

VAIKO TEISĖS GINANČIŲ OMBUDSMENŲ INSTITUCIJŲ REIKALINGUMAS IR TINKAMIAUSIAS MODELIS

Edita Žiobienė

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto
Viešosios teisės institutas

Elektroninis paštas: ziobiene@mruni.eu

Pateikta 2017 m. gruodžio 17 d., parengta spausdinti 2017 gruodžio 22 d.

DOI: 10.13165/JUR-17-24-2-04

Santrauka. Straipsnyje analizuojamos vaiko teisių apsaugą užtikrinančios institucijos, jų formavimasis, mandatas, skirtumai, trūkumai ir privalumai, kompetencijos ribos, ombudsmenų teisės. Nagrinėjamas norvegiškas atskiros ombudsmeno institucijos modelis, įsišaknijęs Šiaurės ir Vakarų Europoje, ir Rytų Europos šalyse išpopuliarėjęs integruotos žmogaus teisių institucijos modelis: kuris jų efektyvesnis, kokie politiniai, ekonominiai ar kiti kriterijai nulemia ombudsmeno institucijos modelio pasirinkimą, kaip ilgainiui institucijos modelis kinta ar išlieka pastovus. Straipsnyje taip pat analizuojamos ombudsmenų teisės, atskaitomybės ribos. Nors tyrimas atskleidžia atskiros specializuotos vaiko teisių ombudsmeno institucijos privalumus, straipsnio autorė pabrėžia valstybės pareigą įkurti efektyvią nepriklausomą vaiko teises ginančią ombudsmeno instituciją, skatinančią valstybės valdžios institucijas ir kitas institucijas gerbti vaiko teises ir užtikrinti geriausių vaiko interesų apsaugą.

Reikšminiai žodžiai: Konstitucija, ombudsmeno institucija, žmogaus teisės, vaiko teisės, vaiko teises ginanti ombudsmeno institucija.

Įvadas

Netylant diskusijoms dėl vaiko kaip teisės subjekto statuso, jo teisių turinio ir ribų bei teisių užtikrinimo galimybių, svarbu analizuoti ir institucinę vaiko teisių apsaugą – kokiomis priemonėmis valstybės siekia užtikrinti vaiko teisių garantijas ir įgyvendinti tarptautinius įsipareigojimus, t. y. ratifikuotą Vaiko teisių apsaugos konvenciją ir kitas žmogaus teisių sutartis.

Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencija yra gana nauja tarptautinė sutartis, tad jos įgyvendinimo užtikrinimui Jungtinių Tautų organizacija bei jos Vaiko teisių komitetas, taip pat ir Europos Taryba kvietė valstybes išnaudoti jau susiformavusią žmogaus teisių gynimo praktiką, įsteigiant atskiras vaiko teisių ombudsmeno institucijas arba papildant jau esamų žmogaus teisių institucijų mandatą.

Šio tyrimo tikslas – atskleisti ir išanalizuoti Europos valstybių pasirinktus vaiko teises ginančių ombudsmeno institucijų modelius, jų nepriklausomumo garantijas, teises, kompetencijos ribas, atskaitingumą.

Ombudsmeno institucija sukurta Švedijoje 1809 m., siekiant sudaryti sąlygas parlamentui prižiūrėti, ar valstybės tarnautojai ir kariškiai laikosi įstatymų. Žodis „ombudsmenas“ dažniausiai suprantamas pagal oficialųjį pareigybės pavadinimą Švedijoje – *Riksdagens Justitieombudsman*, kuris reiškia parlamento ombudsmeną teisingumui. Dauguma pasaulio valstybių adaptavo ombudsmeno institucijos veiklos tradicijas. Šios institucijos veiklos ypatumai atsiskleidžia kiekvienos valstybės teisinės sistemos specifikoje. Klasikinės ombudsmeno institucijos (arba kai kur vadinamos parlamentinio ombudsmeno institucijos) tyrimų yra gana nemažai, o vaiko teises ginančių ombudsmenų institucijų ir jų veiklos tyrimų beveik nėra. Šiame straipsnyje taip pat nagrinėjamos žmogaus teisių ir vaiko teisių gynimo skirtingumo subtilybės, pateikiami atskiros institucijos (dažnai vadinamos norvegišku vaiko teisių ombudsmeno institucijos) modeliu ir integruotos žmogaus teisių institucijos skirtumai, privalumai ir trūkumai.

Be to, skirtinga Europos valstybių praktika parodė, kad net ir efektyviai veikiant kuriam nors modeliui šalyje, ilgainiui gali būti priimtas politinis sprendimas keisti institucijos modelį, pvz., Prancūzijoje atskira vaiko teisių ombudsmeno institucija integruota į žmogaus teisių ombudsmeno instituciją, o Slovakijoje – atvirkščiai – nors ir veikia parlamentinio ombudsmeno institucija, įkurta ir atskira savarankiška vaiko teisių ombudsmeno institucija. Todėl gilesnis ombudsmeno institucijos ir jos veiklos ištyrimas gali būti naudingas tiek tolimesniems moksliniams tyrimams, tiek ir gali-
miems politiniams sprendimams.

1. Ombudsmeno institucijos formavimosi istorinė raida

Terminas „ombudsmenas“ švedų kalboje turi keletą reikšmių: atstovas, agentas, delegatas, teisininkas, kuratorius ar kitas asmuo, kitų asmenų įpareigotas veikti jų

vardu ir tarnauti jų interesams. Šiandien Švedijoje ne mažai pareigūnų, tarnaujančių valdymo institucijose ir privačiose agentūrose, bankuose, kompanijose, profsąjungose arba panašiose organizacijose vadinami ombudsmenais. Parlamentas skiria ne tik parlamentinius ombudsmenus, bet ir specializuotus: spaudos ombudsmeną, anti-monopolijos ombudsmeną, vartotojų teisių ombudsmeną ir kt.

Švedijos pavyzdžiu parlamento ombudsmeno institucija buvo įkurta Suomijoje 1919 m., Danijoje – 1955 m., Norvegijoje – 1962 m. Kiekviena valstybė, atsižvelgdama į nacionalinių žmogaus teisių gynimo institucijų sistemos tobulinimo poreikį ar tarptautinių organizacijų rekomendacijas, kūrė savitas parlamento ombudsmeno institucijas arba jų modelį adaptavo pagal kitose valstybėse veikiančias tradicijas.

Klasikinė ombudsmeno institucija, pagrįsta autoriteto galia, sėkmingai veikia demokratinėse šalyse kaip tarpininkas tarp žmogaus ir valstybės ar savivaldybės institucijos. Europos valstybėse galima surasti įvairių skirtingų žmogaus teisių apsaugos institucijų (komisijų, žmogaus teisių ombudsmenų, klasikinių parlamento ombudsmenų, specializuotų – lygių galimybių, tautinių mažumų, žiniasklaidos, vaiko teisių ir kt. ombudsmenų).

Jei žmogaus teisių apsaugos įtvirtinimą siejame su seniausiomis Konstitucijomis (Lietuvoje – netgi su Statutais), tai vaiko teisių apsaugos reglamentavimas siejamas tik su XX amžiaus antrąja puse, kai pasidėjo diskusijos apie vaiko teises, o realų jų gynimą būtų galima sieti su Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencija (toliau – Konvencija) ir specialaus Vaiko teisių komiteto įkūrimu. Šiandien, praėjus truputį daugiau nei 25 metams, pripažintina, kad ši Konvencija, įtvirtinusi valstybių pareigą užtikrinti minimalius vaiko teisių apsaugos standartus, taip pat tapo ne tik teisiniu, bet ir moraliniu, pedagoginiu vadovu kiekvienam visuomenės nariui, kaip gerbti vaiką ir užtikrinti jo teisių apsaugą¹. Konvencija, kurioje kodifikuotos vaiko teisės, pirmiausia suteikė vaikams „teisių turėtojų“ statusą, kurie savo teisėmis gali naudotis, ginti jas savarankiškai, ar, esant poreikiui, su tam tikra pagalba, palikdami praeity menkavertišką „neužaugusių“ ar „nesubrendusių“ statusą.

Visų pirma, vaikas yra žmogus, kuriam tiek valstybės Konstitucija, tiek ir Konvencija garantuoja prigimtines teises kaip ir bet kuriam kitam žmogui. Retai kurios valstybės Konstitucijoje eksplicitiškai įtvirtintos vaiko teisių garantijos, nebent Konstitucija būtų priimta po Konvencijos priėmimo. Bene moderniausia šioje srityje yra Pietų Afrikos Respublikos Konstitucija (priimta 1996 m.), kurios 28 straipsnį būtų galima pavadinti Konvencijos santrauka. Šis straipsnis garantuoja vaikams teisę į vardą, pilietybę nuo gimimo momento, šeimos ir motinystės / tėvystės globą, alternatyvią globą, kai vaikas paaimamas iš šeimos, taip pat teises į maistą, sveikatos apsaugą, socialines paslaugas, švietimą, fizinį, protinį, dvasinį, moralinį ir socialinį vystymąsi, apsaugą nuo netinkamo elgesio, smurto, išnaudojimo, draudžiantis vaikui

1 VERHELLEN, E. *The Convention of the Rights of the Child*. Routledge International Handbook of Children's Rights Studies. London: Routledge, 2015, p. 43.

sudaryti blogas gyvenimo ir darbo (turima omenyje, atvejus, kai vyresnio amžiaus vaikams įstatymų nustatyta tvarka leidžiama dirbti) sąlygas, versti vaiką rizikuoti, taip pat nustato, kad esant būtinybei, vaikui taikoma laisvės atėmimo bausmė, jis turi būti apgyvendinamas atskirai nuo suaugusiųjų bei suteikiamos jo amžių ir poreikius atitinkančios gyvenimo sąlygos. Be to, šioje Konstitucijoje yra įtvirtinta esminė vaiko teisių garantija: „vaiko geriausių interesų apsauga yra svarbiausia siekiamybė sprendžiant bet kokį su vaiku susijusį klausimą.“ Vengrijos Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad „vaikas kaip ir bet kuris kitas žmogus turi tas pačias asmenines teises, tačiau dėl savo amžiaus negalintis visomis naudotis, todėl turi būti tinkamai apsaugotas. Tai yra šeimos, visuomenės ir valstybės pareiga.“² Konvencijos 4 straipsnis įpareigoja valstybes imtis visų reikiamų teisinių, administracinių ir kitų priemonių vaiko teisėms įgyvendinti, tai reiškia užtikrinti, kad visi teisės aktai ir jų įgyvendinimas atitiktų pagal Konvenciją prisiimtus įsipareigojimus, suprantama, kad šie reikalavimai keliami ir naujai priimamiems teisės aktams. Tačiau įstatyminių garantijų negana, iššūkiu išlieka vaiko teisių padėties, ypač vaikų sudėtingose situacijose, analizė, stebėseną, ydingo praktinio įgyvendinimo identifikavimas ir sprendimų paieškos.

2. Vaiko teisių išskirtinumas ir problematiškas jų gynimas

Kaip jau buvo minėta, vaikai naudojami visomis teisėmis kaip ir suaugusieji, išskyrus tas, kurioms nustatyti ribojimai dėl amžiaus ir brandumo trūkumo, pavyzdžiui, politinės teisės. Būtent dėl tų pačių savybių (amžiaus ir brandumo trūkumo) vaikams reikia garantuoti papildomą apsaugą. Pasak M.G. Flekkoy, vaikų teisės turėtų būti ginamos atskirai nuo suaugusiųjų dėl tik jiems būdingų poreikių bei specifinių charakteristikų, kuriomis kitos visuomenės grupės nepasižymi:

- vaikai negali lemti institucijų, kuriose mokosi, gydomi, gyvena, vadovų, darbuotojų skyrimo, reikalauti kokybės ar daryti įtaką savo gyvenimo sąlygoms;
- priešingai nei vaikai, suaugusieji gali rinkimų metu išreikšti savo valią ir priartinti vienokiai ar kitokiai politikai, suaugusieji per žiniasklaidos priemones gali išreikšti savo nuomonę ar iššaukti visuomeninę diskusiją jiems rūpimu klausimu;
- vaikų teisių įtvirtinimas įstatymuose yra žymiai prastesnis nei suaugusiųjų: gana dažnai šis įtvirtinimas yra netiesioginis, suteikiant teises suaugusiajam (tėvams ar kitiems įstatyminiams atstovams) vaiko vardu arba labai sąlyginis asmeninių teisių (pilietinių politinių, socialinių) taikymas vertinant vaiko amžių ir brandumą.³

2 Vengrijos Konstitucinio Teismo Nutarimas Nr. 995/1990.

3 FLEKKOY, M.G. The Role of Ombudsman for Children. *Children Rights in Education*. ed. Erickson, M.F., Cohen. C.P., Cingsley, J. Publishers, 2001, p. 156–157.

Prieš rengiant Vaiko teisių konvenciją būta rimtų debatų dėl vaikų statuso, sunkumų realizuojant jų teisinę apsaugą, būtinybę įtvirtinti jų teisių katalogą. Vaiko teisės neturėtų būti suvokiamos kaip bazinių poreikių tenkinimas. Vienas iš pagrindinių žmogaus (vaiko) teisių bruožų yra jų visuotinumas, nedalumas, jos viena kitą nulemiančios, pripažįstamos visiems asmenims nepriklausomai nuo jų individualių savybių ar amžiaus. Žmogaus teisių nedalumo principas ekonomines, socialines ir kultūrinės teises traktuoja esant taip pat svarbias kaip ir pilietines ar politines. Taigi, pasak T. Birmontienės, socialinės teisės gali būti vertinamos kaip *prima-facie* teisės, jos yra įpareigojančios ir individas gali reikalauti, kad būtų įgyvendintos tam tikru lygiu, jų ribojimas, kaip ir kitų teisių, remiasi proporcingumo, teisių balanso principais ir visuomenės galimybėmis jas asmeniui garantuoti.⁴

Tačiau atkreiptinas dėmesys, kad vaiko teisių katalogas apima ne tik socialines, ekonomines, kultūrinės teises, bet ir visą eilę pilietinių teisių: saviraiškos, religijos laisvę, privataus gyvenimo ir asmens duomenų apsaugą, turtines ir neturtines teises ir t. t.

Pripažintina, kad savalaikis vaiko teisių neužtikrinimas valstybėms yra labai brangus. Tyrimais įrodyta, kad nesirūpinimas vaikų sveikata, gyvenimo sąlygomis, neužtikrinimas jų fizinio, emocinio, dvasinio vystymosi ilgainiui atsiliepia suaugusiųjų gyvenimo kokybei, taip pat ir visuomenei, nes paprastai tokie žmonės sunkiau prisitaiko, nesiiintegruoja į darbo rinką, negeba auginti ir rūpintis savo vaikais.

Praktiškai bet kokia valstybės vykdoma politika paveikia vaikų gyvenimo kokybę, jų teises ar interesus. Bet koks paslaugų sektoriaus pakitimas ar finansavimo mažinimas, permainingas švietimo, sveikatos apsaugos, socialinių garantijų, globos, priežiūros srityse, taip pat skurdas, užterštumas, tėvų bedarbystė ir pan. griaua vaikų gyvenimo kokybę, paverčia juos pačiais pažeidžiamiausiais.

Vaikai kenčia nuo fragmentuoto paslaugų sektoriaus. Dažnai kompleksinės problemos sprendžiamos labai fragmentuotai, orientuojamasi ne į vaikų poreikius, o į jau egzistuojantį, nusistovėjusį, sustabarėjusį paslaugų sektorių – vaikams belieka tenkintis tuo, kas yra.

Gana dažnai vaikus tenka ginti nuo jiems pačių artimiausių žmonių. Ilgą laiką vaikas buvo traktuojamas kaip šeimos ir šeimos privataus gyvenimo dalis. Tėvų priimami sprendimai dėl vaikų mitybos, auklėjimo metodikos, gydymo, ugdymo, lavinimo ir pan. buvo nekvestionuojami. Nors, pasak JT Vaiko teisių komiteto, ypatingą grėsmę vaikams kelia prasta mityba, ligos, skurdas, nepriežiūra, socialinė atskirtis ir kt. Rūpinimasis vaiko teisėmis jau ankstyvoje vaikystėje padeda užkirsti kelią asmeninėms, socialinėms ar mokymosi problemoms vidurinioios vaikystės ar paauglystės metu.⁵ Laiku pastebėjus vaiko teisių pažeidimus šeimoje, būtina vaiką apsaugoti nuo

4 BIRMONTIENĖ, T. Žmogaus teisės ir laisvės. Birmontienė, T. et al. *Lietuvos konstitucinė teisė. Liber Amicorum Juozui Žiliiui*. Vilnius: MRU, 2012, p. 316–366.

5 Committee of the Rights of the Child, General Comment No. 7. (2005). Implementing Child Rights in Early Childhood. CRC/C/GC/7/Rev.1, 20 September 2006.

tolesnių didesnių problemų, suteikiant šeimai paslaugas arba kraštutiniu atveju suteikiant vaikui alternatyvios globos paslaugas. Deja, vis dar yra įsitikinusiųjų, kad vaiko teisės yra tik deklaratyvios ir laikytinos tėvų teisių katalogo dalimi.

Vaikai dėl savo patiklumo, psichologinio nebrandumo, suaugusiųjų nesiskaitymo dažniau tampa smurto, patyčių ar kitokio netinkamo elgesio aukomis, tačiau tik jų įstatyminiai atstovai (tėvai ar globėjai) nusprendžia ginti pažeistas vaiko teises ar ne, susitaikyti su pažeidėju ir pan.

Dalis šių minimų probleminių klausimų gali būti aktualūs ir suaugusiems asmenims, tačiau jie turi teisę ginti savo pažeistas teises – kreiptis su skundu į ombudsmenų institucijas arba į teismą. Vaikams ir ši teisė gana dažnai nepasiekiamą, ne tik dėl žinių trūkumo, bet ir dėl teisinės sistemos.

3. Vaiko teisių apsaugos ombudsmenų institucijų modeliai

Vaiko teisių katalogas Konvencijoje įtvirtintas tik prieš 25 metus, todėl suprantama, kad ir institucinė vaiko teisių apsauga valstybėse narėse siejama su šios Konvencijos ratifikavimu. Pirmoji specializuoto vaiko teisių ombudsmeno institucija buvo įkurta Norvegijoje. 1975 m. Norvegijos Teisingumo ministerijoje buvo sudaryta darbo grupė teisei bazei, reglamentuojančiai tėvų ir vaikų santykį išanalizuoti bei nustatyti, ar tam reikalinga įkurti atskirą instituciją. Darbo grupė vieningai nusprendė, kad būtina steigti nepriklausomą valstybinę instituciją. 1981 m. Parlamento priimtu Vaikų ombudsmeno įstatymu⁶ nustatyta, kad Vaikų ombudsmenas (Barneombud) – nepriklausomas vaikų „balsas“ Norvegijoje, savarankiškai nusistatantis savo darbo metodus ir prioritetus, nepriklausomai nuo Vyriausybės interesų ir planų, stebintis vaikų gyvenimo sąlygas, galintis gauti visus su vaikais susijusius dokumentus iš visų institucijų / įstaigų bei galintis įeiti į bet kokią instituciją ar įstaigą, susijusią su vaikais. 1998 m. nutarta pakeisti Vaikų ombudsmeno įstatymą suderinant su Konvencijos nuostatomis.

Šiuo keliu drąsiai žengė Šiaurės ir Vakarų Europos valstybės: Švedija, Islandija, Danija, Suomija, Airija, Belgija, Liuksemburgas, Prancūzija ir kitos. Juo pasuko ir naujos demokratijos valstybės: Lietuva, Lenkija, Kroatija, Rusija ir kt., taip pat ir valstybės kituose regionuose (Mauricijus, Australija, Kanada ir kt.), kitos valstybės pasirinko integruoti vaiko teisių apsaugos kontrolės funkcijas į jau egzistuojančias žmogaus teisių ombudsmeno⁷ arba nacionalines žmogaus teisių komisijas⁸.

6 Act No. 5 of March 6, 1981 Relating to the Ombudsman for Children.

7 Pirmųjų žmogaus teisių ombudsmeno institucijų steigimas siejamas su taip vadinama trečiąja demokratinio judėjimo banga Pietų Europoje. Taip buvo įsteigtos žmogaus teisių ombudsmeno institucijos 1975 m. Portugalijoje (port. *Provedor de Justica*) ir 1978 m. Ispanijoje (isp. *Defensor de Pueblo*). Reikėtų pažymėti, kad žmogaus teisių ombudsmeno institucijos modelis buvo populiarus pirmiausia ispanakalbėje Lotynų Amerikoje, o vėliau – Afrikoje ir Vidurio bei Rytų Europoje.

8 Vaiko teisių apsaugos kontrolės pavedimas žmogaus teisių komisijoms būdingas Afrikos

Pažymėtina, kad priešingai nei tradicinis skandinaviško tipo ombudsmenas, kurio paskirtis – garantuoti gerą viešąjį administravimą ir ginti žmogaus teises šioje srityje, žmogaus teisių ombudsmenas įgyvendina daug funkcijų, numatytų Paryžiaus principuose: tiria skundus dėl žmogaus teisių pažeidimų, teikia atskaitas, nuomones, rekomendacijas parlamentui, vyriausybei ir kitoms valstybės institucijoms, be to, priešingai nei klasikinis ombudsmenas, gali aktyviai organizuoti mokymus visuomenei žmogaus teisių tematika. Manoma, jog žmogaus teisės apima ir vaikų teises, todėl egzistuojanti institucija galėtų tiesiog rūpintis dar vienos grupės teisėmis.

JT Vaiko teisių konvencija nei eksplicitiškai, nei implicitiškai nenustato kontrolės institucijos modelio, tačiau Komitetas 2-ajame komentare „Dėl nepriklausomų nacionalinių žmogaus teisių institucijų vaidmens skatinant ir saugant vaiko teises“ pabrėžia, jog valstybių narių įsipareigojimai, prisiimti ratifikuojant Konvenciją, apima ir žmogaus teisių ar vaiko teisių ombudsmenų institucijų, prižiūrinčių Konvencijos nuostatų įgyvendinimą, steigimą. Taip pat pažymima, kad tose šalyse, kur buvo nuspręsta nesteigti specializuotos atskiros vaiko teisių ombudsmeno institucijos, būtina peržiūrėti jau egzistuojančios institucijos tikslus, statusą ir efektyvumą užtikrinant vaiko teisių apsaugos skatinimą, stebėseną, įgyvendinimo kontrolę. Po valstybių narių ataskaitų svarstymų Komitetas teikė pastabas dėl jau egzistuojančių žmogaus teisių institucijų funkcijų ir efektyvumo vaiko teisių apsaugos srityje, kaip jos turėtų būti išplėtos, taip pat ir reglamentuotos.

Pasak UNICEF⁹, reikia pripažinti, kad abu modeliai tiek specializuoto vaiko teisių ombudsmeno, tiek ir integruotos žmogaus teisių ombudsmeno institucijos ar komisijos turi savų privalumų ir trūkumų.

Specializuotos ombudsmeno institucijos privalumai:

- labai ryškus ir konkretus dėmesys išskirtinai vaiko teisėms, išvengiant vaiko teisių ir kitų žmonių grupių teisių supriešinimo (integruotoje institucijoje vaiko teisėms nesuteikiamas prioritetas);
- tiesioginis kontaktas su vaikais, jiems labiau priimtina specializuota tik jų klausimams skirta institucija, skatinanti vaiko teisių apsaugą;
- institucija kasdien visu pajėgumu dirba tik vaiko teisių apsaugos srityje, nereikia balansuoti tarp skirtingų pažeidžiamų grupių interesų, pavyzdžiui, tėvų ir vaikų arba mokytojų ir vaikų teisių. Paprastai integruotos žmogaus teisių ombudsmeno institucijos arba žmogaus teisių komisijos nagrinėja teisių pažeidimus viešajame sektoriuje (kas iš esmės neatitinka geriausių vaiko interesų), o vaiko teisių ombudsmenai nagrinėja visus galimus vaiko teisių pažeidimus ne tik viešajame, bet ir privačiame sektoriuje;

ir Azijos šalims: Malavi, Mauritanijai, Pietų Afrikai, Nepalui, Afganistanui, Pakistanui, Filipinams, Indonezijai, Mongolijai ir kt.

9 UNICEF. Independent Institutions Protecting Children Rights. *Innocenti Digest*. 2001, 8, p. 9.

- neretai pasitaiko atvejų, kai vaikų geriausi interesai prasilenkia su suaugusiųjų teisėmis, pavyzdžiui, tėvų skyrybų procese ar naujų vedybų atveju, realizuojant turtines ar autorines teises, sprendžiant teisinius procesus ar migracijos klausimus, tada specializuotas vaikų ombudsmenas gina vaikų teises, o žmogaus teisių ombudsmenui tenka balansuoti, neteikiant vaiko interesams prioriteto.

Integruotos institucijos (žmogaus teisių ombudsmeno ar žmogaus teisių komisijos) privalumai:

- skatina supratimą, kad vaikų teisės yra tokios pat svarbios kaip ir suaugusiųjų, tačiau joms neskiriamas prioritetas;
- atsiranda didesnės galimybės bendradarbiavimui tarp skirtingas grupes atstovaujančių asmenų;
- integruota institucija gali plačiai skleisti žinią apie žmogaus teisių turinį ir puoselėti pagarbos žmogaus teisėms kultūrą;
- esant ribotiems finansiniams ištekliams, lengviau išlaikyti vieną instituciją.

Tačiau integruotai institucijai yra keliami atskiri reikalavimai, siekiant kokybiškos vaiko teisių apsaugos kontrolės:

- institucijoje turėtų būti paskirtas atskiras pareigūnas (ombudsmenas ar kontrolierius) vaiko teisėms. Jam turėtų būti skiriamas atskiras biudžetas; jei vaiko teisės pavedamos žmogaus teisių ombudsmenui tiesiogiai arba skiriamas jo pavaduotojas kyla rizika, kad vaiko teisėms nebus skiriamas pakankamas dėmesys, prioritetas, laikas ir, žinoma, finansiniai bei žmogiškieji resursai;
- vaiko teisių ombudsmenas neturėtų būti pavaldus žmogaus teisių ombudsmenui, pats savarankiškai nusistatyti savo veiklos prioritetus ir kryptis.

M.G.Flekkoy teigimu, jei vaiko teisių ombudsmenas yra pavaldus žmogaus teisių ombudsmenui, veiklos kryptys ir priimami sprendimai nebus savarankiški, tik su „boso patvirtinimu“, nulemti žmogaus teisių ombudsmeno asmenybės, gerų santykių ir geranoriškumo. Kitas dalykas, kad kai kuriais atvejais, vaiko teisių ir interesų garantijos gali paskęsti kitų žmonių teisių užtikrinimo klausimuose, todėl žmogaus teisių ombudsmenui gali būti neaktualu arba netgi kažkiek nepatogu spręsti vaiko teisių užtikrinimo klausimus, ypač suteikiant jiems prioritetą.¹⁰ M.G. Flekkoy žodžius patvirtina kai kurių Europos valstybių¹¹ praktika, kur vaiko teisių ombudsmenas yra žmogaus teisių ombudsmeno pavaduotojas, negalintis savarankiškai veikti, privalantis „paaukoti“ sudėtingus ar nepatogius vaikų teisių klausimus, gaunantis nedidelę dalį žmogiškųjų ir finansinių išteklių, nes vaiko teisės laikomos tik nedidele žmogaus teisių dalimi. Kitose valstybėse¹² žmogaus teisių ombudsmenas taip pat yra

10 FLEKKOY, M.G. The Role of Ombudsman for Children. *Children Rights in Education*. Erickson, M.F.; Cohen, C.R.; Cingsley J. Publishers, 2001, p. 177.

11 Bulgarijoje, Graikijoje, Moldovoje, Serbijoje

12 Azerbaidžane, Latvijoje, Gruzijoje, nuo 2011 m. Estijoje.

ir vaiko teisių ombudsmenas. Šiuo atveju ombudsmenas gali skirti labai mažai laiko ir dėmesio visoms žmonių grupėms ir jų teisėms. Dėl to nukenčia kokybė ir efektyvumas.

Net ir nusistovėjusi institucinė tvarka dažnai kelia abejonių dėl jos efektyvumo, kokybiškumo, būtinumo. Pažymėtina, kad net ir senosios demokratijos šalyse įstatyminės garantijos vaiko teisių, o ir žmogaus teisių, institucijai neišsaugo stabilumo. Gerėjanti vaiko teisių apsauga, sėkmingesni valstybės ataskaitų gynimai JT Vaiko teisių komitete, kartais verčia suabejoti institucijos reikalingumu. Kitais atvejais tokias abejones lemia finansinės krizės. Atskiros vaiko teisių ombudsmeno institucijos reikalingumo klausimas ne kartą svarstytas Airijoje, Kroatijoje, Lietuvoje, Prancūzijoje, Švedijoje analizuojant šių institucijų veiklos kryptis, finansinius ir žmogiškuosius išteklius. Tačiau visos šios šalys, išskyrus Prancūziją, nusprendė išlaikyti atskirą vaiko teisių ombudsmeno instituciją. 2011 m. Prancūzijoje vaiko teisių ombudsmenas tapo žmogaus teisių ombudsmeno pavadotoju.

Airijoje, išanalizavus visų žmogaus teises užtikrinančių institucijų veiklos kryptis, tikslus ir kompetencijos ribas, buvo nuspręsta sujungti Žmogaus teisių komisiją su Lygių galimybių komisija, tačiau atskirai palikti dvi institucijas: klasikinę parlamentinę ombudsmeno instituciją ir vaiko teisių ombudsmeno instituciją. Kita vertus, pastaraisiais metais atskiros vaiko teisių ombudsmenų institucijos buvo įkurtos Slovakijoje, Kazachstane. Visuomeniniai debatai dėl tokios institucijos reikalingumo vyksta Čekijoje, Rumunijoje.

Net nepriklausomai nuo institucijos modelio pasirinkimo svarbu, kad vaiko teisių ombudsmenas veiktų nepriklausomai, galėtų savarankiškai nusistatyti veiklos ir tyrimų sritis, turėtų pakankamą biudžetą ir kompetentingus darbuotojus.

4. Ombudsmeno ir jo institucijos nepriklausomumo garantijos

Paryžiaus principuose, JT Vaiko teisių komiteto 2-ajame komentare, Europos Tarybos Parlamentinės Asamblėjos rekomendacijose „Dėl ombudsmeno institucijos“¹³ nustatyta, jog siekiant, kad ombudsmeno institucijos veikla būtų efektyvi, reikalingas šios institucijos įtvirtinimas valstybės Konstitucijoje¹⁴ ar įstatyme. Teisės aktas, kuriuo steigiama ombudsmeno institucija, turi reglamentuoti institucijos formavimo mechanizmą, kompetencijos ir galių ribas, finansavimą ir atskaitomybę. Gana dažnai pastebima, kad įstatymu suteikiamas nepriklausomumas ir platus mandatas, dar nereikia, kad ombudsmeno institucija yra stipri ir nepriklausoma realybėje. Demokra-

13 The Recommendation of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe 1615 (2003). The Institution of Ombudsman.

14 Pažymėtina, kad Konstitucijose reglamentuotos tik plataus mandato žmogaus teisių institucijos ar klasikinės ombudsmeno institucijos, išskyrus Lenkijos Konstituciją, kurioje įtvirtintas Vaiko teisių ombudsmeno mandatas. Taigi, praktiškai visos vaiko teises ginančių ombudsmenų institucijos įsteigtos atskiru įstatymu.

tinėje valstybėje politinės aplinkybės lemia: kokia asmenybė bus paskirta ombudsmenu, kiek savarankiška ir stipri bus institucija, kokie žmogiškieji ir finansiniai resursai realiai skiriami, kiek valstybės institucijos, ypač vykdomoji valdžia, kišasi ir kontroliuoja ombudsmeno instituciją tiek jos veiklos, tiek ir finansinių išlaidų srityse.

Labai svarbi ombudsmeno institucijos vieta trinarėje valstybės valdžios sistemoje, kaip surasti savo vietą ir nesitapatinti ar nebūti sutapatinta nei su įstatymų leidžiamąja, nei vykdomąja ar teismine valdžia. Ombudsmeno institucija turėtų būti atskaitinga tik Parlamentui, o vykdomosios valdžios institucijos bei kitos tiek valstybės, tiek ir privataus sektoriaus institucijos bei valstybės tarnautojai ar politikai neturi teisės tiesiogiai ar netiesiogiai daryti įtakos ombudsmeno institucijos darbui.

Siekis, kad ombudsmeną kaip valstybės pareigūną skirtų tautos atstovybė (parlamentas), suteikia ombudsmeniui nepriklausomumą nuo vykdomosios valdžios. Tačiau ne paslaptis, kad kartais ombudsmeno skyrimas gali priklausyti nuo parlamento politinės sudėties, o politinės partijos gali siekti daryti įtaką formuojant ombudsmeno instituciją. Todėl labai svarbu įstatyme nustatyti tokius kvalifikacinius reikalavimus ombudsmeniui ir skaidrią skyrimo procedūrą, kad būtų išvengta politinės įtakos.

Postkomunistinėse šalyse pasitaiko atvejų, kai ombudsmeną skiria valstybės vadovas¹⁵, kuriam ombudsmenas ir yra atskaitingas. Pažymėtina, kad tuo atveju, kai ombudsmeną skiria vykdomoji valdžia, tikėtis ombudsmeno efektyvaus darbo neverta, nes vargu, ar ombudsmenas netaps vykdomosios valdžios dalimi bei galės kritikuoti jos darbą, netinkamus sprendimus ar neveikimą. Be to, JT Vaiko teisių komiteto 2-ajame komentare valstybės narės raginamos užtikrinti kuo skaidresnes ombudsmenų skyrimo procedūras. Daugumoje valstybių ombudsmenai yra skiriami Parlamento paprasta arba kvalifikuota balsų dauguma (dažniausiai dviejų trečiųjų balsais), kai kuriose šalyse skyrimo procedūroje dalyvauja abi valdžios, pavyzdžiui, Maltos vaikų ombudsmenas yra skiriamas Ministro Pirmininko Parlamento pritarimu¹⁶. O Mauricijaus vaikų ombudsmeną skiria Prezidentas pritarus Opozicijos lyderiui, Ministrui Pirmininkui ir dar vienam Prezidento paskirtam asmeniui¹⁷. Kai kuriose demokratinėse monarchinėse valstybėse (Norvegijoje, Jungtinėje Karalystėje: Škotijoje, Šiaurės Airijoje, Anglijoje, Velse) ombudsmenus į pareigas skiria monarchas arba jo atstovas. Norvegijos vaikų ombudsmeno įstatymas nustato, kad ombudsmeną skiria Karalius Vaikų ir lygiateisiškumo ministro teikimu. 2008 m. kilus skandalui, Ministrėi teko atsistatydinti, nes ilgainiui paaiškėjo, jog ji ombudsmeno kėdę bandė perduoti savo ilgametei draugei¹⁸.

15 Azerbaidžanas, Kazachstanas, Kirgizija, Rusija ir t. t.

16 The Commissioner for Children Act, art. 3(1).

17 Ombudsperson for Children Act, art. 4(1).

18 HJERMANN, R. The Norwegian Model. *Independent Human Rights Institutions for Children?* Syockholm: Save the Children Sweden, 2008, p. 7–8.

Manoma, kad aktyvus visuomenės dalyvavimas skiriant pareigūnus prisideda prie skaidrumo reikalavimo. Kai kuriose šalyse visuomenės dalyvavimo būtinumas numatytas įstatymuose.¹⁹ Airijoje, Anglijoje, Islandijoje, Kipre ombudsmeno skyrimo metu aktuali ir vaikų nuomonė. Pavyzdžiui, Kipro vaiko teisių apsaugos ombudsmeno įstatyme nustatyta, kad ministrų kabinetas, skirdamas ombudsmeną, turi išklausyti vaikų nuomonę apie prelegento įgūdžius ir kvalifikacinius gebėjimus. Ją išreiškia dvi organizacijos: Kipro mokinių komitetas ir vaikų parlamentas,²⁰ Pasak M. Oosting, valstybėms tenka sunkus uždavinys – pasirinkti kompetentingą, nepriklausomą asmenybę, kuria pasitikėtų visuomenė, įskaitant vaikus, taip pat Parlamentą, Vyriausybę ir nevyriausybinius sektorius. Asmeninės savybės, patirtis, nepriklausomas profesionalus požiūris, pagarba žmogui, autoritetas visuomenėje – tai esminės savybės nulemsiančios ombudsmeno institucijos nepriklausomumą ir efektyvumą.²¹

Įstatymas taip pat turėtų nustatyti konkrečius kvalifikacinius ir /ar reputacijos reikalavimus, taikomus ombudsmeniui. Daugelio valstybių vaiko teises ginančių ombudsmenų įstatymuose nustatyti aukštos moralės arba geros reputacijos, taip pat profesinės patirties, akademinį arba praktinių žinių vaiko / žmogaus teisių srityje reikalavimai. Kai kurių valstybių ombudsmenų veiklą reglamentuojantys įstatymai nenustato kvalifikacinių reikalavimų ombudsmeniui. Pasak K. Andre, toks reglamentavimas nėra reikalingas, nes Parlamentas svarsto tik labai aukštos moralės ir kvalifikacijos kandidatus, o reikalavimų teisinis įtvirtinimas tik galėtų sukelti formalių kliūčių tinkamam kandidatui, nes asmuo yra skiriamas atsižvelgiant ne tik į profesinę patirtį, bet ir asmenybę bei charizmą.²²

Kita svarbi institucijos nepriklausomumo garantija yra ombudsmeno įgaliojimų trukmės nustatymas. Išanalizavus daugelio šalių įstatymus, darytina išvada, kad paprastai ombudsmeno įgaliojimai trunka mažiausiai ketverius, o ilgiausiai septynerius metus. Pasak Tarptautinės žmogaus teisių politikos tarybos (ang. *International Council on Human Rights Policy*), ilgesnės kadencijos nustatymas labiau garantuoja institucijos nepriklausomumą, nes principingų sprendimų priėmimas neretai sumažina galimybę tam pačiam asmeniui būti pakartotinai paskirtu į tą patį postą²³. Beje,

19 Dažniausiai tai nėra savarankiškos vaiko teisių ombudsmeno institucijos, o nacionalinės žmogaus teisių institucijos, savo mandatu apimančios ir vaiko teises. pavyzdžiui, Bolivijoje, Malavyje, Nikaragvoje, Tanzanijoje.

20 The Commissioner for the Protection of Children Rights Law, art. 10.

21 OOSTING, M. *Protecting the Integrity and Independence of the Ombudsman Institution: the Gobar Perspective*. VII International Conference of the International Ombudsman Institute, Durban, 2000.

22 ANDRE, K. Roles for the Ombudsmen. View from Sweden. Rautio Ilkka (ed.). *Parliamentary Ombudsman of Finland. 80 Years*. Helsinki, 2000, p. 35.

23 Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions. 2005 International Council on Human Rights Policy. Versoix, Switzerland, p. 12.

kai kuriose valstybėse, pavyzdžiui, Norvegijoje²⁴ yra įtvirtinta nuostata, kad tas pats žmogus gali būti paskirtas tik vienai kadencijai. Tokiu būdu stengiamasi užtikrinti priimamų sprendimų nepriklausomumą. Kai ombudsmenas yra skiriamas tik vienai kadencijai be teisės būti paskirtam dar vienai, jis yra nepriklausomas ir nebelemiantis Parlamento daugumos valios, nes nėra suinteresuotas Parlamento narių palaikymu skyrimo kitai kadencijai metu. Daugelyje šalių, pavyzdžiui, Islandijoje, Lenkijoje, Kipre įstatymas leidžia tą patį asmenį paskirti antrai kadencijai, kai kuriose šalyse kadencijų skaičius įstatymu neribojamas.

Praktiškai visų Europos valstybių nacionalinėje teisėje yra įtvirtintas ombudsmeno pareigų nesuderinamumas su politine veikla bei kitu darbu, t. y. siekiant užtikrinti ombudsmeno institucijos nepriklausomumą, yra įtvirtintas tiek politinis, tiek ekonominis nepriklausomumas. Tarptautinės organizacijos ombudsmeno institucijos nepriklausomumą vertina ir kitais kriterijais, t. y. imuniteto ir identiteto, atlyginimo²⁵, socialinėmis garantijomis, taip pat atleidimo pagrindų ir procedūros sudėtingumu.²⁶

Finansinė autonomija. JT Vaiko teisių komiteto 2-ajame komentare valstybės narės raginamos efektyviai paskirstyti savo turimus ribotus išteklius, vaiko teisių apsaugai suteikiant prioritetą. Efektyviai ir nepriklausomai gali dirbti tik tokia institucija, kurios veiklai yra skiriamas pakankamas finansavimas. JT Vaiko teisių komitetas gana dažnai besivystančioms šalims (Bangladešui, Gvatemalai, Palestinei, Filipinams ir kt.) ir kai kurioms labiau pažengusioms, pavyzdžiui, Lietuvai, ne kartą savo išvadose rekomendavo stiprinti ombudsmenų institucijas žmogiškaisiais ir finansiniais ištekliais.²⁷ Tarptautinės organizacijos atkreipia dėmesį, kad ombudsmeno institucijos turėtų būti pakankamai finansuojamos iš valstybės biudžeto, priešingu atveju institucijos suranda pavienius finansinius donorus, kurie gali turėti savus poreikius ar pageidavimus institucijos veiklos kryptims, kas iš esmės kenkia institucijos nepriklausomumui, be to, toks papildomas ar projektinis finansavimas dažnai būna trumpalaikis, tik tam tikrai suplanuotai veiklai, neleidžiant ombudsmenui sava nuožiūra veikti. Kartais užsienio valstybės ar tarptautinės organizacijos finansinė parama prasilenkia su nacionaliniais poreikiais, todėl ombudsmeno institucija daugiau dėmesio skiria finansinio užsakovo užduotims, nei savarankiškai savo funkcijoms vykdyti.²⁸

JT Vaiko teisių komitetas teigia, kad labai svarbus yra skaidrus finansinės kontrolės mechanizmas. Būtina užtikrinti, kad Vyriausybė ir jos institucijos negalėtų

24 Įstatymo 2 str. nustato, kad Vaikų ombudsmenas skiriamas vienai šešerių metų kadencijai bei galimybės skirti pakartotinai.

25 Praktiškai visose šalyse, išskyrus keletą, įskaitant Lietuvą, ombudsmeno atlyginimas prilyginamas aukščiausių teismų teisėjų, parlamento narių ar vyriausybės narių atlyginimams.

26 UNICEF. *Championing Children Rights. A Global Study of Independent Human Rights Institutions for Children.* 2013, p. 32–33.

27 *Concluding Observations on Countries* www.un.org/crc

28 UNICEF. *Championing Children Rights. A Global Study of Independent Human Rights Institutions for Children.* 2013, p. 33–35.

kištis į ombudsmeno institucijos išlaidų planavimą, mažinti biudžetą dėl politinių ar kitų nesvarbių priežasčių. Institucijos biudžetas priklauso nuo įstatymų leidėjo valios, todėl yra labai svarbu abipusiu tiek ombudsmeno institucijos, tiek ir Parlamento sutarimu nustatyti institucijos funkcijoms atlikti reikalingą darbuotojų skaičių, administracines ir kitokias sąnaudas, kad institucija ne tik formaliai egzistuotų, bet kad būtų realiai užtikrinta nepriklausoma institucijos veikla.

5. Atskaitomybė arba veiklos ataskaita

Ombudsmenas, paskirtas Parlamento kaip Tautos atstovybės, turėtų būti atskaitingas Parlamentui. Daugelyje ombudsmenų veiklą reglamentuojančių įstatymų yra nustatyta, jog ombudsmenas parengia metinę ataskaitą, kurią pristato visuomenei ir Parlamentui. Paprastai metinė ataskaita pristatoma plačiai visuomenei ir žiniasklaidai, o Parlamente turėtų būti aptariami vaiko teisių reglamentavimo ar netinkamo įgyvendinimo klausimai, taip pat įvairios vaikų teisių užtikrinimo problemos, institucijos biudžeto klausimai. Tarptautinės organizacijos kritikuoja tuos Parlamentus, kur žmogaus teisių ir vaiko teisių klausimams nėra skiriamas pakankamas dėmesys, ombudsmenų ir žmogaus teisių komisijų veikla analizuojama ne plenariniuose posėdžiuose, o tik atskiruose komitetuose, taip pat tuos atvejus, kai parlamentarai dėl didelio darbo krūvio ar kitų svarbių priežasčių paskubomis, nesigilindami išklauso veiklos ataskaitas.²⁹

Kai kuriose valstybėse kyla diskusijos: ar Parlamentas turėtų balsuoti dėl pritarimo ombudsmeno ataskaitai, arba kas atsitiktų, jei Parlamentas nepritartų ombudsmeno ataskaitai. Visų ombudsmenų įstatymuose yra numatyta galimybė atleisti ombudsmeną iš pareigų, kai jis praranda pasitikėjimą, tačiau pasitikėjimo institutas neturėtų būti siejamas su veiklos ataskaita, kitaip sakant, Parlamentas negali daryti įtakos ombudsmeno veiklos kryptims, priimamiems sprendimams ar atsisakyti pripažinti tyrimų rezultatus.

6. Ombudsmeno teisės

Teisė gauti informaciją. Ombudsmenas, vykdydamas savo pareigas, turi teisę reikalauti, kad institucija ar asmuo, kurio veikla ar veiksmai yra skundžiami, nedelsiant pateiktų informaciją, medžiagą ir dokumentus, būtinus tyrimui atlikti. Suprantama, kad vaiko teisių klausimai paprastai yra susiję su privačia, o kartais netgi konfidencialia informacija. Kai kurių valstybių įstatymuose yra nustatyta pareiga ombudsmenam išsaugoti sužinotos informacijos konfidencialumą.

29 UNICEF. *Championing Children Rights. A Global Study of Independent Human Rights Institutions for Children.* 2013, p. 35 - 38.

Teisė susitikti su aukštais valstybės pareigūnais, dalyvauti posėdžiuose. Ombudsmeno įstatymai numato, kad esant reikalingumui ombudsmenas gali susitikti su aukštais valstybės pareigūnais. Įstatymu taip pat suteikiama ombudsmenui teisė dalyvauti parlamento, vyriausybės, kitų valstybės bei savivaldybių institucijų ir įstaigų posėdžiuose, kai svarstomi klausimai, susiję su ombudsmeno veikla ar jo tiriamu dalyku.

Teisė įeiti į patalpas. Ombudsmenams suteikiama teisė įeiti į institucijų ir įstaigų (įmonių, tarnybų ar organizacijų) patalpas. Maltoje ombudsmenas privalo patalpų savininką / valdytoją įspėti iš anksto. Malaizijos žmogaus teisių komisija turi gauti teismo leidimą prieš lankantis kokiose nors patalpose.

Daugelyje valstybių įstatymu ombudsmenams yra numatyta teisė bet kuriuo paros metu nekliudomai patekti į įkalinimo ar kitas laisvės ribojimo įstaigas. Albanijos ombudsmeno įstatymo 19-1 straipsnis nustato, kad ombudsmenas ar jo paskirtas institucijos darbuotojas turi teisę bet kuriuo metu nekliudomai, informavęs institucijos vadovą, įeiti į visas valstybines institucijas, kalėjimus, ikiteisminio sulaukymo įstaigas, kariuomenės dalinius, psichiatrines ligonines, pabėgėlių centrus, globos įstaigas ir bet kurias kitas patalpas, kai tiriamas žmogaus teisių ar laisvių pažeidimas. Įėjimas į aukščiau minėtas institucijas gali būti reikalingas tiriant skundą, gavus informaciją, ombudsmeno iniciatyva arba žmogaus teisių padėties stebėjimui. Ombudsmenas turi teisę susitikti ir kalbėtis su bet kuriuo žmogumi, esančiu minėtose institucijose, nedalyvaujant tos institucijos vadovui. Negali būti draudžiama ir peržiūrima ombudsmeno korespondencija su aukščiau minėtose institucijose esančiais žmonėmis.³⁰ O UNICEF teigia, kad Palestinos žmogaus teisių komisija neturi teisės lankytis jokiose asmens laisvę varžančiose įstaigose³¹.

Teisė apklausti liudytojus ir ekspertus. Ombudsmenas, tirdamas skundą, kai kuriose šalyse gali kviesti privačius asmenis liudytojais. Nyderlanduose kiekvienas asmuo, gavęs kvietimą liudyti, privalo atvykti pas ombudsmeną, priešingu atveju gali būti atvesdintas policijos. Tiesa, ombudsmeno institucija šia teise niekada nėra pasinaudojusi³². Latvijos ombudsmenas gali tik „pakviesti“ privačius asmenis pateikti tyrimui naudingus dokumentus. Kai kuriose valstybėse ombudsmenas gali pasitelkti į pagalbą tyrimui reikalingus ekspertus.

Teisė siūlyti įstatymų ir kitų norminių teisės aktų pakeitimus. Ombudsmenas, vykdydamas tyrimą, gali susidurti su įstatymų spragomis, teisės normų kolizija, suabejoti teisės akto konstitucingumu, todėl daugelio valstybių įstatymuose numatyta ombudsmeno teisė siūlyti parlamentui, vyriausybei, kitoms valstybės ar savivaldybių

30 The Law on People's Advocate, No 9398, 2005 May 12.

31 UNICEF. Championing Children Rights. A Global Study of Independent Human Rights Institutions for Children. 2013, p. 29.

32 STERN, J. Ombudsman institution in Netherlands. Kuscsko-Stadlmayer G. (ed.) *European Ombudsman – Institutions*. Wien: Springer –Verlag, 2008, p. 326.

institucijoms ir įstaigoms, kad būtų pakeisti įstatymai ar kiti norminiai teisės aktai, varžantys žmogaus teises ir laisves.

Teisė kreiptis į Konstitucinį Teismą. Daugelio valstybių Konstitucijos arba įstatymai suteikia ombudsmeniui teisę kreiptis dėl įstatymo ar poįstatyminio teisės akto konstitucingumo į konstitucinės justicijos instituciją³³. Lenkijoje, Slovakijoje ir Vengrijoje ombudsmenas gali kreiptis į Konstitucinį Teismą ir dėl tarptautinės sutarties nuostatų konstitucingumo.

Teisė kreiptis į bendrosios kompetencijos ir specializuotus teismus. Ombudsmenas, išnagrinėjęs skundą, gali kreiptis į teismą dėl įstatymo pažeidimų, kaltų asmenų patraukimo administracinėn, kartais ir baudžiamojon, atsakomybėn, valstybės tarnautojų ar kitų darbuotojų atleidimo ar drausminių nuobaudų jiems taikymo, žalos atlyginimo nukentėjusiems asmenims. Albanijos ombudsmenas turi teisę kreiptis į teismą, jeigu pastebi besikartojančius žmogaus teisių pažeidimus toje pačioje institucijoje arba jeigu institucija nereaguoja į jo priimamus sprendimus³⁴. Nors kitoms institucijoms įstatymu nėra numatyta tokia funkcija, jų metinėse ataskaitose teigiama, jog jos konsultuoja žmones dėl tolesnio pažeistų teisių gynimo.

Kitos teisės. Teisės aktuose, reglamentuojančiuose ombudsmenų veiklą, galima rasti ir daugiau teisių, pavyzdžiui, teisę naudotis įvairiomis techninėmis (garso, vaizdo įrašymo ar fiksavimo) priemonėmis, teisę sudaryti darbo grupes ir t. t.

7. Ombudsmeno kompetencijos ribos

Praktiškai visų vaiko teisių ombudsmenų įstatymuose nurodytas institucijos tikslas – užtikrinti vaiko teisių apsaugos priežiūrą, kaip yra įgyvendinamos Konvencijos ir jos papildomų protokolų nuostatomis bei kitomis tarptautinėmis sutartimis garantuojamos vaiko teisės. Pasak JT Vaiko teisių komiteto 2-ojo komentaro, ombudsmeniui turėtų būti pavesta visų vaiko teisių, įskaitant pilietines, politines, socialines, ekonomines ir kultūrinės teises, apsaugos kontrolė, taip pat suteikta teisė stebėti ir tirti ne tik valstybinį ar viešąjį sektorių, bet ir privačius subjektus (mokyklas, globos institucijas, gydymo įstaigas ir t. t.), kaip jie įgyvendina vaiko teises.

Jau minėjome, kad ombudsmenų institucijos Europos valstybėse yra labai skirtingos, skiriasi ir jų įstatymuose nustatytos funkcijos. Paprastai šioms institucijoms yra pavesta visuomenės švietimo, vaiko teisių padėties stebėjimo, skundų tyrimo, bendradarbiavimo su nevyriausybinėmis organizacijomis, tyrimų ir analizės funkcijos.

Viena svarbiausių ombudsmeno funkcijų yra *vaiko teisių padėties stebėseną ir jos vertinimas*. Tiek Paryžiaus principuose, tiek JT Vaiko teisių komiteto 2-ajame komentare teigiama, kad žmogaus (vaiko) teisių stebėjimas yra pagrindinė šios institu-

33 Albanijoje, Armėnijoje, Austrijoje, Čekijoje, Estijoje, Ispanijoje, Gruzijoje, Kroatijoje, Latvijoje, Lenkijoje, Makedonijoje, Portugalijoje, Rusijoje, Slovėnijoje, Vengrijoje ir kt.

34 The Law on People's Advocate, No 9398, 2005 May 12. Article 23.

cijos funkcija. Tik stebint vaiko teisių padėtį, jų įtvirtinimą teisės aktuose, nustatančiuose teisių turinį ar ribojimo galimybes, galima kalbėti apie valstybės vaiko teisių politiką. Todėl valstybė turėtų būti suinteresuota, kad vaiko teisių padėtį analizuotų nepriklausoma institucija, puikiai žinanti vaiko teisių standartus ir užsienio valstybių patirtį, galinti suteikti kvalifikuotą patarimą valstybės valdžios institucijoms. Institucija savo iniciatyva turėtų teikti įvairias ataskaitas, nuomones, rekomendacijas, pasiūlymus Parlamentui, Vyriausybei ar kitoms kompetentingoms institucijoms, įskaitant privačius subjektus, įvairiais vaiko teisių klausimais.

Ombudsmeno institucija, vykdydama vaiko teisių stebėseną, lankosi įvairiose įstaigose ar organizacijose, teikiančiose vaikams sveikatos, švietimo, globos ir kitokias paslaugas, steigia įvairias darbo grupes, visuomeninių patarėjų komandas, vaikų tarybas, analizuoja sociologinių tyrimų ir apklausų rezultatus, stebi žiniasklaidą, remiasi kitų socialinių partnerių (nevyriausybinų organizacijų, mokslininkų, taip pat ir vaikų) patirtimi. Gana dažnai ombudsmeno institucijai tenka balansuoti tarp ilgalaikių tikslų įgyvendinimo ir tos dienos krizinės situacijos tyrimo. Profesionali institucija visada stengiasi veikti abiem kryptimis.

Ombudsmenas privalo stebėti ne tik vaiko teisių apsaugą įtvirtinančių teisės aktų adekvatumą ir jų taikymo efektyvumą, bet ir valstybės vykdomą politiką įvairiose srityse, įskaitant valstybės biudžetą, ekonominę politiką, šalies ūkio plėtros ar optimizavimo planus, kurie tiesiogiai ar netiesiogiai susiję su vaiko teisių įgyvendinimu. Kai kuriose šalyse, pavyzdžiui, Jungtinės Karalystės Škotijos, Anglijos, taip pat Australijos ombudsmenai aktyviai dalyvauja svarstant valstybės biudžetą, taip pat mokesčių kaitos reglamentavimą, daugelis ombudsmenų analizuoja vykdomosios valdžios programą, ministerijų programas, planus, tvarkas ir kt.

Vaiko teisių ombudsmeno institucijos pareiga yra teikti kvalifikuotas konsultacijas (rekomendacijas, kritiką, pastabas) valstybės valdžios ir savivaldos institucijoms, taip pat privatiems subjektams. Kuo kokybiškiau institucija parengs vaiko teisių padėties, tarptautinių institucijų praktikos, nacionalinių teisės aktų suderinamumo su tarptautiniais žmogaus teisių standartais analizes, tuo labiau ji bus gerbiama valstybėje. Suprantama, kad įstatymų leidėjas gali ignoruoti ombudsmeno institucijos rekomendacijas, gali nuspręsti kitaip, tačiau ombudsmeno siekla šioje srityje yra labai svarbi siekiant įtvirtinti vaiko teisių garantijas.

Svarbu paminėti, kad ombudsmeno institucijos turėtų būti pasiekiamos vaikams, ypač labiausiai pažeidžiamoms jų grupėms, t. y. tautinėms mažumoms, pabėgėlių ir migrantų vaikams ar nelydimiems nepilnamečiams, neįgaliems, elgetaujantiems, skurde gyvenantiems, taip pat specialiųjų poreikių turintiems, įkalinimo įstaigose esantiems vaikams. Ombudsmeno institucijoms taip pat tenka svarbus vaidmuo užtikrinti Konvencijos 12 straipsnyje įtvirtintą vaiko teisę laisvai reikšti savo pažiūras visais su juo susijusiais klausimais. Labai svarbu, kad institucijos tiesiogiai kontaktuotų su vaikais, jie būtų įtraukiami sprendžiant aktualius klausimus ar konsultuotų kaip patariamoji institucija (pavyzdžiui, siekiant palengvinti vaikų

dalyvavimą, gali būti sukurta patariamoji vaikų taryba). Ombudsmeno institucijos turi turėti teisę teikti nepriklausomas ataskaitas dėl vaiko teisių padėties šalyje tiek visuomenei, tiek kompetentingoms valstybės institucijoms.

Apibendrinant būtų galima teigti, kad ombudsmeno pareiga, vadovaujantis Konvencijos 3 straipsniu, siekti, kad būtų užtikrinta, jog imantis bet kokių su vaikais susijusių veiksmų, būtų skiriamas pakankamas dėmesys vaiko interesams pradedant įstatymų leidybos procesu ir baigiant jų įgyvendinimu.

Skundų tyrimas ir ex officio teisė. JT Vaiko teisių komiteto 2-ajame ir 5-ajame komentaruose teigiama, kad Konvencija implicitiškai valstybes nares įpareigoja sukurti efektyvų, visiems lengvai pasiekiamą skundų nagrinėjimo mechanizmą, kuriuo galėtų naudotis tiek patys vaikai, tiek ir jų atstovai. 2010 m. nepriklausomos vaiko teisių ombudsmenų organizacijos³⁵ atliktame tyrime teigiama, kad visos ombudsmenų institucijos turi teisę tirti skundus, tačiau kai kuriose šalyse (tai būdinga Skandinavijos šalims) nagrinėjami kolektyviniai skundai arba grupės vaikų pažeidžiamų teisių klausimai, kitose šalyse nagrinėjami tiek individualūs, tiek ir kolektyviniai skundai. Tik kai kuriose šalyse (Graikijoje, Lietuvoje ir kt.) ombudsmenai gali tirti ir privačių subjektų veiklą. Kai kuriose šalyse (Norvegijoje, Švedijoje ir kt.) ombudsmenas nenagrinėja vaiko teisių užtikrinimo šeimose.³⁶

Labai svarbu, kad apie šią ombudsmeno funkciją būtų žinoma visuomenei, įskaitant vaikus, ypač esančius sudėtingose situacijose – įkalinimo įstaigose, migracijos centruose, globos įstaigose ir t. t.³⁷ Įvairiuose tyrimuose teigiama, kad Europos vaiko teises ginančių ombudsmenų institucijose vaikų skundai sudaro mažiau nei 10 procentų, o apie 70 procentų sudaro tėvų kreipimaisi. Gana dažnai skundai laikytini pozityvios kaitos katalizatoriumi, nes taip sužinoma apie problemą, kurią išsprendus dažnai keičiasi ne vieno vaiko situacija.

Didžiosios dalies Europos valstybių įstatymai nustato, kad kreipimasis į ombudsmeno instituciją turėtų būti raštiškas, tačiau nemažai valstybių modernizuoją kreipimosi tvarką: pareiškėjas gali apie pažeidimą pranešti telefonu ar kitomis elektroninėmis priemonėmis. Tačiau daugelio valstybių įstatymuose nustatyta, kad ombudsmenas netiria anoniminių skundų. Įstatymai taip pat nustato terminus, per kuriuos galima kreiptis į ombudsmeną: daugelyje šalių ombudsmeniui galima ap-

35 ENOC – Europos vaiko teisių ombudsmenų tinklas, įkurtas 1997 m., vienijantis 42 narius iš 34 valstybių (kai kuriose federacinėse valstybėse yra kelios ombudsmenų institucijos), kiekvienais metais organizacija renka pirmininką. 2016–2017 m. šiai organizacijai vadovavo Lietuvos vaiko teisių apsaugos kontrolierė.

36 The Role and Mandate of Children's Ombudpersons in Europe: Safeguarding and Promoting Children's Rights and Ensuring Children's Views Are Taken Seriously. ENOC Survey, 2010.

37 Plačiau šiuo klausimu: Joint Report of the Special Rapporteur on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography and the Special Representative on Violence against Children, submitted to the UN General Assembly pursuant to Human Rights Council Resolution 13/20, A/HRC/16/56, 7 March 2011, para 5–19.

skųsti valstybės ar savivaldybės institucijos ar pareigūno, taip pat ir privataus subjekto veiksmus ar neveikimą per vieną ar dvejų metų laikotarpį, tačiau Suomijoje šis terminas yra net penkeri metai, o Graikijoje pats trumpiausias – šeši mėnesiai. Pažymėtina, kad vaikų teisių pažeidimo atveju gana dažnai netinkami veiksmai būna tęstinio pobūdžio, be to, įstatymai ombudsmeni suteikia teisę savo sprendimu tirti ir senesnius įvykius.

Ombudsmeni nesuteikiama teisė tirti skundų dėl valstybės vadovo³⁸, parlamento arba „politinius sprendimus priimančių institucijų“³⁹, vyriausybės kaip kolegialios institucijos (įstatymuose naudojama panaši formuluotė: vyriausybė, kabinetas, ministrų taryba)⁴⁰, valstybės saugumo institucijų⁴¹, kariuomenės⁴², policijos⁴³ veiklos. Prokuratūra ir ikiteisminį tyrimą atliekančios institucijos kai kuriose šalyse laikomos viešojo administravimo funkcijas atliekančiomis institucijomis ir todėl patenka į ombudsmeno tyrimo lauką, kitose valstybėse laikomasi principo, kad niekas, net ir ombudsmenas, negali kištis į ikiteisminį tyrimą.

Visų demokratinių valstybių konstitucijose įtvirtintas valdžių padalijimo principas ir teismų, vykdančių teisingumą, nepriklausomumas. Parlamento paskirto pareigūno vykdoma teismų priežiūra gali būti suprasta kaip šių konstitucinių principų pažeidimas. Tačiau Europos Tarybos Parlamentinės Asamblėjos rekomendacijose „Dėl ombudsmeno institucijos“⁴⁴ teigiama, kad „Asamblėja tiki, jog ombudsmenams turėtų būti suteikta labai ribota teisė tirti skundus dėl teismų veiklos. Esant reikalingumui, tokie tyrimai turėtų būti tik dėl teismų sistemos procesinio ir gero administravimo efektyvumo.“

Įstatymai suteikia ombudsmeni teisę inicijuoti tyrimą, ypač besiremiant žiniasklaidos ar trečiųjų asmenų suteikta informacija. Kartais, gavus pradinę informaciją tiesiogiai iš vaikų, siekiama išlaikyti informacijos šaltinio paslaptį, todėl tyrimas pradėdamas ombudsmeno iniciatyva. Dažniausiai *ex officio* teise naudojamos institucijų ar organizacijų, teikiančių vaikams paslaugas, veiklos tyrimui, arba apjungiamas su ilgalaike stebėseną. Didesnį biudžetą turinčios institucijos užsako mokslinius tyrimus arba pasitelkia mokslininkus, atlikdami vienus ar kitus tyrimus. Visais atvejais *ex officio* teisė yra kaip langas, suteikiantis ombudsmeni galimybę būti proak-

38 Albanijoje, Azerbaidžane, Belgijoje, Kazachstane, Kipre, Kroatijoje, Lietuvoje, Maltoje, Nyderlanduose, Norvegijoje, Rumunijoje, Serbijoje ir kt.

39 Kai kuriose šalyse ombudsmeni, abejojančiam dėl priimto įstatymo konstitucingumo, suteikta teisė kreiptis į konstitucinės justicijos instituciją.

40 Čekijoje, Izraelyje, Kipre, Lietuvoje, Maltoje, Rumunijoje, Serbijoje, Slovakijoje ir kt.

41 Belgijoje, Čekijoje, Izraelyje, Graikijoje, Maltoje, Prancūzijoje, Slovakijoje.

42 Airijoje, Izraelyje, Maltoje, Norvegijoje, Slovakijoje.

43 Airijoje, Belgijoje, Slovakijoje.

44 The Recommendation of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 1615 (2003). The Institution of Ombudsman, 6 p.

tyviam, tiesiogiai nagrinėti vaiko teisių užtikrinimo klausimus, ieškoti sprendimų būdų, taip pat rekomenduoti institucijoms priimti atitinkamus sprendimus.

Kita ne mažiau svarbi funkcija – vaiko teisių apsaugos skatinimas, visuomenės švietimas. JT Vaiko teisių komiteto 2-asis komentaras ir Paryžiaus principai įgalina vaiko teisių ombudsmeno institucijas aktyviai dalyvauti visuomenės švietimo procese, taip pat rengiant mokymo programas mokykloms, mokymo ir tyrimų programas universitetuose ir kitose profesinėse institucijose. Siekdamos didinti visuomenės žinių lygį bei aktyvinti viešuosius debatus, savo veikloje turi pasitelkti žiniasklaidą. Tačiau bet koks pranešimas žiniasklaidai turėtų būti labai gerai apsvarstytas kad būtų išvengta bereikalingų konfliktinių situacijų, taip pat apsaugoti vaikų privataus gyvenimo faktai, neatskleista jų tapatybė.

Nors visuomenėje prigijęs supratimas, kad vaikai labai puikiai žino savo teises, realybėje, deja, paaiškėja, kad ne tik vaikai, bet ir jų tėvai ar kiti įstatyminiai atstovai, taip pat ir profesionalai, dirbantys su vaikais, ne visada išmano vaiko teises ir jų turinį. Visuomenė turėtų būti skatinama domėtis vaiko teisėmis, priežastimis, kodėl vaiko teisės turi būti užtikrinamos. Dar dažniau visuomenėje kyla pasipiktinimas dėl vaiko pareigų įtvirtinimo. Primintina, kad pirmiausia tėvams, vėliau švietimo įstaigoms tenka pareiga ugdyti, auklėti vaiką, skiepyti jam atsakomybės jausmą, mokyti tinkamo elgesio.

Ombudsmeno institucijos pareiga informuoti visuomenę apie parlamente svarstomus įstatymų ar įstatymo pakeitimo projektus, akcentuojant problemiškiausius klausimus. Žinoma, tokį visuomenės informavimą ir dažniausiai negatyvios reakcijos iššaukimą valstybės politikai ir tarnautojai linkę traktuoti kaip politikavimą. Todėl vaiko teisių ombudsmeno institucija privalo labai kokybiškai argumentuoti savo poziciją, ją paremti Konstitucijos ir įstatymų nuostatomis, konstitucinės justicijos priimtais aktais, ratifikuotomis tarptautinėmis sutartimis.

Ombudsmeno institucija, pasitelkdama žiniasklaidos priemones, turėtų visuomenę informuoti apie vaiko teisių stebėsenos rezultatus, t. y. teikti metines ar kitokio laikotarpio ataskaitas apie vaiko teisių padėtį, pateikti konkrečius duomenis, netinkamo valstybės valdžios institucijų elgesio ir geros praktikos pavyzdžius, taip pat tarptautinių institucijų rekomendacijas valstybei, papildant kompetentingais komentarais. Kokybiškas visuomenės informavimas bei probleminių vaiko teisių klausimų viešinimas gali duoti sėkmingų rezultatų.

Tarptautinis bendradarbiavimas. Ombudsmeno darbo efektyvumą ir kokybę lemia jo institucijos bendradarbiavimas su tarptautinėmis organizacijomis (Jungtinių Tautų Vaiko teisių ir kitų sutarčių komitetais, Europos Taryba, ir Europos Komisija), taip pat ir tarpusavio bendradarbiavimas. Dėl savo unikalios nepriklausomos prigimties ir paskirties ombudsmeno institucijos savo šalyse patiria tam tikrą izoliaciją, valdžios institucijos tikisi aukštos kompetencijos, kokybiškų patarimų. Su potencialiai tiriamomis institucijomis reikia išlaikyti tam tikrą distanciją, todėl jungimasis į bendrus tinklus skatina ombudsmenų institucijas kelti savo profesines

žinias, keistis informacija, tam tikrose situacijose veikti kartu. Pavyzdžiui, Europos vaiko teisių ombudsmenų organizacija (ENOC) 2015 m. parengė bendrą studiją apie pabėgėlių (migrantų) vaikų situaciją šalyse, jų gyvenimo sąlygas, paslaugų prieinamumą ir kokybę⁴⁵, 2016 ir 2017 m. kreipėsi į Europos Komisiją ir valstybes nares dėl Europos institucijų priimamų migracijos procesus reglamentuojančių teisės aktų, kurie kelia abejones dėl vaiko teisių užtikrinimo. Organizacija taip pat stengiasi rengti įvairias diskusijas, konferencijas, mokymus vaiko teisių klausimais.

Bendradarbiavimas su JT Vaiko teisių komitetu neša abipusę naudą, leidžia sėkmingiau pasiekti abiejų institucijų bendrą tikslą – gerinti vaiko teisių, įtvirtintų Konvencijoje, apsaugą. Vaiko teisių ombudsmenų institucijos aktyviai dalyvauja JT Vaiko teisių komiteto pasirengimo sesijose, teikia alternatyvias ataskaitas apie vaiko teisių užtikrinimo problemas valstybėse, ieško bendrų vardiklių vienoms ar kitoms įsisenėjusioms problemoms (pavyzdžiui, fizinių bausmių uždraudimas, laisvės atėmimo bausmę atliekančių tėvų vaikų teisių užtikrinimas, vaikų neskiepijimas ar ne gydymas dėl tradicijų, mediacijos taikymas ir kt.) spręsti.

Taip pat ombudsmeno institucijos pareiga skatinti valstybės institucijas ratifikuoti tarptautines sutartis ar jų papildomus protokolus, kuriais užtikrinami geresni vaiko teisių standartai arba steigiami nauji apsaugos mechanizmai. Šiuo metu vaikų ombudsmenų institucijos aktyviai agituoja įstatymų leidžiamąją ir vykdomąją valdžias dėl Konvencijos trečiojo protokolo, suteikiančio individualaus skundo teisę asmenims kreiptis į Komitetą, ratifikavimo.

Išvados

Vaiko kaip ir kiekvieno žmogaus prigimtines teises turi būti gerbiamos, saugomos, ginamos. Prastas vaiko teisių užtikrinimas, netinkamas elgesys vaiko atžvilgiu ilgainiui neigiamai atsiliepia valstybei ir visuomenei. Vaiko teisių apsaugai ir jo geriausių interesų užtikrinimui būtina skirti prioritetą. Valstybės pareiga imtis visų reikiamų teisinių, administracinių ir kitokių priemonių vaiko teisėms įgyvendinti. Ši pareiga apima ir būtinybę įkurti stiprią nepriklausomą, efektyviai ir kokybiškai dirbančią vaiko teisių ombudsmeno instituciją (atskirą arba kraštutiniu atveju integruotą į žmogaus teisių instituciją), atliekančią teisės aktų analizę, vaiko teisių padėties stebėsenos, jos vertinimo, skundų tyrimo, tyrimų savo iniciatyva funkcijas.

Valstybės pareiga yra taip reglamentuoti teisinius santykius, kad būtų gerbiamos ir užtikrinamos vaiko teisės, taip pat imtis visų reikiamų priemonių ir pagal išgales skirti tokius išteklius, kad vaiko teisės būtų įgyvendinamos visa apimtimi. Vaiko teises ginančiam ombudsmeniui tenka išskirtinis vaidmuo užtikrinti, kad visos valstybės valdžios: įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir išskirtiniais atvejais, netgi teisminė valdžia visuose savo sprendimuose vadovautųsi geriausiaisiais vaiko interesais. Taip pat

siekti, kad vaiko teisės būtų įgyvendinamos visa apimtimi, bet ne mažiau nei nustatyta Vaiko teisių apsaugos konvencijoje. Kita vertus, vaiko teises ginantis ombudsmenas yra tarsi tiltas tarp valdžios institucijų ir visuomenės, ieškantis konsensuso ir pagarbos vaiko teisėms.

THE NECESSITY OF THE OMBUDSMAN'S INSTITUTION FOR CHILDREN'S RIGHTS. THE MOST APPROPRIATE MODEL

Edita Žiobienė

Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *The ombudsman tradition originated in Sweden in 1809 and spread throughout the world in less than two hundred years. The progress of development of independent human rights institutions in the 20th century was remarkable. Since 1981, when the institution of Ombudsman for Children was established in Norway, more than 200 institutions have been created and exist today. They are of different forms, but share the same role: to ensure that governments and other state institutions, public and private bodies implement the Convention on the Rights of the Child. The Ombudsman (ombudsperson) is the key player in promoting and protecting children's rights and best interests. The main task of ombudsman institutions is to close the gap between the rights rhetoric and the realities of children's lives, ensuring that rights are translated into law, policy and practice.*

The author analyses the Norwegian model of a specialised ombudsman institution, as this model was influential in western European countries and Nordic countries with democratic governance and strong individual human rights traditions. On the other hand, the author examines the advantages and disadvantages of an inclusive model, which was chosen by some eastern European countries, often in the context of democratic transition and usually integrated in general (parliamentary) ombudsman institutions or human rights bodies. Bearing in mind that the integration of children's rights issues into a broad-based human rights institution may face particular challenges, the author concludes that every country must establish an effective independent institution for promoting and protecting children's rights and best interests.

Keywords: *Constitution, Ombudsman (ombudsperson) institution, human rights, children's rights, ombudsman (ombudsperson) for children's rights.*

Edita Žiobienė, Vaiko teisių apsaugos kontrolierė, MRU Viešosios teisės instituto profesorė, socialinių mokslų (teisė) daktarė. Pagrindinės mokslinių tyrimų kryptys: konstitucinė teisė, žmogaus teisės, vaiko teisės.

Edita Žiobienė, Ombudsperson for Children's Rights, Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Public Law Institute, Professor, Doctor of Social Sciences (Law). Main Research Interests: Constitutional Law, Human Rights, Children's Rights.