

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
TEISĖS FAKULTETAS
KONSTITUCINĖS TEISĖS KATEDRA

VYTAUTAS ABRAMIKAS

Strateginio valdymo ir politikos fakulteto magistrantūros dieninių studijų
Teisės ir valdymo programa

**LYGIATEISIŠKUMO PRINCIPĄ UŽTIKRINANČIŲ INSTITUCIJŲ
TEISINIO STATUSO IR VEIKLOS ANALIZĖ**

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas
Doc.dr. E.Žiobienė

Vilnius 2007

PLANAS

<u>IVADAS</u>	3
<u>1. LYGIATEISIŠKUMO PRINCIPAS IR DRAUDŽIAMOS DISKRIMINACIJOS PAGRINDAI</u>	6
<u>1.1. Lietuvos Respublikos teisės aktai</u>	6
<u>1.1.1. Lietuvos Respublikos Konstitucija</u>	6
<u>1.1.2. Lietuvos Respublikos įstatymai</u>	8
<u>1.2. Tarptautinės teisės šaltiniai</u>	10
<u>1.3. Regioniniai dokumentai</u>	12
<u>1.3.1. Europos Taryba</u>	12
<u>1.3.2. Europos Sąjunga</u>	12
<u>2. LYGIATEISIŠKUMO PRINCIPĄ UŽTIKRINANČIŲ INSTITUCIJŲ STEIGIMAS IR STATUSO SPECIFIKA</u>	14
<u>2.1. Steigimo ir veiklos pagrindai</u>	15
<u>2.2. Formavimo tvarka ir nepriklausomumo garantijos</u>	18
<u>3. KOMPETENCIJA IR VEIKLOS FORMOS</u>	25
<u>3.1. Teisinė pagalba asmenims</u>	26
<u>3.1.1. Skundų tyrimas pagal draudžiamos diskriminacijos pagrindus</u>	27
<u>3.1.2. Diskriminacijos bylų teismo proceso inicijavimas ar dalyvavimas teismo procese</u>	33
<u>3.1.3. Įrodinėjimo pareigos perkėlimas</u>	35
<u>3.2. Paklausimai ir rekomendacijos</u>	38
<u>3.3. Trumpa kai kurių Europos lygiateisiškumo principą užtikrinančių institucijų apžvalga</u>	40
<u>3.4. Veiklos efektyvumo didinimas</u>	44
<u>IŠVADOS</u>	46
<u>LITERATŪROS SĄRAŠAS</u>	48
.....	48
<u>SANTRAUKA</u>	54
<u>RESUME</u>	55
<u>ANOTACIJA</u>	56
<u>PRIEDAS</u>	57

IVADAS

Darbo temos aktualumas:

Lygių galimybių užtikrinimas yra Lietuvos Respublikos, kaip demokratinės valstybės, pareiga, išdėstyta svarbiausiuose tarptautiniuose, regioniniuose dokumentuose, Lietuvos Respublikos Konstitucijoje.

Diskriminacijos draudimas yra lygių galimybių įgyvendinimo sąlyga. Kadangi diskriminuojamos įvairios visuomenės grupės, valstybės tiek tarptautiniame, tiek nacionaliniame lygmenyje stengėsi uždrausti diskriminaciją, nustatydamos tiek bendrus diskriminacijos draudimus, tiek įvardindamos konkrečius pagrindus, kurie dažniausiai tampa nelygių sąlygų sudarymo įvairiose gyvenimo srityse priežastimi.

Visuomenėje yra gausu įvairių faktorių įtakotų neigiamų nuostatų vienu ar kitu visuomenės grupių atžvilgiu, ir tokį mąstymą pakeisti yra labai sunki, galbūt kartais ir neįmanoma užduotis. Jungtinių Amerikos Valstijų Aukščiausiojo Teismo teisėjas Earl'as Warren'as argumentą, jog rasinės diskriminacijos panaikinti įstatymais neįmanoma, nes tai įmanoma tik pakeičiant žmonių mąstymą, pavadino tai „neteisingu credo. Tiesa, išankstinės neigiamos nuostatos negali būti išnaikintos, tačiau kenkimas jomis kitiems – gali“¹.

Taigi labai svarbu, kad valstybė ne tik deklaruotų gerbianti asmenų lygiateisiškumą, bet ir sukurtų efektyvų mechanizmą, leidžiantį diskriminuojamiems asmenims ginti savo teises.

Šią funkciją valstybėje be kitų valstybės valdžios ir valdymo institucijų atlieka ir specialios institucijos, šiame darbe vadinamos lygiateisiškumo principą užtikrinančiomis institucijomis, kurios veikia išskirtinai lygių galimybių gynimo srityje ir atlieka savarankiškas teisės aktuose apibrėžtas funkcijas. Šios institucijos vadinamos įvairiai – ombudsmenais, komisijomis, komitetais, tarybomis, žmogaus teisių institutais. Lietuvos Respublikoje tokia speciali lygiateisiškumo principą užtikrinanti institucija yra Lygių galimybių kontrolierius.

Lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos turi atitikti tiek tarptautiniuose, tiek Europos Sąjungos dokumentuose nustatytus kriterijus, tačiau kiekvienoje valstybėje šios institucijos skiriasi pagal savo kompetencijos apimtį, teisinį statusą, veiklos metodus. Kai kuriose valstybėse yra viena tokia institucija, kitose – keletas, dirbančios skirtingose srityse pagal skirtingus draudžiamos

¹ Cray, E. *Chief Justice. A Biography of Earl Warren*. 1997. Pagal Lappalainen P., Kand J. *US Anti-discrimination Law – Remedies and Sanctions: Lessons and pitfalls for the EU* // Cormack J. (ed) *Discrimination in Working Life: Remedies and Enforcement*. Brussels: Migration Policy Group, 2004. P. 27

diskriminacijos pagrindus. Šių institucijų veiklos efektyvumas taip pat skiriasi priklausomai nuo jų statuso ir veiklos metodų.

Šiame darbe aptarsime, kokie tarptautiniai ir regioniniai teisės aktai įpareigoja valstybes steigti tokias institucijas, nustato minimalius šių institucijų statuso ir įgaliojimų standartus; taip pat atskirai analizuosime labai svarbią tokių institucijų statuso sąlygą – jų statuso ir veiklos nepriklausomumo garantijas. Taip pat atskirai apžvelgsime jų įgaliojimų apimtį ir veiklos formas bei jų veiklos efektyvumo priklausomybę nuo šių faktorių, bandydami pritaikyti tam tikrus kriterijus Lietuvoje veikiančiai Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybai.

Problema:

Reikalinga Lietuvos Respublikoje sukurto lygių galimybių užtikrinimo mechanizmo analizė, kuri leistų nustatyti šio mechanizmo veikimo efektyvumą.

Lygiateisiškumo principas, kurį užtikrina specializuotos institucijos, yra įtvirtintas įvairaus hierarchinio lygmens dokumentuose, nustatančiuose draudžiamos diskriminacijos pagrindus. Lietuvos Respublikoje taikomuose teisės aktuose šie pagrindai yra skirtingi, neaiškus jų tarpusavio santykis. Nėra atlikta Lygių galimybių kontrolieriaus veiklos efektyvumo analizė.

Hipotezė:

Lygių galimybių kontrolieriui Lietuvos Respublikos teisės aktų suteikti įgaliojimai yra pakankamai platūs efektyviai veiklai vykdyti.

Darbo tikslai:

Išanalizuoti lygiateisiškumo principą užtikrinančių institucijų, tarp jų ir Lietuvoje veikiančios Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos teisinę padėtį, įgaliojimų apimtį ir kompetenciją, veiklos teisinius pagrindus ir metodus.

Darbo uždaviniai:

Išnagrinėti tarptautinius, regioninius, nacionalinius dokumentus, įtvirtinančius asmenų lygiateisiškumo principą ir nustatančius diskriminacijos draudimą kaip lygiateisiškumo principą užtikrinančių institucijų įgaliojimų pagrindą.

Atlikti lyginamąją lygiateisiškumo principą užtikrinančių institucijų įgaliojimų ir statuso analizę.

Išnagrinėti konkrečių įgaliojimų, suteikiamų lygiateisiškumo principą užtikrinančioms institucijoms, reikšmę ir svarbą.

Apžvelgti Lygių galimybių kontrolieriaus Lietuvoje įgaliojimų apimtį.

Išnagrinėti, kokia šiuo metu yra Lygių galimybių kontrolieriaus Lietuvoje teisinė padėtis ir kompetencija, lyginant su kitų valstybių analogiškais institucijomis ir vertinant pagal tarptautiniuose ir regioniniuose dokumentuose išdėstytas rekomendacijas ir įpareigojimus.

Nustatyti, ar Lygių galimybių kontrolierius Lietuvoje turi pakankamus įgaliojimus efektyviai veiklai vykdyti ir kokie įgaliojimai ar veiklos metodai galėtų padaryti Lygių galimybių kontrolieriaus veiklą efektyvesnę.

Darbo metodai:

Sisteminės analizės, dokumentų analizės, lyginamasis, loginis.

Sąvokų apibrėžimai:

Lygios galimybės – tarptautiniuose žmogaus ir piliečių teisių dokumentuose ir Lietuvos Respublikos įstatymuose įtvirtintų žmogaus teisių įgyvendinimas nepaisant lyties², [amžiaus, lytinės orientacijos, negalios, rasės ar etninės priklausomybės, religijos, įsitikinimų ir kitų Lietuvos Respublikos tarptautinėse sutartyse ar įstatymuose numatytų pagrindų³].

Diskriminacija - [lot. *discriminatio* – (at)skyrimas]: teisių sumažinimas arba atėmimas tam tikrai kategorijai asmenų dėl kokių nors požymių⁴; tiesioginė ar netiesioginė diskriminacija, seksualinis priekabiavimas, priekabiavimas, nurodymas tiesiogiai ar netiesiogiai diskriminuoti asmenis [...]⁵.

Tiesioginė diskriminacija – elgesys su asmeniu, kai dėl jo [lyties], amžiaus, lytinės orientacijos, negalios, rasės ar etninės priklausomybės, religijos ar įsitikinimų taikomos prastesnės sąlygos, negu panašiomis aplinkybėmis yra, buvo ar būtų taikomos kitam asmeniui, išskyrus [...] įstatymų numatytus atvejus⁶.

Netiesioginė diskriminacija - veikimas ar neveikimas, teisės norma ar vertinimo kriterijus, akivaizdžiai neutrali sąlyga ar praktika, kurie formaliai yra vienodi, bet juos įgyvendinant ar pritaikant gali atsirasti, atsiranda ar galėtų atsirasti faktinis naudojimosi teisėmis apribojimas arba privilegijų, pirmenybės ar pranašumo teikimas tam tikro amžiaus, tam tikros [lyties], lytinės orientacijos, negalios, rasės ar etninės priklausomybės, religijos ar įsitikinimų asmenims⁷.

² Lietuvos Respublikos moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymas//Valstybės žinios. 1998, Nr. 112-3100. 2 straipsnio 1 dalis

³ Lietuvos Respublikos lygių galimybių įstatymas//Valstybės žinios, 2003, Nr. 9-1826. 2 straipsnio 1 dalis

⁴ Bendorienė A., Bogušienė V., Dagtė E. ir kt. Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius: Alma Littera, 2003. P. 173.

⁵ Lietuvos Respublikos moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymas. 2 straipsnio 2 dalis

⁶ Lietuvos Respublikos lygių galimybių įstatymas//Valstybės žinios, 2003, Nr. 9-1826. 2 straipsnio 3 dalis

⁷ Ten pat. 2 straipsnio 4 dalis

1. LYGIATEISIŠKUMO PRINCIPAS IR DRAUDŽIAMOS DISKRIMINACIJOS PAGRINDAI

Lygybės principas grindžiamas lygiomis teisėmis, atsakomybe, galimybėmis visose gyvenimo srityse. Asmenų lygybės ir lygiateisiškumo nuostatų galima rasti kiekvienos demokratinės valstybės nacionalinėje teisėje.

1.1. Lietuvos Respublikos teisės aktai

Lietuvos Respublikoje lygios asmenų galimybės yra įtvirtintos Lietuvos Respublikos Konstitucijoje ir įstatymuose.

1.1.1. Lietuvos Respublikos Konstitucija

Lietuvos Respublikos Konstitucijoje skelbiama, kad „Įstatymui, teismui ir kitoms valstybės institucijoms ar pareigūnams visi asmenys lygūs“⁸.

Įtvirtinant visų asmenų lygybės įstatymui, teismui ir kitoms valdžios institucijoms principą taip pat nustatoma, kad „žmogaus teisių negalima varžyti ir teikti jam privilegijų dėl jo lyties, rasės, tautybės, kalbos, kilmės, socialinės padėties, tikėjimo, įsitikinimų ar pažiūrų pagrindu“⁹.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas yra daug kartų nagrinėjęs įvairių teisės aktų atitikimą šiai Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintai nuostatai. Konstitucinis teismas konstatavo, kad „Konstitucinis asmenų lygiateisiškumo principas aiškintinas neatsiejamai nuo kitų [Konstitucijos](#) nuostatų, inter alia nuo nuostatų, įtvirtinančių asmens teises ir laisves, taip pat nuo konstitucinio teisinės valstybės principo, kuris, kaip savo nutarimuose ne kartą yra konstatavęs Konstitucinis Teismas, yra universalus principas, kuriuo grindžiama visa Lietuvos teisės sistema ir pati [Konstitucija](#)“¹⁰.

⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucija. 29 straipsnio 1 dalis

⁹ Ten pat. 19 straipsnio 2 dalis

¹⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. lapkričio 10 d. nutarimas Nr. 01/04 „Dėl LR ATPK 163(2) 5 ir 6 d. atitikties LR Konstitucijai“

„Lygybės įstatymui principas teisėje reiškia "lygų matą", kai reikia tą pačią normą taikyti skirtingiems asmenims“¹¹, o šis lygiateisiškumo principas yra „konstitucinė žmogaus prigimtinės teisės būti traktuojamam vienodai su kitais garantija“¹². Konstitucinis teismas aiškiai pabrėžė, kad šis principas yra žmogaus teisių principas, ir negalėtų būti traktuojamas plačiau („sąvoka "asmuo" šiuo atveju tegali būti "žmogaus" sinonimas“¹³). Jis taip pat konstatavo, kad šio principo „turi būti laikomasi ir leidžiant įstatymus, ir juos taikant, ir vykdant teisingumą. Šis principas įpareigoja vienodus faktus teisiškai vertinti vienodai ir draudžia iš esmės tokius pačius faktus savavališkai vertinti skirtingai“, o „prigimtinių žmogaus teisių skirtingas aiškinimas ir nevienodas taikymas atskiroms asmenų kategorijoms yra neleistinas“¹⁴. Vis dėlto, „konstitucinis asmenų lygybės principas savaime nepaneigia to, kad įstatymu gali būti nustatytas nevienodas teisinis reguliavimas tam tikrų asmenų kategorijų, esančių skirtingose padėtyse, atžvilgiu“¹⁵.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad, mūsų nuomone, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 29 straipsnio formuluotė nėra visiškai aiški. Pažymėtina, jog išvelgtinas tam tikras skirtumas tarp formuluočių, pavyzdžiui, „dėl jo rasės“ ir „rasės pagrindu“, kadangi antroji formuluotė gali būti traktuojama plačiau, ir apimti ne tik tam tikru rasės požymiu pasižymintį asmenį, bet ir kitą asmenį, su kuriuo tam tikroje situacijoje elgiamasi blogiau (geriau) dėl jo ryšio su kitu asmeniu, pasižyminčiu tam tikru rasiniu požymiu¹⁶. Tuo tarpu minėtame Konstitucijos straipsnyje nėra visiškai aišku, kurie diskriminacijos pagrindai priskirtini žodžių junginiui „dėl jo“, o kurie – „pagrindu“. Pažymėtina, jog antidiskriminacinės teisės analogiškų nuostatų interpretavimo klausimas šiuo metu kelia ir tarptautines diskusijas.

¹¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. lapkričio 13 d. nutarimas Nr. 4/97 „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 50 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“

¹² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. spalio 27 d. nutarimas Nr. 15/97 „Dėl Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 4 straipsnio 1, 4, 9 ir 11 dalių, 8 straipsnio 1 dalies, 15 straipsnio 2 punkto ir 20 straipsnio 1, 2, 3 bei 4 dalių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“

¹³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 8 d. nutarimas Nr. 6 „Dėl Lietuvos Respublikos 1993 m. kovo 16 d. įstatymo "Dėl Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymo dalinio pakeitimo ir papildymo atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“

¹⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. sausio 24 d. nutarimas Nr. 7/95 „Dėl Lietuvos Respublikos 1993 m. kovo 16 d. įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių įstatymo 10 straipsnio pirmosios dalies bei 50 straipsnio pirmosios dalies normų ir Lietuvos Respublikos valstybinio turto pirminio privatizavimo įstatymo 2 straipsnio antrosios dalies bei 14 straipsnio šeštosios dalies nuostatų atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“

¹⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. vasario 28 d. nutarimas Nr. 10/95 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. rugpjūčio 30 d. nutarimo Nr. 1164 "Dėl dalies Žemės ūkio ministerijos įmonių paskolų kapitalizavimo" atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos biudžetinės sandaros įstatymo 13 straipsniui, Lietuvos Respublikos žemės ūkio ekonominių santykių valstybinio reguliavimo įstatymo 9 straipsniui ir Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių įstatymo 43 straipsnio pirmajai daliai“

¹⁶ Europos Teisingumo Teismo byla C-303/06, OJ C 237. P. 6. Taip pat žr. Informaciją apie Europos teisės departamento prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos pateiktas rašytines pastabas ETT svarstomoje byloje C-303/06// <http://www.etd.lt/index.php?-1206436882> (prisijungimo laikas 2007-11-05)

Kalbant apie čia nustatytus draudžiamos diskriminacijos pagrindus, Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad į jų išvardijimą reikėtų žiūrėti ne pažodiškai, o kiek plačiau¹⁷.

Konstitucijos 25 straipsniu ribojama žodžio laisvė nurodant, kad ji nesuderinama su tautinės, rasinės, religinės ar socialinės neapykantos, prievartos ar diskriminacijos kurstymu, šmeižtu ir dezinformacija.

1.1.2. Lietuvos Respublikos įstatymai

Atsižvelgdamas į Jungtinių Tautų Organizacijos rekomendacijas bei Europos Sąjungos gaires lyčių lygių galimybių klausimu, Lietuvos Respublikos Seimas 1998 m. gruodžio 1 d. priėmė Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymą¹⁸.

2002 m. birželio 18 d. priimti Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymo pakeitimai ir papildymai išplėtė sritis, kuriose būtina įgyvendinti moterų ir vyrų lygias galimybes, uždraudžiant diskriminaciją dėl lyties vartotojų teisių apsaugos ir reklamos srityse¹⁹.

Nuo 2005 m. sausio 1 dienos įsigaliojęs Lygių galimybių įstatymas²⁰ išplėtė draudžiamos diskriminacijos pagrindų sąrašą, įtraukdamas į jį diskriminaciją dėl amžiaus, lytinės orientacijos, negalios, rasės ar etninės priklausomybės, religijos ar įsitikinimų.

Įstatymu draudžiamos abi diskriminacijos dėl lyties formos – tiesioginė ir netiesioginė. Svarbu, kad visuose sprendimų priėmimo lygmenyse būtų išvengta veiksmų ar nuostatų, kurios iš pirmo žvilgsnio atrodo neutralios, bet jas įgyvendinus būtų pabloginama padėtis didesnės dalies vienos kategorijos asmenų (netiesioginės diskriminacijos).

Reglamentuota specialių priemonių (pozityvios diskriminacijos) taikymo galimybė, siekiant lyčių pusiausvyros bei užkirsti kelią lygių galimybių pažeidimui dėl amžiaus, lytinės orientacijos, negalios, rasės ar etninės priklausomybės, religijos ar įsitikinimų.

Valdžios ir valdymo institucijos įpareigotos rengti ir įgyvendinti programas ir priemones, skirtas moterų ir vyrų lygių galimybių užtikrinimui bei lygybės principo įgyvendinimui neatsižvelgiant į amžių, lytinę orientaciją, negalią, rasę ar etninę priklausomybę, religiją ar įsitikinimus.

¹⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. sausio 24 d. išvada „Dėl Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 4, 5, 9 ir 14 straipsnių ir jos Ketvirtojo protokolo 2 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijoje“//Valstybės žinios, 1995-01-27, Nr. 9-199

¹⁸ Valstybės žinios. 1998, Nr. 112-3100

¹⁹ Valstybės žinios. 2002, Nr. 68-2761

²⁰ Valstybės žinios. 2003, Nr. 9-1826

Švietimo įstaigos privalo užtikrinti vienodas sąlygas asmenims nepaisant jų lyties, amžiaus, lytinės orientacijos, negalios, rasės ar etninės priklausomybės, religijos ar įsitikinimų, kai:

- priimama mokytis;
- skiriamos stipendijos;
- sudaromos mokymo programos;
- vertinamos žinios.

Darbdavys, neatsižvelgdamas į asmens lytį, amžių, lytinę orientaciją, negalią, rasę ar etninę priklausomybę, religiją ar įsitikinimus, privalo:

- taikyti vienodus atrankos kriterijus, priimdamas į darbą ar atleisdamas iš tarnybos;
- sudaryti vienodas darbo sąlygas;
- naudoti vienodus darbuotojų vertinimo kriterijus;
- mokėti vienodą darbo užmokestį;
- sudaryti palankias sąlygas neįgaliesiems.

Darbdavys privalo imtis priemonių, kad darbuotojas nepatirtų seksualinio priekabiavimo ar nebūtų persekiojamas, jei pateikė skundą dėl diskriminacijos.

Prekių ar paslaugų pardavėjas bei gamintojas, neatsižvelgdamas į asmens lytį, amžių, lytinę orientaciją, negalią, rasę ar etninę priklausomybę, religiją ar įsitikinimus, privalo:

- sudaryti vienodas sąlygas gauti tokias pat prekes ir paslaugas (įskaitant apsirūpinimą būstu) bei taikyti vienodas apmokėjimo sąlygas ir garantijas;
- teikdamas informaciją užtikrinti, kad asmuo ar asmenų grupė nėra žeminama ar pateikiama kaip pranašesnė dėl minėtų savybių.

Iš darbo ieškančių asmenų įstatymas draudžia reikalauti informacijos apie jų amžių, šeiminių padėčių, privatų gyvenimą ar šeimos planus. Skelbimuose priimti į darbą ar mokytis draudžiama nurodyti reikalavimus, suteikiančius pirmenybę vienai iš lyčių, tam tikro amžiaus, tam tikros lytinės orientacijos asmenims, sveikiems asmenims, tam tikros rasės ar tautybės, religijos ar įsitikinimų asmenims.

Lietuvos Respublikos baudžiamajame kodekse numatyta baudžiamoji atsakomybė už diskriminavimą dėl lyties, seksualinės orientacijos, rasės, tautybės, kalbos, kilmės, socialinės padėties, tikėjimo, įsitikinimų ar pažiūrų²¹.

Vienas iš Lietuvos Respublikos darbo kodekse nustatytų darbo teisinio reglamentavimo principų – “darbo teisės subjektų lygybė nepaisant jų lyties, seksualinės orientacijos, rasės, tautybės,

²¹ Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas, patvirtintas 2000 m. rugsėjo 26 d. įstatymu Nr. VIII-1968//Valstybės žinios. 2000, Nr. 89-2741. 169 straipsnis

kalbos, kilmės, pilietybės ir socialinės padėties, tikėjimo, santuokinės ir šeiminės padėties, amžiaus, įsitikinimų ar pažiūrų, priklausomybės politinėms partijoms ir visuomeninėms organizacijoms, aplinkybių, nesusijusių su darbuotojų dalykinėmis savybėmis“²².

1.2. Tarptautinės teisės šaltiniai

Tarptautinių sutarčių vietą Lietuvos Respublikos teisinėje sistemoje nusako Lietuvos Respublikos Konstitucijos 138 straipsnio 3 dalis, kuri nustato, kad „tarptautinės sutartys, kurias ratifikavo Lietuvos Respublikos Seimas, yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis“.

Nediskriminavimo principas tarptautinėje teisėje atsirado XX a. pradžioje. Žmogaus orumo viršenybės principas valstybės interesų atžvilgiu, įtvirtintas 1919 m. Tautų Sąjungos statute, gali būti laikomas nediskriminavimo principo tarptautinėje teisėje užuomazgomis²³.

1945 metais San Franciske buvo pasirašyta Jungtinių Tautų chartija, kurios 55, 56 ir 76 straipsniuose buvo įtvirtintas tarptautinės bendrijos narių įsipareigojimas „skatinti pagarbą visų žmonių teisėms ir laisvėms bei garantuoti jas be jokios diskriminacijos“²⁴ t.y., ši chartija turėjo būti taikoma visų žmonių atžvilgiu. Čia išskirti keturi draudžiamos diskriminacijos pagrindai – rasė, lytis, kalba ir religija.

Šis draudžiamos diskriminacijos pagrindų sąrašas išplėstas ir diskriminacijos draudimo principas tiesiogiai įtvirtintas 1948 m. gruodžio 10 d. Jungtinių Tautų Generalinės Asamblėjos paskelbtoje Visuotinėje žmogaus teisių deklaracijoje (Lietuva prisijungė prie šios deklaracijos 1991 m. kovo 12 d.), kur teigiama: „Kiekvienas žmogus gali naudotis visomis teisėmis ir laisvėmis, paskelbtomis šioje Deklaracijoje, be jokių skirtumų, tokių kaip rasė, odos spalva, lytis, kalba, religija, politiniai ar kitokie įsitikinimai, nacionalinė ar socialinė kilmė, turtinė, jo gimimo ar kokia nors kitokia padėtis“²⁵.

Pirmą kartą diskriminacijos sąvoka tarptautinėje teisėje nustatyta rasinės diskriminacijos sąvokos apibrėžimu, atsiradusiu 1965 m. Tarptautinėje konvencijoje dėl visų formų rasinės diskriminacijos panaikinimo (Lietuvoje konvencija ratifikuota nuo 1998-11-10). Pagal šią

²² Lietuvos Respublikos darbo kodeksas, patvirtintas 2002 m. birželio 4 d. įstatymu Nr. IX-926//Valstybės žinios. 2004, Nr. 64-2569. 2 straipsnio 1 dalies 4 punktą

²³ Jočienė D., Čilinskas K. Žmogaus teisių apsaugos problemos tarptautinėje ir Lietuvos Respublikos teisėje. Vilnius, 2004. P. 129

²⁴ 1945 m. Jungtinių tautų chartija//Valstybės žinios. 2002, Nr. 15-557

²⁵ Visuotinė žmogaus teisių deklaracija, Generalinės Asamblėjos priimta ir paskelbta 1948 m. gruodžio 10 d. rezoliucija 217 A (III)//Valstybės žinios. 2006, Nr. 68-2497. 2 straipsnis

konvenciją rasinė diskriminacija - tai kokių nors skirtumų, išimčių, apribojimų darymas ar pranašumo teikimas, pagrįstas rasės, odos spalvos, gimimo, tautybės ar etninės kilmės požymiais, siekiant panaikinti ar apriboti pripažintas žmogaus teises, pagrindines laisves ir neleisti vienodai naudotis jomis ar jas realizuoti politinėje, ekonominėje, socialinėje, kultūrinėje ar kurioje kitoje visuomenės gyvenimo srityje²⁶.

1966 m. Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas įtvirtina diskriminacijos draudimą tokia forma: „Kiekviena valstybė, šio Pakto šalis, įsipareigoja gerbti ir visiems esantiems jos teritorijoje bei priklausantiems jos jurisdikcijai asmenims užtikrinti teises, pripažįstamas šiame Pakte, be jokių skirtumų, tokių kaip rasė, odos spalva, lytis, kalba, religija, politiniai arba kiti įsitikinimai, tautinė ar socialinė kilmė, turtinė padėtis, gimimas ar koks nors kitas požymis. Kiekviena Valstybė, šio Pakto Šalis, įsipareigoja pagal savo konstitucines procedūras ir šio Pakto nuostatas priimti tokius įstatymus ar imtis tokių priemonių, kurios gali būti reikalingos šiame Pakte pripažįstamoms teisėms įgyvendinti, jeigu tai dar nėra numatyta galiojančiuose įstatymuose ar kitose priemonėse [...] Valstybės, šio Pakto Šalys, įsipareigoja užtikrinti vyrams ir moterims lygias teises naudotis visomis šiame Pakte išvardintomis pilietinėmis ir politinėmis teisėmis.”²⁷ Tų pačių metų Tarptautinis ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktas įtvirtina analogiškas nuostatas²⁸.

Kaip specialiai vienai iš diskriminacijos formų – diskriminacijos dėl lyties – priimtą tarptautinį dokumentą reikėtų paminėti 1979 metais priimtą Jungtinių Tautų Konvenciją dėl visų formų diskriminacijos panaikinimo moterims²⁹. Ji numato šalių narių įsipareigojimą panaikinti moterų diskriminaciją³⁰ visose, o ypač politinėje, socialinėje, ekonominėje ir kultūrinėje srityse, įskaitant švietimą, darbą ir sveikatą.

Paminėtini ir Tarptautinės darbo organizacijos priimami dokumentai, įtvirtinantys lygiateisiškumo principą darbo santykiuose.

²⁶ Tarptautinė konvencija dėl visų formų rasinės diskriminacijos panaikinimo, priimta pasirašyti ir ratifikuoti Generalinės Asamblėjos 1965 m. gruodžio 21 d. 2106 A (XX) rezoliucija//Valstybės žinios, 1998, Nr. 108-2957. 1 straipsnio 1 dalis

²⁷ 1966 m. Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas//Valstybės žinios. 2002, Nr. 77-3299. 2, 3 straipsniai

²⁸ 1966 m. Tarptautinis ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktas// Valstybės žinios, 2002, Nr. 77-3290. 2, 3 straipsniai.

²⁹ 1979 m. Jungtinių Tautų Konvencija dėl visų formų diskriminacijos panaikinimo moterims//Valstybės žinios, 1996, Nr. 21-549

³⁰ Konvencijos 1 straipsnis moterų diskriminaciją apibrėžia kaip „skirtumų, išimčių ar apribojimų darymą lyties pagrindu siekiant varžyti ar panaikinti pripažintas moterų teises ir pagrindines laisves nepriklausomai nuo jų šeimyninės padėties politinėje, ekonominėje, socialinėje, kultūrinėje, pilietinėje ar kurioje nors kitoje srityje, neleisti joms naudotis ar jas įgyvendinti lygiomis teisėmis su vyrais“.

1.3. Regioniniai dokumentai

Lygiateisiškumo principas, be tarptautinių dokumentų ir nacionalinių teisės aktų, taip pat reglamentuojamas regioninių organizacijų; ypač svarbūs šioje srityje yra Europos Tarybos ir Europos Sąjungos priimami teisės aktai ir jų sukuriami lygių galimybių užtikrinimo mechanizmai.

1.3.1. Europos Taryba

Regioniniu lygiu efektyviausias yra Europos Tarybos žmogaus teisių apsaugos mechanizmas, kurio pagrindinė grandis – nuolat veikiantis Europos žmogaus teisių teismas Strasbūre.

Pagrindinis Europos Tarybos rėmuose priimtas dokumentas, kurio pagrindu yra sukurta Europos žmogaus teisių sistema, yra Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, kurioje įtvirtinama, kad „naudojimasis šios Konvencijos pripažintomis teisėmis ir laisvėmis turi būti garantuojamas be jokios diskriminacijos dėl lyties, rasės, odos spalvos, kalbos, religijos, politinių ir kitokių įsitikinimų, nacionalinės ar socialinės kilmės, priklausymo tautinei mažumai, nuosavybės, gimimo ar kitokio statuso“³¹. Ši Konvencija sukuria efektyvų žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos mechanizmą – Europos žmogaus teisių teismą, kurio jurisdikcija galioja daugumoje Europos valstybių.

1.3.2. Europos Sąjunga

Europos Teisingumo teismas lygybės principo įgyvendinimą, užkertant kelią diskriminacijai, pripažino viena fundamentaliausių asmens teisių³².

Europos Sąjungos lygmeniu pirmiausiai įsitvirtino lygių lyčių galimybių principas. Dar Romos sutartyje įtvirtintas vienodo užmokesčio už vienodą darbą principas, vėliau šis principas papildytas vienodos vertės darbo sąvoka kitose Bendrijos sutartyse, laikomose Europos Sąjungos pirminiais teisės šaltiniais. Antrinėje teisėje pradedant 1975 m. Tarybos direktyva 75/117/EEB dėl

³¹ 1950 m. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, iš dalies pakeista Protokolu Nr. 11, su papildomais protokolais Nr. 1, 4, 6 ir 7//Valstybės žinios. 2000, Nr. 96-3016. 14 straipsnis

³² Europos Teisingumo Teismo sprendimas byloje *C-13/94 P v. S and Cornwall County Council*, European Court reports, 1996. P. I-02143

vienodo darbo užmokesčio moterims ir vyrams traktavimo darbo, profesinio mokymo srityse, paaugštinant tarnyboje bei sudarant darbo sąlygas, taikant valstybines ir profesines socialinės apsaugos schemas (programas) principai. 1986 m. priimta Tarybos direktyva 86/378/EEB vienodo traktavimo principą pritaikė ir savarankiškai dirbantiems asmenims, o 1997 m. trišalio susitarimo inspiruota Direktyva 97/80/EB nustatė pareigą užtikrinti vienodas ne visą darbo dieną dirbančių asmenų teises. 1996 m. priimta Direktyva 96/34/EB dėl šeimyninio ir profesinio gyvenimo suderinimo, 1992 m. Direktyva 92/85/EB - dėl nėščių ir neseniai pagimdžiusių darbuotojų.

Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 21 straipsnis nustato, kad draudžiama bet kokia diskriminacija dėl lyties, rasės, odos spalvos, etninės ar socialinės kilmės, genetinių bruožų, kalbos, religinių, politinių ar kitokių įsitikinimų, priklausymo tautinei mažumai, nuosavybės, gimimo, negalios, amžiaus ar seksualinės orientacijos ir, iš dalies, pilietybės pagrindu³³.

Šie teisės aktai (taip pat paminėtinos direktyvos 76/207/EEB, 79/7/EEB) draudžia tiek tiesioginę, tiek netiesioginę diskriminaciją.

1999 m. Amsterdamo sutartimi įterptas 13 straipsnis, praplėtes Bendrijų kompetenciją asmenų nediskriminavimo srityje ir tapęs pagrindu dviem svarbioms direktyvoms (Tarybos direktyva 2000/43/EB, įgyvendinanti vienodo požiūrio principą asmenims nepriklausomai nuo jų rasės arba etninės priklausomybės (toliau Rasių lygybės direktyva),³⁴ ir Tarybos Direktyva 2000/78/EB, nustatanti vienodo požiūrio užimtumo ir profesinėje srityje bendruosius pagrindus (toliau Užimtumo pagrindų direktyva),³⁵ suteikė tvirtą pamatą pirmiesiems Europos Bendrijų teisės aktams reglamentuojant asmenų lygybės principo taikymą kovoje su diskriminacija dėl asmens rasės, seksualinės orientacijos, religijos ar įsitikinimų, negalios bei amžiaus.

Taigi išanalizavus tarptautinius, regioninius ir nacionalinius dokumentus galime pastebėti, kad dauguma draudžiamos diskriminacijos pagrindų, nustatomų šiuose dokumentuose, yra tie patys, dėl jų sutaria tarptautinė bendruomenė. Išsamesnė draudžiamos diskriminacijos pagrindų suvestinė pateikiama šio darbo Priede, kuriame išskiriama, kokiuose dokumentuose yra draudžiama diskriminacija vienais ar kitais pagrindais.

³³ Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija//Žmogaus teisės. Europos Tarybos ir Europos Sąjungos dokumentai. Vilnius, Lietuvos žmogaus teisių centras, 2000. P. 220.

³⁴ 2000 m. birželio 29 d. Tarybos direktyva 2000/43/EB, įgyvendinanti vienodo požiūrio principą asmenims nepriklausomai nuo jų rasės arba etninės priklausomybės, OJ L 180 2000

³⁵ Tarybos Direktyva 2000/78/EB, priimta 2000 m. lapkričio 27 d., nustatanti vienodo požiūrio užimtumo ir profesinėje srityje bendruosius pagrindus, OJ L 303 2000 p.16-22.

2. LYGIATEISIŠKUMO PRINCIPĄ UŽTIKRINANČIŲ INSTITUCIJŲ STEIGIMAS IR STATUSO SPECIFIKA

Yra skiriami tam tikri požymiai, kurie apibrėžia valstybės valdžios institucijos statusą. Tai yra:

1. konstitucinis institucijos statusas,
2. formavimo specifika,
3. įgaliojimų apimtys,
4. santykių tarp institucijų ir visuomenės pobūdis³⁶.

Toliau analizuodami lygiateisiškumo principą užtikrinančių institucijų teisinį statusą ir veiklą, nagrinėsime tokio pobūdžio institucijas pagal šiuos požymius. Specialiai aptarsime, kokie tarptautiniai ir regioniniai teisės aktai įpareigoja valstybes steigti tokias institucijas, nustato minimalius šių institucijų statuso ir įgaliojimų standartus; taip pat atskirai analizuosime labai svarbią tokių institucijų statuso sąlygą – jų statuso ir veiklos nepriklausomumo garantijas. Taip pat atskirai apžvelgsime jų įgaliojimų apimtį ir veiklos formas bei jų veiklos efektyvumo priklausomybę nuo šių faktorių, bandydami pritaikyti tam tikrus kriterijus Lietuvoje veikiančiai Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybai.

Šiame skyriuje aptarsime, kokie tarptautiniai ir regioniniai teisės aktai įpareigoja valstybes steigti lygiateisiškumo principą užtikrinančias institucijas, nustato minimalius šių institucijų statuso ir įgaliojimų standartus; taip pat atskirai analizuosime labai svarbią tokių institucijų statuso sąlygą – jų statuso ir veiklos nepriklausomumo garantijas.

³⁶ Birmontienė T. ir kiti. *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2001. P. 690-691.

2.1. Steigimo ir veiklos pagrindai

1993 m. Jungtinių Tautų Generalinė Asamblėja patvirtino Nacionalinių žmogaus teisių institucijų principus (Paryžiaus principus). Jie apibrėžia nacionalinių žmogaus teisių apsaugos institucijų kompetenciją ir atsakomybę, sudėti ir nepriklausomumo garantijas, veiklos metodus, taip pat kvaziteisminių žmogaus teisių institucijų veiklos principus.

Čia įtvirtinta, kad nacionalinei institucijai turi būti suteikti kiek įmanoma platesni įgaliojimai, kurie turi būti aiškiai išdėstyti Konstitucijoje ar įstatyme, apibrėžiant institucijos struktūrą ir kompetenciją. Taip pat Paryžiaus principuose numatyta, kad nacionalinė žmogaus teisių apsaugos institucija turėtų savo kompetencijos ribose teikti pasiūlymus, pastabas, rekomendacijas, ataskaitas Parlamentui ar kitai valstybės valdžios institucijai; stebėti, ar nacionaliniai teisės aktai atitinka valstybės tarptautinius įsipareigojimus; dalyvauti šviečiant visuomenę žmogaus teisių klausimais, informuoti visuomenę apie diskriminacijos problemas. Atlikdama savo funkcijas žmogaus teisių apsaugos institucija turi būti savarankiška ir nepriklausoma, o tai turėtų užtikrinti jos turimi finansiniai ištekliai, nepriklausomi nuo valdžios; siekiant užtikrinti institucijos pliuralizmą, ją turėtų sudaryti darbuotojai iš įvairių visuomenės grupių³⁷.

Europos Tarybos įsteigta Europos Komisija prieš rasizmą ir netoleranciją yra priėmusi rekomendaciją, kurioje skatina šalis nares įsteigti šioje srityje veikiančią instituciją. Šioje rekomendacijoje išdėstomi nurodymai dėl tokių institucijų statuso, kompetencijos, veiklos metodų ir nepriklausomumo³⁸.

Europos Sąjungos lygmeniu valstybės narės yra įpareigtos įsteigti lygiateisiškumą etninės kilmės ir rasės pagrindu užtikrinančias institucijas: „Valstybės narės paskiria instituciją arba institucijas, skatinančias vienodo požiūrio principo taikymą visiems asmenims nediskriminuojant jų dėl rasės ar etninės priklausomybės. Šios institucijos gali priklausyti agentūroms, įpareigotoms ginti žmogaus teises arba saugoti asmenų teises nacionaliniu lygiu“³⁹. Taip pat Europos Sąjungos teisės aktai įpareigoja valstybes nares įsteigti tokias institucijas, kurių veiklos sritis apima diskriminaciją lyties pagrindu: „Valstybės narės paskiria instituciją ar institucijas bei parengia joms atitinkamą tvarką, kad būtų skatinamas, tiriamas, prižiūrimas ir remiamas vienodas požiūris į visus asmenis,

³⁷ Jungtinių Tautų Generalinės Asamblėjos 1993 m. gruodžio 20 d. Rezoliucija Nr. 48/134, Nacionalinės institucijos žmogaus teisių apsaugai ir plėtrai// <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm> (prisijungimo laikas 2007-10-23)

³⁸ Europos Komisijos prieš rasizmą ir netoleranciją rekomendacija Nr.2// http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1-ecri/3-general_themes/1-policy_recommendations/recommendation_n2/Rec02en.pdf (prisijungimo laikas 2007-10-14)

³⁹ Tarybos direktyva 2000/43/EB, įgyvendinanti vienodo požiūrio principą asmenims nepriklausomai nuo jų rasės arba etninės priklausomybės, OJ 2000 L 180/22. 13 straipsnis

nediskriminuojant dėl lyties. Šios institucijos gali priklausyti agentūroms, įpareigotoms rūpintis žmogaus teisių arba asmenų teisių apsauga nacionaliniu lygiu⁴⁰.

Taigi Lietuva yra įsipareigojusi įsteigti ir turėti instituciją, užtikrinančią lygiateisiškumą bent jau lyties, etninės priklausomybės ir rasės pagrindais, kuri atitiktų Europos Sąjungos teisės aktų reikalavimus bei, rekomenduotina, Jungtinių Tautų Generalinės Asamblėjos rezoliucijoje išdėstytus Paryžiaus principus.

Šiame darbe, kalbėdami apie konkrečius Lietuvos Respublikoje įsteigtos lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos, kaip žmogaus teises ginančios institucijos, įgaliojimus, nagrinėjame šios institucijos statuso ir įgaliojimų atitikimą Paryžiaus principams, Europos Tarybos rekomendacijoms, bei Europos Sąjungos direktyvoms.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 73 straipsnio, kuriuo įsteigiama Seimo kontrolierių institucija, 3 dalis nustato: „Prireikus Seimas steigia ir kitas kontrolės institucijas. Jų sistemą ir įgaliojimus nustato įstatymas“. Ši nuostata netiesiogiai nurodo į lygiateisiškumo principą užtikrinančią instituciją – Lygių galimybių kontrolierių, kuris Lietuvos Respublikoje kaip lygiateisiškumo principą užtikrinanti institucija yra įsteigtas Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymu.

Atsižvelgiant į Jungtinių Tautų Organizacijos rekomendacijas bei Europos Sąjungos gaires lyčių lygių galimybių klausimu, Lietuvos Respublikos Seimas 1998 m. gruodžio 1 d. priėmė Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymą. Tam, kad būtų užtikrintas šio įstatymo vykdymas, Seimas 1999 m. balandžio mėn. 20 d. nutarimu paskyrė moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolierę Aušrinę Burneikiene, o 1999 m. gegužės 25 d. įsteigė Moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolieriaus tarnybą. Tokia tarnyba tuo metu buvo pirmoji ir vienintelė visoje Vidurio ir Rytų Europoje. Ši Tarnyba įkurta kaip savarankiška valstybės institucija, atskaitinga tik Seimui, jos veikla grindžiama demokratijos, teisėtumo, bešališkumo ir teisingumo principais.

Moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba prižiūrėjo, kaip įgyvendinamos Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintos moterų ir vyrų lygios teisės ir galimybės, kaip vykdomas Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymas. Moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolierius ir jo tarnybos pareigūnai tyrė skundus dėl diskriminacijos ir seksualinio priekabiavimo; atliko tokio pobūdžio tyrimus savo iniciatyva, jei lygių teisių pažeidimo požymius nustatydavo iš spaudos ir kitų informavimo priemonių ar kitokių šaltinių; pagal savo kompetenciją teikė pasiūlymus Lietuvos

⁴⁰ Parlamento ir Tarybos direktyva 2002/73/EB, iš dalies keičianti Tarybos direktyvą 76/207/EEB dėl vienodo požiūrio į vyrus ir moteris principo taikymo įsidarbinimo, profesinio mokymo, pareigų paaugštinimo ir darbo sąlygų atžvilgiu, OJ 2002 L 269/15. 7 straipsnis

Respublikos valdžios ir valdymo institucijoms dėl teisės aktų tobulinimo bei moterų ir vyrų lygių teisių politikos prioritetų, kontroliavo, kad visuomenės informavimo priemonėse nebūtų diskriminacinio pobūdžio skelbimų; pagal kompetenciją nagrinėjo administracinių teisės pažeidimų bylas ir skyrė administracines nuobaudas.

Kontrolierius ir Moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos pareigūnai kontroliavo, kaip Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymą įgyvendina valdžios ir valdymo, švietimo, mokslo, studijų institucijos bei darbdaviai. Tuo tikslu jie galėjo reikalauti pateikti visą informaciją, dokumentus ir medžiagą, būtiną lygių galimybių kontrolieriaus funkcijoms atlikti, be to, stebėtojo teisėmis dalyvauti egzaminuojant ar konkursuose dėl darbo, taip pat egzaminų ar priėmimo į švietimo įstaigas, mokslo ir studijų institucijas metu. Surinktą tyrimo metu medžiagą ar turimą informaciją tarnybos pareigūnai turėjo teisę perduoti tolimesniam tyrimui ar sprendimo priėmimui kitoms kompetentingoms institucijoms⁴¹.

2002 m. birželio 18 d. priimti Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymo pakeitimai ir papildymai išplėtė sritis, kuriose būtina įgyvendinti moterų ir vyrų lygias galimybes, uždraudžiant diskriminaciją dėl lyties vartotojų teisių apsaugos ir reklamos srityse.

Nuo 2005 m. sausio 1 dienos įsigaliojęs Lygių galimybių įstatymas⁴² labai išplėtė tarnybos kompetencijos ribas bei įgalino kasdieniame gyvenime diskriminuojamus žmones kreiptis ne tik diskriminacijos dėl lyties, bet ir amžiaus, lytinės orientacijos, negalios, rasės ar etninės priklausomybės, religijos ar įsitikinimų diskriminacijos atvejais. Iki tol Lietuvoje nebuvo atitinkamos teisinės bazės bei mechanizmo, nustatančio, kaip tokie žmonės galėtų ginti savo pažeistas teises. Lygių galimybių įstatymo reikalingumą nuo pat pirmosios jo įsigaliojimo dienos patvirtino išaugęs skundų skaičius dėl naujų įstatymu numatytų diskriminacijos formų⁴³. Pati įstaiga pavadinta Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba.

Į Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybą gali kreiptis asmenys, pajutę diskriminaciją darbo, švietimo, prekių ir paslaugų teikimo sferose ar patyrę priekabiavimą ar seksualinį priekabiavimą.

Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba yra savarankiška institucija, atskaitinga Seimui, kuris patvirtino ir šios institucijos nuostatus.

⁴¹ Lietuvos Respublikos moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymas//Valstybės žinios. 1998, Nr. 112-3100

⁴² Lietuvos Respublikos lygių galimybių įstatymas //Valstybės žinios. 2003, Nr.9-1826

⁴³ Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos veiklos 2005 m. ataskaita. P. 1.// <http://www.lygybe.lt/ci.admin/Editor/assets/Ataskaitos/Ataskaita%202005m..doc> (prisijungimo laikas 2007-11-19)

2.2. Formavimo tvarka ir nepriklausomumo garantijos

Kalbant apie lygiateisiškumo principą užtikrinančių institucijų teisinį statusą (išskyrus kompetenciją ir veiklos metodus, kuriuos aptarsime trečiajame skyriuje), galima išskirti tokius pagrindinius Paryžiaus principus:

1. institucijos nepriklausomumas turi būti garantuojamas per konstitucinį ar įstatyminių reguliavimą;
2. institucija turi būti nepriklausoma nuo vyriausybės (valstybės valdžios ir valdymo institucijų – aut. past.);
3. institucija turi veikti pliuralizmo pagrindu, įskaitant ir jos formavimo pliuralizmą.

Europos Sąjungos direktyvos kalba apie „nepriklausomą pagalbą“ ir „nepriklausomus tyrimus“⁴⁴, kurie turi būti garantuojami lygiateisiškumo principą užtikrinančioms institucijoms; tai turėtų apimti ir įstatymines nepriklausomumo garantijas, ir realų nepriklausomumą tokios institucijos veikloje.

E.Žiobienė teigia: „Lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos nepriklausomumas – tai vienas iš esminių teisinės valstybės bruožų ir viena iš svarbiausių žmogaus teisių ir laisvių apsaugos garantijų. Todėl teisės aktas, kuriuo steigiama žmogaus teisių apsaugos institucija, turi reglamentuoti institucijos formavimo mechanizmą, kompetencijos ir galių ribas, finansavimą ir atskaitomybę. Institucija turėtų būti atskaitinga tik Parlamentui, o vykdomosios valdžios institucijos bei kitos tiek valstybės, tiek ir privataus sektoriaus institucijos bei valstybės tarnautojai ar politikai neturi teisės tiesiogiai ar netiesiogiai įtakoti ombudsmeno institucijos darbo“⁴⁵.

R.Holtmaat lygiateisiškumo institucijų nepriklausomumą supranta kaip susijusį su mažiausiai trimis skirtingais aspektais: 1) galimybe veikti autonomiškai (nereikalaujant leidimų iš trečios šalies, nesant grėsmės prarasti mandatą ar finansus); 2) neutralumo ir objektyvumo įvaizdžiu (t.y., institucija nėra matoma kaip veikianti tam tikrų interesų grupių interesais); 3) pakankama kompetencija ir autoritetu, kad institucija būtų priimama rimtai (t.y., institucija turi „svorį“ ar reputaciją, pakankamai išsilavinusius ir apmokytus darbuotojus ir kt.)⁴⁶. R.Holtmaat pagal šiuos aspektus išskyrė grupę indikatorių, padedančių nustatyti, ar institucija yra nepriklausoma:

Stabili teisinė bazė institucijos egzistavimui.

Stabili teisinė bazė institucijos mandatui, tikslams ir kompetencijai.

⁴⁴ pvz., Tarybos direktyva 2000/43/EB, OJ 2000 L 180/22. 13 straipsnio 2 dalis

⁴⁵ Žiobienė E. Lygiateisiškumo principą užtikrinančių institucijų teisinio statuso problemos//Jurisprudencija, 2006 Nr.12.

⁴⁶ Holtmaat R. *Catalysts for Change? Equality bodies according to Directive 2000/43/EC – existence, independence and effectiveness*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007. P. 32

Stabili teisinė bazė, užtikrinanti institucijos biudžeto nepriklausomumą (nuo vyriausybės ar trečios šalies).

Pakankami finansiniai ištekliai, leidžiantys veikti nepriklausomai ir samdyti pakankamai patyrusius ir apmokytus darbuotojus.

Saugi pozicija institucijos tarybos nariams, institucijos nariams bei institucijos viršininkui (kur tokie yra).

Savarankiškas sprendimų priėmimas dėl institucijos darbuotojų priėmimo ar atleidimo iš pareigų.

Institucijos buveinė atskirai nuo kitų valdžios institucijų.

Kitų (nevyriausybinų) institucijų nesikišimas į institucijos darbą.

Darbuotojai, kurie apmokyti specializuotai, profesionaliai ir kompetentingai atlikti Rasių direktyvoje nustatytas funkcijas (šis indikatorius tinkamas kalbant apie rasinės ir etninės diskriminacijos pagrindais veikiančias institucijas; mūsų manymu, šioje vietoje tikėtų kalbėti apie bet kurią pagrindą – aut. past.).

Institucijos atskaitomybė (auditui, parlamentui, žiniasklaidai, visuomenei) dėl jos veiklos ir biudžeto panaudojimo.⁴⁷

Taigi pirmiausia, lygiateisiškumo principą užtikrinanti institucija turi būti nepriklausoma nuo valstybės valdžios institucijų. Toks nepriklausomumas geriausiai užtikrinamas tuomet, kai valstybės konstitucijoje yra nuostatos dėl tokios institucijos kompetencijos, kadangi konstitucija yra aukščiausios teisinės galios ir stabiliausias valstybės teisės aktas (taip yra pvz., Vengrijoje ir Portugalijoje). Kaip jau minėjome, Lietuvos Respublikos Konstitucijoje nėra ne tik nuostatų, apibrėžiančių lygiateisiškumo institucijos kompetenciją, bet ir nuostatų, apskritai nustatančių tokios institucijos įsteigimą. Tai reiškia, kad Lygių galimybių kontrolierius ne tik savo veikloje, bet ir paties egzistavimo prasme, yra priklausomas nuo Lietuvos Respublikos Seimo ir jo priimamų teisės aktų, tačiau Lygių galimybių kontrolierius yra nepriklausomas nuo Lietuvos Respublikos Vyriausybės.

Lietuvos Respublikos moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymo 14¹ str. nustato, kad asmuo, paskirtas lygių galimybių kontrolieriumi, prieš pradėdamas eiti pareigas, prisiekia Lietuvos valstybei. E. Žiobienė teigia: „abejotinas įstatymų leidėjo noras įtvirtinti privalomą ombudsmenui priesaiką. Šiandien Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymo 14¹ straipsnio 1 dalis nustato, kad asmuo, paskirtas lygių galimybių kontrolieriumi, prieš pradėdamas eiti pareigas, prisiekia Lietuvos

⁴⁷ Ten pat, p. 33

valstybei, tačiau joks teisės aktas nenumato nei politinės, nei teisinės atsakomybės už šios priesaikos sulaužimą, todėl priesaikos tikslingumas kelia abejonų⁴⁸.

Kalbant apie lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos buveinės atskirumą, kaip jos nepriklausomumo indikatorių, pažymėtina, kad Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba išsikūrusi atskirai nuo bet kurių kitų valstybės valdžios ar valdymo institucijų⁴⁹, todėl šia prasme galėtume teigti, jog ji atitinka šį fizinį nepriklausomumo kriterijų. Vis dėlto abejotina, ar toks indikatorius labai tiksliai gali atspindėti lygiateisiškumo institucijos nepriklausomumą nuo valdžios institucijų, nes, nepaisant jo, gali būti įvairių kitų aplinkybių, sąlygojančių valstybės valdžios institucijų įtaką.

Dar vienas indikatorius siekiant nustatyti lygiateisiškumo institucijos nepriklausomumą – nepriklausomumas nuo kitų (nevyriausybinų) institucijų, pvz., visuomeninių organizacijų, kad ji nebūtų tapatinama su konkrečių tikslų siekiančiomis grupėmis. Taip užtikrinamas lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos neutralumas, nešališka ir objektyvi pozicija, balansuojanti įvairių visuomenės grupių interesus, o ne tik palaikanti vieną požiūrį. Čia galima būtų kalbėti apie Paryžiaus principą, nustatantį, jog institucija turėtų būti formuojama ir veikti pliuralizmo pagrindu⁵⁰; t.y., institucija turėtų būti sudaryta iš specialistų, atstovaujančių plataus spektro visuomenės grupes. Paryžiaus principai nustato tokias specialistų kategorijas: 1) atstovai iš nevyriausybinų organizacijų, atsakingų už žmogaus teises, profesinių sąjungų ir organizacijų, pvz., teisininkų, gydytojų, žurnalistų ar žymių mokslininkų; 2) filosofinės ir religinės minties atstovai; 3) universitetai ir kvalifikuoti ekspertai; 4) parlamento atstovai; 5) vyriausybės atstovai (pastarieji atliktų tik patariamąją funkciją (žr. lygiateisiškumo institucijų nepriklausomumo nuo vyriausybės principą – aut. past.))⁵¹.

Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybą sudaro Lygių galimybių kontrolierius, jo paskirti patarėjai ir kiti valstybės tarnautojai ir darbuotojai, priimti į pareigas Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo (Žin., 1999, Nr. 66-2130, 2002, Nr. 45-1708) ir Lietuvos Respublikos darbo kodekso (Žin., 2002, Nr. 64-2569) nustatyta tvarka. Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos struktūra nėra sureguliuota teisės aktų taip, kad būtų garantuojamas sudėties pliuralizmas. Sprendimus kontrolierius priima vienasmeniškai, o tarnyba yra administracinis aparatas, kurio darbuotojai neturi sprendimų priėmimo teisės. Galima būtų pasvarstyti apie pliuralizmo principo įgyvendinimą sudarant šią instituciją, net ir turint omenyje šios institucijos atliekamų tyrimų apimtį

⁴⁸ Žiobienė E. Lygiateisiškumo principą užtikrinančių institucijų teisinio statuso problemos//Jurisprudencija, 2006 Nr.12.

⁴⁹ <http://www.lygybe.lt/static.php?strid=1029> (prisijungimo laikas 2007-10-23)

⁵⁰ Paryžiaus principas - Composition and guarantees of pluralism, 1 dalis// <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm> (prisijungimo laikas 2007-10-23)

⁵¹ Ten pat, 1 dalies a, b, c, d, e punktai

(2006 m. atlikti 135 tyrimai⁵², 2005 m. – 133 tyrimai⁵³, 2004 m. – 74 tyrimai⁵⁴). Matyti, kad, prasiplėtus Lygių galimybių kontrolieriaus kompetencijai (apie tai kalbėsime kitame skyriuje) yra sparti šios veiklos apimties didėjimo tendencija, ir įvairesnių visuomenės grupių įtraukimas į sprendimų priėmimą galėtų būti svarstyta alternatyva esamai situacijai. Kontrolierius nesusijęs oficialiais teisiniais saitais su nevyriausybinėmis organizacijomis, todėl galima teigti, kad oficialiai įtakos šios organizacijos institucijai nedaro; tačiau pabrėžtina, kad su nevyriausybinėmis organizacijomis turi būti išlaikomas tam tikras bendradarbiavimas, ne itin formalūs, patariamojo pobūdžio saitai (Lygių galimybių kontrolierius aktyviai bendradarbiauja su nevyriausybinėmis organizacijomis rengiant įvairius projektus, todėl galima teigti, kad balansas tarp oficialaus kišimosi ir būtino bendradarbiavimo yra išlaikomas, bent jau iš formaliosios pusės). Pavyzdžiui, Slovėnijoje, toks balansas yra abejotinas, kadangi nevyriausybė organizacija, paskyrusi kandidatą į lygiateisiškumo principą užtikrinančią instituciją, turi teisę bet kada jį atšaukti; tai reiškia, kad šiam asmeniui jo veikloje ir sprendimuose gali būti daroma nemaža įtaka⁵⁵.

Kita labai svarbi lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos nepriklausomumo garantija – finansinis nepriklausomumas⁵⁶. Toks nepriklausomumas galėtų būti geriausiai užtikrinamas įstatymu skiriant jai fiksuotus biudžeto asignavimus. Lietuvoje Lygių galimybių kontrolieriaus institucija finansuojama būtent taip – skiriant valstybės biudžeto asignavimus, todėl galima teigti, kad šiuo požiūriu ji atitinka finansinio nepriklausomumo standartus. Kai kuriose kitose valstybėse lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos neturi savo biudžeto, o yra finansuojamos iš kitų (dažniausiai vyriausybės) įstaigų biudžetų. Visos lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos atsiskaito vyriausybei ar parlamentui už finansinių išteklių panaudojimą. Anksčiau jau citavome nuomonę, jog teisės akte, steigiančiame lygiateisiškumo instituciją, be kitų dalykų turėtų būti numatoma ir institucijos atskaitomybė; Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatyme tokia atskaitomybė (finansinė) nėra nustatyta. Lietuvos Lygių galimybių kontrolieriaus finansinę atskaitomybę R. Holmaat vertina taip: „Vienintelė (iš ES valstybių narių – aut. past.) lygiateisiškumo institucija, kuri, atrodo, yra apskritai finansiškai neatskaitinga, yra Lygių galimybių

⁵² Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos veiklos 2006 m. ataskaita. P. 12//

<http://www.lygybe.lt/ci.admin/Editor/assets/ataskaita2006.doc> (prisijungimo laikas 2007-11-06)

⁵³ Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos veiklos 2005 m. ataskaita. P. 8//

<http://www.lygybe.lt/ci.admin/Editor/assets/Ataskaitos/Ataskaita%202005m..doc> (prisijungimo laikas 2007-11-06)

⁵⁴ Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos veiklos 2004 m. ataskaita. P. 5//

<http://www.lygybe.lt/ci.admin/Editor/assets/Ataskaita%202004-be%20sinicienes.doc> (prisijungimo laikas 2007-10-29)

⁵⁵ Holtmaat R. *Catalysts for Change? Equality bodies according to Directive 2000/43/EC – existence, independence and effectiveness*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007. P. 36

⁵⁶ Paryžiaus principas - Composition and guarantees of pluralism, 2 dalis// <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm> (prisijungimo laikas 2007-10-23)

kontrolierius Lietuvoje⁵⁷. Iš esmės tai reiškia, kad, iš vienos pusės, Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba finansinio nepriklausomumo požiūriu bent jau tarp Europos Sąjungos valstybių užima neblogą poziciją, tačiau įvertinus finansinės atskaitomybės kriterijų kaip nepriklausomumą užtikrinantį faktorių galima abejoti, ar nereikėtų šios institucijos finansinės, o ne tik veiklos, atskaitomybės numatyti šią instituciją steigiančiame įstatyme. Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos nuostatuose yra nustatyta, kad Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba tvarko finansinę apskaitą ir atskaitomybę įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka⁵⁸.

Kai kuriose valstybėse lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos apskritai neturi savo darbuotojų. Pavyzdžiui, Slovėnijos Vyriausybės taryba lygių galimybių principo įgyvendinimui sudaryta iš atskirų ministerijų ir įstaigų, visuomeninių organizacijų atstovų, kurie dirba šioje institucijoje visuomeniniais pagrindais (tiesa, tai yra tik viena iš dviejų šioje valstybėje veikiančių lygiateisiškumo principą užtikrinančių institucijų). Daugiausia darbuotojų yra įdarbinami kaip valstybės tarnautojai (pažymėtina, kad, pavyzdžiui, Latvijoje tokios institucijos darbuotojai nepriklauso valstybės tarnautojų kategorijai)⁵⁹. Kaip jau minėjome, dauguma Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos darbuotojų yra valstybės tarnautojai. Šioje vietoje reikėtų kalbėti apie lygiateisiškumo institucijos darbuotojų ir narių (kai tokie yra) nepriklausomumą⁶⁰, apie lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos teisę savarankiškai priimti sprendimus dėl institucijos darbuotojų priėmimo ar atleidimo iš pareigų. Kaip žinia, valstybės tarnautojai priimami viešo konkurso būdu, jie užima pareigas nepriklausomai nuo Lygių galimybių kontrolieriaus kadencijos. Vis dėlto pats Lygių galimybių kontrolierius, kaip ir dauguma lygiateisiškumo principą užtikrinančių institucijų, nėra valstybės tarnautojas ir todėl nepriklausomas nuo Vyriausybės, kuri priešingu atveju galėtų pakeisti šio pareigūno statusą ar kompetencijos apimtį. Kitoks yra Slovėnijos Lygių galimybių principo užtikrintojo statusas, kur šis pareigūnas yra valstybės tarnautojas, ir teoriškai priklausomas nuo vyriausybės⁶¹. Lietuvoje svarbiausi lygiateisiškumą užtikrinančios institucijos statuso nepriklausomumui yra paties Lygių galimybių kontrolieriaus

⁵⁷ Holtmaat R. *Catalysts for Change? Equality bodies according to Directive 2000/43/EC – existence, independence and effectiveness*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007. P. 37

⁵⁸ Lietuvos Respublikos Seimo 2003 m. lapkričio 18 d. nutarimas Nr. IX-1827 “Dėl moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos pavadinimo pakeitimo ir lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos nuostatų patvirtinimo“//Valstybės žinios. 1999, Nr. 48-1531. 13 punktas

⁵⁹ Holtmaat R. *Catalysts for Change?*(.....) P. 23

⁶⁰ Europos Komisijos prieš rasizmą ir netoleranciją rekomendacija Nr.2. D skyrius, 5 principas, 1 ir 2 paragrafai// http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1-ecri/3-general_themes/1-policy_recommendations/recommendation_n2/Rec02en.pdf (prisijungimo laikas 2007-10-14)

⁶¹ Slovėnijos Lygių galimybių principo įgyvendinimo įstatymas// http://www.uem.gov.si/fileadmin/uem.gov.si/pageuploads/ZUNEO-kon_na_lektorirana_verzija_1_ang.doc

skyrimo klausimai, kadangi, kaip jau minėjome, jis vienasmeniškai priima sprendimus šios institucijos kompetencijos ribose.

Kalbant apie pakankamus finansinius išteklius, leidžiančius veikti nepriklausomai ir samdyti pakankamai patyrusius ir apmokytus darbuotojus, nagrinėjant statistinę informaciją matyti, kad Lietuvos Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba yra viena iš mažiausiai finansuojamų Europos Sąjungos valstybių narių lygiateisiškumo principą užtikrinančių institucijų⁶², tačiau toks finansavimas, manytina, yra pakankamas, atsižvelgiant į šios institucijos veiklos apimtį.

Galima teigti, kad nuo finansavimo pakankamumo priklauso lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos galimybė samdyti kvalifikuotus darbuotojus, kurie įgalintų instituciją veikti taip, kad ši atitiktų Rasių direktyvos (kalbame apie šią direktyvą dėl to, kad ji tiesiogiai nustato valstybių narių pareigą įsteigti lygiateisiškumo principą užtikrinančią instituciją, veikiančią rasinės ir etninės diskriminacijos srityje) reikalavimus.

Rasių direktyva nustato: „Valstybės narės užtikrina, kad šių institucijų kompetencijai priklausytų:

- nepažeidžiant nukentėjusiųjų ir [...] asociacijų, organizacijų ar kitų juridinių asmenų teisių, teikti nepriklausomą pagalbą nukentėjusiesiems nuo diskriminacijos teikiant skundus dėl diskriminacijos,
- atlikti nepriklausomus diskriminacijos tyrimus,
- skelbti nepriklausomas ataskaitas ir teikti rekomendacijas visais su tokia diskriminacija susijusiais klausimais“⁶³.

Atsižvelgiant į šias funkcijas, lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos personalas turėtų būti specializuotas dirbti būtent šiose srityse (tai būtų minimalus personalo kvalifikacijos reikalavimas Lietuvos Lygių galimybių kontrolieriui).

Taigi vertinant Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos statuso ir veiklos nepriklausomumą galima teigti, kad jis iš esmės atitinka Paryžiaus principuose, Europos Komisijos prieš rasizmą ir netoleranciją rekomendacijoje Nr. 2, Europos Sąjungos direktyvose, literatūroje išdėstytus kriterijus. Sprendimus priimančios Lygių galimybių kontrolierius nėra valstybės tarnautojas, jo nekontroliuoja Vyriausybė ir oficialiai neįtakoja nevyriausybinės organizacijos, jo statusas reguliuojamas įstatymu, finansavimas taip pat nustatomas įstatymu ir yra, mūsų nuomone, pakankamas atitinkamomis sąlygomis, jis turi atskirą nuo kitų valstybės institucijų buveinę. Paryžiaus principuose nustatytas

⁶² Holtmaat R. *Catalysts for Change? Equality bodies according to Directive 2000/43/EC – existence, independence and effectiveness*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007. P. 64

⁶³ 2000 m. birželio 29 d. Tarybos direktyva 2000/43/EB, įgyvendinanti vienodo požiūrio principą asmenims nepriklausomai nuo jų rasės arba etninės priklausomybės, OJ L 180 2000. 13 straipsnio 2 dalis

nepriklausomumo kriterijus, kurio vieno atitikimas, mūsų nuomone, šiuo atveju yra abejotinas, yra lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos sudarymo ir veiklos pliuralizmas, nes, kaip minėjome, Lietuvoje sprendimus šios institucijos vardu turi teisę priimti tik pats Lygių galimybių kontrolierius, o ne kolegialus organas, sudarytas pliuralizmo pagrindu; taip pat jis neturi pareigos priimdamas sprendimus konsultuotis su Paryžiaus principuose išvardintų kategorijų atstovais.

3. KOMPETENCIJA IR VEIKLOS FORMOS

Apibrėžiant žmogaus teisių apsaugos institucijų veiklos metodus, Paryžiaus principuose nustatoma, jog žmogaus teisių apsaugos institucijos turi turėti galimybę nagrinėti bet kokius į jų kompetenciją patenkančius klausimus; apklausti liudytojus bei gauti tyrimui reikalingus dokumentus bei įrodymus, kitą informaciją. Taip pat Paryžiaus principuose pabrėžiama, jog žmogaus teisių institucijoms svarbu turėti galimybę per žiniasklaidą ar tiesiogiai bendrauti su visuomene bei tokiu būdu informuoti apie priimamus sprendimus ir rekomendacijas, konsultuotis ir bendradarbiauti su kitomis žmogaus teisių institucijomis, nevyriausybinėmis organizacijomis⁶⁴.

Kalbant apie lygiateisiškumo principą užtikrinančių institucijų kompetenciją ir veiklos formas, reikėtų lyginti skirtingų valstybių sukurtus modelius, ypač Europos Sąjungos valstybių sistemas, kadangi Lietuvos institucija turėtų veikti pagal šios organizacijos sukurtus privalomus reikalavimus.

Nors lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos veikia toje srityje, kurią reglamentuoja tie patys teisės aktai, jų veikla organizuojama skirtingai, skiriasi joms suteiktos kompetencijos pobūdis, jos veikia skirtingose teisinėse sistemose. Kai kurios lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos turi daugelio metų veiklos patirtį tiriant asmenų skundus, tuo tarpu kitos įkurtos visai neseniai. Kai kurios per metus iširia tūkstančius skundų, turi didelius biudžetus ir daug darbuotojų, o kitos yra gana mažos.

Galima išskirti pagrindines veiklos sferas, kuriose lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos turi kompetenciją. Šie įgaliojimai būtų tokie⁶⁵:

Teisinė pagalba asmenims;

Bendro pobūdžio apklausos;

Paklausimai;

Intervencijos;

Pozityviosios pareigos.⁶⁶

Taip pat turėtume paminėti dar vieną Paryžiaus principuose minimą žmogaus teisių institucijos kompetenciją – rekomendacijų teikimą.

⁶⁴ Jungtinių Tautų Generalinės Asamblėjos 1993 m. gruodžio 20 d. Rezoliucija Nr. 48/134, Nacionalinės institucijos žmogaus teisių apsaugai ir plėtrai// <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm> (prisijungimo laikas 2007-10-23)

⁶⁵ Report of Equinet (European Network of Equality Bodies) Working Group 2 on Strategic Enforcement//Strategic Enforcement. Powers and Competences of Equality Bodies. Brussels: Equinet Secretariat, 2006. P. 6.

⁶⁶ Griffiths L. *Positive Duties to Promote Equality*//Strategic Enforcement. Powers and Competences of Equality Bodies. Brussels: Equinet Secretariat, 2006. P. 36

Taigi analizuojant lygiateisiškumo principą užtikrinančių institucijų kompetencijos ir veiklos ypatumus, reikėtų aptarti šių institucijų įgaliojimų ir veiklos bendrumus ir skirtumus bei Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos vietą, šios institucijos įgaliojimų pakankamumą ir veiklos metodų efektyvumą. Apžvelgsime lygiateisiškumo principą užtikrinančių institucijų įgaliojimų apimtį ir veiklos formas bei jų veiklos efektyvumo priklausomybę nuo šių faktorių, bandydami pritaikyti tam tikrus kriterijus Lietuvoje veikiančiai Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybai.

3.1. Teisinė pagalba asmenims

Pagalba diskriminacijos aukoms yra viena pagrindinių lygiateisiškumo principą užtikrinančių institucijų funkcijų.

Ši pagalba pasireiškia visų pirma diskriminaciją patyrusių asmenų skundų tyrimu, kurio pabaigą ženklina privalomo ar rekomendacinio pobūdžio sprendimai. Kitas būdas padėti diskriminacijos aukoms yra lygiateisiškumo principą užtikrinančiai institucijai suteikiama galimybė inicijuoti tesimo procesą ar jame dalyvauti nukentėjusiosios šalies pusėje. Pastarąją funkciją turi tik kai kurios tokio pobūdžio institucijos.

Apibrėžiant papildomus žmogaus teisių institucijų, turinčių kvaziteisminius įgaliojimus, veiklos principus, Paryžiaus principuose pažymima, jog tokia žmogaus teisių apsaugos institucija turi turėti galimybę ginčus spręsti mediacijos (sutaikinimo) būdu, ji turi turėti įstatymu apibrėžtą teisę priimti teisiškai įpareigojančius sprendimus (esant būtinybei užtikrinant konfidencialumą). Taip pat pabrėžiama, jog skundai nesant žmogaus teisių institucijos kompetencijos ribose, institucija turėtų turėti teisę nukreipti tokį skundą kompetentingai institucijai; svarbus ir pareiškėjų konsultavimo apie jų teises ir galimus konfliktų sprendimo būdus aspektas⁶⁷.

Šiame skyriuje aptarsime lygiateisiškumo principą užtikrinančių institucijų įgaliojimus savarankiškai tirti skundus ir priimti privalomo ar rekomendacinio pobūdžio sprendimus; taip pat kalbėsime apie lygiateisiškumo principą užtikrinančių institucijų teisę inicijuoti teismo procesą ar dalyvauti jau vykstančiame procese nukentėjusiosios šalies pusėje. Kalbėdami apie šiuos įgaliojimus, paminėsime ir įrodinėjimo pareigos perkėlimo, kuris yra viena esminių procesinių garantijų nukentėjusiajam diskriminacijos byloje, problemas.

⁶⁷ Jungtinių Tautų Generalinės Asamblėjos 1993 m. gruodžio 20 d. Rezoliucija Nr. 48/134, Nacionalinės institucijos žmogaus teisių apsaugai ir plėtrai// <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm> (prisijungimo laikas 2007-10-23)

3.1.1. Skundų tyrimas pagal draudžiamos diskriminacijos pagrindus

Viena pagrindinių lygiateisiškumo principą užtikrinančių institucijų funkcijų siekiant skatinti vienodų sąlygų taikymą visiems asmenims – padėti diskriminacijos aukoms tiriant jų skundus.

Europos Sąjungos Rasių lygybės direktyva, Lygybės darbo santykiuose direktyva ir Parlamento ir Tarybos direktyva 2002/73/EB, iš dalies keičianti Tarybos direktyvą 76/207/EEB dėl vienodo požiūrio į vyrus ir moteris principo taikymo įsidarbinimo, profesinio mokymo, pareigų paaugštinimo ir darbo sąlygų atžvilgiu⁶⁸ (toliau - Lyčių lygybės direktyva) suteikia teisę kreiptis į lygiateisiškumo principą užtikrinančias institucijas diskriminacijos aukoms tik rasės, etninės priklausomybės ir lyties pagrindais. Pagal Rasių lygybės direktyvos 1 ir 2 straipsnius, valstybės narės yra įpareigosios užtikrinti apsaugą nuo diskriminacijos rasės ir etninės priklausomybės pagrindais. Taip pat Lyčių lygybės direktyvos 8(a) straipsnis įpareigoja valstybes nares įsteigti instituciją (institucijas), užtikrinančias lygiateisiškumo principą lyties pagrindu. Užimtumo pagrindų direktyva kaip draudžiamos diskriminacijos pagrindus įtraukia religiją ar įsitikinimus, negalią, amžių ir seksualinę orientaciją, tačiau ši direktyva neįpareigoja valstybių narių steigti institucijų, užtikrinančių lygybę tokiais pagrindais.

Europoje egzistuoja įvairios lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos. Nors privalomas nurodymas steigti tokias institucijas įtvirtintas tik Rasių lygybės ir Lyčių lygybės direktyvose, t.y., nėra privaloma steigti specializuotų institucijų, nagrinėjančių skundus kitais pagrindais (religijos, įsitikinimų, amžiaus, seksualinės orientacijos, negalios), vis daugiau Europos valstybių steigia tokias institucijas, kurių veiklos sfera apima visus šiuos pagrindus. Tai, žinoma, yra teigiama tendencija. Lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos yra ypatingai svarbios įgyvendinant antidiskriminacines nuostatas, turint omenyje, kad jos gali žymiai pasitarnauti teikdamos pagalbą diskriminacijos aukoms, taip pat įtakodamos valdžios institucijas ir kitus viešus ar privačius subjektus, informuodamos visuomenę ir atskirus jos narius apie jų teises, atlikdamos specialius tyrimus diskriminacijos ir kovos su diskriminacija klausimais.

Kaip taisyklė, nacionalinės lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos pagal nacionalinę teisę turi pareigą suteikti pagalbą visiems asmenims, norintiems pasiskųsti dėl diskriminacijos, su sąlyga, kad skundas yra lygiateisiškumo institucijos kompetencijos ribose, nėra

⁶⁸ OJ 2002 L 269/15

praleistas skundo padavimo terminas, skundas nėra akivaizdžiai nepagrįstas ar nagrinėtinas kitoje institucijoje. Kalbant apie diskriminaciją dėl rasės ar etninės priklausomybės ar lyties, ši pareiga netiesiogiai kyla iš Rasių direktyvos 13 straipsnio ir Lyčių lygybės direktyvos 8(a) straipsnio, pagal kurį lygiateisiškumo principą užtikrinančioms institucijoms turi būti suteikta kompetencija padėti diskriminacijos aukoms. Nepaisant to, nacionalinė teisė dažnai palieka lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos diskrecijai sprendimą, kokia turi būti pagalbos konkrečiam asmeniui apimtis, kuri gali praktikoje svyruoti nuo informacijos apie pareiškėjo teises suteikimo telefonu iki kreipimosi į teismą pareiškėjo vardu.

Kiekviena skundus nagrinėjanti institucija turi turėti tam tikrus įgaliojimus nagrinėti skunde minimus diskriminacijos atvejus, nustatyti jų buvimo ar nebuvimo faktą. Tam reikalingi specialūs įgaliojimai atlikti tyrimus, pavyzdžiui, galimybė išreikalauti iš bylos dalyvių dokumentus (Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba turi įgaliojimus išreikalauti reikiamą informaciją iš bylos dalyvių⁶⁹), įeiti į patalpas⁷⁰ ar duoti parodymus prisiekus⁷¹. Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba, kaip ir kai kurios kitos lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos, už tokių reikalavimų nevykdymą gali taikyti sankcijas (baudas)⁷².

Vis dėlto praktikoje asmenų skundų tyrimas lygiateisiškumo principą užtikrinančioms institucijoms yra daug sąnaudų reikalaujantis procesas, kuris ne visada proporcingas pasiekiamiems rezultatams. Be to, pastebėta, jog su kai kuriomis diskriminacijos formomis, pvz., sisteminė diskriminacija, negali būti kovojama tik individualiu lygmeniu⁷³.

Mūsų manymu, yra siektina, kad asmenų skundai būtų nagrinėjami platesniu mastu nei minimaliai įpareigoja minėtos direktyvos, ir kad diskriminacijos auka galėtų kreiptis į lygiateisiškumo principą užtikrinančią instituciją su skundu dėl bet kurio diskriminacijos pagrindo, įtvirtinto teisės aktuose. Yra nagrinėtinas klausimas, kiek efektyviau veikia ar gali veikti lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos, kurios tiria skundus dėl visų diskriminacijos pagrindų (horizontalus principas) nei tos, kurios tiria skundus tik dėl vieno ar kito pagrindo.

⁶⁹ Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas// Valstybės žinios. 1985, Nr. 1-1. 187⁵ straipsnis; Lietuvos Respublikos moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymo//Valstybės žinios. 1998, Nr. 112-3100. 25 straipsnio 1 dalis

⁷⁰ Pavyzdžiui, Estijos, Graikijos Prancūzijos, Austrijos, Kipro lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos (pagal Jacobsen B. D., Rosenberg-Khawaja E.O. *Legal Assistance to Individuals. Powers and Procedures of Effective and Strategic Individual Enforcement*//Strategic Enforcement. Powers and Competences of Equality Bodies. Brussels: Equinet Secretariat, 2006. P. 17)

⁷¹ Pavyzdžiui, Graikijos, Prancūzijos, Kipro lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos (ten pat)

⁷² Lietuvos Respublikos moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymas. 25 straipsnio 3 dalis

⁷³ R.Karim, *A Legal Strategy to Combine and Coordinate different tools available*// Strategic Enforcement and the EC Equal Treatment Directives, Migration Policy Group, 2004. P.28

Pirmas argumentas horizontalaus principo naudai būtų tas, jog jis sudaro galimybę efektyvesniam ribotų išteklių naudojimui, ir tai taikytina ne tik finansinių išteklių, bet ir žinių pasidalijimui. Kitas argumentas – kadangi skirtingi diskriminacijos pagrindai yra tam tikra prasme susiję tarpusavyje, institucijos, tiriančios diskriminacijos bylas dėl keleto pagrindų, gali lengviau aprėpti skirtingus tokių bylų aspektus. Pavyzdžiui, religinės diskriminacijos byloje, susijusiose su asmenų, darbo vietoje nešiojančių religinius atributus įdarbinimu, egzistuoja galimi diskriminacijos dėl religijos, lyties ir etninės priklausomybės elementai. Tai yra, galima kalbėti apie šiuo metu plačiai aptariamą ir analizuojamą reiškinių – vadinamąją daugialypę diskriminaciją⁷⁴. Trečia, lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos, kurių veikla apima visus diskriminacijos pagrindus, palengvina diskriminaciją patyrusio asmens padėtį tuo, jog visi jo skundo aspektai gali būti išnagrinėti vienos institucijos, taigi išnyksta būtinybė su keliais skundais kreiptis į atskiras institucijas. Ketvirta, struktūrinės ir institucinės diskriminacijos, apimančios keletą diskriminacijos pagrindų (pvz., etninę priklausomybę ir lytį), atskleidimo galimybė pademonstruoja dar daugiau horizontalaus principo teigiamų aspektų. Penkta, horizontalaus principo įtvirtinimas visuomenėje sąlygoja atskirų asmenų ar jų grupių, diskriminuojamų skirtingais pagrindais, lygiateisiškumą jų apsaugos požiūriu. Kai tam tikra visuomenės grupė ar asmuo nesinaudoja lygia teisine apsauga su kitomis visuomenės grupėmis ar asmenimis, visuomenėje gali susiformuoti tam tikra hierarchija, paverčianti kurią nors visuomenės grupę mažiau svarbia nei kitos⁷⁵.

Tačiau horizontalaus principo įgyvendinimas reikalauja ir tam tikros lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos struktūros. Skirtingi diskriminacijos pagrindai pasižymi skirtingais požymiais, nulemtais istorinių, prigimtinių ir raidos aspektų. Svarbu, kad lygiateisiškumo principą užtikrinanti institucija, veikianti horizontaliu principu, atsižvelgtų į tokius ypatumus organizuodama savo darbą, pavyzdžiui, sukurdamą tam tikrus atskirus struktūrinius institucijos padalinius⁷⁶. Be to, siektina, jog lygiateisiškumo principą užtikrinanti institucija turėtų vienodas galias byloje dėl visų diskriminacijos pagrindų. Tokiu būdu yra paprasčiau panaudoti patirtį, įgytą byloje dėl vieno diskriminacijos pagrindo, byloje dėl kitų diskriminacijos pagrindų, jei tik šioms byloms galioja tos pačios procedūrinės taisyklės. Jeigu institucijos struktūra ir galios nėra taip subalansuotos, institucijos išteklių ir dėmesio paskirstymas atskiroms sritims gali būti ydingas. Tai

⁷⁴ žr. Bielefeldt H. *Tackling multiple discrimination: practices, policies and laws*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007. P. 15

⁷⁵ Žr. O'Conneide, C. *The Racial Equality Directive as a basis for Strategic Enforcement*// Strategic Enforcement and the EC Equal Treatment Directives. Brussels: Migration Policy Group, 2004. P. 49-50

⁷⁶ Žr. Collins, E. *Challenges and Choices – Establishing a Single Equality Commission in Northern Ireland*// Considerations for Establishing Single Equality Bodies and Integrated Equality Legislation. Brussels: Migration Policy Group, 2004. P. 7-8

gali atsitikti tokiais atvejais, kai yra sujungiamos už skirtingas sritis atsakingos ir skirtingą kompetenciją, išteklius bei darbo patirtį turinčios institucijos.

E. Collins, kalbėdama apie Airijos lygiateisiškumo principą užtikrinančią instituciją teigia, kad būdama didesnė organizacija ši turi daug daugiau įtakos, ją daug sunkiau ignoruoti ar neleisti jai dalyvauti įvairiuose procesuose. Taip pat besikreipiančiam asmeniui lengviau kreiptis pagalbos ar informacijos į vieną instituciją, nei į kelias skirtingas kompetencijas turinčias įstaigas⁷⁷.

Kai kurių lygiateisiškumo principą užtikrinančių institucijų (Latvijos, Slovakijos, Estijos, Slovėnijos, Prancūzijos) kompetencija apima skundų visais Rasių ir Užimtumo pagrindų direktyvose įtvirtintais diskriminacijos pagrindais nagrinėjimą. Kitos lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos (Šiaurės Airijos lygiateisiškumo komisija, Airijos lygiateisiškumo tarnyba) taip pat gali tirti skundus dėl daugelio diskriminacijos pagrindų. Horizontalaus principo įgyvendinimo pavyzdžiai tai pat yra Australijos žmogaus teisių ir lygių galimybių komisija ir Kanados žmogaus teisių komisija. Kitų valstybių institucijų kompetencija įvairi ir galios skirtingos, priklausomai nuo to, su kokia materialinės teisės sritimi susiję nagrinėjami skundai. Pavyzdžiui, Kipro administracinis komisaras gali tirti skundus dėl diskriminacijos rasės, etninės priklausomybės, religijos ar įsitikinimų, amžiaus, seksualinės orientacijos ir negalios pagrindais socialinės apsaugos, sveikatos apsaugos, švietimo bei prekių ir paslaugų sferose; taip pat jis gali nagrinėti skundus dėl diskriminacijos rasės, etninės priklausomybės, religijos ar įsitikinimų, amžiaus, seksualinės orientacijos, negalios ir lyties pagrindais darbo santykių srityje. Taip pat daugelio lygiateisiškumo principą užtikrinančių institucijų kompetencija yra padalinta pagal pačius diskriminacijos pagrindus, pvz., Danijoje, Belgijoje institucijos, tiriančios skundus dėl diskriminacijos lyties pagrindu egzistuoja šalia institucijų, tiriančių skundus dėl diskriminacijos rasės ir etninės priklausomybės pagrindais. Didžiojoje Britanijoje, Švedijoje institucijos, tiriančios skundus dėl diskriminacijos negalios pagrindu egzistuoja šalia institucijų, tiriančių skundus dėl diskriminacijos lyties, rasės ir etninės priklausomybės pagrindais. Europoje yra aštuonios valstybės, kuriose veikia daugiau nei viena lygias galimybes užtikrinanti institucija⁷⁸.

Nuo 2006 m. sausio 1 d. Norvegijoje įtvirtinta nauja skundų tyrimo sistema, įgyvendinanti horizontalų principą. Nors Norvegija ir nėra Europos Sąjungos narė, ji yra visiškai įgyvendinusi Lygybės darbo santykiuose ir Rasių lygybės direktyvas⁷⁹.

⁷⁷ Ten pat. P. 9

⁷⁸ Holtmaat R. *Catalysts for Change? Equality bodies according to Directive 2000/43/EC – existence, independence and effectiveness*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007. P. 21

⁷⁹ Lietuvos Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba, Latvijos nacionalinė žmogaus teisių tarnyba, Slovakijos nacionalinis žmogaus teisių centras, Estijos teisingumo kancleris, Slovėnijos lygių galimybių tarnyba ir Prancūzijos tarnyba prieš diskriminaciją ir už lygiateisiškumą.

Nors daugumos valstybių lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos turi teisę nagrinėti individualius asmenų skundus, išanalizavus Europos Sąjungos valstybių lygiateisiškumo principą užtikrinančių institucijų kompetenciją matyti, kad tik labai nedidelė dalis šių institucijų turi teisę priimti įpareigojančius sprendimus (juos priimti gali tik Kipro, Vengrijos, Airijos, Lietuvos, Portugalijos lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos, kai kurios iš jų – tik dėl atskirų diskriminacijos pagrindų⁸⁰). Šiuo atžvilgiu konstatuotina, kad Lygių galimybių kontrolierius turi pakankamai plačius įgaliojimus nagrinėdamas individualius skundus, nes Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba, vykdydama savo įgaliojimus, turi teisę pagal kompetenciją nagrinėti administracinių teisės pažeidimų bylas ir skirti administracines nuobaudas⁸¹.

Lietuvos Lygių galimybių kontrolieriaus kompetencija apima skundų visais Rasių ir Užimtumo pagrindų direktyvose įtvirtintais diskriminacijos pagrindais nagrinėjimą. Į kontrolierių gali kreiptis asmenys, diskriminuojami dėl lyties, amžiaus, lytinės orientacijos, negalios, rasės ar etninės priklausomybės, religijos ar įsitikinimų (žr. lentelę šio darbo Priede, kurioje yra pažymėti tie diskriminacijos pagrindai, dėl kurių Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba gali tirti asmenų skundus). Iš esmės galima teigti, kad Lietuvoje yra įgyvendintas horizontalus principas, visus draudžiamos diskriminacijos pagrindus pagal kompetenciją priskiriant vienai institucijai, kas sudaro anksčiau minėtas teigiamas sąlygas šios institucijos veiklos efektyvumui.

Vis dėlto dėmesį atkreipti reikėtų į kitą aspektą: Lygių galimybių kontrolieriaus kompetencija nustatyta būtent įgyvendinant Europos Sąjungos direktyvas, tiek tas, kurios imperatyviai įpareigoja valstybes nars įsteigti lygiateisiškumo principą užtikrinančią instituciją, tiek tas, kurios apskritai nustato draudžiamos diskriminacijos pagrindus. Pagal šio darbo priede pateiktą lentelę galima pastebėti, kad Europos Sąjungos direktyvose ir Lietuvos Respublikos Konstitucijoje nustatyti draudžiamos diskriminacijos pagrindai skiriasi; vadinasi, Lygių galimybių kontrolieriaus kompetencija neapima kai kurių Lietuvos Respublikos Konstitucijoje nustatytų draudžiamos diskriminacijos pagrindų. Manytina, kad, nustatant Lietuvos Respublikos institucijos kompetenciją, reikėtų ne tik įgyvendinti Europos Sąjungos taisykles, bet ir sukurti kuo efektyvesnį institucinį mechanizmą įgyvendinti Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatas.

Remtasi Strategic Enforcement - Powers and Competences of Equality Bodies. Report by Equinet Working Group 2 on Strategic Enforcement//
http://www.equineteurope.org/multiattachments/2204/DocumentName/EQUINET_REPORT_JAN_2006 (prisijungimo laikas 2006-12-03)

⁸⁰ Žr. Holtmaat R. *Catalysts for Change?* (.....) P.74-79

⁸¹ Lietuvos Respublikos Seimo 2003 m. lapkričio 18 d. nutarimas Nr. IX-1827 “Dėl moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos pavadinimo pakeitimo ir lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos nuostatų patvirtinimo“//Valstybės žinios. 1999, Nr. 48-1531. 7 punktis, 3 papunktis

Taip pat, kalbant apie Lygių galimybių kontrolieriaus kompetencijos reguliavimą, nėra visiškai suprantamas dviejų įstatymų – Moterų ir vyrų lygių galimybių ir Lygių galimybių – sukūrimas reguliuoti tuos pačius visuomeninius santykius, išskiriant juos pagal draudžiamos diskriminacijos pagrindus, tuo tarsi įtvirtinant skirtingą skirtingų visuomenės grupių padėtį, kas iš esmės savaime neatitinka lygių galimybių principo. B.Fitzpatrick kalba apie „lygybių nelygybę“ („equality of inequalities“) ir teigia, kad yra sunku pateisinti antidiskriminacinės teisės ginamų asmenų grupių hierarchiją ir siūlo įtvirtinti vieną modelį asmenų grupėms, diskriminuojamoms skirtingais pagrindais⁸². Rekomenduojama, kad skirtingos diskriminuojamos grupės – dėl amžiaus, negalios ir lytinės orientacijos, būtų ginamos taip pat, kaip rasės ir lyties diskriminacijos aukos. Tai mažiausiai turėtų apimti vienodų taisyklių, draudžiančių diskriminaciją už darbo rinkos ribų, sukūrimą. Taip pat rekomenduojama, kad tokių asmenų grupių problemos būtų tiriamos toje pačioje institucijoje, veikiančioje horizontalaus principo pagrindu ir turinčioje jų atžvilgiu vienodus įgaliojimus⁸³.

Siūlytina lygias visų diskriminuojamų grupių teises įtvirtinti vienu teisės aktu, tuo sukuriant diskriminuojamoms visuomenės grupėms vienodą jų padėties reglamentavimą ir užtikrinant vienodą jų gynimo mechanizmą, atsižvelgiant, kur būtina, į skirtingais pagrindais diskriminuojamų grupių statuso ypatumus.

⁸² Fitzpatrick, B. Single Equality Act in Northern Ireland – Achieving the Vision in Practice// Considerations for Establishing Single Equality Bodies and Integrated Equality Legislation. Migration Policy Group, 2004. P. 12// <http://www.migpolgroup.com/multiattachments/2479/DocumentName/singleeqe.pdf> (prisijungimo laikas 2007-10-05)

⁸³ Jacobsen B. D., Rosenberg-Khawaja E.O. *Legal Assistance to Individuals. Powers and Procedures of Effective and Strategic Individual Enforcement*//Strategic Enforcement. Powers and Competences of Equality Bodies. Brussels: Equinet Secretariat, 2006. P. 11-12

3.1.2. Diskriminacijos bylų teismo proceso inicijavimas ar dalyvavimas teismo procese

Diskriminacijos bylų nagrinėjimas teismuose gali būti naudingas visuomenei tuo, kad tokiu būdu aiškinama antidiskriminacinė teisė, sukuriama naudingi precedentai, skatinamas teisinės sistemos ir pačios visuomenės progresas. Taip pat naudinga ir tai, jog teisminis diskriminacijos bylų nagrinėjimas užtikrina didesnę viešumą, taigi visuomenė daugiau sužino apie diskriminacijos problemas. Todėl vienas iš esminių elementų užtikrinant efektyvų antidiskriminacinės teisės veikimą yra galimybė lygiateisiškumo principą užtikrinančioms institucijoms inicijuoti teisminį diskriminacijos bylų nagrinėjimo procesą.

Dar vienas svarbus tokios galimybės elementas yra viešo spaudimo atsakovui padidėjimas. Daugelis lygiateisiškumo principą užtikrinančių institucijų diskriminacijos bylos šalims sutinkant taiko mediacijos ar sutaikinimo procedūras, ir tai galėtų būti laikoma svarbia priemone nagrinėjant diskriminacijos bylas, kadangi šios procedūros efektyvios laiko ir išlaidų požiūriu. Analizuojant Europos Sąjungos lygiateisiškumo principą užtikrinančių institucijų kompetenciją matyti, kad visos tos institucijos, į kurių funkcijas įeina individualių skundų tyrimas, yra įgaliotos inicijuoti mediacijos procesą (kai kurių institucijų kompetencija oficialiai šios funkcijos neapima, tačiau jos vis dėlto turi galimybę tokį procesą inicijuoti⁸⁴, Lietuvos Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba šią funkciją išveda iš kitų funkcijų ir taiko mediacijos procedūrą). Vis dėlto jeigu ginčo neišsprendimo atveju nekyla jokių pasekmių, šalys gali būti mažiau suinteresuotos rinktis mediacijos ar taikinimo procesą. Be to, kai kurios lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos negali priversti bylos šalių pateikti reikiamos informacijos⁸⁵. Tokiais atvejais jos, tirdamos skundus, gali pasikliauti tik atsakovo geranoriškumu. Taigi jeigu lygiateisiškumo principą užtikrinanti institucija turi galimybę kreiptis į teismą pareiškėjo vardu, atsakovas, norėdamas to išvengti, gali būti labiau linkęs bendradarbiauti jos vykdomame tyrime.

Pagalba aukoms diskriminacijos bylose yra labai svarbus žingsnis skatinant lygybę ir kovojant su diskriminacija. Patirtis parodė, kad tik maža dalis asmenų, kurie jautėsi patyrę diskriminaciją, patys kreipėsi į teismą, galbūt todėl, kad teisinis procesas pernelyg įtemptas, brangus

⁸⁴ Žr. Holtmaat R. *Catalysts for Change? Equality bodies according to Directive 2000/43/EC – existence, independence and effectiveness*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007. P. 74-76

⁸⁵ P.vz., Austrijos nacionalinė lygiateisiškumo tarnyba, Slovėnijos lygių galimybių tarnyba, Belgijos lygių galimybių ir kovos prieš rasizmą centras, Belgijos vyrų ir moterų lygybės institutas, D.Britanijos neįgaliųjų teisių komisija ir kt. Remtasi: Strategic Enforcement - Powers and Competences of Equality Bodies. Equinet Secretariat, 2006.

ir reikalauja daug laiko. Todėl pagalba diskriminacijos bylose yra būtina efektyvaus antidiskriminacinės teisės įgyvendinimo sąlyga, padedanti užtikrinti, jog diskriminacijos aukoms bus sudaryta galimybė praktikoje apginti savo pažeistas teises.

Pasak Barry, „individualus lygiateisiškumo užtikrinimo modelis nesukuria bendros pozityvios pareigos, o sukuria konkrečią individualią teisę nebūti diskriminuojamam tam tikru draudžiamu pagrindu tam tikroje veikloje. Viena byla gali turėti didelius teisinius ir socialinius padarinius. Ji gali sukurti precedentą, kuris naudingas kitiems pareiškėjams. Ji gali pasitarnauti keičiant kitų potencialių atsakovų elgesį. Ji patikrina ir išaiškina egzistuojančią teisę ir gali nurodyti jos trūkumus. Ji iškelia problemą į visuomenės akiratį“⁸⁶.

Europos Komisijos prieš rasizmą ir netoleranciją rekomendacijoje teigiama, kad lygiateisiškumo institucijos, „atsižvelgiant į atitinkamos valstybės teisinį reguliavimą, turėtų turėti teisę, kai reikia, kreiptis į teismus ar kitas teismines institucijas“⁸⁷.

Teisė kreiptis į teismą pareiškėjo vardu padidina lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos galimybes efektyviai veiklai. Pagrindinės priežastys tam yra šios: teismo sprendimas paprastai turi platesnį poveikį, o pavojus atsidurti teisme turėtų skatinti atsakovus dalyvauti mediacijos ir taikinimo procese bei bendradarbiauti lygiateisiškumo principą užtikrinančiai institucijai tiriant bylą. Taip pat nukentėjusiajam gali būti labai aktualus žalos atlyginimo klausimas, kurį gali spręsti tik teismas. Todėl rekomenduotina, kad lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos turėtų teisę kreiptis į teismą pareiškėjo sutikimu.

Pastebėta, kad daug efektyviau teismo procese yra sujungti daugelio asmenų skundus ir reikalavimus. Tuomet problema iškeliamą dideliu mastu, jos nagrinėjimas yra efektyvesnis (pvz., byla JAV dėl rasinės diskriminacijos prieš kompaniją „Texaco“⁸⁸).

Jei institucija gali priimti teisiškai įpareigojančius sprendimus, jai nėra reikalo ta pačia apimtimi naudotis teise kreiptis į teismą. Tačiau tokiu atveju šie sprendimai turėtų turėti lygiavertį teismų sprendimams poveikį. Alternatyva tokiai lygiateisiškumo principą užtikrinančių institucijų kompetencijai galėtų būti joms suteikiama galimybė rekomenduoti, kad pareiškėjui teismo procese

⁸⁶ Barry E. *Interventions and Amicus Curiae Applications. Making the Individual Enforcement more effective*//Strategic Enforcement. Powers and Competences of Equality Bodies. Brussels: Equinet Secretariat, 2006. P. 31.

⁸⁷ Europos Komisijos prieš rasizmą ir netoleranciją rekomendacija Nr.2// http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1-ecri/3-general_themes/1-policy_recommendations/recommendation_n2/Rec02en.pdf (prisijungimo laikas 2007-10-14)

⁸⁸ žr. Lappalainen P., Kand J. *US Anti-discrimination Law – Remedies and Sanctions :Lessons and pitfalls for the EU*// Cormack J. (ed) *Discrimination in Working Life: Remedies and Enforcement*. Brussels: Migration Policy Group, 2004. P. 30

būtų suteikta nemokama teisinė pagalba; tačiau lygiateisiškumo principą užtikrinančiai institucijai turėtų būti leidžiama nuspręsti, kuriems pareiškėjams tokia pagalba turėtų būti suteikta⁸⁹.

Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba Lietuvoje neturi teisės kreiptis į teismą pareiškėjo vardu. Turint omenyje, kad ši institucija turi įgaliojimus priimti teisiškai įpareigojančius sprendimus individualiose bylose, skirti administracines nuobaudas, galima manyti, kad teismo proceso iniciavimas ir dalyvavimas jame iš tiesų nėra šiai institucijai būtina funkcija. Tačiau, mūsų manymu, turint omenyje visus išvardintus diskriminacijos bylų nagrinėjimo teisme privalumus, Lygių galimybių kontrolieriui turėtų būti suteikta teisė tiek inicijuoti teismo procesą, tiek ir jame dalyvauti kaip *amicus curiae*. Žinoma, tokio dėmesio galėtų sulaukti tik itin svarbios visuomenei diskriminacijos bylos, konkretūs atvejai, kurie galėtų turėti didelę reikšmę visuomenėje vykstantiems procesams, todėl vienas iš lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos uždavinių taip pat būtų atrinkti tokias bylas, kurios būtų pakankamai svarbios šios institucijos išteklių sukonzentravimui.

3.1.3. Įrodinėjimo pareigos perkėlimas

Vienas iš sunkiausiai įveikiamų barjerų diskriminacijos aukoms – įrodyti diskriminacijos buvimo faktą. Ši problema sprendžiama Rasių lygybės, Užimtumo pagrindų direktyvose ir Tarybos direktyvoje 97/80/EB dėl įrodinėjimo pareigos diskriminacijos dėl lyties bylose⁹⁰ (toliau - Įrodinėjimo pareigos direktyva), suteikiant diskriminacijos aukoms galimybę pasiekti, jog įrodinėjimo pareiga būtų perkeliama skundžiamam asmeniui (atsakovui). Pagal Rasių lygybės, Užimtumo pagrindų ir Įrodinėjimo pareigos direktyvas, „Valstybės narės taiko tokias priemones, kurios, remiantis jų nacionalinėmis teismų sistemomis, yra būtinos norint užtikrinti, jog tais atvejais, kai asmenys, manantys esą nuskriausti, kadangi jiems nebuvo taikomas vienodo požiūrio principas, nurodo teismui ar kitai kompetentingai institucijai aplinkybes, leidžiančias daryti prielaidą dėl tiesioginės ar netiesioginės diskriminacijos, atsakovas turėtų įrodyti, kad vienodo požiūrio principas nebuvo pažeistas⁹¹“.

Įrodinėjimo pareigos taisyklės „turi būti koreguojamos, kai susiduriama su *prima facie* diskriminacijos byla, ir kad siekiant veiksmingo vienodo požiūrio principo įgyvendinimo

⁸⁹ Jacobsen B. D., Rosenberg-Khawaja E.O. *Legal Assistance to Individuals. Powers and Procedures of Effective and Strategic Individual Enforcement//Strategic Enforcement. Powers and Competences of Equality Bodies*. Brussels: Equinet Secretariat, 2006. P. 22

⁹⁰ OJ 1998 L 14/6.

⁹¹ Direktyvos 2000/43/EB 8 str., direktyvos 2000/78/EB 10 str., direktyvos 97/80/EB 4 str.

įrodinėjimo pareiga turi būti taikoma atsakovui, kai pateikiami tokios diskriminacijos įrodymai⁹². Pavyzdžiui, įsivaizduokime asmens, siekiančio įsidarbinti, skundą dėl diskriminacijos etninės priklausomybės pagrindu: pareiškėjas atitinka visus darbo aprašyme keliamus reikalavimus, tačiau nėra pakviečiamas į pokalbį dėl darbo. Pareiškėjas gali įrodyti, jog jis kreipėsi dėl darbo, jog jis turėjo atitinkamą kvalifikaciją, jog nebuvo pakviestas į pokalbį dėl darbo, ir jog turi pavardę, rodančią tam tikrą jo etninę priklausomybę. Tokioje situacijoje galima laikyti, jog tai *prima facie* diskriminacijos byla etninės priklausomybės pagrindu. Tuomet skundžiamas asmuo turės įrodyti, jog priešastis, dėl kurios pareiškėjas nebuvo pakviestas į pokalbį dėl darbo, nebuvo susijusi su jo etnine priklausomybe. Tai galėtų būti padaryta pateikiant informaciją, jog pokalbiuose dėl darbo dalyvavę asmenys bei į darbą priimtas asmuo turėjo aukštesnę kvalifikaciją nei pareiškėjas. Jeigu skundžiamas asmuo tokių dalykų neįrodo, diskriminacijos bylos *prima facie* ir šio asmens nesugebėjimas atlikti įrodinėjimo pareigos laikomi pakankamu pagrindu nuspręsti, jog pareiškėjas buvo diskriminuojamas etninės priklausomybės pagrindu. Tokiu būdu įrodinėjimo pareigos įtvirtinimas sudaro galimybę perkelti įrodinėjimo našta skundžiamam asmeniui, kas skatina pastarąjį pateikti turimą informaciją savo gynybai, o tai yra svarbus faktorius, turint omenyje, kad dažnai svarbiausia bylai informacija yra jo žinioje. Vis dėlto Rasių lygybės, Užimtumo pagrindų ir Įrodinėjimo pareigos direktyvos nustato, kad valstybės narės neprivalo taikyti jose įtvirtinto įrodinėjimo pareigos principo tuomet, kai bylos aplinkybes tiria teismas ar kompetentinga institucija⁹³. Taigi dažniausiai direktyvose įtvirtintą įrodinėjimo pareigos perkėlimo principą gali taikyti tos nacionalinės lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos, kurios priima teisiškai įpareigojančius ar rekomendacinio pobūdžio sprendimus dėl skundų (taip pat ir Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba Lietuvoje); tuo tarpu tos institucijos, kurios atstovauja pareiškėją, netaiko šio principo todėl, kad ne jos, o teismas priima sprendimą dėl diskriminacijos fakto nustatymo.

Tos lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos, kurios priima teisiškai įpareigojančius sprendimus ar neįpareigojančias nuomones, yra kvaziteisminės institucijos, tiriančios diskriminacijos bylas ir yra skirtos užtikrinti teisinę diskriminacijos aukų apsaugą dar prieš joms kreipiantis į teismą. Dėl to vienu iš pagrindinių specializuotų kvaziteisminių institucijų tikslų galima laikyti tai, kad pareiškėjams diskriminacijos bylose sukuriama geresnė alternatyva už paprastus teismus. Šiam tikslui prieštarautų tokia situacija, jei pareiškėjo, besikreipiančio į specializuotą kvaziteisminę instituciją, padėtis būtų mažiau palanki nei pareiškėjo, besikreipiančio į

⁹²Direktyvos 2000/43/EB preambulės 21 p., direktyvos 2000/78/EB preambulės 31 p., direktyvos 97/80/EB preambulės 18 p.

⁹³ Direktyvos 2000/43/EB 8 str. 5 p., direktyvos 2000/78/EB 10 str. 5 p., direktyvos 97/80/EB 4 str. 3 p.

teismą. Todėl labai svarbu užtikrinti, jog pareiškėjas, besikreipiantis į specializuotą kvaziteisminę instituciją, galėtų naudotis įrodinėjimo pareigos perkėlimo galimybe taip, kaip ir teisme (pagal Rasių lygybės, Užimtumo pagrindų ir Įrodinėjimo pareigos direktyvas). Jei lygiateisiškumo principą užtikrinančiai institucijai suteikta teisė prieš priimant sprendimą ištirti bylos faktus, įrodinėjimo pareigos perkėlimas yra mažiau reikalingas; pačiose direktyvose nustatyta, jog įrodinėjimo pareigos perkėlimo taisyklė gali būti netaikoma inkviziciniame procese. Visgi ši prielaida taikytina tik toms institucijoms, kurios turi pakankamus įgaliojimus byloje išreikalauti reikalingą informaciją.

Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymas įtvirtina įrodinėjimo pareigos perkėlimą tokia formuluote: „Teismuose ar kitose kompetentingose institucijose nagrinėjant fizinių asmenų skundus ir pareiškimus, taip pat asmenų ginčus dėl diskriminacijos lyties pagrindu, preziumuojama, kad tiesioginės ar netiesioginės diskriminacijos faktas buvo. Skundžiamas asmuo ar institucija turi įrodyti, kad lygių teisių principas nebuvo pažeistas“⁹⁴. Įstatyme nėra numatyta, kad ši nuostata nėra taikoma tokiu atveju, kai kompetentinga institucija gali tirti faktinę bylos medžiagą, nėra pasinaudota galimybe numatyti išlygas iš šios procesinės taisyklės, todėl nukentėjusiajam asmeniui iš tiesų sudaromos geros sąlygos, o apkaltintas asmuo Lygių galimybių kontrolieriui tiriant gautą skundą dėl diskriminacijos lyties pagrindu, turi įrodinėti savo nekaltumą (taip pat ir administraciniame procese).

Kalbant apie kitus draudžiamos diskriminacijos pagrindus, išskyrus moterų ir vyrų lygias galimybes, įrodinėjimo pareigos perkėlimas Lietuvos Respublikos teisės aktuose apskritai nėra numatytas.

Taigi Lietuvoje veikiantis Lygių galimybių kontrolierius vienose srityse neturi tos procesinės nuostatos, kuri užtikrintų efektyvesnį skundų tyrimą, o kitose srityse ši procesinė nuostata suformuluota griežčiau, nei to formaliai reikalauja Europos Sąjungos teisė. Manytina, kad tiriant skundus visais pagrindais turėtų galioti tokios pat procesinės nuostatos, nesudarant sąlygų atsirasti nelygioms teisėms tarp tų asmenų grupių, kurių lygiateisiškumą kitų asmenų grupių atžvilgiu siekiama užtikrinti.

⁹⁴ Lietuvos Respublikos moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymas//Valstybės žinios. 1998, Nr. 112-3100. 2(1) straipsnis.

3.2. Paklausimai ir rekomendacijos

Tyrimus atlikti lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos gali keliais būdais, kurie savo esme yra skirtingi ir turi skirtingus tikslus.

Lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos gali atlikti bendro pobūdžio apklausas (kreiptis su paklausimais į įvairius subjektus, atlikdami tam tikras apklausas ar analizuodami situaciją), bei paklausimus (kreiptis į konkrečius subjektus, kuriuos įtaria pažeidžiant lygiateisiškumo principą, prašydami teikti paaiškinimus).

Bendrojo pobūdžio apklausos leidžia analizuoti situaciją įvairiuose sektoriuose ar įvairiais aspektais. Šiuo atveju nereikalingas konkretus subjektas ar subjektai, kuriems pateikiami paklausimai, taip pat nereikalinga jokia informacija apie tariamą lygiateisiškumo pažeidimą, tai yra, diskriminacijos faktą. Atlikus tokią apklausą, negali būti priimami jokie privalomo pobūdžio sprendimai – tik rekomendacijos. Vis dėlto kad ir kokia neformali atrodytų ši procedūra, kai kurių šalių lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos (pavyzdžiui, Estijos teisingumo kancleris ar Graikijos ombudsmenas)⁹⁵ savo kompetencijos ribose neturi teisės atlikti tokių apklausų privačiame sektoriuje.

Kitas tyrimų atlikimo būdas – formalūs paklausimai. Tai visai kitokio pobūdžio funkcija, kuri tiesiogiai susijusi su lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos kompetencija veikti kaip kvaziteisminė institucija. Iš esmės šis veiksmas yra lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos atliekamo tyrimo dėl ex-officio įžvelgto diskriminacijos fakto stadija. Kaip taisyklė, šiuo atveju yra konkretus subjektas, į kurį kreipiamasi siekiant nustatyti diskriminacijos fakto buvimą ar nebuvimą. Pavyzdžiui, Lygių galimybių kontrolierius Lietuvoje ex-officio atlieka darbo skelbimų visuomenės informavimo priemonėse kontrolę, ir, pastebėjus diskriminuojantį ir įstatymams prieštaraujantį darbo skelbimą, siunčia formalius užklausimus įtariamam diskriminacija subjektui, reikalaudamas paaiškinimo⁹⁶. Formalių paklausimų teikimas yra viena iš teisės aktais numatytu Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos teisių (skundo tyrimo metu kreiptis į asmenį, kurio veiksmai nagrinėjami, ir reikalauti, kad šis per 10 dienų pateiktų paaiškinimą)⁹⁷.

⁹⁵ White M. Formal Investigations and Inquiries//Strategic Enforcement. Powers and Competences of Equality Bodies. Brussels: Equinet Secretariat, 2006. P. 27

⁹⁶ Lietuvos Respublikos Seimo 2003 m. lapkričio 18 d. nutarimas Nr. IX-1827 “Dėl moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos pavadinimo pakeitimo ir lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos nuostatų patvirtinimo“//Valstybės žinios. 1999, Nr. 48-1531. 7 punktas, 2 papunktis

⁹⁷ Lietuvos Respublikos moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymas//Valstybės žinios. 1998, Nr. 112-3100. 25 straipsnio 2 dalis; Lietuvos Respublikos Seimo 2003 m. lapkričio 18 d. nutarimas Nr. IX-1827. 7 punktas, 4 papunktis

Paryžiaus principai nustato, kad žmogaus teisių institucija turi turėti teisę teikti nuomones, rekomendacijas, pasiūlymus ir ataskaitas dėl su žmogaus teisių apsauga susijusių klausimų. Jie gali būti teikiami kitoms institucijoms dėl teisinio reglamentavimo, žmogaus teisių pažeidimų ir kt.⁹⁸

Rasių direktyva nustato, kad nacionalinės institucijos, skatinančios vienodo požiūrio taikymą, turi turėti kompetenciją „skelbti nepriklausomas ataskaitas ir teikti rekomendacijas visais su tokia diskriminacija susijusiais klausimais“⁹⁹.

Lygių galimybių kontrolieriaus veiklą reglamentuojančiuose teisės aktuose nustatyta, kad „Lygių galimybių kontrolierius teikia išvadas dėl šio įstatymo įgyvendinimo, taip pat pasiūlymus Lietuvos Respublikos valdžios ir valdymo institucijoms dėl teisės aktų tobulinimo ir lygių teisių įgyvendinimo politikos prioritetų“¹⁰⁰.

Lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos rekomendacijų teikimo funkcija užtikrina grįžtamąjį ryšį, tai yra, tos institucijos, kurios atsakingos už teisinį ar administracinį visuomeninių santykių reguliavimą, gauna informaciją ir pasiūlymus iš teisės aktus įgyvendinančios institucijos; tai sąlygoja bet kokio galimo atotrūkio mažinimą tarp teisės aktų leidėjo turimos informacijos ir realių tų teisės aktų įgyvendinimo problemų.

Labai svarbi yra ir visuomenės švietimo lygiateisiškumo srityje bei žinomumo didinimo funkcija. Pagrindinis dėmesys turėtų būti sutelktas į visuomenės pažeidžiamiausių grupių (moterų, vaikų, tautinių ir rasinių mažumų, neigaliųjų, pabėgėlių ir kt.) teises, nes menkai išmanantys savo teises visuomenės nariai yra nepajėgūs apsiginti¹⁰¹.

Kitame skyriuje trumpai apžvelgsime kai kurių Europos lygiateisiškumo principą užtikrinančių institucijų statusą ir veiklos apimtį, pagal jau aptartus svarbiausius kriterijus.

⁹⁸ Jungtinių Tautų Generalinės Asamblėjos 1993 m. gruodžio 20 d. Rezoliucija Nr. 48/134, Nacionalinės institucijos žmogaus teisių apsaugai ir plėtrai// <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm> (prisijungimo laikas 2007-10-23) 1 principo 3 dalies a punktas; 4 principo d punktas

⁹⁹ Tarybos direktyva 2000/43/EB, įgyvendinanti vienodo požiūrio principą asmenims nepriklausomai nuo jų rasės arba etninės priklausomybės, OJ 2000 L 180/22. 13 straipsnio 2 dalies 3 punktas

¹⁰⁰ Lietuvos Respublikos moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymas//Valstybės žinios. 1998, Nr. 112-3100. 12 straipsnio 2 dalis

¹⁰¹ Nowak M. *The Agency and National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights* // Alston P., De Schutter O. /ed./ *Monitoring Fundamental Rights in the EU. The Contribution of the Fundamental Rights Agency.* Oxford and Portland, Oregon 2005. P. 95

3.3. Trumpa kai kurių Europos lygiateisiškumo principą užtikrinančių institucijų apžvalga

Paanalizuosime keletą pasirinktų Europoje veikiančių lygiateisiškumo principą užtikrinančių institucijų pagal jų kompetenciją¹⁰².

Airija. Lygybės tarnyba, įsteigta 1999 metais, tiria skundus šiais diskriminacijos pagrindais: lyties, vedybinės padėties, šeimyninės padėties, amžiaus, negalios, rasės, seksualinės orientacijos, religijos bei priklausomybės „keliautojų bendruomenei“ (specifinė gyventojų grupė, pasižyminti klajoklių gyvenimo būdu, taip pat ir čigonai (romai)¹⁰³)¹⁰⁴.

Norvegija. Kovos su etnine diskriminacija centras, įsteigtas 1998 metais, tiria skundus religijos ir įsitikinimų, rasės, odos spalvos ir etninės priklausomybės, nacionalinės priklausomybės ir kalbos pagrindais¹⁰⁵. Lyčių lygybės ombudsmeno institucija įsteigta 1979 metais, 1997 m. Įsteigtas Lyčių lygybės centras, kurio pagrindiniai uždaviniai yra visuomenės informavimas ir švietimas bei valdžios vykdomos lyčių lygybės politikos įtakojimas. Planuojamas vienos lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos steigimas.

Rumunija. Nacionalinė kovos su diskriminacija tarnyba įsteigta 2002 m., kaip specializuota viešojo administravimo institucija, pavaldi vyriausybei. Pagal Rumunijos nacionalinę teisę, draudžiamos diskriminacijos pagrindai yra rasė, tautybė, etninė priklausomybė, kalba, religija, socialinė padėtis, įsitikinimai, lytis, seksualinė orientacija, priklausymas socialinės atskirties grupei ir kiti pagrindai, dėl kurių asmuo atsiduria skirtingoje padėtyje nei kiti asmenys¹⁰⁶. Atkreiptinas dėmesys, jog Rumunijos nacionalinė kovos su diskriminacija tarnybos nepriklausomumas kelia abejonių, kadangi ši institucija yra priklausoma nuo vykdomosios valdžios.

Švedija. Yra keturi ombudsmenai, kiekvienas atsakingas už vieną diskriminacijos pagrindą: Etninės diskriminacijos ombudsmenas (institucija įsteigta 1986 m., atsakinga už kovą su etnine ir religine (įsitikinimų) diskriminacija); Lygių galimybių ombudsmenas (lyčių lygybės institucija, įsteigta 1991 m.); Neigaliųjų ombudsmenas (institucija įsteigta 1994 m.); Seksualinės orientacijos ombudsmenas (institucija įsteigta 1999 m.). Šiuo metu Švedijoje svarstoma galimybė sujungti esamas ombudsmenų institucijas į vieną integruotą bei draudžiamos diskriminacijos pagrindų sąrašą

¹⁰² Informacija – iš <http://www.equineteurope.org/topics/2040.html> (prisijungimo laikas 2007-10-22)

¹⁰³ žr. Irish Travellers // <http://www.irishclans.com/articles/travellers.html> (prisijungimo laikas 2007-11-15)

¹⁰⁴ The Equality Authority // <http://www.equality.ie> (prisijungimo laikas 2007-11-15)

¹⁰⁵ The Centre for Combating Ethnic Discrimination // <http://www.smed.no/english.asp> (prisijungimo laikas 2007-11-15)

¹⁰⁶

papildyti diskriminacija dėl amžiaus. 2003 m. minėtų ombudsmenų įgaliojimai buvo išplėsti – jiems buvo suteikta teisė nagrinėti skundus ne vien dėl darbo santykių¹⁰⁷.

Austrija. Austrijos nacionalinė lygiateisiškumo institucija susideda iš trijų nepriklausomų ombudsmenų. Tai Lygių vyrų ir moterų galimybių ombudsmenas (įsteigtas 1991 m.), Lygių galimybių darbo santykiuose etninės priklausomybės, religijos ar įsitikinimų, amžiaus ir seksualinės orientacijos ombudsmenas (įsteigtas 2005 m.) bei Etninės lygybės prekių ir paslaugų sferoje ombudsmenas (įsteigtas 2005 m.). Draudžiama diskriminacija reglamentuojama vienu teisės aktu – Lygių galimybių įstatymu. Austrijos nacionalinė lygiateisiškumo institucija yra nepriklausoma institucija prie Federalinės sveikatos ir moterų ministerijos¹⁰⁸.

Belgija. Lygių galimybių ir kovos su rasizmu centras įsteigtas 1993 m. Ši institucija nagrinėja skundus rasės, odos spalvos, kilmės, tautybės, seksualinės orientacijos, šeimyninės padėties, turtingos padėties, amžiaus, religinių ar filosofinių pažiūrų, socialinės padėties, esamos ir būsimos sveikatos būklės, negalios ar fizinių požymių pagrindu. Taip pat įsteigta institucija lyčių lygybei užtikrinti - Moterų ir vyrų lygybės institutas.

Bulgarija. Kovos su diskriminacija komisijos kompetencija apima diskriminaciją lyties, rasės, kilmės, etninės priklausomybės, tautybės, religijos ar tikėjimo, išsilavinimo, įsitikinimų, politinių pažiūrų, asmeninės ar visuomeninės padėties, negalios, amžiaus, seksualinės orientacijos, šeimyninės padėties, turtingos padėties ar bet kokią kitą diskriminacijos pagrindą.

Kipras. Kipro Respublikos administracijos komisaras (ombudsmenas, institucija įsteigta 1991 m.) turi teisę kovoti su diskriminacija visais jos pagrindais, kadangi jis atsakingas už Europos Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 12 protokolo, kuriame nustatomas nebaigtinis draudžiamos diskriminacijos pagrindų sąrašas, įgyvendinimą (Kipras yra viena iš nedaugelio Europos Tarybos narių, ratifikavusių šį protokolą).

Danija. Danijos Žmogaus teisių institutas, įsteigtas 2002 m., yra institucija, suformuota pagal Rasių direktyvos 13 straipsnį. Skundų dėl etninės lygybės komitetas buvo įsteigtas 2003 m. prie Žmogaus teisių instituto, jo galios buvo išplėtos tirti diskriminaciją darbo santykių sferoje. Lygių galimybių taryba tiria skundus dėl diskriminacijos visuomenėje lyties pagrindu, taip pat pataria piliečiams, organizacijoms, įmonėms ir valdžios institucijoms dėl galimybės skusti diskriminacijos veiksmus.

¹⁰⁷ Niessen J., Cormack J. National Specialised Equality Bodies in the Wake of the EC anti-discrimination Directives // Considerations for Establishing Single Equality Bodies and Integrated Equality Legislation. Migration Policy Group, 2004// <http://www.migpolgroup.com/multiattachments/2479/DocumentName/singleecqe.pdf> (prisijungimo laikas 2007-11-20)

¹⁰⁸ žr. Bundesministerium für Gesundheit und Frauen // <http://www.bmgf.gv.at/> (prisijungimo laikas 2007-11-21)

Estija. Teisingumo kanclerio institucija, įsteigta Estijos Respublikos Konstitucija 1992 m., yra centrinė institucija, nagrinėjanti ir priimanti sprendimus dėl diskriminacijos skundų. Teisingumo kancleris prižiūri atitinkamas centrines ir vietinės valdžios institucijas ir įstaigas, viešuosius ir privačiuosius subjektus, atliekančius viešojo pobūdžio funkcijas ar pareigas. Konstitucijoje jam suteikta teisė veikiant nepriklausomai vertinti leidžiamų įstatymų ir kitų teisės aktų turinio atitikimą Konstitucijai ir kitiems galiojantiems įstatymams. Ginčui iškilus tarp asmenų, kurių veikla reguliuojama privatinės teisės normų, kancleris gali vykdyti savanoriškas sutaikinimo procedūras kaip tarpininkas. Į šio pareigūno veiklos kompetenciją patenkantys diskriminacijos pagrindai – lytis, rasė, odos spalva, tautybė (etninė priklausomybė), kalba, kilmė, religija ar tikėjimas, politinės ar kitokios pažiūros, turtinė ar socialinė padėtis, amžius, negalia, seksualinė orientacija ir kt. 2004 m. įsteigta Estijos lyčių lygybės komisaro institucija, kuri veikia nepriklausomo eksperto vaidmenyje ir prižiūri, kaip laikomasi lyčių lygybės įstatymo, tiria asmenų skundus ir priima nuomones dėl galimų diskriminacijos atvejų, tiria vyrų ir moterų situaciją visuomenėje, teikia siūlymus valdžios ir valdymo institucijoms bei skatina lyčių lygybę.

Suomija. Sveikatos ir saugos darbe tarnyba atlieka Lygybės įstatymo įgyvendinimo priežiūrą, kiek tai susiję su darbo santykiais privačiame ir viešajame sektoriuje visais pagrindais (amžiaus, etninės ir nacionalinės priklausomybės, tautybės, kalbos, religijos, tikėjimo, nuomonės, sveikatos, seksualinės orientacijos ar kitokios asmens padėties). Tai pat įkurta Kovos su diskriminacija taryba ir Mažumų ombudsmenas turi teisę prižiūrėti, kaip laikomasi Lygybės įstatymo kitose, su darbo santykiais nesusijusiose sferose. Lygybės ombudsmenas prižiūri Moterų ir vyrų lygybės įstatymo įgyvendinimą.

Prancūzija. 2004 m. įsteigta Kovos su diskriminacija ir už lygybę taryba. Tai yra institucija, kompetentinga kovoti su visų formų diskriminacija, draudžiama įstatymų ar tarptautinių sutarčių, kurių šalis yra Prancūzija.

Vengrija. Į Tarnybos, įsteigtos 2005 m., kompetenciją įeina šie diskriminacijos pagrindai: lytis, rasė, odos spalva, tautybė, tautinė ar etninė priklausomybė, religiniai ar ideologiniai įsitikinimai, politinė ar kita nuomonė, gimtoji kalba, negalia, sveikatos būklė, šeimyninė padėtis, motinystė (nėštumas) ar tėvystė, seksualinė orientacija, seksualinis identitetas, amžius, socialinė kilmė, finansinė padėtis, darbo teisinių santykių pobūdis ir kt. Taip pat atitinkamas galias turi ir Pilietinių teisių ombudsmenas bei Tautinių ir etninių mažumų ombudsmenas.

Italija. Kovos prieš rasinę ir etninę diskriminaciją komisija bei Vyrų ir moterų lygių galimybių komisija buvo įsteigtos 2004 m. Šios tarnybos yra įsteigtos prie Lygių galimybių

ministerijos. Pirmoji yra atsakinga už pagalbą diskriminacijos aukoms ir skundų nagrinėjimą; antroji yra Lygių galimybių ministro patariamoji institucija klausimais, susijusiais su lyčių lygybe.

Kaip galime pastebėti, iš išnagrinėtų Europos valstybių yra daug daugiau tokių, kurios yra įsteigusios specialias lygiateisiškumo principą užtikrinančias institucijas ar ombudsmenus, turinčius specifinius įgaliojimus, o mažiau tokių, kurios lygių galimybių užtikrinimo uždavinį patikėjo institucijai su platesne veiklos sritimi (tokios valstybės yra Kipras, Danija, Suomija, Estija).

Taip pat yra daugiau specializuotų institucijų, dirbančių su platesniu diskriminacijos pagrindų ratu, nei tokių, kurios dirba tik su rasės/etninės priklausomybės ar lyties pagrindais (jau minėjome, jog šių pagrindų išskyrimas suponuojamas ES direktyvų, todėl galima teigti, jog dauguma valstybių sąmoningai ir savarankiškai imasi pačios užtikrinti įvairių visuomenės grupių lygiateisiškumą). Į tokių valstybių sąrašą įeina ir Lietuva su savo Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba.

Yra nedaug tokių lygiateisiškumo principą užtikrinančių institucijų, kurių kompetencija apsiribotų kova su diskriminacija tik rasės ir etninės priklausomybės pagrindu (Danija, Italija, Suomija, Norvegija, Švedija).

3.4. Veiklos efektyvumo didinimas

Stengiantis susitvarkyti su didėjančia gaunamų skundų apimtimi, yra svarbu taip paskirstyti skundus pagal prioritetą, kad jų tyrimas būtų strategiškai efektyvus. Šioje vietoje yra galimas „strateginio bylinėjimosi“¹⁰⁹ principas. Jo pagrindinis privalumas yra tas, jog yra užtikrinamas lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos išteklių naudojimas pirmiausia toms byloms, kurių poveikis gali būti platesnis (pvz., byla turi patikrinti teorinį teisės klausimą, byla gali įtakoti nemažą asmenų grupę ar yra didelė tikimybė, kad byla bus sėkminga). Šis principas ypač naudingas toms lygiateisiškumo principą užtikrinančioms institucijoms, kurioms suteikta teisė teisme atstovauti skundus pateikusius asmenis.

Kitas būdas efektyviai organizuoti skundų paskirstymą yra „preliminarus vertinimas“¹¹⁰, t.y., neformalus vertinimas, vykdomas patyrusio žmogaus teisių specialisto, kuris užsiima asmenų skundų tyrimu ir turi patirtį sprendžiant ginčus alternatyviais būdais, tokiais kaip derybos ar taikinimo procedūra. Toks procesas yra naudojamas, pvz., Kanados žmogaus teisių komisijos¹¹¹. 2001 metais Kanados žmogaus teisių komisija pastebėjo, kad skundų buvo gaunama daugiau, negu ji galėjo išnagrinėti. Tuomet buvo pasitelktas žmogaus teisių specialistas, kuriam pavesta atlikinėti „preliminarų vertinimą“. Susiaurindamas ir paaiškindamas problemas, kylančias konkrečiame skunde, žmogaus teisių specialistas padeda šalims suformuoti realius lūkesčius konkrečioje byloje, tokiu būdu leisdamas šalims pradėti atvirą diskusiją apie jų konfliktą. Bylos šalys nėra įpareigosotos paisyti tokio specialisto išvadų ir siūlymų. Pagrindinis „preliminarus vertinimo“ procedūros tikslas – palengvinti skundų tyrimo procedūrą, apibrėžti šalims konkrečioje byloje nagrinėjamus klausimus, tokiu būdu padedant joms pasiekti kompromisinį sprendimą ir, jei konfliktas nėra išsprendžiamas, išsiaiškinti esminius bylos aspektus, leisiančius vėliau paspartinti skundo nagrinėjimo procesą. Naudojant šią procedūrą, svarbu atsižvelgti į viešąjį interesą, t.y., kiek konkrečios bylos nagrinėjimas naudingas visuomenei, svarbu pastebėti bylas, kuriose matyti sisteminės diskriminacijos požymiai, taip pat bylas, kuriose kyla bendro pobūdžio teisiniai klausimai. Tai užtikrintų, kad sprendimai svarbiausiose bylose nebūtų priimti per greitai ir paviršutiniškai. Taip pat reikia akcentuoti, kad taikant tokias neformalias procedūras kaip „preliminarus vertinimas“, gali

¹⁰⁹ Jacobsen B. D., Rosenberg-Khawaja E.O. *Legal Assistance to Individuals. Powers and Procedures of Effective and Strategic Individual Enforcement*//Strategic Enforcement. Powers and Competences of Equality Bodies. Brussels: Equinet Secretariat, 2006. P. 15

¹¹⁰ Ten pat

¹¹¹ The Canadian Human Rights Commission's Annual Report 2006 // http://www.chrc-ccdp.ca/publications/ar_2006_ra/toc_tdm-en.asp (prisijungimo laikas 2007-11-19)

iškilti bylos šalių teisės į teisingą procesą pažeidimo klausimas. Norint užtikrinti, kad bylos šalys nesijaustų „spaudžiamos“ priimti kompromisinią sprendimą, svarbu šalis tinkamai informuoti (kaip tai daro, pvz. Kanados žmogaus teisių komisija), jog „preliminaraus vertinimo“ procedūra niekaip šalių neįpareigoja ir neapriboja jų teisių, taip pat nepanaikina šalių teisės į įprastą skundo nagrinėjimo procedūrą. Be to, vienas iš „preliminarų vertinimą“ atliekančio asmens tikslų – įvertinti, ar konkrečiame skunde išdėstytoje situacijoje išvelgtina diskriminacija. Šis įvertinimas atliekamas prieš pradėdant skundo tyrimą, t.y., prieš išklausančią skundžiamą asmenį.

Tokie darbo metodai galėtų būti naudojami Lietuvos lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos tokiu atveju, jeigu skundų kiekis žymiai padidėtų, ir jeigu ši institucija įgytų teisę dalyvauti nagrinėjant diskriminacijos bylas teisme bei inicijuojant teismo procesus. Šiuo metu Lygių galimybių kontrolierius, su turimais žmogiškaisiais ir finansiniais ištekliais, turi galimybę išnagrinėti visus gaunamus skundus be papildomų veiklos efektyvumą optimizuojančių metodų. Beje, prie veiklą efektyvinančių metodų priskirtinas ir įrodinėjimo pareigos perkėlimo principas, apie kurį jau kalbėjome anksčiau šiame darbe.

IŠVADOS

1. Tarptautiniai, regioniniai ir nacionaliniai teisės aktai, galiojantys Lietuvos Respublikoje, nustato draudžiamos diskriminacijos pagrindus, kurie dauguma atvejų yra tokie patys, tačiau kai kuriuose teisės aktuose jų išvardinama daugiau ar mažiau nei kituose. Siekiant įgyvendinti efektyviausią lygiateisiškumo užtikrinimo institucinį modelį, lygiateisiškumo principą užtikrinanti institucija Lietuvoje turėtų turėti kompetenciją dėl visų Lietuvos Respublikoje galiojančiuose dokumentuose uždraudžiamų diskriminacijos pagrindų.
2. Lietuvoje veikiantis Lygių galimybių kontrolierius, kaip institucija, turėtų atitikti šiuose teisės aktuose nustatytus kriterijus: 1) Jungtinių Tautų Generalinės Asamblėjos 1993 m. gruodžio 20 d. rezoliuciją Nr. 48/134 Nacionalinės institucijos žmogaus teisių apsaugai ir plėtrai (Paryžiaus principai); 2) Europos Komisijos prieš rasizmą ir netoleranciją rekomendaciją Nr.2; 3) Europos Sąjungos direktyvas, ypač išskiriant: a) Rasių lygybės direktyvą, b) Lyčių lygybės direktyvą.
3. Skirstant lygiateisiškumo principą užtikrinančias institucijas į tas, kurios savarankiškai atlieka tyrimus ir priima privalomo ar rekomendacinio pobūdžio sprendimus ir tas, kurios gali inicijuoti ir dalyvauti teismo procesuose, Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba priskirtina prie pirmųjų, kvaziteisminių institucijų, ir yra viena iš nedaugelio, kuri priima privalomo pobūdžio sprendimus ir skiria administracines nuobaudas.
4. Lygių galimybių kontrolieriaus, kaip lygiateisiškumo principą užtikrinanti institucija, iš esmės atitinka nepriklausomumo kriterijus. Manytina, kad daugiau dėmesio reikėtų atkreipti tik į galimybę užtikrinti šios institucijos sudarymo ir veiklos pliuralizmą, t.y., įtraukti į sprendimų priėmimo procesą Paryžiaus principuose išvardintų kategorijų atstovus.
5. Lygiateisiškumo principą užtikrinanti institucija turėtų būti steigama įgyvendinant „horizontalųjį“ principą, tai yra, jos kompetencija turėtų apimti ne vieną, o, pageidautina, visus draudžiamos diskriminacijos pagrindus, nes tai lemia didesnę lygiateisiškumo institucinio užtikrinimo efektyvumą. Lygių galimybių kontrolieriaus institucijoje įgyvendinamas horizontalumo principas, todėl galima teigti, kad kompetencijos pagal draudžiamos diskriminacijos pagrindus prasme ši institucija turi svertus veikti efektyviai.
6. Lietuvos Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba nagrinėja skundus pagal Europos Sąjungos antriniuose teisės aktuose – direktyvose, kurios įgyvendintos Lietuvos Respublikos įstatymais – nustatytus draudžiamos diskriminacijos pagrindus. Pastebėtina, kad į Lygių galimybių kontrolieriaus kompetenciją nepatenka keletas pagrindų, nustatytų Lietuvos

Respublikos Konstitucijos 29 straipsnyje. Manytina, kad ši institucija turėtų turėti kompetenciją ir funkcijas, užtikrinančias Lietuvos Respublikos Konstitucijoje išdėstytą nuostatų įgyvendinimą šiuo lygmeniu.

7. Siūlytina lygias visų antidiskriminacinės teisės ginamų subjektų galimybes įtvirtinti vienu teisės aktu (šiuo metu Lietuvos Respublikoje galioja atskiri Moterų ir vyrų lygių galimybių ir Lygių galimybių įstatymai), tuo sukuriant diskriminuojamoms visuomenės grupėms vienodą jų padėties reglamentavimą be hierarchijos ir užtikrinant vienodą jų interesų gynimo mechanizmą, atsižvelgiant, kur būtina, į skirtingais pagrindais diskriminuojamų grupių statuso ypatumus. Lietuvos Respublikos įstatymai nelygiareikšmiai reglamentuoja skirtingų diskriminuojamų grupių procesines teises. Visais pagrindais, išskyrus lyties, Lietuvos Respublikos teisės aktuose nėra numatytas įrodinėjimo pareigos perkėlimas skundžiamam asmeniui, todėl nėra užtikrinamas vienodas skundų tyrimo efektyvumas. Įrodinėjimo pareigos perkėlimas turi būti numatytas visuose lygių asmenų teisių gynimą reglamentuojančiuose įstatymuose.
8. Rekomenduotina Lygių galimybių kontrolieriui suteikti teisę inicijuoti teisminį procesą, kadangi tai padėtų efektyviau ginti diskriminacijos aukų interesus, ypač susijusius su žalos atlyginimu, o skundžiami asmenys būtų labiau suinteresuoti aktyviai dalyvauti sutaikinimo (mediacijos) procesuose. Taip pat rekomenduotina Lygių galimybių kontrolieriui suteikti teisę dalyvauti teisiniame procese nukentėjusiosios šalies pusėje ar kaip amicus curiae, kadangi toks dalyvavimas užtikrintų teisminės praktikos formavimo kryptingumą.
9. Bendrai įvertinus Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos teisinį statusą ir kompetenciją, veiklos apimtį ir metodus, lyginant su kitų valstybių panašiomis institucijomis ir vertinant pagal taikytinus teisės aktus, darytina išvada, kad ši institucija turi svertus efektyviai veiklai, esant anksčiau išvardintiems pasiūlymams ją padaryti dar efektyvesnę.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija (Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume)//Valstybės žinios. 1993, Nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 8 d. nutarimas Nr. 6 „Dėl Lietuvos Respublikos 1993 m. kovo 16 d. įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymo dalinio pakeitimo ir papildymo atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.
3. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. sausio 24 d. nutarimas Nr. 7/95 „Dėl Lietuvos Respublikos 1993 m. kovo 16 d. įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių įstatymo 10 straipsnio pirmosios dalies bei 50 straipsnio pirmosios dalies normų ir Lietuvos Respublikos valstybinio turto pirminio privatizavimo įstatymo 2 straipsnio antrosios dalies bei 14 straipsnio šeštosios dalies nuostatų atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.
4. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. sausio 24 d. išvada „Dėl Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 4, 5, 9 ir 14 straipsnių ir jos Ketvirtojo protokolo 2 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijoje“//Valstybės žinios, 1995-01-27, Nr. 9-199.
5. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. vasario 28 d. nutarimas Nr. 10/95 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. rugpjūčio 30 d. nutarimo Nr. 1164 "Dėl dalies Žemės ūkio ministerijos įmonių paskolų kapitalizavimo" atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos biudžetinės sandaros įstatymo 13 straipsniui, Lietuvos Respublikos žemės ūkio ekonominių santykių valstybinio reguliavimo įstatymo 9 straipsniui ir Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių įstatymo 43 straipsnio pirmajai daliai“
6. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. lapkričio 13 d. nutarimas Nr. 4/97 „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 50 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.
7. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. spalio 27 d. nutarimas Nr. 15/97 „Dėl Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 4 straipsnio 1, 4, 9 ir 11 dalių, 8 straipsnio 1 dalies, 15 straipsnio 2 punkto ir 20 straipsnio 1, 2, 3 bei 4 dalių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.

8. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. lapkričio 10 d. nutarimas Nr. 01/04 „Dėl LR ATPK 163(2) 5 ir 6 d. atitikties LR Konstitucijai“.
9. Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas, patvirtintas 2000 m. rugsėjo 26 d. įstatymu Nr. VIII-1968//Valstybės žinios. 2000, Nr. 89-2741.
10. Lietuvos Respublikos darbo kodeksas, patvirtintas 2002 m. birželio 4 d. įstatymu Nr. IX-926//Valstybės žinios. 2004, Nr. 64-2569.
11. Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas// Valstybės žinios. 1985, Nr. 1-1.
12. Lietuvos Respublikos lygių galimybių įstatymas//Valstybės žinios. 2003, Nr. 9-1826.
13. Lietuvos Respublikos moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymas//Valstybės žinios. 1998, Nr. 112-3100.
14. Lietuvos Respublikos Seimo 2003 m. lapkričio 18 d. nutarimas Nr. IX-1827 “Dėl moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos pavadinimo pakeitimo ir lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos nuostatų patvirtinimo“//Valstybės žinios. 1999, Nr. 48-1531.
15. 1950 m. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, iš dalies pakeista Protokolu Nr. 11, su papildomais protokolais Nr. 1, 4, 6 ir 7//Valstybės žinios. 2000, Nr. 96-3016.
16. Europos Komisijos prieš rasizmą ir netoleranciją rekomendacija Nr.2// http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1-ecri/3-general_themes/1-policy_recommendations/recommendation_n2/Rec02en.pdf (prisijungimo laikas 2007-10-14)
17. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija//Žmogaus teisės. Europos Tarybos ir Europos Sąjungos dokumentai. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 2000. P. 220.
18. 1945 m. Jungtinių tautų chartija//Valstybės žinios. 2002, Nr. 15-557.
19. 1979 m. Jungtinių Tautų Konvencija dėl visų formų diskriminacijos panaikinimo moterims//Valstybės žinios. 1996, Nr. 21-549.
20. 1966 m. Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas//Valstybės žinios. 2002, Nr. 77-3299.
21. 1966 m. Tarptautinis ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktas// Valstybės žinios. 2002, Nr. 77-3290.

22. Jungtinių Tautų Generalinės Asamblėjos 1993 m. gruodžio 20 d. Rezoliucija Nr. 48/134, Nacionalinės institucijos žmogaus teisių apsaugai ir plėtrai// <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm> (prisijungimo laikas 2007-10-23)
23. Tarptautinė konvencija dėl visų formų rasinės diskriminacijos panaikinimo, priimta pasirašyti ir ratifikuoti Generalinės Asamblėjos 1965 m. gruodžio 21 d. 2106 A (XX) rezoliucija//Valstybės žinios. 1998, Nr. 108-2957.
24. Visuotinė žmogaus teisių deklaracija, Generalinės Asamblėjos priimta ir paskelbta 1948 m. gruodžio 10 d. rezoliucija 217 A (III)//Valstybės žinios. 2006, Nr. 68-2497.
25. Parlamento ir Tarybos direktyva 2002/73/EB, iš dalies keičianti Tarybos direktyvą 76/207/EEB dėl vienodo požiūrio į vyrus ir moteris principo taikymo įsidarbinimo, profesinio mokymo, pareigų paaugštinimo ir darbo sąlygų atžvilgiu, OJ 2002 L 269/15.
26. Parlamento ir Tarybos 2000/78/EB, priimta 2000 m. lapkričio 27 d., nustatanti vienodo požiūrio užimtumo ir profesinėje srityje bendruosius pagrindus, OJ 2000 L 303/16.
27. Tarybos direktyva 2000/43/EB, įgyvendinanti vienodo požiūrio principą asmenims nepriklausomai nuo jų rasės arba etninės priklausomybės, OJ 2000 L 180/22.
28. Tarybos direktyva 97/80/EB dėl įrodinėjimo pareigos diskriminacijos dėl lyties bylose, OJ 1998 L 14/6.
29. C-13/94 *P v. S and Cornwall County Council*, European Court reports, 1996. P. I-02143
30. C-303/06, *S.Coleman v. Attridge Law*, OJ C 237.
31. Barry E. *Interventions and Amicus Curiae Applications. Making the Individual Enforcement more effective*//Strategic Enforcement. Powers and Competences of Equality Bodies. Brussels: Equinet Secretariat, 2006. P. 31.
32. Bendorienė A., Bogušienė V., Dagtė E. ir kt. Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius: Alma Littera, 2003.
33. Bielefeldt H. *Tackling multiple discrimination: practices, policies and laws*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007.
34. Birmontienė T. ir kiti. *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2001.
35. Collins, E. *Challenges and Choices – Establishing a Single Equality Commission in Northern Ireland*// Considerations for Establishing Single Equality Bodies and Integrated Equality Legislation. Migration Policy Group, 2004. P. 4//

- <http://www.migpolgroup.com/multiattachments/2479/DocumentName/singleeqe.pdf>
(prisijungimo laikas 2007-11-20).
36. Crowley N. *Independent Specialised Equality Bodies contributing at European Union Level*// Strategic Enforcement and the EC Equal Treatment Directives. Brussels: Migration Policy Group, 2004. P. 64.
37. DeSchutter O. *The Prohibition of Discrimination under European Human Rights Law*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007.
38. Fitzpatrick, B. *Single Equality Act in Northern Ireland – Achieving the Vision in Practice*// Considerations for Establishing Single Equality Bodies and Integrated Equality Legislation. Migration Policy Group, 2004. P. 10//
<http://www.migpolgroup.com/multiattachments/2479/DocumentName/singleeqe.pdf>
(prisijungimo laikas 2007-10-05).
39. Griffiths L. *Positive Duties to Promote Equality*//Strategic Enforcement. Powers and Competences of Equality Bodies. Brussels: Equinet Secretariat, 2006.
40. Holtmaat R. *Catalysts for Change? Equality bodies according to Directive 2000/43/EC – existence, independence and effectiveness*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007.
41. Jacobsen B. D., Rosenberg-Khawaja E.O. *Legal Assistance to Individuals. Powers and Procedures of Effective and Strategic Individual Enforcement*//Strategic Enforcement. Powers and Competences of Equality Bodies. Brussels: Equinet Secretariat, 2006. P. 9.
42. Jočienė D., Čilinskas K. Žmogaus teisių apsaugos problemos tarptautinėje ir Lietuvos Respublikos teisėje. Vilnius, 2004.
43. Karim, R. *A Legal Strategy to Combine and Coordinate different tools available*// Strategic Enforcement and the EC Equal Treatment Directives. Brussels: Migration Policy Group, 2004. P. 26.
44. Lappalainen P., Kand J. *US Anti-discrimination Law – Remedies and Sanctions: Lessons and pitfalls for the EU*// Cormack J. (ed) *Discrimination in Working Life: Remedies and Enforcement*. Brussels: Migration Policy Group, 2004.
45. Niessen J., Cormack J. *National Specialised Equality Bodies in the Wake of EC Anti-discrimination Directives*//Considerations for Establishing Single Equality Bodies and Integrated Equality Legislation. Migration Policy Group, 2004//

- <http://www.migpolgroup.com/multiattachments/2479/DocumentName/singleeqe.pdf>
(prisijungimo laikas 2007-11-20).
46. Niessen J. and Cormack J. *The Independence of Equality Bodies*//European Anti-Discrimination Law Review, 2005. No. 1.
47. Nowak M. *The Agency and National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights* // Alston P., De Schutter O. /ed./ *Monitoring Fundamental Rights in the EU. The Contribution of the Fundamental Rights Agency.* Oxford and Portland, Oregon 2005.
48. O'Conneide, C. *The Racial Equality Directive as a basis for Strategic Enforcement*// Strategic Enforcement and the EC Equal Treatment Directives. Brussels: Migration Policy Group, 2004.
49. Žiobienė E. Lygiateisiškumo principą užtikrinančių institucijų teisinio statuso problemos// Jurisprudencija, 2006 Nr.12.
50. White M. *Formal Investigations and Inquiries*//Strategic Enforcement. Powers and Competences of Equality Bodies. Brussels: Equinet Secretariat, 2006. P. 25.
51. The Canadian Human Rights Commission's Annual Report 2006 // http://www.chrc-ccdp.ca/publications/ar_2006_ra/toc_tdm-en.asp (prisijungimo laikas 2007-11-06).
52. Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos veiklos 2004 m. ataskaita// <http://www.lygybe.lt/ci.admin/Editor/assets/Ataskaita%202004-be%20sinicienes.doc>
(prisijungimo laikas 2007-11-06).
53. Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos veiklos 2005 m. ataskaita// <http://www.lygybe.lt/ci.admin/Editor/assets/Ataskaitos/Ataskaita%202005m.doc>
(prisijungimo laikas 2007-11-19).
54. Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos veiklos 2006 m. ataskaita// <http://www.lygybe.lt/ci.admin/Editor/assets/ataskaita2006.doc> (prisijungimo laikas 2007-10-29).
55. Bundesministerium für Gesundheit und Frauen // <http://www.bmgf.gv.at/> (prisijungimo laikas 2007-11-21).
56. The Equality Authority // <http://www.equality.ie> (prisijungimo laikas 2007-11-15)
57. The Centre for Combating Ethnic Discrimination // <http://www.smed.no/english.asp>
(prisijungimo laikas 2007-11-15)

58. Equinet: European Network for Equality Bodies // <http://www.equineteurope.org>
(prisijungimo laikas 2007-10-22)

SANTRAUKA

Diskriminacijos draudimas ir lygiateisiškumo užtikrinimas yra viena iš šiuolaikinės demokratinės valstybės fundamentaliųjų pareigų. Šis įsipareigojimas nustatytas įvairiose tarptautinėse sutartyse, regioniniuose dokumentuose ir nacionaliniuose teisės aktuose. Labai svarbu, kad valstybė ne tik deklaruotų gerbianti lygias asmenų teises, bet ir sukurtų efektyvų mechanizmą, leidžiantį diskriminuojamiems asmenims ginti savo teises.

Lygių galimybių principą įgyvendina daugelyje valstybių įsteigtos specialios institucijos, šiame darbe vadinamos lygiateisiškumo principą užtikrinančiomis institucijomis. Lietuvos Respublikoje tokia speciali lygiateisiškumo principą užtikrinanti institucija yra Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba.

Šiame darbe lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos analizuojamos kaip, bendrai imant, žmogaus teisių apsaugos institucijos, ir kaip specifinės konkrečioms tikslams įsteigtos institucijos. Nagrinėjamas jų teisinis statusas, steigimo ir veiklos teisiniai pagrindai, formavimo tvarka, nepriklausomumo garantijos, kompetencijos ypatybės, konkretūs veiklos metodai ir jų efektyvumas.

Šie aspektai nagrinėjami visų pirma Lietuvos lygiateisiškumo principą užtikrinančios institucijos - Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos atžvilgiu, tuo pačiu lyginant šią instituciją su kitomis Europos ir pasaulio valstybių įsteigtomis lygiateisiškumo principą užtikrinančiomis institucijomis, nagrinėjamas šios institucijos formavimo, kompetencijos, funkcijų bei veiklos atitikimas įvairiuose dokumentuose nustatytiems principams ir kriterijams.

ANALYSIS OF LEGAL STATUS AND ACTIVITIES OF EQUALITY BODIES

(Vytautas Abramikas)

RESUME

The prohibition of discrimination and guarantees of equal rights are one of the fundamental duties of a contemporary democratic state. This duty is foreseen in various international treaties, regional documents and national legislation. It is crucially important, that the country not only declared its respect for equal rights of persons, but also created an effective mechanism, enabling the discriminated persons to protect their rights.

The principle of equal opportunities is implemented by specific institutions, established in most countries. Such specific institution in the Republic of Lithuania that implements equal rights is the Office of Equal Opportunities Ombudsman.

This thesis analyses the institutions implementing equal opportunities as human rights institutions in general, and as specific institutions established for specific purpose. It analyses their legal status, the legal framework for their establishment and activity, the system of composition, guarantees of independence, specifics of competence, concrete methods of activity and their effectiveness.

These aspects are looked at by analysing the status of Office of Equal Opportunities Ombudsman in Lithuania, at the same time comparing this institution with other institutions of this type, established by countries of European Union and world in general, also the compliance of establishment, competence, functions and activity of this institution to the principles and criteria, laid out in different documents, is studied.

ANOTACIJA

This thesis analyses the legal status, independence, sphere of activities, competence and specific methods of activities of the Equality Bodies, concentrating on Lithuanian Office of Equal Opportunities Ombudsman. The author is trying to estimate the compliance of this institution to the legal documents and practices, and evaluate its possibilities for effective carrying out of its duties.

Raktiniai žodžiai:

Lygios galimybės	– Equal Opportunities;
Diskriminacija	– Discrimination;
Lygiateisiškumo principą užtikrinanti institucija	– Equality Body.

PRIEDAS

Draudžiami diskriminacijos pagrindai teisiniuose dokumentuose¹¹²

Pagrindas/ Teisės aktas	<i>Tarptautiniai dokumentai</i>	<i>EŽTK</i>	<i>Europos Sąjungos direktyvos</i>	<i>Lietuvos Respublikos Konstitucija</i>	<i>Lietuvos Respublikos įstatymai</i>
Rasė	+	+	+	+	LGKT
Lytis	+	+	+	+	LGKT
Kalba	+	+		+	+
Religija (tikėjimas)	+	+	+	+	LGKT
Įsitikinimai	+	+	+	+	LGKT
Kilmė	+	+		+	+
Turtinė padėtis (nuosavybė)	+	+			
Gimimas	+	+			
Odos spalva	+	+			
Tautybė (priklausymas tautinei mažumai, etninė priklausomybė)		+	+	+	LGKT
Pažiūros				+	+
Socialinė padėtis				+	+
Negalia			+		LGKT
Seksualinė (lytinė) orientacija			+		LGKT
Amžius			+		LGKT
Pilietybė					+
Santuokinė (šeimyninė) padėtis					+
Priklausymas partijoms, organizacijoms					+

¹¹² Tarptautiniuose dokumentuose, Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje nustatytas draudžiamos diskriminacijos pagrindų sąrašas nėra baigtinis, t.y., nustatomas draudimas diskriminuoti ir kitais pagrindais. Pabrėžtina, kad toks pagrindų suskirstymas yra reliatyvus, šie pagrindai gali apimti ar persikloti vienas su kitu. Pvz., Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas savo 1995 m. sausio 24 d. išvadoje „Dėl Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 4, 5, 9 ir 14 straipsnių ir jos Ketvirtojo protokolo 2 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijoje” konstatavo, kad diskriminacijos pagrindas „tikėjimas“ apima Konvencijoje vartojamą sąvoką religija, „socialinė padėtis” apima sąvokas „socialinė kilmė” ir „nuosavybė”; be to, „būtina atsižvelgti į esminių Konstitucijos ir Konvencijos normų dėl žmonių nediskriminacijos jokiais pagrindais tapatumą, o ne į atskirų nediskriminacijos požymių žodinės išraiškos skirtumus“.