

BRITŲ QUANGO SĄVOKA, STEIGIMO PRIEŽASTYS, KLASIFIKACIJA IR KONTROLĖ

Ieva Deviatnikovaitė, Tomas Žilinskas

Mykolas Romeris universiteto Teisės fakulteto
Administracinės teisės ir proceso katedra
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius, Lietuva
Telefonas (+370 5) 271 4545
Elektroninis paštas ieva@mruni.eu

Pateikta 2011 m. rugsėjo 30 d., parengta spausdinti 2012 m. sausio 4 d.

***Anotacija.** Didžiąją Britaniją šiuo metu ypač populiariu vadinti quango valstybe. Straipsnyje nagrinėjamos institucijos, įvardijamos quango, t. y. quasi autonomous non-governmental organizations (kvazinevyriausybines nepriklausomas organizacijos). Tai yra nei privatūs, nei vieši dariniai, kurie, siekdami viešų tikslų, taiko privataus sektoriaus metodus. Šie dariniai dar vadinami „trečiuoju pasirinkimu“, „trečiuoju keliu“. Šiame straipsnyje aptariama minimų institucijų klasifikacija. Taip pat bandoma ieškoti priežasčių, dėl kurių yra steigiamos quango, bei analizuojama, kodėl šie dariniai neišvengia griežtos tiek mokslininkų, tiek politikų kritikos.*

Manoma, kad didžiausia amerikietiško nepriklausomų reguliavimo agentūrų (independent regulatory agencies) modelio įtaka daroma Didžiosios Britanijos viešosios administracijos sistemai. Tačiau kontinentinė administratyvistika po truputį perima JAV ir Didžiosios Britanijos viešosios administracijos įgyvendinimo modelius. Todėl domėjimasis šių šalių nepriklausomais administravimo subjektais nuolatos auga. Taip pat pastebima, jog britų quango dešimtmečiu lenkia Europos Sąjungos teisės reikalavimus įtvirtinti funkcinį valstybių narių administravimo subjektų nepriklausomumą. Britų teisės aktai sukūrė minėtų sričių privatizavimo pagrindą. Šių sričių privatizavimas inicijavo poreikį steigti institucijas, disponuojančias įgaliojimais tose srityse atlikti viešąjį administravimą.

Reikšminiai žodžiai: kvazinevyriausybinės organizacijos, nedepartmentiniai viešieji dariniai, kito pasirinkimo agentūros, vykdomosios nedepartmentinės viešosios institucijos, patariamąsios nedepartmentinės viešosios institucijos, neministeriniai vyriausybės dariniai.

Įvadas

Temos aktualumas: reguliavimas tampa pirmine valstybių veikla. Ir ši tendencija buvo garsiai pavadina „reguliacinės valstybės kilimu“ (*the rise of the regulatory state*). O pagrindinė šios tendencijos išraiška – tai reguliavimo institucijų steigimas. Jos buvo pradėtos steigti JAV, tačiau, manoma, kad didžiausia amerikietiško nepriklausomų reguliavimo agentūrų modelio įtaka yra daroma Didžiosios Britanijos viešosios administracijos sistemai. Ilgainiui kontinentinė administratyvistika ėmė perimti JAV ir Didžiosios Britanijos viešosios administracijos įgyvendinimo modelius. Todėl domėjimasis šių šalių nepriklausomais administravimo subjektais nuolatos auga. Maža to, pastebima, jog britų *quango* dešimtmečiu lenkia Europos Sąjungos reikalavimus įtvirtinti funkcinį valstybių narių administravimo subjektų nepriklausomumą. Taip pat teigiama, kad britų kito pasirinkimo agentūros ir amerikiečių nepriklausomų reguliavimo agentūrų modeliai inspiravo steigti kontinentinėse Europos valstybėse naujus viešosios administracijos subjektų tipus. Pavyzdžiui, austrų *Energie Control GmbH* ir *Energie Kommission GmbH* (2000), Schienen *Control GmbH* ir Schienen *Control Kommission* (2002), *Telecom Control GmbH* ir *Telecom Control Kommission* (2003)¹ ir t. t.

Mokslinio straipsnio tikslas – pateikti Didžiosios Britanijos kvazinevyriausybinių organizacijų sampratą, nustatyti jų steigimo priežastis, atskleisti joms būdingus bruožus bei jų veiklos kontrolės mechanizmus.

Tyrimo objektas: Didžiosios Britanijos kvazinevyriausybinių nepriklausomų organizacijų samprata, jų steigimo priežastys, klasifikacija, kontrolės mechanizmai.

Tyrimo metodai: dokumentų turinio (*content*) analizės metodas taikomas tiek oficialių (teisės aktų, programų, strategijų, teismo nutarimų) dokumentų, tiek neoficialių (informacijos, gaunamos iš žiniasklaidos) dokumentų rinkimui bei tyrimui. Lyginimo metodu analizuojama informacija, gauta tiriant įvairias socialines sistemas (pavyzdžiui, viešojo sektoriaus, trečiojo sektoriaus, vadinamosios privačių interesų vyriausybės sektoriaus sistemas), skirtingų autorių, mokslininkų publikacijas, monografijas.

1. *Quango* sąvoka

Nėra bendro visiems priimtino *quango* apibrėžimo². Dažniausiai šis terminas vartojamas apibūdinti dariniams, kurie įgyvendina viešas funkcijas. Teigiama, kad šis termi-

1 Handrlica, J. *Nezávislé správní orgány*. Studie Národohospodářského Ústavu Josefa Hlávky. Srpen, 2009, p. 95.

2 Sakoma, kad *quango* sąvoką visi žino (juk šį žodį galima rasti laikraščiuose, netgi lyrinėse populiarių grupių dainose), išskyrus tuos, kurie bando ją apibrėžti. Žr.: Flinders, M. V.; McConnel, H. *Diversity*

nas apima gausybę organizacijų³. Paprastai mokslininkai, praktikai pateikia tokį *quango* apibrėžimą: bet koks darinys, kuris naudoja viešus pinigus, įgyvendindamas viešas užduotis, tačiau turintis tam tikrą nepriklausomumą nuo išrinktų atstovų⁴. M. Flindersas teigia, kad britų politikoje klasikinės viešas-privatus dichotomijos baigtis sukūrė naują valdymo pakopą. Ji yra sudaryta iš gausybės darinių, kurie nėra nei privatūs, nei vieši. Tai yra organizacijos, kurios, siekdamos viešų tikslų, taiko privataus sektoriaus metodus. Jos yra „kvazi“ visomis prasmėmis: kvazinepriklausomos, kvaziviešos, kvaziprivachios, kvaziteisinės ir kvaziatskaitingos⁵. Šios institucijos dažnai dar vadinamos „trečiuoju pasirinkimu“, „trečiuoju keliu“, kadangi pokarinis keinsizmas ir kolektyvizmas buvo pakeisti neokonservatorių (*New Right*) ideologija ir individualizmu.

Reikia pripažinti, kad anglų viešojo teisė neturi procesinių normų, principų, materialinių normų sąvado, suteikiančio aiškią šių institucijų veiklos arba tiesiog aiškią britų administracijos struktūrą⁶. Didžiojoje Britanijoje egzistuojančių agentūrų (*agencies, statutory boards, authorities, non-departmental public bodies, next step agencies, nonministerial bodies, at arms length administration*) sistemą suvokti sudėtinga. Padėtį komplikuoja ir tai, kad kai kurios iš šių institucijų steigiamos įstatymo, o kai kurios ne parlamento išleisto teisės akto pagrindu. Pavyzdžiui, BBC valdytojų taryba yra įkurta Karališkosios privilegijos (Royal Charter), o Bendrovių susiliejimo specialistų grupė (Panel on Take-overs and mergers) įsteigta privačių asmenų privačių susitarimų pagrindu⁷.

Britų literatūra dažniausiai šias institucijas vadina *quangos* (*quasi non governmental organizations, kvazinepriklausomos nevyriausybines organizacijos*). Šis terminas vartojamas ir mokslininkų sudarytuose institucijų sąrašuose⁸, ir britų vyriausybės

grupių dainose), išskyrus tuos, kurie bando ją apibrėžti. Žr.: Flinders, M. V.; McConnel, H. Diversity and Complexity: The Quango Continuum. In: *Quangos, accountability and reform: the politics of quasi-government*. Flinders, M. V.; Smith, M. J. (eds.). New York: St. Martin's Press in association with Political Economy Research Centre, University of Sheffield, 1999, p. 17.

3 *Select Committee on Public Administration Sixth Report* [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-19]. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/199899/cmselect/cmpublicadm/209/20913.htm>>.

4 “any body that spends public money to fulfil a public task but with some degree of independence from elected representatives”. Kartu autorius pripažįsta, kad *quango* apibrėžimo konstrukcija yra pati savaime politinis sprendimas. Flinders, M. V. Setting the Scene: Quangos in Context. In: *Quangos, accountability and reform: the politics of quasi-government*. Flinders, M. V.; Smith, M. J. (eds.). New York: St. Martin's Press in association with Political Economy Research Centre, University of Sheffield, 1999, p. 3–4, 8; Carsten, Gr.; Flinders, M.; Van Thiel, S. Quangos – What's in a Name? Defining Quangos from a Comparative Perspective. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. 1999, 12(2): 130.

5 Flinders, M. V., *supra* note 4, p. 3–4.

6 *English Public Law*. Feldman, D. (ed.). Oxford University Press, 2004, p. 288.

7 Yra institucijų, įsteigtų kontraktu ar kitokiu susitarimu, kuriuose išreikštos reguliavimo funkcijos. Egzistuojantis reguliacinės institucijos pavyzdys, įsteigtos nesiremiant viešąja teise ar įstatymu, yra Bendrovių susiliejimo grupė (Panel on Take-overs and Mergers), neturinti juridinio asmens statuso asociacija. Ji buvo įkurta 1968 m. Fondų biržos Anglijos banko valdytojo siūlymu. Ši institucija daro metinius pranešimus ir yra teisminės peržiūros objektas. Žr.: Handrlica, J., *supra* note 1, p. 92; *English Public Law*, *supra* note 6, p. 288.

8 Žr.: *Alphabetical Index: Shaw's directory of tribunals and regulatory bodies 1997/98*. Crayford: Shaw, 1997; Register of Regulatory Authorities. *The International Journal of Regulated Law and Practice*. 1992, 1(1): 413–420.

darbo dokumentuose (pavyzdžiui, *Opening up quangos* (1997) ir *Quangos: opening the doors* (1998)). Bendruomenės rūmų Viešojo administravimo komitetas taip pat vartoja šį terminą (pavyzdžiui, šeštasis protokolas „*What are quangos?*“). Pasitelkiant šį terminą atsirado tokios britiškos sąvokos kaip „quangocratization“, „quangobashing“, „quangostuffing“, „quangocrats“, „quasigovernment“, „quangoisation“, „quangocide“, „quangoland“. Kartais Jungtinė Karalystė tiesiog apibūdinama kaip „quango state“, t. y. kvango valstybė⁹.

2. *Quango* steigimo priežastys¹⁰

Jau minėta, kad šių institucijų steigimui ir jų teisiniam statusui nustatyti trūksta unifikuotų bei nuoseklių taisyklių ir principų. Todėl konstatuojama, kad šių institucijų

-
- 9 Teigiama, jog *quango state* Juntinėje Karalystėje yra nuolatinis ir dinamiškas modernios valstybės aspektas. Žr. Turpin, C.; Tomkins, A. *British Government and the institutions: text and materials*. Sixth edition. UK: Cambridge University Press, 2007, p. 414; Handrlica, J., *supra* note 1, p. 93; Verhey, L. *British Agencies: Surveying the Quango State*. In: Verhey, L.; Zwart, T. *Agencies in European and Comparative Perspective*. Antwerp-Oxford-New York: Intersentia, 2003, p. 19.
- 10 Mokslininkai teigia, kad, nepaisant to, jog britų teisinę sistemą veikia Europos Sąjungos reikalavimai, vis dėlto Jungtinėje Karalystėje reguliavimo istorija yra daug ilgesnė. C. Greve'as, M. Flindersas ir S. Van Thielas rašo, jog Jungtinėje Karalystėje *quango* turi atskirą liniją britų politinėje istorijoje. Jų šaknys randamos dar XVII ir XVIII amžiaus kvazitarybose. Nuo XIX a. D. Britanijoje reguliavimas įgyvendinamas daugelio skirtingų tipų institucijų. Dažniausiai čia pateikiamas kolegialaus organo Vargšų teisių komisijos, įsteigtos 1834 m., Bendrosios sveikatos tarybos, įsteigtos 1848 m., Elektros komisijos, įsteigtos 1919 m., pavyzdžiai. Vėliau, o ypač po Antrojo pasaulinio karo, veikiant nacionalizavimo procesams, nepriklausomą reguliavimą pakeitė tiesioginis valstybės reguliavimas, specializuotos institucijos tapo pavaldžios tiesioginei vyriausybės kontrolei. Tačiau jų veikla apėmė sritis, kur paraleliai veikė tiek viešasis, tiek privatus sektorius. Pavyzdžiui, civilinės aviacijos sritį, kai 1938 m. buvo įsteigta Oro transporto licencijavimo tarnyba, televiziją – 1954 m. įsteigta Nepriklausomos televizijos tarnyba. Tiesą pasakius, kai kurie autoriai šią instituciją vadina pirmąja reguliavimo agentūra, įsteigta D. Britanijoje. Kitų agentūrų skaičius išsiplėtė septintajame dešimtmetyje. Pavyzdžiui, 1965 m. buvo įsteigta Rasinių santykių valdyba (Race Relations Board), 1965 m. – Monopolijų komisija (Monopolies Commission), 1968 m. – Bendruomenių tarpusavio santykių komisija (Community Relations Commission), 1975 m. – Lygių galimybių komisija (Equal Opportunities Commission), 1977 m. – Rasinės lygybės komisija (Commission for Racial Equality). Iš anksčiau minėtų institucijų organizacinio statuso (*commission, board*) aišku, jog jos visos buvo kolegialios. Akivaizdu, jog kai kurios iš šių institucijų yra socialinės ar teisių apsaugos krypties, o ne besispecializuojančios ekonominių sričių reguliavime. Vis dėlto pagrindinis britiškų reguliavimo agentūrų atsiradimo ir gausėjimo šaltinis yra tiesiogiai susijęs su ekonominiu privatizavimo procesu. Didžiausias valstybinės nuosavybės privatizavimo procesas vyko 1979–1997 m. Kolegialios institucijos buvo pamažu keičiamos į monokratinės. Institucijai buvo suteikiamas neministerinės vyriausybės įstaigos statusas (*non-ministerial government department*). Pirmas svarbus pavyzdys buvo Sąžiningos prekybos biuro sąžiningos prekybos generalinis direktorius (Office of Fair Trading, 1973), toliau – Telekomunikacijų biuro (Office of Telecommunication, 1984) telekomunikacijų generalinis direktorius, Dujų tiekimo biuro dujų tiekimo generalinis direktorius (Office of Gas Supply, 1986), Elektros reguliavimo biuro elektros tiekimo generalinis direktorius (Office of Electricity Regulation, 1989), Vandens tiekimo biuro (Office of Water Services, 1989) vandens tiekimo direktorius. Taip pat įsteigta, tiesa, artimesnė vyriausybei, Strateginė geležinkelio tarnyba (Strategic Rail Authority). Nuo 1997 m., pasikeitus vyriausybei, buvo vėl po truputį grįžtama prie kolegialaus institucijų modelio. Pavyzdžiui, 2000 m., remiantis Komunikacijų įstatymu bei Geležinkelių ir transporto saugumo įstatymu, įsteigta Pašto paslaugų komisija (Postal Services Commission), 2003 m. steigiamos Komunikacijų ir Geležinkelių reguliavimo komisijos. O štai 2002 m. Įmonių įstatymas keičia Generalinį sąžiningos prekybos direktorių į korporuotą Sąžiningos prekybos biurą (Corporate Office of Trading).

steigimas yra labiau susijęs su pragmatiniu požiūriu, aktualiomis politinėmis valdančiosios daugumos preferencijomis bei atskirų pramonės šakų problemomis. Buvęs prekybos ministras Leo Pliatzky¹¹ yra išreiškęs nuostatą, kad šios agentūros buvo steigiamos dėl organizacinio pragmatizmo, t. y. dėl institucijų, turinčių specializuotų tikslų, poreikio, taip pat jos steigiamos dėl parlamento ir vyriausybės pastangų kai kuriuos klausimus spręsti be politinio įsikišimo ir dar dėl to, kad siauros specializacijos organizacija geriau susidoros su specifinėmis problemomis nei daugiafunkcė vyriausybė. M. Flindersas teigia, kad ekonominiai veiksniai taip pat buvo labai svarbūs, steigiant šias institucijas. Po Antrojo pasaulinio karo britų vyriausybė pasijuto atsakinga už šalies ekonomiką. Tačiau tiesioginis valstybės kišimasis nesuderinamas su laisvosios rinkos ekonomikos tradicijomis, todėl buvo įsteigti pusiau autonominiai (*semi-autonomous*) dariniai¹². Šis autorius *quango* steigimo pagrindus detalizuoja taip: naujos, siaurio profilio organizacijos leidžia įdiegti privataus sektoriaus valdymo technologijas; taip pat suteikia galimybę įtraukti į valdymą ekspertus ir specialistus; yra tam tikrų privalumų kai kurias sritis tvarkyti atsiribojus nuo partijų politikos (pavyzdžiui, politikai nei nori, nei geba prisiimti atsakomybę, o to pasekmė yra naujoji *quango*: Human Fertilization and Embryology Authority¹³); tačiau mokslininkas pripažįsta, jog steigti *quango* skatina ir grynai politiniai sumetimai (naujos *quango* steigimas yra patogus būdas ministrui perduoti politiškai „karštą“ klausimą“ („*politically hot potato*“)¹⁴ tokiai organizacijai); viena iš svarbesnių *quango* steigimo priežasčių yra valstybės institucijų skaičiaus bei jų veiklos apimties mažinimas. Kita vertus, mokslininkas pripažįsta, kad nėra makropolitinio paaiškinimo, kodėl valstybė renkasi *quango*¹⁵. Dabartinis ministras pirmininkas D. Cameronas yra pasakęs, kad egzistuoja trys priežastys, dėl kurių ministrams būtina sutreikti įgaliojimus *quango*. Pirma, kai reikalinga techninė ekspertizė. Jo nuomone, visiškai teisinga turėti tokias institucijas, kaip Branduolinės įrangos inspekcija (Nuclear Installations Inspectorate), tikrinančią branduolines jėgaines, kaip Anglijos banko monetarinės politikos komitetą, nustatantį palūkanų normas. Antra, kai reikalingas nešališkumas. Jo manymu, teisinga, kad, priimant mokslu grįstus sprendimus, nebūtų politinio

11 Pliatzky, L. Quangos and Agencies. *Public Administration*. 1992, 70(4): 557.

12 Verhey, L., *supra* note 9, p. 23.

13 Vaisingumo ir embriologijos tarnyba.

14 Dažniausiai pateikiamas Rasinės lygybės komisijos (Commission for Racial Equality), įsteigtos 1976 m., pavyzdys, po ligos protrūkio skandalo buvo įsteigta Maisto saugos taryba (Food safety Council), perėmusi Žemės ūkio, žuvininkystės ir maisto ministerijos funkcijas; po kelių nesėkmių teisingumo srityje buvo įsteigta Baudžiamųjų bylų peržiūros komisija (Criminal Cases Review Commission), o dar anksčiau buvo įsteigtas Vaistų saugumo komitetas (Committee for Safety of Medicine s), po to, kai visuomenė pasipiktino dėl nėsčiųjų talidomido vartojimo pasekmių. Žr.: Flinders, M. V., *supra* note 4, p. 9.

15 M. V. Flindersas teigia, kad *quangos* yra nemirtingos: kai kurios išnyksta natūraliai, pavyzdžiui, dėl to, kad tikslas, dėl kurio jos buvo įsteigtos, buvo pasiektas (pvz., Kolonijinės imperijos rinkodaros taryba (Colonial Empire Marketing Board), Tūkstantmečio komisija (Millenium Commission); kai kurios išnyksta tam, kad vėliau būtų vėl atkurtos (pvz., Sporto ir menų taryba (Sports Council, Arts Council); kitos išnyksta dėl susiliejimo (pvz., Vėlo žemės ūkio plėtros taryba (Development Board for Rural Wales), Vėlo žemės valdyba (The Land Authority for Wales), Vėlo vystymo agentūra (Welsh Development Agency) buvo sujungtos į Ekonominio vystymo agentūrą (Economic Development Agency). Žr.: Flinders, M. V. Why Do Government Love Quangos? In: *Quangos, accountability and reform: the politics of quasi-government*. Flinders, M. V.; Smith, M. J. (eds.). New York: St. Martin's Press in association with Political Economy Research Centre, University of Sheffield, 1999, p. 28.

suinteresuotumo. Trečia, kai reikalingas skaidrumas. Jo teigimu, valstybei reikalingos nepriklausomos institucijos, tokios kaip Nacionalinės statistikos biuras (Office of National Statistics), teikiantis patikimą informaciją¹⁶. Kai kurios *quango* steigimo priežastys buvo pateiktos leiboristų vyriausybės dokumente „Opening up quangos“ (1997)¹⁷: yra daugybė viešosios administracijos užduočių, kurias reikia atlikti be ministrų įgaliojimų priimti sprendimus, taip pat sričių, kur sprendimus geriau priimti be politinio įsikišimo, t. y. remiantis ekspertinėm žiniom; *quango* gali teikti ekspertinius pasiūlymus ministrams techniniais ar kitais specifiniais klausimais; *quango* yra lanksčios institucijos, jos gali būti organizuojamos taip, kad joms patikėtos užduotys būtų atliekamos optimaliausiu būdu; *quango* yra tarp centrinės valdžios interesų ir kitų grupių interesų sąveikavimo, todėl suinteresuotos institucijos (pvz., vietos valdžia) į *quango* tarybas gali skirti savo atstovus; *quango* gali veikti įvairiose verslo srityse, todėl būtina užtikrinti tam tikrą nepriklausomumą nuo vyriausybės, joms priimant sprendimus ir t. t.

Būtina atkreipti dėmesį, jog *quango* steigė ir steigia visos politinės partijos – tiek leiboristai, tiek konservatoriai, nors kiekviena partija, esanti opozicijoje, aršiai kritikuoja šių institucijų gausą, valstybės sąnaudas joms išlaikyti ir žada naikinti¹⁸.

3. *Quango* klasifikacija ir joms būdingi bruožai

Institucijos, neįeinančios į hierarchinę britų valstybinio valdymo institucijų sistemą, t. y. nepavaldžios ministerijoms – *quango*, yra klasifikuojamos taip:

-
- 16 David Cameron: *I will sack ministers responsible for quangos that fail* [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-25]. <<http://www.guardian.co.uk/politics/2009/jul/06/cameron-promises-to-cut-quangos>>.
 - 17 *Select Committee on Public Administration Sixth Report* [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-19]. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/199899/cmselect/cmpubadm/209/20913.htm>>.
 - 18 Pavyzdžiui, 2009 m., prieš rinkimus, įvykusius 2010 m., torių partijos lyderis D. Cameronas deklaravo planą sutaupyti milijonus, mažinant *quango* skaičių. Šis planas nebuvo įvykdytas, G. Brownui esant ministru pirmininku, nes leiboristai pabrėžė, jog toriai iš tiesų planuoja įsteigti dar 17 *quango*. O D. Cameronas pabrėžė, jog šių institucijų vadovai (mažiausiai 68) uždirba daugiau nei ministras pirmininkas. Jis, dar būdamas opozicijoje, pareiškė, kad atleis ministrus, atsakingus už *quango*, kurios neatliks savo funkcijų. *Quango*, kurios išliks, turės atlikti tik griežtai administracines funkcijas, o politinių sprendimų priėmimas turi būti grąžinamas D. Britanijos vyriausybei (Whitehall), kad būtų užtikrinta didesnė ministrų parlamentinė atsakomybė. Jis atvirai teigė, kad „nebebus daugiau slapstymosi po *quango* nepriklausomumo skraiste, nes ne *quango*, o ministrai turi atsakyti už savo politikos pasekmes“. Tuo metu leiboristai išreiškė nuostatą, kad D. Camerono planai nesuderinami su pažadu įsteigti nepriklausomą Nacionalinės sveikatos paslaugų (NHS) tarybą. Tuometis sveikatos apsaugos ministras A. Burnhamas pasakė, kad *toriai* planuoja įsteigti *quango*, panaikinantį kitus tokius darinius, ir kuris vienas kontroliuos bilijonus mokesčių mokėtojų svarų sterlingų be jokio tiesioginio ministro priežiūros mechanizmo. O tai prieštarauja *torių* teiginiai didinti ministrų atsakomybę. Taigi D. Cameronas žadėjo panaikinti daugybę *quango*, tačiau, jam tapus ministru pirmininku, pasirodė publikacijos su antraštelėmis „*Quango* yra saugios su Cameronu“, „Kodėl Cameronas pasiduoda kare prieš *quango* valstybę?“. Pasiūlymai visas *quango* (numatyta tik keletas išimčių) uždaryti buvo atmesti kaip pernelyg radikalūs. Tiesa, vyriausybės pateiktas Viešųjų subjektų projektas, pagal kurį ministerijoms būtų suteikta teisė panaikinti apie 150 *quango*. Tačiau šiai idėjai nepritarė Lordų rūmai. Iki 2011 m. spalio mėnesio vyriausybė paskelbė pasiūlymus reformuoti 481 darinį, 192 iš jų bus panaikinti, o funkcijos perduotos ministerijoms ar vietos valdžiai, kiti 118 darinių bus sujungti ir iš jų liks 57, o 171 darinys bus iš esmės reformuotas. Žr. *David Cameron: I will sack ministers responsible for quangos that fail*, supra note 16; *David Cameron plans to save millions by cutting quangos – and pay* [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-25]. <<http://www.guardian.co.uk/politics/2009/jul/06/david-cameron-quangos-ofcom-pay>>.

- nedepartmentiniai viešieji dariniai (*non-departmental public bodies* – angliškas trumpinys NDPB, toliau tekste jis ir bus vartojamas), apibrėžiami kaip „institucijos, įgyvendinančios centrinės užduotis, bet nesančios vyriausybės dalis, šias užduotis jos įgyvendina daugiau ar mažiau nepriklausomai nuo vyriausybės“¹⁹, taip pat šie dariniai yra įvardijami kaip turintys reikšmę nacionalinės valstybės procesuose, bet nesantys vyriausybės struktūrinė dalis, ir kurie veikia daugiau ar mažiau atskirai nuo ministrų (*at arm’s length from ministers*)²⁰. Ministrai yra atsakingi už šių darinių veiklą ir jų pareigūnų skyrimą. Šiuo požiūriu, pasak D. Judge’o, NDPB yra vyriausybės dalis, net jeigu ir savo funkcijas atlieka per atstumą nuo centrinės valdžios²¹. Skiriamos keturios nedepartmentinių viešųjų darinių (*non-departmental public bodies*) kategorijos²²: vykdomosios nedepartmentinės viešosios institucijos (*executive NDPBs*)²³, leidžiančios privalomojo pobūdžio teisės aktus; patariamąsias nedepartmentinės viešosios institucijos (*advisory NDPBs*), patariančios kitiems viešojo administravimo subjektams²⁴; nedepartmentiniai viešieji tribunolai (*tribunal NDPBs*), priimančios sprendimus ginčuose²⁵; nepriklausomos kalėjimų, imigracijos priežiūros tarybos (*independent monitoring boards*)²⁶.

Remiantis Kabineto biuro duomenimis²⁷, vykdomosios nedepartmentinės viešosios institucijos (*executive NDPB*) dažniausiai yra steigiamos įstatymu arba remiantis Įmonių įstatymu. Nedidelis skaičius vykdomųjų institucijų yra įsteigtos Karališkosios Chartijos (Royal Charter) pagrindu. Šios institucijos nėra Karūnos dalis, bet turi savo atskirą teisinį statusą. Nors jos ir yra nepriklausomos nuo ministrų, vykdydamos savo funkcijas, bet jų veikla yra pagrįsta ministrų sudarytais planais. Jos yra tiesiogiai at-

19 A body which has a role in the process of the national government but is not a government department, or part of one, and which accordingly operates to a greater or lesser extent at arm’s length from Ministers. Žr.: *Cabinet Office: Categories of Public Bodies: a Guide for Departments*, April, 2011 [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-20]. <http://www.civilservice.gov.uk/Assets/Classification-Guidance-2011_tcm6-38852.pdf>.

20 Turpin, C.; Tomkins, A., *supra* note 9, p. 411.

21 At arm’s length from central government. Žr.: Judge, D. *Political institutions in the United Kingdom*. Oxford University Press, 2005, p. 139.

22 Žr.: Fairgrieve, D. Pragmatism or Principe? The Use of Agencies in Public Service Provision in the United Kingdom. In: *Independent administrative authorities*. Caranta, R.; Andenas, M.; Fairgrieve, D. (eds.). London: British Institute of International and Comparative Law, 2004, p. 197–198; Flinders, M. V., *supra* note 4, p. 4; Judge, D., *supra* note 21, p. 139; *Select Committee on Public Administration Sixth Report* [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-19]. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/199899/cmselect/cmpubadm/209/20913.htm>>.

23 Pavyzdžiui, Arts Council England, British Council, Competition Commission, English Heritage, Environment Agency, Health and Safety Executive, Information Commissioner, Medical Research Council, National Museums and Galleries, Parole Board, etc.

24 Pavyzdžiui, Advisory Council on the Misuse of Drugs, Boundary Commission, Diplomatic Service Appeal Board, Committee on Standards in Public Life, Pay Review Board.

25 Pavyzdžiui, Foreign Compensation Commission, Office of Surveillance Commissioners, Traffic of Commissioners, Valuation Tribunals, Agricultural Land Tribunals, Copyright Tribunal, Foreign Compensation Commission, etc.

26 Kiekviename Anglijos ir Velso kalėjime ar imigracijos centre yra nepriklausomos priežiūros tarybos.

27 *Cabinet Office: Categories of Public Bodies: a Guide for Departments*, *supra* note 19.

skaitingos ministrams, kurie yra atskaitingi parlamentui ir visuomenei už šių institucijų veiklą. Paprastai vykdomosioms neministerinėms institucijoms vadovauja komisija ar taryba, kurių narius skiria ministrai arba Karalienė ministrų patarimu. Dauguma šių institucijų disponuoja savo lėšomis ir negauna centrinių asignavimų, yra atsakingos už savo biudžetą ir publikuoja metinį savo biudžeto pranešimą. Išorės auditą atlieka Nacionalinis audito biuras. Šios institucijos gali steigti padalinius, kurie bus atskaitingi centrinei institucijai. Vykdomosios nedepartamentinės viešosios institucijos (executive NDPBs) dažniausiai apibrėžiamos kaip dariniai, atliekantys administracines, reguliavimo ir komercines funkcijas²⁸. Šios institucijos atlieka licencijavimo veiklą, teikia teises paslaugas, nustato standartus, administruoja rinkliavas, kontroliuoja bei prižiūri asmenų ginčų nagrinėjimą²⁹.

Patariamąsias nedepartamentinės viešosios institucijos (*advisory NDPB*) teikia ekspertinius patarimus ministrams. Dažniausiai jos yra steigiamos ministrų administraciniais aktais, keletas iš jų yra įsteigtos įstatymu. Ministrai skiria šių institucijų narius, atsižvelgdami į jų ekspertines žinias, gebėjimus, patirtį. Jos neturi savo biudžeto, o ministrai gali panaikinti šias institucijas. Jos apibūdinamos taip: įsteigtos ministrų, kad jiems ir ministerijoms patartų savo kuruojamais klausimais. Kai kurios karališkosios komisijos taip pat įvardijamos kaip patariamąsios NDPBs. Dažniausiai jos yra dotuojamos atitinkamų ministerijų³⁰.

Už nedepartamentinių viešųjų tribunolų³¹ (*tribunal NDPBs*) veiklą atsakingi ministrai, galintys ir panaikinti minimas institucijas. Jos apibrėžiamos kaip dariniai, kuriems priskirtos jurisdikcinės funkcijos specializuotose srityse. Dažniausiai tribunolai yra aptarnaujami atitinkamos ministerijos. Egzistuoja du tribunolų tipai: nuolatiniai ir šaukiamieji³². Dažnokai diskutuojama, ar tribunolų mechanizmas yra konstitucinis. Juk tik teismai gali turėti teisę vykdyti teisingumą. Tačiau britų mokslininkai teigia, jog vienas iš nerašytos konstitucijos privalumų yra tas, jog nėra įtvirtinto konstitucinio principo, reikalaujančio, kad visus ginčus nagrinėtų tik teismai³³.

Nepriklausomos kalėjimų, imigracijos priežiūros tarybos (*independent monitoring boards*) yra sudarytos iš savanorių, kuriuos skiria valstybės sekretorius. Šios tarybos dar vadinamos „*watchdogs of the prison system*“, t. y. kalėjimų sistemos prižiūrėtojai. Kasmet šios tarybos atsiskaito minėtam pareigūnui.

NDPB skaičius labai kintantis. Pavyzdžiui, 2006 m. buvo 882, iš jų vykdomųjų institucijų 198,

28 *Select Committee on Public Administration Sixth Report* [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-19]. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmselect/cmpublicadm/209/20913.htm>>.

29 Turpin, C.; Tomkins, A., *supra* note 9, p. 415.

30 *Select Committee on Public Administration Sixth Report*, *op. cit.*

31 Pranevičienė, B. *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje*. Vilnius: LTU, 2003, p. 62.

32 There are two types of tribunal system: standing tribunals, which have a permanent membership, and tribunals that are convened from panels. Žr.: *Select Committee on Public Administration Sixth Report*, *supra* note 28.

33 Partington, M. *Introduction to the English legal system*. New York: Oxford University Press, Inc., 2010, p. 156–163.

448 patariamieji organai, 40 tribunolų, 2 transliacijos dariniai. O štai 1979 m. jų buvo 2 167, 1996 m. – 1 194, tačiau remiantis kitais šaltiniais 1996 m. jų buvo 5 500³⁴. 2008 m. būta 790 NDPB, 2009 m. kovo 31 d. buvo užfiksuota 192 vykdomosios nedeptamentinės institucijos, 405 patiriamosios nedeptamentinės institucijos, 19 tribunolų, kitų NDPB – 150. Iš viso – 766 nedeptamentinės viešosios institucijos. Apskritai teigiama, kad nuo 1997 m. NDPB sumažėjo keturiasdešimt penkiais procentais³⁵. Tačiau paradoksalu tai, kad pinigų sumos, kurias išleidžia NDPB, stipriai padidėjo (nuo šešių bilijonų svarų sterlingų iki 21,4 bilijonų svarų sterlingų³⁶).

Nors NDPB atlieka skirtingas funkcijas, plėtojosi nenuosekliai, jų atsakomybės laipsnis taip pat skiriasi, tačiau autoriai nurodo tam tikrus bruožus, būdingus NDPB³⁷:

1. NDPB veikia atokiau nuo ministerijų, turi tam tikrą veikimo autonomiją, tačiau autonomiškumas yra apribotas įstatymais bei vyriausybės nustatytais strategijomis;
2. daugelis vykdomųjų NDPB įsteigtos įstatymu, tačiau kai kurios jų gali būti įsteigtos, remiantis Karališkąja Chartija arba Įmonių įstatymu. Patariamieji dariniai gali būti steigiami administraciniu aktu;
3. NDPB vadovai skiriami paprastai ministrų;
4. skirtingai nei vykdomosios valdžios institucijos, NDPB nėra Karūnos dalis (bet yra išimčių: Advisory, Conciliation and Arbitration Service, Health and Safety Commission);
5. kai kurios NDPB yra finansuojamos valstybės, kai kurios (ypač patariamieji organai) nėra finansuojamos valstybės;
6. vykdomosios NDPB publikuoja savo sąskaitas bei metinius pranešimus;
7. NDPB dirba ne valstybės tarnautojai.

- Nacionalizuotos pramonės ir viešosios korporacijos (*Nationalized industries and public corporations*)³⁸. Viešosios korporacijos yra apibrėžiamos kaip įmonės, kurios yra viešai kontroliuojamos ir valdomos, tačiau gali laisvai pačios tvarkytis savo reikalus. Tai tokios institucijos kaip BBC, Anglijos bankas. Nacionalizuotos pramonės apima dideles ir svarbias viešųjų korporacijų grupes. Remiantis Kabineto biuro 2011 m. duomenimis³⁹, tai būtų Karališkasis paštas (Royal Mail), Karališkoji pinigų spaustuvė (Royal Mint), Sandraugos vystymo korporacija (Commonwealth development Corporation) ir t. t. Šie dariniai paprastai priskiriami prie NDPB.
- Nacionalinės sveikatos paslaugų įstaigos (*National Health Service Bodies*) apima daug skirtingų darinių, į kuriuos pareigūnus skiria ministrai. 1999 m., įskaitant Velsą ir Škotiją, iš viso buvo apytiksliai 600 šių darinių⁴⁰.

34 Handrlica, J., *supra* note 1, p. 96.

35 Šiose institucijose dirba daugiau nei 110 000 darbuotojų. Kadangi dauguma NDPBs nėra Karūnos dalis (išskyrus The Advisory, Conciliation, and Arbitration Service, the Child Maintenance and Enforcement Commission, the Health and Safety Commission), tai dauguma jose dirbančiųjų nėra valstybės tarnautojai. *Cabinet Office: Public Bodies*. 2009, p. 6 [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-20]. <http://www.civilservice.gov.uk/Assets/PublicBodies2009_tcm6-35808.pdf>.

36 Flinders, M. V., *supra* note 4, p. 5.

37 Turpin, C.; Tomkins, A., *supra* note 9, p. 412–413.

38 *Select Committee on Public Administration Sixth Report*, *supra* note 28.

39 *Cabinet Office: Categories of Public Bodies: a Guide for Departments*, *supra* note 19.

40 Davies, A. C. L. *The Public Law of Government Contracts*. New York: Oxford University Press Inc., 2008, p. 315–316.

- Kito pasirinkimo agentūros (*Next step agencies (NSAs)*) pradėtos steigti ministrės pirmininkės M. Thatcher vadovavimo vyriausybei metu, kai buvo išleistas pranešimas „Valdymo Vyriausybėje vystymas“ („Improving Management in Government“). Pagrindinė šių institucijų steigimo priežastis buvo atskirti paslaugų teikimą nuo politikos⁴¹. Taigi šioms institucijoms steigti nėra išleidžiamas joks įstatymas. Jas steigia ministerijos. Šios agentūros teikia paslaugas gyventojams, verslo įmonėms arba viešojo sektoriaus organizacijoms. 2001 m. egzistavo 133 agentūros, 2003 m. – 134. Jose dirba apytiksliai 77 procentai Jungtinės Karalystės valstybės tarnautojų (maždaug 400 000). Nors jos atskaitingos ministerijoms, tačiau yra suteikta laisvė organizuoti efektyvų ir kokybišką paslaugų teikimą⁴². Reikėtų atkreipti dėmesį, kad šios institucijos neturi atskiro teisinio statuso, todėl ir jų sprendimai prilyginami ministrų sprendimams.
- Neministeriniai vyriausybės departamentai (*Non-ministerial government departments*⁴³) yra vienvaldės institucijos, kurioms paprastai vadovauja generalinis direktorius, tačiau tarp jų yra ir kolegialių institucijų. Jose dirba valstybės tarnautojai. Šių departamentų užduotis yra įgyvendinti administravimą specifinėse ekonominio šalies gyvenimo sferose. Šiai kategorijai priklauso reguliavimo agentūros, įsteigtos privatizuojant valstybines įmones. Pavyzdžiui, Office of Water Service (Ofwat)⁴⁴, Office of Gas and Electricity Markets (OFGEM)⁴⁵, Gas and Electricity Markets Authority (GEMA), Office of Communication (OFCOM)⁴⁶, Postal Services Commission (POSTCOMM)⁴⁷,

- 41 Ministerijų buvo reikalaujama, kad peržiūrėtų savo veiklą ir apsvarstytų penkias galimybes, t. y. funkcijos panaikinimą, privatizavimą, sudarytų sutartis dėl paslaugų teikimo, steigtų kito pasirinkimo agentūras („*next step agencies*“) arba išsaugotų „*status quo*“. Žr.: Verhey, L., *supra* note 9, p. 21; Fairgrieve, D., *supra* note 22, p. 193; Watts, D. *Understanding US/UK Government and Politics. A Comparative Guide*. Manchester University Press, 2008, p. 118; Donnelly, M. C. *Delegation of Governmental Power to Private Parties. A Comparative Perspective*. New York: Oxford University Press Inc., 2007, p. 62; jų steigimo priežastis įvardijo 1988 m. Bendruodmenės rūmuose ministrė pirmininkė: „to the greatest extent practicable the executive functions of Government, as distinct from policy advice, should be carried out by units clearly designated within Departments, referred to in the report as „*agencies*“...“ Turpin, C.; Tomkins, A., *supra* note 9, p. 409.
- 42 Pavyzdžiui, Driver and Vehicle Inspector Agency, Social Security Benefits Agency, Meteorological Agency ir t. t. Žr.: *What lessons can we learn from the UK's next step agencies model?* [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-20]. <<http://www.statskontoret.se/upload/publikationer/2001/200123.pdf>>.
- 43 Be nurodytų *quango* rūšių, t. y. NDPBs, Nationalized industries and public corporations, National Health Service Bodies, Next Step Agencies, Non-ministerial Government Departments, oficialiuose dokumentuose pateikiama ir daugiau *quango* rūšių, t. y. Vietos viešųjų išlaidų žinybos ir Darbo grupių ekspertai (Local public spending bodies ir Ad-hoc groups of experts). Žr.: *Select Committee on Public Administration Sixth Report*, *supra* note 28; Verhey, L., *supra* note 9, p. 29.
- 44 Vandens tiekimo biuras. Ši institucija atsakinga už vandens, tiekiamo Anglijoje ir Velse, kokybę ir tinkamą šios paslaugos kainą [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-24]. <<http://www.ofwat.gov.uk/aboutofwat/>>.
- 45 Elektros ir dujų rinkų biuras. Ši institucija atsakinga už britų dujų ir elektros sektorių, už vartotojų interesų apsaugą, skatinant konkurenciją [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-24]. <<http://www.ofgem.gov.uk/About%20us/Pages/AboutUsPage.aspx>>.
- 46 Ryšių biuras. Ši institucija yra nepriklausomas reguliavimo ir konkurencijos darinys, reguliuojantis TV ir radijo, fiksuoto telefono linijų bei mobiliojo ryšio sektorius [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-24]. <<http://www.ofcom.org.uk/about/>>.
- 47 Pašto paslaugų komisija. Ši institucija yra nepriklausomas pašto paslaugų tiekimo reguliatorius [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-24]. <<http://www.psc.gov.uk/about/>>.

Office of Rail Regulator⁴⁸. R. Baldwinas ir M. Cave'as teigia, kad šias institucijas galima laikyti reguliavimo agentūromis, atsižvelgus į tai, jog generaliniai šių darinių direktoriai yra vieninteliai nepriklausomi industrijų reguliatoriai⁴⁹. Šie pareigūnai yra skiriami valstybės sekretoriaus ir privalo vykdyti savo pareigas, remdamiesi įstatymais. Jų sprendimai gali būti tikrinami teismuose arba Monopolijų ir susiliejamų komisijoje. Parlamentas taip pat prižiūri jų veiklą, t. y. generalinio auditoriaus, Viešųjų atsiskaitymų komiteto (Public Accounts Committee) ir kitų parlamento komitetų pagalba⁵⁰.

Didesnė dalis *quango* yra įsteigtos įstatymais ar poįstatyminiais aktais. Tačiau juose pastebima, kad trūksta aiškių nuostatų dėl veiklos, įgaliojimų, atskaitomybės, santykių su kitomis institucijomis, ypač su vyriausybe, kaip politinės galios centru. Pavyzdžiui, Pašto paslaugų komisija (Postal Service Commission) buvo įsteigta Pašto paslaugų įstatymo (2000) pagrindu kaip institucija, kolektyviai vykdanči savo funkcijas Karūnos vardu. Ją sudaro pirmininkas, vykdomasis pavaduotojas ir mažiausiai kiti trys nariai, kuriuos skiria ministras. Nariai gali būti pašalinti tik dėl nesugebėjimų arba netinkamo elgesio. Įstatymas nustato Komisijos pareigas, ypač apsaugant pašto paslaugų vartotojų interesus, ji turi licencijų suteikimo galią pašto paslaugų tiekėjams ir jai suteikta pareiga prižiūrėti, kaip laikomasi licencijų reikalavimų, bei skirti finansines sankcijas už jų nesilaikymą. Šiame įstatyme, kaip ir kituose, trūksta aiškių nuostatų dėl institucijų santykio su centrine vykdomąja valdžia. Šiuo atveju galima laikyti išimtimi kito pasirinkimo agentūras (*next step agencies*), nes jų pavaldumas ministerijoms yra nuolatos įforminamas vadinamaisiais reglamentiniais susitarimais (*framework agreements*)⁵¹.

Quango priskiriamos ir prekybos bendrovės, kurioms suteikti viešojo administravimo įgaliojimai. Šios dar vadinamos reguliatoriais. Jos įsteigtos kontraktais ar susitarimais, kuriuose išreikštos reguliavimo funkcijos, šių darinių užduotys. Šie kontraktai sudaromi tarp vienos atitinkamos rinkos dalyvių (*self-regulatory organizations*). D. Feldmanas, J. Handrlica ir D. Fairgrieve pavyzdžiu pateikia dvi institucijas – Finansinių paslaugų agentūrą (Financial Services Authority) bei Susiliejamų specialistų grupę (Panel on Takeovers and Mergers). Finansinių paslaugų agentūra yra prekybinė įmonė (*company limited by guarantee*), kuriai Finansinių paslaugų ir rinkų įstatymas (Financial Services and Markets Act, 2003) suteikė įgaliojimus finansinėse rinkose. Šios institucijos tarybos narius skiria Finansų ministerija. Ji jai atskaitinga, o per ministeriją tampa atskaitinga įstatymų leidėjui. Ji privalo kasmet pateikti metinį veiklos pranešimą Finansų ministerijai ir parlamentui. Apytiksliai 9 250 finansinių įmonių patenka į Finansinių paslaugų agentūros reguliavimo akiratį. Beje, ši institucija neveikia Karūnos vardu. Tačiau jos atskaitomybė, santykiai su valstybės valdžiomis yra daug detaliau nu-

48 Geležinkelių reguliavimo biuras. Ši institucija yra nepriklausomas britų geležinkelių reguliatorius [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-24]. <<http://www.rail-reg.gov.uk/>>; *Select Committee on Public Administration Sixth Report, supra* note 28.

49 Fairgrieve, D., *supra* note 22, p. 198.

50 Partington, M., *supra* note 33, p. 156–163; Baldwin, R.; Cave, M. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. New York: Oxford University Press Inc., 1999, p. 71.

51 Verhey, L., *supra* note 9, p. 29; *English Public Law, supra* note 6, p. 29.

statyti nei tiesiogiai įstatymais įsteigtų institucijų. Susiliejimų specialistų grupė įsteigta Fondų biržos, ji yra laikoma privačiu reguliavimo subjektu, t. y. asociacija be atskiro teisinio statuso (*legal personality*)⁵².

4. *Quango* kontrolė ir priežiūra

Nors amerikiečių ir britų patirtimi naudojasi užsienio valstybės, šių institucijų modeliai neišvengia ir kritikos. Ypač dėl jų neaiškios atsakomybės instituto įtvirtinimo, taip pat dėl demokratiško viešosios administracijos vykdymo institucijų, kurioms vyriausybė turi ribotą įtaką, taip pat ir dėl jų vietos hierarchiškai organizuotoje viešojoje administracijoje⁵³. L. Verhey⁵⁴ tvirtina, kad yra dvi priežastys, dėl kurių *quango* yra kritikuojamos, t. y. jų įvairovė ir atsakomybės trūkumas. Šių organizacijų įvairovė ap sunkina jų koordinavimą, be to, mokslininkas teigia, jog jos atstovauja ne viešajam, o atitinkamo sektoriaus interesui. M. Flindersas teigia, kad šių darinių pareigūnai yra skiriami, abstrakčiai atsakingi parlamentui, jie teturi pateikti metinius veiklos pranešimus ir jiems taikoma labai paviršutiniška parlamentinė priežiūra⁵⁵.

J. Handrlicos nuomone, britų kvazinevyriausybinių organizacijų (*quasi non-governmental organizations*) atsakomybės, teisėtumo ir kontrolės klausimai yra pagrindiniai bei daugelio mokslininkų ir praktikų diskutuojami. 2009 m. reformos darbo grupės vadovas A. Haldenby teigė, kad *quango* yra blogiausia valdymo rūšis, egzistuojanti „prieblandos zonoje“, *neatsakinga rinkėjams ir rinkoms*⁵⁶. Britų *quango* atsakomybės ir kontrolės mechanizmai buvo sukurti *ad hoc*, t. y. teismų praktikos, nusistovėjusios tradicijos pagrindu. Šie mechanizmai paprastai skirstomi į tokias formas:

- Sudėtingiausiai suprantamas yra *quango* santykis su vyriausybe. Atrodo, jei įstatymų leidėjas nusprendė įsteigti institucijas, nepriklausomas nuo centrinės valdžios, tai kontrolės ir atsakomybės institutas neturėtų egzistuoti, bet per dešimtmečius išsivystė formalių santykių mechanizmai (pvz., sprendimų kontrolė *ex ante*, ministrui išleidžiant nurodymus) ir daug dažnesnis neformalių santykių mechanizmas, pagrįstas informavimu, informacijos dalijimusi. Taigi ministrų intervencijos galimybė yra dvejopa – įtvirtinti privalomojo pobūdžio nurodymus bei reikalauti informacijos. Taip pat ministras turi galutinę teisę atleisti nedeptamentinių viešųjų įstaigų vadovus (*NDPBs members of boards*)⁵⁷.
- Egzistuoja ir *quango* santykio su parlamentu problematika. Manoma, kad jeigu šių darinių pavaldumo santykis su vyriausybe yra susilpnintas, tai atsakomy-

52 Žr.: Judge, D., *supra* note 21, p. 242; *English Public Law*, *supra* note 6, p. 293.

53 Handrlica, J., *supra* note 1, p. 97.

54 Verhey, L., *supra* note 9, p. 30.

55 Flinders, M. V., *supra* note 4, p. 10.

56 Atsakomybė „*accountability*“ dažniausiai suprantama siaurąja prasme, t. y. *quango* santykis su vyriausybe, bei plačiąja prasme, t. y. *quango* veiklos skaidrumas (*transparency*), viešumas (*openness*), visuomenės dalyvavimas (*public participation*). *English Public Law*, *supra* note 6, p. 294–300; Flinders, M. V., *supra* note 4, p. 10–11; Flinders, M. V.; McConnel, H., *supra* note 2, p. 21–25.

57 Žr.: Handrlica, J., *supra* note 1, p. 98; Turpin, C.; Tomkins, A., *supra* note 9, p. 414–415.

bės ir kontrolės mechanizmas turėtų būti sustiprintas santykiuose su įstatymų leidėju. Formaliai agentūros yra atsakingos parlamentui per ministrus. Svarbiausia forma yra parlamentarų klausimai ministrams. Tačiau ministras atsako už šias agentūras, kurios formuoja centrinės valdžios dalį. *Quango* finansinę veiklą kontroliuoja Bendruomenių rūmų Viešųjų atsiskaitymų komitetas (Public Accounts Committee)⁵⁸. Praktikoje didesnę vaidmenį turi parlamento išrinkti komitetai (*departmental select committees*), dažniausiai bendruomenių rūmų komitetai. Įvairiose srityse komitetai atlieka plataus spektro stebėjimus. Pavyzdžiui, transliacijos, finansinių paslaugų ir transporto srityse – Culture, Media and Sport Committee⁵⁹, Treasury Committee⁶⁰ (finansinėms paslaugoms), Transport Committee⁶¹ (transportui), National Audit Office⁶². Šių komitetų veikla apima neprivalomą naujai ministro paskirtų narių išklausimą ir metų pabaigos ataskaitos komitetams pateikimą. *Quango* santykiuose su įstatymų leidžiamąja valdžia svarbus vaidmuo tenka parlamento administravimo komisarui⁶³, atliekančiam ombudsmeno funkcijas. Šis institutas užtikrina *quango* atsakomybę visuomenei. Ombudsmenas nagrinėja ginčus, gautus iš žmonių, kurie mano, jog patyrė neteisingumą dėl nekompetentingumo. Paprastai šis pareigūnas nagrinėja ginčus, kilusius tarp asmenų ir centrinių vykdomosios valdžios institucijų, tačiau ilgainiui jo kompetencija aprėpia ir ginčus, kilusius dėl kitų viešųjų subjektų veiksmų. Tikrinti tarnybas, kurių atsiradimo pagrindas yra kontraktas, o ne įstatymas, yra sudėtingiau. Tarkim, Finansinių paslaugų administracija (Financial Services Authority) nepatenka į tarnybų ir komitetų atliekamo tikri-

-
- 58 *41st Report – Office of Rail Regulation: Regulating Network Rail's efficiency* (July, 2011 HC 1036) [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-18]. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpubacc/1036/1036.pdf>>; *32nd Report Maintaining financial stability of UK banks: update on the support schemes* (April 2011, HC 793) [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-18]. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmpubacc/793/793.pdf>>.
- 59 Kultūros, žiniasklaidos ir sporto komitetas: *4th Report BBC Licence Fee Settlement and Annual report* (May 2011, HC 454) [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-18]. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmcomeds/454/45402.htm>>; *2nd Report – Pre-appointment hearing with the Government's preferred candidate for Chairman of the BBC Trust* (March 2011, HC 864-I) [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-18]. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmcomeds/864/86402.htm>>.
- 60 Išdo komitetas: *19th Report – Independent Commission on Banking* (July 2011, HC 1069) <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1069/1069.pdf>>; *12th Report – Appointment of Dr Ben Broadbent to the Monetary Policy Committee of the Bank of England* (May 2011 HC 1051-I) [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-18]. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1051/105102.htm>>.
- 61 Transporto komitetas *7th Report – Taxis and private hire vehicles: the road to reform* (July 2011, HC 720) [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-18]. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtran/720/72002.htm>>.
- 62 Nacionalinė audito tarnyba: *The Work of the Directors General of Telecommunications, Gas Supply, Water Services and Electricity Supply* (July 1996, HC 645), *Department for Education and Employment: Financial Control of Payments made under the Training for Work and Youth Training Programmes in England* (June 1996, HC 402) [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-21]. <<http://www.nao.org.uk/publications/archive/9596.aspx>>; Ofcom: *The Effectiveness of Converged Regulation* (November 2010, HC 490) [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-18]. <<http://www.nao.org.uk/publications/1011/ofcom.aspx>>.
- 63 Parliamentary Commissioner for Administration.

nimo akirati. Todėl kai kuriais atvejais ministras paskiria išorės auditą, kitais – įstatymų leidžiamoji valdžia, įsteigdama instituciją, paskiria kontrolierių ir generalinį auditorių (jau minėti Nacionalinio audito tarnyba ir Viešųjų atsiskaitymų komitetas)⁶⁴.

- *Quango* priimtiems sprendimams taikoma teisminė kontrolė (*judicial review*). Tačiau ir čia kyla neaiškumų. J. Handrlica⁶⁵ akcentuoja *quango*, kurios įsteigtos ne įstatymo pagrindu, bet susitarimais tarp rinkos dalyvių (perėmimo specialistų grupės (Take-overs Panel) sprendimams gali būti taikoma teisminė kontrolė), taip pat reikia pabrėžti, kad už kito pasirinkimo agentūrų (Next step agencies) neteisingai priimtus sprendimus atsakys atitinkama ministerija – juk šios institucijos neturi atskiro teisinio statuso. Asmuo, nukentėjęs nuo institucijos sprendimo, turi teisę kreiptis į tribunolą, paskui į teismą (High Court arba Court of Appeal). Institucijų, įsteigtų įstatymo pagrindu, veiklos teisėtumo nagrinėjimas aukščiausiojoje instancijoje apsiriboja *ultra vires* doktrina. Pavyzdžiui, byloje *Anisminic Ltd v. Foreign Compensation Commission*⁶⁶ tuo metu dar Lordų rūmų Apeliacinis komitetas, kaip aukščiausiasis JK teismas, panaikino Komisijos sprendimą kaip viršijantį jos įgaliojimus. Byloje *R v. Criminal Injuries Compensation Board, ex p Schofield*⁶⁷ paaiškėjo, kad viešojo subjekto sprendimai bus anuliuoti, jei jie bus priimti, netinkamai taikant taisykles, kurių pagrindu šie subjektai veikia, arba jei nesąžiningai veikė, nagrinėdami klausimus, kuriais pažeidė asmenų teises ar interesus⁶⁸, arba veikė neracionaliai⁶⁹, arba kai asmuo nori užginčyti ministerijų nurodymus agentūroms, pavyzdžiui, byloje *Laker Airways Ltd. v. Department of Trade*⁷⁰.

Išvados

1. Dėl *quango* gausos, jų steigimo, struktūros skirtumų, mokslininkai nesutaria dėl visiems priimtinos *quango* sąvokos. Dažniausiai pateikiamas toks šių darinių apibrėži-

64 Verhey, L., *supra* note 9, p. 33–34; Fairgrieve, D., *supra* note 22, p. 201–202; Turpin, C.; Tomkins, A., *supra* note 9, p. 414–415.

65 Handrlica, J., *supra* note 1, p. 99.

66 *Anisminic Ltd v. Foreign Compensation Commission, 1969 2 AC 147* [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-24]. <<http://www0.hku.hk/law/conlawhk/sourcebook/admlawcases/Anisminic.htm>>.

67 *R v. Criminal Injuries Compensation Board, ex p Schofield, 1971 1 WLR 926* [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-24]. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199899/ldjudgmt/jd990325/crim.htm>>.

68 *R v. Gaming Board, ex p Benaim and Khaida, 1970 2 QB 427* [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-18]. <<http://policy.mofcom.gov.cn/en/fcase!fetch.html?id=99475b5f-7c47-4c6c-be60-68665f0967ff>>.

69 *cf R v. Radio Authority, ex p Bull, 1998 QB 294* [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-24]. <<http://www.judicialreviewhandbook.com/cases.pdf>>.

70 *Laker Airways Ltd. v. Department of Trade, 1977 QB 643*. Bylos esmė: strateginiai prekybos ministro nurodymai Civilinės aviacijos tarnybai, kuriais Laker Airways buvo uždrausta vykdyti transatlantinius skrydžius, buvo pripažinti, kaip prieštaraujantys pagrindiniams Civil Aviation Act (Civilinės aviacijos įstatymui, 1971) tikslams, todėl yra *ultra vires*. Žr.: Verhey, L., *supra* note 9, p. 35. Apie teisminę kontrolę žr.: Verhey, L., *supra* note 9, p. 35; Fairgrieve, D., *supra* note 22, p. 202–203.

mas: tai bet koks darinys, naudojantis viešus pinigus, įgyvendindamas viešas užduotis, tačiau turintis tam tikrą nepriklausomumą nuo išrinktų atstovų.

2. Manoma, kad *quango* steigimo pagrindai yra tokie: naujos, siaurio profilio organizacijos leidžia įdiegti privataus sektoriaus valdymo technologijas; taip pat suteikia galimybę įtraukti į valdymą ekspertus ir specialistus; yra tam tikrų privalumų kai kurias sritis tvarkyti atsiribojant nuo partijų politikos; mažinti valstybės institucijų skaičių bei jų veiklos apimtį.

3. *Quango* skirstomos į tokias grupes: nedepartamentiniai viešieji dariniai, nacionalizuotos pramonės ir viešosios korporacijos, nacionalinės sveikatos apsaugos dariniai, antro žingsnio agentūros, neministeriniai vyriausybės dariniai. Prie *quango* priskiriamos ir prekybos bendrovės, kurioms suteikti viešojo administravimo įgaliojimai. Visi šie dariniai gali būti skirstomi į dar mažesnes grupes. Pavyzdžiui, nedepartamentiniai viešieji dariniai gali būti vykdomosios nedepartamentinės viešosios institucijos, leidžiančios privalomojo pobūdžio teisės aktus; patariamąsias nedepartamentinės viešosios institucijos, patariančios kitiems viešojo administravimo subjektams; nedepartamentiniai viešieji tribunolai, priimančios sprendimus ginčiuose; nepriklausomos kalėjimų, imigracijos priežiūros tarybos. Visiškai aišku, kad Didžiojoje Britanijoje *quango* darinių yra gausu. Šių įstaigų veiklos, vietos nustatymą britų viešosios administracijos sistemoje, santykių su kitomis valdžiomis komplikuoja jų gausa ir įvairovė.

4. Remiantis tradicinėmis doktrinomis, ministrai yra atsakingi įstatymų leidėjui už agentūrų veiklos veiksmingumą ir efektyvumą. Bet *quango* yra tarsi trečias kelias tarp viešojo ir privataus sektoriaus, turint tikslą atskirti jų veiklą nuo politikų bei politinių institucijų. Tačiau nėra iki galo suformuluoti šių institucijų kontrolės mechanizmai. Ministrų galimybė skirti, atleisti pagrindinius pareigūnus mažai prisideda prie šių institucijų autonomiškumo. Parlamentinė priežiūra tėra paviršutiniška. Kito pasirinkimo agentūros (*Next step agencies*) apskritai yra laikomos departamentų struktūriniais daliniais, o už jų neteisingai atliktus veiksmus atsako ministrai.

Literatūra

12th Report – Appointment of Dr Ben Broadbent to the Monetary Policy Committee of the Bank of England (May 2011 HC 1051-1) [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-18]. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1051/105102.htm>>.

19th Report – Independent Commission on Banking (July 2011, HC 1069) [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-18]. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1069/1069.pdf>>.

2nd Report – Pre-appointment hearing with the Government's preferred candidate for Chairman of the BBC Trust (March 2011, HC 864-I) [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-18]. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmcomeds/864/86402.htm>>.

32nd Report Maintaining financial stability of UK banks: update on the support schemes (April 2011, HC 793) [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-18]. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmpubacc/793/793.pdf>>.

- 41st Report – *Office of Rail Regulation: Regulating Network Rail's efficiency* (July, 2011 HC 1036) [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-18]. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpublic/1036/1036.pdf>>.
- 4th Report *BBC Licence Fee Settlement and Annual report* (May 2011, HC 454) [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-18]. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmcomeds/454/45402.htm>>.
- 7th Report – *Taxis and private hire vehicles: the road to reform* (July 2011, HC 720) [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-18]. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtran/720/72002.htm>>.
- Alphabetical Index: Shaw's directory of tribunals and regulatory bodies 1997/98*. Crayford: Shaw, 1997.
- Cabinet Office: Categories of Public Bodies: a Guide for Departments*, April, 2011 [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-20]. <http://www.civilservice.gov.uk/Assets/Classification-Guidance-2011_tcm6-38852.pdf>.
- Cabinet Office: Public Bodies 2009* [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-20]. <http://www.civilservice.gov.uk/Assets/PublicBodies2009_tcm6-35808.pdf>.
- David Cameron plans to save millions by cutting quangos – and pay* [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-25]. <<http://www.guardian.co.uk/politics/2009/jul/06/david-cameron-quangos-ofcom-pay>>.
- David Cameron: I will sack ministers responsible for quangos that fail* [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-25]. <<http://www.guardian.co.uk/politics/2009/jul/06/cameron-promises-to-cut-quangos>>.
- David Cameron: I will sack ministers responsible for quangos that fail* [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-18]. <<http://www.guardian.co.uk/politics/2009/jul/06/cameron-promises-to-cut-quangos>>.
- Davies, A. C. L. *The Public Law of Government Contracts*. New York: Oxford University Press Inc., 2008.
- Donnelly, M. C. *Delegation of Governmental Power to Private Parties. A Comparative Perspective*. New York: Oxford University Press Inc., 2007.
- English Public Law*. Feldman, D. (ed.). Oxford University Press, 2004.
- Fairgrieve, D. Pragmatism or Principle? The Use of Agencies in Public Service Provision in the United Kingdom. In: *Independent administrative authorities*. Caranta, R.; Andenas, M.; Fairgrieve, D. (eds.). London: British Institute of International and Comparative Law, 2004.
- Flinders, M. V. Setting the Scene: Quangos in Context. In: *Quangos, accountability and reform: the politics of quasi-government*
- Flinders, M. V.; Smith, M. J. (eds.). New York: St. Martin's Press in association with Political Economy Research Centre, University of Sheffield, 1999.
- Flinders, M. V.; McConnel, H. Diveristy and Compelxity: The Quango Continuum. In: *Quangos, accountability and reform: the politics of quasi-government*. Flinders, M. V.; Smith, M. J. (eds.). New York: St. Martin's Press in association with Political Economy Research Centre, University of Sheffield, 1999.
- Flinders, M. V. Why Do Government Love Qaungos? In: *Quangos, accountability and reform: the politics of quasi-government*. Flinders, M. V.; Smith, M. J. (eds.). New York: St. Martin's Press in association with Political Economy Research Centre, University of Sheffield, 1999.
- Handrlica, J. *Nezávislé správní orgány*. Studie Národohospodářského Ústavu Josefa Hlávky. Srpen, 2009.
- Judge, D. *Political institutions in the United Kingdom*. Oxford University Press, 2005.
- Office of Communication* [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-24]. <<http://www.ofcom.org.uk/about/>>.
- Office of Gas and Electricity Markets* [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-24]. <<http://www.ofgem.gov.uk/About%20us/Pages/AboutUsPage.aspx>>.
- Office of Rail Regulator* [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-24]. <<http://www.rail-reg.gov.uk/>>.

- Office of Water Service [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-24]. <<http://www.ofwat.gov.uk/aboutofwat/>>.
- Partington, M. *Introduction to the English legal system*. New York: Oxford University Press Inc., 2010.
- Pliatzky, L. Quangos and Agencies. *Public Administration*, 1992, 70(4).
- Postal Services Commission [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-24]. <<http://www.psc.gov.uk/about>>.
- Pranevičienė, B. *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje*. Vilnius: LTU, 2003.
- Register of Regulatory Authorities. *The International Journal of Regulated Law and Practice*. 1992, 1(1).
- Select Committee on Public Administration Sixth Report [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-19]. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmselect/cmpublic/209/20913.htm>>.
- The Work of the Directors General of Telecommunications, Gas Supply, Water Services and Electricity Supply (July 1996, HC 645)*, Department for Education and Employment: *Financial Control of Payments made under the Training for Work and Youth Training Programmes in England (June 1996, HC 402)* [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-21]. <<http://www.nao.org.uk/publications/archive/9596.aspx>>.
- Turpin, C.; Tomkins, A. *British Government and the institutions: text and materials*. Sixth edition. UK: Cambridge University Press, 2007.
- Verhey, L. British Agencies: Surveying the Quango State. In: Verhey, L.; Zwart, T. *Agencies in European and Comparative Perspective*. Antwerp-Oxford-New York: Intersentia, 2003.
- Watts, D. *Understanding US/UK Government and Politics. A Comparative Guide*. Manchester University Press, 2008.
- What lessons can we learn from the UK's next step agencies model?* [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-20]. <<http://www.statskontoret.se/upload/publikationer/2001/200123.pdf>>.

THE UK QUANGOS: DEFINITION, REASONS OF ESTABLISHMENT, CLASSIFICATION, MECHANISMS OF CONTROL

Ieva Deviatnikovaitė, Tomas Žilinskas

Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *This article discusses the UK quangos, their definition, position in the public administration system, the methods which they use in fulfilling their functions, the characteristic features of quangos, and the existing classification of quangos according to scientists and politicians.*

There are several reasons why the author of this article dedicates her interest to quangos. First, nowadays it is popular to call the UK a quangostate, moreover, it is easy to find this abbreviation in different contexts, even in songs. Second, existing of quangos raises many economic, political, social issues to both politicians and scholars. Third, it is obvious that the American and the UK models of agencies have an impact on the pattern of public administration entities of the European countries. Furthermore, it was revealed that British

quangos exceeded by a decade the EU requirements to establish functional independence of public administration entities.

There are many ways to define quangos. One of the definitions presents quangos as anybody that spends public money to fulfill a public task but with some degree of independence from elected representatives. There are several categories of quangos: first, non-departmental public bodies, such as executive NDPBs, advisory NDPBs, tribunal NDPBs, independent monitoring boards, second, nationalised industries and public corporations, such as BBC, Bank of England, Royal Mail, Royal Mint, Commonwealth development Corporation, etc., third, national health service bodies, fourth, next step agencies, fifth, non-ministerial government departments, such as Ofwat, OFGEM, GEMA, OFCOM, (POSTCOMM, Office of Rail Regulator, etc. Even more groups of quangos exist, e.g. local public spending bodies and ad-hoc groups of experts. It must be noted that there is a huge number of quangos in the UK. It gives a good background for politicians to speculate upon it. Before the elections, the leaders of the parties often promise to save millions by cutting quangos. But they fail. This article does not intend to answer the question why they fail. It's only goal is to present the phenomenon of British quangos to the Lithuanian reader, to give the definition of quangos, to crystallise the reasons of their establishment, to give a classification of quangos and to analyse the problems of their accountability.

Keywords: *quasinongovernmental organisation (quango), nondepartmental public bodies (NDPB), next step agencies, executive NDPB, advisory NDPB, nonministerial governmental bodies.*

Ieva Deviantikovaitė, Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedros doktorantė, lektorė. Mokslinių tyrimų kryptys: nepriklausomos reguliavimo institucijos, viešojo administravimo institucijos, lyginamoji administracinė teisė.

Ieva Deviatnikovaitė, Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Department of Administrative Law and Procedure, Doctoral Student, Lecturer. Research interests: independent regulatory agency, public administration bodies, comparative administrative law.

Tomas Žilinskas, Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedros lektorius. Mokslinių tyrimų kryptys: administracinė priežiūra, viešojo administravimo institucijos, lyginamoji administracinė teisė.

Tomas Žilinskas, Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Department of Administrative Law and Procedure, Lecturer. Research interests: administrative supervision, public administration bodies, comparative administrative law.