

## KITOS PUBLIKACIJOS

LYGIATEISIŠKUMO PRINCIPĄ UŽTIKRINANČIŲ INSTITUCIJŲ TEISINIO  
STATUSO PROBLEMOS

Edita Žiobienė \*

*Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės teisės katedra  
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius  
Telefonas 271 45 46  
Elektroninis paštas ktk@mruni.lt*

Pateikta 2006 m. spalio 27 d., parengta spausdinti 2006 m. lapkričio 17 d.

**Santrauka.** Lietuvos Respublikos Konstitucijos 30 straipsnio 1 dalyje nustatyta, jog asmuo, kurio konstitucinės teisės ir laisvės pažeidžiamos, turi teisę kreiptis į teismą. Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, kad pagal Konstituciją įstatymų leidėjas turi pareigą nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kad visus ginčus dėl asmenų teisių ir laisvių pažeidimo būtų galima spręsti teisme. Gali būti nustatyta ir ikiteisminė ginčų sprendimo tvarka [1].

Ir Jungtinių Tautų Paryžiaus principai, ir ES Tarybos direktyva, įgyvendinanti vienodų sąlygų taikymo principą asmenims nepaisant jų rasės arba etninės priklausomybės, nustato valstybėms tam tikras gaires, kaip jų įstatymų leidėjai turėtų įtvirtinti lygiateisiškumo principą užtikrinančių institucijų statusą, jų atskaitomybę, mandatą ir priimamų sprendimų galias, institucijos nepriklausomumą, jos veiklos efektyvumą.

Straipsnyje nagrinėjamos lygiateisiškumo principą užtikrinančių institucijų teisinio statuso problemos, lyginamuoju metodu analizuojami Lietuvos Respublikos lygių galimybių kontrolieriaus institucijos ir kitų ES valstybių narių lygiateisiškumo principą užtikrinančių institucijų steigimo bei veiklos pranašumai ir trūkumai.

**Pagrindinės sąvokos:** lygiateisiškumo principas, nepriklausoma institucija, mandatas, sprendimų galia, kvaziteisminės funkcijos, veiklos efektyvumas.

## IŽANGA

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 29 straipsnyje įtvirtintas visų asmenų lygybės prieš įstatymą, teismą ir kitas valdžios institucijas principas. Šis principas draudžia diskriminaciją, apibrėžiamą kaip draudimą varžyti žmogaus teises arba teikti privilegijas dėl lyties, rasės, tautybės, kalbos, kilmės, socialinės padėties, tikėjimo, įsitikinimų ar pažiūrų.

Konstitucinio asmenų lygybės principo turi būti laikomasi ir leidžiant įstatymus, ir juos taikant, ir vykdamas teisingumą [2]. Šis principas yra žmogaus prigimtinės teisės būti traktuojamam vienodai su kitais konstitucinė garantija [3]. Konstitucinis Teismas 1997 m. lapkričio 13 d. nutarime konstatavo, kad lygybės prieš įstatymą principas teisėje reiškia „lygų matą“, kai reikia tą pačią normą taikyti skirtingiems asmenims. Šis principas įpareigoja vienodus faktus teisiškai vertinti vienodai ir draudžia iš esmės tokius pat faktus savavališkai vertinti skirtingai [4].

Konstitucinis Teismas savo nutarimuose ne kartą yra konstatavęs, kad konstitucinis asmenų lygybės prieš

\* Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės teisės katedros docentė.

įstatymą principas reiškia žmogaus prigimtine teisę būti traktuojamam vienodai su kitais. Vienodai turi būti taikomos ir materialiosios, ir proceso teisės normos.

Norint nustatyti, ar tinkamai įgyvendinamas lygiateisiškumo principas, būtina nagrinėti ne tik šio principo įtvirtinimą Konstitucijoje ar kituose teisės aktuose, bet ir apsaugos mechanizmo efektyvumą: kaip ir kokio pobūdžio institucijoje ginti pažeistas lygiateisiškumo teises.

Konstitucija įpareigoja įstatymų leidėją nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kad visus ginčus dėl asmenų teisių ir laisvių pažeidimo būtų galima spręsti teisme [5]. Nors Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad „patikimiausias žmogaus teisių gynimo būdas yra teisminė gynyba“ [6], tačiau įstatymų leidėjo pareiga yra nustatyti taip pat ir ikiteisminę ginčų sprendimo tvarką.

## 1. INSTITUCIJOS STEIGIMO TVARKA

Kiekviena valstybė vykdo savo funkcijas per specialiai tuo tikslu sukurtą valstybės valdžios institucijų sistemą. Konstitucinės teisės mokslas vienareikšmiškai skiria požymius, lemiančius valstybės valdžios institucijos statusą. Tai:

- konstitucinis institucijos statusas,
- formavimo specifika,
- įgaliojimų mastas,
- santykių tarp institucijų ir visuomenės pobūdis [7, p. 690–691].

Kiekviena valstybė savo nuožiūra pasirenka žmogaus teisių apsaugos institucijų modelį. Vis dėlto dauguma valstybių, vadovaudamosi Jungtinių Tautų priimtais, vadinamaisiais Paryžiaus principais, įsteigė gana platų mandatą turinčias Nacionalines žmogaus teisių institucijas<sup>1</sup>, kitos pasirinko specializuotas institucijas (Belgija, Vengrija, Airija, Malta ir kt.) arba ombudsmenų institucijas (Suomija, Švedija, Lietuva ir kt.).

Reikėtų pabrėžti, kad ombudsmeno institucijos vaidmuo yra gana įvairiapusiškas. Ombudsmenas – tai nepriklausomas asmuo arba nepriklausoma kolegiali institucija, įsteigta Konstitucijos ar įstatymo pagrindu, kurios paskirtis – ginti teises tų žmonių, kurie mano, kad jų teises pažeidė viešojo administravimo institucijos. Todėl įprasta ombudsmeną traktuoti kaip individo ir valstybės institucijos tarpininką [8].

Tačiau esminis klausimas: kaip įsteigti nepriklausomą, nešališką, efektyviai veikiančią ombudsmeno instituciją. Jungtinių Tautų Paryžiaus principuose pabrėžiama, kad žmogaus teisių apsaugos institucija turi būti įsteigta vadovaujantis Konstitucijos ar įstatymo nuostatomis, kur būtų aiškiai apibrėžta jos kompetencija ir gana platus mandatas bei galia įgyvendinti žmogaus teisių standartus nacionaliniu lygiu. Tuo tarpu ES Tarybos direktyvos, įgyvendinančios vienodų sąlygų taikymo principą asmenims nepaisant jų rasės arba etninės priklausomybės [9], 13 straipsnis išakmiai nustato, kad valstybės narės privalo paskirti instituciją, skatinančią vieno-

dų sąlygų visiems asmenims taikymą. Tačiau valstybėms narėms palikta teisė spręsti: steigti specializuotas institucijas ar šias funkcijas priskirti jau veikiančioms nacionalinėms žmogaus teisių institucijoms. Dauguma ES valstybių narių įsteigė specializuotas ombudsmeno institucijas.

Kaip jau minėta, ombudsmeno institucijos steigimas turėtų būti nustatytas teisės aktu – Konstitucija arba įstatymu. Teisės akte turi būti nustatytas institucijos formavimo mechanizmas, nes tai viena iš svarbiausių institucijos nepriklausomumo, pasiekiamumo ir lygiateisiškumo garantijų. Teisės akte taip pat turėtų būti įtvirtinti institucijos formavimo tvarka, ombudsmeniui keliami kvalifikaciniai bei moraliniai reikalavimai, kadencijos trukmė, galimų kadencijų skaičiaus ribojimas, įgaliojimų apimtis, priimamų sprendimų galia, sprendimų privalomumas ir apskundimo tvarka, ombudsmeno institucijos santykis su kitomis valstybės valdžios institucijomis.

Be to, Jungtinių Tautų Paryžiaus principai taip pat numato, kad institucija turėtų būti pliuralistiška ir artimai bendradarbiauti su įvairiomis socialinėmis ir politinėmis grupėmis, įskaitant nevyriausybinės organizacijas, teismines institucijas, vyriausybės ir kitas institucijas. Tarptautinė žmogaus teisių politikos taryba (ang. *International Council on Human Rights Policy*) pabrėžia, kad skiriant asmenis į žmogaus teisių apsaugos instituciją turi aktyviai dalyvauti visuomenė, t. y. teisė siūlyti kandidatūras turėtų būti suteikta pilietinės visuomenės organizacijoms, o kandidatuojančias asmenis turėtų atsakyti ne tik į parlamento narių, bet ir į visuomenės klausimus [10, p. 14]. Paryžiaus principai taip pat nustato, kad nacionalinė žmogaus teisių institucija, atlikdama savo funkcijas, turi būti savarankiška ir nepriklausoma.

## 2. LYGIATEISIŠKUMO PRINCIPĄ UŽTIKRINANČIOS INSTITUCIJOS NEPRIKLAUSOMUMAS

Lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos nepriklausomumas – tai vienas iš esminių teisinės valstybės bruožų ir viena iš svarbiausių žmogaus teisių ir laisvių apsaugos garantijų. Todėl teisės aktas, kuriuo steigiama žmogaus teisių apsaugos institucija, turi reglamentuoti institucijos formavimo mechanizmą, kompetencijos ir galių ribas, finansavimą ir atskaitomybę. Institucija turėtų būti atskaitinga tik parlamentui, o vykdomosios valdžios institucijos bei kitos tiek valstybės, tiek ir privataus sektoriaus institucijos bei valstybės tarnautojai arba politikai neturi teisės tiesiogiai arba netiesiogiai daryti įtaką ombudsmeno institucijos darbui.

Jeigu lygiateisiškumo principą užtikrinanti institucija įsteigiama vykdomosios valdžios teisės aktu, jos nepriklausomumas yra gana abejotinas, nes tai akivaizdžiai rodo jos atskaitingumą vykdomajai valdžiai, be to, gerokai mažą lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos galią formuojant valstybės politiką žmogaus teisių arba konkrečiau – lygių galimybių srityje.

Pasaulio istorijoje ne kartą pasitaikė atvejų, kai diskriminacinę politiką vykdė valdančios jėgos. Vienas

<sup>1</sup> 13 ES valstybių narių yra įsteigusios Nacionalines žmogaus teisių institucijas: Airija, Čekija, Danija, Graikija, Ispanija, Kipras, Latvija, Lenkija, Liuksemburgas, Portugalija, Prancūzija, Švedija.

iš šiurpesnių pavyzdžių gali būti 1933 m. Vokietijoje rinkimus laimėjusios nacių partijos vykdyta politika. Tačiau ir šiandien demokratinėse valstybėse neretai įstatymų leidėjo ar vykdomosios valdžios priimti teisės aktai tiesiogiai arba netiesiogiai diskriminuoja vieną ar kitą asmenų grupę. (Pvz., Pilietybės įstatymo 17 straipsnio 1 dalis nustato, kad teisė į Lietuvos Respublikos pilietybę išsaugoma tik lietuvių kilmės asmenims, o kitų tautybių asmenims įstatymas nenumato tokios teisės. Arba, pavyzdžiui, 2005 m. sausio 21 d. Vyriausybės nutarimo Nr. 61 „Dėl valstybės rinkliavos objektų sąrašo, šios rinkliavos dydžių ir mokėjimo ir gražinimo taisyklių patvirtinimo“ 4.473 punkte nurodoma, kad valstybės rinkliava lietuvių kilmės asmenims, pateikusiems lietuvių kilmę arba teisės į Lietuvos Respublikos pilietybę išsaugojimą patvirtinančius dokumentus, mažinama 100 procentų.) Todėl tik nepriklausoma nuo įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios institucija gali aktyviai dalyvauti lygių galimybių politikos įgyvendinimo procese bei apginti pažeistas žmogaus teises.

Ne mažiau svarbu, kad lygiateisiškumo principą užtikrinanti institucija būtų nepriklausoma ne tik nuo įstatymų leidžiamosios arba vykdomosios valdžios, bet ir nuo nevyriausybinų ar kitokių visuomenės susivienijimų, kurie atstovaudami vienokiam ar kitokiam interesui, gali siekti ignoruoti lygiateisiškumo principą kokios nors grupės atžvilgiu arba net ją diskriminuoti. (Pvz., religinė bendruomenė, nepritarianti homoseksualiems santykiams, gali siekti, kad seksualinė orientacija nebūtų traktuojama kaip vienas iš lygiateisiškumo principo taikymo pagrindų.)

Kita svarbi institucijos nepriklausomumo garantija yra institucijos tarnautojų įgaliojimų trukmės nustatymas. Įgaliojimų trukmė turėtų būti gana ilga. Tarptautinė žmogaus teisių politikos taryba (ang. *International Council on Human Rights Policy*) siūlo nustatyti ne trumpesnę nei 5 metų kadenciją, tačiau pabrėžia, kad ilgesnės kadencijos nustatymas labiau garantuoja institucijos nepriklausomumą, nes principingų sprendimų priėmimas neretai sumažina galimybę tam pačiam asmeniui būti pakartotinai paskirtu į tą patį postą [10, p. 12]. Beje, kai kuriose valstybėse įtvirtinta nuostata, kad tas pats žmogus negali būti paskirtas pakartotinei kadencijai. Taigi taip pat stengiamasi užtikrinti priimamų sprendimų nepriklausomumą. Ombudsmenas, jei jis skiriamas tik vienai kadencijai be teisės būti paskirtam dar vienai, yra labiau nepriklausomas ir neveikiamas parlamento daugumos valios, nes nėra suinteresuotas parlamento narių palaikymu skyrimo kitai kadencijai metu.

Akivaizdu, kad ombudsmeno ar kitokios formos lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos vadovo skyrimo tvarka gali priklausyti nuo parlamento politinės sudėties. Todėl ombudsmenas gali veikti kaip visiškai nepolitizuota institucija arba institucija, kurios formavimą aktyviai veikia politinės partijos.

Reikalavimai ombudsmeniui bei jo institucijos tarnautojams turi būti aiškiai suformuluoti instituciją steigiančiame teisės akte. Institucijos nepriklausomumui užtikrinti neretai nustatomas reikalavimas, kad instituci-

jos tarnautojai nedalyvautų politinėje veikloje, neturėtų jokių kitų darbo santykių ir negautų jokio kito papildomo atlyginimo. Įstatymas taip pat turi reglamentuoti kvalifikacinius reikalavimus (pvz., turėti teisinį išsilavinimą, tam tikrą teisinio darbo stažą, patirtį ir pan.). Tarptautinė žmogaus teisių politikos taryba (ang. *International Council on Human Rights Policy*) pažymi, kad žmogaus teisių apsaugos institucijos sudėtis turėtų atspindėti visuomenės įvairovę: etninę, rasinę, religinę, kalbinę ir kt. [10, p. 15]. Tačiau suprantama, kad institucija turėtų būti formuojama pirmiausia atsižvelgiant į asmens profesinius sugebėjimus ir asmenines savybes.

Abejotinas įstatymų leidėjo noras įtvirtinti privalomą ombudsmeniui priesaiką. Šiandien Vyrų ir moterų lygių galimybių įstatymo 14<sup>(1)</sup> straipsnio 1 dalis nustato, kad asmuo, paskirtas lygių galimybių kontrolieriumi, prieš pradėdamas eiti pareigas, prisiekia Lietuvos valstybei, tačiau joks teisės aktas nenumato nei politinės, nei teisinės atsakomybės už šios priesaikos sulaužymą, todėl priesaikos tikslingumas kelia abejonių.

Ombudsmeno ar kitokio pobūdžio lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos nepriklausomumą lemia ir pačios institucijos autoritetas bei kompetencija. Tik kompetentinga institucija, turinti gerą reputaciją ir pasitikėjimą visuomenėje, gali nešališkai, neveikiama jokios valdžios institucijų ar privataus sektoriaus, priimti savarankiškus, neutralius ir objektyvius sprendimus.

Institucijos nepriklausomumui pasiekti būtina nustatyti tam tikrą jos veiklą atitinkantį nuolatinį finansavimą, kad institucija galėtų veikti savarankiškai ir neveikiama biudžeto pokyčių. Institucijos biudžetas priklauso nuo įstatymų leidėjo valios, todėl labai svarbu abipusiu ir ombudsmeno institucijos, ir parlamento sutarimu nustatyti institucijos funkcijoms atlikti reikalingą darbuotojų skaičių, administracines ir kitokias sąnaudas, kad institucija ne tik formaliai egzistuočiau, bet kad būtų realiai užtikrinta nepriklausoma institucijos veikla.

### 3. ĮGALIOJIMŲ RIBOS

ES Tarybos direktyvos, įgyvendinančios vienodų sąlygų taikymo principą asmenims nepaisant jų rasės arba etninės priklausomybės [9], 13 straipsnio 2 dalis išakmiai nustato, jog valstybės narės privalo užtikrinti, kad lygiateisiškumo principą užtikrinančių institucijų kompetencijai priklausytų:

- teikti nepriklausomą pagalbą nukentėjusiems nuo diskriminacijos teikiant skundus dėl diskriminacijos;
- atlikti nepriklausomus diskriminacijos tyrimus;
- skelbti nepriklausomas ataskaitas ir teikti rekomendacijas visais su tokia diskriminacija susijusiais klausimais.

Deja, toks reglamentavimas sukėlė nemažai praktinių įgyvendinimo problemų. Kai kurios valstybės, vadovaudamosi ES Tarybos direktyvos norma, lygiateisiškumo principą užtikrinančioms institucijoms suteikė gana platų mandata. Valstybės narės skirtingai traktuoja nepriklausomos pagalbos teikimą nukentėjusiems. Dauguma valstybių (Latvija, Švedija, Belgija ir kt.) naciona-

liniais įstatymais suteikė lygiateisiškumo principą užtikrinančioms institucijoms teisę atstovauti asmenims, nukentėjusiems nuo diskriminacijos, teisme. Žinoma, aiškumo dėlei reikėtų pripažinti, kad kai kuriose šalyse šia teise dar nebuvo pasinaudota. Tik keturios ES valstybės narės (Estija, Lietuva, Olandija ir Slovėnija) nacionaliniuose įstatymuose nesuteikė lygiateisiškumo principą užtikrinančioms institucijoms ne tik teisės atstovauti aukai teisme, bet netgi teisės kreiptis į teismą [11].

Papildomuose principuose dėl kvaziteisminės institucijų kompetencijos (ang. *Additional Principles concerning the Status of Commissions with Quasi-Judicial Competence*) [13] siūloma, kad nacionalinė žmogaus teisių institucija (šiuo atveju – lygiateisiškumo principą užtikrinanti institucija) prižiūrėtų, kaip laikomasi universalių žmogaus teisių standartų, tirtų skundus dėl žmogaus teisių pažeidimų, rinktų duomenis apie pažeidimus, taikytų administracines nuobaudas pažeidėjams, o prireikus kreiptųsi į teismą. Lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos priimtų sprendimų galia gali būti labai įvairi: tai gali būti teisiškai įpareigojantys sprendimai su taikoma administracine nuobauda, tai gali būti pažeidimą konstatuojantys sprendimai arba tiesiog rekomendacinio pobūdžio sprendimai. Tačiau būtina atkreipti dėmesį, kad ES Tarybos direktyvos, įgyvendinančios vienodų sąlygų taikymo principą asmenims nepaisant jų rasės arba etninės priklausomybės, 15 straipsnis nustato, jog asmeniui, pažeidusiam lygiateisiškumo principą, turi būti taikomos veiksmingos, proporcingos ir atgrasančios sankcijos, todėl įstatymų leidėjas privalo nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuriuo būtų aiškiai įtvirtinta, kokia valstybės institucija – ombudsmenas ar teismas – taiko sankcijas teisės pažeidėjams. Be to, nacionaliniame teisės akte turi būti aiškiai įtvirtinta lygiateisiškumo principą užsitikrinančios institucijos (ombudsmeno) priimamų sprendimų teisinė galia ir vykdymo privalomumas.

Be kita ko, institucija, skundo tyrimo metu pastebėjusi spragas arba žmogaus teisių pažeidimus įstatymų leidyboje, turėtų teikti įstatymų leidėjui rekomendacijas dėl konkretaus teisės akto pakeitimo arba iniciavimo. *Amnesty International* siūlo nacionalinei institucijai suteikti teisę kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl teisės aktų konstitucingumo, kai manoma, jog pažeidžiamos žmogaus teisės [14]. Tikėtina, kad įstatymų leidėjas, išplėsdamas Konstitucijos 106 straipsnyje įtvirtintų subjektų, galinčių tiesiogiai kreiptis į Konstitucinį Teismą, sąrašą, suteiks šią teisę ir ombudsmenams (lygių galimybių kontrolieriui, Seimo kontrolieriams, vaiko teisių apsaugos kontrolieriui ir žurnalistų etikos inspektoriumi).

Paryžiaus principuose teigiama, kad žmogaus teisių stebėjimas yra pagrindinė šios institucijos funkcija. Institucija savo iniciatyva turėtų teikti įvairias ataskaitas, nuomones, rekomendacijas, pasiūlymus parlamentui, vyriausybei arba kitoms kompetentingoms institucijoms įvairiais žmogaus teisių klausimais. Pasak *Amnesty International*, nacionalinei žmogaus teisių institucijai galėtų būti suteikta ir įstatymų iniciatyvos teisė arba bent jau galimybė pareikšti nuomonę dėl parlamento svarstomų įstatymų projektų [14].

ES Tarybos direktyvos, įgyvendinančios vienodų sąlygų taikymo principą asmenims nepaisant jų rasės arba etninės priklausomybės, 13 straipsnio 2 dalis įsakmiai nustato, jog lygiateisiškumo principą užtikrinančių institucijų kompetencijai priskirtinos dar ir šios funkcijos: atlikti nepriklausomus diskriminacijos tyrimus bei skelbti nepriklausomas ataskaitas ir teikti rekomendacijas visais su tokia diskriminacija susijusiais klausimais. Todėl Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymo 12 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta nuostata, kad lygių galimybių kontrolierius teikia išvadas dėl šio įstatymo įgyvendinimo, taip pat siūlymus Lietuvos Respublikos valdžios ir valdymo institucijoms dėl teisės aktų tobulinimo ir lygių teisių įgyvendinimo politikos prioritetų, susiaurina kompetencijos ribas ir neatitinka ES Tarybos direktyvos nuostatų.

Ne mažiau svarbi yra ir visuomenės švietimo lygiateisiškumo srityje bei žinomumo didinimo funkcija. Pasak M. Nowako, daugiausia dėmesio turėtų būti skiriama visuomenės pažeidžiamiausių grupių (moterų, vaikų, tautinių ir rasinių mažumų, neįgalųjų, pabėgėlių ir kt.) teisėms [15, p. 95], nes menkai išmanantys savo teises visuomenės nariai yra nepajėgūs apsiginti.

Taigi darytina išvada, kad įstatymų leidėjas, vadovaudamasis ES ir tarptautiniais teisės aktais bei kitų valstybių patirtimi, turėtų suteikti kuo platesnį mandatą lygių galimybių kontrolieriaus institucijai, suteikdamas teisę atstovauti diskriminacijos aukoms teisme, kreiptis į teismą, gal netgi ir į Konstitucinį Teismą tam tikrais atvejais, atlikti nepriklausomus tyrimus, rengti įvairias rekomendacijas.

#### 4. INSTITUCIJOS VEIKLOS EFEKTYVUMAS

Valstybės pareiga yra ne tik įteisinti lygiateisiškumo principą bei nustatyti jo taikymo ribas, bet ir įsteigti efektyviai veikiantį nepriklausomą priežiūros mechanizmą. Tačiau labai problemiška nustatyti: ar įsteigta institucija veikia efektyviai. Paprastai veiklos efektyvumas suprantamas kaip kiekybinis pasiektų rezultatų įvertinimas: kiek išnagrinėta skundų, kiek priimta sprendimų, kiek parengta rekomendacijų ir t. t. Tačiau žinant lygiateisiškumo principą užtikrinančių institucijų veiklos specifiką reikėtų atsižvelgti ne į kiekybinį, o į kokybinį parametą.

Gana dažnai institucijos veiklos efektyvumas priklauso nuo jai suteiktos kompetencijos ribų bei priimamų sprendimų galios. Jeigu institucija, išnagrinėjusi skundą, priima teisiškai įpareigojantį sprendimą, kuriuo apgina auką bei pritaiko veiksmingą, proporcingą ir atgrasančią sankciją, ilgainiui tokios institucijos autoritetas didėja, o veikla vertintina kaip labai efektyvi.

Jeigu įstatymų leidėjas išplėstų lygių galimybių kontrolieriaus kompetenciją, suteikdamas teisę atstovauti aukoms teisme, kreiptis į teismą, atlikti nepriklausomus tyrimus, tikėtina, kad institucija efektyviau prisidėtų prie lygių galimybių įgyvendinimo.

Institucijos veiklos efektyvumui nemenką įtaką daro ir skiriamas finansavimas, nes paprastai esti tiesiogiai

nis ryšys tarp institucijai skiriamo finansavimo ir institucijos darbuotojų skaičiaus didinimo, galimybės pasirinkti profesionalius darbuotojus, o kartu tai traktuotina kaip tiesioginis poveikis institucijos veiklos kokybiškumui ir efektyvumui.

Tačiau pati institucija turėtų būti suinteresuota pateikti kuo išsamesnę veiklos ataskaitą parlamentui ir visuomenei, iš kurios būtų aišku, kaip efektyviai veikia institucija, kaip tikslingai naudoja skiriamą finansavimą, su kokiomis problemomis susiduria ir kokius problemų sprendimų būdus siūlo.

Kitas būdas nustatyti institucijos veiklos efektyvumą yra išorinis auditas, kai institucijos veiklos efektyvumą nagrinėja nepriklausoma institucija, nesusijusi nei su pačia institucija, nei su įstatymų leidžiamąja ar vykdomąja valdžia. Pavyzdžiui, Olandijos lygių galimybių komisijos veiklos efektyvumą kas penkerius metus vertina pasirinkto universiteto teisės ar teisės sociologijos mokslininkai, [16] Belgijos lygių galimybių ir kovos prieš rasizmą centras, rengdamas veiklos ataskaitą, aktyviai konsultuojasi su mokslininkais ir nevyriausybinių organizacijų atstovais [17].

Darytina išvada, kad ir įstatymų leidėjas, ir Lygių galimybių kontrolieriaus institucija turėtų ieškoti galimybių šios institucijos veiklą daryti kuo efektyvesnę.

## IŠVADOS

1. Lygiateisiškumo principą užtikrinanti institucija turėtų būti steigama teisės aktu (konstitucija ar įstatymu), kuriame įtvirtintas institucijos statusas, formavimo pagrindai, kompetencija, santykis su valstybės valdžios institucijomis.

2. Lygiateisiškumo principą užtikrinanti institucija turėtų būti nepriklausoma nei nuo įstatymų leidžiamosios, nei nuo vykdomosios valdžios, nei nuo įvairių nevyriausybinių struktūrų, tačiau atskaitinga Seimui.

3. Lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos nepriklausomumui pasiekti būtina nustatyti tam tikrą jos veiklą atitinkantį nuolatinį finansavimą, kad institucija galėtų veikti savarankiškai ir neveikiama biudžeto pokyčių.

4. Lygiateisiškumo principą užtikrinančiai institucijai turėtų būti suteiktas kuo platesnis mandatas, atitinkantis ES Tarybos direktyvos, įgyvendinančios vienodų sąlygų taikymo principą asmenims nepaisant jų rasės arba etninės priklausomybės, 13 straipsnio 2 dalyje įtvirtintas funkcijas.

5. Lygiateisiškumo principą užtikrinančiai institucijai turėtų būti suteikta teisė kreiptis į teismą bei tam tikrais atvejais – į Konstitucinį Teismą.

6. Tiek įstatymų leidėjas, tiek ir Lygių galimybių kontrolieriaus institucija turėtų ieškoti galimybių šios institucijos veiklą daryti kuo efektyvesnę.

## LITERATŪRA

1. **Konstitucinio Teismo** 2002 m. liepos 2 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos krašto apsaugos sistemos organizavimo ir karo tarnybos įstatymo 48 straipsnio 2 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.
2. **Konstitucinio Teismo** 1996 m. sausio 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių įstatymo 10 straipsnio 1 dalies bei 50 straipsnio 1 dalies normų ir Lietuvos Respublikos valstybinio turto pirminio privatizavimo įstatymo 2 straipsnio 2 dalies bei 14 straipsnio 6 dalies nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.
3. **Konstitucinio Teismo** 1998 m. spalio 27 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 4 straipsnio 1, 4, 9 ir 11 dalių, 8 straipsnio 1 dalies, 15 straipsnio 2 punkto ir 20 straipsnio 1, 2, 3 bei 4 dalių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.
4. **Konstitucinio Teismo** 1997 m. lapkričio 13 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 50 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.
5. **Konstitucinio Teismo** 2003 m. kovo 4 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.
6. **Konstitucinio Teismo** 1994 m. vasario 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso 53 straipsnio ir Lietuvos Respublikos prokuratūros įstatymo 21 straipsnio 3 dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.
7. **Lietuvos konstitucinė teisė** / Birmontienė T. ir kt. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2001.
8. **National Institutions** for the Promotion and Protection of Human Rights. [www.ohchr.org/english/about/publications/docs/fs19.htm](http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/fs19.htm).
9. **Tarybos direktyva**, įgyvendinanti vienodų sąlygų taikymo principą asmenims nepaisant jų rasės arba etninės priklausomybės. 2000 06 29. 2000/43/EB.
10. **Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions**. 2005 International Council on Human Rights Policy. Versoix, Switzerland.
11. **Employment**, Social Affairs and Equal Opportunities. Anti-discrimination and Relation with Civil Society. [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/fundamental\\_rights/pdf/arcg/equalitybodies\\_final\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/pdf/arcg/equalitybodies_final_en.pdf).
12. **Niessen J. and Cormack J.** The Independence of Equality Bodies // European Anti-Discrimination Law Review, 2005. No. 1.
13. **Additional Principles concerning the Status of Commissions with Quasi-Jurisdictional Competence**. <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm>.
14. **National Human Rights Institutions**. Amnesty International's Recommendations for Effective Protection and Promotion of Human Rights. 2001.
15. **Nowak M.** The Agency and National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights // Alston P., De Schutter O. /ed./ Monitoring Fundamental Rights in the EU. The Contribution of the Fundamental Rights Agency. – Oxford and Portland, Oregon, 2005.
16. **Equal Treatment Commission**. <http://www.cgb.nl>.
17. **Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism**. <http://www.antiracisme.be>.

## PROBLEMS OF THE LEGAL STATUS OF THE NATIONAL EQUALITY BODIES

Edita Žiobienė \*

Mykolas Romeris University

### Summary

The article 29 of the Constitution consolidates the principle of equality of all persons before the law, the court, and other state institutions and officers. The constitutional principle of equality of persons is a constitutional guarantee of the innate human right to be treated in the same manner as the others are treated. In its rulings the Constitutional Court has held for more than once that this principle obligates to apply uniform legal assessment to homogeneous facts and prohibits to arbitrarily assess essentially homogeneous facts in a different manner. Although the principle of equality is regulated by the Constitution, as well as national laws and international treaties, but the mechanism of its' practical implementation and a possibility to protect equality rights in reality is a great importance.

The UN Paris Principles provide that a national human rights institution or the ombudsman's office should be established in the national Constitution or by a law that clearly sets out its role, procedure of appointment, mandate and powers, accountability. The ombudsman shall be accountable only to the Parliament, thus none of the executive power institutions or any other public or private institution, organization, or any politician may directly or indirectly interfere with his work.

The national institution shall have an infrastructure which is suited to the smooth conduct of its activities, in particular adequate funding. The purpose of this funding should be to enable it to have its own staff and premises, in order to be independent of the Government and not be subject to financial control which might affect its independence.

The Ombudsman's office should be based on pluralism and transparency. The UN Paris Principles provide that for equality body shall be given as broad a mandate as possible. The Article 13 of the Racial Equality Directive provides three different competences for equality bodies: to give assistance to victims, to conduct surveys and to issue recommendations and reports.

In this article the author analyses the problems of legal status of the equality body (the ombudsman): independence, competences, quasi-judicial functions, and effectiveness of activity.

**Keywords:** principle of equality, independent institution, mandate, legal binding decisions, quasi-judicial functions, effectiveness of activity.

---

\* Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Constitutional Law Department, Assoc. Prof. Dr.