

## OMBUDSMENO INSTITUTO GENEZĖ IR RAIDOS PERSPEKTYVOS

**Doc. dr. Algimantas Urmonas**  
**Doktorantė Birutė Pranevičienė**

Lietuvos teisės universitetas, Teisės fakultetas, Administracinės teisės ir proceso katedra  
Ateities g. 20, 2057 Vilnius  
Telefonas 71 45 45  
Elektroninis paštas: [umonika@takas.lt](mailto:umonika@takas.lt), [lprane@tef.ktu.lt](mailto:lprane@tef.ktu.lt)

*Pateikta 2001 m. rugpjūčio 29 d.*

*Parengta spausdinti 2002 m. balandžio 17 d.*

*Recenzavo Lietuvos teisės universiteto Policijos fakulteto Policijos teisės katedros vedėjas  
doc. Alvydas Šakočius ir šio Universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedros vedėjas  
doc. dr. Algimantas Dziegoraitis*

### S a n t r a u k a

Šiame straipsnyje siekiama išnagrinėti ombudsmeno instituto sampratą, atskleisti esminius ombudsmeno požymius bei skirtumus, išsiaiškinti ombudsmeno paskirtį bei atliekamas funkcijas. Atlikus ombudsmeno instituto plėtros analizę pamėginta numatyti ombudsmeno raidos kryptis bei perspektyvas.

Straipsnį sudaro keturios dalys. Pirmojoje dalyje pateikiama ombudsmeno instituto samprata bei esminiai požymiai. Antrojoje dalyje nagrinėjamos ombudsmeno institucijos atsiradimo prielaidos ir raida. Trečiojoje dalyje aptariamos specializuotosios ombudsmeno institucijos. Ombudsmeno instituto raidos perspektyvos pateikiamos ketvirtojoje dalyje.

Ombudsmeno institutas atsirado Švedijoje XIX a. pradžioje. Vėliau šie institutai buvo įsteigti daugelyje valstybių: ombudsmenas paplito ne tik Europoje, bet ir visame pasaulyje. Ombudsmeno instituto įsteigimas suteikė žmonėms galimybę pasirinkti, kaip ginti savo pažeistas teises: kiekvienas pilietis gali pasirinkti, į ką kreipsis dėl neteisėto ir piliečio teises pažeidžiančio administracinio sprendimo – į ombudsmeną, ar į teismą. Tačiau svarbu pažymėti, kad egzistuoja esminis teismo ir ombudsmeno skirtumas. Pirmojo sprendimai yra privalomi vykdyti, o antrasis pateikia tik rekomendacinio pobūdžio sprendimus.

„Ombudsmenas” yra tarptautinis teisinis terminas, kuriuo vadinamas pareigūnas, tiriantis piliečių skundus dėl netinkamo administravimo, kai pareigūnai veikia pažeisdami taisykles ar principus, kurių privalo laikytis.

Pastaruoju metu demokratinėse valstybėse siekiama, kad viešojo administravimo institucijų pareigūnai nepažeidintų piliečių teisių, todėl administravimo institucijų pareigūnų veikla turi būti kontroliuojama. Ombudsmeno atliekama parlamentinė valdymo institucijų veiklos kontrolė kartu daro įtaką viešojo administravimo gerinimui. Ombudsmenas šiuo metu atlieka ir ateityje atliks reikšmingą vaidmenį ginant piliečių teises bei kuriant ir tobulinant teisinę valstybės sistemą.

### Pratarmė

Demokratinėse valstybėse siekiama garantuoti žmogaus pagrindinių teisių ir laisvių apsaugą, užtikrinti, kad viešojo administravimo institucijų pareigūnai nepažeidintų piliečių teisių. Viena iš demokratinės valstybės parlamento užduočių – prižiūrėti Vyriausybės bei valdymo institucijų veiklą, o tai atlikti paprastai padeda ombudsmenas.

Daugelyje šalių ombudsmenas vadinamas skirtingais pavadinimais. „Ombudsmeno” prasmė kiekvienoje šalyje skirtinga tiek, kiek skirtinga kultūrinė, politinė ir ekonominė sistema. „Ombudsmenas” yra tarptautinis teisinis terminas, kuriuo vadinamas pareigūnas, tiriantis piliečių skundus dėl netinkamo administravimo. Įvairiose valstybėse, turinčiose nacio-

nalinius ombudsmenus, jie vadinami skirtingai, pavyzdžiui, Lietuvoje jie vadinami Seimo kontrolieriais, Ispanijoje – liaudies gynėjais (*Defensors del Pueblo*), Prancūzijoje – tarpininkais (*Mediateurs de la Republique*) ir pan.

Ombudsmeno institutas atsirado Skandinavijos šalyse beveik prieš du šimtmečius. Pamažu žmogaus teisių gynimas tapo vienu svarbiausių demokratinių valstybių uždavinių, ir ombudsmenas plačiai paplito pasaulyje. Ombudsmeno instituto įsteigimas suteikė piliečiams daugiau galimybių pasirinkti, kaip ginti savo teises: asmenims, kurių teisės buvo pažeistos, atsirado galimybė kreiptis ne tik į teismą, bet ir į ombudsmeną. Tačiau kuriant ombudsmeno institutą nebuvo siekiama dubliuoti teismų veiklos, nes išliko esminis teismo ir ombudsmeno skirtumas: priešingai nei teismas, ombudsmenas priima rekomendacinio pobūdžio sprendimus.

Šiame straipsnyje siekiama išnagrinėti ombudsmeno instituto sampratą, atskleisti esminius ombudsmeno požymius bei skirtumus, išsiaiškinti ombudsmeno paskirtį, atliekamas funkcijas bei ombudsmeno instituto vietą valstybės teisinėje sistemoje. Atlikus ombudsmeno instituto raidos analizę pamėginta numatyti ombudsmeno raidos kryptis bei perspektyvas.

Siekdami išsiaiškinti ombudsmeno instituto esmę atlikome ombudsmeno instituto sampratos bei raidos teorinę istorinę analizę. Taip pat atlikome ombudsmenų veiklą reglamentuojančių įstatymų analizę, apsiribodami Europos Sąjungos valstybių narių teisės aktais, susijusiais su nacionaliniais ombudsmenais. Norvegija iš esmės yra susijusi su ombudsmeno instituto ištakomis, todėl Norvegijos įstatymai, kuriuose kalbama apie ombudsmeną, taip pat pateko į mūsų „tyrimo lauką“. Taip pat negalėjome atsiriboti nuo Lietuvos Respublikos Seimo kontrolieriaus veiklą reglamentuojančių įstatymų analizės. Atlikus lyginamąją analizę išsiaiškintas Europos valstybių nacionalinių ombudsmenų vaidmuo valstybės teisinėje sistemoje, jų pagrindiniai požymiai, įgaliojimų mastas bei skirtumai.

## 1. Ombudsmeno instituto samprata ir pagrindiniai požymiai

„Ombudsmeno“ samprata kiekvienoje šalyje yra šiek tiek skirtinga, nes atitinka kultūrinės, politinės ir ekonominės sistemos skirtumus. „Ombudsmenas yra unikali institucija, egzistuojanti daugelyje šalių įvairiomis formomis, kurios pagrindinis tikslas – apsaugoti individus nuo neteisėto ir nesąžiningo valdžios pareigūnų elgesio“ [1, p. 1158].

Ombudsmenas paprastai apibūdinamas kaip pareigūnas, paskirtas nagrinėti ir tirti piliečių skundus dėl viešojo administravimo institucijų tarnautojų veiksmų ir pateikti išvadas bei rekomendacijas [2, p. 432]. Ombudsmeno priimamų sprendimų rekomendacinis pobūdis rodo, kad viena iš pagrindinių jo užduočių – ne bausti nusižengusius valdininkus, o užkirsti kelią jų piktnaudžiavimui ar biurokratizmui, išsiaiškinti netinkamo administravimo priežastis ir nurodyti, kaip tai įveikti, siekti, kad valdžios institucijos tarnautų žmogui.

Europos Sąjungos ombudsmenas Jacobas Sodermanas pabrėžia, jog ombudsmenai turi daryti įtaką tobulinant viešąjį administravimą, gerinti piliečių ir administravimo institucijų pareigūnų santykius, pateikti gero administravimo standartus [3, p. 11].

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

Paprastai ombudsmenas ne tik padeda piliečiams apginti savo teises, bet ir informuoja parlamentą, prezidentą ir vyriausybę apie daromus pareigūnų pažeidimus, siūlo keisti arba papildyti išaiškėjusias įstatymų ar kitų teisės aktų spragas, trūkumus ir prieštaravimus, jeigu tai trukdo piliečiams įgyvendinti jų teises.

Klasikinis požiūris į ombudsmeną yra tas, kad jis turi būti žmogaus ir valdininko tarpininkas ieškant abiem šalims priimtino sprendimo administravimo klausimu. Kiekvienas pilietis gali skųstis ombudsmenui dėl administravimo institucijų pareigūnų veiksmų, pažeidžiančių asmens teises. Be to, ombudsmenas gali pradėti tyrimą savarankiškai dėl spaudoje ar kitose visuomenės informavimo priemonėse paskelbtų faktų. Taigi **ombudsmenas yra nepriklausomas tarpininkas, kurio pagrindinė užduotis – ginti piliečių, kurie jaučiasi nu-**

## **skriausti dėl neteisėtų ir neteisingų viešojo administravimo institucijų pareigūnų veiksmų, teises.**

Reikia pasakyti, jog nėra bendro, visoms valstybėms priimtino „ombudsmeno“ apibrėžimo. Prieš dešimtmetį Tarptautinis ombudsmenų institutas pasiūlė tokį ombudsmeno instituto apibrėžimą: „Ombudsmenas yra Konstitucijoje arba įstatyme numatyta institucija, vadovaujama nepriklausomo, aukštos kvalifikacijos, parlamentui atskaitingo pareigūno, kuris tiria piliečių skundus dėl valstybės institucijų pareigūnų netinkamų veiksmų arba pradeda tyrimą savo iniciatyva, ir turi įgaliojimus atlikti tyrimą, pateikti rekomendacijas, nurodančias, kaip reikėtų atkurti pažeistas piliečių teises ar užkirsti kelią jų pažeidimui, bei parengti ataskaitas“ [4, p. 13]. Tačiau šis apibrėžimas taip pat nėra visuotinai priimtinas.

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

1. Ombudsmenas yra nepriklausomas ir nešališkas įstatymų leidžiamosios valdžios pareigūnas, prižiūrintis administraciją;
2. Ombudsmenas yra pareigūnas, tiriantis specifinius skundus, kuriuose piliečiai skundžiasi viešojo administravimo institucijų pareigūnų nesąžiningumu ir netinkamu administravimu;
3. Ombudsmenas yra pareigūnas, kuris turi įgaliojimus tirti, kritikuoti, pateikti išvadas ir paskelbti, bet ne pakeisti ar panaikinti administracinį aktą [2, p. 432].

Vienas esmingiausių skiriamųjų ombudsmeno instituto požymių yra tas, kad jis neturi valstybinės prievartos priemonių ir veikia tik remdamasis savo autoritetu. Neretai apie ombudsmeną atsiliepiama skeptiškai ir jis vadinamas „bedančiu buldogu“, „popieriniu tigrų“ ir pan. [5, p. 165]. Tačiau ombudsmeno instituto esmę labiau atitinka toks apibūdinimas: „ombudsmenas turi trumpas rankas, bet stiprų balsą“ [6, p. 25].

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

Piliečių galimybė kreiptis į ombudsmeną su individualiu skundu įvairiose šalyse yra šiek tiek skirtinga. Daugelyje Europos valstybių (pvz., Danijoje, Suomijoje, Norvegijoje, Švedijoje ir kt.) piliečiai gali pateikti savo skundus tiesiogiai ombudsmeno įstaigai. Tačiau kai kuriose šalyse (pvz., Prancūzijoje, Anglijoje) skundai turi būti pateikiami parlamento nariui, kuris perduoda ombudsmenui skundus, priskiriamus jo jurisdikcijai. Praktikoje parlamento nariai iš esmės perduoda visus gautus skundus ombudsmenui [1, p. 1158].

Dauguma Europos Sąjungos valstybių narių turi nacionalinį ombudsmeną: Danija, Ispanija, Prancūzija, Airija, Nyderlandai, Austrija, Portugalija, Suomija, Švedija ir Didžioji Britanija. Italijoje ir Belgijoje nėra nacionalinio ombudsmeno, tačiau yra bendruomenių arba regionų ombudsmenai. Vokietijoje ir Liuksemburge nėra ombudsmeno instituto, tačiau panašias funkcijas atlieka parlamento peticijų komitetai. Graikijoje ombudsmeno taip pat nėra, piliečiai turi tik peticijos teisę.

Vykdydami savo pareigas ombudsmenai visose šalyse atlieka panašius veiksmus. Paprastai ombudsmenas gauna skundą iš nukentėjusios šalies ir pradeda tyrimą, jeigu skundas yra pagrįstas ir priskiriamas jo jurisdikcijai. Ombudsmenas paprastai turi teisę gauti dokumentus iš visų valdžios atstovų, kurių veiklą gali tirti. Tada ombudsmenas pateikia išvadas ir rekomendacijas, su kuriomis supažindinamas tiek pasiskundęs pilietis, tiek pareigūnas, kurio veiksmai buvo apskųsti. Jeigu ombudsmeno rekomendacijos yra ignoruojamos, jis savo rekomendacijas gali pateikti parlamentui.

Daugiausia ombudsmeno pradėtų tyrimų yra pagrįsti gautais piliečių skundais. Tačiau ombudsmenas gali pradėti tyrimą ir be jokio skundo. Kai kuriose šalyse, pavyzdžiui, Švedijai,

joje, Lietuvoje, ombudsmenas gali pradėti tyrimą, sužinojęs apie neteisėtą viešojo administravimo subjektų veiklą ar biurokratizmo faktus iš laikraščių ar kitų visuomenės informavimo priemonių.

Kai kuriose valstybėse, pavyzdžiui, Austrijoje, Didžiojoje Britanijoje, reikalaujama, kad besiskundžiantis pilietis pirmiau pasinaudotų kitomis alternatyviomis teisinėmis priemonėmis ir tik tada kreiptųsi į ombudsmeną.

Ombudsmeniui pateikti skundai dažniausiai yra konfidencialūs, ir pasiskundusio asmens tapatybė nėra atskleidžiama be jo sutikimo. Daugelyje valstybių pasiskundusio asmens bei apskūsto pareigūno pavardės neatskleidžiamos net ombudsmeno metinėse ataskaitose. Tačiau Švedijoje, kai byla jau baigta, beveik visais atvejais ombudsmeno bylos medžiaga yra vieša ir gali būti pateikiama visuomenės informavimo priemonėms. Manoma, jog viešumas yra pagrindinis įrankis, padedantis vykdyti ombudsmeno funkcijas ir efektyviai ginti pažeistas piliečių teises.

Galima pastebėti nemažai kiekvienos šalies ombudsmenams būdingų požymių:

1. Daugelyje Europos Sąjungos šalių nacionalinis ombudsmeno institutas yra konstitucinis. Jis yra tiesiogiai numatytas valstybių Konstitucijose. Tačiau yra ir išimčių: Prancūzijos, Airijos ir Nyderlandų Konstitucijos nenumato ombudsmeno instituto. Šiose valstybėse įkurti ombudsmeno institutą buvo numatyta parlamento priimtuose įstatymuose.

2. Daugeliui valstybių bendra yra tai, jog ombudsmeno institutas įsikūrė maždaug panašiu metu, t. y. nuo 1970–ųjų iki 1980–ųjų, išskyrus Skandinavijos šalis, kur šis institutas gyvuoja seniausiai (Švedijoje įkurta 1809 m., Suomijoje – 1919 m., Danijoje – 1953 m. ir Norvegijoje – 1962 m.) [7, p. 6, 7].

3. Ombudsmenus skiria nacionalinis parlamentas. Taip nėra Prancūzijoje, kur ombudsmeną skiria Prezidentas.

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

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

6. Daugelyje šalių ombudsmeno funkcijas atlieka vienas asmuo, išskyrus Švediją, Austriją ir Lietuvą, kur yra keletas atitinkamų narių. Tokiu atveju ombudsmenai veikia savarankiškai ir yra vienas nuo kito nepriklausomi.

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

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

9. Ombudsmenai tiria centrinės ir vietinės valdžios bei viešųjų institucijų veiklą, išskyrus Didžiąją Britaniją, kur yra atskiras ombudsmeno institutas, skirtas kontroliuoti vietos valdžią.

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

11. Piliečiai skundus gali pateikti tiesiogiai ombudsmenams, taip pat ombudsmenai savo iniciatyva gali pradėti tyrimą. Tačiau Prancūzijoje ir Didžiojoje Britanijoje piliečiai skundus ombudsmeniui gali pateikti netiesiogiai: skundus ombudsmeniui perduoda parlamento nariai. Ši nuostata sulaukė prieštarų vertinimų. Paprastai teigiama, jog pati ombudsmeno instituto idėja nesuderinama su piliečių teisės kreiptis tiesiogiai į ombudsmeną apribojimu. Iš

tiesų, jeigu laikysimės nuomonės, jog ombudsmeno instituto paskirtis – ginti pažeistas žmogaus teises, logiška bus reikalauti, jog ombudsmenas būtų lengvai pasiekiamas, o skundo padavimo procedūra būtų paprasta ir greita. Tačiau atsižvelgus į tai, jog demokratinėje valstybėje parlamento nariai atstovauja savo rinkėjams, o ombudsmenas vykdo parlamentinę kontrolę, galima teigti, jog toks parlamento narių ir ombudsmeno bendradarbiavimas padidina žmogaus teisių gynimo efektyvumą, nes kiekvienas viešojo administravimo pareigūnas žino, jog jeigu jis elgsis netinkamai, skundas pirmiausiai pateks pas parlamento narį, o vėliau bus perduotas ombudsmenui. Dėl to toks parlamento narių dalyvavimas ombudsmeno veikloje lemia geresnį ombudsmeno rekomendacinių sprendimų vykdymą, taip pat atlieka tam tikrą prevencinį vaidmenį.

12. Ombudsmenai daro nemažą įtaką tiriant dokumentus ir įrodymus, tačiau jie neturi tiesioginių veikimo priemonių. Čia išsiskiria Švedijos, Suomijos ir Lietuvos ombudsmenai, kurie gali pradėti teismo procesą prieš pareigūnus arba perduoti medžiagą tardymo institucijoms, jei aptinkama nusikaltimo sudėties požymių. Ispanijos, Portugalijos ir Austrijos ombudsmenams suteikta teisė kreiptis į Konstitucinį teismą.

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

14. Visi ombudsmenai pateikia parlamentui metinę veiklos ataskaitą.

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

## **2. Ombudsmeno instituto susiformavimo prielaidos ir raida**

Ombudsmenas dažnai vadinamas „Skandinavijos dovana pasauliui“. Ombudsmeno institutas atsirado Skandinavijoje: 1809 m. jis buvo įkurta Švedijoje, vėliau pradėjo veikti Suomijoje (1919 m.), Danijoje (1953 m.) ir Norvegijoje (1962 m.). Per pastaruosius dvidešimt metų pasaulyje žmogaus teisių gynėjų – ombudsmenų institutų padaugėjo nuo 40 iki 320 [1, p. 1158]. Ombudsmeno institutai paplito ne tik Europoje, bet ir daugelyje pasaulio šalių, pavyzdžiui, Australijoje, Kanadoje, Naujojoje Zelandijoje, Izraelyje, Indijoje, taip pat kai kuriose Afrikos ir Azijos valstybėse [8, p. 5].

Idėja įsteigti ombudsmeno įstaigą atsirado Švedijoje XIX a. pradžioje, kur buvo pirmiausiai pastebėta žala, atsirandanti kaip netinkamo administravimo padarinys. Švedijoje buvo atkreiptas dėmesys į piliečių teisių apsaugą nuo viešojo administravimo institucijų pareigūnų piktnaudžiavimo. Buvo pastebėta, jog tokie netinkamo administravimo pasireiškimai kaip piktnaudžiavimas valdžia, biurokratizmas, nesąžiningumas, nekompetencija lemia piliečių nepasitikėjimą valstybe ir jos institucijomis, o kartu skatina ir teisinio nihilizmo plitimą. Siekiant to išvengti arba bent jau sumažinti neigiamus netinkamo administravimo padarinius Švedijoje buvo įkurtas Ombudsmeno institutas.

Vėliau, pasibaigus Antrajam pasauliniam karui, Vakarų Europos demokratinėse šalyse kilo diskusijos apie poreikį tobulinti individų apsaugą nuo administracinės valdžios veiksmų. Valstybės valdymas tapo sudėtingesnis nei anksčiau: vykdomoji valdžia ėmė reguliuoti, kontroliuoti vis daugiau sričių, ir vis daugiau įgaliojimų įstatymų leidžiamoji valdžia delegavo viešojo administravimo institucijoms, jų pareigūnams. Taip pastarieji įgavo plačias diskrecines galias nustatyti taisykles, taip pat tam tikrais atvejais priimti sprendimus. „Ši tendencija vis stiprėjo ir tradiciniai administracinių įgaliojimų panaudojimo teisinės kontrolės būdai tapo netikslūs ir neefektyvūs“ [4, p. 14]. Parlamentui vis daugiau įgaliojimų deleguojant administravimo institucijoms daugėjo ir piktnaudžiavimo valdžia atvejų. Tokie administravimo subjektų veiksmai gali būti paaiškinami daugeliu priežasčių. Didelė tikimybė neteisėtiems administravimo aktams atsirasti yra susijusi su neteisinga galiojančių teisės nuostatų interpretacija, atsirandančia dėl nepakankamo teisinio valdininkų išprusimo, nesuvokimo, neatidumo, o gal net aplaidumo. Nedera atmesti ir tokios įstatymų pažeidimo priežasties kaip savanaudiškos kai kurių valdininkų paskatos. Valdininkai gali pagal savo kompetenciją naudotis tam tikra, platesne arba siauresne diskrecine galia. „Diskrecinė galia formaliai yra laisva veikti

tam nustatytuose rėmuose ar įstatymų spragų ribose. Kaip tik ši galia sudaro valdantiejiems palankiausias sąlygas veikti savais sumetimais” [9, p. 39].

Diskrecinis valdymas yra subjektyvus pačia savo esme, todėl jo teisėtumui bei pagrįstumui užtikrinti ir kontroliuoti reikalingas nešališkas ir nepriklausomas pareigūnas – ombudsmenas.

Teisminė valdžia turi galią peržiūrėti administravimo institucijų sprendimus, kad būtų užtikrinta, jog jie laikosi pagrindinių jų valdžios apribojimų. Tačiau ši teisinė garantija praktikoje nėra pakankamai efektyvi, nes, kaip minėta, įstatymų leidžiamoji valdžia administravimo subjektams deleguoja plačias diskrecines galias. 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.

Daugelyje demokratinių valstybių buvo suvokta, jog reikia tobulinti teises garantijas viešojo administravimo srityje. Ombudsmeno institutas buvo įkurtas aiškiai suvokiant, kad jis nesumažins aukštesniųjų administravimo institucijų pareigų bei įgaliojimų prižiūrint pavaldžių institucijų veiklą. Buvo siekiama, kad ombudsmeno kontrolė taptų papildoma ir paskesne už pačios administracijos kontrolę. Tačiau ombudsmeno instituto atsiradimas niekam neapriboja ir neatima teisės kreiptis į teismą dėl neteisėto ir pažeidžiančio piliečio teises administracinio sprendimo. Taip ombudsmenas papildė egzistuojančias teises garantijas. Palyginti su iki tol egzistavusiomis teisinėmis priemonėmis, galima pastebėti, jog „paduoti skundą ombudsmenui yra lengvesnė, pigesnė ir dažnai greitesnė procedūra, nei kreiptis į teismą” [10, p. 2].

Politinės veiklos laukas išsiplėtė, sukurdamas vis daugiau priemonių, kurios paliečia individų teises ir interesus, todėl buvo būtina įkurti kontroliuojančią instituciją, kuri galėtų imtis priemonių, pareigūnams priėmus netinkamus viešojo administravimo sprendimus. Buvo manoma, jog „toji institucija galėtų būti nepriklausomas tarpininkas ir netgi piliečių atstovas bendraujant su viešojo administravimo institucijomis...” [11, p. 6].

Švedijoje, Suomijoje ir Danijoje ombudsmeno institutas buvo numatytas Konstitucijoje ir atsirado kaip konstitucinių reformų rezultatas. Norvegijoje ombudsmenas nebuvo tiesiogiai numatytas Konstitucijoje ir, nors ir keista, pasiūlymas įkurti vykdomąją valdžią kontroliuojančią instituciją, kuri galėtų kontroliuoti netgi ministrus, buvo parengtas ir pateiktas pačios Vyriausybės administracijos. Toks Vyriausybės sprendimas nėra atsitiktinis: demokratinėje valstybėje pareigūnai turi būti suinteresuoti, kad visuomenėje įsivyratų nuostata, jog valdžios sistema tarnauja piliečiams, o ne priešingai, todėl norėdama tarnauti žmonėms valdžia neturi „slapstyti”, priešintis neigiamų įvykių ir faktų atskleidimui. Buvo suprasta, jog ombudsmenų atliekamas darbas, pareigūnų veiksmų kontrolė ir, prireikus, jų vykdoma atsvaros tarp valstybės ir piliečių politika yra naudinga pačiai valdžios sistemai.

Ombudsmenas yra potencialiai efektyvi žmogaus teisių gynimo institucija, kuri gali būti pritaikyta įvairiose politinėse ir socialinėse sistemose. „Daugelis šalių sėkmingai įtraukė Ombudsmeno instituciją į savo teisinę sistemą” [1, p. 1159].

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

Ombudsmeno institucija jau šešerius metus sėkmingai veikia ir Europos Sąjungoje. Europos Sąjungos Ombudsmeno pareigybė įsteigta pagal Europos Bendrijos steigimo sutartį [12, p. 192]. Šios sutarties 195 straipsnyje nurodyta, kad Europos Parlamentas skiria ombudsmeną, kuris yra įgaliotas priimti Europos Sąjungos piliečių arba kiekvieno fizinio ar juridinio asmens skundus dėl netinkamo administravimo atvejų Europos Sąjungos institucijose arba įstaigose (išskyrus Europos Teisingumo Teismo ir Pirmosios instancijos teismo kompetencijai priklausančius atvejus).

### **3. Specializuotos ombudsmenų institucijos**

Pasaulyje yra įvairių ombudsmeno institucijų modelių. Iki šiol buvo aptartos klasikinio tipo ombudsmeno institucijos, tačiau daugelyje valstybių yra įkurtos ne tik šios klasikinės – parlamento ombudsmenų – institucijos, bet ir specializuotos ombudsmeno institucijos. Remiantis viešąja ir private teise išskiriamos visuomeninio sektoriaus ir privačia iniciatyva įkurtos ombudsmeno institucijos. Visuomeninio sektoriaus ombudsmenų institucijos kuriamos vadovaujantis valstybės teisės aktu (konstitucija, įstatymu), o privačiame sektoriuje veikiančios specializuotos ombudsmenų institucijos kuriamos vadovaujantis, pavyzdžiui, kontraktu, fondo įstatymu ir kt. Įstatymų leidėjai turi teisę esamomis priemonėmis steigti ombudsmeno institucijas ir privačiame sektoriuje. Pavyzdžiui, Švedijoje parlamento priimto įstatymo pagrindu buvo įkurta vartotojų teisių kontrolės ombudsmeno institucija.

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

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

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

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

Lietuvoje taip pat veikia specializuotos ombudsmeno institucijos: 1999 m. buvo įkurta Moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba, 2000 m. – Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga. Būtinybė steigti specializuotas institucijas atsirado todėl, kad Lietuvos Respublikos Konstitucijos 73 straipsnyje numatyta, jog „Piliečių skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų (išskyrus teisėjus) piktnaudžiavimo ar biurokratizmo tiria Seimo kontrolieriai“ [13]. Tuo tarpu tiek Moterų ir vyrų lygių galimybių ombudsmeno, tiek Vaiko teisių apsaugos ombudsmeno tyrimo sritis neapsiriboja vien tik valstybės tarnautojų veiklos tyrimu. Kadangi neretai lygias vyrų ir moterų galimybes pažeidžia darbiniai santykiai, o vaiko teisės pažeidžiamos netgi šeimoje, šių specializuotų ombudsmenų veiklą reglamentuojantys įstatymai numatė galimybę tirti ne tik valstybės bei savivaldybių pareigūnų netinkamą veiklą, bet ir kontroliuoti privačių įmonių, nevalstybinių institucijų bei organizacijų ir netgi privačių asmenų veiklą, dėl kurios gali būti pažeidžiamos žmogaus teisės ir jo teisėti interesai.

Kiekviena tiek bendrojo, tiek specializuoto pobūdžio ombudsmeno įstaiga visų pirma turi tarnauti individui, kuris į ją kreipiasi, o kartu ir visuomenei, todėl specializuotosioms ombudsmeno įstaigoms ir jų veiklai taikomi tokie pat kriterijai kaip ir bendrojo pobūdžio ombudsmeno įstaigai: kuo paprastesnės piliečių skundų pateikimo procedūros, nepriklausomumas, atskaitomybė parlamentui veiklos ataskaitų forma, teisė tikrinti bylas, ir, jei būtina, rengti rekomendacijas.

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

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

Tačiau taip pat reikia pasakyti, jog specializacija teikia ne vien privalumus. Specializuotos įstaigos turi mažiau galimybių suvokti bendrą šalies pilietinių teisių padėtį. Joms daug sunkiau vykdyti savo konkrečią veiklą pasinaudoti skirtingus atvejus nagrinėjančių ombudsmenų patirtimi. Nuolatos susidurdamos su tais pačiais administracijos atstovais ir tomis pačiomis problemomis specializuotosios institucijos gali pasiduoti rutinos pavojams ir laipsniškai prarasti kritiškumą valdžios atstovų nuolatos kartojamiems argumentams.

Apibendrinant reikia pasakyti, jog specializacija ombudsmeno institucijoje yra priimtina ir gali būti naudinga. Tačiau renkantis geriausią ombudsmeno institucijos modelį būtina gerai apskaičiuoti, kas naudingiau konkrečiai valstybei: ar kurti specializuotųjų įstaigų tinklą, ar turėti vieną įstaigą besiremiantį institutą. Šalyse, turinčiose specializuotąsias ombudsmeno įstaigas, teisė koordinuoti tokių įstaigų veiklą dažniausiai perduodama centrinei ombudsmeno įstaigai. Svarbu suvienodinti jų metodus, užtikrinti darbo kokybę ir sukurti būdus, leidžiančius keistis darbo patirtimi. Labai svarbu, kad visos ombudsmeno įstaigos griežtai laikytųsi ir įgyvendintų pagrindinius ombudsmeno veiklos principus: nepriklausomumo, prieinamumo, lankstumo ir patikimumo.

#### **4. Ombudsmeno instituto raidos perspektyvos**

Kiekviena valstybė siekia tobulinti savo ekonominę, teisinę ar politinę sistemą. Tam tikslui turi tarnauti visos valstybinės institucijos, viena iš jų – ombudsmeno institucija. Išanalizavus ombudsmeno instituto atsiradimo prielaidas, esmines savybes bei atlikus jo veiklą reglamentuojančių įstatymų lyginamąją analizę galima teigti, jog pagrindinis ombudsmeno tikslas yra ginti piliečių teises. Siekdamas šio tikslo ombudsmenas paprastai turi įgyvendinti šiuos uždavinius:

- 1) atlikti parlamentinę valstybės institucijų veiklos kontrolę,
- 2) išsiaiškinti netinkamo administravimo priežastis, kurios lemia žmogaus teisių pažeidžiamumą,
- 3) pateikti siūlymus, kaip tobulinti viešąjį administravimą,
- 4) dalyvauti tobulinant teisės aktus.

Airijos ombudsmenas Kevinas Murphy teigia, jog „ombudsmenas turi padėti siekti atviro, sąžiningo ir atskaitingo viešojo administravimo“ [14]. Tirdamas skundus dėl netinkamo administravimo, ieškodamas sprendimų, leidžiančių užkirsti kelią piliečių teisių pažeidimui ir kartu tobulinti viešąjį administravimą, Kevinas Murphy pateikė „Gero administravimo principus“, kurių viešojo administravimo pareigūnai turi laikytis vykdydami savo funkcijas ir naudodamiesi savo įgaliojimais. Šie principai nustato, jog pareigūnai turi naudotis savo galiomis tik siekdami to specifinio tikslo, kuriam siekti jie gavo įgaliojimus, be to, jie turi veikti nešališkai ir objektyviai, turi išvengti piliečių diskriminavimo ir nepagrįsto delsimo. Diskrecine galia pareigūnai privalo naudotis pagrįstai ir protingai, atsižvelgdami į konkrečias aplinkybes [14].

Žvelgiant į ombudsmeno instituto raidos tendencijas pastebima, jog vis daugiau dėmesio skiriama viešojo administravimo gerinimui. Kai kuriose Europos valstybėse sąmoningai numatyta netiesioginė skundų padavimo tvarka, pavyzdžiui, Didžiojoje Britanijoje skundus ombudsmenui pateikia Parlamento narys. Teigiama, jog pasirenkamas vienas iš dviejų galimų ombudsmeno instituto modelių: pirmajam būdinga tai, kad jis sprendžia problemas tada, kai jos iškyla, kitaip tariant, kai gauna individų skundus, antrajam būdinga tai, kad jis žvelgia į ateitį ir siekia išvengti galimų problemų tobulindamas administracinę sistemą. Pas-



tarojo modelio šalininkai teigia, jog netikslinga ombudsmeną užversti daugybe smulkių skundų. Taip, kaip Rolls Royce'as pasiekia geriausią efektą, suteikdamas kokybiškiausias, o ne kiekybiškiausias paslaugas, taip ir ombudsmenas didžiausią poveikį gali padaryti tobulindamas administravimą. „Skundas pirmiausia yra mechanizmas, kuris atkreipia dėmesį į bendresnius trūkumus“ [15, p. 146].

Pastebėta, jog daugelyje valstybių siekiama išplėsti ombudsmeno jurisdikciją ir įgaliojimus. Vis dažniau diskutuojama dėl galimybės suteikti ombudsmenui įgaliojimus viešojo administravimo pareigūnų, kuris atsisako vykdyti ombudsmeno rekomendaciją, paduoti į teismą. Reikia pasakyti, jog kai kuriose valstybėse, pavyzdžiui, Suomijoje, Švedijoje, Lietuvoje ombudsmenai tokią teisę turi. Pasigirsta nuomonių apie būtinybę suteikti daugiau galių ombudsmenui, siekiant išieškoti žalą, padarytą piliečiams pareigūnų netinkamais veiksmais.

Kalbant apie ombudsmeno veiklos formas manoma, jog, pasitelkiami visuomenės informavimo priemonės, ombudsmenai gali labiau sustiprinti savo pozicijas valstybėje, sulaukti daugiau visuomenės palaikymo bei valdžios dėmesio, kuris pareigūnus galėtų sulaikyti nuo žmogaus teisių pažeidimų. Be to, viešai skelbdami siūlomus įstatymų pakeitimus, ombudsmenai galėtų rengti daugiau diskusijų, skatinti stiprinti demokratiją bei ugdyti visuomenės teisinę sąmonę.

Jau minėta, kad ombudsmeno institutas veikia daugelyje pasaulio šalių įvairiomis formomis. Ombudsmeno institutas, kurio pirminė funkcija buvo žmogaus teisių gynimas, pasaulio šalyse vis aktyviau ima reikštis valstybės gyvenime – kovoja su biurokratija, korupcija, skatina visuomenės aktyvumą, sprendžia svarbius valstybės vidaus klausimus. Didėjantis piliečių socialinis aktyvumas, teisinės sąmonės stiprėjimas lemia specializuotų ombudsmeno institucijų poreikį. Klasikinės ombudsmeno institucijos vis daugiau dėmesio skiria viešojo administravimo gerinimui, valdymą reglamentuojančių teisės aktų tobulinimui, piliečių teisių pažeidimų bei nusikalstamumo prevencijai. Ši evoliucija akivaizdžiai rodo, jog ombudsmeno institucija tapo efektyviu teisiniu visuomenės raidos reguliavimo mechanizmu, sugebančiu reaguoti į visuomenės pokyčius, kylančius poreikius ir užtikrinti tų poreikių tenkinimą.

Norvegijos Parlamento ombudsmenas Audvaras Osas, kalbėdamas apie ombudsmeno instituto ateities perspektyvas, pateikia tokį silogizmą: „Mes norime gero viešojo administravimo. Ombudsmenas padeda viešąjį administravimą daryti geresnį. Vadinasi, mes norime, kad ombudsmeno institutas egzistuotų ir ateityje“ [11, p. 19].

Atsižvelgiant į tai, jog ombudsmenui būdingas lankstumas, sugebėjimas pajusti visuomenėje vykstančius pokyčius ir kylančias naujas problemas, galima teigti, jog ombudsmeno vaidmuo ginant piliečių teises nepraras reikšmingumo. Dar daugiau – ombudsmenas vis svarbesnį vaidmenį atliks tobulinant teisinę sistemą bei viešąjį administravimą, dažniau bus naudojamos ombudsmeno arsenale turimos priemonės, būtent tyrimo iniciatyvos teisė. Plėsis specializuotų ombudsmenų įstaigos, padedančios spręsti kylančius privačių bendrovių ir piliečių ginčus.

Kiekvienoje demokratinėje valstybėje siekiama sukurti gerą vidinę ginčų sprendimo bei skundų tyrimo sistemą, kuri turi pasižymėti tam tikrais požymiais, pavyzdžiui, *prieinamumu* (piliečiui turi būti aišku, kur jis gali kreiptis dėl patirtos skriaudos, be to, skundo pateikimas turi būti nesudėtinga ir paprasta procedūra), *greitumu* (skundas turi būti iširtas per kiek įmanoma trumpiausią laiką), *teisingumu* ir *nepriklausomumu* (skundą turi tirti asmuo, kuris nedalyvavo priimant skundžiamą sprendimą), *nešališkumu* ir *konfidencialumu* (visi skundai turi būti tiriami objektyviai ir ne viešai, siekiant užtikrinti, kad tyrimas nepakenktų piliečiui), *efektyvumu* (nustačius, kad valstybės tarnautojas padarė klaidą, turi būti numatytos atitinkamos priemonės, galinčios garantuoti pažeistų piliečio teisių atkūrimą) bei *lankstumu* (kai kada teisės normos, turinčios garantuoti teisės sistemos stabilumą, pernelyg sustabarėja, todėl tam, kad atitiktų besikeičiančius poreikius, turi būti numatytas tam tikras diskrecijos laipsnis tiriant skundus, stengiantis prisitaikyti prie objektyvių pokyčių). Iš esmės visus šiuos kriterijus atitinka ombudsmenas, kuris atlieka ir atliks svarbų vaidmenį kuriant ir tobulinant valstybės teisinę sistemą.

## Išvados

1. Išanalizavus ombudsmeno instituto atsiradimo prielaidas, svarbiausias savybes bei atlikus jo veiklą reglamentuojančių įstatymų lyginamąją analizę galima daryti išvadą, kad pagrindinis ombudsmeno veiklos tikslas – ginti piliečių teises. Taigi bendriausia prasme ombudsmeno instituciją galima apibūdinti kaip žmogaus teisių gynimo įstaigą, kuri siekia apginti piliečius nuo neteisėto valdžios pareigūnų elgesio.

2. Išnagrinėję ombudsmeno veiklos teisinius pagrindus bei atlikę ombudsmeno sampratos teorinę analizę nustatėme ombudsmeno institucijos vietą valstybės teisinėje sistemoje:

- ombudsmeno institucija nepriklauso nė vienai iš trijų valstybės valdžių, tačiau yra glaudžiai susijusi su parlamentu: paprastai parlamentas skiria bei atleidžia ombudsmenus, o pastarieji pateikia metinę savo veiklos ataskaitą parlamentui;
- klasikinė ombudsmeno įstaiga padeda atlikti parlamentinę valstybės institucijų veiklos kontrolę, nes paprastai ombudsmenas ne tik padeda piliečiams apginti savo teises, bet ir informuoja parlamentą, prezidentą ir vyriausybę apie pareigūnų daromus pažeidimus;
- ombudsmenas dalyvauja tobulinant teisės aktus: jis gali siūlyti keisti arba papildyti išaiškėjusias įstatymų ar kitų teisės aktų spragas, trūkumus ir prieštaravimus, jeigu tai trukdo piliečiams įgyvendinti savo teises.

3. Atlikus ombudsmeno instituto sampratos teorinę istorinę analizę galima prieiti išvadą, jog ombudsmeno institutas atlieka išskirtinį vaidmenį valstybės teisinėje sistemoje. Ombudsmenas nedubliuoja nei advokatų, nei prokuratūros, teismo ir kitų teisėsaugos institucijų, turinčių valstybės prievartos priemonių, atliekamų funkcijų. Atsižvelgiant į ombudsmeno veiklos teisinius pagrindus, turimas teises ir įgaliojimus bei kompetenciją galima teigti, jog ombudsmenas yra nepriklausomas piliečių ir valstybės institucijų tarpininkas, kurio pagrindinė užduotis – ginti piliečių, kurie jaučiasi nuskriausti dėl neteisėtų ir neteisingų viešojo administravimo institucijų pareigūnų veiksmų, teises.

4. Ombudsmeno instituto atsiradimą nulėmė padidėjęs poreikis tobulinti piliečių apsaugą nuo administracinės valdžios veiksmų. Ombudsmeno institutas buvo įkurtas siekiant, kad ombudsmeno vykdoma kontrolė taptų papildoma ir paskesne už pačios administracijos kontrolę, vykdomą prižiūrint pavaldžių institucijų veiklą. Ombudsmeno institutas papildė egzistuojančias teises garantijas administravimo sferoje. Ombudsmeno atsiradimas niekam neapriboja ir neatima teisės kreiptis į teismą dėl neteisėto ir piliečio teises pažeidžiančio administracinio sprendimo.

5. Klasikinės ombudsmeno institucijos vis daugiau dėmesio skiria piliečių teisių pažeidimų bei nusikalstamumo prevencijai.

6. Ombudsmeno veiklos efektyvumas tiesiogiai priklauso nuo to, kiek valstybėje gerbiamos demokratinės vertybės. Vienas skiriamųjų esminių ombudsmeno instituto požymių yra valstybinės prievartos priemonių nebuvimas: ombudsmenas priima rekomendacinio pobūdžio sprendimus, vadinasi, veikia remdamasis savo autoritetu, todėl ombudsmenas sėkmingai ir efektyviai gali veikti tik demokratinėje, teisinėje valstybėje, t. y. ten, kur negali būti ignoruojamos piliečių teisės ir laisvės, kur valdžios galios ribojamos bei siekiama užtikrinti, kad valstybės tarnautojai tinkamai elgtųsi su piliečiais.

7. Ombudsmenas paprastai turi galimybę daryti įtaką tobulinant viešąjį administravimą, gali pateikti gero administravimo standartus. Ombudsmenas išsiaiškina netinkamo administravimo priežastis, kurios lemia žmogaus teisių pažeidžiamumą bei pateikia siūlymus, kaip jų išvengti, kaip užkirsti kelią piliečių teisių pažeidimams administravimo srityje.

8. Žvelgiant į ombudsmeno raidos tendencijas pastebima, jog vis daugiau dėmesio skiriama viešojo administravimo gerinimui. Ombudsmeno institutas, kurio pirminė funkcija buvo žmogaus teisių gynimas, pasaulyje vis aktyviau ima reikštis valstybės gyvenime: kovoja su biurokratija, korupcija, skatina visuomenės aktyvumą, sprendžiant svarbius valstybės vidaus klausimus.

9. Objektyvūs veiksniai, socialiniai santykiai, kaskart tampantys vis sudėtingesni, viena vertus, bei didėjantis piliečių socialinis aktyvumas ir visuomenės teisinės sąmonės augimas, kita vertus, lemia specializuotų ombudsmeno institucijų poreikį bei jų steigimą Vakarų valstybėse. Pastebima, jog ombudsmeno institutas peržengė tradicines savo veiklos ribas ir iš administracinės teisės srities pereina į privatinės teisės sritį. Galima daryti išvadą, jog viešosios ir privatinės teisės integracija lemia specializuotų ombudsmeno institucijų reikalingumą. Manoma, jog ateityje vis daugės specializuotų ombudsmenų įstaigų, padedančių spręsti kylančius privačių bendrovių ir piliečių ginčus.

10. Apžvelgus ombudsmeno instituto evoliuciją akivaizdu, jog šis institutas tapo efektyviu teisiniu visuomenės raidos reguliavimo mechanizmu, sugebančiu reaguoti į visuomenės pokyčius, atsirandančius poreikius ir užtikrinti tų poreikių tenkinimą, todėl galima daryti išvadą, jog ombudsmenas šiuo metu atlieka ir ateityje atliks reikšmingą vaidmenį ginant piliečių teises bei kuriant ir tobulinant valstybės teisinę sistemą.



## LITERATŪRA

1. **Lawson E.** (ed.) Encyclopedia of Human Rights. – New York: Taylor and Francis Inc., 1991.
2. **Black's** Law Dictionary. 7<sup>th</sup> edition. 1999.
3. **The European** Ombudsman Annual Report for 1999. – Strasbourg, 2000.
4. **Gammeltoft–Hansen Hans** (ed.) The Danish Ombudsman. – Copenhagen: Djof Publishing, 1995.
5. **Fiadhoe A.** Carribean Public Law: Text, Cases and Materials. 1996.
6. **Demokratijos** procesai: kontūrai, datos, įvykiai // Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. 1999.
7. **European** Ombudsman / National Ombudsmen or Similar Bodies: Comparative Tables. – Luxembourg: European Parliament, 1995
8. **The National** Ombudsman of the Netherlands: A Brief Introduction (The Hague: National Ombudsman 1992).
9. **Maksimaitis M.** Administracijos veiksmų teisėtumo kontrolės problema tarpukario Lietuvoje. Žmogaus teisių apsaugos mechanizmas: konferencijos medžiaga. – Vilnius, 1997.
10. **Norway** Information. The Storting's Ombudsman for Public Administration (The Civil Ombudsman), 1985.
11. **Os A.** The Norwegian Ombudsman for Public Administration (25 Years of Service). 1988.
12. **Europos Sąjunga:** enciklopedinis žinynas / Sudarė Gediminas Vitkus. – Vilnius: Eugrimas, 1999.
13. **Lietuvos Respublikos** Konstitucija // Žin. 1992. Nr. 33–1014.
14. [http://www.irlgov.ie/ombudsman/22ba\\_156.htm](http://www.irlgov.ie/ombudsman/22ba_156.htm)
15. **Sueur A., Herberg J.** Constitutional and Administrative Law. 1995.



### *Genesis of the Ombudsman's Institute and Future Perspectives*

*Dr., Assoc. Prof. Algimantas Urmonas  
Doctoral Candidate Birutė Pranevičienė  
Law University of Lithuania*

### **SUMMARY**

*The purpose of the article is to make the analysis of the ombudsman's institution, to describe the essential features of the ombudsman's body in general and the role of ombudsman explaining his main activity.*

*The article consists of four parts. The first part explains what an ombudsman is, analysis the concept of the ombudsman and the essential features of the ombudsman. The second part describes the evolution of the Ombudsman Office and the preconditions of the creation of ombudsman. The characteristic of the specialized ombudsman's institutions is presented in the third part. The future perspectives of the development of ombudsman are outlined next.*

*The institute of the Ombudsman originated in Sweden at the turn of the 19th century. After a certain period of time the establishment of that institute spread throughout many countries not only in Europe but all over the world. The establishment of the Ombudsman institute gave a chance for citizens to choose the way of protecting their rights, as citizens were granted to make free decision on whether to make appeal to the court, or submit a complaint to the Ombudsman. However, there is a difference between the court and the ombudsman. The former provides binding decisions, while the latter just make recommendational proposals.*

*„Ombudsman” is an international legal term of the officer who investigates complains concerning maladministration, which occurs, when a public body fails to act in accordance with a rule or principle which is binding upon it.*

*It is of a great importance that public institutions would apply the laws properly, therefore the performance of the administrative authorities should be under certain control. The ombudsman has contributed to making the public administration better. The ombudsman plays an important role and will play in the future defending rights of the citizens and developing judicial system of the State.*

