

OMBUDSMENAS IR VIEŠASIS ADMINISTRAVIMAS

Dr. Birutė Pranevičienė

Lietuvos teisės universitetas, Teisės fakultetas, Administracinės teisės ir proceso katedra
Ateities g. 20, 2057 Vilnius
Telefonas 271 45 45
Elektroninis paštas lprane@tef.ktu.lt

*Pateikta spausdinti 2001 m. gruodžio 15 d.
Parengta spausdinti 2002 m. gruodžio 20 d.*

*Recenzavo Lietuvos teisės universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedros vedėjas
docentas dr. Algimantas Džiegoraitis ir šios katedros docentas dr. Algimantas Urmonas*

S a n t r a u k a

Straipsnyje „Ombudsmenas ir viešasis administravimas“ siekiama aptarti ombudsmeno institucijos ir viešojo administravimo santykį, ombudsmeno paskirtį ir atliekamas funkcijas bei įvertinti Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių (ombudsmenų) galimybes daryti įtaką tobulinant viešąjį administravimą.

Straipsnį sudaro 2 dalys. Pirmojoje aptariama ombudsmeno instituto paskirtis, veiklos ypatybės ir santykis su valstybės valdymo institucijomis. Antrojoje dalyje nustatoma Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių vieta Lietuvos teisinėje sistemoje ir aptariama jų veikla, darant įtaką viešajam administravimui.

Administracinės teisės doktrinoje ombudsmeno institutas žinomas kaip žmogaus teisių gynimo institucija. Ombudsmeno paskirtis – ginti žmogaus teises nuo netinkamų viešojo administravimo institucijų pareigūnų veiksmų. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolieriai atlieka šias funkcijas: gina piliečių teises nuo pareigūnų piktnaudžiavimo bei biurokratizmo, vykdo parlamentinę kontrolę, išsiaiškina netinkamo administravimo subjektyvias ir objektyvias priežastis, pateikia rekomendacinius sprendimus, nurodančius, kaip gerinti viešąjį administravimą, ir dalyvauja tobulinant teisės aktus.

Lietuvos Respublikos Seimo kontrolieriai naudojami įstatymo suteiktomis galiomis ir nustatę teisinio reguliavimo disfunkcijas, lemiančias žmogaus teisių pažeidžiamumą, siūlo pakeisti galiojančius arba priimti naujus teisės aktus.

I v a d a s

Viešasis administravimas kaip mokslas ir kaip praktika atsirado XIX a. pabaigoje, tačiau Lietuvoje šis terminas įsitvirtino palyginti neseniai. Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatymas, priimtas 1999 m. birželio mėn. 17 d., apibrėžia viešojo administravimo subjektus, jų veiklos principus, nustato administracinio reglamentavimo, viešųjų paslaugų teikimo administravimo bei institucijų vidaus administravimo pagrindus ir kita. Įstatyme viešasis administravimas apibūdinamas kaip „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].

Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtinta nuostata „valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“ [2] yra glaudžiai susijusi su konstituciniu žmogaus teisių ir laisvių pripažinimu prigimtinėmis. Šių teisių pripažinimas, gerbimas ir apsauga – svarbiausias demokratinės valstybės tikslas. Konstitucinis valstybės paskirties tarnauti žmonėms įteisinimas yra nesuderinamas su valstybės dominavimu asmens atžvilgiu. Šia principine nuostata yra pagrįstas ir Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatymas, kurio 1 straipsnyje suformuluotas tikslas – „sudaryti būtinas teises prielaidas įgyvendinti Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostata,

jog visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, taip pat skatinti viešojo administravimo institucijų administracinius gebėjimus, didinti jų veiklos efektyvumą“ [1].

Mokslininkai pastaruoju metu nemažai diskutuoja viešojo administravimo tobulinimo tema, daugiausiai dėmesio skirdami viešojo administravimo efektyvumo didinimo, viešojo administravimo institucijų struktūros formavimo bei tobulinimo klausimams. Šiuo straipsniu mėginama prisidėti prie minėtos diskusijos, aptarti viešojo administravimo gerinimo galimybes, atkreipti dėmesį į išryškėjusį mūsų valstybėje poreikį užtikrinti, jog viešojo administravimo institucijų pareigūnai tinkamai elgtųsi su piliečiais bei nepažeistų jų teisių.

Vakarų valstybėse viešojo administravimo pareigūnų veiklos teisėtumo kontrolę paprastai padeda atlikti ombudsmenas, kuris tiria skundus dėl viešojo administravimo institucijų pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo bei atlieka bendresnes viešojo administravimo subjektų veiklos kontrolės funkcijas. Lietuvoje išvardytų tikslų specifiniu būdu padeda siekti Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga.

Šiame straipsnyje siekiama aptarti ombudsmeno institucijos ir viešojo administravimo santykį, išryškinti ombudsmeno paskirtį bei atliekamas funkcijas, taip pat įvertinti Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių (ombudsmenų) galimybes daryti įtaką tobulinant viešąjį administravimą.

Siekiant atskleisti ombudsmeno instituto paskirtį ir atliekamas funkcijas buvo išanalizuota mokslinė literatūra bei ombudsmenų veiklą reglamentuojantys įvairių šalių teisės aktai. Taip pat buvo atlikta Lietuvos Respublikos įstatymų, Seimo kontrolierių metinių ataskaitų, bylų analizė, įgalinusi įvertinti Seimo kontrolierių įtaką tobulinant viešąjį administravimą.

Ombudsmeno instituto paskirtis

Ombudsmenas yra vienas iš žmogaus teisių gynimo juridinių mechanizmų sistemos elementų. Ombudsmeno institucija atsirado Skandinavijoje: 1809 m. ji buvo įkurta Švedijoje, vėliau pradėjo veikti Suomijoje (1919 m.), Danijoje (1953 m.) ir Norvegijoje (1962 m.).

Turėdamas gana senas veiklos tradicijas ombudsmenas ypač populiarus tapo pastaruoju dešimtmečiu: šiuo metu egzistuoja apie pusė tūkstančio įvairių ombudsmenų institucijų. Ilgą laiką buvęs tipiška europietiška institucija, ombudsmenas buvo sėkmingai pritaikytas ir kituose žemynuose (Australijoje, Amerikoje, keliose Afrikos ir Azijos valstybėse, etc.), taip pat įvairiose politinėse ir socialinėse sistemose (pvz., pagal Europos Bendrijos steigimo sutartį buvo įsteigta Europos Sąjungos ombudsmeno pareigybė).

Pastebima, jog paplito ne tik klasikinio modelio ombudsmeno institucijos, veikiančios viešosios teisės srityje, bet ir įvairios specializuotos ombudsmeno institucijos, tiriančios tik vienos rūšies piliečių skundus, pavyzdžiui, dėl mokesčių mokėtojų teisių pažeidimo ar lygių vyrų ir moterų teisių pažeidimo, etc. Be to, pastaruoju metu vis daugiau ombudsmenų veikia ir privačiame sektoriuje (pvz., kai kuriuose JAV privačiuose universitetuose veikia ombudsmenai, padedantys spręsti konfliktus, kylančius tarp studentų ir universiteto administracijos).

Nepaisant ombudsmeno instituto modifikacijos visgi reikia paminėti vieną esminį dalyką, kuris per visą ombudsmeno gyvavimo laikotarpį nepakito – ombudsmeno instituto paskirtis liko ta pati [3, p. 86–87]. Kai kurių autorių nuomone, tiksliausiai šio instituto esmę ir paskirtį atspindi toks apibūdinimas: „ombudsmenas yra eilinio žmogaus gynėjas“ [4, p. 163].

Atsižvelgus į ombudsmeno misiją – žmogaus teisių gynimą kai kuriose valstybėse nacionalinėse ombudsmenų įstaigose dirbantys pareigūnai buvo pavadinti žmogaus teisių komisarisais, žmogaus teisių įgaliotiniais (Rusijoje – *Уполномоченный по делам человека*), liaudies gynėjais (Portugalijoje – *Defensors del Pueblo*), tarpininkais (Prancūzijoje – *Mediateurs de la Republique*), Parlamento komisarisais (Anglijoje – *Parliamentary Commissioner*), Seimo kontrolieriais (Lietuvoje), o kitose valstybėse ši žmogaus teisių gynimo institucija vadinama jau įprastu tarptautiniu teisiniu terminu „ombudsmenas“.

Viena vertus, ombudsmenas, kaip minėta, yra žmogaus teisių gynimo institucija. Antra vertus, klasikinė ombudsmeno įstaiga yra viena iš institucijų, atliekančių Parlamento kontrolę. Be pagrindinės savo funkcijos – įstatymų leidybos, Parlamentas kontroliuoja jų vykdymą ir valdymo organų sistemos, kitaip sakant, administracijos veiklą. Taigi viena iš Parlamento

funkcijų – prižiūrėti Vyriausybę bei kitas valdymo institucijas. Tam tikslui efektyviai gali pasitarnauti ombudsmenas: ši institucija suteikia realiausią galimybę informuoti Parlamentą apie netinkamą valstybės tarnautojų veiklą. Kaip pažymėjo Švedijos Parlamento ombudsmenas Thomas Bullas, „ombudsmenas yra Parlamento narių akys ir ausys. Jo tikslas yra kontroliuoti, kad Vyriausybė bei jos institucijos laikytųsi įstatymų“ [5, p. 36].

Lietuvoje ombudsmeno instituciją pavadinus Seimo kontrolierių įstaiga matyt buvo norėta pabrėžti, kad kontrolė vykdoma Seimo vardu, tačiau dar neretai eiliniai žmonės supranta priešingai, t. y. kad Seimo kontrolieriai kontroliuoja patį Seimą ir Seimo narius. Todėl svarbu išsiaiškinti, ką kontroliuoja Seimo kontrolieriai.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 73 straipsnis numato, jog „Piliečių skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų (išskyrus teisėjus) piktnaudžiavimo ar biurokratizmo tiria Seimo kontrolieriai“ [2]. Vadinasi, lietuviškasis ombudsmenas yra pareigūnas, tiriantis specifinius skundus dėl administravimo institucijų veiksmų, pažeidžiančių asmens teises, kitaip sakant, tiria netinkamo administravimo atvejus. Kartu Lietuvos Respublikos Seimo kontrolieriai padeda vykdyti parlamentinę viešojo administravimo institucijų veiklos kontrolę.

Ombudsmenai atlikdami savo funkcijas neišvengiamai susiduria su netinkamo administravimo atvejais ir ištyrę konkrečius skundus dėl netinkamų viešojo administravimo subjektų veiksmų pateikia **rekomendacinio pobūdžio sprendimą, išvadas bei pasiūlymus viešajam administravimui tobulinti**.

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

Vienas esmingiausių skiriamųjų ombudsmenų institucijos bruožų yra tai, kad ji **neturi valstybinės prievartos priemonių ir veikia tik autoritetu**. Tai yra ši institucija gali sėkmingai ir efektyviai veikti tik teisinėje valstybėje. **Rekomendacinis ombudsmeno sprendimų pobūdis rodo, kad svarbiausia šios institucijos užduotis – ne bausti nusizengusius valstybės tarnautojus, o užkirsti kelią jų piktnaudžiavimui ar biurokratizmui**, sugebėti nustatyti valstybės tarnautojų ir piliečių tarpusavio santykių disharmonijos priežastis ir nurodyti būdus, kaip tai įveikti, siekti, kad valdžios institucijos tarnautų žmogui.

Ombudsmeno institucija, kurios pirminė funkcija buvo ginti žmogaus teises, vis aktyviau ima reikštis valstybės gyvenime, kovodama su biurokratija, korupcija, skatindama visuomenės aktyvumą sprendžiant svarbius valstybės vidaus klausimus. Didėjantis piliečių socialinis aktyvumas, teisinės sąmonės stiprėjimas lemia specializuotų ombudsmeno institucijų poreikį. Klasikinės ombudsmeno institucijos vis daugiau dėmesio skiria viešajam administravimui gerinti, valdymą reglamentuojantiems teisės aktams tobulinti, piliečių teisių pažeidimų bei nusikalstamumo prevencijai. Ši evoliucija akivaizdžiai rodo, jog ombudsmeno institucija tapo efektyviu teisiniu visuomenės plėtros reguliavimo mechanizmu, sugebančiu reaguoti į visuomenės pokyčius, kylančius poreikius ir užtikrinti tų poreikių tenkinimą.

Analizuojant ombudsmeno raidos tendencijas pažymėtina viena svarbi aplinkybė, daranči ombudsmeno veiklą išskirtinę, sudaranti jam sąlygas sėkmingiau įgyvendinti savo misiją. Kai kuriose Europos valstybėse numatyta ombudsmeno **tyrimo iniciatyvos teisė**. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Seimo kontrolieriai turi teisę imtis tyrimo net ir negavę konkretaus asmens skundo, sužinoję apie netinkamo administravimo pasireiškimus iš spaudos, televizijos ar kitų visuomenės informavimo priemonių. Ši tyrimo iniciatyvos teisė yra labai svarbi ne tik žmogaus teisių gynimo aspektu, bet taip pat **padeda išryškinti netinkamo administravimo atvejus**, kurių galbūt piliečiai nepastebėjo ar dėl kokių kitų priežasčių nesinaudojo savo pažeistų interesų gynimo teise. Tokiais atvejais ombudsmenai taip pat gali imtis tyrimo bei jį atlikę pateikti rekomendacijas, kaip viešojo administravimo institucijų pareigūnai turėtų ištaisyti netinkamais savo veiksmais piliečiams padarytą žalą.

Reikia pažymėti, jog kai kuriose Europos valstybėse sąmoningai numatyta **netiesioginė skundų padavimo tvarka**: pavyzdžiui, Didžiojoje Britanijoje skundus ombudsmenui pateikia Parlamento narys. Teigiama, jog renkama iš dviejų galimų ombudsmeno modelių: pirmajam būdinga tai, kad jis sprendžia problemas tuomet, kai jos iškyla, kitaip sakant, kai gauna piliečių skundus, antrajam būdinga tai, kad jis žvelgia į ateitį ir siekia išvengti galimų problemų, tobulindamas administracinę sistemą. Pastarojo modelio šalininkai teigia, jog netikslinga ombudsmeną apkrauti daugybe smulkių skundų. Manoma, jog ombudsmenas didžiausią poveikį gali padaryti tobulindamas administravimą. Todėl skundas vertinamas kaip priemonė, atkreipianti dėmesį į bendresnius trūkumus [6, p. 146]. Taigi, kaip matome, ombudsmenas ne tik padeda išryškinti netinkamus viešojo administravimo atvejus, siūlo, kaip tobulinti viešąjį administravimą, bet ir atlieka tam tikrą prevencinį darbą, tobulindamas administracinę sistemą ir siekdamas išvengti galimų blogo administravimo pasireiškimų.

Seimo kontrolierių įstaigos vaidmuo valstybėje ir įtaka tobulinant viešąjį administravimą

Ombudsmenas yra ypatinga teisinė institucija, nes jį sudėtinga priskirti kuriai nors vienai iš trijų valdžių. Viena vertus, jis atlieka tarsi teismo funkciją – t. y. nagrinėja teisinius ginčus, kilusius tarp piliečio ir administracijos, todėl vadinamas kvaziteismu. Tačiau dėl tokių esminių skirtumų, kaip priimamo sprendimo pobūdis, tyrimo iniciatyvos teisė ir kt., sunku būtų sutikti su teiginiu, jog ombudsmenas yra sudedamoji teisminės valdžios dalis. Antra vertus, klasikinė ombudsmeno įstaiga yra viena iš institucijų, atliekančių viešojo administravimo parlamentinę kontrolę. Todėl dažniausiai ombudsmenas yra siejamas su valstybės įstatymų leidžiamąja valdžia.

Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga labiausiai susijusi su Seimu: Seimo kontrolierius skiria ir atleidžia Seimas (Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 6, 7 str.), be to, pagal Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 25 straipsnį „Seimo kontrolieriai kasmet iki kovo 15 d. raštu pateikia Seimui praėjusių kalendorinių metų darbo ataskaitą, kuri turi būti paskelbta ir nagrinėjama Seime“ [7]. Svarbu pažymėti, kad Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga yra savarankiška valstybės institucija (Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 10 str.) ir Seimo kontrolieriai vykdydami savo funkcijas yra nepriklausomi (Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 27 str.).

Seimo kontrolieriai ne tik padeda piliečiams ginti savo teises ir pareigas, bet ir informuoja Seimą, Prezidentūrą, Vyriausybę apie daromus pareigūnų pažeidimus, siūlo keisti arba papildyti išaiškėjusias įstatymų ar kitų teisės aktų spragas, trūkumus ir prieštaravimus, trukdančius piliečiams įgyvendinti savo teises.

Seimo kontrolierių įstaiga buvo kuriama pagal Skandinavijos šalių ombudsmenų institucijų pavyzdį, kurioms būdinga ir svarbu tai, kad ombudsmenas yra Parlamento atstovas, ir valstybės institucijų veiklos kontrolę jis atlieka Parlamento vardu. Faktas, kad ombudsmeno galios yra gautos iš Parlamento, sureikškina ombudsmenų išvadas apie Vyriausybės pareigūnų elgesį, todėl tokios išvados yra svaresnės. Ypač tuomet, kai ombudsmenas pateikia nuomonę apie ministrus [8, p. 20].

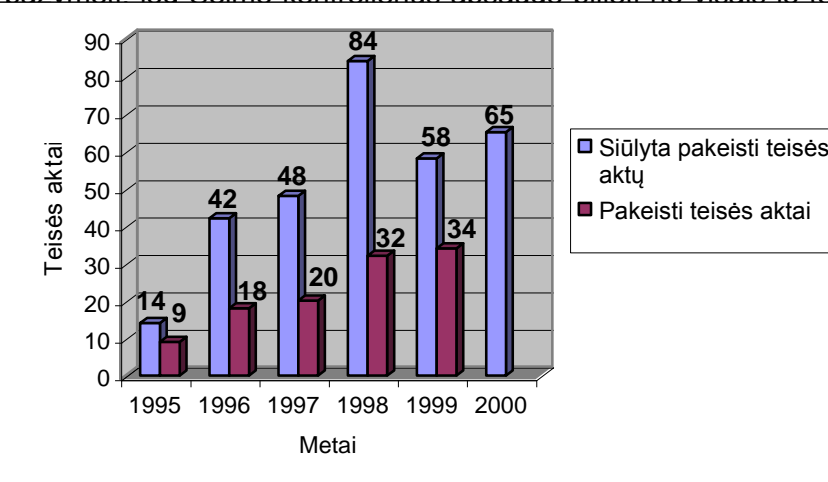
Šalyse, kuriose veikia ombudsmeno institucijos, visuotinai laikomasi nuomonės, kad ombudsmeno ir Parlamento santykiai neturėtų būti pagrįsti subordinacijos principu [8, p. 21]. Parlamentas gali numatyti bendras ombudsmeno institucijos veiklos gaires. Nepaisant to, kad ombudsmenai yra renkami Parlamento ir Parlamentas gali juos atleisti, ombudsmenai, vykdydami savo funkcijas, yra ir turi būti nepriklausomi nuo Parlamento. Ši nepriklausomybė yra svarbi siekiant išlaikyti visuomenės daugumos pasitikėjimą ombudsmenais, tikėjimą jų sprendimų neutralumu ir nešališkumu. Be to, „nepriklausomybė reikalinga siekiant, jog ombudsmenas nebūtų įtrauktas į politinius ginčus“ [8, p. 22].

Pabrėžiant Parlamento bei atitinkamų komitetų ir ombudsmenų bendradarbiavimo svarbą būtina pažymėti tam tikrus Parlamentui keliamus reikalavimus, būtent: Parlamentas negali atsiriboti nuo ombudsmeno veiklos; jis turi sekti bendras ombudsmeno veiklos tendencijas ir būti pasiruošęs reikiama atvejais suteikti ombudsmenui paramą, parodydamas

dėmesį toms funkcijoms, kurias atlieka ombudsmeno įstaiga. O šios funkcijos, ginančios individus nuo vykdomosios valdžios piktnaudžiavimo, yra svarbios bet kuriam demokratiškai išrinktam Parlamentui.

Jau minėta, kad „ginti piliečio teises – kasdienė Seimo kontrolierių pareiga“ [9, p. 157]. Tačiau reikia pažymėti, kad Seimo kontrolierius anksčiau pilietis ne visais jo teisių varžymo ar pažeidimo atvejais nuo pareigūnų apsaugo pilietis. Tai gina piliečių administravimą.

Jeigu p...
savo teisės p...
teisių pažeidi...
1) nor...
y. netinkama...
sinio reguliav...
2) nor...
krecinių galių...
Viena p...
kontrolierius,
viešojo admi...



ai gina pilie...
administra...
o ne tariamo...
ulėmusios jo...
liavimas – t...
stuojanti tei...
nkamas dis...
veikti Seimo...
kitais tarian...
dą ir aptikęs

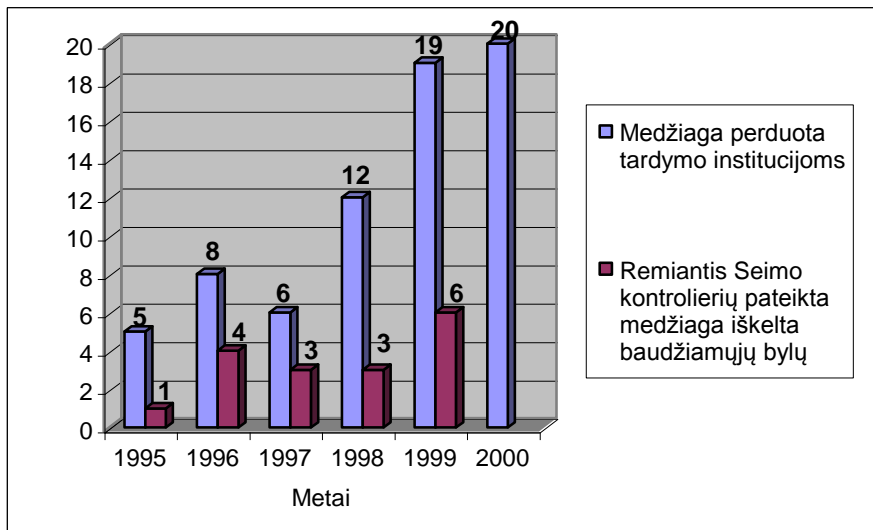
blogo administravimo valstybės ar savivaldybės institucijoje faktų bei juos nurodydamas, numatydamas būdus, kaip to išvengti, prisideda prie tvarkos ir valdymo gerinimo toje institucijoje.

Siekti geresnio valdymo neįmanoma netobulinant teisės aktų. **Gerinti teisės aktų kokybę Seimo kontrolieriams leidžia Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 28 straipsnis**, numatantis kontrolieriaus teisę informuoti Seimą, Vyriausybę ar atitinkamos savivaldybės tarybą apie šurkščius įstatymų pažeidimus arba įstatymų ar kitų teisės aktų trūkumus, prieštaravimus ar spragas, taip pat jis gali siūlyti Seimui, Vyriausybei ar kitoms valstybės institucijoms, kad būtų pakeisti įstatymai ar kiti norminiai aktai, varžantys žmogaus laisves.

Pažymėtina, kad Seimo kontrolieriai gana aktyviai naudojami šia teise: 1995 m. pateikta 14 siūlyimų pakeisti galiojančius ar priimti naujus teisės aktus (9 iš jų įgyvendinti), 1996 m. tokių siūlyimų buvo pateikta 42 (18 įgyvendinti), 1997 m. – 48 (20 įgyvendinti), 1998 m. – 84 (32 įgyvendinti), 1999 m. – 58 (34 įgyvendinti), 2000 m. – 65 [10; 11; 12; 13; 14; 15]. Taigi Seimo kontrolieriai ne tik gina žmogaus teises, bet ir daro nemažą įtaką įstatymų leidybai.

1 pav. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių siūlymai pakeisti, priimti naują įstatymą ar norminį aktą

Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 22 straipsnyje numatyta, jog Seimo kontrolierius, atlikęs tyrimą ir aptikęs nusikaltimo požymių, gali priimti sprendimą perduoti medžiagą tardymo organams. Taigi įstatymas leidžia daryti įtaką nusikalstamumo prevencijai bei nusikaltimų atskleidimui.



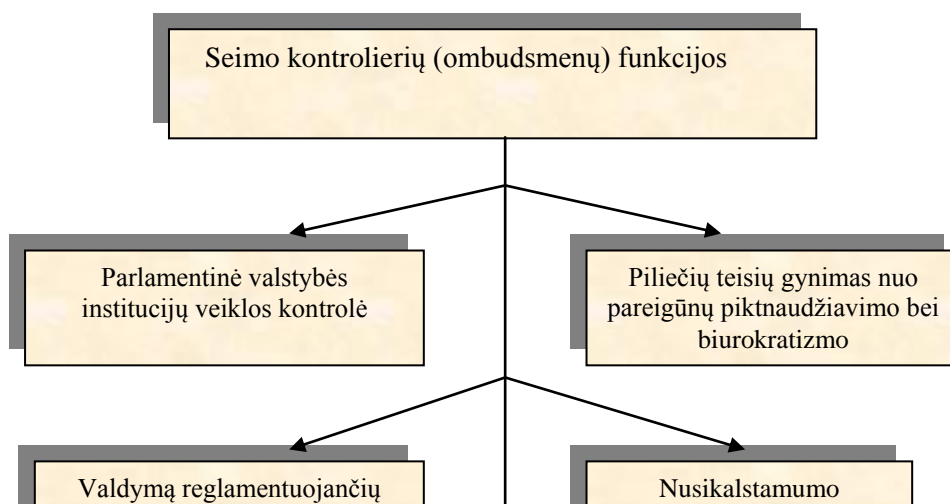
2 pav. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių tardymo institucijoms perduota medžiaga

1995 m. Seimo kontrolieriai atlikdami 5 tyrimus aptiko nusikaltimo požymių, perdavė medžiagą tardymo institucijoms, tuo remiantis buvo iškelta 1 baudžiamoji byla, 1996 m. pasitaikė 8 atvejai, kurių medžiagą kontrolieriai perdavė tardymo institucijoms, buvo iškeltos 4 baudžiamosios bylos, 1997 m. kontrolieriai 6 kartus perdavė medžiagą, ja remiantis buvo iškeltos 3 baudžiamosios bylos, 1998 m. – 12 /3, 1999 m. – 19/6, 2000 m. – 20 [10; 11; 12; 13; 14; 15]. Pavyzdžiui, remiantis Seimo kontrolierių atlikto tyrimo medžiaga, Kauno miesto apylinkės prokuratūroje iškelta baudžiamoji byla dėl visuomeninės paskirties patalpų buvusiam bendrabutyje (įtariant suklastojus oficialų dokumentą ar panaudojus suklastotą dokumentą) privatizavimo sustabdymo.

Kaip matome, tokių atvejų, kai kontrolieriai, tirdami piliečio skundą dėl pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo, aptinka nusikaltimo požymių, nemažėja, todėl įstatymo suteikti kontrolierių įgaliojimai daryti įtaką atskleidžiant nusikaltimus yra labai reikšmingi.

Prieinama išvada, jog Lietuvos Respublikos Seimo kontrolieriai siekdami įgyvendinti pagrindinį tikslą, t. y. ginti piliečių teises, paprastai turi atlikti šiuos uždavinius:

- vykdyti parlamentinę valstybės institucijų veiklos kontrolę,
- išsiaiškinti netinkamo administravimo priežastis, lemiančias žmogaus teisių pažeidimus,
- pateikti siūlymus, kaip tobulinti viešąjį administravimą,
- dalyvauti tobulinant teisės aktus.



3 pav. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių atliekamos funkcijos

Piliečiai, susidūrę su pareigūnų piktnaudžiavimu ar biurokratizmu, gali rinktis, ar kreiptis į teismą, kitas teisėsaugos institucijas, ar į Seimo kontrolierių, kuris stengiasi ne tik padėti valstybės tarnautojų nuskriaustam žmogui rasti tiesą, apginti pažeistas piliečių teises, bet ir priartinti valdžią prie žmonių, išsiaiškinti bei iškelti viešumon biurokratinio elgesio priežastis, atkreipti atitinkamų institucijų dėmesį į norminių aktų ar valdymo sistemos trūkumus bei siūlyti šių problemų sprendimo būdus.

Paprastai Seimo kontrolierių rekomendacijos įvykdomos visiškai ar bent jau iš dalies, nors, deja, vis dar pasitaiko atvejų, kai jų pasiūlymai yra ignoruojami. Tačiau svarbu suprasti, jog **kontrolierių rekomendacijų vykdymas gali parodyti, kiek viešojo administravimo institucijos gerbia žmogaus teises, kiek jos stengiasi tobulinti savo veiklą.**

Seimo kontrolieriai nėra baudžiamoji ar represinė institucija. Jų veiklos esmė – ne tik ginti pažeistas žmogaus teises, iškelti į viešumą negeroves ir viešojo administravimo pareigūnų klaidas, bet ir suartinti valstybės ir piliečio pozicijas. Todėl Seimo kontrolieriai **atsako už savo teisinės išvados teisingumą ir pagrįstumą, bet negali prisiimti atsakomybės už rekomendacijos įgyvendinimą.**

Ombudsmenai padeda vykdyti valdžios kontrolę visuomenėje, kurioje vyrauja žmogaus pirmenybė prieš valstybę. Todėl demokratinėje valstybėje pareigūnai turi būti suinteresuoti, kad visuomenėje įsivyratų nuostata, jog viešoji administracija tarnauja piliečiams, o ne piliečiai administracijai. Norėdama tarnauti žmonėms valdžia neturi „slapstyti“, priešintis negatyvių įvykių, faktų atskleidimui, todėl Seimo kontrolierių atliekamas darbas, pareigūnų veiksmų kontrolė yra naudinga pačios valdžios sistemos interesams.

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

Išvados

1. Ombudsmenai, Lietuvoje vadinami Seimo kontrolieriais, turi galimybių daryti įtaką tobulinant viešąjį administravimą: ombudsmenas išsiaiškina netinkamo administravimo priežastis, lemiančias žmogaus teisių pažeidimus, bei pateikia siūlymus, kaip jų išvengti, kaip užkirsti kelią piliečių teisių pažeidimams administravimo sferoje.

2. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolieriai vykdo administracijos veiksmų teisėtumo kontrolę specifiniu būdu: jie pateikia kvalifikuotą išsamią išvadą dėl pareigūnų veiksmų teisėtumo administravimo srityje, pateikia rekomendacinio pobūdžio sprendimus, tačiau patys tiesiogiai valdant nedalyvauja.

3. Seimo kontrolieriai, išsiaiškinę objektyvias netinkamo administravimo priežastis, turi galimybę dalyvauti tobulinant valdymą reglamentuojančius teisės aktus. Atlikus tyrimą nustatyta, jog Seimo kontrolieriai įstatymo numatyta teise siūlyti pakeisti galiojančius ar priimti naujus teisės aktus aktyviai naudojami.



LITERATŪRA

1. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Žin. 1999. Nr. 60–1945.
2. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Žin. 1992. Nr. 33–1014.
3. Drewry G. The Ombudsman: Parochial Stopgap or Global Panacea? / Leyland P. and Woods T. Administrative Law Facing the Future, 1997.
4. Danish Law in a European Perspective / Dahl B. et alia (ed.). – Copenhagen, 1996.
5. Bull T. Institucinė žmogaus teisių apsauga: Švedijos patirtis // Žmogaus teisių apsaugos mechanizmas: Konferencijos medžiaga. – Vilnius, 1997.
6. Sueur A., Herberg J. Constitutional and Administrative Law, 1995.
7. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas // Žin. 1998. Nr. 110–3024.
8. Holm N. E. The Ombudsman - a Gift from Scandinavia to the World. The Danish Ombudsman / Editor Hans Gammeltoft–Hansen. – Copenhagen: Djof Publishing, 1995.
9. Šidagienė N. Seimo kontrolierių vaidmuo ginant žmonių teises. Konstitucija, žmogus, teisinė valstybė: Konferencijos medžiaga. – Vilnius, 1998.
10. Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos kanceliarija, 1995.
11. Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos kanceliarija, 1996.
12. Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos kanceliarija, 1997.
13. Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos kanceliarija, 1998.
14. Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos kanceliarija, 1999.
15. Metinė Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ataskaita. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos kanceliarija, 2000.



Ombudsman and Public Administration

Dr. Birutė Pranevičienė

Law University of Lithuania

SUMMARY

The object of the article „Ombudsman and Public Administration“ is to discuss the relation between Ombudsman institution and public administration, purposes and functions of Ombudsman as well as to evaluate the possibilities to influence the improvement of public administration by Seimas Ombudsman Office of the Republic of Lithuania.

The article is compiled of 2 parts. In the first part the purpose of Ombudsman institution, peculiarities of its activities and relations with governmental institutions are discussed. In the second part the position of Lithuanian Seimas Ombudsman Office in Lithuanian legal system is determined and the possibilities to influence the improvement in public administration are discussed.

The purpose of Ombudsman institution is to protect human rights from the malpractice of public administration officials. Following are the functions Lithuanian Seimas Ombudsman Office performs: protection of civil rights from abuse of office and bureaucracy of the officials, execution of parliamentary control, clarification of subjective and objective reasons of maladministration, submitting recommendations on the improvement of public administration, and participation in improving legal acts.

Lithuanian Seimas Ombudsman is empowered to act by the law. Once have determined that improper legal regulation causes the breach of human rights Ombudsman propose is the change of legal acts.

