

**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
TEISĖS FAKULTETO
ADMINISTRACINĖS TEISĖS IR PROCESO KATEDRA**

DEIMANTĖ VITKAUSKAITĖ

Teisės ir valdymo studijų programos TVmv05-3 gr. studentės

**ŽMOGIŠKŲJŲ SANTYKIŲ ESMĖ ADMINISTRACINĖS VEIKLOS
APLINKOJE**

Magistro baigiamasis darbas

**Darbo vadovas –
Prof. dr. Algimantas Urmonas**

**Administracinės teisės ir
proceso katedros vedėjas –
Prof. dr. Algimantas Urmonas**

Vilnius, 2006

TURINYS

IŽANGA	3
I. ŽMOGIŠKIEJI SANTYKIAI IR	
ADMINISTRACINĖS VEIKLOS APLINKA	7
1.1. Žmogiškųjų santykių samprata. Šių santykių sampratos administracinės veiklos aplinkoje specifika	7
1.2. Viešojo administravimo intervencija į žmogiškuosius santykius ir poveikis jiems per reguliacinę teisės funkciją	14
1.3. Valstybės vidinio moralumo problema	17
1.4. Mediacijos reikšmė žmogiškųjų santykių kontekste: mediacija kaip administratoriaus ir nukentėjusio nuo administravimo veiksnių (neveikimo) asmens susitarimas	19
II. TEISINIAI PAGRINDAI, KURIAIS GALI REIKŠTIS ŽMOGIŠKIEJI SANTYKIAI: KYLANČIOS PROBLEMOS	22
2.1. Konstitucinės teisės principų transformavimo viešojoje teisėje problema	23
2.1.1. Konstitucinių principų administracinės veiklos aplinkoje samprata ir reikšmė	24
2.1.2. Konstitucijoje suformuoti žmogiškųjų santykių modeliai, įgyvendinami administracinėje aplinkoje	27
2.1.3. Valstybės institucijų formuojama strategija per žmogiškųjų santykių prizmę	31
2.1.4. Konstitucinių principų transformavimo pažeidimai viešojoje teisėje	36
2.1.5. Konstitucinių principų pažeidimas teisėkūros lygmenyje: valstybės atsakomybės už įstatymų, pažeidžiančių asmens teises, išleidimą problema	40
2.2. Objektyviosios teisės ir žmonių subjektinių teisių įgyvendinimo santykio problema	48
2.3. Tinkamas viešojo sektoriaus institucijų administravimas kaip viešojo administravimo principų įgyvendinimo sąlyga	51
III. ŽMOGIŠKIEJI SANTYKIAI ADMINISTRACINĖS VEIKLOS MAKROLYGMENS LYGMENS APLINKOJE	57
IŠVADOS	60
LITERATŪROS SĄRAŠAS	62
SANTRAUKA, SUMMARY	68
PRIEDAS	70

IŽANGA

Darbo temos aktualumas ir mokslinis naujumas. Atkūrusios nepriklausomybę Lietuvos pagrindinis tikslas ir vizija – teisinės valstybės kūrimas. Kaip pastebi I. Šulcas, tai – kiekvienos valstybės ilgalaikis, strateginis konstitucinis tautos valstybingumo siekis bei idealas, kartu susijęs su svarbiais socialiniais pokyčiais¹. Pastarieji faktiškai veikia visas visuomeninio gyvenimo sritis, neišskiriant ir administracinės veiklos aplinkos.

Administracinės teisės specifinis reguliavimo dalykas yra žmonių socialiniai santykiai, susidarantys valstybei įgyvendinant vykdomąją valdžią ir nuolat kintantys priklausomai nuo įvairių – teisinių, ekonominių, politinių, kultūrinių ir kt. veiksnių. Nuo seno administracinė teisė suvokiama kaip teisės normų, kurios pagal reguliuojamų santykių ypatumus sugrupuotos į teisinius institutus ar pošakius (policijos teisė, statybos teisė ir t.t.), sistema. Kaip ir bet kurioje kitoje valstybėje, taip ir Lietuvoje žmogaus ir administracinės valdžios santykiai formuojami administracinės teisės normų pagalba.

Autorės nuomone, administracinę teisę traktuojant tik kaip teisės normų sistemą, susiaurinama šios teisės šakos esmė ir suformuojama ne kokybinė, o kiekybinė charakteristika, už pažinimo ribų paliekant giluminį administracinės teisės ir jos veiklos aplinkos pradą. Nuolat keičiamos, pildomos administracinės teisės normos kalba apie įstatymų leidybos netobulumą. Visapusiškai pažinti administracinę teisę kliudo ir tai, kad šios teisės momentinė išraiška priklauso nuo daugelio veiksnių – ypačingai nuo politinių peripetijų.

Šiame kontekste iškyla klausimas – kas gi vis dėl to šiame vyksme išlieka nekintama, kam administracinės veiklos aplinkoje turėtų būti teikiamas prioritetas? Kokie kriterijai padėtų atskleisti kokybinius administracinės teisės rodiklius? Čia neabejotinai reikėtų kalbėti apie administracinės teisės socialinį vertingumą, socialinį kompromisą. Pastarosios kategorijos yra neatsiejamoms nuo “žmogiškųjų santykių” sampratos.

Žmogiškųjų santykių veiksnys, šių santykių įgyvendinimas administraciniu teisiniu požiūriu pastaruosiu metu vis dažniau tampa dėmesio objektu tiek teoriniame, tiek praktiniame lygmenyje. Galima teigti, jog tik adekvačiai suprantamų žmogiškųjų santykių dėka įmanoma realizuoti asmens ir valdžios santykius remiantis visuotinai pripažintais humanizmo ir demokratijos principais.

Administracinės aplinkos intervencija į žmogiškuosius santykius realizuojama per viešojo administravimo aktus. Žmogiškieji santykiai turėtų tapti administracinę teisę stabilizuojančiu veiksniumi, kurio buvimo poreikis kyla iš administracinės teisės subjektų poreikių

¹ Šulcas I. Socialiniai pokyčiai ir teisės prinipai administracinėje teisėje // Teisinės minties šventė: tarptautinių mokslinių konferencijų pranešimai. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2004. P. 77.

ir interesų. Taigi kalbama apie konstitucinio žmogaus teisių principo, pripažinto aukščiausia vertybe, įgyvendinimą.

Darbo temą aktualizuoja poreikis žvelgti į administracinės veiklos aplinką naujoviškai – per žmogiškųjų santykių prizmę. Būtent toks žvilgsnis į administracinę teisę padės atskleisti jos tikrąją esmę, iškeliant svarbiausias šios teisės funkcijas ir užpildant įstatymo spragas. Neatsitiktinai, išskiriant administracinės teisės pažinimo pakopas, administracinės teisės vertinimas kaip tam tikrais principais grįstos (ar turinčios būti pagrįstos) principų sistemos laikomas „plačiausiu moksliniu požiūriu, tinkančiu konceptualiai suprasti ir tyrinėti administracinę teisę“. Žemesnio lygmens pažinimo pakopomis įvardinamas administracinės teisės, kaip valstybinio valdymo teisės ir kaip viešojo administravimo bei viešųjų interesų derinimo teisės, vertinimas².

Problemos, skatinančios tyrimą. Administracinės veiklos aplinkoje galima išskirti kelias svarbias problemas, kurias darbe būtina išanalizuoti.

* visų pirma – tai *konstitucinės teisės principų transformavimo viešojoje teisėje problema*. Šios problemos aktualumą lemia nereti socialinės praktikos ekscesai. A. Urmonas, atkreipdamas dėmesį į mokslo tiriamųjų studijų orientavimąsi į konstitucinių principų tradiciniam “tyrimui” oficialioje jurisprudencijoje, iškelia gyvybiškai svarbų klausimą – ar konstitucinių principų įgyvendinimas visgi yra konstitucinė pareiga, ar tik moralinė rekomendacija?³ Šiame kontekste itin svarbu atsakyti į klausimą, ar egzistuoja valstybės atsakomybės imunitetas už įstatymų, akivaizdžiai pažeidžiančių konstitucinius žmogaus teisių gynimo principą, išleidimą. Su šia problema organiškai susijusi kita -

* *didelio atotrūkio tarp objektyviosios administracinės teisės bei žmonių subjektyvių teisių įgyvendinimo – problema*. Tai – valstybės institucijų pirmenybės prieš žmogaus poreikius, viešojo administravimo subjektų veiklos atotrūkio nuo žmogaus ir visuomenės reikmių problema;

* ne mažiau reikšminga yra *viešojo sektoriaus institucijų administravimo problema*.

Tyrimai, atlikti šia tema. Žmogiškųjų santykių, socialinio bendravimo, socialinių konfliktų sprendimo klausimus Lietuvos mokslo erdvėje daugiausia tyrinėja teisės, sociologijos, psichologijos, vadybos specialistai. Reikia pažymėti, jog žmogiškųjų santykių, pasireiškiančių viešojo administravimo aplinkoje, tyrimų yra nedaug. Iš teisininkų, analizavusių su darbo tema susijusius klausimus ir problemas, visų pirma paminėtinas A. Urmonas, analizavęs itin aktualią –

² Anduškevičius A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004. P. 15.

³ Urmonas A. Konstitucinės teisės principų viešojoje teisėje kontrolės funkcijos // Jurisprudencija. 2002, Nr. 30 (22). P. 100.

konstitucinės teisės principų transformavimo viešajame valdyme – problema⁴. Darbui itin reikšmingas A. Andruškevičiaus darbas⁵, kuriame analizuojami administracinės teisės principai, iš esmės naujai vertinant principų, kaip giluminių ir pamatinių idėjų, kategoriją ir vaidmenį administracinėje aplinkoje.

Analizuojamai temai buvo naudingi ir kitų teisės, vadybos, sociologijos, psichologijos specialistų – P. Kūrio, D. Mikelėnienės, V. Mikelėno, E. Jarašiūno, D. Petrylaitės, P. Ragausko, V. Baršauskienės, B. Janulevičiūtės, kitų autorių darbai, susiję su analizuojama tema.

Praktinė darbo reikšmė. Atlikta darbo temos analizė padės atskleisti įstatymų spragas, viešojo administravimo ydas žmogiškųjų santykių požiūriu. Tikimasi, jog visa tai greta problemų sprendimų siūlymų šį darbą padarys bent minimaliai naudingą.

Darbo tikslas – žmogaus teisių ir laisvių įgyvendinimo požiūriu, įvertinti žmogiškųjų santykių pobūdį institucijų administracinės veiklos aplinkoje.

Siekiant tikslo darbui keliami šie **uždaviniai**:

1. atskleisti žmogiškųjų santykių administracinės veiklos aplinkoje sampratą, įvertinant šių santykių reiškimosi formas;
2. išanalizuoti administracinės aplinkos intervenciją į žmogiškuosius santykius ir poveikį jiems per reguliacinę administracinės teisės funkciją;
3. išanalizuoti žmogiškųjų santykių reiškimosi administracinės veiklos aplinkoje teisinius pagrindus, įvertinant problematinius aspektus;
4. išnagrinėti, kaip žmogiškieji santykiai reiškiiasi administracinės veiklos makro lygmens aplinkoje.

Darbe iškeliama **hipotezė**: valstybei netaikomas atsakomybės imunitetas už žmogiškųjų santykių požiūriu neteisingų įstatymų išleidimą yra moraliniu ir teisiniu požiūriu ydingas reiškinys.

Tyrimo objektas yra žmogiškųjų santykių rodmuo administracinės veiklos aplinkoje.

Tyrimo dalykas yra žmogiškųjų santykių teisinės išraiškos formos ir turinys administracinės veiklos aplinkoje.

Tyrimo šaltiniai yra Lietuvos Respublikos Konstitucija, Lietuvos Respublikos norminiai teisės aktai (įstatymai, viešojo administravimo subjektų įstatymų lydymieji teisės aktai ir kt.), tarptautinės konvencijos, Europos Tarybos rekomendacijos ir rezoliucijos ir kt. Svarbus praktinis šaltinis yra Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimai, Vyriausybės nutarimais patvirtintos programos, atspindinčios Vyriausybės formuojamą strategiją, memorandumai ir kt.

⁴ Urmonas A. Konstitucinės teisės principų viešojoje teisėje kontrolės funkcijos // Jurisprudencija. 2002, Nr. 30 (22). P. 100 – 110.

⁵ Andruškevičius A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004. P. 15.

Tyrimas atliktas kompleksiskai taikant įvairius mokslinio **tyrimo metodus**:

- 1) *mokslo literatūros studijavimo* metodas, kuris leidžia atskleisti temos teorinį aspektą;
- 2) *sisteminės analizės* metodą, kurio pagalba diferencijuojami žmogiškųjų santykių požymiai, principai, žmogiškuosius santykius įtvirtinantys teisės aktai, išskiriamos žmogiškųjų santykių viešajame administravime problemos ir t.t.;
- 3) *lyginamosios analizės* metodą, kurio pagalba lyginamuoju aspektu įvertinama teisės aktų specifika, problemos;
- 4) *loginės analizės* metodą, kurio pagalba bandoma atskleisti žmogiškųjų santykių viešajame administravime reiškimosi ydas ir problemas, ieškoti sprendimų problemoms išspręsti;
- 5) *metaanalizės* metodą, kurio pagalba bandoma įvertinti kitų autorių nuomonę;
- 6) *anketinės apklausos* metodą, kurio pagalba siekta nustatyti, kaip žmonės vertina viešojo administravimo subjektų veiklą žmogiškųjų santykių aspektu;
- 7) *kitus metodus*.

Darbo struktūra: darbą sudaro įžanga, trys skyriai, suskirstyti į poskyrius. Darbo pabaigoje formuluojamos išvados, pateikiama santrauka lietuvių ir anglų kalbomis, naudotų šaltinių bei literatūros sąrašas.

I. ŽMOGIŠKIEJI SANTYKIAI IR ADMINISTRACINĖS VEIKLOS APLINKA

1.1. „Žmogiškųjų santykių” samprata. Šių santykių sampratos administracinės veiklos aplinkoje specifika

Prieš pradėdant analizuoti, kaip žmogiškieji santykiai pasireiškia administracinės veiklos aplinkoje, būtina atskleisti pačių žmogiškųjų santykių esmę, apžvelgti bendravimo, kaip svarbiausio žmogiškųjų santykių komponento, lygmenis, įvertinti, kas lemia žmogiškųjų santykių administracinėje aplinkoje supratimą.

Mokslinėje literatūroje dažnai vartojamos įvairios sąvokos – žmogiškieji santykiai, bendravimas, komunikacija, dalykinė komunikacija ir t.t. Žmogiškieji santykiai visų pirma atspindi žmogaus santykius su kitu žmogumi. Būtent todėl kai kurie autoriai pateikia tokį aptariamą sąvokos formulavimą: žmogiškieji santykiai – tai dviejų ir daugiau žmonių tarpusavio sąveika⁶. Ši sąveika neabejotinai pasireiškia per žmonių bendravimą, komunikavimą.

Žmonių bendravimas – kiekvienam įprasta, kasdieninė veikla, tačiau kartu pakankamai sudėtingas reiškinys, turintis „savo vidinius, socialinius, dorovinius-psichologinius mechanizmus, dėsnius ir taisykles, „kodus” ir „šifrus”⁷. Galime surasti įvairių „bendravimo” sąvokos apibrėžimų: bendravimas – tai dviejų ar daugiau žmonių sąveika, kurios metu perduodama informacija ir patenkinami žmonių poreikiai. Tai – procesas, kurio metu keičiamasi informacija, perduodamas emocionalus būvis, daroma tam tikra įtaka. Tai – visuomenės egzistavimo sąlyga. Sunku paneigti mintį, kad be bendravimo nebūtų visuomenės⁸.

Bendrauti žmones skatina įvairūs socialiniai poreikiai. Poreikis bendrauti yra įvairių žmogaus socialinių poreikių išraiška. Psichologijos ar vadybos knygose išskiriami įvairūs bendravimo poreikiai: tai – bendrumo (priklausymo) poreikis, saugumo poreikis, laimėjimų poreikis, savęs įtvirtinimo poreikis, savigarbos, savo vertės pajautimo poreikis, dominavimo (savo galios jautimo) ir pripažinimo poreikis; pranašumo poreikis, saviaktualizacijos ir saviraiškos poreikis, prieraišumo ir meilės poreikis, poreikis turėti kontaktą ir t.t.⁹ Visų (ar daugumos) šių poreikių patenkinimas sąlygoja optimalius, gerąją prasme suvokiamus žmogiškuosius santykius.

⁶ Higgins J. Human Relations. Behavior at Work: William Collins, 1987. P. 19.

⁷ Žemaitis V. Bendravimo prasmė. Vilnius: Tehos, 1992. P. 4.

⁸ V. Baršauskienė, B. Janulevičiūtė. Žmogiškieji santykiai. Kaunas: Technologija, 1999. P. 12.

⁹ J. Almonaitienė, D. Antinienė, N. Ausmanienė ir kt. Bendravimo psichologija. Kaunas: Technologija, 2001. P. 11 – 12.

Kaip pastebi V. Šlapkauskas, žmonės bendrauja siekdami vieno tikslo – kurdami ir realizuodami materialines gėrybes ir kultūros vertybes. Jos pasiekiamos tik veikiant drauge (bendrai ir sutartinai). Žmonėms dirbant kartu susiformuoja ir jų socialinė sąsaja, kuri remiasi tarpusavio pasitikėjimu. Pastarasis realizuojamas skirtingomis formomis: organizaciniais, teisiniais, draugystės santykiais. Žmonės bendrauja susijungę į bendrijas, kurios gali pasiekti bendruomenės lygį. Kai kalbame apie bendruomenę, ypač klasikine prasme, turime galvoje žmonių socialinę sąsają, realizuojamą draugystės santykiais. Todėl ir dabar įmanomos bendrijos, kurios narius sieja ne tik formalūs organizaciniai ir teisiniai santykiai, bet ir draugystė¹⁰.

Išskiriami keli bendravimo lygiai: asmeninis, tarpasmeninis (dviejų ir daugiau žmonių), masinis (bendravimas per informacines priemones).

Žmogiškieji santykiai – tai socialiniai santykiai. Kai kurie socialiniai santykiai išlaikomi savaime, nes paskatos abiems pusėms tuos santykius tęsti glūdi pačių santykių esmėje. Paskatas kuria pats santykis, o santykio pratęsimas priklauso nuo to, ar abiem pusėms sukuriama pakankamai paskatų¹¹. Pažymėtina, kad dauguma mūsų socialinių santykių yra būtent tokie: pirmapradžiai socialiniai ryšiai, draugystės ryšiai, visokio pobūdžio neformalūs socialiniai santykiai bei tam tikri pavaldumo santykiai.

Antrojo pobūdžio santykiai yra tokie, kurie neišlieka savaime, o priklauso nuo trečiosios šalies. Paskata vienai ar abiem šalims tęsti tokius santykius nėra užprogramuota pačiuose santykiuose, juos reikia skatinti iš šalies. Tai būtent tie santykiai, kuriais grindžiamas organizacijų ir institucijų egzistavimas.

Žmogiškieji santykiai administracinės veiklos aplinkoje turi savo specifiką. Įvertinant “žmogiškųjų santykių” sąvokos apibrėžimų įvairovę, galima teigti, jog žmogiškieji santykiai administracinės veiklos aplinkoje pasireiškia per asmenų bendravimą su viešojo administravimo subjektais. Autorės nuomone, šuo atveju reikia atkreipti dėmesį į:

- 1) aplinką, kurioje formuojami žmogiškieji santykiai. Tai – aplinka, kurioje vyksta tam tikra administracinė veikla (institucijų veikla). Pastaroji suvokiama kaip viešasis ir vidaus administravimas bei administracinis reglamentavimas (viešojo administravimo institucijų veikla). Bendriausiu požiūriu, veikla yra tikslingas subjekto poveikis objektui. Administracinė veikla visada susijusi su poveikiu žmogiškiems santykiams. Taigi institucijų veikla įtakoja socialinę aplinką, jos atskirus elementus;
- 2) paskatas, kurioms esant atsiranda žmogiškieji santykiai. Ši paskata – tai viešasis interesas;

¹⁰ Šlapkauskas V. Teisės sociologijos pagrindai. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2004. P. 108.

¹¹ Coleman J.S. Socialinės teorijos pagrindai. Vilnius: Margi raštai, 2005. P. 52.

3) kokybinius reikalavimus žmogiškiems santykiams. Turima omenyje tai, kad šiuo atveju žmogiškieji santykiai turi būti suvokiami kaip siektini, idealizuoti santykiai.

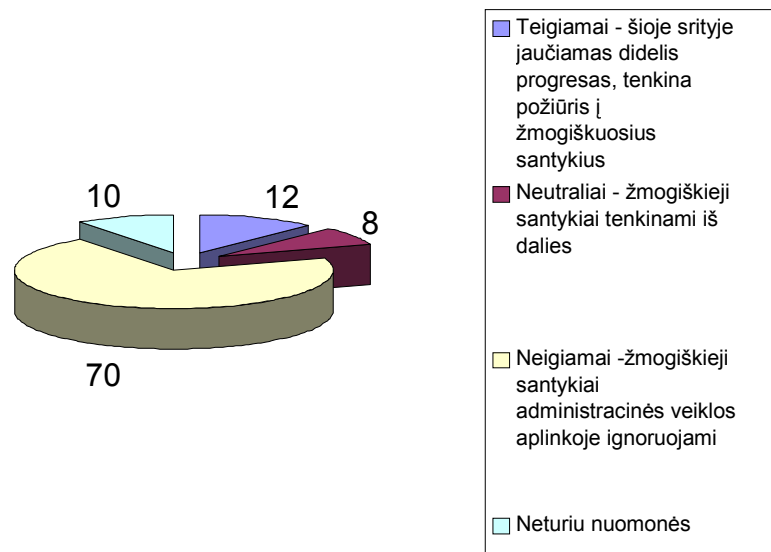
Siekiant atskleisti žmogiškųjų santykių esmę administracinės veiklos aplinkoje, autorė atliko anketinę apklausą. Apklausa atlikta Vilniaus miesto savivaldybėje. Savivaldybės lankytojams buvo išdalinta 100 anketų (anketos pavydys – 1 priede). Iš šių anketų užpildytos gražintos 94. Turint omenyje, kad Vilniaus miesto savivaldybėje kasdieną apsilanko apie 500 žmonių, galima išvesti anketinių duomenų patikimumo rodiklį. Galima teigti, jog apklaustas maždaug kas šešioliktas žmogus, taigi tyrimo patikimumo procentas yra 6,2 proc.

Respondentų amžius ir išsilavinimas yra skirtingas. Asmenų amžiaus amplitudė yra 18 – 78 metai, respondento amžiaus vidurkis yra 45 metai. 44 proc. respondentų turi aukštąjį išsilavinimą, 15 proc. – aukštesnįjį, 41 proc. – vidurinį ar nebaigtą aukštąjį. 58 proc. respondentų yra moterys, 42 proc. – vyrai.

Vengiant apsunkinti respondentus, taupant jų laiką, be to, atsižvelgiant į skirtingą jų išsilavinimą, buvo užduota nedaug (10) klausimų, kuriuos autorė stengėsi suformuluoti paprastai ir suprantamai.

Respondentams buvo pateiktas klausimas, kaip jie supranta žmogiškuosius santykius, pasireiškiančius administracinės veiklos aplinkoje. Sulaukta įvairių atsakymų: respondantai teigė, jog žmogiškieji santykiai – tai „santykiai tarp pareigūnų ir žmonių, kai pareigūnai turi suprasti žmones, jiems padėti”, „savivaldybės ir kitų valdžios pareigūnų veikla, kuria siekiama įsiklausyti į kiekvieno žmogaus poreikius”, „humanizmu, pagarba ir lygiomis teisėmis paremti santykiai viešosiose įstaigose”. Akcentuotas žmogaus orumo įstaigose klausimas: teigta, jog žmogiškieji santykiai administracinėje aplinkoje „turi progresuoti remiantis kiekvieno žmogaus tikėjimu, kad jis įstaigose bus išklaustas, kad nereikės prašinėti to, kas žmogui priklauso”, „kad žmogus turi į įstaigas eiti drąsiai ir oriai, o ne nuolankiai kaip vergas”, „kad nereikėtų žemintis ir būti žeminamam” ir pan. Taip pat buvo primintas konstitucinis principas: „valdžios įstaigos tarnauja žmonėms – tai žmogiškųjų santykių esmė”. Nemažai respondentų pabrėžė būtinybę atsiriboti nuo senosios biurokratijos ir stagnacinio, sovietinio požiūrio į žmogų, kaip „nuolankų prašytoją kiekvienoje institucijoje”. Taip pat akcentuotos būtinos viešojo administravimo subjektų asmeninės savybės žmogiškiems santykiams siekti – sąžiningumas, moralumas, etiškumas, padorumas, supratimas, pagarbumas, taktiškumas, kultūringumas, tolerantiškumas, išsilavinimas, kompetencija, „skaidrumas” ir kt. Ne kartą minėta nesąžiningumo, korupcijos, kyšininkavimo problema. Taigi kaip matyti, respondantai žmogiškuosius santykius sieja su pagarba žmogui, jo teisėms, viešojo administravimo subjektų moralinėmis ir etinėmis savybėmis.

Atsakymai į klausimą, kaip respondantai vertina žmogiškuosius santykius administracinėje aplinkoje, atsispindi 1 pav.



1 pav. Žmogiškųjų santykių vertinimas administracinės veiklos aplinkoje (respondentų atsakymai, proc.)

Kaip matyti, didžioji dalis (70 proc.) respondentų žmogiškuosius santykius administracinės veiklos aplinkoje vertina neigiamai, t.y. laiko, jog šie santykiai yra ignoruojami. Teigiamai šiuos santykius vertina tik 12 proc. respondentų.

Autorės nuomone, kad šiuo atveju būtina plačiau pakalbėti apie paskatą ir būtiną sąlygą žmogiškiesiems santykiams administracinės veiklos aplinkoje atsirasti – viešąjį interesą.

Viešasis interesas – paskata žmogiškiesiems santykiams administracinės veiklos aplinkoje atsirasti. Viešojo intereso gynimą galima pavadinti prioritetine kiekvienos demokratinės valstybės vertybe. Viešasis interesas pasireiškia per asmens teisių ir laisvių gynimą viešojo administravimo sferoje. Demokratinėje, “socialinėje” valstybėje turi egzistuoti darni asmens interesų, viešojo intereso ir viešojo administravimo derinimo sistema.

“Viešojo intereso” (*public*) sąvoka yra svarbi ir turi esminę reikšmę „svarstant viešojo administravimo modelio ir jo šiuolaikinių konkurentų pagrįstumą bei pritaikomumą”¹². Šia sąvoka operuojama siekiant apibūdinti institucijas ir tikslus, kurie padeda daryti ir įgyvendinti viešuosius sprendimus.

Viešasis interesas – tai bendras, socialinis interesas. Enciklopedijoje “intereso” (lot. *interest* – svarbu, reikšminga) sąvoka formuluojama kaip „reali socialinių veiksmų, įvykių priežastis, suponuojanti jose dalyvaujančių socialinių grupių, individų tiesiogines paskatas, motyvus, idėjas”¹³. Viešasis interesas iš esmės reiškia žmonių visuomenės siekį turėti ir

¹² Lane E.J. Viešasis sektorius: sąvokos, modeliai ir požiūriai. Vilnius: Margi raštai, 2001. P. 18.

¹³ Lietuviškoji tarybinė enciklopedija. Vilnius: Mokslas, 1978. T. 4. P. 482.

atitinkamą valstybės pareigą sukurti bei palaikyti normalaus socialinio suderinamumo sąlygas¹⁴. Valstybė sprendžia visuomenei reikšmingus uždavinius – tai ekologinis saugumas, viešosios tvarkos palaikymas, eismo saugumo užtikrinimas, priešgaisrinė sauga ir pan. Visuomenė suinteresuota turėti tinkamas darbo sąlygas, medicininį aptarnavimą, vartojimo prekių, viešojo transporto ir kitų paslaugų kokybę ir kitus socialiai būtinus dalykus. Viešasis interesas pasireiškia ir visuomenės poreikiu ir galimybėmis įtakoti valstybės politiką, dalyvauti teisėkūros procese, būti informuotiems apie valstybės valdžios ir jos pareigūnų veiksmus.

Taigi galima teigti, kad viešųjų interesų tenkinimas yra bendriausias viešojo administravimo tikslas ir jos egzistavimo prasmė. Asmenys, jų grupės, elitas viešąjį interesą dažnai naudoja kaip kriterijų problemoms spręsti viešajame sektoriuje, o privačiame viešpatauja išimtinai privatus interesai¹⁵.

Viešasis interesas – tai privataus intereso antonimas. Bandant atsakyti į klausimą, koks gi yra viešumo ir privatumo santykis, norėtusi remtis viešosios politikos specialisto W. Parsons teiginiu, jog “viešumo” ir “privatumo” santykio problema yra amžina, nes jos ištakas galime kildinti nuo pat civilizacijos pradžios¹⁶. Šiuolaikiniai teoretikai iki šiol ginčijasi dėl “viešumo” ir “privatumo” sąvokų, pateikdami įvairias koncepcijas ir aptariamų kategorijų išskyrimo kriterijus. Pavyzdžiui, W. Baberis išskiria bent dešimt požymių, kuriais viešasis sektorius skiriasi nuo privataus¹⁷:

- 1) jam iškyla sudėtingesnių ir nevienareikšmiškų uždavinių;
- 2) jis turi įveikti daugiau problemų įgyvendindamas savo sprendimus;
- 3) jis pritraukia daugiau platesnės motyvacijos žmonių;
- 4) jis labiau rūpinasi garantijomis;
- 5) jis siekia šalinti rinkos trūkumus;
- 6) jis daugiau dėmesio skiria simbolinei veiklai;
- 7) jis laikosi griežtesnių lojalumo ir legalumo standartų;
- 8) jis turi daugiau galimybių atsižvelgti į “teisingumo” reikalavimus;
- 9) jis turi veikti vadovaudamasis, bent iš pažiūros, viešaisiais interesais;
- 10) jis turi turėti visuomenės palaikymą, didesnę už tą, kuris būtinas privačiame sektoriuje.

Kalbant apie viešąjį interesą, turimas omenyje visuomenės interesas. Kaip pastebi J. E. Lane, abi sąvokos (“visuomenė” ir “interesas”) svarbios, tačiau jas nelengva apibūdinti. Interesai gali būti labai įvairūs – pradedant savanaudiškais subjektyviais, baigiant altruistiškais,

¹⁴ Andruškevičius A. Administracinė teisė: paskaitų konspektai. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2004.

¹⁵ Lane E.J. Viešasis sektorius: sąvokos, modeliai ir požiūriai. Vilnius: Margi raštai, 2001. P. 10 – 11.

¹⁶ Parsons W. Viešoji politika. Politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas. Vilnius: Eugrimas, 2001. P. 19.

¹⁷ Ten pat, P. 23 – 24.

filantropiškais. „Jei matome gausybę įvairių interesų, tai kaip atskiriame iš jų “visuomenės” interesus?”, - retoriškai klausia autorius¹⁸, kartu pabrėždamas, jog pačioje “intereso” sąvokoje slypi individualistinis elementas, nes “interesas” iš esmės nusako tai, ko geidžia žmonės. Autorius taip pat pabrėžia, jog “visuomenės interesas” turi holistinį atspalvį, kadangi žodis “visuomenė” (“publika”) nurodo į kolektyvinę visumą. Todėl egzistuoja nuolatinė įtampa tarp individualistinės ir holistinės “intereso” kilmės¹⁹.

Priimant ir vykdant viešojo administravimo sprendimus, visą laiką netiesiogiai sprendžiama subjekto ir vykdytojo problema. „Pati viešosios institucijos veiklos esmė yra supratimas, kad su politikais, valdininkais ir specialistais, kaip su vykdytojais, sudaromos sutartys veikti atsižvelgiant į piliečių, kaip subjektų, interesus. Pagal tokią schemą iškyla subjekto teisė tikrinti (kontroliuoti) vykdytojo veiksmus”, - teigia J. E. Lane²⁰.

Paminėta viešojo administravimo schema, autorės nuomone, yra siektina ir idealizuota. Atkreiptinas dėmesys, jog pastaruoju metu išsiskiria įvairūs nauji požiūriai į viešojo sektoriaus modelius. Taip vadinamos visuomeninio pasirinkimo mokyklos šalininkai apskritai kvestionuoja “viešojo intereso” sąvokos vartojimą viešojo administravimo modelyje. Šios mokyklos šalininkai „viešojo sektoriaus ekspansiją turtingose šalyse modeliuoja kaip procesą, kurį skatina fiskalinės iliuzijos, atskirų interesų grupių savanaudiškas elgesys ir viešojo sektoriaus institucinės nesėkmės”. Teigiama, kad viešajame sektoriuje egzistuoja vien ordinariniai, savanaudiški interesai ir daugiau ar mažiau siauri kolektyviniai interesai²¹.

Apskritai galima reziumuoti, kad viešojo intereso – “visuomenės intereso” – samprata iki šiol kelia daug neaiškumų ir problemų. Pavyzdžiui, visuomenės interesu galime laikyti tam tikrus labai pageidaujamus neformaliai vertinamus dalykus. Visuomenės interesas gali būti traktuojamas labai nevienodai, atsižvelgiant į interesų įvairovę, politines peripetijas. Galima sutikti su J. E. Lane nuomone, kad “visuomenės intereso” sąvokos neapibrėžtumą dar padidina labai neryškus jos atribojimas nuo kitų agreguotų interesų rūšių²².

Reikia pažymėti dar vieną su “viešojo intereso” samprata susijusį aspektą. Kai kurie autoriai skiria “viešąjį visuomenės interesą” ir “viešą valstybės interesą”. Autorė mano, jog išskirti šias kategorijas kaip atskirus darinius yra neteisinga, kadangi viešasis interesas yra visuomenės bei valstybės bendri interesai, kuriuos būtina suvokti kaip nedalomą visumą, kurios dalys jokių būdu negali viena kitai prieštarauti. Kaip pastebi J. E. Lane, viešajame sektoriuje yra

¹⁸ Lane E. J. Viešasis sektorius: sąvokos, modeliai ir požiūriai. Vilnius: Margi raštai, 2001. P. 18.

¹⁹ Ten pat.

²⁰ Ten pat.

²¹ Ten pat, P. 19.

²² Ten pat, P. 21.

vienas vyraujantis interesas – visuomenės (viešasis) interesas, kuris nustato politiką bei administracijos darbuotojų asmeninių interesų ribas²³.

Žinoma, kai kurioms administracinės veiklos sritims daugiau ar mažiau būdingas valstybės ar visuomenės interesas. Pavyzdžiui, viešąjį visuomenės interesą sudaro asmenų teisių bei laisvių, teisėtų interesų įgyvendinimas viešajame valdyme. Jų neįgyvendinus, teisių ir įstatymo ginamų interesų pažeidimo atveju, viešasis visuomenės interesas realizuojamas per teisę apskusti administracijos pareigūnus atitinkančioms institucijoms. Tuo tarpu valstybės viešąjį interesą galima labiau sieti su tam tikromis viešojo administravimo sritimis: tai – valstybės sienų apsauga, muitų ir mokesčių surinkimas, migracijos politika.

Galima teigti, jog tiek valstybės, tiek visuomenės interesai yra centrinė, svarbiausia viešojo administravimo kategorija. Taigi viešieji valstybės interesai ir viešieji visuomenės interesai yra lygiavertės socialinės kategorijos, tarpusavyje organiškai susijusios.

Šį teiginį galima pagrįsti keliais praktiniais pavyzdžiais. Pavyzdžiui, mokesčių rinkimą galime laikyti valstybės teise ir gyvybiškai svarbia būtinybe. Tačiau iš kitos pusės tai reiškia ne tik valstybės teisę, bet ir pareigą (turima omenyje tai, kad iš surenkamų mokesčių visuomenės nariams mokamos pensijos, pašalpos, išlaikomos mokyklos ir t.t.). Valstybės pareiga apsaugti valstybės sienas suponuoja visuomenės narių pareigą jas gerbti – kartu valstybės sienų neliečiamumas neatsiejamas nuo piliečių laisvių suverenumo garantijų.

Taigi žmogiškieji santykiai administracinės veiklos aplinkoje pasireiškia per asmens ir viešojo administravimo subjekto bendravimą, esant paskatai – viešajam interesui, kuris yra svarbiausia viešojo administravimo kategorija.

Autorės nuomone, kalbant apie žmogiškuosius santykius administracinės veiklos aplinkoje, ši sąvoka įgauna šiek tiek kitą prasmę. Visų pirma čia turėtų būti akcentuojamas kokybės veiksnys, t.y. daugiau humaniškas šių santykių pobūdis – tai, kokiomis vertybėmis turėtų pasižymėti administracinės veiklos aplinka, kad atitiktų visuotinai pripažintus žmogiškumo ir visaverčių žmogiškų santykių kriterijus – moralumą, humanizmą, pagarbą žmogaus teisėms ir laisvėms. Taigi kalbama apie svarbiausias siektinas žmogiškąsias vertybes, “žmogiškąjį faktorių”, įtvirtintą tiek konstituciniame lygmenyje, tiek įvairiuose viešojo valdymo teisės aktuose. Ar apie tai, kas pastaruosiuose aktuose **turėtų** būti įtvirtinama. Tuo tarpu kituose moksluose (pavyzdžiui, psichologijoje, sociologijoje, vadyboje) žmogiškieji santykiai suvokiami ir analizuojami tiek pozityviai, tiek negatyviai.

²³ Ten pat, P. 13.

1.2. Viešojo administravimo intervencija į žmogiškuosius santykius ir poveikis jiems per reguliacinę teisės funkciją

Žmogiškųjų santykių svarba dėmesio centre Lietuvoje tampa tik pastaruosiu metu. Žmogiškieji santykiai patiria įvairių sferų – ekonominės, teisinės, psichologinės socialinės, vadybinės, viešojo administravimo ir kitokią – intervenciją. Kalbant apie viešojo administravimo intervenciją (poveikį) į žmogiškuosius santykius, neišvengiamai iškyla žmogiškųjų santykių ir valdžios santykio, žmogiškųjų santykių administracinės veiklos aplinkoje problemos.

Administracinės aplinkos poveikis žmogiškiems santykiams, pasireiškiantis per administracinės teisės reguliuojamąją funkciją. Žmogiškojo bendravimo funkcijos (komunikacinė, reguliacinė, kontaktinė) yra glaudžiai susijusios su administracinės teisės funkcijomis, administracinio teisinio reguliavimo sistema. Administracinės veiklos aplinka žmogiškuosius santykius veikia per *reguliacinę (stabilizavimo (norminimo))* administracinės teisės funkciją. Tai – viena iš kelių administracinės teisės funkcijų greta kitų – asmens konstitucinių teisių ir kitų teisių apsaugos (apsauginė), represinės bei auklėjamosios²⁴. Universaliausiu požiūriu administracinei teisei būdingos reguliavimo ir apsauginė funkcijos, priskirtinos vidinėms teisės funkcijoms²⁵.

Vertėtų plačiau paanalizuoti reguliacinės funkcijos administracinėje teisėje reikšmę ir tai, kaip administracinio teisinio reguliavimo sistema veikia žmogiškuosius santykius.

Teisės funkcijos – labai svarbi kategorija – būtent per funkcijas išreiškiami pagrindiniai teisės bruožai ir yra įgyvendinama svarbiausioji teisės valstybėje paskirtis. Demokratinėje valstybėje ši paskirtis suvokiama kaip visų visuomenės narių teisių ir laisvių saugojimas vienodai veiksmingomis priemonėmis. Atliekant funkcijas įgyvendinama ir administracinės teisės socialinė paskirtis – tai valstybės pareiga sukurti bei palaikyti normalaus socialinio suderinamumo sąlygas, patenkinančias viešąjį interesą (individo, valstybės ir visuomenės viešuosius poreikius)²⁶. Atsižvelgiant į šią paskirtį formuluojama ir svarbiausioji administracinės teisės funkcija – žmonių ir vykdomosios valdžios santykių derinimas ieškant abipusio – socialinio – kompromiso.

Enciklopedijoje tradiciškai pateikiama toks “funkcijos” sąvokos apibrėžimas: funkcija (lot. – *Functio*) tai atlikimas, vykdymas, veikla²⁷. “Teisės funkcijos” – tai „teisės poveikio

²⁴ Andruškevičius A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004. P. 98.

²⁵ Ten pat.

²⁶ Ten pat.

²⁷ Lietuviškoji tarybinė enciklopedija. Vilnius: Mokslas, 1978, T. 3. P. 563.

žmonių elgesiui kryptys ar būdai”²⁸. Taigi funkcijas galima įvardinti ir teisės veiklos formomis. Šias kryptis ir būdus lemia teisės esmė ir jos socialinė paskirtis visuomenės gyvenime.

Reguliacinė (lot. *regula* – tvarkau, nukreipiu)²⁹ funkcija akcentuoja įtaką aplinkiniams žmonėms – šeimos nariams, draugams, kolegoms, verslo partneriams, valdžios pareigūnams ir t.t., siekiant išsaugoti ar daryti įtaką jų elgesiui, aktyvumui, požiūriui į vertybių sistemą. Ši funkcija skatina tam tikros žmonių grupės (pavyzdžiui, įstatymo kūrėjų) veiksmus, turi įtakos jų kūrybai, iniciatyvai.

Reguliavimo funkciją S. Vanevičius priskiria prie vidinių teisės funkcijų, kurios daro poveikį žmonių elgesiui. Šią funkciją kartu su apsaugine funkcija autorius traktuoja kaip būdingą teisės prigimčiai (imanentinei) ir rodančią „teisės, kaip socialinio instituto, neišvengiamumą visuomenėje”³⁰. Tuo tarpu išorinėmis teisės funkcijomis S. Vanevičius laiko socialines, politines, ekonomines ir auklėjamąsias funkcijas³¹.

Reguliacinę funkciją galima laikyti pastoviausia, būdinga visoms teisės šakoms visais laikotarpiais. Ši funkcija susijusi su pačia teisės esme – teisių ir pareigų santykio nustatymu. Tuo tarpu kitos teisės funkcijos (pavyzdžiui, apsauginė, represinė ir pan.) būdingos tik konkrečios epochos teisei. Reguluoti žmonių elgesį – tai reiškia jį modeliuoti subjektinėmis teisėmis (leidimais) ir pareigomis (draudimais, įpareigojimais). Būtent šiuo modeliavimu ir vyksta administracinės aplinkos intervencija į žmogiškuosius santykius, daromas tiesioginis poveikis žmonių elgesiui, jų tarpusavio santykiams, kreipiant tą elgesį į visą visuomenės raidą įstatymų leidėjui norimų vertybių linkme.

Administracinis teisinis reguliavimas turi būti orientuotas į žmogaus teisių pirmumą, prioritetą skiriant pozityviai suvoktiems žmogiškiesiems santykiams. Tai – pagrindinis teisės poveikio žmonėms būdas: juo tam tikros vertybės (asmens teisės) saugomos nustatant teisę vienam teisinio santykio dalyviui į tam tikrą vertybę (ja gali būti asmens gyvybė, sveikata, garbė ir orumas, turtas ir pan.); tuo tarpu kitiems asmenims nustatoma pareiga susilaikyti nuo žalingo elgesio tų vertybių turėtojo atžvilgiu arba atlikti jam pozityvius veiksmus³². Kitaip tariant, leidimas vienam asmeniui naudotis tam tikru gėriu sąlygojamas įpareigojimo nevaržyti kito asmens teisių. Kartu asmeniui suteikiama teisė reikalauti iš kitų asmenų elgesio, kuris nedarytų žalos jo gėriui. Taigi, kaip teisingai pažymi A. Andruškevičius, reguliavimo funkcija – tai

²⁸ Ten pat, P. 187.

²⁹ Lietuviškoji tarybinė enciklopedija. Vilnius: Mokslas, 1982, T. 9. P.

³⁰ Vanevičius S. Valstybės ir teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000. P. 101 – 102.

³¹ Ten pat.

³² Vaišvila A. Teisės teorija. Antrasis, pataisytas ir papildytas leidimas. Vilnius: Justitia, 2004. P. 189.

„teisinio poveikio kryptis, nustatant pozityvaus elgesio taisykles, suteikiančias subjektinių teisių ir nustatančias teises pareigas teisės subjektams”³³.

Svarbu atkreipti dėmesį ir į tai, jog teisinis reguliavimas – tai socialinių santykių teisinis sutvarkymas pagal oficialiai sankcionuotą modelį, įtvirtintą įvairių, iš esmės visų lygių teisės aktuose. E. Kūris pastebi, jog čia nesvarbu, ar tai pirminiai teisės šaltiniai, įtvirtinantys visiems socialinių santykių subjektams arba jų rūšiniais požymiais apibrėžtai grupei adresuojamas bendro pobūdžio normas (pavyzdžiui, norminiai aktai), ar tai aktai, formuluojantys teisinę galią turinčius individualius nurodymus konkreitiems socialinių santykių subjektams (individualūs teisės aktai). „Apie teisinį reguliavimą yra pagrindo kalbėti ir tada, kai orientuojamas ir/arba kontroliuojamas socialinių subjektų (jų grupės) elgesys apskritai, ir tada, kai orientuojamas ir/arba kontroliuojamas individualus elgesys. Teisinio reguliavimo kategorija apima visų lygių teisės aktų normatyvųjį veikimą, nesvarbu, koks yra adresatų skaičius”, - teigia autorius³⁴.

Reguliavimo funkcijoje gali išskirti „*statinę*” ir „*dinaminę*” reguliavimo funkcijas. Statinės reguliavimo funkcijos įgyvendinama viena iš teisinio reguliavimo paskirčių – visuomeniniai santykiai įtvirtinami teisiniuose institutuose. Įgyvendinant statinę reguliavimo funkciją itin reikšminga yra nuosavybės teisė ir piliečių politinių teisių ir laisvių institutai³⁵.

Dinaminės reguliavimo funkcijos išraiška – teisės poveikis visuomeniniams santykiams, nustatant jų dinamiką. Ši funkcija reiškiasi civilinės, administracinės, darbo teisės institutuose, lemiančiuose ūkinius ekonomikos ir kitų sričių procesus.

Teisinio reguliavimas gali pasireikšti *tiesioginiu* ar *netiesioginiu* reguliavimu. Tiesioginiu pripažįstamas toks reguliavimas, kai teisės aktuose (pirminiuose teisės šaltiniuose) įtvirtintas elgesio modelis gali būti realizuojamas be jokių tarpinių grandžių, t.y. nepriimant jokių žemesnės teisės galios aktų, kurie papildytų-sukonkretintų, koreguotų, aktyvuotų – pirminiuose teisės šaltiniuose nustatytą teisinį reguliavimą. Pavyzdžiui, tiesioginio taikymo aktas yra Lietuvos Respublikos (toliau LR) Konstitucija – taip nustatyta Pagrindinio Įstatymo 6 straipsnio 1 dalyje („Konstitucija yra tiesiogiai taikomas aktas”). Tai reiškia, jog asmeniui, norinčiam realizuoti savo konstitucines teises, nereikia, kad būtų išleistas atskiras įstatymas ar kitas teisės aktas, sudarantis papildomas teises prielaidas šiomis konstitucinėmis teisėmis pasinaudoti.

Netiesioginis teisinis reguliavimas – tai toks reguliavimas, kai teisinio akto taikymui reikalingos tarpinės grandys, t.y. papildomos teisės aktų normos. Tokio papildomo reguliavimo funkcijos gali būti kelios – konkretinančios, koreguojančios, aktyvuojančios. Netiesioginio

³³ Andruškevičius A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. Vilnius: Teisės informacijos centras, 2004. P. 98.

³⁴ E. Kūris. Konstituciniai principai ir Konstitucijos tekstas // Jurisprudencija: mokslo darbai, 2001, Nr. 23 (15). P. 47.

³⁵ Vansevičius S. Valstybės ir teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000. P. 102.

reguliavimo atveju tarp pirminio teisinio reguliavimo ir teisės realizavimo įsiterpia papildomas elementas (grandis) – išvestinis (papildomas) teisinis reguliavimas.

Teisės aktuose nustatytas teisinis reguliavimas gali būti *pakankamas* arba *nepakankamas*. Pakankamu laikomas toks teisinis reguliavimas, kai teisės šaltiniuose nustatyti elgesio modeliai yra “išbaigti” tokiu mastu, kad į juos gali aiškiai orientuotis ir teisę realizuojantys subjektai, ir institucijos, kontroliuojančios, ar socialinių santykių subjektų elgesys nenukrypsta nuo oficialiai sankcionuoto modelio. Nepakankamas teisinis reguliavimas – toks, kai minėtieji orientyrai yra santykinai abstraktūs (nurodantys tik bendrą elgesio kryptį), arba kai pirminiuose teisės šaltiniuose (nebūtinai tuose pačiuose, kuriuose įtvirtintas atitinkamas elgesio modelis) numatyta, kad jų nuostatos gali būti realizuotos arba socialinis elgesys gali būti kontroliuojamas tik esant papildomiems teisiniams sprendimams. Kontroliuojant teisės pažeidimus tokie papildomi sprendimai (teisės taikymas) būtini visais atvejais.

Egzistuoja kitos administracinės teisės funkcijos, savo esme susijusios su reguliavimo funkcija. Reguliavimo funkcijos pobūdį nurodo *priešingų interesų derinimo (socialinio kompromiso) funkcija*. Šios funkcijos esmė – socialinius santykius reguliuoti taip, kad būtų derinami priešingi teisės subjektų interesai, t.y. neteikiant prioriteto vienam interesui kito intereso sąskaita. Draudžiamas vienu socialinių grupių interesų ignoravimas ir siaurinimas, kitų – plėtimas. Aptariama funkcija yra būdinga tik demokratinių valstybių teisei, kuri visuomenėje įtvirtina ne viešpatavimo, o santarvės ir bendradarbiavimo principus.

Funkcija, sąlygojanti reguliavimo funkcijos veiksmingumą – *valstybės prievartos legalizavimo*, arba *represinė*, funkcija. Represinė funkcija nustato valstybės prievartos, leidžiamos taikyti už reguliacinių teisės normų nustatomų įpareigojimų ir draudimų nevykdymą, pobūdį ir mastą. Taigi represinės funkcijos esmę pirmiausia sudaro imperatyvas – bausti. Kai kurie autoriai šią funkciją įvardina apsaugine³⁶.

Taigi žmogiškiesiems santykiams poveikis daromas per reguliacinę funkciją. Ji turi užtikrinti teisių ir pareigų vienovę administracinės veiklos apinkoje.

1.3. Valdžios sistemos moralumo problema

Žmogiškųjų santykių samprata administracinės veiklos aplinkoje neatsiejama nuo “moralės” kategorijos. Kalbant apie žmogiškųjų santykių ir administracinės veiklos aplinkos santykį, itin reikšmingu tampa vidinio valdžios sistemos moralumo klausimas.

³⁶ Vaišvila A. Teisės teorija. Antrasis, pataisytas ir papildytas leidimas. Vilnius: Justitia, 2004. P. 190.

J.S. Coleman, giliai analizavęs šį klausimą, daro išvadą, kad pirmasis valdžios sistemos vidinio moralumo išbandymas yra nustatyti, ar po plataus sistemos pavaldinių atlikto legitimumo (t.y. kontrolės teisių) atšaukimo sistemos institucinėje struktūroje toliau iš valdžios postus užimančių atimama ir galia. „Jei taip, tai ši sistema turi vidinį moralumą; jei ne, sistema nelaikytina turinti vidinį moralumą”, - reziumuoja autorius³⁷. J.S. Coleman pastebi, jog daugelyje valdžios sistemų, ar jos būtų formaliai demokratinės, ar ne, ar apimtų visą visuomenę, ar ne, sistemos politinės institucijos negali pašalinti pareigas užimančių asmenų iš jų postų. Autorius teigia, jog net ir esant reikiamoms institucijoms, kurios gali padėti tai įvykdyti, sistemos pavaldiniams gali trūkti socialinio kapitalo jas panaudoti ir įveikti valdžioje esančiųjų galią³⁸.

Vidinio moralumo ir išorinio (bendrojo) moralumo santykį J.S. Coleman laiko adekvačiu vidinio teorijos nuoseklumo bei jo išorinio pagrįstumo santykiui. „Vidinis moralumas neturi nieko bendra su socialinės sistemos ar individo atitikimu tam tikriems iš išorės nustatytiems moralės standartams. Vidinio moralumo kriterijus remiasi sistemos struktūrine savybe. Vidinio moralumo nėra, kai individai negali susigrąžinti faktinės savo veiksmų kontrolės atšaukę kontrolės teises naudodamiesi valdžios sistemos institucijomis. Jei kontrolės teises atšaukia dauguma pavaldinių, bet jie nesugeba per sistemos institucijas pašalinti postus užimančių asmenų, reiškia, jog ši sistema neturi vidinio moralumo”, - teigia J.S. Coleman³⁹. Akivaizdu, jog tokių pavyzdžių (t.y. kai aukštą postą užimantis vadovas praranda legitimumą, tačiau ilgai lieka poste) netrūksta Lietuvos politinėje arenoje.

Taigi neabejotina, kad vidinis valstybės moralumas yra svarbiausioji kokybiškų žmoniškųjų santykių viešajame valdyme sąlyga. Moralumo lygį apskritai rodo konkrečioje valstybėje galiojanti pozityvioji teisė. Autorės nuomone, būtent pozityviosios ir prigimtinės teisės optimalus santykis parodo moralumo koeficientą.

Moralumas – tai visų pirma teisinga socialinė politika, atsižvelgimas į labiausiai pažeidžiamų visuomenės sluoksnių teises ir teisėtus interesus. Valstybės moralumo lygį parodo būtent silpniausiosios socialinės grandies, labiausiai pažeidžiamų asmenų grupių (žmonių su negalia, vaikų, senyvo amžiaus žmonių ir kt.) teisių apsauga.

Administracinės veiklos aplinkoje vidinis moralumas pasireiškia ne tik per viešojo administravimo subjektų ir asmens santykius, bet ir per teisėkūros procesus, teismo praktiką. Apie teisėkūros moralumą bus kalbama vėliau.

³⁷ Coleman J.S. Socialinės teorijos pagrindai. Atviros Lietuvos knyga. Vilnius, 2005. P. 162.

³⁸ Ten pat.

³⁹ Ten pat, P. 163.

1.4. Mediacijos reikšmė žmogiškųjų santykių kontekste: mediacija kaip administratoriaus ir nukentėjusio nuo administravimo veiksmų (neveikimo) asmens susitarimas

Mediacijos esmė, pranašumai ir veikimo mechanizmas. Kompetentingas ir teisiškai išprusęs viešojo administravimo pareigūnas prioriteta turėtų skirti ne tiek teisinių darbų atlikimui kabinetinėje aplinkoje, kiek savo žinių ir įgūdžių taikymui žmonių sąveikos aplinkoje, darant motyvuojančią įtaką jų žmonių elgsenai⁴⁰. Būtina atitikti naujos, nuolat kintančios administracinės aplinkos poreikius, susijusius su įvairiapusių žmogiškųjų santykių aplinka. Tokioje situacijoje nuolat vyksta piliečių, tarnautojų, institucijų vadovų, institucijų interesų ir motyvų kaita, stebima skirtingų žmonių ir institucijų teisėtų lūkesčių, teisinio tikrumo bei teisinio saugumo užtikrinimo konkurencija. Konkurencinis žmonių sąveikų pobūdis administracinėje veikloje lemia tai, kad įstatymų leidėjas turi veikti kaip mediatorius (tarpininkas). Tai gi vykdoma taip vadinama mediacija (tarpininkavimas)

Mediacija – tarptautinis lietuvių kalboje vartojamas terminas, kilęs iš lotynų kalbos (lot. *mediatio – tarpininkavimas*)⁴¹ ir reiškiantis tarpininkavimą ginče, kurio tikslas – padėti gičo šalims susitarti. Tai – vienas iš pastaruosiu metu vis labiau populiarėjančių vadinamųjų alternatyviųjų ginčo sprendimo būdų, paplitusių civilinėje ar baudžiamojoje teisėje, greta arbitražo, taikinimo, derybų, mini proceso ir kt. Mediacija yra lyg ir tarpinė pakopa tarp vadinamųjų taikinimo ir arbitražo, kai ginčo šalys dar nenori kreiptis į arbitražą, kurio priimtas sprendimas joms būtų privalomas, bet jau yra pasirengusios išsiklausti į trečiosios šalies nuomonę ir ja remtis derybose⁴².

Mediacija administracinės veiklos aplinkoje tradiciškai suvokiama kaip tinkamas konfliktų švelninimo, “glaistymo” metodas, besiginčijančių šalių susitarimas⁴³. Įvertinant įvairius mokslo literatūroje pateikiamus tarpininkavimo apibrėžimus galima teigti, jog tai – savanoriškas ir konfidencialus procesas, kurio metu nešališka trečioji šalis padeda ginčo šalims rasti abiem pusėms priimtina ginčo sprendimą.

Mediacija – tai įprastinio teismo ginčo nagrinėjimo alternatyva, kuri, palyginti su teisminiu ginču, pasižymi daugeliu teigiamų savybių: rezultatu – tarp šalių pasiekta taika; mediacijos būdu pasiektas sprendimas yra ne tik formalus teisinis, bet ir materialus socialinis,

⁴⁰<http://www.mruni.lt/padaliniai/FAKULTETAJ/tf/atk/dokumentai/Habilitacine%20mokslineiu%20darbu%20santrauka.doc>; prisijungimo laikas: 2006-09-08.

⁴¹ <http://www.teismai.lt/teismai/mediacija/271.4.Terminai>; prisijungimo laikas: 2006-09-20.

⁴² Kiseliou I. J. Zarubiežnoje trudovoje pravo. Moskva: NORMA – INFRA, 1999. P. 269.

⁴³ <http://www.mruni.lt/padaliniai/FAKULTETAJ/tf/atk/dokumentai/Habilitacine%20mokslineiu%20darbu%20santrauka.doc>; prisijungimo laikas: 2006-09-08.

siekama ne tik laikinai „užglaistyti“ praeities konfliktą, bet ir ilgalaikio pozityvaus tikslo – išvengti konflikto tarp ginčo šalių ateityje, ypač kai šalys ir toliau turės palaikyti santykius⁴⁴. Mediacijos būdu galėtų būti sprendžiami konfliktai administracinės veiklos aplinkoje – tai suteiks galimybę išvengti gilių konfliktų grėsmės. Pavyzdžiui, neseniai įvykęs konfliktas dėl studentų egzaminų skaidrumo galėtų būti sprendžiamas ne bylinėjimosi teisme, o mediacijos būdu. Šiuo atveju mediacija būtų itin racionalus socialinio konflikto sprendimo būdas: užuot nagrinėjant reikalavimą keliems tūkstančiams studentų kompensuoti moralinę žalą, patirtą dėl neskaidraus egzaminų organizavimo – po 50 tūkst. litų, valstybė ir edukacinės institucijos turėtų siekti abiem konfliktu pusėms priimtino kompromisinio sprendimo.

Konkretus mediacijos panaudojimas galimas įvairiame teisiniame kontekste – teikiant rekomendacijas, kuriant taisykles, iškeliant ir palaikant teisinę idėją ir t.t. Asmuo, vykdamas mediaciją, vadinamas mediatoriumi.

Administracinės veiklos aplinkoje mediacija taikoma tada, kai į konfliktą įtrauktam nuo pareigūno (tarnautojo) ar institucijos veiksmų ar neveikimo betarpiškai nukentėjusiam asmeniui kompensuojama padaryta žala. Mediacija – tai abiejų šalių (administratoriaus ir žalą dėl administratoriaus veiksmų ar neveikimo patyrusio asmens) savanoriškas mėginimas išspręsti konfliktą, kilusį iš administracinės veiklos. Kitaip tariant, bandoma sudaryti dvipusę sutartį dėl abiem konfliktu šalims priimtino konflikto sprendimo būdo, tarpininkaujant bešališkam ir objektyviam mediatoriumi. Mediacijos metu gali, bet nebūtinai privalo būti pasiektas viešojo administravimo atstovo ir nukentėjusio nuo administracinės veiklos (neveikimo) asmens susitaikymas. Kaip pastebi administracinės teisės specialistai, kalbant apie mediaciją, labiau tiktų susitaikymo (*reconciliation*), o ne susitarimo (*understanding*) terminas, nes visų pirma esmė yra tarpusavio supratime, kurio padarinys galėtų būti susitaikymas⁴⁵.

Be abejo, susitaikymo reikia siekti, nors neretai tai – tik iliuzinė galimybė. „Susitaikymo“ sąvoką galima laikyti daugiau apimančia nei „susitarimo“ sąvoką: susitaikyti – tai reiškia atleisti, psichologiškai pateisinti. Tuo tarpu susitarimas įmanomas ir be nukentėjusio asmens atleidimo. Kad mediacija būtų laikoma įvykusia, nebūtinai susitaikymas – užtenka tik susitarti. Tokią nuostatą suponuoja mediacijos administracinėje aplinkoje tikslai: svarbiausia – susitarti dėl nukentėjusiajam asmeniui padarytos žalos atlyginimo, suderinti atlyginimo formą ir viešojo administravimo atstovui prisiimti atitinkamus įsipareigojimus šiuo klausimu. Pavykusią mediaciją galėtų pabaigti susitarimo, kurio vykdymą kontroliuos mediatorius, pasirašymas.

⁴⁴ Racionalus sprendimas be pykčio – teisminės mediacijos rezultatas [pokalbis su Lietuvos apeliacinio teismo Civilinių bylų skyriaus pirmininko patarėju, bandomojo teisminės mediacijos projekto darbo grupės vadovu R. Simaičiu] // Juristas, 2006, Nr. 5, P. 32.

⁴⁵ <http://www.mruni.lt/padaliniai/FAKULTETAJ/tf/atk/dokumentai/Habilitacine%20moksline%20darbu%20santrauka.doc>; prisijungimo laikas: 2006-09-08.

Taigi galima daryti išvadą, jog vienas iš žmogiškųjų santykių progreso administracinės veiklos aplinkoje sąlygų – mediacijos siekimas. Mediacija – savanoriškas, neteisminis administratoriaus ir nukentėjusio nuo viešojo administravimo pareigūno (tarnautojo) konflikto sprendimo kelias. Administracinės teisės specialistai pastebi šiuos neteisminių mediacijos ir sutaikymo procesų privalumus⁴⁶:

- 1) mediacija suteikia galimybę išvengti administracijos stigmatizmo (“etikečių klijavimo”) bei per didelio administracijos ir fizinio (piliečio, tarnautojo) ar juridinio asmens konflikto išgarsėjimo, kadangi tai kenkia abiem konflikto šalims formuojant įvaizdį;
- 2) mediacija nedidina teismo darbo krūvio;
- 3) mediacija yra administracijos ir fizinio ar juridinio asmens sutaikymo galimybė, taip pat pačios administracinio teisinio konflikto “aukos” įsijungimas į administracijos gero vardo atstatymo procesą;
- 4) mediacija suteikia galimybę, jog fizinis ar juridinis asmuo dės visas įmanomas pastangas susitaikyti su administracija, atstatydamas prieš konfliktą buvusią padėtį. Kartu galimas ir šios padėties pagerėjimas, naudingų abiem pusėms sprendimų priėmimas ir plačiajai visuomenei turėsiančių poveikį veiksnių vykdymas – tai ypač tikėtina, pavyzdžiui, aplinkos pažeidimų apsaugos srityje, kuomet imamasi veiksnių ne tik atstatyti buvusią padėtį, bet ir ją žymiai pagerinti.

Tačiau, išvelgiant gerąsias mediacijos puses, visgi tai negali likti vienintele konfliktų tarp administracijos atstovų ir nukentėjusio nuo administracijos atstovų veiksnių (neveikimo) asmens sprendimo priemone. Neturi būti ribojama nukentėjusio asmens teisė dėl konflikto kreiptis į teismą.

Apskritai galima teigti, jog mediacijos procedūros esmė ta, jog ginčo šalys nepaliekamos vienos kilusio nesutarimo akivaizdoje, bet vadovaujamos profesionalios, nepriklausomos ir neutralios trečiosios šalies bando išspręsti kilusį ginčą ir priimti kompromisinį susitarimą. Tiek vienos, tiek kitos procedūros metu trečioji šalis įtikinimo, psichologinio poveikio būdais, taip pat apeliuodama į teisingumą, protingumą ir sąžiningumą, šalių atsakomybės už prisiimtus įsipareigojimus principus, padeda pasiekti kompromisą. Tiek taikintojas, tiek tarpininkas, stengdamiesi rasti ir suformuluoti sprendimą, kuris patenkintų abi šalis, neprimeta jo kaip vienintelio galimo. Šie asmenys ieško ir siūlo įvairius galimus ginčų sprendimų variantus, iš kurių pačios ginčo šalys galop pasirenka patį priimtinausią⁴⁷.

⁴⁶<http://www.mruni.lt/padaliniai/FAKULTETAJ/tf/atk/dokumentai/Habilitacine%20moksline%20darbu%20santrauka.doc>; prisijungimo laikas: 2006-09-08.

⁴⁷ Petrylaitė D. Kolektyviniai darbo ginčai. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P. 138.

Mediacijos įteisinimas Lietuvoje. Ginčų sprendimo mediacijos būdu bandoma įtvirtinti ir Lietuvoje. Teismų taryba 2005 gegužės 20 d. nutarimu patvirtino bandomąjį teisminės mediacijos (tarpininkavimo) projektą⁴⁸, kuriuo siekiama sudaryti sąlygas šalims civiliniame procese veiksmingiau pasiekti socialinę taiką, paspartinti atkuriamojo teisingumo plėtrą Lietuvoje, įvertinti teisminės mediacijos priimtinumą Lietuvos visuomenėje, spartinti bylų nagrinėjimo procesą, didinti ginčų išsprendimo efektyvumą. Projekto esmę sudaro mediacijos civilinėse bylose sistemos sukūrimas ir jos išbandymas Vilniaus miesto antrajame apylinkės teisme⁴⁹.

Taigi mediacija, tai būdas greičiau ir efektyviau užtikrinti žmogaus teisių ir laisvių gynybą administracinės veiklos aplinkoje. T.y. priemonė, kuri gali gerinti žmogiškuosius santykius.

II. TEISINIAI PAGRINDAI, KURIAIS GALI REIKŠTIS ŽMOGIŠKIEJI SANTYKIAI IR KYLANČIOS PROBLEMOS

Žmogiškieji santykiai administracinės veiklos aplinkoje reiškiasi per viešojo administravimo (administracinės teisės) principų bei teisės normų įgyvendinimą įvairiuose norminiuose teisės aktuose (įstatymuose, įstatymų lydimočiuose teisės aktuose), individualiuose teisės aktuose. Administracinės veiklos aplinkoje galima išskirti kelias itin aktualias problemas, susijusias su žmogiškųjų santykių įgyvendinimu viešajame valdyme:

- 1) pirmoji problema – tai konstitucinių administracinės teisės principų ir realaus įgyvendinimo santykis, t.y. konstitucinės teisės principų transformavimo viešojoje teisėje problema. Konstitucinių principų transformavimas šiuo atveju suprantamas kaip „principų pokyčiai, pereinantys per įvairias teisės kaitos pakopas ir būsenas: nuo principo, kaip strateginio modelio, reikšmės iki jo įgyvendinimo modelio konkrečioje teisės subjekto veikloje“⁵⁰;
- 2) antroji problema – tai neretai didžiulio atotrūkio tarp objektyviosios administracinės teisės bei subjektinių teisių įgyvendinimo problema;
- 3) trečioji problema – tai viešojo sektoriaus institucijų administravimo problema.

Jas būtina aptarti atskirai.

⁴⁸ http://www.teismai.l/teismai/mediacija/del_teismines_mediacijos.doc; prisijungimo laikas: 2006-09-20.

⁴⁹ Driukas A. Valančius V. Civilinis procesas: teorija ir praktika. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. T. 1. P. 26.

⁵⁰ Urmonas A. Konstitucinės teisės principų viešojoje teisėje kontrolės funkcijos // Jurisprudencija: 2002, T. 30 (22), P. 101.

2.1. Konstitucinės teisės principų transformavimo viešojoje teisėje problema

Žmonių teisinė galia atsiskleidžia per LR Konstitucijoje deklaruojamus principus. LR Konstitucija suformavusi tam tikrus žmogiškųjų santykių modelius, kurie turi būti įgyvendinami administraciniu teisiniu požiūriu.

Konstitucinių teisių ir kitų teisių apsauga įgyvendinama per administracinės teisės apsauginę funkciją. Ši funkcija reiškia administracinės teisės įpareigojimą viešojo valdymo subjektus atitinkamai veikti – teikti informaciją suinteresuotiems asmenims, nagrinėti piliečių pasiūlymus, prašymus ir skundus, spręsti administracinius ginčus ir pan. Kalbant apie asmens teisių gynimo funkciją, **administracinės teisės misiją svarbu suvokti plačiau ir giliau – ne tik kaip viešojo valdymo veiklą, kurioje dalyvauja valdantysis ir valdomasis subjektai, bet kaip į viešojo valdymo veiklą, kurios dalyviai teisinėje situacijoje yra lygūs.** Pirmasis administracinės teisės traktavimas būdingas sovietiniam administracinės teisės, kurioje dominavo represinė – prievartos – funkcija, suvokimui, antrasis – demokratine save laikančiai valstybei. Apsauginė administracinės teisės funkcija akumuliuoja ir būtinybę viešajai valstybinei ir savivaldybių administracijai jai suteiktus valdžios įgaliojimus taikyti atsižvelgiant į konstitucines ir kitas asmens teises. Šios teisės pažeidžiamos taikant teisinės atsakomybės sankcijas, suvaržant asmens laisvę ir pan.

Kaip jau minėta, Konstitucija yra tiesioginio taikymo teisės aktas. Todėl, kaip akcentuoja E. Kūris, kiti socialinių santykių subjektai negali kliudyti šių teisių įgyvendinimui pasitelkiant motyvaciją, jog toks papildomas aktas yra reikalingas. „Taigi tiesioginio reguliavimo atveju tarp teisės akte nustatytos bendrojo pobūdžio normos ir teisės realizavimo (šios normos laikymosi, vykdymo ar naudojimo) yra nepertraukiamas determinacinis ryšys, į kurį neįsiterpia joks papildomas teisinis reguliavimas”, - teigia autorius⁵¹.

Tačiau konstitucinių principų taikymas praktikoje susiduria su aibe problemų, kadangi, kaip pastebi A. Urmonas, Konstitucija neapibrėžia šių principų taikymo hipotezės. Autorius nurodo tai, kad Konstitucijos tiesioginio taikymo nuostatos teisinė galimybė mūsų teisinės kultūros erdvėje neturint tam tikslui procesinių konstitucinių intervencijos priemonių dažniausiai nutylima⁵². A. Urmonas iškelia mūsų valstybei itin skausmingą klausimą – ar tam tikrų konstitucinių principų įgyvendinimas yra konstitucinė pareiga, ar tik moralinė rekomendacija?⁵³

⁵¹ Kūris E. Konstituciniai principai ir Konstitucijos tekstas // Jurisprudencija: 2001, T.23 (15). P.48.

⁵² Urmonas A.. Konstitucinės teisės principų viešojoje teisėje kontrolės funkcijos // Jurisprudencija: 2002, T. 30 (22), P. 100.

⁵³ Ten pat.

Čia cituotinas ir vienas Konstitucijos autorių K. Jovaiša, pažymėjęs, jog „gerai parašyta Konstitucija – labai svarus ir išties žodžio „aukščiausiasis“ prasmę atitinkantis valstybės įstatymas. Tačiau vis dėl to ne šis įstatymas lemia tai, kad valstybė, pasiskelbusi demokratine, socialiai orientuota rinkos ekonomikos valstybe, tokia ir būtų. Konstitucijos žodžiuose ir prasmėse nėra nieko magiška, kas priverstų juos savaime materializuotis tikrovėje. Veiksminga yra ne pati konstitucija, bet konstitucinė sistema, užtikrinant jos nuostatų įgyvendinimą”, - reziumuoja autorius⁵⁴. Taigi autoriai kalba apie realų konstitucinių principų įgyvendinimą, o ne tik jų deklaravimą.

Negalima nesutikti su A. Urmonu, teigiančiu, kad konstitucinių teisės principų vartojamoji vertė didėja, jeigu jie dažniau įgyvendinami teisės subjektų socialinėje praktikoje, t.y. geba transformuotis iš konstitucinės teisės doktrinos erdvės į tam tikras teisės taikymo sritis. „Konstitucinių principų transformacija viešojoje teisėje susiduria ir persipina su teisės socialinės praktikos ekscesais, kylančiais iš skirtingų viešųjų interesų konkurencijos ir juos „aptarnaujančios” teisinės kultūros, gal net valstybių institucijų subkultūros priešpriešos”, - apibendrina A. Urmonas⁵⁵. Autorius akcentuoja nuolatinio konstitucinio reprodukcinio lygmens teisės atsinaujinimo ir apsivalymo būtinybę, konstitucinių nuostatų perteikimą ir vartojimą, adekvačių juridinių procedūrų kūrimąsi. Tik tokiu atveju, kaip teigia A. Urmonas, mažės konstitucinių principų fragmentiškas, momentinis „vartojimas” atskirose teisės srityse.

2.1.1. Konstitucinių principų administracinės veiklos aplinkoje samprata ir reikšmė

Čia visų pirma reikia aptarti, kokie žmogiškųjų santykių modeliai formuojami Konstitucijoje ir taikomi viešajajai valstybės ir savivaldybių administracijai realizuojant suteiktus įgaliojimus, ginant asmenų teises ir laisves.

Žmogiškųjų santykių modeliai pasireiškia per Konstitucijoje įtvirtintus žmogaus teises ir laisves saugančius principus. „Principas” reiškia „įsitikinimą, lemiantį žmogaus santykį su tikrove, jo elgesio veiklos normas”⁵⁶ – tai pagrindinė kurios nors koncepcijos, teorijos idėja ir pradinis teiginys. P. Kūris pastebi, kad visuotinai pripažinta aptariamos sąvokos reikšmė siejama su kreipiančiu pradū, grindžiančiu tam tikro reiškinių turinį, jo atskiras apraiškas arba atskirus elementus⁵⁷. A. Andruškevičius administracinės teisės principus įvardina „giluminėmis idėjomis,

⁵⁴ Jovaiša K. Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras. Pratarmė. Vilnius: Teisės institutas, 2000. D. 1.

⁵⁵ Urmonas A. Konstitucinės teisės principų viešojoje teisėje kontrolės funkcijos // Jurisprudencija: 2002, T. 30 (22), P. 100.

⁵⁶ Tarptautinių žodžių žodynas [ats.red. V.Kvietkauskas]. Vilnius: Vyriausioji enciklopedijų redakcija, 1985. P. 399.

⁵⁷ Kūris E. Konstituciniai principai ir Konstitucijos tekstas // Jurisprudencija: 2001, T. 23 (15), P. 54.

vertybinėmis nuostatomis, esminiais orientyrais, kuriais remiantis turi būti kuriama administracinė teisė, tobulinami ir taikomi šią teisę sudarantys teisės aktai”⁵⁸.

Teisės principais privalu remtis, kai siekiama užpildyti įstatymo spragas, t.y. kai yra neaiškios teisės normos, reguliuojančios konkrečius teisinius santykius, kai yra kelių teisės normų konkurencija, kai siekiama pasitikrinti, ar kuriami įstatymai neprieštarauja teisei (teisinio įstatymo problema)⁵⁹. Šiuo aspektu iškyla principo vaidmuo ir teisėkūros procese.

Mokslo literatūroje išskiriamos šios teisės principų atliekamos funkcijos. Tai:

* *organizuojamoji (reguliuojamoji)* funkcija, užtikrinanti, kad teisės normose įtvirtinti socialiniai pokyčiai sudarys vientisą visumą, lems teisės normų turinį ir taikymą, taip pat – bus derinami su kitais. Principai vertinami kaip “organizuotai”, pozityviai” veikiantys teisės sistemą. Pasak rusų autoriaus S. Aleksejevo, jie determinuoja teisės normas ir jų taikymą, yra tarsi “iš viršaus užkraunami” ant teisės normų ir taip užtikrina, kad teisės normos sudarys vieningą visumą ir kad vienos srityse tam tikrų normų veikimas bus apribotas, užtat jis galės būti išplėstas į kitas sritis⁶⁰. Būtent apie šį “organizuojantį” poveikį turima mintyse teigiant, jog teisės principai nukreipia teisės sistemos, teisinio reguliavimo arba atskirų teisės institutų turinį. Teisės principai užtikrina teisės sistemos darną, taigi – ir koordinuoja teises nuostatas⁶¹.

* *kontroliuojamoji* funkcija, kurios pagalba tikrinama, ar pareigūnų veiksmai bei teisės aktai nenukrypsta nuo nustatytų standartų ir reikalavimų. Ši principų funkcija atlieka vertinamąjį vaidmenį. Svarbu nustatyti kriterijus, kuriais remiantis galima vertinti sprendimų teisėtumą, patikrinti, ar įstatymų leidėjas bei viešojo valdymo subjektai savo veikla nepažeidžia tam tikrų teisinių standartų. Vertinant teisės normos teisėtumą, teisės principai suvokiami kaip imperatyvi kategorija, t.y. apibrėžiantys elgesio ribas, kurių nevalia peržengti. Priešingu atveju atsiranda pagrindas kritikuoti atitinkamus teisės aktus arba pareigūnų veiklą, kartais – net visą teisinę sistemą. Vadinasi, teisės principai įkūnija ir teisinio reglamentavimo kritiką. Principų žinojimas leidžia teisę ne tik pažinti, bet ir vertinti.

Teisės principai logiškai išvedami iš teisės, kaip subjektinių teisių ir pareigų vienovės, esmės, į kurią gilinantis suvokiami ir aiškinami. Visose teisės šakose taikomi **bendrieji teisės principai** – tautos suvereniteto, prigimtinių žmogaus teisių gynimo, humaniškumo, teisėtumo, Konstitucijos viršenybės, teisinės gynybos prieinamumo ir universalumo, valdžios galių ribojimo ir padalijimo ir pan. Bendrojo principo samprata konkrečioje teisės šakoje yra ir pagrįsta, ir privaloma. „Priešingu atveju tektų galvoti, jog visuotinai pripažinta žodžio “principas” reikšmė dėl tam tikrų priežasčių teisės srityje įgauna kitokią, jai nebūdingą prasmę, kad iš tikrųjų šiuo

⁵⁸ Andruškevičius A. Administracinė teisė: paskaitų konspektai, 2004.

⁵⁹ Vaišvila A. Teisės teorija. Antrasis, pataisytas ir papildytas leidimas. Vilnius: Justitia, 2004. P. 156.

⁶⁰ Aleksejev S. Obščaja teorija prava. Moskva: Juridičeskaja literatura, 1982. T. 2. P. 50-52.

⁶¹ Kūris E. Konstituciniai principai ir Konstitucijos tekstas // Jurisprudencija. 2001, T. 23 (15), P. 54.

žodžiu, kaip metafora, žymimas tam tikras teisinis reiškiny, kuriam apibūdinti kažkodėl nepavyko surasti tikslesnio termino”, - reziumuoja P. Kūris⁶².

Atskirose teisės šakose konkretūs bendrieji principai vaidina itin svarbų vaidmenį. Mokslo literatūroje sutinkamas administracinės teisės principų klasifikavimas į dvi stambias grupes, išskiriant⁶³:

- 1) konstitucinius administracinės teisės principus;
- 2) fundamentaliuosius administracinės teisės principus (tai - administracinės praktinės veiklos principai). Pastariesiems priskiriami įstatymų viršenybės, socialinio teisingumo, viešumo, kontrolės, protingumo, atsakomybės, viešojo administravimo teisėtumo, atvirumo ir skaidrumo, nešališkumo ir kiti principai.

Kai kurie autoriai prie šių grupių dar išskiria administracinės teisės specialiuosius (organizacinius – funkcinius), administracinės teisės taikymo, administracinės teisės aiškinimo bei teisėkūros principus (pastarieji faktiškai apima konstitucinius ir fundamentaliuosius administracinės teisės principus)⁶⁴. Sutinkamas ir kitoks administracinės teisės principų grupavimas, juos diferencijuojant į:

- 1) konstitucinius teisės principus;
- 2) Europos Bendrijos bendruosius teisės principus (tai – gero administravimo, teisinio tikrumo, teisėtų lūkesčių, subsidiarumo, proporcingumo principai);
- 3) valstybės strategijos principus (tai – atviros visuomenės, viešumo, humanizmo, žmogaus teisių prioriteto įtvirtinimo principai);
- 4) valstybinio valdymo principus (viešojo administravimo principus) (tai – pagrindinės idėjos, kuriomis remiantis turi funkcionuoti valstybinio valdymo sistema)⁶⁵.

Konstituciniai administracinės teisės principai nulemti Konstitucijoje įtvirtintų pagrindinių nuostatų. Galima teigti, jog tam tikros teisės normos, būdamos konstitucinėmis, kartu yra ne tik konstitucinės teisės, bet ir tam tikrų teisės šakų normos. Jos fundamentalios, nes įtvirtintos Konstitucijoje ir grindžia tas teisės šakas, kartu – ir administracinę teisę. Pagal teisinę galią konstitucinės normos “iškeltos” virš kitų šių šakų normų. Bet pagal savo turinį, dalyką – reguliuojamus visuomeninius santykius – priskirtinos tomis teisės šakoms, kurios reguliuoja atitinkamus teisinius santykius (konkrečiu atveju, administracinės teisės).

⁶² Kūris E. Konstituciniai principai ir Konstitucijos tekstas // Jurisprudencija: mokslo darbai. 2001, T. 23 (15), P. 54.

⁶³ D. Galligan, V. Plianskij, J. Starilov. Administrativnoje pravo: istorija razvitija I osnovnyje sovremennyje koncepciji. Moskva, 2002. P. 168.

⁶⁴ Andruškevičius A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004. P. 126.

⁶⁵ Šulcas I. Socialiniai pokyčiai ir teisės principai administracinėje teisėje // Teisinės minties šventė: studentų tarptautinių konferencijų pranešimai. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2004. P. 78.

Konstitucinių principų vaidmuo yra ypatingas: dėl jų aukštesnės, lyginant su kitais teisės principais, teisinės galios konkurencija tarp konstitucinių ir kitų teisės principų logikos požiūriu yra negalima. Todėl egzistuoja bendra taisyklė: įstatymų leidėjui galima formuluoti principus, kuriais grindžiamas konkrečios teisės šakos teisės aktas, bet jie negali pažeisti konstitucinių principų. Įstatymų leidėjas, vykdydamas savo įgaliojimus ir leisdamas įstatymus, taip pat formuluoja principus, kuriais grindžiamas konkretus įstatymas. Tačiau šių principų negalima tapatinti su konstituciniais. Minėtų principų sąveika turi esminę tiek teorinę, tiek praktinę reikšmę teisiniam reguliavimui. Įstatymuose įtvirtinti principai gali būti pakeisti įstatymais ir, svarbiausia, jie negali pažeisti konstitucinių principų⁶⁶.

2.1.2. Konstitucijoje suformuoti žmogiškųjų santykių modeliai, įgyvendinami administracinėje aplinkoje

Nagrinėjant konstitucinių principų transformavimo administracinės veiklos aplinkoje problemą, būtina išsamiai išanalizuoti būtent šiuos principus, apžvelgiant šių principų pagrindu formuojamus žmogiškųjų santykių modelius.

Konstituciniai administracinės teisės principai – iš esmės susiję su LR Konstitucijoje įtvirtintomis principinėmis nuostatomis apie tautos suverenitetą, teisinę valstybę, valdžių padalijimą, žmogaus teisių ir laisvių saugojimą ir t.t. Turbūt sunku paneigti tai, kad nemaža dalis Konstitucijoje įtvirtintų principų kartu yra ir administracinės teisės principai⁶⁷.

Pamatinis laikomas konstitucinis principas – LR Konstitucijos preambulėje įtvirtintas **teisinės valstybės siekis**. Žvelgiant iš viešojo valdymo pozicijų, šis konstitucinis principas suponuoja **įstatymų viršenybės** reikalavimą, kurio pagalba reguliuojami viešosios administracijos ir asmenų santykiai. Įstatymų viršenybės pagalba nustatomas valdymo teisės aktų ir valdymo veiksmų **teisėtumas**. Teisėtumas vertinamas ne tiek įstatymo, tiek socialinio teisingumo kontekste: dabartinėje jurisprudencijoje socialiai vertingu laikomas tik teisėtumas, išplaukiantis ne iš bet kokio įstatymo, o tik kuo išsamiau išreiškiančio visuomenės interesus, viršenybės⁶⁸.

Svarbus yra **kontrolės** principas. LR Konstitucijos 96 straipsnyje (toliau str.) nustatyta, jog LR Vyriausybė solidariai atsako Seimui už bendrą Vyriausybės veiklą, o ministrai, vadovaudami jiems pavestoms valdymo sritims, atsakingi Seimui ir Respublikos Prezidentui.

⁶⁶ Kūris E. Konstituciniai principai ir Konstitucijos tekstas // Jurisprudencija: 2001. T. 23 (15) . P. 69.

⁶⁷ Anruškevičius A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004. P. 126.

⁶⁸ D. Galligan, V. Polianskij, J. Stavrilov. Administrativnoje pravo: istorija razvitija I osnovnyje konepciji. Moskva, 2002. P. 171.

Seimo reikalavimu Vyriausybė arba atskiri ministrai turi atsiskaityti Seime už savo veiklą (LR Konstitucijos 101 str. 1 d.). Kontrolės principas nustatytas LR Konstitucijos 73 str., kuris nurodo, kad piliečių skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo tiria Seimo kontrolieriai, taip pat – LR Konstitucijos XII skirsnyje “Valstybės kontrolė”, kuriame nurodyta, kad valstybės kontrolė prižiūri, ar teisėtai valdomas ir naudojamas valstybės turtas ir kaip vykdomas valstybės biudžetas (LR Konstitucijos 134 str. 1 d.).

Žmogaus prigimtinių teisių apsaugą atspindi **humanizmo** principas. Konstitucijos normos draudžia žmogų kankinti, žaloti, žeminti jo orumą, žiauriai su juo elgtis ir t.t. (LR Konstitucijos 21 str. 3 d.).

Esminė vertybė, administracinėje teisėje įsitvirtinanti konstitucinių principų pavidalu, yra Konstitucijos normos, įtvirtinančios **žmogaus teisių prioritetą ir šių teisių gerbimą** („Valdžios įstaigos tarnauja žmonėms” (LR Konstitucijos 5 str. 3 d.); „Svarbiausi Valstybės bei Tautos gyvenimo klausimai sprendžiami referendumu” (LR Konstitucijos 9 str. 1 d.) ir pan.). Žmogaus teisių prioriteto principas įkūnijamas ir asmenų lygybės paisymo reikalavime (LR Konstitucijos 29 str.), asmens nekaltumo prezumpcijos įtvirtinime (LR Konstitucijos 31 str.) ir t.t.

Žmogaus teisės – tai šiuolaikinė civilizacijos vertybė. Jos yra ne tik teisinė, bet ir filosofinė, politinė, dorovinė kategorija⁶⁹. Šiuo metu *žmogaus teisių* terminas yra gana skirtingai traktuojamas, vartojant įvairias sąvokas: žmogaus teisės, žmogaus prigimtinių teisių, pagrindinės (fundamentaliosios) teisės ir laisvės, pilietinės teisės ir t.t. Pastebėtina, kad dažniausiai šios sąvokos vartojamos kaip sinonimai. Kaip pažymi kai kurie autoriai (A. W. Bradley), tai yra „siekliai ir standartai, kurie turi būti taikomi ir kuriais turi būti vadovaujama”⁷⁰.

Žmogaus teisės gali būti suprantamos kaip asmens laisvės visuomenėje ir galimybės jas realizuoti. Žmogaus teisės reglamentuoja teisės ir kitos socialinės normos. Vienas pagrindinių žmogaus teisių bruožų jų visuotinumas, universalumas, nedalumas; jos yra viena kita sąlygojančios, žmogaus teisės remiasi lygiateisiškumo ir kitais principais. Žmogaus teisės pripažįstamos visiems asmenims nepriklausomai nuo jų individualių savybių.

Pagrindines žmogaus teises ir laisves detalizuoja LR Konstitucijos II skirsnis „Žmogus ir valstybė” ir IV skirsnis „Tautos ūkis ir darbas”. Šia teises ir laisves sąlyginai galima suskirstyti, išskiriant šias teisių ir laisvių grupes:

- 1) klasikinės (universaliosios) teisės ir laisvės;
- 2) politinės ir pilietinės teisės ir laisvės;
- 3) ekonominės, socialinės ir kultūrinės teisės ir laisvės.

⁶⁹ Jarašiūnas E. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 18 straipsnio komentaras. Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras. Vilnius: Teisės institutas, 2000. D. 1. P. 116-119.

⁷⁰ A. Bradley, K. Ewing. Constitutional and Administrative Law. Ed. 12. Longman: New York, 1998. P. 459.

Tikslinga išsamiau aptarti žmogiškųjų santykių modelius, susiformavusius beginant šias teises bei kaip šie modeliai atsispindi administracinėje aplinkoje (įstatymuose, įstatymų lydymuosiuose teisės aktuose, šių teisės aktų įgyvendinimo praktikoje).

Klasikinės (universaliosios) konstitucinės teisės ir laisvės

LR Konstitucija gina asmens teisę į gyvybę, laisvę, orumą, privatumą. Šios teisės apima asmeninį, šeimos ir namų gyvenimą, asmens fizinę ir psichinę neliečiamybę, garbę ir reputaciją, asmeninių faktų slaptumą, draudimą skelbti gautą ar surinktą konfidencialią informaciją ir kt. Kaip pažymėjo Konstitucinis Teismas 1999 m. spalio 21 nutarime⁷¹, savavališkai ir neteisėtai kišantis į žmogaus privatų gyvenimą kartu yra kėsinamasi į jo garbę bei orumą.

Konstitucinis Teismas konstatavo, kad LR Konstitucijos 29 str. įtvirtintas visų asmenų lygybės principas reiškia žmogaus prigimtine teisę būti traktuojamam vienodai su kitais. Šis principas nustato formalią visų asmenų lygybę, taip pat tai, kad asmenys negali būti diskriminuojami ar jiems negali būti teikiamos privilegijos. „Tačiau šis konstitucinis principas nepaneigia to, kad įstatyme tam tikrų asmenų kategorijų, esančių skirtingose padėtyse, atžvilgiu gali būti nustatytas nevienodas teisinis reguliavimas”, - pažymima Konstitucinio Teismo nutarime⁷².

Klasikinėms priskirtina *informacijos* bei *žiniasklaidos laisvė*. Laisvė ieškoti, gauti ir skleisti informaciją nėra absoliuti. Konstitucijos 26 str. 1 d. įtvirtintas *minties, tikėjimo ir sąžinės* laisvės nevaržomumas. Pastaroji laisvė užtikrina galimybę įvairių pažiūrų žmonėms gyventi atviroje, teisingoje ir darnioje pilietinėje visuomenėje. Tai – ne tik savaiminė demokratijos vertybė, bet ir svarbi garantija, kad bus įgyvendinamos kitos žmogaus konstitucinės teisės ir laisvės.

Itin svarbi universalios teisė – *nuosavybės teisė*, deklaruojama LR Konstitucijos 23 str. Aiškindamas šio straipsnio turinį, Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad konstitucinis privačios nuosavybės gynimo principas reiškia, jog savininkui, kaip subjektinių teisių į turta turėtojui, yra garantuojama teisė reikalauti, kad kiti asmenys nepažeistų jo teisių. Šis principas taip pat suponuoja valstybės pareigą saugoti savininko nuosavybės teises nuo neteisėto kėsینimosi į jas. Subjektinės savininko teisės valdyti turta, juo naudotis ir disponuoti gali būti ribojamos įstatymais dėl visuomenei būtino intereso, dėl turto pobūdžio ir dėl kitų priežasčių.

⁷¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. spalio 21 d. nutarimas „Dėl vardų ir pavardžių rašymo Lietuvos Respublikos piliečio pase” // Valstybės žinios. 1999, Nr. 90-2662.

⁷² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. balandžio 12 d. nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos ginklų ir šaudmenų kontrolės įstatymo 19 straipsnio 8 dalies 9 punkto ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 04 10 nutarimu Nr.436 “Dėl ginklų ir šaudmenų apyvartą reglamentuojančių taisyklių patvirtinimo” patvirtintų Medžioklinių ginklų apyvartos taisyklių 14.9 ir 57.2 punktų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai // Valstybės žinios. 2001, Nr. 33-1108.

„Visais atvejais būtina turėti galvoje tai, kad teisė turėti nuosavybę yra viena iš prigimtinių žmogaus teisių. Nuosavybės teisių ribojimas, taip pat ir nustatant teisės normų sankcijas, turi būti tikslus, o reikiama atvejais ir pakankamai detalizuotas. Įstatymai turi užtikrinti, kad būtų išvengta nuosavybės teisės nepagrįsto varžymo ir kad visuomet teisme būtų galima šias teises ginti [...] įstatymais galima nustatyti nuosavybės teisių ribojimus [...] tačiau visa tai neturi paneigti pačios nuosavybės teisės esmės”, - pabrėžiama Konstitucinio Teismo nutarime⁷³.

Pilietinės ir politinės konstitucinės teisės ir laisvės

Šioms teisėms ir laisvėms, kuriomis garantuojama žmogaus teisė valdyti savo šalį, priskiriamos: *susirinkimų laisvė, teisė lygiomis sąlygomis stoti į valstybės tarnybą, peticijos teisė, lygi rinkimų teisė; referendumo teisė, teisė kritikuoti valstybės įstaigų pareigūnų darbą, apskusti jų sprendimus* ir t.t. Šios teisės ir laisvės yra atviros, teisingos, darnios pilietinės ir teisinės visuomenės siekio įgyvendinimo sąlyga.

Ekonominės, socialinės ir kultūrinės teisės

Vienas svarbiausių teisei valstybei keliamų reikalavimų – užtikrinti teisinio reguliavimo tikrumą ir stabilumą, apsaugoti teisinių santykių subjektų teises, gerbti teisėtus interesus ir teisėtus lūkesčius. Šiame kontekste iškyla teisinio saugumo, esančiu vienu esminių teisinės valstybės elementų, reikšmė, su kuria tisiogiai siejamos asmens socialinės teisės.

Pagal LR Konstituciją kiekvienas pilietis turi teisę į socialinę apsaugą, įtvirtinta įvairiais aspektais. Jos 52 str. nurodytos pensijos ir socialinė parama – tai vienos iš socialinės apsaugos formų, laiduojančios piliečiams teisę į socialinę apsaugą.

LR Konstitucijos 48 str. 1 d. deklaruojama asmens *teisė pasirinkti darbą ir verslą*. „Ši teisė laisvai pasirinkti verslą yra viena iš būtinų sąlygų žmogaus, asmenybės gyvybiniam poreikiams tenkinti, deramai padėčiai visuomenėje užimti [...] minėta konstitucinė teisė laisvai pasirinkti verslą suponuoja valstybės pareigą sudaryti atitinkamas teises prielaidas šiai teisei įgyvendinti”, - pažymėjo Konstitucinis Teismas nutarime⁷⁴. Siekiant socialiai apsaugoti asmenis nedarbo atveju, 2003 m. gruodžio 16 d. priimtas LR nedarbo socialinio draudimo įstatymas⁷⁵.

Kultūrinės teisės realizuojamos per laisvą vienijimąsi į bendrijas, politines partijas ar asociacijas, teisę steigti bendrijas ar asociacijas, teisę įstoti į jas ir dalyvauti jų veikloje, taip pat

⁷³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. balandžio 8 d. nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 26 straipsnio 1 dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai” // Valstybės žinios. 1997, Nr. 31-770.

⁷⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. kovo 14 d. nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos farmacinės veiklos įstatymo 11 straipsnio 2 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai” // Valstybės žinios. 2002, Nr. 28-1003.

⁷⁵ Lietuvos Respublikos nedarbo socialinio draudimo įstatymas // Valstybės žinios. 2006, Nr. 72-2674.

per teisę nebūti bendrijų, politinių organizacijų ar asociacijų nariu bei teisę išstoti iš šių susivienijimų. Nežiūrint į tai, kad Lietuvoje valstybinė kalba – lietuvių, ji nėra privaloma privačiame gyvenime. Taigi kitos tautybės asmenys turi teisę vartoti savo pačių pasirinktą kalbą, puoselėti savo kultūrinės vertybes bei tradicijas.

Viešieji visuomenės ir valstybės interesai ginami įtvirtinant nuostatą, kad naudodamasis savo laisvėmis žmogus privalo laikytis LR Konstitucijos ir įstatymų, nevaržyti kitų žmonių teisių ir laisvių (LR Konstitucijos 28 str.).

Viena svarbiausių kultūrinėms priskirtinų teisių – teisė į mokslą. LR Konstitucija deklaruoja nemokamo mokymo principą („Mokymas valstybinėse ir savivaldybių bendrojo lavinimo, profesinėse bei aukštesniosiose mokyklose yra nemokamas” (LR Konstitucijos 41 str. 2 d.), „[...] Gerai besimokantiems piliečiams valstybinėse aukštosiose mokyklose laiduojamas nemokamas mokslas” (LR Konstitucijos 41 str. 3 d.).

Taigi, žmogiškųjų santykių modeliai formuojami per konstituciniu lygmeniu įtvirtintą asmens teisių ir laisvių katalogą. Šios teisės ir laisvės įgyvendinamos įstatymuose, įstatymų lydimojuose teisės aktuose. Ginant žmogaus teises ir laisves, valstybė privalo formuoti strategiją, atspindinčią svarbiausias žmogiškąsias vertybes, siekį ginti silpniausias visuomenės grupes (pensininkus, vaikus, asmenis su negalia, socialiai problemiškas grupes ir t.t.). Valstybės kuriamos strateginės programos, per kurias įgyvendinami žmogiškieji santykiai, bus aptartos toliau.

2.1.3. Valstybės institucijų formuojama strategija per žmogiškųjų santykių prizmę

Valstybės valdžios institucijos, atitinkančios tarnavimo žmonėms strateginius tikslus, formuoja tam tikrus socialinio subjektiškumo lygmenis – tai ekonominiai, teisiniai, vadybiniai, socialinės psichologijos lygmenys.

Kalbant apie valstybės formuojamą žmogiškuosius santykius atspindinčią strategiją, svarbu atsakyti į klausimus: ko asmuo gali tikėtis iš viešojo administravimo strategijos? Kokio indėlio laukiama iš asmens?

Bene svarbiausias valstybės tikslas, įkūnijantis žmogiškųjų santykių esmę – ginti ir globoti silpnesnius ir labiausiai pažeidžiamus visuomenės narius, suteikti jiems galimybę interguotis į visuomenę, adaptuotis sudėtingomis ir nuolat kintančiomis gyvenimo sąlygomis. Tad valstybės formuojama strategija per žmogiškųjų santykių prizmę visų pirma orientuojasi į socialinę apsaugą, leidžiant įstatymus ir įstatymų lydimojuosius teisės aktus, kuriant atitinkamas programas.

Socialinė apsauga – itin svarbi sritis. Autorės nuomone, galima teigti, jog didžioji žmoniškųjų santykių modelių dalis atsispindi būtent per socialinės apsaugos tikslų bei uždavinių įgyvendinimą.

Socialinė apsauga išvystyta kiekvienoje demokratinėje valstybėje. Ji suprantama kaip sistema valstybės nustatytų alimentarinio pobūdžio socialinių-ekonominių priemonių, asmenims ir šeimoms teikiamų iš fondų, skirtų nedarbingiems asmenims aprūpinti, kai jie dėl įstatyme nustatytų priežasčių negali patenkinti savo poreikių iš darbo pajamų arba turi kitų įstatymo būtinomis pripažintų išlaidų. Tai – „visuma priemonių, kurių dėka sukuriamas solidarumas tarp žmonių, netekusių (ar iškilus grėsmei netekti) darbo pajamų arba patyrusių itin didelių išlaidų”⁷⁶. Paprasčiau tariant, socialinė apsauga – tai valstybės ir visuomenės pareigos rūpintis silpnesniais ir labiau pažeidžiamais visuomenės nariais įgyvendinimas.

Dauguma asmenų yra mokesčių mokėtojai, kurie įstatymų nustatyta tvarka privalo mokėti valstybinio socialinio draudimo įmokas. Socialinis draudimas, atsiradęs XIX amžiuje Europoje, ilgainiui paplito visame pasaulyje. Jo esmė yra tokia: jauni ir sveiki žmonės dalį savo uždirbtų lėšų skiria visuomenės grupei, negalinčiai pačiai užsidirbti dėl senatvės, ligos, invalidumo, bedarbiystės. Tai – vadinamasis kartų socialinio solidarumo principas.

Vienas svarbiausių kiekvienos valstybės uždavinių – patikimos socialinės apsaugos sistemos sukūrimas. Socialinės apsaugos principas valstybę įpareigoja nustatyti pakankamas tos teisės įgyvendinimo ir teisinio gynimo priemones. Pagal Konstituciją valstybė, kaip visos visuomenės organizacijos, turi priedermę rūpintis savo nariais senatvės, invalidumo, nedarbo, ligos, našlystės, maitintojo netekimo ir kitais Konstitucijoje bei įstatymuose numatytais atvejais. Aiškindamas LR Konstitucijos 52 str. įtvirtintą valstybės laiduojamą piliečių teisę gauti senatvės ir invalidumo pensijas, Konstitucinis Teismas savo nutarimuose ne kartą yra konstatavęs, kad šios Konstitucijos nuostatos įpareigoja valstybę nustatyti pakankamas tos teisės įgyvendinimo ir teisinio gynimo priemones, kas reiškia, „kad įstatymu turi būti ne tik nustatytos šiame Konstitucijos straipsnyje nurodytos pensijų ir socialinės paramos rūšys, bet ir užtikrintas tinkamas žmogaus teisės gauti pensiją ar socialinę paramą įgyvendinimas bei teisinis gynimas”⁷⁷.

Lietuvoje apstu skausmingų ir itin aktualių socialinių problemų. Nežiūrint į demografinę krizę, didžiulius emigrantų srautus, oficialiai deklaruojamą Lietuvos ekonomikos augimą, išlieka nedarbo, gyvenimo sąlygų, pajamų nelygybės ir skurdo, aprūpinimo būstu problemos.

⁷⁶ Buškevičiūtė E. Mokesčių sistema. Kaunas: Technologija, 2003. P. 109.

⁷⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 3 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo, Lietuvos Respublikos valstybinių pensijų įstatymo, Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo pakeitimo ir papildymo” nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 11 18 nutarimu Nr.1156 patvirtintų Valstybinio socialinio draudimo pensijų skyrimo ir mokėjimo nuostatų 84 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo 45 straipsnio 4 daliai (1998 07 18 redakcija)” // Valstybės žinios. 2003, Nr. 115-5221.

Pavyzdžiui, Gyventojų ir būstų 2001 m. visuotinio surašymo duomenimis, Lietuva ženkliai atsiliko nuo Europos Sąjungos šalių tiek pagal vienam asmeniui tenkantį gyvenamąjį plotą (0.98 ir 1,89 kambario atitinkamai), tiek pagal būsto kokybę⁷⁸. Buvo konstatuota, jog Europos Sąjungoje vieno kurio nors iš patogumų (vonios ir dušo, tualetu, karšto vandens) neturi 5 proc. namų ūkių, Lietuvoje (daugiausiai kaime) karšto vandens neturi net 31 proc. asmeninių namų ūkių, tualetu su nutekamuoju vandeniu – 28 proc.⁷⁹ Gyvenimo sąlygų tyrimas parodė, jog didžiausia problema yra tai, kad savivaldybėms trūksta gyvenamojo ploto, kad galėtų aprūpinti juos visus piliečius. Būsto nuomos kaina kai kuriems žmonėms, ypač pensininkams ir vienišioms asmenims su vaikais, yra per didelė našta. Egzistuoja koreliacija tarp gyvenimo išnuomotame būste ir santykinai neturtingų namų ūkių⁸⁰.

Remiantis Bendrojo aprėpties memorandumo duomenimis, skurdo rizikos lygis Lietuvoje 2001 m. siekė 17 proc. Nustatyta, jog daugiausiai skurstančių yra bedarbių, iš socialinių pašalpų gyvenančių asmenų, tris ir daugiau vaikų auginančių šeimų, žemdirbių, savarankiškai dirbančių, vienišų asmenų su vaikais, vieno asmens namų ūkiuose su trimis ir daugiau vaikų.

Galima teigti, jog visi teisės aktai, įgyvendinantys socialinės apsaugos tikslus ir uždavinius, atspindi žmogiškųjų santykių modelius, įkūnijančius humanizmo, žmogaus teisių apsaugos principus. Šiais aktais taip pat bandoma spręsti aktualias socialines problemas.

Bendrajame aprėpties memorandume buvo konstatuota, kad Lietuvoje yra nepakankama socialinė apsauga. Socialinė parama skurstantiems Lietuvoje apima pajamų įvertinimo pagrindu mokamas socialines pašalpas, komunalinių paslaugų lengvatas, vienkartinės pašalpas ir nemokamas socialines paslaugas.

Socialiai problemišku grupių nariai (asmenys su negalia, socialinę atskirtį patiriantys vaikai ir jaunimas, paleisti iš laisvės atėmimo vietų asmenys, ir pan.) pagal tam tikras programas integruojami į visuomenę. LR Vyriausybės nutarimais patvirtinta nemažai programų, kuriomis siekiama šių visuomenės narių adaptacijos visuomenėje: tai – Vaikų ir jaunimo socializacijos programa⁸¹, Nuteistųjų ir asmenų, paleistų iš laisvės atėmimo vietų, socialinės adaptacijos 2004 – 2007 metų programa⁸², Savižudybių prevencijos 2003 – 2005 metų programa⁸³, Nacionalinė žmonių su negalia socialinės integracijos 2003 – 2012 metų programa⁸⁴ ir kt.

⁷⁸ <http://www.skurdas.lt/files/main/document1.doc>; Bendrasis aprėpties memorandumas. Lietuva (vertimas iš anglų kalbos), 2003. Prisijungimo laikas: 2006-09-20.

⁷⁹ <http://www.skurdas.lt/files/main/document1.doc>; Bendrasis aprėpties memorandumas. Lietuva (vertimas iš anglų kalbos), 2003. Prisijungimo laikas: 2006-09-20.

⁸⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. vasario 6 d. nutarimas Nr. 171. Socialinių paslaugų teikimo reformos koncepcija // Valstybės žinios. 2002, Nr. 15-564.

⁸¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. vasario 23 d. nutarimas Nr. 209. Vaikų ir jaunimo socializacijos programa // Valstybės žinios. 2004, Nr. 30-995.

⁸² Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 10 25 nuotariimas Nr. 1179. Nuteistųjų asmenų, paleistų iš laisvės atėmimo vietų, socialinės adaptacijos 2004 – 2007 metų programa // Valstybės žinios. 1999, Nr. 5-95.

Paminėtini ir kiti įstatymai bei įstatymų lydymieji teisės aktai, sprendžiantys socialines problemas: neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymas (2005 07 01 redakcija)⁸⁵, Lietuvos Respublikos socialinių įmonių įstatymas⁸⁶, Lietuvos Respublikos piniginės socialinės paramos mažas pajamas gaunančioms šeimoms (vieniems gyvenantiems asmenims) įstatymas⁸⁷, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. vasario 6 d. nutarimu patvirtinta Socialinių paslaugų teikimo reformos koncepcija.

Minėtų programų ir kitų dokumentų priėmimą sąlygoja įvairios priežastys. Esamos būklės analizė rodo, kad sudėtinga šalies socialinė ir ekonominė būklė sąlygoja visuomenės kultūrinių, dvasinių ir ypač dorovinių vertybių nuosmukį, nuo jos labai priklauso ir kriminogeninė bei socialinė vaikų ir jaunimo situacija. Vertinant šią situaciją konstatuota nerimą kelianti šalies kriminogeninė būklė: pavyzdžiui, nepilnamečiai 2004 m. sudarė net 14,3 proc. bendro nusikaltimus padariusių asmenų skaičiaus⁸⁸. Grėsmingu socialiniu reiškiniu tampa tai, kad vaikai ir jaunimas vis dažniau vartoja priklausomybę sukeliančias medžiagas, alkoholį. Valstybinės visuomeninės sveikatos priežiūros tarnybos prie Sveikatos apsaugos ministerijos duomenimis, bendrojo lavinimo mokyklų mokinių sveikatos rodikliai kasmet blogėja, vis mažėja I sveikatos grupės (sveikiausių) mokinių: 1992 m. tokių buvo 56,9 proc., 2000 m. – 46,3 proc., 2002 m. – 42,2 proc.⁸⁹

Kita probleminė socialinė grupė – žmonės su negalia. Nacionalinė žmonių su negalia socialinės integracijos 2003 – 2012 metų programa parengta vadovaujantis LR invalidų socialinės integracijos įstatymo⁹⁰ 13 str. ir Jungtinių Tautų Organizacijos Asamblėjos priimtų Lygių galimybių teikimo žmonėms su negalia bendrųjų taisyklių rekomendacijomis, atitinka Europos socialinėje chartijoje (pataisytoje)⁹¹, Europos Sąjungos Tarybos patvirtintoje Naujojoje 1996 metų Europos Bendrijos strategijoje žmonėms su negalia, Europos Sąjungos Tarybos 2000 metų įdarbinimo direktyvoje 2000/78/EC, kituose tarptautiniuose dokumentuose įtvirtintas žmonių su negalia teises, siekiant jiems užtikrinti lygias galimybes visapusiškai dalyvauti visuomenės gyvenime.

⁸³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. balandžio 10 d. nutarimas Nr. 451. Savižudybių prevencijos 2003 – 2005 metų programa // Valstybės žinios. 2003, Nr. 36-1575.

⁸⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 7 d. nutarimas Nr. 850. Nacionalinė žmonių su negalia socialinės integracijos 2003 – 2012 metų programa // Valstybės žinios. 2002, Nr. 57-2335.

⁸⁵ Lietuvos Respublikos neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymas // Valstybės žinios. 1991, Nr. 36 – 969; 2004, Nr. 83 – 2983 (2004 05 22); nauja įstatymo redakcija nuo 2005 07 01.

⁸⁶ Lietuvos Respublikos socialinių įmonių įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 96 – 3519.

⁸⁷ Lietuvos Respublikos piniginės socialinės paramos mažas pajamas gaunančioms šeimoms (vieniems gyvenantiems asmenims) įstatymas // Valstybės žinios. 2003, Nr. 73 – 3352.

⁸⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. vasario 23 d. nutarimas Nr. 209, Vaikų ir jaunimo socializacijos programa // Valstybės žinios. 2004, Nr. 30-995.

⁸⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. vasario 23 d. nutarimas Nr. 209, Vaikų ir jaunimo socializacijos programa // Valstybės žinios. 2004, Nr. 30-995.

⁹⁰ Lietuvos Respublikos invalidų socialinės integracijos įstatymas // Valstybės žinios. 1998, Nr. 98-2706.

⁹¹ Europos socialinė chartija (pataisyta) // Valstybės žinios. 2001, Nr. 49-1704.

Programos, skirtos socialiai problemišku grupių narių adaptacijai, vaikų ir jaunimo socializacijai, kelia tikslus ir uždavinius, kuriuos galime pavadinti išties atspindinčiais žmogiškąsias vertybes ir siektinus žmonių santykius. Pavyzdžiui, plėtojant vaikų ir jaunimo socializacijos galimybes, siekiama: telkti vietos bendruomenes (savivaldybes) ir socialinius partnerius, didinti jų galimybes rūpintis vaikų ir jaunimo socializacija; skatinti vaikų ir jaunimo užimtumą, jo įvairovę; užtikrinti socialinę, pedagoginę, psichologinę ir kitą pagalbą socialinę atskirtį patiriantiems vaikams ir jaunimui ir t.t. Programos prioritetais laikytini: vaikų teisių apsaugos ir jo asocialaus elgesio prevencija; vaikų ir jaunimo socializacijos specialistų rengimas ir kvalifikacijos tobulinimas, aktyvios socialinės paramos socialinę atskirtį patiriantiems vaikams ir t.t.⁹²

Siekiant įgyvendinti nacionalinę žmonių su negalia socialinės integracijos programą, siekiama, kad: visuose visuomenės gyvenimą reguliuojančiuose teisės aktuose būtų įtvirtintos žmonių su negalia teisės; būtų didinamas dirbančių žmonių su negalia skaičius ir aktyvinamas užimtumas; decentralizuotas socialinių paslaugų teikimas ir t.t.⁹³

Nuteistųjų ir asmenų, paleistų iš laisvės atėmimo vietų, socialinės adaptacijos programa siekiama šiuos asmenis integruoti į visuomenę: mokyti profesijos, įdarbinti, teikti psichologines konsultacijas ir t.t.

Savižudybių prevencijos programa kelia tikslus numatyti prevencijos priemones didžiausios savižudybės rizikos grupėms, pagerinti psichologinės pagalbos prieinamumą Lietuvos vaikams, paaugliams ir suaugusiems, sukurti sistemą, kuri laiduotų nuolatinės ir tęstinės profesionalių psichikos sveikatos priežiūros specialistų ir savanorių paslaugas, skleisti informaciją, ugdyti nuostatą, kad savižudybės galima išvengti, reguliariai dirbti prevencinį ir postvencinį darbą su nusižudžiusių artimaisiais ir t.t.

Aptartina valstybės formuojama strategija kultūriniame lygmenyje. Čia itin svarbus švietimo klausimas, galimybė kiekvienam visuomenės nariui lygioms teisėmis gauti reikiamą išsilavinimą.

Švietimui tenka labai svarbus vaidmuo kovojant prieš skurdą ir socialinę atskirtį. Atsižvelgiant į tai, siekiama specialiųjų poreikių turintiems vaikams sukurti palankią ugdyti aplinką, suteikti galimybę ugdytis bendrojo lavinimo mokyklų specialiosiose, lavinamosiose klasėse. Šiuo tikslu 2004 m. lapkričio 22 d. patvirtinta specialiojo ugdymo paslaugų teikimo programa⁹⁴, kurios pagrindinis tikslas ir uždaviniai – padidinti mokymosi prieinamumą

⁹² Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. vasario 23 d. nutarimas Nr. 209, Vaikų ir jaunimo socializacijos programa // Valstybės žinios. 2004, Nr. 30-995.

⁹³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 7 d. nutarimas Nr. 850, Nacionalinė žmonių su negalia socialinės integracijos 2003 – 2012 metų programa // Valstybės žinios. 2002, Nr. 57-2335.

⁹⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. lapkričio 22 d. nutarimas Nr. 1475. Specialiojo ugdymo paslaugų teikimo programa // Valstybės žinios. 2004, Nr. 170-6263.

specialiųjų poreikių asmenims, sukurti šiems asmenims ugdyti palankią aplinką ir užtikrinti mokytojų pasirengimą ugdyti įvairaus amžiaus specialiųjų poreikių asmenis (5 ir 6 punktai). Šią programą patvirtinti paskatino tai, jog Lietuvoje kasmet vis daugėja specialiųjų poreikių mokinių, pasirenkančių ugdymąsi drauge su bendraamžiais. „Patyrimas rodo, kad per siaurai suprantama specialiųjų poreikių įvairovė. Ypač nepalanki situacija mokinių, turinčių elgesio ir emocijų sutrikimų, taip pat apleistų pedagoginiu, socialiniu ir psichiniu požiūriu. Esama mokyklos struktūra nelanksti šiems mokiniams, todėl jie dažnai keičia mokyklas arba tiesiog nebaigia pagrindinės mokyklos”, - teigiama programoje įvertinant šią šiuolaikinę būklę (III dalis, “Būklės analizė”). Akcentuojama, kad būtina tobulinti mokytojų rengimą. Aptariama programa sukurta remiantis užsienio valstybių (Belgijos, Olandijos, Bulgarijos, Rumunijos ir kt.) pavyzdžiu.

Taigi galima teigti, jog žmogiškieji santykiai viešajame administravime pasireiškia programų, strategijų, kurių tikslas – kovoti su negatyviais visuomeninio gyvenimo reiškiniais (skurdu, visuomenės narių atskirtimi ir pan.) kūrimu ir įgyvendinimu. Nedidelė dalis aptartų teisės aktų rodo, jog Lietuva eina teisinga linkme, orientuodamasi į pasaulyje visuotinai priimtas ir ginamas žmogiškas vertybes.

Tačiau, kaip jau ne kartą buvo minėta, praktikoje neretai galima pamatyti didžiulę prarają tarp siektinų deklaruojamų idealų ir tikrovės. Todėl esmine viešojo administravimo norminės analizės problema turėtų tapti klausimas, kaip reikėtų priimti tokius konkrečius ir apibrėžtus sprendimus, kuriuos viešojo administravimo institucijos galėtų įgyvendinti „po socialinio teisingumo vėliava”. Pastarasis tikslas aktualizuoja svarbią problemą, aptartą kitame poskyryje – tai konstitucinių principų transformavimo pažeidimai viešojoje teisėje.

2.1.4. Konstitucinių principų transformavimo pažeidimai viešojoje teisėje

Jau minėta, kad egzistuoja konstitucinių principų transformavimo administracinės veiklos aplinkoje problemos. Situaciją taikliai nusako A. Urmonas: „Konstitucinių principų transformacija viešojoje teisėje susiduria ir persipina su teisės socialinės praktikos ekscesais, kylančiais iš skirtingų viešųjų interesų konkurencijos ir juos “aptarnaujančios” teisinės kultūros, gal net valstybinių institucijų subkultūros priešpriešos; konstitucinis principas sudaiktinamas, imamas taikyti valstybinės institucijos subkultūros požiūriu, patiria transformacinį šoką, iš jo tarsi “išplaunama” pirminė konstitucinė mintis. Imituojant konstitucinio principo įgyvendinimą vyksta savotiškas pirminio tikslo poslinkis, kuriam įsigalint pradeda vyrėti išvestinis institucijos

subkultūrai reikšmingo tikslo siekis”⁹⁵. P. Kūris pastebi, jog konstitucinių principų transformavimas viešojoje teisėje sukelia probleminę situaciją, kai konstitucinis principas tarsi netenka konstitucinės teisinės galios plečiant jo aiškinimo ribas labiau nei pasiekta konstitucinės jurisprudencijos priemonėmis, t.y. tiek, kiek nustatyta konstitucinės doktrinos⁹⁶.

Konstitucinių principų transformavimą reikia vertinti sisteminiu požiūriu, tikrinant jų taikymo grįžtamuosius ryšius. Vieno konstitucinio principo taikymas turi būti pastiprinamas kitų principų taikymu. Pavyzdžiui, LR viešojo administravimo įstatymo normų taikymą reikia vertinti per kelių konstitucinių principų prizmę (principas „Valdžios įstaigos tarnauja žmonėms” (LR Konstitucijos 5 str. 3 d.), teisinės valstybės, įstatymų viršenybės principai). Nuo 2007 m. sausio 1 d. įsigalios naujoji LR viešojo administravimo įstatymo redakcija⁹⁷. Vienas iš įstatymo paskirties, formuluojamos 1 str., punktų – sudaryti prielaidas įgyvendinti LR Konstitucijos nuostatą, kad visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, garantuoti asmenų teisę apskusti viešojo administravimo subjektų veiksmus, neveikimą ar administracinius sprendimus, taip pat teisę į įstatymais pagrįstą ir objektyvų asmenų prašymų, skundų ir pranešimų nagrinėjimą.

A. Urmonas pastebi, jog LR viešojo administravimo įstatyme esanti nuoroda į įstatymo taikymo viršenybės principo galiojimą kažkiek ignoruoja teisinės valstybės (teisės viešpatavimo) principą, nes įstatymo 4 str. 1 d. 1 p. pabrėžiama, kad viešojo administravimo subjektai savo veikloje vadovaujasi demokratinio valstybės administravimo principais, iš jų – „įstatymo viršenybės, reiškiančiu, kad viešojo administravimo subjektų kompetencija turi būti nustatyta šio įstatymo, o veikla atitikti šiame įstatyme išdėstytus teisinius pagrindus. Atsižvelgiant į teisinės valstybės principą (tautos siekį „atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės”), LR Konstitucija turi aukščiausią juridinę galią, o kiti teisės aktai turi atitikti LR Konstituciją. Autorius daro išvadą, su kuria negalima nesutikti: įstatymo viršenybės taikymo LR viešojo administravimo įstatyme suvokiamas siaurai, tik žemyn einančia hierarchine linija (viešojo administravimo įstatymas – įstatymų lydimieji teisės aktai). „Todėl įstatymo nuoroda į šį principą, kaip į vieną iš „demokratinio valstybės administravimo principų”, tokiaime kontekste yra klaidinanti, nes atrodo, kad ignoruoja kitokius sisteminius santykius, pavyzdžiui, su kitais konstituciniais ir bendraisiais teisės principais. Be to, šiame kontekste ribojamas kito konstitucinio principo („Valdžios įstaigos tarnauja žmonėms”) taikymas, nes įstatymas tarsi nustato jo ribas, nors žinoma, kad „valdžios galias riboja Konstitucija””, - reziūmuoja A. Urmonas⁹⁸.

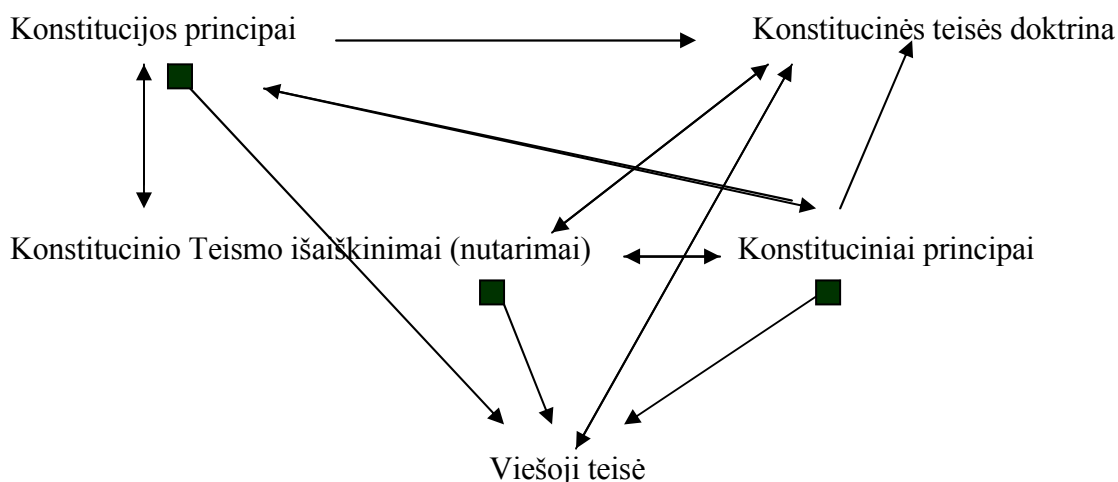
⁹⁵ Urmonas A. Konstitucinės teisės principų viešojoje teisėje kontrolės funkcijos // Jurisprudencija. 2002. T. 30 (22). P. 101.

⁹⁶ Kūris P. Konstitucija ir jos aiškinimas. Politologija, 1999. Nr. 2. P. 9.

⁹⁷ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 2006, Nr. 77 – 2975 (2006 07 14).

⁹⁸ Urmonas A. Konstitucinės teisės principų viešojoje teisėje kontrolės funkcijos // Jurisprudencija. 2002. T. 30 (22). P. 102.

Konstitucinių principų transformavimo administracinės veiklos aplinkoje problema kyla iš **teisės ir įstatymo bei valdymo**. Konstitucinės teisės principų įtaka viešajai teisei atspindi 2 pav.⁹⁹



2 pav. Konstitucinės teisės principų įtaka viešajai teisei

Kaip matyti, schemeje nurodyti dešimt galimų sąsajų variantų, per kuriuos pasireiškia konstitucinės teisės principų įtaka administracinės veiklos aplinkai. Be abejo, svarbiausias subjektas, kurio išaiškinimais (nutarimais) remiamasi taikant konstitucinius principus viešojoje teisėje, yra Konstitucinis Teismas. Konstituciniam Teismui skiriamas išskirtinis vaidmuo plėtojant konstitucinių principų turinio ir jų sistemos sampratą, taip pat didinant konstitucinės teisės doktrinos veiksmingumą. P. Ragaustas, analizuodamas Konstitucinio Teismo vaidmenį įstatymų leidyboje, daro išvadą, jog Konstitucinio Teismo kompetencija sprendžiant „tik teisės klausimus“ praktiškai neribota (nebent, kiek jis pats apsiriboja). „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo praktika rodo, kad *de facto* įstatyminio reguliavimo pagrįstumą ir protingumą, taip pat politinius klausimus Konstitucinis Teismas *vertina*. Žinoma, šito jis nedaro tiesiogiai, bet ir nereikia, nes remiantis teisinio reguliavimo aiškumu ir apibrėžtumu, taip pat teisinio tikrumo bei kai kuriais kitais principais, prie „teisės klausimų“ galima priskirti beveik bet ką“, - teigia autorius¹⁰⁰.

Svarbi Konstitucinio Teismo taikomoji veikla pasireiškia konstitucinių principų taikymo viešojoje teisėje standartizavimu. Šia veikla nustatomi vienodi teisinių normų, subjekto, kuriam taikomos šios normos, veiklos reikalavimai siekiant šių tikslų: teisinio elgesio standartų, suformuluotų konstituciniuose principuose, įdiegimo, viešosios teisės turinio bei informacijos ir konstitucinės teisės atitikimo, konstitucinių principų koordinacinio veiksmingumo ir t.t.

⁹⁹ Urmonas A. Konstitucinės teisės principų viešojoje teisėje kontrolės funkcijos // Jurisprudencija. 2002. T. 30 (22). P. 103.

¹⁰⁰ Ragauskas P. Konstitucinio Teismo vaidmuo įstatymų leidyboje // Teisės problemos: Vilnius: Teisės institutas, 2004, P. 15 (8 – 54).

Teisės, įstatymo ir viešojo valdymo tarpusavio suderinamumas yra būtina sąlyga įgyvendinant ir plėtojant žmogiškuosius santykius administracinėje aplinkoje, stiprinant teisėtumo ir teisinės tvarkos kontrolę. Toks suderinamumas būtinas visuose lygmenyse – įstatymą rengiant, priimant ir įgyvendinant. Esant disonansui šiuose lygmenyse, iškreipiama teisinės valstybės esmė, supriešinami teisės ir teisinių sistemų tikslai.

Viešojo administravimo subjektai neretai pažeidžia konstitucines asmens teises ir laisves. Pateiktinas vienas iš nesenų pavyzdžių, visuomenėje sulaukęs itin didelio rezonanso. Masinės informacijos priemonėse ne kartą buvo kalbama apie golfo aikštyno Vilniaus mieste projektą, sukėlusį daug ginčų tarp interesų grupių. Pagal 2001 m. inicijuotą Žvėryno golfo klubo projektą Pilaitės ir gretimų mikrorajonų gyventojų pamėgtoje pasivaikščiojimų vietoje – Pilaitės mikrorajono miškuose – numatyta įkurti golfo aikštyną. Projektas nebuvo suderintas su Pilaitės mikrorajono gyventojais, tad kilo konfliktas. Spauloje pasirodė pranešimai, kad Vilniaus miesto savivaldybė sutiko išnuomoti visą prašomą plotą golfo klubui. Susirūpinę ir pasipiktinę gyventojai kaip interesų grupė aktyvizavosi į protesto akcijas, savo pusėn patraukė kai kuriuos politikus. Vilniaus miesto administracija bei projekto iniciatoriai savo įvaizdžiu bei santykiais su Pilaitės gyventojais susirūpino tik kilus viešam skandalui, problemą ėmus eskaluoti per spaudą, televiziją. Projektą bandyta pateisinti kalbant apie ekonominę projekto naudą (naujas darbo vietas, investicijas, sutvarkytą teritoriją ir pan.). Viešojo administravimo atstovai, bandę savo tikslus pasiekti senu biurokratiniu triuku, t.y. suinteresuotus piliečius “pastačius prieš faktą”, buvo priversti atsižvelgti į viešąjį interesą.

Konfliktas baigėsi Pilaitės mikrorajono gyventojų pergale. Šiuo atveju Vilniaus miesto administracija, kurios žinioje buvo sprendimai dėl projekto, nepareikalavo iš projekto iniciatorių suderinti galimus prieštaravimus su bendruomene: tenkintasi tik formaliu klubo pristatymu ir pranešimais žiniasklaidoje. Tokiu būdu buvo pažeistas LR viešojo administravimo įstatymas, numatantis, kad viešojo administravimo institucijos dėl administracinio reglamentavimo sprendimų, turinčių svarbią reikšmę didelei gyventojų bendruomenės daliai, turi konsultuotis su visuomenės interesams atstovaujančiomis organizacijomis, o įstatymų numatytais atvejais – ir su gyventojais.

Šis atvejis – tik vienas iš daugelio, kai ne tik neįsiklausoma, bet akivaizdžiai ignoruojama bendruomenės nuomonė ir interesai. Žmonių teisės pažeidžiamos ne tik neteisėtais viešojo administravimo aktais, bet pačiame teisėkūros procese. Apie tai būtina pakalbėti palčiau.

2.1.5. Konstitucinių teisių pažeidimas teisėkūros lygmenyje. Valstybės atsakomybės už įstatymų, pažeidžiančių žmogaus teises, išleidimą problema

Svarbia problema tampa tai, jog realizuojant viešojo administravimo valdžios ir asmenų santykius, dažnai pažeidžiamos konstitucinės asmens teisės ir laisvės. Dažnai tokia pažeidimų tikimybė “užkoduojama” dar teisėkūros procese, įstatymų leidybos metu. Su šia problema organiškai susijusi kita – tai **valstybės atsakomybės už įstatymo ar kito norminio teisės akto, kurio normomis asmenims buvo padaryta žala, išleidimą klausimas.**

Teisėkūros principų nustatymo poreikis. Demokratinėje valstybėje įstatymo leidimo teisė piliečių perduodama parlamentui. Tauta pasilieka sau legislatyvinę diskreciją tik išimtiniais atvejais – kai rengiami referendumai itin svarbiais visai valstybei klausimais. Tačiau, kaip pastebima mokslo literatūroje, parlamentas nėra paskutinė institucija, kuriai yra deleguojama legislatyvinė diskrecija. Iš Tautos gavęs įgaliojimus leisti įstatymus, parlamentas savo ruožtu perduoda dalį savosios diskrecijos vykdomajai valdžiai (administracijai). Nors LR Konstitucijoje numatyta, kad LR Vyriausybė vykdo įstatymus ir Seimo nutarimus dėl įstatymų įgyvendinimo, įstatymų vykdymui užtikrinti Vyriausybė kuria įstatymų lydimočius teisės aktus, vadinasi, taip pat tampa teisėkūros subjektu¹⁰¹.

LR Konstitucinis Teismas sprendžia, ar įstatymai ir kiti Seimo aktai neprieštarauja Konstitucijai, o Respublikos Prezidento ir Vyriausybės aktai – neprieštarauja LR Konstitucijai ir įstatymams (LR Konstitucijos 102 str. 1 d.). Administraciniai teismai pagal kompetenciją sprendžia, ar norminiai administraciniai aktai (ar jų dalys) atitinka įstatymą ar Vyriausybės norminį aktą (LR administracinių bylų teisenos įstatymo 110 str. 1 d.). Galima pritarti A. Andruškevičiui, kad gausi šių teismų praktika ir ilga laukiančių “patikrinimo” norminių aktų eilė liudija apie neabejotiną teisės kūrimo principų išskyrimo prasmingumą¹⁰². Kaip pastebi autorius, administracinės teisės kūrimo principų reikšmingumui turi poveikį (determinuoja) pirmiausia konstitucinių principų apsaugos poreikis. Į klausimą, ar verta išskirti administracinės teisės kūrimo principus, jei konstitucinės teisės doktrina jau yra suformulavusi konstitucinius principus, A. Andruškevičius nevienareikšmiškai atsako: konstituciniai principai geriau suvokiami ir apsaugomi konkretnių esminių reikalavimų pavidalu, taikant juos įstatymų ir kitų teisės aktų kūrėjams. Administracinės teisės kūrimo principais turėtų būti: įstatymų prioriteto, teisingumo, apriorinio viešumo, atsakingumo, protingumo principai¹⁰³. Šie principai turėtų tiesiogiai

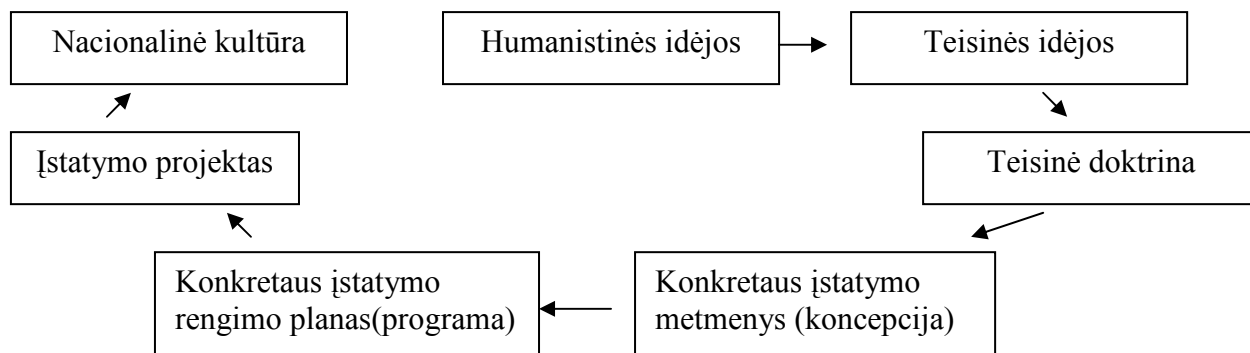
¹⁰¹ A. Urmonas, B. Pranevičienė. Administracinės diskrecijos esmė ir diskrecijos kontrolės galimybės // Jurisprudencija: 2002, T. 32 (24), P. 55 (54 – 64)

¹⁰² Andruškevičius A. Administracinės teisės principai: konglomeratas ir katalogas // Teisė, 2004, Nr. 53. P. 5.

¹⁰³ Ten pat.

atsispindėti Seimo statute, Vyriausybės darbo reglamente, ministerijų darbo reglamentuose, savivaldybių tarybų veiklos reglamentuose. Tai leistų kontroliuoti, kaip laikomasi šių principų.

A. Urmonas pateikia įstatymų rengimo būdų teikiant pirmenybę teisės viršenybės principui, struktūrinę išraišką (3 pav.).



3 pav. Įstatymų rengimo struktūrinė išraiška

Valstybės atsakomybės už teisėkūros lygmenyje padarytus konstitucinių principų pažeidimus problema. Kyla natūralus klausimas, į kurį, autorės nuomone, būtina atsakyti konstituciniame lygmenyje – ar gali save gerbianti valstybė, pretenduojanti būti *teisine ir demokratine*, remiantis siaurais merkantiliais interesais, be atsakomybės leisti įstatymus ir kitus teisės aktus, akivaizdžiai pažeidžiančius asmenų teises ir teisėtus interesus? Ar valstybei turi būti taikomas teisinės atsakomybės imunitetas už tokius veiksmus?

Čia reikėtų aptarti atvejus, kurie mūsų valstybėje sulaukė itin didelio rezonanso. Konstitucinis Teismas 2003 m. gruodžio 3 d. nutarimu¹⁰⁴ pripažino, kad prieštaravo LR Konstitucijai: 1) LR valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo 32 str. (2000 12 21 redakcija) 1 d. ta apimtimi, kuria joje nustatyta, kad sukakusiems nustatytą senatvės pensijos amžių asmenims ir vyresniems invalidams, kurie po valstybinės socialinio draudimo invalidumo pensijos paskyrimo turi pajamų, nuo kurių skaičiuojamos ir mokamos privalomosios valstybinio socialinio pensijų draudimo įmokos, arba kurie gauna valstybinio socialinio draudimo ligos (įskaitant darbdavio mokamas ligos dienas), motinystės, motinystės (tėvystės) ar bedarbio pašalpas, jeigu jie turi būtinąjį invalidumo pensijai valstybinio socialinio pensijų draudimo stažą,

¹⁰⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 3 d. nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo, Lietuvos Respublikos valstybinių pensijų įstatymo, Lietuvos Respublikos įstatymo “Dėl Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo pakeitimo ir papildymo” nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 11 18 nutarimu Nr. 1156 patvirtintų valstybinių socialinio draudimo pensijų skyrimo ir mokėjimo nuostatų 84 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo 45 straipsnio 4 daliai (1994 07 18 redakcija)” // Valstybės žinios. 2003, Nr. 115-5221.

mokama pagrindinė paskirtos valstybinės socialinio draudimo invalidumo pensijos dalis, ir nėra nustatyta, kad mokama visa paskirta iki tol mokėta valstybinė socialinio draudimo invalidumo pensija; 2) LR valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo 32 str. (2001 05 08) 1, 2 ir 3 d. ta apimtimi, kuria jose numatyta, kad sukakusiems nustatytą senatvės pensijų amžių (18, 22 str.) ir vyresniems invalidams, kurie po valstybinės socialinio draudimo invalidumo pensijos paskyrimo turi pajamų, nuo kurių skaičiuojamos ir mokamos privalomosios valstybinio socialinio pensijų draudimo įmokos, arba kurie gauna valstybinio socialinio draudimo ligos (įskaitant darbdavio mokamas ligos dienas), motinystės, motinystės (tėvystės) ar bedarbio pašalpas, mokama ne visa paskirta ir iki tol mokėta valstybinė socialinio draudimo invalidumo pensija.

Konstitucinis Teismas konstatavo, kad LR valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo 32 str. (2000 12 21 redakcija) 1 d. nuostata buvo apribotas paskirtos ir mokamos valstybinės socialinio draudimo invalidumo pensijos dydis. Teismas pažymėjo, jog tokiu teisiniu reguliavimu paneigiama LR Konstitucijos 52 str. įtvirtinta teisė gauti visą paskirtą ir iki tol mokamą invalidumo pensiją, taip pat nepaisoma teisėtų lūkesčių apsaugos, teisinio tikrumo ir teisinio saugumo principų, taip pat yra pažeidžiamas ir konstitucinis teisinės valstybės principas.

Nežiūrint į tai, kad tam tikros socialinės grupės patyrė žalą dėl įstatymo normų, kurias Konstitucinis Teismas pripažino prieštaraujančiomis LR Konstitucijai, priėmimo, politinėje ir teisinėje sferose pasigirdo nemažai nuomonių, jog Konstitucinio Teismo nutarimai negalioja atgal, tad šios patirtos žalos kompensuoti nereikia. Kyla klausimas, ar Lietuvos įstatymų leidėjas, išleidęs akivaizdžiai neteisingą, didelę žalą padariusį įstatymą, turi šią žalą atlyginti? Ar remiantis išoriniu moralumu (t.y. sausa įstatymo raide) galima pateisinti vidinio moralumo deficitą? Ar motyvus, kuriais remiasi šie subjektai, galima pavadinti atitinkančius žmogiškųjų santykių vertybes? Ar nesijautė akivaizdaus šališkumo interpretuojant įstatymų normas ir nuostatas?

Kaip vertinti valstybės veiksmus už pensininkams, teisėsaugos pareigūnams padarytą žalą? Autorės nuomone, šiais atvejais akivaizdus siekimas „dangstyti“ įstatymo laikymusi, siekiant paslėpti vidinio moralumo deficitą. Tai akivaizdžiai prieštarauja žmogiškųjų santykių esmei ne tik administracinės veiklos, bet visos teisės aplinkoje. Čia akivaizdžiai kyla prigimtinių ir pozityviosios teisės konfliktas. Šiuo atveju išskirtinas teigiamas teisinio pozityvizmo bruožas – tai atsižvelgimas į teisės vidinę logiką, būtinumas siekti tikslaus teisinio apibrėžimo. Tačiau, kaip pastebi D. Mikelėnienė ir V. Mikelėnas, teisinio pozityvizmo trūkumas yra moralinio teisės turinio neigimas: nepripažindamas jokio kito teisės pagrindo, išskyrus pačią pozityviają teisę, teisinis pozityvizmas yra priverstas pripažinti, kad teisė gali būti amorali ir net nežmogiška. „Pagal pozityvizmą, kad ir kokia būtų valstybės konstitucija – net ir nemorali, neįtvirtinanti jokių žmogaus teisių, ji vis tiek yra konstitucija. Taigi išeity, kad visuma amoralų, nežmoniškų elgesio

taisyklių, jei tik jos neprieštarauja konstitucijai, yra galiojanti teisės sistema”, - teigia autoriai¹⁰⁵. Teisinis pozityvizmas nežino sąvokų neteisingas, nesąžiningas, nežmogiškas ar kitoks moralės požiūriu netobulas įstatymas. Šiai doktrinai svarbiausia yra įstatymo ir pagrindinės normos, teisės pagrindo, atitikimas¹⁰⁶.

Konstitucinis Teismas nutarimuose ne kartą yra pažymėjęs, jog Seimas, disponuodamas konstituciniais įgaliojimais leisti įstatymus, turi diskreciją¹⁰⁷. Tačiau net ir ją turėdamas visais atvejais turi paisyti Konstitucijos reikalavimų, taip pat Konstitucijoje įtvirtintų teisingumo ir teisinės valstybės principų. Demokratinėje visuomenėje prioritetas teikiamas žmogui, todėl viskas, kas susiję su pagrindinėmis žmogaus teisėmis ir laisvėmis, reguliuojama įstatymais: tai ir žmogaus teisių ir laisvių patvirtinimas, ir jų turinio apibrėžimas, ir apsaugos bei gynimo teisinės garantijos, ir leistinas jų ribojimas, ir kt.¹⁰⁸ Kaip paprasčiau išsireiškia A. Urmonas, „įstatymų leidėjo nuožiūra turi Konstitucija ir konstituciniais principais apibrėžtas ribas”¹⁰⁹.

Teisingumas, kaip pamatinė moralinė – teisinė kategorija, visų pirma atspindi darną tarp asmens teisių ir pareigų. Būtent remiantis teisingumo kriterijumi reikia spręsti konkrečius teisės klausimus. Galima teigti, jog “teisinis teisingumas” turi tam tikrą atspalvį, t.y. teisinėje sferoje jis yra apibendrinančiojo formalaus pobūdžio, dažnai siejamas su paklusimu valstybei, įstatymams. Teisingumas turi būti įgyvendinamas visose įstatymų leidybos šakose.

Visada yra kardinaliai priešingų nuomonių, ar įstatymai teisingi, ar ne. Tik labai maža dalis įstatymų yra vienodai priimtini visiems asmenims. Vienas svarbiausių teisingumo kriterijų – visuomenės gėris, tačiau ir jis dažniausiai suvokiamas subjektyviai: kas vieniems atrodo teisinga, kitiems – akivaizdžiai neteisinga. Ypač opus yra “socialinio teisingumo” klausimas. Aptariamais atvejais (dėl pensijų, policininkų užmokesčio) šis “socialinio teisingumo” principas buvo pažeistas. F. Kleinas (1854 – 1926), vienas žymiausių Austrijos teisininkų, laikėsi nuomonės, jog geras įstatymas – tai ne tik paprasta gyvenimo patirtis ir praktika, bet ir visuomenėje egzistuojantys ekonominiai ir kiti (žmonių) santykiai. Šis autorius, būdamas teisės

¹⁰⁵ D. Mikelėnienė, V. Mikelėnas. Teismo procesas: teisės aiškinimo ir taikymo aspektai. Vilnius: Justitia. 1999. P. 38.

¹⁰⁶ Ten pat.

¹⁰⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 5 d. nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos aukštojo mokslo įstatymo 8 str. 5 d., 9 str. 3 d., 22 str. 3 d., 5 d. 10, 11 ir 12 p., 24 str. 1 d. 1, 2 ir 5 p., 2 ir 7 d., 42 str. 4 d., 60 str., 61 str. 1 d., 62 str. 1 d. ir 65 str. 1 ir 2 d. atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai”. Valstybės žinios, 2002, Nr. 14 – 518; Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 05 11 nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto 259 str. Atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai” // Valstybės žinios. 1999, Nr. 42-1345.

¹⁰⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 26 d. nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo “Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų” 10 str. 7 d. nuostatos, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 01 26 nutarimo Nr. 55 “Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 11 15 nutarimu Nr. 470 patvirtintos Lietuvos Respublikos įstatymo “Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų” įgyvendinimo tvarkos dalinio pakeitimo” 1.2 punkto nuostatos, 2.1. punkto ir jo 1, 2 ir 3 papunkčių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai” // Valstybės žinios. 1995, Nr. 89-2007.

¹⁰⁹ Urmonas A. Konstitucinės teisės principų viešojoje teisėje kontrolės funkcijos // Jurisprudencija: 2002, T. 30 (22). P. 101.

sociologas, visuomeninio ir ekonominio gyvenimo tarpusavio santykių, funkcijų, žmonių papročių bei elgesio stebėtojas ir tyrinėtojas, akcentavo, jog toks sociologinis požiūris negali padiktuoti įstatymo turinio, tačiau gali apibūdinti jo tikslus konkrečiu visuomenės gyvenimo etapu¹¹⁰.

Jau anksčiau buvo kalbėti apie viešąjį interesą, kaip prioritetinę demokratinės valstybės vertybę. Akcentuota, jog neegzistuoja atskirai traktuojamos “valstybės intereso” ir “viešojo intereso” kategorijos, o tam tikros sritys gali tik daugiau ar mažiau atspindėti valstybės interesą ar visuomenės interesą. Viešasis interesas – tai valstybės ir visuomenės interesus kartu paėmus – ši vienovė akcentuojama ir viešojo administravimo įstatymuose, atsisakius ankstesnės diferenciacijos į valstybės interesą ir visuomenės interesą. Esant konfliktui tarp šių interesų, prioritetiniu turi tapti visuomenės viešasis interesas. Aptariamais atvejais kyla aiškus konfliktas tarp valstybės ir visuomenės intereso, šie interesai priešpastatomi vienas kitam. Valstybės tikslai čia akivaizdūs – perskirstyti, sutaupyti biudžeto lėšas, kas, deja, vyko silpniausios visuomenės grandies – pensininkų – sąskaita. Tam tikros visuomenės grupės interesus pasireiškia siekimu apginti savo materialinę gerovę, tiksliau – neleisti savęs visiškai nuskurdinti. Ši pensininkų teisė skaidoma į kelias gyvybiškai svarbias teises – teisę į teisingą darbo apmokėjimą, teisę į savo nuosavybę, teisę į teisingą socialinių garantijų gavimą, teisę į bent minimaliai aprūpintą senatvę. Teisę į teisingus, šių asmenų grupės interesų nepažeidžiančius, įstatymus.

Svarbu pažymėti, jog aptariamais kai kurių politikų ir teisininkų veiksmai pažeidžia ir kitą svarbią nuostatą – būtinybę laikytis teisės principų. Teisės principams, suvokiamiems kaip giluminės idėjos, svarbiausios vertybės, visa ko pradai, turi būti teikiama pirmenybė prieš įstatymus. Teisės principais remiamasi, kai nėra įstatymo normos, reguliuojančios konkretų santykį; kai neaiškus konkrečios teisės normos teisinis turinys ir aiškinant jį reikia atskleisti; kai konkuruoja kelios teisės normos; kai siekiama patikrinti, ar kuriami įstatymai neprieštarauja teisei (teisinio įstatymo problema)¹¹¹. Principų žinojimas leidžia teisę ne tik pažinti, bet ir vertinti. Autorė visiškai pritaria nuostatai, kad teisės principais turėtume laikyti tai, kas turi būti įtvirtinta teisės normose, o ne tai, kas jose iš tikrųjų yra įtvirtinta¹¹². Kai kalbame apie siekimą išvengti atsakomybės remiantis Konstitucinio Teismo nutarimų negaliojimu atgal, matoma būtent “tai, kas yra”, o ne “tai, kas turėtų būti”.

Taigi, nežiūrint į įstatymo leidėjui suteikiamą diskreciją, ji turi būti įgyvendinama tik tam tikrose ribose. Diskrecija, kuria pasinaudojant bus priimti žmogaus teises pažeidžiantys

¹¹⁰ Festschrift zur Fünfzigfeier Österreichischen Zivilprozessordnung. Wien, 1945, P. 311.

¹¹¹ Vaišvila A. Teisės teorija. Antrasis, pataisytas ir papildytas leidimas. Vilnius: Justitia, 2004. P. 156.

¹¹² Andruškevičius A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004. P. 47.

įstatymai, bus nepateisinama. Autorė mano, jog remiantis teisingumo, protingumo, proporcingumo ir principais, tokiais įstatymais padaryta žala žmogui turi būti atlyginta.

Įstatymų, pažeidžiančių konstitucinius principus ir darančius žalą žmogui, leidimas aktualizuoja **valstybės kaip subjekto, kuriam taikoma atsakomybė**, įvertinimą.

Visose teisės šakose – administracinėje, civilinėje, baudžiamojoje, darbo – egzistuoja bendra nuostata: turtinę ar neturtinę žalą, padarytą fizinio ar juridinio asmens, privalu atlyginti. Žalos atlyginimo institutas – tai konstitucinė vertybė, įtvirtinta LR Konstitucijos 30 str. 2 d. („Asmeniui neteisėtais veiksmais padarytos materialinės ir moralinės (neturtinės) žalos atlyginimą nustato įstatymas“). Kad kiltų civilinė atsakomybė (pareiga atlyginti žalą), būtinai turi būti įstatymo numatytos sąlygos (pagrindai): neteisėti veiksmai (LR civilinio kodekso (toliau CK) 6.246 str.), žala (LR CK 6.249 str.), priežastinis ryšys tarp neteisėtų veiksmų ir atsiradusios žalos (LR CK 6.247 str.) ir kaltė (LR CK 6.248 str.).

Pažeistų teisių ir laisvių padarinys yra žala, padaryta asmeniui (asmenų grupei). Konstitucijos kontekste žala – tai asmens sužalojimas, jo gyvybės atėmimas, neteisėtas laisvės atėmimas, garbės ir orumo žeminimas, taip pat ir turto sužalojimas ar sunaikinimas, jo vertės sumažėjimas, asmens politinių, darbinių ir kitų teisių bei teisėtų interesų pažeidimas. Moralinė žala – tai asmens dvasinis skausmas, sukrėtimas, psichinė trauma, emocinis diskomfortas, depresija, reputacijos pablogėjimas, bendravimo galimybių sumažėjimas, gero vardo praradimas ir pan., kurių priežastis – veiksmai, pažeidžiantys žmogaus asmens, privataus gyvenimo, būsto neliečiamybę, žeminantys žmogaus garbę ir orumą¹¹³.

Atsakomybės už padarytą žalą institutas, kaip savotiška teisėtvarkos priemonė, yra teisės normų įgyvendinimo garantija. Be jo būtų neįmanomas nei normalus bet kurios teisės šakos normų veikimas, nei jų vystymasis. Be atsakomybės instituto teisės normos, reguliuojančios bet kurią teisės šaką, taptų beprasmiškos ir neveiksmingos. Atsakomybės reikšmingumą sąlygoja tai, kad ji – būtina juridinė priemonė, užtikrinant teisės normų vystymąsi. Kaip ir kiti teisės institutai, taip ir žalos atlyginimo (turtinės ir neturtinės) institutas yra vienas iš sudėtinių aukščiausių teisinę galią turinčio įstatymo – Konstitucijos – dalių, tad įstatymai, reglamentuojantys žalos atlyginimą, negali prieštarauti Konstitucijai.

Atsakomybė už padarytą žalą taikoma ir tarptautinėje teisėje: kaip akcentuoja P. Kūris, tarptautinė teisinė praktika ir teisės doktrina atsakomybę už tarptautinės teisės normų pažeidimus vieningai laiko vienu iš pagrindinių tarptautinės teisės principų¹¹⁴.

Lietuvos valstybė yra atsakomybės subjektas tam tikruose civiliniuose santykiuose. Kiekvienas Lietuvos Respublikos pilietis turi teisę ginti savo teises ir laisves bet kokiomis

¹¹³ Lietuvos Respublikos Konstitucijos II skirsnio „Žmogus ir valstybė“ komentaras // Teisės problemos, 1999, Nr. 1 – 2. P. 126.

¹¹⁴ Kūris P. Atsakomybės tarptautinėje teisėje problemos. Vilnius: Vilniaus universitetas, 1970. P. 3.

teisinėmis priemonėmis, kurios neprieštaruoja teisei, o vienas iš teisės gynybos būdų yra žalos atlyginimas (kompensavimas). Pavyzdžiui, ginant viešąjį interesą, LR CK¹¹⁵ 6.271 str. nustatyta, kad valstybė, nepaisydama konkretaus valstybės tarnautojo ar kito valstybės valdžios institucijos darbuotojo kaltės, iš valstybės biudžeto privalo atlyginti žalą, atsiradusią dėl valstybės valdžios institucijų neteisėtų aktų. Žalą, atsiradusią dėl savivaldybės valdžios institucijų neteisėtų aktų, privalo atlyginti savivaldybė iš savivaldybės biudžeto, nepaisydama savo darbuotojų kaltės. Čia “valdžios institucijomis” laikomi bet kokie viešosios teisės subjektai (valstybės ar savivaldybės institucija, pareigūnas, valstybės tarnautojas ar kitoks šių institucijų darbuotojas, taip pat privatus asmuo, atliekantis valdžios funkcijas (LR CK 6.271 str. 2 d.).

Valstybės atsakomybė nustatyta ir už žalą, atsiradusią dėl ikiteisminio tyrimo pareigūnų, prokuroro, teisėjo ir teismo neteisėtų veiksmų (LR CK 6.272 str.).

Taigi, kaip matyti, valstybė yra civilinės atsakomybės subjektas, kurį įstatymai pareigoja kompensuoti asmenų patirtą turtinę ir neturtinę žalą, kas visiškai atitinka teisinės demokratinės valstybės nuostatas. Valstybei, kaip atsakovui tokio pobūdžio bylose, atstovauja Vyriausybė arba jos įgaliota institucija (LR CK 6.273 str. 1 d.).

Autorės nuomone, vadovaujantis aptariamu valstybės atsakomybės už padarytą žalą principu valstybei privalu taikyti atsakomybę ne tik už viešojo administravimo subjektų veiksmus, padarytus pažeidžiant įstatymų normas. Čia būtina kalbėti apie **valstybės atsakomybės teisėkūros lygmenyje svarbą**. Nesant tokiai atsakomybei, susidaro darbe jau ne kartą aptarta situacija, kai asmenims, patyrusiems žalą (ne tik turtinę, bet ir moralinę) dėl akivaizdžiai neteisėtų įstatymų normų, net nebandoma šią žalą kompensuoti. Tokia praktika pragaištinga Lietuvos, kaip jaunos demokratinės valstybės, prestižui ir ateities perspektyvoms.

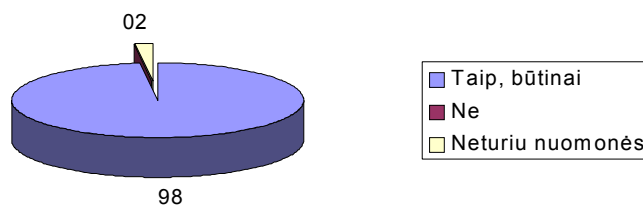
LR Konstitucinis Teismas, sprenddamas klausimus dėl tam tikrų teisės normų atitikties Konstitucijai, pabrėžia tai, kad demokratinėje visuomenėje prioritetas teikiamas žmogui, todėl viskas, kas susiję su pagrindinėmis žmogaus teisėmis ir laisvėmis, reguliuojama įstatymais. Tai ir žmogaus teisių ir laisvių patvirtinimas, ir jų turinio apibrėžimas, ir apsaugos bei gynimo teisinės garantijos, ir leistinas jų apribojimas, ir kt.¹¹⁶

Tai, kad valstybė turi atsakyti už įstatymus, pažeidžiančius konstitucinius principus, išleidimą, atlygindama šiais įstatymais padarytą turtinę ir neturtinę žalą, pažymėjo beveik

¹¹⁵ Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas // Valstybės žinios. 2006, Nr. 116-4403. .

¹¹⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 26 d. nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo “Dėl piliečių nuosavybės teisių išlikusių nekilnojamojo turto atstatymo tvarkos ir sąlygų 10 straipsnio septintosios dalies nuostatos, taip pat Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 01 26 nutarimo Nr. 55 “Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 11 01 nutarimu Nr. 470 patvirtintos Lietuvos Respublikos įstatymo “Dėl piliečių nuosavybės teisių išlikusių nekilnojamojo turto atstatymo tvarkos ir sąlygų” įgyvendinimo tvarkos dalinio pakeitimo” 1.2 punkto nuostatos, 2.1 punkto ir jo 1, 2 bei 3 papunkčių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai” // Valstybės žinios, 1995, Nr. 89-2007.

absoliuti dauguma apklaustų asmenų (98 proc.). Nė vienas iš šių klausimų neatsakė neigiamai, du procentai pareiškė neturintys nuomonės (4 pav.).



4 pav. Respondentų atsakymai į klausimą, ar reikia nustatyti valstybės atsakomybę teisėkūros lygmenyje (proc.)

Apibendrinant šiuos grynai teorinius samprotavimus, autorė norėtų reziumuoti, jog į klausimą, ar valstybei turi būti taikomas atsakomybės imunitetas už įstatymų, pažeidžiančių asmens teises ir teisėtus interesus, prieštaraujančių konstituciniams principams, išleidimą, turėtų būti atsakyta vienareikšmiškai teigiamai. Valstybė negali būti neliečiama “šventa karvė”, kuriai netaikomos bendros atsakomybės taisyklės. Valstybė privalo prisiimti atsakomybę už tokiuosius įstatymais padarytą turtinę, tiek už neturtinę žalą. Tokia valstybės pozicija siekiant būti teisine valstybe. Čia teisinės valstybės samprata neturi būti traktuojama siaurai, t.y. kaip įstatymų viršenybė ir būtinybė laikytis sausos įstatymo raidės siekiant reguliuoti viešosios administracijos ir asmenų santykius. Teisinėje valstybėje įstatymai visų pirma turi būti teisėti: tačiau šiame kontekste prioritete vertybe tampa ne įstatyminis, o socialinis teisėtumas ir teisingumas. Kaip jau minėta, jurisprudencijoje socialiai vertingu laikomas tik teisėtumas, išplaukiantis ne iš bet kokio įstatymo, o iš optimaliausiai išreiškiančio visuomenės interesus viršenybės¹¹⁷.

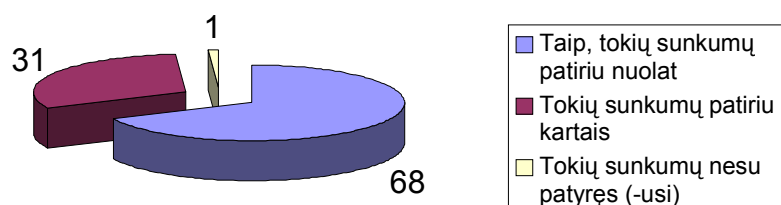
Siekianti ar save laikanti teisine valstybė visų pirma turi leisti įstatymus, atitinkančius teisės esmę ir jos paskirtį visuomenėje – apsaugoti visuomenės narių prigimtines teises ir laisves. Išleidusei šioms vertybėms prieštaraujančius įstatymus valstybei turi būti taikoma atsakomybė.

¹¹⁷ D. Galligan, V. Polianskij, J. Stavrilov. Administrativnoje pravo: istorija razvitija I osnovnyje koncepciji. Moskva, 2002. P. 171.

2.2. Objektyviosios teisės ir žmonių subjektinių teisių įgyvendinimo santykio problema

Viena iš svarbiausių problemų – tai objektinės ir subjektinės teisės santykio problema, t.y. sunkumai, susiję su realiu įstatymuose įtvirtintos teisės įgyvendinimu. Reguluodama žmogiškuosius santykius teisė „turi garantuoti socialinę tvarką ir visuomenės stabilumą, suteikti laisvei žmogiškąjį vertingumą“¹¹⁸, būti realiai, o ne fiktyviai „prieinama“. Teisės normos gali būti išleistos laikantis nustatytos tvarkos, bet neveikti – virsti imitacine teisine sistema, „absurdo teise“¹¹⁹.

Pavyzdžiui, net 68 proc. apklaustųjų asmenų pažymėjo nuolat patiriantys sunkumų norėdami įgyvendinti savo subjektines teises. Tik vienas procentas teigė tokių sunkumų nepatyręs niekada (5 pav.). Tai liudija apie iškelto problemos svarbumą.



5 pav. Respondentų atsakymai į klausimą, ar patiria sunkumų įgyvendinant subjektines teises (proc.)

Neteisinga įstatymo leidėjo nuostata, kad įstatymo priėmimas savaime užtikrins jo įgyvendinimo savireguliaciją. Susidūrus su konkrečiu įstatymo įgyvendinimo problema, leidžiama gausybė šio įstatymo pataisų ir papildymų. Galima sutikti su nuomone, jog tokia situacija rodo, kad įstatymų rengimo, leidybos ir įstatymų reguliavimo sistemos yra nepakankamai susietos ir valdomos¹²⁰.

¹¹⁸ S.S. Aleksejev. Filosofija prava. Moskva, 1998. P. 94 – 95.

¹¹⁹ Ten pat, P. 44.

¹²⁰ Urmonas A. Konstitucinės teisės principų viešojoje teisėje kontrolės funkcijos // Jurisprudencija: 2002, T. 30 (22). P. 106.

Norminiai teisės aktai nurodo teisinės priemonės, kurių pagalba galima geriausiai suderinti žmogaus, visuomenės ir valstybės interesus. Svarbūs įstatymai turi duoti realią naudą, būti paremti jų įgyvendinimo perspektyvos tyrimais. Nėra prasmės svarstyti naujas normas, jeigu administracinė infrastruktūra jų įgyvendinimui yra nepakankama, teisinės priemonės nesiderina su teigiamų žmogiškųjų santykių perspektyva. Administracinio teisinio reguliavimo sistema gali sutrikti, tapti patologiška, kai dėl įvairių objektyvių ir subjektyvių aplinkybių teisiniai paliepimai gali ne tik neatitikti savo funkcijų, bet ir, priešingai, dezorganizuoti visuomeninius santykius, neatitikti laiko dvasios.

Įstatymus ne visada galima laikyti visuomenės spontaninės raidos padariniu – tai neretai būna tam tikrų suinteresuotų grupių subjektyvių tikslų siekimo rezultatas. Kaip teisingai pastebi A. Urmonas, “rusiškos ruletės” principo pagrindu politinės, interesų grupių normos, Seimo narių, žinybų vadovų ir biurokratinio aparato subkultūros normos be rimtesnės teisinės doktrininės analizės inkorporuojamos į įstatyminių normų hipotezes, dispozicijas ir sankcijas¹²¹. To rezultatas – fiktyviai veikiantys įstatymai ir įstatymų lydimieji teisės aktai, kurių normomis pasinaudoti žmogui, t.y. įgyvendinti savo subjektyvią teisę, yra itin sunku.

Norėję pateikti vieną iš gausių pavyzdžių, susijusių su asmenų subjektyvios teisės įgyvendinimo sunkumais. Remiantis LR piniginių socialinės paramos mažas pajamas gaunančioms šeimoms (vieniems gyvenantiems asmenims) įstatymu¹²², 2004 m. rugpjūčio 31 d. priimtas LR socialinės apsaugos ir darbo ministro bei LR švietimo ir mokslo ministro 1999 m. rugpjūčio 16 d. įsakymo Nr. 64/955 „Dėl mažas pajamas turinčių šeimų moksleivių nemokamo maitinimo organizavimo bendrojo lavinimo mokyklose tvarkos patvirtinimo” pakeitimas¹²³, kuriame sugriežtinti reikalavimai nemokamam maitinimui gauti.

Naujai nustatytoje prašymo formoje asmuo turi detalčiai nurodyti visas gaunamas pajamas, įskaitant: vienkartinę išmoką nėščiai moteriai; išeitinę išmoką ar kompensaciją, išmokamą nutraukiant darbo sutartį, žalos atlyginimo išmoką (vienkartinę netekto darbingumo išmoką); pajamas, gautas iš loterijų ir žaidimų laimėjimų ir pan. Prašymo 4.3.1. punkte suponuota asmens pareiga „sudaryti savivaldybės socialiniams darbuotojams galimybę tikrinti šeimos gyvenimo sąlygas, turimą turtą ir užimtumą”. 4.4 punktas skamba taip: „Esu informuotas (-a), kad nemokamo maitinimo teikimo moksleiviams tikslais apie mane ir mano šeimos narius bus renkama informacija iš kitų valstybės institucijų bei įstaigų, o taip pat duomenys apie skirtą

¹²¹ Ten pat, P. 107.

¹²² Lietuvos Respublikos piniginių socialinės paramos mažas pajamas gaunančioms šeimoms (vieniems gyvenantiems asmenims) įstatymas // Valstybės žinios. 2005, Nr. 47-1555.

¹²³ Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro ir Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro 2004 m. rugpjūčio 31 d. įsakymas “Dėl Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro ir Lietuvos Respublikos 1999 m. rugpjūčio 16 d. įsakymo Nr. 64/955 “Dėl mažas pajamas turinčių šeimų moksleivių nemokamo maitinimo organizavimo bendrojo lavinimo mokyklose tvarkos patvirtinimo” pakeitimo // Valstybės žinios. 2004, Nr. 134-4871.

socialinę paramą man (mano šeimai) gali būti teikiami kitoms valstybės institucijoms bei įstaigoms”.

Toks reikalavimų nemokamam moksleivių maitinimui gauti “katalogas” ne tik kad apsunkina asmens subjektinių teisių įgyvendinimą, bet ir akivaizdžiai yra neteisingas žmogiškųjų santykių aspektu. Visiškai suprantamas valstybės siekis mažinti biudžeto asignavimus, skirtus socialiai remtiniams vaikams maitinti. Tačiau pašymo forma sudaryta taip, kad aiškiai preziuruojama, jog asmuo, pretenduojantis į tokią socialinę paramą, yra kaltas neteisingos informacijos pateikimu, pajamų nuslėpimu, dokumentų suklastojimu ir pan. („esu informuotas, kad apie mane ir mano šeimą **bus** renkama informacija”). Tai neabejotinai žemina žmogaus garbę ir orumą, itin svarbias konstitucines vertybes. Autorės nuomone, šiuo atveju viešojo administravimo subjektams derėtų atsižvelgti į Europos Tarybos rekomendaciją Nr. R (91) 10 „Dėl viešųjų institucijų turimų duomenų apie asmenis perdavimo tretiesiems asmenims”¹²⁴, priimtos 1991 09 09, nuostatas. Šiame dokumente deklaruojamas „pagarbos privatumo ir duomenų apsaugos principams”. Rekomendacijoje išdėstyti principai yra skirti užtikrinti pagarbą privačiam duomenų subjekto gyvenimui, kai jo duomenis viešosios institucijos perduoda tretiesiems asmenims. Žinoma, negalima prieštarauti teiginiui, jog „informacijos laisvės politika ir privatumo politika gali tarpusavyje konkuruoti dėl prioriteto ir kiekvienos iš šių fundamentalių vertybių pritaikymas turėtų būti grindžiamas atsižvelgiant į kitą”. Tačiau Rekomendacijoje atkreipiamas dėmesys, jog reikia tiksliai apibrėžti sąlygas, pagal kurias duomenys apie asmenis galėtų būti renkami, tvarkomi ir perduodami tretiesiems asmenims ir jų naudojami.

Grįžtant prie aptariamos situacijos, galima pamatyti, jog socialiai remtini asmenys pernelyg paprastai, “be ceremonijų” verčiami pasirašyti tam tikrą raštą, juo išsipareigojant įsileisti į savo namus viešuosius asmenis neaiškiems patikrinimams (įdomu, kaip šiuo atveju vieši asmenys tikrintų namuose esantį turtą, kokiais kriterijais vadovautųsi sprenddami, ar jo nėra “per daug” – gal įvertintų spintų, stalčių, šaldytuvų turinį?), taip pat – leidžiant apie suteikti visą informaciją tretiesiems asmenims. Žvelgiant į tokias sąlygas mūsų visuomenės kontekste, sunku būtų tikėtis, jog su tokiomis sąlygomis sutiktų, pavyzdžiui, parlamentarai ar valdininkai. Iš karto kiltų skandalas dėl pažeistų asmens teisių, garbės ir orumo įžeidimo ir t.t. Taigi vertinant šią vieną iš daugelio situacijų žmogiškųjų santykių aspektu, kyla natūralus klausimas, ar mūsų valstybėje visi lygūs prieš įstatymus, ar egzistuoja lygesnių prieš juos asmenų kategorija?

Tai – tik vienas iš daugelio atvejų, kai asmeniui apsunkinamas jo subjektinės teisės įgyvendinimas.

¹²⁴ Dokumento tekstas ir aiškinamasis memorandumas pateiktas: Viešasis administravimas ir privatus asmenys [vertė Goda Ambrasaitė, Vaidotas Balynas, Egidijus Krivka]. Vilnius: Justitia, 2004, P. 432 – 459.

2.3. Tinkamas viešojo sektoriaus institucijų administravimas kaip sąlyga viešojo administravimo principų įgyvendinimui

Svarbia problema tampa viešojo sektoriaus administravimas. Visa viešojo administravimo subjektų veikla turi remtis tam tikrais principais, kurie savo ruožtu turi atspindėti žmogiškąjį faktorių. Tačiau šiems principams įgyvendinti visų pirma reikalingas tinkamas viešosios veiklos organizavimas.

Mokslo literatūroje nurodomos tokios pareigos ir įgaliojimai, kuriuos šiuolaikinė valstybė priskiria viešojo administravimo subjektams¹²⁵, siekdama įvykdyti vis didėjančius savo įsipareigojimus. Tai¹²⁶:

- 1) šiuolaikinių demokratinių valstybių tikslai, prioritetai ir vertybės, jų teisinės sistemos;
- 2) viešojo administravimo subjektų turimi techniniai, žmogiškieji ir ekonominiai ištekliai;
- 3) pasitikėjimas viešojo administravimo mechanizmo veiksmingumu.

Viešojo administravimo subjektų veikla turi veikti visuomenės naudai. Jų administravimo sistema turi sukurti pusiausvyrą tarp viešųjų ir privačių interesų gynimo. Tai yra administracinės teisės, kuri reglamentuoja ne tik viešojo administravimo organizavimą, bet ir administravimo galių įgyvendinimą ir naudojimosi jomis kontrolę, uždavinys¹²⁷.

Reikia pažymėti, jog esminiai viešojo administravimo subjektų sprendimai yra politizuoti, t.y. susiję su parlamento priimtais sprendimais. Parlamentui priėmus tam tikrus sprendimus, viešojo administravimo subjektai tampa atsakingi už jiems paskirtų užduočių įgyvendinimą.

Darbe jau buvo nemažai kalbėta apie principus, kurių būtina laikytis vykdant viešuosius įgaliojimus. Ratifikuodamos Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją, valstybės Europos Tarybos narės įsipareigojo gerbti joje įtvirtintus principus, taikomus viešojo administravimo institucijų ir privačių asmenų santykiuose, taip pat administracinės teisės srityje. Atitinkami rekomendacinio pobūdžio dokumentai (rekomendacijos bei rezoliucijos) detalizuoja šiuos principus, sudarydamos tam tikrų principų katalogą. Paminėtini tokie Europos Tarybos dokumentai kaip: Rezoliucija (76) 5 „Dėl teisinės pagalbos civilinėse, komercinėse ir administracinėse bylose“ (1976 m.), Rezoliucija (77) 31 „Dėl asmens apsaugos nuo administracinių institucijų aktų“ (1977 m.), Rezoliucija (78) 8 „Dėl teisinės pagalbos ir

¹²⁵ Viešojo administravimo subjektas – tai kiekviena institucija ar asmuo, įgaliotas priimti administracinius aktus.

¹²⁶ Viešasis administravimas ir privatūs asmenys [vertė Goda Ambrasaitė, Vaidotas Balynas, Egidijus Krivka]. Vilnius: Justitia, 2004, P. 11.

¹²⁷ Viešasis administravimas ir privatūs asmenys [vertė Goda Ambrasaitė, Vaidotas Balynas, Egidijus Krivka]. Vilnius: Justitia, 2004, P. 11.

konsultacijos (1978 m.), Rezoliucija (85) 8 „Dėl valstybių narių ombudsmenų bendradarbiavimo tarpusavyje ir su Europos Taryba” (1985 m.), Rekomendacija Nr. R (80) 2 „Dėl administracinių institucijų naudojimosi diskrecinėmis galiomis” (1980 m.), Rekomendacija Nr. R (81) 7 „Dėl priemonių, palengvinančių teisinės gynybos prieinamumą” (1981 m.), Rekomendacija Nr. R (81) 19 „Dėl viešosiose institucijose esančios informacijos prieinamumo” (1981 m.), Rekomendacija Nr. R (84) 15 „Dėl viešosios atsakomybės” (1984 m.), Rekomendacija Nr. R (91) 10 „Dėl viešųjų institucijų turimų duomenų apie asmenis perdavimo tretiesiems asmenims” (1991 m.), Rekomendacija Nr. R (93) 7 „Dėl viešųjų įmonių ir veiklos privatizavimo” (1993 m.) ir kt.

Materialinės teisės principais¹²⁸, kurių savo veikloje turi laikytis viešojo administravimo subjektai laikomi: teisėtumo, lygybės įstatymui, atitikties įstatymo tikslui, proporcingumo, objektyvumo ir nešališkumo, teisėtų lūkesčių ir teisėtai įgytų teisių apsaugos, atvirumo ir kiti principai. Proceso principams priskiriami: viešųjų paslaugų prieinamumo, teisės būti išklaustyti, atstovavimo ir pagalbos, terminų, pranešimų, motyvų išdėstymo ir gynybos priemonių nurodymo, administracinių aktų įgyvendinimo ir kiti principai¹²⁹.

LR viešojo administravimo įstatymo 4 str. įtvirtinti principai, kuriais turi vadovautis viešojo administravimo subjektai, yra šie: 1) *įstatymo viršenybės*, reiškiančio, kad viešojo administravimo subjektų kompetenciją turi nustatyti įstatymas, o veikla atitikti įstatyme išdėstytus teisinius pagrindus; 2) *objektyvumo*, reiškiančio, kad sprendimo priėmimas ir kiti oficialūs viešojo administravimo subjekto veiksmai turi būti nešališki ir objektyvūs; 3) *proporcionalumo*, reiškiančio, kad sprendimo priėmimas ir kiti oficialūs viešojo administravimo subjekto veiksmai turi būti nešališki ir objektyvūs; 4) *nepiktinaudžiavimo valdžia*, reiškiančio, kad viešojo administravimo institucijoms draudžiama vykdyti veiklą neturint tam suteiktų įgaliojimų arba priimti sprendimus pagal savo kompetenciją siekiant kitų, negu įstatymo nustatyta, tikslų; 5) *tarnybinio bendradarbiavimo*, reiškiančio, kad viešojo administravimo institucijos, rengdamos administracinius aktus, prireikus teikia viena kitai informaciją ir kitokią pagalbą.

Kaip matyti, šiame įstatyme stinga tokių visuotinai pripažintų ir rekomenduojamų principų kaip sąžiningumas, atvirumas, teisėtų lūkesčių įgyvendinimas, teisė būti išklaustyti ir pan. Apskritai LR viešojo administravimo įstatyme, autorės nuomone, įtvirtinti viešojo administravimo subjektų veiklos principai daugiau siejami su šių subjektų kompetencija. Tačiau

¹²⁸ Atkreiptinas dėmesys, jog principų priskyrimas materialiajai ar proceso teisei yra daugiau sąlygiškas, kadangi šių principų griežtai atriboti negalima.

¹²⁹ Apie šiuos principus plačiau - Viešasis administravimas ir privatus asmenys [vertė Goda Ambrasaitė, Vaidotas Balynas, Egidijus Krivka]. Vilnius: Justitia, 2004, P. 117 – 31.

įstatymų leidėjas tarsi užmiršo paminėti principus, atspindinčius moralinius viešojo administravimo subjektų įsipreigojimus.

Kai kuriuos paminėtus Europos Tarybos rekomenduojamus principus, taikytinus viešojo administravimo veikloje, tikslinga paanalizuoti plačiau. Administracinės veiklos aplinkoje itin svarbus *sąžiningumo principas*. Pavyzdžiui, šis principas plačiai naudojamas Graikijos *Conseil d'Etat* (Aukščiausiojo administracinio teismo) praktikoje viešosios teisės srityje¹³⁰. Sąžiningumo principas susideda iš keletos glaudžiai susijusių elementų. Jeigu viešojo administravimo institucija ką nors pažada asmeniui ar suteikia pagrįstus lūkesčius (pavyzdžiui, kad jam bus išduotas statybos leidimas), asmuo paprastai gali tikėtis, jog jo pagrįsti lūkesčiai ar duotas pažadas bus įvykdyti. Taigi kalbama apie *teisėtų lūkesčių realizavimo principą*. Viešojo administravimo subjekto duotas pažadas negali būti atšaukiamas ar pakeistas, priešingu atveju bus pažeistas ne tik žmogiškųjų santykių faktorius, bet ir asmens konstitucinės teisės. Šiuo atveju labai svarbu skirti viešojo administravimo institucijos ir tik konkretaus valstybės tarnautojo duotą pažadą. Sprendžiant teisės atšaukti ar pakeisti priimtus sprendimus klausimą, labai svarbus sąžiningumo principas. Pavyzdžiui, daugelyje Nyderlandų teisės aktų yra įtvirtinta galimybė atšaukti ar pakeisti sprendimus, tačiau atšaukimo pagrindas gali būti tik esminis aplinkybių pasikeitimas.

Viešajame sektoriuje būtinas *atvirumo principo* įgyvendinimas. Tai reiškia, jog kiekvienas asmuo turi teisę, neprivalėdamas įrodyti jokio ypatingo teisinio intereso, pareikalavęs gauti viešojo administravimo subjektų turimą informaciją. Egzistuoja tam tikros sąlygos šiais informacijai gauti – tai protingas terminas, turi būti taikomas toks pats būdas kaip ir kitiems asmenims, informacija turi būti pateikiama veiksmingomis ir tinkamomis priemonėmis¹³¹.

Pavyzdžiui, Austrijos Konstitucija, įgyvendindama atvirumo principą, įpareigoja visas valstybės, žemės (*Land*) ar savivaldos viešojo administravimo institucijas ir viešuosius juridinius asmenis teikti informaciją jų kompetencijai priskiriamais klausimais, kiek tai nesikerta su jų pareiga išlaikyti informacijos slaptumą. Italijos 1990 08 07 įstatymo Nr. 241 25 straipsnyje įtvirtinta, kad “siekiant užtikrinti viešojo administravimo veiklos atvirumą ir skatinant jos nešališkumą, šio įstatymo nustatytais sąlygomis kiekvienam asmeniui jos teisėtų interesų apsaugos tikslais privalo būti suteikta teisė susipažinti su administraciniais dokumentais”¹³². Panašios normos įtvirtintos ir kitų valstybių (Nyderlandų, Portugalijos, Švedijos) atitinkamuose įstatymuose.

¹³⁰ Viešasis administravimas ir privatūs asmenys [vertė Goda Ambrasaitė, Vaidotas Balynas, Egidijus Krivka]. Vilnius: Justitia, 2004, P. 172.

¹³¹ Ten pat, P. 22.

¹³² Ten pat, P. 174 – 175.

Viešosios paslaugos turi būti prieinamos. Kiekvienas asmuo turi teisę kreiptis su reikalavimu į viešojo administravimo subjektus, o pastarieji turi atitinkamą pareigą priimti reikalavimus ir tinkamai juos išnagrinėti. Tai, ar reikalavimo nagrinėjimas yra tinkamas, reglamentuoja nacionalinė teisė ir priklauso nuo paties reikalavimo pobūdžio.

Kiekvienas asmuo turi teisę būti išklaustyta: ši teisė suvokiama kaip teisė pateikti viešojo administravimo subjektui faktus, argumentus ir įrodymus.

Siekiant aptariamų principų įgyvendinimo, visų pirma būtina sudaryti tokią viešojo sektoriaus administravimo sistemą, kurios dėka būtų galima įgyvendinti šiuos principus. Nežiūrint į įstatymuose deklaruojamus principus, kyla klausimas, ar jie iš tikrųjų yra įgyvendinami mūsų valstybėje, ar tam sudaromos tinkamos sąlygos.

Nuo sovietinių laikų viešasis sektorius buvo administruojamas remiantis biurokratišku modeliu. Biurokratinis organizavimas buvo patrauklus visų pirma todėl, kad grupei valdininkų sudarė sąlygas kontroliuoti didelio žmonių būrio veiklą, siekiant tam tikrų tikslų. Mokslo literatūroje biurokratija siejama su socialine grupe. Ji apibrėžiama kaip „sistema, kai valdo biurokratinis – administracinis personalas“, kaip „valdžios sistema, kurioje dominuoja tarnautojai“ ir pan.¹³³

Mūsų valstybės piliečiai nuo seno buvo įpratę ir net neišsivaizdavo, jog į valdžios įstaigas galima eiti ne nuolankiai susilenkus prieš biurokratą, o drąsiai, suvokiant savo teisę būti išklaustyta, be didelių pastangų gaunant reikiamą informaciją ir pagalbą. Beje, galiojęs senasis požiūris ir viešojo sektoriaus organizavimas daugelio sąmonėje (tiek pačių valdininkų, tiek privačių asmenų) egzistuoja iki šiol.

Kovojant su biurokratizmu, siekiant liberalizuoti viešojo administravimo sektorių („pritraukiant jį arčiau žmogaus“), padaryta nemažai administravimo reformų. Turbūt vienu svarbiausių žingsnių galima laikyti tam tikros sistemos, palengvinančios privačių asmenų ir viešojo administravimo subjektų kontaktavimą, įvedimą miestų savivaldybėse (vadinamasis „vieno langelio“, „vieno kontakto“ principas). Ši sistema pasižymi tuo, kad asmenims, sprendžiantiems įvairius klausimus, nebereikia klaidžioti po visą savivaldybę ar keliauti ir į toliau esančius poskyrius bei ieškoti reikalingų klausimui spręsti specialistų. Tereikia užsukti į priimamąjį ir čia, vienoje vietoje galima išspręsti daugelį problemų.

Tokia sistema neabejotinai vertintina pozityviai. Pavyzdžiui, G. Bivainienė, Kauno savivaldybės priimamojo vedėja, teigė, jog per mažiau kaip tris mėnesius čia apsilankė beveik dešimt tūkstančių kauniečių, o per dieną aptarnaujama apie du šimtai asmenų. „Nors žmonių daug ir jų problemos įvairiausios, stengiamės padėti visiems. Pagyvenusiems ar neįgaliems žmonėms visada užpildome prašymus ar paskambiname į institucijas, susijusias su jų problema.

¹³³ Viešasis administravimas: monografija. Kaunas: Kauno technologijos universitetas, 1999. P. 140 – 141.

Be to, gyventojų patogumui dirbame nuo 8 iki 17 valandos be pietų pertraukos”, - teigia vedėja¹³⁴. Pasak G. Bivainienės, dažniausiai į savivaldybę žmonės kreipiasi dėl projektų derinimo, licencijų gavimo, archyvo pažymų išdavimo, galimybės atsijungti nuo centralizuoto šildymo ir kt. Naujai veikiančiuose priimamuosiuose žmonių laukia specialistai, pasirenkę interesantui suteikti visą reikiamą informaciją. Čia galima pateikti visus dokumentus ir po kiek laiko prie to paties langelio gauti motyvuotą atsakymą. Tokiu būdu priimamajame dirbantys darbuotojai yra tarsi tarpininkai tarp žmogaus ir specialistų, kurie sprendžia problemą.

Nauja administravimo sistema įdiegiama siekiant maksimalaus darbuotojų veiklos skaidrumo, viešumo ir norint pagerinti savivaldybių skyrių darbą. Savivaldybės vadovai teigia, jog iki šiol daugelis galėjo spekuliuoti korupcijos tema. Įvedus aptariamą aptarnavimo sistemą, tokių įtarimų galima išvengti, be to, lengviau patiems darbuotojams: jie gali susikoncentruoti ties savo darbu.

Taigi galima teigti, jog “vieno langelio”, „vieno kontakto” sistema įgyvendinamas viešumo, atvirumo, teisėtų lūkesčių, veiklos skaidrumo, paprastumo ir kiti principai.

Iš Vilniaus miesto savivaldybėje apklaustų asmenų net 80 proc. teigė esą patenkinti naująja “vieno langelio” aptarnavimo sistema. 18 proc. – iš dalies nepatenkinti. Nepatenkinti tokia sistema buvo tik 2 proc. asmenų.

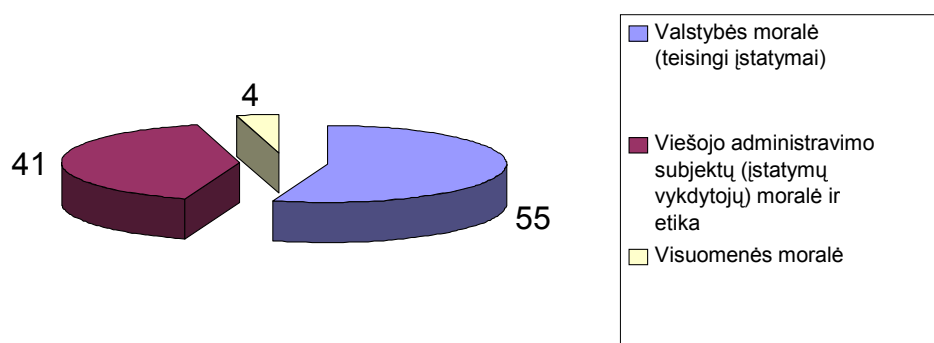
Autorės nuomone, viešojo sektoriaus administravimo problema, galima sakyti, yra tik “aisbergo viršūnė”, lyginant su kitomis žmogiškojo faktoriaus požiūriu gilesnėmis problemomis. Tokia visų pirma laikytina valdininkų moralės ir dorovės problema. Darbe jau buvo kalbėta apie valstybės moralę, kuri daugiausia atspindi įstatymų leidyboje, politikoje. Moralės problema labai aštriai egzistuoja viešajame administravime, kadangi be moralių politikų, pareigūnų, valdininkų bus beprasmis net geriausias viešojo administravimo subjektų darbo organizavimas. Štai amerikiečių tyrėjas J. Bowman, aptardamas doros institucijose klausimą, daro išvadą, jog daugelis valdžios struktūrose dirbančių žmonių sutinka su teiginiu, kad „visuomenė kenčia nuo “moralinio sąstingio”, beveik 75 proc. apklausoje dalyvavusių respondentų mano, jog nusikalstamumo klausimas atitraukia dėmesį nuo subtilesnės ir svarbesnės problemos, kaip spręsti etikos dilemas darbo vietose; truputį daugiau kaip pusė teigia viršininkus patiriant spaudimą eiti į kompromisą su morale, o 60 proc. abejoja, kad “išrinktų bei paskirtų pareigūnų etikos normos yra tokios pat aukštos kaip karjeros valstybės tarnautojų”¹³⁵. Iš kitos pusės, autoriaus atlikti tyrimai parodė, jog beveik 60 proc. kvestionuoja nuostatą, jog etika “yra

¹³⁴ “Vieno langelio” principas pasiteisino (savivaldybės informacija). Kauno diena, 2006 saus. 5, P. 17.

¹³⁵ Bowman J. Valdžios struktūrų etika. Valstybės tarnautojų etika. Vilnius: Margi raštai, 2002. P. 37.

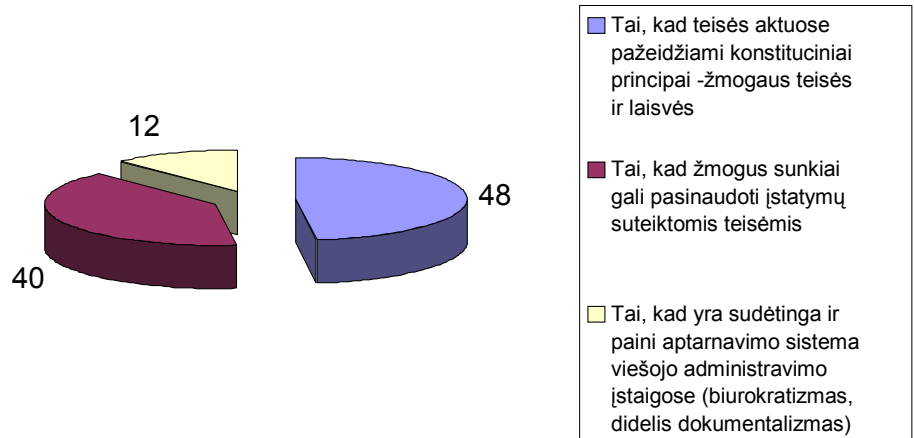
berekšmė, nes institucijų kultūra skatina Machiavellio valdžios, išlikimo ir beprincipiškumo filosofiją”¹³⁶.

Valdininkų moralės problema prioritetine yra ir šiandienos Lietuvoje. Pavyzdžiui, respondentams buvo pateiktas klausimas, kurie veiksniai labiausiai įtakoja žmogiškuosius santykius administracinės veiklos aplinkoje. Respondentai turėjo nurodyti vieną, jų manymu, svarbiausią veiksnių iš trijų – valstybės moralės (teisingų įstatymų leidimas), viešojo administravimo subjektų moralės ir etikos ir visuomenės moralės. Kaip matyti iš 5 pav. atsakymuose dominuoja valstybės moralės veiksnys. Tai yra natūralu, kadangi moralumas eina “iš viršaus”, taigi be moralios valstybės negali būti moralių valdininkų – įstatymų vykdytojų. Jeigu pati valstybė akivaizdžiai pažeidinės žmonių teises, iš valdininkų negalima laukti moralaus ir etiško elgesio, nes antikonstituciškais, bet įteisintais valstybės veiksmais “atrišamos” rankos korpupcijai, piktnaudžiavimu valdžia, nepagarbai žmogui ir kitiems negatyviems reiškiniams. Ir atvirkščiai – tik morali visuomenė, ir visų pirma – moralūs valdininkai – gali kurti moralią valstybę.



6 pav. Veiksniai, labiausiai įtakoiantys žmogiškuosius santykius administracinės veiklos aplinkoje (respondentų atsakymai, proc.)

¹³⁶ Ten pat, P. 41.



7 pav. Didžiausiomis blogybėmis žmogiškųjų santykių aspektu laikytini reiškiniai (respondentų atsakymai, proc.)

Didžiausiomis blogybėmis žmogiškųjų santykių aspektu didžioji dalis respondentų (48 proc.) įvardijo konstitucinių teisių pažeidimą (6 proc.). Šiek tiek mažesne blogybe respondantai laiko sunkumus, su kuriais susiduriama įgyvendinant savo subjektines teises. Tai, kad mažiausiai reikšminga blogybe įvardintas netinkamas administravimas, paini aptarnavimo sistema viešojo administravimo įstaigose, rodo, jog žmonės plačiau, globaliau žiūri į žmogiškuosius santykius: galima daryti prielaidą, jog respondantai tikisi natūralaus administravimo sistemos susitvarkymo, kai bus išspręstos svarbesnės valstybės “bėdos” – konstituciniai pažeidimai teisėkūros, įstatymų taikymo lygmenyje.

Baigiant poskyrį, galima reziumuoti, jog puikiai organizuotas viešojo sektoriaus administravimas – tik priemonė ir sąlyga, bet ne garantas žmogiškųjų santykių įgyvendinimui administracinės veiklos aplinkoje.

III. ŽMOGIŠKIEJI SANTYKIAI ADMINISTRACINĖS VEIKLOS MAKROLYGMENS LYGMENS APLINKOJE

Vienas žmogiškųjų santykių tobulinimo garantas yra skirtingo lygmens valdžių funkcijų subalansavimas. Valstybė, kurdama valstybės socialinės politikos strategiją, atspindinčią žmogiškuosius santykius, atitinkamai privalo leisti įstatymus bei poįstatyminius teisės aktus, realizuojančius įvairiuose projektuose ir metmenyse įtvirtintus tikslus ir nuostatas.

Tačiau problema tampa tai, jog realybėje vyksta atotrūkis tarp deklaruojamų tikslų ir jų įgyvendinimo. Deklaruojami humaniški tikslai ir uždaviniai neretai iškraipomi, formalizuojami,

pritaikomi biurokratinio aparato patogumui. Kuriami įstatymai turi tarnauti ne biurokratijos, o žmogaus gerovei, natūraliai skatinant kuriamąjį bendravimą. Šiuo metu įstatymai orientuojasi ne į žmonių teisių ir teisėtų interesų apsaugą, o į administracijos komfortą. Tai skatina skurdo ir socialinės atskirties problemas. Žmogiškųjų santykių esmė išsigimsta ir deformuojasi. Dėl tokios situacijos kenčia žmogus.

Problema tampa ir tai, kad galiojančiuose teisės aktuose aiškiai nenustatyta atskirų valdymo (valstybės, apskričių, savivaldybių) lygių atsakomybė, tarpusavyje nesuderintos šių lygių funkcijos organizuojant viešųjų paslaugų teikimą. Paslaugų teikimas vyksta gerai nesuvokiant ir neįsigilinant į visuomenės poreikius.

Minėtą atotrūkį tarp deklaracijų ir realaus socialinių garantijų įgyvendinimo norėtusi pailiustruoti kai kuriais pavyzdžiais.

Štai valstybė, itin susirūpinusi demografinė krize (gimstamumo mažėjimu, sparčiai emigracijos tempais, visuomenės senėjimo procesu), deklaruojanti šeimos, vaiko apsaugą, Nedarbo socialinio draudimo įstatyme¹³⁷ nustato normą, pagal kurią teisės į nedarbo draudimo išmoką neturi asmenys, tam tikru laikotarpiu auginę vaiką iki trejų metų. Bedarbių, buvusių vaiko nuo 1 iki 3 metų priežiūros atostogose, būtinasis stažas nedarbo draudimo išmokai gauti skaičiuojamas neįskaitant šių atostogų laikotarpio (redakcija iki 2008 01 01). Taigi, kaip matyti, mūsų valstybėje, susirūpinusioje tautinio identiteto išlikimu, deklaruojančioje motinystės ir tėvystės apsaugą ir gerbimą, vaiko vaiko auginimas yra nepakankamai svarbus darbas. Reikia pastebėti teigiamą tendenciją: nuo 2008 01 01 aptariama norma keičiama, 1 – 3 metų vaiko priežiūros laikotarpį įskaitant į nedarbo draudimo stažą.

Autorės nuomone, nelogiška, išpūsta, žmogiškąjį orumą žeminanti yra kompensacijų už komunalines paslaugas sistema. Deklaruodama žmogaus teisių ir orumo gerbimą, pasirašiusi Europos socialinę chartiją ir kitus tartautinius dokumentus, užuot nustačiusi normalų minimalų atlyginimą, padorų pragyvenimo minimumą, mūsų valstybė kuria sudėtingas ir brangias sistemas, padedančias žmonėms „palengvinti pragyvenimo našta“. Tokia sistema, kaip neseniai akcentavo Ministras Pirmininkas, padės išvengti asocialinių asmenų piktnaudžiavimo pašalpomis (“pinigai duodami ne į rankas, o tam tikrų kompensacijų forma”)¹³⁸. Taip ne tik preziuruojama, bet ir aiškiai pasakoma, jog didžioji dalis socialiai remtinų žmonių yra asocialūs. Analogiškas išvadas galima padaryti vertinant miltų, kruopų dalijimą, kitų prekių dosnų dalijimą.

Kitas pavyzdys. Pavyzdžiui, LR pacientų teisių ir žalos sveikatai atlyginimo įstatymas¹³⁹, įsigaliojęs nuo 2005 m. sausio 1 d., nustatydamas pacientų sveikatai padarytos žalos atlyginimo

¹³⁷ Lietuvos Respublikos nedarbo socialinio draudimo įstatymas // Valstybės žinios. 2006, Nr. 72-2674.

¹³⁸ Ministro pirmininko G. Kirkilo pasisakymas per TV 3 žinių laidą, 2006 11 21.

¹³⁹ Lietuvos Respublikos pacientų teisių ir žalos sveikatai atlyginimo įstatymas // Valstybės žinios, 2004. Nr. IX-2361 (1996. Nr. 102-2317; 1998. Nr. 52-1425).

pagrindus ir tvarką, prioritetą teikia paciento interesams prieš mokslo interesus (7 str. 3 d.). Aptariamo įstatymo 7 str. nustatyta, jog be paciento rašytinio sutikimo jo negalima įtraukti į mokymo procesą ir biomedicininis tyrimus. Tokio sutikimo gali būti prašoma tik išaiškinus pacientui apie nurodyto proceso ir tyrimų tikslą, pobūdį, padarinius ir pavojus.

Nežiūrint į taip deklaruojamas paciento teises, pagal įsigalėjusią praktiką tik atvykus į kai kurias gydymo įstaigas (pavyzdžiui, Kauno klinikas), pacientas privalo užpildyti anketą, kuria pacientas sutinka laikytis įstaigos vidaus taisyklių. Tuo jis įsipareigoja „gydymo metu dalyvauti mokymo procese“, t.y. tapti “eksperimentiniu triušiu”. Pacientui nesutikus su tokiomis sąlygomis, jis nebus priimtas į klinikas, o nesilaikydamas klinikų vidaus taisyklių – pašalintas iš gydymo įstaigos.

Atkreiptinas dėmesys, jog minėtas Pacientų teisių ir žalos sveikatai atlyginimo įstatymas kaip vieną paciento kaltės sąlygų įvardina “sveikatos priežiūros įstaigos taisyklių, su kuriomis buvo pasirašytinai supažindintas”, nesilaikymą (15 str.). Vadinasi, įstatymas, gindamas paciento teises ir orumą, tuo pačiu reikalauja, jog pacientas laikytųsi taisyklių, kuriomis šios paciento teisės ir orumas yra pažeidžiami. Taigi šiuo požiūriu matyti akivaizdus disbalansas tarp žmogaus teisių gynimo įstatyme ir įtvirtinimo viešojo valdymo akte.

Apskritai pasakytina, jog paciento teisių iškėlimas prieš mokslo ir visuomenės interesus – progresyvus reiškiny, atitinkantis Europos Sąjungos konvencijos „Dėl žmogaus teisių ir orumo apsaugos biologijos ir medicinos taikymo srityje” nuostatas. Pastaroji paciento teises iškelia aukščiau mokslo ir visuomenės interesų. „Tik sovietmečiu visuomenės interesai buvo svarbesni nei žmogaus”, - pastebi advokatas K.Čilinskas. Jis absoliučiai teisingai teigia, kad jokių siekių ir tikslų negalima priešinti žmogaus orumui, ypač kai kalbama apie apsinuoginimą ir kitus itin intymius dalykus¹⁴⁰.

Apibendrinant reikia akcentuoti, kad teisėkūros procese privalu prioritetą teikti ne šalies administracijos patogumui, o žmonių poreikiams. Teisės aktais turi būti skatinama asmenų iniciatyva, valstybės socialinė ir ūkio pažanga. Valstybės ir visuomenės vertybių sistema turi būti orientuota į kokybę, rūpinimąsi viešuoju administravimu, komandinį darbą ir lankstumą.

Svarbu, kad valstybė būtų socialiai teisinga ne tik žodžiais, bet ir adekvačiu šių keliamų ir skelbiamų tikslų įgyvendinimu. Būtent išnykus disbalansui tarp šių veiksnių, bus realizuoti žmogiškieji santykiai.

¹⁴⁰ Stanišauskas G. Paniekintas ligonių orumas. Kauno medicams mokslo siekiai svarbesni už paciento interesus ir gerovę. Kauno diena, 2005 03 07, P. 5.

IŠVADOS

Darbo temos analizė ir iškelti uždaviniai leidžia formuluoti šias pagrindines išvadas.

1. Žmogiškieji santykiai – labai svarbi kategorija, kuriai administracinės veiklos aplinkoje turi būti skiriamas išskirtinis dėmesys, nes šių santykių realizavimas atspindi valstybės vidinį moralumą. Žmogiškieji santykiai administracinės veiklos aplinkoje yra specifiški: jie pasireiškia per asmens ir viešojo administravimo subjektų kontaktavimą. Paskata šiems santykiams atsirasti yra viešasis interesas. Žmogiškųjų santykių kokybė viešajame valdyme suvokiama kaip siektini santykiai, “žmogiškasis faktorius”. Šių tikslų siekti padėtų mediacijos instituto taikymas administracinėje aplinkoje. Apklausti asmenys žmogiškuosius santykius administracinėje aplinkoje laiko svarbiu veiksnium, tačiau tik 12 proc. laiko, jog šie santykiai administracinėje aplinkoje pastaruoju metu patyrę progresą.

2. Administracinės veiklos aplinka žmogiškiesiems santykiams daro poveikį per reguliacinę administracinės teisės funkciją. Būtent šios funkcijos pagalba administracinė aplinka įtakoja visuomenės narių (visuomenės) elgesį, formuoja vertybių sistemą. Būtent reguliacinės funkcijos pagalba siekiama taip suderinti priešingus socialinių grupių interesus, kad jie optimaliausiai atitiktų žmogiškųjų santykių idealizuotą modelį.

3. Vertinant žmogiškųjų santykių esmę administracinės veiklos aplinkoje, galima pastebėti nemažai kylančių problemų

- ◆ Žmogiškųjų santykių modeliai atspindi konstitucinių asmens teisių ir laisvių kataloge. Tačiau svarbia problema tampa konstitucinių principų transformavimo pažeidimai viešojoje teisėje. Tai – problema, kylanti iš teisės ir įstatymo bei administravimo (valdymo).
- ◆ Svarbi problema yra konstitucinių asmens teisių ir laisvių pažeidimai dar teisėkūros lygmenyje. Mūsų valstybėje gausu atvejų, kai įstatymai ir kiti teisės aktai kuriami vadovaujantis asmeniniais subjektyviais interesais. Tokiu atveju nuvertinama pati žmogiškųjų santykių esmė, išsigimsta socialinės valstybės idėja. Šiuo atveju siūlytina įtvirtinti teisėkūros principus – *teisingumo*, *apriorinio viešumo*, *atsakingumo*, *protingumo* ir pan. – kurie atspindėtų Seimo statute, Vyriausybės darbo reglamente, ministerijų darbo reglamentuose, savivaldybių tarybų veiklos reglamentuose. Taip pat siūlytina nustatyti valstybės atsakomybę už teisėkūroje padarytus konstitucinių teisių pažeidimus. Valstybė turi tapti atsakomybės subjektas už turtinę ir neturtinę žalą, asmenų patirtą dėl konstitucinius principus pažeidžiančių įstatymų ir kitų teisės aktų išleidimą.

- ◆ egzistuoja didelis atotrūkis tarp objektyviai deklaruojamų teisių ir šių teisių įgyvendinimo galimybės (subjektinės teisės). Įstatymų leidėjui siūlytina visų pirma rūpintis ne eilinio fiktyvaus teisės akto leidimu su vėliau sekančiais gausiais papildymais ir pataisomis, o tuo, kad būtų maksimaliai susietos ir valdomos įstatymų rengimo, leidybos ir įstatymų reguliavimo sistemos. Tik šių sistemų optimalus suderinimas duos realią naudą ir leis plėtoti pozityviai suvokiamus žmogiškuosius santykius.
 - ◆ problematiškas yra tinkamo viešojo sektoriaus administravimo klausimas. Tačiau tinkamas administravimas – tik viena iš būtinų sąlygų žmogiškiesiems santykiams įgyvendinti. Siūlytina griežtinti viešojo administravimo subjektų atsakomybę, etikos ir moralės klausimus. Viešojo administravimo įstatyme ir kituose teisės aktuose siūlytina įtvirtinti daugiau Europos Tarybos rekomenduojamų viešojo administravimo subjektų veiklos principų – tai *sažiningumo, atvirumo, teisėtų lūkesčių, paprastumo* ir kiti principai ir, be abejo, jų laikytis vykdant viešojo administravimo veiklą.
4. Administracinės veiklos makrolygmens aplinkoje problema tampa tai, kad valstybės keliami tikslai ir formuojama strategija dažnai atitrūkusi nuo gyvenimo realijų. Tai, kas deklaruojama valstybės kuriamose programose, realiai neįtvirtinama arba dviprasmiškai įtvirtinama atitinkamuose teisės aktuose, nuo ko kenčia žmogus. Šiuo klausimu galima formuluoti abstraktų pasiūlymą, kad tiek teisėkūros procese, tiek įgyvendinant viešojo valdymo aktus prioritetas būtų teikiamas ne administracijos patogumui, o žmonių poreikiams.

Darbe pasitvirtina iškelta **hipotezė**, kad valstybei netaikomas atsakomybės imunitetas už žmogiškųjų santykių požiūriu neteisingų įstatymų išleidimą yra ydingas reiškinys. Valstybė, kaip bet fizinis ar juridinis asmuo, yra civilinės atsakomybės subjektas už viešojo administravimo subjektų padarytą turinę ir neturtinę žalą, tarptautinės atsakomybės subjektas už tarptautiniu atžvilgiu neteisėtus veiksmus. Taigi teisėkūros lygmenyje netikslinga daryti išimtis. Būtent todėl įstatymų leidėjas turi atsakyti už tai, kokius įstatymus kuria. Tik tokia pozicija valstybės atžvilgiu leis pakelti dabar itin nusilpusį jos autoritetą visuomenės akyse.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Norminiai teisės aktai:

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 2006, Nr. 48-1701.
2. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas // Valstybės žinios. 2006, Nr. 116-4403.
3. Lietuvos Respublikos invalidų socialinės integracijos įstatymas // Valstybės žinios. 1998, Nr. 98-2706.
4. Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų mokesčio įstatymas // Valstybės žinios. 2006, Nr.127-4821.
5. Lietuvos Respublikos neįgalųjų socialinės integracijos įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 83-2983 (2004 05 22); nauja įstatymo redakcija // Valstybės žinios. 2005, 127-4534.
6. Lietuvos Respublikos piniginės socialinės paramos mažas pajamas gaunančioms šeimoms (vieniems gyvenantiems asmenims) įstatymas // Valstybės žinios. 2005, Nr. 47-1555.
7. Lietuvos Respublikos jaunimo politikos pagrindų įstatymas // Valstybės žinios. 2003, Nr. 119-5406.
8. Lietuvos Respublikos nedarbo socialinio draudimo įstatymas // Valstybės žinios. 2006, Nr. 72-2674.
9. Lietuvos Respublikos kultūros centrų įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 120-4435.
10. Lietuvos Respublikos socialinių įmonių įstatymas // Valstybės žinios. 2006, Nr. 72-2674.
11. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 2006, Nr. 77-2975 (2006 07 14), įsigalios nuo 2007 01 01.
12. Lietuvos Respublikos pacientų teisių ir žalos sveikatai atlyginimo įstatymas // Valstybės žinios, 2004. Nr.IX-2361 (1996. Nr.102-2317; 1998. Nr.52-1425).
13. Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. lapkričio 12 d. nutarimas “Dėl valstybės ilgalaikės raidos strategijos” // Valstybės žinios. 2002, Nr. 113-5029.
14. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 7 d. nutarimas Nr. 850 “Dėl nacionalinės žmonių su negalia socialinės integracijos 2003 – 2012 metų programos patvirtinimo” // Valstybės žinios. 2002, Nr. 57-2335.
15. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. vasario 23 d. nutarimas Nr. 209 “Dėl vaikų ir jaunimo socializacijos programos patvirtinimo” // Valstybės žinios. 2004, Nr. 30-995.

16. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. lapkričio 22 d. nutarimas Nr. 1475 “Dėl specialiojo ugdymo paslaugų teikimo programos patvirtinimo” // Valstybės žinios. 2004, Nr. 170-6263.
17. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. vasario 6 d. nutarimas Nr. 171. Socialinių paslaugų teikimo reformos koncepcija // Valstybės žinios. 2002, Nr. 15-564.
18. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. balandžio 10 d. nutarimas Nr. 451. Savižudybių prevencijos 2003 – 2005 metų programa // Valstybės žinios. 2003, Nr. 36-1575.
19. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 7 d. nutarimas Nr. 850. Nacionalinė žmonių su negalia socialinės integracijos 2003 – 2012 metų programa // Valstybės žinios. 2002, Nr. 57-2335.
20. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. vasario 23 d. nutarimas Nr. 209. Vaikų ir jaunimo socializacijos programa // Valstybės žinios. 2004, Nr. 30-995.
21. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. spalio 25 d. nutarimas Nr. 1179. Nuteistųjų asmenų, paleistų iš laisvės atėmimo vietų, socialinės adaptacijos 2004 – 2007 metų programa // Valstybės žinios. 1999, Nr. 5-95.
22. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. vasario 23 d. nutarimas Nr. 209, Vaikų ir jaunimo socializacijos programa // Valstybės žinios. 2004, Nr. 30-995.
23. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. lapkričio 22 d. nutarimas Nr. 1475. Specialiojo ugdymo paslaugų teikimo programa // Valstybės žinios. 2004, Nr. 170-6263.
24. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 26 d. nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo “Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų” 10 str. 7 d. nuostatos, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 01 26 nutarimo Nr. 55 “Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 11 15 nutarimu Nr. 470 patvirtintos Lietuvos Respublikos įstatymo “Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų” įgyvendinimo tvarkos dalinio pakeitimo” 1.2 punkto nuostatos, 2.1. punkto ir jo 1, 2 ir 3 papunkčių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai” // Valstybės žinios. 1995, Nr. 89-2007.
25. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. balandžio 8 d. nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 26 straipsnio 1 dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai” // Valstybės žinios. 1997, Nr. 31-770
26. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. spalio 21 d. nutarimas „Dėl vardų ir pavardžių rašymo Lietuvos Respublikos piliečio pase” // Valstybės žinios. 1999, Nr. 90-2662.

27. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 5 d. nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos aukštojo mokslo įstatymo 8 str. 5 d., 9 str. 3 d., 22 str. 3 d., 5 d. 10, 11 ir 12 p., 24 str. 1 d. 1, 2 ir 5 p., 2 ir 7 d., 42 str. 4 d., 60 str., 61 str. 1 d., 62 str. 1 d. ir 65 str. 1 ir 2 d. atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai”. Valstybės žinios, 2002, Nr. 14 – 518; Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 05 11 nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto 259 str. Atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai.” // Valstybės žinios. 1999, Nr. 42-1345.
28. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. kovo 14 d. nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos farmacinės veiklos įstatymo 11 straipsnio 2 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai” // Valstybės žinios. 2002, Nr. 28-1003.
29. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 3 d. nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo, Lietuvos Respublikos valstybinių pensijų įstatymo, Lietuvos Respublikos įstatymo “Dėl Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo pakeitimo ir papildymo” nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 11 18 nutarimu Nr. 1156 patvirtintų valstybinių socialinio draudimo pensijų skyrimo ir mokėjimo nuostatų 84 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo 45 straipsnio 4 daliai (1994 07 18 redakcija)” // Valstybės žinios. 2003, Nr. 115-5221.
30. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. balandžio 12 d. nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos ginklų ir šaudmenų kontrolės įstatymo 19 straipsnio 8 dalies 9 punkto ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 04 10 nutarimu Nr.436 “Dėl ginklų ir šaudmenų apyvartą reglamentuojančių taisyklių patvirtinimo” patvirtintų Medžioklinių ginklų apyvartos taisyklių 14.9 ir 57.2 punktų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai.” // Valstybės žinios. 2001, Nr. 33-1108.
31. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 3 d. nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo, Lietuvos Respublikos valstybinių pensijų įstatymo, Lietuvos Respublikos įstatymo “Dėl Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo pakeitimo ir papildymo” nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 11 18 nutarimu Nr.1156 patvirtintų Valstybinio socialinio draudimo pensijų skyrimo ir mokėjimo nuostatų 84 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo 45 straipsnio 4 daliai (1998 07 18 redakcija)” // Valstybės žinios. 2003, Nr. 115-5221.

32. Užimtumo tarybos prie Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos 2002 05 21 posėdžio sprendimas. Vietinių užimtumo iniciatyvų projektų įgyvendinimo 2002 – 2004 metais plėtros strategija // Valstybės žinios. 2001, Nr. 40-1404.
33. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro ir Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro 2004 m. rugpjūčio 31 d. įsakymas “Dėl Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro ir Lietuvos Respublikos 1999 08 16 įsakymo Nr. 64/955 „Dėl mažas pajamas turinčių šeimų moksleivių nemokamo maitinimo organizavimo bendrojo lavinimo mokyklose tvarkos patvirtinimo” pakeitimo // Valstybės žinios. 2004, Nr. 134-4871.
34. Europos socialinė chartija (pataisyta) // Valstybės žinios. 2001, Nr. 49-1704.
35. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija // Valstybės žinios. 1995, Nr. 40-987.
36. Rekomendacija Nr. R (81) 19 „Dėl viešosiose institucijose esančios informacijos prieinamumo” (1981 m.). Viešasis administravimas ir privatūs asmenys [vertė Goda Ambrasaitė, Vaidotas Balynas, Egidijus Krivka]. Vilnius: Justitia, 2004.

Specialioji literatūra, mokslinės publikacijos:

37. Andruškevičius A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004.
38. Andruškevičius A. Administracinė teisė: paskaitų konspektai. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2004.
39. Andruškevičius A. Administracinės teisės principai: konglomeratas ir katalogas // Teisė, 2004, Nr. 53.
40. Aleksejev S. Obščaja teorija prava. Moskva: Juridičieskaja literatura, 1982, T. 2.
41. V. Baršauskienė, B. Janulevičiūtė. Žmogiškieji santykiai. Kaunas: Technologija, 1999.
42. Bowman J. Valdžios struktūrų etika. Valstybės tarnautojų etika. Vilnius: Margi raštai, 2002, P. 37 – 49.
43. A. Bradley, K. Ewing. Constitutional and Administrative Law. Ed. 12. Longman: New York, 1998.
44. Buškevičiūtė E. Mokesčių sistema. Kaunas: Technologija, 2003.
45. J. Almonaitienė, D. Antinienė, N. Ausmanienė ir kt. Bendravimo psichologija. Kaunas: Technologija, 2001.
46. Coleman, J. S. Socialinės teorijos pagrindai. Vilnius: Margi raštai, 2005.
47. A. Driukas, V. Valančius. Civilinis procesas: teorija ir praktika. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005, T.1.

48. Festschrift zur Fünfzigfeier Osterreichischen Zivilprozesordnung. Wien, 1945.
49. D. Galligan, V. Polianskij, J. Stavrilov. Administrativnoje pravo: istorija razvitija I osnovnyje koncepciji. Moskva, 2002.
50. Higgins J. Human Relations. Behavior at Work: William Collins, 1987.
51. Jarašiūnas E. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 18 straipsnio komentaras. Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras. Vilnius: Teisės institutas, 2000, D. 1.
52. Jovaiša K. Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras. Pratarinė. Vilnius: Teisės institutas, 2000, D. 1.
53. Kiseliou I. J. Zarubiežnoje trudovoje pravo. Moskva: NORMA – INFRA, 1999.
54. Kūris E. Konstituciniai principai ir Konstitucijos tekstas // Jurisprudencija, 2001, T. 23 (15).
55. Kūris P. Konstitucija ir jos aiškinimas. Politologija, 1999. Nr. 2.
56. Lane E. J. Viešasis sektorius: sąvokos, modeliai ir požiūriai. Vilnius: Margi raštai, 2001.
57. T.Birmontienė, E.Jarašiūnas, E.Kūris ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2001.
58. Parsons W. Viešoji politika. Politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas. Vilnius: Eugrimas, 2001.
59. D. Mikelėnienė, V. Mikelėnas. Teismo procesas: teisėsaiškinimo ir taikymo aspektai. Vilnius: Justitia, 1999.
60. Petrylaitytė D. Kolektyviniai darbo ginčai. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005.
61. Racionalus sprendimas be pykčio – teisminės mediacijos rezultatas [pokalbis su Lietuvos apeliacinio teismo Civilinių bylų skyriaus pirmininko patarėju, bandomojo teisminės mediacijos projekto darbo grupės vadovu R. Simaičiu] // Juristas, 2006 gegužė, Nr. 5, P. 32 – 34.
62. Ragauskas P. Konstitucinio Teismo vaidmuo įstatymų leidyboje // Teisės problemos: Vilnius: Teisės institutas, 2004, P. 8 – 54.
63. Stanišauskas G. Paniekintas ligonių orumas. Kauno medikams mokslo siekiai svarbesni už paciento interesus ir gerovę. Kauno diena, 2005 03 07, P. 5.
64. Šapkauskas V. Teisės sociologijos pagrindai. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2004.
65. Šulcas I. Socialiniai pokyčiai ir teisės principai administracinėje teisėje // Teisinės minties šventė: tarptautinių mokslinių konferencijų pranešimai. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2004.
66. Urmonas A. Konstitucinės teisės principų viešojoje teisėje kontrolės funkcijos // Jurisprudencija: mokslo darbai, 2002, T. 30 (22).

67. A. Urmonas, B. Pranevičienė. Administracinės diskrecijos esmė ir diskrecijos kontrolės galimybės // *Jurisprudencija*. 2002, T. 32 (24).
68. Vaišvila A. Teisės teorija: Antrasis, pataisytas ir papildytas leidimas. Vilnius: Justitia, 2004.
69. Vansevičius S. Valstybės ir teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000.
70. Varnauskas R. Vieno langelio principas. *Ekstra*, 2005, Nr. 17, P. 11.
71. Viešasis administravimas ir privatūs asmenys [vertė Goda Ambrasaitė, Vaidotas Balynas, Egidijus Krivka]. Vilnius: Justitia, 2004.
72. Viešasis administravimas: monografija. Kaunas: Kauno technologijos universitetas, 1999.
73. Žemaitis V. Bendravimo prasmė. Vilnius: Tehos, 1992.

Enciklopedijos, žodynai:

74. *Lietuviškoji tarybinė enciklopedija*. Vilnius: Mokslas, 1978, T. 3.
75. *Lietuviškoji tarybinė enciklopedija*. Vilnius: Mokslas, 1978, T. 4.
76. *Lietuviškoji tarybinė enciklopedija*. Vilnius: Mokslas, 1982, T. 9.
77. *Tarptautinių žodžių žodynas* [ats.red. V.Kvietkauskas]. Vilnius: Vyriausioji enciklopedijų redakcija, 1985.

Naudingi šaltiniai internete:

78. <http://www.mruni.lt/padaliniai/FAKULTETAJ/tf/atk/dokumentai/Habilitacine%20moksli%20darbu%20santrauka.doc>; prisijungimo laikas: 2006-09-08.
79. http://www.teismai.lt/teismai/mediacija/del_teismines_mediacijos.doc; prisijungimo laikas: 2006-09-20.
80. http://www.teismai.lt/teismai/mediacija/Europos_mediatoriu_elgesio_kodeksas.doc; prisijungimo laikas: 2006-09-20.
81. http://www.teismai.lt/teismai/mediacija/271_4_Terminai; prisijungimo laikas: 2006-09-20.
82. <http://www.skurdas.lt/files/main/document1.doc>; Bendrasis aprėpties memorandumas. Lietuva (vertimas iš anglų kalbos), 2003. Prisijungimo laikas: 2006-09-20.

SANTRAUKA

Darbo temos aktualumą lemia žmogiškųjų santykių reikšmė administracinės veiklos aplinkoje. Žmogiškieji santykiai administracinėje aplinkoje pasireiškia per reguliacinę administracinės teisės funkciją. Žmogiškųjų santykių modeliai įtvirtinami per konstitucinius principus. Jie atspindi žmogiškąsias vertybes, kurių privalo siekti visuomenė. Administracinė aplinka daro poveikį žmogiškiesiems santykiams per reguliacinę funkciją.

Žmogiškųjų santykių išsivystymą administracinėje aplinkoje atspindi keletas problemų. Darbe daryta išvada, kad egzistuoja disonansas tarp žmogiškųjų santykių deklaravimo ir jų įtvirtinimo teisės aktuose. Taip pat pabrėžiama, jog prioritetas turi būti teikiamas ne administratorių patogumui, o viešajam interesui ir žmonių poreikiams.

Svarbi problema – asmens teisių pažeidimai teisėkūros lygmenyje. Įstatymai neretai kuriami vadovaujantis subjektyviais interesais. Darbe daryta išvada, jog būtina įtvirtinti valstybės atsakomybę už išleidimą įstatymų, kurie pažeidžia konstitucines žmogaus teises. Darbe taip pat aptariamas svarbus valstybės moralumo klausimas. Akcentuojama, kad tik morali valstybė gali atsakyti už asmens teisių pažeidimus teisėkūroje.

Pagrindinės sąvokos: žmogiškieji santykiai, administracinė veikla, reguliacinė funkcija, viešasis interesas, viešasis sektorius, konstitucinės teisės principai.

THE POINT OF HUMAN RELATIONS IN THE FRAME OF ADMINISTRATIVE ACTIVITY

SUMMARY

Topicality of this work is conditioned by meaning of human relations in the frame of administrative activity. Human relations actualize in the administrative activity through the regulative function of administrative law. Models of human relations are fixed up through constitutional principles. They reflect human values, which must be sought by society. Administrative environment affects human relations through the regulative function.

Development of human relations in administrative environment is reflected by some problems. In this work we draw a conclusion, that dissonance between declaration of human relations and their fixation in the acts of law exists. Also it is accented, that priority must be rendered not to convenience of administrators, but to public interest and human needs.

Significant problem – infraction of human rights in the level of law establishment. Laws are often established following the subjective interests. In this work we made a conclusion, that it

is necessary to consolidate state's responsibility for publishing of laws, which violate constitutional human rights. It is also discussed an important question of morality of the state in this work. It is emphasized, that only moral state can respond for contravention of human laws in the establishment of law.

Keywords: human relations, administrative activity, regulation function, public interest, public sector, principles of constitutional law.

ANKETA

Gerbiami respondentai,

Šios apklausos tikslas – atskleisti, kaip Jūs vertinate žmogiškųjų santykių esmę administracinės veiklos aplinkoje. Jūsų nuoširdūs ir išsamūs atsakymai padės identifikuoti ir spręsti svarbiausias problemas, sudarys sąlygas tobulinti viešąjį administravimą.

Iš anksto dėkojame.

1. Kaip Jūs suvokiate žmogiškuosius santykius, besireiškiančius administracinėje aplinkoje?

.....
.....
.....

2. Kaip Jūs vertinate žmogiškuosius santykius administracinėje aplinkoje?

- Teigiamai – šioje srityje jaučiamas didelis progresas, tenkina požiūris į juos
- Neutraliai – žmogiškieji santykiai tenkina iš dalies
- Neigiamai – žmogiškieji santykiai administracinėje aplinkoje ignoruojami
- Neturiu nuomonės

3. Kokius veiksnius laikote labiausiai įtakančiais žmogiškuosius santykius administracinės veiklos aplinkoje? (prašome pažymėti Jūsų nuomone svarbiausią)

- Valstybės morale (teisingi įstatymai)
- Viešojo administravimo subjektų (įstatymų vykdytojų) morale ir etiką
- Visuomenės morale

4. Kokias didžiausias blogybes žmogiškųjų santykių požiūriu išskirtumėte administracinėje aplinkoje? (prašome pažymėti, Jūsų nuomone, didžiausią blogybę)

- Tai, kad teisės aktuose pažeidžiami konstituciniai principai - žmogaus teisės ir laisvės
- Tai, kad žmogus sunkiai gali pasinaudoti įstatymų suteiktomis teisėmis

Tai, kad yra sudėtinga ir paini aptarnavimo sistema viešojo administravimo įstaigose (biurokratizmas, didelis dokumentalizmas ir pan.)

5. Ar Jūs manote, kad valstybė turi atsakyti (kompensuoti turtinę ir neturtinę žalą) už įstatymų, pažeidžiančių konstitucinius principus, išleidimą?

Taip, būtinai

Ne

Neturiu nuomonės

6. Ar Jūs esate patyrę sunkumų norėdami realiai įgyvendinti įstatymo suteiktą teisę?

Taip, tokių sunkumų patiriu nuolat

Tokių sunkumų patiriu kartais

Tokių sunkumų nesu patyręs (-us)

7. Ar Jus tenkina savivaldybėje įvesta naujovė – “vieno langelio” principas?

Taip

Iš dalies

Netenkina

Neturiu nuomonės

8. Jūsų amžius.....

9. Jūsų lytis moteris vyras

10. Jūsų išsilavinimas.....