LIETUVOS TEISĖS UNIVERSITETO
VALSTYBINIO VALDYMO FAKULTETO
KONSTITUCINĖS TEISĖS KATEDRA

INA SADAUNYKIENĖ
TEISĖS IR VALDYMO STUDIJŲ PROGRAMA

Seimo kontrolierių vieta Lietuvos Respublikos teisinėje sistemoje

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas –
dr. Saulė Vidrinskaitė

Katedros vedėjas –
doc. dr. Gediminas Mesonis

Vilnius, 2004

TURINYS

Įvadas....3

1. Seimo kontrolierių santykis su įstatymus leidžiančiąja valdžia – Lietuvos Respublikos Seimu 9

1.1. Seimo kontrolierių skyrimas ir atleidimas....9

1.2. Seimo kontrolierių atskaitomybė Seimui....11

1.3. Seimo kontrolierių nepriklausomumas nuo Seimo....12

1.4. Seimo kontrolierių vaidmuo atliekant valstybės institucijų veiklos kontrolę Seimo vardu 13

1.5. Seimo kontrolierių kaip teisės aktų spragų šalintojo vaidmuo įstatymų leidyboje....16

2. Seimo kontrolierių santykis su vykdomąja valdžia....18

2.1. Seimo kontrolierių veikla – kaip viešojo administravimo institucijų veiklos efektyvumo matas....18

2.2. Ministras Pirmininkas ir Vyriausybė in corpore Seimo kontrolierių kompetencijoje....19

2.3. Seimo kontrolierių veiklos nepriklausomumas nuo vykdomosios valdžios....20

3. Seimo kontrolierių vaidmuo savivaldoje....21

4. Seimo kontrolierių santykis su teismine valdžia....23

4.1. Seimo kontrolierių ir administracinių teismų kompetencija....23

4.2. Seimo kontrolierių teisė kreiptis į teismą....29

4.3. Seimo kontrolierių rekomendacijų apskundimo administraciniam teismui problema....32

4.4. Seimo kontrolieriai ir Vyriausioji administracinių ginčų komisija....35

5. Seimo kontrolierių veiklos efektyvumas....38

Išvados ir pasiūlymai....43

Šaltinių ir literatūros sąrašas....47

Santrauka....53

Priedas....54

ĮVADAS

Lietuvai atgavus Nepriklausomybę, pradėta kurti nacionalinė teisės sistema, laisva nuo politinio diktato ir orientuota į demokratinės visuomenės teisinio reguliavimo poreikius. Įstojus į Europos Sąjungą labai svarbus tampa demokratinių valstybių pripažįstamų teisinių prioritetų įgyvendinimas mūsų šalyje. Šių dienų demokratinė visuomenė ypatingą reikšmę teikia žmogaus teisių ir laisvių prioritetui, atviros pilietinės visuomenės, teisinės valstybės idėjoms. Demokratija, žmogaus, kaip individo, teisių gerbimas, geras valdymas − tai geistini XXI amžiaus modernios Lietuvos visuomenės ir valstybės gyvavimo elementai.

Demokratinėje visuomenėje piliečiai ne tik turi teisę, bet ir yra skatinami patys įgyvendinti savo teises suteikiant jų įgyvendinimui subjektinių teisių ir pareigų vienovės pavidalą. Tokį pavidalą įgyjantis teisės įgyvendinimas yra abipusės pagarbos ir apsikeitimo paslaugomis tarp visuomenės narių procesas. Lietuvos Respublikos, kaip šiuolaikinės demokratinės valstybės, teisinė sistema orientuojasi į pilietinę teisės sampratą ir teisinę valstybę. Pilietinė teisės samprata – kad teisių ir pareigų vienovė yra prigimtinė, o ne nustatyta valstybės; ji kyla ne iš valstybės valios, o iš pačių piliečių abipusių pastangų užtikrinti savo teisių saugumą ir plėtrą remiantis lygiavertiškumu ir lygiaverčiais mainais.

Tačiau tais atvejais, kai pačių piliečių pastangų įgyvendinti ir apginti savo teises nepakanka, jie turi teisę kreiptis pagalbos į valstybės institucijas, turinčias valdinius įgalinimus, kad valstybė padėtų jiems pasinaudoti savo teise arba pašalintų kitų asmenų, institucijų neteisėtai daromas kliūtis, trukdančias ja naudotis.

Valstybė šiandien turi įsiprasminti kaip politinė teisės įgyvendinimo organizacija, t.y. visa jos veikla turi būti orientuota į žmogaus teisių apsaugos ir įgyvendinimo poreikius.

Konstitucija įtvirtina pagrindines žmogaus ir piliečio teises bei pareigas, nustato jų garantijas, valdžios struktūrą, valstybės institucijų sudarymo ir veiklos principus, nuosavybės formas, politinę sistemą, rinkimų sistemą, teritorinį administracinį susiskirtsymą ir kita. Siekiant suderinti įvairių visuomenės sluoksnių interesus, apginti asmens teises ir laisves, laiduoti konstitucinę tvarką visuomenėje, Konstitucijos apibrėžtas įgaliojimų ribas turi atitikti visas teisinis reguliavimas ir teisės normų įgyvendinimo praktika. Pagal Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo doktriną „Konstitucijoje įtvirtintas teisinės valstybės principas, be kitų reikalavimų suponuoja ir tai, kad turi būti užtikrintos žmogaus teisės ir laisvės, kad visos valstybės valdžią įgyvendinančios bei kitos valstybės institucijos turi veikti remdamosios teise ir paklusdamos teisei, kad Konstitucija turi aukščiausią juridinę galią ir kad įstatymai, Vyriausybės nutarimai bei kiti teisės aktai turi atitikti Konstituciją”[1].

[1] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000m. vasario 23d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. sausio 14 d. nutarimo Nr.36 „Dėl 1998 metų pavyzdžio banderolių tabako gaminiams ir

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 18 straipsnyje įtvirtinta nuostata apie prigimtinį žmogaus teisių ir laisvių pobūdį – „ ... žmogus nuo gimimo turi nuo jo asmens neatskiriamas pamatines ir nekintamas teises bei laisves. Žmogaus prigimtis yra pirminis prigimtinių žmogaus teisių ir laisvių šaltinis”[2]. Pastaroji nuostata yra konstitucinis pagrindas žmogaus teises ir laisves traktuoti kaip pirminį ir svarbiausią pradą, teisinių vertybių sistemoje užimantį aukščiausią vietą. Pagrindinių teisių pripažinimas, jų apsauga – svarbiausias konstitucinės demokratinės valstybės uždavinys. Tai įpareigojimas valstybei jas ginti ir saugoti.

Lietuvos Respublikos Konstitucijoje suformuluotos plačios galimybės žmogaus teisių garantijų sistemai funkcionuoti. Žmogaus teisių ir laisvių garantijos – tai visa sistema teisės normų, principų ir priemonių, kurių pagalba užtikrinamos žmogaus teisės ir laisvės valstybėje. Teisines žmogaus teisių garantijas galima suskirtstyti į materialines, procesines ir institucines. Materialinėms garantijoms priskirtina Konstitucija, įstatymai ir kiti teisės aktai, kuriuose įtvirtintos žmogaus teisės ir jų apsauga. Procesinėms garantijoms visų pirma reikėtų priskirti Konstitucijoje įtvirtintą asmens, kurio teisės yra pažeidžiamos, teisę kreiptis į teismą. Institucinės garantijos – tai institucijos, kurioms yra priskirta žmogaus teisių gynyba.

Lietuvoje veikianti specializuota konstitucinės kontrolės institucija – Konstitucinis Teismas – užtikrina Konstitucijos viršenybę Lietuvos Respublikos teisinėje sistemoje, nes būtent teisės normų kuriamoje veikloje dažniausiai pažeidžiamos konstitucinės normos ir nuostatos. Tačiau vien suformuluotų teisės normų nepakanka – ypatingai svarbu užtikrinti, kad tomis teisės normomis būtų preciziškai vadovaujamasi visuose visuomenės teisiniuose santykiuose.

Įgyvendinant teisės normas pagrindinį vaidmenį Lietuvos Respublikos teisinėje sistemoje vaidina teisėsaugos institucijos kaip teisės imperatyvų įgyvendinimo garantas. Ministerijų, kitų valdymo institucijų, tarp jų apskričių administracijų, teisės aktų teisėtumo, savivaldybių aktų atitikimo Konstitucijai ir įstatymams klausimus sprendžia atitinkamai bendrosios ir administracinės jurisdikcijos teismai. Teismas – vienintelė teisingumą vykdanti institucija Lietuvos Respublikoje – priima sprendimus valstybės vardu. Savo galia šie sprendimai prilygsta įstatymams: jie yra privalomi visoms valstybės institucijoms, įstaigoms, organizacijoms, pareigūnams ir piliečiams, jų vykdymas garantuojamas valstybės prievarta. Prokuratūros, policijos, įvairių inspekcijų paskirtis – padėti teismams vykdyti teisingumą, užtikrinant teisės viešpatavimą, konstitucinės santvarkos stabilumą, žmogaus ir piliečių teisių ir teisėtų interesų apsaugą.

---

alkoholiniams gėrimams ženklinti įvedimo” atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos įmonių įstatymo 8 straipsnio 1 daliai ir 12 straipsnio 1 daliai” // Žin., 2000. Nr. 17-419.

[2] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. lapkričio 20 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos butų privatizavimo įstatymo 5 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai” // Žin., 1996. Nr. 114-2643.

Valstybės valdžios – įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė – kartu yra savarankiškos ir nepriklausomos realizuodamos savo įgaliojimus. Nė viena iš valstybės valdžių negali vykdyti kitos funkcijų, Konstitucijoje tiesiogiai nustačius konkrečios valstybinės valdžios institucijos įgaliojimus, viena valstybės valdžios institucija negali iš kitos perimti tokių įgaliojimų, jų perduoti ar atsisakyti bei, kad tokie įgaliojimai negali būti apriboti ar pakeisti įstatymu, bet jos taip pat negali funkcionuoti viena nuo kitos izoliuotos. Todėl jos nuolat sąveikauja, sudarydamos vieningą valstybės aparatą.

Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs[3], kad kiekvienai valdžios institucijai nustatyta jos paskirtį atitinkanti kompetencija, kurią lemia tos valstybės valdžios vieta tarp kitų valdžios institucijų, jos įgaliojimų santykis su kitų institucijų įgaliojimais. Taigi, kiekviena jų turi apibrėžtą veiklos sritį, vykdo tam tikras konstitucines funkcijas.

„Valdžios įstaigos tarnauja žmonėms" – skelbia Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5straipsnio 3 dalis. Šio principo konstitucinis įtvirtinimas nustato žmogaus ir valstybės santykių prioritetus, įpareigodamas valstybės įstaigas užtikrinti žmogaus teisių įgyvendinimą, ginti šias teises ir neleisti jų pažeisti. Žmogaus teisės lemia asmens ir valstybės santykių pobūdį, valstybės įstaigų ir pareigūnų veikla vertinama pagal tai, ar ji padeda įkūnyti Konstitucijoje įtvirtintas vertybes. Pagrindinių teisių institutas neleidžia pernelyg didelio valstybės dominavimo asmens atžvilgiu ir reikalauja, kad valstybės įstaigos, pareigūnai saugotų ir gintų pagrindines teises, jų nepažeistų ir neleistų kitiems daryti tokių pažeidimų.

Tačiau tenka pripažinti, kad žmogaus teisės ir laisvės pakankamai dažnai nepagrįstai ir neteisėtai yra ribojamos pačių piliečių deleguotos valdžios institucijų veiksmais, todėl vis didesnę svarbą įgyja institucijos, kontroliuojančios administracijos veiksmus, užtikrinančios pažeistų piliečių teisių gynimą, asmens ir administracijos ginčų sprendimą. Nors tarp tokių institucijų svarbiausia vieta tenka teismams, ne mažiau svarbios ir įvairios kontrolierių institucijos, kurios remiasi ne valstybės prievarta, bet autoritetu.

Seimo kontrolierių institutas – vienas pagrindinių neteisminių žmogaus teisių ir laisvių apsaugos bei vykdomosios valdžios institucijų veiklos kontrolės instrumentų Lietuvoje. Jo svarbumą Lietuvos teisinėje sistemoje nusako Seimo kontrolierų konstitucinis įtvirtinimas – Konstitucijos 73 str. nurodoma, kad piliečių skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų (išskyrus teisėjus) piktnaudžiavimo ir biurokratizmo tiria Seimo kontrolieriai.

[3] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. gruodžio 6 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. kovo 31 d. nutarimo Nr. 465 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1993 m. kovo 3 d. nutarimo Nr. 124 „Dėl Lietuvos Respublikos teismų, Valstybinio arbitražo, Prokuratūros bei Valstybės kontrolės departamento darbuotojų darbo apmokėjimo" dalinio pakeitimo" atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos Teismų įstatymo 46 straipsnio pirmajai daliai, Lietuvos Respublikos Prokuratūros įstatymo 4 straipsnio pirmajai daliai, Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės įstatymui, taip pat Lietuvos Respublikos įstatymui „Dėl Lietuvos Respublikos teismų teisėjų, prokuratūros darbuotojų, valstybinių arbitrų bei Valstybės kontrolės departamento darbuotojų tarnybinių atlyginimų" // Žin., 1995. Nr. 101-2264.

Seimo kontrolieriai, priklausydami valstybiniam sektoriui, yra tarpininkais tarp valstybės ir piliečių, ginančiais šiame amžinajame konflikte silpnesnįjį – pilietį. Tai šalia teismo egzistuojanti institucija, kuri jo nepakeičia ir su juo nekonkuruoja, tačiau gali padėti žmogui iki teismo.

Seimo kontrolierių pareiga – dalyvauti kuriant tokią teisinę sistemą ir teisinę kultūrą, kurioje svarbiausia būtų siekimas visais atvejais rasti kompromisą priiminėjant žmonėms reikšmingus sprendimus, siūlant pareigūnams peržiūrėti sprendimus dėl aiškių žmogaus interesų ar teisių pažeidimų, žmogaus orumo nepaisymo, o tam tikrais atvejais – atitaisyti piliečiams neteisėtais ar aplaidžiais valdžios pareigūnų veiksmais padarytą žalą. Tokiu būdu − padėti realizuoti piliečiams Konstitucijoje numatytas teises ir laisves.

Ginant piliečius nuo valdininkų savivalės, piktnaudžiavimo ir biurokratizmo, kartu stiprinamas pasitikėjimas valdžios institucijomis, šalinamos priežastys, kurios menkina jų autoritetą ir sudaro sąlygas atsirasti naujiems precedentams ieškoti tiesos ar savo teisių. Seimo kontrolieriai nėra baudžiamasis ar represinis organas. Jų veiklos esmė ne tik ginti pažeistas žmogaus teises, iškelti į viešumą negeroves ir valdymo administravimo klaidas, bet ir suartinti valstybės ir piliečio pozicijas. Tai yra institucija, orientuota į ateitį ta prasme, kad ji gali veikti sėkmingai ir efektyviai tik teisinėje valstybėje, kur yra gerbiami įstatymai ir žmogaus teisės: „...bendražmogiškosios vertybės, tarp kurių ypač svarbią vietą užima žmogaus teisės, yra pamatas, ant kurio turi būti kuriamas saugus ateities pasaulis. Jūsų tiesioginis darbas, profesinė kompetencija bei geranoriškumas gali ir turi stiprinti mūsų bendro gyvenimo teisėtumo ir teisingumo pamatus” [4].

Seimo kontrolieriai – tarptautinės ombudsmenų institucijų sistemos grandis. Šios sistemos – parlamentinių demokratijų sudedamosios dalies – atsiradimas buvo ir yra susijęs su poreikiu ginti žmogaus teises nuo neteisėtos ar net nusikalstamos valstybinės valdžios ir valdymo, savivaldybių administracijų, jų vykdomųjų institucijų darbuotojų veikos, kai ji pasireiškia įvairaus pobūdžio piktnaudžiavimais bei biurokratizmu. Šiuo metu ombudsmeno institucija yra paplitusi Europos valstybėse, jų vaidmuo ypač stiprus Skandinavijoje.

Pažymėtina, kad neteisminis pažeistų teisių gynimas aktyviai realizuojamas ir Europos Sąjungoje, kur ombudsmeno institutas veikia nuo 1995 m. Į Europos ombudsmeną gali būti kreipiamasi dėl Europos Sąjungos institucijų pareigūnų veiksmų: diskriminavimo bet kokiu pagrindu, piktnaudžiavimo įgaliojimais, atsisakymo suteikti informaciją, nepagrįsto sprendimo priėmimo vilkinimo ir pan. Europos Sąjungos ombudsmenas prof. Nikiforos Diamondouros yra pateikęs Europos Konstitucijos projekto pakeitimus ir papildymus, susijusius su Europos

[4] Ištrauka iš Lietuvos Respublikos Prezidento Valdo Adamkaus sveikinimo kalbos, pasakytos 2002 m. balandžio 5-6 d. Vilniuje vykusios Europos ombudsmenų konferencijos atidarymo metu.

Sąjungos piliečių ir gyventojų teise į neteisminį jų teisių gynimą, Europos Sąjungos ombudsmeno rinkimu, jo bendradarbiavimu su panašiomis institucijomis valstybėse narėse.

Magistro darbo tikslas – išanalizuoti Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių veiklos specifiką, jos reikšmę, garantuojant valstybės piliečiams jų konstitucinių teisių apsaugą bei tobulinant valstybės valdymą, įvardyti veiklos efektyvumo problemas ir pasiūlyti jų sprendimo būdus.

Tyrimo uždaviniai:

- išsiaiškinti Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių veiklos išskirtinius bruožus;
- išnagrinėti ombudsmenų ir Lietuvos Respublikos Seimo santykių specifiką, teisinio reglamentavimo principus;
- atskleisti Seimo kontrolierių vaidmenį tobulinant viešąjį administravimą valstybėje;
- išanalizuoti pagrindinius ombudsmenų ir administracinių teismų galių panašumus ir skirtumus;
- nustatyti Seimo kontrolierių veiklos efektyvumo problemas ir parengti siūlymus tai veiklai tobulinti.

Magistro baigiamojo darbo **tyrimo objektas** yra Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių veikla, jos sąveika su kitomis valstybinės valdžios institucijomis.

Tyrimo dalykas – Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių instituto, nepriklausančio nei vienai iš trijų valstybės valdžių, veiklos teisinis reglamentavimas, santykis su įstatymų leidžiamąja valdžia – Lietuvos Respublikos Seimu, su įstatymų vykdomąja valdžia – Lietuvos Respublikos Vyriausybe, panašumai ir skirtumai su kitomis teisminėmis ir neteisminėmis pažeistų piliečių teisių gynimo institucijomis Lietuvos teisinėje sistemoje.

Tyrimo šaltiniai. Darbe panaudoti Lietuvos Respublikos oficialūs šaltiniai – įstatymai ir kiti teisės aktai, reglamentuojantys Lietuvos Respublikos Seimo, Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių, Lietuvos Respublikos Vyriausybės, Administracinių teismų, Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos ir kitų valstybinės valdžios institucijų veiklą.

Siekiant visapusiškai atskleisti pasirinktą temą, ypač kruopščiai išnagrinėtos Seimo kontrolierių veiklos ataskaitos, informaciniai biuleteniai, Europos ombudsmenų konferencijos, vykusios 2002 m. balandžio 5-6 d. Vilniuje, medžiaga, remtasi Europos ombudsmeno bei Europos Sąjungos valstybių narių ombudsmenų institucijų veiklos patirtimi.

Darbe formuluojamų teiginių pagrindimui autorės iniciatyva atlikta visuomenės nuomonės ir rinkos tyrimų centro „Vilmorus" viešosios nuomonės apklausa, naudotasi Lietuvos teisės universiteto mokslinių darbų medžiaga.

Tyrimo metodai. Atliekant tyrimą daugiausia taikyti šie metodai: aprašomasis, istorinis, sisteminės analizės, sociologinis, statistinės analizės.

Istorinis metodas padeda atskleisti Seimo kontrolierių veiklos teisinio reglamentavimo raidą, nustatyti ją įtakojusius veiksnius bei išryškinti tendencijas ir problemas. Darbe analizuojamas laikotarpis nuo 1995 m. iki 2004 m.

Sisteminės analizės metodu nustatomas teisės aktų, reglamentuojančių Seimo kontrolierių ir kitų valstybinės valdžios institucijų veiklą, loginis ryšys, jų reguliavimo sferos apimtis bei tarpusavio sąveika.

Sociologiniu metodu siekta patikrinti teisinio reguliavimo socialinį veiksmingumą ir išryškinti problemas, kylančias įgyvendinant teisės aktus.

Statistinės analizės metodas įgalino, pasinaudojant kiekybiniais rodikliais, vertinti situacijas, išryškinti pokyčius, jų tendencijas bei pagrįsti daromas išvadas.

Tyrimo hipotezė − Lietuvos Respublikos Seimo kontrolieriai įsitvirtino mūsų valstybės teisinėje sistemoje išskirtinėje vietoje – tarp parlamento ir visų kitų valstybinio valdymo grandžių kaip institutas, specifiniu būdu ginantis žmogaus teises ir gerinantis valstybės valdymą. Tačiau tam, kad Seimo kontrolieriai veiktų žymiai efektyviau, būtina įstatymais ir kitomis priemonėmis, stiprinti šio instituto autoritetą, nes tai savo ruožtu didintų visuomenės pasitikėjimą ją atstovaujančia valdžia ir pačia valstybe.

1. SEIMO KONTROLIERIŲ SANTYKIS SU ĮSTATYMUS LEIDŽIANČIĄJA VALDŽIA – LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMU

1.1. Seimo kontrolierių skyrimas ir atleidimas

Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių institucija, kaip ir daugumos kitų Europos Sąjungos valstybių analogiškos ombudsmenų institucijos, yra konstitucinė. Ji tiesiogiai numatyta Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, kurios 73 straipsnis skelbia, kad „Piliečių skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų (išskyrus teisėjus) piktnaudžiavimo ir biurokratizmo tiria Seimo kontrolieriai"[5]. Šis straipsnis yra Konstitucijos skirsnyje, kuris nustato Seimo galias. Tai rodo tiesioginį Seimo kontrolierių ir parlamento ryšį.

Seimo kontrolierių paskyrimo ir atleidimo tvarką reglamentuoja Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas [6]. Pagal šį įstatymą Seimo kontrolierius skiria Seimas 4 metams iš kandidatų, kuriuos pateikia Seimo Pirmininkas. Seimas, nurodydamas kiekvieno kontrolieriaus veiklos sritį, skiria 5 Seimo kontrolierius: 2 valstybės įstaigų pareigūnų, 1 karinių ir joms prilygintų institucijų pareigūnų ir 2 vietos savivaldybių įstaigų pareigūnų veiklai tirti. Įstatymas taip pat nustato reikalavimus asmeniui, skiriamam Seimo kontrolieriumi. Tai:

- Lietuvos Respublikos pilietybė,
- nepriekaištinga reputacija,
- aukštasis teisinis išsimokslinimas,
- ne mažesnis kaip 5 metų teisinio darbo arba darbo valstybės valdžios bei valdymo institucijose stažas.

Mokslininkai išreiškia abejonių, ar tokių reikalavimų kandidatui į Seimo kontrolierius pakanka – yra siūlyta padidinti teisinio darbo stažo reikalavimą[7]. Aukšta ombudsmeno kvalifikacija ir ypatinga atrankos procedūra akcentuojama ir kitose Europos Sąjungos valstybėse. Pavyzdžiui, Švedijoje, kuri turi seniausią pasaulyje ombudsmeno instituciją, ombudsmenais dažniausiai tampa teisėjai, kurie atitinka Aukščiausiojo Teismo ar Aukščiausiojo administracinio teismo teisėjų reikalavimus[8].

Pažymėtina, kad Seimo kontrolieriaus asmenybė yra nepaprastai svarbi dėl jo veiklos specifiškumo – jis tarpininkauja tarp žmogaus ir valdininko, ieškodamas abiems pusėms priimtino sprendimo, bet nenaudodamas tam jokių valstybinės prievartos priemonių. Seimo kontrolierius veikia **tik autoritetu**, todėl pačios asmenybės pripažinimas visuomenėje, pagarba

[5] Lietuvos Respublikos Konstitucija, Žin. (1992 Nr.33-1014)
[6] Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas, Žin. (1998 Nr.110-3024)
[7] Vidrinskaitė S.Seimo kontrolieriai Lietuvos Respublikos žmogaus teisių gynimo sistemoje: daktaro dis., soc. mokslai: teisė (6F)/LTU – V., 2003, P. 139.
[8] Ten pat, P. 39.

mokslininkų ir teisininkų tarpe, profesinė sėkmė ir patirtis turi didžiulės reikšmės Seimo kontrolieriaus darbo rezultatams. Todėl Seimui, ir ypač Seimo Pirmininkui, teikiančiam kandidatūras, tenka ypatinga atsakomybė, paskiriant į šias pareigas tinkamą asmenį.

Kadangi įstatymas nereglamentuoja nei papildomų atrankos kriterijų, nei konsultavimosi su profesinėmis ar visuomeninėmis organizacijomis procedūrų, nieko nekalba apie Seimo kontrolierių dalyvavimą politinių partijų veikloje, yra galimybė į Seimo kontrolieriaus pareigas paskirti ne kvalifikuotą ir autoritetingą, bet vien tik Seimo valdančiosios daugumos palaikymą turintį asmenį. Tai galėtų sukelti abejonę dėl Seimo kontrolieriaus priimtų sprendimų nešališkumo. Nešališkumas – vienas iš Seimo kontrolierių įstatyme įtvirtintų Seimo kontrolierių veiklos principų. Jis reiškia, kad ombudsmenas atlikdamas tyrimą neatstovauja nei vienos iš ginčo šalių, nepasiduoda politinių partijų ar kitokių organizacijų įtakai, ir daro išvadas, nebijodamas dėl padarinių savo atžvilgiu[9].

Todėl siūlyčiau Seimo kontrolierių įstatyme detaliau reglamentuoti kandidatų į Seimo kontrolierius atrankos ir skyrimo procedūrą bei nustatyti reikalavimą, kad Seimo kontrolieriai eidami pareigas suspenduotų narystę politinėse partijose. Seimo kontrolierių instituto autoritetui, o kartu ir pasitikėjimui Seimo kontrolieriais sustiprinti galėtų būti įvesta ir šių pareigūnų priesaika Lietuvos Respublikai.

Seimo kontrolierius atleidžiamas iš pareigų tokiais įstatyme numatytais pagrindais: paties prašymu; pasibaigus įgaliojimų laikui; sukakus įstatymo nustatytam valstybinių socialinio draudimo pensijų senatvės amžiui; kai negali eiti pareigų dėl sveikatos būklės, t.y. per vienerius kalendorinius metus kontrolierius serga ilgiau kaip 4 mėnesius iš eilės arba jei suserga liga, kliudančia eiti savo pareigas, jeigu dėl to yra gauta sveikatos apsaugos ministro sudarytos gydytojų komisijos išvada; kai dėl jo įsiteisėja apkaltinamasis teismo nuosprendis; kai daugiau kaip pusė visų Seimo narių pareiškia nepasitikėjimą juo.

Teisė pareikšti nepasitikėjimą Seimo kontrolieriumi leidžia Seimui, kaip visą tautą atstovaujančiai institucijai, vykdyti tam tikrą Seimo kontrolierių veiklos kontrolę. Tačiau tai nereiškia, kad Seimas gali atleisti Seimo kontrolierius iš pareigų kitais nei įstatymo numatytais atvejais, pavyzdžiui, pasikeitus valdančiai daugumai Seime ar pan. Seimo kontrolierius skiriamas ketveriems metams ir anksčiau laiko gali būti atleistas tik visų Seimo narių balsų dauguma.

Vienas iš Seimo kontrolierių skiriamas įstaigos vadovu. Seimo kontrolierių teisės ir pareigos yra lygios. Kiekvienas iš jų veikia savarankiškai. Pabrėžtina, kad Seimo kontrolieriai yra Seimo, t.y. visos tautos atstovų, paskirti ir jam atskaitingi, tačiau konstatuodami ir identifikuodami pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo faktus, rengdami išvadas ir

[9] Ombudsmenai, parlamento komisarai, tarpininkai ir asmenys vykdantys panašias pareigas Europos Tarybos valstybėse narėse // Lyginamoji studija, 1997 , P.19

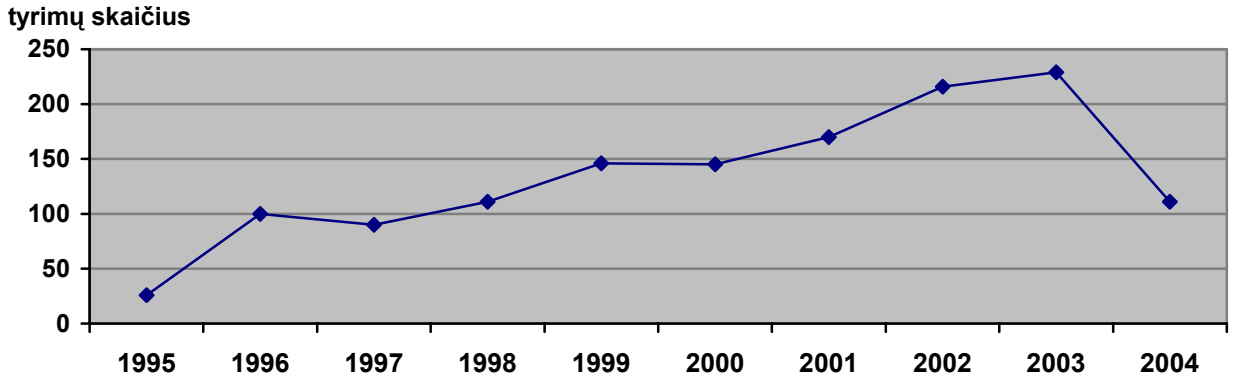
priimdami sprendimus Seimo kontrolieriai veikia įstatymu jiems nustatytoje veiklos srityje absoliučiai nepriklausomai nei nuo parlamento, nei nuo įstaigos vadovo, nei nuo vienas kito.

1.2. Seimo kontrolierių atskaitomybė Seimui

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 73 straipsniu įtvirtintas Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių atskaitingumo Lietuvos Respublikos Seimui principas, kurį detalizuoja Seimo kontrolierių įstatymas. Pagal jį Seimo kontrolieriai nagrinėja Seimo narių jiems perduotus piliečių skundus ir kasmet raštu pateikia Seimui praėjusių kalendorinių metų darbo ataskaitą, kuri skelbiama ir nagrinėjama Seime. Tuo pat metu pateikiamas ir svarstomas Seime Žmogaus teisių komiteto pranešimas apie Seimo kontrolierių įstaigos veiklą ir siūlymai šios įstaigos veiklai pagerinti.

Seimo kontrolieriai ir Seimas nuolat bendradarbiauja per Žmogaus teisių komitetą, kuris turi teisę svarstyti Seimo kontrolierių pateiktą medžiagą apie ministrų ar kitų Seimui atskaitingų pareigūnų padarytus įstatymų pažeidimus ir teikti savo išvadas Seimui; teikti pasiūlymus dėl Seimo kontrolierių įstaigos struktūros, etatų ir finansavimo; svarstyti Seimui adresuojamus skundus, atsiliepimus ir pasiūlymus dėl Seimo kontrolierių darbo; prireikus rengti nepasitikėjimo Seimo kontrolieriumi nutarimo projektą ir teikti jį svarstyti Seimui[10]. Žmogaus teisių komiteto ataskaitos [11] rodo, kad piliečių skundų dėl Seimo kontrolierių darbo yra gaunama ir jie svarstomi.

Diagramoje pateikti statistiniai duomenys apie tai, kiek Seimo kontrolieriai atliko tyrimų pagal tiesiogiai jiems Seimo narių perduotus piliečių skundus [12].



1 pav. Seimo narių perduotų piliečių skundų skaičius 1995-2004 metais[13]

[10] Lietuvos Respublikos Seimo Statuto 70 straipsnis, Žin. (1994, Nr. 15-249)
[11] Žmogaus teisių komiteto veiklos VII (rudens) sesijos ataskaita – http://www3.lrs.lt/pls/inter/w3_viewer.ViewDoc?p_int_tekst_id=31659&p_int_tv_id=270&p_org=0
[12] Statistiniai duomenys čia ir toliau darbe paimti iš Seimo kontrolierių įstaigos kompiuterinės duomenų bazės
[13] Šioje vietoje ir toliau darbe duomenys už 2004 metus apibendrinti už pirmąjį metų pusmetį

Akcentuotina, kad kiekvienais metais Seimo kontrolierių išnagrinėjamų tiesiogiai jiems Seimo narių perduotų piliečių skundų skaičius auga: jei pirmaisiais Seimo kontrolierių darbo metais šie skundai sudarė 7-8 proc. viso išnagrinėtų skundų skaičiaus, tai nuo 2002 metų jau ėmė viršyti 12 proc. Tai rodo, kad Seimo kontrolieriai padeda Seimo nariams realizuoti vieną pagrindinių jų, kaip tautos išrinktųjų, funkcijų – tiesiogiai užtikrinti valstybės dėmesį kiekvieno piliečio problemoms ir bendrai žmogaus teisių padėčiai šalyje.

Analizuodamas Seimo kontrolierių metines ataskaitas, parlamentas sužino ne tik valdininkų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo atvejus, Seimui atskaitingų pareigūnų padarytus įstatymų pažeidimus, bet ir apie bendras netinkamo valdymo tendencijas atskiruose šalies regionuose, valstybinės valdžios institucijose, visuomenei aktualiausiose gyvenimo srityse. „Iš Seimo kontrolierių ataskaitų Seimui išsidėsto visa silpniausių mūsų valstybės veiklos sričių panorama. Tai, savo ruožtu, orientuoja Seimą, kokiose valstybės valdymo srityse ir ką reikėtų tobulinti, kokia linkme kreipti šalies teisėkūrą” [14]. Todėl parlamentas turi būti suinteresuotas, kad Seimo kontrolieriai turėtų kuo geresnes, palankesnes teisines, socialines (materialines) sąlygas savo funkcijoms atlikti.

1.3. Seimo kontrolierių nepriklausomumas nuo Seimo

Nors Lietuvos Respublikos Konstitucija ir Seimo statutas suteikia Seimui kontrolės teises jo įsteigtai Seimo kontrolierių institucijai, tačiau Seimo kontrolierių ir Seimo santykiai nėra grįsti tiesioginio pavaldumo principu. Seimo kontrolieriai, vykdydami savo funkcijas, vadovaujasi Lietuvos Respublikos Konstitucija, įstatymais bei tarptautinėmis sutartimis ir susitarimais ir yra nepriklausomi [15]. Parlamentas neturi teisinių galių įtakoti ombudsmenų sprendimų, nagrinėjant skundus. Taip pat Seimas nėra atsakingas ir už Seimo kontrolierių veiksmus ar klaidas. Tai tradicinis parlamento ir ombudsmenų veiklos santykis. Tokį išaiškinimą yra pateikęs ir Europos Pirmosios instancijos teismas dėl Europos ombudsmeno [16].

Siekiant išlaikyti visuomenės pasitikėjimą Seimo kontrolierių sprendimų neutralumu ir nešališkumu, Seimo kontrolieriams savo veikloje ypač svarbu išlaikyti nepriklausomumą nuo kitų institucijų, tame tarpe ir Seimo. Tai akcentuoja ir visos Europos ombudsmenai. „Ombudsmenas turi būti nepriklausomas nuo lobistų, siekiančių paveikti ombudsmeną ginant tam tikrus interesus, politinės valdžios, partijų ir administracijos. Nepriklausomumas privalo būti įtvirtintas ne tik ombudsmeno statuse, bet ir jo veiksmuose. Išties, ombudsmeno skyrimas parlamento daugumos sprendimu, kaip ir pašalinimas iš posto ar neišrinkimas naujai kadencijai,

[14] Citata iš LR Seimo Pirmininko A.Paulausko kalbos, pasakytos Europos ombudsmenų konferencijos, vykusios 2002 m. balandžio 5–6 d. Vilniuje, atidarymo metu
[15] Lietuvos RespublikosSeimo kontrolierių įstatymo 27 straipsnis, Žin. (1998 Nr.110-3024)

be jokios abejonės sustiprina nepriklausomumą. (…) Tikrąją nepriklausomybės garantiją lemia ombudsmeno charakteris, valia ir drąsa, jis privalo atsilaikyti spaudimui, pažadams ir pagundoms, sugebėti įsitraukti į konstruktyvią kritiką” [17].

Seimas, sekdamas bendras Seimo kontrolierių veiklos tendencijas, turėtų būti pasirengęs reikiamais atvejais suteikti Seimo kontrolieriams paramą, įgyvendinant Seimui svarbias – individų gynimo nuo vykdomosios vadžios piktnaudžiavimo – funkcijas.

1.4. Seimo kontrolierių vaidmuo atliekant valstybės institucijų veiklos kontrolę Seimo vardu

Viena iš Seimo funkcijų – prižiūrėti Vyriausybę bei kitas valdymo institucijas, kad jos tinkamai laikytųsi įstatymų. Per Seimo kontrolierius yra realiausia galimybė Seimui gauti tiesioginę informaciją apie valstybės tarnautojų netinkamą veiklą. Netinkamas administravimas apima ir tuo pačiu tarsi „paslepia” daugybę reiškinių, atsirandančių administravimo sferoje, tokių kaip korupcija, šališkumas, šiurkštumas, piliečių klaidinimas, tinkamai neinformuojant jų apie jų teises arba nepaaiškinant priimto sprendimo motyvų, savivaliavimas, naudojimasis administravimo subjektams suteiktomis galiomis blogam tikslui ir t.t.[18]

Seimo kontrolierių įstatyme visi šie negatyvūs reiškiniai „telpa” piktnaudžiavimo ir biurokratizmo sąvokose. **Piktnaudžiavimas –** tokie pareigūno veiksmai ar neveikimas, kai tarnybinė padėtis naudojama ne tarnybos interesais arba ne pagal įstatymus bei kitus teisės aktus, arba savanaudiškais tikslais (neteisėtai pasisavinamas ar kitiems perleidžiamas svetimas turtas, lėšos ir t.t.) ar dėl kitokių asmeninių paskatų (keršto, pavydo, karjerizmo, neteisėtų paslaugų teikimo ir t.t.), taip pat tokie pareigūno veiksmai, kai viršijami suteikti įgaliojimai ar savavaliaujama. **Biurokratizmas –** tokia pareigūno veika, kai vietoj reikalų sprendimo iš esmės sistemingai laikomasi nereikalingų ar išgalvotų formalumų, nepagrįstai atsisakoma spręsti žinyboms pavaldžius dalykus, vilkinama priimti sprendimus ar atlikti savo pareigas bei kitaip blogai ar netinkamai valdoma (atsisakoma informuoti asmenį apie jo teises, sąmoningai pateikiamas klaidinantis ar netinkamas patarimas ir t.t.). Biurokratizmu taip pat laikomas toks pareigūnų darbas, kai nevykdomi arba blogai vykdomi įstatymai ar kiti teisės aktai.

Tokiu būdu Seimo kontrolieriai, Konstitucijos ir įstatymų jiems suteiktoje apimtyje nagrinėdami piliečių skundus dėl pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo, atlieka valstybės institucijų veiklos kontrolę Seimo vardu. Ši kontrolė pasižymi tuo, kad yra ne periodinė, o pastovi, nuolatinė. Be to, ji yra labai plataus spektro – tirdami piliečių skundus Seimo

---

[16] European Court reports 2001 PageII-00765, Case T-209/00 – http://europa.eu.int
[17] Europos ombudsmenų konferencijos, vykusios 2002 m. balandžio 5–6 d. Vilniuje, išvados – http://www3.lrs.lt/owa-bin/owarepl/inter/owa/U0114856.doc

kontrolieriai išnagrinėja visą kelią nuo įstatymo leidėjo priimtų įstatyminių nuostatų įvairiose visuomenės gyvenimo srityse, Vyriausybės programų sudarymo toms nuostatoms praktiškai įgyvendinti, įstaigų ir pareigūnų metodinio vadovavimo parengtoms programoms iki konkretaus nuostatų vykdymo, bendravimo su žmonėmis valstybinėse institucijose, valstybės pareigūnų tarnybinės etikos.

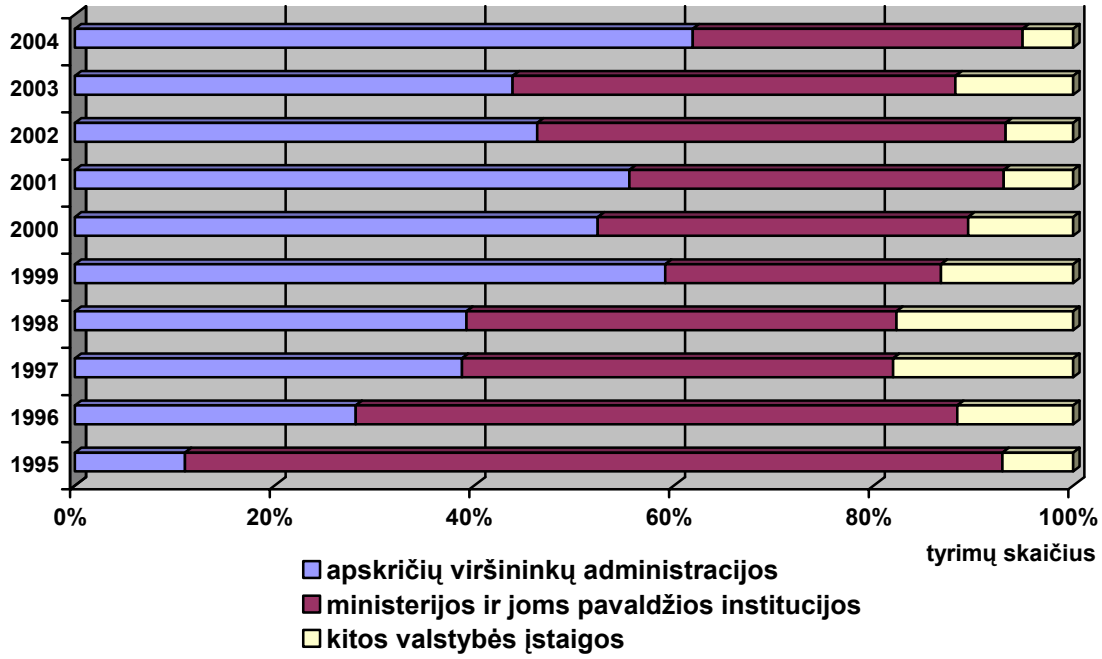
Seimo kontrolierius, atlikdamas savo pareigas, turi teisę:

- reikalauti nedelsiant pateikti informaciją, medžiagą ir dokumentus, būtinus savo funkcijoms atlikti, taip pat susipažinti su neskelbtinais bei valstybės paslaptį sudarančiais dokumentais. Prireikus įgyvendinti šią teisę pasitelkiami policijos pareigūnai ir surašomas atitinkamas aktas apie dokumentų paėmimą;
- įeiti į kontroliuojamų įmonių, įstaigų, organizacijų patalpas ir nekliudomai matytis bei kalbėtis su jose esančiais asmenimis. Į karinių bei joms prilygintų institucijų teritoriją ir patalpas įeinama, lydint šių institucijų pareigūnams;
- reikalauti, kad pareigūnai, kurių veikla tiriama, pasiaiškintų raštu ar žodžiu;
- apklausti pareigūnus ir kitus asmenis;
- pasitelkti Vyriausybės įstaigų, taip pat ministerijų, apskričių bei savivaldybių pareigūnus ir ekspertus.

Valstybės įstaigos bei jų tarnautojai privalo Seimo kontrolierių reikalavimu nedelsdami pateikti jiems informaciją, dokumentus ir medžiagą.

Taip pat svarbu tai, kad Seimo kontrolieriai signalus dėl prieštaringų ar neįgyvendinamų nuostatų teisės aktuose, netinkamo pareigūnų elgesio gauna tiesiai iš piliečių, tokiu būdu parlamentui užtikrinamas „grįžtamasis ryšys" su visuomene. Seimo kontrolieriai ataskaitose ir informaciniuose biuleteniuose nuolat pateikia apibendrintą statistinę informaciją apie valstybės institucijas, dėl kurių veiklos pareiškėjai dažniausiai kreipiasi į įstaigą ir dėl kurių pareigūnų veiksmų gaunama daugiausiai pagrįstų skundų. Iš pateiktos diagramos matyti, kad daugiausiai pagrįstų skundų sulaukiama dėl apskričių viršininkų administracijų ir ministerijų bei joms pavaldžių institucijų pareigūnų veiksmų.

[18] Stanley de Smith and Brazier Rodney, Constitutional and Administrative Law, 1989, p.649



2 pav. Pagrįstais pripažintų skundų pasiskirstymas pagal skundžiamas institucijas 1995-2004 metais

Institucijos, dėl kurių pareigūnų veiksmų skundžiamasi, yra neatsiejamai susiję su problemomis, kurias spęsti joms yra pavedusi valstybė ir kurios yra aktualiausios piliečiams: apskričių viršininkų administracijų pareigūnai – su nuosavybės teisės į žemę, mišką, vandens telkinius atkūrimu, tarp ministerijų nuolat „pirmaujantys" Kalėjimų departamento prie Teisingumo ministerijos (iki 2000-09-01 buvusio Vidaus reikalų ministerijos pavaldume) bei Policijos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos pareigūnai – su asmenų, kuriems vienaip ar kitaip teisėsaugos institucijų suvaržyta laisvė, problemomis. Todėl didelis skundų skaičius dėl šių pareigūnų veiklos nestebina ir yra suprantamas. Tačiau tai, kad didelė dalis skundų dėl šių institucijų pareigūnų veiksmų pripažįstami pagrįstais ir ši tendencija nesikeičia jau 10 metų, rodo akivaizdžius šių institucijų pareigūnų darbo trūkumus.

Tokiu būdu, remdamasis Seimo kontrolierių išvadomis, parlamentas gali nuolat sekti valdymo tendencijas, žinoti opiausias problemas visuomenėje ir gerinti viešąjį administravimą. Taigi, Seimo kontrolieriai turėtų būti parlamento „dešinioji ranka" vykdant parlamentinę vykdomosios valdžios kontrolę bei užtikrinant valstybės dėmesį kiekvienam piliečiui, jo problemoms, žmogaus teisių padėčiai šalyje. Tačiau atsižvelgiant į pastarųjų metų politinius įvykius akivaizdu, kad **Seimas per mažai išnaudoja Seimo kontrolierių institutą parlamentinei kontrolei vykdyti.** Pavyzdžiui, vadinamojo „prezidentinio" skandalo metu išryškėjus Lietuvos Respublikos Prezidentūros, Valstybinės sienos apsaugos tarnybos vadovo ar kitų aukštus postus užėmusių valstybės pareigūnų piktnaudžiavimo tarnybine padėtimi požymiams, vėliau kilus abejonių dėl Specialiųjų tyrimų tarnybos ir Generalinės prokuratūros

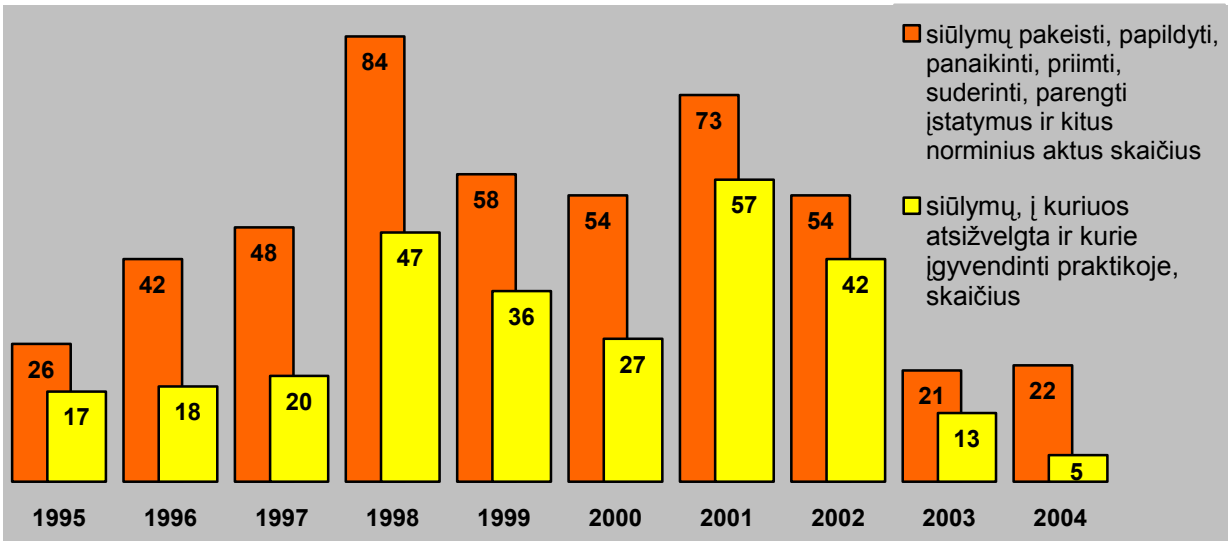
vadovų veiksmų Seimas į Seimo kontrolierius nesikreipė, o pareigūnų veiksmus aiškinosi specialiosios laikinosios parlamentarų komisijos. Patys Seimo kontrolieriai taip pat savo iniciatyvos nerodė, nors minėtų pareigūnų piktnaudžiavimo ar biutokratizmo atvejų tyrimas – Seimo kontrolierių kompetencija. Žiniasklaidoje kilus diskusijoms apie teisėsaugos kontrolę bei ribas tarp būtino viešumo ir privatumo, nepagrįstai Seimo kontrolierių institutą užmiršo ir teisininkai, pabrėždami, kad „specialios institucijos, turinčios labai plačius įgaliojimus taikyti prievartos priemones, atlikti kitus slaptus veiksmus, turi būti kontroliuojamos. Kontroliuoti pirmiausia turėtų tautos išrinkta institucija – parlamentas, kurio nariai vykdo visuotinę tautos valią[19].” Seimo kontrolieriai, turėdami Konstitucijos ir Seimo kontrolierių įstatymo jiems suteiktus plačius įgaliojimus, galėtų labai padėti parlamentui, kadangi visame pasaulyje „civilizuotos visuomenės nori žinoti, kad sekimo informacines technologijas valdantys pareigūnai taip pat gali būti kontroliuojami ombudsmenų ar kitokių parlamentinių kontrolės organų[20].”

1.5. Seimo kontrolierių kaip teisės aktų spragų šalintojo vaidmuo įstatymų leidyboje

Seimo kontrolieriai neturi įstatymų leidybos iniciatyvos teisės, tačiau įstatymas jiems 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.

Diagramoje pateikti duomenys apie tai, kiek kartų nuo 1995 iki 2004 m. liepos 1d. Seimo kontrolieriai teikė siūlymus priimti, pakeisti ar kitaip koreguoti įstatymus ar kitus teisės aktus ir kiek į šiuos siūlymus buvo atsižvelgta.

[19] Gintaras Kalinauskas „Nekontroliuojama teisėsauga greitai išsigimsta”, „Lietuvos Rytas”/2004 m. rugpjūčio 20 d., Nr.192
[20] Algimantas Šindeikis „ „Paksogeito” precedentas kuria chaosą”, „Veidas”/2004 m. liepos 29 d.



3 pav. Seimo kontrolierių indėlis į įstatymų bei kitų norminių aktų leidybą 1995-2004 metais

Taip pat Seimo kontrolieriai nuolat informuoja Seimą ir Vyriausybę apie nustatytus įstatymų preištaravimus ar trūkumus.

Akivaizdu, kad ši Seimo kontrolierių veiklos sritis – įstatymų ir kitų veikiančių teisės aktų tobulinimas – įneša svarų indėlį į įstatymų leidybą. Tačiau Seimo kontrolieriams nesuteiktos galios imtis iniciatyvos, jei kyla abejonių dėl įstatymo ar kito teisės akto konstitucingumo: jie negali tiesiogiai kreiptis į Konstitucinį Teismą. Kitose Europos Sąjungos valstybėse, pavyzdžiui, Slovėnijoj, jei teisės aktai reglamentuoja svarbų klausimą, susijusį su žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsauga, ir į pasiūlymą dėl pataisų neatsižvelgiama, ombudsmenas gali įteikti prašymą Konstituciniam teismui ištirti, ar tokie teisės aktai neprieštarauja Konstitucijai ir ar jie yra teisėti. Atskirų bylų atvejais ombudsmenas taip pat gali įstatymų nustatytomis sąlygomis pateikti konstitucinį skundą Konstituciniam teismui [21].

Aišku, kreipimasis į Konstitucinį Teismą sustabdytų skundo tyrimo eigą, o vienas iš Seimo kontrolierių veiklos efektyvumo išskirtinių požymių yra operatyvumas, t.y. laikas, per kurį įvertinami apskųsti pareigūnų veiksmai, nustatomos priežastys ir sąlygos, lėmusius tuos veiksmus. Tačiau, be abejonės, kreipimosi į Konstitucinį Teismą atvejų pasitaikytų nedažnai ir jie būtų aktualūs ne vienam kokiam konkrečiam piliečiui, bet tam tikrai visuomenės daliai ar netgi visai visuomenei ir šalies teisinei sistemai. Kadangi Lietuvoje patys piliečiai tiesiogiai negali kreiptis į Konstitucinį Teismą, kreipimosi galimybė per Seimo kontrolierių užtikrintų platesnio asmenų rato, o ne vien pareiškėjo, teisinę apsaugą. Todėl siūlyčiau Lietuvos Seimo kontrolieriams numatyti kreipimosi į Konstitucinį Teismą galimybę.

[21] Martjaz Hanzek „Ombudsmeno vaidmuo užtikrinant kasdienes žmogaus teises", Europos ombudsmenų konferencijos, vykusios 2002 m. balandžio 5–6 d. Vilniuje, medžiaga

2. SEIMO KONTROLIERIŲ SANTYKIS SU VYKDOMĄJA VALDŽIA

2.1. Seimo kontrolierių veikla – kaip viešojo administravimo institucijų veiklos efektyvumo matas

Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje, priimtoje 2000-12-07 Nicoje Europos Viršūnių susitikime ir išreiškiančioje valstybių narių poziciją žmogaus teisių atžvilgiu, įvestos dvi naujos pilietinės teisės, viena iš kurių – teisė į gerą administravimą. Ji apima piliečio teisę būti išklausytam prieš priimant jo atžvilgiu sprendimą, teisę susipažinti su savo dokumentų byla, teisę reikalauti, kad bet kokie su asmeniu susiję klausimai būtų sprendžiami bešališkai ir per protingą terminą, teisę reikalauti, kad Bendrija atlygintų jos institucijų ar pareigūnų padarytą žalą, institucijų pareigą nurodyti priimamų asmens atžvilgiu sprendimų motyvus [22]. Priėmus Europos Sąjungos Konstitucinę sutartį, kurios sudėtine dalimi yra ši chartija, pastaroji taps teisiškai privaloma ir Lietuvai. Tačiau jau ir dabar Europos Sąjungos Teisingumo teismas teisę į gerą administravimą traktuoja kaip bendrijos teisės principą. Todėl labai aktualu Lietuvoje gerinti valdininkų darbo kokybę, kontroliuoti įstaigų ir pareigūnų, kuriems valstybė suteikė viešojo administravimo funkcijas, veiklą, užtikrinti piliečiams teisę į gerą administravimą ir mūsų šalies valdžios institucijose.

Šioje srityje labai reikšminga Seimo kontrolierių misija, kadangi jie – Seimo, t.y. įstatymų leidžiamosios valdžios ir parlamentinę kontrolę vykdančios institucijos, skiriami pareigūnai, kurių pagrindinė užduotis – užtikrinti tinkamą viešojo administravimo principų realizavimą šalyje. „...Santykiuose su administracija ombudsmenai turi bandyti sukurti abipusį pasitikėjimą. Jie turi įtikinti administraciją, kad yra partneriai ir sąjungininkai, nes padeda administracijai ištaisyti klaidas ir gerbti pagrindines žmogaus teises ir laisves”[23]. Atlikęs piliečio skundo tyrimą ir pripažinęs jį pagrįstu, Seimo kontrolierius, vadovaudamasis teisėtumo, nešališkumo ir viešumo principais, nusprendžia, kokį sprendimą priimti. Sprendimai yra rekomendacinio pobūdžio, tai yra, Seimo kontrolierius negali pats pakeisti, panaikinti pareigūno priimto norminio akto, jeigu tiriant piliečio skundą ir nustatoma, kad toks norminis aktas ar sprendimas yra neteisėtas. Seimo kontrolieriaus siūlymą panaikinti ar priimti kitokį sprendimą, pašalinti įstatymo pažeidimus, jų priežastis ir sąlygas, privalo nagrinėti institucija ar pareigūnas, kuriems toks siūlymas adresuojamas. Tokia yra ombudsmeno veiklos specifika visame pasaulyje: „ombudsmenas nėra nei valdžios atstovas, nei teisėjas. Jis ne sprendžia, bet

[22] http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2000/c_364/c_36420001218en00010022.pdf
[23] Europos ombudsmenų konferencijos, vykusios 2002 m. balandžio 5–6 d. Vilniuje, išvados – http://www3.lrs.lt/owa-bin/owarepl/inter/owa/U0114856.doc

rekomenduoja vienokią ar kitokią išeitį. Jis negali nei primesti sprendimo, nei priversti jį vykdyti. Jis turi įtikinti [24].

Pažymėtina, kad Seimo kontrolierių įstatymas neįpareigoja pareigūno ar institucijos pranešti Seimo kontrolieriui apie jo rekomendacijų vykdymą. Tačiau, dažniausiai pareigūnai ar institucija, pateikia informaciją apie Seimo kontrolieriaus sprendimų įvykdymą arba pateikia motyvuotą atsakymą, kodėl šie siūlymai nėra vykdomi. Remiantis metinių ataskaitų duomenimis, 1995 m. įvykdyta 90 proc. 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. Vadinasi, vidutiniškai Seimo kontrolierių siūlomi sprendimai įgyvendinami 67 procentais.

Specifinė Seimo kontrolierių teisė – teikti išankstines išvadas pareigūnams, ar jų priimami sprendimai ateityje neiššauks piliečių nepasitenkinimo ir skundų. Seimo kontrolierius gali atsisakyti pateikti tokią išvadą. Statistika rodo, kad pareigūnai nelabai aktyviai naudojasi šia įstatymo jiems suteikta teise: 1996 m. Seimo kontrolieriai pateikė 5 išvadas, 1997 m. – 14, 1998 m. – 25, 1999 m. – 10, 2000 m. – 5, 2001 – 11, 2002 – 9, 2003 – 12.

Tokiu būdu Lietuvoje, kaip ir visoje Europoje, tarp ombudsmenų ir valstybės bei savivaldybių pareigūnų klostosi tarpusavio supratimu ir geranorišku bendradarbiavimu grįsti santykiai, siekiant bendro tikslo – užtikrinti žmogaus teisę į gerą administravimą. Seimo kontrolieriai, aptikę blogo valdymo faktų valstybės ar savivaldybės institucijose, tuos faktus nurodydami ir numatydami jų išvengimo būdus, prisideda prie valdymo gerinimo tose institucijose ir bendrai valstybėje. Todėl Seimo kontrolierių sprendimai turi būti įgyvendinami **kaip autoritetinga nuomonė viešojo administravimo veiklai gerinti.**

Remiantis Seimo kontrolierių ataskaitų ir informacinių biuletenių duomenimis, daugiausiai pagrįstų skundų sulaukiama dėl apskričių viršininkų administracijų pareigūnų veiksmų. Tačiau negalima teigti, jog šiose valstybės institucijose valdoma blogiausiai, kadangi skundų skaičius labai priklauso nuo problemų, kurias sprendžia vienos ar kitos valstybės ar savivaldybių įstaigos, aktualumo visuomenei.

2.2. Ministras Pirmininkas ir Vyriausybė in corpore Seimo kontrolierių kompetencijoje

Seimo kontrolieriai tiria skundus ir teikia išvadas dėl pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo valdžios, valdymo, savivaldybės, karinėse ir joms prilygintose institucijose (Krašto apsaugos ministerija, Vidaus reikalų ministerija, Valstybės saugumo departamentas ir jiems pavaldžios institucijos). Tačiau jie tiria ne visų pareigūnų ir vykdomosios vadžios

[24] Bernard Stasi „Ombudsmeno vaidmuo įprastinėje administracijos veikloje", Europos ombudsmenų konferencijos, vykusios 2002 m. balandžio 5–6 d. Vilniuje, medžiaga

institucijų veiklą. Seimo kontrolieriams nesuteikta teisė tirti Respublikos Prezidento, Ministro Pirmininko, Vyriausybės (kaip kolegialios institucijos), vietos savivaldybių tarybų (kaip kolegialių institucijų) veiklos.

Seimo kontrolieriai, ištyrę skundą, gali pranešti Seimui ar Respublikos Prezidentui apie ministrų ar kitų Respublikos Prezidentui atskaitingų pareigūnų padarytus pažeidimus. Vyriausybei, kaip kolegialiai institucijai, Seimo kontrolierius gali siūlyti įstatymų nustatyta tvarka panaikinti, sustabdyti ar pakeisti įstatymams bei kitiems teisės aktams prieštaraujančius sprendimus ar siūlyti priimti sprendimus, kurie nepriimti dėl piktnaudžiavimo ar biurokratizmo. Taip pat Seimo kontrolieriams suteikta teisė dalyvauti Vyriausybės posėdžiuose, kai svarstomi klausimai, susiję su Seimo kontrolierių veikla. Vykdydami savo pareigas, jie gali pasitelkti Vyriausybės įstaigų, ministerijų pareigūnus ir ekspertus. Svarbi teisė – informuoti Vyriausybę apie šiurkščius įstatymų pažeidimus, netinkamą įstatymų ar kitų teisės aktų taikymą, siūlyti, kad būtų pakeisti norminiai aktai, varžantys žmogaus teises ir laisves.

2.3. Seimo kontrolierių veiklos nepriklausomumas nuo vykdomosios valdžios

Kaip jau minėta, Seimo kontrolierių nepriklausomumas nuo kitų institucijų – viena svarbiausių sėkmingos ir efektyvios ombudsmeno veiklos garantijų. Akivaizdu, kad nepriklausomumas nuo vykdomosios valdžios, kurios pareigūnų veiklą kontroliuoja ir piktnaudžiavimo bei biurokratizmo faktus tiria Seimo kontrolieriai, yra neginčytinas.

Vienas iš galimų įtakos svertų jiems yra ir Seimo kontrolierių įstaigos socialinė (materialinė) padėtis. Todėl tam tikros abejonės dėl Seimo kontrolierių veiklos savarankiškumo nuo vykdomosios valdžios gali kilti, kadangi Vyriausybė yra atsakinga už valstybės biudžeto projekto parengimą ir pateikimą Seimui. Tokiu būdu vykdomoji valdžia gali daryti įtaką, mažindama asignavimus Seimo kontrolierių įstaigai, tuo gali būti naudojamasi keičiantis Vyriausybėms ar pan. Nuo tokios įtakos Seimo kontrolieriai turi būti apsaugoti. Kita vertus, ir vykdomoji valdžia, kurios pareigūnų veiksmus pagal įstatymus kontroliuoja Seimo kontrolieriai, turėtų būti apsaugota nuo pagundos daryti jiems tokią įtaką.

3. SEIMO KONTROLIERIŲ VAIDMUO SAVIVALDOJE

Lietuvos Respublikos Seimas skiria du Seimo kontrolierius tirti vietos savivaldybių, kurių Lietuvos Respublikos teritorijoje yra 60, pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo faktams.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnyje įtvirtinta nuostata, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, tačiau praktika rodo, jog ji dar nėra tapusi pagrindine aksioma savivaldybių pareigūnų kasdienėje veikloje. Tai patvirtina ir gaunami piliečių skundai dėl savivaldybių pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo. Remiantis Seimo kontrolierių metinių ataskaitų ir informacinių ketvirtinių biuletenių duomenimis, miestų ir rajonų savivaldybės užima vieną pirmaujančių vietų tarp institucijų, dėl kurių pareigūnų veiklos asmenys kreipiasi į Seimo kontrolierių įstaigą. Skundai dėl vietos savivaldybių pareigūnų veiklos paprastai sudaro apie trečdalį visų Seimo kontrolierių išnagrinėjamų skundų ir maždaug pusė jų pripažįstami pagrįstais: 1995 m. pagrįstais pripažinta 50 proc. skundų dėl savivaldybių pareigūnų veiksmų, 1996 m. – 37 proc., 1997 m. – 39 proc., 1998 m. – 43 proc., 1999 m. – 51 proc., 2000 m. – 51 proc., 2001 m. – 49 proc., 2002 m. – 41 proc., 2003 m. – 43 proc.

Vietos savivaldybėse sprendžiama daug svarbių klausimų, kurie dažnai būna aktualūs ne vienos kurios nors savivaldybės gyventojams, o visos Lietuvos piliečiams. Apibendrinus duomenis galima teigti, kad daugiausia skundų gaunama dėl komunalinio ūkio bei mokesčių, socialinių klausimų, tarnybinės etikos pažeidimų, labai aktualūs ir nekilnojamojo turto restitucijos, įvairūs žemėtvarkos klausimai. Pažymėtina, kad mažesniuose Lietuvos miestuose ir rajonuose yra didelis nedarbo lygis, juose likę gyventi daugiau vyresnio amžiaus ir socialiai remtini žmonės. Nedarbo problema žmones priverčia kreiptis į savivaldybes dėl pašalpų, kompensacijų skyrimo, nes dažnai ne vienai šeimai tai yra pagrindinis pragyvenimo šaltinis.

Dažnai gyventojų pagrįstą nepasitenkinimą sukelia vietos savivaldybių pareigūnai, klaidingai traktuodami, netinkamai taikydami bei pažeisdami įstatymų bei kitų teisės aktų nuostatas. Pažymėtina, kad dažnai besikeičianti įstatyminė bazė, nevisada aiškios bei nevienareikšmės norminių aktų nuostatos iš tiesų sudaro keblumų ir pareigūnams, priimantiems sprendimus. Čia labai reikšmingą ir svarbią vietą užima Seimo kontrolierių veikla ir jų sprendimai, kadangi įstatymas jiems suteikia teisę ne tik konstatuoti įstatymų pažeidimus, nustatyti norminių aktų prieštaravimus ar trūkumus, ginti pažeistas žmogaus teises, iškelti į viešumą valdymo administravimo klaidas, bet ir teikti pareigūnams išvadas, ar jų šiandien priimti sprendimai ateityje neiššauks pagrįstų piliečių skundų. Tai leidžia iš esmės suartinti valstybės ir piliečio pozicijas.

Siekdami gerinti valdymą vietos savivaldos įstaigose Seimo kontrolieriai vyksta į miestų bei rajonų savivaldybes ir tiesiogiai bendraudami su ten dirbančiais pareigūnais aiškinasi

daugiausiai pagrįstų piliečių skundų sukeliančių vietos administracijų sprendimų priežastis, visapusiškai tiria bei tikrina gautų skundų faktus vietoje. Praktika rodo, kad Seimo kontrolieriui nuvykus į vietą ir išsiaiškinus situaciją tiek su pareiškėju, tiek su pareigūnais, piliečio keliama problema išsprendžiama greičiau ir abi konflikto puses tenkinančiu būdu. Todėl, manau, kad Seimo kontrolierių galima vadinti tarpininku tarp piliečių ir pareigūnų.

Tokių išvykų metu rengiami ir piliečių priėmimai. Tokiu būdu gyventojams sudaroma tiesioginė galimybė sužinoti daugiau informacijos apie Seimo kontrolierių įstaigą, jos veiklą, pasikonsultuoti jiems rūpimais savivaldybių veiklos klausimais, padėti išspręsti jiems rūpimas problemas vietoje. Pavyzdžiui, 2000 metais Seimo kontrolieriai surengė 18 priėmimų miestų ir rajonų savivaldybėse, 2001 metais – 20. Pažymėtina, kad savivaldybių gyventojai, kuriose įvyksta tokie priėmimai, aktyviau pradeda ginti savo teises, vadinasi taip Seimo kontrolieriai atlieka didelį švietėjišką darbą, prisidėdami prie aktyvios pilietinės visuomenės kūrimo. Ginant piliečius nuo valdininkų savivalės, piktnaudžiavimo ir biurokratizmo, kartu stiprinamas pasitikėjimas vietos valdžios institucijomis, šalinamos priežastys, kurios menkina jų autoritetą.

Apibendrinant galima teigti, kad Seimo kontrolierių veikla labai reikšminga vietos savivaldos valdymo gerinimui, kadangi Seimo kontrolieriai, nustatę pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo faktus, nurodo jų atsiradimo priežastis bei sąlygas ir teikia siūlymus, kaip to išvengti. Seimo kontrolierių institutas – svarbus vietos savivaldybių veiklos kontrolės instrumentas, užtikrinantis valstybės dėmesį konkretaus piliečio interesams.

4. SEIMO KONTROLIERIŲ SANTYKIS SU TEISMINE VALDŽIA

4.1. Seimo kontrolierių ir administracinių teismų kompetencija

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 30 straipsnio 1 dalis įtvirtina visuotinio ginčų dėl teisės žinybingumo teismui principą, kuris atitinka ir Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 straipsnio nuostatas[25]. Seimo kontrolierių įstaiga nepriklauso teismų sistemai. Seimo kontrolierių įstatymas pabrėžia, kad Seimo kontrolieriai netiria skundų, kuriuos turi nagrinėti teismas, taip pat netikrina teismų priimtų sprendimų, nuosprendžių ir nutarčių pagrįstumo ir teisėtumo. Nors kasmet Seimo kontrolieriai gauna apie 10 proc. tokių skundų[26], jie paliekami nenagrinėti ir per septynias dienas grąžinami pareiškėjams.

1999 m. Lietuvoje pradėjo veikti specializuotų administracinių teismų sistema. Šių teismų jurisdikcija ir Seimo kontrolierių kompetencija yra labai panaši – abiejų institucijų veikla siekiama ginti viešojo administravimo subjektų pažeistas žmogaus teises. Seimo kontrolieriai nagrinėja skundus dėl pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo, tačiau jų veiklos negalima tapatinti su teismo vykdomomis funkcijomis, visų pirma, dėl skirtingos šių institucijų prigimties – teimas valdžios galias gauna tiesiogiai iš tautos, o Seimo kontrolierių įstaiga yra Seimui atskaitinga institucija.

Aptarsime pagrindinius Seimo kontrolierių ir administracinių teismų galių skirtumus.

Vienas esminių skiriamųjų ombudsmenų institucijos bruožų yra tas, kad ji neturi jokių valstybinės prievartos priemonių ir veikia išimtinai autoriteto jėga. Seimo kontrolieriai vykdo kontrolę labai specifiniu ir tik jiems vieniems būdingu būdu: jie pateikia kvalifikuotą išsamią išvadą dėl pareigūnų veiksmų teisėtumo administravimo srityje, tačiau patys nesikiša į valdymą ir nenurodo konkrečių sprendimų. Ombudsmenai, atlikę tyrimą, pateikia rekomendacinio pobūdžio sprendimą, kurį įgyvendinti viešojo administravimo institucijų pareigūnai turėtų savanoriškai. Tai yra institucija, galinti sėkmingai ir efektyviai veikti tik teisinėje valstybėje, kur yra gerbiami įstatymai ir žmogaus teisės.

Antra, teismas sprendžia konkretaus asmens skundą dėl konkretaus dalyko, o ombudsmeno galioje – labai platus santykių tarp žmogaus ir valdžios institucijų spektras, dažnai per vieno konkretaus pareiškėjo problemą paliečiantis ir įtakojantis tam tikros visuomenės dalies, socialinės žmonių grupės interesus. Pačių įvairiausių neigiamų ir žmogui nepalankių santykių su valdžios institucijomis aspektų iškėlimas ir įvardijimas, teisinių būdų šioms problemoms spręsti nurodymas – vienas pagrindinių ombudsmenų veiklos uždavinių. Piliečiai ombudsmenui gali apskųsti ne tik konkrečius valdžios įstaigų pareigūnų sprendimus, bet ir netinkamą ar nepagarbų

[25] Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, Žin. (1995, Nr.40-987)

pareigūnų elgesį, atsisakymą paaiškinti, suteikti informaciją, klausimų sprendimo vilkinimą, kitus labai įvairaus pobūdžio veiksmus, kuriuos laiko pažeidžiančiais žmogaus teises.

Į Seimo kontrolierių kompetenciją nepatenka skundai dėl teismų teisėjų veiklos, ikiteisminio tyrimo pareigūnų procesinių sprendimų teisėtumo ir pagrįstumo. Tokia ir daugumos kitų Europos ombudsmenų veiklos praktika, kai teisminės valdžios veiksmai neįeina į ombudsmeno tyrimo sferą. Tik Suomijoje[27] ir Švedijoje[28] ombudsmenas turi įgaliojimus prižiūrėti visų teisėjų veiklą ir netgi pateikti jiems kaltinimus, jeigu buvo netinkamai laikomasi ar visai nesilaikoma proceso normų.

Tačiau Seimo kontrolierių darbo praktika parodė, kad Lietuvoje tokia įstatymo norma neretai dangstosi teisėsaugos pareigūnai, atsisakydami pateikti tyrimui reikalingą informaciją ir tuo trukdydami Seimo kontrolieriui reaguoti į žmogaus teisių pažeidimus ar piktnaudžiavimo ir biurokratizmo faktus, pareigūnams atliekant procesinius veiksmus.

Ypatingai tai pasakytina apie skundus, kuriuose kalbama apie prievartos panaudojimą prieš suimtus ar sulaikytus asmenis ikiteisminio tyrimo metu. Neretai apie tokius atvejus skelbia žiniasklaida, o ir remiantis Seimo kontrolierių metinių ataskaitų duomenimis galima teigti, kad ši problema Lietuvoje vis dar yra labai aktuali, nors ir turinti tendenciją mažėti[29]. Kasmet Seimo kontrolieriai gauna ir išnagrinėja tokio pobūdžio skundų, o aplinkybių tyrimo metu neretai susiduria su pareigūnų nuogąstavimais, kad Seimo kontrolierius viršija savo kompetencijos ribas.

Pavyzdžiui, atvejis, kai ikiteisminio tyrimo pareigūnų asmuo buvo sumuštas ir ligoninėje jam buvo nustatytas plaučio trūkimas[30]. Šio fakto ikiteisminio tyrimo medžiagoje buvo konstatuota, kad sulaikytasis bandė bėgti ir prieš jį buvo panaudotos specialiosios priemonės, kuriomis ir buvo padaryti kūno sužalojimai. Tačiau Seimo kontrolieriui sukėlė abejonių aplinkybė, kad toje byloje nebuvo priimtas joks procesinis sprendimas ir medžiaga neperduota teismui. Tenka pripažinti, kad toks atvejis nevienetinis ir šią problemą akcentuoja visų kadencijų Seimo kontrolieriai, apibendrindami savo veiklos rezultatus metinėse ataskaitose [31].

Aprašytos situacijos tyrimas neabejotinai patenka į Seimo kontrolierių kompetenciją, kadangi tai tiesiogiai susiję su pagrindinėmis žmogaus teisėmis ir laisvėmis. Seimo kontrolieriai netikrina procesinių sprendimų teisėtumo ir pagrįstumo, bet aiškinasi žmogaus teisų pažeidimų ir piktnaudžiavimo faktus, todėl pareigūnai privalo bendradarbiauti su Seimo kontrolieriumi ir

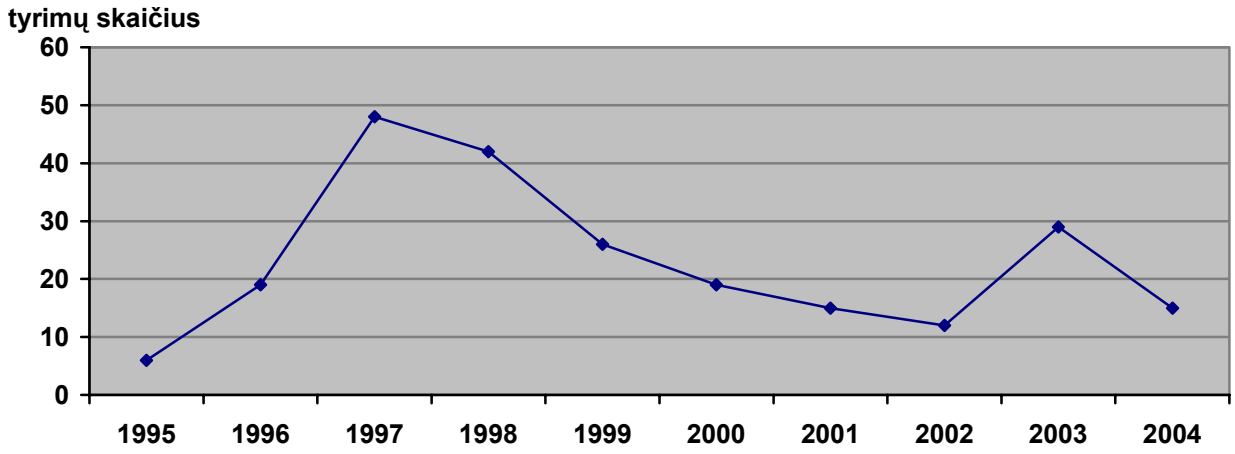
---

[26] Duomenys paimti iš Seimo kontrolierių metinių darbo ataskaitų
[27] Suomijos ombudsmeno įgaliojimai – http://www.eduskunta.fi/
[28] Švedijos ombudsmeno įgaliojimai – http://www.jo.se/Page.asp?MenuId=12&ObjectClass=DynamX_Documents
[29] Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių 2003 metų darbo ataskaita
[30] Ten pat
[31] Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita 1995, 54-55 psl., Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita 1996, 112-113 psl., Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita 1997, 10 psl., 54 psl., Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita 1999, 98-99 psl., Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita 2000, 55 psl., Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių 2003 metų darbo ataskaita 2003, 15 psl.

pateikti jam visą reikalingą informaciją. Viena, smurtauti neleidžia ir Baudžiamojo proceso kodeksas, nes tai neturi nieko bendro su procesiniais veiksmais, antra, baudžiamojo proceso įstatymų laikymosi priežiūrą vykdanti prokuratūra nevisada suinteresuota pastebėti ir principingai ištirti ikiteisminio tyrimo pareigūnų veiksmų teisėtumo, nes ji palaiko valstybinį kaltinimą teisme ir tuo pačiu yra šalimi baudžiamojoje byloje. Manau, kad nešališkos Seimo kontrolieriaus išvados apie nustatytus žmogaus teisių pažeidimus tais atvejais, kai ikiteisminio tyrimo pareigūnai savo diskrecinėmis galiomis naudojasi netinkamai, tik padėtų procesinių veiksmų priežiūrą atliekančiai prokuratūrai, jei ši geranoriškai bendradarbiautų su Seimo kontrolieriais. Kartu tai stiprintų piliečių pasitikėjimą prokuratūra, bendrai teisėsaugos sistema ir valstybe.

Pažymėtina, kad šia prasme vieną kartą Seimo kontrolierių įstatymas jau buvo tikslintas, nes pagal pirminio įstatymo 1 str.[32] Seimo kontrolieriai netyrė prokurorų, tardytojų ir kvotėjų (dabar – ikiteisminio tyrimo pareigūnų) procesinių veiksmų, o pagal šiuo metu galiojantį įstatymą netiria minėtų pareigūnų procesinių sprendimų teisėtumo ir pagrįstumo, tačiau įstatymas nedraudžia tirti piktnaudžiavimo ir biurokratizmo atvejų, atliekant procesinius veiksmus. Todėl siūlyčiau Seimo kontrolierių įstatymo 4 straipsnio 3 dalį patikslinti nuostata, kad Seimo kontrolieriai tiria skundus dėl žmogaus teisių ir laisvių pažeidimų atliekant procesinius veiksmus.

Trečia, teismas neturi galios pradėti bylos teisminio nagrinėjimo dėl žiniasklaidos informacijos, tuo tarpu Seimo kontrolieriams įstatymu suteikta teisė pradėti tyrimą savo iniciatyva, jei Seimo kontrolierius nustatė pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo požymius iš spaudos ir kitų visuomenės informavimo priemonių bei iš kitokių šaltinių. Reikia pažymėti, kad Seimo kontrolieriai sėkmingai šia teise naudojasi – iš viso nuo 1995 m. iki 2004 m. liepos 1d. savo iniciatyva buvo atliktas 231 tyrimas.



4 pav. Tyrimų, atliktų Seimo kontrolierių iniciatyva, skaičius 1995-2004 metais

[32] Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas, Žin. (1994, Nr. 22-345)

Pavyzdžiui, Seimo kontrolieriai savo iniciatyva atliko tyrimus dėl Vidaus reikalų ministerijos pareigūnų veiksmų, vykdant dingusių be žinios merginų ir moterų paiešką[33], dėl statybų Trakų istoriniame nacionaliniame parke teisėtumo[34], dėl kalinamųjų laikymo sąlygų policijos komisariatų areštinėse[35], dėl viešosios įstaigos „Universitas Studorium Polona Vilnensis" registracijos[36], dėl Sveikatos apsaugos ministerijos pareigūnų nereagavimo į Nacionalinio organų transplantacijos biuro kreipimąsi dėl kaulų čiulpų donorų registro įkūrimo[37], dėl Lietuvos žmogaus teisių asociacijos pateiktų žinių apie pažeidimus užsieniečiams įvaikinant Lietuvoje vaikus ir t.t.

Ketvirta, teismas nenagrinėja anoniminių skundų, o pasitaiko, kad žmonės, ypač esant konfliktui su valstybės ar savivaldybės įstaigų administracija, vis dar baiminasi būti atpažinti ir susidorojimo su jais. Seimo kontrolierius gali nuspręsti nagrinėti ir anoniminį skundą, gautą žodžiu ar telefonu, ar netgi žmogui skundą atsiėmus, laikydamas problemą svarbia ir aktualia, atlikti tolimesnį tyrimą savo iniciatyva. Seimo kontrolierius taip pat gali tirti užsienio valstybių piliečių bei asmenų be pilietybės skundus.

Penkta, skirtingai nuo kreipimosi į teismą galimybė kreiptis į Seimo kontrolierius nėra ribojama griežtos procedūros skundui raštu pateikti. Tai bendravimą su ombudsmenu padaro neformalų, lengvai prieinamą kiekvienam žmogui, nereikalauja iš besikreipiančiojo specialių teisinių žinių. Seimo kontrolierių įstaigoje priimami bet kokia forma be nustatytų išankstinių formalių reikalavimų paduoti skundai ir, jeigu reikia, įstaigos priimamajame netgi padedama piliečiams tinkamai surašyti skundą.

Šešta, nors Seimo kontrolierių įstatymas skundams paduoti nustato vienerių metų nuo skundžiamų veiksmų padarymo terminą, tačiau tai nėra griežtas reikalavimas. Galutinai dėl skundo tyrimo atlikimo sprendžia pats Seimo kontrolierius, susipažinęs su skundo medžiaga. Tam nėra jokių specialių termino atnaujinimo procedūrų kaip teisme.

Septinta, skirtingai nei griežtų procesinių taisyklių besilaikančiame teisme, Seimo kontrolierius be jokių apribojimų, pasikeitus bylos aplinkybėms ar atsiradus papildomų faktų, gali atlikti pakartotinius tyrimus. Ombudsmenas taip pat turi teisę nuvykti į vietą ir bylos aplinkybes aiškintis matydamas realią situaciją. Pageidaujantys piliečiai taip pat turi galimybę bet kada be jokių išankstinių biurokratinių barjerų susitikti su Seimo kontrolieriumi, atvykę į Seimo kontrolierių įstaigą arba Seimo kontrolierių rengiamus priėmimus apskrityse ir rajonų savivaldybėse.

[33] Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita 1996, 12 psl.
[34] Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita 1997, 11 psl.
[35] Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita 1999, 18 psl.
[36] Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita 1999, 281 psl.
[37] Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita 2003, 16 psl.

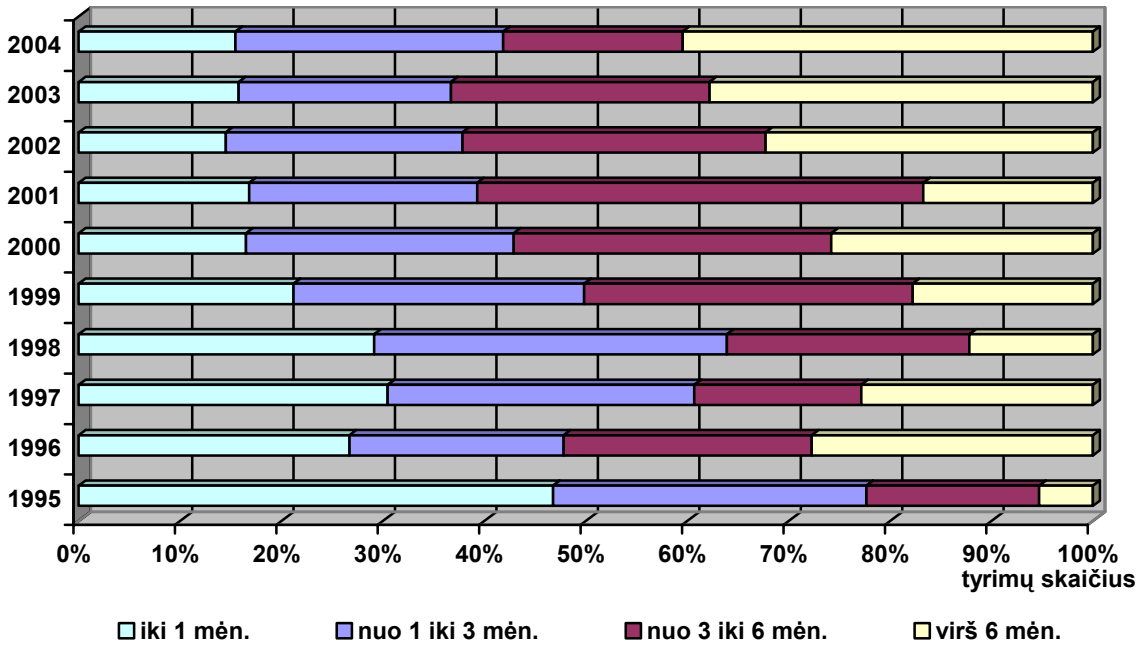
Aštunta, kreipimasis į Seimo kontrolierių nieko nekainuoja. Žmonėms, kuriems kvalifikuota teisinė pagalba yra neprieinama dėl finansinių problemų, ombudsmenas dažnai būna paskutinė vieta, kur jie gali tikėtis rasti teisybę. Tai suvienodina visų šalies piliečių galimybes apginti savo teises, neatsižvelgiant į jų turtinę padėtį.

Devinta, Seimo kontrolierius dažnai gali išspręsti piliečiui rūpimą klausimą žymiai greičiau negu teismas. Pažymėtina, kad vis daugiau pareigūnų stengiasi bendradarbiauti su ombudsmenu ir labai dažnai imasi pareiškėjo problemos sprendimo, vos tik Seimo kontrolieriui ja susidomėjus ar atkreipus į ją dėmesį. Tuomet žmogui rūpimas klausimas išsprendžiamas labai greitai. Seimo kontrolierius tokiu atveju veikia kaip tarpininkas ieškant kompromiso, kuris gali nulemti abiems šalims priimtiną galutinį rezultatą. Teismas gi tokios galios neturi.

Tam tikrais atvejais Seimo kontrolierių įstatymas suteikia Seimo kontrolieriui teisę piliečio skundo nenagrinėti ir per septynias dienas jį grąžinti pareiškėjui. Jeigu pareiškėjui skundas grąžinamas, turi būti nurodyti atsisakymo jį nagrinėti pagrindai. Tais atvejais, kai skundas nepriskirtas Seimo kontrolierių kompetencijai, atsisakyme nagrinėti nurodoma, į kokią instituciją tuo klausimu galėtų kreiptis pareiškėjas.

Skundai, kuriuos Seimo kontrolierius imasi nagrinėti iš esmės, turi būti ištirti ir pareiškėjui atsakyta per 3 mėnesius nuo skundo gavimo dienos. Prireikus Seimo kontrolierius tyrimo terminą gali pratęsti iki 6 mėnesių, apie tai informuodamas pareiškėją.

Diagramoje pateikta statistinė analizė apie Seimo kontrolierių iš esmės nagrinėtų skundų tyrimo trukmę.



5 pav. Seimo kontrolierių atliktų tyrimų pasiskirstymas pagal trukmę 1995-2004 metais

Iš diagramos akivaizdžiai matyti, kad tik apie pusė visų skundų išnagrinėjama per 3 mėnesių laikotarpį. Nemaža dalis tyrimų visgi užbaigiama, pratęsus nagrinėjimą iki 6 mėn. Labiausiai neramina tai, kad ryškėja tendencija skundus nagrinėti daugiau kaip pusę metų. Tokiu būdu Seimo kontrolieriai praranda vieną pagrindinių savo privalumų palyginus su teisminiu nagrinėjimu – operatyvumą. Natūralu, kad Seimo kontrolierių veiklos pradžioje šis rodiklis buvo kurkas geresnis, kadangi didele dalimi ilgą skundų nagrinėjimą lemia nuolat didėjantis bendras skundų skaičius, sudėtingų, probleminių skundų skaičius, o tai savo ruožtu rodo ir augantį visuomenės pasitikėjimą Seimo kontrolierių institutu. Be to, Seimo kontrolierių tikslas – ne vien tik konkretaus asmens skundo išnagrinėjimas ir atsakymo jam parengimas, bet ir siekimas išsiaiškinti, kokios priežastys lėmė, jog buvo pažeistos žmogaus teisės, kokius teisės aktus reikėtų keisti ar papildyti, kad ateityje jos nebūtų pažeidinėjamos, nes tik išsamiai išsiaiškinus tikrąsias priežastis yra įmanoma visapusiškai padėti žmogui apginti jo teises. Seimo kontrolierių tikslas – ginti žmogaus teisę į gerą viešąjį administravimą bei kitas žmogaus teises ir laisves, prižiūrint ar valstybė, jos įgaliotos institucijos ar įstaigos bei asmenys vykdo pareigą tarnauti žmonėms.

Tačiau sparčiai didėjant gaunamų skundų skaičiui, didėja grėsmė, jog siekiant nepažeisti skundo tyrimo termino, skundų kiekybė neigiamai įtakos Seimo kontrolierių darbo kokybę. Išsprendžiant daug individualių skundų, bendra problema, kuri galbūt ir lemia šiuos skundus, gali likti neišspręsta. Realiam skundo ištyrimo terminui, per kurį skundas objektyviai ir tinkamai gali būti ištirtas, kur kas didesnę įtaką daro ne formalus maksimalaus termino nustatymas įstatyme, o skundo tyrimo mechanizmo efektyvumas.

Galiojantis Seimo kontrolierių įstatymas, skirtingai nei Europos Sąjungos valstybių ombudsmenų veiklą reglamentuojantys teisės aktai, nenumato taip vadinamo skundų „filtravimo” mechanizmo. Kiekvienas skundas tiriamas pagal vienodą procedūrą, nepriklausomai nuo to, ar skundžiamasi dėl pavienio atvejo, ar skunde iškelta problema būdinga tam tikrai situacijai ar asmenų grupei ir turi pakartotinumo pobūdį. Todėl siūlytina įstatyme numatyti skundų tyrimo procedūros diferencijavimą tam, kad į piliečių kreipimąsi būtų reaguojama operatyviau bei jų teisės būtų ginamos efektyviau. Pvz., kai skunde iškeltas klausimas yra tokio pobūdžio, kad jį tinkamai išnagrinėti gali kita valstybės institucija ar įstaiga, ir jeigu anksčiau to atvejo nenagrinėjo minėta institucija ar įstaiga, skundo pateikėjo sutikimu, ombudsmenas galėtų perduoti skundą tai institucijai ar įstaigai. Šiuo atveju ombudsmenas kontroliuotų, kaip institucija ar įstaiga, kuriai perduotas žmogaus skundas, sprendžia skunde iškeltą problemą, koks jam rengiamas ar duotas atsakymas.

Tokiu būdu Seimo kontrolieriai galėtų daugiau dirbti sisteminio apibendrinamojo ir prevencinio pobūdžio darbą.

Taigi, Seimo kontrolieriai nepriklauso teismų sistemai, neturi konstitucinės teismo teisės vykdyti teisingumą ir su teismais nekonkuruoja. Tai ikiteisminė piliečių teisių gynimo institucija. Skundo padavimas ombudsmenui neužkerta kelio piliečiui kreiptis dėl savo teisės pažeidimo ir į teismą. Tokiu būdu valstybė garantuoja žmonėms teisę pasirinkti, kokiu būdu: teisminiu ar ne, ginti savo pažeistas teises. Tačiau Seimo kontrolieriai turi daugiau galimybių nei teismas nustatyti, ar konkrečiu atveju buvo pažeistos administracinės diskrecijos panaudojimo ribos. Be to, Seimo kontrolierių institutas laiduoja pigų, visiems prieinamą, neformalų, kvalifikuotą, greitą piliečių problemų nagrinėjimą. Pažymėtina, kad neretai piliečiai, gavę Seimo kontrolieriaus pažymą, ja naudojasi ir teisme, remiantis ja, žmogui paprasčiau formuluoti ir grįsti savo reikalavimus teismui.

4.2. Seimo kontrolierių teisė kreiptis į teismą

Lietuvos Respublikos Konstitucija ir Seimo kontrolierių įstatymas suteikia teisę Seimo kontrolieriams, atlikus tyrimą, kreiptis į teismą su ieškiniu dėl:

kaltų piktnaudžiavimu ar biurokratizmu pareigūnų atleidimo iš užimamų pareigų;

moralinių ir materialinių nuostolių, kuriuos patyrė asmuo dėl pareigūnų padarytų pažeidimų, kompensavimo.

Tai viena iš nedaugelio Seimo kontrolierių tiesioginio veikimo priemonių – teisė profesionaliai atstovauti ir ginti teisėtus piliečio interesus teisme. Tenka konstatuoti, kad šia įstatymo nuostata tiesiogiai Seimo kontrolieriai pasinaudojo vieną kartą – Seimo kontrolierius, būdamas įsitikinęs neteisėta policijos pareigūnų prievarta prieš asmenį, kreipėsi į teismą, siūlydamas atleisti iš darbo policininkus už tarnybinių įgaliojimų viršijimą[38]. Bet ši byla Seimo kontrolieriui prašant buvo nutraukta, kadangi teismo dieną savo pažeistas teises atsisakė ginti pats nukentėjęs pilietis.

Dėl to, kad neišnaudoja šių įstatymo nuostatų, Seimo kontrolieriai buvo kritikuoti ir Lietuvos Respublikos Seimo Žmogaus teisių komiteto svarstant 2000 metų jų veiklos ataskaitą: „žinojimas, kad Seimo kontrolieriai pagal žmonių skundus inicijuoja bylas tardyme ir teisme, drausmintų pareigūnus, sprendžiančius žmonių problemas, ir verstų juos geriau atlikti konstitucinę pareigą – tarnauti žmogui”[39]. Buvo priimtas Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas, rekomenduojant Seimo kontrolieriams dažniau išnaudoti Seimo kontrolierių įstatyme numatytą teisę siūlyti institucijoms, kad įstatymų nustatyta tvarka būtų kompensuota turtinė ir neturtinė žala, kurią patyrė nuo pareigūnų veiksmų nukentėję asmenys, taip pat pasinaudoti ir kitais

[38] Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita 1995, 60 psl.
[39] Pranešimas apie Seimo Kontrolierių įstaigos veiklą 2000 metais – http://www3.lrs.lt/pls/inter/w3_viewer.ViewDoc?p_int_tekst_id=9521&p_int_tv_id=844&p_org=0

Konstitucijos bei įstatymų suteiktais įgaliojimais, įskaitant ieškinio pareiškimą teisme dėl kaltų pareigūnų atleidimo iš einamų pareigų, taip pat dėl turtinės ir neturtinės žalos, kurią asmuo patyrė dėl pareigūnų padarytų pažeidimų, kompensavimo[40].

Tačiau Seimo kontrolierių veiklos ataskaitose ir informaciniuose biuleteniuose neteko rasti daugiau tokių tiesioginių piliečių teisių gynimo atvejų. Savo priimtuose sprendimuose Seimo kontrolieriai 21 kartą yra pasiūlę atleisti pareigūnus iš užimamų pareigų ir 80 proc. tokių jų siūlymų buvo įvykdyti. Be to, kaip jau minėta, gerai vykdomos ir kitos Seimo kontrolierių rekomendacijos – 67 proc. Tai rodo, kad pareigūnai suvokia asmeninę atsakomybę už savo veiksmus ir sprendimus bei linkę bendradarbiauti su Seimo kontrolieriumi. Aptikus nusikaltimo požymių, medžiaga perduodama Generalinei prokuratūrai dėl baudžiamosios bylos pareigūnams kėlimo. Matyt, dėl šių priežasčių Seimo kontrolieriams nereikėjo imtis iniciatyvos ir patiems kreiptis į teismą.

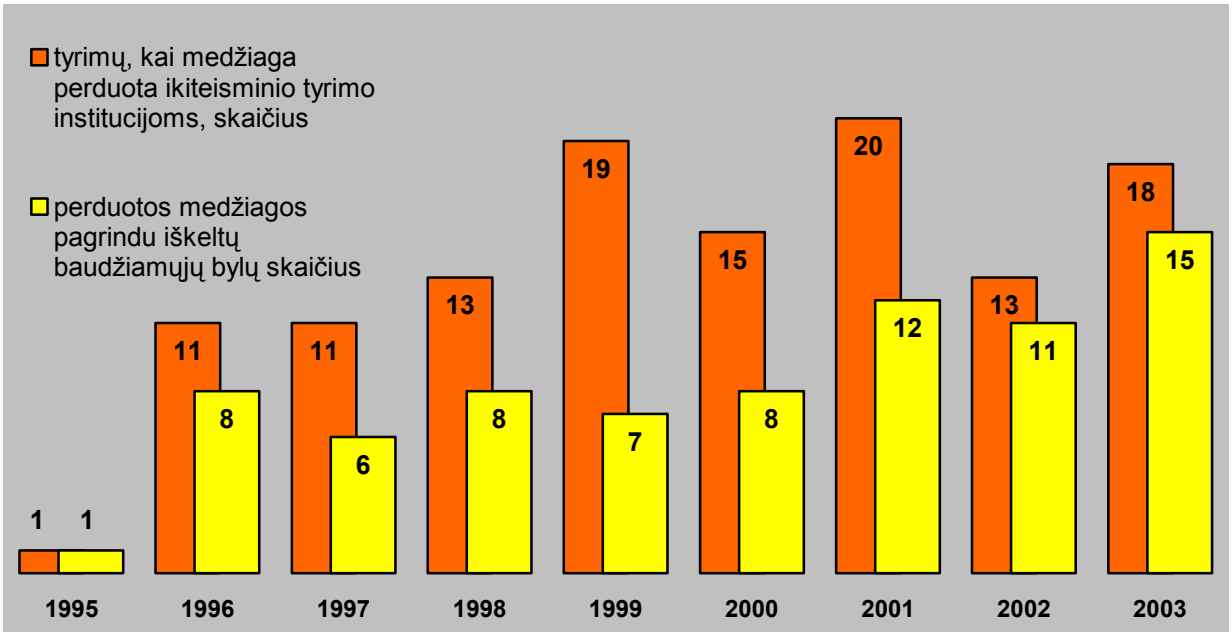
O ir padaryti tai šiuo metu jiems nebūtų buvę taip paprasta, kadangi galiojančiame Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 15 straipsnyje nėra numatyta, jog administraciniai teismai sprendžia bylas dėl Seimo kontrolieriaus kreipimosi dėl kaltų piktnaudžiavimu ir biurokratizmu pareigūnų atleidimo iš užimamų pareigų. Todėl Seimo kontrolierius negali pasinaudoti jam Lietuvos Respublikos Konstitucijos bei Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo suteikta teise kreiptis į teismą. Šią spragą įstatyme lengva pataisyti priėmus administracinių bylų teisenos įstatymo pataisas.

Tačiau kreipdamasis į teismą dėl nuostolių atlyginimo konkrečiam piliečiui, Seimo kontrolierius lyg ir atliktų advokato funkciją ir taptų suinteresuotu bylos baigtimi, kas prieštarauja ombudsmeno institucijos prigimčiai ir ombudsmeno nešališkumo principui. Tarkim, kad teismas priteisia piliečiui tam tikrą sumą nuostolių atlyginimui, bet savivaldybė ar valstybės įstaiga nevykdo teismo sprendimo. Kam tuomet tenka pareiga rūpintis sprendimo vykdymu? Seimo kontrolieriui?

Pagal klasikinį ombudsmeno vaidmens supratimą ombudsmenas turi būti tarpininku tarp žmogaus ir valdininko, ieškant abiem pusėms priimtino sprendimo administravimo sferoje. Paprastai pareiškėjams rūpi atkurti pažeistas savo teises ar išspręsti jiems rūpimus klausimus, o ne tai, kad kalti pareigūnai būtų kažkaip nubausti. Siūlymas bausti ar net atleisti valdininką neišsprendžia problemos, dėl kurios kreipėsi besiskundžiantis žmogus. Todėl ombudsmenas turi, visų pirma, aiškintis ir rasti atsakymą, kodėl valdininkas priėmė teisiškai ydingą sprendimą: netinkamai taikė teisės aktus, privertė pažeisti įstatymą aukštesnis pareigūnas, nesugeba ar nenori dirbti, yra suinteresuotas tam tikro sprendimo priėmimu ar kt.

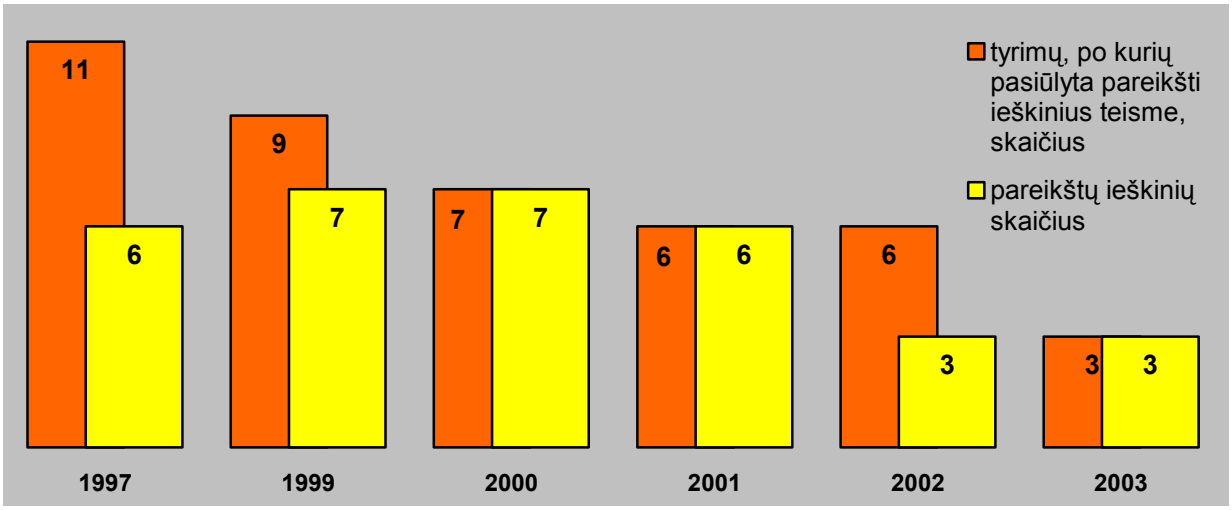
[40] Lietuvos Respublikos Seimo 2001 m. gruodžio 21 d. nutarimas Nr. IX-692 „Dėl Seimo kontrolierių įstaigos veiklos įvertinimo", Žin. (2002, Nr. 1-1)

Todėl Seimo kontrolieriai eina, manau, veiksmingesniu ir operatyvesniu keliu – nustatę daugkartinius itin šiurkščius teisės aktų pažeidimus pareigūnų veiksmuose kreipiasi į Generalinę prokuratūrą, pateikdami savo išvadas ir visą tyrimo medžiagą, kad ši priimtų procesinį sprendimą – keltų ar ne baudžiamąją bylą. Diagramoje pateikti duomenys apie priimtus tokius Seimo kontrolierių sprendimus ir jų vykdymą.



6 pav. Kreipimųsi į Generalinę prokuratūrą ir iškeltų baudžiamųjų bylų santykis 1995-2003 metais

Kitais atvejais, kai pažeistas piliečių teises galima apginti tik panaikinus sprendimą, lėmusį tokį pažeidimą, Seimo kontrolieriai rekomenduoja **savivaldybių ar valstybės įstaigų vadovams pareikšti ieškinius teisme**, kad būtų priimtas sprendimas arba panaikintas dėl pareigūno piktnaudžiavimo anksčiau priimtas sprendimas ir spręsti apie pareigūnų tinkamumą užimamoms pareigoms. Diagramoje pateikti duomenys apie priimtus tokius Seimo kontrolierių sprendimus ir jų vykdymą.



7 pav. Siūlymų pareikšti ieškinius teisme ir pareikštų ieškinių skaičius 1997-2003 metais

Patys piliečiai, nepasisekus neteisminiu būdu apginti jų pažeistų teisių valstybės ar savivaldybių institucijose, taip pat kreipiasi į teismą ir tam reikalui civiliniame procese panaudojama Seimo kontrolieriaus surinkta medžiaga, kurią piliečiui pačiam būtų sudėtinga, o kartais ir neįmanoma gauti. Teisinės išvados į Seimo kontrolierius kreipiasi ir piliečius teisme atstovaujantys advokatai. Nors oficiali statistika šiuo klausimu neįmanoma, tačiau tokiu būdu Seimo kontrolieriai savo tyrimais padeda teismams priimti teisingus, piliečių teises ginančius sprendimus.

4.3. Seimo kontrolierių rekomendacijų apskundimo administraciniam teismui problema

Galiojančiame Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo[41] 16 straipsnyje nėra numatyta, jog Seimo kontrolierių priimami sprendimai nepriskirtini administracinių teismų kompetencijai. Tokiu būdu sudaryta galimybė ginčyti Seimo kontrolieriaus rekomendacijas teisme.

Vieną kartą šia galimybe jau buvo pasinaudota 2001 m., kuomet pareigūnas, kurio veiksmus tyrė ir vertino Seimo kontrolierius, pastarojo sprendimą apskundė 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. Administracinis teismas, įvertinęs kad tokie pareigūno veiksmai – tai procesinis sprendimas baudžiamojoje byloje, o pagal Seimo kontrolierių įstatymo 4 straipsnio 2 dalies nuostatas Seimo kontrolieriai netiria tardytojų procesinių sprendimų pagrįstumo ir teisėtumo, panaikino Seimo kontrolieriaus sprendimą kaip priimtą viršijant kompetencijos ribas.

Neginčijant teismo sprendimo teisės požiūriu, nelogiškas ir prieštaraujantis Europos Sąjungos valstybėse esančiai teisinei praktikai yra pats **rekomendacijos apskundimo** ir **jos panaikinimo** faktas. Rekomenduoti (lot. recomendare) – tai siūlyti, patarti, ką daryti, kaip elgtis[42].

Seimo kontrolierių įstatymo 21 straipsnio 1 dalis nustato, ką skundo tyrimo metu turi išsiaiškinti Seimo kontrolierius: ar priimti skunde minimi sprendimai, ar buvo skundžiama veika (veiksmai ar neveikimas, elgsena); kuo remiantis ir kokiomis aplinkybėmis tai padaryta; ar

[41] Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatymas, Žin. (1999, Nr.13-308)
[42] Tarptautinių žodžių žodynas/ Vyriausioji enciklopedijų redakcija; Atsakingasis redaktorius V.Kvietkauskas. – V.: Vyriausioji enciklopedijų redakcija, 1985. – 528 p.

skunde minimi sprendimai arba veiksmai prieštarauja įstatymams bei kitiems teisės aktams, ar pareigūno veikoje yra piktnaudžiavimo arba biurokratizmo; kokie pareigūnai padarė pažeidimų, dėl kokių priežasčių (ar tikslų) tai padaryta ir kokia konkrečių pareigūnų kaltė, kaip padarę pažeidimą pareigūnai aiškina savo veiksmus; kokie faktai ar įrodymai patvirtina padarytą nusižengimą; visas objektyvias priežastis, sąlygojančias pareigūnų piktnaudžiavimą ir (ar) biurokratizmą.

To paties straipsnio 2 dalyje nurodoma, kad baigus nagrinėti skundą, surašoma **pažyma**, kurioje nurodoma tyrimo metu išaiškintos aplinkybės, surinkti įrodymai bei pareigūno veikos juridinis įvertinimas. Pažymą pasirašo Seimo kontrolierius. Su tyrimo rezultatais, išsiunčiant arba įteikiant pažymos nuorašą, supažindinamas skundo autorius, įstaigos, kurioje buvo atliekamas tyrimas, vadovas bei pareigūnas, kurio veiksmai buvo tiriami, o prireikus – ir aukštesnės pagal pavaldumą institucijos vadovas, kitos institucijos ar asmenys.

Seimo kontrolieriaus priimami sprendimai yra: informuoti, atkreipti dėmesį, 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.

Pažymėtina, 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 patikrinimo išvadas, o ne siūlymą **atkreipti dėmesį.** Ir **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? Pažymėtina, kad tokiu teismo sprendimu buvo suklaidinta ir žiniasklaida, ir visuomenė – spaudoje ši byla buvo aprašyta kaip neturinti precedento teisminėje praktikoje, teigiant, kad administracinis teismas panaikino Seimo kontrolieriaus sprendimą skirti pareigūnui drausminę nuobaudą, nors Seimo kontrolierius net neturi tokios teisės[43].

[43] Loiba J. Titanų kova // „Respublika" – 2001 m. birželio 20 d.

Bendras ombudsmeno institucijos bruožas yra tai, kad ombudsmeno sprendimai nėra tiesiogiai įgyvendinami ir ombudsmenas neturi teisės išleisti įsakymų, kurie įpareigotų administraciją. Šis principas yra aprašytas Europos Tarybos Administracinės teisės vadovo. Įprasta, kad ombudsmeno sprendimai nėra peržiūrimi teisme. Mokslininkai ir ombudsmenai praktikai nuolat akcentuoja tai kaip vieną iš svarbiausių ombudsmeno nepriklausomumą užtikrinančių veiksnių[44]. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 27 straipsnis taip ir vadinasi – Seimo kontrolierių nepriklausomumas nuo kitų institucijų. Jis sako, kad Seimo kontrolieriai, vykdydami savo funkcijas, vadovaujasi Lietuvos Respublikos Konstitucija, įstatymais bei tarptautinėmis sutartimis ir susitarimais ir yra **nepriklausomi**.

Europos bendrijos Pirmosios instancijos teismas taip pat yra pasisakęs šiuo klausimu ir nurodęs, jog Europos ombudsmeno sprendimai pagal Europos Bendrijos sutarties 230 straipsnį negali būti nuginčyti[45].

Buvęs Europos ombudsmenų instituto prezidentas Anton Canell yra pažymėjęs, kad administraciniai teismai yra labai svarbi piliečių teisių garantija jų santykiuose su valdžia (viešąja administracija). Ombudsmenas yra papildomas tokios jurisdikcijos garantas, bet ne jo pakaitalas. Rekomendacija gali būti priimta arba atmesta. Gali būti skundžiami valdžios priimti sprendimai, paremti ja, bet ne pati rekomendacija. Teismas gali paprašyti informacijos dėl ombudsmeno priimto sprendimo turinio tam, kad geriau suprastų motyvus, kuriais remiantis buvo imtasi administracinių priemonių ar priimtas sprendimas, bet ne tam, kad įvertintų pačią ombudsmeno priimtą rekomendaciją. Toks informacijos prašymas nereiškia, kad ombudmenas yra šalis ginče tarp valdžios ir piliečio. Tai reiškia, kad ombudsmenas turi pateikti rašytinį pranešimą visose bylose, kuriose teismas mano, kad valdžios pateikta informacija nepakankama.

Manau, kad Seimo kontrolierių sprendimų apskundimo administraciniam teismui galimybė – nepagrįsta, kadangi jie yra rekomendacinio pobūdžio, negali sukelti imperatyvių teisinių pasekmių, o jų vykdymas – savanoriškas ir ilgametės demokratijos šalyse yra nekvestionuojamas. Todėl siūlau papildyti administracinių bylų teisenos įstatymo 16 straipsnį, kad Seimo kontrolierių priimami sprendimai nepriskirtini administracinių teismų kompetencijai. Tuo labiau, kad nepakeista ši įstatymo nuostata lemia ir ydingą Seimo kontrolierių bei kitos neteisminės piliečių ir administracijos ginčų sprendimo įstaigos – Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos – veiklos tarpusavio santykį.

[44] Dean M.Gottehrer ir Michael Hostina „Pagrindinės klasiskinio ombudsmeno charakteristikos" – http://www.usombudsman.org/References/EssentialCharacteristicsClassicalOmbudsman.htm

4.4. Seimo kontrolieriai ir Vyriausioji administracinių ginčų komisija

Vyriausioji administracinių ginčų komisija įsteigta 1999 m., Lietuvos Resbulikos Vyriausybei vykdant Administracinių bylų teisenos ir Administracinių ginčų komisijų įstatymus. Tokiu būdu Lietuvoje, kaip ir kitose demokratinėse valstybėse, sukurtas alternatyvus administracinių ginčų sprendimo mechanizmas, ieškant naujų racionalių būdų konfliktų tarp administracijos ir piliečių sprendimui. Ir Seimo kontrolierių įstaiga, ir Vyriausioji administracinių ginčų komisija – ikiteisminės institucijos, turinčios laiduoti pigų, visiems prieinamą, neformalų, kvalifikuotą ir greitą administracinių ginčų nagrinėjimą. Šių abiejų institucijų kaip kvazi-teismų funkcijos ir veikla yra nagrinėta Lietuvos teisės mokslininkų[46], priskiriant jas pasaulyje egzistuojantiems ombudsmeno (Seimo kontrolieriai) ir tribunolo (Vyriausioji administracinių ginčų komisija) instituciniams modeliams.

„Įprasta, kad ombudsmeno institucija, kartu su kitomis nepriklausomomis administracijos struktūromis, padeda užtikrinti valdžios struktūrų veiksmų skaidrumą bei jų dialogą su visuomene" [47]. Tačiau, mano nuomone, Lietuvos teisinėje sistemoje klostosi ydingas šių abiejų institucijų tarpusavio santykis. Pavyzdžiu pateiksiu atvejį, kai Administracinių ginčų komisija nagrinėjo Seimo kontrolieriaus priimto sprendimo teisėtumą [48].

Pilietis, kuris jau 30 kartų (14 atvejų buvo išnagrinėti iš esmės ir 8 iš jų pripažinti pagrįstais)[49] yra kreipęsis į Seimo kontrolierių įstaigą, taigi jam labai gerai žinoma ir Seimo kontrolierių kompetencija, paduoda eilinį skundą Seimo kontrolieriui, kuriame nurodo, kad, jo nuomone, teisminio nagrinėjimo metu teismai (visos instancijos) jo nurodytų klausimų neišnagrinėjo. Vadovaudamasis Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo nuostatomis, kad Seimo kontrolierius atsisako nagrinėti skundą ir ne vėliau kaip per 7 dienas grąžina jį pareiškėjui, jeigu skundas tuo pačiu klausimu buvo išnagrinėtas, yra nagrinėjamas teisme arba pagal įstatymus turi būti nagrinėjamas teisme, Seimo kontrolierius grąžina skundą pareiškėjui, nurodydamas priežastis, dėl kurių negali nagrinėti pareiškėjo skundo. Pareiškėjas, nepatenkintas tokiu Seimo kontrolieriaus sprendimu, kreipiasi į Vyriausiąją administracinių ginčų komisiją, skųsdamas tokį Seimo kontrolieriaus sprendimą ir prašydamas Komisijos **įpareigoti** Seimo kontrolierių išnagrinėti jo skundą. Ši komisija imasi nagrinėti tokį piliečio prašymą.

---

[45] Europos bendrijos Pirmosios instancijos teismo 2000 m. kovo 22 d. sprendimas byloje Case T-103/99 – http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=61999B0103&lg=LT

[46] B.Pranevičienė „Kvaziteismai administracijos veiksmų teisėtumo montrolės ir administracinių ginčų nagrinėjimo sistemoje", daktaro disertacija, socialiniai mokslai, 2003, p.182.

[47] Bernard Stasi „Ombudsmeno vaidmuo įprastinėje administracijos veikloje", Europos ombudsmenų konferencijos, vykusios 2002 m. balandžio 5–6 d. Vilniuje, medžiaga

[48] Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos 2004 m. gegužės 24 d. sprendimas Nr. 2004/03-69

[49] Duomenys paimti iš Seimo kontrolierių įstaigos duomenų bazės

Ar ji turi tam teisę? Patys Seimo kontrolieriai nėra pareigūnai, turintys įstatymų suteiktas viešojo administravimo teises ir praktiškai įgyvendinantys vykdomąją valdžią. Viešojo administravimo funkcijas vykdo 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, vadovaudamiesi Seimo kontrolierių įstatymu ir Seimo kontrolierių Valdybos nutarimu „Dėl Seimo kontrolierių pasiskirstymo veiklos sritimis". 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 įstatymo jam suteiktą teisę pasakyti besiskundžiančiam žmogui, kad jo reikalavimai yra nepagrįsti arba kad jis yra išnaudojęs visas įmanomas savo interesų gynimo priemones Lietuvoje. Tuo labiau, kad yra ir piliečių, kurie piktnaudžiauja teise skųsti.

Formaliai Vyriausioji administracinių ginčų komisija remiasi Administracinių ginčų komisijų įstatymo 9 straipsnio[50] jai suteikta kompetencija ir jau minėtu Administracinių bylų teisenos įstatymo 16 straipsniu, kuriame neįrašyta, kad Seimo kontrolierių sprendimai nenagrinėtini administraciniuose teismuose. Tačiau remiantis klasikiniu ombudsmeno instituto apibrėžimu, manau, akivaizdu, kad Vyriausioji administracinių ginčų komisija, būdama Vyriausybei atskaitinga institucija, net **neturi teisės svarstyti**, kuo remiantis ir ar pagrįstai Seimo kontrolierius atsisako nagrinėti piliečio skundą. **Tuo labiau, ji neturi teisės pakeisti Seimo kontrolieriaus sprendimo ar kitaip jo įtakoti.** Suabejojęs Seimo kontrolieriaus atsisakymo nagrinėti skundą priežastimis ar nepasitikėdamas Seimo kontrolieriumi, pilietis turi teisę kreiptis į Seimo Žmogaus teisių komitetą, kuris turi teisę svarstyti Seimui adresuojamus skundus, atsiliepimus ir pasiūlymus dėl Seimo kontrolierių darbo, o prireikus netgi rengti nepasitikėjimo Seimo kontrolieriumi nutarimo projektą ir teikti jį svarstyti Seimui. Tačiau, kaip jau minėta, net Seimas, negali įpareigoti Seimo kontrolieriaus pakeisti sprendimo.

Tokie faktai rodo teisinės visuomenės nepagarbą konstituciniam Lietuvos Respublikos Seimo skiriamam, jam atskaitingam, tačiau veikiančiam nepriklausomai Seimo kontrolieriaus institutui, nesuvokimą jo vietos Lietuvos Respublikos teisinėje sistemoje. Todėl būtina kuo greičiau rengti Administracinių bylų teisenos įstatymo 16 straipsnio pataisas, kad nesukurti precedento ateičiai ir negriauti jau beveik dešimtmetį sėkmingai dirbančių ir visuomenėje vertinamų Seimo kontrolierių autoriteto.

Valstybė turi būti suinteresuota stiprinti Seimo kontrolierių, neturinčių jokių valstybinės prievartos priemonių ir veikiančių išimtinai autoriteto jėga, galias, nes tai savo ruožtu stiprintų

[50] Lietuvos Respublikos Administracinių ginčų komisijų įstatymas, Žin. (1999 Nr. 13-310)

visuomenės pasitikėjimą ją pačią atstovaujančia valdžia ir pačia valstybe. Demokratinėje valstybėje teisinė sistema funkcionuoja ir tarnauja valstybės piliečiams, o ne piliečiai – sistemai. Todėl Seimo kontrolierių tarpininkavimas tarp valstybės ir žmonių, pareigūnų veiksmų kontrolė ir yra skirta pačios sistemos interesams.

5. SEIMO KONTROLIERIŲ VEIKLOS EFEKTYVUMAS

Pagal Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymą Seimo kontrolieriai kasmet pateikia Seimui praėjusių kalendorinių metų darbo ataskaitą, kuri turi būti paskelbta ir nagrinėjama Seime, taip pat pateikiamas ir svarstomas Žmogaus teisių komiteto pranešimas apie Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos veiklą ir siūlymai šios įstaigos veiklai pagerinti, tačiau įstatyme nekalbama apie tai, kaip ir pagal kokius kriterijus vertinama Seimo kontrolierių veikla. Seimo kontrolierių veiklą vertinti pagal tai, koks procentas rekomendacijų įvykdyta ar kiek atleista iš darbo pareigūnų dėl piktnaudžiavimo ir biurokratizmo, būtų tikrai neteisinga ir netikslu. Nelogiškas būtų ir skaičiavimas, kiek kainuoja valstybei vieno skundo ištyrimas materialine išraiška[51], kadangi Seimo kontrolierių darbas neapsiriboja vien asmenų pranešimų apie, kaip teigiama, įvykusius žmogaus teisių pažeidimus nagrinėjimu. Seimo kontrolieriai nuolat atlieka teisinio analitinio ir prevencinio pobūdžio darbą. Labai vaizdžiai tokią ombudsmenų veiklą apibūdino Slovėnijos ombudsmenas Martjaz Hanzek: „Jei žmogaus teisių pažeidimą apibrėžiame kaip visuomenės ligą ir ombudsmeno darbą palyginame su gydytojo darbu, tai ombudsmenas, gydydamas konkrečią lygą, atlieka prevencinį darbą ir sukuria sąlygas, užtikrinančias, kad ši liga plistų kiek įmanoma mažiau.”

Kad asmuo galėtų pateikti skundą, turi būti tenkinamos bent keturios sąlygos. Tai: 1) savo paties teisių ir kitų teisių žinojimas; 2) oficialių skundimosi kanalų buvimas; 3) neigiamų skundimosi pasekmių nebijojimas; 4) pasitikėjimas teisine sistema, kad ji leis ištaisyti pažeidimus[52]. Tokių sąlygų sukūrimas mūsų valstybėje yra ir Seimo kontrolierių teisinio analitinio darbo sritis – tai veikla, apimanti žmogaus teisių propagavimą, pagalbą tobulinant teisės aktus ir tiesioginį bendradarbiavimą su pažeidžiamiausiomis visuomenės grupėmis. Todėl išties pamatutoti ir įvertinti tokią veiklą nėra paprasta.

Geriausiai šios veiklos efektyvumą atspindi pačios visuomenės, jos narių nuomonė. Todėl nusprendžiau pasinaudoti visuomenės nuomonės ir rinkos tyrimų centro „Vilmorus” paslaugomis ir išsiaiškinti, kaip mūsų valstybės piliečiai vertina Seimo kontrolierių institutą, ar yra linkę juo naudotis, gindami savo pažeistas teises. Klausimus formulavau, atsižvelgdama į keturias anksčiau minėtas sąlygas, siekdama išsiaiškinti, ar mūsų valstybės piliečiai žino savo teises, oficialius skundimosi kanalus, kokiu būdu yra linkę ginti savo pažeistas teises, ar pasitiki, kad egzistuojanti teisinė sistema leis ištaisyti pažeidimus.

[51] Vidrinskaitė S.Seimo kontrolieriai Lietuvos Respublikos žmogaus teisių gynimo sistemoje: daktaro dis., soc. mokslai: teisė (6F)/LTU – V., 2003.

[52] Martjaz Hanzek „Ombudsmeno vaidmuo užtikrinant naudojimąsi teisėmis kasdien”, Europos ombudsmenų konferencijos, vykusios 2002 m. balandžio 5–6 d. Vilniuje, medžiaga

Tyrimo laikas: 2004 m. rugsėjo 9 – 12 d.

Respondentų skaičius: N = 1007

Tyrimo objektas: 18 metų ir vyresni Lietuvos gyventojai

Apklausos būdas: interviu respondento namuose

Atrankos metodas: daugiapakopė, tikimybinė atranka. Respondentų atranka parengta taip, kad kiekvienas Lietuvos gyventojas turėtų vienodą tikimybę būti apklaustas.

Apklausa vyko: Vilniuje, Kaune, Klaipėdoje, Šiauliuose, Panevėžyje, Marijampolėje, Druskininkuose, Visagine; Švenčionių, Alytaus, Šakių, Plungės, Pakruojo, Šilutės, Kėdainių, Utenos, Tauragės ir Rokiškio rajonuose. Tyrimas vyko 18 miestų ir 58 kaimuose.

Statistinės paklaidos įvertinimas

1000 respondentų atranka duoda gana tikslų rezultatą, tačiau būtina atsižvelgti į atsirandančią statistinę paklaidą.

Pavyzdžiui, jeigu nustatyta, kad 50% žmonių pasirinko atsakymą "A", tai iš tikro su 95% tikimybe galima teigti, kad tikroji reikšmė yra tarp 47% ir 53%.

Asmenims buvo užduoti tokie trys **klausimai**:

1. Ar manote, kad per pastaruosius 10 metų valstybės ar savivaldybių įstaigų pareigūnai pažeidė Jūsų teises?

Atsakymų variantai: labai dažnai; dažnai; retai; labai retai; nepažeidė; sunku pasakyti.

Daugiau kaip trečdalis, t.y. 34,7 proc., visų apklaustųjų mano, kad per pastaruosius 10 metų valstybės ar savivaldybių įstaigų pareigūnai jų teisių nepažeidė. Atsakymus *retai* ir *labai retai* pasirinko 24,6 proc. žmonių – tokius atvejus, manau, galima priskirti žmogiškoms pareigūnų darbo klaidoms. Taigi atrodytų, kad mūsų valstybės pareigūnai dirba tikrai neblogai.

Tačiau visgi net kas ketvirtas respondentas (24,6 proc.) nurodė, kad jo teisės buvo pažeidžiamos – *dažnai* (16,6 proc.) arba *labai dažnai* (8,0 proc.). Jaunesniems nei 29 m. asmenims bei vyresniems nei 60 m. atrodo, kad jų teises valstybės ar savivaldybių įstaigų pareigūnai pažeidinėjo rečiau, tačiau paties darbingiausio ir ekonomiškai bei socialiai aktyviausio amžiaus žmonės, trisdešimtmečiai, keturiasdešimtmečiai ir penkiasdešimtmečiai, beveik kas trečias (29,5 proc.) nurodė, kad jų teisės buvo pažeistos *dažnai* arba *labai dažnai*. Vadinasi, galima daryti išvadą, kad daugiausiai reikalų per valstybės ar savivaldybių įstaigų pareigūnus tvarkantys piliečiai net kas trečias lieka nepatenkintas pareigūnų darbu.

Vyrai ir moterys vertino situaciją panašiai: vyrai truputėlį daugiau rinkosi atsakymus *retai* (24,3 proc.) ir *labai retai* (9,8 proc.), o moterys – *dažnai* (17,3 proc.) ir *labai dažnai* (7,8 proc.).

Ypač aktualus atsakymų palyginimas pagal socialinę padėtį – labiausiai pareigūnų nuskriausti jaučiasi mažiausiai socialiai apsaugoti asmenys: namų šeiminikės, kurių net 36,2 proc. teigia, kad jų teisės buvo pažeidžiamos *labai dažnai* ir *dažnai*, tarp bedarbių taip galvojančių – 30,1 proc. Galima būtų manyti, kad sunkiai gyvenantys žmonės yra pikti ant visų apskritai, tačiau negalima neatkreipti dėmesio, kad būtent jiems daug tenka bendrauti su įvairių institucijų pareigūnais įsidarbinimo, socialinių pašalpų, kompensacijų mokėjimo ir kitais klausimais.

Pagal gyvenamąją vietovę piliečių nuomonė ryškiai neišsiskyrė: šiek tiek daugiau manančių, kad jų teisės valstybės ar savivaldybių įstaigų pareigūnų veiksmais buvo pažeistos *labai dažnai* ir *dažnai* yra Vilniuje (27 proc.) ir kituose didžiuosiuose šalies miestuose (27,9 proc.), kai tuo tarpu mažesnių miestelių ir kaimų gyventojai daugiau rinkosi atsakymus *retai* ir *labai retai* – atitinkamai 29,6 proc. ir 27, 3 proc.

Pažymėtina, kad net 12,7 proc. apklaustųjų nesugebėjo atsakyti į šį klausimą ir rinkosi „pagalbos" atsakymą *sunku pasakyti*. Iš to galima daryti išvadą, kad dar daug mūsų valstybės piliečių nežino net savo pačių teisių. Todėl dirva analitinei švietėjiškai Seimo kontrolierių veiklai yra labai plati.

2. Su kuria nuomone Jūs sutinkate:
   - geriausia pažeistas teises ginti teisme, – nes jis vienintelis gali priimti privalomo pobūdžio sprendimą;
   - geriausia pažeistas teises ginti kreipiantis į Seimo kontrolierių, – nes tai nieko nekainuoja, sprendimas (nors rekomendacinio pobūdžio) priimamas greičiau, neteisūs pareigūnai reaguoja vos tik Seimo kontrolieriui susidomėjus problema;
   - pažeistų teisių ginti neverta.

Šiuo klausimu siekiau patikrinti, kiek mūsų piliečiai pasitiki veikiančia teisine sistema valstybėje, o kiek yra ja nusivylusių: 38,4 proc. apklaustųjų rinkosi pažeistų teisių gynimą teisme, 25 proc. – kreipiantis į Seimo kontrolierių ir net 36,6 proc. manė, kad pažeistų teisių ginti neverta. Natūralu, kad turintys didžiausias pajamas vienam šeimos nariui, jaunesni, su aukštuoju išsilavinimu žmonės dažniau rinkosi teismų variantą: moksleiviai ir studentai net 60,9 proc, su daugiau kaip 500 Lt pajamom vienam šeimos nariui – 45,4 proc. Tuo tarpu bedarbiai (34,2 proc.), namų šeimininkės (33,3 proc.), tarnautojai (31,4 proc.), mažesnes pajamas turintys asmenys pirmenybę atidavė Seimo kontrolieriams. Tai atitinka Seimo kontrolierių misijai – apginti nuo valdžios savivalės tuos, kurie turi mažiausiai galimybių apsiginti patys.

Pagal gyvenamąją vietą labiausiai į Seimo kontrolierius kreiptis linkę Kauno, Klaipėdos Šiaulių, Panevėžio gyventojai – 33,9 proc. Tai rodo teisingą Seimo kontrolierių pasiskirstymą

veiklos sritimis, kuomet kiekvienas iš penkių ombudsmenų sprendžia tam tikro Respublikos regiono piliečių problemas, rengia priėmimus apskrityse, rajonų ir miestų savivaldybėse. Svarbu, kad Seimo kontrolierius būtų lengvai pasiekiamas kiekvienam šalies gyventojui.

Tačiau šiame darbo bare Seimo kontrolieriams, ir ne tik jiems, yra kur pasistengti, kadangi daugiau nei trečdalis mūsų valstybės piliečių pasisako už tai, kad pažeistų teisių ginti neverta. Manyčiau, kad tai daugiausia yra nusivylusieji visa teisine sistema ir nieko iš jos nebesitikintys žmonės: tokį atsakymą pasirinko net 47 proc. pensininkų, 46,8 proc. vyresnių nei 60 metų žmonių, 45,7 proc. kaimo žmonių.

3. Ar pasitikite Seimo kontrolieriais?

Atsakymų variantai: visiškai pasitikiu, greičiau pasitikiu, greičiau nepasitikiu, visiškai nepasitikiu, sunku pasakyti.

Atsakant į šį klausimą respondentų balsai pasiskirstė maždaug vienodai: visiškai arba greičiau pasitikinčiųjų – 30,2 proc. bei visiškai arba greičiau nepasitikinčiųjų – 34,2 proc.

Reikia pastebėti, kad kraštutinius atsakymus *viškai pasitikiu* arba *visiškai nepasitikiu* rinkosi labai nedidelis skaičius apklaustųjų. Atsakymai daugiausia svyravo tarp *greičiau pasitikiu* ir *greičiau nepasitikiu*.

Daugiau pasitikinčiųjų yra tarp aukštąjį (35,7 proc.) ir specialiųjį vidurinį (31,8 proc.) išsilavinimą turinčių žmonių lyginant su 26 proc. nebaigusiųjų vidurinės. Pagal amžių linkę visiškai arba greičiau pasitikėti tiek keturiasdešimtmečiai (32,3 proc.), tiek penkiasdešimtmečiai (30,9 proc.), tiek dvidešimtmečiai (30,8 proc.).

Vertinant pagal socialinę padėtį dideliu pasitikėjimo procentu išsiskyrė tarnautojai, kurių visiškai arba greičiau pasitikinčių yra net 40,4 proc., kai tuo tarpu visiškai arba greičiau nepasitikinčių – 25,9 proc. Pažymėtina, kad Seimo kontrolieriai didesnį pasitikėjimą turi tarp mažiausiai socialiai apsaugotų ir labiausiai pažeidžiamų visuomenės grupių: namų šeimininkės nurodė, kad 38,9 proc. pasitiki ir 22,2 – nepasitiki, tarp bedarbių – 30,1 proc. pasitikinčiųjų ir 24,1 proc. nepasitikinčiųjų, tarp specialistų – atitinkamai 30,6 proc. ir 24,5 proc.

Pagal gyvenamąją vietovę labiau pasitikėti (35,7 proc.) nei nepasitikėti (33,7 proc.) linkę Kauno, Klaipėdos Šiaulių, Panevėžio gyventojai. Mažesnių miestelių žmonės šiek tiek labiau nepasitiki (33,9 proc.) nei pasitiki (26,4 proc.), o kaimiečių tarpe pasitikinčiųjų dar mažiau – 26,4 proc. prieš 34 proc. nepasitikinčiųjų.

Tokią tendenciją aiškinčiau menkomis žiniomis apie Seimo kontrolierių veiklą apskritai. Tokią išvadą pagrindžia ir tai, jog daugiau nei kas trečias apklaustasis (35,6 proc.), atsakydamas į klausimą dėl pasitikėjimo, rinkosi atsakymą *sunku pasakyti*, t.y. neturėjo savo nuomonės. Ypač

daug taip atsakė menką išsilavinimą turinčių žmonių – 44,5 proc., darbininkų – 40,5 proc., kaimo gyventojų – 39,7 proc., asmenų virš šešiasdešimties metų – 39,4 proc.

Vadinasi, informacijos apie Seimo kontrolierių veiklą žmonėms turėtų būti daugiau. Prie jos skleidimo turėtų aktyviau prisidėti ne tik Seimo kontrolieriai, bet ir respublikinė bei regioninė žniasklaida, o taip pat ir patys valstybės ar savivaldybių įstaigų pareigūnai. Didesnis viešumas, be abejonės, pasitarnautų Seimo kontrolierių veiklos efektyvumui, kadangi korumpuotos valdžios grandys, matydamos, kad laiku ir principingai į Seimo kontrolierių siūlymus reaguoja parlamentas, o žinios apie kontrolierių darbą pasiekia platų šalies gyventojų ratą, būtų priverstos geranoriškai ir atsakingai nagrinėti kontrolierių iškeltas problemas.

IŠVADOS IR PASIŪLYMAI

1. Seimo kontrolieriai, atsiradę Lietuvos Respublikos teisinėje sistemoje kaip viena iš Vakarų teisės tradicijos pripažįstamų vertybių, įsitvirtino tarp parlamento ir visų kitų valstybinio valdymo grandžių kaip institutas specifiniu būdu ginantis žmogaus teises ir gerinantis valstybės valdymą.

2. Seimo kontrolierių veiklos specifiniai skiriamieji bruožai – tarpininkavimas tarp žmogaus ir valdininko, ieškant abiems pusėms priimtino sprendimo, bet nenaudojant tam jokių valstybinės prievartos priemonių. Seimo kontrolierius veikia tik autoritetu, todėl pačios asmenybės pripažinimas visuomenėje, pagarba mokslininkų ir teisininkų tarpe, profesinė sėkmė ir patirtis turi didžiulės reikšmės Seimo kontrolieriaus darbo rezultatams. Siūlau Seimo kontrolierių įstatyme detaliau reglamentuoti kandidatų į Seimo kontrolierius atrankos ir skyrimo procedūrą bei nustatyti reikalavimą, kad Seimo kontrolieriai eidami pareigas suspenduotų narystę politinėse partijose. Seimo kontrolierių instituto autoritetui, o kartu ir pasitikėjimui jais sustiprinti galėtų būti įvesta ir šių pareigūnų priesaika Lietuvos Respublikai.

3. Seimo kontrolieriai yra Seimo, t.y. visos tautos atstovų, paskirti ir jam atskaitingi, tačiau konstatuodami ir identifikuodami pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo faktus, rengdami išvadas ir priimdami sprendimus Seimo kontrolieriai veikia Lietuvos Respublikos Konstitucija ir įstatymu jiems nustatytoje veiklos srityje absoliučiai nepriklausomai nuo parlamento.

4. Seimo kontrolieriai padeda Seimo nariams realizuoti vieną pagrindinių jų, kaip tautos išrinktųjų, funkcijų – tiesiogiai užtikrinti valstybės dėmesį kiekvieno piliečio problemoms ir bendrai žmogaus teisių padėčiai šalyje, vykdant parlamentinę vykdomosios valdžios kontrolę. Remdamasis Seimo kontrolierių išvadomis, parlamentas gali nuolat sekti valdymo tendencijas, žinoti opiausias problemas visuomenėje ir gerinti viešąjį administravimą. Tai kelia parlamentams priedermę užtikrinti Seimo kontrolieriams paramą kontroliuojant vykdomosios valdžios struktūras ir gerinant jų darbą bei santykius su valstybės gyventojais, o kontrolieriams – pareigą laiku informuoti parlamentą apie žmonių reakciją į valdžios veiksmus. Atsižvelgiant į pastarųjų metų politinius įvykius, manau, kad Seimas per mažai išnaudoja Seimo kontrolierių institutą parlamentinei kontrolei vykdyti.

5. Seimo kontrolieriai vykdo savo veiklą labai specifiniu ir tik jiems vieniems būdingu būdu: jie pateikia kvalifikuotą išsamią išvadą dėl pareigūnų veiksmų teisėtumo administravimo srityje, tačiau patys nesikiša į valdymą ir nenurodo konkrečių sprendimų. Seimo kontrolieriaus siūlymą panaikinti ar priimti kitokį sprendimą, pašalinti įstatymo pažeidimus, jų priežastis ir sąlygas, privalo nagrinėti institucija ar pareigūnas, kuriems toks siūlymas adresuojamas. Lietuvoje tarp Seimo kontrolierių ir valstybės bei savivaldybių pareigūnų klostosi tarpusavio

supratimu ir geranorišku bendradarbiavimu grįsti santykiai, siekiant bendro tikslo – užtikrinti žmogaus teisę į gerą administravimą. Seimo kontrolierių sprendimai įgyvendinami kaip autoritetinga nuomonė viešojo administravimo veiklai gerinti.

6. Seimo kontrolierių veikla labai reikšminga vietos savivaldos, kaip savarankiskos viešosios valdžios grandies, valdymo gerinimui, kadangi Seimo kontrolieriai, nustatę pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo faktus, nurodo jų atsiradimo priežastis bei sąlygas ir teikia siūlymus, kaip to išvengti. Seimo kontrolierių institutas – svarbus vietos savivaldybių veiklos kontrolės instrumentas, užtikrinantis valstybės dėmesį konkretaus piliečio interesams.

7. Seimo kontrolieriai, informuodami apie įstatymų ar kitų teisės aktų trūkumus, prieštaravimus, spragas bei siūlydami jų pakeitimus ar papildymus, įneša svarų indėlį į įstatymų leidybą. Tačiau Seimo kontrolieriams nesuteiktos galios imtis iniciatyvos, jei kyla abejonių dėl įstatymo ar kito teisės akto konstitucingumo: jie negali tiesiogiai kreiptis į Konstitucinį Teismą. Atsižvelgiant į tai, kad Seimo kontrolieriai neretai sprendžia problemas, kurios per vieno konkretaus pareiškėjo problemą paliečia ir įtakoja tam tikros visuomenės dalies, socialinės žmonių grupės interesus, o patys piliečiai Lietuvoje tiesiogiai į Konstitucinį Teismą kreiptis negali, siūlau Lietuvos Seimo kontrolieriams numatyti kreipimosi į Konstitucinį Teismą galimybę. Tai užtikrintų platesnio asmenų rato, o ne vien pareiškėjo, teisinę apsaugą.

8. Seimo kontrolieriai nepriklauso teismų sistemai, neturi konstitucinės teismo teisės vykdyti teisingumą ir su teismais nekonkuruoja. Tai ikiteisminė piliečių teisių gynimo institucija. Skundo padavimas ombudsmenui neužkerta kelio piliečiui kreiptis dėl savo teisės pažeidimo ir į teismą. Tokiu būdu valstybė garantuoja žmonėms teisę pasirinkti, kokiu būdu: teisminiu ar ne, ginti savo pažeistas teises. Pažymėtina, kad neretai piliečiai, gavę Seimo kontrolieriaus pažymą, ja naudojasi ir teisme, remiantis ja, žmogui paprasčiau formuluoti ir grįsti savo reikalavimus teismui. Tai garantuoja išsamesnę bei veiksmingesnę žmogaus ir piliečio teisių ir laisvių apsaugą.

9. Nors administracinių teismų jurisdikcija ir Seimo kontrolierių kompetencija yra labai panaši – abiejų institucijų veikla siekiama ginti viešojo administravimo subjektų pažeistas žmogaus teises, – tačiau Seimo kontrolieriai turi daugiau galimybių, nei administracinis teismas, nustatyti, ar konkrečiu atveju buvo pažeistos administracinės diskrecijos panaudojimo ribos. Be to, Seimo kontrolierių institutas laiduoja pigų, visiems prieinamą, neformalų, kvalifikuotą, greitą piliečių problemų nagrinėjimą.

10. Į Seimo kontrolierių kompetenciją nepatenka skundai dėl ikiteisminio tyrimo pareigūnų procesinių sprendimų teisėtumo ir pagrįstumo. Šia įstatymo norma neretai dangstosi teisėsaugos pareigūnai, atsisakydami pateikti tyrimui reikalingą informaciją ir tuo trukdydami Seimo kontrolieriui reaguoti į žmogaus teisių pažeidimus ar piktnaudžiavimo ir biurokratizmo faktus, pareigūnams atliekant procesinius veiksmus. Manau, kad nešališkos Seimo kontrolieriaus

išvados apie nustatytus žmogaus teisių pažeidimus tais atvejais, kai ikiteisminio tyrimo pareigūnai savo diskrecinėmis galiomis naudojasi netinkamai, tik padėtų procesinių veiksmų priežiūrą atliekančiai prokuratūrai, jei ši geranoriškai bendradarbiautų su Seimo kontrolieriais. Kartu tai stiprintų piliečių pasitikėjimą prokuratūra, bendrai teisėsaugos sistema ir valstybe. Siūlau Seimo kontrolierių įstatymo 4 straipsnio 3 dalį patikslinti nuostata, kad Seimo kontrolieriai tiria skundus dėl žmogaus teisių ir laisvių pažeidimų atliekant procesinius veiksmus.

11. Seimo kontrolierių sprendimų apskundimo administraciniam teismui galimybė – nepagrįsta, kadangi jie yra rekomendacinio pobūdžio, negali sukelti imperatyvių teisinių pasekmių, o jų vykdymas – savanoriškas ir ilgametės demokratijos šalyse yra nekvestionuojamas. Siūlau priimti administracinių bylų teisenos įstatymo pataisas, papildant 16 straipsnį, kad Seimo kontrolierių priimami sprendimai nepriskirtini administracinių teismų kompetencijai.

12. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 15 straipsnyje nėra numatyta, jog administraciniai teismai sprendžia bylas dėl Seimo kontrolieriaus kreipimosi dėl kaltų piktnaudžiavimu ir biurokratizmu pareigūnų atleidimo iš užimamų pareigų. Todėl Seimo kontrolieriai negali pasinaudoti jiems Lietuvos Respublikos Konstitucijos bei Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo suteikta teise kreiptis į teismą. Šią spragą reikia pataisyti priėmus administracinių bylų teisenos įstatymo 15 straipsnio pataisas.

13. Sparčiai didėjant Seimo kontrolierių gaunamų skundų skaičiui, didėja grėsmė, jog siekiant nepažeisti skundo tyrimo termino, skundų kiekybė neigiamai įtakos Seimo kontrolierių darbo kokybę. Išsprendžiant daug individualių skundų, bendra problema, kuri galbūt ir lemia šiuos skundus, gali likti neišspręsta. Galiojantis Seimo kontrolierių įstatymas sąlygoja tai, kad kiekvienas skundas tiriamas pagal vienodą procedūrą, nepriklausomai nuo to, ar skundžiamasi dėl pavienio atvejo, ar skunde iškelta problema būdinga tam tikrai visuomenės grupei ir turi pakartotinumo pobūdį. Todėl siūlau įstatyme numatyti skundų tyrimo procedūros diferencijavimą tam, kad į piliečių kreipimąsi būtų reaguojama operatyviau ir jų teisės būtų ginamos efektyviau.

14. Visuomenės nuomonės apklausa parodė, kad socialiai ir ekonomiškai aktyviausi šalies piliečiai net kas trečias lieka nepatenkintas valstybės ar savivaldybių įstaigų pareigūnų darbu, kad daugiau nei trečdalis žmonių pasisako už tai, kad pažeistų teisių ginti neverta, o Seimo kontrolieriai didesnį pasitikėjimą turi tarp mažiausiai socialiai apsaugotų ir labiausiai pažeidžiamų visuomenės grupių. Vadinasi, dirva analitinei švietėjiškai Seimo kontrolierių veiklai yra labai plati, o jų misija – apginti nuo valdžios savivalės tuos, kurie turi mažiausiai galimybių apsiginti patys, – vertinama ir labai reikalinga mūsų visuomenėje.

15. Informacijos apie Seimo kontrolierių veiklą žmonėms turėtų būti daugiau. Prie jos skleidimo turėtų aktyviau prisidėti ne tik Seimo kontrolieriai, bet ir respublikinė bei regioninė žniasklaida, o taip pat ir patys valstybės ar savivaldybių įstaigų pareigūnai. Didesnis viešumas pasitarnautų ir Seimo kontrolierių veiklos efektyvumui, kadangi korumpuotos valdžios grandys, matydamos, kad laiku ir principingai į Seimo kontrolierių siūlymus reaguoja parlamentas, o žinios apie kontrolierių darbą pasiekia platų šalies gyventojų ratą, būtų priverstos geranoriškai ir atsakingai nagrinėti kontrolierių iškeltas problemas.

16. 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 pačią atstovaujančia valdžia ir pačia valstybe. Demokratinėje valstybėje teisinė sistema funkcionuoja ir tarnauja valstybės piliečiams, o ne piliečiai – sistemai. Todėl Seimo kontrolierių tarpininkavimas tarp valstybės ir žmonių, pareigūnų veiksmų kontrolė ir yra skirta pačios sistemos interesams.

ŠALTINIŲ IR LITERATŪROS SĄRAŠAS

Lietuvos Respublikos įstatymai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 22-345, 1998, Nr.110-3024.
3. Lietuvos Respublikos Seimo statutas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 15-249.
4. Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr.13-308.
5. Lietuvos Respublikos Administracinių ginčų komisijų įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 13-310.
6. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1945.
7. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 55-1049, 2000, Nr. 91-2832.
8. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos pagrindų įstatymas // Valstybės žinios. 1990, Nr. 7-170.

Lietuvos Respublikos ratifikuotos tarptautinės sutartys

9. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija // Valstybės žinios. 1995, Nr.40-987.
10. Lietuvos stojimo į ES sutartis // Valstybės žinios. 2004, Nr. 1-1.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimai

11. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000m. vasario 23d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. sausio 14 d. nutarimo Nr.36 „Dėl 1998 metų pavyzdžio banderolių tabako gaminiams ir alkoholiniams gėrimams ženklinti įvedimo" atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos įmonių įstatymo 8 straipsnio 1 daliai ir 12 straipsnio 1 daliai" // Valstybės žinios. 2000, Nr. 17-419.
12. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. lapkričio 20 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos butų privatizavimo įstatymo 5 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai" // Valstybės žinios. 1996, Nr. 114-2643.

13. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. gruodžio 6 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. kovo 31 d. nutarimo Nr. 465 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1993 m. kovo 3 d. nutarimo Nr. 124 „Dėl Lietuvos Respublikos teismų, Valstybinio arbitražo, Prokuratūros bei Valstybės kontrolės departamento darbuotojų darbo apmokėjimo" dalinio pakeitimo" atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos Teismų įstatymo 46 straipsnio pirmajai daliai, Lietuvos Respublikos Prokuratūros įstatymo 4 straipsnio pirmajai daliai, Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės įstatymui, taip pat Lietuvos Respublikos įstatymui „Dėl Lietuvos Respublikos teismų teisėjų, prokuratūros darbuotojų, valstybinių arbitrų bei Valstybės kontrolės departamento darbuotojų tarnybinių atlyginimų" // Valstybės žinios. 1995, Nr. 101-2264.

Norminiai teisės aktai

14. Lietuvos Respublikos Seimo 2001 m. gruodžio 21 d. nutarimas Nr. IX-692 „Dėl Seimo kontrolierių įstaigos veiklos įvertinimo", // Valstybės žinios. 2002, Nr. 1-1.
15. Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos 2004 m. gegužės 24 d. sprendimas Nr. 2004/03-69.

Tarptautiniai dokumentai

16. Charter of Fundamental Rights of the European Union // Official Journal of the European Communities, 18.12.2000 C 364/3 –
http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2000/c_364/c_36420001218en00010022.pdf
17. Europos gero administravimo kodeksas, 2002 –
http://www.euro-ombudsman.eu.int/code/pdf/en/code_en.pdf
18. Konsoliduota Europos Bendrijos steigimo sutartis // Valstybės žinios. 2004, Nr.2-2.
19. Visuotinė Žmogaus Teisių Deklaracija, paskelbta Jungtinių Tautų Generalinės Asamblėjos 1948 m. gruodžio 10 d.// Žmogaus teisės: tarptautinių dokumentų rinkinys. – Vilnius: Mintis, 1991.
20. Žmogaus teisės. Europos Tarybos ir Europos sąjungos dokumentai. – Vilnius: Lietuvos žmogaus teisų centras, 2000.
21. Žmogaus teisės. Jungtinių Tautų dokumentai. – Vilnius: Lietuvos žmogaus teisų centras, 2000.

Teismų sprendimai

22. European Court reports 2001 PageII-00765, Case T-209/00 – http://europa.eu.int
23. European Court reports 2000 Page II-04165, Order of the Court of First Instance of 22 May 2000. Actions for failure to act - Ombudsman - Inadmissibility. Case T-103/99. – http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=61999B0103&lg=LT

Literatūra

24. Autorių kolektyvas. Lietuvos konstitucinė teisė // Lietuvos teisės universitetas. – Vilnius, 2001.
25. Birmontienė T. Žmogaus teisių raida ir perspektyvos Lietuvoje. Teisinės valstybės link. // Jurisprudencija. Mokslo darbai. 15 (7) tomas. Vilnius, 2000. P 68.
26. Balčiūnas G. Teisinės sistemos reformos eiga ir pagrindinės problemos // Teisės problemos. – Vilnius, 2000, Nr. 2.
27. Degutis M. Penkeri pilietinės visuomenės formavimosi metai: visuomenė, reformos ir politinė kultūra // Politologija. – Vilnius: 1995, Nr. 1, p. 22-54.
28. Gaidys V. Visuomenės nuomonės tyrimai: teorija ir praktika // Vilnius: Žara, 1999.
29. Gottehrer D. M. ir Hostina M. Pagrindinės klasiskinio ombudsmeno charakteristikos – http://www.usombudsman.org/References/EssentialCharacteristicsClassicalOmbudsman.htm
30. Informacinis biuletenis 1995 m. liepos mėn. Nr.1 // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 1995.
31. Informacinis biuletenis 1995 m. spalio mėn. Nr.2 // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 1995.
32. Informacinis biuletenis 1995 m. gruodžio mėn. Nr.3 // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 1995.
33. Informacinis biuletenis 1996 m. kovo mėn. Nr.1 (4) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 1996.
34. Informacinis biuletenis 1996 m. birželio mėn. Nr.2 (5) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 1996.
35. Informacinis biuletenis 1996 m. spalio mėn. Nr.3 (6) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 1996.
36. Informacinis biuletenis 1996 m. gruodžio mėn. Nr.4 (7) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 1996.

37. Informacinis biuletenis 1997 m. kovo mėn. Nr.1 (8) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 1997.
38. Informacinis biuletenis 1997 m. balandžio – birželio mėn. Nr.2 (9) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 1997.
39. Informacinis biuletenis 1997 m. liepos – rugsėjo mėn. Nr.3 (10) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 1997.
40. Informacinis biuletenis 1997 m. spalio – gruodžio mėn. Nr.4 (11) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 1997.
41. Informacinis biuletenis 1998 m. sausio – kovo mėn. Nr.1 (12) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 1998.
42. Informacinis biuletenis 1998 m. balandžio – birželio mėn. Nr.2 (13) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 1998.
43. Informacinis biuletenis 1998 m. liepos – rugsėjo mėn. Nr.3 (14) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 1998.
44. Informacinis biuletenis 1998 m. spalio – gruodžio mėn. Nr.4 (15) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 1998.
45. Informacinis biuletenis 1999 m. sausio – kovo mėn. Nr.1 (16) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 1999.
46. Informacinis biuletenis 1999 m. balandžio – birželio mėn. Nr.2 (17) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 1999.
47. Informacinis biuletenis 1999 m. liepos – rugsėjo mėn. Nr.3 (18) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 1999.
48. Informacinis biuletenis 2000 m. balandžio – rugsėjo mėn. Nr.5 (20) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 2000.
49. Informacinis biuletenis 2001 m. sausio – gruodžio mėn. ir 2002 m. sausio – rugsėjo mėn. Nr.6 (21) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 2002.
50. Informacinis biuletenis 2002 m. spalio – gruodžio mėn. ir 2003 m. sausio – kovo mėn. Nr.7(22) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 2003.
51. Informacinis biuletenis 2003 m. liepos – rugsėjo mėn. Nr.9 (24) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 2003.
52. Kalinauskas G. Nekontroliuojama teisėsauga greitai išsigimsta // Lietuvos Rytas – 2004 m. rugpjūčio 20 d., Nr. 192.
53. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių 2003 metų darbo ataskaita // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 2004.
54. Lietuvos Respublikos Seimo Žmogaus teisių komiteto pranešimas apie Seimo Kontrolierių įstaigos veiklą 2000 metais –

// http://www3.lrs.lt/pls/inter/w3_viewer.ViewDoc?p_int_tekst_id=9521&p_int_tv_id=844&p_org=0
55. Lietuvos Respublikos Seimo Žmogaus teisių komiteto veiklos VII (rudens) sesijos ataskaita http://www3.lrs.lt/pls/inter/w3_viewer.ViewDoc?p_int_tekst_id=31659&p_int_tv_id=270&p_org=0
56. Loiba J. Titanų kova // Respublika – 2001m. birželio 20 d.
57. Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita 1995 // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos kanceliarija. – Vilnius, 1996.
58. Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita 1996 // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos kanceliarija. – Vilnius, 1997.
59. Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita 1997 // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos kanceliarija. – Vilnius, 1998.
60. Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita 1998 // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos kanceliarija. – Vilnius, 1999.
61. Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita 1999 // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos kanceliarija. – Vilnius, 2000.
62. Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita 2000 // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos kanceliarija. – Vilnius, 2001.
63. Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita už 2001 metus // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 2002.
64. Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita 2002 // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 2003.
65. Ombudsmenai, Parlamento komisarai, tarpininkai ir asmenys vykdantys panašias pareigas Europos Tarybos valstybėse narėse // Lyginamoji studija, Strasbūras, 1997.
66. Ombudsmeno institucijos raida ir žmogaus teisių gynimas. Tarptautinė konferencija – Vilnius, 1999.
67. Ombudsmeno vaidmuo ginant žmogaus teises. Europos ombudsmenų tarptautinė konferencija – Vilnius, 2002 – http://www3.lrs.lt/owa-bin/owarepl/inter/owa/U0114856.doc
68. Pranevičienė B. Kvaziteismai administracijos veiksmų teisėtumo montrolės ir administracinių ginčų nagrinėjimo sistemoje. Daktaro disertacija – Vilnius, 2003.
69. Römeris M. Valstybė. Vilnius: Pradai, 1995. T. 1.
70. Stanley de Smith and Brazier Rodney. Constitutional and Administrative Law, 1989.
71. Šindeikis A. „Paksogeito" precedentas kuria chaosą // Veidas – 2004 m. liepos 29 d.
72. Tarptautinių žodžių žodynas // Vyriausioji enciklopedijų redakcija; Atsakingasis redaktorius V.Kvietkauskas. – Vilnius, 1985.
73. Teisinė valstybė. Žmogaus teisių apsaugos problemos. Konferencija – Vilnius, 2001.
74. Vaišvila A. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. Vilnius, BĮ "Litimo", 2000.
75. Vaišvila A. Teisės teorija. – Vilnius, 2000.

76. Vaišvila A., Mesonis G. Žmogaus teisės ir jų gintis. – Vilnius, 2000.
77. Vidrinskaitė S. Seimo kontrolieriai Lietuvos Respublikos žmogaus teisių gynimo sistemoje. Daktaro disertacija – Vilnius, 2003.
78. Vidrinskaitė S. Seimo kontrolierių teisinis statusas // Jurisprudencija: LTU mokslo darbai. – Vilnius, 2001. Nr. 23 (15)., p. 122-130.
79. Vidrinskaitė S. Švedijos parlamento ombudsmeno institucija // Jurisprudencija: LTU mokslo darbai. – Vilnius, 2002. Nr. 24 (16)., p. 105-116.
80. Vidrinskaitė S. Ombudsmeno institucijų veikla Vakarų Europos valstybėse // Konstitucingumas ir pilietinė visuomenė. – Vilnius: LTU leidybos centras. 2002. P. 319-358.
81. Vidrinskaitė S. Europos Sąjungos ombudsmenas // Žmogaus teisių žinios, 2001. Nr.4, p.6.
82. Žilinskas D. Žmogaus teisės ir policijos veikla. Vilnius, Lietuvos žmogaus teisių centras, 1999.

Interneto svetainės

83. Europos ombudsmenas – http://www.euro-ombudsman.eu.int/
84. Europos ombudsmeno institutas – http://members.tirol.com/eoi/
85. Suomijos Parlamento ombudsmenas – http://www.oikeusasiamies.fi/
86. Švedijos Parlamento ombudsmenas – http://www.jo.se/
87. Tarptautinis ombudsmeno institutas – http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/

SUMMARY

The Seimas Ombudsmen of the Republic of Lithuania make a part of the international system of ombudsman institutions. The origin of this system, which is a constituent part of parliamentary democracy, was and is related to the need to defend human rights from unlawful or even criminal acts of officers of state government and municipal institutions when they take the form of abuse of office and bureaucracy.

The Master's thesis titled „The Place of the Seimas Ombudsmen in the Legal System of the Republic of Lithuania" aims to analyse the specific features of the activity of the Seimas Ombudsmen and its importance when ensuring the protection of citizens' constitutional rights and improving state governance, as well as to identify the problems of efficiency of its activity and propose solutions.

In my thesis I:

1. Identified the distinguishing features of the activity of the Seimas Ombudsmen of the Republic of Lithuania;
2. Investigated the specific features of relations between the Seimas Ombudsmen institution and the Seimas of the Republic of Lithuania and the principles of legal regulation;
3. Disclosed the role of the Seimas Ombudsmen when improving public administration;
4. Analysed the main similarities and differences between the powers of the Seimas Ombudsmen and those of administrative courts;
5. Identified the problems of efficiency of activity of the Seimas Ombudsmen's Office and proposed solutions how to improve its activities.

Aiming to reveal as many aspects of the topic as possible, I thoroughly investigated the Seimas Ombudsmen's annual reports, information bulletins and materials of European ombudsmen's conferences and refered to the experience of activity of ombudsman institutions in the member states of the European Union and the European Ombudsman. To substantiate the propositions, a public opinion poll was conducted by the Market and Opinion Research Centre „Vilmorus" on my initiative.

Having summarised the gathered material, the hypothesis proved to be correct that the Seimas Ombudsmen of the Republic of Lithuania has taken an exceptional place – between the Parliament and other public authorities – in the legal system of our country as an institution defending human rights and improving public administration by legal and other means in order to increase the efficiency of activity of the Seimas Ombudsmen, which, in its own turn, would boost the public's confidence in the government and the state itself.

PRIEDAS

Reprezentatyvios gyventojų apklausos (N = 1007)

2004 m. rugsėjo 9 – 12 d. rezultatai

1. Ar manote, kad per pastaruosius 10 metų valstybės ar savivaldybių įstaigų pareigūnai pažeidė Jūsų teises?

		N	***%***
1	Labai dažnai	81	8,0 %
2	Dažnai	167	16,6 %
3	Retai	207	20,6 %
4	Labai retai	75	7,4 %
5	Nepažeidė	349	34,7 %
6	*Sunku pasakyti*	128	12,7 %
		1007	**100,0 %**

			1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	**Iš viso**
Lytis	Vyras	N	37	69	107	43	131	54	**441**
		%	8,4%	15,6%	24,3%	9,8%	29,7%	12,2%	**100,0%**
	Moteris	N	44	98	100	32	218	74	**566**
		%	7,8%	17,3%	17,7%	5,7%	38,5%	13,1%	**100,0%**
Amžius	iki 29 m.	N	15	22	39	19	56	11	**162**
		%	9,3%	13,6%	24,1%	11,7%	34,6%	6,8%	**100,0%**
	30-39 m.	N	14	32	45	14	57	24	**186**
		%	7,5%	17,2%	24,2%	7,5%	30,6%	12,9%	**100,0%**
	40-49 m.	N	20	36	47	17	56	22	**198**
		%	10,1%	18,2%	23,7%	8,6%	28,3%	11,1%	**100,0%**
	50-59 m.	N	13	27	25	6	49	16	**136**
		%	9,6%	19,9%	18,4%	4,4%	36,0%	11,8%	**100,0%**
	60 ir daugiau m.	N	19	50	51	19	131	55	**325**
		%	5,8%	15,4%	15,7%	5,8%	40,3%	16,9%	**100,0%**
Išsimokslinimas	Nebaigtas vidurinis	N	11	27	34	16	103	47	**238**
		%	4,6%	11,3%	14,3%	6,7%	43,3%	19,7%	**100,0%**
	Vid. ir spec. vid.	N	48	98	125	41	198	69	**579**
		%	8,3%	16,9%	21,6%	7,1%	34,2%	11,9%	**100,0%**
	Aukštasis	N	22	42	48	18	47	12	**189**
		%	11,6%	22,2%	25,4%	9,5%	24,9%	6,3%	**100,0%**
Pajamos šeimos nariui	iki 200 Lt	N	18	24	39	10	51	29	**171**
		%	10,5%	14,0%	22,8%	5,8%	29,8%	17,0%	**100,0%**
	201-300 Lt	N	13	35	39	10	77	28	**202**
		%	6,4%	17,3%	19,3%	5,0%	38,1%	13,9%	**100,0%**
	301-500 Lt	N	32	64	79	29	143	51	**398**
		%	8,0%	16,1%	19,8%	7,3%	35,9%	12,8%	**100,0%**
	501 ir daugiau Lt	N	14	35	39	24	59	14	**185**
		%	7,6%	18,9%	21,1%	13,0%	31,9%	7,6%	**100,0%**
Socialinė padėtis	Bedarbis	N	9	16	18	5	24	11	**83**
		%	10,8%	19,3%	21,7%	6,0%	28,9%	13,3%	**100,0%**
	Namų šeimininkė	N	5	14	14	2	12	7	**54**
		%	9,3%	25,9%	25,9%	3,7%	22,2%	13,0%	**100,0%**
	Pensininkas	N	25	57	55	20	141	59	**357**
		%	7,0%	16,0%	15,4%	5,6%	39,5%	16,5%	**100,0%**
	Moksleivis, studentas	N	2	6	11	5	15	7	**46**
		%	4,3%	13,0%	23,9%	10,9%	32,6%	15,2%	**100,0%**
	Specialistas	N	8	20	26	12	29	3	**98**
		%	8,2%	20,4%	26,5%	12,2%	29,6%	3,1%	**100,0%**
	Tarnautojas	N	5	10	24	7	43	15	**104**
		%	4,8%	9,6%	23,1%	6,7%	41,3%	14,4%	**100,0%**
	Darbininkas	N	18	30	43	20	70	19	**200**
		%	9,0%	15,0%	21,5%	10,0%	35,0%	9,5%	**100,0%**
Gyvenamoji vieta	Vilnius	N	17	27	41	11	57	10	**163**
		%	10,4%	16,6%	25,2%	6,7%	35,0%	6,1%	**100,0%**
	Kaunas, Klaipėda, Šiauliai, Panevėžys	N	19	52	44	19	90	31	**255**
		%	7,5%	20,4%	17,3%	7,5%	35,3%	12,2%	**100,0%**
	Kiti miestai	N	21	47	61	20	97	28	**274**
		%	7,7%	17,2%	22,3%	7,3%	35,4%	10,2%	**100,0%**
	Kaimas	N	24	41	61	25	105	59	**315**
		%	7,6%	13,0%	19,4%	7,9%	33,3%	18,7%	**100,0%**

2. Su kuria nuomone Jūs sutinkate?

		N	*%*
1	Geriausia pažeistas teises ginti teisme, - nes jis vienintelis gali priimti privalomo pobūdžio sprendimą	379	38,4 %
2	Geriausia pažeistas teises ginti kreipiantis į Seimo kontrolierių, - nes tai nieko nekainuoja, sprendimas (nors rekomendacinio pobūdžio) priimamas greičiau, neteisūs pareigūnai reaguoja vos tik Seimo kontrolieriui susidomėjus problema	247	25,0 %
3	Pažeistų teisių ginti neverta	361	36,6 %
		987	**100,0 %**

			1	*2*	*3*	**Iš viso**
Lytis	Vyras	N	180	97	155	**432**
		%	41,7%	22,5%	35,9%	**100,0%**
	Moteris	N	199	150	206	**555**
		%	35,9%	27,0%	37,1%	**100,0%**
Amžius	iki 29 m.	N	87	34	40	**161**
		%	54,0%	21,1%	24,8%	**100,0%**
	30-39 m.	N	86	42	57	**185**
		%	46,5%	22,7%	30,8%	**100,0%**
	40-49 m.	N	66	64	67	**197**
		%	33,5%	32,5%	34,0%	**100,0%**
	50-59 m.	N	44	36	50	**130**
		%	33,8%	27,7%	38,5%	**100,0%**
	60 ir daugiau m.	N	96	71	147	**314**
		%	30,6%	22,6%	46,8%	**100,0%**
Išsimokslinimas	Nebaigtas vidurinis	N	75	49	106	**230**
		%	32,6%	21,3%	46,1%	**100,0%**
	Vid. ir spec. vid.	N	221	150	199	**570**
		%	38,8%	26,3%	34,9%	**100,0%**
	Aukštasis	N	82	48	56	**186**
		%	44,1%	25,8%	30,1%	**100,0%**
Pajamos šeimos nariui	iki 200 Lt	N	58	41	69	**168**
		%	34,5%	24,4%	41,1%	**100,0%**
	201-300 Lt	N	79	49	70	**198**
		%	39,9%	24,7%	35,4%	**100,0%**
	301-500 Lt	N	141	100	149	**390**
		%	36,2%	25,6%	38,2%	**100,0%**
	501 ir daugiau Lt	N	83	43	57	**183**
		%	45,4%	23,5%	31,1%	**100,0%**
Socialinė padėtis	Bedarbis	N	24	27	28	**79**
		%	30,4%	34,2%	35,4%	**100,0%**
	Namų šeimininkė	N	19	18	17	**54**
		%	35,2%	33,3%	31,5%	**100,0%**
	Pensininkas	N	106	77	162	**345**
		%	30,7%	22,3%	47,0%	**100,0%**
	Moksleivis, studentas	N	28	5	13	**46**
		%	60,9%	10,9%	28,3%	**100,0%**
	Specialistas	N	50	22	25	**97**
		%	51,5%	22,7%	25,8%	**100,0%**
	Tarnautojas	N	47	32	23	**102**
		%	46,1%	31,4%	22,5%	**100,0%**
	Darbininkas	N	79	52	68	**199**
		%	39,7%	26,1%	34,2%	**100,0%**
Gyvenamoji vieta	Vilnius	N	67	34	55	**156**
		%	42,9%	21,8%	35,3%	**100,0%**
	Kaunas, Klaipėda, Šiauliai, Panevėžys	N	88	84	76	**248**
		%	35,5%	33,9%	30,6%	**100,0%**
	Kiti miestai	N	117	66	87	**270**
		%	43,3%	24,4%	32,2%	**100,0%**
	Kaimas	N	107	63	143	**313**
		%	34,2%	20,1%	45,7%	**100,0%**

3. Ar pasitikite Seimo kontrolieriais?

		N	*%*
1	Visiškai pasitikiu	19	1,9 %
2	Greičiau pasitikiu	285	28,3 %
3	Greičiau nepasitikiu	217	21,5 %
4	Visiškai nepasitikiu	128	12,7 %
5	*Sunku pasakyti*	358	35,6 %
		1007	**100,0 %**

			1	2	3	4	5	Iš viso
Lytis	Vyras	N	10	126	87	62	156	**441**
		%	2,3%	28,6%	19,7%	14,1%	35,4%	**100,0%**
	Moteris	N	9	159	130	66	202	**566**
		%	1,6%	28,1%	23,0%	11,7%	35,7%	**100,0%**
Amžius	iki 29 m.	N	1	49	35	19	58	**162**
		%	0,6%	30,2%	21,6%	11,7%	35,8%	**100,0%**
	30-39 m.	N	2	53	41	27	63	**186**
		%	1,1%	28,5%	22,0%	14,5%	33,9%	**100,0%**
	40-49 m.	N	3	61	41	29	64	**198**
		%	1,5%	30,8%	20,7%	14,6%	32,3%	**100,0%**
	50-59 m.	N	2	40	34	15	45	**136**
		%	1,5%	29,4%	25,0%	11,0%	33,1%	**100,0%**
	60 ir daugiau m.	N	11	82	66	38	128	**325**
		%	3,4%	25,2%	20,3%	11,7%	39,4%	**100,0%**
Išsimokslinimas	Nebaigtas vidurinis	N	10	52	43	27	106	**238**
		%	4,2%	21,8%	18,1%	11,3%	44,5%	**100,0%**
	Vid. ir spec. vid.	N	8	176	124	73	198	**579**
		%	1,4%	30,4%	21,4%	12,6%	34,2%	**100,0%**
	Aukštasis	N	1	57	50	28	53	**189**
		%	0,5%	30,2%	26,5%	14,8%	28,0%	**100,0%**
Pajamos šeimos nariui	iki 200 Lt	N	1	50	36	29	55	**171**
		%	0,6%	29,2%	21,1%	17,0%	32,2%	**100,0%**
	201-300 Lt	N	1	61	46	21	73	**202**
		%	0,5%	30,2%	22,8%	10,4%	36,1%	**100,0%**
	301-500 Lt	N	15	102	86	45	150	**398**
		%	3,8%	25,6%	21,6%	11,3%	37,7%	**100,0%**
	501 ir daugiau Lt	N	1	54	40	26	64	**185**
		%	0,5%	29,2%	21,6%	14,1%	34,6%	**100,0%**
Socialinė padėtis	Bedarbis	N		25	20	9	29	**83**
		%		30,1%	24,1%	10,8%	34,9%	**100,0%**
	Namų šeimininkė	N		21	12	6	15	**54**
		%		38,9%	22,2%	11,1%	27,8%	**100,0%**
	Pensininkas	N	11	87	78	44	137	**357**
		%	3,1%	24,4%	21,8%	12,3%	38,4%	**100,0%**
	Moksleivis, studentas	N		13	14	6	13	**46**
		%		28,3%	30,4%	13,0%	28,3%	**100,0%**
	Specialistas	N		30	24	17	27	**98**
		%		30,6%	24,5%	17,3%	27,6%	**100,0%**
	Tarnautojas	N	3	39	17	10	35	**104**
		%	2,9%	37,5%	16,3%	9,6%	33,7%	**100,0%**
	Darbininkas	N	5	49	39	26	81	**200**
		%	2,5%	24,5%	19,5%	13,0%	40,5%	**100,0%**
Gyvenamoji vieta	Vilnius	N	4	40	33	26	60	**163**
		%	2,5%	24,5%	20,2%	16,0%	36,8%	**100,0%**
	Kaunas, Klaipėda, Šiauliai, Panevėžys	N	4	87	49	37	78	**255**
		%	1,6%	34,1%	19,2%	14,5%	30,6%	**100,0%**
	Kiti miestai	N	7	79	68	25	95	**274**
		%	2,6%	28,8%	24,8%	9,1%	34,7%	**100,0%**
	Kaimas	N	4	79	67	40	125	**315**
		%	1,3%	25,1%	21,3%	12,7%	39,7%	**100,0%**

Darbas baigtas 2004 m. lapkričio 10 d.

Ina Sadaunykienė _____