolierių 2000 metų darbo ataskaitą, Seimas priėmė nutarimą, kurio vienoje iš dalių akcentuojamas Seimo kontrolierių viešumo principas. Parlamentas nusprendė, kad „visuomenei turėtų būti prieinami visų Seimo kontrolierių įstaigos darbuotojų ir jų darbo telefonų sąrašai, informacija apie jų funkcijas, taip pat pažymos-sprendimai dėl piliečių skundų."[49] Šio nutarimo pagrindu įstaiga jau sukūrė naują interneto tinklalapį, kuriame be išsamios informacijos apie Seimo kontrolierių instituciją ir jos veiklą publikuojamos Seimo kontrolierių pasirašytos pažymos. 2003 metais, po Seimo kontrolerių ataskaitos svarstymo, Seimas nutarimu atkreipė Nacionalinio radijo ir televizijos dėmesį į būtinumą rengti laidas apie Seimo kontrolierių įstaigos veiklą, kai ginamos žmonių teisės.[50] Tačiau Nacionalinis radijas ir televizija šito lyg ir neišgirdo. Nepaisant to, nuo 2006 m. rugsėjo pradžios Seimo kontrolieriai kartu su Žinių radiju pradėjo bendrą projektą – laidų ciklą „Kad valdžia tarnautų žmonėms". Manoma, kad šios laidos bus populiarios, klausomos ir vertinamos, nes čia klausytojai bus supažindinami ne tik su kylančiomis problemomis biurokratinėse institucijose, bet ir šviečiami įvairiais žmogaus teisių klausimais.

---

[48] Mackonis V. Savivaldybei – kontrolierių priekaištai // Lietuvos ryto priedas vilniečiams Sostinė, 2006 kov. 22, Nr.55(2632);
[49] Lietuvos Respublikos Seimo 2001 m. gruodžio 21 d. nutarimas Nr.IX-692 „Dėl Seimo kontrolierių įstaigos veiklos įvertinimo" // Valstybės žinios. 2002, Nr.1-1;
[50] Lietuvos Respublikos Seimo 2003 m. kovo 25 d. nutarimas Nr.IX-1403 „Dėl Seimo kontrolierių įstaigos 2001 metų darbo ataskaitos" // Valstybės žinios. 2003, Nr.32-1325.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Taigi dar kartą galima akcentuoti, kad viešumas Seimo kontrolieriams padeda užtikrinti jų rekomendacijų vykdymą, padeda įgauti didesnį pasitikėjimą įvairiose institucijose bei pripažinimą visuomenėje, tik jį reikia išnaudoti kuo plačiau ir drąsiau.

1.3.4. Asmeninės Seimo kontrolieriaus savybės

Siekiant Seimo kontrolieriui pilnai realizuoti savo kompetenciją, anaiptol ne paskutinę vietą tai lemiančių veiksnių grandinėje užima Seimo kontrolieriaus asmeninės savybės. Be Seimo kontrolieriaus principingumo, iniciatyvumo, autoriteto sunku būtų pasiekti norimų rezultatų jo veikloje.

Vykdant interviu su ekspertais paaiškėjo, kad asmenines Seimo kontrolieriaus savybes, kaip pagrindinį veiksnį, lemiantį Seimo kontrolieriaus galimybę pilnai realizuoti savo teises, pažymėjo net 72 procentai respondentų.

Seimo kontrolierių įstatyme nustatyta, kad Seimo kontrolieriumi skiriamas nepriekaištingos reputacijos Lietuvos Respublikos pilietis. Tačiau vien nepriekaištingos reputacijos Seimo kontrolieriui nepakanka. Kokiomis asmens savybėmis turi pasižymėti Seimo kontrolierius, kad galėtų gerai vykdyti ombudsmeno misiją?

Ombudsmeną tam tikra prasme būtų galima prilyginti vadovui, kuris veda viešojo administravimo institucijas geresnio valdymo linkme. Todėl, remiantis J.Kasiulio ir V.Barvydienės teorijomis, galima teigti, kad Seimo kontrolieriaus, kaip sėkmingai vadovaujančio vadovo darbo rezultatams reikšmingą įtaką turi šios asmens savybės:

- ekstraversija;
- atsakomybė;
- intelektas;
- autoritetas;
- impulsyvumas;
- siekimas teigiamo socialinio vertinimo;
- siekimas eksperimentuoti;
- pasitikėjimas savo jėgomis.[51]

Be abejo, visos šios asmens savybės be galo reikalingos Seimo kontrolieriui. Tačiau ypatingai reikėtų išskirti ir aptarti autoritetą ir iniciatyvumą.

[51] J.Kasiulis, V.Barvydienė. Vadovavimo psichologija. – Kaunas: Technologija, 2003. P.133;

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Kaip jau buvo minėta, Seimo kontrolieriaus sprendimai yra rekomendacinio pobūdžio, kurių vykdymą jis pasiekia tik savo autoritetu. Kaip reikėtų suprasti tokį autoritetą? Pažvelkime į autoriteto galią per istorinę prizmę. Kaip rašo J.Novagrockienė, „Romulas – Romos įkūrėjas, buvo vadinamas *auctor* (pradininkas, įkūrėjas). Vėliau autoritetą įgijo senatas, patricijai ir pagaliau – plebėjai. Jie valdė Romą, remdamiesi ne galia (*potestas*), bet autoritetu, t.y. teise valdyti. Jų balsas buvo silpnesnis už įsakymą, bet svaresnis už patarimą. Autoritetas žymėjo ypatingą, specialų statusą ar savybes, kuriomis buvo įtvirtinami pasitikėjimas ir paklusimas.“[52] Būtų idealu, kad tokį autoritetą turėtų ir šiuolaikiniai ombudsmenai kiekvienoje šalyje.

Iniciatyvumas Seimo kontrolieriaus veikloje – ypatinga savybė, kurios reikalauja net tam tikros įstatymo nuostatos. Įstatymas Seimo kontrolieriui suteikia teisę pradėti tyrimą savo iniciatyva. Tad be minėtos asmens savybės sunku būtų įsivaizduoti, kaip šią teisę Seimo kontrolierius galėtų realizuoti. Seimo kontrolieriaus savarankiškos iniciatyvos teisė suteikia Seimo kontrolieriui galimybę pastebėti visuomenėje kylančias problemas jų užuomazgose ir įsikišti, kad jos būtų nuslopintos. Tai turėtų būti ryškus prevencinis Seimo kontrolieriaus darbas viešojo administravimo gerinimo linkme.

Žvelgiant į Seimo kontrolierių iškeltų skundų savo iniciatyva statistiką, matyti, kad šia teise Seimo kontrolieriai naudojasi labai nevienodai.

2 lentelėje pateikiami duomenys, kiek skundų savo iniciatyva yra pradėjęs kiekvienas Seimo kontrolierius per savo kadenciją

[52] J.Novagrockienė. Politikos mokslo pagrindai. – Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2001. P.62;

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

2 lentelė. Seimo kontrolierių iniciatyva pradėti tyrimai.[53]

Seimo kontrolierius (jo kadencijos trukmė)	Seimo kontrolieriaus iniciatyva pradėtų tyrimų skaičius
J.Jasaitis (1994-12-08 – 1999-02-11)	76
R.Šalaševičiūtė (2003-01-28 – 2005-01-28)	31
A.Valys (1997-02-25 – 2000-10-10)	25
N.Šidagienė (1994-12-08 – 1999-02-11)	24
R.Valentukevičius (1999-02-11 – iki dabar)	24
Z.Zamžickienė (2000-10-17 – iki dabar)	20
V.Pilipavičienė (2005-01-20 – iki dabar)	18
L.Kuodienė (1999-02-11 – 2003-01-23)	16
K.Milkeraitis (1999-02-11 – 2003-01-23)	12
G.Račinskienė (1999-02-11 – 2003-01-23)	9
K.Virbickas (2003-01-28 – 2005-04-29)	6
S.Stažys (1994-12-08 – 1998-12-29)	5
A.Radzevičiūtė (2005-02-15 – iki dabar)	4
A.Taminskas (1994-12-08 – 1999-02-11)	4
E.Baltutytė (2003-01-28 – 2005-01-18)	3
A.Jankauskas (1994-12-08 – 1997-01-21)	2
A.Normantas (2005-06-23 – iki dabar)	0

Lentelėje pateikti skaičiai aiškiai atspindi kiekvieno Seimo kontrolieriaus iniciatyvumą.

Ombudsmeno iniciatyvumo svarbą pripažįsta ir Estijos Teisingumo kancleris A.Joks, kurio žodžiais tariant, „ombudsmenas turi būti iniciatyvus, t.y. rodyti asmeninę iniciatyvą, identifikuoti problemas visuomenėje ir siūlyti tų problemų sprendimo būdus. (...) Ombudsmeno

[53] Statistiniai duomenys paimti iš Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos duomenų tvarkymo sistemos. Reikia atkreipti dėmesį, kad Seimo kontrolieriai pareigas ėjo labai skirtingus laiko intervalus. Todėl lyginant 2 lentelėje pateiktus skaičius, reikia atsižvelgti į tai, kiek laiko asmuo ėjo šias pareigas.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

vaidmuo – didinti žmonių informuotumą apie problemas, formuoti visuomenės nuomonę, atkreipti politikų dėmesį į atitinkamų politikų sričių suformavimo ir įgyvendinimo poreikį.“[54]

Kadangi Seimo kontrolieriui įstatymas suteikia savarankiškos iniciatyvos teisę, šia teise reikėtų naudotis dažniau, skundų tyrimą perduodant kitoms institucijoms arba administraciniams teismas. Buvęs Seimo kontrolierius, dabar Vyriausiojo administracinio teismo teisėjas A.Taminskas pastebi, kad „administracinių teismų įkūrimas Lietuvoje įtakojo ir ateityje dar smarkiau turėtų įtakoti Seimo kontrolierių institucijos raidą ta linkme, kad Seimo kontrolieriai turėtų tirti mažiau piliečių skundų, nukreipiant juos į kitas institucijas ar administracinius teismus, ir skirti didžiausią dėmesį kovojant dėl žmogaus teisės į gerą viešąjį administravimą užtikrinimo, t.y. įvairiais įstatymų numatytais būdais ir priemonėmis gavus informaciją apie blogą viešąjį administravimą, nustatyti tai sąlygojusias priežastis ir imtis įstatymų numatytų priemonių jas pašalinti.“[55]

Kitas Seimo kontrolieriaus iniciatyvumo pasireiškimo pavyzdys galėtų būti jam suteiktos tarpininkavimo teisės išnaudojimas. Kaip jau buvo minėta, Seimo kontrolieriaus veiklos tikslas – išnaudojant visas jam suteiktas galimybes teikti rekomendacijas viešojo administravimo subjektams, kad būtų atstatytos pažeistos žmogaus teisės, dėl kurių pastarasis kreipėsi. Viena iš tokių Seimo kontrolieriui suteiktų galimybių – tarpininkavimas tarp žmogaus ir valdžios jų ginčo atveju.

Tarpininkavimas – nauja Seimo kontrolieriui suteikta teisė. Profesorius J.Lakis yra pastebėjęs, kad „šiuolaikinė taikinamoji veikla, sykį atsiradusi, apčiuopusi ją maitinančius šaltinius nacionalinėje bendradarbiavimo kultūroje, remiama palankių jai teisinių ir administracinių sprendimų, gali sėkmingai plėtotis gerindama iš esmės politinių, socialinių ir ekonominių santykių ir sąveikų kokybę, tačiau nepretenduodama jų kaip nors keisti. Naujausių laikų Lietuvoje, jos bendruomeniniame gyvenime neaptinkame išplėtoto mediacijos instituto, kaip kai kurių kitų tautų kultūroje (išminčiaus, vyriausiojo, dvasinio vadovo taikinamasis vaidmuo). Tačiau galima pažymėti tokius dažniau pasitaikančius tarpininkavimo atvejus. Vienas konflikto dalyvių pasitelkia jo aplinkos žmogų tarpininkauti su kita konflikto šalimi. Dažniausiai toks tarpininkavimas yra gana ribotas. Veiksmingesnis yra tarpininkavimas, kai abi šalys suvokia

[54] Joks A. Teisingumo kancleris: ombudsmenas ir konstitucinės teisės sergėtojas // Ombudsmenas – teisės į gerą viešąjį administrvimą gynimo priemonė. Konferencujos medžiaga. Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga, 2005. P.40.
[55] Taminskas A. Administracinių teismų įkūrimo Lietuvoje įtaka Seimo kontrolierių institucijos raidai: dabartis ir perspektyvos // Ombudsmenas – teisės į gerą viešąjį administrvimą gynimo priemonė. Konferencujos medžiaga. Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga, 2005. P.29;

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

trečiąjį asmenį kaip galintį padėti jiems išspręsti ginčą. Tas asmuo gauna moralinį mandatą gilintis į ginčo esmę, imtis vienokių ar kitokių veiksmų, tačiau likti nešališku.“ [56]

Tarpininkavimo procedūroje labai svarbus pasitikėjimas. Anot doc. dr. V.Šlapkausko, „pasitikėjimas – tai saugumo ir komforto žmonių santykiuose jausmas, būtinas kuriant žmonių gerovę ir saugumą. Be pasitikėjimo geri ir artimi santykiai neįmanomi.“[57]

Smagu pastebėti, kad vis dažniau pasitikėjimą ir moralinį mandatą tarpininkauti asmens ir valdžios ginče gauna Seimo kontrolierius. Tam tikra prasme tarpininkavimu būtų galima laikyti didžiąją dalį Seimo kontrolieriaus atliekamų veiksmų, jam tiriant skundus. Praktiškai kiekvieno skundo tyrimas ir yra tarpininkavimas. Tačiau šiame poskyryje ketinama aptarti tokį tarpininkavimą, kai įsikišus Seimo kontrolieriui, besikreipusio asmens problemos tam tikroje institucijoje išsprendžiamos gera valia. Tokiu atveju įstatymas Seimo kontrolieriui suteikia teisę nutraukti skundo tyrimą.

Kaip savo veiklos ataskaitoje yra pastebėjusi Seimo kontrolierė Z.Zamžickienė, „efektyviai žmogaus teisių apsaugai būtina, kad administravimo institucijos ir visuomenė bendradarbiautų. Seimo kontrolierius gali padėti tai pasiekti. Jis yra neutralus ir nešališkas tarpininkas tarp gyventojų ir valstybės viešojo administravimo institucijų.“ Seimo kontrolierė ne vieną kartą kvietė sėsti prie vieno stalo viešojo administravimo institucijų pareigūnus bei asmenis, kurie su skundu kreipėsi į Seimo kontrolierę, ir visiems kartu ieškoti problemos sprendimo būdų. Anot Seimo kontrolierės, „kartais pakanka tik geros valios, kad skunde keliamos problemos būtų išspręstos.“[58]

Kaip jau buvo minėta, tarpininkavimo galimybė Seimo kontrolieriui suteikta tik nuo 2004 m. lapkričio 25 d., įsigaliojus naujos redakcijos Seimo kontrolierių įstatymui. Nuo to laiko Seimo kontrolieriai teise tarpininkauti sprendžiant ginčus tarp pareiškėjų ir įvairiausių institucijų pasinaudojo jau 38 kartus.

Platesnis tarpininkavimo galimybės išnaudojimas turėtų dar labiau sustiprinti pasitikėjimą Seimo kontrolieriais visuomenėje. O taikanti derybas, kaip pastebi doc. dr. J.Lakis, visuomenė

[56] Lakis J. Konfliktų valdymas viešajame sektoriuje: teisinės ir organizacinės problemos // Jurisprudencija. 2002, Nr.33(25). P.18;
[57] Šlapkauskas V. Pasitikėjimas – teisės socialinio veiksmingumo veiksnys // Jurisprudencija. 2002, Nr.24(16). P.185;
[58] Seimo kontrolierės Zitos Zamžickienės veiklos ataskaita // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių 2005 metų veiklos ataskaita. Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga, 2006. P.72;

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

„geriau suvokia savo vertybes ir siekia savo poreikių, aktyviau dalyvauja priimant sprendimus viešajame gyvenime, sėkmingai sprendžia tarpusavio konfliktus.“[59]

Apibendrinant reikia pripažinti, kad Seimo kontrolieriaus asmenybės bruožai yra būtina sėkmingo darbo sąlyga, bet ne garantija. Viskas priklauso nuo to, kaip asmuo savo savybes sugeba išnaudoti.

„Pats veiksmingiausias būdas užtikrinti ateities vertybes – drąsiai ir konstruktyviai veikti dabar“. Tai R.May žodžiai, kuriuos pacitavo Šiaurės Airijos ombudsmenas – Tarptautinio ombudsmenų instituto Europos regiono direktorių valdybos narys dr. T.Frawley Vilniaus konferencijos metu.[60]

2. SEIMO KONTROLIERIŲ REKOMENDACIJŲ VYKDYMO PROBLEMOS

Vienas esminių skiriamųjų ombudsmenų institucijos bruožų ir yra tas, kad ji neturi jokių valstybinės prievartos priemonių ir veikia išimtinai autoriteto jėga. Seimo kontrolieriai, kaip ir kitų šalių ombudsmenai, veikia labai specifiniu ir tik jiems vieniems būdingu būdu: jie pateikia teisiškai argumentuotą ir pagrįstą išvadą dėl pareigūnų veiksmų teisėtumo administravimo srityje, tačiau patys nesikiša į valdymą ir nenurodo konkrečių sprendimų. Seimo kontrolieriai, atlikę tyrimą, pateikia rekomendacinio pobūdžio sprendimą, konstatuodami įstatymo ar kito teisės akto pažeidimus.

Seimo kontrolierių, kaip ir kitų Europos ir pasaulio šalių ombudsmenų, siūlymai yra rekomendacinio pobūdžio. Seimo kontrolierių siūlymų rekomendacinis pobūdis pasireiškia tuo, kad nei įstatymuose, nei kituose teisės aktuose nėra numatytos priemonės, kuriomis galėtų būti užtikrinamas Seimo kontrolierių pateiktų siūlymų vykdymas tais atvejais, kai institucijos ar pareigūnai atsisako ją vykdyti. Tai esminis Seimo kontrolierių sprendimų skirtumas nuo teismų priimamų sprendimų.

Seimo kontrolierių įstatyme nustatyta, kad Seimo kontrolieriaus siūlymą (rekomendaciją) privalo nagrinėti institucija, įstaiga ar pareigūnas, kuriems toks siūlymas (rekomendacija) adresuojamas. Pažymėtina, kad iki naujos Seimo kontrolierių įstatymo redakcijos, įsigaliojusios

[59] Lakis J. Konfliktų valdymas viešajame sektoriuje: teisinės ir organizacinės problemos // Jurisprudencija. 2002, Nr.33(25). P.18;

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

2004 m. lapkričio 25 d., pareigūnai ar institucija nebuvo įpareigoti pranešti Seimo kontrolieriui apie jo siūlymo (rekomendacijos) nagrinėjimo rezultatus. Todėl dažnai Seimo kontrolieriams reikėdavo įdėti papildomai pastangų, norint išsiaiškinti, kaip vykdomas jo pasiūlymas (rekomendacija).

Pasaulyje Parlamento ombudsmeno institucijos veikla yra vertinama kaip viešojo administravimo institucijų veiklos efektyvumo matas. Ombudsmeno teisinis institutas apibūdinamas kaip neformalus, nepolitizuotas pilietinis visuomenės ir valstybės institutas, neturintis imperatyvių administracinių įgaliojimų, naudojantis problemų pristatymą, nuomones, rekomendacijas, ataskaitas parlamentui apie savo funkcijų vykdymą ir turintis moralinį-stimuliacinį poveikį viešojo administravimo subjektams.

Anot B.Pranevičienės. „Seimo kontrolierių rekomendacijų vykdymas gali parodyti, kiek viešojo administravimo institucijos gerbia žmogaus teises, kiek jos stengiasi tobulinti savo veiklą. Seimo kontrolieriai nėra baudžiamoji ar represinė institucija. Jų veiklos esmė – ne tik ginti pažeistas žmogaus teises, iškelti į viešumą negeroves ir viešojo administravimo pareigūnų klaidas, bet ir suartinti valstybės ir piliečio pozicijas. Todėl Seimo kontrolieriai atsako už savo teisinės išvados teisingumą ir pagrįstumą, bet negali prisiimti atsakomybės už rekomendacijos įgyvendinimą.“[61]

Kaip jau buvo minėta, Seimo kontrolieriams teko nelengvas uždavinys – postsovietinėje visuomenėje ir teisinėje sistemoje rasti vietą naujam veikimo būdui – teisiškai argumentuotomis rekomendacijomis.

Pagal Seimo kontrolierių pateiktą informaciją, 1995 m. įvykdyta 90 proc. visų Seimo kontrolierių rekomendacinių siūlymų, 1996 m. – 70 proc., 1997 m. – 55 proc., 1998 m. – 52 proc., 1999 m. - 68 proc., 2000 m. - 61 proc., 2001 m. – 75 proc., 2002 – 70 proc., 2003 m. – 65 proc., 2004 m. – 60 proc., 2005 m. – 66 proc.[62]

Seimo kontrolierių rekomendacijų vykdymas priklauso nuo eilės objektyvių ir subjektyvių veiksnių, kurie plačiau apžvelgiami tolesniuose šio skyriaus poskyriuose.

---

[60] Frawley T. Jungtinė Karalystė: požiūris į ombudsmeno vaidmenį // Ombudsmenas – teisės į gerą viešąjį administravimą gynimo priemonė. Konferencijos medžiaga. Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga, 2005. P.36-37;

[61] B.Pranevičienė. Ombudsmenas ir viešasis administravimas // Jurisprudencija. 2002, Nr.32(24). P.104;

[62] Statistiniai duomenys paimti iš Seimo kontrolierių 1995-2005 metų veiklos ataskaitų ir įstaigos duomenų tvarkymo sistemos;

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

2.1. Seimo kontrolieriaus rekomendacijos vykdymo kokybės priklausomybė nuo jos turinio

Seimo kontrolierius, baigęs tirti skundą ir jį pripažinęs pagrįstu, teikia institucijoms ar pareigūnams rekomendacijas dėl viešojo administravimo gerinimo. Seimo kontrolierius gali siūlyti Seimui, Vyriausybei, kitoms valstybės ar savivaldybių institucijoms ir įstaigoms, kad būtų pakeisti įstatymai ar kiti norminiai teisės aktai, varžantys žmogaus teises ir laisves, gali siūlyti kolegialiai institucijai ar pareigūnui panaikinti, sustabdyti ar pakeisti įstatymams bei kitiems teisės aktams prieštaraujančius sprendimus ar siūlyti priimti sprendimus, kurie nepriimti dėl piktnaudžiavimo ar biurokratizmo, gali perduoti medžiagą ikiteisminio tyrimo įstaigai ar prokurorui, kai aptinkami nusikalstamos veikos požymiai, gali kreiptis į teismą dėl kaltų pareigūnų atleidimo iš einamų pareigų, gali atkreipti pareigūnų dėmesį į aplaidumą darbe, įstatymų ar kitų teisės aktų nesilaikymą, tarnybinės etikos pažeidimą, piktnaudžiavimą, biurokratizmą ar žmogaus teisių ir laisvių pažeidimus ir siūlyti imtis priemonių, kad būtų pašalinti įstatymų ar kitų teisės aktų pažeidimai, jų priežastys ir sąlygos, gali informuoti valstybės institucijas apie šiurkščius įstatymų pažeidimus arba įstatymų ar kitų teisės aktų trūkumus, prieštaravimus ar spragas ir kt..

Kaip jau buvo minėta, Seimo kontrolieriai, baigę skundo tyrimą, dažniausiai atkreipia pareigūnų dėmesį į nustatytus pažeidimus ir siūlo teisės aktų nustatyta tvarka išspręsti pareiškėjų problemas, konkrečiais veiksmais atkurti pažeistas žmogaus teises. Tokią rekomendaciją būtų galima išskaidyti į dvi dalis: 1) atkreipiamas pareigūnų dėmesys į nustatytus pažeidimus; 2) siūloma pareigūnams atlikti tam tikrus darbus, priimti (panaikinti) sprendimus. Pirmoji tokios rekomendacijos dalis nekelia jokių diskusijų apie jos vykdymą. Jeigu pareigūnas, gavęs Seimo kontrolieriaus pažymą su ja susipažįsta, galima laikyti, kad jis tuo jau ir atkreipė dėmesį į pažymoje nurodytus trūkumus.

Siekiant išsiaiškinti, kaip pareigūnai vykdo Seimo kontrolieriaus rekomendaciją „atkreipti dėmesį į ...“ Visuomenės nuomonės ir rinkos tyrimų centras „VILMORUS“ autorės užsakymu tokį klausimą pateikė 100 Lietuvos institucijų ir įstaigų darbuotojų. Buvo pasiūlyti tokie atsakymų variantai: 1) manau, kad perskaitęs ir susipažinęs su tokia rekomendacija ją ir įvykdžiau; 2) asmeniškai informuoju pavaldinius apie rekomendacijoje nurodytas aplinkybes; 3) rekomendaciją svarstome kolektyve ir imamės priemonių, kad būtų šalinami mūsų veiklos trūkumai. Pateiktų atsakymų analizė leidžia pasidžiaugti, kad net 79 procentai pareigūnų pasirinko trečią atsakymo variantą, t.y. tokią Seimo kontrolieriaus rekomendaciją svarsto

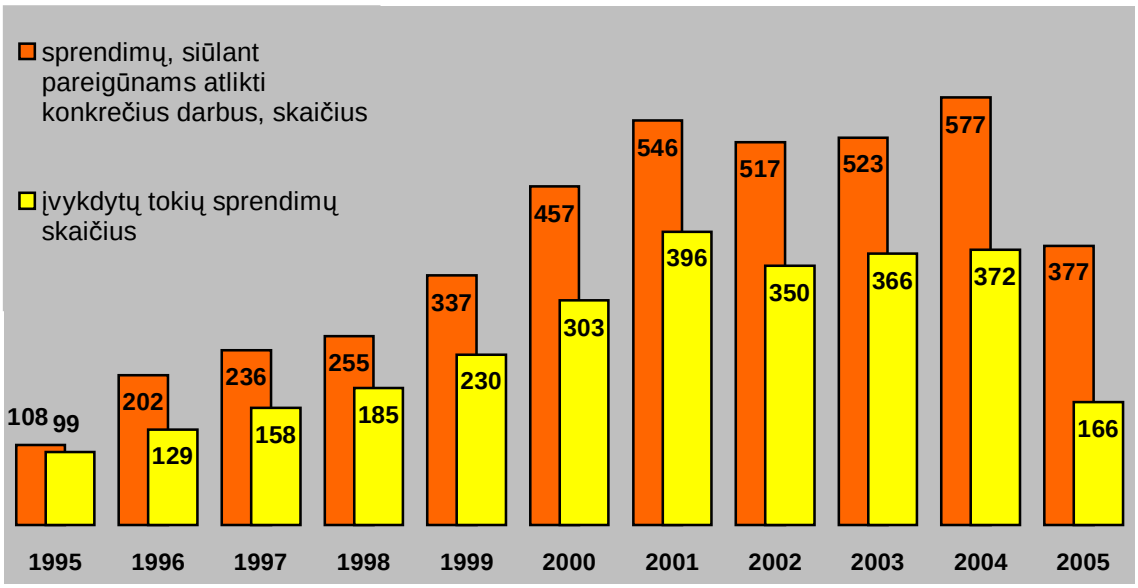
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

kolektyve ir sprendžia kokių veiksmų reikia imtis, kad institucijos veikla taptų efektyvesnė. Tai rodo pareigūnų siekį Seimo kontrolierių išaiškintas problemas spręsti kolektyviai, norą užtikrinti, kad ateityje tokių klaidų nedaryti kiti ir būtų užtikrintas geras administravimas.

Tenka pastebėti, kad teise atkreipti pareigūnų dėmesį Seimo kontrolierius naudojasi tik tuomet, kai skundo tyrimo metu nustatomi labai smulkūs, mažareikšmiai nukrypimai nuo tam tikrų reikalavimų, kurie dažniausiai dar skundo tyrimo metu būna pašalinami.

Žemiau pateikiamoje diagramoje matyti, kad Seimo kontrolieriai teise siūlyti pareigūnams atlikti konkrečius veiksmus naudojasi dažnai, ir apie 60-70 procentų šių rekomendacijų pareigūnai įvykdo.

1 diagrama. Seimo kontrolierių rekomendacijų konkrečiais veiksmais atkurti pažeistas pareiškėjų teises skaičius ir jų vykdymas 1995 – 2005 metais[63]



Štai vienas tokių rekomendacijų pavyzdžių.

Lietuvos nefrologinių ligonių asociacija „Gyvastis“ skundėsi dėl Sveikatos apsaugos ministerijos pareigūnų veiksmų vilkinant parengti hemodializės procedūrų apmokėjimo tvarkos projektą. Buvo nustatyta, kad Sveikatos apsaugos ministerijos pareigūnai nesilaikė Lietuvos Respublikos Sveikatos reikalų komiteto siūlymo sudaryti darbo grupę ir iki 2004-06-15 įvertinti

[63] Visų diagramų skaičiai paimti iš Seimo kontrolierių 1995-2005 m. veiklos ataskaitų ir Seimo kontrolierių įstaigos dokumentų tvarkymo sistemos

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

hemodializės procedūrų ir lėšų joms apmokėti poreikį bei parengti naujos šių procedūrų apmokėjimo tvarkos projektą. Pati darbo grupė buvo sudaryta tik 2004-06-16 sveikatos apsaugos ministro įsakymu. Ministerijos pareigūnai neišsamiai atsakė į paklausimus, nepateikė dokumentų, patvirtinančių jų teiginius. Tokie jų veiksmai kvalifikuotini kaip biurokratizmas, todėl Sveikatos apsaugos ministrui buvo rekomenduota kuo skubiau spręsti šią aktualią ir labai opią daugeliui sergančiųjų problemą. Pagaliau ministro įsakymu buvo patvirtintos naujos hemodializės kainos, pakeista hemodializės procedūrų apmokėjimo tvarka, sudaryta darbo grupė Integruotos pakaitinės inkstų terapijos programos metmenims parengti.[64]

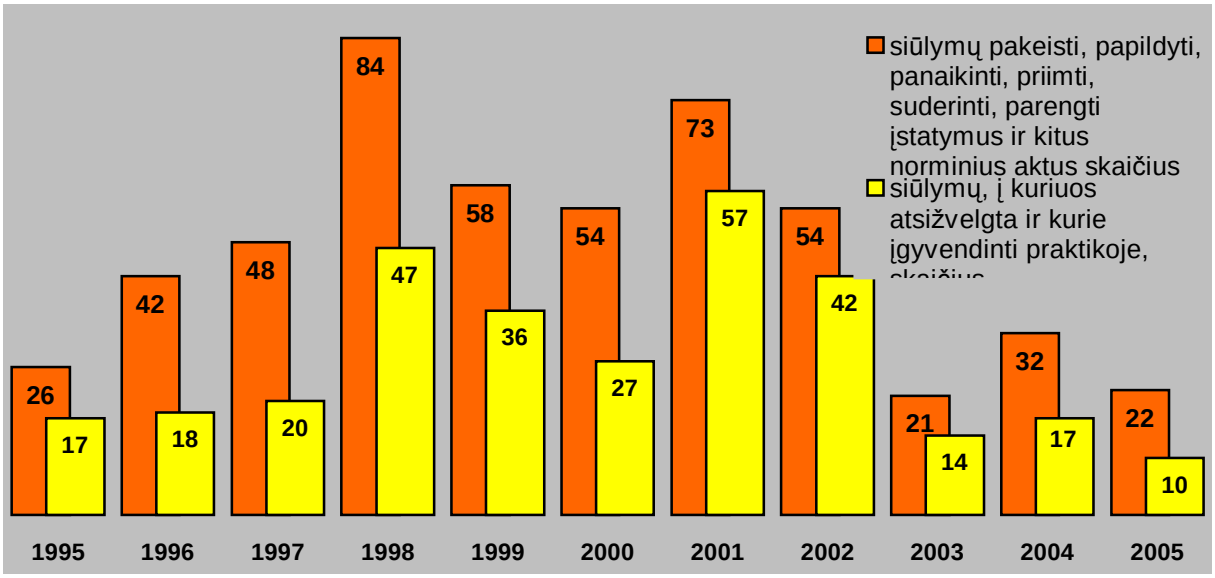
Seimo kontrolieriams įstatymas suteikia teisę informuoti Seimą, Vyriausybę ar atitinkamos savivaldybės tarybą apie įstatymų ar kitų teisės aktų trūkumus, prieštaravimus ar spragas, taip pat siūlyti Seimui, Vyriausybei bei kitoms institucijoms, kad būtų pakeisti ar papildyti įstatymai ar norminiai aktai, varžantys piliečių teises ir laisves. Šis Seimo kontrolierių veiklos baras yra labai reikšmingas, nes dažnai blogo valdymo priežastimi būna netobulas įstatymas ar kitas norminis aktas. Be to, pakeitus ar papildžius vieną ar kitą norminį aktą išvengiama naujų skundų.

2 diagramoje pateikti duomenys apie tai, kiek kartų nuo 1995 m. iki 2005 m. Seimo kontrolieriai teikė siūlymus priimti, pakeisti ar kitaip koreguoti įstatymus ar kitus teisės aktus ir kiek į šiuos siūlymus buvo atsižvelgta.

[64] Seimo kontrolieriaus Romo Valentukevičiaus veiklos ataskaita // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių 2004 metų veiklos ataskaita. Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga, 2005. P.24.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

2 diagrama. Seimo kontrolierių rekomendacijų pakeisti, papildyti, panaikinti, priimti, parengti įstatymus, kitus norminius aktus ir sprendimus skaičius ir jų vykdymas 1995 – 2005 metais



Pavyzdžiai.

Seimo kontrolierius, išnagrinėjęs eilę piliečių skundų dėl laikymo sąlygų šalies policijos komisariatų areštinėse, nustatė, kad kai kurie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2000 m. vasario 17 d. įsakymu Nr. 88 patvirtintų Policijos komisariatų areštinių veiklos nuostatų punktai vertintini kaip varžantys žmogaus teises bei žeminantys garbę bei orumą, kaip antai: neišduodama patalynė karceryje esantiems asmenims, o lova dienos metu rakinama prie sienos, draudžiama rūkyti pasivaikščiojimų kiemeliuose metu ir pan. Todėl 2005 metais Seimo kontrolierius rekomendavo Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministrui bei Lietuvos policijos generaliniam komisarui keisti šį teisės aktą. Tiek vidaus reikalų ministerija, tiek Policijos departamentas pritarė Seimo kontrolieriaus pasiūlymams ir numatė parengti naujų Areštinių veiklos nuostatų projektą, kuris bus pateiktas derinti ir Seimo kontrolierių įstaigai.[65]

Pasitaiko atvejų, kai neatsižvelgiama į Seimo kontrolierių siūlymus.

Seimo kontrolierius išnagrinėjo skundą, kuriame pareiškėjas, dar nuo tarybinių laikų turintis Garbės donoro vardą, kreipėsi dėl to, kad Sveikatos apsaugos ministerija atsisako teikti Valstybinių pensijų skyrimo komisijai prašymą dėl valstybinės pensijos jam skyrimo.

[65] Seimo kontrolieriaus Romo Valentukevičiaus veiklos ataskaita 2005 m. sausio 1 d. – 2005 m. gruodžio 31 d. // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių 2005 metų veiklos ataskaita. Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga, 2006. P.20 – 21;

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Seimo kontrolierius pažymėjo, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999-04-08 nutarimu Nr. 387 patvirtinta Garbės donoro vardo suteikimo tvarka, reglamentuoja šio vardo suteikimą asmenims-donorams, kurie dar šio vardo neturi. Garbės donorai, vadovaujantis galiojančiais teisės aktais, turi teisę gauti valstybinę pensiją. Tačiau pareiškėjas jau turi Garbės donoro vardą ir iki šiol aktyviai dalyvauja donorystės veikloje. Šiuo klausimu Seimo kontrolierius padarė išvadą, kad minėto pareiškėjo nuopelnai nemokamos donorystės veikloje tiek tuometinėje Lietuvoje (iki 1990 metų), tiek šiuo metu turi tęstinumą. Todėl Sveikatos apsaugos ministerija turėtų pripažinti šį tęstinumą ir teikti prašymą Pirmojo ir antrojo laipsnių valstybinių pensijų skyrimo komisijai dėl valstybinės pensijos paskyrimo pareiškėjui.

Sveikatos apsaugos ministerija nagrinėjo šį klausimą ir atsisakė teikti prašymą, motyvuodami, jog nepakankama teisinė bazė.

Seimo kontrolierius kreipėsi į Lietuvos Respublikos Seimo Socialinių reikalų ir darbo komitetą, siūlydamas padaryti tam tikrus pakeitimus Valstybinių pensijų įstatyme. Komitetas, svarstė šią Seimo kontrolieriaus rekomendaciją, tačiau įstatymo pataisoms nepritarė[66].

Seimo kontrolieriaus nuomone, šios rekomendacijos neįvykdytos be įstatyminio pagrindo ir nemotyvuotai. Apie šį atvejį jis rašė ir savo ataskaitoje Seimui.

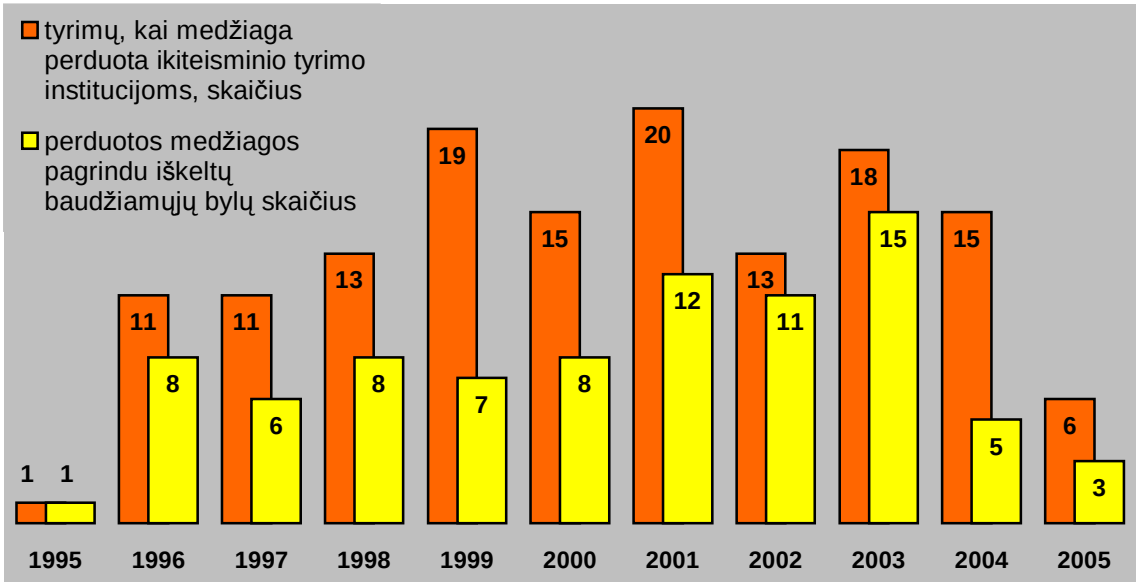
Pažymėtina, kad tokios Seimo kontrolierių rekomendacijos negali būti įvykdytos per trumpą laiką, kartais teisės aktų rengimo ar keitimo procesas užtrunka ir apie rekomendacijų įvykdymą Seimo kontrolieriai sužino po metų ar netgi ir dar vėliau.

Nustatę daugkartinius itin šiurkščius teisės aktų pažeidimus pareigūnų veiksmuose, Seimo kontrolieriai kreipiasi į Generalinę prokuratūrą, pateikdami savo išvadas ir visą tyrimo medžiagą, kad ši priimtų procesinį sprendimą – pradėti ar ne ikiteisminį tyrimą. Diagramoje pateikti duomenys apie priimtus tokius Seimo kontrolierių sprendimus ir jų vykdymą.

[66] Seimo kontrolieriaus Romo Valentukevičiaus veiklos ataskaita 2005 m. sausio 1 d. – 2005 m. gruodžio 31 d. // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių 2005 metų veiklos ataskaita. Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga, 2006. P.25;

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

3 diagrama. Seimo kontrolierių sprendimų perduoti medžiagą ikiteisminiam tyrimui skaičius ir jų vykdymas



Natūralu, kad tokios Seimo kontrolierių rekomendacijos negali būti įgyvendintos visu šimtu procentų, be to, ir joms įvykdyti reikia laiko.

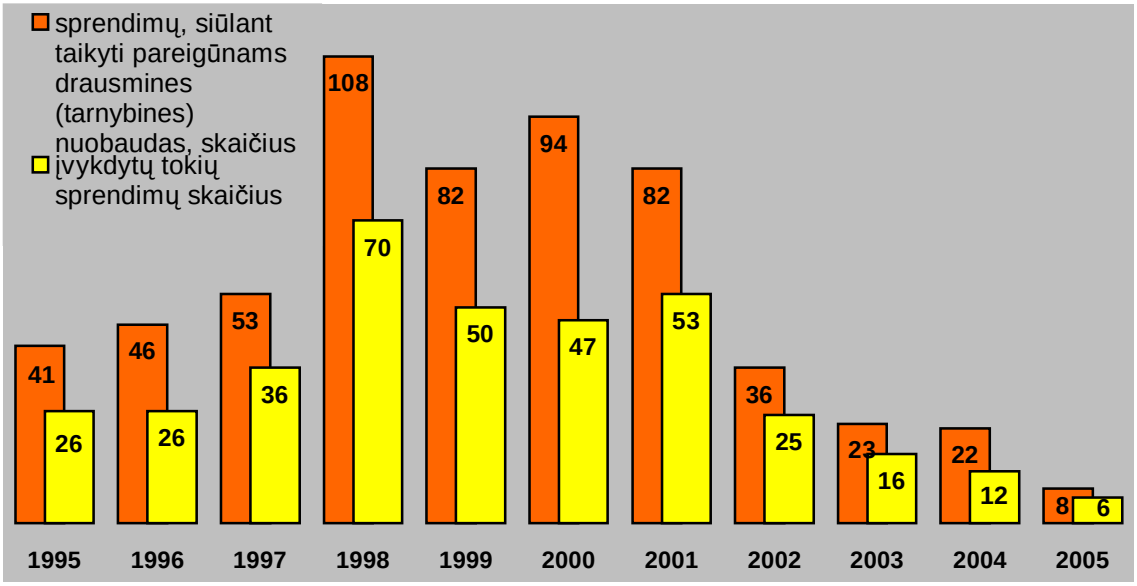
Pav. *Seimo kontrolierius, ištyręs pareiškėjo skundą, perdavė medžiagą Lietuvos Respublikos Generalinei prokuratūrai, prašydamas nustatyti, ar seniūnas, išduodamas asmeniui pažymą, kurios pagrindu Nekilnojamojo turto registre buvo įregistruotos to asmens nuosavybės teisės į pastatą, nepiktnaudžiavo tarnybine padėtimi. Atsižvelgus į šią rekomendaciją, apylinkės prokuratūroje buvo pradėtas ikiteisminis tyrimas, kuris, nenustačius, kad buvo padaryta veika, turinti nusikalstamos veikos požymių, buvo nutrauktas.*[67]

Ypatingais atvejais, kai Seimo kontrolierius išaiškina sunkius pareigūnų nusižengimus, teikia siūlymus valstybės ir savivaldybių įstaigų vadovams dėl nuobaudų taikymo kaltiems pareigūnams.

[67] Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos skundo byla Nr.4D-2003/03-329;

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

4 diagrama. Seimo kontrolierių siūlymai taikyti nuobaudas ir jų vykdymas 1995 – 2005 metais



Pavyzdys.

Seimo kontrolierius, ištyręs pareiškėjo skundą, nustatė, kad dėl aplaidaus Valstybės sienos apsaugos tarnybos pareigūno darbo pareiškėjas neteko automobilio, kuris buvo konfiskuotas. Vėliau šį konfiskavimą panaikino teismas. Seimo kontrolierius siūlė vadovybei spręsti šio pareigūno tarnybinės atsakomybės klausimą. Valstybės sienos apsaugos tarnybos vadovas atsirašė, kad minėtam pareigūnui buvo pareikštas įspėjimas. Tačiau Seimo kontrolieriaus nuomone, įspėjimas šiuo atveju nėra pakankama poveikio priemonė[68].

Apibendrinus statistinius duomenis, galima teigti, kad pakankamai nemaža dalis Seimo kontrolerių rekomendacijų neįvykdomos. Tai lemia įvairiausios priežastys. Kartais rekomendacijos įvykdyti neįmanoma dėl objektyvių priežasčių, pavyzdžiui, finansavimo trūkumo, laisvo žemės fondo trūkumo, kai ginčą jau sprendžia teismai ir pan.

Savalaikis ombudsmeno rekomendacijos įgyvendinimas gali padėti išvengti to, kad ydingu žmogaus teisių požiūriu teisės aktą pripažins Konstitucinis arba tarptautinis teismas.

Pavyzdžiui, jau prieš 10 metų Seimo kontrolieriai prabilo apie tarptautinių reikalavimų neatitinkančias, žmogaus orumą žeminančias mūsų policijos areštines. Kreipdamiesi į aukščiausius valdžios pareigūnus, Seimo kontrolieriai nuolat akcentavo šią problemą, aktyviai ragindami atkreipti į ją ypatingą dėmesį ir skirti lėšų jos sprendimui. 2004 metų ataskaitoje pabrėžta, kad dalis policijos komisariatų areštinių visai neturėtų būti eksploatuojamos, kadangi asmenų laikymo sąlygas jose

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

galima pavadinti nežmoniškomis ir tai lemia galimus žmogaus teisių pažeidimus.[69] Tačiau 2005 m. balandį Europos žmogaus teisių teismas priima sprendimą Karalevičiaus prieš Lietuvą byloje. Šiuo sprendimu dėl perpildymo ir kitokių žmogaus orumą žeminančių sąlygų, kuriomis pareiškėjas buvo kalinamas 1997-1999 m. Šiaulių tardymo izoliatoriuje, Lietuva pripažinta pažeidusi Europos žmogaus teisių konvencijos 3 straipsnį.[70] Tai rodo, kad į Seimo kontrolierių rekomendacijas laiku ir principingai sureaguota nebuvo.

2005 m. birželį Seimo kontrolierių įstaigos išleistame Informaciniame biuletenyje Seimo kontrolierius konstatavo, kad areštinių renovavimo ir asmenų laikymo sąlygų gerinimo 2003-2007 metais programa vykdoma nepakankamai. Pagal šią programą buvo numatyta įrengti naujas policijos komisariatų areštines, rekonstruoti ir kapitališkai suremontuoti veikiančias areštines, kad jos atitiktų teisės aktais nustatytus reikalavimus bei įgyvendinti tarptautinių teisės aktų ir tarptautinių organizacijų teikiamas rekomendacijas. Tačiau Seimo kontrolierius išreiškė didelį susirūpinimą, kad ši programa vykdoma prastai, nes jai skirta žymiai mažiau lėšų negu buvo planuota.

3 lentelė. Areštinių renovavimui reikalingų lėšų poreikis ir Vyriausybės skirtos lėšos 2003-2005 m.[71]

2003		**2004**		**2005**	
Turėjo būti skirta (mln.Lt)	**Skirta (mln. Lt)**	**Turėjo būti skirta (mln.Lt)**	**Skirta (mln. Lt)**	**Turėjo būti skirta (mln.Lt)**	**Skirta (mln. t)**
0,4	-	6,6	2	7,120	1

Šis Informacinis biuletenis buvo išsiųstas ir Seimui, ir Vyriausybei. Ar bus imtasi konkrečių veiksnių, kad gražūs programos tikslai neliktų tik popieriuje parodys ateitis.[72]

Ombudsmeno rekomendacijų reikšmę liudija ir kitų bylų prieš Lietuvą nagrinėjimo Europos žmogaus teisių teisme patirtis. Kreipimasis į ombudsmeno instituciją, remiantis Europos

[68] Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos skundo byla Nr.4D-2004/01-1713;
[69] Seimo kontrolieriaus Romo Valentukevičiaus veiklos ataskaita 2004 m. sausio 1 d. – 2004 m. gruodžio 31 d. // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių 2004 metų veiklos ataskaita. Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga, 2005. P.19;
[70] Karalevicius V. Lithuania, Application No. 53254 Judgement of 7 april, 2005 // www.echr.coe.int., prisijungimo laikas 2006-09-25;
[71] Policijos departamento pateikti skaičiai;
[72] Valentukevičius R. Laikymo policijos komisariatų areštinėse sąlygos ir pareigūnų veiksmai // Informacinis biuletenis Nr.15(30). Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga, 2005. P.13-19;

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

žmogaus teisių teismo praktika, Europos žmogaus teisių konvencijos požiūriu nėra laikoma veiksminga teisinės gynybos priemone. Tai reiškia, kad pagal Konvencijos 35 straipsnį sprendžiant peticijų priimtinumo Teisme klausimą, nereikalaujama, kad prieš tai ši priemonė būtų panaudota.

Tačiau Europos žmogaus teisių teismas, spręsdamas konkrečią bylą, paprastai atidžiai analizuoja institucijų, į kurias pareiškėjai kreipėsi dėl savo teisių pažeidimo, išvadas ir sprendimus. Pavyzdžiui, Valašino prieš Lietuvą byloje Europos žmogaus teisių teismas, vertindamas pareiškėjo įkalinimo sąlygas bei pareigūnų elgesį su juo, rėmėsi ir Seimo kontrolieriaus išvadomis[73].

Seimo kontrolieriaus rekomendacijų nuosavybės teisių atkūrimo srityje vykdymas užsitęsia dėl teisės aktuose numatytos tam tikrų klausimų sprendimo tvarkos. Pavyzdžiui, Seimo kontrolieriui rekomendavus apskrities viršininkui spręsti nuosavybės teisių atkūrimo klausimą, pagal apskrities viršininko išvadą perduodant lygiavertį sklypą kitoje nei turėta vietoje, būtina laikytis bendros tvarkos, nustatytos Žemės reformos žemėtvarkos projektų rengimo ir įgyvendinimo metodikoje, t.y. turi būti paskelbtas žemės reformos žemėtvarkos projekto papildymo (tęstinumo) rengimas, organizuojami pretendentų susirinkimai, formuojami sklypai pagal Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymo 10 straipsnyje nustatytą eiliškumą, derinamas sklypų išsidėstymas ir ribos, pretendentams pasirašant žiniaraščiuose, tvirtinamas projektas, tik tada sklypai ženklinami pagal apskrities viršininko įsakymu patvirtintą žemės reformos žemėtvarkos projekto papildymo projektą ir rengiami nuosavybės dokumentai.

Kitais kartais Seimo kontrolierių rekomendacijos nevykdomos dėl to, kad jose išdėstyti siūlymai yra labai abstraktūs, neaiškūs. Juk norint būti išgirstam, reikia sugebėti aiškiai pasakyti ko norima. 43 procentai apklaustų pareigūnų nurodė, kad Seimo kontrolieriaus rekomendacijos jie nevykdo būtent dėl jos abstraktumo. Ir patys Seimo kontrolieriai pripažįsta, kad aiški, konkreti, argumentuota rekomendacija vykdoma. Net 86 procentų ekspertų į klausimą ar rekomendacijos vykdymas priklauso nuo jos turinio, atsakė teigiamai. 8 procentai ekspertų pastebėjo, kad labai griežtos rekomendacijos kelia pasipriešinimą, norą išsisukti nuo jos vykdymo, apsiginti. Analizuojant Seimo kontrolierių rekomendacijas ir jų vykdymą, pastebima, kad kai Seimo kontrolierius pateikia ne vieną, o kelias rekomendacijas (o taip dažniausiai ir būna), pareigūnai, atsakydami apie tokių rekomendacijų vykdymą dažniausiai praneša apie

[73] 2000 m. kovo 14 d. Sprendimas byloje dėl Juozo Valašino pareiškimo Nr.44558/98 prieš Lietuvą priimtinumo // Europos žmogaus teisių teismo sprendimai bylose prieš Lietuvos Respubliką.-Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2002;

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

lengviau įvykdomų siūlymų priėmimą, tačiau apie griežtesnes rekomendacijas visai nutyli. Seimo kontrolierė V.Pilipavičienė pastebėjo, kad „pareigūnams nenoriai taikoma tarnybinė atsakomybė, į tokio pobūdžio Seimo kontrolierės rekomendacijas formaliai atsirašoma, arba, informuojant apie kitų rekomendacijų vykdymą, apie šių rekomendacijų vykdymą iš viso nutylima, atskirais atvejais yra sudaromos komisijos, kurios konstatuoja, kad pareigūnas nepažeidė teisės aktų.“[74] Todėl Seimo kontrolieriui tenka imtis papildomų veiksmų, kad būtų užtikrintas pilnas rekomendacijų vykdymas. Tačiau tenka pripažinti, kad dėl didelio Seimo kontrolierių darbo krūvio pasitaiko atvejų, kai tokie siūlymai taip ir lieka neįvykdyti, Seimo kontrolieriui neužtikrinus pakankamos vykdymo kontrolės. „Lietuviai sunkiai padaro viską iki galo. Jei reikia padaryti dešimt žingsnių, tai padarome aštuonis arba devynis, bet dešimto niekaip“ [75], - pastebi užsieniečiai, gyvenantys Lietuvoje.

Per vienuolika metų Seimo kontrolieriams teko padėti nemažai pastangų, siekiant užtikrinti rekomendacijų vykdymą. Statistika byloja, kad vidutiniškai jos įvykdomos 67 proc. Kaip jau buvo minėta, tik naujasis 2004-11-25 įsigaliojęs Seimo kontrolierių įstatymas įpareigojo pareigūnus ar institucijas pranešti Seimo kontrolieriui apie jo sprendimų vykdymą arba pateikti motyvuotą atsakymą, kodėl siūlymai nėra priimtini. Todėl norisi tikėti, jog įsivyraus suvokimas, kad Seimo kontrolieriai nėra baudžiamasis ar represinis organas, kad jų veiklos esmė - ne tik ginti pažeistas žmogaus teises, iškelti į viešumą negeroves ir valdymo administravimo klaidas, bet ir suartinti valstybės ir piliečio pozicijas.

Šioje srityje norėtųsi didesnio parlamento dėmesio ir paramos, kad į Seimo kontrolierių iškeltas problemas būtų reaguojama laiku ir principingai, ataskaitos svarstomos aktyviai ir dalykiškai. Valstybė turi būti suinteresuota stiprinti Seimo kontrolierių, neturinčių jokių valstybinės prievartos priemonių ir veikiančių išimtinai autoriteto jėga, galias, nes tai savo ruožtu stiprintų visuomenės pasitikėjimą ją atstovaujančia valdžia ir valstybe.

[74] Seimo kontrolierės Virginijos Pilipavičienės veiklos ataskaita 2005 m. sausio 1 d. – 2005 m. gruodžio 31 d. // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių 2005 metų veiklos ataskaita. Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga, 2006. P.66;

[75] Lukaitytė R. Nei apie Lietuvą, nei apie jos sportininkus europiečiai beveik nieko nežino // http://delfi.lt/news/daily/lithuania/article.php?id=10389189; prisijungimo laikas 2006-08-17;

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

2.2. Tarpinstitucinio bendradarbiavimo įtaka rekomendacijų vykdymui bei pilnam Seimo kontrolierių kompetencijos realizavimui

Siekiant, kad Seimo kontrolierių veikla būtų efektyvi, kaip vieną iš svarbesnių efektyvumo didinimo faktorių būtų galima laikyti tarpinstitucinio bendradarbiavimo svarbą. Šiuolaikinėje visuomenėje bendradarbiavimas grindžiamas siekiu išspręsti sudėtingas, painias problemas, ginčus, konfliktus. Net liaudies išmintis byloja, kad vienas lauke ne karys. Svarbu, kad bendradarbiavimo svarbą suprastų ir jo siektų visos šalys.

B.Pranevičienė yra pastebėjusi, kad „ombudsmeno ir viešojo administravimo institucijų bendradarbiavimas būtinas kuriant tokią teisinę sistemą ir teisinę kultūrą, kurioje būtų norima visais atvejais atitaisyti žmonėms padarytas ar daromas skriaudas, peržiūrėti sprendimus, išnagrinėti žmonių nusiskundimus dėl aiškių jų interesų ar teisių pažeidimų, žmogaus orumo nepaisymo. Seimo kontrolierių atliekami piliečių skundų tyrimai padeda atskleisti netinkamo administravimo atvejus, valdymo įstaigų veikloje pasitaikančius trūkumus bei jų priežastis. Reikia pripažinti, jog Seimo kontrolierių įstaigos vykdoma veikla yra svarus indėlis ginant žmonių teises, kovojant prieš pareigūnų piktnaudžiavimą ir biurokratizmą, kartu tobulinant viešąjį administravimą.“[76]

Ekspertų apklausa parodė, kad bendradarbiavimo svarbą supranta ir tai išnaudoja visi Seimo kontrolieriai. 39 procentai ekspertų patvirtino, kad Seimo kontrolierių veiklos efektyvumui žymią įtaką daro susitikimai su kontroliuojamais pareigūnais, jų švietimas. Seimo kontrolieriai pastebi, kad po tokių susitikimų labai pagerėja jų rekomendacijų vykdymas, pasikeičia pareigūnų požiūris į Seimo kontrolierių kaip pareigūną. Seimo kontrolierius R.Valentukevičius pastebi, kad „pastaruoju metu tarp Seimo kontrolierių ir valstybės pareigūnų klostosi tarpusavio supratimu ir geranorišku bendradarbiavimu grįsti santykiai, siekiant bendro tikslo – užtikrinti žmogaus teisę į gerą administravimą.“[77]

Bendradarbiavimo svarbą pripažįsta ir Seimo kontrolierius A.Normantas. Anot kontrolieriaus, „tai vienas iš geriausių būdų padėti asmenims išspręsti kilusias problemas dėl pareigūnų biurokratizmo, piktnaudžiavimo ar kitaip pažeidžiamų žmogaus teisių viešojo administravimo srityje. (...) Vadovaujantis Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsniu,

[76] B.Pranevičienė, Ombudsmenas ir viešasis administravimas // Jurisprudencija. 2002, Nr.32(24). P.104;
[77] Seimo kontrolieriaus Romo Valentukevičiaus veiklos ataskaita 2004 m. sausio 1 d. – 2004 m. gruodžio 31 d. // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių 2004 metų veiklos ataskaita. Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga, 2005. P.24;

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

bendras visų valdžios įstaigų tikslas yra tarnauti žmonėms, ir džiugu, kad pareigūnai šiam tikslui skiria vis daugiau dėmesio. Kuo daugiau visos valdžios įstaigos bendradarbiaus tarpusavyje, tuo paprasčiau bus galima spręsti asmenims kylančias problemas.“[78]

Ombudsmenų ir kontroliuojamų pareigūnų susitikimai, bendri problemų aptarimai vyksta ne tik Lietuvoje. Tokią praktiką, kaip labai veiksmingą, pripažįsta ir ja naudojasi dauguma pasaulio ombudsmenų. Štai Švedijos ombudsmenas įsitikinęs, kad “tikrinimai yra vertingi keliais požiūriais. Jie sudaro sąlygas ombudsmenams ir jų institucijos personalui susitikti su įstaigų darbuotojais tiesiogiai ir įvertinti jų darbo sąlygas. Atliekant tikrinimą lengviau aptikti sistemines darbo klaidas negu tik tiriant pavienį skundą. Žinojimas, kad valstybės tarnautojų veiklą bet kuriuo metu gali tikrinti ombudsmenas, drausmina valdininkus.”[79] Estijos Teisingumo kancleris mano, kad “ombudsmenas, vykdydamas kontrolės funkciją, daugiau bendradarbiauja, o ne dirba priverstinai. Kontrolė, kuri remiasi bendradarbiavimu, siekia rezultatų per bendravimą ir derybas tarp kontroliuojančios ir kontroliuojamosios institucijų.”[80]

Kad bendradarbiavimas su Seimo kontrolieriais yra efektyvi priemonė gerinant administravimą, sutinka ir Seimo kontrolieriaus rekomendacijas gaunantys pareigūnai. VILMORUS apklausa parodė, kad 49 procentai apklaustų pareigūnų pageidautų artimesnio bendradarbiavimo su Seimo kontrolieriais, norėtų, kad būtų vedami dialogai, būtų rengiami susitikimai su kontroliuojamais pareigūnais.

Apklausų rezultatai ir Seimo kontrolierių pasisakymai patvirtina B.Pranevičienės pastebėjimą, kad „ombudsmenai padeda vykdyti valdžios kontrolę visuomenėje, kurioje vyrauja žmogaus pirmenybė prieš valstybę. Todėl demokratinėje valstybėje pareigūnai turi būti suinteresuoti, kad visuomenėje įsivyrautų nuostata, jog viešoji administracija tarnauja piliečiams, o ne piliečiai administracijai. Norėdama tarnauti žmonėms valdžia neturi „slapstytis“, priešintis negatyvių įvykių, faktų atskleidimui, todėl Seimo kontrolierių atliekamas darbas, pareigūnų veiksmų kontrolė yra naudinga pačios valdžios sistemos interesams.“[81]

Tačiau bendradarbiavimas būtinas ne tik tarp Seimo kontrolierių ir jų kontroliuojamų pareigūnų. Seimo Žmogaus teisių komitetas, atlikdamas atitinkamų valstybės institucijų parlamentinę kontrolę bei atskirų problemų parlamentinį tyrimą, savo nuolatiniu dėmesiu, kaip

[78] Seimo kontrolieriaus Augustino Normanto veiklos ataskaita 2005 m. birželio 23 d. – 2005 m. gruodžio 31 d. // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių 2005 metų veiklos ataskaita. Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga, 2006. P.53;
[79] S.Vidrinskaitė. Parlamento ombudsmeno institucija Švedijoje // Jurisprudencija. 2000, Nr.24(16). P.116;
[80] Joks A. Teisingumo kancleris: ombudsmenas ir konstitucinės teisės sergėtojas // Ombudsmenas – teisės į gerą viešąjį administravimą gynimo priemonė. Konferencijos medžiaga. Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga, 2005. P. 41;

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

vykdomos Seimo kontrolierių rekomendacijos, galėtų dar aktyviau prisidėti prie teisinės visuomenės ugdymo bei žmogaus teisių gerbimo mūsų valstybėje.

2.3. Teisinės kultūros ir teisinio švietimo stoka

Kalbant apie sprendimų rekomendacinį pobūdį, reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad ir kiti svarbūs tarptautiniai institutai priima tik rekomendacinio pobūdžio siūlymus. Pavyzdžiui, Jungtinių Tautų Žmogaus teisų komitetas nėra tarptautinis teisminis organas ir jo priimti sprendimai valstybių – Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto dalyvių – atžvilgiu yra tik rekomendacinio pobūdžio. Tačiau valstybės iš principo visuotinai vykdo šiuos sprendimus pagal Pakto 2 str. 1 d., kurioje pabrėžiama, kad „valstybės, šio Pakto dalyvės, įsipareigoja gerbti ir garantuoti visiems esantiems jos teritorijoje ir priklausantiems jos jurisdikcijai asmenims teises, pripažįstamas šiame Pakte“. Be to, valstybė – Pakto dalyvė – privalo per 90 dienų nuo Komiteto sprendimo šios valstybės atžvilgiu priėmimo pateikti informaciją, kaip ji įvykdė Komiteto sprendimą savo vidaus teisėje. Taip pat svarbu ir tai, kad valstybė – Pakto dalyvė – pagal Pakto 40 str, privalo pateikti Žmogaus teisių komitetui periodines ataskaitas, kaip ji vykdo įsipareigojimus pagal Paktą, įskaitant Komiteto sprendimus tos valstybės atžvilgiu. Todėl pažymėtina, kad visos valstybės – Pakto dalyvės, įskaitant ir Lietuvos Respubliką, turi įvykdyti Žmogaus teisių komiteto sprendimus dėl minėtų priežasčių.[82]

Aptariant šį klausimą būtų galima kalbėti apie teisinę mūsų šalies kultūrą. Pasirodo, jeigu rekomendacinio pobūdžio sprendimus priima tarptautinė organizacija, mes ją priimame kaip privalomą ir be jokių debatų vykdome. Tačiau jeigu rekomendaciją pateikia mūsų šalies pareigūnas, siekiantis užtikrinti šalies Konstitucijos garantuojamas žmogaus teises, tokią rekomendaciją galima ir ignoruoti.

Įvertinus šią tarptautinę praktiką, tikslinga būtų papildyti Seimo kontrolierių įstatymą, nustatant, kad institucijoms, kurioms yra pateiktos Seimo kontrolierių rekomendacijos, nepateikus informacijos apie jų vykdymą, Seimo kontrolierius turėtų galimybę surašyti administracinio teisės pažeidimo protokolą, kaip ir tuo atveju, kai institucijos ar pareigūnai vengia pateikti medžiagą ar paaiškinimus Seimo kontrolieriaus tyrimui.[83]

---

[81] B.Pranevičienė, Ombudsmenas ir viešasis administravimas // Jurisprudencija. 2002, Nr.32(24). P.105;
[82] D.Jočienė, K.Čilinskas. Žmogaus teisių apsaugos problemos tarptautinėje ir Lietuvos Respublikos teisėje.-Vilnius: Teisės projektų ir tyrimų centras, 2005, P.30;
[83] Siūlomo Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 20 straipsnio 3 dalies papildymo projektas pateiktas 6 priede;

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Įgyvendinus tokį reglamentavimą, ne tik pareigūnai būtų priversti atsakingiau vertinti Seimo kontrolierių pateikiamas rekomendacijas, bet ir patys Seimo kontrolieriai privalėtų aktyviau sekti, kaip vykdomi jų sprendimai, tą procesą baigiant iki galo, o ne paliekant savieigai, kaip dar dažnai pasitaiko.

Tenka sutikti su prof. A.Vaišvila, kad "šiuolaikiniam teisininkui lemta būti ir strategu, kuris spręsdamas kiekvieną teisinę bylą jaučia atsakomybę ne tik už šio ginčo dalyvių likimą, bet ir už tai, kaip bylos sprendimas skatins teisingumo sąmonės visuomenėje didėjimą, stiprėjimą, populiarėjimą. Jam tenka įsivaizduoti, kad spręsdamas bylą jis sprendžia teisingumo nuostatų įsigalėjimo žmonių sąmonėje problemą, kad jis yra konkretaus teisingumo vykdytojas ne tik šios bylos, bet ir visos visuomenės mastu. Jis tampa atsakomybės už teisingumo likimą šalyje dalyviu."[84]

Kalbant apie šalies teisinę kultūrą ir teisinį švietimą, galima pasakyti, kad iki šiol visuomeniniuose santykiuose vis dar stebima bendra tendenciją - nepakankamas visuomenės švietimas žmogaus teisių srityje bei pačių gyventojų nemažas pasyvumas ginant savo teises ir teisėtus interesus. Lietuvoje veikia nemažai visuomeninių organizacijų, kurių veikla orientuota į žmogaus teisių apsaugą. Šių nevyriausybinių organizacijų vaidmuo ypač vertinamas mėginant užpildyti dideles visuomenės švietimo ir informacijos spragas apie žmogaus teises, skatinant visuomenę domėtis ir gerbti žmogaus teises, kelti žmogaus teisių problemas ir teikti jų sprendimo būdus.

Iš kitos pusės, ir Seimo kontrolierių institucija turėtų skirti didesnį dėmesį ne tik visuomenės, bet ir kitų pareigūnų teisiniam švietimui: vykti į susitikimus su atsakingais valstybės valdymo ir savivaldos pareigūnais, aiškinant jiems žmogaus teises įtvirtinančių nacionalinių ir tarptautinių teisės aktų nuostatas, jų teisingą interpretavimą ir taikymą. Ypač daug dėmesio reikėtų skirti naujojo Europos tinkamo administravimo elgesio kodekso nuostatoms bei jų taikymui Lietuvoje. Tokiu būdu nuosekliai bendradarbiaujant Seimo kontrolieriams ir valstybės institucijų, įstaigų, apskričių viršininkų bei savivaldybių institucijų ir įstaigų pareigūnams, būtų pasiektas visų bendras tikslas – geras viešasis administravimas.

Taigi, žmogaus teisių apsaugos ir gynimo efektyvumas priklauso ne tik nuo to kaip aktyviai veikia įvairios valstybinės institucijos, žmogaus teisių gynėjai ir nevyriausybinės žmogaus teisių gynimo organizacijos atskirai, bet ir kaip efektyviai jos sugeba suderinti ir kooperuoti savo veiklą siekiant bendro tikslo.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Kaip teisinę kultūrą apibrėžia prof. A.Vaišvila, „teisinė kultūra - tai teisės priemonėmis pasiekta žmonių sugyvenimo kokybė (socializuotas elgesys), kurią užtikrinant dalyvauja ir valstybė.“ [85] Tad visų institucijų, pareigūnų, nevyriausybinių organizacijų veiklos pagrindiniu tikslu turėtų tapti aukštos visuomenės sugyvenimo kokybės siekis.

Ir pabaigai norėtųsi pacituoti doc. dr. D.Žilinsko mintis: „Valstybės institucijų santykis su žmogumi, jo interesais leidžia atskirti realiai demokratines valstybes nuo tariamai demokratinių. Lietuvoje šiuo metu dar ieškoma balanso tarp policinės ir teisinės valstybės, ir tai reiškiasi nuolatinėmis institucinėmis reformomis, intensyvia teisėkūra. Teisinė valstybė yra Konstitucijoje deklaruotas siekis, tačiau tapti teisine iš tvirtas tradicijas visuomenėje ir gyventojų sąmonėje turinčios policinės valstybės – labai ilgas kelis dešimtmečius trunkantis procesas.“[86]

PABAIGA

Pasirinkti šią magistro baigiamojo darbo temą paskatino autorės dešimties metų darbo patirtis Seimo kontrolierių įstaigoje. Per tuos metus teko stebėti ir, kiek leido autorės padėtis šioje institucijoje, dalyvauti visoje jos raidoje: nuo įstatymų nuostatų iki asmenybių keitimosi, nuo kuklios, mažos, besimokančios institucijos iki vis tvirtesnes pozicijas visuomenėje įgyjančios, savo patirtimi besidalijančios įstaigos.

Kadangi Seimo kontrolieriaus institutas dar nėra išsamiai ištyrinėtas, šiuo darbu buvo siekiama išsamiai išanalizuoti Seimo kontrolieriams suteiktų teisių apimtį ir tų teisių realų išnaudojimą. Įdomu buvo sužinoti, kaip patys Seimo kontrolieriai vertina jiems suteiktas teises ir kaip yra linkę jomis pasinaudoti. Taip pat buvo išsikeltas uždavinys išsiaiškinti, kaip Seimo kontrolieriaus institutą vertina pareigūnai, kuriems savo rekomendacijas adresuoja Seimo kontrolieriai, kaip vertinamos jų rekomendacijos ir kokie veiksniai lemia rekomendacijų vykdymą ar nevykdymą.

---

[84] Vaišvila A. Teisingumas: jo formos ir socialinė reikšmė // Jurisprudencija. 2002, Nr.24(16). P.199;
[85] A.Vaišvila. Teisės teorija.-Vilnius: Justitia, 2000. P.371;
[86] Žilinskas D. Viešojo intereso samprata ir jo gynimo teisinės prielaidos // Valstybės tarnybos aktualijos, 2006, Nr.5. P.16.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Išsikeltiems darbo uždaviniams išspręsti buvo atlikti du tyrimai:

- autorė pati atliko interviu su ekspertais, kuriais pakvietė 10 esamų ir buvusių Seimo kontrolierių bei 26 esamus ir buvusius Seimo kontrolierių patarėjus;
- autorės iniciatyva visuomenės nuomonės ir rinkos tyrimų centras „VILMORUS“ atliko telefoninę Lietuvos institucijų ir įstaigų pareigūnų apklausą.

Pasitvirtino iškelta hipotezė, kad Seimo kontrolieriai nepakankamai išnaudoja įstatymo jiems suteiktas teises įgyvendinti savo kompetenciją ir užtikrinti rekomendacijų vykdymą. Paaiškėjo, jog tai priklauso ne vien tik nuo Seimo kontrolierių.

Apibendrinant tyrimų rezultatus, galima konstatuoti, kad Seimo kontrolierių institucijos veiklos efektyvumą rodo ne Seimo kontrolieriams suteiktų teisių mastas, bet jų išnaudojimas, ne pateiktų rekomendacijų kiekis, bet jų įvykdymo procentas. Juk Seimo kontrolierių nuveikto darbo sėkmė vertinama ne tik pagal tai, ar jie tinkamai gynė piliečių teises nuo valdžios institucijų pažeidimų, bet ir pagal tai, ar sugebėjo pakeisti valdžios institucijų veiklos metodus santykiuose su piliečiais.

Dėl ribotos darbo apimties šį kartą nebuvo nagrinėta Seimo kontrolierių institucijos modelio įtaka jos veiklos efektyvumui. Tai labai įdomi ir gana plati tema, kurią reikėtų panagrinėti ateityje.

Darbo metu atlikti tyrimai leidžia daryti išvadas, kad Lietuvos ombudsmenų institucija, kaip sąlyginai jauna institucija, veikia pakankamai efektyviai, tačiau dar yra erdvės tobulinti, plėsti savo veiklą gero viešojo administravimo srityje.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

A. Tyrimai parodė, kad kai kurių Seimo kontrolierių įstatymo suteiktų teisių Seimo kontrolieriai negali išnaudoti dėl teisinio reglamentavimo spragų:

1. Neaiški procedūra, kaip Seimo kontrolierius turėtų siūlyti Seimui, kad šis kreiptųsi į Konstitucinį Teismą dėl teisės aktų atitikties Konstitucijai ir įstatymams. Autorė siūlo papildyti Lietuvos Respublikos Seimo Statuto 70 straipsnį, nustatant, kad Seimo kontrolieriaus siūlymą kreiptis į Konstitucinį Teismą svarsto Žmogaus teisių komitetas.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

2. Išaiškėjo problema, kad teisės aktuose nėra apspręsta Seimo kontrolieriaus siūlymo Seimui, Vyriausybei, kitoms valstybės ar savivaldybių institucijoms ir įstaigoms, kad būtų pakeisti įstatymai ar kiti norminiai teisės aktai, varžantys žmogaus teises ir laisves įgyvendinimo eiga. Autorė siūlo papildyti Seimo Statutą ir Vyriausybės darbo reglamentą, nustatant, kad Seimo kontrolierių pateiktus pasiūlymus dėl įstatymų ir kitų norminių teisės aktų keitimo privalo apsvarstyti Žmogaus teisių komitetas, tokio siūlymo Vyriausybei svarstymo procedūrą inicijuotų Ministras Pirmininkas.

3. Seimo kontrolierių įstatymas suteikia teisę Seimo kontrolieriui dalyvauti Seimo, Vyriausybės, kitų institucijų posėdžiuose, kai svarstomi klausimai, susiję su Seimo kontrolieriaus tiriamu dalyku. Tačiau Seimo Statutas tokią teisę suteikia tik Seimo kontrolierių įstaigos vadovui. Papildžius Seimo Statuto 102 straipsnį nuostata, kad Seimo posėdžiuose gali dalyvauti Seimo kontrolieriai, būtų išspręsta ši problema, kartu būtų užtikrintas kiekvieno Seimo kontrolieriaus veiklos laisvės ir savarankiškumo principas.

4. Vienas iš Seimo kontrolieriaus kompetencijos įgyvendinimo veiksnių - jo nepriklausomumo užtikrinimas. Šiuo aspektu tyrimo metu išryškėjo galimos problemos:

a) galima Seimo kontrolierių paskirusios Seimo daugumos įtaka Seimo kontrolieriui. Šiai problemai spręsti siūloma papildyti Seimo kontrolierių įstatymo 7 straipsnio 1 dalį, nustatant, kad Seimo kontrolierius skiriamas Seimo Pirmininko teikimu 2/3 Seimo narių balsų persvara.

b) galima teismų įtaka Seimo kontrolieriaus sprendimams. Problema būtų išspręsta pakeistus Administracinių bylų teisenos įstatymo 16 straipsnio 2 dalį, nustatant, kad administracinių teismų kompetencijai nepriskiriama tirti Seimo kontrolierių rekomendacijų.

5. Tyrimas parodė, kad dar nepakankamai dedama pastangų Seimo kontrolieriaus rekomendacijos vykdymo kontrolei. Kaip jau buvo minėta, svarbu ne pateikti rekomendaciją, o užtikrinti, kad ji būtų įvykdyta. Tik taip bus įgyvendintas Seimo kontrolieriaus veiklos tikslas – apginta žmogaus teisė į gerą viešąjį administravimą. Šią problemą pripažįsta ir patys Seimo kontrolieriai. Todėl autorė teikia pasiūlymą papildyti Seimo kontrolierių įstatymo 20 straipsnio 3 dalį nuostata, kad rekomendaciją gavusiai institucijai nepateikiant išsamios ir argumentuotos informacijos apie jos vykdymą, Seimo kontrolierius galėtų surašyti administracinio teisės pažeidimo protokolą.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

B. Tyrimai taip pat atskleidė, kad kai kurių Seimo kontrolierių įstatymo suteiktų teisių Seimo kontrolieriai neišnaudoja dėl kitų priežasčių:

1. Nepakankamas Seimo kontrolierių veiklos viešumas. Tyrimas parodė, kad Seimo kontrolierių veikla būtų dar efektyvesnė, jei apie jų nuveiktus darbus plačiau girdėtų visuomenė. Todėl siūloma Seimo kontrolieriams pasitelkti visas įmanomas visuomenės informavimo priemones, siekiant plačiau nušvieti savo veiklą.

2. Nepakankamas Seimo kontrolierių iniciatyvumas. Seimo kontrolieriai plačiau turėtų išnaudoti įstatymo jiems suteiktą savarankiškos iniciatyvos teisę bei teisę tarpininkauti ginče tarp pareiškėjo ir pareigūnų. Turėdamas savarankiškos iniciatyvos teisę, Seimo kontrolierius aktyviau turėtų sekti žmogaus teisių pažeidimų atvejus viešojo administravimo srityje ir kiekvienu svarbesniu atveju pradėti tyrimus savo iniciatyva. Išnaudodamas šią teisę Seimo kontrolierius galėtų išspręsti ne tik konkretaus asmens problemą, tačiau galėtų spręsti ir didesnei visuomenės daliai aktualias problemas. Tarpininkavimo teisės išnaudojimas leistų greičiau išspręsti kilusį ginčą, didintų pasitikėjimą pačia Seimo kontrolierių institucija.

3. Seimo kontrolieriaus rekomendacija turi būti aiški, konkreti, išsamiai pagrįsta.

4. Seimo kontrolierius, siekdamas geresnių veiklos rezultatų, turėtų aktyviau bendradarbiauti su kitų institucijų pareigūnais, stengtis juos įtikinti savo rekomendacijų tikslingumu, skatinti juos bendram tikslui – saugoti žmogaus teises ir gerinti viešąjį administravimą.

5. Seimo kontrolieriai kartu su kitomis valstybės, savivaldybių institucijomis, nevyriausybinėmis organizacijomis bei mokslininkais galėtų šviesti ne tik plačiąją visuomenę žmogaus teisių klausimais, bet ir skatinti, motyvuoti pareigūnus siekti gero viešojo administravimo standartų, aukštesnės teisinės kultūros.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Lietuvos Respublikos įstatymai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr.31-953;

2. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr.170-6238;

3. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas // Valstybės žinios. 1998, Nr.110-3024;

4. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr.22-345;

5. Lietuvos Respublikos įstatymas Dėl Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos statuto patvirtinimo // Valstybės žinios. 1995, Nr.19-434;

6. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr.13-308;

7. Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr.13-310;

8. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr.60-1945;

Lietuvos Respublikos ratifikuotos tarptautinės sutartys

9. Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas // Valstybės žinios. 2002. Nr.77-3288;

10. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija // Valstybės žinios. 1995. Nr.40-987;

Kiti norminiai teisės aktai

11. Lietuvos Respublikos Seimo Statutas // Valstybės žinios. 1999, Nr.5-97;

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

12. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. rugpjūčio 11 d. nutarimas Nr.728 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 1994, Nr.63-1238;

13. Lietuvos Respublikos Seimo 2001 m. gruodžio 21 d. nutarimas Nr.IX-692 „Dėl Seimo kontrolierių įstaigos veiklos įvertinimo“ // Valstybės žinios. 2002, Nr.1-1;

14. Lietuvos Respublikos Seimo 2003 m. kovo 25 d. nutarimas Nr.IX-1403 „Dėl Seimo kontrolierių įstaigos 2001 metų darbo ataskaitos“ // Valstybės žinios. 2003, Nr.32-1325;

Teismų sprendimai

15. Vilniaus apygardos administracinio teismo 2001 m. balandžio 27 d. sprendimas administracinėje byloje Nr.I9-348/2001;

16. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2001 m. birželio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr.A10-591-01;

17. European Court Judgement of 7 april, 2005, Application No. 53254 Karalevicius V. Lithuania;

Literatūra

18. Andruškevičius A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. Vilnius: Teisinės informacijos centras. 2004;

19. Birmontienė T. Žmogaus teisių raida ir perspektyvos Lietuvoje // Jurisprudencija. Vilnius. 2000, Nr.15(7);

20. Bull T. Institucinė žmogaus teisių apsauga: Švedijos patirtis // Žmogaus teisių apsaugos mechanizmas. Konferencijos medžiaga. Vilnius. 1997;

21. Dalinkevičius G. Seimo kontrolieriai kaip viena iš Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintų žmogaus teisių gynimo institucijų // Jurisprudencija. Vilnius. 2002, Nr.30(22);

22. Donskis L. Be pykčio. Vienerių metų minčių žemėlapis. Vilnius: Versus aureus. 2006

23. Europos mentaliteto istorija. Vilnius: Aidai. 1998;

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

24. Europos ombudsmenų konferencijos išvados // Varpas. 2002, Nr.5(91);

25. Europos žmogaus teisių komisijos ir Europos žmogaus teisių teismo sprendimai bylose prieš Lietuvos Respubliką. Pirmasis leidimas. Vilnius: Teisinės informacijos centras. 2001;

26. Europos žmogaus teisių teismo sprendimai bylose prieš Lietuvos Respubliką. Antrasis leidimas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2002;

27. Europos žmogaus teisių teismo sprendimai bylose prieš Lietuvos Respubliką. Trečioji knyga. Vilnius: Teisinės informacijos centras. 2003;

28. Europos žmogaus teisių teismo sprendimai ir Jungtinių Tautų žmogaus teisių komiteto išvados bylose prieš Lietuvos Respubliką. Ketvirtoji knyga. Vilnius: Teisinės informacijos centras. 2004;

29. Jočienė D., Čilinskas K. Žmogaus teisių apsaugos problemos tarptautinėje ir Lietuvos Respublikos teisėje. Vilnius: Teisės projektų ir tyrimų centras, 2005;

30. Jokubėnienė D. Kam skųsime Europos biurokratus? // Ekstra. 2004, Nr.16;

31. Kad valdžios įstaigos tarnautų žmonėms. Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. 2005;

32. Kasiulis J., Barvydienė V. Vadovavimo psichologija. Kaunas: Technologija, 2003;

33. Lakis J. Konfliktų valdymas viešajame sektoriuje: teisinės ir organizacinės problemos // Jurisprudencija. 2002, Nr.33(25);

34. Lukaitytė R. Nei apie Lietuvą, nei apie jos sportininkus europiečiai beveik nieko nežino // http://delfi.lt/news/daily/lithuania/article.php?id=10389189;

35. Mackonis V. Savivaldybei - -kontrolierių priekaištai // Lietuvos ryto priedas vilniečiams Sostinė. 2006 kov.22, Nr.55(2632);

36. Mesonis G. Moralės normos konstituciniuose teisiniuose santykiuose // Jurisprudencija. Vilnius. 2002, Nr.31(23);

37. Novagrockienė J. Politikos mokslo pagrindai. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2001;

38. Ombudsmenas – teisės į gerą viešąjį administravimą gynimo priemonė. Konferencijos medžiaga. Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. 2005;

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

39. Ombudsmeno institucijos raida ir žmogaus teisių gynimas. Tarptautinė konferencija. Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. 1999;

40. Parlamentinė kontrolė: samprata ir įgyvendinimo problemos Lietuvoje. Konferencijos medžiaga. Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimas. 2006;

41. Pranevičienė B. Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas. 2003;

42. Pranevičienė B. Ombudsmenas ir viešasis administravimas // Jurisprudencija. Vilnius. 2002, Nr.32(24);

43. Šedbaras St. Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje. Vilnius: Justitia. 2006;

44. Šlapkauskas V. Pasitikėjimas – teisės socialinio veiksmingumo veiksnys // Jurisprudencija. 2002, Nr.24(16);

45. Urmonas A., Pranevičienė B. Ombudsmeno genezė ir raidos perspektyvos // Jurisprudencija. 2002, Nr.24(16);

46. Uscher J.A. Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai. Vilnius: ALK/Naujoji Rosma. 2001;

47. Vaišvila A. Teisingumas: jo formos ir socialinė reikšmė // Jurisprudencija. 2002, Nr.24(16);

48. Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia. 2000;

49. Vidrinskaitė S. Parlamento ombudsmeno institucija Švedijoje // Jurisprudencija. 2002, Nr.24(16);

50. Vidrinskaitė S. Ombudsmenų institucijų veikla Vakarų Europos valstybėse // Konstitucingumas ir pilietinė visuomenė. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas. 2002;

51. Vidrinskaitė S. Seimo kontrolieriai Lietuvos Respublikos žmogaus teisių gynimo sistemoje. Daktaro disertacija. Vilnius. 2003;

52. Vidrinskaitė S. Seimo kontrolierių teisinis statusas // Jurisprudencija. 2001, Nr.23(15);

53. Žilinskas D. Viešojo intereso samprata ir jo gynimo teisinės prielaidos // Valstybės tarnybos aktualijos. 2006, Nr.5

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Žodynai

54. Tarptautinių žodžių žodynas // Ats. redakt. Kvietkauskas V. Vilnius: Vyriausioji enciklopedijų redakcija, 1985;

55. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas // red. Keinys St. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas, 2000;

Kiti šaltiniai

56. Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita 1995. Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga, 1996;

57. Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita 1996. Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga, 1997;

58. Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita 1997. Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga, 1998;

59. Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita 1999. Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga, 2000;

60. Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita 2000. Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga, 2001;

61. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių 2001 metų darbo ataskaita. Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga, 2002;

62. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių 2002 metų darbo ataskaita. Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga, 2003;

63. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių 2003 metų darbo ataskaita. Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga, 2004;

64. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių 2004 metų veiklos ataskaita. Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga, 2005;

65. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių 2005 metų veiklos ataskaita. Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga, 2006;

66. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos informacinis biuletenis Nr.6(21). Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga, 2002;

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

67. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos informacinis biuletenis Nr.15(30). Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga, 2005;

68. Kad valdžios įstaigos tarnautų žmonėms. Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga, 2005;

Archyvų medžiaga

69. Archyvo byla F.1, ap.1, b.26 // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos archyvas, 1997;

70. Archyvo byla Susirašinėjimas su užsienio šalių įstaigomis, įmonėmis, organizacijomis įstaigos veiklos klausimais // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos archyvas, 2004;

71. Archyvo byla Susirašinėjimas su Lietuvos Respublikos įstaigomis ir organizacijomis įstaigos veiklos klausimais // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos archyvas, 2004;

72. Skundo byla Nr.4D-2003/03-329 // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos archyvas, 2003;

73. Skundo byla Nr.4D-2004/01-1713 // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos archyvas, 2004.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

SANTRAUKA

Kadangi Seimo kontrolierių institutas yra sąlyginai jaunas ir dar nėra išsamiai ištyrinėtas, šiuo darbu buvo siekiama išsamiai išanalizuoti Seimo kontrolieriams suteiktų teisių apimtį ir tų teisių realų išnaudojimą. Įdomu buvo sužinoti, kaip patys Seimo kontrolieriai vertina jiems suteiktas teises ir kaip yra linkę jomis pasinaudoti. Taip pat buvo išsikeltas uždavinys išsiaiškinti, kaip Seimo kontrolieriaus institutą vertina pareigūnai, kuriems savo rekomendacijas adresuoja Seimo kontrolieriai, kaip vertinamos jų rekomendacijos ir kokie veiksniai lemia rekomendacijų vykdymą ar nevykdymą.

Iškeltiems darbo uždaviniams išspręsti, buvo analizuojami teisės aktai, Seimo kontrolierių įstaigos ataskaitos, informaciniai biuleteniai, kiti Seimo kontrolierių įstaigos dokumentai, moksliniai darbai, konferencijų medžiaga, apklausų rezultatai ir autorės patirtis dirbant Seimo kontrolierių įstaigoje.

Baigus tyrimą pasitvirtino iškelta hipotezė, kad Seimo kontrolieriai nepakankamai išnaudoja įstatymo jiems suteiktas teises įgyvendindami savo kompetenciją ir užtikrindami rekomendacijų vykdymą. Paaiškėjo, jog tai priklauso ne vien tik nuo Seimo kontrolierių, bet ir nuo kitų veiksnių, tokių kaip teisinio reglamentavimo spragos. Joms ištaisyti pasiūlyti įstatymų ir kitų teisės aktų pakeitimo projektai. Seimo kontrolieriaus veiklos efektyvumui didesnę įtaką turėtų daryti tokie veiksniai, kaip didesnis veiklos viešumas, pačių Seimo kontrolierių iniciatyvumas, principingumas, siekis bendradarbiauti, šviesti visuomenę ir pareigūnus. Šių veiksnių išnaudojimas turėtų padaryti ženklią įtaką Seimo kontrolierių veikloje siekiant geresnio viešojo administravimo.

Apibendrinant tyrimų rezultatus, galima konstatuoti, kad Seimo kontrolierių institucijos veiklos efektyvumą atskleidžia ne Seimo kontrolieriams suteiktų teisių mastas, bet jų išnaudojimas, ne pateiktų rekomendacijų kiekis, bet jų įvykdymo procentas. Juk Seimo kontrolierių nuveikto darbo sėkmė vertinama ne tik pagal tai, ar jie tinkamai gynė piliečių teises nuo valdžios institucijų pažeidimų, bet ir pagal tai, ar sugebėjo pakeisti valdžios institucijų veiklos metodus santykiuose su piliečiais.

Darbo metu atlikti tyrimai leidžia daryti išvadas, kad Lietuvos ombudsmenų institucija, kaip sąlyginai jauna institucija, veikia pakankamai efektyviai, tačiau dar yra erdvės tobulinti, plėsti savo veiklą gero viešojo administravimo srityje.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

SUMMARY

The ombudsman institution is quite new in Lithuania and there is no detailed study done in this sphere therefore the author of this paper gives analysis of the scope of powers of Lithuanian ombudsman and how effectively are those powers used in reality. It was interesting to find out what the ombudsmen themselves think about their powers and how they are bent for the effective use of them. One of main goals of the paper is to make clear the attitude of the officials, to whom the ombudsman's recommendations are addressed, towards the ombudsman institution, how the recommendations are ranked and what influences the implementation of the recommendations.

To reach the set goal the connected legislature, various documents of the Ombudsman office, scientific papers, conference material, the results of the surveys and the professional experience of the author were analyzed in detail.

The results of the research confirmed the hypothesis raised, that the ombudsmen do not use all of the given powers by the legislature by exercising their rights and making sure that their recommendations are implemented. It came clear that it depends not only on the ombudsmen themselves, but on the other factors as well. One of the main such factor is the improper legislature therefore the author gives several suggestions how it could be changed. The efficiency of the ombudsmen activity could be more influenced by the publicity of their work, the initiative of the ombudsmen themselves, integrity, reach for cooperation and education of the society and the officers. The use of these means could significantly influence the efficiency of the ombudsmen work in protection against the maladministration.

The research results show that the efficiency of the ombudsmen work depends more on the exercise of the given powers rather than on the powers themselves and not on the quantity of the recommendations given but on their implementation. The ombudsmen work is evaluated not only for the proper protection of human rights but also how they managed to change the officers' attitude towards the citizens and their rights.

The results of the research done in this paper lead to the conclusion that the Lithuanian ombudsman institution can be evaluated as effective but still there is some space for the improvement of the measures, guarantying the good public administration.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com