

KONSTITUCINĖ VALSTYBĖS TARNYBOS SAMPRATA IR VALSTYBĖS TARNYBOS TOBULINIMO KONCEPCIJA

Vaidotas A. Vaičaitis

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Viešosios teisės katedros docentas
socialinių mokslų daktaras
Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius
Tel. (+370 5) 2 36 61 75
El. paštas: vaidotas1@hotmail.com

Straipsnyje iš konstitucinės teisės perspektyvos nagrinėjama dabartinė Lietuvos viešojo administravimo ir valstybės tarnybos sistema, lyginami du pagrindiniai viešojo administravimo modeliai. Šiems tikslams pasiekti gana detalai nagrinėjama Konstitucinio Teismo suformuluota konstitucinės valstybės tarnybos sampratos jurisprudencija. Vienas iš pagrindinių straipsnio tikslų – konstituciškai įvertinti 2010 metais Vyriausybės parengtą Valstybės tarnybos tobulinimo koncepciją ir įstatymų leidėjui pateikti su jos įgyvendinimu susijusius konkrečius pasiūlymus.

Lithuanian system of public administration and civil service is analysed in the article, using constitutional law as a tool of its legal evaluation. Some characters of two main models of public administration (the one of Max Weber and so called “New public management”) are presented and juxtaposed in order to understand the existing Lithuanian model. Analysis of jurisprudence of Lithuanian Constitutional Court concerning the Lithuanian civil service plays major role in assessing the constitutionality of Lithuanian civil service improvement guidelines, developed and announced by the Lithuanian government in the beginning of 2010.

Įvadas

2010 m. pradžioje Lietuvos visuomenei buvo paskelbta *Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcija*, kuri buvo parengta remiantis 2008–2012 m. Vyriausybės programa ir konkrečiai – jos nuostata „sukurti efektyvią valstybės tarnautojų motyvavimo sistemą, orientuotą į rezultatus“¹. Ši

valstybės tarnybos tobulinimo koncepcija yra aiškus poslinkis vadinamosios naujosios viešosios vadybos (angl. *new public management*, toliau – NPM) valstybės tarnybos modelio link. Čia svarbu paminėti, kad ši koncepcija nevisiškai atitinka *Teisėkūros tobulinimo metmenų*², nes pagal

¹ Šią koncepciją galima rasti, pvz., <http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaiesk>. Penkioliktosios Vyriausybės programa buvo patvirtinta 2008 m. gruodžio 9 d. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimu „Dėl Lietuvos Respubli-

kos Vyriausybės programos“. *Valstybės žinios*, 2008, Nr. 146-5870.

² Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos teisėkūros tobulinimo metmenų patvirtinimo ir jų įgyvendinimo“. *Valstybės žinios*, 2006, nr. 134-5066.

minėtą dokumentą parengtoje teisės akto koncepcijoje turi būti pateikta užsienio valstybėse esamo atitinkamo teisinio reguliavimo apžvalga, o to šioje koncepcijoje nėra padaryta. Minėtoje koncepcijoje yra įvardyti šie dabartinės *Lietuvos valstybės tarnybos modelio trūkumai*: a) valstybės tarnautojų veikla nepakankamai orientuota į rezultatus; b) neišskirti vadovų valstybės tarnyboje atrankos, veiklos, vertinimo, mokymo, karjeros, rotacijos, atleidimo ypatumai; c) darbo užmokesčio sistema valstybės tarnyboje neskatina darbo kokybės ir nėra skaidri; d) ribotos vadovų galimybės lanksčiai valdyti žmogiškuosius išteklius; e) nepakankama individuali vadovų atsakomybė už institucijos veiklos rezultatus. Koncepcijoje taip pat įvardyta nauja valstybės tarnybos *vizija* – į veiklos rezultatus ir visuomenės poreikius orientuota, riboto dydžio, atsakinga ir atskaitinga, diegianti naujoves, lanksti, skaidri ir konkurencinga valstybės tarnyba.

Remiantis valstybės tarnybos tobulinimo koncepcija būtina pateikti viešojo administravimo ir valstybės tarnybos modelių trumpą apžvalgą, peržvelgti Lietuvoje sukurtos valstybės tarnybos sistemos trumpą istoriją, pagrindinius jos bruožus ir Konstitucinio Teismo jurisprudenciją valstybės tarnybos sistemos klausimais, tai ir yra šio straipsnio **objektas**. Tai yra būtina padaryti, norint suvokti šios koncepcijos tikslingumą ir santykį su Konstitucinio Teismo suformuluota konstitucine valstybės tarnybos samprata. Kadangi šios koncepcijos pagrindu yra siekiama parengti ir priimti naują Valstybės tarnybos įstatymą, todėl toks tyrimas yra ne tik būtinas, bet ir labai **aktualus**. Straipsnio aktualumas yra ir tas, kad iki šiol Lietuvos valstybės tar-

nybos sistema buvo gana mažai nagrinėta mokslinėje teisės literatūroje, be to, šiame straipsnyje į valstybės tarnybą bus žvelgiama iš konstitucinės teisės perspektyvos, o to iki šiol praktiškai nebuvo daryta³. Straipsnyje yra naudojami lyginamasis, sisteminis, analitinis ir kiti tyrimo **metodai**. Šiems tikslams pasiekti bus remiamasi tiek mokslinė, tiek normine literatūra bei Konstitucinio Teismo nutarimais. Pagrindinė šio straipsnio **tezė** yra ta, kad galiojantis *Valstybės tarnybos įstatymas* nevisiškai atitinka *veiksmingumo* principų ir kitų Konstitucinio Teismo suformuluotų „konstitucinės valstybės tarnybos sampratos“ elementų.

I. Viešojo administravimo ir valstybės tarnybos modeliai

Minėta, kad parengta valstybės tarnybos tobulinimo koncepcija yra aiškus poslinkis vadinamosios naujosios viešosios vadybos (NPM) valstybės tarnybos modelio link, todėl būtina prisiminti du pagrindinius konkuruojančius viešojo administravimo

³ Apie valstybės tarnybą žr. šiuos lietuvių autorius: TIAŽKIJUS, V. Darbo teisė ir valstybės tarnyba: panašumai ir skirtumai. *Justitia*, 2004, Nr. 1 (49), VALČAITIS, Vaidotas A.; JURČYS, P. Biurokratinė valstybės tarnybos ir centralizuoto viešojo valdymo samprata bei Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimo argumentavimo stilius. *Justitia*, 2005, Nr. 1, p. 56–63; GLEBOVĖ, N. Valstybės tarnybos samprata ir valstybės tarnautojo statuso ypatumai. *Teisė*. 2010, t. 76. Taip pat žr. ANDRUŠKEVIČIUS, A. *Administracinė teisė*. Vilnius: Registrų centras, 2008, p. 101–104; BUDBERGYTĖ, R., ŠAKOČIUS, A., ŽILINSKAS, D. *Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymo komentaras*. Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2004; *Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis*. Vadovėlis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p. 222–232 bei kolektyvinę monografiją: *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvoje*. Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008.

ir valstybės tarnybos modelius, tarp kurių visada yra tam tikra filosofinė-koncepcinė įtampa. Tradicinis valstybės tarnybos ir viešojo administravimo modelis, dar vadinamas žymaus XIX–XX amžiaus vokiečių sociologo Maxo Weberio ar „biurokratinio“ modelio vardu, remiasi tradiciniu požiūriu į valstybės tarnybą kaip objektyviai skirtingą nuo privataus sektoriaus veiklos rūšį. Šis modelis remiasi mintimi, kad valstybės tarnybos ir viešojo sektoriaus veiklos specifika visų pirma kyla iš viešojo intereso įgyvendinimo specifikos. Jis ypač buvo populiarus XIX amžiaus pabaigoje ir pirmojoje XX amžiaus pusėje, kai Vakarų pasaulyje vyravo metafizinė-pozityvistinė filosofijos mokykla, kuri turėjo stiprų poveikį ir teisiniam-politiniam mąstymui. Šis homogeniškai metafizinis mąstymas buvo ypač palankus „vertikaliai“ hierarchizuotam teisiniam pozityvizmui išpopuliarėti ir autoritariniams režimams Vakarų Europoje atsirasti. Būtų galima išskirti šiuos tradicinio valstybės tarnybos modelio bruožus: a) valstybės tarnautojų socialinis išskirtinumas; b) centralizuota ir vieninga valstybės tarnybos sistema; c) sistemos uždarumas (karjeros „judėjimas“ sistemos viduje); d) griežtas politikos ir administravimo atskyrimas; e) aiškus viešojo administravimo atskyrimas nuo privataus sektoriaus; f) griežtai fiksuotas etatinis atlyginimas.

Po Antrojo pasaulinio karo Vakarų Europai iškilo būtinybė ieškoti kito filosofinio mąstymo, pagrindžiančio jos politines teises sistemas. Tam puikiai tiko prigimtinių žmogaus teisių idėja, kuri pozityvistinei „vertikaliai“ hierarchizuotai *hard law* politinei teisei sistemai priešpriešino „horizontaliai“ linijinį *soft law jusnaturalistinį*

mąstymą. Toks mąstymas kilo iš noro kuo labiau apsaugoti pamatines žmogaus teises nuo galimo žiauraus daugumos diktato. Jis remiasi didesne viešosios valdžios decentralizacija ir valdžių padalijimu. Tai judesys nuo homogeniškos visuomenės vertybių link politinio ir filosofinio pliuralizmo, nuo valstybės reguliuojamos ekonomikos link rinkos ekonomikos modelio. Šis mąstymo modelis tai pat siekia demistifikuoti valstybės autoritetą ir jos aparatą bei žmogų pastatyti valstybės egzistavimo ir funkcionavimo centre. Teisinis pozityvizmas, toks populiarus pirmojoje XX amžiaus pusėje, po Antrojo pasaulinio karo prarado savo populiarumą teisinio politinio Vakarų mąstymo srityje. Natūralu, kad toks filosofinis mąstymo poslinkis negalėjo neatsiliepti ir viešojo administravimo sričiai. Todėl tradiciniam „biurokratiniam“ viešojo administravimo ir valstybės tarnybos modeliui tapo populiariu priešinti modelį, kuris galiausiai tapo žinomas kaip „naujoji viešojo vadyba“ (angl. *new public management*). Pastarasis modelis kyla iš „mažos“ (arba „silpnos“) valstybės tezės ir siekia rinkos ekonomikos pagrindu pertvarkyti viešojo sektoriaus veiklą, kad jis teiktų gyventojams „viešąsias paslaugas“, veiktų kuo efektyviau ir mokesčių mokėtojams kainuotų kuo mažiau. Šis valstybės funkcijų „privatizavimas“ matomas net iš naujojo modelio pavadinimo, kai viešojo sektoriaus valdymui priskiriamas nebe „administravimo“, o „vadybos“ (angl. *management*) terminas, kuris taikomas privačiam sektoriui. Čia valstybės tarnautojai pristatomi kaip viešųjų paslaugų teikėjai gyventojams, o daugeliui viešojo sektoriaus sričių norima pritaikyti ekonominio efektyvumo kriterijus. Būtų galima išskirti

šiuos pagrindinius naujosios viešosios vadybos požymius: a) valstybėje nėra centralizuotos valstybės tarnybos sistemos (dažnai nėra net specialaus Valstybės tarnybos įstatymo); b) valstybės tarnybos sistemos atvirumas (pasitelkiami vadybininkai, mokslininkai); c) valstybės tarnautojai teikia viešąsias paslaugas; f) kiek įmanoma, valstybės tarnautojai įtraukiami į politinių sprendimų priėmimą; e) valstybės tarnautojų ir viešojo sektoriaus darbuotojų statusas iš esmės nesiskiria nuo darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartį; f) lankstesnis žmoniškųjų išteklių valdymas; g) su aukščiausiais pareigūnais gali būti sudaromos į rezultatus orientuotos laikinos sutartys⁴.

Reikia pripažinti, kad šis viešojo administravimo ir valstybės tarnybos modelis niekur neegzistuoja „grynuoju“ pavidalu, jis labiau išpopuliarėjo anglosaksų teisės sistemos šalyse, be to, šis modelis pastaruoju metu sulaukia vis daugiau kritikos kaip nepakankamai atsižvelgiantis į viešojo sektoriaus specifiką. Vis dėlto naujosios viešosios vadybos paradigma vis dar populiaru Vidurio ir Rytų Europos šalyse, kuriose dažnai šio modelio įdiegimas asocijuojamas su perėjimu iš pavaldėtos autoritarinės ir centralizuotos hierarchinės viešojo valdymo sistemos į decentralizuoto

valstybės valdymo ir modernią demokratinę viešojo administravimo sistemą, kurioje valstybės tarnautojai yra ne bevardžiai „administratoriai“, o viešųjų paslaugų teikėjai gyventojams.

II. Lietuvos valstybės tarnybos sistema po 1990 metų

Pirmieji mėginimai modeliuoti Lietuvos viešojo administravimo modelį po Nepriklausomybės atkūrimo buvo pradėti 1995 metais, priėmus *Valdininkų įstatymą*. Pagal šį įstatymą valstybės tarnautojais buvo laikomi visi darbuotojai, kuriems atlyginimas mokamas iš valstybės ar savivaldybės biudžeto lėšų (išskyrus politikus). Paminėtina, kad jau šiame įstatyme buvo atskirti politinio (asmeninio) pasitikėjimo ir karjeros valdininkai (jie įstatyme buvo vadinami A ir B lygio valdininkais), taip pat pirmąkart buvo numatytas viešas konkursas į karjeros (B lygio) valstybės tarnybą. Tačiau šis įstatymas buvo laikinas ir valstybės tarnybos santykių detaliau nereglementavo, jis galiojo tik ketverius metus. 1998 metais Seime buvo patvirtinta *Teisinės sistemos reformos metmenų* nauja redakcija, kurioje buvo numatyta galimybė steigti administracinius teismus. Ši teisinės sistemos reforma, numaciusi administracinę teiseną ir ikiteisminę ginčų nagrinėjimo stadiją, nebuvo galima be viešojo administravimo reformos, apie kurią metmenyse nebuvo užsiminta. Vis dėlto 1999 metais, įgyvendinant minėtos reformos metmenų nuostatas, buvo ne tik priimtas *Administracinių bylų teisenos įstatymas* bei įsteigti administraciniai teismai (ir Vyriausioji administracinių ginčų komisija), bet ir priimti *Viešojo administravimo ir Valstybės tarnybos įstatymai*. 2002 metais priėmus

⁴ Plačiau apie viešojo administravimo modelius žr., pvz., POLLIT, Christopher, BOUCKAERT, Geert. *Viešojo valdymo reforma. Lyginamoji analizė*. Vilnius: ALK, 2003. Taip pat žr. VAIČAITIS, Vaidotas A. Valstybės tarnybos santykiai: administraciniai santykiai su darbo teisinių santykių elementais? In *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008, p. 202. Valstybės tarnautojo, kaip viešųjų paslaugų teikėjo, paradigma puikiai atskleista Davido H. Rosenbloomo straipsnyje *Konstitucija – kaip valstybės valdymo etikos pagrindas*. In *Valstybės tarnautojų etika*. Vilnius: ALK, 2002, p. 101–117.

Darbo kodeksą buvo galutinai atskirtos asmenų, dirbančių valstybės tarnyboje (valstybės tarnautojų), ir asmenų, dirbančių pagal darbo sutartį, teisiniai santykiai. Todėl galima teigti, kad būtent 1999–2000 metais Lietuvoje buvo įvykdyta viešojo administravimo reforma, leidusi sukurti modernią valstybės tarnybos teisinę sistemą.

Klausimas, ar Lietuvoje buvo būtina priimti iš pradžių *Valdininkų*, o vėliau – *Valstybės tarnybos įstatymą* ir taip sukurti atskirą „valstybės tarnybos“ santykių teisinį institutą, lieka atviras ir šiandien. Jau pats sprendimas priimti šį įstatymą iš dalies parodė Lietuvos apsisprendimą kurti vėberiškąjį viešojo administravimo ir valstybės tarnybos modelį. Tiesa, reikia pasakyti, jog dabartinis valstybės tarnybos modelis, palyginti su prieškariniu Lietuvos valstybės tarnybos modeliu (pagal kurį net paštininkas buvo priskirtas valstybės tarnybos sistemai), yra ganėtinai siauresnės apimties ir buvo nuolatinai siaurinamas: štai 1995 metų *Valdininkų įstatymas* iš valstybės tarnybos sistemos išskyrė tik politikus, o 1999 metų *Valstybės tarnybos įstatymo* redakcija jau neįtraukė ir teisėjų, prokurorų, Lietuvos banko valdybos narių, valstybės kontrolieriaus ir ombudsmenų, profesinės karo tarnybos karių, valstybės ir savivaldybės įmonių bei kai kurių prie Seimo ir Vyriausybės veikiančių institucijų darbuotojų, 2002 metų *Valstybės tarnybos įstatymo* redakcija į valstybės tarnautojų korpusą (be minėtų darbuotojų) neįtraukė ir viešųjų įstaigų, technines ūkines funkcijas vykdančių darbuotojų, centrinio banko tarnautojų bei mokslo, švietimo, medicinos, socialinių ir kitų anksčiau vadintų „paslaugų valstybės tarnautojų“. Svarbu paminėti, kad jau pats įstatymo pavadinimo pakeiti-

mas 1999 metais rodė tam tikrą norą viešajame sektoriuje nuo „valdininkų“ pereiti prie „valstybės tarnautojų“, t. y. nuo viešojo sektoriaus „valdymo“ funkcijos pabrėžimo pereiti prie viešojo sektoriaus, kuriame turėtų dominuoti „tarnavimo“ visuomenei funkcija⁵. Taigi pagal 2002 metų *Valstybės tarnybos įstatymo* redakciją valstybės tarnautojais nuspręsta laikyti tik darbuotojus, vykdančius viešojo administravimo funkcijas, t. y. tuos, kurie pagal anksčiau galiojusį *Valdininkų įstatymą* buvo priskiriami „valdininkų“ profesiniam korpusui (įtraukiant į šį korpusą ir vadinamuosius statutinius valstybės tarnautojus). Taigi pagal *Valstybės tarnybos įstatymą* valstybės tarnautojų statusas yra išskirtas iš kitų darbuotojų statuso, nes priimant į darbą su jais nereikia sudaryti darbo sutarties⁶ ir plačiuoju požiūriu jiems netaikomos *Darbo kodekso* nuostatos. Įstatymas numatė gana „uždarą“ etatinę hierarchizuotą valstybės tarnybos karjeros sistemą, o atlyginimų dydžius susiejo su valstybės tarnautojų pareigybių kategorijomis ir pareiginių algų koeficientais. Dar labiau Lietuvos valstybės tarnybos modelio vėberiškąjį-biurokratinį pobūdį sustiprino 2004 m. gruodžio 13 d. Konstitucinio Teismo nutarimas, kuriame pakartota ankstesnė šio teismo nuostata, jog valstybės tarnautojai sudaro „ypatingą socialinę grupę“, o valstybės tarnybos sistema suprantama kaip

⁵ Valdininko termino atitikmuo kitose kalbose galėtų būti *foncioniare* (pranc.) ar *чиновник* (rus.), o valstybės tarnautojo termino atitikmuo anglų kalba yra *civil servant*, kuriame aiškiai matoma lotyniškojo *servire* (tarnauti) etimologija.

⁶ Išimtis yra tik *Diplomatinės tarnybos įstatymas*, pagal kurį su asmeniu yra sudaroma diplomato tarnybos sutartis.

vieninga ir centralizuota⁷. Apibendrinant reikėtų sutikti su tais autoriais, kurie Lietuvos viešojo administravimo ir valstybės tarnybos modelį priskiria vėberiškajam biurokratiniam modeliui⁸.

Lietuvoje valstybės tarnyba yra siejama su *viešojo intereso* gynimu ir *viešojo administravimo* funkcijų įgyvendinimu. Pagal *Valstybės tarnybos* ir *Viešojo administravimo* įstatymus valstybės tarnautojai (visų pirma karjeros) teikia „administracines“ paslaugas gyventojams bei atlieka kitas viešojo administravimo funkcijas. Be to, valstybės tarnautojams yra taikomas *Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas*, pagal kurį valstybės tarnautojai ir kiti pareigūnai privalo deklaruoti galimą interesų derinimo konfliktą, o jeigu jis kyla – nusišalinti nuo konkretaus klausimo nagrinėjimo ir sprendimo priėmimo.

Dabartinis *Valstybės tarnybos įstatymas* valstybės tarnautojus skirsto į karjeros (atitinka vėberiškąjį modelį) ir politinio arba asmeninio pasitikėjimo (atitinka „grobio“ modelį). Kai Lietuvoje kalbama apie valstybės tarnybą, tai visų pirma turimi omenyje *karjeros* valstybės tarnautojai, nes jie garantuoja viešosios biurokratijos stabilumą, kompetencijos perimamumą ir profesionalumą. Be to, jie, palyginti su politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojais, sudaro gerokai didesnę valstybės tarnybos

korpuso dalį. Karjeros valstybės tarnautojai į tarnybą priimami neterminuotam laikui, o politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų einamų pareigų laikas yra tiesiogiai susijęs su į tarnybą priėmusio valstybės politiko kadencijos laikotarpiu bei priklauso nuo valstybės politiko pasitikėjimo. Norint turėti karjeros valstybės tarnautojo pareigybę paprastai yra reikalaujama aukštojo išsilavinimo ir to, kad pilnametis asmuo nebūtų vyresnis nei 65 metų. Šie reikalavimai nėra taikomi politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojams. Karjeros valstybės tarnautojas į pareigas priimamas tik laimėjęs atitinkamą viešą konkursą (apie kurį yra skelbiama „Valstybės žinių“ priede „Informaciniai pranešimai“), o šis reikalavimas nėra taikomas jau minėtai politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų grupei. Karjeros valstybės tarnautojams Lietuvoje įstatymu yra suteikiamos tam tikros didesnės darbo vietos paieškos ir mobilumo garantijos: asmuo, atleistas iš valstybės tarnybos dėl pareigybės panaikinimo (pvz., institucijos reorganizavimo atveju), šešis mėnesius laikomas valstybės tarnybos „rezerve“, t. y. jam pusę metų siūlomos įvairios tos pačios ar žemesnės kategorijos karjeros valstybės pareigos; be to, karjeros valstybės tarnautojas gali būti perkeltas į kitas pareigas Lietuvoje ar tarptautinėje organizacijoje, neprarasdamas valstybės tarnautojo statuso. Karjeros valstybės tarnautojas gali būti atleistas iš pareigų už šurkštų tarnybinį nusižengimą, taip pat už kitą tarnybinį nusižengimą, jei prieš tai jam nors kartą per paskutinius dvylika mėnesių buvo paskirtas *griežtas papeikimas*. O atleisti iš darbo asmenį, dirbantį pagal darbo sutartį, galima lengviau – drausminę

⁷ Apie šio nutarimo analizę plačiau žr. VAIČAITIS Vaidotas A., JURČYS P. Biurokratinė valstybės tarnybos ir centralizuoto viešojo valdymo samprata bei Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimo argumentavimo stilius // *Justitia*, 2005, Nr. 1, p. 56–63.

⁸ Žr., pvz., PUŠKORIUS S. Viešasis administravimas kuriant informacinę visuomenę. In *Viešojo sektoriaus institucijų administravimas*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2000, p. 39–41.

nuobaudą, atleidimą iš darbo jam galima skirti, jei jis šiuurkščiai pažeidžia darbo pareigas arba už antrą darbo drausmės pažeidimą, kai per paskutinius dvylika mėnesių jam jau buvo taikyta bet kokia drausminė nuobauda. Statutinių pareigūnų statutai taip pat numato griežtesnes jų atsakomybės sąlygas. Apibendrinant galima teigti, kad karjeros valstybės tarnautojų teisinis statusas išsiskiria didesne teisine apsauga nei politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų, statutinių pareigūnų ar darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartį, teisinis statusas. Pažymėtina, kad pagal 1995 metų Valdininkų įstatymą visiems valdininkams buvo draudžiama streikuoti, o pagal dabartinę Valstybės tarnybos įstatymo redakciją toks draudimas numatomas tik valstybės (savivaldybės) institucijos vadovams ir aukštesnes pareigas einantiems valstybės tarnautojams.

Kitą specialią valstybės tarnautojų grupę pagal dabartinį *Valstybės tarnybos įstatymą* sudaro vadinamieji *statutiniai* valstybės tarnautojai, asmenys, kurių tarnybą reglamentuoja *Diplomatinės tarnybos įstatymas* bei operatyvinės veiklos įgaliojimus turinčių pareigūnų statutai⁹. Minėta, kad šio įstatymo 2002 metų redakcija numatė, jog valstybės tarnyba yra susijusi

su a) karjeros ir politinio (asmeninio) pasitikėjimo bei „statutiniais“ vadinamais diplomatinės tarnybos valstybės tarnautojais, kurie atlieka įvairias viešojo administravimo funkcijas bei – su statutiniais pareigūnais, „*turinčiais* viešojo administravimo įgaliojimus nepavaldžių asmenų atžvilgiu“. Visų pirma reikia pasakyti, kad tokia įstatymo formuluotė yra kritikuotina, nes neaišku, ką reiškia „*turėti* viešojo administravimo įgaliojimus jiems nepavaldžių asmenų atžvilgiu“? Tokią įstatymo formuluotę galima aiškinti kaip norą „patobulinti“ (modernizuoti) Baudžiamajame kodekse vartojamą „administracinių įgaliojimų“ formuluotę, tačiau administracinių įgaliojimų termino pakeitimas „viešojo administravimo įgaliojimais“ ne tik kad nepatobulino, bet dar labiau viską apsunkino. Minėtu terminu įstatymų leidėjas lyg ir norėjo konstatuoti, kad statutinių pareigūnų funkcijos, susijusios visų pirma ne su viešojo administravimo vykdymu bei viešųjų paslaugų gyventojams teikimu (o tai pirmiausiai taikoma, pvz., karjeros valstybės tarnautojams), tačiau įstatymo terminas „*turėti* viešojo administravimo įgaliojimus“ gyventojų atžvilgiu visiškai nepaaiškina, kokias gi funkcijas jie vis dėlto atlieka? Dabartinė *Viešojo administravimo įstatymo* redakcija „viešojo administravimo“ sampratą atskleidžia per penkias jo sritis: 1) administracinis *reglamentavimas*; 2) įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo *kontrolė* (pavaldžių subjektų kontrolė, nepavaldžių subjektų priežiūra); 3) administracinių *paslaugų teikimas*; 4) viešųjų *paslaugų teikimo administravimas*; 5) viešojo administravimo subjekto *vidaus administravimas*. Remiantis antrąja įstatyme paminėta viešojo administravi-

⁹ Žr., pvz., Tarnybos kalėjimų departamente prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos statuto patvirtinimo įstatymas, *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 39-1088; Valstybės saugumo departamento statuto patvirtinimo įstatymas, *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 73-3101; Specialiųjų tyrimų tarnybos statuto patvirtinimo įstatymas, *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 38-1656; Vidaus tarnybos statuto patvirtinimo įstatymas, *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 42-1927; Civilinės krašto apsaugos tarnybos statuto patvirtinimo ir įgyvendinimo įstatymas, *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 73-3348; Antrojo operatyvinių tarnybų departamento prie KAM statuto patvirtinimo ir įgyvendinimo įstatymas, *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 92-4140.

mo sritimi galima konstatuoti, jog sąvoka „viešojo administravimo įgaliojimai nepavaldžių asmenų atžvilgiu“ visų pirma pasireiškia kaip „įstatymų (ir administracinių sprendimų) įgyvendinimo kontrolė“ šių asmenų atžvilgiu. Bet gyventojų „kontrolės“ funkcija negali pasireikšti tik šios funkcijos „turėjimu“, kaip kad rašoma *Valstybės tarnybos įstatyme*, ši funkcija turi būti vykdoma, norint, kad ji būtų užtikrinta. Be to, kai kurie statutiniai pareigūnai ne tik kontroliuoja, kaip gyventojai vykdo įstatymus, bet ir turi įgaliojimus surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolą, skirti jiems administracinės nuobaudas bei taikyti administracinio poveikio ir kitas priemones (apžiūrą, poėmį, sulaikymą, pristatymą ir kt.), vykdyti įtariamąjį persekiojimą, reikalauti, kad tiesiogiai jam nepavaldūs asmenys vykdytų jo teisėtus nurodymus, o jų nevykdymo ar pasipriešinimo atveju panaudoti prievartą ir kt. Galima konstatuoti, kad galiojantys *Valstybės tarnybos* ir *Viešojo administravimo* įstatymai nepakankamai apibrėžia statutinių pareigūnų atliekamas funkcijas, nes juose nurodytos viešojo administravimo sritys neapima šių pareigūnų vykdomų operatyvinės veiklos ir kitų funkcijų, kurias jie faktiškai atlieka pagal savo statusus ir specialiuosius įstatymus. Be to, manytina, kad šios specialios funkcijos neturėtų būti priskirtos prie viešojo administravimo sričių. Taip pat svarbu pažymėti, kad kai kurie aukštesnes pareigas einantys statutiniai pareigūnai ne tik „turi“ viešojo administravimo funkcijas jiems nepavaldžių asmenų atžvilgiu, kaip teigiama įstatyme, bet ir vykdo viešojo administravimo funkcijas (administracinių sprendimų rengimas ir priėmimas, jų vykdymo vidaus kontrolė,

įvairios planavimo, koordinavimo, personalo valdymo ir finansinės funkcijos, informacijos teikimas gyventojams, dokumentų jiems išdavimas ir pan.).

Minėtos statutinių pareigūnų grupės specifika, susijusi su „pareigūno“ statusu, yra ypatinga hierarchinio pavaldumo vidaus institucinė sistema, todėl jiems gali būti taikomos griežtesnės poveikio priemonės už drausminio pobūdžio nusižengimus: pavyzdžiui, tokio pareigūno ne tarnybos metu padarytas administracinis teisės pažeidimas gali būti pagrindas skirti jam tarnybinę (drausminę) nuobaudą, o toks ne tarnybos metu padarytas pažeidimas, pripažintas „pareigūno vardo pažeminimu“, gali būti pagrindu net atleisti šį pareigūną iš tarnybos. Šiems pareigūnams taikomas griežtesnis lojalumo valstybei ir patikimumo reikalavimas. Didelė statutinių pareigūnų grupė tarnyboje privalo nešioti specialią uniformą, jiems paprastai draudžiama dalyvauti politinių partijų veikloje, ribojama teisė streikuoti. Statutinių pareigūnų teisinė padėtis yra reguliuojama specialių statutų, kurie dažnai yra patvirtinami įstatymu (pvz., *Valstybės saugumo departamento statusas*) ir kurie turi specialaus teisės akto (*lex specialis*) statusą *Valstybės tarnybos įstatymo atžvilgiu*. Todėl valstybės tarnybos ir darbo įstatymai šioms pareigūnams taikomi tik tiek, kiek jų statuso nereglamentuoja jau minėti specialūs statutai¹⁰. Apibendrinant galima konstatuoti, kad statutinių valstybės tarnautojų statusas ganėtinai skiriasi nuo karjeros ir politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnau-

¹⁰ Žr., pvz., LVAT 2004 m. gegužės 5 d. nutartis byloje *Kęstutis Pauliukas v. Valstybės sienos apsaugos tarnyba* (Administracinių teismų praktika, 2004, Nr. 5, p. 124–131).

tojų statuso, todėl svarstyta galimybė šiai grupei netaikyti Valstybės tarnybos įstatymo, kaip tai yra daroma profesinės karo tarnybos kariams. Beje, administraciniai teismai taip pat dažnai susiduria su Valstybės tarnybos įstatymo taikymo statutiniais valstybės tarnautojams problema.

III. Nuo *vieningos centralizuotos iki vientisos ir veiksmingos valstybės tarnybos konstitucinės sampratos*

1992 metų Lietuvos Respublikos Konstitucijoje galima rasti bent trijų straipsnių nuostatas, tiesiogiai ir netiesiogiai susijusias su valstybės tarnyba: tai Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalis, teigianti, kad „valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“; Konstitucijos 33 straipsnio 1 dalis, garantuojanti, jog „piliečiai turi teisę ... lygiomis sąlygomis stoti į Lietuvos Respublikos valstybinę tarnybą“ ir Konstitucijos 141 straipsnis, teigiantis, kad tikrosios karo tarnybos kariai „negali užimti renkamų ar skiriamų pareigų *civilinėje valstybinėje tarnyboje*, dalyvauti politinių partijų ... veikloje“. Reikia pasakyti, jog Konstitucinis Teismas iki 2010 metų priėmė septynis nutarimus, kuriuose plačiau ar siauriau plėtojo valstybės tarnybos konstitucinę sampratą, kuri galėtų būti aktuali šiame straipsnyje. Pirmieji du nutarimai buvo priimti dar prieš Valstybės tarnybos įstatymo priėmimą (galiojant Valdininkų įstatymui), tačiau jie taip pat svarbūs paminėti šiame kontekste. Šioje dalyje bus nagrinėjami penki svarbiausi nutarimai šiuo klausimu.

Štai **1997 m. gegužės 6 d. nutarime** Konstitucinis Teismas konstatavo, kad *Valdininkų įstatymo* nuostata, draudžianti valdininkui būti personalinės įmonės savininku, būti ūkinės bendrijos tikroju

nariu arba komanditoriumi, taip pat įsigyti daugiau kaip 10 procentų vienos įmonės vertybinių popierių – neproporcingai riboja asmens nuosavybės teises ir todėl prieštarauja ne tik Konstitucijos 23 straipsniu garantuojamoms asmens nuosavybės teisėms, bet – ir minėtai Konstitucijos 33 straipsnio nuostatai (piliečių teisei lygiomis sąlygomis stoti į valstybinę tarnybą)¹¹. Šiame nutarime Teismas konstatavo, kad valstybės tarnybos pagrindinė funkcija yra viešojo intereso įgyvendinimas, todėl valstybės tarnyba grindžiama tuo, kad valdininkas savo veikloje viešuosius interesus turi laikyti pirmesniais už savo asmeninius, atskirų asmenų ar jų grupių, politinių partijų ar organizacijų interesus, negali prisiimti jokių įsipareigojimų kitiems asmenims, jeigu tai nesuderinama su valstybės (valdymo) tarnyba. Taigi, pasak Konstitucinio Teismo, „valdininkai sudaro tokią visuomenės socialinę grupę, kurios bendrą teisinį statusą lemia valstybės valdymo tarnybos paskirtis ir visuomeninis reikšmingumas“. Beje, valdininkų (vėliau – valstybės tarnautojų) tam tikras socialinis išskirtinumas, pirmąkart dar gana nedrąsiai suformuluotas šiame nutarime, pabrėžtinai pakartotas beveik visuose Konstitucinio Teismo nutarimuose, susijusiuose su valstybės tarnybos institutu.

Antras Teismo nutarimas, susijęs su *Valdininkų įstatymo* nuostatų konstitucingumo kontrole, buvo priimtas **1998 m.**

¹¹ Tiesa, Teismas šiame nutarime taip pat pripažino, jog *Valdininkų įstatymo* draudimas valdininkui valdyti pagal įgaliojimą (kito asmens) daugiau kaip 10 procentų vienos įmonės vertybinių popierių, nėra neproporcingas ribojimas ir todėl neprieštarauja Konstitucijai, nes šiuo atveju valdininkas galėtų valdyti ne savo, o kito asmens nuosavybę.

kovo 10 dieną. Šiame nutarime Konstitucinis Teismas konstatavo, jog *Valdininkų įstatymo* nuostata, ypatingo lojalumo Respublikos Prezidento, Seimo ar Vyriausybės vykdomai politikai reikalauja ne tik iš politinio-asmeninio (A lygio) valdininkų, bet ir iš karjeros (B lygio) valdininkų, neproporcingai riboja asmens įsitikinimų ir žodžio laisvę. Todėl minėto įstatymo nuostata, pagal kurią B lygio valdininkai per visuomenės informavimo priemones, politinius ir kitus visuomeninius renginius (išskyrus, kai tokie pareiškimai padaromi vykstant Seimo, Respublikos Prezidento ar savivaldybių tarybų rinkimų agitacijai) pareiškę apie savo nesutikimą su Seimo, Respublikos Prezidento, Vyriausybės vykdoma politika, sprendimais ar veiksmais, privalo ne vėliau kaip per 14 dienų atsistatydinti, o jeigu atsistatydinti atsisako, jie atleidžiami iš darbo įstatymų nustatyta tvarka – prieštarauja konstitucinei valstybinės tarnybos sampratai, įtvirtintai Konstitucijos 33 straipsnyje. Apibendrinamas šiuose nutarimuose Konstitucinis Teismas pripažino, kad valdininkui dėl išskirtinės jo atliekamos funkcijos visuomeninės svarbos (viešojo intereso įgyvendinimo) gali būti taikomi tam tikri didesni ribojimai, palyginti su darbuotojais, dirbančiais pagal darbo sutartį (pvz., viešųjų ir privačių interesų derinimas ir kt.), tačiau visų ribojimų būtinumą, pagrįstumą ir proporcingumą Teismas labai atidžiai „svėrė“ pamatinių žmogaus teisių kontekste ir siekė apginti neproporcingus valstybės tarnybos dalyvių ribojimus.

Plačiausiai konstitucinę valstybės tarnybos sampratą Konstitucinis Teismas išplėtojo **2004 m. gruodžio 13 d. nutarime**, kuris, beje, ir vadinamas „Dėl kai kurių

teisės aktų, kuriais reguliuojama valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai...“. Šiame nutarime galima rasti gana liberalių (NPM modelio) Teismo nuostatų valstybės tarnybos sistemos atžvilgiu, pavyzdžiui, kai Teismas konstatavo, jog valstybės tarnyba plačiuoju požiūriu – tai „darbinė veikla“ ir ji susijusi ne tik su viešuoju administravimu, bet ir su viešųjų paslaugų teikimu, bei kai Teismas (panašiai kaip 1997 m. gegužės 6 d. nutarime) apgynė valstybės tarnautojų teisę dirbti ir kitą darbą ir gauti kitą atlyginimą, jei tai jiems netrukdo vykdyti tiesioginių pareigų ir nesukelia viešųjų ir privačių interesų konflikto. Tačiau šį nutarimą vis dėlto sąlygiškai galima pavadinti „**Weberio (biurokratinio) valstybės tarnybos modelio nutarimu**“. Tai buvo pirmas Konstitucinio Teismo nutarimas dėl valstybės tarnybos santykių, priimtas jau po *Valstybės tarnybos įstatymo* įsigaliojimo. Nepaisant to, kad naujasis įstatymo pavadinimas (palyginti su *Valdininkų įstatymu*) pabrėžė „tarnavimo“ visuomenei požymį viešajame sektoriuje, būdingesnę naujosios viešosios vadybos modeliui, tačiau Konstitucinis Teismas tokio įstatymų leidėjo koncepcinio poslinkio tarsį „nepastebėjo“ ir dar labiau išplėtojo 1997 m. gegužės 6 d. nutarime pateiktą formuluotę apie valstybės tarnybos socialinę išskirtinumą. Teismas šiame nutarime prie ankstesnės formuluotės pridėjo vieną žodelį „ypatinga“ ir konstatavo, kad „**valstybės tarnautojai yra ypatinga socialinė grupė**, kurios specifika lemia valstybės tarnybos paskirtis ir visuomeninis reikšmingumas“. Keista, bet šiame nutarime, skirtingai nei 1998 m. kovo 10 d. nutarime, Teismas nusprendė grįžti prie viešojo sektoriaus darbuotojų kaip ypatingos so-

cialinės grupės sampratos ir pavadinti tai „konstitucine valstybės tarnybos samprata“. Kaip jau buvo minėta, būtent šio nutarimo (ne nuosaikesnė 1997 m. gegužės 6 d. nutarimo) formuluotė pakartota ir vėlesniuose Konstitucinio Teismo nutarimuose. Gal būtų galima sutikti, kad valstybės tarnautojai yra ypatinga „profesinė grupė“, bet kad tai ypatinga „socialinė“ grupė, sutikti būtų sunku. Be to, manytume, kad tai jau sociologijos, o ne teisės terminai ir Konstituciniam Teismui nereikėtų skverbtis į šią sritį.

Kita kontroversinė Teismo nuostata šiame nutarime yra Konstitucijos 33 ir 141 straipsniuose vartojamos „valstybinės tarnybos“ ir įstatyme vartojamos „valstybės tarnybos“ sąvokų suvienodinimas. Galima teigti, kad Konstitucijoje vartojama „valstybinės tarnybos“ sąvoka galėtų apimti ne tik viešojo administravimo funkcijas atliekančius (ir statutinius) valstybės tarnautojus, bet ir kitus valdžios pareigūnus (pvz., teisėjus ir kt.) ar viešojo sektoriaus darbuotojus. Tokiai nuomonei pagrįsti galima remtis, pavyzdžiui, Konstitucijos 33 straipsnio formuluote, kurioje sakoma „*stoti* į valstybinę tarnybą“ ir 141 straipsnio formuluote „*renkamų* ar *skiriamų* pareigū civilinėje valstybinėje tarnyboje“. Būtent šitokią platesnę „valstybinės tarnybos“ sampratą įtvirtino 1998 metais priimtas Viešųjų ir privačių interesų valstybinėje tarnyboje derinimo įstatymas. O po metų priimtas *Valstybės tarnybos įstatymas* vartoja kitą terminą – „valstybės tarnyba“, pagal kurį (ypač 2002 m. redakciją) valstybės tarnautojai yra tik tie viešojo sektoriaus darbuotojai, kurie teikia viešąsias paslaugas ir turi „viešojo administravimo įgaliojimus nepavaldžių asmenų atžvilgiu“

(atskiriant juos visų pirma nuo pareigūnų, pagal Konstitucijos 5 straipsnį vykdančių valstybės valdžią). Kodėl Konstitucinis Teismas šiame nutarime iki 2004 metų pabaigos puikiai sugyvenusias dvi skirtingas sąvokas nusprendė „suniveliuoti“, taip ir lieka neaišku¹².

Šiame nutarime Teismas valstybės tarnybą susiejo ne tik su viešuoju interesu (1997 m. gegužės 6 d. nutarimas), bet ir su žmogaus teisių užtikrinimu – teikiant viešąsias paslaugas ir vykdant viešąjį administravimą¹³. Taigi, pasak Teismo, „konstitucinė valstybės tarnybos“ samprata kažkodėl apima ne visus viešojo sektoriaus darbuotojus, bet tik tuos asmenis, kurie vykdo *viešąjį administravimą* (ir teikia viešąsias palaugas), todėl galima teigti, kad šiame nutarime Konstitucinis Teismas konstitucionalizavo tuo metu (ir dabar) galiojančią *Valstybės tarnybos įstatymo* (2002 m. redakcijos) valstybės tarnautojų korpuso sampratą, pagal kurią valstybės tarnautojų korpusas buvo prilygintas valdinių sampratai pagal iki 1999 metų galio-

¹² Teismas, pvz., teigia: Konstitucijoje vartojama sąvoka „valstybės (valstybinė) tarnyba...“ (!) [III. 8.2.]. Beje, čia būtina pažymėti, kad 2000 m. įsigaliojusiam naujame Baudžiamajame kodekse vartojama plečiamoji „valstybės tarnautojo“ samprata, apimanti ir politikus bei teisėsaugos darbuotojus, t. y. visus asmenis, atlyginimą gaunančius iš valstybės (savivaldybės) biudžeto.

¹³ Jau buvo rašyta, kad Konstituciniam Teismui savo nutarimuose reikėtų vengti pateikti abstrakčius teisės ar politikos mokslų apibrėžimus, nes demokratiniėje-pliuralistinėje visuomenėje negali egzistuoti tik vienas „teisingas“, pvz., teisės ar viešojo administravimo mokslinis apibrėžimas (tai pripažino ir pats Teismas šiame nutarime). Pavyzdžiui, šiuolaikinis mokslas viešųjų paslaugų teikimą dažnai priskiria prie viešojo administravimo funkcijų, o Konstitucinis Teismas kažkodėl viešąjį administravimą ir viešąsias paslaugas išskyrė kaip dvi savarankiškas valstybės tarnybos funkcijas. Apie tokios Teismo praktikos kritiką plačiau žr. VAIČAITIS, Vaidotas A., JURČYS, Paulius. Op. cit., p. 60.

jusį Valdininkų įstatymą (prie jų pridėdant ir statutinius pareigūnus)¹⁴. Apibendrinant galima konstatuoti, kad, nors Konstitucinis Teismas šiame nutarime ir konstatavo, kad valstybės tarnyba yra susijusi su viešuoju administravimu ir viešųjų paslaugų teikimu, vis dėlto tai reikėtų sieti ne su šio teismo modernių viešojo administravimo teorijų paieška, o su galiojančių *Viešojo administravimo* ir *Valstybės tarnybos* įstatymų nuostatų atkartojimu.

Svarbu pažymėti ir tai, kad Konstitucinis Teismas šiame nutarime suformulavo „vieningos valstybės tarnybos sistemos“ sampratą. Pasak Teismo, kadangi valstybės tarnybos sistema turi užtikrinti vidinį mobilumą, perimamumą, nepertraukiamumą ir tęstinumą bei institucijų sąveiką, todėl valstybės tarnybos sistema pagal Konstituciją „negali būti nevieninga“, t. y. ji turėtų apimti teisinius santykius ne tik valstybės, bet ir savivaldybių institucijose, todėl „neleistina, kad atskiros valstybės institucijos

ar atskiros valstybės valdžios šakos (pvz., valstybės ir savivaldybės) kiekviena pati sau nusistatytą atskirą valstybės tarnautojų pareigybių kategorijų sistemą (klasifikaciją), kuri nebūtų grindžiama visai valstybės tarnybai bendrais kriterijais“ [III.13.]. Tiesa, Teismas, formuluodamas šią „vieningą valstybės tarnybos sistemos“ sampratą, vis dėlto numatė ir tam tikrą lankstumą, konstatuodamas, kad ši vieninga sistema gali būti „diferencijuota“. Tai reiškia, kad įvairių valstybės institucijų valstybės tarnautojai gali turėti kiek skirtingą teisinį statusą, visų pirma tai taikoma ne tik karjeros ir politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojams, bet ir pastariesiems bei statutiniams pareigūnams. Be to, pasak Teismo, valstybės tarnybos santykių diferencijuotas teisinis reguliavimas gali būti grindžiamas skirtingų viešojo sektoriaus institucijų vieta teisinėje sistemoje, jų įgaliavimais ar valstybės tarnautojams būtinomis profesinėmis savybėmis (pvz., valstybės ir savivaldybių institucijose ar Seimo, Vyriausybės bei teismų kanceliarijose dirbantiems valstybės tarnautojams)¹⁵. Tačiau, kaip jau minėta, Konstitucinis Teismas šiame nutarime pasisakė už *vieningą* valstybės ir savivaldybių institucijose dirbančių valstybės tarnautojų pareigybinių kategorijų sistemą (klasifikaciją) ir neleido jos decentralizuoti, nors Konstitucijos 121 ir 127 straipsniai numato savarankiškus savivaldybių biudžetus, kurie lyg ir leistų tokį „diferencijavimą“.

Kitas paminėtinas Konstitucinio Teismo aktas šioje srityje yra **2009 m. gru-**

¹⁴ Nors pats Teismas šiame nutarime teigė, jog „Konstitucijos normų ir principų negalima aiškinti remiantis įstatymų leidėjo ir kitų teisėkūros subjektų priimtais aktais“. Beje, pagal 1999 m. *Valstybės tarnybos įstatymo* redakciją į viešųjų paslaugų sampratą įėjo socialinės, švietimo, mokslo, kultūros, sporto ir techninės ūkinės paslaugos, o 2002 m. įstatymo redakcija viešųjų paslaugų sampratą susiaurino ir atsiskė vadinamųjų paslaugų valstybės tarnautojų (mokytojų, dėstytojų, gydytojų, techninių-ūkinių funkcijų darbuotojų ir kt.). Todėl neaišku, ar į Konstitucinio Teismo suformuluotą viešųjų paslaugų sąvoką galėtų įeiti socialinių, švietimo, sveikatos ir techninių paslaugų teikimas ar ne. Taip pat svarbu pažymėti, kad įstatymų leidėjas po šio nutarimo taip niekada ir nepataisė *Viešojo administravimo įstatymo*, kuriame iki šiol nėra nuostatos, kad valstybės tarnautojas teikia „viešąsias paslaugas“, kaip kad suformulavo Konstitucinis Teismas ir kaip tai nurodyta Administracinių bylų teisenos įstatyme. Viešojo administravimo įstatyme vartojama administracinių paslaugų sąvoka yra gerokai siauresnė. Apie tai, kad valstybės tarnautojams priskirtinas viešųjų paslaugų teikimas, rašo ir minėtos Lietuvos administracinės teisės (*Bendroji dalis*) autoriai, žr. p. 231–232.

¹⁵ Pavyzdžiui, 2007 m. kovo 20 d. nutarime, remiantis šia mintimi, Konstitucinis Teismas konstatavo, kad skirtinga darbo apmokėjimo sistema gali būti taikoma ne tik skirtingoms valstybės institucijoms, bet ir skirtingoms valstybės tarnautojų grupėms.

džio 11 d. nutarimas. Šitas nutarimas svarbus tuo, kad jame, skirtingai nuo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimo, galima pastebėti Teismo judesį link valstybės tarnybos **decentralizavimo** galimybes. Teismas šiame nutarime, turėdamas omenyje gana skirtingą statutinių ir kitų valstybės tarnautojų darbo pobūdį, įgaliojimus ir funkcijas, vietoj „vieningos“ (ir „bendros“) valstybės tarnybos „konstitucinės sampratos“ sąvokų pavartojo kiek švelnesnę formuluotę – valstybės tarnybos „**vientisumas**“, kuris dar labiau išplėtoja paminėtą galimybę valstybės tarnybos santykius reguliuoti diferencijuotai. Šis nutarimas, kuriame kai kurios *Valstybės tarnybos įstatymo* bendros valstybės tarnautojų darbo apmokėjimo už darbą nakties, poilsio ir švenčių dienomis taisyklės, taikomos ir statutiniams pareigūnams, pagal kurias nebuvo galima teisingai atlyginti už šį darbą vidaus tarnybos sistemos pareigūnams, buvo pripažintos prieštaraujantiomis Konstitucijai. Šis nutarimas, remiantis valstybės tarnybos *veiksmingumo* (efektyvumo) principu, suformuluotu dar 2004 m. gruodžio 13 d. ir 2008 m. sausio 22 d. Konstitucinio Teismo nutarimuose, dar aiškiau parodė „vieningo“ valstybės tarnautojų teisinio statuso reguliavimo ydingumą.

IV. Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcija ir valstybės tarnybos konstitucinė samprata

Šiame kontekste svarbu paminėti **Konstitucinio Teismo 2007 m. rugpjūčio 13 d. nutarimą**, kuriame buvo susisteminta konstitucinė valstybės tarnybos samprata ir iš Konstitucijos kylantis valstybės tarnybos santykių specifiškumas. Šiame nutarime

Teismas pakartojo, kad nors pagal Konstituciją įstatymų leidėjas turi plačią diskreciją pasirinkti valstybės tarnybos modelį, tačiau valstybės tarnybos santykiai savo prigimtimi ir turiniu skiriasi nuo darbo santykių, nes jų paskirtis garantuoti viešąjį interesą, o tai pateisina valstybės tarnybos teisinio statuso specifiką, palyginti su teisiniais santykiais asmenų, dirbančių pagal darbo sutartį. Čia buvo pabrėžta *patikimumo* bei viešųjų ir privačių interesų konflikto derinimo svarba valstybės tarnyboje. Nutarime konstatuota, kad asmeniui, laimėjusiam konkursą Vyriausybės atstovo pareigoms, Vyriausybė, sprendama dėl jo paskyrimo į šias pareigas, pagal Konstituciją turi įgaliojimus patikrinti jo patikimumą (pvz., paprašyti informacijos apie jį iš STT), o įvertinusi šią informaciją ir nusprendusi, kad laimėjęs kandidatas yra praradęs pasitikėjimą, gali jo nepriimti į valstybės tarnybą, tačiau toks asmens patikrinimas privalo būti atliktas laikantis įstatymo nustatytos tvarkos. Taip pat **2008 m. sausio 22 d. nutarime** Teismas, remdamasis viešosios valdžios institucijų veiklos *skaidrumo* principu, konstatavo, kad Vyriausybės nutarimu patvirtintos *Priėmimo į valstybės tarnautojo pareigas tvarkos* nuostata ta apimtimi, kurioje nebuvo numatyta reikalavimo fiksuoti egzamino žodžiu eigą (konkurso komisijos narių klausimus ir pretendentų atsakymus), prieštaravo Konstitucijai. Taigi, remiantis šiais nutarimais galima išskirti tokią susistemintą iš Konstitucijos kylančią valstybės tarnybos santykių specifiką, į kurią ateityje privalo atsižvelgti įstatymų leidėjas (ir vykdomoji valdžia), reguliuodami valstybės tarnybos santykius:

- a) valstybės tarnautojų atlyginimas *mokamas iš valstybės (savivaldy-*

bių) biudžeto, o valstybė (savivaldybė) atlieka valstybės tarnautojo atžvilgiu darbdavio funkcijas;

- b) nustatyti pretendentams iš anksto žinomą priėmimo į valstybės tarnybą tvarką (*viešu konkursu*) ir reikalavimą fiksuoti egzamino žodžiu (jei toks būtų nustatytas) eiga;
- c) valstybės tarnybos santykiai yra tik tie, kurie susiję su *viešojo administravimo* įgyvendinimu, apimančiu viešųjų paslaugų teikimą, sprendimų priėmimą, dalyvavimą tuos sprendimus rengiant, vykdam, koordinuojant ir / ar kontroliuojant jų vykdymą valstybės ir savivaldybės institucijose;
- d) valstybės tarnautojams turi būti taikomi *lojalumo* valstybei ir *patikimumo* reikalavimai;
- e) valstybės tarnautojams taikomas *viešųjų ir privačių interesų derinimo* reikalavimas;
- f) valstybės tarnautojams turi būti keliami aukštesni *kvalifikaciniai reikalavimai* (nei kitiems darbuotojams) ir garantuotas *kvalifikacijos kėlimas*;
- g) valstybės tarnautojams keliamas reikalavimas gerai mokėti *valstybinę kalbą*;
- v) valstybės tarnyboje turi būti numatyta *hierarchinė struktūra* ir pagal ją – diferencijuoti atlyginimai;
- i) valstybės tarnyboje turi būti *ypatinga valstybės tarnautojų atsakomybės tvarka* (palyginti su pagal darbo įstatymus dirbančių asmenų atsakomybe).

Pateikus šiuos konstitucinius valstybės tarnybos bruožus, galima grįžti prie

straipsnio pradžioje paminėtos *Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos* ir peržvelgti joje suformuluotus pagrindinius valstybės tarnybos sistemos *tobulinimo principus*, kurie yra:

- a) orientacija į veiklos rezultatus ir visuomenės poreikius (vadovams turėtų būti nustatoma trejų metų kadencija, kurios laikotarpiui pasirašomas susitarimas dėl veiklos rezultatų; po dviejų kadencijų numatoma rotacijos teisė kitoje institucijoje arba galimybė turėti aukštesnes pareigas);
- b) susitarimų dėl veiklos rezultatų diegimas (kasmetiniai darbuotojo ir vadovo tarnybiniai susitarimai dėl veiklos rezultatų; priedai už veiklos rezultatus, bet naikinami visi kiti priedai ir priemokos);
- c) specialus vadovų atrankos, veiklos vertinimo, karjeros, atsakomybės reguliavimas;
- d) didesnis personalo valdymo lankstumas (įteisinamas valstybės tarnautojo atleidimas iš pareigų šalių susitarimu; motyvavimo, karjeros valdymo ir valstybės tarnautojų mokymo sistemos decentralizavimas, numatantis reikalavimą kiekvienai valstybės ir savivaldybės institucijai ar įstaigai pasitvirtinti personalo motyvavimo, karjeros raidos planą ir mokymo sistemą).

Išvados

1. Visų pirma konstatuotina, kad 2010 metų pradžioje Vyriausybės paskelbta NPM modelio elementų turinti *Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcija* yra visiškai naujas paradigminis žings-

nis Lietuvos viešojo administravimo ir valstybės tarnybos sistemos tobulinimo link, kuris nevysiškai dera su iki šiol Lietuvoje egzistavusią „biurokratinio“ modelio valstybės tarnybos sistema, pagal kurią „valstybės tarnautojai – tai ypatinga socialinė grupė“ (Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas). Tačiau, kitą vertus, ši koncepcija iš dalies atliepia paskutiniuose Konstitucinio Teismo nutarimuose suformuluotą valstybės tarnautojų *ypatingos atsakomybės* visuomenei nustatymo reikalavimą, valstybės tarnybos sistemos *veiksmingumo* principą ir *vientisos* (bet *ne vieningos*) valstybės tarnybos sistemos konstitucinę sampratą. Todėl apibendrintai galima teigti, kad ši koncepcija ir jos principai neprieštaruja konstitucinei valstybės tarnybos sampratai.

2. Konstitucinis Teismas iki 2010 metų pabaigos yra priėmęs septynis nutarimus, susijusius su valstybės tarnyba. Svarbu pažymėti, kad Teismas per keliolika savo jurisprudencijos šiuo klausimu metų kiek keitė konstitucinę valstybės tarnybos sampratą. 2004 m. gruodžio 13 d. nutarime jis suformulavo „vieningos“ valstybės tarnybos „konstitucinę sampratą“, o po penkerių metų – 2009 m. gruodžio 11 d. nutarime atsisakė minėtos formuluotės ir nusprendė vartoti kiek švelnesnę – *vientisos valstybės tarnybos sąvoką*. Tai būtų galima sieti su tuo, jog Teismas atkreipė dėmesį į gana skirtingą karjeros ir statutinių valstybės tarnautojų statusą.
3. Galiojantis *Valstybės tarnybos įstatymas* iš esmės atitinka Konstitucinio Teismo suformuluotą valstybės tarny-

bos sistemos sampratą ir privalomus jos bruožus, paminėtus šiame straipsnyje, išskyrus kai kurias nuostatas dėl statutinių valstybės tarnautojų. Vienas iš būtinų konstitucinės valstybės tarnybos sampratos bruožų yra „tai, kad valstybės tarnybos paskirtis – garantuoti viešąjį interesą [...] lemia valstybės tarnautojų, kaip korpuso, *ypatingą atsakomybę visuomenei* už jiems pavestų funkcijų vykdymą“. Ši nuostata dabartiniame *Valstybės tarnybos įstatyme* atsispindi visų pirma tuo, jog jame įtvirtintas reikalavimas valstybės tarnautojams vengti viešųjų ir privačių interesų konflikto, o *Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo* reikalavimų pažeidimas yra laikomas šturkščiu tarnybiniu nusizengimu, už kurį valstybės tarnautojas gali būti atleistas iš pareigų. Manytina, jog tai, kad *Valstybės tarnybos įstatyme* ir specialiuosiuose pareigūnų statutuose numatyta karjeros (ir kai kuriems statutiniams) valstybės tarnautojams taikoma tarnybinių (drausminių) nuobaudų skyrimo tvarka, pagal kurią valstybės tarnautojams skirti kai kurias nuobaudas (taip pat atleidimą iš tarnybos) dažnai yra sudėtingiau nei darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartį, neprieštaruja valstybės tarnybos „ypatingos atsakomybės visuomenei“ reikalavimui.

4. Valstybės tarnautojų korpuso ratas Lietuvos įstatymų leidėjo buvo nuolatina mažinamas. Vis dėlto Lietuvoje sukurtas pakankamai centralizuotas valstybės tarnybos modelis, apimantis tiek valstybės, tiek savivaldybių institucijose dirbančius karjeros ir politinio

(asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojus, vykdančius viešojo administravimo funkcijas bei vadinamuosius statutinius valstybės tarnautojus. Tokia centralizuota valstybės tarnybos sistema, kurią turi vienodai sureguliuoti *Valstybės tarnybos įstatymas*, sunkiai gali atsižvelgti tiek į valstybės ir savivaldybių institucijose dirbančių karjeros valstybės tarnautojų, tiek į pastarųjų ir statutinių pareigūnų funkcijų specifiką. Vis dėlto manytina, kad nebūtų tikslinga visai atsisakyti specialaus valstybės tarnybos santykius reguliuojančio įstatymo. Tačiau būtų galima pasvarstyti, ar *Valstybės tarnybos įstatyme* negalėtų būti atskiro skyriaus, reguliuojančio savivaldybių institucijose dirbančių valstybės tarnautojų statusą. Taip pat būtina pasvarstyti, ar nereikėtų *Valstybės tarnybos įstatymo* reguliavimo srityje atsisakyti statutinių pareigūnų (o galbūt ir diplomatinės tarnybos tarnautojų), kaip tai padaryta dėl profesinės karo tarnybos karių. Manytume, kad toks statutinių pareigūnų statuso išskyrimas labiau atitiktų Konstitucinio Teismo jurisprudenciją, pagal kurią valstybės tarnybos santykiai yra tik tie, kurie susiję su viešojo administravimo funkcijomis ir viešųjų paslaugų teikimu, nes tai būdingiau būtent karjeros (ir asmeninio (politinio) pasitikėjimo) valstybės tarnautojams.

5. Taip pat pažymėtina, kad *Valstybės tarnybos įstatymo* formuluotė, jog statutiniai valstybės tarnautojai „*turi* viešojo administravimo įgaliojimus“ keistina ne tik todėl, kad ji visiškai neaiški ir netiksli, bet ir todėl, kad ji neatitinka Konstitucinio Teismo suformuluotos konstitucinės valstybės tarnybos sampratos, pagal kurią valstybės tarnautojai yra tik tie, kurie teikia viešąsias paslaugas ir vykdo viešąjį administravimą, nes dalis statutinių valstybės tarnautojų šių funkcijų neatlieka. Kartu minėtos konstitucinės valstybės tarnybos sampratos neatitinka ir Baudžiamojo kodekso 230 straipsnyje vartojama plečiamoji valstybės tarnautojų samprata, apimanti politikus, teisėjus ir kitus pareigūnus, kurie, pasak Konstitucinio Teismo, neteikia viešųjų paslaugų ir nevykdo viešojo administravimo. Kartu, įgyvendinant minėtą valstybės tarnybos konstitucinę sampratą, *Viešojo administravimo įstatyme* turėtų atsirasti nuostata, jog valstybės tarnautojai teikia *viešąsias*, o ne *administracines paslaugas*, o minėtas įstatymas viešąsias paslaugas kažkodėl sieja ne su valstybės tarnautojų funkcijomis, o su „juridinių asmenų veikla teikiant asmenims socialines, švietimo, mokslo, kultūros, sporto ir kitas įstatymų numatytas paslaugas“.

LITERATŪRA

Teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymas. *Valstybės žinios*, 1995, nr.33-759.
3. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2002, nr. 45-1708.

4. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2006, nr. 77-2975.
5. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, nr. 13-308.
6. Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas. *Valstybės žinios*, 1997, nr. 67-1659.

7. Lietuvos Respublikos diplomatinės tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, nr. 7-140.
8. Lietuvos Respublikos Tarnybos kalėjimų departamente prie Lietuvos Respublikos Teisingumo ministerijos statuto patvirtinimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, nr. 39-1088.
9. Lietuvos Respublikos Valstybės saugumo departamento statuto patvirtinimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2002, nr. 73-3101.
10. Lietuvos Respublikos Specialiųjų tyrimų tarnybos statuto patvirtinimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2003, nr. 38-1656.
11. Lietuvos Respublikos Vidaus tarnybos statuto patvirtinimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2003, nr. 42-1927.
12. Lietuvos Respublikos Civilinės krašto apsaugos tarnybos statuto patvirtinimo ir įgyvendinimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2003, nr. 73-3348.
13. Lietuvos Respublikos Antrojo operatyvinių tarnybų departamento prie KAM statuto patirtinimo ir įgyvendinimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2003, nr. 92-4140.
14. Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas. *Valstybės žinios*, 2000, nr. 89-2741.
15. Lietuvos Respublikos darbo kodeksas. *Valstybės žinios*, 2002, nr. 64-2569.
16. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl teisinės sistemos reformos metmenų (nauja redakcija) ir jų įgyvendinimo“. *Valstybės žinios*, 1998, nr. 61-1736.
17. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos teisėkūros tobulinimo metmenų patvirtinimo ir jų įgyvendinimo“. *Valstybės žinios*, 2006, nr. 134-5066.
18. 2008 m. gruodžio 9 d. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“. *Valstybės žinios*, 2008, nr. 146-5870.
19. 2002 m. birželio 24 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Priėmimo į valstybės tarnautojo pareigas tvarkos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2002, nr. 65-2654.
23. Konstitucinio Teismo 2007 m. kovo 20 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 34-1244.
24. Konstitucinio Teismo 2007 m. rugpjūčio 13 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 90-3580.
25. Konstitucinio Teismo 2008 m. sausio 22 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2008, Nr. 10-350.
26. Konstitucinio Teismo 2009 m. gruodžio 11 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2009, Nr. 148-6632.
27. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. gegužės 5 d. nutartis byloje *Kęstutis Pauliukas v. Valstybės sienos apsaugos tarnyba. Administracinių teismų praktika*, 2004, nr. 5, p. 124–131.

Mokslinė literatūra

28. ANDRUŠKEVIČIUS, A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: TIC, 2004.
29. BUDBERGYTĖ, R.; ŠAKOČIUS, A.; ir ŽILINSKAS, D. *Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymo komentaras*. Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2004.
30. POLLIT, CH.; ir BOUCKAERT, G. *Viešojo valdymo reforma. Lyginamoji analizė*. Vilnius: ALK, 2003.
31. ROSENBLOOM, DAVID H. Konstitucija – kaip valstybės valdymo etikos pagrindas. In *Valstybės tarnautojų etika*. Vilnius: ALK, 2002.
32. GLEBOVĖ, N. Valstybės tarnybos samprata ir valstybės tarnautojo statuso ypatumai. *Teisė*. 2010, t. 76.
33. *Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis*. Vadovėlis. Vilnius: MRU, 2005.
34. PUŠKORIUS, S. Viešasis administravimas kuriant informacinę visuomenę. In *Viešojo sektoriaus institucijų administravimas*. Vilnius: LTU, 2000.
35. *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008.
36. TIAŽKIJUS, V. Darbo teisė ir valstybės tarnyba: panašumai ir skirtumai. *Justitia*, 2004, nr. 1 (49).
37. VAIČAITIS, VAIDOTAS A.; ir JURČYS, P. Biurokratinė valstybės tarnybos ir centralizuoto viešojo valdymo samprata bei Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimo argumentavimo stilius. *Justitia*, 2005, nr. 1.

Kita literatūra

20. Konstitucinio Teismo 1997 m. gegužės 6 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 40-977.
21. Konstitucinio Teismo 1998 m. kovo 10 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 25-650.
22. Konstitucinio teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 181-6708.
38. *Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcija*: [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=22364&p_org=18&p_fix=n&p_gov= (lankytasi 2010 m. gruodžio 14 d.)>.

CONSTITUTIONAL CONCEPT OF CIVIL SERVICE AND LITHUANIAN CIVIL SERVICE IMPROVEMENT GUIDELINES (2010)

Vaidotas A. Vaičaitis

S u m m a r y

The article designed in order to start the scientific discussion concerning the purpose and constitutionality of the Lithuanian civil service improvement guidelines, developed and announced by Lithuanian government in the beginning of 2010. In the first chapter of the article the main characters of two models of civil service are presented in order better understand the Lithuanian system of public management. In the second chapter – legal documents on Lithuanian civil service and its genesis of adoption is analysed; some legal gaps and its inconvenience is demonstrated. The third chapter of the article is devoted to the jurisprudence of Lithuanian Constitutional Court in order to better understand so called “constitutional concept of civil service”, developed by this court. In the very last chapter the author presents the main principles of the Lithuanian civil service improvement guidelines (2010) and juxtaposes them with the jurisprudence of Lithuanian Constitutional Court. In the end of the article some conclusions and proposals for Lithuanian legislature have been drawn: i) although Civil service improvement

guidelines (2010) should be regarded as rather new paradigm in Lithuanian civil service context, nevertheless this document does not contradict the constitutional concept of civil service, developed by the Constitutional Court; ii) the Lithuanian Constitutional Court was changing its jurisprudence concerning the concept of public management during the last decade: from centralised to more balanced model of civil service; iii) some recommendations are formulated for exemption of so called “warranted officers” (e.g. police officers) from the regulation of Lithuanian Civil Service Act, for their legal status is rather different from those of other public servants; iv) some other recommendations are formulated for improvement of the provisions of Lithuanian Civil Service and Public Management acts concerning the functions of so called “warranted officers”, in order to adjust them with the jurisprudence of Lithuanian Constitutional Court, according to which – a civil service is always to be related with the functions of public management, which is not the characteristic feature of some warranted officers.

Įteikta 2010 m. gruodžio 18 d.

Priimta publikuoti 2010 m. gruodžio 22 d.