

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO FAKULTETO
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO KATEDRA

VILMA UBARTAITĖ
SAVIVALDOS INSTITUCIJŲ ADMINISTRAVIMAS

**SEIMO KONTROLIERIŲ VAIDMUO UŽTIKRINANT ŽMOGAUS TEISĘ
Į GERĄ VIEŠĄJĮ ADMINISTRAVIMĄ**

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas –
lekt. Dangis Gudelis

Konsultantas –
doc. dr. Aleksandras Patapas

Vilnius
2006

TURINYS

| | |
|--|----|
| Įvadas..... | 3 |
| Pagrindinių terminų žodynas..... | 5 |
| 1. Teisės į gerą administravimą teisinis reglamentavimas | 6 |
| 2. Ombudsmeno institucija – viena iš žmogaus teisių gynimo priemonių pasaulyje..... | 8 |
| 3. Seimo kontrolieriai – viena iš žmogaus teisių gynimo priemonių Lietuvoje..... | 11 |
| 3.1. Seimo kontrolieriai – konstitucinis žmogaus teisių garantas..... | 11 |
| 3.2. Seimo kontrolieriai, kaip neteisminė žmogaus teisių gynimo priemonė..... | 14 |
| 3.3. Seimo kontrolierių galimybė veikti efektyviai..... | 18 |
| 3.4. Seimo kontrolierių sprendimų specifiškumas..... | 25 |
| 4. Seimo kontrolierių vaidmuo keičiant netinkamą administracinę elgseną Lietuvoje..... | 26 |
| 4.1. Netinkamo administravimo samprata..... | 26 |
| 4.2. Netinkamo administravimo problematika..... | 27 |
| 4.3. Netinkamo administracinio teisinio reguliavimo įgyvendinimo analizė..... | 29 |
| 4.4. Netinkamo administracinio teisinio reguliavimo analizė..... | 38 |
| 4.5. Seimo kontrolierių naudojama iniciatyvos teisė..... | 43 |
| 4.6. Seimo kontrolierių rekomendacijų vykdymas..... | 46 |
| Išvados ir rekomendacijos..... | 48 |
| Literatūros ir šaltinių sąrašas..... | 50 |
| Summary..... | 56 |
| Priedai..... | 57 |

IVADAS

“Valdžios įstaigos tarnauja žmonėms” – skelbia Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalis, kuri glaudžiai susijusi su konstituciniu žmogaus teisių ir laisvių pripažinimu prigimtiniemis. Šių teisių pripažinimas, gerbimas ir apsauga – svarbiausias demokratinės valstybės tikslas. Šio principo konstitucinis įtvirtinimas nustato žmogaus ir valstybės santykių prioritetus, įpareigodamas valstybės įstaigas užtikrinti žmogaus teisių įgyvendinimą, ginti šias teises ir neleisti jų pažeisti.

Siekiant Lietuvai integruotis į demokratinį pasaulį, žmogaus teisių apsaugos imperatyvas iškelia reikalavimą užtikrinti asmens teisę į gerą viešąjį administravimą, kontroliuoti viešojo administravimo subjektų veiksmų teisėtumą kuo efektyvesniais ir racionalesniais būdais. Todėl prasminga aptarti tas institucijas, kurios turi apginti žmogaus teises ir laisves nuo administracinių institucijų savivalės. Viena tokių institucijų - Seimo kontrolierių įstaiga. Šią įstaigą steigia Seimas, kaip įstatymų leidžiamosios valdžios ir parlamentinės kontrolės institucija. Konstitucijos 73 straipsnyje numatyta, kad Seimo kontrolieriai gina piliečius nuo pareigūnų piktnaudžiavimo bei biurokratizmo valstybės ir savivaldybių įstaigose, t.y. nuo netinkamo administravimo. Tokia institucija ir jos veikla pasaulyje žinoma Parlamento Ombudsmeno vardu.

Nuo Seimo kontrolierių institucijos įkūrimo praėjo palyginti nedaug laiko. Kuriant šią instituciją nevyko mokslinių diskusijų dėl keliamų uždavinių, struktūros, galima teigti, jog ši institucija nėra visapusiškai ištirta. Į Seimo kontrolierius plačiau gilintasi kaip į kvaziteismo instituciją, analizuota jos vieta teisinėje Lietuvos sistemoje. Šiame tyrime analizuojamas Seimo kontrolierių indėlis į šalies viešojo administravimo tobulinimą, padedant ginti viešojo administravimo institucijų pažeistas žmogaus teises bei atliekant prevencinį darbą, kad tokių pažeidimų ateityje būtų kuo mažiau.

Magistriniame darbe apžvelgiamas teisės į gerą administravimą teisinis reglamentavimas. Pagrindinis dėmesys skiriamas Seimo kontrolieriams, kurių atsiradimą Lietuvoje paskatino pasaulinė patirtis steigiant Ombudsmeno institucijas, kaip priemonę žmogaus teisių gynimui neteisminių būdu. Analizuojama netinkama administracinė elgsena Lietuvoje, su kuria susiduria Seimo kontrolieriai savo veikloje, siekiant išsiaiškinti, kokį vaidmenį jie atlieka tobulinant viešąjį administravimą šalyje.

Tyrimo objektas. Seimo kontrolierių veikla, siekiant gerinti viešąjį administravimą šalyje.

Tyrimo dalykas. Seimo kontrolierių *vaidmuo* užtikrinant žmogaus teises į gerą viešąjį administravimą.

Tyrimo tikslas. Išanalizuoti ir įvertinti Seimo kontrolierių vaidmenį užtikrinant žmogaus teises į gerą viešąjį administravimą.

Tyrimo uždaviniai:

1. Išanalizuoti teisės aktus, reglamentuojančius piliečių teisę į gerą viešąjį administravimą.
2. Išanalizuoti Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių veiklos specifiką bei efektyvumą.
3. Nustatyti Seimo kontrolierių privalumus ir trūkumus ginant žmogaus teises į gerą viešąjį administravimą neteisminėmis priemonėmis.
4. Išanalizuoti netinkamo administravimo atvejus, nagrinėtus Seimo kontrolierių įstaigoje, siekiant įvertinti Seimo kontrolierių vaidmenį užtikrinant žmogaus teises į gerą viešąjį administravimą.

Tyrimo hipotezė. Seimo kontrolieriai prisideda prie viešojo administravimo gerinimo šalyje.

Tyrimo metodai:

Dokumentų analizės metodas taikomas analizuojant teisės aktus, reglamentuojančius Seimo kontrolierių veiklą.

Taikant loginį metodą daromi apibendrinimai, išvados, padedančios tiksliau suvokti nagrinėjamus klausimus.

Lyginamasis tyrimo metodas taikomas gilinantis į Seimo kontrolierių veiklą nagrinėjant ginčus, kilusius tarp piliečio ir administracijos neteisminiu būdu.

Statistinis analizės metodas taikomas analizuojant netinkamo administravimo atvejus, nagrinėtus Seimo kontrolierių įstaigoje.

Tyrimo šaltiniai. Pagrindiniai tyrimo šaltiniai – Lietuvos Respublikos ir tarptautiniai teisės aktai, mokslinės studijos ir publikacijos. Analizuojami 1994 m., 1998 m. ir 2004 m. priimti Seimo kontrolierių veiklą reglamentuojantys įstatymai, atskleidžiami jų pokyčiai. Seimo kontrolierių dvylikos metų veiklos analizė, padedanti atskleisti, ar institucija prisideda prie viešojo administravimo gerinimo šalyje, atlikta remiantis Seimo kontrolierių veiklos metinių ataskaitų bei įstaigos duomenų bazės duomenimis.

PAGRINDINIŲ TERMINŲ ŽODYNAS

Viešasis administravimas – įstatymais ir kitais teisės aktais reglamentuojama valstybės ir vietos savivaldos institucijų, kitų įstatymais įgaliotų subjektų vykdomoji veikla, skirta įstatymams, kitiems teisės aktams, vietos savivaldos institucijų sprendimams įgyvendinti, numatytoms viešosioms paslaugoms administruoti.¹

Viešojo administravimo subjektai - institucijos, įstaigos, tarnybos, valstybės tarnautojai (pareigūnai), turintys įstatymų suteiktas viešojo administravimo teises ir praktiškai įgyvendinantys vykdomąją valdžią ar atskiras vykdomosios valdžios funkcijas².

Geras administravimas – institucijų ir organizacijų veikla, nukreipta nešališkai, sąžiningai ir per priimtina laiką tvarkyti į jas besikreipiančių asmenų reikalus, priimti šių asmenų teisėms ir interesams turinčius poveikį sprendimus, kurie savo turiniu atitinka ir yra pagrįsti įstatymais.³

Netinkamas administravimas – blogas administravimas arba jo nebuvimas, t. y., jei institucija nesilaiko įstatymų, netaiko gero administravimo principų arba pažeidžia žmogaus teises: administraciniai tvarkos pažeidimai, neobjektyvumas, diskriminacija, piktnaudžiavimas savo galiomis, neatsakymas į paklausimus, atsisakymas teikti informaciją, nereikalingas vilkinimas⁴.

Piktnaudžiavimas – tokie pareigūno veiksmai ar neveikimas, kai jam suteikti įgaliojimai naudojami ne pagal įstatymus bei kitus teisės aktus arba savanaudiškais tikslais ar dėl kitokių asmeninių paskatų (naudojimosi tarnybine padėtimi, keršto, pavydo, karjerizmo, neteisėtų paslaugų teikimo ir t. t.), taip pat tokie pareigūno veiksmai, kai viršijami suteikti įgaliojimai ar savavaliaujama.⁵

Biurokratizmas – tokia pareigūno veika, kai vietoj reikalų sprendimo iš esmės laikomasi nereikalingų ar išgalvotų formalumų, nepagrįstai atsisakoma spręsti pareigūno kompetencijai priklausančius klausimus, 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.⁶

¹ Viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios, 1999, Nr. 60-1945

² Viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios, 1999, Nr. 60-1945

³ Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 41 straipsnis

⁴ Europos ombudsmenas // <http://www.euro-ombudsman.eu.int/media/lt/default.htm#Target3>

⁵ LR Seimo kontrolierių įstatymas // Valstybės žinios, 2004, Nr.170-6238

⁶ LR Seimo kontrolierių įstatymas // Valstybės žinios, 2004, Nr.170-6238

1. TEISĖS Į GERĄ ADMINISTRAVIMĄ TEISINIS REGLAMENTAVIMAS

Žmogaus teisės formuoja pagrindus, bendrus principus ir konstitucinį paveldą, kuriais remiantis kuriama rytdienos Europa. Žmogaus teisių apsauga yra ne pasirinkimas, o tiksliausias kelias į demokratinį stabilumą⁷. Žmogaus teisės gali būti apibrėžtos kaip individų, vienas kito atžvilgiu turinčių pareigą veikti (arba susilaikyti nuo veikimo), santykių ir kiekvieno individo santykiu su tam tikromis vertybėmis, užtikrinančiomis jo gerovę, visuma⁸.

Europos Sąjungos teisėje ilgai nebuvo specialių dokumentų, reglamentuojančių piliečių teisę į gerą administravimą. Pirmą kartą ši teisė įtvirtinta Europos Sąjungos Pagrindinių teisių chartijoje⁹ (toliau – Chartija), priimtoje 2000 m. gruodžio 7 d. Nicoje Europos Viršūnių susitikime. Chartija yra galingas bendrų Europos valstybių demokratinių vertybių simbolis¹⁰. Chartijos 41 straipsnis numato piliečių teisę į gerą administravimą, t. y. straipsnis garantuoja kiekvienam asmeniui teisę reikalauti, kad Sąjungos institucijos ir organai jo reikalus tvarkytų nešališkai, sąžiningai ir per kiek įmanomai trumpesnę laiką.

Chartija sudaro Sutarties dėl Konstitucijos Europai II dalį. Ji turės būti taikoma Europos Sąjungos institucijoms ir valstybėms narėms, įgyvendinančioms Europos Sąjungos teisę. Lietuvai tapus visateise Europos Sąjungos nare, šios valstybių sąjungos teisės aktai turi būti taikomi ir Lietuvoje. Konstitucijoje yra įtvirtintos ne tik Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos¹¹ numatytos pilietinės ir politinės teisės, bet ir papildomos teisės: socialinės ir darbuotojų teisės, aplinkos apsauga, teisė į gerą administravimą ir kt.¹²

Lietuva viena pirmųjų ratifikavo Europos Sąjungos Konstituciją, kartu pripažindama ir joje įtvirtintą piliečių teisę į gerą viešąjį administravimą. Nepaisant to, kad Konstitucijos ratifikavimo procesas dar nebaigtas, Europos Sąjungos Teisingumo teismas teisę į gerą administravimą traktuoja kaip bendrijos teisės principą.

2001 m. rugsėjo mėn. Europos Parlamentas priimdamas rezoliuciją, kuria buvo patvirtintas Tinkamo administravimo elgesio kodeksas¹³ (toliau – Kodeksas), pasirūpino teisės į gerą administravimą užtikrinimo būdais. Visos Europos Sąjungos institucijos, įstaigos ir organai,

⁷ Europos ombudsmenų konferencijos „Ombudsmenų vaidmuo ginant žmogaus teises“ išvados. - Vilnius, 2002 m. balandžio 5-6 d.

⁸ Piechowiak M. What are Human Rights? // An Introduction to the International Protection of Human Rights. A Textbook. Hanski R., Suksi M. Turku/Abo: Institute for Human Rights. 1999. P.10.

⁹ Žmogaus teisės: Europos Tarybos ir Europos Sąjungos dokumentai. - Vilnius: Lietuvos Žmogaus teisių centras, 2000. P.127-142.

¹⁰ Katuoka S. Europos Sąjunga ir žmogaus teisės // Jurisprudencija, 2003, t.44(36), P.6-15

¹¹ Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija. – Vilnius: Seimo leidykla „Valstybės žinios“, 2000.

¹² Europos Sąjungos Konstitucija. CONV 325/02. 2002 m. spalio 8 d. //

http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=30208&p_query=&p_tr2=2

¹³ Autorė sąvokas „geras viešasis administravimas“ ir „tinkamas viešasis administravimas“ supranta tapačiai.

jų administracija ir valdininkai bendraudami su visuomene turi vadovautis Tinkamo administravimo elgesio kodeksu¹⁴. Kodeksu siekiama išvengti dar esamos sumaišties dėl lygiagrečiai egzistuojančių skirtingų daugelio Europos Sąjungos institucijų ir įstaigų kodeksų, užtikrinti, kad būtų naudojami vienodi pagrindiniai principai, įstaigoms bendraujant su visuomene, pabrėžti šių principų svarbą visuomenei ir valdininkams¹⁵.

Europos ombudsmeno P.Nikiforos Diamandouros teigimu, Kodeksas turėjo poveikį ne tik Europos Sąjungos institucijoms ir įstaigoms, bet juo pradėjo naudotis ir daugelis valstybių narių bei šalių kandidačių. Manoma, jog Kodeksas ir toliau bus svarbus darbo įrankis viešojo administravimo institucijų veikloje, o kartu juo naudosis ir visa Europos visuomenė.

Tinkamo administravimo elgesio kodekse įtvirtinti pagrindiniai principai, kurių turi laikytis valdininkai¹⁶ savo darbe: teisėtumo, diskriminacijos nebuvimo, proporcingumo, nepiktnaudžiavimo tarnybiniais įgaliojimais, nešališkumo ir nepriklausomumo, objektyvumo, teisėtų lūkesčių ir nuoseklumo, sąžiningumo bei etiketo laikymasis.

Kodekse numatytos ir valstybės tarnautojų pareigos: piliečiui atsakymas turi būti pateiktas ta kalba, kuria jis pateikė prašymą; pareiga patvirtinti laiško gavimą, nurodant informaciją, kas tirs skundą; pareiga perduoti laišką kompetentingai institucijos tarnybai; pareiga pagrįsti sprendimą; pareiga nurodyti apskundimo galimybes; pareiga pranešti apie sprendimą; pareiga užtikrinti duomenų apsaugą; pareiga tinkamai registruoti gaunamus ir siunčiamus dokumentus.

Kodekse įtvirtintos ir piliečių teisės: teisė būti išklausytam ir galimybė pareikšti savo nuomonę; gauti sprendimą per pagrįstą terminą; pasinaudoti sprendimo apskundimo galimybėmis; teisė susipažinti su dokumentais; teisė skųstis Europos ombudsmenui.

Šios Kodekse plačiau išaiškintos Chartijos 41 straipsnio gero administravimo nuostatos Lietuvoje atsispindi Viešojo administravimo įstatyme. Atlikus Teisės į gerą administravimą (Chartijos 41 str.) nuostatų ir Viešojo administravimo įstatymo straipsnių palyginimą¹⁷ darytina išvada, jog Viešojo administravimo įstatymas garantuoja gero administravimo pagrindinius principus.

Pavyzdžiui, Pagrindinių teisių chartijos 41 straipsnio 1 dalį, kurioje įtvirtinta kiekvieno asmens teisė į tai, kad Sąjungos institucijos, įstaigos ir organai jo reikalus tvarkytų nešališkai, teisingai ir per kiek įmanomai trumpesnę laiką, iki 2006 m. gruodžio 31 d. atitinka Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 2 dalis, kurioje numatyta piliečių ir kitų asmenų teisė į teisingą ir nešališką jų prašymų nagrinėjimą viešojo administravimo

¹⁴ Europos tinkamo administravimo elgesio kodeksas // http://www.lrski.lt/document_db/tfiles/106.doc

¹⁵ Seimo kontrolierių įstaigos informacinis biuletenis Nr.17(32). – Vilnius, 2006 m. sausio-birželio mėn.

¹⁶ Terminas „valdininkas“ pagal Tinkamo administravimo elgesio kodeksą reiškia Europos Bendrijų valdininką ar kitą tarnautoją.

¹⁷ Žiūrėti priedą Nr. 1

institucijose bei pagrįstą prašymų sprendimą, o nuo 2007 m. sausio 1 d. atitiks minėto įstatymo 1 straipsnis, kuriame įtvirtinta Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostata, jog visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, o taip pat teisė į įstatymais pagrįstą ir objektyvų asmenų prašymų, skundų ir pranešimų nagrinėjimą.

Įgyvendinant administravimo principus reiktų nepamiršti, jog aktyvų vaidmenį turi atlikti ir pats žmogus. Chartijos 41 straipsnio 1 dalies nuostata „kiekvienas asmuo turi teisę reikalauti“ sietina su privataus asmens savarankišku gebėjimu vertinti tarptautiniais dokumentais ir įstatymais teikiamų žmogaus teisių įgyvendinimo realias galimybes¹⁸.

Asmuo savo pažeistas teises gali ginti teisiniu ir neteisiniu būdu. Pagrindinė institucija, kuriai pavesta ginti žmogaus teises neteisiniu keliu, tame tarpe ir teisę į gerą administravimą, yra Ombudsmeno institucija.

2. OMBUDSMENO INSTITUCIJA – VIENA IŠ ŽMOGAUS TEISIŲ GYNIMO PRIEMONIŲ PASAULYJE

Ombudsmenas [šved. *ombudsman* - įgaliojimas] valstybės pareigūnas, įgaliojamas kontroliuoti vyriausybinių įstaigų, ministerijų, kt. žinybų veiklą.¹⁹ Tai pareigūnas, paskirtas nagrinėti ir tirti piliečių skundus dėl viešojo administravimo institucijų tarnautojų veiksmų ir pateikti išvadas bei rekomendacijas²⁰.

Ombudsmeno institucijos raida prasidėjo Skandinavijos šalyse. Beveik prieš du šimtus metų, t.y. 1809 metais Švedijoje, buvo sukurta ombudsmeno institucija. Ombudsmeno institutas buvo įkurtas siekiant sumažinti neigiamus netinkamo administravimo padarinius, o ypač – nepasitikėjimo valdžia, teisinio nihilizmo plitimą, kurį skatina netinkamo administravimo pasireiškimai: piktnaudžiavimas valdžia, biurokratizmas, nesąžiningumas, nekompetencija.²¹

Ombudsmeno institucijos idėja paplito po visą pasaulį. Skirtingu laiku skirtingos valstybės įkūrė ją pas save ir pavadino bendru žodžiu – ombudsmenas. Tačiau valstybių viduje ombudsmenai dažniausiai vadinami ne vienodai, ne visose yra minimas ir žodis „ombudsman“, pavyzdžiui 1973 metais Prancūzijoje įkurta ombudsmeno institucija, kur ombudsmenas vadinamas tarpininku (*Médiateur de la République*), 1998 m. Rusijoje – įgaliojiniu žmogaus

¹⁸ Kargaudienė A. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos principų įgyvendinimo klausimai administracinės teisės sistemoje // *Jurisprudencija*, 2006 4(82). P.40-45

¹⁹ Tarptautinių žodžių žodynas. - Vyriausioji enciklopedijų redakcija, 1985

²⁰ Black's Law Dictionary, 7th edition, 1999.

²¹ Vidrinskaitė S. Parlamento ombudsmeno institucija Švedijoje // *Jurisprudencija*, 2002, t. 24(16); P.105-116

teisių klausimais (Уполномоченный по правам человека), 2000 m. Albanijoje – liaudies gynėju (Advokati i Popullit), ir kt.²² Tačiau visiems suprantamas ombudsmeno terminas padeda paaiškinti vietinės institucijos, kurios pavadinimas sudarytas iš tos šalies kalbos žodžių, veiklos pobūdį. Taip pat kiekvienoje šalyje ombudsmeno samprata šiek tiek skiriasi, nes yra priderinta prie kultūrinės, politinės ir ekonominės sistemos įvairovės.

*„Esu įsitikinęs, kad terminas „ombudsman“ tapo populiarus ne iš karto. Tai labai ekspresyvus žodis, be to, skamba panašiai kaip ir anglų kalbos žodis „man“. Keista, tačiau Jungtinėje Karalystėje ombudsmeno institucijos savo pavadinime nevartoja šio termino, jos paprastai vadinasi „Vietinės administracijos komisijomis“ arba „Parlamento komisaru“. Terminas tapo visiškai nauju pavadinimu, ir žmonės pamažu išsiaiškino, kad įstaiga, turinti ombudsmeno institucijos pavadinimą, neskirdama bausmės, gali pasipriešinti turintiems valdžią savo rankose. Todėl terminas „ombudsman“ tapo silpnųjų pasipriešinimo galingųjų valdžiai simboliu“.*²³

Ombudsmeno institucija pasaulyje vertinama kaip veiksminga žmogaus teisių gynimo priemonė. Šiandien ji veikia daugiau nei 90 šalių, yra įteisinta ir visose Europos Sąjungos valstybėse, nors plačiausiai pasaulyje išplito tik XX amžiuje.

Ombudsmenas yra institucija, egzistuojanti daugelyje šalių įvairiomis formomis, kurios pagrindinis tikslas – apsaugoti individus nuo neteisėto ir nesąžiningo valdžios pareigūnų elgesio.²⁴

Klasikinė²⁵ ombudsmeno institucija yra viena iš institucijų, atliekančių parlamentinę kontrolę. Be pagrindinės savo funkcijos – įstatymų leidybos, Parlamentas turi vykdyti valdymo organų sistemos (administracijos) kontrolę. Poreikis įkurti kontroliuojančią instituciją, kuri imtųsi priemonių pareigūnams priėmus netinkamus viešojo administravimo sprendimus, atsirado tada, kai Europos valstybių Parlamentams vis daugiau įgaliojimų deleguojant administravimo institucijoms, pradėjo daugėti piktnaudžiavimo valdžia atvejų. Teisinė garantija kreiptis į teismą praktikoje nėra pakankamai efektyvi, nes tais atvejais, kai viešojo administravimo tarnautojas nepažeidžia įstatymo nustatytų apribojimų, asmuo, nesutinkantis su administravimo institucijos sprendimu, praktiškai neturi galimybių kreiptis į teismą su prašymu peržiūrėti administracijos tarnautojo veiksmų pobūdį ir įvertinti, ar jis tinkamai pasinaudojo diskrecine galia.²⁶ Tam tikslui

²² Žiūrėti priedą Nr. 2

²³ Schwarlsler N. Europos ombudsmenų instituto prezidentas. Tarptautinės konferencijos medžiaga: Ombudsmeno institucijos raida ir žmogaus teisių gynimas. – Vilnius, 1999.

²⁴ Lawson E. (ed.), Encyclopedia of Human Rights. - New York: Taylor and Francis' Inc, 1991. P.1158

²⁵ Klasikinėmis vadinamos Švedijos ir Suomijos šalių ombudsmenų institucijos, kurioms būdinga tai, jog ombudsmenas yra parlamento atstovas, kuris Parlamento vardu atlieka valstybės institucijų veiklos kontrolę. Sekant šių šalių pavyzdžiu ombudsmeno institucijos buvo pradėtos kurti ir kitose šalyse.

²⁶ Pranevičienė B. Ombudsmenas ir viešasis administravimas // Jurisprudencija. 2002, t. 32(24), P.95-103

efektyviai gali pasitarnauti ombudsmenas, kurio paskirtis būti tarpininku tarp žmogaus ir valdininko, ieškant abiem pusėms priimtino sprendimo administravimo sferoje. Ombudsmenui gali skųstis kiekvienas pilietis dėl administravimo institucijų pareigūnų veiksmų, pažeidžiančių asmens teises. Taip pat ombudsmenas gali pradėti tyrimą savarankiškai dėl spaudoje ar kitose visuomenės informavimo priemonėse paskelbtų faktų apie neteisėtą viešojo administravimo subjektų veiklą ar biurokratizmo faktus.²⁷ Paprastai ombudsmenas ne tik padeda piliečiams apginti savo teises, bet ir informuoja Parlamentą, Prezidentą, Vyriausybę apie daromus pareigūnų pažeidimus, o taip pat siūlo keisti ar papildyti paaiškėjusias įstatymų ar kitų teisės aktų spragas, trūkumus ar prieštaravimus, jei tai trukdo piliečiams realizuoti jų teises.

Reikia pastebėti, jog nėra bendro, visoms valstybėms priimtino ombudsmeno institucijos modelio. Daugelyje šalių ombudsmeno institucija tiesiogiai numatyta valstybių Konstitucijoje²⁸ ir ombudsmenus skiria nacionalinis Parlamentas²⁹, nors būna ir išimčių, pavyzdžiui, Prancūzijoje - Vyriausybė. Paskiriamų ombudsmenų skaičius šalyse svyruoja nuo vieno iki daugiau nei penkių ombudsmenų³⁰. Paprastai ombudsmenas renkamas 4-6 metų laikotarpiui³¹ (kuris gali būti pratęstas, ši nuostata negalioja Prancūzijos ombudsmenams) arba yra paskiriamas dirbti iki tam tikro amžiaus (pavyzdžiui, Didžiojoje Britanijoje – iki 65 metų).

Dažniausiai šalyje yra viena ombudsmeno įstaiga, kompetentinga spręsti visas problemas, kylančias dėl žmogaus teisių pažeidimų, tačiau gali egzistuoti ir specializuotos ombudsmeno institucijos. Šalyse, turinčiose specializuotąsias ombudsmeno įstaigas, teisė koordinuoti tokių įstaigų veiklą dažniausiai perduodama centrinei ombudsmeno įstaigai.

Pasak Europos ombudsmeno institucijos Teisės departamento vadovo I.Harden, Nacionalinės administravimo institucijos vaidina pagrindinį vaidmenį įgyvendindamos Europos Sąjungos teisę ir politiką, o jas prižiūri valstybių narių ombudsmenai. Valstybių narių ombudsmenų indėlis yra toks pats svarbus, kaip ir Europos ombudsmeno ginant ir remiant Europos piliečių teises.

Siekiant užtikrinti žmogaus apsaugą nuo valstybės ir savivaldos institucijų blogo administravimo ar biurokratizmo, sekant kitų Europos valstybių pavyzdžiu, Ombudsmeno institucija buvo įsteigta ir Lietuvoje. Tai – Seimo kontrolieriai.

²⁷ Žiūrėti Priedą Nr. 3

²⁸ Žiūrėti Priedą Nr. 4

²⁹ Žiūrėti Priedą Nr. 5

³⁰ Žiūrėti Priedą Nr. 6

³¹ Žiūrėti Priedą Nr. 7

3. SEIMO KONTROLIERIAI – VIENA IŠ ŽMOGAUS TEISIŲ GYNIMO PRIEMONIŲ LIETUVOJE

3.1 Seimo kontrolieriai – konstitucinis žmogaus teisių gynimo garantas

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnyje įtvirtinta nuostata „valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“ yra glaudžiai susijusi su konstituciniu žmogaus teisių ir laisvių pripažinimu prigimtinėmis. Demokratinės valstybės pareiga užtikrinti šių teisių pripažinimą, gerbimą bei apsaugą, t. y. valstybė negali dominuoti asmens atžvilgiu. Tuo pačiu Lietuvoje, kaip teisinėje valstybėje, piliečiams yra suteikiama teisė ginti savo teises ir laisves visais įstatymo nedraudžiamais būdais. Vienas iš galimų būdų ginti savo pažeistas teises dėl netinkamo valdymo valstybės ar savivaldos įstaigose, yra galimybė kreiptis į Seimo kontrolierius.

Teisė į gerą viešąjį administravimą yra susijusi ir su kitų teisių (pvz. teisės į nuosavybės neliečiamumą, teisės gauti informaciją ir pan.) įgyvendinimu³². Todėl neatsitiktinai teisė į gerą viešąjį administravimą siekiama įtvirtinti įvairiuose teisės aktuose: Sutartyje dėl Konstitucijos Europai įtvirtinta kiekvieno piliečio teisė į gerą administravimą. Ši teisė siejama su reikalavimu, kad Sąjungos institucijos, įstaigos ir organai jo reikalus tvarkytų nešališkai, teisingai ir per kiek įmanomai trumpesnę laiką.

1995 m. kovo 31 d., įsigaliojus įstatymui „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos statuto patvirtinimo“, pradėjo darbą Seimo kontrolierių įstaiga. Pirmosios kadencijos Seimo kontrolieriai buvo paskirti 1994 m. gruodžio mėn., antrosios – 1999 m. vasario mėn. Šiuo metu dirba trečiosios kadencijos Seimo kontrolieriai, kurie buvo paskirti 2003 m. sausio mėnesį. 1998 m. gruodžio 3 d. buvo priimtas naujas Seimo kontrolierių įstatymas, kuriam įsigaliojus buvo pripažinti netekusiais galios 1994 m. sausio 11 d. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas ir 1995 m. vasario 22 d. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos statuto patvirtinimo“. 2004 m. lapkričio 4 d. buvo priimtas Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimo įstatymas. Seimo kontrolierių teisinio statuso palyginimas – priede Nr. 8.

³² Pranevičienė B. Ombudsmeno ir administracinių teismų vaidmuo užtikrinant žmogaus teises į gerą viešąjį administravimą // Konferencijos medžiaga: Ombudsmenas - teisės į gerą viešąjį administravimą gynimo priemonė. - Vilnius, 2005.

Seimo kontrolierių institucija Lietuvoje skirta skatinti valdžios įstaigų paskirties – tarnauti žmonėms – įgyvendinimą³³. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 73 straipsnyje³⁴ numatyta, kad Seimo kontrolieriai gina piliečius nuo valstybės ir savivaldybių pareigūnų (išskyrus teisėjus) piktnaudžiavimo ar biurokratizmo³⁵, t.y. nuo netinkamo administravimo. Seimo kontrolierių įstatymas skelbia, kad pagrindinis šių pareigūnų tikslas yra „ginti žmogaus teisę į gerą viešąjį administravimą, užtikrinantį žmogaus teises ir laisves, prižiūrėti, ar valdžios įstaigos vykdo pareigą tinkamai tarnauti žmonėms“³⁶. Seimo kontrolierių įstaiga 1995 m. kovo 20 d. buvo priimta į Europos ombudsmenų institutą, o 1996 m. rugpjūčio 6 d. – į Tarptautinį ombudsmenų institutą. Taigi, Seimo kontrolieriai yra tarptautinės ombudsmenų institucijų sistemos grandis.

Lietuvos Respublikos Seimo kontrolieriai yra tarpininkai tarp valstybės ir piliečių, kadangi efektyviai žmogaus teisių apsaugai reikia valdžios organų ir pilietinės visuomenės bendradarbiavimo, o ombudsmenas gali būti efektyvia priemone, kurios pagalba tai galima pasiekti. 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.³⁷

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, t. y. Seimas nuolat gauna informaciją iš Seimo kontrolierių per kasmet pateikiamas ataskaitas, per pažymas apie atliktų skundų tyrimus dėl žmogaus teisių pažeidimų ar įstatymų pažeidimų, taip pat informaciją apie institucijų ir įstaigų veiklos problemas, apie įstatymų ar kitų teisės aktų trūkumus, prieštaravimus ar spragas. Be to, ši kontrolė yra labai plataus spektro – tirdami piliečių skundus Seimo 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

³³ Seimo kontrolierių įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr.170-6238

³⁴ LR Konstitucijos 73 straipsnis „Piliečių skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų (išskyrus teisėjus) piktnaudžiavimo ar biurokratizmo tiria Seimo kontrolieriai.“

³⁵ Žiūrėti skyrių „Pagrindinių terminų žodynas“.

³⁶ Seimo kontrolierių įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr.170-6238

³⁷ Stanley de Smith and Brazier Rodney, Constitutional and Administrative Law. 1989, P.649

vadovavimo parengtoms programoms iki konkretaus nuostatų vykdymo, bendravimo su žmonėmis valstybinėse institucijose, valstybės pareigūnų tarnybinės etikos.

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. Remdamasis Seimo kontrolierių išvadomis, parlamentas turi galimybę nuolat sekti valdymo tendencijas, žinoti opiausias problemas visuomenėje ir gerinti viešąjį administravimą.

Seimo Pirmininko teikimu Seimas skiria 5 Seimo kontrolierius penkerių metų kadencijai. Kiekvieno Seimo kontrolieriaus teisės ir pareigos yra lygios, kiekvienas jų pagal kompetenciją veikia savarankiškai. Du Seimo kontrolieriai tiria valstybės institucijų ir įstaigų pareigūnų veiklą, trys – apskričių viršininkų administracijų bei savivaldybių institucijų ir įstaigų pareigūnų veiklą. Kasmet Seimo kontrolieriai iki kovo 15 dienos raštu pateikia Seimui praėjusių kalendorinių metų veiklos ataskaitą, kuri yra nagrinėjama Seime. O taip pat Seimo kontrolieriai periodiškai apie savo veiklą skelbia visuomenės informavimo priemonėse³⁸.

Savo veikloje Seimo kontrolierius vadovaujasi pagarbos žmogui ir valstybei, veiklos laisvės ir savarankiškumo, atskaitingumo, nešališkumo ir teisingumo, proporcingumo, teisėtumo bei viešumo principais.

Pateikti skundą Seimo kontrolieriui gali kiekvienas pilietis, taip pat Seimo nariai gali perduoti jų gautus piliečių skundus. Jeigu Seimo kontrolierius nustato pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo požymius iš spaudos ir kitų žiniasklaidos priemonių bei iš kitokių šaltinių, Seimo kontrolierius gali pradėti tyrimą savo iniciatyva. Skundams paduoti nustatomas vienerių metų terminas nuo skundžiamų veiksmų padarymo ar skundžiamo sprendimo priėmimo, skundai paduoti praėjus šiam terminui, netiriami, jeigu Seimo kontrolierius nenusprendžia kitaip. Skundas turi būti ištirtas ir pareiškėjui atsakyta per 3 mėnesius nuo skundo gavimo dienos, išskyrus atvejus, kai dėl skunde nurodytų aplinkybių sudėtingumo, informacijos gausos ar skundžiamų veiksmų tęstinio pobūdžio būtina skundo tyrimą pratęsti. Apie Seimo kontrolieriaus sprendimą pratęsti skundo tyrimo terminą informuojamas pareiškėjas. Skundai turi būti ištirti per įmanomai trumpiausią laiką.

Baigęs skundo tyrimą Seimo kontrolierius surašo pažymą, kurioje išdėstomos tyrimo metu išsiaiškintos aplinkybės, surinkti įrodymai, o svarbiausia išdėstomas pareigūnų veiklos juridinis įvertinimas. Atlikęs piliečio skundo tyrimą ir pripažinęs jį pagrįstu, Seimo kontrolierius nusprendžia, kokį sprendimą priimti. Sprendimai yra rekomendacinio pobūdžio, t. y. Seimo

³⁸ Seimo kontrolierių įstaigos tinklalapis // <http://www.lrski.lt>

kontrolierius negali pats pakeisti, panaikinti pareigūno priimto norminio akto, jeigu tiriant piliečio skundą ir nustatoma, kad toks norminis aktas ar sprendimas yra neteisėtas.

Seimo kontrolierių įstatymo 21 straipsnyje nurodyta, kad Seimo kontrolieriaus pažyma pateikiama pareiškėjui. Minėtame straipsnyje taip pat nustatyta, kad pažyma taip pat gali būti pateikiama institucijos ar įstaigos, kurioje buvo atliekamas tyrimas, vadovui ar pareigūnui, kurio veiksmai buvo tiriami, o prireikus – ir aukštesnės pagal pavaldumą institucijos ar įstaigos vadovui, taip pat kitoms institucijoms ar įstaigoms. Taigi, Seimo kontrolierius, ištyręs piliečio skundą ir priėmęs sprendimą pripažinti jį pagrįstu, taip pat įstaigai ar pareigūnui, kurio veikla buvo nagrinėjama pateikęs atitinkamą rekomendaciją, pažymą, atsižvelgiant į nustatytų pažeidimų ir veiklos trūkumų pobūdį bei institucijos ar pareigūno veiklos teisinį įvertinimą pateikia ne tik institucijai ar įstaigai, dėl kurios veiklos buvo atliekamas tyrimas, tačiau ir aukštesnės pagal pavaldumą ir kitoms institucijoms, tame tarpe Seimui, Vyriausybei, ministerijoms ar atitinkamos savivaldybės tarybai. Seimo kontrolieriaus siūlymą panaikinti ar priimti kitokį sprendimą, pašalinti įstatymo pažeidimus, jų priežastis ir sąlygas, privalo nagrinėti institucija ar pareigūnas, kuriems toks siūlymas adresuojamas.

Darytina išvada, jog Seimo kontrolierių veikla yra dvejopo pobūdžio. Viena vertus, Seimo kontrolieriai atlieka kontrolę, tirdami skundus dėl netinkamo administravimo, ir, nustatę pažeidimus, rekomenduoja, kaip reikia juos ištaisyti. Antra vertus, Seimo kontrolierius yra tarsi informacijos šaltinis, padedantis institucijoms ir įstaigoms gerinti savo administravimą, atkreipiant dėmesį į taisytinias vietas. Bet kuriuo atveju, Seimo kontrolierių veiklos tikslas yra pagerinti žmonėms teikiamų paslaugų kokybę.

3.2 Seimo kontrolieriai, kaip neteisminė žmogaus teisių gynimo priemonė

Kilus ginčams dėl netinkamos administracinės elgsenos, paprastai kreipiamasi į teismą. Tačiau piliečiai savo pažeistas teises gali ginti ir neteisminiu būdu, kuris taip pat efektyviai gali padėti išspręsti iškilusį konfliktą. Aktuali palyginamoji Seimo kontrolierių ir administracinių teismų analizė, nes jų kompetencijos yra panašios. Abiejų institucijų veikla siekiama ginti viešojo administravimo subjektų pažeistas žmogaus teises. Kai kuriose valstybėse ombudsmenai laikytini kvaziteismine institucija, veikiančia panašiai kaip teismas, siekiančia supaprastinti viešojo administravimo ir asmenų ginčų procesą. Analizuodama Seimo kontrolierių ir administracinių teismų veiklą, noriu išryškinti skirtumus ir panašumus tarp teismo ir neteisminio žmogaus teisių gynimo būdo:

1. Institucijų prigimtis. Teismas valdžios galius gauna tiesiogiai iš tautos. Seimo kontrolieriai yra atskaitingi Lietuvos Respublikos Seimui.

2. Priimamo sprendimo teisinės galios. Administracinių bylų teisenos įstatymo 14 straipsnio 1 dalies nuostata skelbia, kad įsiteisėjęs teismo sprendimas, nutarimas ir nutartis yra privalomi visoms valstybės institucijoms, pareigūnams ir tarnautojams, įmonėms, įstaigoms, organizacijoms, kitiems fiziniams bei juridiniams asmenims ir turi būti vykdomas visoje Lietuvos Respublikos teritorijoje. Tuo tarpu Seimo kontrolierių įstatymo 20 straipsnio 3 dalis nurodo, kad Seimo kontrolieriaus siūlymą (rekomendaciją) privalo nagrinėti institucija ir įstaiga ar pareigūnas, kuriems toks siūlymas (rekomendacija) adresuojamas, ir apie nagrinėjimo rezultatus informuoti Seimo kontrolierių. Lietuvoje veikiantys Seimo kontrolieriai neturi privalomų įgaliojimų, jie negali skirti administracinių nuobaudų.

Esminis skiriamasis teismų ir Seimo kontrolierių bruožas yra tai, kad Seimo kontrolieriai neturi jokios valstybinės prievartos priemonių ir veikia išimtinai autoriteto jėga. Seimo kontrolieriai pateikia kvalifikuotą išsamią išvadą dėl pareigūnų veiksmų teisėtumo administravimo srityje, tačiau patys nesikiša į valdymą, t.y. viešojo administravimo institucijų pareigūnai, kuriems adresuotas Seimo kontrolieriaus siūlymas turėtų jį įgyvendinti savanoriškai. Seimo kontrolieriai neturi privalomų įgaliojimų, jie negali skirti administracinių nuobaudų.

3. Skundų padavimo terminas. Skundams paduoti Seimo kontrolierių įstatymas nustato vienerių metų terminą nuo skundžiamų veiksmų padarymo ar skundžiamo sprendimo priėmimo, tačiau Seimo kontrolierius, susipažinęs su skundo medžiaga, gali nuspręsti pradėti tyrimą ir praėjus šiam terminui. Tam nereikia jokių specialių termino atnaujinimo procedūrų kaip teisme.

4. Bylų nagrinėjimo terminai. Seimo kontrolieriai skundą turi ištirti ir pareiškėjui atsakyti per 3 mėnesius nuo skundo gavimo dienos, išskyrus atvejus, kai dėl skunde nurodytų aplinkybių sudėtingumo, informacijos gausos ar skundžiamų veiksmų tęstinio pobūdžio būtina skundo tyrimą pratęsti. Apie sprendimą pratęsti skundo tyrimo terminą Seimo kontrolierius informuojama pareiškėją. Skundai turi būti ištirti per įmanomai trumpiausią laiką. Tačiau skirtingai nuo teismų, Seimo kontrolierius gali išspręsti piliečiui rūpimą klausimą žymiai greičiau. Seimo kontrolierių naudojamos priemonės pasiekti, kad jų sprendimai būtų vykdomi yra įtikinėjimas, kritika ir viešumas. Paprastai šių priemonių užtenka, kad pasiūlyti sprendimai būtų vykdomi, nes paprastai pareigūnas arba valdymo organas nenori išgirsti ombudsmeno viešai reiškiamos kritikos jo adresu. Todėl vis daugiau pareigūnų stengiasi bendradarbiauti su Seimo kontrolieriais ir labai dažnai imasi pareiškėjo problemos sprendimo, vos tik Seimo kontrolieriui ja susidomėjus ar atkreipus į ją dėmesį. Tokiu atveju Seimo kontrolierius veikia kaip tarpininkas

ieškant kompromiso, kuris gali lemti abiem pusėms priimtina rezultatą. Teismas tokios galios neturi.

Seimo kontrolieriai kartais kviečia prie vieno stalo susėsti viešojo administravimo institucijų pareigūnus bei asmenis, kurie su skundu kreipėsi į Seimo kontrolierių, ir visiems kartu ieškoti problemos sprendimo būdų. Kartais pakanka geros valios, kad skunde keliamos problemos būtų išspręstos. Todėl Seimo kontrolieriaus, kaip tarpininko, vaidmuo yra svarbus ginant žmogaus teises.

5. Kreipimosi tvarka. Įstatymas nustato griežtą kreipimosi į teismą tvarką, priešingai nei į Seimo kontrolierius. Kreipiantis į Seimo kontrolierius nėra griežtos procedūros skundui raštu pateikti, priešingai – skundo formos nesilaikymas ar rekvizitų nenurodymas negali būti pagrindas atsisakyti tirti skundą. Piliečių patogumui Seimo kontrolierių įstaigos priimamasis teikia pagalbą surašant skundą. Pažymėtina, kad neretai piliečiai, gavę Seimo kontrolieriaus pažymą, ja naudojami ir teisme, t. y. ja remiantis gyventojui paprasčiau formuluoti ir grįšti savo reikalavimus teismui.

6. Anoniminių skundų nagrinėjimas. Teismas nenagrinėja anoniminių skundų, Seimo kontrolieriai turi pasirinkimą tirti tokius skundus, ar ne. Pasitaiko, kad žmonės bijo būti atpažinti, būgštaudami dėl susidorojimo su jais, Seimo kontrolieriai, laikydami skundžiamą problemą svarbia, gali pradėti anoniminio skundo tyrimą.

7. Veiklos spektras. Teismas sprendžia konkretaus asmens skundą, konkrečiu jo suformuluotu klausimu. Seimo kontrolieriai ne tik tiria konkretaus pareiškėjo skundą, bet ir gali pradėti tyrimą savo iniciatyva, gavę skundą žodžiu, telefonu arba nustatę pareigūnų piktnaudžiavimo, biurokratizmo ar kitaip pažeistų žmogaus teisių ir laisvių požymių iš visuomenės informavimo priemonių bei iš kitų šaltinių. Taip pat Seimo kontrolieriai nuolat atlieka teisinio analitinio ir prevencinio pobūdžio darbą, išskeldami ir įvardindami žmogui nepalankių santykių su valdžios institucijomis aspektų, bei siūlydami teisinių būdų šioms problemoms spręsti. Jų iniciatyva gali būti siūloma Seimui, Vyriausybei, kitoms valstybės ar savivaldybių institucijoms ir įstaigoms, kad būtų pakeisti įstatymai ar kiti norminiai teisės aktai, varžantys žmogaus teises ir laisves.

8. Pakartotini tyrimai. Seimo kontrolieriai be jokių apribojimų pasikeitus bylos aplinkybėms arba paaiškėjus papildomiems faktams, gali atlikti pakartotiną bylos tyrimą. Tuo tarpu teismas turi laikytis griežtų procesinių taisyklių.

Seimo kontrolieriams taip pat suteikta galimybė bylos aplinkybes aiškintis nuvykus į vietą ir matant realią situaciją.

9. Skundo padavimo mokestis. Kreipiantis į teismą, išskyrus tam tikrus atvejus, būtina susimokėti žyminį mokestį. Kreipimasis į Seimo kontrolierius nieko nekainuoja. Kvalifikuotą teisinę konsultaciją galima gauti ir paskambinus nemokamu telefonu į Seimo kontrolierių įstaigos priimamąjį. Žmonėms, kuriems kvalifikuota teisinė pagalba yra neprieinama dėl finansinių problemų, Seimo kontrolieriai yra išėitis.

10. Kompetencija. Seimo kontrolieriai netiria Respublikos Prezidento, Seimo narių, Ministro Pirmininko, Vyriausybės (kaip kolegialios institucijos), valstybės kontrolieriaus ir Konstitucinio Teismo bei kitų teismų teisėjų veiklos, savivaldybių tarybų (kaip kolegialių institucijų) veiklos, taip pat prokurorų, ikiteisminio tyrimo pareigūnų procesinių sprendimų teisėtumo ir pagrįstumo, tačiau tiria skundus dėl prokurorų, ikiteisminio tyrimo pareigūnų veiksmų, pažeidžiančių žmogaus teises ir laisves. Seimo kontrolieriai netiria skundų dėl darbo teisinių santykių, taip pat netikrina teismų priimtų sprendimų, nuosprendžių ir nutarčių pagrįstumo ir teisėtumo.

Administracinių teismų kompetencijai nepriskiriama tirti Respublikos Prezidento, Seimo, Seimo narių, Ministro Pirmininko, Vyriausybės (kaip kolegialios institucijos), Konstitucinio Teismo, Lietuvos Aukščiausiojo Teismo ir Lietuvos apeliacinio teismo teisėjų veiklos, kitų teismų teisėjų, taip pat prokurorų, ikiteisminio tyrimo pareigūnų ir antstolių procesinių veiksmų, susijusių su teisingumo vykdymu ar bylos tyrimu, taip pat su sprendimų vykdymu.

11. Sprendimo apskundimo galimybė. Administracinių bylų teisenos įstatyme nėra numatyta, kad Seimo kontrolierių priimami sprendimai nepriskirtini administracinių teismų kompetencijai. Darytina prielaida, kad Seimo kontrolierių sprendimus galima apskusti. Nelogiška atrodo pati rekomendacijos apskundimo ar panaikinimo galimybė, nes jos vykdymas nėra teisiškai privalomas. Tačiau tokių atvejų pasitaikė. Šiuo klausimu vyksta diskusijos tarp mokslininkų ir teisininkų.

Apibendrinant darytina išvada, jog Seimo kontrolieriai nagrinėja ginčus, kilusius tarp piliečio ir administracijos, tačiau dėl tokių esminių skirtumų, kaip priimamo sprendimo pobūdis, tyrimo iniciatyvos teisė ir kt., Seimo kontrolierių institucija aiškiai skiriasi nuo teismų. Administracinio teismo sprendimai yra privalomi, tokiu būdu asmens teisė į gerą viešąjį administravimą, išnagrinėjus konkrečią bylą, yra veiksmingai apginama. Seimo kontrolierių sprendimai (rekomendacijos) yra tik autoritetinga nuomonė, kuri nėra privaloma vykdyti. Esminis skiriamasis teismų ir Seimo kontrolierių bruožas yra tai, kad Seimo kontrolieriai neturi jokios valstybinės prievartos priemonių ir veikia išimtinai autoriteto jėga. Tačiau Seimo kontrolieriai turi daugiau galimybių nei teismas nustatyti, ar konkrečiu atveju buvo pažeistos

administracinės diskrecijos panaudojimo ribos. Kitas Seimo kontrolierių pranašumas – pigus, visiems prieinamas, kvalifikuotas, greitas, piliečių problemų nagrinėjimas.

3.3 Seimo kontrolierių galimybė veikti efektyviai

Kad asmuo galėtų pateikti skundą, turi būti tenkinamos bent keturios sąlygos. Tai: 1. savo paties teisių ir kitų teisių žinojimas; 2. oficialių skundimosi kanalų būvimas; 3. neigiamų skundimosi pasekmių nebijojimas; 4. pasitikėjimas teisine sistema, kad ji leis ištaisyti pažeidimus.³⁹

Kad institucija galėtų tinkamai atlikti jai pavestas funkcijas, įstatymu jai turi būti suteiktos atitinkamos sąlygos. Kokias sąlygas suteikia Seimo kontrolierių įstatymas, kad būtų pasiektas jiems iškeltas veiklos tikslas - ginti žmogaus teisę į gerą viešąjį administravimą, užtikrinanti žmogaus teises ir laisves, prižiūrėti, ar valdžios įstaigos vykdo pareigą tinkamai tarnauti žmonėms? Nagrinėdama Seimo kontrolierių galimybes efektingai veikti remsiuosi Didžiosios Britanijos Redingo universiteto Ombudsmenų studijų centro atstovų ir Seimo kontrolierių įstaigos atstovų specializuoto seminaro „Ombudsmenų vaidmuo gerinant valstybės tarnybų darbą“ metu pateiktais pagrindiniais ombudsmenų veiklos efektyvumo kriterijais⁴⁰, kurie buvo nustatyti atlikus pasaulio ombudsmenų veiklos lyginamąją analizę:

1. *Kompetencija*. Priežastys, dėl kurių institucija turi teisę kritikuoti administracinę veiklą, turi būti tinkamai suformuluotos.
2. *Bešališkumas ir nepriklausomumas*. Institucija neturėtų pasiduoti organizacijos ar organizacijų įtakai, atliekant tyrimus.
3. *Matomumas ir prieinamumas*. Pageidautinas išsamus visuomenės supažindinimas su institucija ir jos funkcijomis. Institucija turėtų būti prieinama asmenims, norintiems pateikti skundus.
4. *Jurisdikcijos ribojimas*. Kiek galima mažiau apribojimų byloms, kurias tiria institucija.
5. *Įgaliojimai atliekant tyrimus*. Kiek galima mažiau apribojimų asmenims, norintiems gauti informacijos, susijusios su bylų nagrinėjimu.
6. *Paramos užtikrinimas*. Ombudsmeno institucija turi būti užtikrinta aukštesnių valdžios organų pritarimu teikdama rekomendacijas.

³⁹ Martjaz Hanzek Ombudsmeno vaidmuo užtikrinant naudojimąsi teisėmis kasdien. // Europos ombudsmenų konferencija. - Vilnius, 2002 m. balandžio 5-6 d.

⁴⁰ Workshop on the role of the ombudsman in improving public services for the Seimas Ombudsmen's office of the Republic of Lithuania. // Public Administration International, 28 September to 2 October 1998.

7. *Tyrimo operatyvumas*. Tyrimai turi būti atlikti ir bylos ataskaitos parengtos kaip galima greičiau.
8. *Atskaitomybė*. Teisinė ir parlamentinė atskaitomybė turi būti stiprinama tiesiogiai atsiskaitant su vartotojais.

Paprastai ombudsmeno, kaip žmogaus teisių gynėjo, veikla gali būti efektyvi tiek, kiek jai suteikta galių ir kompetencijos. Panagrinėsiu kaip Seimo kontrolierių įstatymas sudaro sąlygas Seimo kontrolieriams efektyviai veikti pagal minėtus kriterijus:

1. **Kompetencija.**

Seimo kontrolierių įstatymo 6 straipsnis nustato reikalavimus Seimo kontrolieriams - Seimo kontrolieriumi skiriamas nepriekaištingos reputacijos Lietuvos Respublikos pilietis, turintis teisės bakalauro ir teisės magistro arba vienpakopį teisinį universitetinį išsilavinimą. Nauja Seimo kontrolierių įstatymo redakcija sugriežtino reikalavimą turėti ir ne mažesnę kaip 10 metų teisinio ar teisinio pedagoginio darbo stažą (anksčiau buvo 5 metai).

„Turint omeny ypatingą Seimo kontrolieriaus reikšmę nestebina tai, kad Seimo kontrolierių įstatymas įtvirtina reikalavimus Seimo kontrolieriams ne mažiau griežtus, nei yra numatyti Konstitucinio teismo teisėjams“, - mano buvęs Lietuvos Respublikos Seimo Pirmininkas Artūras Paulauskas.

2. **Bešališkumas ir nepriklausomumas.**

Šiuos kriterijus atitinka Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 4 straipsnyje įtvirtinti nešališkumo⁴¹ bei veiklos laisvės ir savarankiškumo⁴² principai.

Bendras ombudsmeno institucijos bruožas yra tai, kad ombudsmeno sprendimai nėra tiesiogiai įgyvendinami ir ombudsmenas neturi teisės išleisti įsakymų, kurie įpareigotų administraciją. Mokslininkai ir ombudsmenai praktikai nuolat akcentuoja tai kaip vieną iš svarbiausių ombudsmeno nepriklausomumą užtikrinančių veiksnių.⁴³ Seimo kontrolierių įstatyme nurodytas veiklos laisvės principas nurodo, jog Seimo kontrolieriai yra nepriklausomi nuo kitų institucijų. Savo veikloje jie vadovaujasi Lietuvos Respublikos Konstitucija, Seimo kontrolierių ir kitais įstatymais bei teisės aktais, tarptautinėmis sutartimis, teisės principais.

Seimo kontrolierių bešališkumui ir nepriklausomumui taip pat įtakos turi jų atlyginimo nemažėjimas ir socialinės garantijos; pakankamai ilga ombudsmenų kadencija; Seimo

⁴¹ Seimo kontrolieriai vienodai (lygiai teisingai) gina visus žmones, nepaisant jų tautybės, rasės, lyties, kalbos, kilmės, socialinės padėties, religinių įsitikinimų ar politinių pažiūrų. // LR Seimo kontrolierių įstatymo 4 str. 5 d.

⁴² Seimo kontrolieriai yra nepriklausomi nuo kitų institucijų, kiekvieno Seimo kontrolieriaus teisės ir pareigos lygios, kiekvienas jų pagal kompetenciją veikia savarankiškai. // LR Seimo kontrolierių įstatymo 4 str. 2 d.

⁴³ Gotthrer D. M. ir Hostina M. Pagrindinės klasikinio ombudsmeno charakteristikos //

<http://www.usombudsman.org/documents/PDF/References/Essential.PDF>

kontrolierius turi skirti tie pareigūnai, kurių veiklos jie negali kontroliuoti; atliekant tyrimą, Seimo kontrolieriams negali daryti įtakos jokios organizacijos; taip pat turi būti užtikrintas Seimo kontrolierių įstaigos finansinis nepriklausomumas.

Seimo kontrolierių darbo užmokesčio dydį ir apmokėjimo sąlygas nustato Valstybės politikų, teisėjų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymas, nustatantis aukštų valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo tvarką. Pailgėjo Seimo kontrolierių kadencijos laikas iki penkerių metų (anksčiau buvo ketveri metai). Seimo Pirmininko teikimu Seimo kontrolierius skiria Seimas, kurio veiklos pagal Seimo kontrolierių įstatymo 12 straipsnio 2 dalį Seimo kontrolieriai negali tirti. Savo veikloje Seimo kontrolieriai vadovaujasi Lietuvos Respublikos Konstitucija, Seimo kontrolierių įstatymu ir kitais įstatymais bei teisės aktais, tarptautinėmis sutartimis, teisės principais, jie yra nepriklausomi nuo kitų institucijų.

Seimo kontrolierių įstaiga finansuojama iš valstybės biudžeto pagal atskirą straipsnį. Prieš tai biudžeto projektui turi pritarti Seimo Žmogaus komitetas ir Biudžeto ir finansų komitetas. Pritarus šiems komitetams arba pataisius, projektas įtraukiamas į biudžeto įstatymo projektą ir vėliau svarstomas Seime.

3. Matomumas ir prieinamumas.

Pagal Seimo kontrolierių įstatymą matomumo kriterijų atitinka viešumo principas, pagal kurį Seimo kontrolieriai viešai teikia informaciją visuomenei apie savo veiklą bei pareigūnų piktnaudžiavimą, biurokratizmą ar kitaip pažeidžiamas žmogaus teises ir laisves. Aktualiausia informacija nuolat teikiama Seimo kontrolierių internetinio tinklalapio Naujienų skiltyje⁴⁴, taip pat viešai prieinamos Seimo kontrolierių metinės veiklos ataskaitos, informaciniai biuleteniai, tinklalapyje galima susipažinti ir su Seimo kontrolierių ištirtų skundų pažymomis.

Seimo kontrolieriai dalyvauja aktualiose visuomenei televizijos bei radijo laidų diskusijose⁴⁵, dažnai jų veikla atgarsio sulaukia ir žiniasklaidoje. Pateiksiu keletą pavyzdžių:

„Respublikai“ aprašius, kaip Sveikatos apsaugos ministerijos pareigūnai skriaudžia neįgalius vaikus, šia problema susidomėjo Seimo kontrolieriai. Praėjusią savaitę „Respublika“ aprašė, kaip Sveikatos apsaugos ministerijos pareigūnai mulkina neįgalių vaikų turinčius tėvus. Vasario pradžioje tvirtindami kompensuojamųjų vaistų ir medicinos pagalbos priemonių kainyną sveikatos apsaugos pareigūnai į jį įtraukė neįgaliems vaikams kompensuojamas vieno pavadinimo sauskelnes. Tačiau tų sauskelnių neįgalūs vaikai negauna. Mat vaistinėse jų nėra. Kontrolierių sujaudinimo „Respublikos“ publikacija, Respublika, 2006-02-28.

⁴⁴ <http://www.lrski.lt/index.php?p=0&l=LT&n=46>

⁴⁵ Žinių radijo laida „Kad valdžia tarnautų žmonėms“ rengiama bendradarbiaujant su Seimo kontrolieriaus tarnyba. Transliuojama kiekvieną ketvirtadienį 10.10 val., kartojama 19.10 val.

Vilniaus valdininkai nuo vilniečių akių slepia svarbių sprendimų projektus. Dėl to savivaldybė pateko į Seimo kontrolierių akiratį. Kontrolieriams kilo abejonių, ar tarnautojai atlieka savo pareigą informuoti visuomenę, apie svarbius projektus, kurie turės įtakos vilniečių gyvenimui. Sostinės gyventojus užstojo Seimo kontrolieriai. Lietuvos ryto priedas vilniečiams „Sostinė“, 2006-03-08.

Seimo kontrolierių teigimu, žmonės jau nebėra linkę nutylėti jų pažeidžiamų teisių ir vis aktyviau ima jas ginti. Žmonės vis dažniau imasi ginti savo teises, BNS, 2006-06-27.

Sveikatos apsaugos sistemos vadovai net Seimo kontrolierių, tyrusių mirusios pacientės tėvo skundą, keturis mėnesius laikė žinių blokadoje. Jį šokiravo medikų uždarumas, o nemalonūs įvykiai, pasak jo, neanalizuojami net medikų kolektyvuose. „Nėra duomenų bazės, kurią kruopščiai išanalizavus, gydytojų klaidų pasitaikytų mažiau“ – įsitikinęs Seimo kontrolierius. Sveikatos apsaugos ministras pažadėjo imtis ryžtingų veiksmų. Medikų klaidos – už devynių užraktų. Kauno diena, 2006-10-17.

Kalbant apie prieinamumą, reiktų suprast, jog kiekvienas besikreipiantis į Seimo kontrolierius turi būti dėmesingai priimtas ir išklaustytas, jam patarta, kur reiktų kreiptis rūpimu klausimu, jei skundžiami dalykai nepriklauso Seimo kontrolierių kompetencijai. Pagal Seimo kontrolierių įstatymo 13 straipsnio 1 dalį pareiškėjas⁴⁶ turi teisę pateikti Seimo kontrolieriui skundą dėl pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo, jei mano, kad tuo buvo pažeistos jo teisės ir laisvės. Seimo kontrolierius taip pat tiria Seimo narių jam perduotus pareiškėjų skundus. Įstatymas suteikia teisę Seimo kontrolieriui pradėti tyrimą savo iniciatyva, jei jis nustatė pareigūnų piktnaudžiavimo, biurokratizmo ar kitaip pažeistų žmogaus teisių ir laisvių požymių iš visuomenės informavimo priemonių bei iš kitų šaltinių. Taip pat įstatymas numato, kad skundo formos nesilaikymas ar rekvizitų nenurodymas negali būti pagrindas atsisakyti nagrinėti skundą. Pareiškėjų patogumui skundo blanką⁴⁷ galima rasti Seimo kontrolierių internetiniame tinklalapyje arba įstaigos priimamajame.

Kiekvieno mėnesio pirmąją savaitę Seimo kontrolieriai įstaigos priimamajame susitinka su pareiškėjais, užsiregistravusiais į priėmimą. Seimo kontrolierių patarėjai piliečius konsultuoja kasdien. Neretai Seimo kontrolieriai ir jų patarėjai priiminėja piliečius apskričių ar rajonų centruose, tai ypač palengvina socialiniai remtiniams asmenims gauti informaciją ar apginti pažeistas teises.

⁴⁶ Pagal Seimo kontrolierių įstatymo 2 str. 3 d., **Pareiškėjas** – fizinis ar juridinis asmuo, kuris kreipiasi į Seimo kontrolierių pateikdamas skundą dėl pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo.

⁴⁷ <http://www.lrski.lt/skundai/blankas>

Taip pat Seimo kontrolierių įstaigoje veikia Priimamasis, kuriame piliečiams kas dieną teikiama juridinė konsultacija. Piliečių patogumui veikia nemokamas Seimo kontrolierių įstaigos telefonas⁴⁸, kuriuo darbo metu piliečiai gali gauti nemokamą juridinę konsultaciją.

Visa teisinė pagalba Seimo kontrolierių įstaigoje suteikiama nemokamai – tai pats pigiausias ir prieinamiausias būdas apginti žmogui savo teises.

4. 5. **Jurisdikcijos ribojimas ir Įgaliojimai atliekant tyrimus**

Terminas „jurisdikcija“ reiškia teisės normomis nustatytus valstybės institucijų įgaliojimus taikyti teisę.⁴⁹ Šiuo atveju jurisdikcija suprantama kaip Seimo kontrolierių veiklos ribos, o įgaliojimai, kaip jų veiklos būdai.

Seimo kontrolieriai netiria⁵⁰ Respublikos Prezidento, Seimo narių, Ministro Pirmininko, Vyriausybės (kaip kolegialios institucijos), valstybės kontrolieriaus ir Konstitucinio Teismo bei kitų teismų teisėjų veiklos, savivaldybių tarybų (kaip kolegialių institucijų) veiklos. Taip pat netiriami skundai dėl darbo teisinių santykių, bei netikrinamas teismų priimamų sprendimų, nuosprendžių ir nutarčių pagrįstumas ir teisėtumas. 2004 m. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimo įstatyme, priešingai nei ankstesniuose, atsirado nuostata, jog Seimo kontrolieriai netiria prokurorų, ikiteisminio tyrimo pareigūnų procesinių sprendimų teisėtumo ir pagrįstumo, *tačiau tiria skundus dėl prokurorų, ikiteisminio tyrimo pareigūnų veiksmų, pažeidžiančių žmogaus teises ir laisves*, taip siekta išvengti praktikoje daugiausia kildavusių neaiškumų ir problemų dėl to, ar visi teisėsaugos institucijų sprendimai yra laikomi procesiniais ir ar jie gali būti Seimo kontrolierių tyrimo dalykas. Šia pataisa suteikta galimybė nagrinėti Seimo kontrolieriams problemą, nevertinant konkrečios bylos faktinių aplinkybių, joje priimamų procesinių sprendimų teisėtumo ir pagrįstumo, kas anksčiau buvo traktuojama kaip baudžiamojo proceso nepriklausomumo pažeidimas.

Pavyzdžiui, Seimo kontrolierių įstaigoje buvo gaunami įtariamųjų ir kalinamųjų skundai, jog pusę metų ir daugiau bylą tiriantis pareigūnas neleidžia pasimatyti su artimaisiais, reikalaujamas už pasimatymo suteikimą pripažinti padarius nusikaltimą. Seimo kontrolieriams paprašius bylą tiriančio pareigūno paaiškinti atsisakymo suteikti pasimatymus motyvus, tai buvo traktuojama kaip kišimasi į baudžiamosios bylos tyrimą. Kiekvienu atveju Seimo kontrolierius persiųsdavo tokį skundą į Generalinę prokuratūrą, informuodamas apie situaciją ir paaiškinamas atitinkamų tarptautinių dokumentų reikalavimus žmogaus teisių srityje.

⁴⁸ Telefono numeris 8 800 22100

⁴⁹ Katuoka S. Valstybės ir teisės teorijos pagrindinės kategorijos. - Vilnius: Lietuvos teisės akademija, 1997. P.5.

⁵⁰ Seimo kontrolierių įstatymo 12 str. 2 d., 3 d., 4 d.

Baudžiamojo proceso kodekse atsirado nuostata, jog atsisakymas suteikti pasimatymą turi būti motyvuotas, ko anksčiau nebuvo reikalaujama.

Taip pat kyla diskusijų, ar Seimo kontrolieriai turi teisę tirti skundus dėl savivaldybių merų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo. Seimo kontrolierius raštu kreipėsi į Teisės institutą, prašydamas pateikti išvadą dėl pareigūno sąvokos turinio ir prasmės. Teisės institutas 2006-04-14 raštu Nr. 2R-177-(1.9) konstatavo, kad pagal Konstituciją Seimo kontrolieriai turi teisę tirti skundus dėl savivaldybių merų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo.

Pažymėtina, kad įsigaliojus naujam Seimo kontrolierių įstatymui, griežčiau apibrėžtos piktnaudžiavimo ir biurokratizmo sąvokos, Seimo kontrolieriams suteikiamos didesnės galios. Atsirado svarbi nuostata, kad į Seimo kontrolierių veiklos sritį patenka ir privatūs asmenys, atliekantys valstybės jiems deleguotas funkcijas. Tai notarai bei antstoliai, kurių neteisėtus veiksmus piliečiai gali skųsti Seimo kontrolieriams.

Vykdydami savo pareigas, Seimo kontrolieriai turi teisę reikalauti dokumentų, būtinų savo funkcijoms atlikti, susipažinti su valstybės, tarnybos, komercinę ar banko paslaptį sudarančiais dokumentais, taip pat dokumentais, kuriuose yra informacijos apie įstatymų saugomus asmens duomenis, įeiti bet kuriuo paros metu į patalpas, kuriose ištiesą parą laikomi asmenys, apklausti pareigūnus ir kitus asmenis⁵¹. Jei nevykdomi Seimo kontrolierių reikalavimai ar kitaip trukdoma įgyvendinti jiems suteiktas teises, Seimo kontrolieriai gali surašyti administracinio teisės pažeidimo protokolą. Jiems suteikta teisė siūlyti, kad pareiškėjui dėl pareigūnų padarytų pažeidimų būtų atlyginta turtinė ir neturtinė žala bei gali perduoti medžiagą ikiteisminio tyrimo įstaigai, kai aptinka nusikalstamos veikos požymių. Netgi netirdami Seimo kontrolieriaus kompetencijai nepriskirto skundo iš esmės, jie gali teikti siūlymus atitinkamoms institucijoms dėl viešojo administravimo gerinimo, kad nebūtų pažeidžiamos žmogaus teisės ir laisvės. Taip pat iš Seimo kontrolierių įstatyme 19 straipsnio 1 dalies 7, 14, 15, 17, 19 punktuose įtvirtintų teisių akivaizdu, jog Seimo kontrolierių veiklos tikslu yra ir tai, kad kaltieji pareigūnai būtų teisingai nubausti neteismine tvarka, taip pat tikslas imtis kitų nei kaltų pareigūnų atleidimas prevencinių priemonių, kad tam tikri pažeidimai nesikartotų ateityje.

6. Paramos užtikrinimas.

Efektyviam Seimo kontrolierių darbui ypač svarbus faktorius yra aukščiausių valdžios institucijų, - Lietuvos Respublikos Prezidento, Seimo ir Vyriausybės, - pritarimas jų veiklai. Todėl Seimo kontrolieriai savo veikloje naudojami Seimo kontrolierių įstatymo 19 straipsnio 1 dalies 7 punkto jiems suteikta teise informuoti Seimą, Vyriausybę bei kitas valstybės institucijas

⁵¹ Seimo kontrolierių įstatymo 19 str. 1 d. 1, 2, 3, 4 p.

ir įstaigas ar atitinkamos savivaldybės tarybą apie šiurkščius įstatymų pažeidimus arba įstatymų ar kitų teisės aktų trūkumus, prieštaravimus ar spragas. Tokiu būdu aukščiausios institucijos yra informuojamos apie opiausias problemas šalyje ir turi galimybę pataisyti susidariusią situaciją.

7. Tyrimo operatyvumas.

Seimo kontrolierių įstatymo 18 straipsnis nustato 3 mėnesių skundo tyrimo terminą, kuris gali būti pratęstas dėl skunde nurodytų aplinkybių sudėtingumo, informacijos gausos ar skundžiamų veiksmų tęstinio pobūdžio. Skundai turi būti ištirti per įmanomai trumpiausią laiką.

Seimo kontrolierių įstatymo 17 straipsnio 1 dalies 6 punktą numato galimybę siekti, kad pirminėje skundo tyrimo stadijoje pati skundžiama institucija imtųsi pastangų konfliktui spręsti, t. y. vyktų pareigūno darbo kontrolė pavaldumo tvarka, remiantis subordinacijos principu. Seimo kontrolierių įstaigoje dažnai gaunami skundai dėl žemiausios pareigūnų grandies, net nebandant iškilusio konflikto spręsti aukštesnio pareigūnų pagalba. Ši filtravimo galimybė paspartina darbą ir Seimo kontrolieriams, ir padeda pareiškėjui greičiau išspręsti savo problemą, kadangi persiūsdamas pareiškėjo skundą kompetentingai institucijai, Seimo kontrolierius nurodo reikalavimą informuoti jį apie skundo tyrimo rezultatus.

8. Atskaitomybė.

Atskaitomybės kriterijų atitinka Seimo kontrolierių įstatymo atskaitingumo principas, pagal kurį Seimo kontrolieriai už savo veiklą yra atskaitingi Lietuvos Respublikos Seimui. Seimo kontrolieriai kasmet iki kovo 15 dienos raštu pateikia Seimui praėjusių kalendorinių metų veiklos ataskaitą, kuri turi būti paskelbta įstaigos interneto tinklalapyje ir nagrinėjama Seime. Tuo pat metu pateikiamas ir svarstomas Seimo Žmogaus teisių komiteto pranešimas apie Seimo kontrolierių įstaigos veiklą ir siūlymai šiai veiklai gerinti.

Taip pat Seimo kontrolieriai informaciją apie savo veiklą skelbia internetiniame įstaigos tinklalapyje bei kitose visuomenės informavimo priemonėse.

Ombudsmeno efektyvumas yra didelės apimties įvairiapusė ir sudėtinga sąvoka. Ji apima daug elementų, pagal kuriuos yra vertinamas Ombudsmeno efektyvumas. Labai tikėtina, kad aptarti kriterijai yra tik grupė sąlygų, kurių visuma galėtų būti efektyvios veiklos idealas. Visgi manau, jog pateikta analizė leidžia daryti išvadą, kad Seimo kontrolierių įstatymo nuostatos sudaro pagrindą pakankamai efektyviai Seimo kontrolierių veiklai.

3.4 Seimo kontrolierių sprendimų specifika

Seimo kontrolierių sprendimai yra išskirtinio pobūdžio, t. y. priimami sprendimai yra rekomendacinio pobūdžio, neturintys privalomosios galios. Seimo kontrolierių įstatymo 20 straipsnio 3 dalis nustato, jog Seimo kontrolieriaus siūlymą panaikinti, pakeisti ar priimti sprendimą, pašalinti įstatymo pažeidimus, jų priežastis ir sąlygas, privalo nagrinėti institucija ir įstaiga ar pareigūnas, kuriems toks siūlymas (rekomendacija) adresuojamas, ir apie nagrinėjimo rezultatus informuoti Seimo kontrolierių. Tai reiškia, kad Seimo kontrolierius atsako už savo teisinės išvados teisingumą ir pagrįstumą, tačiau negali prisiimti atsakomybės už rekomendacijos įgyvendinimą. Seimo kontrolieriai teikia didelį dėmesį tam, kokią reakciją sukėlė jo rekomendacijos ir kaip jos vykdomos. Priimta ir įvykdyta rekomendacija reiškia, jog jos reikalingumu įsitikinta ir pritarta valdžios institucijų.

Pagal pasaulinę praktiką ombudsmenas naudojami tokiais metodais kaip įtikinėjimas, sutaikymas ir tarpininkavimas, autoritetinga nuomonė. Tokia yra ombudsmeno veiklos specifika visame pasaulyje. Ne išimtis ir Seimo kontrolieriai. Nei įstatymuose, nei kituose teisės aktuose nėra numatytos priemonės, kuriomis galėtų būti užtikrinamas Seimo kontrolierių pateiktų rekomendacijų vykdymas tais atvejais, kai institucijos ar pareigūnai atsisako jas vykdyti. Tai esminis Seimo kontrolierių sprendimų skirtumas nuo teismų priimamų sprendimų.

Pasak Prancūzijos ombudsmeno Bernard Stasi, ombudsmenas nesprendžia, bet rekomenduoja vienokią ar kitokią išeitį. Jis negali nei primesti sprendimo, nei priversti jį vykdyti. Jis turi įtikinti.

Praktika parodė, kad būtent rekomendacinis sprendimų pobūdis yra ombudsmeno instituto privalumas, nes esant privalomam sprendimų vykdymui, Seimo kontrolieriai taptų valstybės institucija, vykdančia administracinės kontrolės funkcijas, o ne tarpininku tarp valstybės ir žmogaus. Seimo kontrolieriai tada turėtų būti kontroliuojami dar kokia nors įsteigta valdžios institucija, tuo tarpu būtent pačių Seimo kontrolierių prievolė yra kontroliuoti priimamų administracinių sprendimų teisingumą. Todėl tokios rekomendacijos skirtos ne tik spręsti konkrečias problemas trumpoje perspektyvoje, bet ir strategiškai – keisti egzistuojančią netinkamą praktiką.

Būtent rekomendacinio pobūdžio sprendimai piliečiams išplečia galimybes siekti teisingumo ir stiprina demokratijos ir piliečiams teikiamų paslaugų kokybę, nes jie paremti kompetencijos ir bendradarbiavimo principu. Kai pagal Seimo kontrolierių rekomendaciją valstybė išsprendžia problemą be teismo įsikišimo, ilgo bylinėjimosi ir didelių finansinių išlaidų – nauda piliečiui ir garbė valstybei.

4. SEIMO KONTROLIERIŲ VAIDMUO KEIČIANT NETINKAMĄ ADMINISTRACINĘ ELGSENĄ LIETUVOJE

4.1 Netinkamo administravimo samprata

Kai yra nepaisomi gero administravimo principai, kyla teisiniai konfliktai viešojo administravimo srityje.

Europos ombudsmenas netinkamą administravimą įvardija, kaip blogą administravimą arba jo nebuvimą, t. y., jei institucija nesilaiko įstatymų, netaiko gero administravimo principų arba pažeidžia žmogaus teises⁵². Tai gali būti: neobjektyvumas, diskriminacija, piktnaudžiavimas savo galiomis, neatsakymas į paklausimus, atsisakymas teikti informaciją, nereikalingas vilkinimas.

Nuo pirmosios metinės ataskaitos 1995 m. Europos ombudsmenas mano, kad yra trys netinkamo veikimo rūšys, kurios atspindi netinkamą administravimą:

- 1) teisinių taisyklių ar principų nepaisymas;
- 2) teisingo administravimo principų nepaisymas;
- 3) žmogaus ar pagrindinių teisių nepaisymas.

Šios trys rūšys iš dalies sutampa. Pavyzdžiui, Teisingumo teismas nustatė, kad žmogaus teisės, kurias garantuoja Europos Žmogaus teisių konvencija bei valstybių narių konstitucinės tradicijos, taip pat yra ir Bendrijos teisės bendrieji principai. Iš kitos pusės, Europos Sąjungos Pagrindinių teisių chartija, kuri buvo paskelbta Nicos viršūnių susitikime 2000 m. gruodžio mėnesį, kol kas nėra teisiškai privaloma. Tačiau Europos ombudsmenas mano, kad tai būtų netinkamo administravimo pavyzdys, jei Sąjungos institucijos, kurios paskelbė Chartiją, nesilaikytų jos principų. Taip pat teisinės taisyklės ir teisingo administravimo principai gana dažnai sutampa. Pavyzdžiui Teisingumo teismas ir Pirmos Instancijos teismas kartais savo sprendimuose nurodo sąvokas “geras” ar “teisingas” administravimas⁵³.

Doc. dr. Birutė Pranevičienė⁵⁴ išskiria dvi pagrindines priežastis, dėl kurių asmuo negali realizuoti savo teisės į gerą viešąjį administravimą:

1. Netinkamas administracinio teisinio reguliavimo įgyvendinimas. Netgi jeigu vienos ar kitos visuomeninio gyvenimo srities administracinis teisinis reguliavimas yra pagrįstas, orientuotas į viešojo intereso apsaugą, atsižvelgiant ir į žmogaus teisių bei laisvių įgyvendinimo

⁵² Europos Ombudsmenas Ar jis gali jums padėti? // <http://www.ombudsman.europa.eu/media/lt/default.htm#Target3>

⁵³ Harde Ian Europos Ombudsmeno vaidmuo ginant ir remiant Europos piliečių teises // Konferencijos medžiaga: Ombudsmenas – teisės į gerą viešąjį administravimą gynimo priemonė. Vilnius, 2005.

⁵⁴ Pranevičienė B. Ombudsmeno ir administracinių teismų vaidmuo užtikrinant žmogaus teises į gerą viešąjį administravimą // Konferencijos medžiaga: Ombudsmenas – teisės į gerą viešąjį administravimą gynimo priemonė. Vilnius, 2005.

reikalavimus, visgi gali pasitaikyti, jog įgalios valstybės institucijos blogai įgyvendins teisės normų reikalavimus ir tokiu būdu pažeis asmens teises.

2. *Netinkamas administracinis teisinis reguliavimas.* Dėl administracinio teisinio reguliavimo spragų susidaro prielaidos, jog bus pažeistos žmogaus teisės. Lietuvoje itin dažni atvejai, kuomet įstatymai, galintys apsaugoti vienokias ar kitokias piliečių teises, neveikia, nes Vyriausybė ar kitos įgalios institucijos nesukuria įstatymo įgyvendinimo mechanizmo.

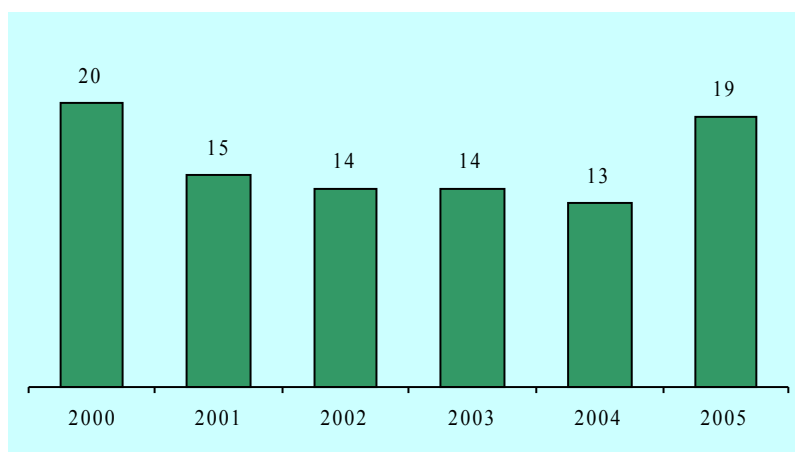
Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas numato du netinkamo administravimo atvejus: piktnaudžiavimas ir biurokratizmas. Atlikdami savo funkcijas Seimo kontrolieriai neišvengiamai susiduria su netinkamo administravimo atvejais, kurie ir bus nagrinėjami remiantis šiuo aspektu, t. y. su kokiais teisinio reguliavimo nebuvimo atvejais ir su kokiais teisės normų nesilaikymo atvejais tenka susidurti Seimo kontrolieriams savo veikloje bei kaip jie prisideda prie gero viešojo administravimo tobulinimo.

4.2 Netinkamo administravimo problematika

Seimo kontrolieriai tiria pareiškėjų skundus dėl pareigūnų piktnaudžiavimo, biurokratizmo ar kitaip pažeidžiamų žmogaus teisių ir laisvių viešojo administravimo srityje. Vidutiniškai per metus Seimo kontrolieriai gauna apie 1700 skundų: 2000 m. buvo gauti 1314 skundai, 2001 m. – 1911, 2002 m. – 1671 m., 2003 m. – 1855, 2004 m. – 1904, 2005 m. – 2168, 2006 m. I-III ketv. – 1436.

Kaip matyti iš 1 pav., skundai dėl viešojo administravimo reikalavimų pažeidimų bendroje Seimo kontrolierių gaunamų skundų statistikoje 2000-2005 m. vidutiniškai sudarė apie 16 proc. per metus. Vidutiniškai pusė tokių skundų buvo pripažinti pagrįstais.

1 pav. Skundų dalies dėl viešojo administravimo reikalavimų pažeidimų pasiskirstymas procentais 2000-2005 m. laikotarpiu



Šaltinis: Seimo kontrolierių įstaigos duomenų bazė

Remiantis Seimo kontrolierių tyrimų rezultatais, 2006 metų skundų problematika pasiskirsto taip:

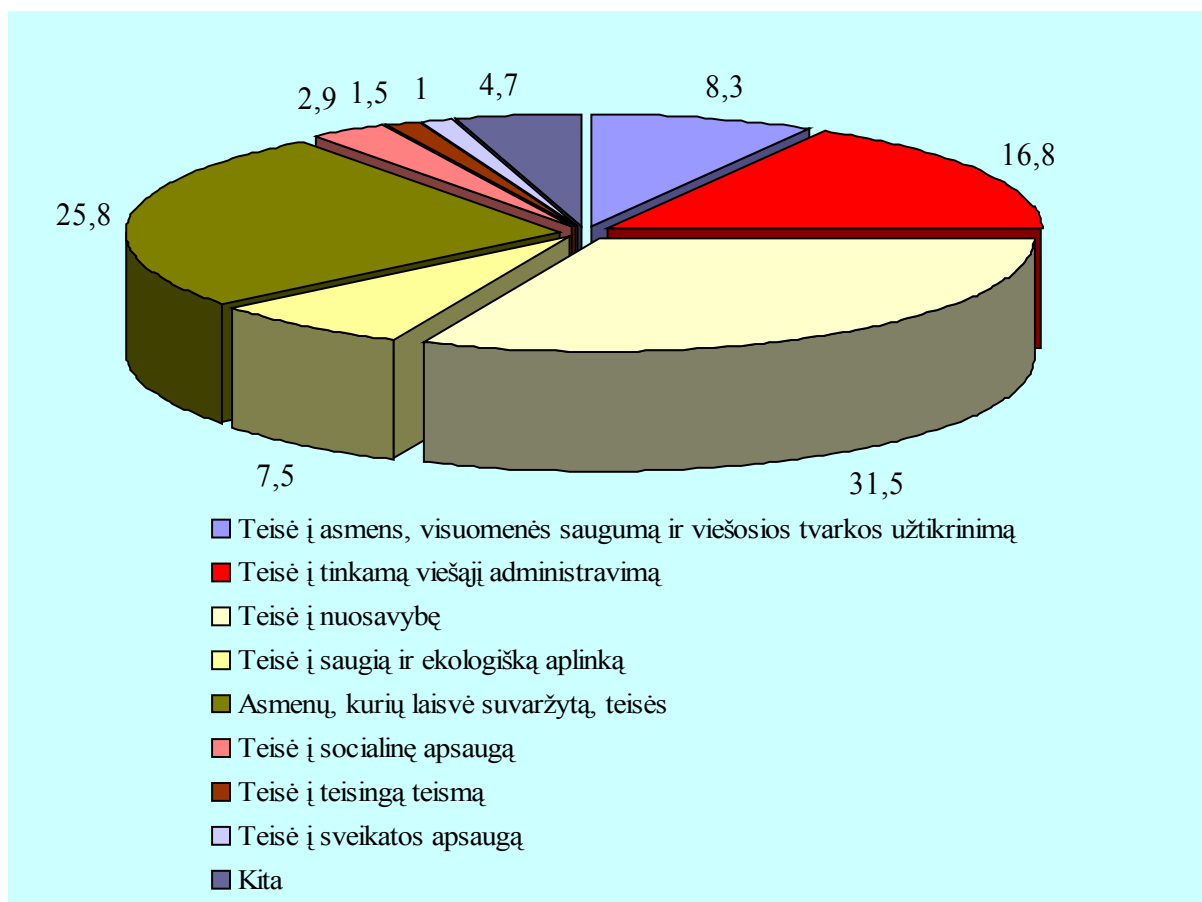
1. Teisės į nuosavybę pažeidimai (nuosavybės teisės į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimas; valstybės (savivaldybių) turto valdymas, naudojimas, privatizavimas ir disponavimas; kiti žemėtvarkos klausimai) sudaro 31.5 procentus.

2. Asmenų, kurių laisvė suvaržyta, teisės pažeidimai (sveikatos priežiūra; pareigūnų veiksmai; laikymo sąlygos; maitinimas ir kt.) sudaro 25.8 procentus.

3. Teisės į tinkamą viešąjį administravimą pažeidimai (prašymų nagrinėjimų tvarkos pažeidimai; teisės gauti informaciją pažeidimai; prašymų nagrinėjimo terminų pažeidimai ir kt.) sudaro 16.8 procentus.

4. Teisės į asmens, visuomenės saugumą ir viešosios tvarkos užtikrinimą (neteisėti ikiteisminio tyrimo pareigūnų veiksmai; neteisėti policijos pareigūnų veiksmai; profesionalioji karinė tarnyba ir kt.) sudaro 8.3 procentus. ir t.t.⁵⁵

2 pav. Skundų tyrimų rezultatai pagal problematikas 2006 m. I-III ketv.



Šaltinis: Seimo kontrolierių įstaigos duomenų bazė

⁵⁵ Žr. 2 pav. Skundų tyrimų rezultatai pagal problematikas 2006 m. I-III ketv.

Kaip matyti iš 2 pav., piliečių skundai dėl teisės į gerą viešąjį administravimą pažeidimų vieni iš dažnesnių Seimo kontrolieriams, jie užima trečiąją vietą bendroje skundų statistikoje. Šis gausus skundų skaičius rodo ne tik netinkamą pareigūnų veiklą, bet ir didėjančią piliečių savimone, savo teisių suvokimą ir išreiškiamą aktyvų norą, kad valstybės ir savivaldybių įstaigose dirbantys asmenys juos tinkamai aptarnautų. Piliečių skundai padeda atskleisti netinkamą administracinio teisinio reguliavimo įgyvendinimą šalyje, todėl vertėtų išanalizuoti kokie dažniausiai daromi pažeidimai, neleidžiantys piliečiams tinkamai pasinaudoti teise į gerą viešąjį administravimą.

4.3 Netinkamo administracinio teisinio reguliavimo įgyvendinimo analizė

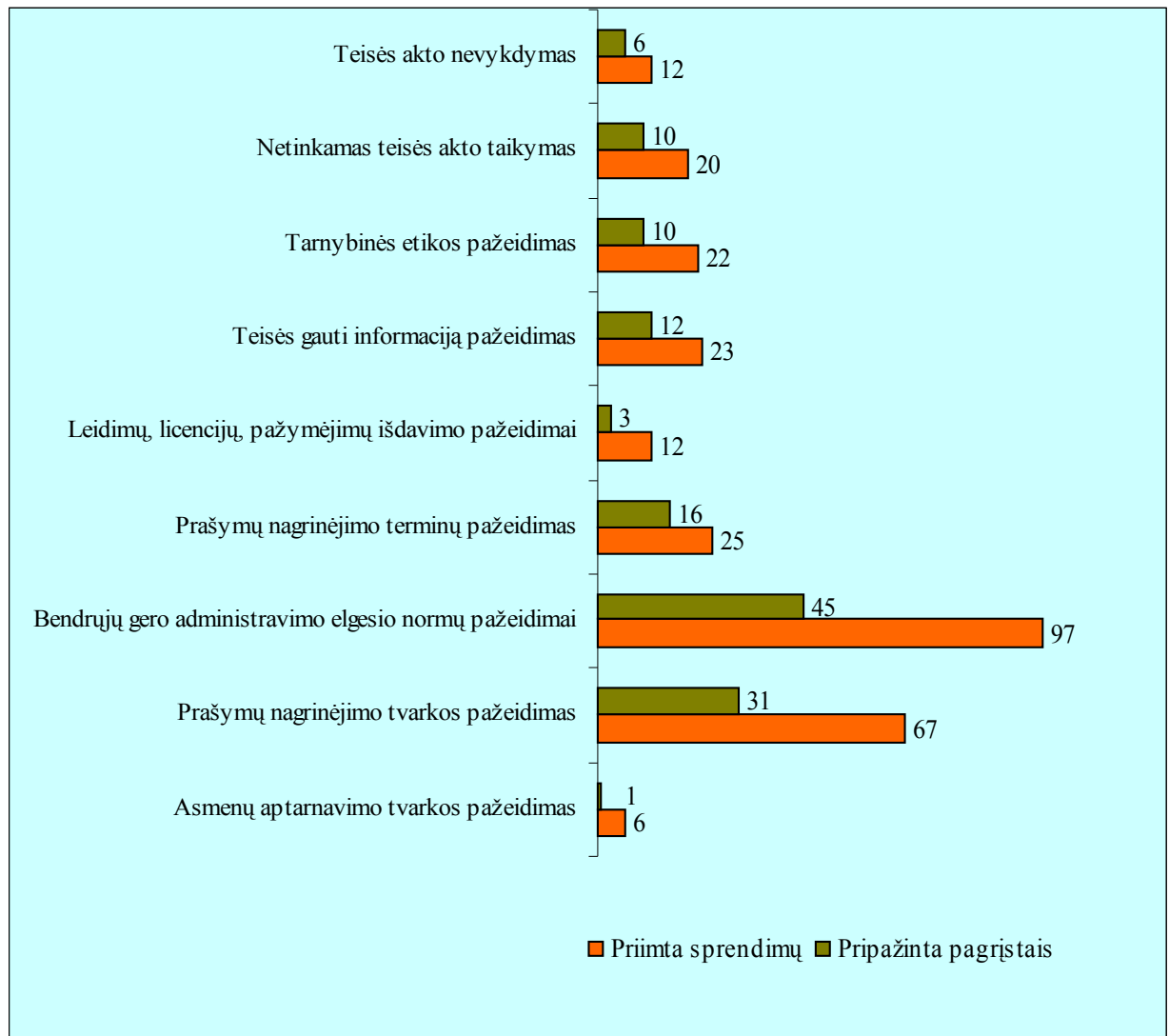
Seimo kontrolierių įstaigoje nuo 2006 m. sausio mėnesio funkcionuoja nauja Dokumentų tvarkymo informacinė sistema. Šios sistemos naujos galimybės leidžia išsamiau panagrinti teisės į gerą viešąjį administravimą pažeidimo atvejus. Todėl analizuojant netinkamo administracinio teisinio reguliavimo įgyvendinimo atvejus, toliau statistinius skaičiavimus pateiksiu 2006 metų laikotarpyje. Nepaisant to, kad 2006 metai dar nesibaigė ir pateikiami duomenys bus tik iki spalio mėnesio, t. y. trijų ketvirčių, manau, jie gana tiksliai atspindi pažeidimų tendenciją.

Seimo kontrolieriai biurokratizmu viešojo administravimo srityje dažnai pripažįsta pareigūnų veiksmus, kuriais jie pažeidžia Viešojo administravimo įstatymo, Teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymo, Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklių reikalavimus, t. y. neatsako ar pavėluotai atsako į pareiškėjų prašymus, pažeidžia prašymų nagrinėjimo procedūrą, nepagrindžia priimtų sprendimų bei nenurodo apskundimo tvarkos, nesuteikia arba vėlinasi suteikti prašomą informaciją ir pan.

2006 m. I-III ketv. dėl pažeidimų viešojo administravimo srityje į Seimo kontrolierius kreipėsi 284 kartus, iš jų 134 – pripažinti pagrįstais.

3 pav. pavaizduotas gautų skundų dėl pažeidimų viešojo administravimo srityje pasiskirstymas 2006 m. I-III ketvirčiais.

3 pav. Teisės į gerą viešąjį administravimą pažeidimo atvejai 2006 m. laikotarpiu ⁵⁶



Šaltinis: Seimo kontrolierių įstaigos duomenų bazė

Didžiausią dalį pagrįstų nusiskundimų 2006 m. laikotarpiu sudarė Bendrujų gero administravimo elgesio normų pažeidimai – 35 proc⁵⁷. Šie pažeidimai apima teisės į gerą viešąjį administravimą individualius pažeidimo atvejus, kuriuos sunku priskirti vienai konkrečiai kategorijai, pavyzdžiui, piliečių klaidinimas, tinkamai neinformuojant apie jų teises arba nepaaiškinant priimto sprendimo motyvų, pateikiant neišsamų atsakymą į paklausimą, taip pat vilkinimas spręsti problemą iš esmės ir pan.

⁵⁶ 2006 m. I-III ketv. duomenys

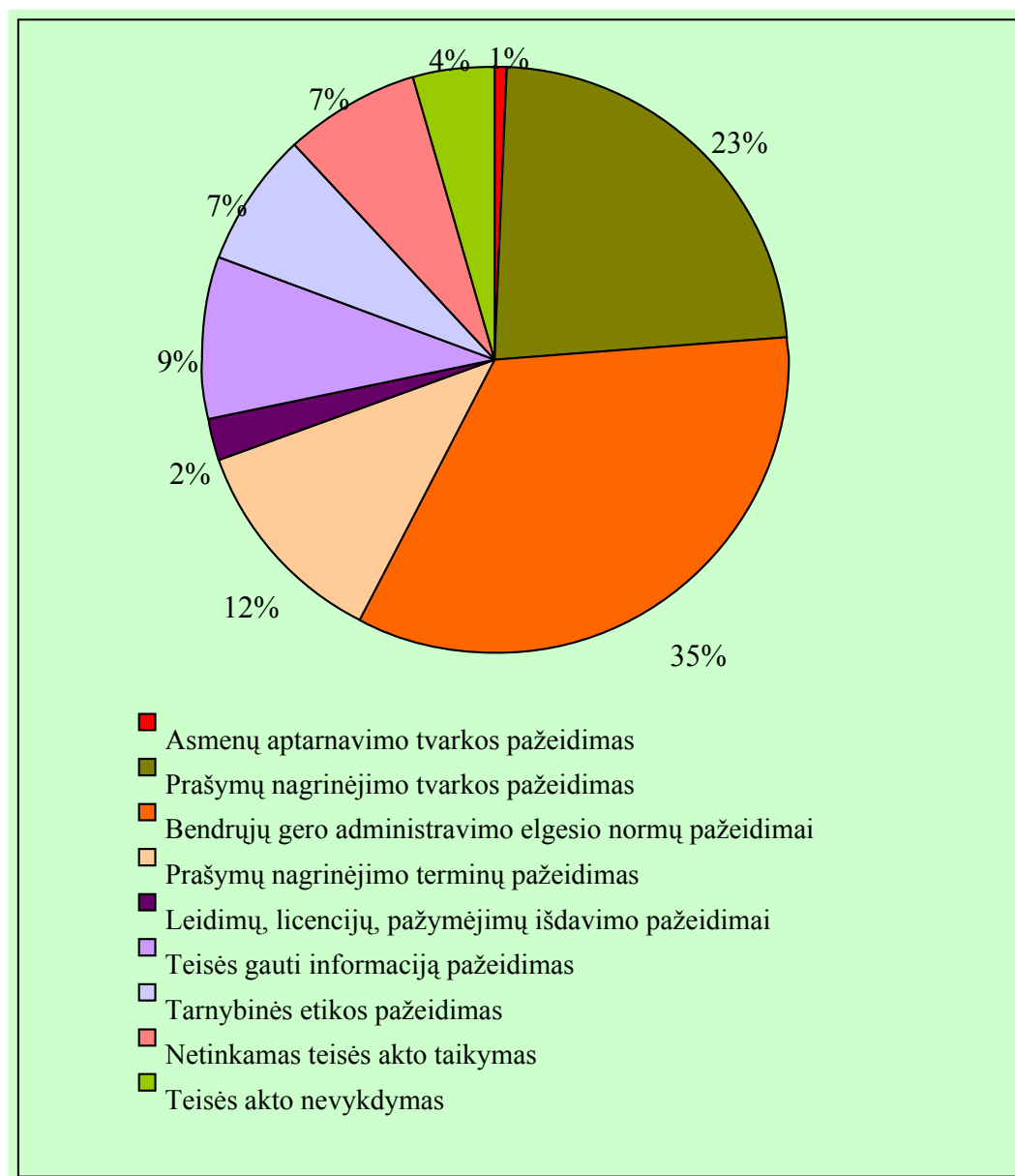
⁵⁷ žr. 4 pav. Teisės į gerą viešąjį administravimą pažeidimo atvejai pripažinti pagrįstais 2006 m. I-III ketv. laikotarpiu (procentais)

Pavyzdžiui, Seimo kontrolierius ištyrė skundą dėl Lietuvos Respublikos Valstybinės darbo inspekcijos (toliau - VDI) inspektorių veiksmų tiriant nelaimingą atsitikimą. Pareiškėjas skunde nurodė, kad 2005-05-24 jo vadovaujamoje bendrovėje įvyko lengvas nelaimingas atsitikimas, kurio metu nukentėjo bendrovėje praktiką atliekantis asmuo. Pareiškėjas skunde nurodė, kad VDI Šiaulių skyriaus vyresnioji darbo inspektorė tirdama nelaimingą atsitikimą dokumentus surašė atgalinėmis datomis, nesilaikė teisės aktų reikalavimų. Atliekant pakartotinį nelaimingo atsitikimo tyrimą buvo surašytas naujas nelaimingo atsitikimo darbe aktas, kuris pareiškėjui nebuvo įteiktas. Pareiškėjas skundėsi, kad tyrimas užsitęsė daugiau nei metus ir tuo įmonei padaryta didelė žala.

VDI Seimo kontrolieriui paaiškino, kad nelaimingo atsitikimo darbe tyrimas užsitęsė dėl abiejų šalių prieštaringų paaiškinimų, raštiškų nusiskundimų. Dvišalei komisijai atlikus pakartotinį nelaimingo atsitikimo tyrimą 2005-09-06 buvo surašytas nelaimingo atsitikimo darbe N-1 formos aktas. 2005-11-07 su pareiškimu į VDI kreipėsi nukentėjęs praktikantas ir prašė atlikti pakartotinį nelaimingo atsitikimo darbe tyrimą. Pakartotinį tyrimą atliko VDI Šiaulių skyriaus vyresnioji inspektorė. Tyrimo metu dėl abiejų šalių telefoninių ir raštiškų nusiskundimų nelaimingo atsitikimo darbe N-1 formos aktas buvo derinamas, taisomas, perrašinėjamas, neišvengiant klaidų. Baigus tyrimą 2006-02-06 surašytas nelaimingo atsitikimo darbe N-1 formos aktas. Su šiame akte padarytomis išvadomis nesutiko pareiškėjas ir 2006-04-20 kreipėsi į VDI prašydamas pakartotinio tyrimo.

Pakartotinis tyrimas Lietuvos Respublikos vyriausiojo valstybinio darbo inspektoriaus įsakymu buvo pavestas atlikti VDI Šiaulių skyriaus vyriausiajam darbo inspektoriui. Pažymėtina, jog 2006-04-25 įsakyme buvo numatyta tyrimą atlikti ir baigti iki 2006-05-15. Vėliau terminas buvo pratęstas iki 2006-06-08. Tačiau iš Seimo kontrolieriui pateiktų dokumentų matyti, kad tyrimas buvo vilkinamas ir baigtas tik 2006-07-01 papildant 2006-05-15 surašytą N-1 formos aktą, supažindinant darbdavį su šiuo raštu 2006-08-03 ir 2006-08-17 atsakant į jo nesutikimo raštą.

Seimo kontrolierius įvertinęs tyrimo metu surinktą medžiagą ir nustatytas aplinkybes, padarė išvadą, kad nelaimingo atsitikimo tyrimas buvo atliktas tinkamai jo neįforminus, tai yra nebuvo priimtas vyriausiojo valstybinio darbo inspektoriaus sprendimas dėl pareiškimo, kuriame skundžiamas nelaimingo atsitikimo darbe tyrimas, o taip pat pripažino, kad vyriausiasis valstybinis darbo inspektorius, organizuodamas VDI darbą bei būdamas atsakingas už jos veiklą, netinkamai užtikrino valstybinių darbo inspektorių veiklos kontrolę, įsakymų vykdymą ir teisės aktuose įtvirtintų terminų atliekant tyrimus laikymąsi.



Šaltinis: Seimo kontrolierių įstaigos duomenų bazė

Prašymų nagrinėjimo tvarkos ir terminų pažeidimai atitinkamai sudaro 23 ir 12 procentų. Dažnai pažeidžiamos Viešojo administravimo įstatymo 19 ir 28 straipsnių nuostatos, kurios numato, kad kiekviena viešojo administravimo institucija privalo priimti asmenų prašymus ir juos nagrinėti pagal savo kompetenciją ne ilgiau kaip 30 dienų⁵⁸, jei įstatymų nenumatyta kitaip. Šis terminas šalių susitarimu gali būti pratęstas, tačiau, kaip rodo praktika, tokio šalių susitarimo pratęsti skundo nagrinėjimo terminus dažniausiai nebūna. Taip pat nustatyta Viešojo

⁵⁸ Viešojo administravimo įstatymo 31 str. Administracinė procedūra turi būti baigta ir administracinės procedūros sprendimas priimtas per 20 darbo dienų nuo jos pradžios. // Aktuali redakcija nuo 2007-01-01

administravimo įstatymo 22 straipsnio 1 dalies nuostatos pažeidimo atveju, kuri numato, jog papildomos informacijos ar komentarų reikalavimas iš pareiškėjo turi būti pagrįstas ir motyvuotas. Pareiškėjai skundžiasi dėl pateikiamų atsakymų kokybės, kurie kartais būna neišsamūs, nors prašymo nagrinėjimo terminas ir nėra pažeistas. Taip pat piktinasi, kad sprendimas priimamas neapklausus pareiškėjų ir kitų suinteresuotų asmenų, neatliekamas faktinių duomenų patikrinimas vietoje, todėl, pareiškėjų teigimu, atliktas tyrimas būna neobjektyvus ir neišsamus.

Pavyzdžiui, Seimo kontrolierius tirdama pareiškėjų skundą prieš Socialinės apsaugos ir darbo ministeriją, nustatė, kad ministerija atsakymą pareiškėjoms pateikė po 50 dienų nuo prašymo gavimo datos, t. y. buvo gerokai viršytas įstatymu nustatytas 30 dienų terminas. Tačiau pateikti dokumentai parodė, jog dėl pareiškėjų keliamos problemos buvo organizuoti keli tarpžinybiniai pasitarimai, padarytos užklausos įvairioms institucijoms, surinkti papildomi dokumentai. Atsižvelgiant į tai, buvo tikėtina, kad atsakymo pateikimas pareiškėjoms gali užsitęsti ilgiau kaip 30 dienų, tačiau ministerija apie prašymo (skundo) nagrinėjimo termino pratęsimą pareiškėjų neinformavo, todėl taip buvo pažeisti viešojo administravimo procedūras reglamentuojantys teisės aktai. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija įsipareigojo ateityje griežčiau kontroliuoti pareiškimų nagrinėjimo terminus ministerijoje ir prireikus pasinaudoti teisės aktuose numatyta galimybe pratęsti 30 dienų pareiškimo nagrinėjimo terminą, pranešant apie tai pareiškėjui.⁵⁹

Paminėtini atvejai, kai institucija, atsisakiusi nagrinėti asmens prašymą klausimu, kuriuo ji neįgaliota priimti sprendimo, pažeidė Viešojo administravimo įstatymo 19 straipsnio 2 dalies reikalavimą, numatantį, kad jeigu institucija neįgaliota priimti sprendimo prašomu klausimu, ji ne vėliau kaip per 5 darbo dienas, perduoda prašymą kompetentingai institucijai ir apie tai praneša pareiškėjui.

Pavyzdžiui, tiriant pareiškėjos skundą dėl Ūkio ministerijos veiksmų, paaiškėjo, kad ministerija, kelis mėnesius nagrinėjusi pareiškėjos kreipimosi įvairius aspektus, pateikė jai atsakymą, paaiškindama, kad kai kurie kiti jos keliami klausimai bei šių klausimų sprendimas iš esmės nepriklauso ministerijos kompetencijai. Seimo kontrolierius konstatavo, kad tokiais veiksmais Ūkio ministerija pažeidė asmens teisę į teisingą ir nešališką jo prašymo nagrinėjimą viešojo administravimo institucijose bei pagrįstą prašymo sprendimą. Ūkio ministerija, atsižvelgdama į Seimo kontrolieriaus pateiktą rekomendaciją dėl viešojo administravimo

⁵⁹ Seimo kontrolieriaus pažyma Nr. 4D-2004/02-1799

gerinimo minėtu požiūriu, apsvarstė šį pasiūlymą bei įpareigojo ministerijos darbuotojus ateityje griežčiau laikytis minėtu Viešojo administravimo įstatymo nuostatų.⁶⁰

Teisės gauti informaciją pažeidimas sudaro 9 procentus. Asmens teisę gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų, šios teisės įgyvendinimo tvarką bei valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų veiksmus teikiant informaciją asmenims reglamentuoja Teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymas. Remiantis minėto įstatymo 14 straipsniu, valstybės ir savivaldybės institucija ar įstaiga pareiškėjui dokumentus ar informaciją, kuria disponuoja, turi pateikti ne vėliau kaip per 20 darbo dienų nuo prašymo gavimo įstaigoje dienos. Pareigūnai, teikdami pareiškėjui informaciją, turi vadovautis informacijos išsamumo, tikslumo, teisėtumo bei objektyvumo principais (4 straipsnis). Tačiau dažnai šių teisės aktuose nustatytų terminų nesilaikoma arba teikiama informacija yra neišsami ir netiksli, o kartais nemotyvuotai atsisakoma ją iš vis pateikti.

Pavyzdžiui, Seimo kontrolierius išnagrinėjo pareiškėjo skundą dėl Aplinkos ministerijos pareigūnų nenoro teikti informaciją. Pareiškėjas registruotu laišku kreipėsi į LR Aplinkos ministeriją, kuriame prašė atsakyti į eilę klausimų, tiesiogiai susijusių su naujos redakcijos STR 1.05.06:2006, dviem ministerijos informaciniais pranešimais bei kitais leidiniais, kuriuos naudoti rekomenduoja ministerija, kadangi išanalizavęs su kolegomis šiuos leidinius bei pranešimus, pareiškėjas aptiko, jo teigimu, daug netikslumų, neaiškių formuluočių bei akivaizdžių klaidų. Tačiau gautajame atsakyme neradęs atsakymų nei į vieną klausimą, antrą kartą, jau asmeniškai, kreipėsi į darbuotojus: sekretorių bei atsakymą rengusią vyriausiąją specialistę. Pareiškėjas pažymi, kad konstruktyvus pokalbis neįvyko, bendraujama buvo pakeltu tonu, pažeminančiai. Taip pat pareigūnai įžeidžiančiai nurodė, kad pareiškėjas vagia kitų firmų informaciją. Pareiškėjas prašė Seimo kontrolierių išsiaiškinti, ar LR Aplinkos ministerija nevykdo Aplinkos ministerijos nuostatų 6.50 p., reikalaujančio metodiškai vadovauti statybos investicinio proceso dalyviams, Statybos ir būsto departamento nuostatų 17 p. reikalavimų organizuoti analitinį darbą dėl departamento parengtų teisės aktų efektyvumo, jų panaudojimo praktiniame darbe, rengti šių aktų pakeitimus, taip pat 18 p. – nagrinėti juridinių ir fizinių asmenų skundus ir pareiškimus bei 22 p., kuriame nurodoma, jog Departamento kompetencijos ribose privalu atsakyti į verslo įmonių, statybos proceso dalyvių, atskirų piliečių paklausimus.

Aplinkos ministerijos valstybės sekretorius Seimo kontrolierių informavo, jog dėl prašyme pateikti informaciją nurodytų aplinkybių buvo atliktas tarnybinis patikrinimas. Seimo kontrolieriui buvo paaiškinta, jog pareiškėjui atvykus į Aplinkos ministeriją jį konsultavo

⁶⁰ Seimo kontrolieriaus pažyma Nr. 4D-2004/02-1231

vyriausioji specialistė, kuri ir rengė atsakymą į pareiškėjo paklausimą. Po pokalbio su minėta pareigūne pareiškėjas užėjo pas ministerijos sekretorių ir informavo, jog į jo pateiktus klausimus nebuvo atsakyta. Pasak ministerijos sekretoriaus, jis pataręs kreiptis į bendrovę, rengusią klausimus kėlusias rekomendacijas, kuri galėtų pareiškėjui suteikti tinkamą konsultaciją. Minėta bendrovė pareiškėjo nekonsultavo.

Ministerijos valstybės sekretorius Seimo kontrolieriui pažymėjo, kad Aplinkos ministerijos darbuotojai neatsisakė konsultuoti pareiškėjo ar atsakyti į jo paklausimus, ministerija atsakė tiek į rašytinį pareiškėjo paklausimą, tiek konsultavo pastarajam atvykus į Aplinkos ministeriją. Tačiau Seimo kontrolierius nesutiko su šia nuomone, kadangi Seimo kontrolierių įstaigoje po šių konsultacijų buvo gautas pareiškėjo skundas dėl biurokратиško pareigūnų elgesio. Taip pat Seimo kontrolieriui kilo pagrįstas klausimas, jei STR 1.05.06:2005 (Žin., Nr. 85-3185), kuriuo buvo patvirtinti nauji statinių statybos skaičiuojamųjų kainų nustatymo principai, buvo patvirtintas LR Aplinkos ministerijoje, dėl kokios priežasties net du aukšti pareigūnai negali atsakyti į pareiškėją dominančius klausimus, juk tiesiogiai dirbantys šioje srityje specialistai gali tinkamiau įvertinti teisės akto kokybiškumą bei atitikimą realijoms, susidarė įspūdis, kad vengiama pripažinti šio piliečio klausimų pagrįstumą, motyvuojant pastarojo išankstiniu nusistatymu ministerijos teisės aktams, nesugebant jo pakonsultuoti, siunčiant į privačią bendrovę, nors tiesioginį darbą reglamentuojančiuose teisės aktuose nurodoma atvirkščiai: pareigūnas privalo konsultuoti, teikti informaciją. Šią Seimo kontrolieriaus nuomonę taip pat patvirtino ir toks ilgas pareigūnų vengimas pateikti prašomą informaciją bylos tyrimui, po daugkartinių kreipimųsi telefonu ji visgi buvo pateikta, tačiau neišsami ir vienpusiška.

Seimo kontrolierius tokį pareigūnų elgesį įvertino kaip biurokratizmą.⁶¹

Tarnybinės etikos pažeidimais pripažįstama veikla, kai valstybės tarnautojai nesilaiko Valstybės tarnybos įstatymo bei Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklių reikalavimų, kurie numato pagrindinius valstybės tarnautojų veiklos etikos principus, tokius kaip pagarbos žmogui ir valstybei, teisingumo, nesavanaudiškumo, padorumo, nešališkumo, atsakomybės, viešumo, pavyzdingumo. Pagrįsti skundai dėl tarnybinės etikos pažeidimų 2006 m. I-III ketv. sudarė 7 procentus.

Pavyzdžiui, Seimo kontrolierius ištyrė uždarnosios akcinės bendrovės vadovo skundą dėl Anykščių regioninio parko direktoriaus ir Kultūros vertybių apsaugos departamento prie Kultūros ministerijos (toliau – KVAD) Utenos teritorinio padalinio viršininko piktnaudžiavimo tarnyba bei tarnybinės etikos principų pažeidimo. Pareiškėjas skunde teigė, kad laikraščio

⁶¹ Seimo kontrolieriaus pažyma Nr.4D-2006/1-504

“Anykšta” viename straipsnyje buvo cituojami minėtų valstybės tarnautojų pasisakymai pareiškėjo vadovaujamos bendrovės atžvilgiu, kurie, pasak pareiškėjo, prieštaravo Valstybės tarnybos įstatyme ir kituose teisės aktuose įtvirtintiems valstybės tarnautojų veiklos ir etikos principams. Minėtame straipsnyje buvo pateikta Anykščių regioninio parko direktoriaus citata, jog “<...> pilietis .. pažeidė Statybos įstatymo nuostatas”, o KVAD Utenos teritorinio padalinio viršininko teigimu “UAB <..> pateiktas namo x gatvėje rekonstrukcijos projektas yra “iš anksto gerai suplanuota apgavystė”.

Pareiškėjui priklausančio gyvenamojo namo rekonstrukcijai buvo išduotas statybos leidimas pagal Anykščių rajono savivaldybės Nuolatinėje statybų komisijoje suderintą pastato rekonstrukcijos projektą, patvirtintą visų suinteresuotų institucijų. Projektavimo specialiųjų sąlygų išpildymo ir projekto atitikimo normatyviniams dokumentams faktas buvo patvirtintas atsakingų pareigūnų parašais.

Laikraščio “Anykšta” straipsnio paskelbimo dieną, nebuvo teisės aktų nustatyta tvarka konstatuotas Statybos įstatymo pažeidimo faktas, ir nė vienas statybos valstybinę priežiūrą atliekantis viešojo administravimo subjektas nebuvo pateikęs oficialios pozicijos dėl statybos darbų įgyvendinant minėtos rekonstrukcijos projektą.

Seimo kontrolierius pažymėjo, kad Valstybės tarnybos įstatymo 3 straipsnis numato pagrindinius valstybės tarnautojų veiklos etikos principus. Vienas iš pagrindinių principų – pagarba žmogui ir valstybei, apibrėžia valstybės tarnautojo pareigą gerbti žmogų ir pagrindines jo teises bei laisves. Valstybės tarnautojas privalo elgtis nepriekaištingai, priimdamas sprendimus vengti asmeniškumą. Be to, vadovaudamasis visuomenės ir valstybės interesais, valstybės tarnautojas, turėtų siekti užtikrinti, kad visuomenės informavimo priemonėje paskelbta tikrovės neatitinkanti, netiksli ar šališka informacija nežemintų fizinio asmens garbės ir orumo, bei nepakenktų juridinio asmens teisėtiems interesams ar reputacijai.⁶²

Paminėtinas ir kitas netinkamas viešojo administravimo atvejis – netinkamas teisės akto taikymas, dėl kurio pagrįsti skundai sudaro 7 procentus.

Pavyzdžiui, dėl neteisingo norminio akto traktavimo valstybės įmonė Registrų centras nepagrįstai apskaičiavo didesnę nei priklausytų žemės sklypo registravimo mokesčių. Seimo kontrolieriui atkreipus į tai dėmesį, pareiškėjui buvo išmokėta šio mokesčio permoka. Kitu atveju, minėtos institucijos darbuotojai neturėdami teisinio pagrindo reikalavo iš pareiškėjų, įregistruojant nuosavybės teises į įgytus statinius ar žemės sklypus, pateikti pajamų deklaravimo

⁶² Seimo kontrolieriaus pažyma Nr. 4D-2004/03-1491

pažymas, nors nekilnojamojo turto ar žemės sklypo vidutinė rinkos kaina būdavo mažesnė, negu minimalus deklaratavimas reikalaujantis turto kainos dydis⁶³.

Pagrįsti skundai dėl teisės akto nevykdymo ir leidimų, licencijų, pažymėjimų išdavimo pažeidimų atitinkamai sudaro 4 ir 2 procentus.

Pavyzdžiui, Seimo kontrolierius ištyrė pareiškėjos skundą, kuriame ji nurodė, jog jos motinai, pagrindinei nuomininkei 1992 m. grąžintame savininkui name, Kretingos rajono savivaldybė neišdavė garantinio dokumento, kaip tai numatė teisės aktai. Pareiškėjos motina iš buto išsikraustė 2000 m., ten liko gyventi nuomininko šeimos narys.

Kretingos rajono savivaldybės administracija nurodė, kad savivaldybė garantinius dokumentus pradėjo išduoti 2003 metais, kai buvo skirtos valstybės biudžeto lėšos nuomininkų išskeldinimui. Taip pat buvo nurodyta, kad valstybės garantinis dokumentas nebuvo išduotas, kadangi nuomininkė, kai rajono savivaldybė pradėjo išdavinėti garantinius dokumentus, t.y. 2003 m., gyvenamosiose patalpose negyveno.

Seimo kontrolierius pažymoje pažymėjo, kad sprendžiant nurodytos garantijos atsiradimo laike klausimą yra reikšmingos aplinkybės, buvusios ne garantinio dokumento išdavimo, o sprendimo grąžinti atitinkamą butą natūra buvusiam savininkui (jo įpėdiniam) priėmimo metu. Nuomininkė, kai gyvenamasis namas buvo grąžintas savininkui, t.y. 1992 m., jame gyveno. Minėta pilietė pagal teisės aktus įgijo teisę gauti garantinį dokumentą, todėl ji pagrįstai turėjo teisę tikėtis, kad jos pagal galiojančius teisės aktus įgyta teisė bus realiai įgyvendinta.

Seimo kontrolierius atkreipė Kretingos rajono savivaldybės administracijos direktoriaus dėmesį į pažymoje nurodytas aplinkybes ir pasiūlė teisės aktų nustatyta tvarka spręsti klausimą dėl valstybės garantinio dokumento išdavimo pilietei. Rekomendacija buvo įvykdyta.⁶⁴

Teisės į gerą viešąjį administravimą pažeidimai sudaro vieną didžiausių dalių bendroje Seimo kontrolierių gaunamų skundų statistikoje. Apibendrinant netinkamo administracinio teisinio reguliavimo įgyvendinimo analizę, darytina išvada, kad Lietuvos žmonės vis aktyviau gina savo teises, reikalaudami, kad valdžios įstaigos laikytųsi Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsniu įtvirtintos nuostatos – tarnauti žmonėms. Gausėjantis skundų skaičius Seimo kontrolieriams rodo ir tai, kad žmonės vis labiau linkę pasitikėti teisine šalies sistema, tikėdamiesi, kad ji leis ištaisyti pažeidimus.

⁶³ Metinė Seimo kontrolierių veiklos ataskaita, 2003 m., P.26.

⁶⁴ Seimo kontrolieriaus pažyma Nr.4D-2005/05-1876

Visuotinai pripažinta, kad valstybės tarnautojai, eidami savo pareigas, privalo nešališkai tarnauti žmonėms, gerbti žmogaus teises, nesinaudoti tarnybine padėtimi asmeniniams tikslams, vykdyti įstatymus ir pan. Seimo kontrolieriai aptikę netinkamo administravimo atvejų institucijų veikloje ir pateikę joms autoritetinę, teisiškai argumentuotą bei motyvuotą rekomendaciją, kurią įvykdžius piliečiams padaryti pažeidimai yra atitaisomi, padeda institucijoms geriau atlikti savo misiją. Todėl darytina išvada, kad yra būtinas glaudesnis ir abipusis Seimo kontrolierių ir valdžios institucijų bendradarbiavimas.

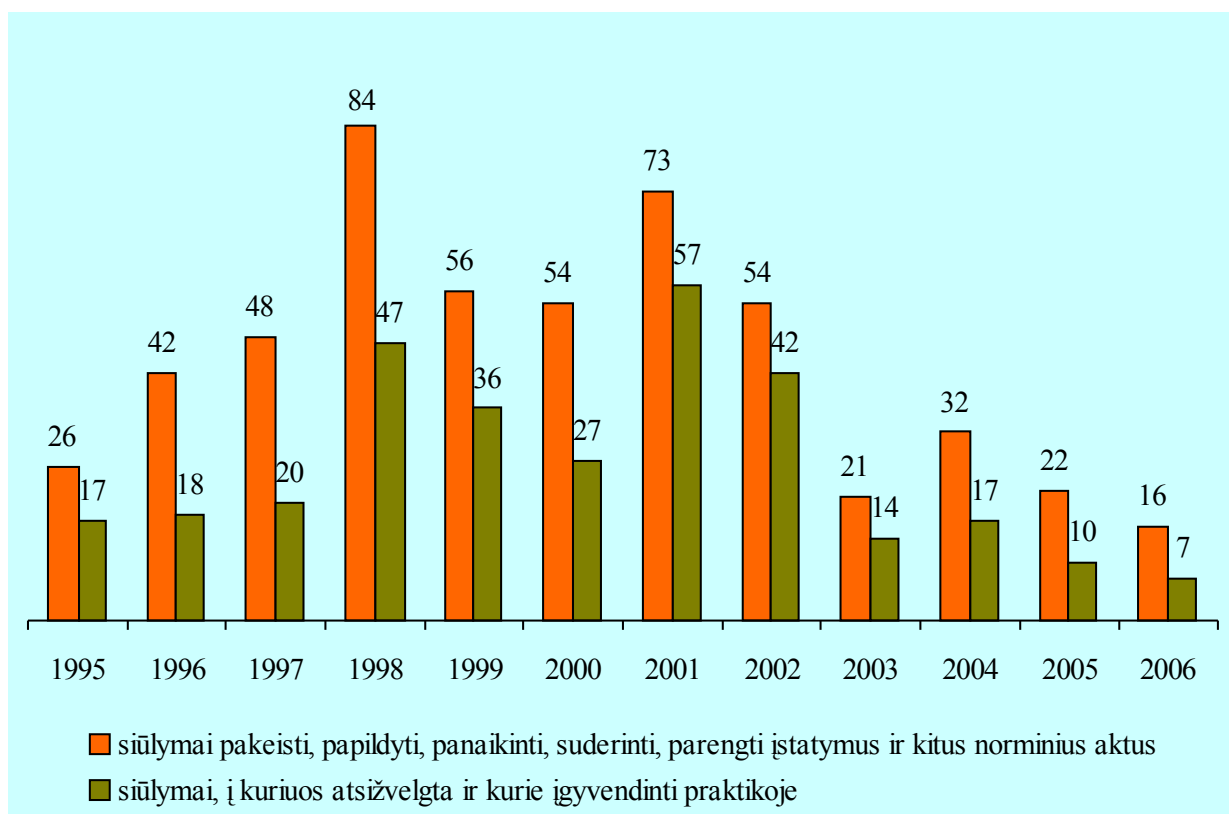
4.2 Netinkamo administracinio teisinio reguliavimo analizė

Seimo kontrolieriai yra ne tik skundų nagrinėjimo institucija. Tai institucija, kurios pagrindinis tikslas ir uždavinys yra priartinti valdžią prie valstybės gyventojų, iškelti žmonėms rūpimas problemas ir siūlyti būdus toms problemoms spręsti, siekiant gerinti valdymą.

Seimo kontrolieriai neturi įstatymų leidybos iniciatyvos teisės, tačiau Seimo kontrolierių įstatymo 19 straipsnio 7 ir 8 dalių nuostatos jiems suteikia teisę informuoti Seimą, Vyriausybę bei kitas valstybės institucijas ir įstaigas ar atitinkamos savivaldybės tarybą apie įstatymų ar kitų teisės aktų trūkumus, prieštaravimus ar spragas, taip pat siūlyti Seimui, Vyriausybei, kitoms valstybės ir savivaldybių institucijoms ir įstaigoms, kad būtų pakeisti ar papildyti įstatymai ar norminiai aktai, varžantys piliečių teises ir laisves.

Nereti atvejai, kai tiriant konkretų piliečio skundą paaiškėja atitinkamų teisės aktų spragos, sudarančios sąlygas pažeisti piliečių teises, kadangi dažnai blogo valdymo priežastimi būna netobulas įstatymas ar kitas norminis teisės aktas. Seimo kontrolieriai pasinaudodami minėta įstatymo jiems suteikta teise prisideda prie viešojo administravimo gerinimo šalyje, nes pakeitus ar papildžius vieną ar kitą norminį aktą yra išvengiama naujų skundų.

5 pav. pateikti duomenys, kiek kartų 1995-2006 m. I-III ketv. laikotarpyje Seimo kontrolieriai teikė siūlymus priimti, pakeisti ar kitaip koreguoti įstatymus ar kitus teisės aktus ir, kiek kartų į šiuos siūlymus buvo atsižvelgta.



Šaltinis: Seimo kontrolierių įstaigos duomenų bazė

Vertinant diagramoje pateiktus duomenis reiktų atkreipti dėmesį į tai, kad įstatymų ir kitų teisės aktų pakeitimas, papildymas, suderinimas ir pan. yra sudėtingas procesas, reikalaujantis laiko, todėl, ypač paskutiniųjų metų, statistika dar gali kisti.

Seimo kontrolierių indėlių į įstatymų leidybą iliustruoja pateikiami pavyzdžiai iš 1995-2006 metų laikotarpio Seimo kontrolierių teiktų siūlymų priimti, pakeisti ar kitaip koreguoti įstatymus ar kitus teisės aktus, į kuriuos buvo atsižvelgta ir kurie įgyvendinti praktikoje.

Didelį rezonansą visuomenėje sukėlė Seimo kontrolierių iniciatyva atlikti tyrimai pajūryje. Seimo kontrolierių siūlymu 1995 m. lapkričio 30 d. Lietuvos Respublikos Seimas priėmė teisės aktus, reglamentuojančius Lietuvos pajūrio teisinį statusą (Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl statybų Lietuvos Respublikos pajūrio juostoje ir Kuršių Nerijoje“). Tai leido sustabdyti nelegalias statybas Lietuvos pajūryje⁶⁵.

⁶⁵ Metinė Seimo kontrolierių veiklos ataskaita, 1995, P.79

Seimo kontrolierių bei Seimo Žmogaus ir piliečio teisių bei tautybių reikalų komiteto siūlymu 1995 m. birželio 27 d. priimtos „Lietuvos Respublikos santuokos ir šeimos kodekso“ pataisos, leidžiančios patobulinti teisinius įvaikinimo santykius.⁶⁶

Lietuvai atkūrus nepriklausomybę prasidėjo žemės reforma, ypač aktualus tapo nuosavybės teisių atkūrimo klausimas. Nuosavybės teisių į žemę, vandens telkinius atkūrimas, žemės privatizavimas ir pan. dar ir šiomis dienomis išlieka problemiška sritis, dėl kurios skundai Seimo kontrolieriams sudaro vieną didžiausių dalių⁶⁷. Seimo kontrolieriai aktyviai teikia siūlymus šiais ypač opiais piliečiams klausimais ir atkreipia kompetentingų pareigūnų dėmesį į teisės aktuose esančias spragas.

Pavyzdžiui, Seimo kontrolierius 2002 m. atkreipė Žemės ūkio ministro dėmesį į tai, jog nesureglamentuota išvados, pagal kurią už dalį joje nurodytos vertės jau yra suteiktas lygiavertis žemės sklypas, o už likusią dalį pilietis pageidauja gauti lygiavertį žemės sklypą kitoje seniūnijoje, realizavimo procedūra. LR Žemės ūkio ministro 2002 m. spalio 5 d. įsakymu Nr. 376 nauja redakcija išdėstytos Žemės reformos žemėtvarkos projektų rengimo ir įgyvendinimo metodikos 28 punkte jau sureglamentuota iš dalies tenkinamų išvadų realizavimo tvarka.⁶⁸

Taip pat galiojusiuose teisės aktuose nebuvo sureglamentuotas klausimas dėl piliečių, kuriems miestų valdybų sprendimais nuosavybės teisės jau atkurtos, tačiau nauji žemės sklypai individualiai statybai nesuteikti (jie buvo įtraukti į bendras eiles pagal prašymų atkurti nuosavybės teises padavimo datą). Į susidariusią problemą buvo atkreiptas Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko dėmesys ir pasiūlyta spręsti šį klausimą. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 d. rugsėjo 19 d. nutarimo Nr. 1475 trečiu punktu buvo sureglamentuota tokių piliečių padėtis, nurodant, kad piliečiams, kuriems savivaldybių valdybų sprendimais nuosavybės teisės jau atkurtos, tačiau nauji žemės sklypai individualiai statybai ar kitai paskirčiai nesuteikti, nauji žemės sklypai perduodami nuosavybėn neatlygintinai šių miestų teritorijose pagal piliečių prašymų atkurti nuosavybės teises padavimo datą.⁶⁹

Piliečiai ne kartą kreipėsi į Seimo kontrolierius su prašymais dėl galimybių atnaujinti Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatyme nustatytą prašymų atkurti nuosavybės teises pateikimo terminą, praleistą dėl objektyvių

⁶⁶ Metinė Seimo kontrolierių veiklos ataskaita, 1995, P.11

⁶⁷ Nuosavybės teisių į žemę, vandens telkinius atkūrimas, žemės privatizavimas, nuoma ir kt. žemės reformos klausimai sudarė: 2006 m. - 32 proc., 2005 m. – 25 proc., 2004 m. – 26 proc. (Šaltinis: Seimo kontrolierių įstaigos duomenų bazė).

⁶⁸ Metinė Seimo kontrolierių veiklos ataskaita, 2002, P.28

⁶⁹ Metinė Seimo kontrolierių veiklos ataskaita, 2002, P.29

priežasčių. Piliečiai, praleidę 10 straipsnio 1 dalyje nustatytą galutinį terminą (2001 m. gruodžio 31 d.) prašymams paduoti, netenka teisės į nuosavybės teisių atkūrimą.

Seimo kontrolierius kreipėsi į Lietuvos Respublikos Seimo Teisės ir teisėtvarkos komiteto pirmininką bei Ministrą Pirmininką, atkreipdama dėmesį į minėtą problemą bei siūlydama apsvarstyti galimybę Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 10 straipsnio 1 dalyje nustatytą naikinamąjį terminą pakeisti atnaujinamuoju terminu, įtvirtinant nuostatą, leidžiančią teismine tvarka atnaujinti terminą, praleistą dėl svarbių priežasčių, kurios realiai trukdė piliečiui laiku įgyvendinti savo teises.

Lietuvos Respublikos Seimas 2004-10-12 priėmė Piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 10 straipsnio pakeitimo įstatymą, kuriuo pakeitė minėto straipsnio 1 ir 4 dalis suteikiant galimybę piliečiams, praleidusiems nustatytą terminą dėl priežasčių, kurias teismas pripažįsta svarbiomis, praleistą terminą atnaujinti.⁷⁰

Kita aktuali problema – sulaikytųjų areštinėse ir kalinamųjų teisių gynimas. Nemažą dalį Seimo kontrolierių gaunamų skundų sudaro, skundai iš įkalinimo įstaigų. Tarp tokių skundų kaip pavyzdį galima paminėti, jog daugelis skundų, gaunamų iš įkalinimo įstaigų, yra dėl mažesnio kaip 5 m² ploto vienam asmeniui, patalynės trūkumo ir kitų būtinų buitinių sąlygų nepakankamo užtikrinimo bei iš to kylančių konfliktų tarp administracijos ir kalinčių asmenų. Šie klausimai visiškai gali būti realiai išspręsti tik išsprendus nuteistųjų (kalinamųjų) perpildymo⁷¹ problemą įkalinimo įstaigose⁷².

Pavyzdžiui, Seimo kontrolierius 2001 m. išnagrinėjo didelės grupės Lukiškių tardymo izoliatoriaus nuteistųjų skundus dėl drausminių nuobaudų skyrimo nepagrįstumo ir laikymo sąlygų kamerų tipo patalpose Pravieniškių 2-ojoje sustiprinto režimo patalpos darbu kolonijoje⁷³. Išnagrinėjęs skunduose nurodytas aplinkybes ir įvertinęs jas, remdamasis Europos žmogaus teisių teismo praktikos ir Lietuvos Respublikos norminių aktų analize, Seimo kontrolierius konstatavo, kad draudimas nuteistiesiems, laikomiems kamerų tipo patalpose,

⁷⁰ Metinė Seimo kontrolierių veiklos ataskaita, 2004, P. 80

⁷¹ 2005 m. gruodžio 12 d. duomenimis, Lukiškių TI-K buvo laikoma 1 113 asmenų vietoj 862, Šiaulių TI – 642 asmenys vietoj 425, o Kauno TI – 300 asmenų vietoj 262. Pažeidžiant Kardomojo kalinimo įstatymo ir higienos normų reikalavimus, kalinamieji laikomi tokiomis sąlygomis, kai vienam asmeniui neretai neskiriama ir 2 m², kameroje laikoma po 5 ir daugiau kalinamųjų, nesant lovų jie priversti miegoti ant žemės. Tokios laikymo sąlygos pažeidžia Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių konvencijos 3 straipsnį, draudžiantį žiaurų, nežmonišką ar žeminančių asmens orumą elgesį. // Metinė Seimo kontrolierių veiklos analizė, 2005, P. 31

⁷² Pažymėtina, jog vienas iš Europos kalinimo taisyklėse įtvirtintų pagrindinių principų yra tas, kad kalinamųjų žmogaus teises pažeidžiančios kalinimo sąlygos negali būti pateisinamos lėšų trūkumu. Valstybė turi užtikrinti, kad jos teisė ir praktika atitiktų Konvencijos nuostatas ir jos taikymą kontroliuojančių institucijų praktiką, bei vadovautis principais, išdėstytais Europos Tarybos Ministrų komiteto rekomendacijose. // Metinė Seimo kontrolierių veiklos analizė, 2005, P. 32

⁷³ Dabar Pravieniškių 2-ieji patalpos namai–atviroji kolonija.

turėti dienos metu patalynę bei portatyvinius televizorius, tranzistorinius radijo imtuvus ir kompiuterinius žaidimų aparatus yra nepakankamai paremtas izoliacijos bei disciplinos palaikymo būtinumu, todėl neadekvatus drausmės ir tvarkos palaikymo tikslams. Seimo kontrolierius pasiūlė šių draudimų atsisakyti. Taip pat Seimo kontrolierius konstatavo, kad egzistuoja akivaizdus prieštaravimas tarp draudimo imti su savimi į kamerų tipo patalpas maisto produktus ir leidimo juos įsigyti. Šio draudimo Seimo kontrolierius pasiūlė atsisakyti. Be to, Seimo kontrolieriaus nuomone, maisto normos sumažinimas neturėtų būti naudojamas kaip drausminio poveikio priemonė.

Seimo kontrolieriaus buvo pabrėžta, jog asmenys, kuriems Lietuvos Respublikos įstatymai garantuoja nekaltumo prezumpciją, neturi būti kalinami griežtesnėmis sąlygomis nei nuteisti ir teismo nuosprendžiu jau pripažinti kaltais, todėl labai svarbu siekti visų numatytų šiems asmenims garantijų kardomojo kalinimo metu įgyvendinimo.

Kalėjimų departamentas prie Teisingumo ministerijos parengė teisingumo ministro įsakymo "Dėl teisingumo ministro 2000 m. rugpjūčio 16 d. įsakymo Nr. 172 "Dėl pataisos darbų įstaigų vidaus tvarkos taisyklių patvirtinimo" dalinio pakeitimo" projektą, kuriame atsižvelgta į visus Seimo kontrolieriaus siūlymus. Šiuo metu jau galioja atitinkamos pataisos.⁷⁴

Perpildymas yra kompleksinė įkalinimo įstaigų ir visos teisės sistemos problema. Seimo kontrolieriai nuolat atkreipia kompetentingų pareigūnų dėmesį, kaip svarbu skirti tinkamą finansavimą areštinių, tardymo izoliatorių renovavimui ar rekonstrukcijai. Tiriant pareiškėjų skundus paaiškėja daug žmogaus teisių pažeidimų, kuriuos neretai lemia netobulos teisės normos ar jų trūkumas. Seimo kontrolieriai išreiškia susirūpinimą, jog priimtų į tardymo izoliatorius kalinamųjų (nuteistųjų) laikymo sąlygos gali būti laikomos nehumanišku elgesiu su kalinamaisiais, galinčiu sukelti tokių kančių ir sunkumų, kurie nepateisinami pačiu kardomuoju kalinimu ir viršija kalinimui būdingą kentėjimo laipsnį. Siekiant, kad tardymo izoliatoriai nebūtų perpildyti ir kad miegamųjų patalpų plotas atitiktų Europos kalinimo taisyklių nuostatus, Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2004 m. gegužės 24 d. nutarimu Nr. 619 patvirtino įkalinimo įstaigų renovavimo ir įkalinimo sąlygų humanizavimo 2004-2009 metų programą bei Kalėjimų departamentui prie Teisingumo ministerijos pavedė užtikrinti šios programos vykdymą⁷⁵.

⁷⁴ Metinė Seimo kontrolierių veiklos analizė, 2001, P.55

⁷⁵ Planuojama: 2007 m. baigti rekonstruoti Pravieniškių gydymo ir pataisos namus ir ten perkelti Laisvės atėmimo vietų ligoninę. Atsilaisvintą patalpą panaudoti išplėsti Lukiškių TI-K, įrengiant 200 vietų suimties asmenims. 2008 m. baigti renovuoti Pravieniškių 1-iesiems pataisos namams priklausančius nenaudojamus pastatus ir pertvarkyti juos į kalėjimą, kuriame būtų įrengta 350 vietų nuteistiesiems kalėjimo režimu. Taip Lukiškių TI-K atsirastų 123 vietos, kuriose būtų laikomi tik suimti asmenys. 2006 m. pradėti ir 2008 m. baigti Šiaulių TI priestato, kuriame būtų įrengta 320 vietų suimties asmenims, statybą. Iki 2009 m. pagal patvirtintą techninį projektą pastatyti Panevėžio tardymo izoliatorių-areštine, kurioje būtų įrengta 400 vietų suimties asmenims. Atsižvelgiant į Panevėžio pataisos namų teritorijos suplanavimą ir statinių išdėstymą bei dydį, tikslinga iki 2007 m. suremontuoti II gyvenamąjį korpusą, kuriame būtų galima laikyti apie 100 suimtų moterų. Taip Lukiškių TI-K atsirastų 92 vietos,

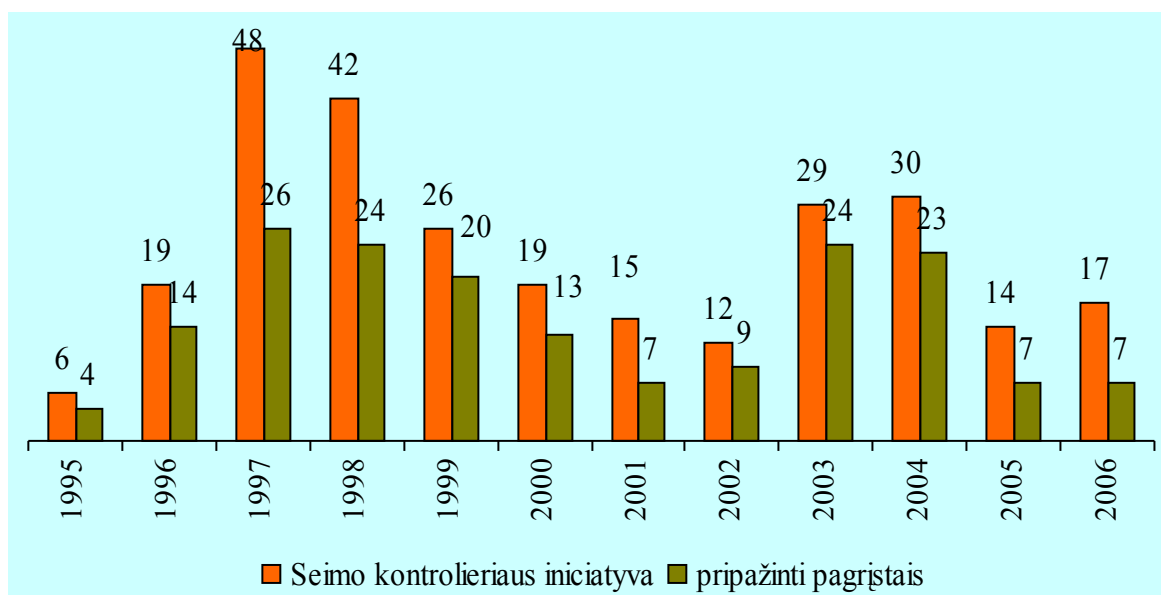
Taip pat pastaruoju metu sumažėjo pareiškėjų skundų dėl laikymo sąlygų šalies policijos komisariatų areštinėse, tikėtina, jog tam turėjo įtakos pradėta įgyvendinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. sausio 29 d. nutarimu Nr. 141 patvirtinta Areštinių renovavimo ir asmens laikymo sąlygų gerinimo 2003-2007 metais programa.

Dėl darbo apimties ribotumo pateikta tik nedidelė dalis pavyzdžių, iliustruojančių Seimo kontrolierių indėlį į įstatymų leidybą. Apibendrinant darytina išvada, kad Seimo kontrolieriai nuolat atlieka teisinio analitinio ir prevencinio pobūdžio darbą, išskeldami ir įvardindami žmogui nepalankių santykių su valdžios institucijomis aspektų, bei siūlydami teisinių būdų šioms problemoms spręsti. Seimo kontrolieriai informuodami apie įstatymų ar kitų teisės aktų trūkumus, prieštaravimus ar spragas bei siūlydami jų pakeitimus ar papildymus, įneša svarų indėlį į įstatymų leidybą, tuo prisidėdami prie viešojo administravimo gerinimo.

4.4 Seimo kontrolierių naudojama iniciatyvos teisė

Pagal Seimo kontrolierių įstatymo 13 straipsnio 3 dalį, Seimo kontrolieriai turi teisę pradėti tyrimą savo iniciatyva pagal informaciją gautą žodžiu, telefonu arba nustačius pareigūnų piktnaudžiavimo, biurokratizmo ar kitaip pažeistų žmogaus teisių ir laisvių požymių iš visuomenės informavimo priemonių bei iš kitų šaltinių. Šia teise Seimo kontrolieriai gana aktyviai naudojasi.

6 pav. Seimo kontrolierių iniciatyva atlikti tyrimai 1995-2006 m. I-III ketv. laikotarpiu



Šaltinis: Seimo kontrolierių įstaigos duomenų bazė

Per dvyliką veiklos metų Seimo kontrolieriai savo iniciatyva ištyrė 265 skundus, kuriuose keliamos problemos vidutiniškai pasitvirtino 60 proc. Savo iniciatyva pradėti tyrimai 1995 m. kuriose būtų laikomi suimti vyrai.

buvo pripažinti pagrįstais 67 proc., 1996 m. – 74 proc., 1997 m. – 54 proc., 1998 m. – 57 proc., 1999 – 77 proc., 2000 m. – 68 proc., 2001 m. – 47 proc., 2002 m. – 75 proc., 2003 m. – 83 proc., 2004 m. – 77 proc., 2005 m. – 50 proc., 2006 m. I-III ketv. – 41 proc.

Kaip pavyzdžius galima paminėti Seimo kontrolierių savo iniciatyva atliktus tyrimus dėl Vidaus reikalų ministerijos KPP pareigūnų veiksmų, vykdančių be žinios dingusių 63 merginų ir moterų paiešką⁷⁶; dėl statybų Trakų istoriniame nacionaliniame parke teisėtumo⁷⁷; dėl šešių civiliais drabužiais apsirengusių ginkluotų pareigūnų grasinimų ir draudimo filmuoti bei fotografuoti dienraščio „Respublika“ fotografui ir LNK filmavimo grupei, nustatant pažeistas žurnalistų teises, numatytas Visuomenės informavimo įstatyme⁷⁸; dėl kalinamųjų laikymo sąlygų policijos komisariatų areštinėse⁷⁹; dėl viešosios įstaigos „Universitas Studiorum Polona Vilnensis“ registracijos⁸⁰; dėl Sveikatos apsaugos ministerijos pareigūnų nereagavimo į Nacionalinio organų transplantacijos biuro kreipimąsi dėl kaulų čiulpų donorų registro įkūrimo, bei teisės aktų, įteisinančių kaulų čiulpų donorystę, rengimo⁸¹; dėl Šalčininkų, Elektrėnų rajonų žemėtvarkos skyrių vedėjų įtariant, kad jie neteisėtai būdais atkuria nuosavybės teises į žemę sau ir savo šeimos nariams⁸² ir kt.

Iš 2006 m. I-III ketv. Seimo kontrolierių pradėtų tyrimų savo iniciatyva 57,9 proc. sudarė tyrimus dėl galimų teisės į gerą viešąjį administravimo pažeidimų.

Pavyzdžiui, buvo pradėtas tyrimas pagal dienraščio „Lietuvos rytas“ publikacijoje „Individualios įmonės savininkui – ligonių kasų staigmena“ pateiktą informaciją. Tyrimo metu buvo domėtasi, dėl kokių priežasčių ir kuo vadovaujantis yra nustatyta tokia tvarka, kai individualių įmonių savininkai ir ūkininkai, patys mokantys mokesčius, kas tris mėnesius privalo iš mokesčių inspekcijos gautą pažymą apie sumokėtus mokesčius pristatyti teritorinėms ligonių kasoms, ir tik tada jie yra draudžiami bei gali gauti medikų pagalbą.

Seimo kontrolierius buvo informuotas, kad Valstybinė mokesčių inspekcija prie Finansų ministerijos turi teikti informaciją apie Sveikatos draudimo įstatymo 17 str. 3 d. nurodytus Individualios (personalinės) įmonės savininkus ir apie jų sumokėtas ar nesumokėtas privalomojo sveikatos draudimo įmokas. Tačiau, Valstybinės ligonių kasos prie Sveikatos apsaugos ministerijos (toliau – VLK), neturėdamos duomenų valdytojo registracijos numerio, negali iki galo ir tinkamai įgyvendinti kai kurių Sveikatos draudimo įstatymo 31 str. nurodytų teisių, t. y. gauti iš valstybės instituciją informaciją, būtiną VLK funkcijoms atlikti.

⁷⁶ Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita, 1996, p. 12.

⁷⁷ Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita, 1997, p. 9.

⁷⁸ Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita, 1997, p. 10.

⁷⁹ Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita, 1999, p. 18.

⁸⁰ Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita, 1999, p. 281.

⁸¹ Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita, 2003, p. 16.

⁸² Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita, 2003, p. 34.

Reaguojant į rekomendaciją 2006-07-14 VLK Asmens duomenų valdytojų registre buvo įregistruota kaip duomenų valdytoja, kuri asmens duomenis tvarkys tikslu garantuoti privalomuoju draudimu draudžiamiesiems asmenims sveikatos priežiūros paslaugų išlaidų kompensavimą iš Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto, kontroliuoti asmens sveikatos priežiūros paslaugų pagrįstumą.⁸³

Dienraščio „Lietuvos žinios“ publikacijoje „Kariuomenei negalioja net ministro įsakymai“ buvo paskelbta informacija, kad Lietuvos kariuomenė nesumoka Taikos įvedimo misijoje Kosovo provincijoje tarnavusiems kariams kelionės išlaidų vykstant atostogų į Lietuvą ir atgal į tarnybos vietą, netgi esant priimtiems Lietuvos Respublikos krašto apsaugos ministro įsakymams dėl tokių išlaidų apmokėjimo.

Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigoje buvo tirtas kario skundas dėl nesumokėtų kelionės išlaidų, vykstant atostogų iš Taikos įvedimo misijos Kosovo provincijoje į Lietuvą ir atgal į tarnybos vietą. Seimo kontrolieriui tarpininkaujant, Lietuvos Respublikos krašto apsaugos ministras priėmė įsakymus, kuriais nustatė apmokėti karių kelionės (Sofija (Bulgarija) – Varšuva (Lenkija) ir atgal) lėktuvu išlaidas pagal karių pateiktus šias išlaidas patvirtinančius dokumentus. Lietuvos kariuomenei yra pateiktas finansinis dokumentas 3195 JAV dolerių sumai, tačiau praėjus net trimis mėnesiams nuo ministro įsakymų priėmimo, dokumentais pagrįsta pinigų suma kariams neišmokėta.

Lietuvos kariuomenės vadas informavo Seimo kontrolierių, kad yra gauti 29 prašymai kompensuoti kelionės išlaidas. Kariai, pageidaujantys gauti kompensacijas už kelionės išlaidas, yra pateikę 25 lėktuvo bilietus su įsėdimo ir bagažo talonais bei vieną apskaitos dokumentą – grynujų pinigų priėmimo kvitą. Kvite nurodyta suma nėra pakankama visiems pareikštiems reikalavimams pagrįsti ir sudaro tik apie pusę prašomos kompensuoti sumos, be to nėra duomenų, rodančių, kuriems konkrečiai asmenims buvo nupirkti bilietai už kvite nurodytą pinigų sumą. Todėl nėra aišku kuriems asmenims ir kokia apimtimi reikėtų kompensuoti kelionės išlaidas. Remiantis šiais argumentais, atsisakoma kariams apmokėti kelionės išlaidas pagal pateiktus jas pagrindžiančius dokumentus dėl jų trūkumo ir neišsamumo, todėl nurodoma, kad kariai turėtų kreiptis į teismą.

Seimo kontrolierius pažymoje pažymėjo, jog per tris mėnesius nuo Krašto apsaugos ministro įsakymų priėmimo, Lietuvos kariuomenė oficialiai nesikreipė į įmonę, pardavusią lėktuvo bilietus kariams, dėl finansinių dokumentų egzistavimo. Lietuvos kariuomenės pareigūnai apsiribojo tik telefoniniu paklausimu, kiek tuo metu galėjo kainuoti tokie lėktuvo bilietai – kitaip tariant neoficialiai paprašė informacijos, kuri realiai klausimo sprendimui

⁸³ Seimo kontrolieriaus pažyma Nr.4D-2006/1-873

neturi ypatingos reikšmės, nes galima bilietų kaina nebūtų pagrindas apmokėti karių turėtas išlaidas.

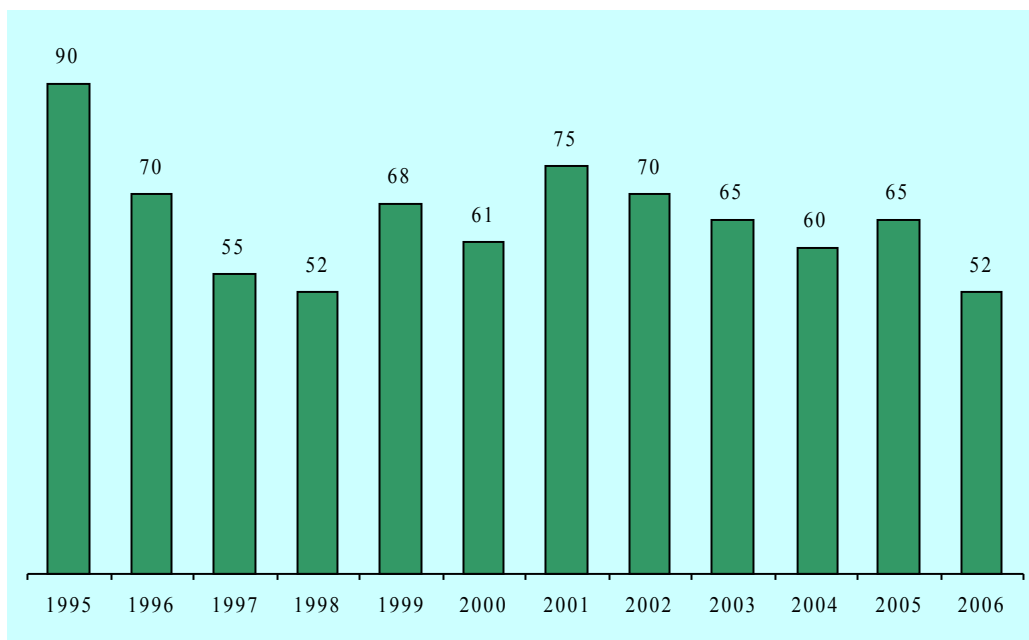
Reaguodamas į Seimo kontrolieriaus rekomendaciją, Lietuvos kariuomenės vadas patikino, kad artimiausiu metu visiems kariams bus kompensuota finansiniais dokumentais pagrįsta kelionės išlaidų dalis, o klausimas dėl likusios dalies išmokėjimo bus sprendžiamas gavus Bulgarijos Respublikos civilinės administracijos generalinio direktoriaus atsakymą.⁸⁴

Seimo kontrolieriams suteikta galimybė inicijuoti tyrimus gali būti suprantama kaip prevencijos ir aktyviosios priežiūros elementas. Naudodamiesi šia teise Seimo kontrolieriai gali pradėti tyrimą be piliečio skundo, t. y. aktyviau ir savalaikiai reaguoti į viešojo administravimo pažeidimus

4.5 Seimo kontrolierių rekomendacijų vykdymas

Pažymėtina, kad tik naujasis 2004 m. lapkričio 25 d. įsigaliojęs Seimo kontrolierių įstatymas įpareigojo pareigūnus ar institucijas pranešti Seimo kontrolieriui apie jo rekomendacijų vykdymą. Iki tol Seimo kontrolieriams tekdavo įdėti nemažai pastangų, kad sužinotų apie savo sprendimų įvykdymą arba gautų motyvuotą atsakymą, kodėl šie siūlymai nevykdomi.

7 pav. Seimo kontrolierių rekomendacijų vykdymas procentais 1995-2006 m. I-III ketv. laikotarpiu



Šaltinis: Seimo kontrolierių įstaigos duomenų bazė

⁸⁴ Seimo kontrolieriaus pažyma Nr.4D-2006/1-964

Pažymėtina, kad ne visos Seimo kontrolierių rekomendacijos gali būti įvykdytos labai greitai, nes kartais teisės aktų rengimo ar keitimo procesas užtrunka ir apie rekomendacijos įvykdymą Seimo kontrolieriai sužino po metų ar dar vėliau. Kaip matyti iš 7 pav. vidutiniškai Seimo kontrolierių sprendimai įvykdomi 67 procentais. Dažniausiai rekomendacijos įvykdomos visiškai, tačiau pasitaiko atveju, kai rekomendacija įvykdoma iš dalies. Rekomendacijų dalinis įvykdymas paprastai susijęs su problemos sprendimo tęstiniu pobūdžiu, pavyzdžiui, reikia keisti teisės aktą, kurio pakeitimas užtrunka arba reikalingas papildomas finansavimas, kurio skyrimas priklauso ne nuo skundžiamos institucijos ir pan.

Seimo kontrolieriai atkreipia dėmesį į konstatuotus pažeidimus, o juos ištaisyti turi pats administracinis subjektas. Kaip jau minėta, Seimo kontrolierių priimami sprendimai yra rekomendaciniai, tačiau jų galimybė gauti visą (net valstybės paslaptimi laikomą) informaciją suteikia šiai institucijai specialią teisinę galią. Ombudsmeno institucijos veiklos praktika Europos valstybėse rodo, kad jų sprendimai įgyvendinami kaip autoritetinga nuomonė viešojo administravimo veiklai gerinti.

Reiktų nepamiršti, jog dabar eina dvylikti Seimo kontrolierių institucijos veiklos metai, tai palyginti su senosiomis Ombudsmeno institucijomis, kurios skaičiuoja veiklos šimtmečius, yra labai nedaug. Šalyse, kur Ombudsmeno institucijos turi gilesnes veiklos tradicijas, įrodinėti, kad jų pateiktos rekomendacijos yra vykdytinos, nebekelia jokių abejonių. Nors, Seimo kontrolieriai džiaugiasi⁸⁵, jog tarp jų ir valstybės bei savivaldybių pareigūnų jau klostosi tarpusavio supratimu ir geranorišku bendradarbiavimu grįsti santykiai, pradedama suvokti, kad Seimo kontrolierių sprendimai turi būti įgyvendinami kaip autoritetinga nuomonė viešojo administravimo veiklai gerinti.

⁸⁵ Kad valdžios įstaigos tarnautų žmonėms. - Vilnius, 2005, 72 p.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

1. Europos Sąjungos teisėje ilgai nebuvo specialiųjų teisinių dokumentų, reglamentuojančių piliečių teisę į gerą administravimą. Dabar ši teisė įtvirtinta Europos Sąjungos Pagrindinių teisių chartijoje, Konstitucijoje Europai, Tinkamo administravimo elgesio kodekse. Lietuvai tapus visateise Europos Sąjungos nare, šios valstybių sąjungos teisės aktai turi būti taikomi ir Lietuvoje. Tinkamo administravimo elgesio kodekse plačiau išaiškintos Europos Sąjungos Pagrindinių teisių chartijos 41 straipsnio gero administravimo nuostatos Lietuvoje atspindi Viešojo administravimo įstatyme, kuris garantuoja gero administravimo pagrindinius principus.

2. Asmuo savo pažeistas teises gali ginti teisiniu ir neteisiniu būdu. Pagrindinė institucija, kuriai pavesta ginti žmogaus teises neteisiniu būdu, tame tarpe ir teisę į gerą viešąjį administravimą, Lietuvoje yra Seimo kontrolierių institucija. Seimo kontrolieriai nagrinėja ginčus, kilusius tarp piliečio ir administracijos, tačiau dėl tokių esminių skirtumų, kaip priimamo sprendimo pobūdis, tyrimo iniciatyvos teisė ir kt., Seimo kontrolierių institucija aiškiai skiriasi nuo teismų. Administracinio teismo sprendimai yra privalomi, tokiu būdu asmens teisė į gerą viešąjį administravimą, išnagrinėjus konkrečią bylą, yra veiksmingai apginama. Seimo kontrolierių sprendimai (rekomendacijos) yra tik autoritetinga nuomonė, kuri nėra privaloma vykdyti. Esminis skiriamasis teismų ir Seimo kontrolierių bruožas yra tai, kad Seimo kontrolieriai neturi jokios valstybinės prievartos priemonių ir veikia išimtinai autoriteto jėga. Tačiau Seimo kontrolieriai turi daugiau galimybių nei teismas nustatyti, ar konkrečiu atveju buvo pažeistos administracinės diskrecijos panaudojimo ribos. Kitas Seimo kontrolierių pranašumas – pigus, visiems prieinamas, kvalifikuotas, greitas, piliečių problemų nagrinėjimas.

3. Visi Seimo kontrolierių siūlymai yra rekomendacinio pobūdžio. Ir tai akivaizdžiai rodo, kad šiai institucijai nesuteikti vykdomosios ar teisminės valdžios įgaliojimai. Todėl labai svarbu, kad šią instituciją valstybė gerbtų ir jos rekomendacijas vykdytų. Todėl viešumas yra pagrindinis ombudsmeno naudojamas ginklas.

4. Rekomendacinio pobūdžio sprendimai piliečiams išplečia galimybes siekti teisingumo ir stiprina demokratijos ir piliečiams teikiamų paslaugų kokybę, nes jie paremti kompetencijos ir bendradarbiavimo principu. Kai pagal Seimo kontrolierių rekomendaciją valstybė išsprendžia problemą be teismo įsikišimo, ilgo bylinėjimosi ir didelių finansinių išlaidų – nauda piliečiui ir garbė valstybei.

5. Seimo kontrolierių veikla yra dvejopo pobūdžio. Viena vertus, Seimo kontrolieriai atlieka kontrolę, tirdami skundus dėl netinkamo administravimo, ir, nustatę pažeidimus,

rekomenduoja, kaip reikia juos ištaisyti. Antra vertus, Seimo kontrolierius yra tarsi informacijos šaltinis, padedantis institucijoms ir įstaigoms gerinti savo administravimą, atkreipiant dėmesį į taisytinas vietas. Bet kuriuo atveju, Seimo kontrolierių veiklos tikslas yra pagerinti žmonėms teikiamų paslaugų kokybę.

6. Seimo kontrolieriai nuolat atlieka teisinio analitinio ir prevencinio pobūdžio darbą, išskeldami ir įvardindami žmogui nepalankių santykių su valdžios institucijomis aspektų, bei siūlydami teisinių būdų šioms problemoms spręsti. Seimo kontrolieriai informuodami apie įstatymų ar kitų teisės aktų trūkumus, prieštaravimus ar spragas bei siūlydami jų pakeitimus ar papildymus, įneša svarų indėlį į įstatymų leidybą, tuo prisideddami prie viešojo administravimo gerinimo.

7. Seimo kontrolieriai, aptikę blogo valdymo faktų valstybės ar savivaldybės institucijose, tuos faktus nurodydami ir numatydami jų išvengimo būdus, be abejo, prisideda prie valdymo gerinimo tose institucijose, o kartu ir bendrai visoje valstybėje. Todėl Seimo kontrolierių sprendimai turi būti įgyvendinami kaip autoritetinga nuomonė viešojo administravimo veiklai gerinti.

Rekomendacijos:

1. Seimo kontrolieriai neturi įgaliojimų skirti administracines nuobaudas. Efektyviai jie gali dirbti tik pateikdami autoritetingas rekomendacijas ir pristatydami problemas. Dėl rekomendacijų nevykdymo Seimo kontrolieriams reiktų dažniau naudotis teise viešai pareikšti nuomonę apie pažeidimus valstybės tarnyboje, nurodant konkrečias situacijas ir pažeidėjus.

2. Seimo kontrolieriai daugiau dėmesio galėtų skirti prevenciniam šviečiamajam darbui, pavyzdžiui siekiant didesnio darbo efektyvumo tikslinga būtų valstybės tarnautojams organizuoti seminarus, išaiškinant juose Europos tinkamo administravimo elgesio kodekso nuostatas.

3. Seimo kontrolierių sprendimai pagrįsti autoritetinga nuomone bei išsamiu, nešališko tyrimo rezultatu. Paprastai ombudsmenas laikytinas tiksliausios informacijos apie žmogaus teisių padėtį viešajame administravime šaltiniu. Lietuvos Respublikos Seimui vertėtų atkreipti didesnę dėmesį į Seimo kontrolierių siūlymus bei į nurodomas opiausias problemas Lietuvos žmonėms, kurios išryškėja iš pagrįstų piliečių skundų ir principingai bei laiku reaguoti į Seimo kontrolierių siūlymus.

LITERATŪROS IR ŠALTINIŲ SĄRAŠAS

Teisės aktai:

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Žin. 1992. Nr.33-1014.
2. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas // Žin. 1994, Nr. 22-345, 1998, Nr. 110-3024.
3. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimo įstatymas // Žin. 2004, Nr.170-6238.
4. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Žin. 1999. Nr.60-1945.
5. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas // Žin. 1999, Nr. 13-308.
6. Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymas // Žin. 2005, Nr. 139-5008.
7. Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklės // Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas. – Žin. 2002, Nr. 65-2656.

Tarptautiniai dokumentai:

8. Europos Sąjungos Pagrindinių teisių chartija. Žmogaus teisės: Europos Tarybos ir Europos Sąjungos dokumentai. Vilnius: Seimo Europos informacijos centras, 2002.
9. Žmogaus teisės: Europos Tarybos ir Europos Sąjungos dokumentai. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 2000.
10. Europos tinkamo administravimo elgesio kodeksas. Europos Ombudsmenas, Europos Bendrijos, 2005.
11. Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija. – Seimo leidykla „Valstybės žinios“, Vilnius, 2002.

Literatūra:

12. Birmontienė T. Teisė į informaciją. – Vilnius, 2001.
13. Birmontienė T. Žmogaus teisių raida ir perspektyvos Lietuvoje. Teisinės valstybės link // Jurisprudencija. – Vilnius. 2000. Nr. 15(7), p. 68.
14. Black's Law Dictionary. 7th edition. 1999.

15. Danišauskas G. Prigimtinių žmogaus teisių įtvirtinimas Lietuvos Respublikos Konstitucijoje – pažangi bendrosios kultūros dalis // Jurisprudencija, 2002. Nr. 32(24), p. 65-71.
16. European Ombudsman – Institutions // First results of the Scientific procect on the comparison of European Ombudsman–Institutions and their legal basis. – University of Vienna, Faculty of Law, 2006.
17. Gotthrer D. M. ir Hostina M. Pagrindinės klasikinio ombudsmeno charakteristikos - <http://www.usombudsman.org/documents/PDF/References/Essential.PDF> .
18. Informacinis biuletenis 1995 m. gruodžio mėn. Nr.3 // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 1995.
19. Informacinis biuletenis 1995 m. liepos mėn. Nr.1 // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 1995.
20. Informacinis biuletenis 1995 m. spalio mėn. Nr.2 // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 1995.
21. Informacinis biuletenis 1996 m. birželio mėn. Nr.2 (5) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 1996.
22. Informacinis biuletenis 1996 m. gruodžio mėn. Nr.4 (7) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 1996.
23. Informacinis biuletenis 1996 m. kovo mėn. Nr.1 (4) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 1996.
24. Informacinis biuletenis 1996 m. spalio mėn. Nr.3 (6) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 1996.
25. Informacinis biuletenis 1997 m. balandžio – birželio mėn. Nr.2 (9) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 1997.
26. Informacinis biuletenis 1997 m. kovo mėn. Nr.1 (8) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 1997.
27. Informacinis biuletenis 1997 m. liepos – rugsėjo mėn. Nr.3 (10) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 1997.
28. Informacinis biuletenis 1997 m. spalio – gruodžio mėn. Nr.4 (11) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 1997.
29. Informacinis biuletenis 1998 m. balandžio – birželio mėn. Nr.2 (13) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 1998.
30. Informacinis biuletenis 1998 m. liepos – rugsėjo mėn. Nr.3 (14) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 1998.

31. Informacinis biuletenis 1998 m. sausio – kovo mėn. Nr.1 (12) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 1998.
32. Informacinis biuletenis 1998 m. spalio – gruodžio mėn. Nr.4 (15) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 1998.
33. Informacinis biuletenis 1999 m. balandžio – birželio mėn. Nr.2 (17) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 1999.
34. Informacinis biuletenis 1999 m. liepos – rugsėjo mėn. Nr.3 (18) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 1999.
35. Informacinis biuletenis 1999 m. sausio – kovo mėn. Nr.1 (16) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 1999.
36. Informacinis biuletenis 2000 m. balandžio – rugsėjo mėn. Nr.5 (20) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 2000.
37. Informacinis biuletenis 2001 m. sausio – gruodžio mėn. ir 2002 m. sausio – rugsėjo mėn. Nr.6 (21) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 2002.
38. Informacinis biuletenis 2002 m. spalio – gruodžio mėn. ir 2003 m. sausio – kovo mėn. Nr.7(22) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 2003.
39. Informacinis biuletenis 2003 m. balandžio - birželio mėn. Nr. 8(23) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 2003.
40. Informacinis biuletenis 2003 m. liepos – rugsėjo mėn. Nr.9 (24) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 2003.
41. Informacinis biuletenis 2003 m. spalio - gruodžio mėn. Nr.10 (25) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 2004.
42. Informacinis biuletenis 2004 m. balandžio - rugsėjo mėn. Nr.12 (27) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 2004.
43. Informacinis biuletenis 2004 m. sausio - kovo mėn. Nr.11 (26) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 2004.
44. Informacinis biuletenis 2004 m. spalio - gruodžio mėn. Nr.14 (29) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 2004.
45. Informacinis biuletenis 2005 m. liepos - gruodžio mėn. Nr.16 (31) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 2005.
46. Informacinis biuletenis 2005 m. sausio - birželio mėn. Nr.15 (30) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 2005.
47. Informacinis biuletenis 2006 m. sausio - birželio mėn. Nr.17 (32) // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 2006.

48. Kad valdžios įstaigos tarnautų žmonėms // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 2005.
49. Kargaudienė A. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos principų įgyvendinimo klausimai administracinės teisės sistemoje // Jurisprudencija. – Vilnius, 2006. Nr. 4(82), p. 40-45.
50. Katuoka S. Europos Sąjunga ir žmogaus teisės // Jurisprudencija. – Vilnius, 2003. Nr. 44(36), p. 6-15.
51. Katuoka S. Valstybės ir teisės teorijos pagrindinės kategorijos. – Vilnius, 1997.
52. Kontrolierių sujaudinimo „Respublikos“ publikacija. // Dienraštis „Respublika“, 2006-02-28.
53. Lawson Edward (ed.), Encyclopedia of Human Rights. – New York: Taylor and Francis Inc, 1991, p. 1158.
54. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių 2001 metų darbo ataskaita // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 2002.
55. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių 2003 metų darbo ataskaita // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 2004.
56. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių 2004 metų veiklos ataskaita // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 2005.
57. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių 2005 metų veiklos ataskaita // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 2006.
58. Medikų klaidos – už devynių užraktų. // Dienraštis „Kauno diena“, 2006-10-17.
59. Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita 1995 // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 1996.
60. Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita 1996 // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 1997.
61. Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita 1997 // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 1998.
62. Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita 1998 // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 1999.
63. Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita 1999 // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 2000.
64. Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita 2000 // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 2001.
65. Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita 2002 // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. – Vilnius, 2003.

66. Ombudsmenai, parlamento komisarai, tarpininkai ir asmenys vykdančys panašias pareigas Europos Tarybos valstybėse narėse // Lyginamoji studija, Strasbūras, 1997.
67. Ombudsmenas – teisės į gerą viešąjį administravimą gynimo priemonė // Tarptautinės konferencijos medžiaga. – Vilnius, 2005.
68. Ombudsmeno institucijos raida ir žmogaus teisių gynimas // Tarptautinė konferencija. – Vilnius, 1999.
69. Palidauskaitė J. Viešojo administravimo etika. – Kaunas, 2001.
70. Pranevičienė B. Kvaziteismai administracijos veiksmų teisėtumo kontrolės ir administracinių ginčų nagrinėjimo sistemoje. Daktaro disertacija. – Vilnius, 2003.
71. Pranevičienė B. Ombudsmenas ir viešasis administravimas // Jurisprudencija, 2002. Nr. 32(24), p. 95-105.
72. Pranevičienė B., Urmonas A. Ombudsmeno instituto genezė ir raidos perspektyvos // Jurisprudencija. – Vilnius., 2002. Nr.24(16), p. 87-98.
73. Public administration International. Management consultancy and development // Workshop on the role of the ombudsman in improving public services for the Seimas Ombudsmen's office of the Republic of Lithuania. – Vilnius, 1998.
74. Raipa A. (Ats. red.) Viešasis administravimas.– Kaunas, 2002.
75. Sostinės gyventojus užstojo Seimo kontrolieriai. // Dienraščio „Lietuvos rytas“ priedas „Sostinė“, 2006-03-08.
76. Šidagienė N. Seimo kontrolierių vaidmuo ginant žmogaus teises // Konferencijos medžiaga: Konstitucija, žmogus, teisinė valstybė. – Vilnius, 1998.
77. Tarptautinių žodžių žodynas // Vyriausioji enciklopedijų redakcija, ats. red. V.Kvietkauskas. – Vilnius, 1985.
78. Teisinė valstybė. Žmogaus teisių apsaugos problemos. // Konferencijos medžiaga. – Vilnius, 2001.
79. The European Ombudsman Origins, establishment, evolution. - Luxembourg, 2005.
80. Vidrinskaitė S. Europos Sąjungos ombudsmenas // Žmogaus teisių žinios, 2001. Nr. 4, p. 6.
81. Vidrinskaitė S. Ombudsmeno institucijų veikla Vakarų Europos valstybėse // Konstitucingumas ir pilietinė visuomenė. – Vilnius: LTU leidybos centras. 2002. p. 319-358.
82. Vidrinskaitė S. Parlamento Ombudsmeno institucija Švedijoje // Jurisprudencija. – Vilnius, 2002. Nr. 24(16), p. 105-116.
83. Vidrinskaitė S. Seimo kontrolieriai Lietuvos Respublikos žmogaus teisių gynimo sistemoje. Daktaro disertacija. – Vilnius, 2003.

84. Vidrinskaitė S. Seimo kontrolierių teisinis statusas // Jurisprudencija. – Vilnius, 2001. Nr.23(15)., p. 122-130.
85. Vidrinskaitė S. Žmogaus teisių katalogas: Lietuvos Respublikos ir Europos Sąjungos teisinės aktualijos // Jurisprudencija. – Vilnius, 2006. Nr. 4(82), p. 6-12.

Interneto svetainės:

86. Europos ombudsmenas. - <http://www.ombudsman.europa.eu/>
87. Europos Sąjungos veikla: Žmogaus teisės.- http://europa.eu/pol/rights/index_lt.htm
88. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių pažymos. -<http://www.lrski.lt/index.php?p=0&l=LT&n=62>
89. Sutartis dėl Konstitucijos Europai. - http://europa.eu/constitution/lt/lstoc1_lt.htm
90. The European Ombudsman - National Ombudsmen and similar bodies in the European Union. - <http://www.ombudsman.europa.eu/links/en/natomeu1.htm>

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 in cases of abuse of office and bureaucracy.

The Master's thesis titled „The Role of the Seimas Ombudsmen when ensuring the right to good public administration” aims to analyse the specific features of the activity of the Seimas Ombudsmen and its importance when ensuring and improving the right to good public administration.

This thesis analyses:

1. Legal documents regulating the citizen's rights to good public administration.
2. Particularity and efficiency of the Seimas Ombudsmen's practice.
3. The main similarities and differences between the judicial and extrajudicial means protecting citizen's rights to good public administration.
4. Wrong public administration cases of the Seimas Ombudsmen practice, as well as the role of the Seimas Ombudsmen when ensuring the right to good public administration.

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 referred to the experience of activity of ombudsman institutions in the member states of the European Union and the European Ombudsman.

Having summarized the gathered material, the hypothesis proved to be correct that the Seimas Ombudsmen of the Republic of Lithuania has played a substantial role when ensuring the right to good public administration.

Activities of the Seimas Ombudsmen are of dual manner. On the one hand, the Seimas Ombudsmen perform control of claims regarding improper administration and having established violations, recommend the remedy. On the other hand, the Seimas Ombudsmen can be seen as a source of information, who can help the institutions and organizations to improve their administration procedures by pointing out things that have to be amended. In to summarize any case, the aim of the Seimas Ombudsmen is to improve the quality of services provided to people.